

FERGE ZSUZSA

# ELSZABADULÓ EGYENLŐTLENSÉGEK

A SZOCIÁLIS SZAKKÉPZÉS KÖNYVTÁRA  
TÁRSADALOMPOLITIKAI OLVASÓKÖNYVEK  
TÁRSADALOMTÖRTÉNETI OLVASÓKÖNYVEK  
A SZOCIÁLIS MUNKA ELMÉLETE  
A SZOCIÁLIS MUNKA GYAKORLATA

TÁRSADALOMPOLITIKAI OLVASÓKÖNYVEK

FERGE ZSUZSA  
**ELSZABADULÓ**  
**EGYENLŐTLENSÉGEK**  
ÁLLAM, KORMÁNYOK, CIVILEK

Budapest, 2000

A Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület  
és az ELTE Szociológiai Intézet  
Szociálpolitikai Tanszéke könyvsorozata

A kötet a Budapest Bank Budapestért Alapítvány támogatásával készült  
© Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 2000

# TARTALOM

## Előszó

### I. ELMÉLETI KERETEK

1. És mi lesz, ha nem lesz? Az állam és a civilizációs folyamat  
A 20. századi modern „jóléti állam” háttere  
Mi történt eközben az emberekkel Nyugaton?  
Volt-e civilizációs folyamat nálunk?  
És mi fog történni, ha az állam visszavonul – Keleten és Nyugaton egyaránt?
2. A civilizációs folyamat fenyegetettsége  
Mi értendő civilizáción?  
Az állam szerepe a civilizációs folyamatokban  
Összefoglalás és következtetés
3. Egy mítosz társadalmi ára. Nemzetközi paradigmaváltás és a magyar szociálpolitika  
Halott-e a jóléti állam?  
A két paradigma mögöttes értékei  
Változások a társadalmi erőterben, illetve az intézmények szintjén  
Az új paradigma fogadtatása különböző szintereken  
A paradigmaváltás fogadtatása a rendszerváltó országokban
4. Társadalmi struktúra és szociálpolitika. Feltevések 1991 elején a szociálpolitikát alakító társadalmi erőviszonyokról  
Jóléti rezsimek Magyarországon  
Mai szociálpolitikai reformképletek és politikai esélyeik  
A jóléti rendszerek és a társadalmi struktúra  
A strukturális erők és a szociálpolitika
5. A társadalom pereme és az Európai Unió  
A szegénység újrafelfedezése és újraértelmezése  
Mi is az exklúzió és az integráció?  
Szegénység, egyenlőtlenség: mértékek  
Az exklúzió társadalmi kezelése Nyugaton  
Magyarország és az exklúzió

### II. SZOCIÁLPOLITIKA AZ ÁTMENET IDŐSZAKÁBAN

1. Az elszegényedés folyamatai, 1989  
A múlt szerepe a mai bajokban  
A politikai liberalizmus retorikája és a voluntarizmus gyakorlata  
Néhány sajátos döntésről
2. Magyar szociálpolitika, 1992  
A szociálpolitikai „rendszerváltás” jellege  
A szociálpolitika iránti növekvő igény  
A szociálpolitika reformja
3. Magyar szociálpolitika, 1995  
Hogyan változott az élet? (Néhány objektív folyamat)  
Szociálpolitikai változások: választási ígéretetek és „Bokros-év”  
A szociálpolitikai történések értelmezése
4. Magyar szociálpolitika, 1999. Konzervatív szociálpolitika?  
A harmadik kormány első másfél éve  
Demokratikus szociálpolitika?

- Ingadozás állam és piac között
- A középosztály kormánya?
- Szegénység és kirekesztés
- 5. Az államháztartás reformjának hatása a társadalmi ellátásokra civil nézőpontból. A SAPRI-jelentés összegzése és következtetései
  - A SAPRI kihívása
  - A szerződésben foglalt hipotézisekkel kapcsolatos megfontolások
    - Az ártámogatások leépítése
    - Egészségügy és táppénzreform
    - Oktatás
    - Családi ellátások
    - Munkanélküliség
    - Segélyezés – szegénység
    - Következtetések

### III. A SZOCIÁLPOLITIKAI JOGALKOTÁS TÁRSADALMI KÖZEGE ÉS ÉRTÉKELÉSE

1. A foglalkoztatási törvény – amit megold és amit nyitva hagy
  - Amit a törvény megold...
  - A törvény hézagai
  - A törvény megvalósíthatósága
  - A parlamenti vita tanulságai
2. Megjegyzések a szociális törvény koncepciójához
  - A koncepció szemlélete
  - A gyakorlati megoldások kérdőjelei
3. A magyar segélyezési rendszer reformja
  - A segélyezés nemzetközi tapasztalatai
  - Milyen segélyezés kellene Magyarországon?
4. Nyugdíj és szolidaritás
5. A magyar nyugdíjreform édesbús története
  - A Világbank törekvései
  - Ami ténylegesen történt a nyugdíjrendszerrel
6. Rekviem az önkormányzatokért

### IV. A RENDSZERVÁLTÁS TÁRSADALMI HATÁSAINEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

1. A rendszerváltás nyertesei és vesztesei, s e változások strukturális hatása
  - Nyereségek és veszteségek
  - Szubjektív nyertesek és vesztesek
  - A várható társadalmi tagolódás
2. A rendszerváltás megítélése
  - Csalódás a rendszerváltásban
  - A változások megítélése történeti perspektívában
  - A rendszerváltásban való csalódás mögötti objektív folyamatok
  - A rendszerváltás megítélésének társadalompszichológiai összetevői
  - A rendszerváltás megítélésének komplex, többtényezős vizsgálata
    - Összefoglalás
    - Melléklet
3. A társadalmi értékek megítélése
  - Egyenlőség
  - Szabadság

Biztonság  
A szabadság és a biztonság mérlege  
A jövőhöz való viszony  
A polgárok vélekedése az állami felelőségekről  
Irodalom  
Tárgymutató  
Névmutató

## ELŐSZÓ

Sokat töprengtem, hogy szabad-e ezt a kötetet kiadni? Van-e még érvényes mondanivalója az elmúlt több mint tíz év során készült szemelvényeknek?

Valamennyire mentegetőznöm kell. Több témában fogtam neki nagyobb lélegzetű, könyvnyi munkának olyan kérdésekben, amelyek a rendszerváltással különös aktualitást kaptak. Az egyik az állam szerepváltozása, funkcióinak bővülése, szűkülése, a jóléti-civilizációs funkciókkal kapcsolatos közfelelősség történelmi alakulása. A másik a rendszerváltás hatása az egyes társadalmi csoportok előnyösebb vagy hátrányosabb helyzetváltozására, a szegényekre és a szegénységre, végső fokon a társadalmi struktúrára és a társadalom integráltságára. A harmadik téma a társadalmi értékekhez való társadalmilag differenciált viszony alakulása, mindenekelőtt a szabadság és a biztonság, a szabadság és az egyenlőség, a szabadság és a szolidaritás közötti összefüggések vizsgálata.

A három témát egymással is összekapcsolja, hogy mindegyiket mélyen befolyásolták a globalizációs folyamatok, illetve az, hogy az utóbbi húsz évben a neoliberais filozófia és gazdaságpolitika meghatározó szerepet játszottak.

Egyik témából sem készült könyv. Igaz, a rendszerváltás társadalmi hatásait felmérő, öt „átmenetszágot” összehasonlító adatfelvételből egy kis kutatócsoport összeállította az angol nyelvű jelentést, de az csak kézirat formában hozzáférhető (Ferge és mások, 1995). Sem energiánk nem volt a kézirat javítására, sem angol vagy magyar kiadói érdeklődést nem sikerült felkeltenünk. Ebből a munkából csak kevés került be a válogatásba.

Az állam ügyében nagyjából sikerült felvázolnom azokat az elvi-történelmi kereteket, amelyekben belül a Magyarországra vonatkozó kutatásokat el lehetne kezdeni. Megválaszolandó kérdés, hogy mikor milyen funkciókat vállalt fel az állam, milyen intézményrendszert alakított ki, milyen okok hatására terjesztette ki vagy szűkítette le civilizáló igyekezeteit, milyen más civilizációs ágensek játszottak koronként változó szerepet, s mindez hogy viszonyul időben és tartalmilag a nyugat-európai folyamatokhoz. A történelmi-szociológiai részletes kutatásokra még nem jutott idő.<sup>1</sup>

Az értékekkel közel hasonló a helyzet. 1992 óta – kutatási lehetőségektől függően – gyűjtünk a szabadsággal, a biztonsággal, ezek egymáshoz való viszonyával és jó néhány más értékkel kapcsolatos információkat. Más oldalról a globalizációs folyamatok mögötti értékrendszer változásaival is foglalkoztam. A módszeres végiggondolásra ezúttal sem futotta az erőmből.

Így tehát az egyes témákat részletes kutatásokkal alátámasztó, módszeresen körüljáró, nagyobb ívű tanulmányok helyett csak ízelítőt ad ez a válogatás. Az állam és a struktúra kérdéseivel, illetőleg a globalizációs paradigmaváltással főleg az első rész tanulmányai foglalkoznak, a rendszerváltás hatásaival és az értékekhez való viszonyal inkább az utolsó rész, bár mindegyik téma mindenütt felbukkan.

Tulajdonképpen a második és harmadik rész magyarázza meg, legalábbis részben, hogy miért nem jutott időm mindarra, amit szerettem volna elvégezni. Ezen írások jelentős része akkor aktuális politikai, pontosabban aktuál-szociálpolitikai eseményekhez kapcsolódott. Vagyis a szó szoros értelmében elsodort az élet.

A rendszerváltozás új lehetőségeket és új kihívásokat jelentett a számomra is. Az 1985-ben elindított, akkor még szinte féllegális szociálpolitikai képzés 1988-tól zöld utat kapott: fokozatosan fel lehetett építeni az egyetemi, majd a posztgraduális szintű szociálpolitikai és

---

<sup>1</sup> A téma roppant szerteágazó. Néhány doktori hallgató hozzá is fogott egyik vagy másik részlet kidolgozásához (Éliás Zsuzsa, Kún Zsuzsa, Némethy Szabolcs, Szikra Dorottya), de ezek a munkák sem készültek még el.

szociális munka szakképzéseket. Bár ez nagyon sok küzdelmet és munkát igényelt tőlem is, de még valahogy összefért volna az elmélyültebb kutatásokkal. 1989 után kinyílt a világ, a külföld rengeteg tanulmányt és előadást igényelt a „nagy átalakulásban” lévő országokról, Magyarország szociálpolitikájáról is. Még ez sem foglalt volna le teljesen.

Az időt végül is az vitte el, hogy lehetségessé vált *civilnek* lenni. Egy mérnök vagy nyelvész szétválaszthatja szakmai és civil mivoltát. A társadalomtudományokban ez sokkal nehezebb. Nem csak arról a problémáról van szó, amely Max Weber óta sokakat foglalkoztat, hogy lehetséges-e értékmentesen foglalkozni társadalmi kérdésekkel. Nem lehet. Legalábbis ma már többségünk megegyezik abban, hogy ez nem lehetséges. Ha valaki hivatásszerűen kutatja a társadalmat, saját hitei és értékei mélyen befolyásolják már azt is, hogy milyen kérdéseket hogyan tesz fel. Ez akkor is igaz, ha a kutató ennek az ellenkezőjét hiszi és állítja. Nem stílusról és módszerekről van szó, hanem arról a nehezen megfogható dilemmáról, hogy az ember „csak” az igazat keresi (habár már ez sem kevés), vagy megpróbál eljutni a valódihoz is. Én – jóllehet a szaktudomány értékeire mindig igyekszem ügyelni – bevallottan társadalmilag értékterhelt szociológiát és szociálpolitikát művelek, s több-kevesebb sikerrel a valódit is próbálom felmutatni. Mindehhez a politikai klímától függően olykor kellett civil kurázsi, olykor nem, de ez a fajta civiltudomány még békésen megfér az időigényes kutatással.

A civiltudomány és szakmaiság viszonyát az én munkámban leginkább az változtatta meg, hogy szociálpolitikával foglalkoztam a társadalom demokratizálódásának idején. A szociálpolitika politika, és úgy közügy, hogy szinte mindenkit közvetlenül és személy szerint érint. A politikának olyan területe ez, ahol gyakorlatilag mindenki érdekelt, elvileg mindenkinek lehet információja, és – elvileg – megvalósítható a demokratikus akaratképzés, folyamatos lehet az állam fölötti civil kontrol], azaz megváltoztatható az autokrata paternalizmus. Régóta hiszem, hogy egy demokrácia akkor működik jól, ha annak ügyeiben a polgárok folyamatosan részt vesznek. A demokrácia nemcsak a négyévenkénti szabad választásokat jelenti, hanem azt is, hogy a köz folyamatosan részt vesz a közügyekben, azaz saját ügyeiben. Ehhez a civiltudomány igénybe vehet minden törvény adta szabadságjogot.

Az utolsó tíz évben módomban volt, hogy civilként részt vegyek a cigánysággal, a szegénységgel, a szociálpolitikával, a szociális munkával foglalkozó alapítványok és szervezetek munkájában – s hogy ezekben civil szerepben képviseljem a szakmát. Visszautasíthattam volna a felkéréseket. Nem tettem.

Az igazi tudományos kihívás azonban az volt, hogy a rendszerváltással a szociálpolitika a politika kitüntetett terepe lett. A piacgazdaság új követelményei, s az egyes kormányok változó politikai-ideológiai igényei szinte vitustáncot járattak a szociálpolitikával. Olykor bővíteni kellett eszközeit és intézményeit, mert például valahogyan kezelni kellett a nyílt munkanélküliséget, a tömegessé váló hajléktalanságot vagy az új szegénységet. Az új jogszabályok néha megfelelték a modern európai normáknak, többnyire azonban sérelmet szenvedtek szabadságjogok is (például a független fórumhoz való fellebbezés joga), az emberi méltóság tisztelete is. Gyakran került sor – vélt vagy valós forráshiány, illetve érdekek és ideológiák miatt – szűkítésekre is, amelyek sok esetben az elemi szükségletek kielégítését veszélyeztették és veszélyeztetik, vagy hozzájárulnak az egyenlőtlenségek növekedéséhez, a társadalom szétszakadásához. Ráadásul a sokféle módosítás hatásainak kiszámítását, majd követését eddig egyetlen kormány sem tartotta fontosnak. Törvényeket és rendeleteket nem a pontosan felmért tapasztalatok, hanem elvont ideológiák<sup>2</sup> vagy ideologikusan értelmezett benyomások és részinformációk alapján<sup>3</sup> módosítottak és módosítanak.

---

<sup>2</sup> Erre példa az 1997. évi nyugdíjreform.

<sup>3</sup> 2000 közepén fontolgatja a kormány, hogy módosítja a családi pótlékról szóló törvényt, mert – a kormányfő szavai szerint (2000. június 27.) – az iskoláztatási támogatással kapcsolatos reményeik nem érvényesülnek. A jelzések szerint „egyszer-kétszer bemegy a

E válogatás második és harmadik része szinte tisztán tükrözi azt, amit szociálpolitikusként és civilként kötelességemnek véltem és vélek: azt, hogy a szociológia és szociálpolitika fogalomrendszerével elemezzem a születő törvényeket és rendeleteket, megmutassam a mögöttük meghúzódó külső-belső kényszereket, érdekeket és ideológiákat, potenciális pozitívumaikat és negatívumaikat, illetve hogy időről időre megvonjam az adott kormányzat szociálpolitikai tevékenységének társadalmi mérlegét. Ez szükségképpen társadalomkritika, ami nem jelenti azt, hogy semmi nem elismerhető,<sup>4</sup> de azt igen, hogy a hangsúly nem azon van, ami már megoldódott, hanem azon, ami rosszul történt, vagy megoldatlan maradt. Az ilyen munkák személyre szólóbbak, mint ha általánosabb jelenségeket elemez a társadalomkritika. Egy dolog azt kimutatni (amivel a hatvanas-hetvenes években foglalkoztam, amit még a felpuhuló diktatúra is eltűrt, és amit azóta is minden demokratikus kormányzat valamennyire meghall<sup>5</sup>), hogy a társadalom és az iskola olyan igazságtalanul működnek, hogy a gyerekek társadalmi hátrányai átörökítődnek, sőt az iskolázás folyamán felerősödnek. S más dolog azt állítani, hogy az adott kormány igazságtalanul osztja el a gyermekek között a közpénzeket, mert kevesebbet és megalázóbban ad a szegényeknek, mint a többieknek. Az utóbbi típusú kritikák diktatúrában többnyire a második nyilvánosságba szorulnak. Demokráciában teret kapnak „a” nyilvánosságban – ha szólás- és sajtószabadság van, akkor nincs szükség második vagy illegális nyilvánosságra. De ha a demokrácia deficites, illiberális vagy autokrata, akkor a kormányzati válasz a funkcionális sükettség vagy az ellenszenvező elutasítás. Igaz, még az illiberális demokráciának is megvan az a csodája a diktatúrával szemben, hogy az esetleg kellemetlen következmények kiszámíthatók és valamikor megfordíthatók.

Az olvasó végül is sok torzót kap kézhez. Szeretném hinni, hogy olyan torzókat, amelyek mégiscsak szoborcsoportot formáznak, s talán sejteni engedik azt is, hogy milyenek lehettek volna (vagy milyenek lehetnének) a teljesebben kifaragott alakok.

A szoborcsoportot (kis képzavarral) az egymással is összefüggő témák fogják egybe. A témák együtt egy szabad és civilizált társadalom lehetőségeit keresik. Hadd jegyezzem meg, hogy a civilizáció nem a rend szinonimája. Inkább olyan társadalomszerveződés, ahol a rendetlenségek és konfliktusok is civilizált módon oldódnak meg, azaz nem lehetetlenítik el sem az egyént, sem a társadalmat, s nem veszélyeztetik létében a társadalomban és társadalommal való együttélést.

Nem utópiák kergetéséről van szó, és nem is a globalizáció vagy a rendszerváltás „elutasításáról”. Ilyen kritikák elhangzanak velem szemben is, de értelmetlenek: az ember nem utasítja el a Mont Everestet. A globalizáció éppúgy adottság, mint a rendszerváltás. Ám a Mont Everesttől eltérően ezek ember alkotta és emberek által befolyásolható folyamatok. Ez teszi jogosulttá a kritikai vizsgálódást és az alternatívák keresését. Visszamenőleg talán nincs gyakorlati jelentősége az olyan problémafelvetésnek, hogy járhatott volna-e a rendszerváltás vagy a globalizálódás kevesebb, főként a gyengébbekre hárított áldozattal, lehetett volna-e

---

gyerek”, és ha nem megy be a hónap összes többi napjain, akkor is kiutalják a támogatást. A magyarázat nyilvánvalóan nem szakszerű elemzésre és nem a probléma megértésére épül.

<sup>4</sup> Lásd például a harmadik rész első tanulmányát: „A foglalkoztatási törvény – amit megold és amit nyitva hagy”.

<sup>5</sup> Az Orbán-kormány reakciója annyiban különbözik elődeitől, hogy a kérdés fontosságát elismeri, de lényegében megoldottnak tekinti. A miniszterelnök 2000. augusztus 8-án úgy nyilatkozott, hogy „ma már egyetlen gyerek sincs, aki roma származású volna és a hátrányos szociális helyzete miatt ne tudna tanulni”. Természetesen rengeteg roma és nem roma gyerek van, akik -ha a kötelező elemi oktatásba bekerülnek is – nem tudnak továbbtanulni, és nem tudnak semmilyen piacképes szakmát szerezni. Az iskoláztatási egyenlőtlenségek roppant tartósak, s attól nem csökkennek, ha a kormányzat nem vesz róluk tudomást.



másképp? Ám a jelenre és a jövőre nézve szükségesek a kételyek, fel kell tenni azt a kérdést, hogy lehetne-e másképp? „Nem a piaci mechanizmus pozitív, jövedelem-és gazdagságtermelő szerepét kell elutasítani, hanem el kell jutni ahhoz a fontos felismeréshez, hogy a piaci mechanizmusnak olyan világban kell működnie, amelyben sok más intézmény is van. Szükségünk van ezen más intézmények hatalmára és védelmére. Ezt a hatalmat és védelmet a demokratikus gyakorlat, a civil és emberi jogok, a szabad és nyílt média, az alapvető oktatási és egészségügyi intézmények, a gazdasági biztonsági hálók, és természetesen a női szabadságok és jogok jelentik” – írja Amartya Sen 2000-ben.

Eddigi munkáim zöme a források – jövedelem, tudás, hatalom, megbecsülés – eloszlásának és elosztásának méltánytalanságaival foglalkozott. Ez részben valóban a szociálpolitika ügye. De talán nagyobb részben a demokrácia kérdése is. A gyengébbek érdekérvényesítése közismerten gyenge. Általában is folyamatosan változnak mind a szükségletek, mind pedig ezek kielégítésének feltételei és módjai. A politika pedig hol talál megoldást e kérdésekre, hol új problémákat hoz létre. Ezért fontos a „hang”, a gyengébbeké is, meg azoké is, akik az ő szavukat vagy a közös érdekek szavát hangosítják. Ám – mondja Sen – „a globális tőkés intézmények határozottan jobban kedvelik a rendezett autokráciát a demokratikus kormányzás vitatkozó-ellentmondásos politikájánál és az emberi jogok aktivista használatánál”. Ez azonban nemcsak a globális tőkés intézményekre igaz, hanem egyes kormányokra, így a mienkre is.

E kötet egésze végül is kettős célt igyekszik szolgálni. Az egyik az, hogy a szociálpolitika szakszerűbbé és humánusabbá váljon, a másik pedig, hogy minden politika – így a szociálpolitika is – elismerje és elfogadja a „választási demokrácián” túl a „részt vevő demokrácia” elveit és gyakorlatát is. Az érvek a körülményekkel változnak. A célok azonban folyamatosan érvényesek, és mind érvényesebbeknek tűnnek. Remélem, hogy a könyv mindezt segít igazolni. Akkor pedig minden hiányosságával együtt mégis vállalható.

2000 nyarán

*Ferge Zsuzsa*

## *Köszönetnyilvánítás*

Köszönöm a Budapest Bank Budapestért Alapítványnak, hogy támogatta a kötet megjelentetését. Az egyes kutatásokhoz az évek során segítséget nyújtott az OTKA T002141. és T018535. számú hozzájárulása, az OKTK Kollégiuma által támogatott 586/VI. számú kutatási hozzájárulás, továbbá – főként a civil jelentések elkészítéséhez -a Soros Alapítvány és az Althus RT. támogatása. A bécsi Institut für die Wissenschaften von Menschen intézetnek köszönöm az ott töltött két félévet (1994, 1997), amikor módom volt nyugodtan dolgozni.

Legnagyobb köszönettel kollégáimnak és barátaimnak tartozom. Az ELTE Szociálpolitika Tanszék dolgozói – kötelezettségek átvállalásával és néhány anyag megvitatásával – sokat segítettek. Tausz Katalinnak külön szeretném megköszönni baráti gesztusait és azt, hogy számtalan terhes egyetemi kötelezettséget kérés nélkül vállalt át. Nyilas Mihály a kötet tanulmányainak rendezésében segített. Adrian Sinfield, Abram de Swaan, S. M. Miller szinte minden (angolul is megírt) anyaghoz számtalan bíráló észrevételt tett, amelyeket sokban hasznosítani tudtam. Különös hálával tartozom Sík Júliának, a kötet értő és kritikus szerkesztőjének a mutatók készítéséért.

I. rész  
ELMÉLETI KERETEK

# 1.

## ÉS MI LESZ, HA NEM LESZ?

### Az állam és a civilizációs folyamat<sup>6</sup>

Az állam „oly lény, melyet nem lehet szeretni” – írta Eötvös József (1902, 85. o.). Azt hiszem, hogy azok többsége, akik az állam körüli mai szenvedélyes vitákban részt vesznek, ebben egyetértenek. Én biztosan. Mégis – a Nozicknál is anarchistább anarchisták kivételével – senki nem gondol a megszüntetésére. A különbség nem az állam iránti érzelmekben vagy szükségességének elismerésében van, hanem abban, hogy ha kell, akkor mikor, miért, mire kell, és egyáltalán, kiváltható-e valami mással?

Az állam körüli gyakori ideologikus érvelésről szeretnék ezúttal történetibb és szociologikusabb közelítésre áttérni, noha az értékmentességet, amelyben nem hiszek, nem szavatolhatom. Igaz, az új közelítés még nem kész. Inkább példákkal illusztrált hipotézisek sorozata egy még (remélem) majdan kidolgozandó munkához.

A gondolatmenet váza, egyben a tanulmány összefoglalása a következő:<sup>7</sup> Nyugat-Európában az állam, ezen belül a jóléti rendszerek nagy szerepet játszottak a (modern) civilizációs folyamat felerősödésében, az egész társadalomra való kiterjedésében. Ez a folyamat Közép-Kelet-Európában is zajlott, ha sok tekintetben más módon és ütemben is. A hatás kiszélesedése az utolsó évtizedekben a korábbinál markánsabb, bár a nyugat-európainál sokkal problematikusabb volt. Az állam mai visszavonulása – Keleten és Nyugaton egyaránt – jelentősnek tűnik, kivált azokon a területeken, amelyeknek jelentős a potenciális civilizációs hatása. Ha ez igaz, félok, hogy bekövetkezik egy (valószínűleg súlyos következményekkel járó) decivilizációs folyamat. A tanulmány „előtanulmány”-jellegéből sok minden következik. Minden vitatható benne, első renden maguk a fogalmak. Ha sikerül a munkát folytatnom, megkísérlem tisztázni: mi köze egymáshoz civilizációnak, humanizálódásnak, modernizációnak, kultúrának – s miért épp a civilizációt választottam kulcsfogalomnak. Egyelőre csak két indokot hoznék föl mentségemre. Egyrészt a gondolatrendszer Elias és Swaan munkáihoz kapcsolódik legközvetlenebbül, s ők civilizációról beszélnek. Másrészt, ha fennáll a mai világrendszer megrogy-gyanásának vagy épp összeomlásának a veszélye, ez talán dinamikájában jobban értelmezhető decivilizációs vagy dehumanizációs, mint demodernizációs folyamatként. A „modernizáció” kifejezés annyiban jobb lenne, hogy az legalább biztosan volt – a civilizálódás és a humanizálódás pedig talán csak illúziók.<sup>8</sup> Nekem azonban így is tetszenek... A másik

---

<sup>6</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: És mi lesz, ha nem lesz? Az állam és a civilizációs folyamat. In Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László (szerk.): *Es mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a század végén*. Helikon-Korridor, Budapest, 1997.

<sup>7</sup> Ha végig akarnám dokumentálni, hogy ki mindenki gondolataiból tanultam vagy ollóztam, rámenne a terjedelem egésze. Gondolatmenetemre (én legalábbis ezt szeretném hinni) legjobban Swaan, rajta keresztül is Elias szociologikus történetfelfogása és Bourdieu szociológiaértelmezése és fogalmi rendszere hatottak. Mindezen elemek értelmezése persze lehet téves vagy önkényes.

<sup>8</sup> A civilizáció tagadásának egyik fontos elméleti alapja a mindig létező, ma különös erővel feléledő szociáldarwinizmus. Egyik legújabb képviselője szerint „Az emberi természet változatlan. *Az emberi viselkedés nem alakult át sem hirtelen, sem fokozatosan* az emberi civilizáció egész története során, hogy az utolsó generációkról már ne is beszéljünk. [...] Az emberiség hajtóereje ma is az, ami mindig is az élet hajtóereje volt – a túlélés mindent legyűrő vágya, s az a vágy, hogy az étellel összefüggő anyagi kielégülések maximumát élvezzük” (Snooks, 1996, 165. o.). *Genetikai* kondicionáltságunk miatt lehetetlen a változás: „Bontsátok le a modern társadalom védőkorlátait, tegyétek láthatóvá a felszínhez mindig közel levő meztelen versenyt, és figyeljétek meg, hogyan reagálnak erre normális társadalmak: agresszív, sőt brutálisan erőszakos módon fogják megkísérelni megvédeni anyagi életfeltételeiket. A korai 1990-es évek Kelet-Európája szomorú bizonyítéka ennek az érvrendszernek”

óriási probléma a tanulmány Európa-központúsága. Manapság szinte lehetetlen függetlenedni a globalizációs folyamat fényeitől és következményeitől (s ezekre olykor utalok is majd). A központban mégis Európa áll (hogy egy, két vagy több Európa, még ez is kérdés), és a többi létező civilizációról nem lesz szó. A tanulmány már így is túl sokat markol. Valahol el kellett kezdeni a gombolyag felbontását, s Európa – a globalizálódás ellenére – ma is fontos, létező tény.

### *A 20. századi modern „jóléti állam” háttere*

Nagyjából elfogadott nézet, hogy az állam szerepe Európában az utolsó három-négy évszázadban a kapitalizmus térhódításával együtt növekedett. A vizsgálatot végző történész szemléletétől függően a folyamat magyarázható gazdasági, politikai-hatalmi, szellemi stb. tényezőkkel. Itt csupán a modern európai állam változásának egyetlen vonatkozásával, a „közjó” szempontjából vállalt szerepével foglalkozom – ami egyébként csak részben azonos a „jóléti állam” szokásosan értelmezett szerepével. A változások megértéséhez hozzásegít, ha felidézzük az egyik elterjedt szociálpolitikai korszakbeosztást.

Első lépésben elkülöníthető két szakasz. Az első szakasz a szociálpolitika „előtörténete”, az a néhány ezer év, amikor ugyan sok minden történt a „másikért”, de többnyire úgy, hogy nem lépett közbe az intézményesült állam (vagy politika). A második szakasz az utóbbi 300-400 év, amikor a modern állam ez ügyben elkezdett aktivizálódni. Minthogy mindig kell egy kályha, amitől elindulunk, a szokásos szociálpolitikai induló dátum 1601, amikor a legkorábban kapitalizálódó országban, Angliában törvénybe iktatták Erzsébet 43. törvényét a szegények megsegítéséről (Act for the Relief of the Poor), az első elhíresült szegénytörvényt. A startpisztoly persze országunként más-más pillanatban dördült el.<sup>9</sup>

A második lépés az utolsó, összesen alig 400 évnyi szakaszon belül további három alkorszak elkülönítése. Az első 250 év még a szegénypolitika korszaka, amikor az állam tevékenysége főleg a szegények kordában tartására irányult, amikor még főként fegyelmezett és büntetett, azaz dologházakkal, a munkakerülőnek tartott munkanélküliek tömeges akasztásával vagy gályára küldésével legalább annyira volt rendőri, mint segítő. A múlt század utolsó harmadától kezdett az állam tevékenysége a munkásságra kiterjedni (a gyári törvényektől a társadalombiztosításig), s a második világháború után, az utolsó 50 évben vált mindenkinek szóló közpolitikává, azaz voltaképpen politikává. Így lett az állam a közjólét fő letéteményesévé. A három korszak elkülönítése arra épül, hogy az állam növekedése jelentős funkcióváltozásokkal, illetve funkciógyarapodásokkal ment végbe, azaz a leírás valami magyarázatfélélt is sugall. A továbbiakban ezt az időszakot, Európa utolsó néhány évszázadát vizsgálok közelebbről, bár olykor jóval régebbre visszanyúló folyamatokra is utalnom kell.

#### **A társadalom sűrűsödése**

A végtelen bonyolultságú történet egyik kibontható szála (mellesleg a Durkheim-iskola egyik központi témája) az, hogy az utolsó két-három évszázad a társadalom „sűrűsödésének” időszaka a szó roppant sok értelmében. E sűrűsödések általában összefüggnek a kapitalista típusú gazdasági növekedéssel, a legváltozatosabb oda-vissza-csatolási folyamatok révén. Több lett a többletermék; (emiatt is) rohamosan nőni kezdett a népesség, amely növekedéshez aztán hozzájárult az életkor hosszabbodása, a halálozási arányok javulása -amit megint a technikai fejlődés, a higiéniai viszonyok javulása, az élelmiszerek kereskedelme és

---

(uo., 174. o.).

<sup>9</sup> Gombár Csaba pompás kis bécsi jegyzetében II. Józsefben találja meg a modernizáló korszakváltás kulcsfiguráját, s ez nagyjából összhangban van az osztrákok saját szociálpolitikai korszakolásával (Gombár, 1996).

ezzel jobb elérhetősége tettek lehetővé; a technikai fejlődéssel exponenciálisan szaporodtak a specializációval kapcsolatos szervezeti-intézményi önállósodások, amelyek a piaci kapcsolatok általánosodása révén is a szerződéses kapcsolatok sűrű hálóját hozták létre; sűrűsödtek a kommunikációs csatornák – utak, közlekedés, média – a mai napig, amikor a földi és légi utak lassan betöltik a teret, az elektronikus információtömeg, benne a „repülő pénzpiac” pedig az étert és így tovább.

A történet ismerős, de ritkán gondoljuk végig, mit is jelent az, hogy a Föld népességszáma, mondjuk, a Római Birodalom idején negyedmilliárd lehetett, Amerika felfedezésekor félmilliárd, a 19. század közepén 1 milliárd, 1900-ban 1,6 milliárd, 1930-ban 2 milliárd, ma 5,4 milliárd. És csak Európát nézve, mit is jelenthet az, hogy 1000 és 1800 között a népessége (sokféle hullámzással, járványokkal, háborúkkal, ki- és bevándorlásokkal) 40 milliőről mintegy 150 millióra nőtt, majd 1850-ben 270, 1900-ban 400, 1950-ben 530 millió volt? És ezen belül a százezer fő feletti nagyvárosokban élők aránya csak 1850 és 1980 között például Franciaországban 5-ről 28 százalékra, Magyarországon 1-ről 29 százalékra, Dániában 9-ről 38 százalékra, Angliában 22-ről 71 százalékra nőtt,<sup>10</sup> Belgium pedig szinte egyetlen konurbáció? Hogyan tud egymás mellett élni ilyen tömegű ember? És hogyan tud együtt létezni az ezernyi különböző típusú, elképzelhetetlen mennyiségű kapcsolattömeg? Vagy másként, hogyan kezelhető az, amit a történeti szociológia „az »emberi egymásrautaltság« láncolatainak szélesedéséről és elmélyüléséről, intenzitásának és extenzitásának növekedéséről”, a kölcsönös függőségek általánossá válásáról mond (Swaan, 1988, 2. o. és másutt)?

Ebben a közelítésben számunkra most az a lényeges, hogy *minél több „másikkal” kell kapcsolatba lépnem, és minél többféle ilyen kapcsolat van, annál nagyobb a kapcsolati hálóok összekuszálódásának, megzavarodásának, esetleg szándékos megzavarásának az esélye, s az ilyesmivel járó károknak a veszélye.* A piaci automatizmusok mint osztársadalmi „rendfenntartók” e célra már csak azért is elégtelenek, mert maguk is a „probléma” részei. A viszonyok olyan szabályozására van szükség, amelyek segítenek a zavarok elhárításában vagy megelőzésében. A történet központi szereplője ebből a nézetből aligha lehet más, mint a „hatalom”, bármit jelentsen is ez különböző pillanatokban és helyszíneken.

A középkorban (hogy régebbre ne menjünk vissza) az együttélés szabályozására elég volt előbb a háztartásfő vagy a földesúr hatalma a hozzá tartozó „alattvalók” felett, illetve kialakultak a lokalitás (falu, város vagy egyházközség) hatalmi testületei. A történet e metszetében a nagyító azt mutatja meg, hogy ahogyan szélesedtek az egymásrautaltság körei és sűrűsödtek a köztük lévő kapcsolatok, úgy *csúsztak egyre följebb* a szabályozó „hatalmi központok”.

A középkor derekán valódi központosított rendezést még viszonylag kevés ügy igényelt, s ezek egy része már sokkal korábban „felcsúszott”. Eddigi irodalmi bókászásaim nyomán úgy látom (a súlyos tévedés kockázatát fenntartva), hogy a legkorábbi, szinte folyamatosan fennmaradó állami funkció a *pénzverés*, pontosabban a *fémérmék értékének szavatolása* volt. A könnyen hordozható csereeszköz igen korán és egyre inkább a gazdasági élet alapeszköze lett, de szavatolt értékűnek kellett lennie. A garanciális szerep idestova 2500 éve (Kis-Azsiában) ráruházódott az (elő)államra<sup>11</sup> (Galbraith, 1975). Azután pedig több-kevesebb – de ritkán éles vagy tartós – töréssel,

---

<sup>10</sup> Mindezek az adatok nyilván számos helyen megtalálhatók. A népességre vonatkozóakat a *Columbia Encyclopaedia* legújabb kiadásából, a városodásra vonatkozóakat a *Handbuch* köteteiből (4. köt., 56. o.; 5. köt., 12., 42. o.; 6. köt., 12., 18., 54. o.) szedtem össze. Ugyanakkor megbízhatóságuk nagyjából a XVIII. századig roppant kétséges, amire Braudel (például 1986) gyakorta figyelmeztet, és ami a *Handbuchban* közzétett eltérő becslésekből kiderül.

<sup>11</sup> Gombár Csaba államról való „merengéseinek” érdekes hozadéka az „elő-állam” és az „állam” radikális megkülönböztetése. Nem vagyok benne biztos, hogy teljesen igaza van: néhány ókori, például a Római Birodalom „formáltsága” – felületes ismereteim szerint – túl sokban hasonlít a

konfliktussal ott is maradt, sőt ma is csak bizonyos összefüggésekben kérdőjeleződik meg. Valóban elgondolkoztató, hogy milyen ritkán és milyen kevés agresszivitással válik egyáltalán reflexió tárgyává ez az ősi (elő)-államilag monopolizált funkció. Az anarchisták államellenes hevületükben valószínűleg sosem gondolták végig azt, hogy, mondjuk, só nélkül nem lehet élni, a sót pedig ma már se rabolni, se marhára cserélni nem lehet, csak pénzért vásárolni. Ugyanakkor az államba vetett fantasztikus bizalom jele, hogy (ritka zavaros időktől eltekintve) fizetőeszközként még az anarchista is elfogadja az „értéktelen” fémdarabokat és papírfecniket is, ha állami garanciát vél mögöttük, jóllehet már rég nem ellenértékei – aranyban-ezüstben-rézben – a rájuk írt névértéknek.

A többi „közügy” is fokozatosan vált azzá, többnyire annak függvényében, ahogyan a korábbi hatalmi centrumok, elsősorban az egyház, a városok, az arisztokrácia (alkalmasint oligarchiák) és a „fejedelem” közti harcok alakultak. E harcok más és más korokban jutottak – legalább időleges – nyugvópontra. Az együttéléshez minimálisan szükséges *törvényhozás* dolgában az egyház és a fejedelem közti *nyílt küzdelem* valahol az investitúraharc idején érkezett fordulóponthoz. A Canossa-járás után ismeri el az egyház a fejedelem – továbbra is vitatott kiterjedésű és jogosultságú – autoritását világi ügyekben, de sokféle korláttal, rugalmas határokkal (Badie, 1987). A *nyomorral és szenvedéssel* kapcsolatos zavarok felelőse vita nélkül az egyház maradt még további jó 300-500 évig. Az egyház monopolisztikus és nem támadott szerepe a lelkek feletti uralomban, a *szimbolikus erőszak* gyakorlásában ennél is tovább tartott, jóval túlnyúlt a modern állam kialakulásán. Ez a monopólium (legalábbis a szocializációs folyamatban) előbb az egyházak közötti harc tétjévé vált (Swaan, 1988), de ahogy a társadalom szekularizálódott, úgy maradt tér egy vagy több „nevető harmadik” számára. A „*legitim*” *erőszak alkalmazási joga* külső és belső konfliktusok esetén, s ezzel az *adószedés monopolisztikus joga* is állandó harc tétje volt az arisztokrácia, az állam, alkalmasint a városok és csökkenő mértékben az egyház között.

Ha ma szinte ezzel az egy vagy két joggal definiáljuk az államot,<sup>12</sup> akkor lehet, hogy valóban ez a határvonal az „előállam” és a modern állam között.

Mindenesetre fokozatosan úgy szaporodtak a „helyközi” kapcsolatok, hogy az ügyek egyértelműbb szabályozása vált szükségessé, egy sor újabb megoldandó problémával együtt. A közügyek, például az adóztatás intézése lehetetlen volt a számtalan helyi dialektussal (Swaan, 1988). Ha a falvak lakói egymást, az adószedő a falvak népét nem értette, nélkülözhetetlenné vált a közös nyelv. Ezenközben nőtt az írásbeliség fontossága is. Igaz, igen sok erő állt ellen az „alsó osztályok” oktatásának (mert legalább annyira félték az olcsó, tanulatlan munkaerő elvesztésétől, mint a több tudás alapján föltehető új kérdésektől). Mégis, a pénzhasználatba való bekapcsolódáshoz, az egyre bővülő bürokrácia követelményeinek való megfeleléshez, bizonyos gyári utasítások követéséhez az írástudás általánosodása mind fontosabbá vált. A szükséglet természetéből szinte természetesen következett, hogy az elemi oktatás legalább a szegényeknél közfelelősség legyen. A továbbiakban azonban a gazdaság és a bürokrácia működtetése, illetve a nemzetállam erősítésének igénye a közép- és felső osztályoknak is érdekévé tette közös normák és „kódok” átadását. Így a 19. század végére, de legkésőbb e század első évtizedeire Európa-szerte általánossá vált az ingyenes és többé-kevésbé egységes, de legalábbis közös tantervet használó elemi oktatás – jelentős részben közpénzekből.

Nem kevésbé érdekes az utak ügye (amely egyébként szokásosan nem számít a „jóléti állam” illetékességébe.) Az utak építése vagy rendben tartása a középkorban a város vagy földesúr dolga volt, de ki-ki saját magának dolgozott. Így elsősorban a városon (birtokon) belülre és a közvetlen környékkel való kereskedelem biztosítására figyeltek. A helyközi utaknak nem volt, nem is lehetett gazdájuk, már csak a később még említendő „potyautas-

---

modern államhoz, s így talán nem indokolt az éles megkülönböztetés. Lehet, hogy inkább sokszálú folyamatról van szó. Ugyanakkor Gombár új fogalma elég sokatmondó ahhoz, hogy alkalmazása sokféle magyarázkodást elkerülhetővé tegyen hosszabb folyamatok vizsgálatánál.

<sup>12</sup> Eliásnál e két monopóliumon, Tillynél csak az erőszak-monopóliumon van a hangsúly.

probléma” miatt sem. A közlekedés-kereskedelem sűrűsödésével azonban a szükséglet kiáltóvá vált. Más szereplő hiányában az útépités- és karbantartás ismét az államra hárult, amúgy szinte megoldhatatlan terhet róva rá (Braudel, 1986, 246-250. o.). Az utak *használata* azonban ezzel a lépéssel automatikusan nem oldódott meg. A mind tömegesebbé váló forgalom mellett a központi szabályozás és erőszak (ellenőrzés, büntetés) nélkülözhetetlenné vált. Először belépett „a polgárok megrendszabályozása a többiek védelme érdekében” (Hill, 1976, 33-34. o.), például a bal, illetve jobb oldali közlekedési előírásokkal, sebességkorlátozásokkal. Ezt követték az önvédelmi szabályok (például biztonsági öv, bukósisak), majd a környezet védelmét szolgálók (például karburátor, környezetvédő üzemanyag stb.).

A gyáripar terjedése, a munkásélet tömegessé válása és mellesleg a társadalom fokozódó piacositása, monetarizálása újabb kihívások sorát jelentette. A gyári törvények még csak a társadalmi folytonosságot akarták megvédeni: ha a gyerekek és a nők a gyárakban elsatnyulnak vagy elpusztulnak, mi lesz holnap? Lassan azonban szélesedett a gyári törvények tárgyköre, s a múlt század utolsó harmadától fokozatosan terjedni kezdett az új kockázatokat államilag kezelő rendszer, a társadalombiztosítás (amelyre több összefüggésben visszatérek).

Végül is – hosszú, nehéz, gyakran véres harcok során – átfogó hatalmi központtá vagy központi hatalommá a 18., és még inkább a 19. század folyamán a lassan kialakuló nemzetállam vált, megszerezvén a kollektívára rákényszeríthető jogalkotás és a jogalkalmazáshoz szükséges legitim erőszak legális és legitim monopóliumát. A történetnek még itt sem lett egészen vége. Egyfelől minden állami monopólium időről időre megkérdőjeleződik, ma – egyrészt a „posztmodern” civil társadalom, másrészt a globalizációval kiemelkedő új nemzetközi oligarchia hatására – erőteljesebben, mint valaha. Másfelől a globalizációs folyamat azt is jelenti, hogy „a hatalmi központok egyre följebb csúsznak, például a törzstől az államig. Ez a folyamat most globalizálódik ... (s ezzel növekszik az egyén tehetetlensége, beleszólási képtelensége abba, ami az emberiség csúcsein történik)” (Elias, 1991, 165. o.). Hogy valóban ki fog-e alakulni egy globális állam (és nem csak országok egy-egy csoportját összefogó, korlátozott hatalmú állam, amilyen például az Európai Unió) – erről számos, egymásnak ellentmondó feltételezés él. Egyelőre úgy tűnik, hogy a nemzetállami keretek között működő erőtereknek, amelyben a sokfunkciójú állam, a piac és a civil társadalom valamilyen egyensúlyban tartották egymást, a globális szinten nincs hatékony megfelelője. A „nemzetközi állam”, az ENSZ létezik, de hiányoznak azok az elemek, amelyek a nemzetállam „hatalmát” alátámasztották – például az erőszak-monopólium vagy az adószedés képessége (hogy monopóliumról ne is beszéljünk).<sup>13</sup> Van néhány nemzetközi civil mozgalom is, de nincsenek sem valóságos tárgyalópartnereik, sem olyan eszközeik, például demonstrációk vagy sztrájkok lehetősége, amelyek szokásosan a nemzeti civil mozgalmak erejét biztosítják.

### **Hierarchiák sokasodása – élitek és kiszorulók**

A történet másik metszete az, hogy ugyanezen szűkebb és tágabb társadalmakon belül a viszonyok differenciálódtak. E differenciálódás leírható a funkcionalista harmónia nyelvén, mint a specializálódó tevékenységek funkcionális elkülönülése és összekapcsolódása, a

---

<sup>13</sup> Természetesen harc is folyik a nemzetállami és nemzetközi piaci érdekek között. „Könnyű megmagyarázni, miért vonakodnak a nemzetállamok attól, hogy nemzetközi testületeknek engedjenek át olyan hatalmat, amely a mai átstrukturálódás! folyamatokat vezényli. E hatalomátengedés hiányában viszont a piaci erők vannak uralmon, amelyek meg óhajtják fegyelmezni azokat a nemzetállamokat, amelyek nemzeti hatalmi eszközeikhez ragaszkodnak. Ha a kormányok képtelenek a nemzeti érdekek fölé emelkedni, a piac győz” (Boyer-Drache, 1996, 7. o.).



társadalmi munkamegosztás bonyolódásával kialakuló durkheimi „organikus szolidaritás” világa. Az idill azonban csak addig tart, amíg nem nézünk ki abba a való világba, amelyikben egymás mellett léteznek paloták, úri lakok, túlszűfolt nyomortanyák és dologházak, pompában élők és szélre vetett csavargók – illetve ezek koronként változó, de hasonló hierarchikus pozíciók rendszerét formáló megfelelői.

Az egymástól elváló erőtereken, „mezőkön” belül (Bourdieu, 1975, 1978) a finomabb megkülönböztetések újabb és újabb hierarchiákat alakítanak ki, minden mezőben létrehozva a domináltak és a domináltak, s egyben a belül lévők és a kívül rekedők közötti viszonyokat. A harcok tétje az egyes mezőkre jellemző tőke, a véges források kisajátítása, vagy a nem is véges források – szimbólumok, információk, legitimitás elismert megkülönböztetések – monopolizása, másoknak e forrásokból vagy disztinkciókból való kizárása, illetve a domináló vagy *elitpozíciók* megszerzése. A mindenkori nyertesek lesznek az úgynevezett elitek egy-egy mezőben. Ők azonban egymással is állandó harcban állnak, a dominancia változó viszonyait hozva létre a mezők és azok elitjei között. Például a politikai hatalmi és a gazdasági elit közti viszonyok mindig forgandóak voltak. Az állam főhatalmi jellege (szupremáciája) az utolsó évtizedekben kezdett olyan erősnek és tartósnak látszani még a nem totális rendszerekben is, hogy Bourdieu külön ezt magyarázandó kategóriaként vezeti be a „specifikusan állami tőke” fogalmát, amely a különböző tőketípusok egyidejű koncentrációjából és összehatásából kibontakozó, különleges (állami) hatalmat biztosító „meta-tőke” (Bourdieu-Wacquant, 1992, 114. o.). Legújabbban viszont a gazdasági elit olyan szupremáciája látszik kialakulni, amely a nemzetállami politikai eliteket is uralni képes. Igaz, e dominancia egyelőre gyakorta szövetségnek álcázza magát, mindkét fél érdekének megfelelően. A többi mező elitje, például a kulturális, ezen belül az irodalmi vagy művészi elit az előző kettőhöz képest bizonyos mértékig mindig alárendelt helyzetű volt – ha épp nem kooptálták. Ez az alárendeltség a globalizálással valószínűleg nő.

A társadalmi dinamikát ebben a közelítésben egyrészt a mezőkön belüli, másrészt a mezők közötti hierarchizálásra, illetve a másik fölötti uralom megszerzésére irányuló törekvések táplálják. Az ezekben a küzdelmekben vagy „játékokban” való részvétel azonban már feltételezi azt, hogy a játéktér (mező) valamilyen tét körül kialakul, s hogy *a játékba belépőnek van valamilyen tőkéje, felkészültsége, azaz – és ez alapkérdés – hogy valamilyen eséllyel hatalommal hatalmat tud szembeállítani, még ha végül veszítő lesz is.*

*A mezőkön belüli harc mellett a forrásokért való küzdelem az egész társadalom szintjén a megélhetésért való küzdelmet jelenti* – esélyes csoportokkal és olyan tömegekkel, amelyek nagyon kevés vagy semmilyen eszközzel, tőkével nem rendelkeznek ahhoz, hogy (bármelyik mezőben) a siker reményével induljanak. A tét számukra az, hogy a *lent maradás a gazdasági, politikai, kulturális kisémmizés (vagy megfosztás) milyen szintjét-mértékét-formáját fogja jelenteni.* Ha a végletes kisémmizést (valamilyen hatékony ortodoxiával, mint amilyen például a keresztény tanítás a szegénységről) sikerül az érintettekkel elfogadtatni, és ha az állapotuk úgy elszigetelhető, hogy a többiek nem zavarja vagy fenyegeti,<sup>14</sup> akkor a társadalmi dinamika ezen a szintéren sokáig lefojtható. Az európai premodernitásban és modernitásban azonban más volt a helyzet. A sorselfogadást erénynek, a hierarchiákat természetesnek tartó keresztény ortodoxia hatása meggyengült. A társadalmi sűrűsödés és a helyváltoztatás lehetősége miatt a kisémmizettek egy része szem elé került, sőt, a nagyobb városokban közeli szomszédává vált. Már a láthatóvá válásuk is zavarhatta a felvilágosodással érzékenyebbé váló lelkeket (Mollat, 1978). Nagyobb baj volt azonban, hogy veszélyessé váltak.

---

<sup>14</sup> Ezért jó metafora az „érinthetetlenek” kifejezés, amely a fizikai távolságot összekapcsolja a társadalmival.

### A veszélyes és veszélyeztető szegények

A történet harmadik szála éppen az, hogy a sűrűsödéssel és a differenciálódással, s az ezekkel egyidejűleg növekvő nyomorúsággal miért volt egyre inkább *muszáj* a másik létét tudomásul venni. Az egyik ok, hogy a nyomorultak *veszélyessé* váltak. A nincstelen csavargó vagy éhen hal, vagy rabol, s ha teheti, inkább nem hal éhen. Ha a nincstelenek még bandába is szerveződnek, akkor a lassan halmozódó, de a magán-erőszakszervezeteivel már nem védett gazdagságot, a bővülő kereskedelmi kapcsolatokat fenyegetik. Az egyházak – vagyonukat és hatásukat veszítve – már nem voltak képesek őket semlegesíteni; a feudalizmus gyengülésével-elmúltával pedig a feudális urak sem funkcionáltak többé mint a jobbágyaikért felelős paternalista „gazdák”; családi kötelekei pedig a csavargónak szinte definíciószerűen nincsenek. A „civil” társadalom gazdagabbjainak jótékonyága enyhíthetett valamit, de – túl azon, hogy esetleges volt – Swaan szellemes fejtegetései szerint a „potyautas-probléma” miatt senki nem vállalta föl egyénileg a megoldást. (Én eltartom a nyomorultat, de ezzel a másik jómódú polgár is profitál az általam megfinanszírozott biztonságból.) Más szereplő nem lévén, de erős szükséglet igen, a nyomorenyhítés letéteményese – közpénzekből fedezett segélyekkel – a helyi, s még inkább a központi állam lett (Castel, 1995b; Geremek, 1987; Swaan, 1988).

A városi tömegnyomor pedig – még kordában tartott szegényekkel is – veszélyeket hordozott, *veszélyeztető* volt (Chevalier, 1958). A járványok (elsősorban a kolera, amely Swaan szerint parabolisztikusan mutatja meg, hogy milyen „externáliákkal” jár a nyomor) továbbterjedtek a szegénynegyed határain. Megint csak nem volt egyéni válasz, mert a legtávolabbi villanegyed sem lehetett elég távol, s az egyénileg megfinanszírozott csatornára ismét sok „potyautas” rákaphatott. Csatornázni kellett, vízvezeték kellett, közegészségügyi szolgálat is kellett – és megint nem volt más lehetséges megbízott, mint az adószedésre képes állam. Ugyanezen okokból javítottak némiképp a nyomor centrumát jelentő lakáshelyzetén is, hiszen a nyomorúsággal járó promiszkuitás sértette a változóban lévő civilizációs normákat. Az állam tevékenysége az előbbieket miatt – legalábbis a közegészség ügyében – akkor lehetett hatékony, ha mindenkit átfogott, ha kollektív volt.

A tradicionális veszélyes és veszélyeztető szegényekhez képest új, vagy legalábbis új formában jelentkező feszültség- és nyomorforrást jelentett a bér munkásság kialakulása, illetve terjedése. A bér munkáslét egy sor új egzisztenciális bizonytalansággal, ha úgy tetszik, kockázattal<sup>15</sup> járt együtt. Az új technikával sűrűsödő és súlyosbodó balesetek a család egészére végzetesek lehettek, de a betegség, a kiszámíthatatlan munkanélküliség is tragikus következményekkel járhatott. A munkából kiöregedés az idős kort fenyegetővé tette. Mindezekben a bajokban a régi önszolgálati egyletek egyre kevesebbet tudtak nyújtani (Hatzfeld, 1971; Swaan, 1988; Petrák, 1978). Ha a „kockázat” bekövetkezett, a régi típusú nyomor jelent meg. A munkásszegénység veszélyeztető jellegét azonban a korábbiakhoz képest a munkások szerveződése felerősítette. Hogy hogyan vált erre a legtöbb európai országban válasszá a társadalmi biztonság intézményrendszere, ezen belül a társadalombiztosítás a balesettől a nyugdíjig, majd később – az első világháború vagy a nagy válság hatására – munkanélküli-ellátásig, ez gyakran megírt fejezete a társadalomtörténetnek (az előbbieket és Rimlinger, 1974; Flora-Heidenheimer, 1981 stb.). De a kockázatok kezelése legalább annyira érdeke volt munkáltatóknak és az államnak, mint a munkásoknak, ha el akarják kerülni a nyomor bővített újratermelését és az ezzel, illetve a munkásszervezkedéssel járó társadalmi veszélyeket. Az állami beavatkozás nyugtató-fegyelmező funkciójáról cinikus egyértelműséggel árulkodik

---

<sup>15</sup> A probléma a *létbizonytalanság* volt, minden kiszámíthatatlanságával. A kezelésére rendelkezésre álló eszköz a *biztosítás* volt, amely viszont nem a *biztonságra*, hanem csak a formálisan kiszámítható *kockázatokra* adott válasz. [Robinson (1972, 4. o.) Keynes alapján idézi Knight mondását: Felejtkezz el a bizonytalanságról – a kockázat kiszámítható!]

Bismarck hírhedt-híres társadalmi olajcseppje. Az előbbi, dióhéjban elmesélt történetek szerint a modern állam legváltozatosabb „szociális funkciókat” – a segélyezést, a munkakörülmények szabályozását, az egészségügyet, a lakásügyet, az oktatást, a társadalombiztosítást – voltaképpen kényszerből vállalta fel, többnyire az erősebb csoportok veszélyérzetből fakadó nyomására. Az új funkciók fedezetéhez még adóval is hajlandók voltak hozzájárulni – bár a források zömét járulékok, közvetett és közvetlen adók formájában valószínűleg mindenkor a nagyobb tömeget jelentő „megsegítendő” érintettek fizették. Mindemellett az államnak egyre jobban elismert elemi érdeke volt saját fontosságának, saját hatalmának növelése – s ezt az előbbi funkciók révén minden oldal által elfogadottan tehette meg.

Az állam korai és lassan szélesedő szociális funkcióinak természetéből hipotetikusán az is következik, hogy az így létrejövő intézmények elég „szegényes” színvonalúak lehettek. Aligha található ilyen társadalmi érdek vagy indok, amelynek hatására jó színvonalú segélyek vagy közkórházak jöhettek volna létre. S noha az ilyen tartalmú dokumentáció történetileg hézagos (vagy legalábbis még nem volt időm áttekinteni, hogy hol, mikor és miért épültek szép és ó népkórházak vagy népkórházak, hol vált tisztességes színvonalúvá a csak szegényeknek vagy csak munkásoknak nyújtott pénzellátás), eddigi ismereteim alapján annyit meg merek kockáztatni, hogy a *csak szegények, csak munkások számára létesült jó színvonalú intézmények fehér hollónyi gyakoriságúak lehettek*, s akkor is valamilyen civil erőt – egy-egy kiemelkedően áldozatkész és erős akaratú emberbarátot, egy-egy progresszív jótékony szervezetet – sejtethünk az intézmény mögött.

Megjegyzem, hogy egy sor – elvileg – mindenki számára nyitott állami intézményre mindez nem igaz: a jó minőségű közszolgáltatás már a 19. században is sok „civilizált” ország sajátja volt. Viszont többségüket – postát és múzeumot, vízvezetékét és állami bankot, közparkot és állami egyetemet – jóval többet használta a népesség felső 30-50, mint az alsó 50-70 százaléka. Sőt, ha megfordult a használat struktúrája, mint, mondjuk, a New York-i földalattinál, szegényletessé vált a színvonal is. Általánosabban szólva, a színvonal romlása-javulása és az intézmény használóinak társadalmi összetétele között visszacsatolósos dinamikus kölcsönhatás van.

Egy kicsit nagyobb dióhéjba az is beleférne, hogy mi volt mindebben a szerepe a leginkább érintetteknek, például a munkások lassan megjelenő szerveződéseinek, vagy a progresszív gondolkodóknak.<sup>16</sup> A történet folytatása pedig az lenne, hogy mindazok az intézmények, amelyek először csak a szegényeknek, majd csak a munkásságnak szóltak, hogyan, milyen érdekek hatására kezdtek mindenkire kiterjedővé, az egész társadalmat átfogóvá, valóban kollektívává válni. Ez már – néhány skandináv ország kivételével – a jóléti állam második világháború utáni története (lásd például Baldwin, 1990).

Ez sem érdek- és harcmentes történet, de bizonyos értelemben az előzőnél békésebb – mert nagyon véres háborút követett. A háború hatására kikovácsolódott szolidaritások, az ezekre épülő, integráltság felé vivő hajlandóság (amihez hozzájárult a keleti „államszocializmus” kihívása, a szociáldemokraták és a kereszténydemokraták stabil kormányzati tényezővé válása, továbbá a társadalomtudományok révén terjedő gondolattömeg) létrehozták a 20. századi Európa sajátosságaként azt a jóléti államot,

---

<sup>16</sup> A haladó gondolat szerepét nem csak azért szeretném hangsúlyozni, mert igaznak tartom, és mert enélkül torz a történelem. Azért is, mert az a történetírás, amely végül is mindig és kizárólag csak az önös és számító érdekekkel magyarázza a történéseket, önpusztító az értelmiség szempontjából. Ha mindig mindent a hatalomért folyó harc nem ártatlan érdekeivel magyaráznak, akkor vagy önmagukra is ezt a logikát kell alkalmazniuk (megértve, hogy milyen beválthatatlan érdekek mozgatják őket), vagy be kell látniuk, hogy minden ágálásuk értelmetlen – s akkor előbb-utóbb fel kell hagyniuk a közügyekbe való beleszólással. Ugyanez igaz a civil szerveződésekre, és ezért nem lehet szerepüket eléggé hangsúlyozni. Az árnyalt elemzés azonban meghaladja e tanulmány kereteit.

amelyben már nem volt fehér holló a szép és jó óvoda vagy kórház, sem pedig a tisztas nyugalom, sőt még – ha csak néhány országban is – az elfogadható szintű segély sem.

A történet vége mindenképp az, hogy a szociális szférában is létrejönnek, kisebb nagyobb fokozatossággal és időeltolódással, a mindenkit átfogó, azaz *kollektív, kötelező, nemzeti intézmények* (Swaan, 1988). Ezek a piaci logikát némileg korlátozzák vagy korrigálják, az egyén kötelező felelősségvállalását e területeken kiegészítik, jelentős piaci kudarcok esetén pedig nagyrészt vagy egészen kiváltják a kollektíven, szolidarisztikusan szervezett felelősségvállalással (Barr, 1995; Boyer-Drache, 1996). Remélem, hogy nem sírbeszéd, amit mondok, de tagadhatatlan, hogy ezen intézmények hatására a nyugati társadalmak (leglábbis az én értékrendem szerint) egy kicsit jobbak lettek. Maradt persze szegénység, de a mértéke is, a foka is a korábbinál összehasonlíthatatlanul kevésbé volt veszélyes, veszélyeztető és szenvedést okozó. Valamennyire sikerült csökkenteni a fizikai és társadalmi életesélyek egyenlőtlenségeit, például azt a szakadékot szűkíteni, amely a szegénynek és gazdagnak, vagy a szegény és gazdag újszülött gyerekének kimért élettartam között feszült. És sikerült kezelhetővé tenni az emberi életet fenyegető, mérhetetlenül sok szorongást okozó bizonytalanságokat, legalábbis egyes kiszámítható és súlyos kockázatokat.

### *Mi történt eközben az emberekkel Nyugaton?*

#### **Civilizációs hatások**

A történet negyedik, csak mesterségesen önállósítható szálának lényege az, hogy az emberek nem egyszerűen elszenveték vagy elfogadták az előbbi – kollektív és kötelező – intézményeket, ahogyan azok először létrejöttek: egymással kölcsönhatásban változtak emberek, viszonyok, struktúrák és intézmények. Ezekről a változásokról is szól a civilizációs folyamat.

Elias munkásságára építve a vizsgálódás kiindulópontja az, hogy létezik egy, az egész Nyugatra érvényes és jellemző, a kora középkortól induló civilizációs trend, amelynek során megváltoztak a szokások, a társas együttlét „udvariasként”, civilizáltként elfogadott normái, a magatartások, az erkölcsök, az érzékenységek. A változások felülről, azaz az udvartól „csurogtak le”, hogy később mindenkit elérjenek, az egész társadalom önmagáról alkotott képének részévé váljanak – mindenekelőtt más, kevésbé vagy másként (rosszabbul) civilizált társadalmakkal szemben.

A változások sok mindent érintenek a legegyszerűbb életfunkcióktól – hogyan-mikor-mivel töröljünk orrot, mosakodjunk, hogyan-mikor-mivel-kivel együnk, éljünk szexuális életet – az egymás közti érintkezés formáin át a bonyolult mentális funkciókig. Egy sor generációkon át tanult magatartás vagy beállítódás beépül a személyiségbe, egy biztonságosan működő „felettes én”, a pszichikus habitus (Elias, 1987, 680. o.) részévé, külső kényszerből belső kényszerré, automatizmussá válik. Ez utóbbi személyiségvonásokból Elias a leggyakrabban az önkontrollt,<sup>17</sup> bizonyos összefüggésekben az önmegtartóztatást, a másokra és a tabukra való nagyobb figyelmet, a nagyobb rendezettség iránti igényt, a körültekintőbb, előrelátóbb magatartást emeli ki (Elias-Scotson, 1994, 15. o.), illetve azt, hogy a hirtelen késztetéseket (impulzusokat) egy belsővé váló hosszabb távú előrelátás követelményeinek vetik alá (Elias, 1987, 703. o. és másutt).

Az érzelmi háztartás változása szorosan hozzátartozik a képhez, s természetesen nem csak Eliásnál. Számos történész írja le azt a folyamatot, amit Elias az agresszivitás módosulásának

---

<sup>17</sup> A civilizáció önkontrollt növelő hatásának gondolata természetesen Freudra épül Eliásnál is, arra a gondolatra, hogy a szabadság a civilizáció előtti világban nagyobb volt, „a civilizáció fejlődésével fokozatosan korlátozódott, s az igazságosság azt követeli, hogy e korlátok mindenkire vonatkozzanak” (Freud, 1951, 53. o.).

nevez. Sok évszázadon át a kínzások, a végtag-, orr-, füllevegés, a kegyetlen nyilvános kivégzések örömet és kielégülést okoztak a kínzónak is, a nézőnek is (a változatos állatkínzásokról nem is beszélve). A későbbiekben a közérzékenység úgy változott, hogy ez a fajta gyönyör egy kisebbség perverzítésává vált.

A változás egy másik szála az individuum erősödése, ezzel a privát szféra és az ehhez tartozó intézmények átalakulása. Csupán egyetlen elemként idézem fel azt a folyamatot, ahogyan a nukleáris család mind szorosabb és érzelmibb közösséggé vált, együtt az „otthon” mint privát tér általánosodásával (Ariès, 1973). A privát tér, a magyarra nehezen fordítható *privacy* (szülők és gyerekek külön szobája, az egyén visszavonulási lehetősége és szükséglete) ugyancsak civilizációs elem, számtalan következménnyel.

Swaan későbbi (1990) könyvében a korábbinál részletesebben bont ki néhány civilizációs vonást, amelyek saját múltunk-jelenünk megértésénél különösen fontosak lehetnek. Új jelenségként jellemzi a társadalmi távolságok csökkenését nemek, generációk, feljebb- és alattvalók, főnökök és beosztottak között, valamint a látványos magamutogatással (self-aggrandizement) szembeni ellenszenvet. Mindez egyszerre jelent szabadságnövekedéseket és -csökkenéseket. Úgy véli, hogy a szabadosságok elszabadulása inkább csak a felület. Valójában a másikkal (cseléddelel, családtaggal, gyerekekkel) szembeni erőszak, illetve a másik (fogyatékkal élő, más színű, csúnya) lenézése, diszkriminálása egyre kevésbé elfogadott cselekedetek, amelyeket nagyon erős társadalmi kényszerek vesznek körül. Korábban tilos és titkolt beállítottóságok (például a homoszexualitás) elfogadottá, de sok módon szabályozottá válnak. Az egyenlőbb individuumok közötti viszonyok okként és okozatként azzal járnak, hogy *az érzelmi háztartás menedzselésében, illetve az egymás közötti viszonyokban a parancsot a tárgyalásos megegyezés váltja fel* (Swaan, 1990, 150-167. o.).

Bourdieu habitusfogalma az új civilizációs jelenségeket a társadalmilag differenciált „teljes” környezetben helyezi el. A habitusváltozás terjedése nála nem képzelhető el egyszerű „lecsurgásként”, önkéntes vagy kikényszerített utánzásként. A habitus, mint a gyakorlat logikája, vagy gyakorlati érzék (*sense pratique*), akkor tud „helyesen”, az adott kor adott lehetőségeinek megfelelően működni, akkor fog társadalmilag elfogadható gyakorlatokat generálni, ha *az egyén rendelkezik a helyzet megjelölő érzékeléséhez szükséges minimális (gazdasági, kulturális) tőkével*. Ez segít egyébként érzékelni (nem feltétlenül tudatos kalkulációval) a lehetséges határait, kihasználni a „valószínűségi okság” mechanizmusait. A civilizációs folyamat kategóriája ezzel nem veszti érvényét, csak az ezt formáló mechanizmusok mások, kifejezettebben és szorosabban kapcsolódnak a források elosztásához, az e körüli küzdelmekhez.

A történelmi változásokhoz való adaptálódás az előbbi feltételek figyelembevételére esetén valóban nem értelmezhető automatizmusként. Kivált gyors változások és csekély vagy nem jó tőkék esetén szakadék keletkezhet az éppen adott mező követelményei és az oda kerülők habitusai között. Ezeknél a csoportoknál különös nehézségeket okoz, ha „válságidőszak lép fel, amikor a szubjektív és objektív struktúrák közötti rutinná vált alkalmazkodás brutálisan szétrombolódik” (Bourdieu-Wacquant, 1992, 130. o.). A kérdés az, hogy mennyire fenyegetőek korunkban ilyesfajta brutális rombolások? A későbbiekben erre még visszatérek.

### **Az állam szerepe a civilizációs folyamatban**

Az állam szerepéről már sok mindent elmondtam. Ezek alapján *elégé általánosíthatónak látom a következő tendenciát: egy sor civilizációs vonás, ha tetszik, habitus, az állam beavatkozása nélkül, a körülmények hatására, egyházi nyomásra stb. kezd kialakulni. Ahhoz azonban, hogy általános, össztársadalmi civilizációs hatás jöjjön létre, kötelező és kollektív állami intézményekre van szükség*. Ez igaznak látszik minden vizsgált területre.

Az Elias által legerősebben hangsúlyozott mozzanat az, hogy az *állami erőszak-monopólium* tette lehetővé a mindennapi élet pacifikálását – mert kellett állandóan

készenlétben lenni, támadástól tartani vagy arra felkészülni. (Ettől nyilván védtelenebb is a modern ember.) Ezzel felszabadultak energiák és szelídültek erkölcsök, és így alakulhatott ki a „piac felé orientált élet” is. Az állami jogi infrastruktúrával működő piac ugyanis a korábnál civilizáltabb is, civilizálóbbs is lehet – és megfordítva.

Swaan úgy látja, hogy nem csak az erőszak-monopóliumnak volt szerepe. A kötelező és kollektív intézmények is „változtatták azokat a módokat, ahogyan az emberek érzelmeiket és másokhoz való viszonyukat kezelik. Az oktatás, az egészségügy, a jövedelemfenntartó programok kollektivizálása (a programok első időszakában) jobban hatott a munkásokra, parasztokra és szegényekre, mint a társadalom fentebbi rétegeire, amelyek ugyan kezdeményezték ezeket az intézményeket, de voltak alternatív forrásaik is” a bajok kezelésére (Swaan, 1988, 475-476. o.). A későbbiekben, amikor a rendszerek mindenkit átfogtak, részben azért is, mert a társadalom túlnyomó többsége alkalmazottá vált, a fegyelmző-kényszerítő jelleg gyengült, az interaktív és integratív, valamint viszonyváltoztató vonások erősödtek. *„hanggal” rendelkező és már igényesebb csoportok bevonódásával az intézmények színvonala is, potenciális hatáslehetősége is javult.*

A társadalombiztosításnak és a társadalmi biztonságának további civilizációs hatásai is sejthetők. A jövőhöz való viszonyról már több összefüggésben szó volt. A társadalombiztosítás az egyik olyan eszköz, amely (még ha kötelező is) segít erősíteni a „racionális előrelátás társadalmilag kialakított képességét”, azt, hogy számoljak mai cselekedeteim holnapi hatásával. Ez nem csak a nyugdíjas idősokra való felkészülést jelenti, amiről a mai hivatalos diskurzusokban a legtöbb szó van. Ennél általánosabb kérdés a rövidebb és hosszabb jövő előre elgondolása, leghosszabb egyéni perspektívában a gyermekek (utódok) jövőjének tervezése. *A társadalmi biztonság mindenkit átfogó intézményei mellett ezek a képességek mindenkiben kialakulhatnak.* A jövőt természetesen sosem uraljuk. De a pillanat kitágítása mégiscsak valamivel nagyobb autonómiát és szélesebb távlatú gondolkodást tesz lehetővé, s egyben erőfeszítésekre is ösztönözhet: ha azt akarom, hogy a gyerekem továbbtanuljon, akkor valamennyire készíteni fogom arra, hogy az iskolában dolgozzon.

A társadalmi biztonság további – pszichológiailag talán legfontosabb hatása bizonyos – legalább a kockázatként kezelhető – szorongások csökkentése. A szorongások társadalmi összefüggései régen foglalkoztatnak (Ferge, 1994), de úgy tűnik, a téma sokak számára fontossá vált (Marris, 1996; Kraemer és mások, 1997). Én is azt hiszem, Freud nyomán, hogy *a biztonság a szorongás hiánya.* A gyerek nem tud a legelemibb szorongásaitól megszabadulni, nem tud zavartalanul fejlődni, ha hiányzik az anya, vagy legalább egy állandó, biztonságot nyújtó gondozó. Szoronghatunk szeretteink (vagy saját magunk) egészségéért vagy életéért, azért, hogy ok nélkül letartóztatnak-e egy óvatlan szóért, de a mindennapi kenyérért is, azért, hogy lesz-e holnap munkánk, ki tudjuk-e fizetni a lakbért vagy a villanyszámlát, meg tudjuk-e venni a gyógyszert anyánk vagy gyerekünk számára.

Mindezek – a lelki élet mellett a társadalmi létre is alkalmazva Freud fogalomrendszerét – *reális*, azaz nem beteges szorongások, és mindig nehéz őket megélni. A reális szorongás ugyanis – írja Freud – *„minden cselekvést megbénít...”* (1986, 321. o.).

Az emberi élet mindig tele volt szorongásra való okokkal. Valójában keveset tudunk arról, hogy a középkori ember mennyit szorongott a mérhetetlen sok ismeretlentől és bizonytalantól. Ha a babonákra, kísértetekre, démonokra és a túlvilág sokféle ábrázolására gondolunk, talán sokat (Le Goff, 1985). Ha arra, hogy a védekezés eszközeinek hiányában csak úgy tudhatott létezni, ha nem vett tudomást a veszélyekről, ha zokszó és félelem nélkül fogadta a szenvedést és a halált (alkalmasint a túlvilági kompenzálásban bizakodva), akkor keveset. Azt sem tudjuk, hogy amíg nem volt nyugdíjrendszer és mindenkit átfogó orvoslás, addig mennyire szorongtak a szegények jelentől és jövőtől.

Azt állítom azonban – nevezzük ezt is *hipotézisnek* – *hogy ha már egyszer kialakultak,*

*rendelkezésre állnak bizonyos kockázatok kezelésének eszközei, akkor biztos, hogy az adott kockázat mint a létbizonytalanság összetevője tudatosul, kezelésének eszköze fontossá válik, és az elérhetőség bizonytalansága szorongást – egyben bénultságot – okoz. Ez is civilizációs vonás – legyen áldás vagy ártalom.*

Nem értek tehát egyet sok politikus és közgazdász ama vádló véleményével, hogy az általános társadalombiztosítás elkényeztette az embereket, hogy kockázatkerülővé (risk-aversion) váltunk, ami jellemgyengeségre utal és megváltoztatandó: legyen mindenki saját jelenének-jövőjének felelőse. *Ha elfogadjuk, hogy voltak civilizációs folyamatok, s ezek hatottak felületes szokásainkra is (például arra, hogy szoktunk mosdani, vagy hogy előbb köszönünk, aztán lövünk) és második természetünkkel való habitusainkra is (például: betartjuk a piaci szerződések követelményeit), akkor nem lehet közülük egyiket jellemgyengeségnek, a másikat a „kultúrember tartozékának” beállítani – az éppen erősebb érdekeknek megfelelően.*

Összefoglalva az eddigieket: azt hiszem, tényleg végbement (egyelőre csak a Nyugatról szólva) egy olyan civilizációs folyamat, amely felületesen vagy mélyebben megváltoztatott viszonyokat, beállítódásokat, társadalmi reflexeket. Ezek *össztársadalmi méretű* elterjedésében óriási szerepet játszott, hogy évszázadok során kialakultak azok a kötelező és kollektív intézmények, amelyek közös civilizációs hálóba fogták be a társadalmat. Lehetővé tették a kommunikációt a legkülönbözőbb területeken: az érdekegyeztetésben, a szerződéses formákban, a politikában. Igaz, az integrált és kommunikációképes társadalom nem „az egyenlők társadalma” – csak a kevésbé egyenlőtleneké.

Ám ez nem megvetendő fejlemény. S úgy tűnik, hogy a mind „sűrűbb” modern társadalomban az *egész társadalmat átfogó intézmények a (nemzet)állam nélkül nem jöttek volna létre.*

Ma ezen intézmények intézményes gyengítésének vagyunk tanúi. Sajátos bűnös kör van kialakulóban. A kollektív intézmények gyengülése és színvonalromlása csökkenti a polgárok e rendszerekben való részvételét és elveszi a kedvüket attól is, hogy ilyen célokra adót fizessenek, azaz gyengül a központi monopólium „ama képessége, hogy tekintélyét érvényesítse”. Ez tovább rontja a rendszerek „fenntarthatóságát”, és bekövetkezik „a kollektív javakba való negatív beruházás” (Mennél, 1990, 284. o.). Az ellátások romlása azután ismét növeli a kiszámíthatatlanságot és a veszélyérzetet.

A kérdés itt az, hogy meddig megy el ez a folyamat, s milyen hatásai lesznek.

### *Volt-e civilizációs folyamat nálunk?*

Nem egész Kelet-Európára kérdezek, csak Magyarországra. A válasz egyértelműen igenlő, hiszen a magyar polgárok többsége ma használ kést, villát, WC-t, közérthetően beszél magyarul, és sokféle önkontrollal él. Mindezek mellett felmerül egy sor kérdés a nyugat-keleti tengellyel kapcsolatban, hiszen nem lehet véletlen, hogy Elias szigorúan mindig csak az Abendlandról, a Nyugatról beszél. E kérdéseket megválaszolni nem tudom. Legalább néhányat megemlítek, ha másnak nem, vitaindítóknak.

### **Mi történt a II. világháború előtt?**

◆ *Mikortól kezdve és mennyire hatottak a nyugati minták „fent”?* A jelek szerint a kereszténység fel(át)vételétől, Szent Istvántól, azaz Európa kettéválásától kezdve. A Nyugathoz igazodást gyakran tudatos átvételekkel erősítették, ami jelenthetett feleség-, építőművész-, tudós- stb. importot, illetve ifjak külföldi tanulmányútjait, cseregyerekeskedést. Európa kettőből háromfelé szakadása után (eltekintve most a török uralom okozta megszakítástól) „fent” esetleg folytatódhatott bizonyos formákhoz igazodás. A társadalmi alapviszonyokban azonban óriási törést hozott a második jobbagyság, amely ebből a szempontból „a feudális viszony szerződéses jellegének”, „az alárendeltségen belül is megőrzött emberi méltóság motívumának” végleges elutasítását jelentette (Szűcs, 1983, 28. o.

és utána). Ez még a 19. század elején is a Nyugattól teljesen eltérő világot jelentett, ami a lényegét illetően „fent” is kellett, hogy hasson. Kecskeméti (1994) szerint Magyarország legzseniálisabb kortárs megfigyelője Adrien Lezay Marnesia volt, aki 1802-ben így ír Napóleonnak: „Magyarországnak nyolcmillió lakosa van, de ez nem a nép. A nép (*populus*) itt a nemesség. Amit másutt népnak hívnak, azt a magyar törvények csak *misera contribuensis plebs* néven ismerik. Jogilag és tényszerűen egyaránt a társadalmi terhek egészét azok viselik, akik nem részei a társadalomnak” (Marnesia, 1994, 31. o.<sup>18</sup>). Az első reformkortól kezdődően az arisztokrácia, a középnemesség egy része, majd a nagypolgárság és az értelmiség nagyjából ismét szinkronba kerülhettek nyugati megfelelőikkel. Ezek a csoportok „európaiak” voltak a szó kulturális és civilizációs értelmében.<sup>19</sup>

♦ *Mi és hogyan csordogált lefelé a civilizációs folyamatból a II. világháború előtt? A Nyugat és a Kelet közötti középkortól induló elkülönülésnek talán itt az egyik legfontosabb vonulata, még a 19-20. században is: kevesebb csurgott le, és kevésbé mélyre. A (fél)feudális viszonyok és a lassú polgárosodás miatt a szegényparaszti, zselléri lét fényévnvi távolságra volt a civilizációs és egyben sűrűsödési központot jelentő várostól, amely város maga sem volt egészen nyugatias történeti képződmény. A társadalomnak – az Erdei-féle kettős társadalomnak – csak egyik fele volt monetarizált, s az üzleti szerződéses viszonyok is csak itt működtek általános szabályként. A parancs helyett megegyezéssel működő viszonyok ennél is kevésbé általánosultak. Az integratív-kollektív intézmények elkezdtek kialakulni, ám az iskolarendszer lassan bővült és nagyon differenciált volt; a társadalombiztosítás a II. világháború előtti utolsó évben is csak a társadalom alig negyedét fogta át; a szociálpolitika jelentős részben elmaradott, szegényes, kirekesztő és megosztó szegénypolitikát jelentett. A civilizációs folyamat tehát elérhetett – legalább részben – a munkásság felső rétegeiig, akik megtapasztalták a szerződéses és tárgyalásos viszonyokat, az egymásrautaltság köreit, az önfegyelem fontosságát, a társadalombiztosítás jövőtudatosító kezdeteit, de ennél lejjebb aligha válhattak belsővé a nagy számban létező külső kényszerek. Valószínűsíthető tehát, hogy a civilizációs trend csak igen kis részben hatotta át a társadalmat.*

Móricz vagy Németh László írásaiból olyasmi sejlik, hogy széles falusi-paraszti rétegeknél, és valószínűleg a város nyomornegyedeiben lakóknál sem alakulhatott ki az a „felettes én”, amely önkontrollt, a pillanatnyi impulzusok másoknak vagy a jövőnek való alárendelését, és még sok mást jelent. Persze a puszták népei sokfélék voltak, és a falusi szegények Móránál vagy Illyésnél megismert, a másokra mindig figyelő emberi hitelessége és érzelmi gazdagsága mintha ellentétben állna Móricz vagy Szabó Dezső gátat és gátlást nem ismerő ösztönlényeivel. Ezek a zavaros irodalmi emlékképek csak a szisztematikusabb kutatás fontosságát húzzák alá, és egy újabb kérdést tesznek szükségessé – vagy tiltanak meg. Azt ugyanis, hogy lehet-e emberi értékek terminusaival közelíteni a civilizációs folyamathoz? „Jobb-e” (miben, hogyan) a civilizált ember, mint civilizálatlan elődje? „Jobb-e” a civilizált, mint a precivilizált társadalom? Azt hiszem, a kérdés így nem feltehető.

*A civilizációs folyamat és a habitusok átalakulása a társadalmi feltételek változásához való alkalmazkodás parancsa. A „jobb” vagy „rosszabb” civilizáltság valószínűleg csak azt jelenti, hogy egy társadalom, illetve az abban élő emberek összessége jobban vagy rosszabbul van felkészülve a létfeltételeiket jelentő viszonyok és intézmények, adottságok és lehetőségek kihasználására. Értékelésnek egy összefüggésben azonban helyét látom, és ez épp a fel nem*

---

<sup>18</sup> A forrás lelőhelye a kecskeméti levéltár.

<sup>19</sup> Az öt közép-kelet-európai országra vonatkozó SOCO-kutatás elemzése számos jelenségnél igazolta azt a hipotézisemet, hogy a *gazdagok közötti nemzetközi hasonlóság sokkal nagyobb, mint a szegények közötti*. Az életmód számos aspektusa (a lakások színvonala, a háztartások felszereltsége, alkalmazkodási stratégiák stb.) esetében jobban különbözött a szegények, mint a gazdagok között.



tehető kérdéssel függ össze: ha a civilizációs folyamat élni segít egy-egy adott társadalomban, akkor alapvető kérdés, hogy elér-e mindenkit, vagy sokan kívül maradnak-e a sodráson? Ha ez az utóbbi a helyzet, akkor a kívül maradók egyben óhatatlanul lemaradók, lent maradók is lesznek. *A civilizációs elemek ugyanis a széles értelemben vett társadalmi vagy kulturális tőke elemei, s ezek hiánya kizorító hatású: az ember nem is indulhat a versenyben a siker reményével.* (Ha nem tudok az éppen akkor elvárt civilizált módon beszélni, megállni, köszönni, kérni, nem fogom megkapni a portási állást sem.)

A múltra vonatkozó futó benyomások alapján azt feltételezem tehát, *hogy fent ugyanazon vagy hasonló folyamatok mentek végbe, mint a Nyugaton, de a II. világháború előtt kevésbé hatották át a társadalmat, mert a (másutt részben az állam által is generált) integráló intézmények szűkebb kört fogtak át, a „fent” és a „lent” közötti társadalmi távolságok pedig sokkal nagyobbak voltak.*

### **Volt-e államszocialista civilizációs folyamat?**

Ismét csak feltevéseim, megválaszolatlan kérdéseim vannak.

♦ *Mi csorgott fentről le az utolsó évtizedekben?* Amennyire a múltat emlékezetből (egyelőre kutatások nélkül) rekonstruálni tudom, végbement – legalábbis a diktatúra legproletárabb korszakában – egy tudatos decivilizáló folyamat, egészen a zsebkendő és a kés-villa elfelejtetéséig. *A viselkedési mintákban az csorgott fentről, amiről úgy vélték, hogy a lentre jellemző.* Soha szegényparaszt nem beszélt annyi suk-sükkal, mint egy magát munkáspolitikusnak képzelő káder. Voltaképpen mindez szerves része annak a folyamatnak, amikor a „múltat végképp eltörlik”, és egyben, legalábbis szavakban, a népet akarják úrrá tenni. A „civilizált” érintkezési formák a burzsoáziát jelképezték, tehát pusztulásra, illetve kiirtásra ítéltettek. A népet ugyanakkor „fent” nem ismerték eléggé, tehát a lényeges népi értékek sosem kerültek be a felülről induló üzenetekbe. Mindemellett már ekkor is volt persze olyan rejtett második társadalom, amelyik titokban fenntartotta a formákat is, de erről is csak keveset tudunk, legyen szó az itthon maradó arisztokráciáról, nagy- vagy kispolgárságról.

♦ *Mi meddig csorgott?* A totalitárius társadalom természetének megfelelően *kényszerekben, sokkokban,* a „felettes ént” kényszerűen erősítő korlátozásokban, tiltásokban igen sok minden érkezett el a társadalom valamennyi tagjához. Hogy ezeknek mennyire volt csak neurotizáló és mennyire civilizáló hatásuk, ez ismét további kutatások kérdése. A neurotizáló, betegítő hatásokról valami keveset már tudunk néhány szociológus és kivált pszichiáter vagy mélylélektankutató írásaiból, Juhász Pál (1963) tévesztetésekre vonatkozó kutatásától kezdve az előző rendszer utolsó éveiben írt, vagy már mai visszatekintő elemzéseikig.<sup>20</sup> A civilizáló hatásokról még ennyi rögzített ismeretünk sincs, pontosabban az a gyanúm: a többség úgy gondolja, hogy ilyenek nem lehettek. Én azonban úgy sejttem, hogy – noha általában „felülről induló kezdeményezéssel” – sok olyan folyamat is elindult, amelyek civilizáló hatásúak voltak éppen a szó előbbi, értékmentes, azaz „tőkenyújtó” értelmében. Itt látok lényeges különbséget a II. világháború előtthöz képest, főként két metszetben.

Az *egyik* metszet az emberi érintkezési viszonyok vertikálisból horizontálisabbá válása nemek, társadalmi csoportok, felnőttek és gyerekek között. Ezeknek paradigmája a feudális, illetve aszimmetrikus megszólítások sorozatos változása (amelyről már többször írtam, például Ferge, 1982). Az önözés-magázás-tegezés, a testtartásban is kifejeződő meghajló alázat ugyancsak horizontálisabb viszonyokká alakultak. Hogy mindez mennyire volt csak az ideológiák által kikényszerített forma, s mennyire egy valóságos modernizációs folyamat tartalmi eleme, azaz *mennyire vált habitussá,* ezt a jövő fogja megmutatni. Minthogy itt nem „szocializmus-specifikus” mozzanatról, hanem európaias modernizálódásról van szó, a

---

<sup>20</sup> A rendszerváltás előtti tanulmányok közül Szerdahelyi Edit és Szálai Júlia, a maiak közül Erőss Ferenc, Göncz Kinga, Virág Teréz írásai jutnak eszembe.

habitusváltozás nem szükségszerű. Ehhez a változássorozathoz tartozik a nők helyzetének radikális módosulása, amelyet ma ugyan tagadni illik, de azért ez a történet sem ilyen egyszerű. Furcsa, itt nem kifejehető paradoxon, hogy a „paternalista” jóléti állam mindenütt, azaz nyugaton is „patriarchális”, nőellenes is volt, visszavonulása mégis többet és főleg gyorsabban árthat a nőknek, mint a férfiaknak.

A *másik* metszet nyilvánvalóan a fokozatosan mindenkit átfogó, kötelező, nagy állami rendszerek, a mindenkire kiterjedő egységes óvoda és általános iskola, a növekvő befogadóképességű közép- és felsőfok, az egységes egészségügy és társadalombiztosítás, a munkaviszonyok jelentős átalakulása. Ezekhez járult a lakáshelyzet, az utak stb. érdemi javulása; a monetarizálódás terjedése. Mindezek az intézmények számos pozitív és negatív vonásukban hasonlítottak nyugati megfelelőikhez. Az alapvető különbség a rendszer politikai lényegéből fakadt, az „értük, de kizárólag nélkülük” antidemokratikus politikai gyakorlatából, abból, hogy a rendszer az ellátásokat a pártállam „ajándékaiként” állította be, amelyek alakításához vagy kontrolljához az érintetteknek semmiféle közük sem lehetett.

### **Hathatott-e, amit a társadalomra rákényszerítettek?**

A kérdés az, hogy lehetett-e az eddigieknek olyan integráló és civilizáló hatása, mint a Nyugaton. A hatás *gyengébb* kellett, hogy legyen, legalább három okból. *Először*, mert az antidemokratikus politika miatt sokkal kevesebb volt az oda-vissza csatolás az intézményt létrehozó állam és a használók között. Márpedig ha nincs lehetőség részvételre, akkor az intézmény kevésbé az „enyém”, s ezért az általa sugallt minták is kevésbé hatnak. *Másodszor*, túl rövid ideig tartott az az időszak, amikor a nyugdíj vagy az egészségügy ténylegesen a közé lett (nagyjából 1975 után jutott el a legtöbb rendszer a közel-univerzalitáshoz). *Harmadszor* pedig, épp a II. világháború előtti helyzet miatt, a leginkább lent lévő és a sugallt-eltárt civilizációs normák között túl nagy volt a távolság. Hiába próbált az óvoda kézmosásra, testi higiénára nevelni, ha az otthonok nem kis százalékában még 1980-ban sem volt fürdőszoba. Ráadásul egy sor intézmény – kórház, iskolai napközi – olyan szegényes volt, hogy aligha nyújtott mintát, illetve az óvodát követő iskolatípusokban olykor egyáltalán nem voltak megfelelő civilizációs feltételek és elvárások.

*Ennek ellenére mégis lehetett civilizációs hatás*, és ennek is több okát látom. Fontosnak tartom, hogy épp a jóléti intézmények nem érték az embereket „sokkszerűen”. Egy sor intézménynek volt valóságos előzménye is, politikai követelésekben megjelenő előképe is (Petrák, 1978). Az iskolát, kórházat, egészségügyi ellátást, nyugdíjat, fizetett szabadságot, tisztas család pótllékot nem idegenkedve és ellenségesen fogadták (mint az egypártrendszert vagy a beszolgáltatást), hanem régi vágyak megvalósulásaként. Májig meglep, hogy az 1962-ben végzett rétegződésvizsgálatnál, amely végül is csak 15 évvel követte 1945-öt, mennyire megváltozott még a legelesettebb rétegek „habitusa” is a gyerekek iskolázását tekintve. Szinte senki nem akart segédmunkást vagy parasztot a gyerekeiből (ami még érthető), és roppant nagy volt azok aránya, akik maguk iskolázatlanok voltak, de a gyerekek közép- vagy főiskolát szántak volna.<sup>21</sup>

A monetarizálás hatása is külön tanulmányt igényelne. Bizonyosra vehető, hogy a saját fogyasztásra termelés, illetve a közvetlen munka- és termékcsere szélesebb körű maradt, mint a Nyugaton – nemcsak a mezőgazdaságban, hanem például a lakásépítésben is. A szó szoros értelmében vett piacgazdaság elvileg nem létezett – de a termelés struktúrája mégis teljesen átalakult: az autarchiák csökkentek, a vásárolt áruk köre nőtt. A kenyérre való gabonát nem kellett „az újig” beosztani, és a falusi téli ellátatlanságtól kevésbé kellett félni. A (mindegy, hogy ál vagy igazi) teljes foglalkoztatás először heti, kétheti, majd havi fizetést jelentett.

---

<sup>21</sup> A hetvenes évektől a vágyak igazodni kezdtek a valószínűségi okság realitásaihoz. Ez azonban másik, ma is folytatódó történet.

Ami különösen lényeges, hogy a hatvanas évek közepétől a parasztság túlnyomó többségénél is havi rendszerességgé vált a pénzjövedelem. A rendszeres pénzbeni fizetések és pénzbeni társadalmi ellátások teljesen megváltoztatták a pénzhez és a pénzbeni cserekereskedelemhez való viszonyt. Bizonyos készségek – például a számolás és a pénz egész hónapra való beosztása – általánosultak. Megváltozott az emberek időhöz való viszonya – a természethez igazodásból gyárhoz, munkakezdéshez igazodás lett. A relatív jobblét tervezhetővé tette a jövőt. Igaz, hogy óriási önkizsákmányolással és magánerővel, de házat, kiskertet, Trabantot terveztek és szereztek, mert biztosnak látszott a jövedelemforrás, sőt, még a nyugdíj is elégségesnek látszott e megszerzett színvonal megtartásához. Mindez, mint már említettem, egyazon érem két oldalaként egyszerre „kényeztetett” és civilizált – csakúgy, mint a Nyugaton.

Összefoglalva azt állítom, hogy az „államszocializmus” legegységesebb pozitív hozadéka a Nyugat-Kelet közötti civilizációs szakadék csökkentése, a „lent” valamelyes felzárkóztatása a „fenthez”. Ebben óriási szerepe volt az állami rendszereknek, intézményeknek, a foglalkoztatáspolitikától az óvodán keresztül a nyugdíjig.

Többek között ezért sem osztom a koraszülött jóléti államról szóló tézist. *Mennyivel lennének jobbak a piacgazdaság követelményeihez vagy az Európai Unióhoz való csatlakozásunk esélyei, ha nem lett volna e koraszülött?*

*És mi fog történni, ha az állam visszavonul – Keleten és Nyugaton egyaránt?*

Az eddigi és továbbiak látszólag azt sugallják, hogy legalábbis Nyugaton a civilizációs folyamat egyirányú volt. Ez nyilvánvalóan nem igaz. Noha csak egy lábujjgömb erejéig, de Elias már megemlíti a harmincas években írt műben, hogy „a civilizációs folyamat a külső veszélyek állandóan fokozódó korlátozásával zajlik. ... [ám] a civilizált viselkedés páncélja igen hamar szétpattanna, ha valamiféle társadalmi változás nyomán ismét akkora bizonytalanság, a veszélyek olyan kiszámíthatatlansága törne ránk, mint egykor ...” (Elias, 1987, 832. o.). A forradalmak, társadalmi zűrzavarok, háborúk, járványok, válságok és aztán egészen különleges módon a fasizmus, illetve a bolsevizmus mindig a legkülönbözőbb decivilizáló hatásokkal jártak.<sup>22</sup> Legkönnyebben nyilván a formák sérülnek – a légópincében nem öltözünk át a vacsorához. Ám végzetes helyzetekben, amikor a túlélésről van szó, a civilizációs „felettes én” is elenyészhet, ha az „ölj, vagy megölnek” a túlélés parancsa.<sup>23</sup> Hipotézisként az is megfogalmazható, hogy minél mélyebben gyökeresedett meg a „felettes én”, annál nehezebb (volt) az anticivilizáció rémségeihez alkalmazkodni. Ezért voltak és maradtak a Radnóti Miklósok sokszorosan kiszolgáltatottak – és nem gyengeségből vagy gyávaságból.

Egy újabb decivilizációs folyamat bekövetkezése – akár egyes nemzetállamok szintjén, akár globális szinten – nem kizárt. Az ilyen Kasszandra-víziók alapja az a feltételezés, hogy a nagy globalizációs posztmodern világprojekt – amelyről többek között Soros György világsajtót bejárt cikke (1997) szól – tovább hódít, illetve hogy mások mellett Magyarország is követi a sokak által javallt receptet a hazai és nemzetközi piac korlátainak lebontásáról, s egyben az állam civilizáló funkcióktól való visszavonulásáról. Ez nem jelenti az állam eltűnését, esetleg még gyöngülését sem. Inkább alapvető funkcióváltás megy végbe, egy történelmi folyamat megfordításával.

Az állam korai „rendőri” és szabályozó szerepe az új feltételek mellett is megmarad, sőt,

---

<sup>22</sup> Mostanában van keletkezően egy, a decivilizáció kérdéseit középpontba helyező irodalom, amelyre itt csak utalhatok (Mennél, 1990; Duclos, 1993; Fletcher 1995).

<sup>23</sup> Több tér kellene annak megvilágításához, hogy ez a felfogás miben különbözik az idézett szociáldarwinista közelítéstől.

erősödhet, hiszen a tartós munkanélküliséggel,<sup>24</sup> a „kiilleszkedéssel”, a jóléti rendszerekből való kiszorulással, az egyenlőtlenségek növekedésével szaporodnak a „rászoruló”. A később kialakult integratív szolgáltató-jóléti rendszerek viszont gyengülnek vagy teljesen lebomlanak. Tehát nem a korábbi logika érvényesül, amikor minderre első helyen a jó helyzetűek védelmében volt szükség. Ha a szituáció hasonló, de a reakció eltérő, akkor nehéz más érvet találni, mint hogy a gazdagok ma kevésbé félnek a szegényektől, kevésbé tartják őket veszélyesnek és veszélyeztetőnek, és kevésbé van rájuk szükség, mint korábban. A számos lehetséges ok közül néhányat (hipotézisként) megemlítek:

◆ A szegények, sőt nyomorultak száma nő, de valóban kevésbé veszélyesek, mint elődeik, mert (a hagyományos munkásság fogytával) nem szerveződnek, s olyan atomizáltak, hogy nem is szervezhetők. Maga a segélyezés kifejezetten atomizáló és a szegényeket egymással szembe is fordító társadalomtechnika – ellentétben a szolidarisztikusabb társadalombiztosítással, ami ellen viszont frontális támadás indult.

◆ A szegények a korábnál jobban elszigetelhetők társadalmilag is, területileg is. A modern közlekedés mellett a gazdagok negyedei már akármilyen messze lehetnek a nyomornegyedektől; a kollektív intézmények – iskola, kórház – szegregálódnak; a preventív orvoslás is fejlődik. Így a szegények valamivel kevésbé veszélyeztetők, legalábbis higiéniailag.

◆ Lassan kialakulnak a gazdagok gettói, amelyeket körülvehetnek elektronikusan védett falakkal vagy/és külön megfizetett őrző-védő szolgálatokkal, s ezzel valamelyest csökken a szegényekkel szembeni veszélyérzet. De azért az ember nem élhet mindig a gettóban, a közbiztonság a gazdagoknak is fontos. Ezért az erős rendőrség iránti igény megmarad, sőt nő – ebben az esetben háttérbe szorítván a minimális állam ideológiáját.

◆ Mindemellett még a korábbi politikák gazdasági motivációja is gyengül. A társadalmi folyamatok egyre többeket szorítanak ki a piacról munkavállalóként is, vásárlóként is. Munkavállalóként nem kellene senkinek. Szaporodik azok száma, akikre – ahogy Castel (1995b) felidézi – „nincs szüksége e világnak”. És úgy tűnik, hogy fogyasztóként sem fontosak. Mintha a keynesiánus belső piacot és keresletet növelő gazdaságpolitika a gazdagodással és a világpiaci nyitással „okafogyottá” válna: *az új piacnak a hazai szegényekre egyszerűen nincs szüksége, van helyettük más kereslet a jobb módú emberek vagy gazdagabb országok piacain.*

Ha valami igazság van abban, amit a civilizációs folyamatról – az ezt kikényszerítő nyomásokról és következményekről – végiggondoltunk, továbbá abban, hogy e folyamathoz hatékonyan hozzájárult a csak rendőrállamból újraelosztást és jóléti szolgáltatások biztosítását is felvállaló közhatalom, akkor *a folyamat megfordításának következménye nehezen lehet más, mint egy de civilizáció s folyamat. Ez azonban az előbbi logika szerint – legalábbis kezdetben – nem a társadalom egészét, „csak” leszakadásra ítélt 30-50 százalékát fogja érinteni, őket viszont mélyen és sok oldalról.*

A folyamat végiggondolható a „felületesebb” szokások oldaláról, arról, ahogyan a tisztálkodás, a kés-villa- és a WC-használat, a promiszkuitást kerülő szexuális gyakorlatok a körülmények nyomására eltűnhetnek, ha nincs kés-villa, nincs WC<sup>25</sup>, és nincs magántér.

---

<sup>24</sup> Egy újabb elemzés szerint a fejlett országokban a munkaerő akár nagyobb fele is feleslegessé válhat (Martin-Schumann, 1998).

<sup>25</sup> Tudom, hogy illetlenség ilyesmiről beszélni, de időnként mégis sokaknak végig kellene gondolniuk, mit is jelent egy korábban „civilizált”, ma is városban tengődő hajléktalan ember számára az a fizikai kinnal is járó pszichikai megaláztatás, amikor nem tudja hol szükségét végezni. Az egyébként anyagi hasznát tekintve valószínűleg értelmetlen kórházi, ezen belül a pszichiátriai ágyak számának csökkentésével sikeresen kezdünk felzárkózni ahhoz az USA-hoz és Angliához, ahol a hajléktalanok számát a kórházakból kiszórt pszichiátriai betegek

Mindez a hajléktalanoknál tragikus gyorsasággal bekövetkezik, de másokat is fenyegethetnek ilyen események. És végiggondolható e folyamat mélyebben, a világgal, a jövővel, önmagunkkal és másokkal kapcsolatos habitusok (önkorlátozások, felettes én) szempontjából.

A globalizálódó világban nálunk is, másutt is különösen rossz a helyzet, bár az említett habitusok – változó mértékben, de – kialakultak, *csak ésszerű alkalmazásuk feltételei sokszerűen megszűntek*. A habitus ezt követően előbb-utóbb nagy valószínűséggel elsorvad, de egy olyan folyamat során, amelyet *külön veszteségként* kell megélni. (Ismeretes, hogy milyen fájdalmasan szenved el egy nyugdíjas, ha egyszer csak már nem képes tovább fizetni a gázszámlát.) Ha a habitus kevésbé gyökeresedett meg, mert a stabil élet túl rövid ideig tartott (mondjuk, a cigányok egy részénél), akkor a decivilizáló folyamat gyorsabb is, talán kevésbé fájdalmas is, de hatása – a társadalmi követelményekhez való alkalmazkodásra képtelenség és ennek nem megfelelő felismerése – még tragikusabb lehet.

Ha a decivilizáló folyamatra vonatkozó sejtéseim csak félig is igazak, akkor a további – most már utolsó – kérdés az: lehetséges-e, hogy e folyamat csak a társadalom rosszabb helyzetű felét érintse? Azt hiszem, igen is, nem is. A felületi civilizatorikus vonások a fent lévőknel a végletekig erősödhetnek – ételt, italt, ruházkodást, illatot érintő ízlésük a végtelenségig raffinálódhat, ugyanúgy, mint egymás közötti érintkezési szokásaik. De ha a növekvő szegénységgel és decivilizáltsággal egy országban (vagy egy földtekén?) fognak élni, akkor érzelmi háztartásuk súlyos eldurvulása, decivilizálódása várható. Olyan habitusoknak kell a privilegizáltak szűkebb vagy szélesebb rétegeinél kialakulni, amelyek révén rezzenéstelenül elviselik a hajléktalan, éhező, ellátatlan beteg látványát, a sötét és hideg lakásokban élők tudatát, a bevándorlókkal-menekültekkel szembeni durván nem civilizált eljárásokat,<sup>26</sup> s mindezt természetesnek, megváltoztathatatlanak, alkalmasint a szegények saját hibájából-bűnéből adódónak tartják. *A mások szenvedése iránti önfelmentő érzéketlenség lesz a civilizált lét feltétele.*

Nem biztos, hogy ez az európai civilizáció igazi öröksége.

---

jelentősen felduzzasztottak.

<sup>26</sup> Nem beszélve a jövőt elemésztő környezetpusztításról, a fundamentalizmusok felerősödésével járó új holokausztveszélyekről (például Duclos, 1993), amelyekről szintén nem vehetünk tudomást (látszat)nyugalmunk veszélyeztetése nélkül.

## 2.

# A CIVILIZÁCIÓS FOLYAMAT FENYEGETETTSÉGE<sup>27</sup>

Ebben az előadásban elsősorban a civilizációs folyamat lényegére koncentrálok. E vizsgálódásból adódnak bizonyos következtetések az állam szerepére nézve, amelyeket vagy másutt megírtam, vagy reményem szerint majd másutt megírok. Itt csak a civilizáció és állam közti leglényegesebbnek vélt összefüggéseket foglalom össze.

### *Mi értendő civilizáción?*

A civilizáció tartalma gazdag, értelmezéseinek száma majdhogynem végtelen, tehát valamilyen kiindulópontot rögzítenem kellett. A történelmi irodalom óriási, a szociológiai szegényesebb. Nekem az utóbbira is szükségem van. Ezért a kályha, amelytől elindultam, Norbert Eliasnak és követőinek, első helyen Abram de Swaannak a munkássága. E civilizációfelfogás csak Nyugat-Európára és csak az utolsó néhány száz évre összpontosít.

Ezúttal is hangsúlyozom, hogy sem a történelem, sem a szociológia nem vonhatják ki magukat érdekek, értékek, ideológiák hatása alól. Kombinációjuk sem garantál „tudományos objektivitást”, de bizonyos egyoldalúságoktól megvéd.

### **„Klasszikus” közelítések**

Lényegében az utolsó néhány évszázad mindennapi életében bekövetkezett változásokat dokumentálja izgalmas részletességgel Braudel (1985) nagyívű tablója. A mű tárgya az anyagi kultúra, ahogyan azt az egymás mellett élő, sosem egészen független civilizációk az időben alakítják. E keretben együvé szervülnek az átfogó demográfiai vagy termelési folyamatok, az, hogy mikor, milyen technikával mit termeltek, hogyan szállítottak és cseréltek, hogyan terjedtek civilizációk között eljárások, növényfajták, szokások, valamint a mindennapok életmódmorzsái. Látjuk, hogy ki mikor evett kásás pépet vagy fehér kenyeret, aludt szalmán vagy baldachinos ágyban, evett kézzel vagy ezüstkánállal, kinek mikor lépett be az életébe az éjjeliedény, ki mit használt gyógyszernek és mitől undorodott, milyen hitek kötődtek a húshoz vagy sajthoz Dél-Európában vagy Kínában, hogyan fogadta el Európa a törököktől a kávé és alakította ki a kávéházat. Az ezer és ezer apróságból, a „történelem apró porszemecskéiből” állnak össze tartós láncok, szabályszerűségek. Braudel *főként a materiális kultúrával és az ehhez kapcsolódó szokásokkal* foglalkozik, hangsúlyozva, hogy épp azon szabályszerűségeket helyezte „előtérbe, amelyek a civilizációk és kultúrák körébe tartoznak... mert ezek összekötő kapcsokat, vagyis rendet teremtenek ... egymástól szinte idegen tények között, kezdve azokon, amelyek a spiritualitás és az értelem körébe tartoznak, egészen a mindennapi élet tárgyaiig és eszközeiig” (Braudel, 1985, 563. o.).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: A civilizációs folyamat fenyegetettsége. *Magyar Tudomány*, 1999, 10. sz., 1153-1170. o.; illetve Glatz Ferenc (szerk.): *Székfoglalók 1995-1998*. MTA, 1999, 1-21. o. /Akadémiai Műhely./

<sup>28</sup> Szép feladat lenne összevetni a történész Braudel és az inkább szociológus Elias forrásait. Mindkét esetben óriási a feldolgozott anyag, bár Braudelé, már csak a szélesebb téma miatt is, gazdagabbnak tűnik. Nem szisztematikus benyomásaim alapján még a hasonló témák esetében is a várhatónál sokkal kevesebb az azonos forrás, s a közös forrásokon más a hangsúly (például Erasmus 1530-ban napvilágot látott, ifjakat nevelő illemtankönyvének Eliasnál központi, Braudelnél marginális szerepe van). Elias késői sikerére utal, hogy Braudel az eredetileg 1979-ben megjelent munkában nem hivatkozik rá, azaz feltehetően nem ismerte az 1939-ben kiadott, de sokáig csak angolul lappangó művet.

Elias munkássága átfogja a *materiális kultúra és szokások*, a társas és társadalmi *viszonyok és kommunikáció*, a *mentális funkciók*, az *érzelmi háztartás* s a *személyiségvonások átalakulásának* számos vonulatát (Elias, 1987). Azt a folyamatot kíséri végig, ahogy az „udvarban” vagy onnan kiindulva fokozatosan finomult minden, a legelemibb életfunkcióktól – amilyen az orrfúvás, az étkezés, a szexuális viselkedés – a társas együttlét „udvariasként”, civilizáltként elfogadott érintkezési normáiig, a bonyolult mentális funkciókig, majd az érzelmi háztartásig. A vizsgált korszak második felétől erősödik fel az individualizálódás gyakorta elemzett folyamata. Ezt kísérte a privát szféra és az ehhez tartozó intézmények átalakulása, a nukleáris család mind szorosabb és érzelmibb közösséggé válása, az „otthon”, és általában a privát tér, a „privacy” fontosságának növekedése (Aries, 1973).

Swaan a civilizációs mozzanatok között tartja számon azt, ahogyan a változó feltételek következményeként csökkennek a nemek, a generációk, a feljebb- és alattvalók, a főnökök és beosztottak, a kormányok és alattvalóik közötti társadalmi távolságok, a megszólítások és érintkezési formák módosulását hozva magukkal. Az egyenlőbb individuumok közötti viszonyok okként és okozatként azzal járnak, hogy az érzelmi háztartás menedzselésében, illetve az egymás közötti viszonyokban a parancsot a tárgyalásos megegyezés váltja fel (Swaan 1990, 150-167. o.). Mindezt természetesen aládúcolják a polgári társadalom új intézményei és ezek értékei-normái, a szabadpiaci szerződéstől a modern politikai demokrácia mintáiig, az egyéni jogok bővüléséig és erősödéséig, a mindenki egyenlő emberi méltóságának elismeréséig.

Elias és követőinek elmélete szerint egy sor generációkon át tanult magatartás vagy beállítódás beépül a személyiségbe (természetesen nem biogenetikus öröklésről, hanem „szociogenetikus” és „pszicho-genetikus” folyamatokról van szó). Kialakul „egy komplexebb és a korábinál biztonságosabban működő »felettes én« háztartás” (Elias, 1982, 248. o.), amely a külső kényszereket belső kényszerekkel váltja fel. Ezzel a magatartások egy része kevesebb energiát igénylő automatizmussá válik (Elias, 1987, 680. o.). A civilizáltnak tekintett személyiségvonásokból Elias leggyakrabban az önkontrollt, bizonyos összefüggésekben az önmegettartóztatást, a kifinomultabb modort, a másokra és a tabukra való nagyobb figyelmet, a nagyobb rendezettség iránti igényt, a körültekintőbb, előrelátóbb magatartást emeli ki (Elias-Scotson, 1994, 15. o.), illetve azt, hogy a hirtelen késztetéseket (impulzusokat) egy belsővé váló hosszabb távú előrelátás követelményeinek vetik alá (Elias, 1987, 703. o.). A folyamat gyakorta említett magva, talán legfontosabb következménye a *mindennapi élet pacifikálása*. Ennek személyi feltétele nyilvánvalóan az önkontroll,<sup>29</sup> külső eszköze pedig az, hogy az erőszak eszközeit az állam jórészt monopolizálja. Ez a fejlemény megszabadította az embert attól a szorongástól, hogy bármely sarkon személyes fizikai támadás érheti, s attól a kényszertől, hogy állandóan ellentámadásra készen álljon (bár nem kevés új szorongás léphetett a régiek helyébe).

Ezt a futólag áttekintett civilizációs „leltárt” szeretném néhány meggondolással kiegészíteni, vállalva azt a kockázatot, hogy Elias vagy de Swaan nem értene teljesen egyet értelmezéseimmel.

---

<sup>29</sup> Elias és Swaan egyaránt világossá teszik, hogy a civilizáció önkontrollt növelő hatásának gondolata természetesen Freudra épül. A szuper-ego nem csak az egyénhez kötődő jelenség, hanem egyike az egyént a társadalomhoz kapcsoló láncszemeknek. Freud expliciten állítja, hogy a civilizáció ára az egyéni szabadság valamilyen mértékű korlátozása. „Az egyén szabadsága nem a civilizáció hozadéka. A civilizáció előtti világban sokkal nagyobb volt, jóllehet értéke abban az időben csekély volt, mert az egyén nem volt abban a helyzetben, hogy megvédelmezhesse. A szabadság a civilizáció fejlődésével fokozatosan korlátozódott, s az igazságosság azt követeli, hogy e korlátok mindenkire vonatkozzanak” (Freud, 1951, 59-60. o., magyarul némileg másként: Freud, 1982, 359. o.).

### **További megfontolások a civilizációs folyamat társadalmi feltételeiről és tartalmáról**

◆ Elias (de Swaan és talán legegységesebben Braudel) egész gondolatrendszeréből azt tartom a legfontosabbnak, hogy *a civilizáció a társadalmi együttéléstől szól*, arról, hogy hogyan tudhatunk egymással és egymás mellett élni egy adott társadalomban. Ebből a nézetből természetesen minden valamennyire is tartós társadalom kidolgozott egy civilizációt<sup>30</sup> – magatartási, érintkezési és erkölcsi szabályokkal, s ezek kikényszerítését segítő eszközökkel.<sup>31</sup> Ezek mind részévé válnak a társadalom önmagáról alkotott képének. Az adott társadalmon κ belül identitást formálnak és összeköthetnek, egyben pedig a „másként civilizáltakkal”, a „barbárokkal” szembe is fordítanak.

Ebben a közelítésben nehezen értelmezhető művelet civilizációkat értékelő céllal összehasonlítani. Nemigen található olyan mértékrendszer, amelynek alapján azt állíthatnánk, hogy a perui, a kínai vagy az európai civilizációk közül az egyik a másiknál jobb vagy épp fejlettebb.

◆ Sok általam ismert munka foglalkozik egyes civilizációs „transzferekkel”, de kevés szisztematikus elemzést találtam a civilizációs folyamat terjedésének egy adott társadalmon belüli *feltételeiről*. Elias első helyen az „udvarban”, a társadalom legfelső rétegében kialakuló értékeket, kódokat és normákat vizsgálja. Műve olvastán azt a benyomást szerzi az ember, hogy ami fent kialakul, az azután általánosul, mintegy spontánul elterjed, hogy végül az egész társadalom önképének részévé váljon. A spontán „lecsurgásra” vonatkozó feltevést, ami jelenthet adaptálást, utánzást, szociális tanulást, vitathatónak tartom. Braudel többet foglalkozik mind az alsó osztályok és szegények sajátos helyzetével, mind a különböző tárgyak és szokások térbeni, néha társadalmi terjedésével, de egyelőre e részletekből sem bontakozik ki számomra valamilyen szociológiailag értelmezhető szabályrendszer arról, hogy az egyes civilizációs elemek hogyan mozognak, terjednek.

A hierarchikusan szervezett társadalmakban „fent” kialakuló szokásokat, normákat, habitusokat szükségképpen a társadalom csúcsára jellemző körülmények és kihívások kondicionálták. Ezek a társadalom többi rétegében igen eltérőek lehetnek, s ez befolyásolja a transzfereket.

*Ha a csúcstól távol lévők nincsenek anyagilag és szellemileg felkészülve az új habitusok befogadására, ez a transzfereket lehetetlenné teszi.* Triviális példával élve: ha a „civilizált” viselkedéshez hozzátartozik, hogy az étkezésnél kést és villát használjunk (legkorábban a 17. század óta – XIV. Lajos még megtiltotta vendégeinek a villa használatát, lásd Braudel, 1985, 210. o.), akkor a társadalom minden tagjának képesnek kell lennie arra, hogy ezeket az eszközöket megszerezze – megvegye vagy elkészítse. S ami talán még fontosabb, elevennek kell lennie annak a belső meggyőződésnek, hogy a kés-villa használata mintegy természetes szükséglet. Ha tehát valaki nem használja ezeket az eszközöket, akkor bekerül a kevésbé

<sup>30</sup> Hadd mellőzzem a civilizáció, kultúra, modernizáció fogalmak pontos definícióját. A legtudományosabb irodalomban is teljes a káosz e tekintetben, s a legnagyobb enciklopédiák gyakran keresztbe (szinte *idem per idem*) definiálnak. A nagy *New Encyclopaedia Britannica, Macropaidea* 1983-as kiadásában például a következő olvasható: with the “advance of modernisation ..., at any rate the outcome will be a new world of civilization, heir to Western and non-Western cultures alike”. Mellesleg Freud hivatkozott művének címe németül *Das Unbehagen in der Kultur*, angolul *Civilization and its discontents*, magyarul *Rossz közérzet a kultúrában*. Braudel, miután világméretben tekintette át a kultúrák és civilizációk küzdelmét, azt írja: „Kultúrának olyan civilizációt nevezünk, amely még nem érte el érettségét, optimumát és nem biztosította fejlődését” (Braudel, 1985, 98. o.).

<sup>31</sup> Ilyen általánossági szinten nézve (egy) „civilizáció akkor válik lehetségessé, amikor egy szilárd mezőgazdaság és technológia alapján gazdasági többlet keletkezik, amely lehetővé teszi városok és írásos kultúra létrejöttét” (*New Encyclopaedia Britannica*, vol. 23). Braudel viszont épp a városok létrejöttében látja a különbséget civilizáció és kultúra között (Braudel, 1987, 48-49. o.).



civilizáltak, végső fokon a barbárok közé, akik voltaképp már nem is tartoznak az adott társadalomhoz.

Kicsit másként fogalmazva, ha *a körülmények nem eléggé hasonlóak fent és lent ahhoz, hogy hasonló követelményeket támasszanak és hasonló habitusokat tegyenek racionálissá, akkor vagy egyáltalán nem működnek a transzferek, vagy csak torzult átvétel lehetséges...* A habitus akkor tud „megfelelően” működni, ha a társadalmi aktor „rendelkezik a gazdasági és kulturális tőke azon minimumával, amely ahhoz szükséges, hogy felismerje és megértse” egy adott helyzet követelményeit (Bourdieu-Wacquant, 1992, 124. o.).

Egyetlen illusztrációként hadd említsem Benda Kálmán tanulmányát az írástudás terjedéséről. Egy Mária Terézia által elrendelt felmérésből Benda megállapítja, hogy a 18. század végén – jóllehet iskolák sok helyütt működtek – a köznép, illetve a parasztság csak a földrajzi elhelyezkedésétől függően vált funkcionális írástudóvá, azaz ha közlekedési utak mentén élt, ha bekapcsolódott az árutermelésbe, ha adott és vett a piacon. A Nyugat és a Duna mente elég jól állt. De, kérde Benda, Somogyban, Tolnában „a paraszt mire is használta volna hagyományos életformájában az írást-olvasást?” (Benda, 1978, 298. o.). Ez a gyakorlat tehát nem vált habitussá, civilizációs elemmé ott, ahol irracionális volt az ilyenfajta energiabefektetés.

A feltételek hiánya vagy mássága miatt számos civilizációs modell jelentős átalakulásokon – leegyszerűsödésen, torzuláson – megy át a diffúzió során. Ez az utóbbi kimenet távolról sem volt ellentétes a felső osztályok kvázi-intencionált szándékával (Ferge, 1982). Az így kialakuló megkülönböztetések úgy segítették elő a kommunikációt, a közösnek felismerhető civilizáció lehetőségét, hogy közben fenntartották a társadalmi „felsőbbrendűség” tudatát biztosító szignifikáns megkülönböztetéseket.

♦ A civilizációs folyamat *iránya* első pillantásra egyértelműnek tűnik: a civilizációs elemek „fent” alakulnak ki, és onnan szivárognak vagy préselődnek lefelé. Valójában azonban gyakori az interaktív civilizációs munka, sőt lehetnek lent felmerülő igények vagy „kultur-javak”, amelyek felfelé terjednek, vagy amelyeket felfelé irányuló nyomással kell kikényszeríteni.

A felülről indulás tűnik dominánsnak. A következő Elias-idézet (amely az étkezési szokások elemzését követi) egyszerre utal a felül kialakuló mintákra, a spontán lecsurgásra, ennek presztízscsökkentő következményére, a terjedés társadalmi térbeni korlátjára s a folyamat interaktív jellegére: „Az udvarban honos szokások, viselkedésmódok és divatok szakadatlanul áramlottak be a felső középrétegekbe, ahol utánozták, és az eltérő szociális helyzetnek megfelelően ... megváltoztatták őket. Éppen ezáltal (azaz miután kissé leértékelődtek) szűntek meg bizonyos fokig a felső réteg megkülönböztetésének eszközei lenni ... Fent mindez a viselkedés további finomítására ösztönzött ...”

Szélesebb körű interakcióra is lehet példát találni, amikor a társadalom alsóbb rétegei is bevonódnak a folyamatba. Valószínűsíthető például, hogy egyes folyamatokat felülről (akár hatalmi erőszakkal) indítanak el, majd azok spontánul terjednek tovább, sőt, végül „alulról” követelik ki fenntartását és kiterjesztését. Példa lehet erre a pénzhasználat, amely a modern piaci társadalom alapja. Mégis, először jelentős volt a népi ellenállás a széles körű pénzhasználattal szemben, hogy egy idő után a munkások kezdenek küzdeni azért, hogy munkabérüket ne természetben fizessék (Heller, 1947), vagy a szegények azért, hogy ne természetben kapják a segílyt. Ismertebb és egyértelműbb példa a társadalombiztosítás története. A kiszámítható jövő, az ezt építő biztonságok a modern európai civilizáció tartozékai. Mégis, az ezt az igényt kiszélesíteni és lefelé terjeszteni óhajtó szándékok (mondjuk, Bismarck Németországában) fentről indultak el, s a munkások gyakran tiltakoztak az új intézmény ellen, amely jövőbeni biztonságuk ígéretével amúgy is alacsony bérüket az adott pillanatban kurtította (Rimlinger, 1974; Magyarországról Petrák, 1978). A továbbiakban azonban ez a kollektív biztonság mindenkivel szemben megvédelmezendő vívmány lett. Némi

hasonlóságot mutatnak ezzel a polgárjogi mozgalmak. A sokáig jogfosztottak számára csöppet sem magától értődő, hogy nekik is lehetnek jogaik. Ám ha mégis eléri őket ez az igény, roppant fontossá, s további jogok követelésének eszközévé válhat. Valószínűleg nehezebb példát találni arra, hogy egy később általánossá váló civilizációs elem vagy igény „lent” alakuljon ki, úgy, hogy annak formálásában nemcsak a hatalom, hanem még az értelmiség, azaz a szimbolikus világ specialistája sem vesz részt. A társadalomban leszorultak gyakran nemcsak a megfelelő kifejezési eszközöktől, a „hang” továbbításának lehetőségétől, hanem még a megfosztottság tudatától is megfosztatnak.<sup>32</sup>

◆ Ha a civilizáció lényege az, hogy közös normákkal, kommunikációval stb. lehessen egy társadalomban együtt élni, akkor a folyamatnak a *társadalom mind szélesebb rétegeit el kell érnie*. A különböző szerzők által vizsgált folyamatok többsége spontánul csak töredékesen érte el a társadalom egészét. Ezért amikor fontossá vált a társadalom egésze (amely periódus többnyire a nemzeti államok kialakulásához kötődik), akkor mindenütt szükség volt *civilizációs ágensekre*. Az egyházaknak és iskoláknak köztudottan mindig jelentős civilizáló missziójuk volt normák, kódok, viselkedési minták terjesztésében. Tessedik Sámuel például hosszan sorolja, hogy mi mindent kellene az iskolákban tanítani, s többek között azt teszi szóvá, hogy mily kevés „történt eddig Magyarországon a falusi iskolabéli gyermekeknél a rend szerént való ételnek tanítása eránt” (Tessedik-Berzeviczy, 1979, 124. o.). A modernizálódó Európában egy sor új intézmény kapcsolódott be e folyamatba, a különböző egyesületektől, testvérközösségektől, szakszervezetektől (Kalb, 1997) a gyárakon át a reguláris hadseregig és rendőrségig. A történet végtelen, itt csak érinthető. Egyetlen korai példával szeretném megvilágítani e komplex folyamatot épp a termelés körül kialakuló civilizációs folyamat segítségével.

Az első nagy paternalista kísérlet New Lanark volt, miután a 18. század legvégén Robert Owen vált a feltételeket alakító társtulajdonosá. Saját megoldandó feladatát ő maga így látta: „Abban az időben Skócia alsóbb osztályainál ... megtalálhattuk egy társadalmi közösség szinte minden bűnét, és igen kevés erényét. A lopás és orgazdaság volt rendes foglalkozásuk, a részegesség szokásuk, a kétszínűség és csalás megszokott mezük, a polgári és vallási lázongás napi gyakorlatuk. Csak abban voltak egységesek, hogy munkaadójukkal egyértelműen és mindenben szembeszegültek”.<sup>33</sup>

Ezt a „csőcseléknek” látott embertömeget kellett tehát átgyúrni. A munkaadó dolgát Owen többek között abban látta, hogy az ifjakba beleültesse „a figyelem, gyorsaság és rendszeret szokásait”. Owen, ama korban még kivételként, mindezt nem lelki terrorral, vagy a munkafelügyelők fegyelmezési és büntetőeszközeivel akarta elérni, de nem is az érintettek és szervezeteik révén, hanem mindenekelőtt filantrópiával, neveléssel, és a körülmények változtatásával. Ezért vizsgálta, hogy „[melyek] a legjobb megoldások, amelyek révén ezeknek az embereknek és családjuknak tisztos és gazdaságos hajlékot, táplálkozást, ruhát, szakmát, oktatást, munkát és vezetést lehet biztosítani” (uo). Ezeknek az elképzeléseknek volt az első kísérleti terepe New Lanark. Az új szervezési-vezetési módszerek révén a munkások maguk tudták napi teljesítményüket figyelemmel kíséreni. Ahogy Owen végighaladt az üzemeken, „nem volt szükség sem verésre, sem durva szidalmakra ... csak rá kellett néznom a munkásra és a teljesítményjelző kockán a színre ...” Az önellenőrzés és a teljesítmény szerinti bérezés egyszerre fegyelmeztek és ösztönöztek. Betegpénztár, uzsoraárak nélkül jó minőségű árukat forgalmazó üzlet, az alkoholizmus szankcionálása, s mindenekelőtt egy egészen új

<sup>32</sup> Elias egy ritka „ellenpéldája” arról szól, hogy a Nyugaton a társadalmi különbségek csökkenése során „az alsó réteg jellemzői valamennyi rétegben elterjednek. Ennek tünete, hogy a nyugati társadalom ... dolgozó társadalommá vált; korábban a munka az alsó rétegeket jellemezte csak” (Elias, 1987, 705. o.). A példa érvényessége számtalan módon vitatható.

<sup>33</sup> Robert Owentól (1813) idézi Thompson (1980, 859. o.)

nevelési rendszer alakították a falu és a gyár életét. Az új „iskolarendszer” 18 hónapostól 10-12 évesig fogadta a gyermekeket, liberális nevelési elvekkel, ének- és táncitanítással, természetszeretetre nevelő, szabadban tartott foglalkozásokkal – s közben az anyák az üzemben munkát vállalhattak. 1816-ban nyitotta meg Owen „Jellemformáló Intézetét”, amely a szabadidő eltöltésének, az idősebbek továbbtanulásának színtere is lett.<sup>34</sup> Mindez a kényszer, az ösztönzés, a hosszú távban is gondolkodó jellemformáló nevelés sajátos elegye. Egyszerre szolgálta a paternalista filantróp álmait és a gyáros gazdasági érdekét. Az én szempontomból jól értelmezhető olyan civilizációs erőfeszítésként, amely a felülről kiinduló, és a felső osztály számára (is) hasznos morált és habitusokat kívánta az addig „barbárokba” plántálni, vagy azokat rájuk kényszeríteni – bizonyos feltételek alakításával.

◆ A civilizációs ágensek működése végtelen változatosságú, s itt csak egy mozzanatot emelek ki, az erőszakot. Sokféle erőszak van: a törvényes és nem törvényes fizikai kényszer, a gazdasági kényszer, a szimbolikus (pszichológiailag ható) erőszak stb. Azt hiszem, épp a két vagy három Európa (Szűcs, 1983) közti különbségek megértésében érdemelne különös figyelmet, hogy mikor milyen volt a fizikai és a másfajta, elsősorban a szimbolikus erőszak szerepe a civilizációs elemek többséggel való elfogadtatásában vagy rájuk kényszerítésében. A kétféle erőszak többnyire egyidejűleg érvényesül, egymástól nem elválaszthatók.<sup>35</sup> Mégis, a civilizációs erőfeszítésekben rejtőző relatív súlyuk koronként és intézményenként változott.

Számos civilizációs folyamatot a kíméletlen kényszer indított el – elég arra utalni, hogyan fogadtatta el Szent István a keresztény vallást a pogány magyarokkal. A szimbolikus tartalmak segítségével a fizikai kényszer (egyes lázongó periódusok kivételével, amikor a hitben kételkedőket vagy azt megtagadókat olykor a legkegyetlenebb módszerekkel vezették vissza a helyesnek vélt útra) lassan átadta a helyét a szimbolikus erőszaknak, amelynek erőszakjellege úgy halványult, ahogyan a normák belsővé váltak. A normalizálódás és pacifikálódás folyamata azonban több generációt igényelt, és sosem volt visszafordíthatatlan.

A fizikai erőszaktól a szimbolikus erőszak felé való eltolódás folyamata valószínűleg két síkon, ha úgy tetszik, a *courte durée*-ben és a *longue durée*-ben is megfigyelhető. Egy-egy intézmény egy-egy adott „civilizációs ciklusán” belül, mondjuk, az iskolába vagy a katonasághoz bekerülők egy-egy adott csoportjánál a kemény eszközök lassan háttérbe szorulhatnak az engedelmességet kikövetelő más eszközökkel szemben (jóllehet „végső” szankcióként azért megmaradnak), míg végül legalább egyes normák, magatartások második természetűvé válnak. Hosszabb történelmi távlatban „a civilizáció a *longue durée* maga”,<sup>36</sup> s legalábbis Európában nem csak a szokások kifinomulása figyelhető meg. Mintha az utolsó évtizedekben egyre kevésbé fogadnák el a fizikai erőszak alkalmazását azokban az intézményekben is, amelyekben ezek használata sok évszázadon át legitim volt – például a gyerekek verése az iskolában, amely magától értődő nevelési eszközből lassan törvényileg tiltottá válik.<sup>37</sup>

Jó lenne tudni, hogy ebben mi a szerepe „nagyobb érzékenységünknek”; annak a felismerésnek, hogy az erőszak hosszú távon nemigen lehet hatékony; vagy talán annak, hogy a szimbolikus erőszak, a „szelíd erőszak” olyannyira raffina lett, hogy lassan még

<sup>34</sup> New Lanark Conservation (1989, több helyről).

<sup>35</sup> Még a látszólag öncélú kegyetlen erőszaknak is lehet vagy van szimbolikus üzenete – a „többiek” megfélemlítése, egy magatartástól vagy meggyőződéstől való elrettentés stb. És a legszelídebb szimbolikus erőszak mögött is vannak végső, reális erőszakszankciók: a legtoleránsabb iskola is előbb-utóbb eltávolítja a „nem odavaló” tanulót.

<sup>36</sup> Maurice Aymard előszavából (Braudel, 1987, 17. o.).

<sup>37</sup> Iskolakutatásaim okán régóta érdekelt az iskolai büntetés. 1970 körül egy angol elemi iskola igazgatójától kérdeztem, mivel büntetik a gyerekeket. A világ legtermészetesebb hangján mondta: „hát botozunk” (caning).

erőszakjellegét is sikerül elfelejtenie, azt, hogy végső fokon valóban reális erőszakról van szó.

◆ Az egész civilizációs folyamatnak mindezek után alapkérdése, hogy *hogyan jönnek létre a civilizációhoz való adaptációt lehetővé tevő feltételek azoknál, akiknél nem adottak a gazdasági és kulturális tőke szükséges minimumai*. A feltételek egy része kialakulhat a társadalmi változások automatikus melléktermékeként. Benda példáját folytatva, a kereskedelem és az ipar terjedésével az írástudás mind többek számára vált racionális gyakorlattá. A szegényebb rétegek helyzetének javulásával (már a 19-20. században) széles körhöz eljutottak a felsőbb rétegekre jellemző fogyasztási szokások – például a fehér kenyér, amely sokáig elérhetetlen privilégium volt (Braudel, 1985).

Az automatizmus azonban nem mindig működik. Az induló források is, a képességek is minden ismert társadalomban egyenlőtlenül oszlanak el, s ha a dolgok a „maguk útján”, a társadalmi erőviszonyok mentén haladnak, a kimenetek is egyenlőtlenek lesznek. Ezért elkerülhetetlen a kérdés: miképp biztosíthatók a szükséges minimális források ahhoz, hogy egy-egy civilizációs ciklus „végén” többek feleljenek meg az adaptációs feltételeknek, azaz többek kapcsolódjanak be a jobban civilizáltak körébe.

Mint mondtam, nem tudom, hogy a civilizáció jó-e vagy rossz, s azt sem, hogy mennyit javít és mennyit ront rajtunk. Ám annyi valószínű, hogy egy adott társadalom uralkodó normáinak megfelelő „jobb civilizáltság” azt is jelenti, hogy az egyén jobban ismeri a játékszabályokat; jobban tud igazodni a társadalmi elvárásokhoz; jobban el tudja magát fogadtatni; az adott lehetőségeket jobban ki tudja használni; és a változó feltételekhez jobban tud alkalmazkodni. Ez a fajta adaptálódás sem értelmezhető automatizmusként; kivált gyors változások és csekély (vagy nem jó) tőkék esetén szakadékok keletkezhetnek a feltételek és a habitusok változási sebessége között. Ilyen válság idején „a szubjektív és objektív struktúrák közötti rutinná vált alkalmazkodás brutálisan szétrombolódik” (Bourdieu-Wacquant, 1992, 130. o.). A ma itt hajléktalanná válók jelentős részénél ilyesmiről is szó van: sokaknak egyszerűen nincs lehetőségük sem arra, hogy jövedelmük gyors zuhanását más források mozgósításával ellentételezzék, sem arra, hogy a hirtelen és aránytalanul felszökő lakhatási költségeket valahogyan kezeljék. Nem tudnak lépést tartani a változásokkal. S amikor így kisodródnak a történelmi időből, ez egyben a társadalomból való kiszorulásukhoz vezet.

Ha mindez igaz, akkor legalább egy értékelés megengedett: könnyebb élni és „túlélni” egy adott társadalomban, ha az egyén vagy a csoport jobban „civilizált”, ha a társadalom jobban integrált. Ha a civilizációs folyamat sokakat nem vagy csak részlegesen ér el, akkor a kimaradók óhatatlanul „lent” maradnak, vagy lecsúsznak.

Ahhoz, hogy a fizikai és társadalmi életesélyek közötti távolságok vagy szakadékok ne nőjenek tovább, vagy épp csökkenjenek, már azon *források elosztását is befolyásolni kellene, amelyek a feltételeket alakítják. Azokat a feltételeket, amelyek képessé tesznek a civilizációs folyamatba való bekapcsolódásra*, s a megszerzett civilizációs elemek megtartására.

◆ Végül csak alá szeretném húzni Elias figyelmeztetését<sup>38</sup> – arról, hogy a *civilizációs folyamat nem egyirányú* – a civilizációs páncél összeroppanhat. A társadalmak egészét vagy egyes csoportjait érintő pusztító eseményekben – háborúban, földrengésnél – a civilizáció egyes normái *mindenkiről* lepattanhatnak, *mert a túléléshez betarthatatlanok*. Elias említi a kés-villa használat elterjedése kapcsán, hogy (az I. világháborúban) „a lövészárkokban a *tisztek és közkatona* újból késsel és a kezükkel ettek”. Ő ezt úgy magyarázza, hogy „*a feszélyezettségi küszöb* a kikerülhetetlen helyzet nyomása alatt viszonylag igen gyorsan eltolódott”, s ez nyilván sok mindenre igaz. Ha nincs víz, senki nem tud megfürdeni. Ha az éhenhalástól csak az utcán elhullott lótetemek mentenek meg, mint Pesten 1945 tavaszán, akkor a magyar kultúrában elterjedt idegenkedést a lövéstől mindenki le fogja küzdeni.

---

<sup>38</sup> Lásd 56. o.

Mindez – éppen, mert közös sorsról és közös gyakorlatról van szó – nem érinti a civilizációnak azt a lényegét, hogy segít együtt élni egy adott társadalomban.

Más a helyzet akkor, amikor a civilizációs folyamat eredeti irányától lassan, fokozatosan kezd eltérni, más irányba fordul, s az új irány tartóssá válik. Az ilyen felbomlások sem ritkák – elég a Római Birodalom bukására utalni. Engem itt és most csak az érdekel, hogy a ma tapasztalható folyamatok – nevezzük globalizációnak, neoliberais paradigmaváltásnak, posztmodern transzformációnak vagy aminek akarjuk – értelmezhető-e civilizációs fordulatként, s ha van irányváltás, annak melyek a sajátosságai és következményei. Azt hiszem, hogy az új médiával és az informatikával összefüggő globális kulturális változások, amelyeket gyakran a hagyományos európai civilizáció romlásaként értelmeznek, még valahogyan beilleszthető a leírt értelmezési keretbe. Amiben én a valódi és veszélyes váltást látom, az nem annyira a „macdonaldosodással” függ össze. Az még akár egy közös, habár békésen differenciált kultúra része is lehet.

Az igazi baj az, hogy ez a folyamat *nem közös sors*. Nem mindenkit sújtó csapás, csak egyes – nem véletlenszerűen kijelölődő – egyének és csoportok sorsa. Az új paradigmában a civilizációs vívmányok már csak azoknak járnak vagy jutnak, akik meg tudják azt maguknak szerezni. A többiek az összetartó pántokon kívülre kerülnek. E „többiek” pedig azok lesznek, akik legkésőbb kerültek be a civilizációs áramba, akiknél a feltételek még nem közeledtek eléggé a „normához”, akiknél nem volt elég idő, hogy a külső kényszerek bensővé váljanak. S ami lefoszlik róluk, vagy amitől kényszerűen megfosztódnak, az nemcsak a külsődleges szokások halmaza, hanem az együvé tartozás tudata, s mindaz, ami normákban, viselkedésben, értékekben ezzel jár.

### *Az állam szerepe a civilizációs folyamatokban*

Eddig szándékkal hallgattam arról, hogy van-e az államnak kitüntetett szerepe a civilizációs folyamatban. Swaannál ez a szerep egyértelmű, hiszen a könyvének (Swaan, 1988) egésze arról szól, hogyan alakította az állam az oktatást, az egészségügyet, a jóléti ellátásokat. Elméleti keretének egyik fő pillére az, hogy kollektív kihívásokra a közösségek és intézményeik szociogenezisével alakultak ki válaszok, amelyek végül az egyéneket is, közösségeiket is alakították. „Az államalakulás, a kapitalizmus fejlődése, továbbá a városiasodás és szekularizálódás ezekkel együtt járó folyamatai adják e tanulmány magyarázó történelmi hátterét. Az egymással való versengésben az államok bürokratikus hálózatokat építettek ki, amelyek az embereket adófizetőként, újoncként, diákként, pacienseként, ellátást igénylőként, választóként összekapcsolták, s így modern értelemben vett polgárokká formálták” (Swaan, 1988, 5. o.).

A civilizáció elősorolt ismérvei és feltételei mindezen előzményektől függetlenül is kényszerítenek arra, hogy fel- és ismerjük az állam szerepének szükséges voltát.

Amikor a *civilizációs ágensekről* volt szó, csak a következtetést kellett volna kimondanom. A hagyományosan legfontosabb szocializációs ágens, a család, nem adhatott át mást, mint saját kultúráját, ez pedig a korai hierarchizált társadalmakban élesen elkülönülő világokat jelentett. Az egyházak nem tudtak a modernítésra fölkészíteni. A spontánul építkező kisebb szerveződések, még ha „nevelő” vagy civilizáló céljuk nyilvánvaló is, mint például az önszervező egyesületek, ugyanúgy nem jutottak el mindenkihez, mint az üzemek. „Mindenkire” a modern világban csak az állam juthat el. Nála összpontosulnak az ágenseket működtető források is, a kényszerítő eszközök többsége is, legyen szó fizikai, jogi avagy szimbolikus erőszakról. A bér munkások státusát és méltóságát, végső soron egyenlő polgárrá válását például a *szabad munkavállalás* (azaz a piac) mellett a *munkajogok és szociális jogok* biztosították, amelyek megszerzését az ugyancsak jogszerűvé vált szabad szervezkedés segítette. Mindeme jogokat az államnak kellett garantálnia.

Amikor azt a kérdést tettem fel, hogy hogyan közelíthetők a civilizációs folyamatot

hatékonyabban segítő *feltételek*, a válaszhoz ismét az államra kellett volna hivatkoznom. Ez már nemcsak a szabályozó vagy rendfenntartó állam, hanem az *újraelosztást társadalmi méretekben szervező intézmény*. Kétségkívül lehet javakat a szegényebbek javára egyéni jótékonykodással vagy szolidarisztikus közösségek révén is átcsoportosítani. Ezek azonban sosem foghatnak át mindenkit, s hatékony átcsoportosításra kevés az erejük vagy akaratuk, illetve az adakozók elemi érdekei mondanak ellent jelentősebb újraelosztó törekvéseknek. Az induló feltételek érdemlegesen nem közelíthetők, azaz a civilizációs munka nem lehet hatékony szabályozások, jogok, továbbá redisztribúció nélkül. A munkások nyomorúságos helyzete nem javulhatott a munkához kapcsolódó jogok – mint amilyen a már említettek mellett a munkavédelem, a munkaviszony szabályozása, a „megélhetési bérek” – kikényszerítése nélkül (Castel, 1998). Az általános létfeltételek (út, víz, csatorna stb.), az oktatás, az egészségügyi ellátás nem érhetnek el mindenkit tisztes szinten elvonások és újraelosztás nélkül.

*Az egyetlen, jogokat biztosító és forrásokat össztársadalmi szinten átcsoportosító intézmény a társadalom által erre felhatalmazott állam.* A pozitív irányú (fentről lefelé áramló) újraelosztás persze csak lehetőség, nem következik be szükségképpen. És természetesen a jogalkotást és a redisztribúciót az állam más célokra – saját hatalma erősítésére, az erősebb csoportoknak való kedvezésre, a társadalmi integráció és az átfogó civilizációs folyamat gyengítésére – is felhasználhatja.

Ahhoz, hogy az állam a társadalom egészét *szolgáló* civilizációs ágensként működjön, *valószínűleg egy, az államot magát, illetve a politikai osztályt „civilizáló” történelem kell*, amely kikezdetlenül teszi az erős jogállamiságot, a működő demokráciát, a hatékony civil kont-rollokat. A 22-es csapdája az, hogy a civil társadalom jogok és források nélkül nehezen válik hatékony erővé.

Kicsit általánosabban fogalmazva, a nemzetállam funkcióinak és monopóliumainak alakulása az utóbbi 200-300 évben valamilyen *haranggörbén* ábrázolható. Legkorábban a területszerző és területvédő katonai funkciók alakultak ki, s hamarosan követte ezeket a belső biztonságot védő törvényhozói-jogi funkció, amely egyre inkább igyekezett az erőszak eszközeit monopolizálni. (Hosszú idősoros és összehasonlítható állami költségvetési adatokat egyelőre csak Mann művében [1993] találtam.)

**1.2.1. táblázat. Összes kormányzati kiadás a GNP százalékában  
(központi és helyi költségvetés együtt),  
1850–1910**

<b>Ország</b>	<b>1850</b>	<b>1900</b>	<b>1910</b>
Ausztria	11	15	17
Egyesült Királyság	12	14	12
Franciaország	9	16	15
Németország	12	14	16
<b>Forrás:</b> Mann, 1993, 367. o.			

A korai nemzetállam forrásainak általában alacsony szintjét az *1.2.1. táblázat*, a katonai kiadások induláskor túlnyomó, később többnyire csökkenő szerepét az *1.2.2. táblázat* mutatja.

**I.2.2. táblázat. A civil és a katonai kiadások aránya  
a teljes állami költségvetésen belül,  
1780–1910**

<b>Ország</b>	<b>1780</b>	<b>1800</b>	<b>1830</b>	<b>1860</b>	<b>1890</b>	<b>1910</b>
Ausztria						
civil	28	14	35	39	39	60
katonai	51	61	33	51	19	16
Franciaország						
civil	24	24	47	17	32	40
Katonai	33	64	30	39	34	37
Nagy-Britannia						
Civil	7	5	18	34	37	47
Katonai	66	31	28	25	36	40
Poroszország (Németország)						
Civil	8	22	50	49	25	40
katonai	84	74	34	36	78	52

**Forrás:** Mann, 1993, 373. o., kiemelt évek. Mann a táblázatot eredeti forrásokból állította össze, összehasonlítás céljaira átszámítva. A teljes költségvetést három tételre bontotta: civil, katonai és adósságszolgálati csoportra. A civil kiadások ekkor elsősorban közigazgatást jelentenek.

A mind bonyolultabb és szövevényesebb gazdasági és társadalmi működés egy sor közigazgatási, szabályozási, infrastruktúra-építő funkciót tett szükségessé. A kora kapitalizmussal növekvő és változó arcú szegénység a rendőri funkciók erősítését követelte meg, olykor kiegészítve ezt a szegénységet enyhítő feladatokkal.

**I.2.3. táblázat. Államilag finanszírozott szociális szolgáltatások  
a GDP százalékában, 1900–1975**

<b>Ország</b>	<b>1900</b>	<b>1920</b>	<b>1940</b>	<b>1960</b>	<b>1975</b>
Ausztria	n. a.	2,0	2,3	7,3	10,8
Dánia	1,0	2,7	4,8	7,6	24,6
Egyesült Királyság	0,7	4,1	5,3	9,6	15,0
Franciaország	n. a.	2,8	5,1	8,9	9,2
Hollandia	n. a.	3,2	4,4	8,7	17,2
Németország	n. a.	7,5	11,1	14,9	20,8

**Forrás:** Flora és mások, 1983, 1. köt., 348–349. o., idézi Tilly, 1995, 121. o.

Ahogy – többek között az élesedő verseny folytán – bonyolódott a munkamegosztás, s ahogy ezzel mélyültek, intenzívebbé lettek az „emberi egymásrautaltság” láncolatai (Elias, 1987, 705. o. és utána; Swaan, 1988, több helyen), úgy került sor arra, hogy az állam is belépjen a civilizáló ágensek közé. Már utaltam arra, hogy az egyházi oktatás nem tudta követni a modernizálódó világ szükségleteit; hogy a gyár csak azokat érte el, akik üzemekben

dolgoztak, s mellesleg távolról sem követte minden tőkés az oweni mintát. A sűrűsödő városok közegészségügye (a csatornázástól és a vízellátástól a járványügyig) közbeavatkozást igényelt, mert a „potyautasság” miatt másként nem volt megoldás. Az új kockázatok és új biztonságigények nyomán létrejöttek a társadalombiztosítási rendszerek, amelyek azután erősítették a hosszabb távú előrelátásra, a jövő tervezésére hajló beállítódást. Végül pedig kialakult egy olyan szemlélet és szükséglet, ami a mindennapi élet biztonsága mellett a feltételek „emberhez méltó” színvonalát is követelménnyé formálta (Az 1.2.3. táblázatból világosan látszik, hogy e téren jelentős fordulat csak a II. világháború után, még inkább a hatvanas évek után következett be.) Ezzel a korábban olykor csak a szegények számára kialakított és szegényes intézmények köre szélesedett, és a színvonaluk is javult.

A civilizáló funkciókból így nőttek ki a mindenkit átfogó, kollektív, kötelező és nemzeti intézmények (Swaan, 1988), amelyek jóléti funkciója, integratív szerepe jelentőssé vált. *Az állami növekedési görbe felszálló ága nagyjából az 1980-as években tetőzött.*

Újabban az állam visszavonulását szorgalmazó hangok mindenütt felerősödtek. Szűkülnek azok a források, s gyengülnek azok az intézmények, amelyek korábban a közös civilizációt próbálták építeni.

A jelek szerint a mai társadalmak igyekeznek a korábbi állami funkciókat kiváltani piaccal, önkéntes „nonprofit” szerveződésekkel, egyéni jótékonyssággal vagy egyes funkcióknak a családra való visszahárításával. Csakhogy ezek ma éppúgy nem tudnak mindenkit átfogni, s éppúgy nem tudnak forrásokat hatékonyan átcsoportosítani, mint akkor, amikor az állam e funkciókba belépett. Sőt, a sűrűbb és komplexebb társadalomban még a korábbinál is kevésbé működnek a régi megoldások.



I.2.4. táblázat. Az állami kiadások alakulása a GNP százalékában, 1985–1997

Ország	1985	1990	1995	1996	1997	1985-1997
Ausztria	49,7	47,9	51,7	51,4	50,6	+
Belgium	61,3	54,7	54,5	54,0	53,6	-
Dánia	58,6	68,4	62,7	62,7	61,6	+
Finnország	45,0	46,6	58,6	57,3	46,4	+
Franciaország	52,0	49,4	53,6	54,2	53,7	++
Görögország	43,1	48,3	46,0	45,5	44,8	+
Hollandia	55,7	53,4	51,0	50,5	49,6	-
Írország	52,0	41,8	43,1	42,3	41,9	-
Japán	32,1	32,0	36,1	37,2	37,6	+
Nagy-Britannia	43,7	38,8	42,6	42,2	41,4	-
Németország	46,3	44,7	49,2	49,2	48,9	+
Olaszország	49,0	51,7	51,4	50,6	49,6	+
Portugália	39,5	41,4	43,9	44,1	44,4	+
Spanyolország	40,3	42,2	44,7	43,9	43,4	+
Svédország	65,2	61,0	68,1	68,3	65,6	0
USA	35,0	34,8	35,3	35,1	35,0	0

**Jelmagyarázat:** + = aránynövekedés; - = aránycsökkenés.

**Forrás:** Kőrösi, 1997, 32. o. (eredeti forrás: OECD, 1996). Az 1996-os adatok előzetes adatok, az 1997-es adatok előrejelzések. Mózer Péter segítségét köszönöm.

Az uralkodó ideológia viszont úgy működik, hogy természetesnek tüntesse föl a gyöngék kiszorulását azon forrásokból, amelyek révén korábban egy közös folyamat részesévé kívánta őket tenni. Ezért igaz az, hogy a „minimális állam” elsődlegesen a civilizációs folyamatot károsítja.

A minimális állam híveinek törekvései „sikeresebbnek”, azaz gyorsabbnak és határozottabbnak tűnnek Európa keleti, mint nyugati térfelén, de a nyomás mindenütt erős. Az I.2.4. táblázat szerint a jóléti állam halálára vonatkozó sűrű állítások Nyugat-Európára nézve leginkább öncsalásnak, ha nem egyszerű hazugságnak tekinthetők. Az állami elvonások rendre 40-60 százalék körül vannak. A szociális kiadások a növekvő nemzeti terméken belül arányukban alig változnak, enyhe növekedésre és enyhe csökkenésre egyaránt van példa. Ugyanakkor jelentősek a belső átalakulások, az irányváltásra vonatkozó tervek, ám ezek kimenete nehezen becsülhető előre a változó politikai klímában.

A jóléti kiadásoknak az a radikális és katasztrofális csökkenése, ami Magyarországon 1989 óta bekövetkezett, s ami jóval nagyobb volt, mint a GDP csökkenése, a Nyugaton nem követett politikai recept következménye. Hatásai – nálunk inkább, mint Nyugaton -már ma is érezhetők, s egy (alkalmasint súlyos következményekkel járó) decivilizációs folyamat bekövetkeztét vetítik előre.

#### Összefoglalás és következtetés

A 15-17. századtól kezdve (a kezdet országoként változó) az átalakuló gazdasággal,

technikával, az urbanizálódással, az átalakuló környezettel és létfeltételekkel felületi és mélyebb változások sora indult el. Elias értelmezése szerint a többnyire a felső rétegekből induló impulzusok nyomán új szokások és érintkezési formák terjedtek. Átalakultak a kisebb és nagyobb közösségekhez, azaz a másokhoz és másokhoz, valamint a térhez, az időhöz, a természethez és a természetfelettihez való viszonyaink. A jövő például nemcsak isten titokzatos rendelkezésétől függ, hanem egyre inkább az emberi tervektől. Az állami erőszak-monopólium a mindennapi életet (legalábbis az úgynevezett békeidőkben) pacifikálta. E változások lassan beszívódtak a személyiség mélyebb rétegeibe, a külső kényszereket belsővé alakítva.

Mindezt elfogadva mégis szembesülünk egy paradoxonnal. A civilizáció a társadalmi együttélést teszi lehetővé, azaz a társadalom egészéé. *Elvben mindenké, ám „magától” nem jut el mindenkhez.* Terjedéséhez olyan feltételek kellene, amelyek eléggé hasonlóak a társadalom egyes rétegeinél ahhoz, hogy követhetővé és racionálissá tegyék a többnyire fentről kiinduló gyakorlatokat. Általában azonban az automatizmusok kevesek a folyamat kiteljesítéséhez. Többnyire szükség van úgynevezett civilizációs ágensekre, amelyek a fizikai és szimbolikus erőszak valamilyen elegyével rákényszerítik a többségre azt, amit a hatalom az általa óhajtott együttéléshez elengedhetetlennek tart. A fizikai erőszak kevés a mély változások eléréséhez. A gazdasági erőszak kétélű. A leghatékonyabb a kifinomult és rafinált szimbolikus erőszak lehet. A nagy nehézség az, hogy végül is honnan teremthetők források ahhoz, hogy azok a bizonyos, az adaptálást lehetővé és értelmessé tévő feltételek kialakuljanak, megvalósuljanak. Ebben vált alapvetővé az állam és az állami újraelosztás, illetve az integratív jellegű közös intézmények szerepe.

Ha ezek nincsenek, vagy ha egy bizonyos szint elérése után az erőfeszítések meggyengülnek és a források beszűkülnek, akkor a folyamat elakad, s előbb-utóbb a visszajára fordul. Ez a ma még beláthatatlan decivilizációs veszély, a társadalom szétesése benne maradókra és kirekesztettekre.

A decivilizáció első áldozatai a munka nélkül maradók, a hajléktalanná válók, a civilizálatlan, azaz deregulált munkaerőpiac új páriái, s mindazok, akik alacsony jövedelmük miatt nem juthatnak hozzá azokhoz a leelemibb alapszükségletekhez – gyógyszer és orvosi ellátás, hajlék és annak fenntartása, legalább egy piacképes szakma elsajátítása -, amelyekért korábban részben vagy egészben a köz felelősséget vállalt.

Az ő le- és kiszakadásuk megváltoztatja a civilizáció arculatát: a most már beszűkült, de normaszabó társadalom számára mind feleslegesebbek és egyre gyűlöltebbek. Hogyan is válaszolhatnának hát másként kirekesztésükre, mint önfeladással, vagy azzal, hogy szembefordulnak a kitalizálókkal? A nyomor új fenyegetései pedig „odafent” kiváltják a köz- és a magán-erőszak új formáit. Az iskolákra, gyógyításra fordított pénzből az elnyomó szerveket kell erősíteni, börtönöket kell építeni. Ám a gazdagokat ez sem védheti meg teljesen, ezért gyengül az állami erőszak-monopólium, létrejönnek a fegyverhasználatra is jogosított magánrendőrségek. A sokasodó új szegényeket, hogy kirekesztésük legitimálható legyen, a hatalom bűnbakká teszi, s ebben a mechanizmusban tenyészik a rasszizmus és az idegengyűlölet. Mindezzel gyengül a társadalmilag oly nehezen elsajátított tolerancia, idejétnak tűnnek az átfogó szolidaritások, s a civilizáltak vélt társadalmak eljutnak oda, hogy ismét tagadják minden egyén méltóságra való jogát. Mindez pedig végső fokon az európai civilizáció feladásához vezethet, vagy olyan átalakulásához, amelynek már nem sok köze van a humanista európai álmokhoz.

### 3. EGY MÍTOSZ TÁRSADALMI ÁRA

#### Nemzetközi paradigmaváltás és a magyar szociálpolitika<sup>39</sup>

A háború utáni jóléti konszenzus felbomlása, a „jóléti állam válsága” nagy hangerővel hirdetett jelenségek. A magabiztos állítások mögött a neoliberalizmus térhódítása rejlik. Az új ideológia szociálpolitikára gyakorolt hatásával már igen sokan foglalkoztak (például Block és mások, 1987; Bosanquet, 1983; Pierson, 1992, Bujalos-Nyilas, 1996; Esping–Andersen, 1996). Itt csak arra törekszem, hogy összefoglaljam – a fejlett országok esetében – a paradigmaváltás tartalmának azon vonatkozásait, amelyek összefüggnek a tág értelemben vett szociálpolitikával. Azt remélem, hogy ez az áttekintés segít a rendszerváltás utáni ellentmondásos társadalompolitikai történések értelmezésében.

A fogalmak használatáról három rövid kitérőt kell tennem. A „paradigmaváltás” arra a változásra utal, amelynek során a nyugat-európai „jóléti állam” fénykorára, azaz nagyjából a hetvenes évekre jellemző társadalomszemlélet megszűnt uralkodó ideológia lenni úgy, hogy helyébe a neoliberais-neokonzervatív szemlélet lépett. A „paradigmaváltás” kifejezés vitatható. Alkalmazása betudható felületes divatkövetésnek vagy intellektuális restségnek is. Ha magyarul egyszerűen ki tudtam volna fejezni azt, hogy eltérő közfilozófiák (public philosophy) elméleti és gyakorlati következményeiről van szó, akkor ezt a fogalmat használtam volna. Erre nem voltam képes – így hát maradtam a paradigmánál.

Nem kevésbé vitatható, hogy az új paradigmát a rövidség kedvéért „posztmodernnek” nevezem. Ez nem fejez ki sokkal többet, mint azt, hogy az új paradigma időben követi a modernitást, jóllehet tartalmi változásokra is utal. Nevezetesen arra, hogy a posztmodernizmus – számtalan vonzó vonása ellenére (Dessewffy, 1997) – túllépett a felvilágosodás néhány olyan téziséen, amelyek a társadalompolitika szempontjából roppant fontosak voltak. Nem csak a „haladásba” vetett hit megrendüléséről van szó, amelyet a 20. század iszonyatai jól indokolnak. Ennél problematikusabb az, hogy a francia forradalom alapértékei – szabadság, egyenlőség és szolidaritás vagy testvériség – közötti törékeny egyensúly fenntartása sem látszik többé fontosnak vagy lehetségesnek, s hogy a társadalom értelmes együvé tartozásának, integráltságának eszméje is idejét múltnak tűnik.

Végül hangsúlyoznom kell, hogy *tiszta formájában egyik paradigma sem létezett soha*, és feltehetően a jövőben sem jönnek létre. *Ideáltípusokról* van szó, amelyek azonban viszonylag jól kifejezik a két társadalom-elképzelés lényegét is, a változó tendenciákat is.

A társadalom- és szociálpolitikai váltás – amely természetesen összefügg nemzeti és globális gazdasági, társadalmi, politikai folyamatokkal – roppant komplex. Érinti a szociálpolitika értékeit és céljait, intézményeit és működési elveit, eszközeit és szereplőit, valamint -mindenekelőtt – azt az erőteret és társadalmi viszonyrendszert, amelyben a szociálpolitika (is) elhelyezkedik. Mindazonáltal a továbbiakban csak vázlatosan és leegyszerűsítve, részletes magyarázatok nélkül írom le a szerintem alapvető változásokat. E leírás bizonyára elfogult lesz, hiszen ellentétes érdek- és értékrendszerek értelmezéséről van szó. Egyetlen mentségem az, hogy ezzel az elfogultsággal mind kevésbé állok egyedül. S minthogy az új paradigmát veszélyesnek, hosszú távon tarthatatlannak tekintő gondolkodók – Bourdieutól Sorosig – jobbadán nyugatiak, lassan talán elkerülhető az a vád is, hogy bírálataim az államszocializmus iránti olthatatlan nosztalgiából táplálkoznak.

#### *Halott-e a jóléti állam?*

Sokak szerint a 20. századi Nyugat-Európa legérdekesebb és legnagyobb vívmánya a „modern jóléti állam” (Thernborn, 1995). Bármennyi hibával, „pazarlással”, bürokratikus

---

<sup>39</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: Nemzetközi paradigmaváltás és magyar szociálpolitika. *Társadalmi Szemle*, 1998, LIII. évf., 8-9. sz., 74-92. o.

maszlaggal működött is, az adott társadalmakat valamivel, néhány országban sokkal jobbá tette. Az 1950 és 1980 közötti évtizedekben valamennyire sikerült megközelítenie olyan nagy célokat, mint a szegénység radikális csökkentése, a társadalmi és fizikai életesélyek közötti szakadékok legalább részleges áthidalása, a szorongató létbizonytalanságok kezelése. Kevesebb lett az a szenvedésmennyiség, amely nem emberi lényünkkel, *esszenciánkkal*, hanem létünkkel, *egzisztenciánkkal* függ össze. Hogy ettől boldogabb lett-e az emberiség, azt nem tudom. De ha csökkent a nélkülözés, az éhezés és a fázás, az orvosilag elkerülhető korai halál, ez túlnyomó többségünk szerint „jó”. Mindehhez persze hozzátartozott az egyenlőtlenségek valamelyes kordában tartása, s az elég jelentős mértékű újraelosztás.

Az új paradigmában egyre erőteljesebbé válnak azok a hangok, amelyek megkérdőjelezik a nagyarányú jóléti újraelosztás létjogosultságát és fenntarthatóságát. *Az objektív módon nem dönthető el*, hogy tényleg idejétmúlt-e a jóléti állam? Ha a közvélemény-kutatások Taylor-Gooby, 1998) és jó néhány nyugat-európai választás eredményeit nézzük, akkor úgy tűnik, hogy a többség egyáltalán nem vonja kétségbe a „jóléti állam” nélkülözhetetlenségét. Ha a források szinte töretlen (bár a korábbinál lassúbb) növekedése folytatódik, akkor a jelenlegi rendszerek – kisebb csiszolásokkal és bizonyos áldozatokkal – fenntarthatók (Cichon, 1996). *Azaz a fejlett jóléti rendszerek politikai támogatottsága megvan, és a gazdasági források elvben rendelkezésre állnak.*

Tényszerűen a jóléti kiadások a nyugati országok többségében nem, vagy alig csökkentek az utóbbi egy-két évtizedben, sőt olykor nőttek is. Kétségtelenül történtek visszavonások az időnként valóban pazarló jóléti ellátórendszerek egy részénél. Számos ellátás feltételei szigorodtak, kivált, ha azok a munkanélküliséghez kapcsolódtak. A paradigmatisztikus súlyú változtatások – mint amilyenek például az állampolgári ellátások visszavonása Új-Zélandban, a léthez való jog megkérdőjelezése az amerikai segélyezési rendszerben, vagy a közösségi nyugdíjrendszerek privatizálása Latin-Amerikában és Kelet-Európában – még ritkák. Vagyis hát a jóléti állam – legalábbis az európai kontinens nyugati felén – alapjában véve még köszöni, elég jól van. A nehézség az, hogy a környezeti feltételek és a szükségletek változtak. Ezért lehetséges, hogy a források csökkentése nélkül is romlott a jóléti rendszerek eredményessége: egy sor országban nőnek az egyenlőtlenségek, s a korábbinál markánsabbak a társadalmi kirekesztés jelenségei.

A kételkedő és ellenző „hangok” politikailag és gazdaságilag mindenesetre olyan erősek és magabiztosak, hogy súlytalaná tudják tenni a többség igényeit; a források és szükségletek elvileg létező egyensúlyával operáló érvelést; és banalizálni tudják a korábban felháborítóknak vagy elfogadhatatlannak tartott jelenségeket, mint a hajléktalanság vagy a kukázás. A nemzetközi verseny szükségszerűségére, az ebben való fennmaradás elkerülhetetlen feltételeire hivatkozás olyan kényszerpályára viszi az érvelést, amely a modern jóléti paradigmát valóban idejétmúltak láttatja. Ezért találkozunk mind gyakrabban azzal a ma már gyakran szenttelenül elhangzó megállapítással, hogy „a jóléti állam halott”<sup>40</sup> (Major, 1996). Márpedig ismerjük az önmegvalósító próféciák természetét. Minél többen, minél könnyedebben mondják ki a halál diagnózisát, annál kevesebben lesznek, akik az életben tartásra vagy újraélesztésre vállalkoznak.

### *A két paradigma mögöttes értékei*

A „modern európai jóléti államra” vonatkozó konszenzus tartalma az a modern liberális hit volt, hogy a társadalom javítható, integráltsága erősíthető, az egyének társadalmi és fizikai életesélyei közötti távolságok csökkenthetők, s mindez megtehető a szabadságok súlyos sérelme nélkül. Másként, e felfogás a szabadság, egyenlőség és szolidaritás értékei közötti

---

<sup>40</sup> A mondat tényleg közhellyé vált. Utoljára 1998. április 17-én hallottam egy, a társadalmi igazságosságról szóló vitán Pete Péter közgazdásztól.

ellentmondásokat valamilyen mértékig kezelhetőnek látta. Abban is fokozatos egyetértés alakult ki a múlt század közepe óta régi típusú liberálisok, konzervatívok és szociáldemokraták között, hogy az ilyesfajta célok közelítésében jelentős szerep hárul az államra.

A neoliberais-neokonzervatív eszmerendszer a felvilágosodás összetartozó szentháromságát széttöri. A szabadság, első renden a *negatív szabadság* (Berlin, 1990; Sen, 1992) válik igazán fontossá, voltaképp sérthetlenné. Az egyenlőség, pontosabban a korlátozott és korlátozandó egyenlőtlenségek a gazdasági növekedést hátráltató, idejétmúlt értékeknek tűnnek. Két további fontos érték alól is mintha kicsúszna a talaj. Az *egyik* a (spontán vagy kikényszerített) szolidaritás, amely feltételezi, hogy létezik valamilyen közös érdek, amelynek érvényesítéséért áldozatokat és felelősséget lehet vagy kell vállalni. Ezt nevezi Vaillancourt-Rosenau és Bredemeier (1993) „Wollstonecraft-paradigmának”.<sup>41</sup> Ha a közfelelőség elve érvényesülne, akkor kevesebb esélye lenne a korlátlan önérdék-érvényesítésből adódó „közlegelő-tragédiának”, amely épp a szolidaritás teljes hiányának következménye. A *másik*, egyre kevésbé megbecsülésre méltónak látszó érték a kollektív eszközökkel is alátámasztott egzisztenciális biztonság – amely pedig minden jel szerint roppant fontos a polgárok többsége számára.

E kollektívakat érintő értékek helyébe az egyénhez, az egyéni cselekvésekhez kapcsolódó értékek lépnek. Az egyén dolga, hogy saját és családja biztonságát egyénileg, szabadon választott eszközökkel megteremtse, ha ennek egyáltalán szükségét érzi, illetve ha módja van rá.

Végeredményben arról van szó, hogy a „posztmodern” közfilozófia a közjó fogalmától idegenkedik, illetve a közfelelőségtől igyekszik visszavonulni. Az egyént úgy teszi felelőssé saját sorsáért, hogy a felelősségvállalás feltételeinek meglététől eltekint. A folyamat röviden a „*társadalmi*” *individualizálásaként jellemezhető* (Guillemard, 1986; Rosanvallon, 1995).

### *Változások a társadalmi erőterben, illetve az intézmények szintjén*

A modern jóléti paradigmában a demokrácia szabályai szerint építkező nemzetállamnak elméletileg olyan erőtérré kellett válnia, amelyben az *állam* (a politikai hatalom), a *piac* (a gazdasági hatalom) és a *civil társadalom* (az alulról szerveződő diffúz hatalom) egymással szembeveszülve igyekeztek egymás kudarcait korrigálni, illetve egyik vagy másik túlhatalmát korlátozni. A jóléti állam, a szociális állam, a szociális piacgazdaság fogalmak mind erre a helyzetre utalnak. E három erő közötti egyensúly mindig is törékeny és konfliktusos, ám sok esetben eredményes volt. Az eredményhez hozzájárult, hogy a fontos társadalmi tőkék „fent” megvalósuló koncentrációját valamennyire ellensúlyozta a „lent” lévők, első renden a munkások szerveződése. Olyan „kollektív struktúrák” (Bourdieu, 1998) és „társadalmi közös tőkék” (Castel, 1996) alakultak ki, amelyek képesek voltak korlátozni a tiszta piaci vagy – más feltételek között – a tiszta hatalmi logikát.

### **A piac új arca**

Az új paradigmában az erőter változik. A kulcsintézmény a *piac*, amelynek segítségével megvalósul a legfontosabbnak tekintett cél, a hatékony, nyereséges gazdasági növekedés. Ennek az előnyeit, a piaci kínálat csábításait számtalan fogyasztó élvezzi – jövedelme szabta korlátok között. Am e mind szabadabb, mind rugalmasabb, mind nemzetközibb piacot a korábnál sokkal kevesebb kontrollal mozgatják, uralják, használják azok, akik eme új szabadságok fő haszonélvezői. A piac növekvő szerepének legalább négy fontos strukturális, illetve ösztársadalmi következményét érdemes kiemelni.

---

<sup>41</sup> Mary Wollstonecraft írta ugyanis 200 évvel ezelőtt, hogy „nem az egyén, hanem a faj megőrzése tűnik a természet egészében az isteni szándéknak”.

◆ Az első következmény a hagyományos (modern) osztályszerkezet folyamatos átrendeződése. Ennek irodalmából (például Lee-Turner, 1996) itt csak az egyenlőtlenségek szinte parttalan növekedésére utalok, valamint arra, hogy az „uralkodó osztály” maga is átalakul. A különféle „frakciók” között ma legerősebbnek a pénzpiac sikeres kihasználói tűnnek, a bankok, biztosítók, befektetőtársaságok vezetői, menedzserei, tanácsadói, a nagy részvényesek és a brókerek. Nem állnak sokkal rosszabbul a termékek, szolgáltatások, s főként az informatika piacán működő vállalkozók és holdudvaruk, kivált, ha sikerül a nemzetközi mozgási lehetőségeket kihasználniuk. És új haszonélvezők azok a politikusok (illetve az általuk kinevezett bürokraták vagy technokraták), akik a polgárok által rájuk ruházott állami hatalmuk segítségével e piacot „szabályozzák”, mind gyakrabban a piac elsődleges haszonélvezői érdekében. Ezért mondhatja Forrester, hogy a magángazdaságot „még sosem eresztették ennyire szabadjára, amikor is kikövetelt szabadsága törvényes deregulálás, hivatalosan engedélyezett anarchia formájában jelenik meg” (Forrester, 1996, 42. o.<sup>42</sup>). Mindez a hagyományos középosztály(ok), az értelmiség, továbbá a kistulajdonosok és kisvállalkozók pozícióromlásával jár együtt.

◆ Egy másik nézőpontból a munka és a munkaerő helyzetváltozása érdemel figyelmet. A piaci haszon végül is azon múlik, mennyire sikerül leszorítani a költségeket. A munkaerő költségeinek csökkentése hosszú távon is jól szolgálja ezt a célt, amelynek eszközei a *munkaerő feleslegessé tétele*, illetve a *béreköltségek csökkentése*. A kollektív védelmek gyengülése, az individualizálás és az egyének közötti versengés parttalaná válása, az államilag támogatott deregulálás mindkét eszköz alkalmazását megkönnyíti (Simonyi, 1996). Így alakul ki az a „munkanélküliség veszélyéből táplálkozó strukturális erőszak” (Bourdieu, 1998), amely a még „bent lévőket” rákényszeríti minden új játékszabály elfogadására, a kint lévőket pedig (egyelőre legalábbis) a hallgatásra, hogy ne veszítsék el minden esélyüket az újra bekerülésre.

◆ A társadalom működését befolyásolja a gazdasági racionalitás beszűkülése. A lehetséges gazdasági logikák közül, amelyeket először Weber tárt föl, a *formális racionalitás* válik dominánssá (Weber, 1987). Ennek tartalma az eszközök alárendelése a maximális gazdasági növekedésnek, illetve profitnak. Balczerowicz ezt az érvelést matematikai formulák felhasználásával igyekszik egzaktnak láttatni. Tézisét a gazdaság és a szociálpolitika viszonyának tisztázásával kívánja igazolni. Az érvelés során először a szociálpolitika tartalmát szűkíti le: „A szociálpolitikát – a következőkben a jelölése SP – *eszközeivel, nem pedig deklarált céljaival* (az egyenlőtlenségek csökkentése, a szegénység enyhítése, az egyéni gazdasági kockázatok csökkentése) kellene meghatározni. A szándékok ugyanis nem feltétlenül valósulnak meg.”<sup>43</sup>

A formalizálás során azután a szociálpolitika a gazdaság függvényévé alakul. Balczerowicz lényegesnek tekintett kérdése az, hogy „a SP különböző állapotai és típusai hogyan érintik a gazdaság növekedési ütemét. Más szavakkal: a SP mely állapota összeegyeztethetelen, inkompatibilis a gyors gazdasági fejlődéssel (SP<sub>ink</sub>), és melyik tud együtt létezni, melyik kompatibilis a gyors és állandó gazdasági növekedéssel (SP<sub>k</sub>)” (Balczerowicz, 1995).

Az egyetlen igazán érvényes *társadalmi* cél tehát a *gazdasági* növekedés. A szociálpolitika tolerálható, ha e cél szolgálatába állítható, ám az helytelen vagy megengedhetetlen, ha relatíve önálló társadalmi célok követésére törekszik. Ez egyben a formálissal szembeállított szubsztantív racionalitás tagadása. Ez utóbbi ugyancsak Weber értelmezésében ugyanis azt jelenti, hogy a gazdasági tevékenység kimenetelét valamilyen „végső cél bizonyos kritériumai szerint” mérjük, ami bármi lehet, az alapszükségletek kielégítettségének fokától bizonyos normák legitímálásán keresztül a gazdasági tevékenység eredményének eloszlásáig

---

<sup>42</sup> A magyar kiadásban a 38. oldalon található szöveg, de a fordítás nem egészen pontos.

<sup>43</sup> Az én kiemelésem – F. Zs.

(Wallerstein, 1996). E szubsztantív racionalitásoknak a neoliberais paradigmában nincs, vagy alig van terük.

◆ Ugyanezen leszűkítés további vonzata az, hogy a piaci formális racionalitás a társadalmi újratermelés más alrendszerének, szféráinak működésére is rányomja a bélyegét. Így visszaszorítja vagy teljesen kiszorítja saját működési elveiket, logikájukat, szubsztantív racionalitásukat. A szűken értelmezett gazdasági számítás válhat a minősítés fő kritériumává, legyen az művészi alkotás, az oxfordi egyetem<sup>44</sup>, a szociálpolitika működése vagy akár a leghétköznapibb tevékenység. Ezt a tendenciát fejezi ki Habermas (1971) elemzése az „életvilág gyarmatosításáról”.

Ezzel egyébként sajátos paradoxon lép fel: az új (posztmodern) ideológia középpontjában az egyén választási szabadsága, a monopolisztikus vagy uniformizált megoldások elutasítása, a toleráns pluralizmus áll. Ezek az egyén, s esetleg a kisebb közösségek szintjén – például az egyén önmeghatározásában, létforma-választásában, a másik másságának elfogadásában – valóban érvényesülni látszanak. Ennél magasabb szinteken azonban mintha elakadna a pluralizmus elfogadása. Politikai-ideológiai értelemben a pluralizmus paradox korlátozásán azt értem, *hogy makroszinten egyre kizárólagosabbnak hangsúlyozódik a piaci megoldások felsőbbrendűsége*. Ez a korlát jelenik meg például a sokszínű szubsztantív racionalitások visszaszorulásában, vagy abban az eszmefuttatásban, amely – a roppant változatos történelmi tapasztalatok és az ezekkel mégiscsak összefüggő folyamatosságok ellenére – állítja, hogy valójában csak egyetlen helyes, „piackonform” szociálpolitika létezhet.

### A „posztmodern” állam

Az *államnak* – mint elvont entitásnak – az előbbieket negatív lenyomatának megfelelő funkcióváltozáson kellene átmennie. Ez legalább három szinten értelmezhető.

◆ Az első szint az állami monopóliumok és funkciók történelmi változása az utóbbi 200-300 évben,<sup>45</sup> amely folyamat egy haranggömbön ábrázolható. A felszálló ág során (legalábbis Nyugat-Európában) a mindennapi élet biztonsága és „emberhez méltó” színvonala is követelménnyé formálódott. Ez azután a központ jóléti funkcióit növelte. A görbe felszálló ága nagyjából az 1980-as években tetőzött. A „kevesebb állam” (és kevesebb adó) neoliberális követelése első helyen a viszonylag későn állami szintre került civilizáló és jóléti funkciók ellen irányulnak. Ahol ez a szemlélet hat a politikára, ott romlik a társadalom minősége, megjelenik a szegényedés, a kirekesztés, s erősödhet az állam „büntető” jellege.

◆ A nemzetállam szerepe a globalizálással kisebb-nagyobb mértékben gyengül, elsősorban a gazdaságra tud a korábbinál kevésbé hatni – illetve az állam a közösségi érdekek szolgálata helyett könnyen az egyének piaci érdekérvényesítését elősegítő intézménnyé válhat. A nemzetállami keretek között működő vállalkozókat egyre inkább multinacionális cégek és szupranacionális gazdasági szervezetek váltják fel vagy uralják. Petrella szerint olyan rossz kör állhat elő, amelyben az állam magángazdaságnak tett engedményei további állami funkciókat szorítanak ki. „A vállalatok új történelmi legitimitásra tesznek szert olyan mértékben, ahogyan az állam átengedi nekik a »helyi társadalom« jóléte védelmének-fejlesztésének funkcióját. [...] Ezenközben a vállalat saját céljai érdekében *privatizálja és internacionalizálja az állam társadalmi szerepét ...*”(Petrella, 1995).

◆ A harmadik metszetben az vizsgálható, hogy a különböző funkciók esetén hogyan

---

<sup>44</sup> A Coopers & Leybrand tanácsadó cég az egyetem rektorhelyettesének megbízásából átvilágította az Oxford University-t. Amint azt a *Timesban* Scruton (1996) leírja, meglehetősen pazarló rendszert találtak: „Az a rengeteg college, amelyek értékes összegeket pazarolnak saját könyvtárra, saját konyhájukra, saját életvitelükre, saját kis házi veszekedéseikre – nyilvánvaló, hogy ez egészet egyetlen öntőformába kéne beleönteni...”

<sup>45</sup> Ezt írja le az 1.1. és az 1.2. fejezet.

változnak az arányok az állam tulajdonosi, szolgáltatói, finanszírozási (újraelosztó), illetve jogalkotói, jogérvényesítő, valamint igazgatási és szabályozó szerepei között. A tendenciát az a jelmondat fejezi ki, hogy az állam „ne evezzen, hanem kormányozzon”.

Az „evezés” egyik formája a tulajdonlás. A jelmondat értelmében az állam szűnjön meg mint tulajdonos. Ne legyen tehát tulajdonos még ott sem, ahol hagyományos „közszolgáltatói” szerepe volt, s ahol mellesleg az adófizetők pénzéből épített ki infrastruktúrát. Az első lépés a központosított tulajdon lebontása, a decentralizálás. A baj az, hogy ha ilyen módon csak a lokális, a „helyi állam” szerepe nő, akkor az új ideológia még nem feltétlenül elégül ki. Az igazi megoldás a privatizálás. Ez sok esetben hatékonyságot növelő előnyös megoldás, olykor azonban a közösséget károsító pazarlás. A korábbi közszolgáltatási infrastruktúra privatizálása például azt jelenti, hogy a köz tulajdonát ellenszolgáltatás nélkül adja magánkézbe az állam.

A szolgáltatás is „evezés”. Így ez a szerep is leadandó, azaz evezzenek a helyi közösségek, a nonprofit szervezetek, a családok – továbbá természetesen a piac (Glennster, 1985). A helyi közösségek önállósodása és a nonprofit világ számos új energiát szabadított fel (amelyek árnyoldalaira itt most nem térek ki). A családokra való feladat-visszahárítás a családok túlterhelésével, a nők hagyományos szolgáló szerepének erősödésével jár, azaz számos hátránya van. A piaci szolgáltatás gyakorta hatékonyságot növel. Ugyanakkor bizonyos tevékenységek profitelvévé válásának két sajátos következménye van: „fogoly” klientúra kialakulása, illetve a szükségletkielégítés elmaradása. Mindkét jelenség épp a korábbi közszolgáltatások piacosításánál jelenik meg erőteljesen.

A magán-vásárlóerő csökkenése idején a korábbi közszolgáltatások piacosítása ígéretesnek tűnik a magánvállalkozók számára. Amennyiben központilag (is) támogatott kvázipiacokká (Le Grand-Bartlett, 1994) lesznek, akkor a fizetőképes kereslet biztosított. Ám ha ez nem sikerül (mert például a közép-kelet-európai régióban még nagyobb a költségvetés csökkentésének szenvedélye, mint a Nyugaton, s a kvázipiacok ritkábbak), akkor is megvan a piac. Olyan alapszolgáltatásokról van ugyanis szó, amelyeknek fogyasztói szinte „foglyok”. A piacról kilépni majdnem lehetetlen. A szóban forgó szolgáltatásokat vagy javakat bármi áron kénytelenek megvásárolni: gyógyszer, víz, szállítás, villamos áram kell. A „hang” viszont a magánpiaccal szemben sokkal kevésbé hatékony, mint a közhatalommal szemben (Hirschman, 1970). A piacnak kiszolgáltatandó „fogoly klientúra” speciális esete a magánnyugdíjpénztárba való *kötelező* belépés, ami Magyarországon már törvényerőre emelkedett. Ha a kliensek mégsem tudják az említett szolgáltatásokat megfizetni, akkor egyszerűen nem jutnak hozzá alapvető javakhoz vagy szolgáltatásokhoz: kikapcsolják a gázt, a villanyt, elzárják vizet – vagy épp jön a kilakoltatás. Ez a fajta piacosítás ily módon a társadalmi kirekesztés egyik emeltyűjévé válhat.

A jogi szabályozástól az állam nem szabadulhat – ez a „kormányzás” maga. Legföljebb bizonyos jogosítványokat leadhat a „helyi államnak”. Tartalmilag azonban a kormányzás sokféleképpen értelmezhető. Mást jelent például a kormányzás, ha az állam pozitív jogokat definiál és igyekszik kikényszeríteni, s mást, ha csak a negatív szabadságokat definiálja és védi. Más típusú az állami szabályozás, ha a piacot bizonyos területeken korlátozni vagy kiváltani kívánja, s más, ha a szabályozással a piac bővítését és deregulálását igyekszik elősegíteni, illetve ennek következményeit kívánja „menedzselni” (például a munkanélküliek vagy az új szegények segélyezésével és kordában tartásával).

Úgy tűnik, hogy ma a piac és az állam közti viszony körüli viták foglalják el azt a központi helyet, amelyet sokáig a szabadság és az egyenlőség ellentmondása körüli ütközések töltöttek ki. Az álláspontok skálája roppant széles. Itt csak két nézetet idézek fel. A szélsőséges „államtalanítás” álláspontját Kínkor cseh közgazdász nézetével illusztrálom a gyakrabban idézett nyugati szószólók helyett. E gondolatmenet szerint az államnak fel kell hagynia nemcsak a gazdaságba, hanem az oktatásba, az egészségügybe, a kultúrába, a lakásügybe való



beavatkozással is. Mindezt a *szabadpiaci csere kellően szabályozza*. Kínkor a munkanélküliséget magát is csak egyéni problémának tekinti. „A kormányzatok munkanélküliség elleni ostoba küzdelme csupán e roppant értékes információs forrás eltorzítására alkalmas” (Kínkor, 1996, 119. o., idézi Potucek, 1996, 6. o.).

Az ellentétes vagy megfontoltabb érvrendszerek közül azért idézek Przeworski fejtegetéseiből, mert figyelme kiterjed mind a piaci, mind az állami kudarcokra, azaz mert összekapcsolja a gazdasági és a politikai érveket: „Amikor egyes piacok hiányoznak, ami szükségyszerű, s amikor az információ belterjes, ami elkerülhetetlen, akkor a piacok nem feltétlenül közelednek az egyensúlyi helyzet felé; az árak nem közvetítik megfelelően a használdozati költséget, sőt, félre is informálhatnak; az egyéni cselekvések többsége externáliákkal jár; az információ gyakran aszimmetrikus; a piaci hatalom mindenütt jelenvaló; a »járadékiesés« pedig tömeges. Ezek már nem egyszerűen »piaci tökéletlenségek« [...] A piaccal szembeni neoklasszikus önelégültség nem tartható fenn: a piaci allokálás egyszerűen nem hatékony” (Przeworski, 1997, 414. o.).

Ezért Przeworski azt állítja: „Amennyiben a kormányoknak csak annyi információjuk van, mint a magángazdaságnak, akkor valamennyi állami beavatkozás bizonyosan növelné a jólétet” (uo.). Ekkor a kérdés csak az, hogy „az állam megteszi-e, ami a dolga, és nem teszi, ami nem dolga”, vagyis képes-e a közjó érdekében működni. Ez pedig többek között attól függ, hogy milyenek az állam intézményei és szereplői, milyen a jogalkotás és a jogbiztonság, milyenek a politikusok és a bürokráták, és milyen a viszony a kormányzat és a polgárok között. A demokratikus berendezkedés és a szabad választások egyáltalán nem garantálják a „megfelelő” kimenetelt, mert a polgárok informálása elégtelen, a kormányzat munkájának ellenőrzését, a számonkérést szolgáló eszközeik pedig gyengék lehetnek. „Az állami beavatkozás jobb lehet a be nem avatkozásnál, ha az intézményeket úgy alakították ki, hogy a kormányok képesek beavatkozni a gazdaságba, hogy a politikusok képesek ellenőrizni a bürokrátákat, s hogy a polgárok képesek ellenőrizni a kormányokat. Mínderre együtt van szükség” (uo., 428. o.).

### **A civil társadalom**

A polgárok és közösségeik szerepének elvileg növekednie kellene. Ez felel meg az új paradigma ama követelményének, hogy nőjön a szuverén egyének szerepe. Ennél talán fontosabb a demokrácia működésének folytonos újragondolása, mind nagyobb hangsúlyt téve a polgárok hatalmat ellenőrző (Manin és mások, 1997), illetve közösségintegráló szerepére (Cohen-Arató, 1992). Érezhető feszültség van azonban e két civil szerep és a neoliberális követelmények között. Emiatt a gyakorlatban a civil társadalom immár szinte kodifikált szerepei – újító, nyomásgyakorló, értékőrző és közösségépítő, illetve szolgáltató szerep – nagyon eltérő eséllyel valósulnak meg. Úgy tűnik, hogy az utóbbi, a piacot és az államot helyettesítő szolgáltató szerep az, amely a legkevésbé zavarja akár a gazdasági, akár a politikai hatalmat. Épp ezért ez vonzza leginkább az állami és a magánforrásokat. Források hiányában viszont kevésbé hallatszik a „hang”, így igen nehéz nyomást gyakorolni bármilyen intézményesült vagy diffúz hatalomra, legyen az az állam vagy a piac.

### **Az új paradigma globális megjelenése**

Az új paradigmának nyilvánvalóan fontos vonzatai vannak globális szinten. A nemzetállami keretek között az előbbieket szerint a három nagy erő – a piac, a hivatalos politika, valamint a civil társadalom -szereplőinek együttműködése és ütközése erősítette is, korlátozta is egymást. Globális szinten viszont hiányzik az a viszonylagos egyensúly, amelyet a nemzetállamokban az hozott létre, hogy ezek az erők egymás számára valamiféle ellenhatalmat jelentettek.

A piac, illetve a tőke nemzetközi ereje, a szupranacionális pénzügyi szervezetek

nemzetközi befolyása óriási.

Ezzel szemben meglehetősen gyenge nemzetközi „állami” szervezetek állnak, amilyen például az ENSZ vagy az UNESCO. A civil társadalom nemzetközi vagy globális szinten ennél is gyengébbnek tűnik. Nemzetközi civil szerveződések ugyan léteznek, hiszen mind a szakmai szervezeteknek (például a szakszervezeteknek), mind más érdekcsoportoknak (nőknek, családoknak, fogyatékosoknak stb.) vannak nemzetközi szervezeteik. Ezek azonban gyengék, atomizáltak, s nincs mögöttük jelentős erő, talán a három szereplővel (tripartit) működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (ILO) kivéve (Deacon, 1994; Martin-Schumann, 1998; Almási, 1997).

Ezt az erőaránytalanságot már igen sokan észrevették, ám elfogadható megoldás még nem alakult ki.

### *Az új paradigma fogadtatása különböző szintereken*

#### **Nemzetállamon belüli megosztottságok**

Az elméleti viták mindenütt roppant élesek. A két paradigma relatív népszerűségét a nemzetállamokon belül közvélemény-kutatások jelzik. A politikai elfogadottságot elvileg a választások volnának hivatva eldönteni. Az új paradigma mögött azonban olyan jelentős erők állnak, hogy ez a szavak és a gyakorlat szétválását hozhatja magával még „baloldali” pártok kormányra kerülése esetén is. Valójában a baloldalinak tekintett pártok arculatváltozásáról van szó, amelynek tartalma lehet az eszközök új körülményekhez igazítása korábbi értékek megtartása mellett, és lehet többé-kevésbé tudatos, többé-kevésbé vállalt jobbratolódás. Az „önmeggyőzéses pálfordulás” nyugaton mostanság különösen Angliában és Németországban vált nyilvánvalóvá – de a jelenség nálunk is jól ismert.

A baloldal egy részének jobbra igazodása nem érdekmentes folyamat. A politikai ok többnyire az, hogy a választási vereség veszélye ma inkább jobbról, mint balról fenyegeti ezeket a pártokat. A gazdasági ok nyugaton a tőke menekülésétől való félelem. A szegényebb országokban (nálunk is) ehhez a szupranacionális pénzügyi intézmények nyomása járulhat.

A végletekig lecsupaszítva két kérdés osztja meg leginkább a „régit” és az „új” baloldalt.

Az egyik az, hogy mennyire tartják még érvényes célnak az egyenlőséget, pontosabban az egyenlőtlenségek csökkentését. Az új baloldal válasza az egyenlőség az „esélyegyenlőségre”, amely sokféleképpen értelmezhető, és lényegesen kevesebb pozitív beavatkozást és újraelosztást igényel(het).

A másik megosztó kérdés az, hogy érvényes-e még a feltétel nélküli létezéssel való jog, vagy – ahogy Forrester fogalmaz – „ki kell-e az embernek *érdemelnie* az életet ahhoz, hogy joga legyen hozzá?” (1996, 16. o.<sup>46</sup>). Ma már e kérdésre egyre gyakrabban igenlő a válasz: sem ingyen leves, sem „ingyenélés” nincs. Az életet valamilyen ellenszolgáltatással ki kell érdemelni, jóllehet egyre kevesebb az olyan ellenszolgáltatási lehetőség, azaz munkalehetőség, amely a megélhetéshez elegendő bért biztosít, s amely összefér az emberi jogokkal és méltósággal. A létjog érdemhez kötése már nem csak a neoliberalizmus válasza. Egyre inkább ez az állásfoglalás jellemzi a neokonzervativizmust is, az új típusú baloldalias pártokat is. Az okok érthetőek, hiszen a reciprocitás lehetőségének megszűnése évezredek társadalmi normákat sért. A létjog feladása azonban a segélyezés rendszerének olyan változásaihoz vezet, amelyek a szegényedés és kirekesztés új veszélyeit hordozzák magukkal.<sup>47</sup>

#### **Az Európai Unió belüli tendenciaváltozások**

Az új Európa szociális dimenziója korábban eléggé háttérbe szorult. Az Európai Unió

<sup>46</sup> A magyar kiadásban a 14. oldalon található szöveg.

<sup>47</sup> Lásd az I.1. és a III.3. fejezetet.

három, még az ötvenes évtizedben keletkezett legfontosabb alapszerződése a hangsúlyt a beavatkozásoktól és korlátozásoktól mentes „piacgazdasági” együttműködésre helyezte. A szociális kérdések szabályozása több értelemben is maradékelvű (reziduális) maradt; a közösségi szabályozásra csak akkor kerülhetett sor, ha az a jobb szabadpiaci együttműködést volt hivatva segíteni. A szociális jogalkotás és -alkalmazás a tagállamok hatáskörében maradt, amelyeknek csak a „jogharmonizáció” elég puha követelményeit kellett érvényesíteni. A három évtizeddel későbbi Egységes Európai Okmány (1986) e minimális szociális célkitűzéseket érintetlenül hagyta (Kapteyn, 1996). Nem hozott változást az 1992-ben kötött maastrichti szerződés sem (Takács és mások, 1996). A nemzetközi szerződések, például az Európa Tanács által elfogadott Európai Szociális Charta inkább nehezen számon kérhető célokat, mint kötelezettségeket írnak elő.

A kilencvenes évek óta mintha lassú változásnak lehetnének tanúi. A tartós munkanélküliség, a fiatalok útvesztése, a drogfogyasztás és a bűnözés növekedése, az egyszülős családok szaporodása, a társadalom öregedése, az egészségügyi árrobbanás már nem csak országos problémák, egyre inkább nemzetközivé válnak. Ettől az időtől élénkült meg az Európai Bizottságban a szociálpolitika iránti érdeklődés. A Szociális Charta alapján dolgozták ki, és fogadták el 1989-ben a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi chartát (Community Charter). Ez volt az első jelentős, ám még mindig jórészt a munkavállalókra koncentráló szociálpolitikai dokumentum. Elfogadását széles körű vita, a „Zöld könyv” és a „Fehér könyv”, az 1995-1997-es évekre szóló középtávú szociális akcióprogram követte. A retorikát tekintve megnyugtató e program, hiszen központi kérdésként kezeli többek között a foglalkoztatást, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a szociális jogokat, a szegénységet, a társadalmi kirekesztést és így tovább. Egy 1997. évi dokumentumban például a következők olvashatók: „Az európai szociális modell értékes és megerősítendő. Ez a modell közös értékekre és annak belátására épül, hogy a szociálpolitika és a gazdasági teljesítmény nem ellentétesek, hanem egymást erősítik. A magasan fejlett szociális védelmi rendszerek e szociális modell fontos alkotórészei” (CEC, 1997, 1. o.). Emellett figyelemre méltóak a különböző civil kezdeményezések, amelyek az „európai társadalom minőségét” kérik számon (Beck és mások, 1997).

Az természetesen megválaszolhatatlan kérdés, hogy az utóbb idézett álláspont mögött mennyi erő vagy hatalom van, mekkora az esélye annak, hogy túllépjenek a pusztá retorikán. Az olyan kérdések sem könnyen megválaszolhatók, hogy az európai fejleményeknek van-e érvényességük Magyarország számára; hogy komparatív előnyeink és esélyeink e fejlemények figyelembevételére vagy mellőzése esetén jobbak-e; s hogy ha az ottani törekvések a „régiről”, azaz a jóléti paradigma lényegének megőrzésére mégis érvényesülnek, akkor vajon jó irányba halad-e az újabb magyar szociálpolitika.

### **A világszervezetek megosztottsága**

Ezzel a kérdéssel is csak érintőlegesen tudok itt foglalkozni. Egyfelől köztudott, hogy a világszervezetek két, egymással ritkán rokonszenvező táborra alkotnak, az ENSZ és néhány humanitárius szervezete, vagy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) az egyik oldalon, a Világbank vagy a Nemzetközi Valutaalap (IMF) a másikon. A tények ismertek. Legfeljebb egy – egyelőre bizonyítatlan – benyomást vagy feltevést fogalmaznék meg a *szövegek* összevetése alapján. Úgy tűnik, hogy a Világbank igen sok erőfeszítést tesz annak érdekében, hogy az új paradigmától való távolságtartását érzékeltesse. Ez a törekvés fejeződik ki néhány kiadványban, amely az állam szerepével foglalkozik a változó világban (például Barr, 1995; World Bank, 1997). Az utóbbi kifejezetten szembehelyezkedik a minimális állam doktrínájával, és a szokásos neoliberális doktrínánál tágabban fogalmazza meg az állam fő feladatait.

Stiglitz<sup>48</sup>, a Világbank új alelnöke és vezető közgazdásza úgy látja, hogy a nyolcvanas években kialakult „washingtoni konszenzusban” az USA gazdasági vezetői, az IMF és a Világbank abban értettek egyet, hogy a kereskedelem liberizálása, a makrogazdasági stabilitás és a helyes árak jelentik a lényegét. „Ha az állam nem áll ennek útjában, akkor a magánpiacok növekedést fognak produkálni”. Sejteti – bár ilyen élesen nem fogalmaz – hogy ebből a konszenzusból csak a társadalom maradt ki. Ezért új, *posztwashingtoni* megegyezést javasol. Ebben sokkal jelentősebb lenne az állam szerepe, mindenekelőtt a környezetileg fenntartható, a méltányos és demokratikus fejlődés biztosításában. Egy ilyen elmozdulás egyik eszköze az oktatásba való beruházás: „Az emberi tőke építése olyan politika, amely mindhárom fentebb említett tág cél megvalósítását elősegíti.” Mindehhez még hozzáteszi, hogy a Világbanknak szerényebbnek kell lennie, és a konszenzusépítésbe az érintett országokat is be kell vonni (Stiglitz, 1998).

A vázolt feladatokkal-célokkal a „régii” paradigma hívei is csak egyetérthetnek. A (legalább) retorikai közelítés igénye tehát mindkét oldalon létezik, azaz nemcsak a „régii” baloldal igyekszik igazodni az új ideológia szótárához, hanem e törekvés fordítva is működik. A mély nézeteltérések azonban mégis léteznek, s nagyjából ugyanarról a töről fakadnak, mint a „régii” és „új” baloldal közöttiek. Így például a Világbank felfogásában a szegénység enyhítése egyelőre nem kapcsolódik össze a társadalmi integráltsággal, a szolidaritással, vagy az egyenlőtlenségproblematikával és az újraelosztás szükségességével. Természetesen a közelítés így is reményt keltő: mintha nem minden játszma dőlt volna már el.

### *A paradigmaváltás fogadtatása a rendszerváltó országokban*

#### **Volt-e itt egyáltalán jóléti állam?**

Nem egyértelmű, hogy Magyarország, illetve a régió országai mennyire feleltek meg a „jóléti állami” paradigmának, és mennyire értelmezhető esetükben a „paradigmaváltás”. A modern jóléti állam jellemzőinek ismeretében nyilvánvaló, hogy *az államszocializmus sem definíció szerint, sem politikai lényegét tekintve nem volt „modern jóléti államnak” tekinthető.* A szociális alrendszer önállósága nem létezett, s mind működés módját, mind funkcióit a monolitikus hatalmi érdekek határozták meg. A szabadság és szolidaritás értékei súlyosan sérültek, de az egyenlőség érvényesítése is problematikus volt. A civil társadalom részvétele, követelése, kontrollja nem léteztek; civil és politikai jogok hiányában a szociális jogok is csak formálisak lehettek; a problémák egy része – például a szegénység – tabu volt, és ezért kezeletlenek maradtak.

Mégis, a régió országainak egy részében egy sor szociálpolitikai intézménynél inkább létezett a történelmi kontinuitás, a némileg szerves fejlődés és valamelyes legitimitás, mint például a teljesen mesterségesen kiagyalt, kívülről és szervetlenül az országokra kényszerített politikai vagy gazdasági intézményeknél. Ezért lehettek e téren viszonylag számottevőek a nemzetállamok (főként a Szovjetunió és a közép-kelet-európai országok) közötti különbségek, és állhattak egyes országok e tekintetben közelebb a nyugati mintákhoz, mint más intézményrendszereik esetében.

Modern jóléti állam tehát nem volt, ám a modernitás bizonyos vonásait hordozó jóléti ellátórendszerek léteztek. Ebből az következik, hogy nem teljesen abszurd az előző rendszer szociálpolitikai berendezkedését a nyugatiakéval összehasonlítani. S minthogy időközben az ország politikai-gazdasági berendezkedésében tudatosan lépett a nyugati minták követésének útjára, az mindenképpen fontos kérdés, hogy inkább a „régii”, vagy inkább az „új” – ha tetszik, inkább az „európai”, avagy inkább az „amerikai” – szociálpolitikai paradigmát tekinti a maga számára mérvadónak.

---

<sup>48</sup> Stiglitz 2000 elején megvált a Világbanktól.

### **A rendszerváltást követő szociálpolitika -indokolt takarékoság vagy új paradigma?**

Az eddigi változások ellentmondásosak. Másutt részletesebben elemzem, hogy milyen történések utalnak a hagyományos európai úthoz való közelítésre, s melyek arra, hogy az új, ettől eltávolító paradigmához igazodunk. Itt csak röviden összefoglalom a fő tendenciákat.

◆ *Pozitív politikai hozadékok.* A rendszerváltás politikai tartalma a szociálpolitikát is (valamennyire) elérte. Ennek nyomán alakult ki humánusabb szemlélet az egyének-családok bajaira való odafigyelésben, illetve az individuális problémák közfigyelemre érdemesítésében. Ehhez kapcsolódó eredmény a szociális munka szakmává alakulása, a szociális szolgálatok létrejötte. Fontos hozadék a jogok iránti nagyobb érzékenység, illetve a jogállamiság gondolatának „beszivárgása” a szociális szférába. A túlzott centralizálás lebontása, a helyi felelőségek növekedése, a nonprofit szféra megjelenése ugyancsak egyértelmű pozitívumok. Mindezen fejlemények a demokratikusabb szociálpolitika irányába mutathatnak.

A folyamat azért ellentmondásos, mert állandóan kísért az a konfliktus, hogy a (neo)liberalizmus a polgári és politikai jogokat, illetve az emberi jogokat messzemenően igenli, a gazdasági-szociális jogokat viszont szíve szerint tagadja. Az első vonzalomnak megfelelően kétségtelen előrelépés van egyes, mostanában öntudatra ébredő kisebbségek vagy rossz helyzetű csoportok jogainak elismerésében. 1997-ben a történelemben először jött létre Magyarországon olyan állami szervezeti egység, amely a nők helyzetével foglalkozik, s legalább szimbolikusan demonstrálja, hogy az állam dolgának tartja a nők egyenlő jogainak biztosítását. A fogyatékkal élő emberek, egyes etnikai kisebbségek, homoszexuális csoportok, migránsok és menekültek, esetleg néhány más kisebbség jogai is nagyobb hangsúlyt kapnak, amúgy nem kevés küzdelem árán. Még ha sikertelenek is gyakran például a roma jogvédők erőfeszítései, óriási előrelépésnek vélem, hogy ezek a kérdések egyáltalán nyilvánosságot kapnak, és a korábbi rendőri „intézkedések” helyett az igazságszolgáltatás keretei közé kerülnek.

Sokakat érintő fejlemény, hogy a segélyezés – amely korábban szinte teljesen önkényes, diszkrecionális volt (ha egyáltalán volt) -, egyre inkább normatívvá, azaz jogszerűvé válik. Új és fontos jelenség az ombudsman szerepe az állampolgári jogok, nem utolsósorban a szociális jogok védelmében (*Beszámoló...*, 1997).

Valószínűnek látom, hogy a „nagy narratívákat” tagadó posztmodern világkép és a kisebbségekre forduló figyelem összefüggnek, és ez hoz pozitív eredményt az említett ügyekben. Ugyanakkor azonban – mint erre mind több szociálpolitikus és „közfilozófus” felhívja a figyelmet – a nagy összefüggések, amilyen például a szegények szegényedése és a gazdagok gazdagodása, elhomályosulnak (Goodin, 1997; Rorty, 1997; Taylor-Gooby, 1995). Azok a szociálpolitikai változások, amelyek az ügynevezett „nagy rendszereket” érintik, az utóbbi tendencia érvényesülésére utalnak.

◆ *A szociálpolitika „nagy rendszereinek” átalakítása.* A szociálpolitika reformjának nagyobb része a korábbi szociálpolitika gazdasági kritikájából táplálkozott. Kiindulópontja (megítélésem szerint tévesen) az volt, hogy az „államszocialista ellátások” túlfejlettek voltak. Így alapvető céllá a költségek csökkentése vált. A végrehajtás az „államháztartási reform” keretében zajlott és zajlik. Ez annyiban problematikus, hogy a „reform” (Balczerowicz receptje szerint) a szociálpolitika eszközeit annak céljai elébe helyezi. A folyamat, amelynek nyomán a rendszerváltástól 1996-ig 25 százalékkal csökkent a szociális kiadások reálértéke, megállíthatatlannak tűnik. A részleteket – a jó és javuló színvonalú univerzális rendszerek gyengülését, a szelektivitás erősödését, a társadalombiztosítás értelmének átalakítását és színvonalának csökkentését, a létjog gyengülését – e kötet több tanulmánya leírja. A magánbiztosítás vagy a segélyezés szerepnövekedése a társadalmi integráció szempontjából azt jelenti, hogy az állampolgárok vagy biztosítottak kollektív kategóriáinak helyét egyének halmaza foglalja el. Ez nyilvánvalóan a „társadalmi” individualizálásának egyik megnyilvánulása. Az individualizálás rontja az újraelosztás címzettjeinek hatalmi helyzetét.

Minél egyéniesítettebbek a megoldások, annál kevésbé van remény arra, hogy az együvé tartozás tudata kialakuljon és intézményesüljön.

### **Túlzott igazodás az új elvárásokhoz**

A társadalom individualizálását, az állam visszavonulását szorgalmazó érvek mindenütt elhangzanak. A jelek szerint azonban ezek az érvek a posztszocialista országokban (legalábbis egy részükben) hangosabbak, olykor agresszívebbek és sok esetben hatékonyabbak, mint nyugaton – azaz a receptek egy része gyorsabban megvalósítható. A jelenség nem teljesen általános, a régió országai e tekintetben is igen nagy változatosságot mutatnak. A tények azonban mégis a nyugat-európainál nagyobb fogadókészségre utalnak. A részletes elemzéshez számos információ és a történelmi távolság egyaránt hiányzik. Néhány lehetséges okot azonban legalább a hipotézisek szintjén fölvezetek.

◆ A szociálpolitika mögöttes értékeit az államszocializmus úgy járatta le, hogy említésük szinte szentségtörésnek tűnik. Ez Nyugat-Európában – mint erre utaltam – egyre kevésbé igaz. Sokan igyekeznek persze a „jó oldalhoz” igazodni, s Castel rezignáltan mondja, hogy ő maga (és a hozzá hasonló) „begyöpösödött avitt nézeteket” vallanak (Castel, 1995a). Politikai címkéket azonban (hogy a kommunista múlt védelmezői, populisták vagy épp „jóléti bolsevikok” lennének) ott nem osztogatnak. Míg a „rég típusú” baloldaliság nyugaton legföljebb naivitásnak tűnik, régiókban szégyenletesnek is beállítható. A kormányok maguk is igyekeznek tehát megszabadulni mindattól, ami vélhetőleg országuk pöttyös múltjára emlékeztet.

◆ Az „átmenetországok” többsége szegény, sokan közülük eladósodottak. Az állami források szükségképpen csökkentek a termelés csökkenésével, a magánosítással, a feketegazdaság terjedésével. Apasztja a forrásokat az is, hogy túl nagy az összefonódás a politikai és gazdasági „elit” között, és hogy az adó- és járulékfizetési morál többnyire mélypontra van. Az állami takarékoság a szükségletek növekedése és a források csökkenése miatt szükségszerű. Az azonban inkább az új ideológiának tudható be, hogy a jóléti rendszerek váltak a takarékoság fő célpontjaivá, amikor számos más pazarlás és megtakarítási lehetőség is kimutatható (Csáki-Orosz, 1995), s amikor a szociális szükségletek a szegényedés, a munkanélküliség, az infláció sokjaival együtt nőnek.

◆ További magyarázat, legalábbis Magyarországon, a hazai közgazdászok sajátos beállítódása és roppant nagy politikai súlya. Aligha kétséges, hogy az átmenetet előkészítő legnagyobb hatású intellektuális irányzat főszereplői a hazai reformközgazdászok voltak. Kritikájuknak az adott erőt, hogy – noha az írásban megjelent anyagok többnyire a gazdaság reformjára korlátozódtak – valójában megkülönböztetés nélkül fordultak szembe a rendszer egészével és minden alrendszerével, gazdasággal, politikával, joggal, és a szociálpolitikával is. Heves és hatásos kritikájukban néhány probléma elsikkadt. Nem merült föl, hogy az általuk egyformán vágyott és helyeselt piac és a liberális demokrácia nemcsak kiegészítik egymást, hanem egymással összeütközésbe is kerülhetnek. Így a piac mint a szabadság letéteményese is fő szerepet kapott. Ugyancsak a piac mindenhatóságába vetett hit miatt nem vizsgálták a piac és az állam viszonyát sem a gazdaság, sem a szociálpolitika összefüggésében.

◆ A források csökkentésének sikeréhez hozzájárul a jobb módúak magatartása. Az államszocializmus struktúrája még késői, liberálisabb periódusában is lefojtott volt. Ezért nem juthattak térhez azok törekvései, akik számára vonzó a verseny, a magántulajdon. Amint azonban a pálya szabaddá vált, ezen erők működésbe léptek, valószínűleg gyakran gátlástalanabban, mint egy fokozatosan épülő rendszerben. Az új lehetőségekkel élők vállalják legkevésbé az átalakulás költségeinek igazságosabb megosztását, s egyben nekik van a legnagyobb befolyásuk a politikára, amely így nekik nyújt előnyöket tulajdonszerzésnél, adóztatásnál, számos más téren. Mindez felerősíti az új paradigmához igazodást segítő erőket:

a jómódúak például egyre inkább hívei annak, hogy külön (magán)nyugdíj- vagy egészségbiztosítást teremtsenek a maguk számára, amivel tovább gyengülnek a kollektív struktúrák.

◆ Nem tagadható a nemzetközi szervezetek és tanácsadók nyomása sem. A szegény, illetve eladósodott országok nemigen vannak abban a helyzetben, hogy e nyomásnak ellenálljanak. „A nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy Magyarország forrásainak sokkal nagyobb részét fordítja jóléti ellátásokra, mint a fejlődés hasonló fokán álló piacgazdaságok.<sup>49</sup> Ez a költsékezési szint jórészt a múlt öröksége, de ha Magyarország a magas jövedelmű országok sorához akar csatlakozni, akkor a jóléti rendszer átalakítása elengedhetetlen feltétel, *sine qua non*” (World Bank, 1995b, 25. o.). A nyomás nemcsak a nemzetközi szervezetek, hanem „magántudósok” részéről is érezhető. Mind gyakrabban hallunk (megítélésem szerint) felelőtlen és nagyképu tanácsokat külföldi szakértőktől. A tekintélyes Brookings Intézet munkatársa írja: „Az átmenetgazdaságokban gyors reformokat óhajtóknak az OECD-országok helyett Latin-Amerikában kellene a mintákat keresniük. Chile messze a világ élvonalát jelenti a társadalombiztosítási reformok terepén...” (Graham, 1997, 397. o.). Sachs szerint a térség országainak „tovább kell folytatniuk a piaci reformokat (elsőként a privatizálást és a pénzpiacok mélyítését), valamint a fiskális reformokat (első renden a nyugdíjreformot), hogy csökkentsék az adókat és emeljék az ország megtakarítási rátáit... A közép-kelet-európai országoknak *nem szabad csatlakozniuk az Európai Unió Szociális Chartájához*, mert e gazdaságok nem terhelhetők tovább magas szociális költségekkel (Sachs, 1996, 3-4. o., az én kiemelésem).

◆ A rendszerváltás talán legfontosabb pozitív hozadéka a politikai demokrácia és a civil társadalom újraéledése vagy kialakulása. Ahhoz azonban idő kell, hogy a civil társadalom elég erőssé váljon, s képes legyen jogosnak tartott érdekei hatékony megvédésére.

Mindezen okok miatt a közép- és kelet-európai országok kevésbé állnak ellen azoknak a globalizáló, neoliberális nyomásoknak, amelyek az állam civilizációs és jóléti funkcióit óhajtják leépíteni. Bizonyos értelemben ez a térség, miként Latin-Amerika, a terjeszkedő globális piac *kísérleti terepe*. Az országok gazdasági szegénysége és a civil szféra politikai gyengesége miatt e térségekben meg lehet valósítani azt – például a közös nyugdíjbiztosítás gyengítését vagy felszámolását -, ami még az USA-ban sem sikerült eddig. Sőt, mintha valamiféle verseny lenne a régió országai között a tekintetben, hogy melyikük felel meg jobban a nagy nemzetközi pénzügyi szervezetek elvárásainak, melyikük érdemli ki jobban a dicséreteket. A *Transition* „úttörő jelentőségű” magyar nyugdíjreformról ír (Hungary's Path Breaking Pension Reform), annál inkább, mert követendő és követhető precedenst teremt (Palacios-Rocha, 1997, 42. o.). Lettország, amely sikeresen kiejtett minden szolidarisztikus elemet a közrendszerből és jelentős magánpillért vezetett be, „egyike az átalakulás vezetőinek” (Fox, 1997, 383. o.).

Egy szabad és demokratikus társadalomnak szüksége van erős gazdaságra, de nem csak erre. Ha a növekedést teríteni segítő csatornarendszer, azaz a szociálpolitika töredezzé vált, nincs ami „lecsurgassa” a gazdasági eredményeket. Kérdés az is, hogy vajon jó irányba megyünk-e Európa felé? Jogos-e az új nyugati kételyek és szociálpolitikai mozgások tudomásul nem vétele? Nem kellene-e többet gondolkodni azon, hogy melyik tanácsokra és tanácsadókra hallgassunk? A mozgástér kicsi – de nem hiányzik teljesen. Amennyire megítélhető, a rendszerváltás utáni első két magyar kormány, miként a térség néhány más kormányzata, ezt a teret sem használta ki. Sok – egyébként érthető vagy megmagyarázható okból – gyorsabban igazodunk az „új paradigmához”, mint az Európai Unió országainak

---

<sup>49</sup> Thernborn (1995) szerint viszont a hatvanas évektől kezdve a közép-és kelet-európai országok szociális kiadásainak dinamikája jelentősen elmaradt a Nyugatétól, és a kiadási arányok nem voltak különösen magasak.

többsége. Épp ezért lenne érdemes ismét nyilvánosan tovább vitatni, hogy szabad-e ilyen erővel a társadalomra kényszeríteni az új paradigmát. A demokrácia jövője múlhat azon, hogy mennyire sikerül összhangot teremteni a polgárok elvárásai és a politika válaszai között. Az az állítás, hogy a polgárok biztonság iránti igénye az államszocializmus félrenevelésének következménye, amelyről az önfelelősség magasabb ideálja érdekében le kell őket szoktatni, valószínűleg politikai önbecsapás, amely félreérti az európai történelmet. Ismét végig kellene tehát gondolni – mondjuk Gombár Csaba (1998) merengéseit követve – a minimális állam és a csökkenő közfelelősség, a maximális piac és a maximális önfelelősség mítoszának történelmi érvényességét, európai jellegét, társadalmi árát.



## TÁRSADALMI STRUKTÚRA ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

### Feltevésék 1991 elején a szociálpolitikátalakító társadalmi erőviszonyokról<sup>50</sup>

Szociológiai közhely, hogy egy-egy társadalom jóléti rendszerét, szociálpolitikáját a társadalmi-politikai erőviszonyok alakítják. Mégsem vizsgáltuk soha elég alaposan, mit jelentett ez a közhely az elmúlt negyven évben, és mit jelenthet ma. Ez a tanulmány annak vizsgálatára tesz kísérletet, hogy milyen strukturális és politikai erők alakították a múltban és alakíthatják a jövőben a hazai jóléti politikát. Ezeknek az összefüggéseknek a pontos megrajzolásához még nagyon sok kutatás hiányzik. Ezért a tanulmány sok ponton vázlatos, nemcsak a jövőről, hanem a közelmúltról is sokszor inkább sejtéseket tartalmaz, mint bizonyított állításokat.

#### *Jóléti rezsimek Magyarországon*

Az érett európai polgári demokráciákban a „társadalmi” és a politikai tagolódás soha nem esik ugyan teljesen egybe, de azért a két törésvonal mentén szerveződő rendszer között az esetek többségében van átfedés. A különböző társadalmi csoportok elvileg politikai erővé szerveződhetnek és parlamenti képviselőhöz juthatnak, illetve szerepet játszhatnak a politikai döntések alakításában. A politikai tagolódást természetesen nem közvetlenül formálják a társadalmi erők, hanem (többek között) az „ideológiai struktúra” áttételével. Az utolsó 100-150 évben a konzervativizmus, a liberalizmus és a szocializmus volt az a három nagy gondolatrendszer, amelyeknek jelentős politikai hatásuk és képviselőjük volt.

Esping-Andersen (1990) elemzése szerint a jóléti államok esetében nem egyszerű lineáris fejlődésről van szó, amelynek során a szociálpolitika alapelvei fokozatosan és nemzetközileg hasonló módon modernizálódtak. A történelmileg eltérő szituációk az állam, a piac és a család közötti kapcsolatok (és munkamegosztás) jellemző vonásainak sajátos csoportosulásait (klaszterizációt) hozták létre. Ennek alapján Esping-Andersen a jóléti állam három olyan elkülönülő típusát definiálja, amelyekre a három domináns ideológia nyomja rá a bélyegét.

Ha Esping-Andersen címkéit használjuk, akkor Magyarország a második világháború előtt egyértelműen a korporatista-etatista-konzervatív szociálpolitikai rendszerű országok csoportjába tartozott. A félféudális nagybirtokrendszerrel és olcsó munkaerővel működő mezőgazdaság az univerzális megoldások ellen hatott, hiszen a nagybirtokosok ellenérdekeltek voltak a mezőgazdasági népesség egyenjogúsításában is, a jóléti kiadások fedezésében is. Az állami szakszervezetek a státuskülönbségek hangsúlyozásában voltak érdekelt. Ennek megfelelően jöttek létre a hierarchikus és korporatív módon tagolt szociális ellátórendszerek. E rendszerbe beletartozott a hagyományos szegénypolitika; a tőke és a munka konfrontációjából etatista és szociáldemokrata hatásokkal kialakult az ipari munkásságra korlátozódó, bismarcki típusú kötelező társadalombiztosítás; a közalkalmazottak privilegizált, de önmagán belül is hierarchizált jóléti rendszere; más korporatív jóléti szerveződések (például a magánalkalmazottak külön biztosítóegylete); a magánjótékonyosság és az egyház jelentős, a tiszta piaci megoldások viszonylag gyenge szerepe.

A háború utáni évtizedek több fordulatot hoztak. 1945 és 1948 között – itt részletesebben nem elemzem – liberális és szociáldemokrata hatások kezdtek volna érvényesülni, de már nem tudtak rendszerré szilárdulni. Az 1948 utáni évtizedek jelentenek igazán új fejezetet. A

<sup>50</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: Társadalmi struktúra és szociálpolitika. *Esély*, 1991, 1. sz. 3-18. o.

kommunista hatalomátvétel a korábbi politikai és osztályviszonyok totális tagadásával minden folytonosságot megszakított a gazdaságban is, a politikában is.

A szociálpolitikában is éles fordulat történt: a társadalombiztosítás és a vállalati szociálpolitika kivételével minden korábbi szociálpolitikai intézményt rövid úton megszüntettek. Ennek a szakításnak a negatív következményei nyilvánvalóak: a szegények segélyezését és a szociális munkát akkor számolták fel, amikor az ország nagyobb része még szegény volt. Az ingyenes (szegényjogon adott) betegellátást akkor szüntették meg, amikor a lakosság kétharmada még nem volt jogosult az „SZTK”-ra. A magánbiztosítás eltörlése sokakat jogtalanul hozott hátrányos helyzetbe. Az önkéntes (egyházi vagy világi) segítségnyújtás tiltása nemcsak a forrásokat szűkítette, hanem a társadalom „természetes” mozgásait, szociális integrációit is végzetesen szegényítette.

Ugyanakkor e szakításnak voltak – ma tagadott vagy elfelejtett – pozitív, a polgárosodás felé mutató vonásai. A magam részéről legalábbis – az elveket tekintve – nyereségnek vélem a rendies privilégiumok és a státust őrző hierarchiák tagadását éppúgy, mint a jogfosztó szegénypolitikai megoldások visszaszorítását. A szociálpolitika gyakorlatát sem tudnám csak negatívumokban leírni (kivált 1965 után).

A pozitívumok végül is annak tudhatók be, hogy a szakítások és pusztítások ellenére a szociálpolitikában nem szakadt meg teljesen a „történelmi szervesség”. Az alapvető intézmények (társadalombiztosítás, egészségügy) nem a nyugat-európai társadalmak funkcionálisan hasonló intézményei tagadásaként jöttek létre, mint ahogyan ez a politikában és a gazdaságban történt. A „létező szocializmusnak” a társadalombiztosítás – együttesen értelmezve az állampolgári jogú egészségüggyel – valószínűleg a legfontosabb olyan nagy rendszere, amit nem egy papíron megkonstruált ideális társadalom tartozékaként, íróasztalnál agyaltak ki, mint a központosított tervgazdaságot vagy az egypártrendszer – parlamentet, s amit nem tisztán felülről, hatalmi szóval kényszerítettek a társadalomra. A társadalombiztosításnak voltak hazai tradíciói. A hazai progresszió és munkásmozgalom több évtizedes politikai küzdelmei legitimálták létét, és az akkor megfogalmazott követelésekre épült számos későbbi fejlesztési irány. Még az is igaz, hogy a magyar társadalombiztosítás a hatvanas évek közepe-vége óta akarva-akaratlan követte a nyugati jóléti államokban érvényesülő tendenciák egy részét, mindenekelőtt a „biztosítási” elv szolidaritási elemekkel való vegyítését a megfelelő jogok kiterjesztése révén.

Ha Esping-Andersen tipizálását vesszük alapul, akkor a magyar rendszer – a foglalkoztatás központi szerepével, az univerzálishoz közelítő megoldásokkal – formailag sok tekintetben a szociáldemokrata modellhez volt hasonló.

A mondottak ellenére a szociálpolitikai alrendszer sem volt saját racionalitással, relatív autonómiával működő alrendszer.

Az adott politikai struktúrában a „szociáldemokrata” modellel való hasonlóság sok tekintetben valóban csak formális maradt. A tradicionális státushierarchiák tagadásával jól összefért az új státusprivilegiumok beépítése a rendszerbe (például az elkülönített, kiemelkedő színvonalú kórházi vagy üdülési lehetőségek, a pártbürokrácia kivételezett nyugellátása). A teljes foglalkoztatásnak a társadalmi biztonságban betöltött központi szerepe – a művileg megvalósított „teljes foglalkoztatás” miatt – csak pillanatnyi megoldás volt, ami voltaképpen sem az így mozdulatlanságban tartott gazdaság, sem a képzetlenségbe beszorított vattaemberek érdekét nem szolgálta. Míg a skandináv (svéd) modellben a szociális ellátások és a munka összekapcsolása sosem vált olyan ideologikussá, hogy tagadták volna a munkaerőpiacra belépni képtelenek léthez való jogát, a kelet-európai szocializmusokban a jog szentesítette ezt az antihumánus gyakorlatot (ami tehát a minimális segítséget is megtagadta a munkaerőpiacról teljesen kiszorulóktól).

Ami talán ennél is fontosabb: a „szocializmus” kelet-európai modelljéből teljesen hiányzott a nyugati jogfejlődés egésze. A polgári társadalmak „normális” kialakulása azt jelentette,

hogy a sorra kivívott polgári (civil) és politikai jogokra épültek rá a szociális, kulturális és hasonló jogok (Marshall, 1965). A kelet-európai politikai rendszerek tagadták a civil és politikai jogokat. Ezek nélkül azonban a szociális ellátások (bármennyire széles körűek, sok esetben népszerűek voltak is) sem válhattak jogokká. Megmaradtak a pártállam „kegyének”, adományának. Részben ennek következtében, részben pedig azért, mert a politikában mindvégig domináns maradt „az egyén semmi, a közösség minden” ideológiája, a szociálpolitika sem vállalta az egyéni autonómiák biztosítását, az egyén politikai felszabadítását. A szabadságjogok és az egyéni autonómiák tagadása miatt a keleteurópai szociálpolitikákból hiányzott a skandináv szociáldemokrata dominanciájú szociálpolitika liberális dimenziója.

Így a közép-kelet-európai államszocialista szociálpolitika – noha intézményeiben és bizonyos elveiben „európaibb” maradt, vagy európaibbá vált az utolsó két évtizedben, mint bármelyik más alrendszer és intézmény – egyik létező európai modellhez sem hasonlítható. Ha mindenáron címkézni akarjuk, akkor antiliberális-etatista-szocialista modellként írhatnánk le.

### *Mai szociálpolitikai reformképletek és politikai esélyeik*

A mai parlamentben a három nagy – a konzervatív, a liberális és a szocialista – ideológiai rendszer jelen van. Itt csupán egyes olyan sajátosságokra hívom fel a figyelmet, amelyek megkönnyítik vagy megnehezítik, hogy az egyes pártok a saját ideológiájuknak megfelelő szociálpolitika szószólói legyenek.

◆ A szociálpolitikai orientáció típusának megállapítása viszonylag legegyszerűbb az 1990 után kormányra került, jórészt konzervatív pártok esetében. Igaz, hogy a leggyakrabban használt fogalom, a sokértelmű szociális piacgazdaság kevésbé igazít el.<sup>51</sup>

A magyar koalíciós pártok esetében a konzervatív értékek megnyilvánulnak – többek között – az egyházaknak szánt igen nagy szerepben,<sup>52</sup> az „ép és erkölcsileg is erős családokra” helyezett hangsúlyban és abban, hogy az állam igen sok területen számít a családok szociálpolitikai feladat- és felelősségvállalására. A korábbiakhoz képest előrelépés, hogy „a kormány elismeri minden állampolgárnak egy minimális, társadalmilag meghatározott létfeltételhez való jogát”, de ugyanakkor ebből az elkötelezettségből egy minimális szintű, alapvetően a rászorultakra koncentráló, maradékelvű (reziduális) szociálpolitika bontakozik ki. Ezt támasztja alá az univerzális rendszerek megkérdőjelezése, például az a kritikai észrevétel, hogy a korábbi rendszerben hiba volt, hogy „a norma szerinti juttatások, például a családi pótlék, nem különböztették meg a rászorultakat a jobb helyzetben lévőkötől” (*A nemzeti megújulás...*, 1990, 119. o.).

A központi állam iránti vonzódást nyilvánvalóvá teszik a megújódási programban vázolt,

---

<sup>51</sup> Eredetileg alapvetően liberális (és nem konzervatív) programról volt szó (*Szociális piacgazdaság...*, 1990) A „szociális piacgazdaság elméleti előkészítője az »ordoliberalizmusnak« nevezett közgazdasági iskola, amely a klasszikus liberalizmus értékeire épült. Ugyanakkor nyugatnémet gyakorlatában tagadhatatlanok a konzervatív vonások és affinitások – például az egyház szerepe, a státusorientált rendszerek stb. Az elemzők egy része szerint a program épp a szociális elkötelezettségeknek nem tett igazán eleget (Bartholomaeus, 1985).

<sup>52</sup> A költségvetés tervezetében szereplő azon javaslat, hogy az egyházi intézmények állami szociális feladatok ellátásáért mintegy kétszer akkora támogatást kapnak, mint a társadalmi szervek, alapítványok és humán vállalkozások, világosan mutatja, hogy a kormány más társadalmi szerveződésekkel szemben az egyházat kívánja erősíteni. Ez a diszkrimináció egyébként – tudomásom szerint – „magyar találmány”. A Németországból átvett, úgynevezett szubszidiaritási elv kifejezetten szektorsemleges normatívakkal működik.

felülről lefelé építkező, hierarchizált szervezetek, megyei szintű felügyelő-ellenőrző hivatalok.

- A szabad demokraták különböző programjaiban és állásfoglalásaiban gyakran tetten érhető e párt „kétlelkűsége”, a neoliberális és a szociáldemokrata-szociálliberális vonal együtt létezése. Mégis, az eredeti program (*A rendszerváltás programja*, 1989) szociálpolitikára vonatkozó alfejezeteire még a szociáldemokrata-szociálliberális szemlélet nyomta rá jobban a bélyegét. Ennek megfelelően kaptak más programoknál nagyobb teret az állampolgári jogok. Ezekbe beleértendő „a társadalmi helyzettől, életkortól, piaci versenyképességtől függetlenül minden embert megillető elemi létbiztonság” (uo., 64. o.), vagyis az állampolgári létminimum és a teljes körű egészségügyi ellátáshoz (ennek térített költségeihez) való jog. A program kiáll a társadalmi integrációt szolgáló univerzális elvek mellett még a gyermekintézmények esetében is, tovább szorgalmazza a társadalom kettészakadását visszafordító „pozitív diszkriminációt”. Ugyanakkor a párt számos liberális közgazdásza egy ennél szűkebb terjedelmű, igazán csak a „rászorulóakra” koncentrált szociálpolitika híve.

A nem letisztult viszonyok miatt is, meg a konzervatív és liberális irányok között eleve meglévő affinitások miatt is a kormánypárti és a liberális programok között többféle hasonlóság is van:

- közös (a svéd szociáldemokráciától eltérően) a munka és a szociálpolitika (a „workfare” és „welfare”) szétválasztása, vagy másként, a teljes foglalkoztatásról való lemondás és az aktív foglalkoztatáspolitikai másodlagos szerepe;

- közös a szociálpolitika „minimális szintjére” koncentrációja, azaz annak kimondása, hogy a szociálpolitika a minimális biztonságot szavatolja. Ez azt jelenti, hogy nem cél a középosztályokat is kielégítő színvonalú nyugdíjrendszer, oktatás vagy egészségügyi ellátás: ők az igényeiket a piacon vagy az egységes biztosításon kívül elégíthetik ki.

Igaz, ezt a következtetést egyik program sem mondja ki világosan, de utalások mindegyikben vannak;

- közös ennek megfelelően a piacibb társadalombiztosítás és egészségügy iránti – az SZDSZ berkeiben nyíltabban, a kormánypártok köreiből burkoltabban kifejezésre jutó – rokonszenv. Ez az MDF 1989. októberi programjában a biztosítási szakemberek egy részénél már megfogalmazott kritikák átvételét jelentette arról, hogy a társadalombiztosítást tönkretette a tőkefelhalmozás hiánya, valamint a szociálpolitikai feladatok (például minimális nyugdíj, jogkiterjesztések) átvétele. (Lásd erről többek között: *A magánbiztosítás...*, 1988; Lukács, 1990; *Stratégiai elképzelések...*, 1990; *Elgondolások...*, 1990);

- egyik program sem meri nyíltan vállalni, hogy a magántulajdon és a piacgazdaság jelentősebb szerepe mellett elkerülhetetlenek lesznek visszavonások. Így például nagyon valószínűtlen, hogy profitorientált magáncégek három évig fenntartsanak munkalehetőséget gyedben vagy gyesen lévő anyák számára. (A nyolcvanas évek végén az európai közösség tizenkét országa közül kilencben a szülési szabadság 14-16 hét volt, és sehol nem volt a magyarhoz hasonlítható gyed-program (*Garde d'enfants...*, 1990).

- Ami a harmadik nagy gondolatrendszert, a szocialistát illeti, a liberális-szociáldemokrata törekvések a szavakban ugyan nagy súlyt kapnak, ám az írott szövegekben nem jelentek meg egyértelműen. Ennek azt hiszem az a magyarázata, hogy az MSZP két súlyos tehertétellel küzd, amelyek szociálpolitikai elképzeléseit is torzítják.

Az egyik az, hogy az MSZP (külső és belső okok következtében) önbizalmát veszített párt, amelynek folytonosan igazolnia kell, hogy „nem azonos” korábbi önmagával. Ezért nem vállalhat fel olyan programokat sem, amelyek emlékeztetnek a súlyosan kompromittált pártállami megoldásokra vagy jelszavakra. Amennyiben a korábbi ideológiában vagy gyakorlatban voltak „szociáldemokratikus” elemek, mint például a teljes foglalkoztatásra épülő szociálpolitika, úgy ezeket ma nehéz vagy lehetetlen vállalnia, még akkor sem, ha hangsúlyozná a formai hasonlóság mellett a tartalmi-lényegi különbségeket. (Egyik tünete e

defenzív politizálásnak, hogy a legtöbb nyugati szociáldemokrata párt által vállalt szabadság-egyenlőség-igazságosság-szolidaritás négyes értékrendet a MSZP csak a szabadság-igazságosság-szolidaritás formában tudta átvenni, éppen az egyenlőségérték korábbi lejáratása miatt.)

A szocialisták másik tehertétele az, hogy a szociálpolitika neoliberális felfogásnak megfelelő átalakítását az MSZMP reformszárnya kezdte meg, nagyjából a nyolcvanas évek közepétől kezdve. Személy szerint is azonosak lehetnek tegnapi (neo)liberális politikusok és mai MSZP-s parlamenti képviselők – és ráadásul minden ilyen felszólalásnál szemükre vethető (amit a kormánypárt ki is használ), hogy most bezzeg könnyen beszélnek – miért nem ezt tették, amikor hatalmon voltak. Valószínűleg ez a tehertétel az MSZP „szociáldemokratizálódásának” egyik belső (pszichológiai és politikai) gátja.

Végeredményben a mai ideológiai szinkép valóban pluralista. Politikailag (a parlamentben és a kormányban) erősnek látszik a háború előtti szociálpolitikával némileg rokonítható etatista-konzervatív jóléti modell, az akkori erős korporatív jelleg nélkül. Igaz, újabban korporatív elgondolások (például a foglalkozási alapon szerveződő biztosítótársaságokra vonatkozó javaslatok) is kezdenek teret hódítani. Megjegyzendő az is, hogy erősek a törekvések egyes háború előtti státushierarchiák (arisztokratikus vagy bürokratikus címekegységek) felélesztésére, illetve új státusszimbólumok bevezetésére (például a nyugati luxusgépkocsik már menedzseri szimbólumok lettek). E törekvések szinte szükségszerűen fognak hatást gyakorolni a szociálpolitikai rendszerre.

A parlamenti politikai mezőben ugyancsak erősnek látszik egy Magyarországon teljesen új képlet, a liberális-szociálliberális jóléti rendszer. Egyelőre (számomra) bizonytalan, hogy ebben a belsőleg ellentmondásos kettős rendszerben melyik vonal fog felerősödni. Az is lehetséges, hogy a két irány szétválik, és mindkettő erősödik.

Pillanatnyilag leggyengébbek a szocialista jóléti politika politikai esélyei. Maga a párt is gyenge, és ráadásul egyelőre nehezen tud felvállalni egy szociáldemokrata típusú szociálpolitikai programot. Paradox módon könnyebb a helyzete a szociáldemokrata gazdaságpolitikával és politikával – ezek ugyanis formailag és tartalmilag egyaránt radikálisan különböznek az „államszocialista” ideológiától és gyakorlattól.

### *A jóléti rendszerek és a társadalmi struktúra*

Ami a szociálpolitikai rendszert formáló politikai-társadalmi erőket illeti, a háború előtti – a parlamenti politikát is meghatározó – képlet elég világos (bár rengeteg részlet még tisztázásra vár). A szerepekből annyi biztosan tudható, hogy a munkásosztályé gyenge, a mezőgazdasági szegénységé szinte nem létező, az inkább az államhoz, mint a piachoz kötődő középosztályé jelentős, a kettős struktúra két vezető osztálya (tőkések, nagybirtokosok) közötti politikai koalícióé igen jelentős volt (például Csizmadia, 1977; Petrák 1978).

Az 1945 utáni, de még az 1965 utáni szociálpolitika formálása sem írható le azonban ilyen jellegű társadalmi kategóriákkal. A totális politikai rendszer lényege (még a szelíd, kesztyűs korszakban is) a döntéshozó szűk elit kizárólagos politikai szerepe volt, valamennyi „spontánul” létező társadalmi erő és érdek lefojtásával, illetve a politika alakításából és a döntéshozatalból való kizárásával.

A politikai döntések mögött így nem plurális politikai erők, társadalmilag tagolt érdekek álltak. A politikai akarat ideológiailag egy leegyszerűsített szocialista dogmatikából, praktikusán pedig a hatalmi struktúra megtartásának igényéből képződött. A deklaráltan a munkásosztályt szolgáló ideológia és a hatalmi struktúra fenntartásának érdeke – a politikai és gazdasági alrendszerrel eltérően - a szociálpolitikában úgy tudott ötvöződni, hogy ez a törekvés találkozhatott többségi, ha úgy tetszik, népi érdekekkel.

Ez azonban nem jelentett népi támogatást a szó politikai értelmében. Nem egyszerűen arról van szó, hogy a strukturális erők léteztek, csak a totális politika nem igényelte részvételüket.

És nem is arról, hogy a társadalom a politika nyomására túl homogénné, tagolatlaná vált volna. Ennek ellentmondanak az 1960 óta (Magyarországon) rendszeresen készített rétegződési vizsgálatok. A „lefojtott struktúra” ennél többet jelent. A társadalmi dinamizmust hordozó strukturális viszonyokkal volt probléma.

Az államszocialista rendszer struktúrájáról itt mondtak még kidolgozatlan, közelítő megállapítások. Noha magam is évtizedek óta vizsgáltam annak a társadalomnak a struktúráját, amelyben éltünk, a rétegződés leírásánál és néhány strukturáló tényező elvi megértésénél nem jutottam többre.

A „lefojtott struktúrát” alkotó csoportok „a hatalmi elit és a többiek” kettősségén kívül nemcsak hogy nem látszottak, de valószínűleg nem is igazán léteztek: magukat a legfontosabb strukturáló tényezőket (tulajdon, tudás) működtette úgy a hatalom, hogy a valamennyire is stabil, önmagukat felismerő, más csoportokhoz való viszonyukat tisztázni képes csoportok kialakulásának elejét vegye. A totális hatalom szempontjából ez természetesen érthető: a tartósan megszilárduló, előbb-utóbb saját érdekeiknek is tudatára ébredő csoportok a totális logikának ellentmondanak, s a status quo szempontjából veszélyesek. Ha e feltevés igaz, akkor az is igaz, hogy az államszocialista társadalmak (ismét: egy, a csoport reprodukciójának legitimált bázisát nélkülöző, ezért nem igazán „osztályá” szilárduló uralkodó csoport kivételével) „osztály nélküli társadalmak” voltak, ha nem is a szó marxi értelmében.

A lefojtottság véget ért. A társadalom újra strukturálódhat. A kérdés az, hogy milyen (önazonossággal rendelkező, eltérő helyzetű és érdekű) csoportok kialakulása képzelhető el, s hogy ezek milyen koalíciói gyakorolhatnak majd hatást a jóléti politika alakulására? Ami ugyanis a politikai folyamatokat ma nehezíti, az nem csak az, hogy a pártok és a strukturálisan fontos csoportok (osztályok) csak részben fedik egymást, mert – s ez az általában említett ok – a pártok még nem kristályosodtak ki, nem tisztultak le stb. A dolog másik oldala is fontos azonban: még maga a társadalom sem tisztult le, új struktúrája még nem alakult ki.

A strukturáló tényezők pluralizálódása nyilvánvaló. A hatalom is, a tulajdon is, a tudás is más tartalommal és más társadalmi viszonyt formáló potenciállal kezdenek működni, hogy a többi fontos strukturáló, csoportformáló tényezőre – társadalmi származás, etnikum, vallás – most csak szórványosan utaljunk.

◆ A monolitikus hatalom pluralizálódása még csak épp elindult, de lehetőségei óriásiak. A monolit struktúrát már bontja a hatalmi ágak (törvényhozói, igazgatási, bírói) szétválasztása; „negyedik hatalmi ággként” a szabad sajtó belépése; „ötödikként” pedig a rivalizáló, egymást korlátozó központi és helyi hatalom szétválása. Ugyanakkor még nem alakultak ki új viszonyok abban az értelemben, hogy megszilárdultak volna a politikai hatalomtól (relatív) független, más strukturáló tényezőkre (tulajdonra, tudásra, esetleg más tényezőkre) épülő tartós csoportok, amelyek a maguk részéről befolyásolják (szövetségekkel vagy szembenállásokkal) a politikai hatalom alakulását. Még kevésbé indult meg a hatalom pluralizálódása abban az értelemben, hogy kialakultak volna a (minden strukturáló tényező szempontjából) alávetett csoportoknak a központi hatalommal szemben ellensúlyt jelentő szerveződése. E folyamatok legalább egy része azonban már kétségkívül elindult.

◆ A köztulajdon túlnyomó szerepe a társadalmi formáció egészét jellemezte, és választotta el egyúttal a magántulajdonosi társadalmaktól. A tulajdon belső strukturáló szerepe főként az volt, hogy – a tulajdon feletti kontroll kisajátítása révén – a hatalomban lévők hatalmi jogosítványait szaporította, a hatalom monolit jellegét erősítette. A tulajdon és a hatalom szerinti strukturálódás azonos választóvonalakat rajzolt fel, azaz a struktúra nem pluralizálódott a hatalmi és a tulajdoni viszonyok eltérő működése révén. A helyzetben némileg lazított a második gazdaság megjelenése, a kistulajdon lassú legalizálódása – de mindez még a lefojtott struktúrán belül ment végbe.

Az új feltételek mellett meglepő gyorsasággal megjelent egy új, még nem népes, de már határozott arculattal rendelkező, a piachoz, tulajdonhoz, vállalkozáshoz kapcsolódó

középosztály. (Sőt, a „felső” osztály csirái is már itt vannak.) Az igazán meglepő nem a színrelépésük. Ezt ideológiailag már régóta előkészítették a liberalizmussal átítatott gazdasági reformtörekvések, legegységelműbben a *Fordulat és reform* (1987), praktikusán pedig részben a már említett második gazdaság, részben az első gazdaságban több éve beindult piaci mozgások és törekvések. E reformmozgások hatását, bármennyire korlátozottak maradtak is, igen fontosnak tartom. Ezek miatt sejtem úgy, sokaktól eltérően, hogy az új vállalkozói középosztály és a leendő felső osztály gerincét sokkal inkább a politikai csúcsokról és az első gazdaságból kikerülő menedzserek és technokraták fogják alkotni, mint a második gazdaság „kisemberei”. A második gazdaságban működők többsége számára ugyanis a „vállalkozás” inkább olyan kényszerű kaland volt, amit csak az állandó munkaviszony háttországaival lehetett vállalni, s amelynek során relatíve keveset kockáztattak. Emellett sem anyagi, sem kulturális, sem társadalmi tőkében nem dúskáltak – holott a tőkés, illetve vállalkozó polgárságnak ezekre itt és most igen nagy szüksége van. Magyarországon még a kapitalizmus (első) hajnalán sem volt jelentős a gazdasági elitben a messziről érkezők szerepe. 1945 előtt ennek az elitnek a 90 százaléka a társadalom felső 10 százalékából verbuválódott (Lengyel, 1989, 101. o.).

A megfelelő tőkék birtoklása és mozgósítási képessége szempontjából az akár két generációig visszanyúló társadalmi származás hatása nem elhanyagolható.

Ami tehát meglepő (noha szociológiailag érthető, épp a többféle tőke együttes megléte miatt), az nem annyira ennek a leendő osztálynak a megjelenése, hanem az, hogy valamennyi más társadalmi csoport közül ők váltak először „magukért való”, érdekeiket pontosan felismerő és kifejező csoporttá. Egyébként ez a folyamat is már a rendszerváltást megelőzően elindult. A rendszerváltás előtti utolsó egy-két évben az önérdelkeit legjobban érvényesítő csoport a gazdasági vezetők rétege volt.

A vállalkozói (tulajdonosi) közép- és felső osztály társadalmi szerepe biztosan eltérő lesz a háború előttihez képest. Akkor a kettős struktúra másik, hagyományos (földbirtokos-arisztokrata) felső osztályának pozíciója társadalmilag vitathatatlanul magasabb volt, mint a tőkés-nagypolgári elité. Ma (nagy valószínűséggel) ez a régi uralkodó osztály nem lép újra színre, még ha szimbólumait fel is éleszti. Ilyen törekvései ugyanis beleütköznének egyfelől a világban általában érvényesülő tőkés hegemoniába, másfelől rendkívül erős hazai érdekekbe. Mind a vilákapitalizmus, mind a hazai gazdaság ma egyedül lehetségesnek vélt talpra állítási módszere annak kedvez, hogy a tőkés-vállalkozói osztály erősödjön és kerüljön a struktúra csúcsára.

Ezt a tendenciát még két további tényező erősíti. Az egyik az, hogy a munkásság belső kohéziójának, azonosságtudatának feléledése vagy inkább kialakulása (úgy sejtem) roppant lassú lesz. A mai megosztó tényezők – a munkanélküliségtől való félelem, illetve a munkahelyekért való verseny; a régi és az új érdekképviseletek versengése; a munkásság osztályérdekek mentén történő szerveződéseinek megosztása pártpolitikai célokból – egyelőre nyilván erősödnek. Ezek mellett új törésvonalak fognak megjelenni az egyre inkább szegmentálódó munkaerőpiac miatt. Új törésvonalak keletkeznek az új, részben külföldi tőkével működő, viszonylag jobban fizető magánvállalatok, a szegényedő állami szektor és a – bizonytalan életű – kisvállalatok dolgozói között.

A vállalkozói polgárság relatív erejét tovább növelheti az, hogy a korábban (a II. világháború előtt és után egyaránt) az államtól függő középosztály egy része egyre inkább igyekezni fog elszakadni az őt mindinkább megtagadó, sorsára hagyó államtól. Ez főként a magasan kvalifikált értelmiségiekre igaz, akiknek keresetei is, munkafeltételei is katasztrofálisan romlanak. Közülük a változtatásra alkatilag képesek vagy külföldre távoznak, vagy igyekeznek átlépni a független szabadfoglalkozásúak, esetleg vállalkozók táborába (vállalkozói egészségügy, magániskolák, magánnyezetemek, alapítványi intézmények stb.).

A tulajdonviszonyok változásából következő „nagy ismeretlen” pillanatnyilag a

mezőgazdaságban dolgozó népesség. Ha a kiscgazdák földprogramja győzne (ami azért valószínűtlen), rövid idő alatt létrejönne a birtokos, paraszti középosztály is, a mezőgazdasági szegénység is (ez utóbbiak többségével). Ha csak a kártalanítási programot (ami elvileg jogos, gyakorlatilag mégis problematikus) fogadja el a parlament, akkor is valószínű egy új – de talán kevésbé polarizált – elrendeződés.

◆ A tudástőke vagy kulturális tőke működésében is radikális változás megy végbe. A tudás és a hatalom viszonya a totális rendszerben kényes pont volt. A kulturális tőke nem volt olyan egyszerűen kisajátítható (és strukturális hatása nem volt olyan egyszerűen megszüntethető), mint az anyagi tőkée. Ez – legalábbis a forradalom utáni első időszakot kivéve, amikor a „tudók” egy jelentős része önként a szép és humánus ideológia mellé állt – zavarta a hatalmon kívüliek homogenizálását és tökéletes alávetését. Amikor a „tudók” elkezdtek feltenni kínos kérdéseiket a dolgok „épp így létének” helyénvalóságára nézve [azaz amikor megjelentek a heterodoxiak (Bourdieu, 1978)], akkor a hatalom első reakciója a fizikai megsemmisítésükre irányuló terv volt (amit legradikálisabban a Szovjetunióban hajtottak végre).<sup>53</sup> A továbbiakban kitűnt, és a kelet-európai államszocializmusok már e tapasztalat birtokában jöttek létre, hogy a „tudók”, és ezzel a tudás fizikai megsemmisítése sokféle nehézséget okoz a nemzetközi versenyben éppúgy, mint a hazai rendszer működtetésében. Ekkor alakultak ki azok az eljárások, amelyek révén a „tudók” a rendszer szolgálatába voltak állíthatók úgy, hogy közben elkerülhető legyen a heterodoxiak terjesztésének veszélye. Úgy vélem legalábbis, hogy alapjában ez volt a mögöttese annak a

107

valamennyi államszocialista rendszerben kialakult megoldásnak, hogy a kiemelkedő, és ezért veszélyes tudósokat a tudományos akadémiák relatív gondolatszabadságot biztosító kutatóintézeteinek gettóiba gyűjtötték össze – hermetikusan elzárva őket az egyetemről, ahol a heterodoxiak az ifjúságot megronthatták volna. Emellett törekedtek e csoport privilégiumok révén való megnyerésére. A „tudók” elszigetelése természetesen nem lehetett tökéletes, ráadásul állandóan új kulturális tőketulajdonosok jelentek meg. Éppen ezért mindvégig feszültséggel terhes maradt a tudás és a hatalom, a „tudók” és a hatalmasok viszonya.

Az értelmiség egy része kétségkívül elindult a hatalom felé (Konrád-Szelényi, 1989). Nem egyszerűen elfogadta a hatalommal való együttműködés felkínált lehetőségét, hanem személy szerint is tagja lett az uralkodó csoportnak. Én azonban azt hiszem – de ezt ismét hosszabban kellene vitatni –, hogy akik valóban elfogadták az uralkodó „osztályi” státust, azok feladták az értelmiségi mivolt lényegét, a korlátlan kérdéshez való jogot. Azt hiszem tehát, hogy a „csúcson” létrejött a tudás és a hatalom olyan fúziója, ami még megfelelt egy (már valóban a korlátozott racionalitás igényével működő) totális rendszernek, azaz nem jelentette a struktúra pluralizálódását.

A központi hatalmon kívül maradókra épp ezért (bár szerepük valóban sok szempontból ellentmondásos) nem tartom teljesen érvényesnek azt, hogy a hatalmi szerepet vállalókkal „egyazon osztály” tagjai voltak (uo., 106. o.).

A tudás egyenlőtlen társadalmi elosztása mentén létrejövő tagoltságról sem lehet ködös sejtéseknél többet megfogalmazni. Valószínű, amint erre már utaltam, hogy a régi, államilag fizetett értelmiségi középosztály itthon maradó tagjai a korábbinál sokkal markánsabban fognak három – eltérő helyzetű és érdekű – csoportra tagolódni.

Ha a jelenlegi (az állami centrum szerepét erősítő) tendenciák folytatódnak, akkor valószínűleg ki fog alakulni az államhivatalnokok korábbinál is jobban privilegizált rendje. A kormányzat az előző rendszerénél már most erőteljesebben (a két világháború közötti gyakorlatra emlékeztetően) igyekszik az állami bürokrácia anyagi megnyerésére. Ha nem

---

<sup>53</sup> E tekintetben a hitleri és sztálini totális rendszer hasonlóan viselkedett.



tenné, akkor a Justitia-terv miatt amúgy is megtizedelt szakszféra elitje óhatatlanul átlépne a sokkal jobb jövedelmet nyújtó magánszférába. Minthogy a kormányzat még jelentős fizetésemelés mellett sem lesz azonban egyhamar versenyképes a magánszférával, valószínűleg az állami hivatallal járó más – szimbolikus és valóságos – privilégiumok is szaporodni fognak. Távolról sem lepne meg például, ha létrejönne az államhivatalnokok másokénál kedvezőbb korporatív társadalombiztosítási rendszere, vagy ha visszatérnének valamilyen formában régi címek-rangok, pozícióval járó előnyök. Az új állami bürokráciát a pártállamtól egy új magabiztosság is meg fogja különböztetni. Tagjainak az új feltételek között nem kell önmagukat az értelmiségi mivoltot eláruló értelmiségiként definiálniuk. Ők – mint egy legitim politikai rendszer nem értelmiségi funkciójú hatalmi tényezői – önként lemondhatnak a korlátlan kérés jogáról, de ezért sem cinikussá, sem skizofrénné nem kell válniuk.

A volt államtól függő középosztályból kialakuló másik réteg a már említett szabadfoglalkozású „önállók”. Ők nem lesznek feltétlenül tulajdonosok,<sup>54</sup> de (legalább részben) a piacból élnek. Érdekeik részben a piachoz és a valódi piaci vállalkozókhoz kötik majd őket, hiszen a fizetőképes kereslet jelentős része a piac jó működésétől várható. Ugyanakkor jövedelmük egy része önállóként is az államtól fog származni, az úgynevezett állami feladatokat átvállaló magánintézményeknek nyújtott állami fejkvóták révén. Ezért szövetséget kell keresniük az állami szakszférával, hogy e fejkvóták minél magasabbak legyenek, illetve hogy minél több területen legyen lehetőség ilyen típusú (államilag is szubszidiált) önállósodásra.

A középosztály harmadik csoportját az állami és önkormányzati intézményekben dolgozó értelmiség fogja alkotni. Ha eddigi sejtéseim igazak, illetve ha a mai trendek folytatódnak, akkor ebbe a csoportba részben a másra alkalmatlanok, részben megszállottak lesznek, részben pedig olyanok, akiknek nincs, vagy alig van más választási lehetőségük (például szociális munkások, társadalomtudományi kutatók, illetve olyan, főként önkormányzati iskolák, kórházak stb. dolgozói, amely intézményeknek nincsenek párhuzamos piaci megfelelői).

A középosztálynak ez a csoportja kiforrott parlamenti demokráciákban többnyire erős és magabiztos. Minthogy tagjai az államnak fontosak, a közhivatalnokokkal azonos – alkalmasint azoknál kedvezőbb – helyzetet biztosítanak számukra. Ebben a jól működő demokráciának is szerepe van. Köztudott, hogy a közvélemény mindig magasabbra értékeli a neki személyes szolgálatot nyújtó szakembert – a tanárt, az orvost -, mint a távoli és ellenőrizhetetlen bürokratát. E nyomás alól egy, a választók igényeire érzékeny kormányzat nem térhet ki.

Nálunk nem ez a helyzet. A centrum és az önkormányzatok közötti politikai szembenállás miatt a kormányzatnak nem érdeke, hogy az önkormányzati alkalmazottak jól legyenek megfizetve. Az erősödő liberális tendenciák az egész – állami vagy önkormányzati – jóléti szektor visszaszorítása felé visznek. Elképzelhető tehát, hogy az államtól függő értelmiség helyzete az ellehetetlenülésig leromlik. De az is lehet, hogy ki tudják használni a demokrácia adta új lehetőségeket, és önmaguk érdekeiért megküzdenek. (Már ilyen jelzések is vannak, mint például a pedagógusok demonstrációi.) Az eddig állami mecénatúrát élvező művészvilág

---

<sup>54</sup> Ma egyre többen adnak hangot annak a nézetnek, hogy tulajdonosi osztály nélkül elképzelhetetlen az átalakulás. Ez az új középosztály nevezetik különböző írásokban a társadalom gerincének. Ám a tulajdonosi réteg minden tőkés országban elég szűk. Ami jelentős, az a piachoz és tulajdonhoz kapcsolódó polgárság, egyfelől az alkalmazásban álló, de tulajdonosi érdekekben érdekeltté tett menedzser-technokrata réteg, másfelől a piachoz kapcsolódó, abból élő szabadfoglalkozásúak. Arányuk országonként igen eltérő, attól függően, hogy mennyire piacositották a közszolgáltatások.

is valószínűleg felbomlik a piacból vagy alapítványokból profitáló nyertesekre és a létbizonytalanság felé sodródó vesztesekre.

### *A strukturális erők és a szociálpolitika*

Ha az eddigi feltevéseknek van valamennyi realitásuk, akkor a most kirajzolódó társadalmi csoportok (osztályok?) különböző típusú jóléti rendszerekben érdekeltek – és különböző politikai erőket tudnak érdekeik mögé felsorakoztatni.

A háború előtti múlthoz viszonylag legközelebb álló konzervatív-hierarchikus-korporatív modell (minimális, az „érdemességet” is figyelembe vevő alapszint, jelentős mértékű szelektivitás, egyházi és magánjótékonyosság, jelentős családi ellátófunkció középpontban a női szereppel, rétegezett korporatív ellátórendszerek) különösen az állami bürokrácia és az egyházak számára kedvező. Ha az állami jóléti alapokból fizetett értelmiség is remélhet ettől korporatív-hierarchikus előnyöket, akkor ugyancsak a támogatók közé léphet. Múltbeli nosztalgiák, valamint a korporatív szerveződések vélt vagy valóságos előnyei miatt a szakmunkásság egy része is e modell hívévé tehető. A modell mögé felsorakoztatható társadalmi erők tehát nem túl jelentősek, viszont a parlamenti-politikai támasz igen jelentős (az MDF egy jelentős része, kereszténydemokraták, kisgazdák).

A liberális jóléti rendszer fontosabb jellemzői az ugyancsak minimális, de jogszerű, az individuumra figyelemmel lévő alapszint, jelentős piaci szektor, gyenge centralizáló törekvések és sokféle önszerveződés. Ennek – a szegényeket és piacképeseket egymással szembeállító, azaz ugyancsak dezintegráló – rendszernek történelmi előzménye nálunk alig van. Ugyanakkor meghonosítását erősen támogatja a valószínűleg egy ideig még felszálló ágban lévő neoliberális ideológia és az ezt jól képviselő nemzetközi szervezetek (elsősorban a Nemzetközi Valutaalap). Parlamenti bázisa (az SZDSZ egy része, az MDF egy része, a Fidesz egy része) relatíve erős lehet. Igaz, a helyhatósági választásokon erős pozíciókat szerzett ellenzéknek komoly érdeke fűződik olyan helyi szociálpolitikához, amely az önkormányzat valamennyi választója számára kedvező, azaz általában jó színvonalú és integratív erejű. A megvalósításhoz azonban feltehetően nem lesz anyagi ereje, tehát mégis a liberális megoldást lesz kénytelen választani.

A liberális jóléti rendszer társadalmi bázisa a feltörekvő, már kialakult és érdekeit jól képviselő tulajdonosi-vállalkozói-szabadjoglalkozású kis- és középpolgárság. A széles körű magánbiztosítás előnyeinek, az egészségügyi és nyugdíjrendszer magánmegoldások révén történő gyors javításának ígéretével a munkásság és a nyugdíjasok fizetőképesebb csoportjai is e megoldás mellé állíthatók. [A piacnak a jóléti ellátásban játszott jelentős szerepével kapcsolatos társadalmi és gazdasági problémákról eddig kevés szó esett (Barr, 1987a és 1987b; Ferge, 1989; Csaba, 1990), és nem is nagyon látszanak olyan társadalmi erők, amelyek széles körben, hitelt érdemlően világítanak meg a piaci megoldások hátulütőit.]

Valószínűleg a liberális-szociáldemokrata modellnek a legszélesebb a potenciális társadalmi bázisa. Objektív érdekeik miatt e modell híve lehetne a munkásság, a kisbirtokos vagy valamilyen fajta szövetkezetben maradó parasztság mellett a nők jelentős része, továbbá a kisnyugdíjasok, a létbizonytalanságban veszélyeztetettek. Az ösztársadalmi szolidaritást fontosnak tartó, a szabadságot korlátozó egyenlőtlenségekkel és igazságtalanságokkal szembeforduló értelmiségiek is e modell hívei. Ugyanakkor a szocialista megoldások már említett hitelvesztése, a szocialisták roppant csekély parlamenti ereje, a szocialisták és a szociálliberálisok közötti parlamenti koalícióalkotás nehézségei, a munkás érdekképviseletek kiforratlansága és megosztottsága, az új vagy nosztalgiát ébresztő ideológiák vonzása mind arra utalnak, hogy egyelőre gyengék lesznek az e modellt támogató parlamenti és politikai erők.

A konzervatív és a liberális modell hívei között viszonylag könnyen elképzelhető valamilyen kompromisszumos koalíció. Ez annál valószínűbb, mert a valóban fizetőképes

kereslet egyelőre nagyon szűk, és gyors növekedése nem is várható, és mert a gazdasági források szűkössége igen erős érv az állami-önkormányzati kötelezettségek csökkentése mellett. Ez azt jelenti, hogy a következő évekre politikailag nagy esélye a minimális „biztonsági hálót” és emellett félmagán és korporatív megoldásokat szorgalmazó szociálpolitikának van.

Ezt a gyors átalakulást két momentum fékezheti. Az egyik az, ha a vártnál hamarabb megerősödnek a rossz és romló helyzetű csoportok érdekképviselői. Erejük úgy nőhet, ahogyan a liberális vagy konzervatív megoldások e csoportokat sújtó hátrányai a gyakorlatban világossá válnak. A másik – optimistább és talán reálisabb – fékezőerő az lehet, hogy a vezető pártok realizálják a jelentős szociálpolitikai visszavonásokban rejlő kockázatot. A konzervatív-liberális szociálpolitikai fordulatnak valóban olyan sok vesztese lehet, hogy ez meggyengítheti mindkét politikai erő választói bázisát. Ebben az esetben nem – egy minimális szintű „biztonsági háló” kiépítése mellett sem – szorulnának vissza végzetesen az univerzális és jó színvonal felé törekvő nagy rendszerek, de demokratizálással és decentralizálással közelebb kerülnének az állampolgárokhoz. Azt hiszem, ma valóban ez a remélhető legkedvezőbb variáció.

A TÁRSADALOM PEREME ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ<sup>55, 56</sup>*A szegénység újrafelfedezése és újraértelmezése*

A szegénység újra állandó vendég lett Európa-szerte. Voltak periódusok, amikor itt-ott el lehetett felejteni, hogy van. A háború utáni nyugat-európai első egy-két arany évtizedben úgy tűnt, hogy a rohamos növekedés eredményei mindenhová lecsurognak: a szegénység leírható az évezredek társadalmi nyavalyák sorából. Az ötvenes évek második felétől azonban társadalomkutatók sora kezdte ki az önelégült nyugalmat. Pontosabban: a kutatás teljesen sohasem felejtkezett el a szegénységről, de a társadalom és a politika fogadókészsége igencsak változott. Harrington *The Other America* [A másik Amerika] című könyve 1962-ben jelent meg – s 1964-ben Johnson elnök meghirdette a szegénység elleni háborút. Abel-Smith és Townsend *The Poor and the Poorest* [A szegények és a legszegényebbek] című, 1965-ben megjelent pamfletjét máig az angol szociálpolitika mérföldkövének tekintik. Franciaországban Bourdieu és Passeron *Les Héritiers* [Örökösök] című könyve 1964-ben robbantotta azt a bombát, hogy az iskolai esélyegyenlőtlenségek hogyan és miért virulhatnak tovább – hogy ezt követően legalább két évtizedig az iskolai hátrányok társadalmi meghatározottsága, az életesélyek és a szegénység összefüggése kerüljön a kutatások és a politikai cselekvés fő áramába.

A szavak azonban kopnak. Így szinte minden új rádöbbenésnél vagy új meghatározást kellett adni, vagy új kifejezést kellett kitalálni, hogy a társadalom vagy a politikusok felfigyeljenek a régi mondandóra. A meghatározások útvesztőjébe hadd ne lépjek be – az irodalom óriási. Hozzám máig nagyon közel áll Miller régi-régi megfogalmazása, amely nem meghatározás ugyan, de érzékelteti a probléma bonyolultságát, társadalmi beágyazottságát, időbeli változását s a társadalmi cselekvés szükségességét. Szerinte „minden olyan társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormányzatnak biztosítania kell nemcsak a jövedelmek, a javak és az alapvető szolgáltatások növekvő szintű minimumait, hanem az önbecsülés, a társadalmi mobilitási esélyek és a döntéshozatal számos színterén való részvétel javuló minimumait is” (Miller és mások, 1967, 17. o.). Többé-kevésbé hasonló elemekből építkeztek azután az olyan fogalmak, mint az objektív relatív depriváció az angol, az „új szegénység”, a törékeny biztonság (précarité) a francia vagy a lét alatti osztály (underclass) az amerikai szakirodalomban. Nem sokkal később megjelentek a társadalmi bajok halmozódását és dinamikáját egyértelműbben kifejezni hivatott olyan fogalmak, mint a marginalizálódás, a peremre sodródás, a kizárás, kirekesztés (*exklúzió*) vagy a kiilleszkedés. Hasonlóan összetett fogalom a képesnek levés (capability), illetve ennek hiánya Sen műveiben (1985, 1999a), amely arra utal, hogy mire válnak képessé az egyének a rendelkezésükre álló elemi javak felhasználásával, mennyire tudnak vagy nem tudnak aktív résztvevővé válni a társadalmi cselekvések különböző színterein. Aztán egyre inkább a kirekesztés (*exklúzió*) fogalma vált általánossá, de a szegénység is része maradt a politikai közbeszédnek. Sőt, hallgatólagos megegyezéssel szinte azonos értelemben is használják mindkettőt. Talán arról lehet szó, hogy az ENSZ, amelynek elsődleges dolga a világszegénység lehetséges csökkentése, inkább a szegénység kifejezést használja, mert közérthető, és az országok többségében a nyers, éhező-szenvedő szegénység elviselhetetlen probléma. A termelés növekedése valamikor reményt nyújtott a szegény országok

<sup>55</sup> Megjelenik: *Szociálpolitikai Tankönyv* (ideiglenes cím). Népjóléti Képzési Központ, Budapest.

<sup>56</sup> A „kizártak” fogalmát valószínűleg Rémy Lenoir 1974-ben megjelent könyve honosította meg a társadalomtudományban.

felemelésére. A javak hihetetlen gyarapodása azonban eddig inkább növelte, mint csökkentette az országok közötti szakadékokat (lásd a keretes írást és az *1.5.1. táblázatot*).

A Világbank 1997. évi kiadványa a 185 ma létező ország közül 133 nagyobb, vagy adatszolgáltatásra egyáltalán képes országról közöl részletes adatokat. A Föld 5,7 milliárd lakosából 3,2 milliárd, azaz 56 százalék él a 49 legszegényebb országban, 1,6 milliárd lélek, azaz 28 százalék az 57 közepes jövedelmű országban, és 900 millió, 16 százalék a 25 leggazdagabbban. Az első csoportban az egy főre jutó nemzeti termék (GNP) évi 430 dollár (Mozambikban, Tanzániában, Etiópiában csak körülbelül évi 100 dollár) – a leggazdagabbak évi átlaga 25 ezer dollár (a csúcson Svájc áll 40 600 dollárral). A legrosszabb és a legjobb helyzetű országok között több százszoros, az országcsoportok között is több tízszeres különbségek vannak. Ezek vásárlóerőben (PPP) számítva valamivel kisebbek, de akkor is jelentősek.

Ezek az arányok 1991 óta nem túl sokat változtak, de a tendenciák egy része nem megnyugtató. Kína, India és néhány más távol-keleti ország az átlagosnál gyorsabban nőtt. A két óriás ország még mindig szegény, de a „kis tigrisek” felzárkóztak a leggazdagabbakhoz (ha még nem voltak ott korábban is). Ugyanakkor (ahogy az *1.5.1. táblázat* jelzi) a Kína és India nélkül számított közel 50 legszegényebb ország (egymilliárd fő) a többi csoporthoz képest relatíve elszegényedett. Nőtt a távolság a közepes jövedelműeken belül is a jobb és a rosszabb helyzetűek között. Mindez történelmileg újszerű, ilyen távolságok sosem voltak gazdag és szegény országok között. Vagyis a néhány éve még oly divatos konvergenciaelmélet helyett a valóság a divergencia, az országok közötti távolságok vagy épp szakadékok növekedése lett.

Az ENSZ – mint erre visszatérek – mindazt beleérti a kirekesztés fogalmába, amiről Európában szó esik. Az Európai Unióban azonban talán a szegénység „túlhasznált” kifejezés lett. Ezért a nyolcvanas évek vége óta inkább exklúzióról szólnak a dokumentumok. Ezt lehet úgy minősíteni, hogy szépíteni akarják a valóságot, s ezért a durva szegénység kifejezés helyett valami finomabb fogalmat használnak. Ám talán előnyei is vannak e fogalomváltásnak – természetesen csak akkor, ha a szegénység nem válik tabuvá, ha a nyilvánosság továbbra is szembesül a hazai és világszegénység elviselhetetlen valóságával.

I.5.1. táblázat. A világ országcsoportjai közötti gazdasági különbségek

Országcsoportok	Egy főre jutó GNP, USD		Évi átlagos növekedési ütem,	GNP-szorzó*	
	1991	1995	1985-1995	1991	1995
Alacsony jövedelmű gazdaságok (India és Kína nélkül)	350 (350)	430 (290)	3,8 (-1,4)	1,0 (1,0)	1,5 (1,0)
Közepes jövedelmű gazdaságok Ebből:	2480	2390	-0,7	7,1	8,2
alacsony-közepes	(1590)	(1670)	(-1,3)	(4,5)	(5,8)
magas-közepes	(3530)	(4260)	(0,2)	(10,1)	(15,0)
Magas jövedelmű gazdaságok	21 050	24 930	1,9	60,1	86,0
Világ, összesen	4010	4880	0,8	11,5	16,8

\* Az alacsony jövedelmű gazdaságok átlaga, India és Kína nélkül = 1,0.  
**Forrás:** World Bank, 1996b, 238-239. o.; 1997, 214-215. o.

Az exklúziófogalom előnye az, hogy közvetlenül érzékelteti: nemcsak anyagi szegénységről van szó, hanem más forrásokból, lehetőségekből, cselekvésekből, jogokból való kirekesztésről is, vagyis komplex problémáról. A másik haszon az, hogy a szegénység passzív kategóriának tekinthető, olyasmiről, ami létezik „magától”, anélkül, hogy erről bárki tehetne. Az exklúzió vagy kirekesztés magában foglalhat egy olyan jelentést is, hogy valamely csoport – vagy folyamat – többé-kevésbé tudatosan (kvázi-intencionáltan) úgy működik, hogy egyéneket vagy más csoportokat kizárjon. És végül fontosnak tartom, hogy az exklúziót nem lehet nem osztársadalmi jelenségként és felelősségként felfogni. A kirekesztettek a társadalomból záródtak ki. Ezzel a fogalom utal a társadalmi egészre, a *társadalmi integráció* fontosságára, illetve a *kirekesztésre, mint olyan folyamatra, amely sérti az integráltságot*.

#### *Mi is az exklúzió és az integráció?*

Az exklúzió szinte annyi meghatározása van, ahányan foglalkoznak a kérdéssel.<sup>57</sup> Szegénység és exklúzió összefüggésébe ágyazva írja körül a fogalmat 1998-ban az Európa Parlament (1355. számú) ajánlása. „A szegénység fogalma az anyagi források szűkösségéhez vagy elégtelenségéhez kapcsolódik. A társadalmi életből való kirekesztés messze túlmegy azonban a fogyasztói társadalomban való részvételen. Magában foglalja a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életben való részvétel nem megfelelő szintjét, egyenlőtlenségeit vagy teljes hiányát. Az exklúzió a társadalmi elszigetelődéstől a társadalomból való teljes kitaszítottáig terjedhet.”

<sup>57</sup> A különböző kérdésekről és közelítésekről lásd például Donzelot, 1991; Beck és mások, 1997; Atkinson-Hill, 1998; Oppenheim, 1998.

Majdnem minden meghatározásban szerepel az okok között a szegénység, az egyenlőtlenség, az etnikai, nemi, vallási diszkrimináció, a munkanélküliség, a hajléktalanság növekedése, a kapcsolati háló gyengülése.<sup>58</sup> Ugyanakkor egymás mellett élnek különböző közelítések. Vannak, akik állapotként írják le a lét alatti osztályhoz tartozást (Wilson, 1987), mások – és ez a többség – a kiilleszkedés folyamatjellegét hangsúlyozzák (Castel, 1993). Ez azért fontos, mert egy folyamatba be lehet valahol avatkozni, s így a végzetesen rossz helyzetet esetleg meg lehet előzni. Amikor a társadalom már végképp kizárt valakit – például a sokáig munkanélküli, beteg hajléktalant – akkor a „visszaillesztés” majdnem lehetetlen.

Az exklúzió vizsgálata során napirendre került a térbeli kirekesztés, a gettósodás témája, azzal együtt, hogy immár nemcsak a szegények, hanem a gazdagok is gettóban élnek – még ha ez utóbbiak luxusgettók is. Mellesleg a térbeli és egyben társadalmi kirekesztés egyik formája akár abból is adódhat, hogy a romló és dráguló tömegközlekedés mellett, vagy személyes nehézségek (kor, betegség) miatt sokak számára nem elérhető a szomszéd városban adódó munkahely, vagy az élet új centrumai, a bevásárlóközpontok.

Kutatási kérdéssé vált, hogy mennyiben akaratlagos és mennyiben – látszólag – „spontán” a kirekesztés folyamata, s amennyiben akaratlagos, akkor kik vagy milyen intézmények generálják e folyamatot. A folyamat spontaneitását azért kérdőjelezem meg, mert látszólag elemi erejű, pszichológiainak tűnő jelenségek – mint például a rasszizmus, az etnikai vagy vallási gyűlölködés – mögött is a szenvedélyeket tudatosan (esetleg kvázi-intencionálisan) gerjesztő erők és érdekek állnak.

A kirekesztés legújabb – ilyenként még alig tudatosult – problémája a bűnözéssel kapcsolatos új felfogás, amely a szegénységet, illetve a szegényeket kriminalizálja (Wacquant, 1999). Ez a (neoliberális) doktrína és gyakorlat az Egyesült Államokból indult ki, majd Anglián keresztül megérkezett Európába, Magyarországra is. A „nullatolerancia” elve alapján a rendőrségnek már a legcsekélyebb gyanú alapján is be kell avatkoznia, a legkisebb szabálysértést is büntetni kell, a büntetésnek pedig szigorúnak kell lennie, hogy kellően elrettentsen. Az Egyesült Államokban a kilencvenes évek közepén kétmillió ember volt börtönben, a százezer főre számított börtönnépesség 830 főre (az Európai Unióra jellemző száz fő nyolcszorosára) emelkedett (Kerecsi, 1999). A gyanú a nyílt vagy látens idegengyűlölet és szegénygyűlölet miatt nagy valószínűséggel fordul a láthatóan idegenek (bevándorlók, színesek, nálunk cigányok) és a láthatóan szegények, munkanélküliek, drogosok felé. A bűnözési adatok nem feltétlenül igazolják a lakosság jelentős részének növekvő, olykor szinte hisztérikus félelmét (Lockwood, 1998). Ám úgy tűnik, hogy erők az érdekek, amelyek a szegények egy részének szélsőséges kirekesztésével akarják a többségi társadalom egységét erősíteni, alkalmasint a láthatatlanabb bűnökről (korrupció, a köztulajdon felhasználása magáncélokra) elterelni a figyelmet. A börtönbüntetést, ahogy Kerecsi mondja, többnyire nem azok kapják, „akik a legtöbb kárt okozták, hanem azokat a veszteseket zárjuk be, akiket sikerül elfogni”. Márpedig a már zuhanóban lévőknek sokkal nagyobb az esélyük arra, hogy elfogják őket, mint a „beilleszkedetteknek”. A hajléktalanság mellett valóban (rossz humorral) a börtönbe bezárás a kizárás (kirekesztés) megtestesítése. Nemcsak a börtön maga szakít le a társadalomról, hanem a börtön a szabadulás utáni életre is rányomja a bélyegét, rontja az esélyét a családi életnek, a munkaszerzésnek, a lakáshoz jutásnak és sok másnak.

---

<sup>58</sup> Az exklúzió egy újabb empirikus mérése (Burchardt és mások, 1999) öt változót vesz figyelembe, az alacsony jövedelmet, csekély vagyont, a jövedelemtermelő tevékenység hiányát, a politikai passzivitást és a személyes kapcsolatok hiányát (a társadalmi izolációt). Én – noha a statisztikák megszállottja vagyok – nem vagyok meggyőződve arról, hogy a pontosan operacionalizált mérések ebben az esetben önmagukban elégségesek „a világ nyomorúságainak” (Bourdieu és mások, 1993) megértéséhez.

A kirekesztési folyamatok mögött gyakran az intolerancia munkál – ezért a tolerancia erősítése minden demokratikus országban napirenden van. Az előítéletek, az idegengyűlölet, a rasszizmus sok helyen erősödnek – s még az okok sem egészen világosak. Azt sem tudjuk, milyen eszközökkel tompítható-gyógyítható a gyűlölködés, az erőszak és a társadalomból kirekesztés. A javak és esélyek igazságosabb elosztása, illetve újraelosztása nyilván szükséges, de nem elégséges feltétel. Az embereknek nemcsak egyenlőbb létfeltételekre van igényük, hanem annak *elismerésre* is, hogy mindenkit egyenlő tisztelet illet, hogy *senki emberi méltósága* nem sérthető.

Külön probléma (és ez Magyarországon a cigánysággal kapcsolatban gyakran tapasztalható), hogy sokan nem tudják önmagukról, hogy előítéletesek. Magukat toleránsak tartják, s elfogadják a másik másságát, sőt jóakaratot is tanúsítanak, csak épp az elfogadásba távolságtartó megvetés vegyülhet. A magukat toleránsnak tudó „többségi” csoportok „ritkán érzik annak szükségét, hogy hasonló mértékű toleranciát igényeljenek a kisebbségi csoportoktól, s ezért toleranciájukat is saját felsőbbrendűségük jeleként élhetik meg” (Phillips, 1999,28.0.).

Az intolerancia teszi a társadalmi exklúziót politikailag életveszélyessé. Ahogy az Európa Tanács fogalmaz a már idézett 1998-ban elfogadott ajánlásában: „A társadalmi exklúzió túl azon, hogy sérti az emberi méltóságot és megfosztja az embereket alapvető emberi jogaiktól, a gazdasági és társadalmi instabilitás és a növekvő egyenlőtlenségek mellett peremre szorításhoz, kirekesztéshez és olyan erőszakos reakciókhoz vezet, amelyek társadalmaink demokratikus alapjait ássák alá.”

Az exklúzió tulajdonképpen a társadalmi integráció, az együvé tartozás sérülése, a dezintegrálódás következménye és jelzése, a társadalom működésének zavara. A szociológia Durkheim óta az integráció több arcát különbözteti meg. Ma (Lockwood, 1964; Habermas-Luhmann, 1971 nyomán) megkülönböztetik az úgynevezett rendszerintegrációt és a társadalmi integrációt. Eszerint, nagyon leegyszerűsítve, a *rendszer* mint integrált egész elfogadhatóan működik és termeli újra önmagát, ha nem túl sok zavarral működnek bizonyos alapvető intézmények és mechanizmusok, mint a piac, a közigazgatás vagy a nyilvános kommunikáció. Ezek fő erőforrásai, amelyek köré a rendszert strukturáló viszonyok szerveződnek, a hatalom, a pénz és a tudás/információ.

Ha mindez *formálisan rendszerként* működik is, még nem biztos, hogy *élhető* is a társadalom. Ehhez az is szükséges, hogy az emberek egy adott társadalomhoz tartozónak tudják magukat, amely *elfogadja őket, s amelyet ők elfogadnak*. A modern demokratikus, piaci társadalomban az együttéléshez (az állam, azaz a rendszer működésének részeként) olyan írott szabályok, olyan *jogrend* kell, amely *személytelen, nem részrehajló*, amelynek a követelményei és szankciói *igazságosnak* tudhatók, s amely tartalmazza mindazokat a civil, politikai és szociális jogokat, amelyek az adott társadalomban a *teljes jogú polgáriságot* biztosítják (Marshall, 1991). Az életben azonban nem csak az írott szabályokhoz kell igazodni. Nélkülözhetetlenek a közösen elfogadott normák, sőt az is, hogy második természetünké váljanak, belénk szervüljenek az adott társadalomban kialakult „civilizált” együttélés normái. A normák gyengülnek, ha nem *hízzhatunk* abban, hogy a többiek is a normák szerint élnek, és betartják a szabályokat (Offe, 1996). Az külön kérdés, aminek megoldásával Nyugaton is csak próbálkoznak, hogy az immigráns vagy hazai kisebbségek történelmileg eltérő szokás- és normarendszerét hogyan, milyen kompromisszumokkal lehet összehangolni a kisebbségi identitás teljes felszámolása, vagy a kisebbség elnyomó jellegű kirekesztése nélkül. [Némiképp vigasztaló, hogy komoly próbálkozások vannak (Phillips, 1999).]

A *társadalmi integráció* végül is az élt élet, a habermasi „életvilág” része. De ez élet *mindenütt* ott van. Ott van a kisközösségekben és családokban, amelyekben tömérdek mikrohatalmi és érzelmi konfliktus ellenére működhet a kölcsönös támaszrendszer, a



bizalomalapú mikroszolidaritás. És az életvilág nem különül el a rendszert újratermelő intézményektől – ott van a piacon, a közigazgatásban, minden intézményben. A kérdés az, hogy működhet-e hosszú távon jól a piac, ha például alapvető eszköze, a szerződés gyengül. Ha a szerződéseket (akár az íratlan szerződéseket, az ígéreteket is) sokan megszegik, akkor elindul a bizalomhiányra épülő normaszegő spirál a gazdaságban, s végül a piacgazdaság karikatúrája marad csak meg. Tisztelhető-e a tulajdon az „átmenet” azon országaiban, ahol a privatizálás többnyire még a jogszerűség formáit is mellőzte, s így juttatott rövid idő alatt országnyi vagyont egy 10-15 százalékos kisebbség kezébe? Működhet-e (a lényegét, nem csak a formát tekintve) jól az állam, ha az *állam a nullatolerancia elve alapján általában nem bíz a polgároiban*? A bizalomhiány természetesen kölcsönössé válik, szorongást kelt az állami hatalommal szemben, s így gyengíti a társadalom összetartozását.<sup>59</sup> Működhet-e jól a kommunikációs rendszer, ha nincs olyan médium, amely *mindenki vagy a túlnyomó többség szarnám* elfogadhatóan, a kialakult hiteket és normákat tiszteletben tartva közölne információt és közvetítené normákat? A szabadság többféle lehetőségeket kínál, mindenki megtalálhatja a neki szóló médiumot – de az együvé tartozás tudata illuzórikussá válik.

A baj az, hogy nem tudjuk megmondani, hogy mikor (jól) integrált egy társadalom, és mikor fenyeget a szétesés veszélye. Azt hiszem, hogy sok olyan jelenség van, amelyeket pozitívan nehéz elfogadhatóan, empirikus érvennyel meghatározni. Nehéz megmondani, hogy pontosan mikor egyenlő, szabad vagy igazságos egy társadalom. Teljesen egyenlő, teljesen szabad vagy teljesen igazságos társadalom nincs. Am azt elég jól lehet sejteni, alkalmasint akár empirikusan vizsgálni is, hogy melyek az olyan egyenlőtlenségek, szabadságtalanságok, igazságtalanságok, amelyek ártanak a fizikai és társadalmi életesélyeknek, amelyek hátrányokat és szenvedést okoznak, amelyek rontják egy társadalom minőségét (Beck és mások, 1997). Ugyanez a helyzet a társadalom integráltságával: könnyebb megmondani, hogy mi veszélyezteti az integrációt, mint azt, hogy mikor „teljesen integrált” egy társadalom – ilyen ugyanis nincs.

A szöveges táblázatok az integrációt veszélyeztető jelenségeket mutatják be. Az *1.5.2. táblázat* példákat sorol fel a makroszintű, össztársadalmi, az *1.5.3. táblázat* pedig a mikroszintű, személyközi dezintegráló jelenségekről vagy folyamatokról.

---

<sup>59</sup> Paradox fejlemény, hogy az állam, mely annak idején azért született, hogy véget vessen a mindenki mindenki elleni harcának, vagy úgy meggyengül, hogy a harc végképp elszabadul, vagy úgy félti az erejét, hogy maga gerjeszti a konfliktusokat.

I.5.2. táblázat. A dezintegrálódás jelenségei makroszinten

<b>Makroszint</b>	
<p><b>Szegregálás, szegmentálás, peremre szorítás – végső soron kirekesztés, kizárás (exklúzó):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• növekvő társadalmi távolságok csoportok között, az életesélyek távolodása</li> <li>• a jogok gyengülése</li> </ul>	
<p><b>Inkább intencionált, tudatosan indukált, vagy legalábbis nem kezelt folyamatok</b></p>	<p><b>Inkább „kvázi-intencionált” (látszólag nem szándékolt, de „fent” eltűrt) következmények</b></p>
<p>Jellemzők – jelenségek és példák</p>	
<p>Az egyenlőtlenség növekedése, például kevéssé korlátozott piaci szabadsággal, a redisztribúció csökkentésével</p>	<p>A szegénység szélesedése vagy/és mélyülése; a szegény „szubkultúra” erősödése (egyben bizonyos deviáns magatartások újratemelési kerete)</p>
<p>Szegmentált munkaerőpiac, munkanélküliség (tartós formák is), esetleg: feketemunka (normasértő)</p>	<p>„Érdemtelen szegények” megjelenése, ezzel életek ellehetetlenítése, jövőtől való megfosztása</p>
<p>Szegmentált egészségügy, nyugdíjrendszer</p>	<p>Kedvezményekből, ellátásokból kimaradók, kiszorulók</p>
<p>Szegmentálódó iskolarendszer</p>	<p>A továbbtanulás nehezedeése, ifjúsági munkanélküliség, illetve reménytelenség</p>
<p>Szegmentálódó lakásrendszer, gettósodás (fent és lent)</p>	<p>A lakás elvesztése, hajléktalanság</p>
<p>Szegmentálódó tér (például a közlekedés miatt is)</p>	<p>Munkakeresésből, tanulásból, vásárlási lehetőségéből kizárás</p>
<p>Demokratikus deficit, csonka nyilvánosság, a politikai legitimitáció gyengülése</p>	<p>Politikai közöny, gyenge civil társadalom, a normák gyengülése, értékválság</p>
<p>A jogalkotás és jogalkalmazás rejtett torzulásai (szegénység kriminalizálása)</p>	<p>A diszkrecionalitás semlegességvesztése, a jogintézmények iránti bizalom meggyengülése</p>
<p>Intolerancia, idegengyűlölet, rasszizmus, politikai szélsőségek</p>	<p>Intoleranciával, idegengyűlölettel, rasszizmussal összefüggő jogsértések, az emberi méltóság sérelmei</p>

1.5.3. táblázat. **A dezintegrálódás jelenségei mikroszinten**

<b>Mikroszint</b>	
<b>Egyének közötti és kisközösségeken belüli kohézióhiány, végső formában kirekesztés, kizárás (exklúzó):</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• elemi társadalmi részek közti kohézióhiány; a megtartó hálók gyengülése</li> <li>• az együttélést segítő normák, a bizalom gyengülése</li> </ul>	
<b>Törékeny kapcsolatok</b>	<b>Patológiák (devianciák, anómiák)</b>
Jellemzők – jelenségek és példák	
Individualizáló verseny	A menekülés sok formája, például: ideg-, illetve elmebetegségek, pszichoszomatikus betegségek
A szolidaritási kapcsolatok gyengülése (nem csak szakszervezetek – például generációk közti „versengés”)	Az önfeladás többé-kevésbé szélsőséges formái: öngyilkosság, alkoholizmus, dohányzás, drogártalom
A családi kapcsolatok gyengülnek; a házassodási hajlandóság csökken; a válások száma nő; kevesebb gyerek születik	A szabálysértés, bűnözés számos formája, mindennapi erőszak
Magányosodás (például egyedülálló szülőcsaládok); a házasságon kívüli születések száma nő	A normák gyengülése, értékválság (az egyén szintjén értelmezve makroszintű jelenség is)

A példákban látható, hogy a dezintegrálódás jellemzőinek csak kis része a szó szoros értelmében vett bűnöző deviancia. Mindezzel együtt azt továbbra sem tudjuk, hogy mikor „esett szét” egy társadalom. A közép-kelet-európai országok közül, úgy tűnik, az egykori Szovjetunió és az egykori Jugoszlávia egyes részei közel kerültek ehhez az állapothoz – de ha reménykedünk is helyzetük normalizálódásában, tudjuk, hogy sajnos még *rosszabb* is jöhet. A régió többi országában jobb a helyzet. Ám mindenütt nagyobb a társadalmi összetartozás fenyegetettsége, a kirekesztés gyakorlatának erősödése, mint a szilárdabb nyugateurópai demokráciákban, bár garancia soha, sehol nincs. Az áttekintésből az is kitűnik, hogy a politikai akaratnak is lehet szerepe az integráltság erősítésében. Igaz, számtalan olyan folyamat van, amelyeket a politika nem, vagy csak közvetetten tud befolyásolni, de mind a szegénységkirekesztés ellen forduló politikai akaratnak, mind a politika hitelének, az államba és a politikába vetett bizalomnak óriási a jelentősége.

*Szegénység, egyenlőtlenség: mértékek*

Szegénység és egyenlőtlenség tényleg van mindenütt – ám az nem mindegy, hogy mekkora az egyenlőtlenség, milyen tendenciákat mutat, hogyan változik a szegények száma, és milyen mély a szegénységük. E tekintetben vannak sikeres és sikertelenebb országok. Az egyenlőtlenségek változása is, a szegénység mértéke is a gazdaság szintje mellett történelem-, politika-, illetve szociálpolitika-függő. Az európai jóléti államokban a háború utáni évtizedekben sikerült az egyenlőtlenségeket csökkenteni vagy kordában tartani. Az 1.5.4.

*táblázat* összefoglalóan jellemzi a hetvenes évek közepétől kirajzolódó tendenciát. A jövedelmi egyenlőtlenségek a neokonzervatív (reagani-thatcheri) fordulat után még csak az USA-ban és az Egyesült Királyságban kezdtek növekedni, a többi országban tartott a jóléti elköteleződés. A nyolcvanas évek közepétől azonban érződik a globalizálódás vagy neoliberais dominancia hatása. Noha a gazdaság szinte töretlenül nőtt mindenütt, az országok többségében az egyenlőtlenségek is kisebb-nagyobb mértékben növekedtek – a legnagyobb mértékben a közép-kelet-európai országokban. Csupán néhány ország igyekezett ennek a nyomásnak ellenállni (talán Dánia, Franciaország és Kanada számítanak ide), amiből az sejthető, hogy ez a globalizációval sokak szerint szükségképpen együtt járó tendencia talán mégsem egészen elkerülhetetlen.

A változások nyomán sem az országok közötti sorrendek, sem a köztük lévő távolságok nem változtak sokat. A neoliberális országokban nagyobb volt és maradt az egyenlőtlenség, a skandináv országok pedig, még ha jelentős volt is az egyenlőtlenségnövekedés, a viszonylag legkiegyenlítettebbek maradtak. Csupán a közép-európai országok „ugrottak” nagyot. Az 7.5.5. *táblázat* szerint a magyarországi jövedelemegyenlőtlenség egyik mutatója (a Gini-mutató) nagyjából az európai átlag körül volt a nyolcvanas évek közepén, most pedig *a legmagasabbak között van*. Különböző források szerint (például World Bank, 1996b; Andorka és mások, 1997) adatainak valamennyi „átmenetországban” hasonlóak, esetleg nagyobbak a változások.

Az egyenlőtlenségek és a szegénység alakulása szorosan összefüggnek. Az 1.5.4. és az 7.5.5. *táblázat* összevetéséből az látszik, hogy az *egyenlőtlenségnövekedés mértéke szinte független a kiinduló helyzettől* Konvergencia nincs.

I.5.4. táblázat. **A jövedelemeloszlás hosszabb távú trendjei: összefoglaló mértékek és a Gini-mutató**

Ország	A 70-es és a 80-as évtized közepe között	A 80-as és a 90-es évtized közepe között*
Ausztrália	n. a.	+
Ausztria	0	++
Belgium	n. a.	+
Csehország	--	+++
Dánia	n. a.	+/-
Egyesült Államok	++	++
Egyesült Királyság	++	+++
Finnország	-	+
Franciaország	-	+/-
Görögország	-	n. a.
Hollandia	0	++
Japán	0	+
Kanada	-	0/-
Lengyelország	0	+++
Magyarország	+	+++
Mexikó	-	+
Németország	-	+
Norvégia	-	+ / +++
Olaszország	--	+ / ++
Svájc	n. a.	+
Svédország	-	+++ / +
Új-Zéland	n. a.	+++

\* Az első adatszlop több jövedelemeloszlás-mutató összevonásával készült, a második csak a Gini-mutató alapján számított változás, ha az elsőtől eltért.

**Jelmagyarázat:**

+++ = szignifikáns, több mint 15% emelkedés;

++ = 7-15% emelkedés;

+ = 2-7 % emelkedés;

0 = -2 és +2% közti változás;

- = 2-7% csökkenés;

-- = 7-15% csökkenés.

**Forrás:** Burniaux és mások (1998), Förster összefoglalása, 8. o.

Sőt, ahol eleve magas volt az egyenlőtlenség, ott viszonylag könnyen is nőtt tovább. (Sajnos, sok adat hiányzik.) Legföljebb annyi igaz, hogy Közép-Kelet-Európa „felzárkózott” – nem feltétlenül a legjobb mintákhoz.

**1.5.5. táblázat. Jövedelemegyenlőtlenségek (Gini-mutatók, százalék) néhány OECD-országban és Magyarországon**  
(a második adatszlop szerint rendezve)

Ország	A 80-as évtized közepe	A 90-es évtized közepe	A változás nagyságrendje*
	Gini-mutató		
Olaszország	30,6	34,5	++
Egyesült Államok	34,0	34,4	0
Magyarország**	24,0	34,3***	+++
Ausztrália	31,2	30,6	0
Franciaország	29,6	29,1	0
Kanada	28,9	28,4	0
Németország	26,5	28,2	+
Belgium	25,9	27,2	+
Japán	25,2	26,5	+
Norvégia	23,4	25,6	++
Hollandia	23,4	25,3	++
Finnország	21,2	23,1	++
Svédország	21,6	23,0	++
Dánia	22,9	21,5	-

\* Az 1.5.4. táblázat jelöléseivel.  
 \*\* A Magyarországra vonatkozó adatok 1987-es és 1998-as adatok.  
 \*\*\* Az 1995-re vonatkozó adat a KSH szerint 30%, a TÁRKI szerint 30,1%.  
**Forrás:** OECD-országok: Burniaux és mások (1998), Förster összefoglalása, 9. o.  
 Magyarország, 1987: Éltető-Havasi (1999); Magyarország, 1998: Szívós-Tóth (1999).

A szegénység és egyenlőtlenség mértékeiről nyújt képet az 1.5.6. és az 7.5.7. táblázat (amelyek adatai ugyancsak hiányosak). Kétségtelen, hogy a szegényebb országokban a szegénység is, az egyenlőtlenségek is viszonylag nagyok.<sup>60</sup> De azért Anglia (s más források alapján Új-Zéland és az USA) szegénysége nagyobb, mint amit a gazdasági sorrend indokol; és Dánia (Belgium, Finnország, Norvégia) esetében fordított a helyzet.

Magyarország szegénysége is és egyenlőtlenségei is most már inkább közelítenek Európa szegényebb és a kérdésre kevesebb figyelmet fordító országainak szintjéhez.

<sup>60</sup> Más információkból úgy tűnik, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás után a szegény déli országok egy részében jelentősen nőttek a szociálpolitikai erőfeszítések (Guillén-Santiago, megj. alatt).

I.5.6. táblázat. **A szegénység és a jövedelemegyenlőtlenség mértékei, 1993** (az első adatoszlop szerint rendezve)

Ország	Szegény háztartásokban (létszám alatti) élők aránya, 1993	Felső 10%/alsó 10%
Portugália	26	10,3
Görögország	22	11,9
EK (Anglia)	22	8,7
Írország	21	8,9
Spanyolország	20	10,0
Olaszország	15	9,5
Luxemburg	14	7,6
Belgium	13	7,6
Franciaország	13	6,9
Hollandia	13	4,9
Németország	11	8,4
Dánia	6	4,6
<i>Magyarország, 1991</i>	<i>10</i>	<i>7,4</i>
<i>Magyarország, 1998</i>	<i>30</i>	<i>6,2-9,0</i>
<b>Forrás:</b>		
Az 1. adatoszlopban: EU-országok: European Anti ... (1997), de számos más, a relatív szegénységet mérő adat is létezik, amelyek szerint Belgiumban vagy Hollandiában kisebb a szegénység; Magyarország: Sik-Tóth (1998).		
A 2. adatoszlopban: EU-országok: Eurostat (1998); Magyarország: KSH (1998), 1998-ról: a kisebb adat Szívós-Tóth (1999), a magasabb adat szakértői becslés.		

Ami itt – és általában a posztoszocialista országokban – sajátos, az az egyenlőtlenségek és a szegénység gyors növekedése. A szokásos magyarázat szinte tautologikus – mindez a piacgazdaság szükségszerű vagy épp természetes következménye. A válasz azonban talán mégsem ennyire magától értődő. A „mi lett volna, ha...” kérdések persze hiábavalóak, hiszen utólag segíteni már nem lehet. A különböző országok tapasztalatai alapján mégis úgy tűnik, hogy valamennyi védelem, például egy olyan kötelező minimum, amely megakadályozza az ellehetetlenülést, a lakás elvesztését vagy a gyors eladósodást, beépülhetett volna az új rendszer működésébe, ahogyan ez a Cseh Köztársaságban történt (OECD, 1998). Ez segített volna elkerülni a későbbi óriási gazdasági és társadalmi költségeket.

1.5.7. táblázat. **A szegénység és az egy főre jutó GNP rangsora 1993–1994** (az első adatszlop szerint rendezve)

Ország	Szegénységi arány (legszegényebb = 1)	Egy főre jutó GNP (legmagasabb GNP = 1)
	1993	1994
Magyarország	15	15
Portugália	14	13
Görögország	12	14
Egyesült Királyság (Anglia)	13	10
Írország	11	11
Spanyolország	10	12
Olaszország	9	9
Luxemburg	8	1
Belgium	7	7
Franciaország	6	6
Hollandia	5	8
Németország	4	4
Svédország	3	5
Norvégia	2	3
Dánia	1	2

**Forrás:** az előző táblázatok forrásai, UNDP-bebecslések, illetve a GNP-re: World Bank (1996b, 1997).

Ilyen javaslat nemcsak hazai, hanem külföldi szakértők részéről is elhangzott (például Atkinson, 1992; Standing 1992, 1997) – ám a hazai politika nem vette ezeket komolyan. Tekintve, hogy felismert problémáról volt szó, megkockáztatható: a szegényedés üteme és mértéke nem volt „szükségszerű”, s nem feltétlenül „természetes”, hogy egy nem túl szegény ország legszegényebbjeinek a létfenntartása ellehetetlenüljön, s ők maguk a társadalmon kívülre kerüljenek (Fajth, 1999).

### *Az exklúzió társadalmi kezelése Nyugaton*

Az exklúzió jó tíz éve a világ egészének, ezen belül Európa gazdagabb felének is központi társadalmi problémája lett. A nemzetközi szervezetek, közöttük különösen az ENSZ és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) új közelítésekkel, új tények megvilágításával, nemzetközi egyezmények elfogadtatásával igyekeztek hatást elérni.

Az ENSZ<sup>61</sup> régóta folytatott ez irányú tevékenységét foglalta össze és vitte tovább a Koppenhágában 1995-ben tartott „Csúcstalálkozó a társadalmi fejlődésért”. A találkozó alapdokumentumát, a koppenhágai nyilatkozatot 117 ország írta alá – köztük Magyarország is. Az egyezmény a szegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szól, egyebek közt a foglalkoztatás növelésére, a munkanélküliség csökkentésére, a társadalmi integráltság erősítésére, az alapszabadságok, az emberi, gazdasági, szociális és kulturális jogok tiszteletben tartására, a polgárok által ellenőrzött kormányzásra vonatkozó kötelezettségekkel.

<sup>61</sup> Az ENSZ fejlesztési programjaként működő kutatóintézet (United Nations Development Programme) hathatós segítséget nyújtott ahhoz, hogy a gazdasági fejlődés mérőszámai mellett a „humán” fejlődés mérőszámai is polgárjogot nyerjenek (UNDP, 1998).



A 4. elköteleződés (Commitment) a társadalmi integráció erősítésének feltételeként rögzíti „minden emberi jog, valamint a diszkriminációmentesség erősítését és védelmét, a másság tiszteletét, a toleranciát, az esélyegyenlőséget, a szolidaritást és mindenki részvételét a közös ügyekben, ideértve a hátrányos helyzetű, sebezhető egyéneket és csoportokat”. (A deklaráció lényegét lásd a keretes írásban a 130-131. oldalon.)

Az Európai Közösség Tanácsa 1989-ben határozatot (CEC, 1989), az Európa Parlament 1992-ben ajánlást<sup>62</sup> fogadott el a súlyos szegénységről és a kirekesztés elleni harcról. Már 1991-ben megjelent a Társadalmi kirekesztés tényeit megfigyelő európai obszervatórium első jelentése (Room és mások, 1991). Az 1992. évi ajánlás többek között olyan garantált minimumjövedelmet szorgalmaz, amely megakadályozza, hogy gyermekek alig elfogadható körülmények között nevelkedjenek, minthogy ez a normális társadalmi életből való kiszoruláshoz, exklúzióhoz vezet.

Az Európai Közösség 1994-ben adta ki a „Fehér könyvet”, amelynek alcíme: „Merre haladjon az Unió?”, és amely az 1995-1997-es évekre szóló középtávú szociális akcióprogram alapja lett. Ez a program „központi kérdésként kezeli többek között a foglalkoztatást, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a szociális jogokat, a szegénységet, a társadalmi kirekesztést...” (European ..., 1994).

ENSZ világ-csúcstalálkozó a társadalmi fejlődésért, Koppenhága, 1995  
A fontosabb kötelezettségvállalások rövid összefoglalása\*

### **1. elköteleződés**

Kötelezettségvállalás olyan gazdasági, politikai, társadalmi, kulturális és jogi környezet megteremtésére, amely lehetővé teszi, hogy az emberek társadalmilag fejlődhessenek – ideértve, többek között

- a javakhoz, jövedelmekhez, szociális szolgálatokhoz való méltányos hozzájutást;
- a szabad piacok támogatását és a piaci kudarcok elleni fellépést;
- az emberi jogok, alapszabadságok, a jogállamiság tiszteletét, különös tekintettel a gazdasági, szociális és kulturális jogokra;
- az egyenlőség és a méltányosság előmozdítását.

### **2. elköteleződés**

Világméretű kötelezettségvállalás a szegénység megszüntetésére határozott nemzeti cselekvéssel és nemzetközi kooperációval. Ez az emberiség erkölcsi, társadalmi, politikai és gazdasági kötelezettsége. Ezen belül

- sürgősen működésbe kell hozni olyan nemzeti stratégiákat, amelyek meghatározott időn belül megszüntetik az abszolút szegénységet, és a lehető legrövidebb időn belül a szegénység más formáit is;
- megfelelő szintű gazdasági és társadalmi védelmet kell biztosítani a sebezhető időszakokban, mint amilyen a munkanélküliség, a betegség, az anyaság, a gyermeknevelés, az idős kor;
- az 1997-tel kezdődő évtized deklaráltan legyen az ENSZ Évtizede a szegénység megszüntetéséért.

### **3. elköteleződés**

Kötelezettségvállalás a teljes foglalkoztatás mint gazdasági és társadalmi prioritás előmozdítására, és arra, hogy az embereknek lehetőségük legyen szabadon választott tevékenységgel elérni biztos és biztonságos megélhetésüket.

### **4. elköteleződés**

Kötelezettségvállalás a társadalmi integráció erősítésére olyan biztonságos és igazságos társadalom révén, amely az emberi jogok erősítésére és védelmére, diszkriminációmentességre,

---

<sup>62</sup> 1196. számú ajánlás, 1992.

toleranciára, esélyegyenlőségre, szolidaritásra, biztonságra és mindenki részvételére épül, ideértve a hátrányos helyzetű és sebezhető embereket és csoportokat.

### **5. elköteleződés**

Kötelezettségvállalás mindenki emberi méltóságának tiszteletben tartására, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség és méltányosság biztosítására.

További három kötelezettségvállalás egy-egy kérdéssel – például esélyegyenlőség, oktatás, afrikai szegénység – kapcsolatos feladatokat részletez. Az utolsó kettő pedig arról szól, hogy hogyan lehet méltányosabbá tenni a világ erőforrásainak elosztását, és mi lehet ebben a szerepe a szupranacionális szervezeteknek.

\* Az International Council on Social Welfare (ICSW) összefoglalója alapján. Az ICSW – a Társadalmi Jólét Nemzetközi Tanácsa – 1928-ban alakult, több mint 70 országot átfogó civil szervezet. Magyarországon a Szociális Szakmai Szövetséget az ICSW 1998-ban tagnak elfogadta, s civil szervezetek képviselőiből és szakemberekből megalakult a Nemzetközi Jóléti Tanács Magyar Bizottsága is.

1996-ban a brüsszeli Európai Bizottság életre hívta a Bölcsék Tanácsát (Comité des Sages). Ennek mandátuma kifejezetten annak kidolgozásra irányult, hogy az unió egyezményeinek felülvizsgálata során milyen szociál-, illetve társadalompolitikai változtatások szükségesek. A jelentés bizottsági dokumentumként jelent meg 1996-ban (European Commission, 1996). Végső következtetése ez volt: „Európát – a tanács meggyőződése szerint – nem lehet munkanélküliségre és társadalmi kirekesztésre építeni, sem pedig csonka társadalmi tagságra. Európa vagy mindenki Európája lesz, vagy semmi nem lesz belőle.”

Az Európa Tanács 1996 és 1999 között központi feladatának tekintette azt a programot, amely az „Emberi méltóság és társadalmi kirekesztés” kérdéseivel foglalkozott (Duffy, 1995). Az 1997 júniusában aláírt amszterdami szerződés szociális fejezetében megjelölt célok között nyomatékkal szerepel a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem. Az európai állam- és kormányfők 1997 októberi csúcstalálkozójának záródokumentuma az európai integrációval kapcsolatban azt szögezte le, hogy a „társadalmi kohézió a megnövekvő Európa egyik legfontosabb szükséglete, és az emberi jogok és méltóság előmozdításának kiegészítője”. Ezt követően 1998-ban megalakult a Társadalmi Kirekesztés Elleni Európai Bizottság (European Committee for Social Exclusion), amely tovább keresi a társadalmi kohéziót segítő politikákat.

A nyugati országok egy része reagált az ENSZ-deklarációra és az uniós erőfeszítésekre. Franciaországban az 1990-91. évi, erőszaktól sem mentes (elsősorban a lakáshelyzet romlásával összefüggő) zavargások után törvényt hoztak a lakáshoz való jogról, és a szociális minisztériumnak új nevet adtak: a szociális ügyek és a társadalmi integráció minisztériuma (Ministère des Affaires sociales et de l'intégration). A különböző helyi és országos kezdeményezések a *gazdasági és társadalmi beilleszkedést* egyszerre szorgalmazzák a „szolidaritás” kulcsszóval. Az RMI, a „minimális beilleszkedési jövedelem” az országos eszköz, amely közel egymillió embernek próbálja segíteni a gazdasági és szociális „visszailelleszkedését” – a semminél jobban, bár csak részleges sikerrel. Tudatosan törekszenek a lakásgettósodás elkerülésére is. A Blair-kormány – röviddel a megalakulása után -felállított egy kis minisztériumközi csoportot (Social Exclusion Unit), amely a társadalmi kirekesztés elleni tevékenységeket tervezi, szervezi, koordinálja, kíséri figyelemmel. 1999. évi jelentésük ismerteti a konkrét célokat, kezdeményezéseket, a kezdeti sikereket. Néhány általánosabb szegénységellenes intézkedésen kívül – mint amilyen a minimálbér rögzítése, a családi adóhitel, azaz a negatív jövedelemadó jellegű minimális jövedelem kiterjesztése és javítása, vagy a közös (állami) egészségügy és oktatás nagyobb költségvetési támogatása – egy sor

kifejezetten kirekesztéssel ellenes elképzelés is van, amelyek mind a minisztériumok közötti összefogást, illetve a helyi közösségekkel való együttműködést igénylik. [Olyan konkrétumokról van szó, mint például az, hogy két éven belül 250 körzetben legyen „Biztonságos az indulás” (Sure Start). Ez segítő kapcsolat kialakítását jelenti a rosszabb helyzetű családokkal, olyan konkrét célokkal, hogy csökkenjen a kis súlyú újszülöttek száma, vagy csökkenjen azoknak a gyerekeknek a száma, akik véletlen sérülés miatt kerülnek több napra kórházba, vagy nőjön a fiatalok között a magasabb iskolai végzettséget szerzők aránya.] Kirekesztés- vagy szegénységellenes kormányzati egységek más országokban is léteznek (például Belgiumban), és szinte minden ország folyamatosan követi az ENSZ-elköteleződések megvalósítását.

Nem akarnám azt sugallni, hogy Nyugaton minden rendben van. Távolról sincs – egyelőre nincs orvosság a globalizáció számtalan új kihívására. Egyfelől azonban a kormányok legalább odafigyelnek az ENSZ vagy az unió javaslataira, felhívásaira, olykor határozataira - például az emberi jogokkal kapcsolatban.

Másfelől működik a civil társadalom kontrollja. Ma már nemcsak nemzeti, hanem nemzetközi civil szerveződések sokasága működik, és pedig nemcsak szolgáltatóként, hanem „hangként” is. A legjelentősebbek az ENSZ-ben és az Európai Unióban egyaránt részvételi jogokat kaptak, és további, érdemibb jogokat követelnek. A Szegénységellenes Hálózat, a már említett Nemzetközi Jóléti Tanács, a Negyedik Világ mozgalom, a World Watch és még több más szerveződés célja az, hogy bírálják a kormányok tétlenségét vagy rossz lépéseit, pótolják a hiányzó információkat és korrigálják a szépített adatokat. Alapjában azt igyekeznek megakadályozni, hogy a szegénységgel, szenvedéssel, kirekesztéssel kapcsolatban a kormány vagy a társadalom *közönyössé váljon*. A nyomor sosem fogadható el természetesként, de a viszonylag gazdag országokban növekvő szélsőséges szegénység igazságtalan, botrányos és erkölcsstelen.

### *Magyarország és az exklúzió*

E kötet több tanulmánya foglalkozik a szegényedés és leszakadás folyamataival, a társadalmi távolságok növekedésével. A társadalmi kirekesztés egyre jobban sújtja azokat, akik képtelenek megkapaszkodni a civilizációs lejtőn, akár azon az alacsony fokon is, ameddig 1990-ig eljutottak. A koldusok, kukázók, önkényes lakásfoglalók, lassan a díjhátralékosok teljes társadalmi kirekesztése folyik nyomorúságuk kriminalizálásával. Csoportként azonban minden bizonnyal a romák a legsebezhetőbbek. Erre az EU is felfigyelt. A Magyarországot egyébként kedvezően megítélő 1999. évi országjelentésében talán a legelítélőbbek éppen a cigányságról szóló megjegyzések: „A romák továbbra is naponta szenvednek a széles körben elterjedt előítéletektől és diszkriminációtól. Diszkriminációval találkoznak az iskolával, a foglalkoztatással, a közintézményekkel és a közszolgáltatásokkal való kapcsolatukban. Egészségügyi és lakáshelyzetük jóval a lakosság általános szintje alatt van. Az országban még több mint 150 szegregált cigányiskola található. Nemzetközi és civil magyar szervezetek a romák elleni intézményes előítéletekről és ellenük alkalmazott rendőri erőszakról számolnak be. A magyar kormány szerint az adatvédelmi törvény nem engedélyezi az etnikai hovatartozás regisztrálását, s ezért statisztikai bizonyíték nem áll rendelkezésre a diszkriminációról” (*Regular report, 1999*<sup>63</sup>). A jelentés után mintha felerősödött volna a kormányzati szándék a helyzet javítására, de konkrét lépésekről egyelőre nincs információ, és semmi nem történik a közvélemény pozitív befolyásolására. Sőt, a Haider-jelenség és a hazai szélsőjobb elfogadásával legalábbis hallgatóságos politikai bátorítást kapnak az idegen- és fajgyűlölő erők. A gyűlöletbeszéd, ezen belül a „cigányozás” szinte szalonképpé lett.

Azt hiszem, már elkésztett az ország, de minden további késlekedés végzetes lehet.

---

<sup>63</sup> Saját fordítás.

Komolyan kellene végre venni azokat a kötelezettségeket, amelyek az aláírt ENSZ-elkötelezésekéből és az Európai Unió ajánlásaiból következnek. Komolyan kellene venni, hogy nem a múlthoz, hanem a mai Európához akarunk csatlakozni, s hogy minden kirekesztés – a szegényé, a munkátlané, a cigányé – a társadalmat gyengíti.

## II. rész

# SZOCIÁLPOLITIKA AZ ÁTMENET IDŐSZAKÁBAN

### 1. AZ ELSZEGÉNYEDÉS FOLYAMATAI, 1989<sup>64</sup>

Közhely 1988 végén elmondani, hogy a gazdasági reformnak egyelőre alig látszanak gazdasági előnyei, a gazdasági és társadalmi hátrányok azonban egyre nagyobbak. Sokan kételkednek abban, hogy a mai gazdaságpolitika következetes folytatása egyáltalán képes a gazdaság talpra állítására, mert a restriktív spirállal a keresletet és a kínálatot egyszerre szorítja vissza, miközben inflációt és munkanélküliséget gerjeszt. Emellett egyre szaporodnak és súlyosbodnak az aggasztó társadalmi következmények. Csökken az állampolgárok bizalma és tűrőképessége; a jövő legfontosabb emberi tőkéi és tartalékai – az egészség és a kultúra – fogynak; a növekvő egyenlőtlenségek szétfeszítik a társadalom integráltságát; és egyre nagyobb csoportok egyre reménytelenebbül süllyednek bele a szegénységbe. Megrendült a munka, a lakás, a jövedelem biztonsága, megszűnt az egyéni jövő kiszámíthatósága. Az életszínvonal romlását egy ideig ellensúlyozó második gazdaság lehetőségei kifulladásra kényszerültek. Ez közvetlenül az adó bevezetésének hatása – de a helyzet e nélkül is lassan tarthatatlanná vált volna. Az emberek tömegei belefáradtak és belerokkantak az önkizsákmányolásba. (Ennyiben az adó hatását pozitívnak is felfoghatnánk. Azért nem az, mert egy csapással tett tönkre hosszú távra kialakított életstratégiákat, és mert külső kényszerként hatott.) A létbizonytalanság és a szegénység újabb és újabb csoportokat is érint, megjelent az „új szegénység”.

A szegénység mértékén lehet vitatkozni, a tendenciákon nem. A tényeket bevallottan csak részben követő hivatalos statisztikák szerint egyre többen élnek a létminimum, illetve a társadalmi minimum alatt. A hivatalos adatok (KSH, 1988a) felhasználásával közelítően megbecsültem e folyamatot. A kapott adatok valószínűleg a valóságnál jobb képet mutatnak, de így is megrendítőek:

- 1987-ben a lakosság 9 százaléka élt a létminimum, 20 százaléka a társadalmi minimum alatt;
- 1989-ben a lakosság legalább 13 százaléka él a létminimum, és 25 százaléka társadalmi minimum alatt. Azaz mindössze két év alatt újabb 400 ezer ember süllyedt a szegénységi küszöb, 500 ezer az éppen elfogadható lét küszöbe alá; a szegények száma 1,3 millió, a szegénységben és annak peremén élők 2,5 millió fölé emelkedett.

Hol keressük a felelősséget mindezért? A tegnapi? Vagy a mában? Az első válasz ma kockázatmentes, a második meg demagógnak tűnhet, azaz politikailag egyik sem vonzó. A kutató azonban, ha teheti, nem a politikailag tetszetős, hanem a – legalábbis szerinte -hiteles választ keresi. Ez pedig a múlt és a jelen együttes, egymásra épülő felelősségére utal, és nagyjából a következőképpen foglalható össze, ezúttal csupán a társadalom tagjait közvetlenül érintő folyamatokra utalva:

- a legtöbb súlyos mai „társadalmi” baj eredete az elmúlt évtizedek gazdasági és politikai intézményrendszerének torz működésében keresendő;
- ezek a bajok – az infrastruktúra végzetes leromlása, a szegénység, az egyenlőtlenségek növekedése és erősödő újratermelődése stb. -akkor is felerősödtek volna a nemzetközi gazdasági válság hatására, ha nem élednek fel a reformfolyamatok;
- a helyzet rohamos romlásáért felelős a mai rossz gazdaságpolitika is. Ennek több oka van. A legfontosabb strukturális ok valószínűleg az, hogy az újnak nevezett eszközöket – például

---

<sup>64</sup> *Eredeti megjelenés:* Ferge Zsuzsa: Az elszegényedés folyamatai. In Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve* (1988-ról). R-Forma Kiadói Kft., Budapest, 1989, 117-125. o.

adó, piaci árrendszer – a központi hatalom a régi politikai struktúra és mechanizmusok megtartásával, azaz voluntarista és antidemokratikus módon vezeti be vagy használja fel. Ilyen módon a piac építése helyett csak a pénzügyi korlátok és korlátozások szaporodnak. A „piac” (ami persze nem igazán piac) leginkább ott kap teret – például az egészségügyi, kulturális és szociális ellátásban -, ahol a gazdaságot kevésbé segíti, viszont súlyos emberi és társadalmi kárai vannak. Ez utóbbi folyamatokban feltűnő a politikai vezetés korlátozott látóköre, az egyéni és a társadalmi bajok iránti érzéketlensége. Nehéz eldönteni, hogy ebben az érzéketlenségben mekkora a voluntarista hagyomány szerepe, s mennyi a szegénységet, leszakadást az érintettek saját hibájaként kezelő neoliberális ideológiáé. (E két hatás erősítheti is egymást.) Mindkét torzulás ellen valamennyire védene, ha a politikai vezetés jobban ismerné és jobban hasznosítaná a modern progresszió, konkrétan a tartós parlamenti többséggel működő nyugateurópai szociáldemokrata pártok sajátos eszközeit és tapasztalatait.

### *A múlt szerepe a mai bajokban*

Tetszetős és a visszarendeződést óhajtó politikai erők számára vonzó érv az, hogy számos mai rossz oka a hatékonyságra törekvő piacosítás. A probléma azonban az, hogy a bajok zöme nem mai keletű. Egy-két példát érdemes megemlíteni.

Roppant súlyos a múlt szerepe az elszegényedés, a munkanélküliség, a hátrányok újratermelődése folyamataiban. A mai leszakadók túlnyomó többsége azok közül kerül ki, akiknek helyzete nem, vagy csak felületileg javult az elmúlt évtizedekben. Az egyik fontos csoportot a múltban legelnyomorodottabb gazdasági cselédek (alkalmi munkások, napszámosok) leszármazottai adják. Közülük sokakat – az MTA háromgenerációs vizsgálata szerint az 1930 körül születettek közel 10 százaléka (Ferge, 1984) – teljesen elkerült az 1945 utáni társadalmi sodrás, mért területileg-társadalmilag a legszélő periférián éltek, és élnek gyakran ma is.

A másik fontos csoportot a tanulatlan, elemi civilizációs és kulturális hátrányokkal küzdő segédmunkások jelentik, akiknek nem kis része cigány. Ez a csoport formálisan – és legalább az alkalmi foglalkoztatás erejéig – profitált az elmúlt évtizedekben a foglalkoztatás bővüléséből. A munkaviszony bért és társadalmi járandóságokat biztosított. Épp ez volt a háború előtti tömeges szegénység leküzdésének egyik legfontosabb eszköze. (A földreform a másik fontos tényező.) Az így bekapcsolódók egy része elindulhatott egy valóságos felemelkedés felé (szakmászodás, gyerekek iskolázása), ha volt elég erejük és szerencsájük. Másik részük azonban – az elemi megélhetés biztonságát kivéve – minden korábbi hátrányt megtartott.

E társadalmi-gazdasági-kulturális hátrányok zöme épp abból fakadt, és azért maradt fenn tartósan, mert a gazdaságot semmi nem ösztönözte és semmi nem kényszerítette arra, hogy a munkákat igényesebbé, emberibbé tegye. A hatékonyságra, modernizálásra nem törekvő vállalatok zömében a munkaszervezet és a technológiák megtűrték, vagy épp szükségessé tették azt, hogy a munkaerő viszonylag magas hányada tanulatlan, igénytelen legyen, civilizálatlan körülmények között éljen és dolgozzon. Ugyanígy hatott az a (teljes foglalkoztatást formálisan biztosítani akaró) bérpolitika, amely a vállalatokat vattaemberek felvételére ösztönözte. (Velük szemben csak az az egy követelmény volt, hogy fogadják el az alacsony bért.) Ugyanakkor társadalmi szerveződések, mozgalmak, a munkások érdekeit vállaló szakszervezetek hiányában „alulról” nem indulhatott el semmilyen mozgás, ami emberibb, humanizáltabb munkákat, a megélhetést biztosító béreket követelt volna.

Minthogy a hatalmi és társadalmi egyenlőtlenségek, a privilégiumok és a kiszolgáltatottságok tartósodtak, folyamatosan erősödött az előnyök és a hátrányok újratermelődése is. Ennek egyik fontos intézményévé az iskola vált. Már az első iskolakutatások során, az 1970-es években kimutattuk, hogy az iskola felerősíti az előnyöket és a hátrányokat, hogy ott is érvényesül Máté (bibliai) törvénye: „akinek van, annak adatik”.

Az is világossá vált már ekkor, hogy a nagy társadalmi mozgások esélye úgy csökken, ahogyan a struktúra konszolidálódik, s a jó helyek betelnek. Jóval az új piacosi hullám előtt észleltük, hogy a továbbtanulás társadalmi meghatározottsága egyre erősödik, és a társadalmi életesélyek egyenlőtlenségei újra nőnek.

Az említett problémák sokáig rejtve maradhettek. Egyrészt még a rossz munkák és az alacsony bérek is sokak számára javulást jelentettek a korábbi nincstelenséghez és létbizonytalansághoz képest, annál is inkább, mert korábban nem létező társadalombiztosítási jogokkal jártak. Másrészt a relatív prosperitás évtizedében (1965 és 1975 között) szinte minden társadalmi réteg és csoport helyzete nagyjából folyamatosan javult. A még meglévő problémákat a vezetés is, de többnyire maguk az érintettek is úgy élték meg, hogy ezek korrigálására előbb-utóbb automatikusan sor kerül. Harmadrészt: amikor a központi életszínvonal-javító politika kifulladt, a második gazdaság új lehetőségei még egy ideig ellensúlyozták a romlást, ha fokozódó önkiszákmányolás árán is. Végül – sok más gazdagodó országhoz hasonlóan – nálunk is bekövetkezett az az optikai csalódás, hogy az életszínvonal általános emelkedése mellett a szegénység eltűnt szem elől. Nálunk is, mint másutt, csak egyes egyének vagy csoportok figyelmeztettek arra, hogy optikai csalódásról van szó. A különbség annyi, hogy az USA-ban vagy Angliában a szegénység újrafelfedezőiről a hatalom legfeljebb nem vett tudomást, nálunk viszont Konrád György *Látogatója* vagy a Szegényeket Támogató Alap (SzETA) működése ellenzéki-elleneséges bélyeget kapott, ennek politikai-egzisztenciális következményeivel.

A lényeg a következő: a szegénység Magyarországon mindig is létezett, noha 1950 és 1980 között az aránya 50-60 százalékról 5-6 százalékra csökkent, ha csak a létminimum alatti, legsúlyosabb megélhetési gondokkal küzdőket tekintjük szegénynek. A szegénység határán, illetve a többiekhez képest „relatív” szegényen 1980 körül is a lakosság további 20 százalékát találjuk. A szegénység újratermelődése sem szakadt meg soha a lakosság legalább tizedénél.

Különös tragédia, hogy az egyenlőtlenségek csökkentése mindig – még a lendületes periódusokban is – az érintettek részvétele nélkül, diktatórikusan, a szabadsági jogok súlyos sérelmével ment végbe. A szabadság tagadása úgy aláásta a társadalmi egyenlőségérték hitelét, elfogadhatóságát, hogy azt ma szinte egyetlen politikai mozgalom sem meri vállalni, még az egyenlőtlenségek csökkentésének formájában sem. Ez egyébként azt is jelenti, hogy a szegénység elleni küzdelem, a sokat emlegetett „szociális védőháló” politikája sem hozhat eredményt – hiszen a szegénység és a súlyos társadalmi egyenlőtlenségek összefüggnek.

A múlt másik súlyos öröksége az infrastruktúra – lakás, iskolák, kórházak – siralmas állapota és hiánya, a telefon-, út- és csatornahálózat európai mezőnytől való súlyos leszakadása. Ezeket a problémákat a hetvenes évek elejéig minden népgazdasági terv a „maradékelnv” alapján kezelte, hiszen úgynevezett nem termelő, azaz a nemzeti jövedelmet fogyasztó, gazdasági szempontból értéktelen ágazatokról volt szó. (Amikorra „rehabilitálásuk” részben lehetségessé vált volna az új gazdasági mechanizmus bevezetése után, addigra a források kezdtek szűkülni.) Az igazsághoz persze az is hozzátartozik, hogy az oktatás és az egészségügyi ellátás keretei így is jelentősen kiszélesedtek, ha az ellátottak számát nézzük. Am az infrastruktúra súlyos lemaradása miatt a mennyiségi növekedés csak a minőség folyamatos romlása terhére mehetett végbe (Szálai, 1987). Többek között ez az alapja annak a ma gyakorta hallott véleménynek, hogy az állam „túl sokat vállalt magára” a szociális, oktatási stb. feladatokból, s ezért vissza kell vonulnia mindeme területekről. Adatokkal bizonyítható azonban, hogy Magyarország oktatási és egészségügyi kiadásai még a kelet-európai blokkon belül is relatíve alacsonyak voltak (1980 táján a hét ország közül a 4-5. helyen voltunk, Gács, 1985; *Társadalmi jövedelmek ...*, 1987), a fejlett tőkés országoktól pedig már régen leszakadtunk. Azért sem tartom indokoltnak szociális „túlvállalásról” beszélni, mert ugyanezen évtizedekben Magyarországon folyamatosan magas volt (mindkét

országcsoporthoz képest) az úgynevezett termelő felhalmozás aránya – és e felhalmozás zöme pazarlónak, feleslegesnek bizonyult.

Röviden: a gazdasági és emberi újratermelés egyik legfontosabb feltételét jelentő infrastruktúra súlyos hiányai az utolsó négy évtizedben halmozódtak fel. E hiányok aláásták a szolgáltatások minőségét, és sokban hozzájárulnak az élet minőségének általános rontásához is, a hátrányok újratermelődéséhez is.

A mai társadalmi bajok tehát a tegnapi gyökereznek, és valamilyen formában akkor is felszínre törtek volna, ha nincs politikai és gazdasági reformtörekvés. Tagadhatatlan azonban, hogy számos korábbi torz folyamat felerősödött az utolsó egy-két év gazdaságpolitikája nyomán.

### *A politikai liberalizmus retorikája és a voluntarizmus gyakorlata*

Az 1988-as folyamatok elemzésekor élesen szét kell választani a gazdaságban és a politikában zajló folyamatokat. A politikai reformtörekvések sokáig – nagyjából 1988 második feléig – csak a gazdasági reform álarcában jelentkezhettek. Igaz, már a radikális gazdasági reformterv, a *Fordulat és reform* (1987) kimondta, hogy politikai reformok nélkül nem sikerülhet a gazdasági átalakítás sem. Az 1988 utolsó harmadában bekövetkezett gátszakadás után vált csak szét azonban a két mozgás. Ma a vezető politikusok egy része úgy véli: e két megújulási folyamatnak szinkronban kellene lennie, s nem célszerű, ha a politikai mozgások „előreszaladnak”. Én magam – sokféle külföldi tapasztalat nyomán is, meg logikai megfontolások alapján is – úgy vélem, hogy a politikai mezőben körültekintően, de mégis a lehető leggyorsabban kell haladni, függetlenül attól, hogy ez szinkronban van-e minden más mozgással. A politikai reform elsődlegességét sok minden alátámasztja.

◆ Az igazi veszély az, hogy a politikai keretek változása elmarad a politikai történések sodrásától, és ezzel adottak a „törvényes” eszközök a spontán folyamatok leállítására, bármilyen retorzióra. Amíg a politikai intézményrendszer nem alakul radikálisan át, addig állandó a politikai visszarendeződés veszélye. Az uralkodó párt, az MSZMP vezetésén és tagságán belül létezik egy kemény, a diktatórikus politika eszközeit „anyanyelvként” használó mag. Ha pozícióit veszélyeztetve érzi, könnyen eljuthat odáig, hogy a mai rossz gazdaságpolitikát tegye felelőssé minden hibáért. Így maga mellé állíthatja a jogosan elkeseredett tömegeket, és rendcsinálás ürügyén felhasználhatja az e célra kiképzett fegyveres erőket.

◆ A demokrácia és a jogállamiság az állampolgárok sokáig visszafojtott, de elemi igénye. Minden e célok érdekében tett lépés a múlt jóvátétele is, a jövő építése is. A „tömegek” sokat emlegetett passzivitása csak akkor fordulhat át aktív társadalomépítő részvétellé, ha bizonyítható tapasztalattá válik, hogy van hatékonysága, értelme a részvételnek, és hogy nem kell félni az ilyen aktivitás megtorlásától. (A ma „passzívnak” nevezett többség zöme nem érdektelen – csak megfélemlített.)

◆ A tőkés társadalmak fejlődésére is általában igaz, hogy a politikai struktúrák átalakítása volt a feltétele az új gazdasági törvények és mozgások kibontakozásának, a modern piac kifejlődésének. A tulajdon és a szerződések törvényes biztonságának szavatolása nélkül e piac nem működőképes. (A tulajdon törvényes biztonsága nem összeférhetetlen a magántulajdon törvényes korlátozásával, a monopóliumok törvényes tiltásával stb. – ha mindez valóban demokratikus és legitim módon, azaz a pluralista parlamenti demokrácia szabályai szerint történik.) Ez nyilvánvalóan igaz Magyarországon mai helyzetére is.

◆ A sokak által mintának tekintett skandináv fejlődés során meghatározó jelentőségű volt, hogy a szociáldemokrácia a parlament elfogadott játékszabályai szerint válhatott kormányzó párttá, és teljesen legitim módon kezdhett hozzá a szociális és gazdasági jogok át alakításához, a piaci integráció mellett a nem piaci integrációs elvek és rendszerek erősítéséhez. Már utaltam rá, hogy Magyarországon a polgári és politikai szabadságjogok



tagadása hogyan ásta alá az egyenlőségérték hitelét. Ugyanezt tette sok más értékkel, így a szolidaritásértékkel is. Ezeket az értékeket rehabilitálni kellene, ha el akarjuk kerülni a társadalom végzetes dezintegrálódását. A rehabilitáció kulcsa a politikai mező radikális átalakítása.

♦ A mai magyar gazdaságpolitika egyik legfőbb hibája, hogy a politikai liberalizmus, ami magában a politikában mintha már kezdene érvényesülni, a gazdaságban csak a szóhasználatban létezik. A valóságban a célok kitűzésénél is, a döntések keresztülhajszolásánál is a voluntarista gyakorlat érvényesül. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a politikai vezetés nem méri vágyait a realitásokhoz. Számos döntésnél mellőzik a feltételek és következmények reális, körültekintő elemzését. Másfelől a döntések keresztülvitelénél ugyan elfogadták azt, hogy a parlament elkezdte visszaszerezni a törvényhozó hatalmat, de ugyanakkor kihasználják e parlament régi beidegződéseit, gyenge felkészülési lehetőségeit, hatalmi szóval való befolyásolhatóságát.

♦ Végül, de nem utolsósorban: ha a gazdaság piacosítása, liberalizálása a politikai intézményrendszer radikális reformja nélkül megy előre (amire vannak esélyek), akkor nincs lehetőség arra, hogy az állampolgárok hatékonyan védekezzenek a (még) mindenható állam és a (már) mindenható piac ellen. Ilyen körülmények között ugyanis nem lesz lehetőségük egy demokratikus, mozgalmi mechanizmusokkal működő társadalompolitikai mező kialakítására, amely lehetővé tenné szükségleteik és érdekeik szabad kifejezését, hatékony érvényesítését.

### *Néhány sajátos döntésről*

A politikai reform 1988 folyamán jól érzékelhető késése miatt lehetséges többek között az, hogy a döntéshozók a gazdasági reform összefüggő rendszeréből kiemelnek egyes elemeket, amelyek így csak negatív hatékonysággal működhetnek. És ezért lehetséges az is, hogy a válság terheit messze nem a méltányosság és a teherviselő képesség szerint hárítja a hatalom a társadalom különböző csoportjaira, hanem aszerint, amit az erősebb csoportok, ezen belül a hatalmon belül lévők érdekei kívánnak. E kemény vádakát még szűk terjedelmi korlátok mellett sem nehéz igazolni néhány nem demokratikusan hozott döntéssel.

♦ A voluntarista döntések tipikus esete az adótörvény. A szakmai körök – az MTA elnökségéig bezárólag – nem javasolták a két adó együttes bevezetését, elsősorban az inflációs veszély miatt. Ez a szakértői vélemény a parlamenti képviselőig sem jutott el. A személyi jövedelemadó (szja) pártolói, mindenekelőtt a Pénzügyminisztérium szakértői, az akkori pénzügyminisztert is ideértve, a következőket ígérték: a személyi adóztatás elkerülhetővé teszi a vásárlóerő áremelésekkel történő utólagos visszafogását, azaz csökken az inflációs veszély; a „fekete” jövedelmek visszaszorulnak, mert adókötelesek lesznek; az állampolgárok közötti jelentős és indokolatlan különbségek csökkenni fognak mind a jövedelemszerzési lehetőségekben, mind a közteherviselésben (azaz a feketegazdaság kifehéredik és adózni fog); egyszerűbb lesz a jövedelemszabályozás; minthogy felszabadul a bérmegállapítás, az adó teljesítményösztönzőként fog működni; az adófizető polgárnak lehetősége lesz ellenőrizni a közpénzek felhasználását.

Köztudott, hogy mindennek az ellenkezője valósult meg. Ezt ma már a kormányzat is elismeri. A baj csak az, hogy mindezt előre pontosan ki lehetett számítani. A kritikusok (például Balázs Sándor vagy Jomágyam) ebbéli véleményeiket meg is írták, és legalább a törvény jobb kidolgozása, az szja alkalmasabb időben való bevezetése mellett érveltek. A politika azonban ekkor még egy jó évig letilthatta a kritikus cikkeket. Mire azok – kevéssé olvasott szaklapokban – 1988 közepén megjelentek, már régen minden eldőlt. Egyébként 1988 végéig semmi nem történt az adófelhasználás demokratikus kontrolljának felépítésére; nem került nyilvánosságra olyan számítás, hogy mibe került – ebben a roppant szűkös időszakban – az adóapparátus kiépítése és működtetése; hogy mekkorák az adóztatás költségei az adóbevalláshoz begyűjtött irgalmatlan papírmennyiségben, az adózók idejében

mérve, vagy éppen abban, hogy új, erős feszültség alakult ki egy új állami intézmény és az állampolgárok között. (Ezt a viszonyt nem javítja, hogy az APEH és a tanácsok dolgozói fejpénzt kapnak az adócsalások leleplezése után, azaz érdekük az állampolgárok minél rosszabb informálása, a besúgások ösztönzése stb.)

Az adó perverz hatásai közül az egyik legfontosabb egyébként a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése. Az adósáv-módosítások az átlagosnál jobban rontották a gyermekek, a csak „fehér” jövedelemmel rendelkezők és ezen belül azok helyzetét, akik a megélhetésükhöz szükséges többletkeresetet az első gazdaságban próbálták megkeresni – a második gazdaság csíráiként működő gmk-kban vagy túladóztatott túlórakkal.

◆ A voluntarista irányítás másik iskolapéldája a munkanélküliség egész kezelése. A nyolcvanas évek elejétől világos volt, hogy az átstrukturálásnak munkaerőmozgással kell járnia. A hivatalos álláspont sokáig a tabusítás volt, ami azt jelentette, hogy a „teljes foglalkoztatás érinthetetlen vívmány”, tehát semmit nem kell tenni. Az átállás fokozatosan valósult meg. Előbb az fogalmazódott meg, hogy a teljes foglalkoztatást át kell értelmezni: az nem jelenthet munkahelybiztonságot, de munka mindig (magától) lesz elég. Azután az az ideológia terjedt el, hogy „a teljes foglalkoztatás talaján állunk”, de úgy, hogy a hatékony foglalkoztatás a vállalatok, a teljes foglalkoztatás az állam dolga. Amikor a munkanélküliség mégis nyilvánvalóvá vált, ezt először csak olyan eufemizmusokkal írták le, hogy „átmeneti elhelyezkedési nehézségek vannak” – de még ezek is csak azokat sújtják, akik megérdemlik rossz sorukat, mert rosszul dolgoztak, lumpok, lógósok. Minthogy ilyen módon a munkanélküliség kriminalizálódott, munkanélküli-segély még szóba sem jöhetett.

1986 után fokozatosan terjedt az az ideológia, hogy a munkanélküliség a piactudás szükségsszerű velejárója, amit „vállalni kell”. Ez az álláspont sokáig elutasította a valóban aktív, az elbocsátások és leépítések hatását fokozatosan „áttérelő” foglalkoztatáspolitikát, és még mindig „önhibásként” kezelte az áldozatokat. Ez a szemlélet fejeződött ki még az 1986 közepén megjelent, a meghosszabbított felmondási időről és elhelyezkedési támogatásról szóló rendeletben is. Ez csak akkor nyújtott védelmet, ha a vállalat egyszerre tíz főnél több embert bocsátott el, vagy megszűnt. 1988. január 1-jéig kellett várni az aktív foglalkoztatáspolitikát vállaló, de rendkívül kevés eszközzel rendelkező Foglalkoztatási Alapra, és 1988 végéig a 10 fős diszkriminatív határ eltörlésére. Míg megoldatlan az elhelyezkedni nem tudó pályakezdők, az egy évnél tovább munka nélkül maradók és néhány más, gyenge munkaerő-piaci csoport helyzete. Nincs igazi védelme a végzetes elszegényedés ellen azoknak sem, akik hozzájutnak a munkanélküli-segélyhez. Ennek összege nem teszi lehetővé a korábbi életszínvonal folytatását. Akiknél ez a szint eleve szűkös volt, könnyen válhatnak képtelenné a közműszámlák vagy a lakáshitel törlesztőrészeleteinek kifizetésére, ami előbb-utóbb lakásuk elvesztését jelenti. A könnyen belátható következmény elhárítására eddig semmi nem történt.

◆ Az átgondolatlan és voluntarista intézkedések további példái az árrendeletek. A válságkezelés retorikája gyakran hangsúlyozza, hogy a válság terheit arányosan, illetve a teherviselő képesség szerint kell elosztani. Ezzel ellentétben (továbbra is hivatalos adatok szerint) az 1988. évi áremelések a magas jövedelműeknél 16 százalékos, a közepes jövedelműeknél 19 százalékos, az alacsony jövedelműeknél 20 százalékos árnövekedést jelentettek. A legnagyobb árnövekedés és az adó negatívumai különösen a gyermekeket sújtották, akik esetében az átlagosnál jóval nagyobb volt az életszínvonal zuhanása.

A nyugdíjasok átlagos helyzete kevésbé romlott, mint a gyermekes családoké. Ez azonban jórészt optikai csalódás. A nyugdíjasok köre állandóan változik, a régi kisnyugdíjasok fogynak, a fiatal nyugdíjasok a korábbiakénál magasabb nyugdíjjal lépnek be a rendszerbe. Ezért az átlag csalóka. A valóság az, hogy a legkisebb nyugdíjak, és 1988-ig – a 70 éven felüliek kivételével – az egyes nyugdíjasok helyzete rohamosabban romlott, mint az aktívaké. Egy – 1980-ban megállapított – 2000 forintos nyugdíj vásárlóereje (ugyancsak KSH-adatok

szerint) 1988-ra 94 százalékra, a 3000 forintosé 77 százalékra, az 5000 forintosé 69 százalékra (azaz 3450 1980. évi forintra!) csökkent. Ráadásul egyre fogynak azok a munkalehetőségek, amelyek segítségével a nyugdíjasok korábban a felszínen tartották magukat (KSH, 1988a, 1988b).

Az adatok alapján egyébként úgy tűnik, mintha a nyugdíjasoknál megvalósult volna az adónál számon kért relatív igazságosság, hiszen a nagyobb veszteség a magasabb nyugdíjakat érte. A baj csak az, hogy a 4000-5000 forintos nyugdíjak objektíve olyan alacsonyok, hogy nem bírják el ezt a rohamos értékcsökkenést. A „méltányosság” megvalósítása ezért itt álszent lépés – aminek hitelét egyébként még aláássa az 1988. évi kivételes nyugdíjemelés, ami többek között a mai helyzetért felelős volt vezetőket jutalmazza.

◆ A létbiztonság, munkabiztonság megrendülését, a reáljövedelmek olyan csökkenését, ami sok esetben az élethelyzet ellehetetlenülését hozza magával, 1988 végéig szinte kizárólag egyetlen eszköz, a segélykeret növelése, a „rászorultságelvű segélyezés” erősödése volt hivatva ellensúlyozni. A „szociális védőháló” állandó emlegetése ellenére azonban ez a háló továbbra is esetlegesen működik, és képtelen megakadályozni, hogy mind többen hulljanak át ritkásra szőtt lyukain. Ez eléggé természetes: a szükséges pénz sincs meg, de a tömeges elszegényedés ellen elméletileg sem alkalmas eszköz a kérvényezésre, megalázó procedúrákra alapozó segélyezés. Egy ország lakosainak harmadát nem lehet ilyen „hálóra” bízni. A biztonsághoz ekkora tömegnek nem háló, hanem szilárd talaj kell. Illúzió azt gondolni, hogy a többség megélhetését lehetővé tévő megfelelő bérek, nyugdíjak, családi pótlék és munkalehetőségek nélkül lehet egy védőhálót kifeszíteni, ha jól megkeressük az „igazán rászorulókat”, ahogyan ezt a neoliberais ideológiát e tekintetben követő magyar gyakorlat sugallja. Mindeme rossz intézkedésekért a hatalom felelőssége közös. A felelősség hatalmi intézmények közötti részbeni megosztását az indokolhatja valamennyire, hogy az adott struktúrájú, még egycentrumú vezérléshez „szokott” politikai mezőben a régi központi szerepet (ami leginkább az Országos Tervhivatalnál összpontosult) a pénzügyi kormányzat vette át. Így alakult ki a már említett, az – önmagán kívül minden más területet súlyosan korlátozó – pénzügyi diktatúra, aminek a korábbinál is kevesebb érzéke van az áttételes társadalmi hatások iránt. Ugyanilyen érzéketlen volt azonban a negatív szociális és társadalmi hatásokra – legalábbis 1988 végéig – a saját pozícióinak védelmével elfoglalt, illetve a gazdaság elsőbbségének ideológiáját új érvekkel fenntartó politikai centrum is.

A gazdasági és szociális reform 1988 végén megvont mérlegeredménye eléggé szomorú. E tanulmány azt kívánta megmutatni, hogy az eddigi – gyakran tragikus – fejleményekben nemcsak a korábbi gazdasági és politikai hibáknak van szerepük, hanem a társadalmi következményekre messze nem elég érzékeny, távlatibb, áttételes hatásokra nem figyelő mai gazdaságpolitikának is. Sajnos féltő, hogy – ha nem történik radikális politikai változás – a neoliberais üzenet voluntarista értelmezése továbbra is ezeket a folyamatokat fogja erősíteni. Azaz fennmarad a válság terheinek igazságtalan áthárítása is, és azon szükségletek piacosítása is, amelyek esetében még a nálunk gazdagabb országok is csak óvatosan vonják be a piacot. A költségvetés „tehermentesítésének” könnyen járható útja továbbra is az lesz, ha a művelődési, kulturális, szociális, egészségügyi kiadásokat fogják vissza – végzetes távlati következményekkel. Az eddigi gazdaságpolitika kritikájaként szerencsére lassan megjelennek új gazdaságpolitikai elgondolások. Bármilyen ígéretesek legyenek is ezek, gyakorlatilag valamennyiből hiányzik az a gondolat, hogy a gazdaság nem lehet öncélú; hogy a kizárólagos vagy uralkodó piaci integráció egy új zsákutca felé visz.

Az utóbbi években igyekeztem kidolgozni egy olyan gondolatrendszert, amely az új, liberálisabb és piacibb gazdaság mellett teret ad egy másik új főszereplőnek, a gazdasággal együttműködő, azt az emberi életminőség érdekében befolyásoló társadalmpolitikának. A kettő szabad és egyenrangú együttműködése csak egy új, demokratikus politika keretei között képzelhető el. Úgy sejtem azonban, hogy ma több híve – vagy legalábbis több hallható és

hangadó híve -van egy piaci gazdaságnak, mint egy ezzel együttműködő, ám ezt mégis „humanizálni akaró” társadalompolitikának. Az első ugyanis része egy ma elsődleges szabadságharcnak, a második pedig újra a túlcentralizáló és elnyomó állam képzetét kelti fel. Ezért hangsúlyozom ismételten, hogy radikális politikai reform nélkül nehéz lesz továbbhaladni, és hogy e reform egyik alapfeladata magának az államnak az átalakítása. Csak ez segíthet abban, hogy az állam mindenek felett uralkodó hatalomból olyan intézménnyé alakuljon, amely többé nem uralja, hanem szolgálja a megújult gazdaságot is, a társadalom egészét is, és ugyanakkor – az újrászerveződő lokális közösségek, érdekcsoportok, mozgalmak közvetítésével – nem csak felülnézetre képes, azaz fontos számára minden egyes állampolgár jóléte. Egy ilyen megreformált állam és hatalom nélkül nem jöhet létre a hatalom és az állampolgárok közötti új társadalmi szerződés, ami pedig a bizalom helyreállításának, és mindenfajta társadalmi és gazdasági megújulásnak a feltétele.

## 2. MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA, 1992<sup>65</sup>

### *A szociálpolitikai „rendszerátalakítás” jellege*

Soká, talán évtizedekig fog még tartani, amíg valamilyen értelmes mérleg készülhet az államszocializmus működésének előnyeiről és hátrányairól, káraitól és hasznairól, s egyáltalán arról, hogy létrehozott-e valami társadalmilag maradandót – annál inkább, mert a több évtizedes elnyomásokra és elfojtásokra való visszahatásként ma már a bűnök és torzulások vannak előtérben. Úgy tűnik azonban, hogy a háború utáni első években a „szociális gazdaság” (alacsony bérek, az alapvető megélhetési cikkek alacsony árai) volt az egyetlen eszköz arra, hogy a többség legalább az alapszükségleteit ki tudja elégíteni. A későbbiekben az előzőeket kiegészítő kényszerű teljes foglalkoztatásnak és a társadalombiztosítás kiterjesztésének volt jelentős szerepe a háború előtti tömeges és súlyos szegénység enyhítésében.

Ahogy Bob Deacon fogalmaz: „A garantált foglalkoztatás valójában egyfajta társadalmi juttatás volt. A munka és az ehhez kapcsolódó támogatások alkották a »kommunizmus« szociális garanciáinak talapzatát. Minthogy mindenki dolgozott, a bürokratikus kollektivisták jóléti állam ilyenformán tényszerűen valamiféle állampolgári jogú jövedelmet valósított meg” (Deacon, 1992). A munkanélküliség, a létbizonytalanság és a szegénység feléledése idején úgy tűnik, hogy a tegnapi előnyök sem voltak valóságosak. Egy beteg, zsákutcába futó gazdaság és egy sokáig nem fönttartható, diktatórikus politika futóhomokjára épültek. Mégis lehet, hogy több lenne bennük a megőrzendő, mint amennyit a „múltat végképp eltörölni” akaró politikák elfogadnak.

Ha az indulatokat félretesszük, valóban úgy tűnik, hogy a szociálpolitika (vagy társadalompolitika) volt az előző rendszerben az a terep, amely nem csak negatívumokat hozott. Az élet más szféráiban – a gazdaságban, a politikában, a vallásban stb. – a központi hatalom olyan modelleket szorított a valóságra, amelyeket mesterségesen, íróasztal mellett találtak ki; amelyeknek nem volt társadalmi talajuk; s amelyeket felülről kényszerítettek a társadalomra. A piacmentes gazdaság, a pártok nélküli politika, az autonómia nélküli helyi hatóságok olyan mesterséges képződmények voltak, amelyek sosem kapták vagy kaphatták volna meg igazi választók többségének szentesítését.

A társadalom-, illetve a szociálpolitikában más volt a helyzet. Minden kelet- és közép-európai országban jóval a II. (gyakran már az I.) világháború előtt léteztek gyakran igen erős szakszervezetek és szociáldemokrata mozgalmak, amelyek nem csak tisztas bérekért küzdöttek, hanem munkáért, ingyenes orvosi ellátásért, iskolákért is. A nagy társadalombiztosítási ellátások többségét általában a II. világháború előtt bevezették, olykor már a bismarcki időkben. Vagyis amely szociálpolitikai célt a „szocialista” ideológia befogadott, azokat nem íróasztal mellett találták ki. Soknak volt helyi hagyománya, mind szerepelt a népi követelésekben. Valószínűleg csak a szociálpolitikára igaz, hogy az államszocializmus ténykedésének köze volt a valósághoz, s hogy épp ezért ezekből a teljesítményekből sokáig sok minden legitim lehetett.

Ez nem jelenti azt, hogy a totalitárius rendszer a szociálpolitikát ne torzította volna el. A gazdaságnak és a szociálpolitikának egyaránt ártott, hogy valójában megszüntették a szociálpolitikát és a szociálpolitikai gondolkodást. A szociális ügy „szervült bele” a gazdaságba, hogy mindkettő elvesztette saját céljait és eszközeit – s ez mindenekelőtt a gazdaság működésének ártott. (Japánban is azért lehet csekély a munkanélküliség, mert a rosszul használható embereknek is állást adnak a cégek, azon az elvi alapon, hogy ez a

---

<sup>65</sup> *Eredeti megjelenés:* Ferge Zsuzsa: Magyar szociálpolitika, 1992. *Magyarország politikai évkönyve.* In Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest. 1993, 268-276. o.

szétosztott költség gazdaságilag, és főleg társadalmilag még mindig jobban elviselhető, mint ha megjelenik a munkanélküliek tömege az utcán. Csak épp nyíltan bevallják, hogy miről van szó, tehát az „átfoglalkoztatás” minden értelemben kiszámíthatóvá, a gazdaság racionálisan kezelhető költségtényezőjévé válik.)

Ennél is nagyobb károkat okozott a szociálpolitikának a politikai diktatúra, amely minden önmozgást, társadalmi szerveződést megszüntetett. Az állampolgároknak sem a szociálpolitika révén kielégített szükségletek meghatározásába, sem az egyes rendszerek működésébe nem volt beleszólásuk. Megszűnt a társadalombiztosítás önkormányzata, és nem alakultak ki – a legszembetűnőbb károkkal az egészségügyben – az állampolgári visszajelzési lehetőségek, ellenőrzések. A szociálpolitika – mint a gazdaság és a politika – túlzott központosítással, túlzott bürokráciával, mélyen antidemokratikusan működött.

A harmadik súlyos baj az ideológiai túltöltöttség volt. A szociálpolitika feladatait az ideológiai előfeltevések szerint alakították, már ahogy az ideológia követelményeit maguk a döntéshozók értelmezték. Igazi céllá nem a szükségletek kielégítése vált, hanem az ideologikus követelmények megvalósításának (statisztikákkal vagy más módon való) formális igazolása. S ami viszont az ideológiába nem fért el – például hogy a „szocializmusban” is létezhet szegénység, munkanélküliség, infláció, családi válsághelyzet – annak a kezelésére a szociálpolitikának sem volt semmiféle eszköze – hisz ami nincs, azzal nem kell törődni.

Ha ez igaz, akkor a szociálpolitika reformjában fontos helyen kellene (kellett volna) szerepelnie a gazdaságtól való elszakadásnak; a demokratizálásnak, azaz az állampolgári részvétel és kontroll formái kiépítésének; annyi decentralizálásnak, hogy ezek a formák tartalommal tudjanak megtelni; s végül az ideológiai terhektől való szabadulásnak.

Nem egészen így történt. A legjobban a gazdaságtól való elszakadás sikerült – talán túlon túl is jól. Ennek következtében a „vállalati szociálpolitika” számos formája úgy szűnt meg villámcsapásszerűen, hogy a helyükbe nem lépett semmi. (Innen a szoros összefüggés a munkásszállók megszüntetése és a hajléktalanság növekedése között.)

A politikában egészen jól épülő demokrácia (még) nem jutott el a szociálpolitikáig. 1989 februárjától (amikor először volt az akkori parlament előtt a kérdés) 1993 februárjáig nem került sor a társadalombiztosítási önkormányzat megalakítására, de közben a felismerhetetlenségig átalakult a társadalombiztosítás intézménye. Ha meg is születik 1993-ban az önkormányzat, a már meghozott törvényekkel keveset tud kezdeni. Az egészségügy egész szerkezete átalakult, de a – sok okból illuzórikus, illetve korlátozott „szabad orvosválasztáson” kívül – semmilyen demokratikus elem nem épült be az új rendszerbe. A decentralizálás néhány területen – mindenekelőtt a segélyezésben – megtörtént, de ebből a helyi önkormányzatok egyelőre leginkább azt érzik, hogy a központi hatalom rengeteg feladatot és felelősséget áthárított rájuk, a megfelelő anyagi fedezet garanciája nélkül.

A régi ideológiától – és ezzel jó néhány nyomasztó tehertől -valóban sikerült megszabadulni. Ám újabb ideológiai kötöttségek keletkeztek: a kormányban, illetve a parlament egészében meghatározó konzervatív és neoliberális eszmerendszerek a szociálpolitikára is hatnak.

A szociálpolitika működési módja mindezzel nem vált okvetlenül jobbá (esetleg romlott is), ugyanakkor intézményrendszerei – egészségügy, társadalombiztosítás, segélyezés – filozófiájukban is, szerepükben is radikálisan átalakultak. Az egyetlen komoly pozitívum az – és ez magának a politikai demokráciának az eredménye -, hogy nem lehet nem odafigyelni az újonnan felszínre kerülő szükségletekre, a növekvő munkanélküliségre, hajléktalanságra, szegénységre. Az eszközök lehetnek tökéletlenek – de valami válasz született az új vagy megnövekedett kihívásokra.

### *A szociálpolitika iránti növekvő igény*

A rendszerváltás harmadik évében az egész közép-kelet-európai térségben szinte divattá

lett a szociálpolitika. 1992 folyamán egymást érték – erőteljes nyugati részvétellel, vagy épp nyugati szervezésben (Világbank, ENSZ), a tudományos, esetleg félig gyakorlati, félig tudományos konferenciák, kerekasztalok, tanácskozások. Azt is mondhatjuk, hogy tudományos divat lett a térségünkben zajló történelmi kísérlettel foglalkozni, s a sok lehetséges közelítés – politika, jogok, gazdaság – sorában szokatlanul előkelő helyet foglalt el a szociálpolitika. A divat egyik része az egzotikumnak szól. A másik része nyilvánvalóan annak a felismerésnek, hogy az egész rendszerváltás megtorpanhat, gellert kaphat, visszajára fordulhat, ha nem sikerül kordában tartani, vagy hatásaiban semlegesíteni az újonnan felszabadult erőket – például a piacot -, amelyek nemcsak építésre, de rombolásra is képesek.

A rendszerváltás gazdasági és társadalmi kísérőjelenségei (a GDP zuhanása, az infláció, a munkanélküliség) – egy immár közel évtizedes lassú romlás után – 1992-ben a korábbinál markánsabbá váltak, s lassan „kritikus tömeget” érnek el a térség minden országában (talán Csehország részleges kivételével). A jelek szerint ezek a folyamatok 1992-ben is folytatódtak. A források csökkennek, a közpénzekből fedezendő szükségletek pedig, mindenekelőtt a munkanélküliség miatt, rohamosan nőnek.

Magyarország 1991-ig egészen jól tartotta magát, bár vészjósló jelzések már voltak. A lakosságot legközvetlenebbül sújtó, következményeiben legkárosabb munkanélküliség 1991 második felétől indult rohamos növekedésnek. Nagyjából ekkortól válhatott jelentőssé a szegénység növekedése is. A Tárki kutatásai szerint (Andorka és mások, 1992) a nyolcvanas évtizedben a lakosság mintegy 10 százaléka, 1992-ben 25 százaléka élt a létminimum alatt. Ez az arány azonban nagyon differenciált. Viszonylag jól tartják magukat azok a háztartások, amelyekben a keresők dolgoznak, s nincs gyermek. Náluk és a nyugdíjasok egy részénél az átlagosnál kisebbek a (statisztikailag kimutatott) veszteségek.

A családi jövedelmeket legsúlyosabban a munkanélküliség okozta jövedelemvesztés érinti. Ez 1993 elején, közel 700 ezer munkanélküli mellett, legalább 600 ezer családot érint (azért kevesebb családot, mert egy részükben több munkanélküli van). Ez így is minden ötödik család. A családok azonban az átlagosnál nagyobbak (KSH, 1992), sok közöttük a többgyerekes. Ezért az valószínűsíthető, hogy a népesség közel negyedének már közvetlen tapasztalata van a munkanélküliségről (s ha a nem regisztrált munkanélküliséget is figyelembe tudnánk venni, akkor az arány még rosszabb lenne). Az 1992 eleji vizsgálat szerint a munkanélküliek közel 50 százaléka élt a létminimum alatt – s ez nyilván családjaikra is többé-kevésbé igaz.

A szociális ellátások (nyugdíjak, családi pótlék) értéke a most már szélesebb körben bevezetett indexelések ellenére csökken. 1991-ben 8340 forint volt a bruttó átlagos nyugdíj. 1989-hez képest ez 56 százalékos növekedés, miközben az árak 74 százalékkal, s csupán az energiaárak 130 százalékkal nőttek. De persze az átlag csalóka. 1992 áprilisában a 2,7 millió nyugdíjas közül 150 ezernek hatezer forint alatti, további 600 ezernek hat-hétezer forint, 450 ezernek hét-nyolcezer forint közötti nyugdíja volt. A nyugdíjasok létminimuma ekkor már jóval meghaladta a hétezer forintot. Egyszerűbben szólva: 1992 közepén egymillió nyugdíjas ellátása nem érte el a létminimumot.

A nyugdíjasok helyzete ellentmondásos. Látszólag a kisnyugdíjasok védelmet kapnak az infláció ellen. Kétségtelen, hogy a (mindig késve érkező és az átlagos áremelkedést nem teljesen ellentételező) indexelés valamennyire az ő javukra torzít (azaz náluk valamivel nagyobb a nyugdíjnövekedés, mint a többiekénél). Ez a védelem azonban éppen náluk kevés, hiszen minél kisebb a nyugdíj, annál nagyobb az extra inflációs hatás. Az ártámogatások lefaragása az alapélelmiszerek árát nagyon megnövelte, s – főként 1992-től – rendkívül megemelkedtek a gyógyszerárak és a közüzemi díjak. Ez utóbbiak havi összege könnyen eléri a most 6400 forintnyi nyugdíjminimum 50-80-100 százalékat – s akkor a nyugdíjas még nem evett. Valójában ugyanis a kisnyugdíjak védelme sem teljes. A minimális nyugdíj 1989-ben 3490, 1992-ben (nem is egész évben) 6000 forint volt, ami 71 százalékos emelkedés. Az

átlagos árindex 1989 és 1992 között 215 százalék volt. Ha tehát az extra inflációs hatást nem számítjuk, akkor is 21 százalékkal csökkent a minimális nyugdíj reálértéke is. A kisnyugdíjasok egy része tehát vészhelyzetbe került a szociálpolitika erőfeszítése ellenére. Ugyanakkor a „magasabb” nyugdíjak, amelyek többsége szintén nincs sokkal a létminimum fölött, folyamatosan és jelentősen veszítenek az értékükből. Ebben a körben tehát megfigyelhető az, ami voltaképpen az egész országban történik: egyszerre lehetünk tanúi szilárd helyzetek megrendülésének és kevésbé védett helyzetek ellehetetlenülésének.

A gyerekeseket egyszerre sújthatja a munkanélküliség, a családi pótlék és más ellátások, például a gyēs értékvesztése, az emelkedő óvodai-iskolái költségek, továbbá egy másik extra inflációs hatás. Ez utóbbi abból adódik, hogy a jelentősen támogatott gyermek fogyasztási cikkek (cipő, ruha, játék stb.) támogatottból áfások lettek. Márpedig e cikkek a gyerekes családok költségvetésében természetesen az átlagnál nagyobb súllyal szerepelnek. A Tárki panelvizsgálata szerint az 1-3 gyermekes családok 30-36 százaléka, a 4 és többgyermekesek 43 százaléka élt a létminimum alatt.

A cigányságot minden eddigi baj a súlyosbodó előítéletekkel együtt éri. Az idézett panelvizsgálat szerint a 16 éves és idősebb romák között 65 százalék a létminimum alatt élők aránya, s még magasabb, ha gyermekeiket is számításba vesszük.

Mindeközben nőnek az egyenlőtlenségek. A polgárok 10-15 százaléka sokat nyert vagyonban is, jövedelemben is. A népesség legalacsonyabb és legmagasabb jövedelmű 10 százalékanak átlagos jövedelme között 1987-ben 4,9-szeres volt a szorzó, 1992-ben pedig 6-szoros (KSH, 1990; Andorka és mások, 1992). Ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a statisztikai jövedelembevallások, kivált a felső régiókban, ma még pontatlanabbak, mint azelőtt, hiszen a korábban is jelentős feketegazdaság jellege megváltozott, s az adó-, illetve járulékfizetési kötelezettségek miatt nagyobb lett az eltagadásra „ösztönözöttség”. Ha ez igaz, akkor az egyenlőtlenségek már ma nagyobbak a kimutatottnál.

Az abszolút, léthatár alatti szegénység növekedése, a korábban viszonylag elfogadható helyzetű rétegek biztonságának megingása és sokuk lecsúszása a jövedelemegyenlőtlenségek jelentős növekedésével egyidejűleg megy tehát végbe. Ez részben fokozza a társadalmi feszültségeket, részben pedig azt jelenti, hogy az átmenet társadalmi árai nagyon egyenlőtlenül oszlanak el: a legnagyobb terhet épp azok viselik, akik erre legkevésbé képesek.

### *A szociálpolitika reformja*

Mit tehet a szociálpolitika két és fél milliónyi, de romló helyzetű és tovább növekvő számú szegénnyel? Erre sokféle választ lehet adni. Kettő közülük megfogalmazódott: az egyik az alapszociális szükségességéről, a másik a szociálpolitikából visszavonuló államról – de csak az elsőnek van hatása.

#### **A szociálpolitika: alapszociális**

Az első – többségében nyugatiak által képviselt – vélemény szerint „a dolog iróniája, hogy az IMF idejétmúlt individualista szociálpolitikája (az első posztkommunista pénzügyminisztériumok szélsőséges *laissez faire* gazdaságpolitikájával karöltve) akkor törí össze a jövedelemre jogosultságnak az állampolgári alapját, amikor a nyugat-európai progresszív szociálpolitika kezdi megérteni, hogy – mert a jövő munkaerőpiacán sokan nem fognak rendszeresen munkát végezhetni -a munkaalapú jövedelemről át kell térni az állampolgári alapjövedelemre” (Deacon, 1992). Ugyanehhez a gondolati áramlathoz tartoznak azok, akik úgy vélik, hogy Közép-Kelet-Európában lenne leginkább lehetőség és szükség a bevezetésére (Atkinson, 1992; Jordan, 1985; Standing, 1991).

A társadalmi alapjövedelem feltételek nélkül nyújtott, egyösszegű, minden állampolgárnak (gyerekeknek, felnőtteknek, időseknek) nyújtott adómentes járandóság. Minden további jövedelem – munkajövedelem, keresetarányos nyugdíj stb. – erre épül. Bevezetése az egész újraelosztást



leegyszerűsíti, hiszen kivált egy sor univerzális ellátást – családi pótlékot, állampolgári nyugdíjat – és egy sor segélyt. A legfőbb ellenérv a roppant költségessége. A valóságban azonban nem sokkal költségesebb, mint a mai rendszerek, ha összeadjuk őket. Tulajdonképpen majdnem minden eleme létezik (anyasági, szülő-, betegápolási ellátások, családi pótlék, szinte mindenkit átfogó nyugdíjrendszer, munkanélküli- és egyéb segélyek). Csak épp arra lenne szükség, hogy a jelenlegi helyzetből ne visszafelé, hanem előre felé induljon a jóléti politizálás (azaz például nem a családi pótlék segéllyé változtatása felé, hanem, mondjuk, az öregek segélyének állampolgári nyugdíjjal való kiváltása felé).

Ehhez a felfogáshoz az egészség- és iskolaügy stb. másféle reformja tartozik, mint aminek most tanúi lehetünk. Minthogy azonban egyelőre semmilyen esély nincs arra – nem is elsősorban gazdasági, hanem politikai okokból -, hogy a jóléti biztonság filozófiája komoly politikai támogatást szerezzen magának, abbahagyjuk ennek az utópikusnak tűnő álláspontnak az ismertetését.

### **A szociálpolitika: önszerveződés, piac és biztonsági háló**

A neoliberális ideológia fontos eleme egy „minimális” állam követelése. Ezt indokolja a forrásszűke, s nyomatékkal igénylik a nemzetközi pénzügyi szervezetek. A belső államadósság már most óriási – lassan túlterhelődik a jövő. Ha mégis kritikusan mutatjuk be ezt az elkerülhetetlennek látszó kivonulást, annak az az oka, hogy ettől talán még jobban féltjük a jövőt. Ennek az országnak az egyetlen igazi erőforrása az emberi tőke. És a mai spórolások ezzel pazarolnak – rövid és hosszabb távon. Természetesen nem újraközpontosításokra gondolunk. Az államnak nem kell mindent magának tennie. De jogokat kizárólag, pénzt pedig jórészt csak az állam tud biztosítani. A jogalkotás 1992-ben formailag sikeres volt: megszületett a szociális törvény, biztosítássá alakult az egészségügy, szinte egész évben folyt a társadalombiztosítási reform vitája. A jogszabályok tartalma azonban vitatható.

#### *Állam helyett civil társadalom*

Az állam visszavonulása óriási lehetőségeket hordoz. Az új társadalmak igazi pozitívuma a növekvő szabadság, amely lehetővé teszi – többek között – a szociálpolitika „pluralizálását”: a piaci szféra és a nem piaci megoldások, azaz a nonprofit szféra és a civil szféra együttműködését a jóléti problémák megoldásában. A piaci vagy félpiaci kiegészítő rendszerek növelik az állampolgár szabadságát, a nagyobb jövedelműeknek vagy igényesebbeknek a választás széles skáláját kínálva. A kérdés mindig az – és a posztkommunista országok egyikében sem zajlik nyilvánosan ilyen vita -, hogy mely szükségleteknél előnyös, melyeknél hátrányos a piacosítási tendencia, illetve hogyan lehet e hátrányokat elkerülni.

Bizonyos értelemben a piacnál is fontosabb a civil társadalom születése. Úgy tűnik, hogy az állampolgárok viszonylag gyorsan elsajátítják a szerveződés és önszerveződés képességét, s létrehozzák az önszervezés és az egymást segítés társadalmi formáit. (Ma Magyarországon – pedig még hiányzik a nonprofit törvény – 30 ezer alapítvány működik.) Hatékonyságuk és elterjedtségük nagyon változó, de mindenképpen szerencsésen egészítik ki az állami erőfeszítéseket vagy a piacot.

Mindazonáltal nem maradéktalanul örömmel, hogy az állam visszavonulásának egyik legkönnyebb útja épp a szociális terepről való visszahúzódás, hiszen az önszerveződéseknek egyelőre a gazdag országokban is csak kiegészítő szerepük van.

#### *Állam helyett piac*

Az állam visszahúzódásának egyik megnyilvánulása annak nyílt deklarálása, hogy képtelen a szociálpolitikai rendszerek javítására, alkalmasint változatlan fenntartására. Egyre szűkül a bölcsődei-óvodai hálózat, és általában csökken az iskolák fenntartására és az iskolai

szolgáltatásokra (szakkörök, étkezés stb.) rendelkezésre álló pénz. Egyre több a szülők fizetési kötelezettsége az állami iskolákban is. (A bölcsődék zsugorodása különösen gyors, mert ezek nem tartoznak a kötelezően fenntartandó alapellátás körébe, így nincs is rájuk központi normatíva.)

Visszas helyzetet teremtett az egészségügy reformja. A biztosítási rendszerre való áttérés ígéreteit ma már nem érdemes felelgetni. Akkor olyasmik hangzottak el, hogy a most már láthatóan kifizetett egészségügyi biztosítás – 20 ezer forint bruttó bér esetén havi 3500 forint (!) – révén majd megfizetik az orvosokat, és magától elmúlik a hálapénz. Tulajdonképpen ez volt a legfontosabb népszerűsítő eszköz. Ez ma inkább úgy hangzik, hogy „nem akarjuk kötelezővé tenni a hálapénzt”. Azután volt szó javuló színvonalról, szabad orvosválasztásról, átlátható viszonyokról. Ebből talán az egészségügyi intézmények nagyobb rugalmassága és jobb gazdálkodása fog megvalósulni, de ez – amint a mostani skandináv reform is igazolja – más módon is elérhető. Az ígéretek közül eddig kevés valósult meg. Viszont egyfelől létrejött egy költséges kártyarendszer és bürokrácia, ami az orvosi hivatást egyre inkább a hivatalnokság és az üzlet felé tereli. Másfelől a biztosítási jelleg megkönnyíti az ellátások körének szűkítését és a színvonalrontást, hiszen ezt már nem „az állam” csinálja, hanem „a biztosító”. Ugyanakkor, mint mondtuk, az egészségügyi reformnak nincs „demokráciahozadéka”.

Folyik a társadalombiztosítás „profiltisztítása”, azaz a szigorú (üzleti) biztosítási logikának kevésbé megfelelő elemek társadalombiztosításból való kiemelése, és központi vagy helyi költségvetésből való finanszírozása. Ez – többek között – azért sajátos, mert időközben a Nyugaton egyre több közgazdász ismeri fel azt, hogy éppen ezeken a területeken igen nagy az egyelőre elkerülhetetlennek tűnő piaci kudarcok, információs kudarcok veszélye (Barr, 1987a, 1987b, 1990). Magyarországon ennek az irányzatnak alig van visszhangja.

Az állami ellátások színvonalcsökkenése más megoldások keresésére sarkallja azokat, akik ezt megtehetik. Megjelentek a magániskolák a magánegyetemig bezárólag (ami voltaképp szociális szempontból a legkisebb probléma), a magánorvosok, magánkórházak stb. Sok módon ösztönöznek vagy készítenek magán-, illetve vállalati biztosítások létrehozására, az ezekhez való csatlakozásra is. A romló kötelező ellátás aláássa a járulékfizetés legitimációját, egyre többeket készítetve arra, hogy abból teljesen kilépjenek. További következmény a kötelező rendszer színvonalának romlása, illetve a kettős rendszerek megjelenése (az oktatásban, a gyógyításban). Az intézmények szegmentálódása pedig negatívan hat az amúgy is gyöngye és zilált szociális integrációra.

#### *Társadalombiztosítás helyett segélyezés*

A segélyezés bevallható vonzását az adja, hogy más – munkaviszonyhoz, gyerekszámhoz, korhoz vagy más, univerzálisabb – kritériumhoz képest olcsóbbnak tűnik. Nem bevallható vonzása kettős. Egyrészt szigorú ellenőrzési hatalmat biztosít az olykor már veszélyessé váló szegények fölött. Másrészt – ha igazán rosszak a segélyezés feltételei – elriasztja a segélyezéstől a nem végleg elszántakat (Segalman-Marsland, 1989). A segélyezés vonzása olyan nagy, hogy a politika igyekszik minél több – eddig más módon nyújtott – ellátást segély jellegűvé, azaz legalább a családi jövedelem szintjétől függővé tenni. (Ezt a segélyezési szenvedélyt néhány nagy, nemzetek fölötti szervezet erőteljesen bátorítja, ha nem éppen kikényszeríti. Deacon, 1992).

A segélyezés térhódításának egyik előmozdítója épp a társadalombiztosítás „profiltisztítása”. Az onnan kiszorított ellátásoknak (az árvaellátástól a házastársi pótlékig) jó esélyük van arra, hogy segéllyé váljanak. Illusztrációképpen érdemes két példát megemlíteni.

Az egyik példa a családi pótlék, ami kikerült a társadalombiztosításból. A családi pótlékra fordított összeg aránylag magas volt, és magas ma is a posztkommunista országokban. Ezért kezdetben igen nagy volt az IMF és a Világbank nyomása (World Bank, 1990), hogy a családi

pótlékot tegyék „célzottabbá”, s kössék a család jövedelmi szintjéhez, ami legalábbis jövedelemigazolást igényel, annak minden problémájával. Azóta a Világbank maga rájött, hogy ajánlása nem igazán célravezető, s több szakértőjével közelebbi vizsgálatot végeztetett. Kitűnt, hogy az eredeti ajánlás nem kellően megalapozott, mert a családi pótlék voltaképp igen jól célzott ellátás, hiszen a sokgyermekesek többsége szegény (Ferge, 1992; Jarvis-Micklewright, 1992). Ennek ellenére a posztkommunista országokban vagy már bevezettek ilyen módosítást, vagy ismételten kiújulnak a viták. Magyarországon utoljára 1993 januárjában említette az illetékes államtitkár, hogy „a családi pótlék létjogosultsága kétségtelen, ám arról még folynak a viták, hogy miként lehet ezt a rendszert »célzatosabbá« tenni, annak adni a magasabb családi pótlékot, aki jobban rászorul” (Hámor, 1993). Egyébként gyakran fölmerül a családi pótlék megadóztatásának a gondolata is (ami kevésbé káros, csak túl nagy bevétel nem várható tőle), illetve az a gondolat, hogy egy jelentős részét adókedvezményre váltsák át (ami, ha nem párosul negatív jövedelemadóval, csak az adófizetőknek kedvez – s ugyanakkor nem biztosít folyamatos kiegészítő jövedelmet).

A másik példa a temetkezési hozzájárulás. A temetkezési járandóság a klasszikus társadalombiztosítás legrégebbi juttatása. A fejlett országok szinte mindegyikében, de még a harmadik világ százánál több országa közül is 61-ben a biztosított és hozzátartozói egyaránt jogosultak temetkezési hozzájárulásra [melynek összege többnyire fedezi a temetést (*Social Security ...*, 1988)], továbbá alig van olyan ország, amelyben az üzemi baleset áldozatának temetési költségeit ne fedeznék. A társadalombiztosítás karcsúsítása során Magyarországon a mindenkinek nyújtott temetkezési hozzájárulás megszűnt, s egy segélyjellegű ellátás került be helyette a szociális törvénybe, amit kérvényezni kell, s aminek megadása az önkormányzat döntésén (és pénzén) múlik.

#### *Segélyezés a nihil helyett*

A segélyezés szinte „természetes” módon bővül azzal, hogy a növekvő szükségletek, esetleg más megfontolások miatt szükségessé váló új ellátások segélyként kerülnek bevezetésre. A munkanélküli-járandóság feltételeinek szigorításával mind több munkanélküli kerül a segélyezett helyzetébe. Iskolapélda a szociális törvényben bevezetett új ellátás, a gyermeknevelési támogatás. Ezt (ha van három 3 és 8 év közötti gyermek) részben korábbi munkaviszonyhoz köti a törvény (ami a lelegelettebbeket kizárja, azaz megtakarítást hoz), részben pedig jövedelmi szinthez. Ez a szint azonban magasabb, mint a legtöbb más, segély típusú ellátásnál: a saját jogú nyugdíjminimum összegének háromszorosa. A küszöb tehát, ami fölött ez az ellátás nem jár, ma Magyarországon (3 gyermekes, 5 fős családdal számolva) nettó 96 ezer forint, ami azt jelenti, hogy két olyan kereső van, akiknek mindegyike az átlag két-háromszorosát keresi. Ez ugyancsak ritka eset, vagyis alig lesz olyan család, amelyik túli magas jövedelme miatt nem kaphatja meg ezt a támogatást. Racionális döntés esetén kiszámítandó lett volna, hogy a mintegy 30 ezer, egyébként a feltételeknek megfelelő család jövedelmeinek igazoltatása valószínűleg lényegesen többbe kerül, és lényegesen több feszültséget okoz, mint az, hogy esetleg akad néhány száz jómódú család is, amely jogosulttá válik. (A feszültség azért is nagy, mert ha egy családban, mondjuk, 95 ezer forint a jövedelem, akkor megkapják a 6400 forintot, ha 97 ezer, akkor nem.) Itt azonban ideologikus döntésről volt szó, ezért a számításokat tudomásunk szerint el sem végezték.

#### *Nihil a segély helyett*

Bármennyi hátulütője legyen is a segélyezésnek, ha más megoldás nincs – segély kell. Ha azonban a lakosság 20-30 vagy ennél nagyobb százaléka szorul segélyre, akkor a háló túlterhelődik, s sokan áthullanak rajta. Ebbe a körbe tartoznak azok, akik kapnak majd ugyan valami ellátást – de az inkább csak szimbolikus. A tartós munkanélküliek például – függetlenül attól, hogy mekkora a családjuk – maximálisan havi 5100 forintot kaphatnak, ha

egy főre jutó jövedelmük ennél alacsonyabb – egyébként semmit. És itt vannak-lesznek olyanok, akik semmire sem jogosultak, vagy jogszerűen és „önhibájukon kívül” (mert túl fiatalok, mert nem volt elég hosszú munkaviszonyuk), vagy „önhibájukból” – amely hibák köre végtelen.

Ha sikerül elkerülni a nyílt etnikai konfliktusokat és a nacionalista háborúkat, ha sikerül megvédeni a demokráciát a populista diktatúráktól, akkor a gazdaságnak jó esélye van a talpraállásra, a demokráciának a megerősödésre. E tanulmány azért borúlátó, mert a szociálpolitika mai „reformja” olyan intézményrendszert épít föl, ami gátolni fogja, hogy az állampolgárok összessége részesedjen majd a bővülő forrásokból és a növekvő szabadságból. A szétválasztó rendszerek és a „kiilleszkedés” (Castel, 1993), marginalizálódás felé szorított tömegek nehezen lesznek „rehabilitálhatók”. Jó lenne módot találni a szociálpolitikai irányváltásra.

### 3. MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA, 1995<sup>66</sup>

#### *Hogyan változott az élet?*

*(Néhány objektív folyamat)*

1994-ben a rendszerváltás óta először emelkedett a munkavállalók reálkeresete (7 százalékkal), illetve a lakosság reáljövedelme (4 százalékkal). Sőt, a Tárki évek óta folytatott panelvizsgálata szerint 1994 folyamán nem nőttek tovább a jövedelmi egyenlőtlenségek. (Sik-Tóth, 1996). Mindez eléggé nyilvánvalóan annak következménye, hogy 1994 a választások éve volt. A kimenő kormány a választások előtti időszakban már nem hozott népszerűtlen intézkedéseket, s a megválasztása utáni első időszakban az új kormány is óvatos volt.

1995 egésze azonban egészen más képet mutat. Noha a Bokros-csomagban előrevetített szociálpolitikai megszorítások csak kisebb részben valósultak meg 1995-ben (többségük hatása áthúzódott 1996-ra), a tudatos kormányzati intézkedések és nem kezelt, spontán folyamatok mélyen érintették a lakosságot. Egy sor rendkívüli és rendhagyó, részben központi áremelés következtében a fogyasztói árindex, amelynek növekedése 1992-től valamelyest lelassult (1994-ben 117 százalékra), ismét közel 30 százalékkal emelkedett. A foglalkoztatottak nettó keresete 23 ezer forintról 26 ezer forintra, mintegy 15 százalékkal emelkedett, az infláció miatt azonban a reálkeresetek több mint 10 százalékkal csökkentek.

Egyelőre nincs adat arról, hogy egy főre vetítve hogyan alakult a lakosság reáljövedelme, de részinformációk vannak. A legfontosabb probléma az, hogy folytatódott a munkahelyek elvesztése. A gazdaságilag aktív népesség száma – a vállalkozókat, önállókat is ideértve – 1991 óta évente mintegy 200 ezer fővel csökkent, 1991 januárja és 1994 januárja között 5,4 milliőről 4,8 millióra. E folyamat a jelek szerint 1995-ben is folytatódott. A munkaviszonyban foglalkoztatottak száma 1994 átlagában 2 millió 900 ezer fő volt, 1995 átlagában 2 millió 743 ezer. A különbség nem a munkanélküliek számát szaporította, hiszen a regisztrált munkanélküliek száma 1994 decembere és 1995 decembere között 520 ezer főről 496 ezerre csökkent. A vállalkozások száma kb. 40 ezerrel nőtt (1995 végén 1 millió 46 ezerre). Lényegileg változatlan maradt a nyugdíj típusú ellátásban részesülők és a gyesen lévők száma is. Ez valószínűsíti, hogy a munkaviszonyban állók számának csökkenése a minden ellátás nélküliek – a háztartásba végleg visszahúzódó nők, más ellátatlanok – számát növelte. Ilyenformán a keresők és az eltartottak közötti arány nagy valószínűséggel tovább romlott, ami az életet magában is nehezíti.

Az egyes csoportok jövedelmeire vonatkozó előzetes információk sem kedvezőek. A keresetek, mint mondtuk, 10 százalékot vagy valamivel többet veszítettek értékükből. A nyugdíjak reálértéke hasonló mértékben csökkent. Pontosabban, az átlagosnál valamivel nagyobb védelmet kaptak a kis nyugdíjak, annál kevesebbet az átlag fölötti és az új nyugdíjak. A többi szociális ellátásból a családi pótlék és munkanélküli-segély abszolút (névleges) összege<sup>67</sup> 1994-hez képest semmit nem emelkedett, így reálértékük az árindexnek megfelelően közel 30 százalékkal csökkent. A segélyek összege sem követte az inflációt, és az önkormányzatok jelentős része a pénzhiány miatt szigorította a segélyezési szabályokat, csökkentette az ellátásokat. Együtt tekintve az elemeket valószínűsíthető, hogy a lakosság egy főre számított reáljövedelme jobban csökkent, mint a reálkeresetek, azaz legalább 10, de valószínűleg ennél több százalékkal.

<sup>66</sup> *Eredeti megjelenés:* Ferge Zsuzsa: Magyar szociálpolitika, 1995. In Kurtán Sándor – Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1996, 281-292. o. Az eredeti tanulmány összefoglalta egy, a változásokat szubjektíve értékelő vizsgálat adatait, amelyeket kötetünkben a IV. rész tanulmányai tartalmaznak.

<sup>67</sup> A munkanélküli-segély átlagos összege 1994 decemberében 11 200 forint volt, 1995 decemberében pedig 11 800 forint (KSH, 1996).

*Ilyen mértékű reálkereset- és reáljövedelem-romlás az 1951-es hírhedt ár-bér növelés óta nem fordult elő, a rendszerváltás utáni rossz években sem.* Ha tehát a gazdaságpolitikára igaz is, amit Bokros Lajos állít, hogy a különböző lépések kombinációja folytán a gazdaságban nem sokterápiát alkalmaztak, hanem a folyamatos kiigazítás politikáját követték, a társadalompolitikában nyugodtan beszélhetünk sokkterápiáról – ismétlem, annak ellenére, hogy a költségvetési megszorítások zöme még nem lépett életbe.

A társadalmi erőviszonyok szociológiai ismerete alapján nagyjából biztosra vehető, hogy a több mint 10 százalékos reálkereset-csökkenés nem egyformán érintette a különböző csoportokat. Az erősebb pozícióban lévők (amilyen például a bank- és a biztosítási szakma vagy a köztisztviselők), továbbá a menedzseri réteghez tartozók többsége akár még reálnövekedést is elérhetett, folytatva az 1990 óta tartó folyamatot. A védtelenebb csoportok, munkások, beosztott köz- és magánalkalmazottak vesztesége pedig jóval nagyobb, mint 10 százalék lehetett. Azaz a jövedelmi egyenlőtlenségek minden bizonnyal nőttek. A fogyasztási szint változásai ennél is nagyobbak lehettek. Az átlagosan 28 százalékos árnövekedés ritkán volt lényegesen e szint alatt, és akkor sem a túl fontos cikkek esetében (például néhány szolgáltatás vagy a szerencsejátékok árnövekedése csak 15 százalék volt). *A háztartási energia ára és a gyógyszerárak azonban több mint 50 százalékkal nőttek (s csak a háztartási tüzelőolajnál volt intézményes ellentételezés<sup>68</sup>).* Ezek a tételek a szegényebbek vagy idősebbek költségvetésében az átlagosnál nagyobb szerepet játszanak – azaz az ő jövedelmük reálértéke jobban csökkent, mint ha az átlagos árindex alapján számolunk. A szociális ellátások (segélyek, családi pótlék) reálértékének csökkenése ugyancsak a szegényebbeket sújtotta. Mindeme mozgások következtében az átlagok süllyedése mellett szinte biztosan nőtt a keresetek és jövedelmek egyenlőtlensége, és még ennél is jobban a fogyasztásé.

Külön probléma, hogy mindezen folyamatok sebesek voltak, kevés felkészülési időt hagytak, s főként, hogy a kormányzat nem alakított ki másodlagos védelmi lehetőségeket. Valamilyen jól előkészített, szervezett viszonbiztosítási forma (amit a parlamentben Csehák Judit többször sürgetett) egyes intézkedések méregfogát kihúzhatta volna. Ellensúlyozni lehetett volna a táppénzszabály módosítást, a gyógyszerárak növekedését vagy a fogorvosi ellátás fizetővé tételét. Az egyetemi tandíj bevezetése helyeselhető is lett volna megfelelő utalványrendszer, azaz később visszafizetendő és nem kamatos kamattal működő tanulmányi hitel egyidejű bevezetése esetén. Vagyis a lakosságot érő sokkok egy részét csekély költséggel tompítani lehetett volna. Más esetekben – például a háztartási energia árának, a vízdíjnak az emelésénél – új, nem költségmentes konstrukciókra lett volna szükség.

Végeredményben az 1995. év mérlege egészen eltérő gazdasági és társadalmi szemszögből nézve. Összhangban a gazdaságpolitika deklarált és kívánt céljával, a gazdasági növekedés lassan megindult, és bizonyos egyensúlyi mutatók javultak. A javulást előidéző lépések kisebb része – például a csúszó árfolyam-leértékelés vagy a vámpótlék bevezetése – nem érintette közvetlenül a lakosságot. A reformlépések nagyobb része azonban egyértelműen és közvetlenül a lakosság jövedelmét-fogyasztását rontotta. A nyugdíjasok részleges kivételével, akiknek körében a kisebb nyugdíjak valamivel nagyobb védelemben részesültek, mint a magasabbak, a csökkentések és szigorítások hatása minden jel szerint tovább növelte a rendszerváltás terheinek társadalmilag méltánytalan eloszlását. Az önvédelemre képes csoportok sok mindent ki tudtak védeni, az önmaguk védelmére képtelen csoportok (a képzetlenebbek, a munkanélküliek, gyermekek stb.) viszont semmilyen intézményi

---

<sup>68 3</sup> A villamos energia ára 161 százalékra, a vezetékes gázé 151 százalékra, a háztartási tüzelőolajé (HTO) 236 százalékra nőtt. A HTO ellentételezése tehát valóban különösen indokolt volt – de ennek súlya az összes energiafogyasztásban kb. egyhuzadnyi. A többi energia aránytalan áremelkedése sokkal szélesebb körben okozott – és fog okozni – súlyos gondokat.

kiegészítő védelmet nem kaptak. Az állami visszavonulás tehát elsősorban azokat sújtotta, akikkel szemben az államnak kötelezettségei lennének.

Az egysíkú politika nyomán a „mély” szegénység, azaz az átlagjövedelem fele alatt élők aránya már 1995 elején valamelyest nőtt, és emelkedett, illetve változatlanul nagyon magas szinten van néhány társadalmilag gyenge csoportban a szegények aránya. Különösen rossz helyzetben vannak – a korábbiakhoz hasonlóan – a gyerekek és a legidősebbek, valamint a munkaerőpiacon rossz helyzetűek, azaz az alacsony iskolai végzettségűek, a szakképzettség nélküliek és természetesen a munkanélküliek. A cigányok helyzete – miután többségük munkanélküli, és nagy részük minden ellátásból kiszorul – közelít az ellehetetlenüléshez, illetve az alig visszafordítható leszakadáshoz.

### *Szociálpolitikai változások: választási ígéretek és „Bokros-év”*

A választások előtt, s az azt követően elfogadott kormányprogramban sok jelzés volt arra, hogy az új kormány igazodik a gazdasági szükségesség követelményeihez, ám ezt nem a szociálpolitikai kiadások radikális szűkítésével, hanem reformjellegű átcsoportosításokkal igyekszik elérni. Három hónappal a „Bokros-csomag” előtt, 1994 végén, még a választási programhoz igazodva rögzítette egy kormányhatározat<sup>69</sup>, hogy mindez mit jelent. A cél ekkor egy „hosszú távon is fenntartható, a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez igazodó, de a piaczgazdaság egyenlőtlenségeit is méltányosan kezelő jóléti rendszer létrehozása” volt. A rendszer átalakítása pedig nem a kiadások radikális csökkentését jelentette, hanem a rendszer olyan módosítását, amely a hatékonyság növelését szolgálta volna „a kiadások célzottabbá tételével, a »rászorultsági elv« erősítésével, azaz a szociálisan veszélyeztetett rétegek javára történő *átcsoportosítással*”. E határozat már előrevetítette a gyermeknevelési ellátások egységesítését (azaz a gyednek a gyeshez közelítését), de egyben ígérte alanyi jogú igénybevitelüket. Beszélt a családi pótlék átcsoportosításáról a magasabbtól az alacsonyabb jövedelmű családok felé, ami „családtípusonként differenciált mértékű emeléssel”, azaz csoportos célzással, továbbá adó alá vonással oldható meg. Az értelmezést segítő a decemberi kormányhatározatot kísérő dokumentum<sup>70</sup> leszögezi, hogy „a *családi pótlékot* mint *állampolgári jogon járó juttatást* kell megerősíteni” (kiemelés az eredetiben). A decemberi kormányhatározat mindemellett napirendre tűzte a szociális jogok erősítését a fogyatékos személyek és az „idős korú lakosság szociális biztonságát” szolgáló jövedelempótló (nyugdíjpótló) támogatások bevezetésével, a bölcsődei normatíva elfogadásával, az „energiáremeléshez kapcsolódó kompenzációs intézkedések jogi szabályozásával”.

A nagyobbik kormányzó párton, az MSZP-n belüli nem teljes összhangot már az 1995. évi költségvetés vitája során világossá tette az akkori pénzügyminiszter (Békési László) ama kijelentése, hogy (átcsoportosítás helyett) „elkerülhetetlen a lakossági és közületi fogyasztás *részbeni és átmeneti korlátozása*”. Bokros Lajos azonban – akkor még leendő pénzügyminiszterként – az 1995. február 17-én publikált cselekvési programjában már sejtette, hogy nem átcsoportosításról és nem átmeneti csökkentésről van szó. Programjának I./7. pontja a lakossági szükségletek közületi ellátásának csökkentését, „az ingyenes ellátások *terjedelmének szűkítését*, az ellátás nem alapszintű elemeinek részleges *piacosítását*” nem átmeneti, hanem *végleges* változásként javasolja bevezetni, és pedig az államháztartási reform részeként.

A március 12-i „Bokros-csomag” és valamennyi azt követő dokumentum (a május 30-án, azaz roppant sebesen elfogadott gazdasági stabilizációs törvény (1995. évi XLVIII. törvény), a csomag elemeit konkretizáló június 17-i kormányrendeletek, az államháztartási reform

<sup>69</sup> Az 1108/1994. (XII. 2.) kormányhatározat a kormányprogramból adódó szociálpolitikai feladatokról.

<sup>70</sup> *A szociálpolitika ...*, 1994. december.

anyagai stb.) a szigorú elvekre épülnek. A Bokros-csomag és az ezt szorosan követő stabilizációs törvény szociálpolitikát érintő főbb pontjai a következők voltak: a családi ellátások (családi pótlék, gyes, gyet, terhességi-gyermekágyi segély) reálérték-csökkentése, hozzájutási feltételeinek radikális szigorítása; a táppénzszabályok szigorítása; a fogorvosi ellátások zömének kiemelése a társadalombiztosításból; a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának 24 hónapra csökkentése; a felsőoktatásban tandíj bevezetése. A javaslatokat kodifikáló, villámgyorsan meghozott 1995. június 17-i kormányrendelet tökéletesen „megfeledeztek” az 1994. decemberi kormányhatározatról. Nem tartalmaztak rendelkezést az idősek és fogyatékosok jövedelempótló támogatásáról; a családi pótlék a csoportos célzás helyett egyéni jövedelem- és vagyongazoláshoz kötött, segély típusú ellátássá vált, és névleges szintje még a legszegényebbek esetében sem emelkedett (azaz a reálértéke mindenkinél csökkent); a gyesnél feltétel maradt a korábbi munkaviszony, és belépett a családi pótlékhoz hasonló jövedelem- és vagyoni korlát; a körülmények változása, például a szülő munkanélkülivé válása esetén a családi pótlékra jogosultság csak hat hónap elteltével nyílt meg; a munkanélküliek jövedelempótló támogatásánál bevezették a javasolt időkorlátot, megszüntetve a két éven túli segélyezést. A jövedelemcsökkentő szabályok mindegyikének 1995. július 1-jén, azaz szinte azonnal életbe kellett volna lépniük.

A szociálpolitika irányváltását világosan mutatja, hogy a szociálpolitikáért felelős, az 1994. decemberi – bőkezűnek már egyáltalán nem nevezhető – javaslatokkal még minden miniszter egyetértett, vagy legalábbis elfogadta őket. A márciusi fordulat után azonban a szociálpolitikáért elsősorban felelős, szakmailag leginkább elkötelezett két miniszter néhány hónapos időeltolódással lemondott. Ezek a figyelmeztető gesztusok hatástalanok maradtak.

Az Alkotmánybíróság 44/1995. (VI. 30.) határozata nem a csökkenő szinteket vagy a segélyé alakítást kifogásolta, hanem a hihetetlenül rövid bevezetési határidőt: „ilyen mértékű és azonnali hatályú kockázatáthárítás – annak előre történő kalkulálhatatlansága, kiszámíthatatlansága miatt – már a polgárok szociális biztonságát ... veszélyezteti”. A határozat alapján lehetetlenné vált a június 17-i kormányrendelet bevezetése, s a parlament elkezdett foglalkozni a „csomag” egyes elemei nyomán szükségessé váló törvénymódosításokkal. Első lépésben a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvényhez kapcsolódó módosítások kerültek napirendre. Az 1995. december 27-én meghozott 172/1995. kormányrendelet – hosszú országgyűlési vita után<sup>71</sup> – valamit enyhített a júniusi szigoron. A három- és többgyerekesek mellett alanyi (állampolgári) jogúvá vált a fogyatékos, beteg gyermekek után járó családi pótlék is. Megszüntették a vagyoni feltételt, valamint a hat hónapos ellátatlanságot, azaz a helyzet előre látható tartós rosszabbra fordulásának kezdetétől igényelhető a pótlék. Néhány más pozitív elemet – például a gyeshez szükséges munkaviszony eltörlését – az 1996. márciusától tárgyalandó törvénymódosítás tartalmaz. Egy sor korábbi ígéret azonban továbbra is teljesen „elfelejtődött”. Az 1996. márciusában parlament elé kerülő új törvény „egyes szociális ellátások módosításáról” továbbra sem szabályozza újra az önkormányzatok forrásainak csökkenése és a szinte korlátlan helyi diszkréció miatt romló színvonalú és egyre kiszámíthatatlanabb segélyezési

---

<sup>71</sup> Az ellenzék vehemensen támadta a családi pótlék segélyé alakítását. Ebben természetesen igazuk volt. Csak eközben – a politika sajátos logikájának megfelelően – elfelejtették, hogy a változtatásnak maguk is úttörői voltak. 1993 januárjában említette az akkor illetékes államtitkár, hogy „a családi pótlék létjogosultsága kétségtelen, ám arról még folynak a viták, hogy miként lehet ezt a rendszert „célzatosabbá” tenni, annak adni a magasabb családi pótlékot, aki jobban rászorul” (Hámor, 1993). Majd 1994-ben ők hoztak döntést arról, hogy a családi pótlék az évi emelésére szánt összeget egyszeri kiegészítésként, egyéni jövedelemigazoláshoz kötötten osztják szét. Vagyis a rászorultság ideológiája nagyon rokonszenves volt az előző kormány számára is.



rendszert. Egyedül a közgyógyellátási rendszer válik valamelyest kiszámíthatóbbá, de a hozzájárulás feltételei szigorodtak.<sup>72</sup>

Az eddig említettek mellett egy sor más ellátásnál is beléptek vagy 1996 folyamán belépnek szigorító módosítások. Meghosszabbították a munkáltató által fizetendő táppénzes időszakot; a fogorvosi ellátás mellett számos egészségügyi szolgáltatást, gyógyszert, gyógyászati segédeszközt teljesen vagy részlegesen kivettek az egészségügyi pénztár által támogatott körből; szűkítették és jövedelemhatárhoz kötötték a mozgáskorlátozottak közlekedési támogatását; még vita alatt van, hogy bevezessék-e az orvos felkeresésekor fizetendő díjat. A menetrendszerűen visszatérő gyógyszerár-emelések hatását csak kis részben kompenzálja a közgyógyellátási rendszer változtatása; a háztartásienergia-árak parttalan növekedésének kompenzálására nem született átfogó rendszer. A piacosítás egy sor esetben tovább folyt és folyik, például érinti a szemétdíjak bevezetését, az óvodai-iskolai étkeztetés árait, a szociális otthonokban tervezett díjemelést stb. Az adórendszer egészen sajátos (nemzetközileg szokatlan) bonyolítása 1996-ban talán valamennyit kedvez a középrétegeknek, ám sújtja azokat a legkisebb jövedelműeket, akiknek nem csak munkaviszonyból származó keresetük van. A relatíve magas jövedelmek (évi bruttó 900 ezer forint feletti jövedelem, ami az átlagkereset kevesebb mint kétszerese) a korábinál valamivel magasabb kulccsal adóznak, viszont igen jelentős adókedvezményt kaptak az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárakba, valamivel kisebbet más élet-és nyugdíjbiztosításokba való befizetések. A nyugdíjasok helyzete látszólag csak annyit romlik, mint a keresőké, valójában azonban a csöndben változó nyugdíj számítási szabályok miatt az újonnan nyugdíjba lépők nyugdíja évről évre romlik a korábbi nyugdíjakhoz képest is, saját megelőző keresetükhöz viszonyítva is. (Az ezt szolgáló egyik legegyszerűbb módszer az, hogy folyamatosan nő a beszámított évek száma, de most már a nyugdíjba menetel előtti három év keresetét nem igazítják sem az inflációhoz, sem a keresetekhez. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat minden, a nyugdíjak romlását lassító korrekciós javaslata visszapattan a kormányról.) A súlyos pénzhiány miatt az ilyen nyugdíjcsökkentések akár elfogadhatók vagy elfogadtathatók is lennének, ha világossá lenne téve, mi történik, s ha például kimondatna, hogy a rossz indexelés miatt előálló veszteségeket kedvezőbb helyzetben majd kompenzálják.

E sokirányú – a polgárokat többnyire negatívan érintő – módosítások teljes és főleg rétegenkénti hatásáról szinte semmi nem tudható. A családi pótlék segéllé alakítására nézve olyan számítások készültek, amelynek alapján egyes illetékesek ismételten állították, hogy legfeljebb a családok leggazdagabb 10 százaléka marad ki a rendszerből. Ehhez képest az 1996. március 1-jei határidőig a potenciális igénylők negyede jelentkezett, s valószínűleg a meghosszabbított határidőre sem érkezik meg a 90 százalékos jövedelemigazolása. A komplex hatásvizsgálások – hogy mit jelent együtt a családi pótlék megszűnése, a megmaradó családi pótlék súlyos, 1990 és 1996 között több mint 50 százalékos értékvesztése, az energiaár-emelés, a különböző díjak bevezetése vagy emelése, a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának korlátozása, a segélyezés esetlegessége, az adótábla módosítása – teljesen hiányoznak. Annyi valószínűsíthető, hogy – ha csak komoly védelmi rendelkezések nem lépnek be az év második felében – 1996-ban markánsan fog folytatódni a szegények szegényedése. A középosztály lecsúszása föltehetően szintén folytatódik, de a korábinál lassabban, mert néhány új lépés (például a közalkalmazotti fizetések emelése vagy a középső sávokban az adóteher némi csökkentése) számukra kedvező. Ha tehát 1996-ban lassul is a reáljövedelmek átlagos romlása, roppantul kétséges, hogy a „célzott, rászorultságelvű”

---

<sup>72</sup> A hozzájárulási feltétel a nyugdíjminimum szintű jövedelem és 10 százaléknál nagyobb gyógyszerköltség. Igen nagy azonban az olyan idős, egyedül élő nyugdíjasok aránya, akiknek nyugdíja a minimumnál nagyobb, de gyógyszerköltségük olyan magas, hogy azt még 15 ezer forintos nyugdíjból is nehéz megfizetni.

politika térhódítása javíthat a legszegényebbek helyzetén.

Végeredményben folytatódtak az 1993-ban jelzett folyamatok, az állam helyettesítése – források tekintetében is – a piaccal és kisebb mértékben a civil társadalom szervezeteivel; a társadalmi biztonság rendszereinek segéllyel való felváltása; a segély legkiszolgáltatottabbaktól való megvonása. 1995-ben a korábbiaknál határozottabb lépések történtek a szociálpolitikai ellátórendszer zsugorítására és az eddigi alaprendszerek, a társadalombiztosítás és az állampolgári hozzájárítás fokozatos színvonalrontására, illetve visszavonására. A módosítások szinte diktatórikus bevezetését az Alkotmánybíróság határozata meggátolta, ezért a szigorítások hatásai 1995-ben még kevésbé érzékelhetőek. Az intézkedések azonban – ha az 1995 márciusában tervezettnél valamivel enyhébb formában is – 1996 folyamán bevezetésre kerülnek. Ezzel azonban a jelek szerint még nem fejeződtek be az államháztartási reform lakosságot érintő megszorításai.

### *A szociálpolitikai történések értelmezése*

Az ország – és ezzel a kormány – gazdasági helyzete kétségkívül roppant nehéz. Az örökölt, majd az első demokratikus kormány idején tovább növelt adósságok nyomasztóak. Kiszolgáltatottá teszik az országot a külső nyomásoknak, amelyek viszont a világban ma uralkodóvá vált neoliberais ideológia üzeneteit közvetítik. Ez a gazdaságnak esetenként jót is tehet, főként ha nem dogmatikusan, hanem – miként a Bokros-csomag gazdasági elemeinél történt – némi kis keynesianizmussal elegyítve alkalmazzák. A szociálpolitikára azonban a neoliberais követelmények egyre inkább felvizezés nélkül látszanak hatni.

Ismétlem: a „nincs” nagy úr. Az adott gazdasági feltételek mellett a takarékoság, a megszorítások érthetőek lennének, és sok mindent el is lehetne fogadni, ha a kormányzat világossá tenné, hogy e lépéseket jórészt a körülmények kényszerítő hatására teszi, s a körülmények javulásával számos ügy újratárgyalható. Ez azonban nincs így. A különböző kormánydokumentumok most már – a korábbi programmal ellentétben – nem átmeneti kényszerekről és ésszerűsítő takarékoságról szólnak, hanem a változtatásokat világos ideológiai program alapján hosszú távú politikai program keretében helyezik el. Ez az egyre inkább belső meggyőződéssé váló ideológia a szociálpolitika további jelentős leépítését is kilátásba helyezi.

Az „új” ideológiának számtalan megnyilvánulása van. A Pénzügyminisztérium egyik 1995. végi dokumentuma leszögezi: „Az új típusú állami-költségvetési szerepvállalás kialakításában egyértelműen cél az állami újraelosztás arányának csökkentése, a gazdaság és társadalom ésszerű mértékig történő »államtalanítása«. [...] A reform (államtalanítás) eredményeként megnő a magángazdasági döntések súlya, nagyobb felelősség hárul az egyénre. Az állam felhagy az állampolgárok paternalista, »gondoskodó-fosztogató« kezelésével, helyette célzott és méltányosabb segítséget kíván biztosítani. Megnő az egyéni felelősség súlya, de megnő az egyéni kockázat is.”

Semmi kétség nem lehet afelől, hogy az államháztartás reformjára a politikai-gazdasági-társadalmi rendszerváltás miatt elkerülhetetlen szükség van. Úgy tűnik azonban, hogy az államháztartási reform félreérti önmagát. E reform legradikálisabb lépései már megtörténtek akkor, amikor a rendszerváltással a gazdaság, a politika, sőt a szociálpolitika fölötti központi uralom megszűnt, s kialakultak a funkcionálisan elkülönülő önálló alrendszerek. A piac és a magántulajdon fokozatos erősödésével a gazdaságban megszűnt az állam korlátlan újraelosztási (redisztribútori) lehetősége, aminek egyik fontos államháztartási vonzata az ártámogatások relatíve gyors leépítése volt. A politika radikális, demokratikus irányú átalakítása fejeződött ki a helyi és a társadalombiztosítási önkormányzatok központi költségvetésről való leválasztásában, ami nem föltétlenül jelentette az államháztartás karcsúsítását, de szerkezeti átalakítását igen.

Mire azonban az államháztartási reform mint olyan napirendre került, e sarkalatos

változásokról az illetékesek elfelejtkezni látszanak, így 1995 eleje óta e nagylélegzetű reform alig jelent többet, mint az úgynevezett „nagy elosztórendszerek” szűkítését, szétszedését (Csáki-Orosz, 1995). Ebben a folyamatban a Pénzügyminisztérium által tervezett következő lépés a nyugdíjrendszer olyan átalakítása, amely az időskori biztonság ügyében csökkenti az állam, és növeli az egyén felelősségét.

Szélesebb perspektívából nézve a „nagy rendszerek” – állampolgári jogosultságok, jó színvonalú társadalombiztosítás – lebontása legalább két veszélyt hordoz. Az egyik az a történelmileg – néhány (főként angolszász) ország gyakorlatából is – jól ismert tény, hogy ha a szociálpolitika fő eszközévé a szegényekre irányított segélyezés válik, akkor ennek színvonala romlani fog. Ha a középosztály, ráadásul egy részben lecsúszó, de még nem ellehetetlenült középosztály, semmiben nem haszonélvezője a jóléti redisztribúciónak, ha adóiból alig valamit kap vissza jó színvonalú oktatás, egészségügy, nyugdíj, családi pótlék formájában, akkor nem tudhatja elfogadni azt, hogy tisztos szinten ő tartsa el a nála is jobban lecsúszókat, a sikerteleneket és gyakran érdemtelennek látszókat.

A második veszély a társadalompolitika olyan felbomlasztása, amely a társadalom mint egész jövőjét veszélyezteti. Gyakran állítják, hogy a gazdasági növekedés a felemelkedés kulcsa – ami igaz -, és ha a gazdaság fellendül, akkor ennek eredményeiből mindenki részesedni fog, hiszen a bővülő források „lecsurognak”. A baj csak az, hogy – minden tapasztalat szerint – a gazdasági bőség magától, spontánul nem csurog le. A többletforrások szétterítéséhez csatornarendszer kell. Az egyik eszköz a hatékony érdekegyeztetés, amelynek segítségével a gazdasági aktorok osztozhatnak a bővülő forrásokon. A másik fontos terítő eszközt az univerzális ellátások és a társadalombiztosítás jelentették. Ez az a közvetítő intézményrendszer, amely legitímen és jogilag megalapozottan biztosította, hogy a bővülő forrásokból az a többség is részesedjék, amely nem vesz aktívan részt a források létrehozásában. Ha ez a csatornarendszer gyengül vagy felbomlik, akkor a „lecsurgatás” esélyei részben vagy teljesen elvesznek.

Másképp: a szociálpolitika, vagy ha úgy tetszik, a társadalompolitika sokfunkciójú rendszer. Egyik funkciója kétségkívül a szegények segítése – hiszen a kezeletlen szegénységen át vezet az út egyéni szinten a peremre kerüléshez, kirekesztéshez, társadalmi szinten pedig a dezintegrálódáshoz. Ennél azonban többről van szó. A szociálpolitika dolga az is, hogy a társadalmi újratermelés lehetőleg zavartalan menetét intézményesen biztosítsa például generációk közötti transzferekkel, a humán erőforrások fejlesztéséért s egyben az esélyegyenlőtlenségek csökkentéséért vállalt közfelelősséggel. Ha az e funkciót szolgáló eszközrendszert lebontják, a társadalmi újratermelés egész folyamata problematikussá válik.

## 4. MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA, 1999

### Konzervatív szociálpolitika?<sup>73</sup>

A harmadik kormány első másfél éve

A szociálpolitika a rendszerváltás óta ellentmondásosan alakult -rombolás és építés, kisebb engedmények és nagyobb megszorítások, konzervatív, neoliberais, néha pedig szociálliberális vagy szociáldemokrata jellegű döntések gyors egymásutánban követték egymást. Az utolsó másfél évben az ellentmondásos változások egymásra torlódtak, s olyan elemek váltak jellegzetessé, amelyek semmilyen ismert szociálpolitikai kategóriába nem sorolhatók be.

### *Demokratikus szociálpolitika?*

Két évvel ezelőtt *Magyarország évtizedkönyvében* (Ferge, 1998) azt írtam, hogy a rendszerváltás utáni szociálpolitikai reformok során nem történt meg néhány lényeges kérdés végiggondolása. Ezek között az egyik legfontosabb kérdéskör az lett volna: „hogyan »adható vissza« a szociálpolitika a társadalomnak, hogyan lehet a volt alattvalókat e tekintetben is polgárrá tenni, hogyan lehet megteremteni azokat a fórumokat, amelyek közügyé teszik a központi újraelosztást, biztosítják a részvétel és a kontroll nagyobb lehetőségeit a jóléti rendszerek alakításában”. Más szavakkal: a korábbi jóléti rendszer paternalizmusának azt a vonását kellett volna leginkább megszüntetni, hogy az „atya”, vagyis az állam dönti el, mire van szüksége „gyermekeinek”, azaz alattvalóinak. Noha a tíz év mérlege során felsorolhattam pozitívumokat a decentralizáló, dekoncentráló és demokratizáló törekvésekről, a szociálpolitika felszabadítása az első két kormányzat alatt sem haladt jól. Az utolsó másfél évben azonban – ahogyan a politikai mezőben a demokráciadeficit növekedett az Országgyűlés háromhetenkénti ülésézésétől a csonka médiakuratóriumokig – a szociálpolitikában is sérültek az alig megindult, mindig akadályokba ütköző demokratizálási folyamat legfontosabb elemei vagy összetevői.

Az államszocialista társadalombiztosítás, vagy legalábbis a nyugdíjrendszer „társadalmasításának” fontos lépése lehetett volna a háború előtti és a nemzetközi tapasztalatokból ismert nyugdíjbiztosítási önkormányzat visszaépítése. Valószínűleg ugyanis nemcsak a politikai érdekekre igaz az, hogy „szinte minden képviseleti rendszer jobb a semminél, még akkor is, ha szedett-vedett, nem teljes, sőt olykor korrupt” (Crick, 1982).

A nehezen létrehozott Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat sok okból (tapasztalatlanság, az állami képviselet hiánya, az önkormányzati jogosítványok gyengesége) valóban csak részben váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Mégis, valamennyire sikerült védenie a nyugdíjasok érdekeit. Ám a kormányok szemében az önkormányzat fő bűne nem a tehetetlensége volt, hanem annak ellenkezője. Még ez a kis ellenhatalom is zavart: *lassította, s néha a nyugdíjasok érdekében a kormányjavaslatokkal szemben befolyásolta a parlamenti döntéseket* (indexelés, magánosítás). A Horn-kormány ezért gyöngítette meg az önkormányzatok legitimitását, az Orbán-kormány pedig villámgyorsan kihasználta ezt a helyzetet.

Ha egy – a kontrollt, nyilvánosságot stb. – szolgáló testület rosszul működik, akkor ezt lehet javítani anélkül, hogy társadalmi funkciói eltűnjenek. Az új kormányzat egyik első rendelkezése<sup>74</sup> azonban a választott társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetése

<sup>73</sup> *Eredeti megjelenés:* Ferge Zsuzsa: Konzervatív szociálpolitika? A harmadik kormány első másfél éve. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1999-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2000, 424-433. o.

<sup>74</sup> A kormányalakulás után alig egy hónappal, 1998. július 15-én kihirdetett 1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek

volt. A törvény indokolása szerint „arra való tekintettel, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatok működése nem váltotta be a felállításukhoz fűzött reményeket, a törvény célszerűségi szempontból az igazgatási szervezet kormány általi irányítását és az elkülönített állami pénzalapok kormány általi felügyeletét rendeli el”. Nem teljesült tehát még a Fidesz-MPP választási negyven pontjában szereplő 23. pont sem, amely szerint az „Önkormányzatokban folyó pazarló gazdálkodás megszüntetése érdekében parlamenti felügyelőbizottságot hozunk létre”.

A kormánynak másfél éve szinte szabad keze van abban, hogy hogyan módosítja a nyugdíjalap működését olykor „feles” törvények, olykor ennél alacsonyabb szintű jogszabályok segítségével. Az 1997. évi törvény 1998-ra és 1999-re még teljesen ár- és bérkövető nyugdíjemelést írt elő, amelynek mértéke 1999-ben 19 százalékos kellett volna, hogy legyen. Ezt a kormány 1998 végén törvény-, illetve rendeletmódosítással 11 százalékos, illetve a kisebb nyugdíjaknál legalább 3500 forint emelésre változtatta. (Minden 19 ezer forintnál magasabb nyugdíjnál a növekedés kisebb volt, mint 19 százalék.) A módosítás külön sajátossága, hogy az 1998. december 29-én kihirdetett *törvényben*<sup>75</sup> még *12 százalékos* emelésről volt szó, az egy nappal későbbi kormányrendeletben<sup>76</sup> pedig *11 százalékról*. Az eredetileg előírtnál alacsonyabb és degresszív növelés tovább gyengítette a nyugdíjak keresetarányos jellegét, illetve növelte a keresetek és a nyugdíjak közötti távolságot. 1990-ben az átlagos nyugdíj az átlagkereset 66 százaléka volt, 1999-ben pedig kb. 57 százaléka. Ez az arány a következő években az érvényes nyugdíj számításiszabályok miatt szükségképpen tovább romlik.

A nyugdíjasok elégedetlensége (például hogy két ellenzéki párt, valamint az MSZOSZ és néhány nyugdíjas szervezet az Alkotmánybírósághoz fordult – amúgy hiába) kiváltotta a kormányreakciót. „A 2000. évről beszélve külön szeretnék néhány szót szólni a nyugdíjasokról. Az ő helyzetük 1998-ig meglehetősen méltánytalan volt... 1994 és 1998 között a nyugdíjak vásárlóértéke 12, azaz tizenkettő százalékkal csökkent. Ezért minden lehetséges eszközt igénybe kell venni, hogy *visszaadhassuk a nyugdíjasoknak azt, amit korábban elvettek tőlük*. Reményeink szerint 2002-ig el tudjuk érni a nyugdíjemeléseknek azt a szintjét, amikor jó lelkiismerettel mondhatjuk, hogy mindent visszaadtunk, amit a megelőző négy évben elvettek tőlük.”<sup>77</sup>

Ez jó hír is lehetne, ha egyértelmű lenne, hogy csak az 1994 és 1998 közötti romlás ártott a nyugdíjasoknak. A nyugdíjak azonban nemcsak 1994 és 1998 között veszítettek értékükből. A termelés zuhanása, közel másfél millió munkahely megszűnése és politikai döntések nyomán a nyugdíjak reálértéke 1990 és 1998 között szinte folyamatosan, összesen 25 százalékkal, a béreknél jóval nagyobb mértékben csökkent. *A romlás mértéke a két első kormány alatt hasonló volt*, mindkét esetben négy év alatt 12-13 százalék. A nyugdíjak reálértékének 2000 és 2002 közötti évi 2-4 százalékos emelésével 2002-ig valóban el lehet érni a nyugdíjak 1994. évi szintjét. Ez akkor teljesíthető cél, ha folytatódik a gazdasági növekedés, és ha 2000-től további módosítás nélkül alkalmazták az 1997-ben hozott és ma is érvényben lévő törvényt, amely szerint a nyugdíjak az árnövekedést teljesen, a bérnövekedést részlegesen követik. *1994-ben azonban a nyugdíjak reálértéke már 16 százalékkal alacsonyabb volt az 1989. évinél*. 2002-re ennek a szintnek az elérése remélhető. Tényleges „visszaadásról” akkor lehetne beszélni, ha nem csak az 1994 és 1998 közötti éveket tekintenék a nyugdíjasok számára veszteségesnek, vagyis ha az is cél lenne, hogy a nyugdíjak átlagos vásárlóértéke legalább közelítsen az 1989-es szinthez, vagy, ami még nehezebb, a keresetek átlagos

---

állami felügyeletéről.

<sup>75</sup> Az 1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről (57. §).

<sup>76</sup> A 222/1998. (XII. 30.) kormányrendelet a nyugellátások és a baleseti járadék emeléséről.

<sup>77</sup> Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Vigadóban, 2000. február 3.

szintjének nagyjából kétharmadához. Mindez azonban olyan pótlólagos forrásokat és olyan politikai elköteleződést igényelne, amelyeket illúzió lenne bármilyen kormánytól ma elvárni. A fentiek alapján az feltételezhető, hogy a miniszterelnök által említett 12 százalékos visszaadása azt jelenti, hogy 2000-től betartják (nem rontják az 1999. évihez hasonlóan) a nyugdíjszámítás törvényi szabályait.

A demokratikus működés egyik jellemzője a jogok ereje. A munkavállalói jogokat jelentősen gyengítette a munkaerő-piaci érdekegyeztetés változtatása. A korábban háromoldalú, forráselosztással kapcsolatban is egyezkedési kötelezettséggel működő döntéshozó testületekből a szakszervezetek kimaradtak. Az érdekegyeztetés úgy alakult át, hogy az érdemi, azaz tétet jelentő párbeszéd a három oldal között megszűnt. *A munka törvénykönyvének* módosításai többségükben ugyancsak a munkavállalói jogok korlátozását célozzák. Mindeközben az Európai Unió egyre nagyobb fontosságot tulajdonít az érdemi társadalmi párbeszédnek (European Commission, 1999a).

A szociális jogokat – amelyek erősítése csak néhány éve indult el – több intézkedés ismét elbizonytalanítja. A léthez való jogot (amelyet sosem rögzített törvény) például tovább gyengíti a jövedelempótló támogatás megszüntetése, a gyermekek létjogát pedig a még később említendő két módosítás, a családi pótlék hatéves kortól iskolalátogatási támogatássá alakítása, illetve a gyermekvédelmi támogatás (segély) új mérlegelési lehetősége.

A polgárok politikai részvétele két választás között leginkább a nyilvánosság, a média és a civil szervezetek révén történhet. Az a szellem, amely a parlament szerepének radikális szűkítését és a médiafüggetlenség korlátozását vezérelte, a civil szerveződéseknel is érvényesül. Retorika és tények ellentmondanak egymásnak. Nagy a hangsúly a civil párbeszédén, új igazgatási egységek jöttek létre az államigazgatásban, és új tanácskozó testületeket szervezett meg a kormányzat (Szociális Tanács, Idősügyi Tanács, Nőképviselői Tanács, Fogymunkaügyi Tanács). A tanácsoknak a konzultáció lehetőségén kívül semmiféle jogosítványuk nincs – sőt, a kormányzat nem is köteles a tanácsokat minden őket érintő ügyről informálni, illetve arról konzultálni. A másik probléma a pénzelosztás, amely a korábbinál is nehezebben követhető. A civil szervezetek által az országgyűlés illetékes bizottságainál pályázható, a költségvetésben „Társadalmi önszerveződések támogatásaként” szereplő összeg kivül a kormányzati szervek, minisztériumok saját hatáskörben ennél nagyobb összeget oszthatnak ki ilyen vagy hasonló jogcímenek, nyilvános pályázat nélkül. Amennyire ez a költségvetésből egyáltalán megállapítható, a nyilvánosság által utólag sem kontrollálható összegek az előző kormányzatokhoz képest nőttek. A politikai részrehajlás az önkormányzatok és a helyi civil társadalom viszonyát is mélyen befolyásolja. A nem szakmai, hanem politikai döntések alkalmasint meggyengítenek, feszültségekkel terhelnek, vagy szétrombolnak már kiépített civil segítő hálókat. A szabályok bizonytalansága miatt a civil szféra kritikai, „hang” szerepe mind visszafogottabb: ebben a mezőben is megjelentek az egzisztenciális szorongások.

A demokratikus deficit nyomán újra megjelent a nyílt paternalizmus. Nem csak arról van szó, hogy továbbra is a kormányzat tudja, kinek mi a jó. Arról is, hogy a közpénzek elosztásánál új stílus alakult ki. Az előző rendszerben, kivált 1956 előtt, a társadalmi juttatások az állam, illetve a párt „ajándékai” voltak. Most ismét előkerült az ajándékozás vagy adományozás gondolata, alkalmasint a miniszterelnökhöz kapcsoltan. Amikor például az egészségügy „pénzt igényel a költségvetésből, én rossz lelkiismerettel *adom* azért, mert nem tudom, hogy hova megy. Azt tudom, hogy az egészségügynek szüksége lenne pénzre, és én jó lelkiismerettel *adnék többet is*, de minden egyes forintnál állandóan *eszembe jut az*, hogy most erre a célra *adok, adjuk* erre a célra, akkor az oda jut-e – és nem *lehetek* ebben biztos” - mondta a miniszterelnök egy konferencián<sup>78</sup>. A gondolatban a különböző intézményekkel

---

<sup>78</sup> Orbán Viktor miniszterelnök a házi orvosok konferenciáján Mátrafüreden, 2000. február 11.

szembeni bizalmatlanság is kifejeződik – holott egyre világosabbá válik, hogy bizalom nélkül sem a politika, sem a gazdaság, sem a társadalom nem tudnak biztonságosan működni.

### *Ingadozás állam és piac között*

A baloldali vagy kereszténydemokrata beütésű szociálpolitikák általában növelni vagy megtartani igyekeznek a közjóléttel kapcsolatos közfeladatokat, a neoliberais irányultságúak inkább a magánpiacot erősítik privatizálással vagy magánbiztosítással. Az arctalanság vagy vegyítés Magyarországon eddig is ismert volt – hiszen az előző, szocialista dominanciájú kormány 1995 után neoliberais programot hajtott végre. Most egyidejűleg történnek egészen ellentmondásos lépések: a visszaállamosítás (központosítás) számos területen folyik; a piaccal szemben látszólagos vagy valóságos ambivalencia érvényesül. A magánbiztosítási piacot szolgáló kötelező magánnyugdíj esetében például a kormányzati álláspont ellenséges volt. A Fidesz-MPP és a FKgP 1997-ben nem szavazta meg a törvényt. Minthogy érdemi érvek akkor alig hangzottak el, kérdés, hogy az ellenszavazásnak volt-e elvi alapja, vagy csak az ellenzéki pozícióból következő szokásos *nem* volt. Annyi mindenesetre tény, hogy hatalomra kerülvén a kormányzat a magánbiztosítók hátrányára változtatta meg a járulékfizetési szabályt, az egyébként érinthetetlennek tekintett piaci szerződést. Ennek alapján akár azt is lehetett volna hinni, hogy a konzervatív kormány nem híve e téren a magánosításnak, s erősíteni óhajtja a társadalombiztosítást. Ámde a köznyugdíjjal szemben sem volt barátságos – mind színvonalát, mind társadalombiztosítási jellegét rontotta. Eközben a szociális szolgáltatásokban, az oktatásban és egyre erőteljesebben az egészségügyben a civil vagy piaci szolgáltatások tovább terjednek anélkül, hogy a finanszírozási vonzatokról (arról, hogy milyen további összegek fogják a fogyasztókat terhelni) bármilyen információ lenne. A legveszélyesebbek – és az európai megoldásoktól leginkább eltérőek – az egészségügy széles körű magánosításának tervei az állami források szűkítése mellett.

Az ellentmondásokat másik oldalról világítja meg, hogy továbbra is érvényben van az adó- és járulékreformot ígérő kormányprogram, amely szerint például „a kormány célja, hogy négy év alatt csaknem felére, 25 százalékra csökkentse a társadalombiztosítási járulék mértékét”. Hogy lehetséges-e ilyen mértékű csökkentést végrehajtani, az kétséges, de lépések történnek. Az 1999. évi központi elvonások 1998-hoz képest csökkentek. 2000-ben az előrejelzések szerint a csökkenés megáll, de 2001-ben és 2002-ben ismét folytatódik. A 2002-re vonatkozó költségvetési elővetítések természetesen nem kötelező érvényűek – de valamilyen kormányzati szándékot valószínűleg kifejeznek.<sup>79</sup> Valójában már a jelenlegi elvonások is az OECD-országok átlaga alatt, a szegény országokhoz közeli szinten vannak. A további csökkentések óhatatlanul rontják a közös rendszerek (egészségügy, nyugdíj, oktatás) színvonalát – miközben a kormányzat mindezek javítását ígéri. A források és ígéretek közti árkot a kormányzat hol további takarékoskodással, hol magánforrások bevonásával akarja betömni. Az előbbi sikere kétes. Az utóbbi logikailag is, tapasztalatilag is azzal járhat, hogy sokak számára nehezedik vagy megszűnik az ellátásokhoz való hozzájutás, illetve a korábban közös struktúrák felbomlanak, és színvonaluk romlik.

Az állam és a piac szerepei közötti bizonytalanság a retorikában is megjelenik. Az egyik retorika az állam nagyobb szerepvállalását ígéri. A család és a középosztály támogatásának fontossága mellé újabban beléptek az ígéretek a nyugdíjasok helyzetének rendkívüli javításáról, a jobb egészségügyi ellátásról, a leszakadókról, a romakérdés Európának példát mutató megoldásáról. Más szövegekben viszont tovább él a választási programokban szereplő alapideológia is: „Családpolitikánk alapelve a szubszidiaritás. *Ezen alapelv szerint saját sorsáért az ember elsősorban saját maga felelős; ha minden igyekezete ellenére sem képes*

---

([www.meh.hu](http://www.meh.hu)) szerződést.

<sup>79</sup> Lásd a II.5.1. táblázatot kötetünk 196. oldalán.

*magán segíteni, akkor támaszkodjon elsősorban családjára, annak hiányában, másodsorban a helyi közösségekre, egyházakra, s ha pedig olyan nagy a baj, hogy ez sem elég, akkor – és csak akkor – válhat szükségessé az önkormányzati és állami szervezetek, végső soron az állam közvetlen szociális szerepvállalása.*<sup>80</sup> E szöveg tipikusan a maradékelvű (reziduális), szegénypolitikává silányított szociálpolitika alapelve: a kormányzat a piacnak adná át a fő szerepet, semmilyen integratív, preventív vagy esélykiegyenlítő szerepet nem vállalna, s biztosan nem támogatná állami eszközökkel a középrétegeket.

A gyakorlatban és a retorikában egyaránt megmutatkozó ellentmondások olyasmit sejtetnek, hogy a kormányzatot egyszerre vonzza a hatalmát erősítő, lojalításokat vásárló forrásosztó szerep is, meg ugyanakkor a ki-ki küzdjön meg önmagáért neoliberais doktrína is. A dilemmát a két hajlandóság egyidejű érvényesítése látszik feloldani: *kiemelt állami szerep a jobb anyagi helyzetűeknél, az önsegély és a végszükségben segélyt nyújtó állam elvének érvényesítése a szegényebbeknél.*

### *A középosztály kormánya?*

A Fidesz-MPP deklarálta a családok és a középosztály kormánya. Ezt jó néhány jogszabály éppúgy igazolni látszik, mint a családpolitikai koncepciók készítésére fordított energia. Az viszont további elemzéseket – és rengeteg felmérést, adatot – igényelne, hogy ténylegesen kiket is szolgálnak a rendelkezések, s hogy milyenfajta középosztályt akarnak megerősíteni. Néhány jogszabály estében viszonylag egyszerűen átláthatók a következmények.

A személyi jövedelemadó 1998 második felétől belépő módosításai során<sup>81</sup> a kis jövedelműek adóterhei nőttek, a magasabb jövedelműeké csökkentek. A magas jövedelműeknél egyértelmű nyereség a maximális adókulcs csökkentése, s ha gyermekek, a családi adókedvezmény (gyermekkedvezmény) bevezetése. A kis jövedelműek terheit valamelyest tovább növelte az adójóváírás csökkentése, s jelentős részük nem tudta érvényesíteni a gyermekkedvezményt. A közepes jövedelműeknél a hatás vegyes. Ha volt gyermek, akkor a gyermekkedvezményt igénybe tudták venni. Mindenkit kedvezőtlenül érintett viszont e körben, hogy az adósávhatárok most sem követték az inflációt (és 2000-ben sem változnak). Míg mondjuk 1990-ben csak az átlagkereset háromszorosa fölött kellett a maximális adókulcsot fizetni, 1999-ben már szinte minden, az átlagot meghaladó kereset a maximális kulccsal adózott.<sup>82</sup> *Ezért a teljes átlagos adóterhelés nőtt, s ez leginkább a közepes és annál valamivel magasabb keresetű réteg terheit növelte.* (Ezt alátámasztja az 77.4.2. táblázat az adósávokról, illetve a KSH előzetes adatai, amelyek szerint a bruttó átlagkereset 16,1 százalékkal, a nettó 12,7 százalékkal nőtt. A két mutató közötti eltérés szokatlanul nagy.)

A gyermekellátások módosításai közül a családi pótlék és a gyes univerzálissá tétele (amelyet magam méltányos lépésnek tartok) csak a legmagasabb jövedelmű 6-8 százaléknak adott többletet, hiszen a többiek a jövedelemigazolás ellenére korábban is jogosultak voltak. A gyermekek utáni adókedvezmény érvényesítése viszont nem volt teljes körű. Becslésszerűen<sup>83</sup>, mert követéses vizsgálat nem történt, a családok legszegényebb ötödegyede teljesen, további 10-15 százaléka (összesen a gyermekes családok legalább harmada)

---

<sup>80</sup> A Fidesz-MPP szociálpolitikai választási programja: „A jövő választása: Családpolitika. A családi biztonság programja”.

<sup>81</sup> Az 1998. november 22-én elfogadott 1998. évi LXV. törvény.

<sup>82</sup> Az adótörvény magyarázata megjegyzi, hogy a kormány egységes adókulcs bevezetésére törekszik. Már most érdemes megjegyezni, hogy ha nem akarják az összes adóbevétel jelentős részét elveszíteni, akkor az egységesítés csak a kis- és közepes keresetűek terhére mehet végbe.

<sup>83</sup> Köszönöm Mózer Péternek a számításokban nyújtott segítségét.



részlegesen marad ki ebből. Például: évi bruttó 500 ezer forint adóköteles jövedelem mellett a személyi jövedelemadó (szja) összege 100 ezer forint. Ez kevesebb, mint a levonható 36 ezer forint adójóváírás és három gyermek utáni 82 800 forint gyermekkedvezmény összege.

A gyed újbóli bevezetése (amelyet a megváltozott munkaerő-piaci viszonyok mellett a korábbinál feltehetően kevesebben fognak igénybe venni) egyértelműen a stabil munkahellyel rendelkező, magasabb keresetű munkavállalóknak kedvez.

**II.4.1. táblázat. A legkisebb és a legnagyobb adókulcsok, valamint a maximális adókulccsal adózó sáv alsó határának a bruttó átlagkeresethez viszonyított aránya, 1988–1999**

Év	Legkisebb adókulcs	Legnagyobb adókulcs	A maximális adókulcs belépése: a legfelső kulcs alsó határának az éves bruttó átlagkeresethez viszonyított aránya
1988	0	60	8,2
1989	0	56	4,7
1990	0	50	3,1
1991	0	50	2,3
1992	0	40	1,9
1993	0	44	1,5
1994	0	44	1,4
1995	0	48	1,2
1996	20	48	1,6
1997	20	42	1,6
1998	20	42	1,4
1999	20	40	1,1

**Forrás:** adótörvények, illetve saját számítások az adott évi *Magyar statisztikai évkönyv* (KSH) keresetekre vonatkozó adatai alapján.

A méltányosság azért vitatható, mert a közadókból, amelyek arányában az adót bevalló kis és nagy jövedelműek között átlagosan kétszeres különbség sincs, ennél differenciáltabb ellátást fizet ki – azaz az adózó szegényebbek befizetéseiből csoportosít át a jobb helyzetű adózókhoz.

Az új lakástámogatási rendszerbe, amely állami kamattámogatást, többé-kevésbé kedvezményes hitelkonstrukciókat kínál, csak a viszonylag magas, biztos jövedelműek, a konszolidált helyzetűek tudnak belépni.

A minden gyermekes családnak nyújtható és vissza nem térítendő „szocpol”-támogatás 1988 óta létezik. Összege (gyermekenként 200 ezer, illetve egymillió forint) 1994 óta nem változott, a kormányzat azonban tervezi a feltételek szigorítását. A szigorítás sok szempontból jogos – a kérdés egyrészt az, hogy mennyire lesznek teljesíthetők az új feltételek, másrészt, hogy lesznek-e más elérhető lakáshoz jutási lehetőségek a szegények számára.

Összegezve: az adózást és központosított újraelosztást érintő módosítások jó része vagy csak a legmagasabb jövedelműek, vagy a fiatal és gyermekes, már konszolidált középrétegek előnyét szolgálja. Ugyanakkor a középrétegek – nemcsak a vállalkozók, hanem a munkások,

alkalmazottak, ezen belül a közalkalmazottak (orvosok, ápolónők, pedagógusok, szociális munkások) esetében az igazi tartást nem a szociális juttatások adják. Náluk is – mint egyébként mindenkinél – a „polgárrá válás” alapja a tulajdonszerzés lehetősége mellett a politikai folyamatokban való egyenrangú és független részvétel, a jogállamiság erősítése, az egzisztenciális kiszolgáltatottságok csökkentése, és természetesen a tisztas keresmény. A kiszolgáltatottságok azonban nőnek, a keresetek emelése pedig nem prioritás. Sőt, az sem szerepel a kormány elképzeléseiben, hogy a keresőknek „adják vissza” valamikor azt, amit az elmúlt tíz vagy akár húsz évben elvesztettek – holott a GDP már elérte az 1989-es szintet. (A keresetek emelésének követelésétől való félelmet jelzi, hogy az Európai Szociális Charta ratifikálásakor például a 4. cikket, amely „a tisztességes díjazáshoz való jogról” szól, nem vették fel az elfogadott cikkek közé.)

### *Szegénység és kirekesztés*

A magyarországi „szegénypolitika” sosem maradt a kor színvonalán. A II. világháború előtt szűkmarkú, szegregáló és szinte tehetetlen maradt. 1949 után a szegénység majdnem négy évtizedre tabuvá lett.

A hatvanas évektől kezdve a növekvő foglalkoztatás és az integratív „nagy rendszerek” (nyugdíj stb.) hatására – igaz, a demokratikus rendszerek civil, politikai és jórészt szociális jogai nélkül – jelentősen mérséklődtek az egyenlőtlenségek és csökkent a szélsőséges szegénység. Azok körében is elindult egy olykor kényszerű, olykor spontán civilizációs folyamat, akik korábban a társadalom peremén éltek.

A rendszerváltás után egymást követő három magyar kormányzat változó érzékenységgel reagált a gazdasági folyamatok szegénységtermelő hatásaira. Az első kormányzat pozitív lépései közé tartozott a munkanélküliség első korrekt kezelése; az első (elég gyenge) szociális törvény elfogadása, illetve az, hogy valamennyire megvédte a nagy rendszereket. A munkanélküliség tömegessé válása, az ártámogatások gyors leépítése, a lakáskamatok nem igazán jogszerű emelése, az amúgy is alacsony szintű ellátások infláció miatti reálértékcsökkenése folytán azonban az első ciklus közepére így is tömeges lett a munkanélküliség és nőtt a szegénység. A *létfenntartás biztosítására* lett volna szükség, ezt azonban a *segélyezés szabályozása* váltotta ki. A kirekesztési folyamatok elindultak, de a kezelésük elmaradt.

A második kormányzat a már súlyosan romló helyzet javítását ígérte. Mégis, az 1995. márciusi Bokros-csomag – bár a gazdasági összeomlás elkerüléséhez szükségszerű lehetett – szakszerűtlenül, antidemokratikusan és gyakran fölöslegesen nyúlt bele a szociális ellátórendszerbe. A családi ellátások további értékcsökkenése mellett előbb vagy utóbb nagymértékben romlott a táppénz, a munkanélküli-ellátások és a segélyek értéke. A lakással kapcsolatos hátralékok nőni kezdtek, s a második kormány alatt már napirendre kerültek az árverezések, kilakoltatások. Ezeket akkor még nem igyekeztek keményen végrehajtani – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa emelt szót leghatékonyabban a halasztás és megoldáskeresés érdekében. Előbb-utóbb minden ellátás károsodott – talán legjobban a táppénz és a családi ellátások. 1997-ben a gyermekvédelmi törvény kedvezően hatott a gyermekszegénység enyhítésére és a szociális jogokra. Ennek ellenére a szegénység és a kirekesztés folyamatai mindvégig erősödtek.

A harmadik kormányzat olyan társadalmi helyzetet örökölt, amelyben már nagyon jelentősek voltak a társadalmi egyenlőtlenségek. A két szélső jövedelmi tízed közötti különbség 4-5-szörösről 9-10-szeresre emelkedett. A Tárki 1999-ben azt mutatta ki, hogy a népesség talán 1 százaléka messze kiugrott, 10 százaléka igen jómódúvá vált, és további 30 százalék helyzete konszolidált. A többi 60 százalék kisebb fele hiányt szenved és még fenyegeti őket a lecsúszás, a népesség közel harmada pedig nagyon szegény (Szívós-Tóth, 1999). A szegénység legmélyebbé a tartós munkanélküliek, a válságrégiókban vagy kis falvakban élők, a szakképzetlenek, a roma népesség körében vált, s a gyermekes, elsősorban a

kis- és többgyermekes családoknál, főként akkor, ha az előbbi tényezők valamelyike érintette őket, vagy egyszerűen a munkavállalók keresete alacsony volt. A lecsúszás folyamata során az eleve rossz helyzetűek, köztük a romák nagy része visszazuhant azon a civilizációs lejtőn, amelyen elkezdett fölkapaszkodni. A kevésbé mély – és létbizonytalansággal kevésbé terhelt, de reménytelen küszködést jelentő – szegénység a nyugdíjasok mintegy felére és a gyermeküket egyedül nevelő szülőkre jellemző.

Ez az örökség nehéz. Semmilyen társadalmi vagy kormányzati jó szándék nem ígérhetett volna gyors megoldást. Ténylegesen azonban a szándék is gyengülni látszik. Pontosabban: egyre inkább munkál az a szemlélet, hogy az egyenlőtlenségek szükségszerűek, sőt, hogy a szegények jelentős része önhibájából került ebbe a helyzetbe. Ha viszont ez így van, akkor velük szemben a kényszer és a büntetés is megengedhető. A kizáró és büntető szándék mind a politikusok szövegeiben, mind a rendelkezésekben kimutatható.

Néhány példa *a jogszabályalkotásban*:

♦ Az 1999 telén elfogadott új rendszer a munkanélküliek ellátására elég tudatosan kriminalizálja a munkanélküliséget. A korábnál rövidebb ideig jár a munkanélküli-járadék, 2000 májusától teljesen megszűnik a jövedelem pótló támogatás (amely még valamilyen kapcsolatot jelentett a munkaerőpiaccal), s a segélyezés feltétele valamilyen 30 napos tetszőleges közmunka.

♦ A gyermekeket támogató rendszer három-, sőt négyfelé szakadt. A családi pótlék az egyetlen közös ellátás, ám értéke 1998 óta nem változott, jelenleg a tíz évvel ezelőtti körülbelül harmadát éri. Ezen belül a pótlékot további feltétel nélkül csak a hat éven aluli gyermeket nevelők kapják, hatéves kortól a pótlék iskolalátogatási támogatás. Noha az iskoláztatás erőtetésével csak egyetérteni lehet, az eszköz kétséges: az új gyermekjóléti szolgálatnak 15 nap alatt kellene megoldania egy esetleg nagyon mély és szerteágazó problémát, hogy ne kerüljön sor adminisztratív beavatkozásra. Az egységes – alacsony – családi pótlékot felülről az adókedvezmény, alulról a segély egészíti ki. Az elsőt a családok mintegy kétharmada tudja igénybe venni, az utóbbit becslések szerint a szegényebb egyharmad. A segély évi összege magasabb, mint az adókedvezmény, de a különbség csökkent, miután 1999-ről 2000-re a segélyt 8 százalékkal, az adókedvezményt 30 százalékkal emelték. E tagolt rendszernek akkor lenne esetleg értelme, ha a segélyt az egyes családok szükségleteihez igazítanák, s – például valamilyen negatív jövedelemadó segítségével – biztosítanák, hogy a család jövedelme elérjen valamilyen szegénységi küszöböt. Mai formájában akár egyesíteni is lehetne a három elemet, de akkor elveszne az adókedvezmény szimbolikus tartalma is, a segélyben rejlő – újabban kialakított – fegyelmezési lehetőség is.

Valóban, az 1997 óta csak rászorultsághoz (jövedelemigazoláshoz) kötött gyermekjóléti támogatást a családok gyanúja miatt 1999 végén törvényileg újrászabályozták. A miniszter indoklásként egy 1999 szeptemberi interjúban elmondta: „A tapasztalatok szerint olyanok is felveszik a támogatást, akik alacsony jövedelmet igazolnak, de jól élnek... Az önkormányzatok ... úgy látják, hogy a családok 20-40 százaléka veszi igénybe jogosulatlanul a támogatást.” (Sem a családok nagyságrendjéről, sem a segélyt igénybe nem vevők számáról nincs vizsgálat.) A 2000-tól érvényes jogszabály alapján a „jogosultság elbírálásánál a települési önkormányzat rendelete a vagyoni helyzet vizsgálatát is előírhatja, ha az önkormányzat hivatalos tudomása vagy a környezettanulmány megállapításai alapján a gyermeket gondozó család életkörülményei nem felelnek meg a jövedelemnyilatkozatban szereplő adatoknak”. A „hivatalos tudomás” értelmezésén, majd a helyi képviselő-testület döntésén múlik, hogy elrendelnek-e környezettanulmányt, vagy hogy észlelnek-e a bevallott jövedelmi adatok és az életkörülmények közötti „meg nem felelést”. Minthogy pontos mérce nincs, tág tere marad a családokat pozitívan vagy negatívan érintő, de előre kiszámíthatatlan mérlegelő döntéseknek, amelyekkel szemben továbbra sem lehet független bírósághoz fordulni.

◆ Az utolsó említendő rendelkezés egy 1999. decemberi, 2000 márciusában életbe lépő országgyűlési döntés, amely keveseket érint, de a szelleme egyértelmű. E szerint az önkényes lakásfoglalók, akiket eddig „csak” kilakoltattak, 150 ezer forint pénzbírsággal vagy elzárással büntethetők. Minthogy kevés önkényes lakásfoglalónak van 150 ezer forintja, várható a szülő elzárása és a gyerekek „gyermekvédelmi gondoskodásba” vétele. A jogvédők kérik a rendelkezés megsemmisítését – de az Alkotmánybíróság esetleges pozitív döntése mit sem változtat a politika kirekesztő szándékán. (A prostituáltak ügye, a koldusok bírságolásának terve vagy a kukázókat szabadságvesztésre ítélő önkormányzatok ugyanilyen szellemről tanúskodnak.)

A kirekesztő intézkedéseket folyamatosan a megfelelő retorika készíti elő és legitimálja. A munkanélkülieket Stumpf István egy nyilvános beszédben a nemzet gerincét alkotó, s ezért támogatandó középrétegekkel állította szembe: „Mára világossá vált, hogy az *államnak nem feladata a »tétlenek« társadalmának segítése*. A tétlenség megszüntetésének eszköze a közmunka. A polgári etosz központi kategóriája a kötelességtudat.”<sup>84</sup> A miniszterelnök a szegények és a munkanélküliek csalási hajlamát emelte ki: „Az országot járva – úgy tűnik -, mindig két nagy igazságtalanságot szoktak fölemlegetni az emberek. Az egyik a szociális lakásépítési támogatás. Az országban az a vélemény, hogy ennek körülbelül a fele nem oda megy, ahova kellene, azaz *álépítkezésekre* veszik őket igénybe. 2001-ben új szabályt kell hoznunk, amellyel ezt megváltoztatjuk. A másik dolog, amit nagyon sok helyütt sérelmeznek, hogy *nagyon sok olyan ember vesz fel munkanélküli-segélyt*, akiről tudják mind a faluban, mind a városban, hogy a valóságban nemcsak hogy szűkséget nem szenved, hanem még amellet egyébként *jól fize tő állása* is van, leginkább fekete.”

Nem kétséges, hogy minden rétegben és minden lehetséges területen vannak csalások és visszaélések. A segélyezésnél is. A feketemunkák, a be nem vallott jövedelmek nyilvánvalóan nehezítik a hatékony segélyezést. A baj az, hogy a segélyek, de az alacsony keresetek vagy szociális ellátások mai színvonala mellett is a családok egy része számára nincs más minimális megélhetési lehetőség, mint a feketemunkával vagy más törvénytelen eszközzel való jövedelemkiegészítés. Ilyenkor az a kérdés, hogy a szigorítások és az ezt követő segélymegvonások, esetleg elzárások, kilakoltatások, állami gondoskodásba vétel társadalmi és gazdasági hasznai arányban vannak-e a pillanatnyi és hosszabb távú gazdasági és társadalmi költségekkel. Az ilyen számítások azonban eddig nem kerültek be a magyar kormányzati gyakorlatba. (Több akkori javaslat ellenére a Bokros-csomag esetében sem végezték el ezeket.)

Összefoglalva: a mai magyar szociálpolitika prioritásai sajátosak. Az adófizetőktől egyre kevésbé teherbírásuk arányában von el forrásokat. S ami forrást elvon, azt nem elsősorban mindenkit átfogó közös ügyekre, például a jövőbe – gyerekekbe és fiatalokba – való beruházásokra fordítja, de nem is elsősorban a szegénység, leszakadás megelőzésére vagy enyhítésére. A voltaképpeni cél a felső és a középosztály közpénzből való erősítése. Az ország állapotának ismeretében e prioritás méltányossága megkérdőjelezhető. Kérdés az is, hogyan viszonyul ez a gyakorlat a nyugati világban ismert szociálpolitikákhoz. Azok – címkézzék őket konzervatívnak, liberálisnak vagy neoliberaisnak, kereszténydemokratának, szociáldemokratának vagy ezek valamilyen keverékének, legyenek a nagyobb vagy kisebb állam hívei – deklarált céljai között olyasmiket találunk, mint a szegénység és a kirekesztés mérséklése, az egyenlőtlenségek csökkentése, a közszolgáltatások színvonalának javítása, a társadalmi biztonság erősítése, a kormányzati elosztás átláthatóságának javítása, mindenki méltóságának és társadalmi részvételének biztosítása.

A mai magyar szociálpolitika valóban nem sorolható be az ilyen célok alapján kialakított kategóriák egyikébe sem.

---

<sup>84</sup> *Népszabadság*, 1999. május 17.

## 5.

# AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS REFORMJÁNAK HATÁSA A TÁRSADALMI ELLÁTÁSOKRA CIVIL NÉZŐPONTBÓL

A SAPRI-jelentés<sup>85</sup> összegzése és következtetései<sup>86</sup>

### *A SAPRI kihívása*

„50 év elég volt”. Ez volt a jelszava 1994-ben annak az USA-ból kiinduló civil kampánynak, amely írásban és tüntetésekkel emelt szót a két nagy nemzetközi pénzügyi szervezet, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap 50 éves gyakorlata ellen. Az akkori elemzők szerint e két intézménynek óriási a felelőssége a struktúraátalakítási programok erőltetésében, amelyek inkább nehezítették, mint segítették a szegény országok gazdasági fejlődését, s gyakran vezettek az országok eladósodásához, a szegénység és az egyenlőtlenségek növekedéséhez. A rossz hatású beavatkozások arra a később „washingtoni konszenzusnak” nevezett felfogásra épültek, amely szerint a társadalmi fejlődés jó vágányra állítható, ha maximálisan liberalizálják a piacot, szigorúan korlátozzák a pénzügyi mérlegek hiányát, és minimalizálják az állam szerepét. Ezeket az elveket univerzálisan érvényesnek tekintették, amelyek minden országra alkalmazhatók a helyi körülmények, tradíciók, kultúra, állampolgári elvárások elemzése és figyelembevétele nélkül.

A Világbank akkori elnökhelyettese és vezető közgazdásza, Joseph Stiglitz<sup>87</sup> 1998-ban erről a felfogásról a következőket mondotta: „A gazdaságpolitikára vonatkozó »washingtoni konszenzust« a nyolcvanas években alakították ki az USA gazdasági tisztségviselői, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap (IMF). A hangsúlyt a liberalizált kereskedelemre, a makrogazdasági stabilitásra, valamint a helyes áralakulásra helyezték. Ha a gazdaság megszabadul a kormányzattól, a magánpiacok növekedést fognak produkálni” (Stiglitz, 1998). Noha az ezzel a doktrínával szembe forduló „poszt-washingtoni konszenzus” csak későbbi fejlemény, a Világbank 1995-ben megválasztott, majd 1999-ben újraválasztott elnöke már nyitott volt a „washingtoni konszenzussal” és következményeivel szembeni bírálatokra. Elfogadta, hogy valóban meg kell vizsgálni, mennyiben jogosak a kritikák. Így alakult ki a Világbank, a civil világ és a kormányok együttes vállalkozásaként a SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative – Kezdeményezés a szerkezetváltás közös felülvizsgálatára).

---

<sup>85</sup> A SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative) amerikai kezdeményezésű vizsgálódás a Világbank 1988-1998 között Magyarországnak nyújtott, a strukturális szerkezetátalakítási programot szolgáló kölcsöneinek hatásairól. Magyarországon 1998-ban kezdődött a munka, amely a kormány, a Világbank és a civil szervezetek együttműködésére épül. Ez a tanulmány az 1. munkacsoport („Az államháztartás reformjának hatása a társadalmi ellátásokra”) civil oldalának összefoglalása a vizsgálat eredményeiről. A jelentés – amelyhez felhasználtuk az OTKA által támogatott T026067 sz. kutatás anyagait – saját kutatásokon kívül nyilvánosan megjelent tanulmányokra, valamint számos civil szervezet anyagaira épül. Készítők: Ferge Zsuzsa (a munkacsoport vezetője), Morva Tamás, Sziklai István, Wells Noémi.

<sup>86</sup> Az 1. munkacsoport civil oldalának jelentése nyolc tematikus fejezetet tartalmaz (1. Bevezetés; 2. Ártámogatások; 3. Nyugdíjreform; 4.a Egészségügy; 4.b Táppénzreform; 5. Oktatás; 6. Családi ellátások; 7. A munkanélküliség kezelése; 8. Segélyezés; 9. Összegzés-következtetések.) A teljes jelentést függelékek egészítik ki.

<sup>87</sup> Joseph Stiglitz 2000 elejétől lemondott banki pozíciójáról, és visszatért a kutatásba.

A jelen összefoglalás a magyar SAPRI Nemzeti Bizottsága mellett működő négy munkacsoport közül az 1. munkacsoport civil oldalának a vizsgálódásait foglalja össze. Az 1. munkacsoport témája „A szociális ellátásban való állami részvétel reformja”, közelebbről az államháztartási reform és az ehhez kapcsolódó folyamatok társadalmi hatásainak elemzése. Az elemzés kiterjedt valamennyi jelentősebb kölcsönre, nevezetesen az *ipari szerkezetátalakítási kölcsönre* (ISAL, 1988); az *első szerkezetátalakítási kölcsönre* (SAL 1, 1990); a *második szerkezetátalakítási kölcsönre* (SAL 2, 1991); az *emberi erőforrások fejlesztésével kapcsolatos kölcsönre* (1991); a *vállalati reform kölcsönre* (ERL, 1992), az *államháztartási (közsféra) szerkezetátalakítási kölcsönre* (PSAL, 1998); valamint a *felsőoktatási reformprogramot szolgáló kölcsönre* (1998). A munkacsoport – a megbízási szerződésnek megfelelően – az államháztartási reformhoz kapcsolódó nyolc területen végzett vizsgálódásokat. Ezek: ártámogatások, nyugdíjreform<sup>88</sup>, egészségügy és táppénzreform, oktatás, családi ellátások, a munkanélküliség kezelése, segélyezés. Mindeme területeken igyekezett figyelembe venni a megbízási szerződésben kiemelt kritériumokat, azaz

- a jogszabályi és intézményi változásokat,
- a közvetett és közvetlen költségeket és hasznokat, ideértve
- az ellátások megfelelő színvonalát,
- az elosztási/eloszlási hatásokat,
- a nemek egyenlőségére gyakorolt hatásokat,
- az etnikai kisebbségekre (mindenekelőtt a roma kisebbségre) gyakorolt hatásokat;
- a munkára ösztönző, illetve ellenősztönző hatásokat.

Mind az egyes területek (ellátások), mind az értékelési kritériumok esetében az elemzések kiindulópontja az volt, hogy milyen kölcsönfeltételek, illetve milyen magyar vállalatok szerepelnek a különböző világbanki szerződésekben. A Világbank hatása a társadalom egészére ható államháztartási reform minden területén kétségbevonhatatlan és sok szempontból dokumentálható. A részletes jelentés azonban ezt a hatást – a SAPRI jellegének megfelelően – a teljesebb társadalmi közegben vizsgálja. Ezért az elemzésbe bevonta egyfelől a mindenkor kormányzat adott területre vonatkozó tevékenységét (első helyen a jogalkotást), másfelől a tényleges, a lakosság helyzetét érintő folyamatokat. A három közelítést (világbanki hatás, hazai jogalkotás, társadalmi folyamatok) – amennyire lehet – szétválasztjuk. Arra azonban általában nincs mód, hogy akár a jogalkotásban, akár a lakosságot érintő folyamatokon belül pontosan kimutassuk a világbanki hatást. Ez nemcsak azért nem lehetséges, mert a hatások gyakran közvetettek. Azért sem, mert *tiszta* világbanki hatás nincs. Ahhoz, hogy a Világbank által dominánsan képviselt neoliberais gazdaság- és szociálpolitika érvényesüljön, az kellett, hogy ennek legyenek – a kormányon belül és kívül – jelentős erőt képviselő hívei.

### *A szerződésben foglalt hipotézisekkel kapcsolatos megfontolások*

A szerződés megfogalmazott négy alaphipotézist, amelyekről a vizsgálódások alapján kellett eldöntenünk, hogy érvényesek-e.

• *Első hipotézis.* Az állami közkiadások először lassú, később gyorsabb csökkentése oka lehetett-e a szegénység és az egyenlőtlenségek növekedésének, s annak, hogy az átmenet terhei túl nagyokká váltak néhány társadalmi csoport, elsősorban a romák számára? Milyen más magyarázatai vannak a növekvő szegénységnek?

Mindkét jelenség – azaz a szegénység és az egyenlőtlenségek növekedése – sokkal komplexebb annál, semhogy egyetlen okra legyenek visszavezethetők, bár a közkiadások csökkentése jelentős szerepet játszott a folyamatban. (Egyébként a közkiadások, ezen belül

---

<sup>88</sup> A nyugdíjreform menetét – és ebben a Világbank szerepét – részletesen ismerteti e kötet III.5. fejezete, ezért ebből az összefoglalóból ezt a témát kihagytuk.

elsősorban a jóléti kiadások csökkentésének szorgalmazása a rendszerváltás utáni minden világbanki szerződésben szerepel.)

- Az *egyenlőtlenségek* növekedése a korábbi túlszabályozottság, a (szükséges és ésszerű) privatizálás, illetve a „deregulálódó” munkaerőpiac elkerülhetetlen, s bizonyos határig pozitív következménye. A probléma az egyenlőtlenségek korlátlan, a közérdeket és közérzékenységet sértő növekedése. Ennek okai is csak igen korlátozottan írhatók a közkiadások csökkentésének számlájára. Befolyásolta a helyzetet, hogy – részben világbanki nyomásra is – gyengült az adórendszer progresszivitása. Ehhez hozzájárult, hogy elég jelentős a „perverz” újraelosztás. Ilyen hatásúak például a különböző adókedvezmények, de ilyenek tekinthető a kis jövedelműek túladóztatása is (1995 óta erősödő tendenciával). A „perverz” vagy negatív újraelosztás egyik hatása az, hogy inkább növeli, mint csökkenti a vertikális jövedelmi egyenlőtlenségeket. A nemzetközi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az elsődleges elosztás egyenlőtlenségei csak igen kis mértékben korlátozhatók az adórendszerrel. Az a globalizált világ megválaszolatlan kérdése, hogy lehet-e, s milyen módon befolyásolni az elsődleges vagyoni és jövedelmi egyenlőtlenségeket, amelyek világméretben is a hatalmi viszonyok gyökeres átalakulását hozzák magukkal.

- A *szegénység* relatív szegénységként tekintve az egyenlőtlenségek növekedésének egyenes következménye. Az abszolút szegénység első renden a gazdasági visszaesésnek és a szerkezetátalakulásnak, illetve a munkaerőpiac összehúzódásának tudható be. A munkaerőpiac átalakulása többek között közel másfél millió legális munkahely megszűnését jelenti, továbbá az alulfizetett, biztosítás és jogok nélküli „feketemunkák” megjelenését. Mindazonáltal – ahogyan erre majd a részletes elemzésekben kitérünk – a közkiadások csökkentése közvetlenül is hatott a szegénység növekedésére, egyes csoportok ellehetetlenülésére. Ezen belül fontos tényezők voltak a következők:

- a támogatások gyors és ellentételezés nélküli visszavonása. A lakástámogatások csökkentése, az energiaárak és a gyógyszerköltségek különösen aránytalan növekedése, illetve a (törvénytörő) lakáskamatemelés mellett néhány alapvető élelmiszer (kenyér, tej) és az iskoláztatási költségek emelkedése érintette érzékenyen az alacsony jövedelmű, a többgyermekes, illetve a valamilyen tartós betegséggel küzdő családokat-egyéneket-csoportokat;

- a segélyek iránti szükségletek és a segélyezésre fordítható pénzek közötti növekvő szakadék, az elszegényedés megelőzésére irányuló szándékok teljes hiánya;

- a korábbi univerzális ellátások (például a családi pótlék vagy az egészségügyi ellátás) rohamos értékcsökkenése akkor is, ha univerzálisak maradtak, akkor is, ha rászorultságelvűvé váltak;

- a szegények és a többgyermekesek helyzetét még súlyosbította, hogy a segélyezés önmagában is szembefordítja a szegényt a még szegényebbel, s hogy a gyermekek esetében (1995 és 1998 között) egyidejűleg működő univerzális és szelektív családi pótlék a többgyermekesekkel állította szembe a többieket;

- számos korábbi közszolgáltatás (vagy közpénzből fedezett szolgáltatás) teljes vagy részleges piacosítása, az „önrészek”, díjak növelése, a közös rendszerű szolgáltatás színvonalcsökkentése.

A nemzetközi elvárások és a magyar kormányzat törekvései valóban több mint tíz éve arra irányulnak, hogy folyamatosan csökkenjenek a központi elvonások is, az újraelosztás is, első helyen pedig az a rész, amely jóléti, vagyis szociális, kulturális és hasonló célokat szolgál. A költségvetés visszavonulása, a közszolgáltatások színvonalcsökkenése már eddig is jelentős. A 11.5.1. és a 11.5.2. táblázat adatai szerint a jóléti kiadások aránya jobban csökkent, a gazdaság központi támogatásának aránya viszont kevésbé, mint az összes állami kiadásé vagy bevételé. Ebben a gazdasági szükségszerűségek mellett szerepet játszhatott az ideológiai prioritás, a szociális szféra ismertén gyenge érdekérvényesítő képessége, a

demokratikus intézményrendszer szükségszerű költségessége, hatalmi érdekek, illetve a demokratikus deficit.

*II.5.1. táblázat. Az államháztartás kiadásainak fő funkcionális csoportjai, 1991–2002, a GDP százalékában*

Megnevezés	1991	1995	1998	1999	2002
Az államháztartás összes bevétele	53,5	49,5	44,1	42,5	40,8
Az államháztartás összes kiadása	56,4	52,6	50,4	46,6	43,5
• állami működési funkciók	6,7	5,3	6,3	5,6	5,3
• <b>jóléti funkciók</b>	<b>38,2</b>	<b>31,2</b>	<b>28,1</b>	<b>27,0</b>	<b>26,8</b>
• gazdasági funkciók	5,9	5,4	5,4	5,1	5,2

**Forrás:** Pénzügyminisztérium, ÁHIR-adatbázis. Az államháztartás funkcionális osztályozású, konszolidált pénzforgalma 1991–2002. Köszönjük Csonka Gizella segítségét.

*II.5.2. táblázat. A fő funkcionális csoportok GDP-n belüli arányának változása, százalék*

Megnevezés	1999	2002	
	1991 = 100%	1999 = 100%	1991 = 100%
Az államháztartás összes bevétele	79	96	76
Az államháztartás összes kiadása	83	93	77
• állami működési funkciók	79	95	79
• <b>jóléti funkciók</b>	<b>71</b>	<b>99</b>	<b>70</b>
• gazdasági funkciók	86	70	88

**Forrás:** Pénzügyminisztérium, ÁHIR-adatbázis. Az államháztartás funkcionális osztályozású, konszolidált pénzforgalma 1991–2002. Köszönjük Csonka Gizella segítségét.

A II.5.3. táblázat az egyes jóléti ágazatok vagy tételek eltérő irányú és arányú változását illusztrálja. A jólétinek tekintett kiadások közül csak a környezetvédelem aránya nőtt. Az egészségügyi és oktatási ráfordítások aránya a GDP-n belül mintegy 4 százalékra csökkent, noha színvonaluk eleve is rossz volt. 1989 után az ár- és lakástámogatások, 1991 óta továbbra is a lakással (településsel) kapcsolatos tételek leépítése a leglátványosabb, de az egészségügyben, az oktatásban, a társadalombiztosítási ellátások körében is 15-20 százalékos a csak 1991 óta bekövetkezett értékvesztés, holott 1991 már a rendszerváltás előttinél alacsonyabb szintet jelentett. Eközben a bruttó nemzeti termék 1999-ben körülbelül elérte az 1989. évi szintet, és már jó 10 százalékkal magasabb volt, mint 1991-ben.



II.5.3. táblázat. Az államháztartás jóléti kiadásai fő csoportonként, 1991–1999

Megnevezés	1991	1995	1998	1999*
<b>A GDP %-ában</b>				
Oktatás	5,6	5,2	4,8	4,4
Egészségügy	5,5	4,4	4,6	4,3
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	20,7	17,4	15,2	14,9
Lakás, település, régió	4,0	1,9	1,4	1,1
Szabadidő, kultúra	1,7	1,7	1,2	1,2
Környezetvédelem	0,7	0,8	1,0	1,0
<b>Összes jóléti kiadás</b>	<b>38,2</b>	<b>31,2</b>	<b>28,1</b>	<b>27,0</b>
<b>A változás reálértékben (1991 = 100%, becslés**)</b>				
Oktatás	100	91	90	87
Egészségügy	100	78	87	85
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	100	82	77	79
Lakás, település, régió	100	46	37	31
Szabadidő, kultúra	100	95	73	77
Környezetvédelem	100	104	143	159
<b>Összes jóléti kiadás</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>89</b>	<b>85</b>
<p>* Módosított előirányzat.</p> <p>** A fogyasztói árindex segítségével végzett számítás, csak közelítő tendenciák.</p> <p><b>Forrás:</b> Pénzügyminisztérium, ÁHIR-adatbázis. Az államháztartás funkcionális osztályozású, konszolidált pénzforgalma 1991–2002. Köszönjük Csonka Gizella segítségét.</p>				

A jóléti kiadások visszaszorítására törekvés különös lendületet kapott 1995-ben, majd az 1998-ban kormányra kerülő Fidesz-MPP programjában. A 2001-re és 2002-re kidolgozott költségvetési előrejelzés (a környezetvédelem szoros kivételével) ismét valamennyi jóléti kiadás arányának további csökkenését, valamint az adó- és járulékterhek csökkenését prognosztizálja. Így nehezen látszik elkerülhetőnek a szegénység fennmaradása, illetve a közszolgáltatások olyan további romlása, amely a szegénységet súlyosbítja.

Amennyire tudjuk, eddig egyetlen kormány sem dolgozott ki valamilyen összefüggő programot e problémák kezelésére. Ez azt is jelenti, hogy a közkiadások csökkentése úgy történik, hogy nincsenek előzetes becslések a társadalmi következményekről. Minden világbanki szerződés, illetve minden kormánydöntés esetében igaz az, hogy hiányzott, vagy nem volt megfelelő a nem mechanikus előregondolkodás és előrebecslés. Nem állítjuk, hogy mindenre fel lehetett volna készülni. Ám azt igen, hogy sok esetben – főként az utóbbi években – *előre számolni* lehetett volna. A példák végtelenek. Előre lehetett volna becsülni, hogy a kamat- és energiaár-emelések hány családot fognak ellehetetleníteni, ha nincs valamilyen előzetes védelem; hogy a legkisebb jövedelmek magas adóztatásának milyen

ellenőztönző, illetve a feketegazdaság felé „öztönző” hatása van; kik és hányan fognak „kiárazódni” a fogorvosi ellátásból, s ennek milyen következményei lesznek; hogy szakma nélkül fognak maradni azok a fiatalok, akiknek szülei képtelenek megfizetni a szakképzés gyakorta igen magas költségeit (és falusi fiatalok esetén a lakás és a közlekedés járulékos költségeit), sőt, hogy gyakran még a középosztályhoz tartozók számára is elérhetetlenné válik, hogy gyermekeik számára jó, piacképes szakmát biztosítsanak és így tovább. Amennyire tudjuk, ilyen számításokat vagy becsléseket eddig sem világbanki szakértők, sem egyik eddigi magyar kormány nem készített – sem rövidebb, sem hosszabb távra. Ez azt is jelenti, hogy *a szegénység megelőzéséről szóló deklarációknak nincs politikai fedezetük.*

◆ *Második hipotézis.* A világbanki ajánlások és a magyar kormányok politikai céljai nem mindig voltak összhangban. Ezért többnyire konszenzust kellett keresni a kölcsönszerződések aláírása előtt. A nézetkülönbségek nemcsak a tanulási folyamat melléktermékei lehettek, hanem lényegiek is. A kutatás során megválaszolendő kérdés, hogy melyek voltak a nézeteltérések okai, s azok hogyan hidalódtak át. [Kitérő: ehhez a kérdéshez célszerű lenne azt is hozzátenni, hogy mennyiben voltak nézetkülönbségek nemcsak a Világbank és a magyar kormányok között, hanem e szereplők, valamint a magyar szakértők egyes csoportjai, illetve a társadalom civil szereplői között.]

A konszenzuseresést mindig nehezítette, *hogy az „új demokráciák” túlnyomó többsége demokráciadeficittel működik. A Világbank sosem vette tudomásul ezt a deficitet, noha mindig következetes képviselője volt a nyugati típusú demokráciának.*

#### II.5.4. táblázat. Az állami adók megítélése, 1996\* és 1997

Megítélés	1996			1997
	A szubjektív szegénység foka szerint*			Összesen
	Nem szegény	Néha szegény	Teljesen szegény	
Az állam az adókat ...				
... csökkentse	21	16	12	16
... hagyja változatlanul	48	56	55	59
... növelje	31	28	33	25
Összesen	100	100	100	100

\* Az OTKA T018535. sz. kutatás adatai.

A tudomásul nem vétel azt jelenti, hogy amennyiben az állampolgárok véleménye egyáltalán megjelenik valamelyik szerződés szövegében, akkor ezt a szöveg vagy úgy minősíti, hogy a társadalom tagjai még nem érettek a piaci társadalom kihívásaira, azaz még mindig állami paternalizmust igényelnek önállóság helyett, avagy úgy, hogy az állampolgárok, illetve szervezeteik (a társadalombiztosítás, a szakszervezetek stb.) régi érdekeik foglyai, s ezért állnak ellent a változásoknak.

*Az embereket lebecsülő vélemények természetesen a magyar közgazdák, politikusok ama képviselőinél is megjelennek, akik maguk is a régi „washingtoni konszenzus” hívei – vagy egyszerűen csak (konzervatív) autokraták. A mi megítélésünk szerint a társadalom tagjainak ilyen minősítése mélyen antidemokratikus, illetve arisztokratikus. Azt az üzenetet hordozza ugyanis, hogy amennyiben a többség tisztos nyugdíjat, tisztos egészségügyi ellátást stb. igényel, s ezért adót is hajlandó fizetni (amint ezt felmérések sokasága mutatja, lásd a II.5.4.*

*táblázatot*), akkor ezzel csak saját ostobaságát vagy maradiságát tanúsítja, valamint azt, hogy nem ismeri fel saját érdekeit. Minthogy a világbanki javaslatokat és a magyar kormányzat döntéseit egyaránt ez a fajta antidemokratikus szemlélet hatotta és hatja át, ők maguk egymással gyakran kiegyeznek bizonyos reformokban és korlátozásokban anélkül, hogy erről tisztas információt adnának, vagy hogy az állampolgárok véleményét igényelnék. (A világbanki szerződések soha nem kerültek a parlament elé – a titkosítás *nem* banki feltétel.)

A szakértőkkel való nézetkülönbségek csak igen ritkán váltak nyilvánvalóvá. Ilyen kitüntetett eset volt a kötelező magánnyugdíjpillér bevezetése. Ebben az esetben a magyar szakértők túlnyomó többsége (együtt számos civil szervezettel) racionális bizonyítékok alapján ellenezte a döntést igen sok fórumon, s egészen a legutolsó pillanatig. Ezeket az érveket sem a kormányzat, sem a Világbank, de még az akkori parlamenti ellenzék sem vette komolyan.

*Visszatérve* most már a kormányok és Világbank közötti nézeteltérésekre, itt két kimenetel volt lehetséges. Az egyik az – amint ezt például a segélyezés szabályozása kapcsán részletezzük -, hogy a *kormányzat nem vette figyelembe a banki ajánlásokat, de ezt nem tette nyilvánvalóvá, illetve a nem igazodás nem volt szankcionálható*. A másik kimenetel – amennyire ezt a rendelkezésünkre álló anyagokból meg tudjuk ítélni – az volt, hogy a magyar kormányzat „engedett”, azaz elfogadta a Világbank javaslatait, esetleg egészen kis korrekciókkal. Ez a helyzet az első kormányzat óta jellemző. *Nézeteltérés miatti szankcióra csak egyszer, 1993-ban került sor*. Ekkor a kormányzat – különös kivételként a magyar gyakorlatban – föltehetően a társadalmi nyugalom érdekében nem vállalt fel bizonyos közkiadás-csökkentéseket, s ezért nem lehetett lehívni a kölcsön utolsó részletét. A Világbank ekkor is, s más – ilyen veszélyekkel fenyegető helyzetben is – „bátorságra” ösztönözte a kormányt.

♦ *Harmadik hipotézis*. Az eredeti „washingtoni konszenzus” filozófiájára épülő szociálpolitikai ajánlások összeütközésbe kerültek-e az európai (és nem csak „szocialista”) szociálpolitikai tradíciókkal? Ha igen, hogyan oldódtak meg e konfliktusok?

A washingtoni konszenzus központi eleme a dereguláció volt, azaz a piac maximális liberalizálása, az állam szerepének minimalizálása, s ennek eszközeként a pénzügyi mérlegek egyensúlyának mindenáron való biztosítása. Lényege az a meggyőződés, hogy a *szabadon működő piac megoldja a társadalom szinte minden problémáját*. Mindez ellentétben van az „európai” gondolkodás és gyakorlat domináns vonalával, és kivált a huszadik század második felében követett gyakorlatával. A kérdés Nyugat-Európában a szociális állam felfelé ívelő szakaszában nem az volt, hogy mekkora legyen az állam vagy a piac. Az felismert evidencia volt, hogy a piacgazdasági mechanizmus szükségképpen hátrányba hoz bizonyos csoportokat, és szükségképpen korlátozza a nem fizetőképes szükségletek kielégítését. Azt kellett tehát eldönteni, hogy milyen szükségletek kielégítését kell közös felelősségüvé tenni bizonyos, a választások által szentesített közcélok érdekében. (Az más probléma, hogy a választás után hatalomra kerülő pártok betartották-e ígéreteiket, s ha nem, hogyan reagáltak erre a választók.) A közös célok lényege az volt, hogy a gazdasági fejlődés eredményei a társadalom lehető legszélesebb rétegeit elérjék, s hogy eközben szolgálják a társadalom integráltságát is, az esélyegyenlőtlenségek csökkentését is. A washingtoni konszenzus *nem tagadja e kérdések érvényességét, hanem egyszerűen föl sem teszi őket*. Nem vizsgálja, hogy miről szóljon a közfelelősség, csak deklarálja, hogy ennek minél kisebbnek kell lennie. Ezért a washingtoni konszenzus jegyében fogant ajánlások nem is vehették figyelembe az „európai” társadalmi értékrendet és közfelfogást.

Az ellentét úgy is fogalmazható, hogy vajon (a washingtoni konszenzus szellemében) a szociálpolitika végül is csak azoknak nyújthat-e valamit, akik a piacon súlyos vesztesé váltak, vagy az is dolga, hogy a feltételek általános (vagy éppen a különösen rossz helyzetek differenciált és egyénre vagy csoportra szabott) javításával megelőzze a rossz helyzeteket, s

segítse a társadalom integráltságát. A Világbank ajánlásai mögött mindig a szűkítő, a szegények és lecsúszottak segítésére, azaz rászorultságelvű szociálpolitika gondolata húzódott meg, azzal kiegészítve, hogy a szegények védelmét egy hatékony és hatásos biztonsági hálóval megoldhatónak képzelték el. Ugyanakkor minden közvélemény-kutatás azt igazolja (nemcsak Magyarországon, hanem a Nyugaton is), hogy az állampolgárok nem a piac terjeszkedésének erősítését várják az államtól, hanem olyan politikát, amely megelőzi a nagyobb bajokat alkalmasint azzal, hogy korlátozza vagy helyettesíti a piacot, ha a piac nem elég hatékony, vagy épp társadalmilag kártékony.

A rászorultságelvű és az integratív szociálpolitika közötti konfliktus elvileg nem feloldható, de gyakorlati kompromisszumok kereshetők, amilyen például a nem jövedelmi kritériumokat alkalmazó csoportos célzás. A Világbank a rászorultsági elv hangsúlyozása mellett alkalmanként javasolt ilyen típusú megoldásokat is, miközben – a segélyezés ellentételezésére – a nagy rendszerek strukturális átalakításához ragaszkodott. A magyar politika a kompromisszumkeresésekre kevésbé volt nyitott. Emellett két irányban volt eltérés a világbanki ajánlásoktól. Egyfelől nem alakult ki jó segélyezési rendszer. A szegényekre irányuló célzott rendszerek bővültek, ám sem hatásosak, sem hatékonyak<sup>89</sup> nem voltak. Nem találtak meg mindenkit, és nem nyújtottak annyi segítséget, amennyi akár a talpon maradáshoz elég lett volna. A földcsuszamlásszerű változások mellett ez nem különösen meglepő. Másfelől a mindenkori kormányzatok – a Világbankkal való vita vagy egyeztetés helyett – hosszan halasztgatták az integratív rendszerek (az egészségügy, a nyugdíjrendszer vagy a családtámogatások) bármilyen átalakítását. Ugyanakkor azonban *egyetlen rendszer (eleve sem túl jó) színvonalat sem védtek meg, de funkcionális alternatívákat sem kerestek*. Az „államháztartási reform” jelszava elsősorban az állami források csökkentését jelentette. Ezzel hosszú távra ásták alá az integratív, mindenkit átfogó rendszerek legitimitását, és tudatosan vagy sem, de előkészítették a fizetőképes és a nem fizetőképes kereslet intézményes szétválását, azaz a rászorultságelvű szegmentálást. Sem a nagy rendszerek színvonalcsökkentése, sem a segélyezés hibás gyakorlata nem váltott ki világbanki rosszallást vagy szankciókat.

Megítélésünk szerint az átmenet sodrásában fontos volt a Világbank törekvése a már bekövetkezett szegénység enyhítésére, és az e célra ajánlott technikák korszerűbbek és „európaiabbak” voltak a máig, azaz 2000-ig követett magyar gyakorlatnál. Mindazonáltal rövid távon nem hozhattak eredményt, ha a forrásokat szigorúan korlátozták. Hosszabb távon pedig, mint a nemzetközi gyakorlat (akár Csehországban is) mutatja, a foglalkoztatás növelése, illetve védelme, a megélhetési bérek elérésére irányuló törekvés, valamint az integratív redisztributív rendszerek jobban szolgálják a szegénység és kirekesztés megelőzését vagy enyhítését, mint a segélyezés központi eszközzé tétele.

◆ *Negyedik hipotézis*. Számos jel szól amellett, hogy a Világbank a „poszt-washingtoni konszenzus” szellemében új irányt kíván szabni saját szociálpolitikájának. Feltételezhető-e, hogy a szerkezetátalakítási programok körüli, a Világbank és a kormányzat közötti jövőbeni párbeszéd ennek megfelelően már jobban figyelembe veszi az adott ország saját társadalmi, kulturális és történelmi értékeit, illetve intézményi-szervezeti feltételeit?

A poszt-washingtoni konszenzus 1988 eleje óta formálódik. A posztwashingtoni

---

<sup>89</sup> Úgy gondoljuk, hogy ebben az összefüggésben a két műszó – a hatásosság és a hatékonyság – a közgazdaság-tudományi egzaktságot próbálja kifejezni. A valóságban nehezen mérhető kérdésekről van szó. Nem csak arról, hogy a segély elér-e mindenkit, akit kell, és hogy másokhoz nem „csurog-e el” – az ilyen kérdések, ha rosszul is, de mérhetők. De az olyan kérdésekben, mint hogy az összeg elégséges-e a probléma megoldásához, s hogy a segélynyújtás összhangban van-e az állampolgári méltóság és elismerés követelményeivel, nehéz elérni a közgazdasági precizitást.

konszenzus (szerinti döntések) „a fejlődő országok sajátjai kell, hogy legyenek... Nem indulhatnak ki Washingtonból... A célok is szélesebben értelmezendők: biztosítani kell, hogy a fejlődés környezetileg fenntartható, méltányos és demokratikus legyen. A szélesebb célok elősegítését szolgáló politika egyik példája az emberi tőke fejlesztése az oktatásba való beruházások révén” (Stiglitz, 1998). Az új konszenzus – valószínűleg a transzformációs folyamat tanulságaival való szembesülés miatt is – az állam szerepének felértékelését, a döntéshozatal demokratizálásának igényét tartalmazza. Egyidejűleg a szegénységgel szembeni fellépés is hangsúlyosabb lett.

A poszt-washingtoni konszenzus formálódása óta a Világbank Magyarországgal két kölcsönszerződést kötött. Az egyik az oktatás, főként a felsőoktatási intézmények fejlesztését, a másik a nyugdíjreformot szolgálja. A mi megítélésünk szerint még egyik sem a posztwashingtoni konszenzus szellemét tükrözi.

A felsőoktatási kölcsön célja a felsőoktatási intézmények autonómiájának erősítése, a diákok választási szabadságának erősítése (diákkölcsönökkel is), továbbá a kisebb intézmények nagy egyetemekhez integrálása költségcsökkentési céllal. A demokratizálásra – nagyobb egyetemi autonómiára – irányuló törekvések nagyon fontosak lennének, ám ezek mögött nem áll forrás, és a célok megvalósítása nehezen számon kérhető. A diákkölcsönök elvben a felsőoktatásba való bejutás társadalmi egyenlőtlenségeit csökkentenék, a valóságban – legalábbis az adott magyar feltételek mellett, az inflációs veszély és a magas kamatok miatt – ilyen hatás nem várható, illetve a tanulási költségek növekedése és kiszámíthatatlansága valószínűleg újabb társadalmi egyenlőtlenségek forrása lesz. (Az a korábbi elgondolás, amely még a Világbank 1995-ben készült országtanulmányában szerepelt, hogy a közfinanszírozású felsőoktatást utóbb adóban fizessék vissza a diplomások, később nem kapott hangot.) Az integráció költségcsökkentő hatása – ha lesz – hosszabb idő után fog jelentkezni. Az azonban már most sejthető, hogy az integráció történelmi értékeket károsíthat; hogy gyöngíti a kisebb városokban az ott működő intézmények önállóságát s ezzel magát a helyi autonómiát; hogy az erőviszonyokat a központi „integrátor” intézmény javára tolja el, s ezzel ismét az oly szükséges decentralizálás ellen hat; hogy egyensúlytalanságot teremt az egyházi és világi intézmények között, minthogy az előbbieket nem érinti az integráció; s egészében problémát okoz a források kivonása a felsőoktatásból, amikor pedig a színvonal itt is romlik, s egyre nagyobb a szakadék az oktatók terhelése és fizetése között.

A nyugdíjreform világbanki támogatása elsősorban a kötelező magánpillér miatt bekövetkezett nehézségeket hivatott enyhíteni. Minthogy a magánosítás miatt igen jelentős a forráskivonás a közös pillérből, a világbanki kölcsönre szükség van – ám hosszabb távon növeli az ország terheit. E tény ellenére a Világbank (World Bank, 1998, 12. o.), számos magyar közgazda és természetesen a magánbiztosító lobbija is a magánpillér jelentős további bővítését szorgalmazza. A hazai és nemzetközi szakmai közvéleményen belül azonban – a korábbi tiltakozók mellett – szélesedik azok köre, akik szerint szakmai és politikai hiba volt a magánpillér adott körülmények közötti létrehozása, s akik szerint ez a lépés nincs teljes összhangban a poszt-washingtoni konszenzus elveivel sem.

Összegezve: A Világbank az 1988 és 1998 közötti egész időszakban arra törekedett, hogy gyorsítsa a piacgazdaságra való átmenetet. Eközben a Világbank figyelmen kívül hagyta az ország sajátos viszonyait, igyekezett szétválasztani a gazdasági, illetve a politikai és szociális kérdéseket, és eltekinteni az utóbbiak által okozott nehézségektől. A politikát és a szociális problémákat többnyire a kormány ügyének tekintette. 1990 óta a magyar kormányok célja is a piacgazdaság megteremtése volt, amely piacgazdaság mellől 1995 táján végképp lemaradt a „szociális” jelző. Ez a politika a jelek szerint többnyire megfelelt a banki álláspontnak. Ha mégis vitába szállt a kormányzat a Világbankkal, az rendszerint nem elvi nézeteltérést fejezett ki, hanem csak a megvalósítás ütemére vagy egyes kérdések megoldásának módozataira vonatkozott.

Az a jövő kérdése, hogy lesznek-e újabb, ha nem is szerkezetátalakítási, de jelentős banki kölcsönök, s hogy ezek követni fogják-e a poszt-washingtoni konszenzus elveit? Találgatni sem tudunk. Előfordulhat ugyanis (mint eddig is történt), hogy a Világbank humánus vagy demokratizáló törekvései épp az adott kormányok ellenállásán vagy rövidlátásán buknak meg. Az is lehetséges, hogy a kölcsönök (mint a két legutóbbi) nem alapvetően fontos célok miatt növelik az eladósodást. *Azt kívánatosnak tartanánk, ha a Világbank a mindenkori gazdasági célok mellett világosabbá tenné, hogy nem csak szavakban köteleződik el a szociális jogok, a politikai szabadságjogok vagy a demokratikusabb intézmény szerveződés mellett.*

A továbbiakban összefoglaljuk az egyes részterületekre vonatkozó vizsgálódások eredményeit, illetve következtetéseit.

### *Az ártámogatások leépítése*

#### *A Világbank álláspontja*

A piacgazdaságra való áttérés egyik központi, időben is előre sorolt lépése volt az árliberalizáció. Nemcsak a központi árszabályozást kellett megszüntetni, de át kellett alakítani a pénzügyi támogatások és elvonások rendszerét is, le kellett építeni a korábban széles körben alkalmazott termelői és fogyasztói ártámogatásokat. Ezeket a követelményeket a magyar gazdasági reformerek viszonylag korán megfogalmazták, és az 1968. évi gazdasági reformtól kezdve történtek kisebb-nagyobb lépések.

A magyar és világbanki közelítés között tehát jelentős elvi különbség nem volt. A gyakorlatban a szerződések pontos arányokat és határidőket szabtak, ezek betartását szigorúan mérték, az árliberalizálás és a támogatáscsökkentés mértéke fontos teljesítési feltételek lettek. A támogatásleépítés szorosan kapcsolódott az államháztartási egyensúly biztosításához. Ezért a feltételek között szerepel, hogy a fogyasztói árak leépítésénél semmilyen, vagy csak minimális kompenzáció adható.

#### *A támogatások leépítésének folyamata*

A termék-, illetve szolgáltatási listában sűrűn voltak változások, nagyjában-egészben azonban az ártámogatási politika három szakaszát különböztethetjük meg: 1988 előtt széles körű és a gyorsuló inflációval bővülő lista volt érvényben. 1989-1991 között fokozatosan szűkült a lista; míg 1992 óta már csak a személyszállításon belüli egyes szolgáltatások kapnak támogatást (*II.5.5. táblázat*).

Az importtámogatás, amely a KGST-forgalommal függött össze, megszűnt, és a fogyasztói árkiegészítések a GDP 1987. évi 7 százalékaról 1997-re 0,6 százalékra csökkentek, a termelési támogatások azonban egészében nem szűntek meg, csak más formát öltöttek. A költségvetés más tételeiben vagy közvetetten (például alapítványok támogatása címén) voltak, illetve vannak terméktámogatások: tankönyvekre, kollégiumi ellátásra, gyógyszerárakra, gyógyászati segédeszközökre stb. Emellett más állami támogatások szerepe nőtt, így felerősödött a termékadók, az áfa, a vámok, a fogyasztási adó, a beruházási, valamint a (közvetlen és közvetett) exporttámogatások szerepe, továbbá megjelent az energiaiparban a kalkulációkban felszámítható 8 százalékos, államilag biztosított nyereség.

### II.5.5. táblázat. Fogyasztói árkiegészítés a GDP százalékában, 1987–1997

Év	Fogyasztói árkiegészítés a GDP %-ában	Év	Fogyasztói árkiegészítés a GDP %-ában
1987	7,0	1992	0,7
1988	5,6	1993	0,6
1989	5,6	1994	0,6
1990	3,7	1995	0,6
1991*	2,1	1996	0,7
1991*	1,7	1997	0,6

\* A számítási módszerek változása miatt az 1991 előtti és utáni adatok nem teljesen összehasonlíthatók. Az áttérés miatt két 1991-re vonatkozó adat van.

A sorozatos, sok száz milliárdot felemésztő bankkonszolidációk ugyancsak termelési támogatásnak tekintendők. Mivel ez utóbbiak éppen úgy beépülnek az árakba, mint az ártámogatások, *a pénzügyi elvonások és támogatások arányokat befolyásoló szerepe nem szűnt meg. A széles körben alkalmazott pénzügyi eszközök hatásáról azonban nem készülnek sem összefüggő elszámolások, sem hatásvizsgálatok*, holott lényegesen befolyásolják a gazdaság fejlődését.

Az *állami szerepvállalás* a gazdaságban nem csökkent, csak a szerkezete változott, s nem feltétlenül jó irányba. Az előbbieken említett, valószínűleg túlzott támogatások mellett nem jut elégséges állami forrás az infrastrukturális beruházásokra, kutatásra és fejlesztésre, vagy épp környezetvédelemre. *Minthogy az állami szerepvállalás – a várakozásoknak megfelelően – a gazdasági szférában egészében nem csökkent, a figyelem az állami szerepvállalás nem gazdasági területeken való korlátozása felé fordult.* Itt azután a jóléti kiadások aránya a gazdaságra fordított kiadásoknál nagyobb arányban csökkent (lásd a II.5.1. táblázatot a 196. oldalon).

Az árrendszer átalakításának egyik fontos tényezője volt a fogyasztói ártámogatások leépítése. Az átalakulás azonban a gazdasági és társadalmi összefüggések mellőzésével ment végbe, és lényegében hibás körben mozgott. Az ártámogatások leépítése és a pénzügyi elvonások megemlése a külpiazi nyitással egy időben beszűkítette a belső piacot, elmélyítette a rendszerváltás következtében előállt gazdasági visszaesést. 1997-1998-ban a gazdaság megindult felfelé, de a többletből egyelőre igen kevés jutott az áremelések kompenzálására a lakosság alacsonyabb jövedelmű tömegei számára. A vesztes rétegeket nem kompenzálja az infláció lefékezése sem, mert épp az ő esetükben nem növekszik a reáljövedelem. Széles rétegek nagyfokú elszegényedését lehetetlen szociálpolitikával ellensúlyozni. Még arra sem sikerült általánosan alkalmazható megoldást találni 2000 elejéig, hogy hogyan lehet több százezer család lakásrezsi-hátralékát kezelni vagy családok kilakoltatását megakadályozni. A víz elzárása vagy súlyos korlátozása is ellentétes az európai kultúra normáival. A tömegközlekedés, főként a helyközi közlekedés aránytalan drágulása ma már tömegesen gátolja a munkavállalást is, a tanulást is – ha a munka vagy az iskola nem helyben van.<sup>90</sup> Mindez hosszabb távon az elmaradt közkiadásokat jóval felülmúló gazdasági

<sup>90</sup> Egy 20 kilométerre lévő településre az autóbusrészlet 1999-ben havi 16 ezer forint – az ápolónők nettó keresete 25 ezer forint, a segédmunkásoké kevesebb. A munkáltatók általában helyben is találnak munkaerőt, a közlekedési költségek fedezését nem vállalják. Az aránytalanul költséges (helyközi) tömegközlekedés a vidékiek munkakeresésének és

károkkal is jár.

Az egymást követő kormányzatok és a Világbank (a SAL 2 szerződésben az energiaár-emelés kapcsán egyértelműen is megfogalmazott) álláspontja mindvégig az volt, hogy az ártámogatás-leépítéseket az inflációs veszély miatt nem szabad ellentételezni. Azt feltételezték, hogy a családok majd „kigazdálkodják” a többletet, ha rákényszerülnek. Ez a feltételezés a kis jövedelműek (kis keresetűek, munkanélküliek, többgyerekesek, kisnyugdíjasok) helyzetének, illetve a többletterhek súlyának (amilyen például a távfűtésé) a teljes félreismerésén alapul.

Az ártámogatások leépítésének hazai folyamatából levonható fő tanulság az, hogy *az ártámogatások leépítése, illetve kormányzati eszközök közüli kiiktatása nem emelhető egyoldalúan gazdaságpolitikai cél rangjára*. Ha mégis ilyen prioritássá válik, akkor súlyos, tartós kihatású szociális következményei vannak.

## *Egészségügy és táppénzreform*

### **Az egészségügy reformja**

#### *Világbanki nézetek*

A rendszerváltás társadalmi, gazdasági átalakulásának kormányzati és világbanki forgatókönyveiben az egészségügy működőképes, ám bonyolult építményét kevés azonnali, sürgős kihívás érte. A SAL-szerződésekben egyértelmű feltételek az egészségügy reformjával kapcsolatban nem fogalmazódtak meg, kivéve néhány határozott megjegyzést a radikális reform szükségességéről. Az első kritikák 1993 körül hangzottak el az ösztönzők és a költségérzékenység hiánya miatt. Emellett akkor még hangot kapott a kórházi ellátás rossz színvonala, illetve az is, hogy egészségben *nem magas* az egészségügyi kiadások nemzeti termékhez viszonyított aránya.

Az 1995. évi országtanulmány azonban már csökkentendőnek tartja ezt az arányt, jóllehet a reálérték folyamatosan süllyedt. Másként, a kezdetektől fogva többféle, változó tartalmú világbanki reformelképzelés létezett.

A domináns világbanki és hazai liberális vélemény szerint a piaci és kormányzati kudarcok megsokszorozódnak ott, ahol az egészségügyi ellátás a társadalombiztosítási rendszeren keresztül finanszírozzák, az állam extenzív szolgáltatói, garanciális részvételével. Ez a rendszer – úgymond – költségérzékenység hiányában növeli a keresletet, emeli a szolgáltatások árát, valamint arra ösztönzi a betegeket, hogy kevéssé törődjenek egészségükkel. Hasonló érveléssel támasztják alá az önrészvállalási formák, a közvetlen térítések szükségességét. E nézetek szerint *az állami részvételt kizárólag a közjavak biztosítása, a szegények ellátása és a piaci kudarcok korrigálása indokolhatja*. A magyar politikában ezen egyre uralkodóbb irányzat kizárólag olyan „alapsomag” biztosítását tartja az állam feladatának, amely a nagy költséghatékonyságú közegészségügyi, preventív feladatok ellátását, valamint minimális szinten a gyógyító, elsősorban a sürgősségi ellátás fenntartását tartalmazza.

Az államnak a piaci kudarcokból következő szerepe (a neoliberais felfogás szerint) csak a piacok szabályozására vonatkozik. Ilyen feladatok a verseny biztosítása, a választás elősegítése, a biztosítottak közötti különbségtétel megtiltása, az általános működési feltételek kidolgozása és szabályozása. „Az állami beavatkozás és a piaci erők gondos társításának” jelszava tehát az egészségügyi szektor társadalmi szerződésének újraírását jelenti.

A Világbank egészségügyi stratégiájának központi szervezőeleme a *költséghatékonyság*. Ez akkor is igaz, ha három jelszava: a költséghatékonyság, a hozzáférés és a minőség. Konkrét példa rá, hogy prioritásként megjelenik az egészségügyi ellátásokhoz való univerzális hozzáférés követelménye, de ez csak annyiban realizálható, amennyiben nem sérti a

---

munkavállalásának egyik fontos gátja.



fenntarthatóság, a gazdasági teljesítőképesség, a munkaerőpiac nehezen átlátható érdekeit. Ezek pedig e nézet szerint akkor nem sérülnek, ha csupán egy „alapsomagot” biztosít az állam.

*A gazdasági szemüvegen keresztül a Világbank az egészségre nem mint értékre, hanem elsősorban mint egyéni felelősségre tekint.* Ennek a meggyőződésnek jelentős magyar közgazdasági és politikai támogatottsága van, illetve a biztosítótársaságok érdekeit is szolgálja, amelyek érdeklődése erős és növekvő.

#### *Kérdőjelek a liberalizálás körül*

Nagyon kérdéses, hogy mennyire indokolt a rendszerváltó országokban ez a szemlélet és gyakorlat. Az általános egészségi állapot drasztikus romlása, a jövedelmi helyzet erős differenciálódása, az állam gyenge ellenőrző szerepe, a piacok zabolázatlan működése, a piaci kudarcok tömkelege sokkal inkább a kollektív struktúrákat s azok belső reformját indokolják, mint a piaci erők, az egyéni felelősség köré épített individualizált rendszert. A közép-kelet-európai országok esetében az indokolt állami beavatkozás bizonyosan nem redukálható olyan alapsomagra, melynek határait a költséghatékonyság jelöli ki. Egyfelől azért nem, mert a költséghatékonyság nem lehet kizárólagos szervezőeleme egy társadalmi struktúrának, másfelől mert nem vizsgálták, hogy milyen tartalékok rejlenek a jelenlegi struktúrában, s hogy milyen gazdasági, társadalmi következményeket vonna maga után az állam visszavonulása e területről.

A társadalompolitikai aggodalmakon túl azonban *gazdasági indokok* is szólnak az új rendszer ellen:

- *ami a finanszírozást illeti, az aggregált egészségügyi kiadások – azonos minőségű ellátást feltételezve – minden finanszírozási struktúrában hasonló nagyságrendűek.* A betegek, így a kezelések száma nem csökken, mindössze annyi történik, hogy más pénztárcából valósul meg a kifizetés. *Megtakarításról tehát magánosítás esetén nem beszélhetünk.* A közvetlenül piacosító elképzelés csupán közelebb hozza az egyéni igénybevételt és annak közvetlen költségét abban a reményben, hogy minden szereplő költségtudatossága növekszik. Mindez olyan új társadalmi szerződést jelent, amely szerint az alapsomagon felüli szolgáltatásra való jog a jövedelemtől függ;

- *a finanszírozás megosztása az állam, az egyén és a magánbiztosító között költséges, bonyolult, és technikailag, az alapvető információk hiányában szinte lehetetlen.* A cseh egészségügyi reform példája azt mutatja, hogy a több-biztosítós modell bevezetésével a rendszer nemcsak hogy átláthatatlanná vált, pénzügyileg fél év alatt összeomlott, miután a kasszák teljesen kiürültek. A rendszer adminisztrációs költsége nagyon jelentős, s az elszámolások alapját képező adatszolgáltatás kiépítése idő- és pénzigényes.

A tisztázatlan elvi kérdések ellenére az egészségügy reformja évek óta tart – de *eredményei csekélyek.* Okai többek közt a következők:

- *az egészségpolitika politikaalakítási kapacitásainak (szakértők, módszertan, döntéshozatali metódusok stb.) gyengesége.* Az egészségpolitika kialakításában is, napi tevékenységében is jelentős a minisztérium szerepe. A minisztériumi apparátust azonban a politikaalakítási tevékenységében nem támogatja szakértői háttérintézmény, akadozik a szervezet együttműködése a többi szereplővel (az egészségbiztosítóval, a helyi önkormányzatokkal, a professzionális szervezetekkel), sőt nem ritkán a minisztériumon belül sincsenek összeegyeztetve a működő programok. Az egészségpolitikai kapacitások hiányosságai vezetnek részben oda, hogy az összetett szemléletű szabályozás helyett inkább ad hoc jellegű, részleges problémákat megcélzó, a célokat és eszközöket összemosó intézkedések születnek;

- *az egészségpolitika politikai érdekérvényesítési képessége gyenge.* Bár, kivétel nélkül minden kormányzat kiemelt területnek hirdette meg az egészségügyet, a valóságban a

Pénzügyminisztérium szerepe politikailag súlyosabb lett a szakmai érdekeknél. Az átalakítás során a forráskivonás jelentős volt: az egészségügyre fordított költségvetési források reálértéke 1991 óta is legalább 15-20 százalékkal csökkent, és a GDP-n belüli arány további süllyedését vetítik előre a költségvetési előirányzatok az 1991-es 5,5 százalékról máig 4,3 százalékra, s 2002-ig 4,2 százalékra (lásd a II.5.3. táblázatot a 197. oldalon);

- gyakran az áldozatvállalás „kollektív” formáinak jegyében kerültek bevezetésre szakmailag indokolatlan lépések (az 1995-ös stabilizációs csomag keretében az önrészvállalási formák bevezetése a fogászati ellátás és a mentőszállítás terén, vagy 1996-ban az államháztartási reform második hullámában a kórházi ágyszámok csökkentése). Míg azonban az egészségpolitika politikai érdekérvényesítése a kormány felé gyenge, s a civil társadalom még nem képes kellő szakszerűséggel és erővel védeni saját érdekeit, addig az egészségügyi lobbik komolyan képesek befolyásolni az aktuális egészségpolitikát – nem mindig a megfelelő irányba;

- *a közkiadások lefaragása és a forráskivonás a stratégiai és szakmai szempontok ellenében hatottak.* Az egészségügyi ellátás átalakítása idő-és pénzigényes folyamat. A forráskivonás nagymértékben nehezítette és lassította a reformfolyamatokat;

- a gazdasági szükségszerűségek és kényszerek közepette *a betegellátás minősége fel sem került a politika napirendjére.* A teljesítményfinanszírozás következtében kialakuló „merkantil epidemiológia” sem kutatás, sem egészségpolitikai vita tárgyát nem képezte.

Az egészségügyi reform hiányosságai, a rendszer ellentmondásai és a működés nehézségei mind-mind lecsurognak a rendszer legalsó szintjére, s kumuláltan jelentkezik a betegeknek. A gyógyszerpiac liberalizálása, a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásának csökkentése, a hálapénzek, a kórházak eladósodásából fakadó kényszerű megtakarítások a betegeket közvetlenül érintik. A belső, rendszert védő mechanizmusok és érdekek, valamint maga a bonyolult rendszer azonban megnehezítik annak konkrét feltárását, hogy a betegek érdeke és ellátása hol és mikor sérül.

A forráskivonások és ellentmondások ellenére az egészségügyi ellátás eddig megőrizte a működőképességét, az univerzális hozzáférést szinte mindenki számára biztosította. Egyelőre valamennyire megőrizte azt az integratív szerepét is, amely a fizikai és társadalmi életesélyek javításában oly fontos lenne. Hogy a rohamosan romló és bizonytalan helyzetben „mégis folytatódhatott a betegek gyógyítása, ez az orvosi és ápolói kar hivatástudatát dicséri, akik saját felelősségükkel, emberségükkel és munkájuk intenzitásával hidalták át – ahol tudták és ahogy tudták – az egészségügy szervezeti megrendülését” (Losonczy, 1998, 182. o.). Ez a fenntartóerő azonban a végtelenségig nem működhet.

Az egészségügy további reformját a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és az Európai Unió egyaránt sürgeti. Az azonban egyáltalán nem világos, hogy mi a javasolt további reform célja. Pontosabban: a Világbank (olykor ellentmondásos) törekvései kaptak nyilvánosságot, ám az Európai Unió reformjavaslatai nem ismeretesek. Amennyire tudható, az unióban sehol nincs napirenden az egészségügy radikális magánosítása, sőt az országok többségében mind nagyobb hangsúlyt kap e területen a közfelelősség. Amennyiben tehát Magyarország (és a régió országai általában) az egészségügy privatizálásának útjára lép, ez – a szubszidiaritás elve miatt – alkalmasint nem ütközik az unió rosszállásába, tényszerűen azonban Magyarország távolodik az unió intézményrendszerétől.

A SAPRI-munkálatokban részt vevő civil szerveződések szerint az egészségügy esetében csak arról érdemes vitatkozni, hogy a lakosság jobb egészségi állapota hogyan biztosítható. A nemzetközi tapasztalatok szerint ebben egy közös (járulékából és/vagy adókból) finanszírozott, állampolgári alapon elérhető, a lehető legmagasabb színvonalú ellátás a leghatékonyabb, s a versengő biztosítókkal működő piacosság nagy valószínűséggel nem hatékony. Ugyanakkor az ellátás magánosítása mellett a finanszírozás részleges, de jelentős privatizálásának, illetve a magánbiztosítók versenyének „reformtervei” nem kerültek le a politika napirendről, sőt, e

tervek egyre erősebben körvonalazódnak.

Az egészségügy integratív és nem piaci reformjának gondolata is kapott újabban némi megerősítést. Az OECD ajánlása, számos magyar szakértő és néhány politikus, valamint a Világbank egy kis szakértői csoportja a jelentős mértékű közfinanszírozás fenntartása mellett érvelnek. A Világbank többször javasolta, hogy az egészségügyi járulékok fizetését ne terhelje az állam ilyen mértékben a munkáltatói-munkavállalói szférára, hanem a közadók is kapjanak szerepet. (Ez a javaslat eddig nem talált meghallgatásra.) A közfelelősségű finanszírozás nem zár ki sem jelentős tulajdonosi változtatásokat, sem lényeges szervezeti átalakításokat. Azt azonban feltételezi, hogy a mainál erősebbé válnak az ellenőrzés, elsősorban a társadalmi ellenőrzés intézményei, illetve hogy az önkéntes biztosítás nem helyettesítőként, hanem csak kiegészítőként lép be a rendszerbe.

Az adott erőviszonyok mellett sajnos lehetséges, hogy a közös biztosítás szándékoltan lerontott színvonala, hitelének lejáratása, illetve a magánbiztosítók jól szervezett érdekei olyan folyamatokat indítottak el, amelyek miatt a közös felelősségű, színvonalas és integratív egészségügyi ellátás már kiszorult a reális alternatívák köréből.

### **A táppénzreform**

A táppénzellátás alapjait a rendszerváltás jelentősen átalakította. A korábbi ellátórendszerben a teljes foglalkoztatás és a kapun belüli munkanélküliség mellett könnyebb volt táppénzt igénybe venni, s a hatóságok – egyes szigorhullámoktól eltekintve – elnézőbbek voltak. A táppénz egyfajta meghosszabbított fizetett szabadságként is funkcionált. A rendszerváltozás után ez a fajta elnéző magatartás lehetetlenné vált – pazarló is volt, s nem is fért össze piaci szabályokkal.

#### *A Világbank álláspontja*

A Világbank szinte az első időtől kezdve komoly harcot indított a laza táppénzfejelem és a magas költségek ellen. A második szerkezetátalakítási kölcsön (SAL 2) teljesítési feltételeként előírta a táppénzrendszer olyan átalakítását, hogy a munkáltató finanszírozzon legalább három hetet. A kölcsön harmadik részletét részben a táppénz-finanszírozás átalakításának elmaradása miatt nem hívhattuk le. Ettől fogva a kölcsönszerződések kifejezetten nem foglalkoznak a táppénzzel.

#### *A táppénzrendszer „reformja”*

A gyakorlatban 1989 óta a táppénzellátások szabályozása jelentősen átalakult. 1995-ig az állami szerepvállalás még keveset változott. A táppénzellátások fokozatosan szűkültek a táppénzalap csökkentésével, a jogosultsági feltételek szigorításával, a táppénzfizetés időtartamának maximálásával, valamint a jövedelemhelyettesítési ráta csökkentésével. Az intézkedések azonban nem érték el a kívánt hatást: a táppénz az Egészségbiztosítási Alap jelentős és növekvő tétele lett.

1995-ben a stabilizációs csomag a táppénzellátásokban drasztikus változásokat irányzott elő. A munkavállalókat naptári évenként 25 munkanap betegszabadság illetve volna meg, amelynek első öt napjára díjazás nem járt volna. Ezt a javaslatot az Alkotmánybíróság elutasította, s végül 15 nap lett a munkáltatóra terhelte távolléti díj hossza. 1996-ban a munkáltatókra terhelődött ezen felül a bruttó táppénz egyharmadának megfizetése is. A reformok következménye a táppénzkiadások és a táppénzen lévők számának gyors csökkenése (715.6. táblázat).

II.5.6. táblázat. A táppénzre vonatkozó néhány adat alakulása

Megnevezés	1990	1992	1994	1996	1998
A társadalombiztosítás táppénzkiadásai					
• millió Ft	24 319	28 912	40 833	32 977	38 738
• változás, 1990 = 100%	100	119	168	136	159
reálértékben	100	72	69	44	35
A táppénzre jogosultak száma, ezer fő	4540	3542	3899	3720	3530
Táppénzt igénybe vevők a munkavállalók %-ában	6,0	5,4	5,2	3,3	3,2
<b>Forrás:</b> az adott évi Magyar statisztikai évkönyv (KSH), az Országos Egészségbiztosítási Pénztár adatai, saját számítások.					

Az adatok szerint tehát a táppénzkiadások reálértéke drasztikusan csökkent, 1990-95 között 30 százalékkal, 1998-ig 65 százalékkal. Felére csökkent továbbá a keresők közül táppénzen lévő aránya. Ez a mérték sokkal nagyobb annál, mint amit a lakosság egészségi állapota vagy a visszaélések (amelyek becslések szerint 10 százalékot sem érnek el) indokolnának. Az egy jogosultra számított táppénzes napok száma a felére csökkent, az európai átlagnak tekintett 18 helyett 1990 körül 22 volt, 1998-ban pedig 11,8 – azaz nemzetközileg is roppant alacsony. A tényleges táppénzes esetek hossza viszont 21-ről 30 napra nőtt – azaz a betegségek súlyosbodtak. Eközben a táppénzen lévők helyzete igen sokat romlott: egy táppénzes napra 1998-ban reálértékben 30 százalékkal kaptak kevesebbet a betegek, túl azon, hogy vannak meg nem fizetett napok.

A táppénzrendszer átalakításának társadalmi hatásai a következőkben foglalhatók össze:

- *egyértelműen rossz irányba befolyásolja a lakosság egészségmagatartását, gazdasági ösztönzők és kényszerek alá helyezi az egészség értékét.* A munkaadókra terhelt táppénzkiadások arra ösztönzik a munkavállalókat, hogy állásuk megtartása érdekében betegségüket munka mellett „lábön hordják ki”, illetve maguk gyógyítsák. A szorongás a betegségek letagadására, a lábadozás lerövidítésére ösztönöz. Mindez növeli a betegségbe való visszaesés valószínűségét. A súlyosabb állapotot azután alkalmasint hosszabban és az egészségügy számára drágábban kell kezelni, vagy – Magyarországon sajnos ez gyakori eset – a beteg idő előtti halála a takarékoság ára. A 2000 elején megismert elképzelések szerint tovább szigorodna a családorvosok táppénzre vevési gyakorlatának ellenőrzése;

- *a táppénzköltség zömének munkáltatókra hárítása rontja és elbizonytalaníthatja egyes rétegek munkaerő-piaci helyzetét, ösztönöz a betegeskedő vagy nagyobb egészségügyi kockázatú munkavállalók diszkriminációjára.* Individualizálja a munkavállalók és munkaadók kapcsolatát, újabb dimenziójában erősíti meg a munkavállalók kiszolgáltatottságát;

- *az állam drasztikus és egyoldalú visszavonulása az állampolgárok szociális biztonságát tovább gyengíti.* A táppénz-finanszírozás változása krónikus betegség esetén a társadalom szinte minden rétegében egzisztenciavesztést jelenthet, ám az alacsony jövedelműeknél már egy-egy futó betegség is veszélyeztetheti a megélhetést. A jövedelemcsökkenés ugyanis a kiadások növekedésével jár együtt (például a felmerülő gyógyszerkiadások miatt). „A »betegek« társadalmi integráltságának megőrzése nem kevésbé fontos feladat ... a társadalomban olyan tendenciák vannak kialakulófélben, amelyek során a betegek élethelyzete egyre inkább a kiszolgáltatottság, biztonságvesztés, »társadalom alattiság«

irányába mozdul el. Az egészség egyre erőteljesebben a »társadalmi tagság« előfeltételévé vált” (Tardos, 1993).

## Oktatás

### *A Világbank szerepe*

A Világbank főként indirekt módon, különböző kritikai vélemények megfogalmazásával hatott az oktatásra. Ezek egy része (mint arra még visszatérünk) az oktatás rossz hatékonyságával, költségességével, illetve szemléleti elmaradottságával foglalkozott – sok esetben jogosan.

A Világbank viszonylag kisebb szerepet vállalt a magyar oktatási reform kidolgozásában, mint számos más területen, és főként politikai okokból nem foglalkozott a közoktatással. Általános követelményként leginkább az fogalmazódott meg, hogy az oktatásra fordított költségvetési kiadások ne növekedjenek, illetve ha lehet, csökkenjenek.

Konkréten két kisebb kölcsön szolgált oktatási célt. Az első kölcsönszerződést (*az emberi erőforrások fejlesztésével kapcsolatos kölcsön*) 1991-ben írták alá. Ennek mérlege igen pozitív: hozzájárult a munkaerő-piaci szervezet kiépüléséhez, és a felnőttképzés, illetve – átképzés fejlesztéséhez. A második, 1998-ban aláírt szerződés (*a felsőoktatási reformprogramot szolgáló kölcsön*) a korszerű felsőoktatás technikai, szervezeti és tartalmi feltételeinek megteremtését, javítását kívánta szolgálni – néhány biztosan pozitív, és néhány vitatható elemmel.

Az oktatás társadalmi beágyazottsága a reform egészében is, a Világbank javaslataiban is hátrébb szorult, mint a gazdaság igényei, illetve hatékonysági-megtakarítási szempontok. A Világbank problematikájából gyakorlatilag hiányzik az oktatás egyik központi társadalmi kérdése, a mindig meglévő esélyegyenlőtlenségek meredek növekedése, illetve a hátrányban lévő csoportok – mindenekelőtt a romák – helyzete iránti érdeklődés.

### *Az oktatás átalakulása*

A kilencvenes évtizedben a politikai rendszerrel és a gazdasággal párhuzamosan megindult az oktatásügy mélyreható átalakulása is. A változások a modernizáció, az Európához felzárkózás, a piactudomány követelményeihez igazodás, a választási szabadság, a színvonal-emelés, valamint a „költségvetési egyensúly” kulcsszavak köré rendeződtek.

Noha a reformok vezérlő gondolata világos volt, a megvalósítás módját, az előtérbe kerülő konkrét célokat a környezeti feltételek is, a kialakult érdekstruktúrák is erőteljesen befolyásolják. A változások egy része kényszerű alkalmazkodás volt gazdasági és demográfiai kihívásokra (forráscsökkenés, gyermekszám-csökkenés). Egyes területeken hazai szakmai és politikai érdekcsoportok voltak meghatározóak (például a NAT számos kérdésében, az egyházak közoktatáson belüli szerepében). Bizonyos területeken – a munkaerőpiac szervezete, képzési rendszere, illetve a felsőoktatás átalakítása – számottevő volt a Világbank szerepe és hatása. Másutt az Európai Unió hatása volt jelentős (szakmai programok hátrányos helyzetű csoportok vagy térségek számára, „demokráciára” felkészülés, toleranciára nevelés).

A közoktatást is, az oktatás egészét is mélyen befolyásolták az évtized eleje óta az állam szerepvállalására vonatkozó új álláspontok. Az oktatás finanszírozásában, irányításában s a szolgáltatások nyújtásában a központi állam szerepe csökkent, a helyi államé, azaz az önkormányzatoké nőtt. Az önkormányzati decentralizálással kialakult az oktatás iránti helyi felelősség. Az évtized végére az iskolák többségükben valóban helyivé váltak, ennek számos előnyével (például azzal, hogy az iskola elkezdhetett integráló szerepet betölteni a falu életében) és hátrányával (a szegényebb településeken mind nehezebb az óvoda vagy iskola fenntartása).

Az oktatás többszektörű lett: minden oktatási szinten megjelentek az egyházi, az alapítványi és a magánintézmények. Az egyházi oktatás terjedése olykor politikai színezetet

kapott, illetve egyes településeken, ahol nem tudták biztosítani a szülőknek a törvényben előírt választási lehetőséget, konfliktusok léptek fel. A többszektörű iskolarendszer növeli a szülők választási szabadságát, de ugyancsak okozhat feszültségeket. Az alapítványi és magániskolák gyakran szegmentálják a rendszert, illetve növelik az esélyek egyenlőtlenségét, bár igaz, hogy a fizető szektor csak lassan nő, s hogy a közös rendszeren belül is vannak, miként mindig is voltak, szegregáló tendenciák.

Az oktatás közfinanszírozásának változása és többszektörűvé válása együtt sem magyarázzák teljesen azt, hogy miért emelkedtek aránytalanul a családok iskoláztatási terhei. Ehhez ismét figyelembe kell venni a családokat legközvetlenebbül érintő árak aránytalan emelkedését, az étkeztetés vagy más iskolai (oktatási) szolgáltatások drágulását, a színvonalas és piacképes szakképzés költségeinek rendkívül erős növekedését.

Az évtizedben az oktatást nehéz feladatok elé állították a demográfiai változások: a második demográfiai hullám az időszak elején tetőzött az általános iskolák felső tagozataiban, majd elérte a középiskolákat, az évtized végére pedig a felsőoktatást. Az óvodákban és az alapfokú oktatásban a gyermekek száma gyorsabban csökkent, mint a pedagógusoké. Ezért túl kedvezően alakult a pedagógusgyerek (tanuló) arány. A középiskolákban a tanulólétszám erősen nőtt, de a tanárok számának emelkedése ezt az ütemet valamelyest meghaladta. Nemzetközi mércével mérve így az általános és középiskolákban egyaránt alacsony lett a pedagógusok terhelése.

Az iskolák – a szükségszerű tehetetlenség miatt is, a helyi érdekek miatt is, alkalmasint a gyerekek és szülők érdekei miatt is – lassan alkalmazkodnak az új helyzethez. Az „alacsony hatékonyságú” közoktatás a nemzetközi bírálatok (Világbank, OECD) fő célpontjává vált. Az osztály- és iskola-összevonások, amelyeket nem ritkán az ingatlanértékesítés érdekei jobban motiválnak, mint az oktatás minőségének javítása, valamint a pedagógusok elbocsátása (amely miatt kialakult a pedagógus-munkanélküliség) lassan javítja a formális mutatókat. Eközben azonban új feszültségek keletkeznek és értékek mennek veszendőbe. Az újabban megismert író példa azt mutatja, hogy a jó pedagógus-gyerek arány hosszú távon kifizetődő oktatási előnnyé formálható. Egyelőre nehéz megítélni, hogy hosszú távon mindez hogyan fogja befolyásolni a közoktatás minőségét.

Az egyetemeken és a főiskolákon 1990 óta – részben a Világbank és az Európai Unió tanácsait is követve – a hallgatók létszáma több mint kétszeresre emelkedett. Így – noha a nagy elbocsátások után ismét emelkedik az oktatói létszám – jelentősen nőtt az oktatók terhelése, a főállású oktatókra jutó hallgatók száma. Ugyanakkor a jövő szempontjából is, a csatlakozás szempontjából is egyértelmű pozitívum a hallgatói létszám emelkedése, amelyet a Világbank *emberi erőforrások fejlesztésével kapcsolatos kölcsöne* (1991), s kisebb mértékben a *felsőoktatási reformprogramot szolgáló kölcsöne* (1998) is támogatott.

Az átalakulás nehézségeit fokozta a gazdasági teljesítménnyel csak részben indokolható központi forráscsökkentés. Az oktatásra fordított kiadások reálértéke folyamatosan csökkent, vagy épp zuhant, 1998-ban egyharmadával volt kisebb, mint 1990-ben. A csökkenés különösen az alap- és a középfokú oktatást sújtotta. Az átlagos 30 százalékos körüli csökkenés ezen a területen a 40-50 százalékos is elérte. A felsőoktatásban a hallgatói létszám több mint kétszeresre emelkedése mellett a költségvetési ráfordítás GDP-n belüli aránya valamelyest nőtt, de reálértéke 1999-ig nem változott (*II.5.7. táblázat*).

II.5.7. táblázat. **A költségvetés oktatási kiadásai a GDP százalékában, 1991–2002**

Kiadás	1991	1993	1995	1998	1999*	2000**	2002***
Összes jóléti kiadás	38,2	37,1	31,2	28,1	27,0	27,5	25,8
<b>Ebből oktatás összesen</b>	5,6	5,7	5,2	4,8	4,4	4,8	4,5
• Iskolai előkészítés, alapfokú oktatás	2,7	2,6	1,9	1,5	1,5	1,5	1,4
• Középfokú oktatás	1,1	1,1	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4
• Felsőfokú oktatás	1,2	1,1	1,5	1,5	1,4	1,6	1,5
* Módosított előirányzat; ** törvényjavaslat; *** prognózis.							
<b>Forrás:</b> Pénzügyminisztérium, ÁHIR-adatbázis, konszolidált adatok.							

A restriktio legfőbb kárvallottjai a pedagógusok, a kiegészítő forrásokat mozgósítani nem tudó iskolák, és általában a romló vagy nehezen korszerűsödő oktatási infrastruktúra. Mára a pedagógusok rendkívül rossz kereseti viszonyai váltak a fejlesztés egyik jelentős akadályává.

II.5.8. táblázat. **Összes szellemi foglalkozású alkalmazásban álló nettó keresete, 1998**

Megnevezés	Havi nettó átlagkereset	
	Ft	Ha a nemzetgazdaság összesen = 100%
<b>Nemzetgazdaság</b>		
Összesen	58 072	100
• Versenyszféra	66 587	115
• Költségvetés	49 435	85
<b>Túlnyomórészt költségvetésen belül</b>		
• Közigazgatás, védelem, tb	61 934	107
• <b>Oktatás</b>	<b>44 542</b>	<b>76</b>
• Egészségügy, szociális ellátás	40 776	70
<b>Forrás:</b> KSH, 1999, 23. o.		

II.5.9. táblázat. **Az egyetemi és a főiskolai végzettségűek havi bruttó átlagkeresete, 1994 és 1998**

Megnevezés	Havi összeg, Ft			Változás, 1994 = 100%	
	1994	1998	1998 1994. évi áron	Reál- kereset	Egyetemet végzettek
<b>Nem pedagógusok</b>					
Egyetemi végzettségűek	72 184	152 154	71 100	98	100
Főiskolai végzettségűek	51 460	93 800	43 830	83	61
<b>Pedagógusok</b>					
Egyetemi és főiskolai tanárok	48 611	85 641	40 020	82	56
Középiskolai tanárok	44 057	75 196	35 100	80	49
Általános iskolai tanárok, tanítók	36 295	62 419	29 170	80	41
Óvónők	30 044	51 414	24 030	80	34
<b>Forrás:</b> saját számítások a Munkaügyi Adattár (OMMK) adatai alapján.					

Az oktatás központi személye a pedagógus – s ezt a fontosságot a nyugati országokban a fizetésük is valamennyire jelzi. Az OECD-adatok szerint a tanári fizetések *valamennyi* nyugat-európai országban, azaz a szegény országokban is (Görögország, Törökország), az egy főre számított GDP-nél magasabbak, annak mintegy 1,1-1,7-szeresét teszik ki.

Magyarországon az általános iskolai tanárok fizetése az egy főre jutó GDP 68 százalékát, a középiskolai tanárok 72 százalékát érték el 1993-ban. A helyzet azóta romlott, hiszen a GDP nőtt, a pedagógusfizetések reálértéke viszont csökkent. Bármilyen hazai összehasonlítást végezzünk, a pedagógusok anyagi helyzete – és megbecsülése – rossz. A népgazdaságon belül – csak a szellemi foglalkozásúak körén belül – egyetlen ennél rosszabb helyzetű ágazat van – az egészségügyi és szociális ágazat (II.5.8. táblázat).

Az oktatásban dolgozók keresete ráadásul – az eleve alacsony szint ellenére – az időszak egésze alatt tovább romlott (II.5.9. táblázat). 1998-ban az oktatásban foglalkoztatottak nettó keresete reálértékben jó 20 százalékkal volt alacsonyabb, mint öt évvel korábban, és többet romlott, mint az összes egyetemi végzettségűé. Jelenleg a felsőfokú végzettségű oktatók feleannyit sem keresnek, mint azok, akik hasonló végzettséggel jobb pályát találtak maguknak. Ezek a lemaradások nehezen lesznek behozhatók.

#### *Társadalmi következmények*

A közép- és felsőfokon tovább tanulók növekvő arányai ellenére a szakképzetlen, munkanélküli, szegény családokból indulók, a válságövezetben élők vagy a cigány fiatalok továbbtanulási és szakmaszerzési esélyei rosszak, és romlani látszanak (Halász-Lannert, 1998). A mindig létező települési lejtő egyre élesebben rajzolódik ki. Nő a távolság az „elitiskolák” és a szegény települések vagy körzetek iskolái között.

A hátrányok növekedésének és a differenciálódásnak egyik összetevője az oktatási költségek növekedése. Ezt az oktatási normatívák nem ellensúlyozzák. A költségnövekedés a



szegényebb családokra nehéz, olykor vállalhatatlan terhet ró. A települések között is differenciál ugyanez a tényező – a szegényebb települések iskolái gyakran nem kapják meg a szükséges anyagi támogatást.

Bizonyosan nem történt elég erőfeszítés a talán legnehezebben behozható lemaradás, a cigányság iskolai leszakadása ellen. A rendszerváltás előtti évtizedekben az ország számos korábbi oktatási hátrányt behozott, ha nem is érte el az európai színvonalat. Az általános mozgásból egyes társadalmi csoportok, mindenekelőtt a romák már akkor is jelentős részben kimaradtak (11.5.10. táblázat). Az új körülmények még a megszerzett fél vagy egész szakképzettségeket is elértéktelenítették, tehát a visszaesés is súlyosbítja az eleve rossz helyzetet.

A roma tanulók helyzetének súlyosságára külön is érdemes visszatérni.<sup>91</sup> Becsült létszámuk Magyarországon 75 ezer.<sup>92</sup> A kisegítő iskolások 30-50 százaléka roma (Halász-Lannert, 1997). Egy 1995-ös adatfelvétel szerint 840 adatközlő iskola közül 132-ben működött szegregált cigányosztály (Harsányi-Radó, 1997). Az ezekben az osztályokban indított programok főleg tantárgyi felzárkóztatást, elvértve készségfejlesztést és népismeret tantárgyat jelentettek, igen alacsony színvonalon (Forray, 1994). Az Európai Unió 1998-ra vonatkozó országjelentése is szóvá teszi azt, hogy az országban még 150 szegregált cigány iskola működik.

11.5.10. táblázat. A felnőtt népesség iskolai végzettség szerinti megoszlása, 1993, százalék

Iskolai végzettség	Roma népesség	Össznépesség
<b>8 osztálynál kevesebbet végzett</b>		
• 0 osztályt végzett	9	*
• 0-7 osztályt végzett	33	1
Összesen	42	1
<b>8 osztályt végzett</b>	43	66
<b>8 osztálynál többet végzett</b>		
• Szakmunkásképző	13	23
• Középfok	2	
• Felsőfok	*	10
Összesen	15	33
<b>Mindösszesen</b>	100	100
* Nem értékelhető.		
<b>Forrás:</b> Kertesi-Kézdi, 1998		

Az esélyegyenlőtlenség csökkentését szolgálják a második kormány által meghirdetett, a falusi iskolákat is elérő számítástechnikai fejlesztési programok (Sulinet). Ezek jelenlegi sorsáról ellentmondásosak a hírek. Hasonló célt szolgálának a harmadik kormány

<sup>91</sup> A roma gyerekek iskolai hátrányára vonatkozó információkat Kaposvári Anikónak köszönjük.

<sup>92</sup> Az adat forrása: International Helsinki Federation for Human Rights (<http://www.ihf-hr.org/>).

tehetségfejlesztő elképzelései, amelyek megvalósításáról egyelőre kevés az információ.

Jelenleg – főként civil kezdeményezésekre, alapítványi forrásokból vagy az Európai Unió támogatásával – képzési programok és új típusú iskolák (például speciális szakiskolák) jönnek létre, amelyek a legrosszabb helyzetű, leszakadó, illetve az iskolarendszertől kiszakadó fiataloknak igyekeznek esélyt adni. Vannak kezdeményezések a szellemi-fizikai fogyatékkal vagy más hátránnyal élő fiatalok számára. Számos ilyen program a cigány gyerekek iskolázási hátrányainak csökkentését szolgálja. Ez néhány szűk területen – egy-egy középiskola létrehozásával, speciális egyetemi programokkal stb. – sikeres lehet, segítheti például a cigány értelmiség megerősödését. Az alapképzés azonban a jelek szerint romlik, és a társadalmi légkör előítéletekkel telítődik. Mindez a továbblépést nehezíteni fogja, hacsak egészen különös, koncentrált erőfeszítések nem történnek.

*Összegezve:* Az oktatás reformja, merevségeinek csökkentése, színvonalának emelése elengedhetetlen követelmények voltak és maradtak. Ezek megfogalmazásában a Világbanknak jelentős, sok esetben pozitív szerepe volt.

Az új kihívásokhoz való igazodást a szokásos problémák kísérték. A rendszerváltás szabadságbővítő lehetőségeit elsősorban a jobb helyzetű csoportok tudják kihasználni például a pluralizmus növekedése folytán. A települési önkormányzatok nagyobb szerepének valószínűleg általában pozitív (lesz) a mérlege. Ugyanakkor az iskolák szerkezete eléggé zavarossá, a kevésbé informáltak számára áttekinthetlenné vált.

A források csökkenése, majd tudatos kivonása, az oktatásban teret hódító piacosítás valószínűleg hosszú távon megnehezíti azt, hogy az iskola hatékonyan tudja ellátni legfontosabb feladatait: a korszerű és hatékony általános és szakképzést, illetve a társadalmi integráltság erősítését.

### *Családi ellátások*

#### *A Világbank álláspontja*

A Világbank a kezdetektől fogva két, egymással ellentétes célra helyezte a hangsúlyt a gyermekeket és családokat érintő javaslatában. Az egyik cél a közösségi (állami) kiadások, ezeken belül a nyugat-európai átlaghoz képest túl magasnak ítélt családtámogatások gyors csökkentése volt. A másik cél, amely valamivel később vált hangsúlyossá, a gyermekek szegénységének megakadályozása, illetve csökkentése volt, jól célzott támogatásokkal. Ez nem feltétlenül jelentett egyéni, jövedelem- és vagyongazáláshoz kötött segítyt – a Világbank a „csoportos célzás” gyakorlatát is elfogadja ebben az esetben. A két cél több ok miatt mond ellent egymásnak. Mindenekelőtt azért, mert a gyermekellátások (családi pótlék, gyes, olcsó gyermekintézmények) a megelőző rendszerben keresetkiegészítő ellátások voltak, „indirekt bért” jelentettek. A bér azért lehetett relatíve alacsony, s ennek ellenére azért élhettek meg mégis valamilyen szinten a családok, mert (az ártámogatások mellett) létezett az indirekt bér. A bérkiegészítők úgy szűntek meg vagy csökkentek, hogy a *bérekben semmilyen módon nem kerültek kompenzálásra*. A gyermekek, illetve a gyermekes családok akkor is szegényedtek volna a családi ellátások értékének csökkentésével, ha nem lépnek be további olyan súlyosbító tényezők, mint a munkanélküliség. A munkanélküliséggel nehezített helyzetet némileg enyhítette, hogy 1998 óta a nevelési ellátások egyáltalán nem kötődnek munkaviszonyhoz, azaz a munkanélküli családok is jogosultak rá, még ha az összegek alacsonyak, illetve reálértékben csökkenőek is. Hogy az egymást követő kormányoknak lett-e volna módjuk más stratégiát követni, ez ma már szinte hiábavaló kérdés. Ha a problémát legalább a kormányok világosan látták volna, akkor igen – hiszen végső fokon rövid távú prioritásokról és közép-hosszabb távú költség-haszon-elemzésekről van szó. A valóságban azonban máig nem alakult ki a reális, kormányokon átívelő konszenzust kereső társadalmi előregondolkodás igénye a kormányzati politikában. A kiszámíthatatlanság egyébként a családok gyermekvállalási hajlandóságát is negatívan befolyásolja mindazoknál, akiknél

kialakult és fenn tudott maradni a hosszú távú családi előregondolkodás, a gyermek jövőjének tervezésére vonatkozó igény.

A két cél között további ellentmondás, hogy banki kölcsönfeltételként ebben az esetben is csak a szigorítások-csökkentések jelentek meg. A helyzetet javító javaslatok legfőbb ajánlások voltak, amelyekről a kormányoknak nem kellett tudomást venniük, ha nem akartak. A Világbank mindemellett viszonylag következetes liberális álláspontot képviselt. Ez az adott esetben azt is jelentette, hogy a népszaporodás kényszerrel vagy nyílt anyagi ösztönzéssel való befolyásolását nem helyeselték; vagy hogy a családpolitikát és a nemek közötti egyenlőséget igyekeztek valamennyire együtt kezelni (amely politikák a szabad gyermekvállalás feltételei).

Összefoglalva: a Világbank mindvégig a családi ellátások visszaszorítását tartotta kívánatosnak, miközben mindig hangsúlyozta a szegénység, ezen belül a gyermekszegénység csökkentésének fontosságát. Számos helyes segélyezési technikát javasolt, amelyek jó részét a kormányzatok nem fogadták meg. Ugyanakkor eddig nem foglalkozott azzal, hogy végső fokon a segélyezés mennyire lehet hosszú távon megoldás.

#### *Az egyes kormányzatok politikája*

A politikai-ideológiai következetesség szinte magától értődően hiányzott az egyes kormányzati ciklusok között, de tisztázatlan volt és maradt a családpolitika profilja egyes ciklusokon belül is. Az első ciklusban a dominánsan konzervatív családpolitikában azért megjelentek liberális elemek. A szocialista-liberális kormány az indulásakor inkább szociálliberális, 1995 után inkább neoliberais utat követett. A harmadik kormány politikája sokféle elemet ötvöz, nem sorolható be egyetlen ismert típusba sem.

◆ *Az első kormányzat* részben saját ideológiájának megfelelő családpolitikát folytatott, részben igazodott a gazdasági nehézségek kényszereihez és a külső elvárásokhoz. A konzervatív törekvések a születéseket ösztönző ellátásokban és a nők szerepének ártértékelésében érhetőek tetten. A születések ösztönzése érdekében 1992-ben az egyszeri anyasági segélyt a terhesség ideje alatt nyújtandó várandóssági pótlékká alakították. 1993-ban vezették be a gyermeknevelési támogatást (gyet) a három és több gyermeket nevelő anyák számára, amely a kezdetektől fogva jövedelemhez kötött volt, de eredetileg (1996-ig) a korábbi munkaviszony is feltétel volt. A nem közvetlenül születésösztönző ellátások kevésbé tűntek fontosnak: 1990 és 1994 között a családi pótlék értéke 30-35 százalékkal csökkent. A gyermekintézmények körében megkezdődött a bölcsődék visszafejlesztése (megszűnt a normatív támogatás), s mindenütt emelkedtek az étkezési árak.

A natalista intézkedések hatása bizonytalan, illetve észrevehetően nem növelték a termékenységet. Nem tudunk arról, hogy a Világbank vagy az IMF nyíltan bírálta volna az új ellátásokat. Ám feltehetően ezek a többletköltségek is szerepet játszottak az egész ciklus pénzügypolitikájának elmarasztaló értékelésében.

◆ *A második kormányzat* programja és az 1994. év végéig megjelenő dokumentumai az induláskor inkább szociálliberális, mint konzervatív vagy neoliberais irányúak voltak. Az ország veszélyesen egyensúlytalan gazdasági helyzete, s egyben a neoliberais ideológiák erősödése hamarosan megváltoztatta ezt az irányt. Az 1995. márciusi Bokros-csomag előzetes anyaga „az ingyenes ellátások terjedelmének szűkítését, az ellátás nem alapszintű elemeinek részleges piacositását” *nem átmeneti, hanem végleges változásként javasolta bevezetni, mégpedig az államháztartási reform részeként.* A csomag és valamennyi azt követő dokumentum e szigorú, a világbanki és az IMF-követelményeknek teljesen megfelelő elvekre épülnek. A Bokros-csomag, és az ezt szorosan követő stabilizációs törvény családpolitikát érintő főbb elemei a következők voltak: a családi ellátások (családi pótlék, gyes, gyet, terhességi-gyermekágyi segély) reálértékének csökkentése és hozzájutási feltételeinek szigorítása, valamint a tandíj bevezetése a felsőoktatásban. Az Alkotmánybíróság főleg a

bevezetés sebességét kifogásolta, így a csomag főbb elemei megmaradtak, csak később léptek életbe. Végül is – a viszonylag magasan hagyott jövedelemküszöb miatt – kevés család (6-7 százalék) szorult ki a családi ellátásokból a jövedelemigazolás miatt. Megtakarítást főleg az jelentett, hogy tovább csökkent az ellátások reálértéke. Az adminisztratív költségek viszont megnöttek, és belépett a munkára ellenőztönző, valamint a családok között súlyos feszültségeket keltő hatás. A Bokros-csomag gazdasági része eredményes lehetett, szociálpolitikai elemei azonban össztársadalmi és demográfiai szempontból egyaránt károsak voltak, miközben az államháztartás számára megtakarítást alig hoztak.

A bölcsődei normatíva visszaállítása a második kormányzat idején a nők egyenjogúsága szempontjából helyes lépés volt, bár hatása egyelőre nem látszik.

A legfontosabb lépés a gyermekvédelmi törvény elfogadása volt 1997-ben. A törvény új szemléletet képvisel a „veszélyeztetett gyermekekkel” való bánásmódban: új eszközökkel, intézményekkel és módszerekkel igyekszik megakadályozni a gyermekek családból való kikerülését, illetve gyorsítani a családba visszakerülésüket. Igen jelentős szerepet szán a modern szociális szolgálatoknak. Ez a törvény első ízben szabályozta a gyermekek segélyezését majdnem európai módon. *A gyermekvédelmi támogatás a korábbi nevelési segéllyel ellentétben nem diszkrecionális, nem ötletszerű kegy, hanem jogszerű alapokra helyeződött.* Ugyanakkor sem a technikája, sem a szemlélete nem vált eléggé korszerűvé. Igazságtalan a család tényleges helyzetéhez nem igazodó egyösszegű segély, amelynek ellenőztönző hatása is számottevő. Számos megfelelő, komplex szociális munkára alkalmas szakember hiányzik. A segélyezés most már két (vagy több) törvény alapján történik, s nem a „családot”, hanem külön a gyermeket, külön a munkanélkülit, külön az idősét segélyezi. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a gyermekvédelmi törvény nem biztosítja: a segély valóban *elég* legyen a legsúlyosabb problémák megoldásához, például ahhoz, hogy megmaradjon a fedél a gyermekes családok feje fölött.

♦ *A harmadik kormányzat* 1998 óta a család és a középosztály erősítését állította programja középpontjába. Ennek megfelelően rendkívül aktív a családpolitikai tevékenysége mind a koncepciók kidolgozásában, mind a rendelkezések változtatásában. A változások mérlege a mi megítélésünk szerint vegyes.

Az egyértelmű *pozitív* hozadék a családi pótlék, a gyēs és gyed állampolgári jogúvá tétele. Ez adminisztratív egyszerűsítést jelent; relatíve kevésbé költséges a rászorultságelvű ellátásnál; továbbá nincs ellenőztönző hatása.

A családpolitikát szolgáló pénzübeni ellátások átláthatóbbá tétele és igénylésük valamelyes centralizálása (az önkormányzatok és kisebb vállalatok részleges tehermentesítése) előrelépést jelenthet a meglehetősen kaotikus jóléti ellátórendszerben. Probléma azonban, illetve a mi megítélésünk szerint negatívum, hogy az adminisztráció egyszerűsítése csak részben sikerült. Az igénylések bonyolultabbak lettek, az iskolák adminisztratív feladatai nőnek, s továbbra is több intézmény foglalkozik a családtámogatásokkal.

Figyelemre méltó, hogy „a gyermekek jólétéért érzett felelősség” mellett szinte minden jogszabály a családtámogatási rendszerek még két célját jelöli meg: a *társadalmi esélyegyenlőség* biztosítását és a *népesedéspolitikai* célokat (azaz a gyermekszám növelését). Valójában sajnos a meghirdetett célok csak részlegesen vagy ellentmondásosan valósulnak meg.

Száttöredezett az ellátórendszer. Csak a gyermekek három- (illetve négy-) féle ellátásra adnak jogot: az univerzális családi pótlékra, a segély jellegű gyermekvédelmi támogatásra és a gyermekek utáni adókedvezményre. Az univerzális családi pótlék egy gyermekre jutó nominális értéke 1999-ben és 2000-ben változatlan maradt, azaz a reálértéke tovább csökken. A száttöredezés magát a családi pótlékot is érinti. Az elvben univerzális családi pótlék a gyermek 6 éves koráig feltétel nélküli, afölött pedig rendszeres iskolalátogatáshoz kötött (iskolalátogatási támogatássá vált). A rendelkezés alapján jó szándékú, következményei

azonban károsak, dezintegrálóak lehetnek.

A család autonómiája tovább csökken, a beavatkozás pedig kaphat stigmatizáló jelleget. A viszonylag jobb helyzetű többség igénybe veheti a normatív, egyszerűen adható, növekvő értékű adókedvezményt. A teljes kedvezményt becslések szerint a családok kétharmada tudja teljesen kihasználni.<sup>93</sup> A legkisebb jövedelmeket bevalló – és a vizsgálatok<sup>94</sup> szerint többnyire valóban szegény – egyharmad számára a gyermekvédelmi támogatás (segély) vehető igénybe. Ez a segély, mint említettük, az 1997. évi törvény szerint normatív volt. Valószínűleg ezen egyszerűsítés hatására az igénybe vevő gyermekek száma mintegy félmillióról 800 ezerre nőtt. A kormányzat és az önkormányzatok sokallották a segélyre jogosultak számát, illetve úgy gondolták, hogy túl sok család csal. Ezért az 1999 végén elfogadott törvénymódosítás gyengítette a jogszerűséget. A helyi önkormányzat az eddiginél jobban támaszkodhat a környezettanulmányra, illetve a segélyt egy szükségképpen bizonytalan vagyonbecsléshez kötheti. (Ilyen esetben – a törvény előírása szerint – olyan vagyontárgy értékesítését is megkövetelheti a segélynyújtás feltételeként, amely alkalomadtán segíthetné a törvényes jövedelemszerzést.)

A harmadik kormányzat annyiban konzervatívabb elődeinél, hogy programszerűen vállalja fel a középosztály (és a magas jövedelműek) pozitív megkülönböztetését és a konzervatív szellemiségű családpolitikát, illetve a szegényekkel, a legrosszabb helyzetűekkel szembeni szigort.

A három kormányzat működésének, azaz a rendszerváltás utáni tíz évnek a gyermekes családokra vonatkozó mérlege nem megnyugtató. Ezt összefoglalóan mutatja a legfontosabb családi ellátások értékének csökkenése – amely csökkenést az adókedvezmények csak részben ellensúlyoznak (*II.5.11. táblázat*).

---

<sup>93</sup> A kormányzat 2000 április elején vetette fel azt a gondolatot, hogy a három és több gyermeket nevelő családok 3 millió forintig egyáltalán ne fizessenek adót. Ez – elfogadása esetén – tovább differenciálna a jobb helyzetűek javára. Az intézkedés igen költséges, ezért nem biztos, hogy a kormány benyújtja a javaslatot a parlamentnek. Azért érdemes mégis említeni, mert szokatlanul világosan mutatja a politika orientációját, illetve preferenciáit.

<sup>94</sup> „A szociális problémák alakulása, megélése és kezelése a »vidéki Magyarországon« néhány nehéz helyzetű csoportnál” című OKTK A1405/V. sz. kutatás, továbbá a T013421. és T018535. sz. OTKA-kutatás.

II.5.11. táblázat. A gyermekneveléssel kapcsolatos két legfontosabb támogatás összefoglaló adatai, 1990–2002

Megnevezés	1990	1998	2002	1990	1998	2002
	Családi pótlék			Gyes és gyed együtt		
A részesülők száma, ezer fő	2498	1950	2200	250	244	245
Kifizetett összeg, Mrd Ft	64,3	120,2	132	13,5	39,6	79,1
Egy főre jutó átlag, Ft/hó, folyó áron	2145	5137	5000	4660	14 305	26 900
<b>Reálérték, 1990 = 100%*</b>						
Teljes kifizetett összeg	100	36	31	100	57	87
Egy főre jutó átlag	100	46	35	100	59	86
Kifizetett összeg a GDP %-ában	3,09	1,19	0,85	0,65	0,39	0,51
* Fogyasztói áridex: 1990-1998: 517,7%, 1990-2002: 670%.						
Forrás: az adott évi Magyar statisztikai évkönyv (KSH); Az államháztartás ..., 2000; KSH, 2000 és saját számítások.						

Igaz, az új kihívásokra született néhány válasz. Talán a legfontosabb az, hogy sor került bizonyos szociális jogok törvényi meghatározására, illetve létrejött valamilyen törvényileg szabályozott eszközrendszer a munkanélküliség és a szegénység új formáinak kezelésére, amelyek természetesen a családokat is segítik. Az eszközök között pénzügyi ellátásokat és új humán szolgáltatásokat egyaránt találunk.

Ezen belül fontos fejlemény a családoknak és gyermekeknek szóló szociális munka számos formájának kialakulása és elfogadása. Mindez azonban olyan, a családokat is érintő központi törekvésekkel párosult, mint a gyermeknevelés költségeit jelentősen megemelő elvonások, azaz az ártámogatások és áfa-kedvezmények lebontása; a „célzott” támogatások szerepének növekvő, csak a harmadik kormány alatt valamelyest gyengülő szerepe; számos ellátás reálértékének, illetve a központosított újraelosztásnak a csökkentése; az adóalap olyan kiszélesítése, amely nem ismer el a létfenntartáshoz elengedhetetlen minimumot; továbbá az egész családi ellátó rendszer széttördelése, amely jelentős dezintegráló veszélyt hordoz.

A Világbank szerepe ezekben a fejleményekben részben pozitív, részben negatív. A pozitívum a korszerű, kiszámíthatósággal és jogokkal működő, a család egészét figyelembe vevő segélyezés szorgalmazása – kevés sikerrel. A magyar fél ezekre a javaslatokra mindmáig nem nyitott. A negatívum kettős: a szociális kiadások csökkentésének erőltetése a következmények előrebecslése nélkül, és az egyénekre „célzott” ellátások erőltetése akkor is, ha ez nem jelenthetett megoldást (például a rohamosan növekvő, tömegeket érintő lakásköltség-növekedés esetében).

#### *A politikák fontosabb következményei*

A sokféle – munkaerő-piaci, jogi, költségvetési – változás együttesen súlyosan rontotta a *gyermekes családok helyzetét*. A gyermekek és gyermekes családok szegénységéről több,

egymástól nagyon eltérő adat van. A civil szervezetek információiból drámai kép bontakozik ki rosszul táplált, fázó, gyógyszert nem kapó gyerekekről. A KSH nagy mintából származó adatai szerint 1987-ben egy eltartott gyerekkel még épp az országos átlag szintje felett lehetett maradni, három vagy több gyerekkel annak 65 százalékát lehetett elérni. 1995-ben a megfelelő adatok 97 és 58 százalék. A Tárki rendszeresen közöl adatokat a szegénységről, s noha ezek sok bizonytalanságot tartalmaznak, világosan mutatják a gyermekes családok rossz és rosszabbodó helyzetét, legalábbis 1998-ig (11.5.12. táblázat).

A legszegényebbek között vannak a legkisebb gyermekek családjai, különösen, ha az anya gyesen van, továbbá a három és annál több gyermeket nevelők, valamint a gyermeküket egyedül nevelő szülők.<sup>95</sup> A cigányság lecsúszása következtében a 7 éven aluli roma gyerekek 84, az iskoláskorúak 70 százaléka tartozott a legszegényebbek közé (Halász-Lannert, 1998, idézet Sági Matildtól).

**11.5.12. táblázat. A relatív szegények\* aránya néhány jellegzetesen „szegény” csoportban, 1992–1999, százalék**

„Szegény” csoport	1992 <sup>a</sup>	1994 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>	1998/1999 <sup>b</sup>
	Minta: háztartáspanel			Minta: monitor
<b>Összesen</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
0–2 éves gyerekek	15	23	35	31
3–6 éves gyerekek	14	12	28	23
Házaspár, 3 gyermekkel	n. a.	n. a.	n. a.	41
Gyermekeit egyedül nevelő szülő	n. a.	n. a.	n. a.	33
Gyesen, gyeden lévők	11	17	35	70**
Munkanélküliek	17	27	37	46
Községben élők	13	14	20	16
Cigányok	46	50	58	60

\* Az átlagos ekvivalens jövedelem fele alatt élők.  
 \*\* A 70% valószínűleg irreálisan magas: csak 40 fő van a mintában. Egy másik táblázatban nem 70, hanem 32% szerepel.  
**Forrás:** <sup>a</sup> Sik-Tóth, 1998, 41–43. o.; <sup>b</sup> Szívós-Tóth, 1999, 70–73. o.

Ezen információk alapján valószínű, hogy kezd kialakulni a korábban nem jellemző női szegénység. A gyese és a gyete összege<sup>96</sup> azonos a mindenkori nyugdíjminimummal, azaz 2000-ben 16 600 forint, a nettó átlagkereset mintegy 30 százaléka, az átlagos létminimum legfeljebb 60 százaléka. Ebből az adatból érthető meg a vita a (keresetarányos) gyermekgondozási díj (gyed) körül, amelyet a harmadik kormányzat visszaállított, és plafonjának további emelését tervezi. A viszonylag tisztességes keresettel rendelkező nők számára

<sup>95</sup> Ezeket a tendenciákat gyakorlatilag minden adatfelvétel igazolja, a nagyságrendek azonban bizonytalanok. 1997-ről például két felvételből két különböző adatsor áll elő. Ez nehezen magyarázható azzal, hogy a második felvétel 1998 első hónapjait is tartalmazza. A szegénység kockázatának kitettek fő csoportjai azonosak, a mértékek azonban egyes csoportoknál nagyon eltérnek. Valamennyi adat a Tárki közlése, de a két felvétel során a minta különbözött.

<sup>96</sup> Az 1998. évi LXXXIV törvény.

a gyed jelentős könnyítést ígér, ami önmagában nem baj. A probléma az, hogy a többség továbbra is a gyest fogja kapni, amely nem segít a mély szegénységen. Ezért merül fel ismételten az a javaslat, hogy talán hatékonyabban szolgálná a szegénység elleni küzdelmet, ha a gyermeknevelés támogatásának összege egységes maradna, de mindenki számára emelkedne.

Ezenközben a gyerekesek körében is szélesedtek az egyenlőtlenségek, jobban, mint az egyedülállók között. Minden gyermekes csoportban a két szélső ötöd között 2,9-szeresről 4,2-szeresre nőtt az olló – azaz megjelentek a szegények mellett a gazdag gyerekek is. Erről az új egyenlőtlenségről a gyermekek szegénységéről szóló híradások mellett alig hallani.

Gyerekeink jövője sok kérdőjellel terhes. A felnövő generáció negyede-ötöde minden korábbinál jobb esélyeket kap arra, hogy élete gondok nélkül alakuljon, karrierje akadályok nélkül kiteljesedjen. Ez nem lenne baj, ha ennek ellentétele nem a gyermekek másik harmadának-negyedének esélyromlása lenne. E családokban nincs vagy túl kevés a munkajövedelem, a szociálpolitikától viszont nem kapnak annyi segítséget, hogy a minimálisan elfogadható megélhetésük és biztonságuk meglegyen. Az ilyen családokban élő gyermekek – a fogyó népesség miatti aggodalom ellenére – rosszul tápláltak, piacképes szakmaszerzés lehetősége nélkül, s főként az emberhez méltó élet reménye nélkül nőnek fel. A jövőre kivetített reménytelenség visszahat a jelenre, arra, ahogyan az iskolában teljesítenek, vagy amilyen kevés lendülettel igyekeznek a munkaerőpiacra lépni.

### *Munkanélküliség*

A kilencvenes évek elején megjelent a nyílt munkanélküliség, amelynek veszélye már a nyolcvanas évektől jelentkezett. Néhány erőtlen jogszabályi próbálkozás után 1991-ben született meg a sok tekintetben nagyon korszerű és viszonylag tisztességes szintű ellátásokat nyújtó foglalkoztatási törvény, amely bevezette a munkanélküliségi biztosítást, a pályakezdekők ellátását, valamint az idősebbek számára az előnyügdíj lehetőségét. Ezek a struktúrák olyan – a Világbank által is sugallt elképzelésre épültek -, hogy a munkanélküliség zömmel átmeneti jellegű lesz.

Az elvárások nem igazolódtak. Megszűnt a munkahelyek negyede: 1990 és 1993 között a munkavállalási korú népességen belül a foglalkoztatottak aránya 76 százalékról 60 százalékra esett vissza. Ezt követően is folytatódott a csökkenés, csak kisebb ütemben. 1997-ben megállt a mérséklődés, s 1998-ban megkezdődött a lassú javulás. Az inaktivitási arányok azonban továbbra is a világon a legmagasabbak között vannak. Az arány magasabb, mint az Európai Unió legtöbb országában, a férfiak aránya pedig minden európai országénál rosszabb.



II.5.13. táblázat. Inaktivitási arányok a 25–54 éves népességben néhány EU- és „átmeneti” országban, 1997

Ország	Összesen	Férfiak	Nők
<b>EU-országok</b>			
Finnország	11,7	9,0	14,5
Norvégia	11,9	7,4	16,7
Dánia	13,0	7,5	18,3
Svédország	13,2	10,9	15,6
Franciaország	14,0	5,2	22,7
Portugália	16,6	7,6	25,0
Egyesült Királyság	16,7	8,4	25,0
Belgium	19,0	7,9	30,3
Ausztria	19,4	10,1	29,0
Hollandia	21,5	11,9	31,3
Görögország	24,5	5,4	42,5
Spanyolország	24,7	7,4	41,9
Írország	25,6	9,5	41,6
Olaszország	27,9	10,9	44,9
<b>Közép-kelet-európai országok</b>			
Csehország	11,3	4,8	18,0
Szlovénia	13,2	10,2	17,1
Szlovákia	14,0	8,0	20,0
Lengyelország	17,1	10,6	23,5
Magyarország	24,1	15,0	32,8
<b>Forrás:</b> ILO, 2000. Az adatok a munkaerő-felvételből származnak. Köszönjük Fazekas Károly segítségét.			

Az alacsony foglalkoztatás azt jelenti, hogy 10 millió embert nagyjából 3,6 millió aktív kereső munkája tart el (legalábbis csak tőlük származik – vagy utánuk kerül kifizetésre – a társadalombiztosítási bevételek és a személyi jövedelemadók jelentős része) (II.5.14. táblázat). A helyzet teljesen tarthatatlan lenne, ha nem élnének sokan a szürke-fekete gazdaságból – amely megoldás viszont gazdaságilag, társadalmilag és erkölcsileg sem elfogadható. A feketegazdaságban dolgozóknak semmilyen joguk és társadalmi védelmük nincs. A feketegazdaság számos egyéb probléma mellett a jogállamiságot gyengíti, a társadalmi kizárást erősíti.

**II.5.14. táblázat. Gazdasági aktivitási arányok változása  
Magyarországon, 1990–1998**

<b>Megnevezés</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Gazdaságilag aktív népesség, ezer fő	4795	4083	3752	3648	3646	3698
Aktivitási arány						
• a 15–74 éves népességben	62	59	54	52	51	52
• a teljes népességben	46	39	37	36	36	36
<b>Forrás:</b> KSH, 1999a.						

A munkából kikerülőket, ha nem menekültek be a nyugdíjrendszerbe, a munkanélkülieket ellátó rendszer az első években elég jól

regisztrálta. A regisztráltak létszáma 1992-ben tetőzött 663 ezer fővel. Ez a szám fokozatosan csökkent, jelenleg 400 ezer alatt van. Így a hivatalos munkanélküliségi arány a nemzetközileg is alacsonynak számító szintre, 10 százalék alá került. Ugyanakkor a munkavállalási korúak közül a nyugdíjasok létszáma az 1990. évi mintegy 260 ezer főről 1999-ig csaknem 600 ezer főre emelkedett, s több mint 500 ezren vannak a munkaerőpiacról távol, konkrét indok és tartós társadalmi jövedelemforrás nélkül.

A foglalkoztatás javulásának első jelei 1998-tól vagy inkább 1999-től mutatkoznak, ám lényeges javulás még nincs.

Nem érdemes utólag azt mérlegelni, hogy elkerülhettük volna-e – és milyen áron – azt a drasztikus foglalkozás-csökkenést, ami bekövetkezett Magyarországon; vagy hogy hosszú távon mi lesz költségesebb: a társadalmi ellátások igénybevételi lehetőségének a kiterjesztése – amit választottunk -, vagy a munkahelymegőrzés átmeneti támogatása.

Mindenesetre tényként kell leszögezni, hogy a dilemmára adott válasz alapján a magyar *gazdaságpolitika* – ideértve minden eddigi kormányt – szavakban inkább volt foglalkoztatásbarát, mint tettekben (ami nem mondott ellent a világbanki elvárásoknak). Ez az ártámogatások leépítésén kívül egy sor kérdésben megmutatkozott, például a szigorú csődtörvény gyors bevezetésében, a rendszerint magas technikai színvonalon álló nagyvállalatok preferálásában vagy a legkisebb jövedelműek igen magas adóztatásában.

*Világbanki törekvések*

A munkanélküliség megelőzését és kezelését szolgáló-segítő rendszer kiépítésében az Európai Unió mellett a Világbank is aktív, lényegében pozitív szerepet játszott (noha nem elsősorban a SAL-szerződésekben, hanem külön programokban). A munkanélküliség kezelésére irányuló korai koncepció kialakítói azt feltételezték, hogy Magyarországon a munkanélküliség strukturális jellegű, de átmeneti lesz, és az állami beavatkozásnak elsősorban ezt az átmenetet, az alkalmazkodást kell megkönnyítenie. Ezt szolgálta a tömeges létszámleépítés lebonyolítását segítő (részben banki kölcsönökből fedezett) eljárások, módszerek kialakítása, az állami munkaerő-piaci szolgáltatás kiépítése, a felsőfokú munkavállalási tanácsadó képzés elindítása, a pályaorientációt segítő szolgáltatások kifejlesztése vagy a regionális munkaerő-fejlesztő és -átképző központok hálózatának kiépítése. Ezzel létrejött egy korszerű, fejlett jogintézmény és szervezeti rendszer: megszületett a foglalkoztatási törvény, méltányos munkanélküli-ellátásokkal, széles körű aktív támogatásokkal (a fejlett piacgazdaságban működő munkaerő-piaci eszközök gyakorlatilag valamennyi típusa megjelent nálunk is), felállt a munkaügyi központok és

kirendeltségek hálózata.

A továbbiakban (mint erre még alább utalunk) a Világbank kevésbé avatkozott a munkanélküliség kezelésébe. Voltaképpen végig – minden SAL-szerződésben is – a „biztonsági háló” (és a költségcsökkentés) fontosságát hangsúlyozta anélkül, hogy tudomásul vette volna a tartós munkanélküliség okait vagy ennek sajátos, például a romák vagy a fogyatékosok helyzetével összefüggő különös problémáit. Tulajdonképpen az állítható, hogy a Világbank mindvégig a gazdasági fejlődés mellékszálának tekintette a munkanélküliséget, amely mintegy automatikusan megoldódik – azaz sokkal inkább gazdasági, mint társadalmi problémának.

#### *A munkanélküliség kormányzati kezelése*

A munkanélküliség természete nem felelt meg az előzetes várakozásoknak. Aki állás nélkül maradt, annak igen nehéz volt ismét elhelyezkednie. A munkanélküliek általában nem úton voltak egyik munkahelyről a másikra, hanem tartósan vagy végleg kikerültek a munkaerőpiacról. Igazán nagy „kereslet” a munkanélküli-ellátások iránt mutatkozott, hamarosan finanszírozási gondokkal kellett szembenézni. Ezek hatására az eredeti feltételeket gyors ütemben szigorították.

#### **II.5.15. táblázat. A munkanélküliek támogatására/ellátására fordított összegek megoszlásának változása, 1991–2000, százalék**

<b>Ráfordítás</b>	<b>1991</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Aktív eszközök	27	19	21	21	25	24	25	28
Összes pénzbeli ellátás/támogatás	73	81	79	79	75	76	75	72
• munkanélküli-ellátások	73	75	58	57	52	52	49	48
• jövedelem pótló támogatás	-	6	21	22	23	24	27	24
Mindösszesen	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Forrás:</b> OMMK-adatok. Köszönjük Garzó Lilla segítségét.								

A magyar kormányzati stratégiák a munkaerő-piaci ráfordítások közül az aktív intézkedéseket preferálták. A Világbank szintén ezt, vagyis az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök erősítését szorgalmazta. Ténylegesen valamivel gyorsabban is nőtt az aktív eszközökre fordított pénzösszeg. A pénzbeli ellátások (munkanélküli-járadék, jövedelem pótló támogatás, aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye) ennek ellenére végig megőrizték dominanciájukat, általában a közvetlen munkaerő-piaci ráfordítások csaknem háromnegyedét teszik ki.

Az arányok újabb változása elsősorban a passzív ellátásokban részesülők létszámának és a jogosultság feltételeinek a szigorodásából adódik, és csak másodsorban jelzi az aktív támogatások növekedését (II.5.15. táblázat).

A kormányzati anyagok – a különféle világbanki szerződésekhez hasonlóan – nem foglalkoztak olyan alapvető feszültségekkel, amelyek jelentősen meghatározzák a munkanélküliség összetételét. A hosszú távú, tartós munkanélküliség kezelésének nem alakultak ki megfelelő enyhítést módjai – legfőleg a nagyon gyenge szociális háló. Végül nem fordított senki elég figyelmet arra – bár próbálkozások voltak -, hogy a „munkahelyteremtés” jelszavát a feketemunka kifehérítésével kellene kiegészíteni a

kriminalizálása helyett. Igaz, ehhez újabb költségvetési források kellenének (adó- és társadalombiztosítási kedvezmények mind a munkavállalóknak, mind a munkáltatóknak). Ez a kiadás egyébként néhány év alatt megtérülne, de a rövid távú költségvetési gondolkodásba ilyen „áldozat” nehezen fér el.

Az aktív eszközökre helyezett hangsúly azt is jelentette, hogy a „passzív” ellátások csak ritkán javultak, többnyire romlottak. A legfontosabb pozitív változás az volt, hogy a munkanélküli-ellátásokat a szociális törvény 1993-ban kibővítette a jövedelempótló támogatással, amely korrigálta az eredeti törvényben meghagyott ellátatlanságot. A támogatáshoz eredetileg korlátlan ideig, 1995 július 1-jétől viszont már csak maximum két évig lehetett hozzájutni. Akik ennek lejártá után is munka és jövedelem nélkül maradtak, rendszeres szociális segélyben részesülhettek, amit az tett lehetővé, hogy a szociális törvény 1997. január 1-je óta a segélyre jogosultak körét kibővítette a rászoruló aktív korú munkanélkülieknek nyújtható támogatással. Ezzel kialakult a munkanélküliek támogatásának hármas tagolású rendszere: a munkanélküliek biztosítása, segélye és szociális segélyezése – az ellátások romló hierarchiájával.

Ugyanezen időszak alatt a munkanélküli-járadék feltételei folyamatosan romlottak: a megelőző keresethez viszonyított aránya csökkent, a hozzájutás feltételei romlottak, s végeredményben a minimálbérhez viszonyított aránya töredékére csökkent. Ezt fel lehet fogni úgy, hogy javítani akarták a munkaerő-piaci ösztönzést, csökkenteni a segély ellenősztonzó hatását – a mellékhatás azonban a munkanélküli családok helyzetének teljes ellehetetlenítése (kivált, ahol a családfő a munkanélküli).

Külön kérdés a romáké. Soha nem kapott elég hivatalos figyelmet a negatív diszkrimináció cigányságot kirekesztő hatása, a cigányság 70-80 százalékra növekvő és tartósodó munkanélkülisége. Sajátos, hogy a Világbank hivatalos kölcsönfeltételei eddig egyszer sem tettek említést a cigányságról, holott a cigányság és a szegénység közötti kapcsolat egészen sajátos eszközöket igényelne.

Minthogy a roma keresőknek a munkaerőpiacra való visszakerülése alig megoldható, a *romák számára az új integrációs csatorna a szociálpolitika*. Márpedig a jóléti állam szolgáltatásaiért folyó versenyben nagy a túlekedés. Ezzel élesedik a konfliktus az állami forrásokra igényt tartók között, ami a meglévő előítéletek további kiéleződését törvényszerűen vonja maga után. *Ördögi kör, hogy az egyetlen integrációs csatorna még határozottabb elkülönüléshez vezet.*

A feltételek romlása adatokkal igazolható. A munkanélküliek közül az első két évben mintegy 70 százalék, 1992-ben 450 ezer fő volt jogosult munkanélküli-járadékra; számuk a tartós munkanélküliséggel rohamosan csökkent, 1998-ban 141 ezer főre (35 százalékra). Az 1993-ban bevezetett jövedelempótló támogatásban pedig 1998-ban 160 ezren részesültek. A regisztrált munkanélküliek között is mindig 100 ezer fölött volt az ellátatlanok száma. A valóságban ezt a számot növeli a munkaerőpiacról végképp kiszakadók száma. Egészében a munkanélküliek fokozatosan beszorulnak az egyre rosszabb ellátásokat nyújtó rendszerekbe. Növekvő szegénységük ennek szükségszerű következménye.

Az 1998-ban megválasztott kormányzat szinte kizárólag az aktív eszközökben bízik. A korábbinál sokkal szigorúbban kezeli a munkanélküli-ellátásokat, azzal az érvel, hogy a rövidebb és rosszabb ellátás jobban ösztönöz a gyors munkába állásra. Az 1999 végén elfogadott törvénymódosítás szerint a munkanélküli-járadékot a továbbiakban 12 hónap helyett csak 9 hónapig folyósítják. Az ezt követő (jelenleg kétéves és többször meghosszabbítható) jövedelempótló támogatás megszűnt. A már megállapított ellátások folyósíthatók, de 2000. május 1. után új ellátás nem állapítható meg. Az önkormányzati segély továbbra is adható, de feltétele évi legalább 30 napi közhasznú munka. A szigort enyhíti (és a helyzetet elbizonytalanítja), hogy elvben közmunka hiányában is folyósítható a segély.

A viszonyossági elv szigorú betartására irányuló törekvésnek több hátulütője van. Az

egyik az a mögöttes feltételezés, amelynek lényege a munkanélküli felé irányuló bizalmatlanság – az a feltételezés ugyanis, hogy a munkanélküli szívesen lazsál, s csak kényszer hatására keres munkát. A másik igen nagy probléma az, hogy a helyi önkormányzatoknak kevés a tapasztalatuk a közmunkák szervezésében, anyagi lehetőségeik korlátozottak, és a kisebb településeken eleve kevés a közmunka-lehetőség. Egyéb ösztönző intézkedésekről – például az alacsony keresetek adóztatásának radikális csökkentéséről megfelelő ellenőrzési mechanizmus mellett, vagy a területi mobilitást, legalább a helyközi közlekedést könnyítő lépésekről – egyelőre nincs szó. Minthogy a tartós munkanélküliek jelentős része 40 év feletti, hátrányos térségekben él, fizikai és pszichikai állapotuk pedig romló, munkaerő-piaci reintegrálásuk kétséges. A gazdaság munkahelyteremtő képességének a javítása, illetve a feketemunka kifejlesztése mellett ezért valószínűleg arra is szükség lenne, hogy a politika radikálisan szembeforduljon az áldozatok hibáztatásának gyakorlatával.

## *Segélyezés – szegénység*

### *Háttér*

A rendszerváltást sok más mellett a jövedelmek teljes átrendeződése követte. A szegényedés folyamatai már néhány évvel a rendszerváltás előtt megindultak, ám 1989 után felgyorsultak. A két szélső (egy főre jutó jövedelem alapján számított) jövedelmi tized közötti szorzó az 1990 körüli 4-4,5-ről 1999-re 8-9-szeresre emelkedett. Minthogy eközben az elosztható jövedelmek előbb csökkentek, majd lassú emelkedéssel közelítenek az 1989. évi szinthez, érthető, hogy a felső 10-20 százalék jövedelmeinek ugrásszerű emelkedése az alacsony jövedelműek kisebb-nagyobb mértékű, mind gyakrabban súlyos szegényedésével társul.

Ezeket a változásokat a statisztikák csak közelítően követik. A szegénység arányáról nincsenek az egyes évek között teljesen összehasonlítható adatok. Még az épp e célra kialakított adatforrás, a Tárki folyamatos megfigyeléseire épülő paneladatok sem teljesen megnyugtatók, mert a tendenciák nem érthetőek. Ezek szerint 1991 és 1996/1997 között 13 százalékról 18 százalékra nőtt az átlagjövedelem fele alatt élők száma, 1997/1998-ban 13 százalékra csökkent, és 1998/1999-ben ismét enyhén emelkedett, 14 százalékra. A Tárkijelentés az 1997/1998-as radikális csökkenésre nem nyújt magyarázatot, de más adatok (gazdaság, bérek, a szociálpolitika változásai) nem indokolnak ilyen változást – azaz valóban nagy a bizonytalanság. Más információk alapján az valószínűsíthető, hogy a szegénység, ezen belül a mély szegénység aránya nagyjából 1998-ig nőtt, majd a gazdasági konszolidálás után már nem nő tovább. Hogy csökkent-e, vagy fog-e hamarosan csökkenni, az nemcsak a gazdaságon, hanem a szociálpolitikán is múlik. A jelzések egyelőre bizonytalanok.

Az áttérés átalakította a magyar háztartások megélhetési feltételeit. *Az átalakulás sokaknak – ezen belül egy szűkebb rétegnek nagyon jelentős -javulást hozott, ám ennél sokkal szélesebb rétegek helyzete kisebb vagy nagyobb, olykor tragikus mértékben romlott.*

A szegénység több, viszonylag jól körülírható csoportot sújt. Ezek:

- a munkanélküliek, elsősorban a tartós munkanélküliek,
- a szakképzetlen vagy nem „piacképes” képzettségűek, illetve az alacsony keresetűek,
- a gyermeküket egyedül nevelő szülők, többségükben nők,
- a fiatal pályakezdő munkanélküliek,
- a cigányság, amelynek körében a munkanélküliségi ráta többszöröse a többségi társadalomban tapasztalhatónál,
- a gyermekes családok, különösen a nagycsaládosok,
- az idős emberek, különösen az egyszemélyes háztartásban élők, s közülük is az idősebb nők,
- azok a falusi háztartások, amelyek alacsony jövedelműek, és a közlekedési viszonyok miatt nehezen érik el a munkahelyeket és közszolgáltatásokat,

- a fogyatékkal élők,
- a hajléktalanok, akiknek számát legalább 40 ezerre teszik.

Talán feltűnő, hogy a nők mint csoport nem tartoznak a veszélyeztetett csoportok közé. Valóban, eddig minden kutatás azt mutatja, hogy nincs a szegénységnek saját „női arca”. A gyermeküket egyedül nevelő és már nem kereső anyák, illetve az idős, egyedülálló, csak özvegyi nyugdíjat kapó nők kivételével (egyelőre?) nincs sajátos női szegénység: a férfiak és nők körében egyaránt igen jelentős a jövedelmek differenciáltsága.

#### *Világbanki ajánlások*

A szegénység csökkentése újabban jelentős helyet foglal el a Világbank retorikájában, és valószínűleg az utóbbi évek politikájában is. A rendszerváltás körüli időszakban még más volt a helyzet. Az 1988-as ipari szerkezetátalakítási programban még nem esett szó sem szegénységről, sem segélyezésről. Legelőször az 1990. év eleji *első* szerkezetátalakítási programban (SAL 1) tettek említést a biztonsági hálóról. Az ajánlás a gazdasági teljesítőképesség függvényében ugyan, de mindenki számára olyan garantált minimális szociális ellátást tart szükségesnek, amely egyszerre hatékony és hatásos. „A gazdasági szerkezetátalakítás és stabilizálás sikeréhez és folyamatos fenntarthatóságához a kormányzat szociálpolitikai kiadásainak minél hatékonyabbnak és hatásosabbnak kell lenniük. Ehhez garantálniuk kell megfelelő minimális jövedelmet a szegény csoportok számára, és a lényeges szociális szolgáltatások minimális szintjét és hozzáférhetőségét mindenki számára. E célok eléréséhez elengedhetetlen a főbb szociális programok reformja” [World Bank, 1998].

Ugyanez a dokumentum rögzíti először, hogy biztosan lesznek a rendszerváltásnak vesztesei is. Noha „lehetetlen minden vesztest kompenzálni”, írják, a „nagyon jelentős kiadásokkal működő létező programok átalakítása ... megakadályozhatja, hogy jelentős csoportok a szegénységi küszöb alá süllyedjenek”. A hangsúly azon van, hogy megfelelő hatékonyságnövelő reformokkal a már „rendelkezésre álló forrásokkal” a probléma megoldható [World Bank, 1998].

A megoldás eszköze ugyanezen (SAL 1) szerződés szerint egy szociális biztonsági háló. A háló egyébként csak végső eszköz, amelyet akkor vehet igénybe az egyén, ha egyéni erőfeszítései végképp kudarcot vallottak. Az viszont kockázatos, ha a kormányzat e támogatás elvesztésétől félve nem hozza meg „a szükséges kemény döntéseket” (uo.). A szociális hálóra helyezett hangsúly mellett nem maradt hely a szociálpolitika szélesebb céljai – szegénységmegelőzés, társadalmi integráció, egyenlőtlenségek kordában tartása – számára.

A további szerződésekben egyfelől a hatékonyabb szegénységcsökkentés kívánalma jelenik meg: jobb célzás szükséges, amelynek segítségével a költségek csökkenthetők. Másfelől az adminisztráció javításának igénye kap hangot, például a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok közötti felelősségmegosztás. A központi kérdés azonban mindvégig a közkiadások radikális csökkentését lehetővé tevő államháztartási reform késése vagy hézagossága.

Az utólagos értékelések általában hangsúlyozzák a kölcsön gazdasági sikerességét, és a közszféra reformjának nehézségeit. A SAL 2-ről 1996-ban készült jelentés szerint „a közszféra átstrukturálása roppant lassú volt, és a jóléti állami kiadások túlzottan magasak maradtak”, ami miatt „fenntarthatatlan a szociális transzferek szintje” [World Bank, 1996b, 1. o.]

Ugyanakkor a jelentések tudomást vesznek a szegénység jelentőssé és tartóssá válásáról is. Következésképpen „alaptalannak bizonyultak a reformok gyors hatására vonatkozó optimista várakozások” [World Bank, 1996d, 21. o.]. A sajátos az, hogy a magyarázatot nem a feladat lehetetlenségében vagy a rosszul kidolgozott eszközökben keresik.

A kudarc oka, ami miatt „a közszféra reformja még nehezebb az átmeneti gazdaságokban, mint a kezdeti liberalizálás vagy a versengő piacok építése”, az, hogy „a közszféra létező

*szervezetei mögött jelentős hatalommal rendelkező politikai és társadalmi tényezők” állnak. Az egyébként sem a világbanki, sem a magyar elemzésekben nem merül fel soha, hogy a köztől a feladatokat átvevő piacon, sőt a nem kormányzati és nem piaci nonprofit szektorban is vannak erős érdekérvényesítő tényezők. Az sem merül föl, hogy a reformoknak ellenálló társadalmi tényezők a *polgárok többségét* is jelentik, akik egzisztenciájukért és biztonságukért aggódnak.<sup>97</sup>*

#### *A kormány szegénypolitikája*

A segélyezés – amely 1989-ig igen minimális körre szorított, a háború előtti rossz, büntető jellegű tradíciókat hurcoló rendszer volt -1990 után a szociálpolitika „legdinamikusabban fejlődő” ágazatává vált. Ebben szerepet játszottak az első két kormányzat politikaiideológiai meggyőződései, a szegénység rohamos növekedése és a nemzetközi nyomás is.

A mély változások miatt az államszocializmusból örökölt szociálpolitikát úgy kellett átalakítani, hogy jobban alkalmazkodjon mind a magyar, mind a nemzetközi folyamatokhoz. Miközben vitatható, hogy az alkalmazkodás az örökölt „nagy rendszerek” (társadalombiztosítás, családi ellátások) milyen változtatását teszi szükségessé, az nyilvánvaló, hogy a szegénység megelőzése és a már kialakult szegénység kezelése a korábbinál nagyobb figyelmet igényel.

A régebbi, nagyon korszerűtlen és szűkmarkú magyar segélyezési rendelkezéseket 1993-ban váltotta fel a szociális törvény, amely először szabályozta törvényi szinten a rászorultsági alapon nyújtott ellátások jelentős részét, s a szociális szolgálatokhoz való hozzájutást. A törvény azóta több – enyhítő és szigorító – módosításon ment át. A felnőttek segélyezését teljesebbé tette. A munkanélküliség tapasztalatai és a nyugdíjtörvény kockázatai kapcsán a törvényhozó 1997-ben elismerte, hogy léteznek tartós rászorultságot jelentő helyzetek és nem csak múló krízisek. Ugyanakkor az eredeti törvény alaphibája nem került korrekcióra. Máiig nem foglalta egységes keretbe az egész segélyrendszert és a kapcsolódó szociális szolgálatokat -ezt számos alacsonyabb rendű jogszabály mellett két törvény szabályozza. Mint már szóltunk róla, a gyermekek segélyezése a gyermekvédelmi törvény hatálya alá tartozik. Ilyenformán a sok jogszabály és a kormányzati retorika ellenére sincs a *családot egészében védő segélyezés*.

A szegénység növekedésével a segélyezettek száma rohamosan nőtt (*II.5.16. táblázat*).

---

<sup>97</sup> Ez a régió valamennyi országára igaz. 1995-re vonatkozóan öt országról ad képet például az úgynevezett SOCO-kutatás (Ferge és mások, 1995).

II.5.16. táblázat. **A leggyakoribb segélyekben részesülők száma, 1990–1998, ezer fő**

A segély típusa	1990	1997	1998
Rendszeres szociális segély	46	27	28
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	-	186	175
Lakásfenntartási támogatás			
• pénzbeni	-	206	167
• természetbeni	-	95	103
Alkalmankénti átmeneti segély			
• pénzbeni	807	742	537
• természetbeni	-	370	223
Közgyógyellátási igazolvány	-	468	481
Rendszeres nevelési segély*	101	456	806
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás			
• pénzbeni	n. a.	n. a.	278
• természetbeni	n. a.	n. a.	126
* 1998-tól gyermekvédelmi támogatás.			
<b>Forrás:</b> az adott évi <i>Magyar statisztikai évkönyv</i> (KSH); a gyermekvédelmi támogatásra a Szociálpolitikai Fejlesztési Központ (SZFK) adatai alapján.			

A segélyezettek növekvő száma ellenére kérdéses marad, hogy valóban minden *rászoruló kap-e segélyt*. Ilyen (igénybevételi aránynak nevezett) mutató jelenleg nem készül. Amíg a segélyek zöme nem volt normatív, addig ez elméletileg is lehetetlen volt. Ma, amikor a „szegényjog” elfogadottabbá vált, a nehézséget a „rászorultság” bizonytalansága jelenti, amely a jövedelemadatok pontatlanságával függ össze. Szinte bizonyosan vannak családok, amelyekről elég sok szó esik. Annak is nagy a valószínűsége azonban, hogy a szükséges segélyek sokakhoz nem jutnak el.

A közigazgatási rendszer reformja jelentősen növelte az önkormányzatok szerepét a helyi szociálpolitikában a szubszidiaritási elvnek megfelelően. Ennek jelentős előnye az önkormányzatok helyismerete, a helyi lakossággal való, visszajelzéseket lehetővé tévő kapcsolata. Hátránya a korlátlan szabadság a helyi szabályozásban (mintegy 3200 eltérő helyi rendelet van), a demokratikus gyakorlatot torzító egyenlőtlen erőviszonyok, a források hiánya és a szegényekkel szembeni sokféle előítélet. Létezik például még olyan, az önkormányzat által meghozott helyi szabály, hogy „egy család egyszerre csak egy segélyt kaphat”. Az önkormányzatok gyakran küzdenek forráshiánnyal, és ilyenkor – az összes eddigi vizsgálat szerint – a segélyek kifizetésének felfüggesztése látszik az egyik legkönnyebb megoldásnak. A legszegényebb, az információktól leginkább elzárt családok elég gyakran nem tudnak a segélyekről, vagy nem mernek segélyt kérni.<sup>98</sup> Gyakran működik a helyi előítéletesség (ami megnyilvánulhat a segélyezésen kívül például a fogyatékosotthonok, a romák, a menekülttáborok hatékony elutasításában). A gyermekvédelmi támogatás esetében valószínű, hogy jogszerűvé válása (1998. január 1.) óta a túlnyomó többség igénybe veszi. Mint a

<sup>98</sup> Az OTKA T013421. és T018535. sz. kutatások alapján.



családpolitikával kapcsolatban említettük, az igénybe vevők számának növekedése erősítette föl a családok gyanúját, és vezetett az általunk nem helyeselt szigorításokhoz.

A *segélyek színvonalának* elégséges voltáról hiteles információ nincs, de a választ nem túl nehéz megbecsülni. Az, hogy aligha lehetnek elégségesek a szükségletekhez képest, a segélyek összegéből, továbbá reálértékük csökkenéséből következik. A létminimum egy főre számítva 1998-ban 22 ezer forint körül lehetett (a KSH 1997. évi adatait meghosszabbítva). Családnagyság szerint differenciáltan 1998-ban a háromtagú családok létminimuma legalább 60 ezer forint, a négytagúaké 75 ezer forint körül lehetett. Sem a rendszeres segélyek tízezer forint körüli összege, sem a lakhatási támogatások vagy az átmeneti (krízis-) segélyek *havi* egy-két ezer forintos összege nem jelenthet valóságos támogatást (II.5.17. táblázat).

A széles körű segélyezés egyik társadalmi következménye, hogy a szegények láthatóvá váltak. Az adófizetők számára – akik viszont egyre kevesebb közös ellátásban részesülnek – ez külön irritáló.

II.5.17. táblázat. **A leggyakoribb segélyek összege, 1990–1998, egy főre jutó átlag, Ft**

Megnevezés	1990	1997	1998
<b>Havi átlag</b>			
Rendszeres szociális segély	3 209	8 306	9 444
Munkanélküliek jövedelempótló támogatása	-	9 346	11 005
Rendszeres gyermekvédelmi támogatás*	n. a.	n. a.	2 777
<b>Egy főre (segélyezettre) jutó évi átlag</b>			
Lakásfenntartási támogatás			
• pénzbeni	-	11 195	13 251
• természetbeni	-	14 594	15 765
Átmeneti segély			
• pénzbeni	2 159	5 955	6 507
• természetbeni	2 159	5 165	4 061
* 1998 előtt rendszeres nevelési segély.			
<b>Forrás:</b> az adott évi <i>Magyar statisztikai évkönyv</i> (KSH); a gyermekvédelmi támogatásra a Szociálpolitikai Fejlesztési Központ (SZFK) adatai alapján.			

A problémát súlyosbítja, hogy a romák között sok a szegény (noha a segélyezett szegények többsége nem roma). Így a szegényekkel szembeni előítéletek egyben a cigányellenességet is erősítik.

A kormány főként 1999-től kezdve hajlik arra, hogy elfogadja és politikájába építse a szegényekkel szembeni növekvő előítéletességet. Ez egyébként egyre inkább ellentmond a Világbank ellenkező irányba mozgó felfogásának is, az Európai Unióban terjedő gondolatoknak is. Az előítéletes gondolkodásnak tett engedmények nyomán törekszik a kormányzat a gyermekek számára nyújtott ellátások valamilyen érdemhez kötésére, illetve az önkormányzati diszkréció erősítésére. Ugyanezért szigorították a munkanélküli-ellátásokat és vezették be gyakorlatilag a kényszermunkát (lásd előbb, 238. o.). Újabb példa az, hogy az önkényes lakásfoglalás 2000 márciusa óta pénzzel vagy elzárással büntethető szabálysértés.

Végeredményben sem a második, sem a harmadik kormányzat nem vette figyelembe, hogy

az ország 1995 márciusában aláírta az ENSZ szociális csúcstalálkozóján a koppenhágai nyilatkozatot. Ebben elkötelezte magát a mély szegénység belátható időn belüli megszüntetésére, és általában a probléma komolyan vételére. A cselekvési terv tíz pontja többek között tartalmazza, hogy „sürgősen működésbe kell hozni olyan nemzeti stratégiákat, amelyek meghatározott időn belül megszüntetik az abszolút szegénységet, és a lehető legrövidebb időn belül a szegénység más formáit is”, hogy szükség van átlátható és felelősségre vonható kormányzásra, a foglalkoztatás növelésére, illetve „a társadalmi integráció erősítésére olyan biztonságos és igazságos társadalom révén, amely az emberi jogok erősítésére és védelmére, a diszkriminációmentességre, toleranciára, esélyegyenlőségre, szolidaritásra, biztonságra, és mindenki részvételére épül, ideértve a hátrányos helyzetű és sebezhető embereket és csoportokat”.

A koppenhágai deklarációról mindkét kormányzat „elfelejtkezett”, a politikában e dokumentumról sosem volt szó. Igaz, születtek jogszabályok és voltak erőfeszítések, amelyek az elköteleződésekkel összhangban vannak. Az Országgyűlés aláírt számos nemzetközi, a jogokat erősítő egyezményt. Törvényt fogadtak el a fogyatékosok esélyegyenlőségéről. Voltak és vannak foglalkozásbővítő erőfeszítések. Az előző fejezetek azonban arra mutatnak, hogy sok esetben a törvények csak részlegesen valósulnak meg.

Konkréten – Koppenhágával kapcsolatban – ennél többről van szó. Nem született tervezet a mély szegénység, vagy általában a szegénység elleni küzdelemről. Semmilyen törekvés nem volt az egyenlőtlenségek kordában tartására, vagy a kizárás folyamatainak gyengítésére. Sőt, egyre inkább úgy tűnik, hogy mind a kormányok, mind a polgárok lassan természetesként fogadják el azt, hogy az új, piaci társadalom természetes velejárója a szegénység, sőt, a mély szegénység is.<sup>99</sup>

#### *A civil szektor szerepe*

Az új szabadságok felszabadították a civil világot. Noha a szerveződések csak mintegy negyede működik a szociális szférában, így is több ezer szociális profilú egyesület és alapítvány jött létre. Az önkormányzatok és a nonprofit (ezen belül az egyházi) szervezetek között kialakulóban van, sőt számos helyen létre is jött egyfajta együttműködés a szubszidiaritási elv alapján.

Számos tényező azonban lassítja ezt a fejlődést. A forráshiány mellett ilyen tényező, hogy sok esetben hiányoznak szakmai standardok, számon kérhető szabályok, vagy/és hiányoznak az állami és civil kontroll szervei. Újabban külön nehézséget okoz a két szektor közötti együttműködés „átpolitizálása”. Egyre több olyan esetet ismerünk, amikor a kormánypártokhoz tartozó önkormányzatok együttműködési (és forrásátadási) döntéseit nem szakmai, hanem politikai szempontok motiválják. A nonprofit szervezetek szakmaisága olykor kisebb szerepet játszik, mint sejtethető politikai szimpátiái. Átpolitizálásuk csak fokozza azt a bizonytalanságot, amely mindig is jellemezte a harmadik szektor finanszírozását: nehéz hosszú távra tervezniük, mert nem biztos, hogy megkapják a működésükhöz és programjaik folytatásához szükséges forrásokat.

E nehézségek ellenére épp a mély szegénység enyhítésében, új megoldások keresésében már nagyon fontos a civil szektor – kivált egyes nagy alapítványok vagy szolgálatok – színre lépése. További fontos fejleménynek tartjuk, hogy megjelentek azok a szerveződések, amelyek nemcsak szolgáltatást nyújtanak, hanem erőteljesen képviselik is egyes rossz helyzetű csoportok, vagy általában a szegények és leszakadók érdekeit (például a nagycsaládosok, a mozgáskorlátozottak, a nyugdíjasok, a munkanélküliek vagy a

---

<sup>99</sup> Egy 2000. január 21-i újsághírben a hajléktalanokról: „Az idén már hatan veszítették életüket lehűlés miatt, és arra lehet számítani, hogy ez a szám tovább emelkedik.” A cikk egyébként kitűnő – a felháborodás szavai fogytak el.

hajléktalanok szervezetei). A demokráciadeficit a „hang” szerepet különösen fenyegeti. Magyarországon is mind erősebben érvényesül a civil szervezetek függetlenségének veszélyeztetettsége. A civil szerveződések a gazdasági források megszerzése érdekében a politika simulékonyságra készítheti, kooptálhatja vagy nyomásgyakorlással teheti politikailag függővé.

*Összegezve:* Kétségtelen előrelépés a rendszerváltás óta, hogy vannak törvények, amelyek célja a szegénység kezelése. Ebben igen jelentős a Világbank szerepe. Ugyanakkor a Világbanknak a magyarországi szociális segélyezési rendszerre való hatása ellentmondásokkal terhelt. Noha minden egyes szerződés hangsúlyozza, hogy a szerkezetátalakítás elkerülhetetlenül a szegénység növekedését vonja maga után, amely feladatokat jelent, nem alakult ki sem a szegénység megelőzését, sem megfelelő enyhítését szolgáló szociálpolitika. Még a Világbank által gyakorta igényelt „szociális biztonsági háló” sem működik megfelelően.

A Világbank ajánlásai, amelyek normatív alapokon nyugvó jövedelemfenntartó és -helyettesítő programokat javasolnak bevezetni, nem találtak táptalajra, s a Világbank maga soha nem ragaszkodott következetesen a szociális rendszer hatékony (a szegénységet lehetőleg megelőző, a már kialakult rossz helyzeteket valóban enyhítő) átalakításához. E javaslatok a szerződések szövegében ajánlasként szerepeltek, de számonkérésükre, teljesítési feltételként való elbírálásukra soha nem került sor.

Végeredményben soha nem merült fel Magyarországon olyan igény, hogy vizsgálják a segély „kimenetét” vagy sikerét, azaz hogy a segély – legalább a gyermekes családok számára – elérjen valamilyen minimálisan elfogadható szintet *a család egészénél*, vagy hogy megelőzze a lakás elvesztését. Ezért a segélyezésnek – kiterjedtsége és szigorú célzottsága ellenére – csak csekély szerepe van a szegénység tényleges enyhítésében.

A szegénység drámai módon nőtt a rendszerváltás éveiben.

A helyzet mai alakulása azt sejteti, hogy nem reális az a világbanki szakértők által is képviselt nézet, miszerint a gazdasági növekedés spontánul megoldja a szegénység problémáját. A segélyezés sem hatékony, sem tartós segítséget nem tud nyújtani, s semmiképp nem ad választ a szegénység megelőzésének problémájára. Ugyanakkor társadalommegosztó hatása igen jelentős. „Megoldást” köztudottan a bővülő munkalehetőségek jelentenének, a tisztas megélhetési bérek, a jobb társadalombiztosítás, s ha emellett a szociális ellátások elmozdulnak az Európai Unióban is egyre komolyabban vett, garantált állampolgári minimumok irányába. Mindehhez még az emberi méltóságot tisztelő, az előítéletek ellen ható politika szükségeltetik.

### *Következtetések*

A rendszerváltás mérlege megítélésünk szerint eltér a politikában, a gazdaságban, illetve a szociálpolitikában. A politikai változások valóban korszakfordítóak és ígéretesek; a gazdaság esélyei (a vártnál nagyobb visszaesés után) törekenyek ugyan, de javulóak; a társadalom- és szociálpolitikában azonban igen nagyok (a mi megítélésünk szerint) a bajok. Ennek okai sokrétűek, s itt csak röviden foglalhatók össze. A műit differenciálatlan elutasítása kevésbé volt legitim a szociálpolitikában, mint más területeken. Ennek ugyanis volt egy sor „európai” eleme, amelyektől kár (volt) megszabadulni. Az iskola, az univerzális egészségügy vagy a társadalombiztosítási nyugdíj már akkor is játszottak némi társadalomintegráló szerepet, amely demokratikus körülmények között felerősödhetett volna, és jó néhány olyan értéket, mint az akárcsak kényszerű szolidaritás, vagy a szélsőséges társadalmi egyenlőtlenségek elutasítása.

A társadalmat strukturáló erők felszabadulása egy szabad társadalom előfeltétele – a szociálpolitikának azonban sokat ártott e felszabadulás gátlástalansága, erkölcsi normákat tagadó nyersesége. A gazdasági visszaesés bocsánatosnak láttatott sok antiszociális lépést. A

nemzetközi szervezetek és a beérkező transznacionális tőke nyomása valószínűleg nagyobb volt, a velük szembeni ellenállás pedig kisebb, mint gazdagabb és önigazolásra kevésbé szoruló, kevésbé „foltos múltú” országokban. Ráadásul e nyomások csábítással párosultak és párosulnak. A globalizálódó világban olyan paradox helyzet alakult ki, amelyben a jóléti rendszerek gyengítése javítja az ország nemzetközi megítélését és vonzerejét. Mindemellett a nyugat-európai országok többségében a civil társadalom erősebben és felkészültebben védte meg jogait, a hatalom pedig demokratikusabb reflexekkel fogadta ezeket a civil erőfeszítéseket, mint nálunk.

Hangsúlyozzuk: az adott gazdasági feltételek mellett bizonyos társadalmi károk elkerülhetetlenek voltak, de *nem volt minden szükségszerű, ami történt.*

Sokféle vélemény van a globális változásokról és az ezekhez való alkalmazkodás módjairól, a szociálpolitika céljairól, lehetőségeiről, eszközeiről, szélesebben az állam és a mind nemzetközibb piac szerepéről. A vélemények egy része sem rövid-, sem hosszabb távon nem veszi figyelembe a gazdasági realitásokat, illetve a globalizáció napjainkban nehezen korlátozható sodrását. Az ilyen beállítódás könnyen átcsap bal- vagy jobboldali populizmusba, s az utóbbi szinte szükségképpen vezet szélsőséges nacionalizmushoz. Más részük még azt a kevés mozgásteret sem ismeri fel, amely rossz gazdasági körülmények között is létezik. Ennek hiányában viszont a krízishelyzetre adott válaszok az egyedül lehetségessé, örökössé szilárdulnak. Magyarországon eddig inkább ez utóbbi tendencia érvényesült.

Ebből adódik *az eltelt időszak egyik legsúlyosabb következménye, a távlatok elvesztése.*

A kényszerek romboló hatásához hozzájárult a „minimális szociális állam” új doktrínája. Ennek következménye az integratív és életesélyeket közelítő nagy rendszerek szinte visszafordíthatatlan felbontása; a legszükségesebb társadalmi védelmekről való „elfeledkezés” és szélsőséges új nyomorúságok „természetesként” való elfogadása. Emiatt a szükségesnél nagyobbak sokak veszteségei, és a szükségesnél kevesebb a reményük arra, hogy helyzetük javulhat. A mai folyamatok megállítása, visszafordítása azért lenne közös érdek, mert a már beindult decivilizáló folyamatok egész társadalmunk minőségét rontják. Belátható időn belül mind a modern demokrácia, mind a modern gazdaság alapjait gyengíthetik.

A sokféle érdek miatt nehéz konszenzust kialakítani akár az eddigiek értékelésében, akár a jövőben szükséges lépésekre nézve. Az azonban lehetséges, hogy az eltérő véleményeken belül az eddiginél nagyobb hangsúlyt kapjon minden egyes ember igénye arra, hogy *elemi létfeltételei ne kerüljenek veszélybe*, illetve arra, hogy a jelen és jövő *kiszámíthatóbb biztonságot* nyújtson. Azt reméljük, és ahhoz kívántunk hozzájárulni, hogy a Világbank további programjai ebben nyújtsanak segítséget a még sok további változtatásra szoruló hazai szociálpolitikának. S végül csak megismételjük korábban megfogalmazott igényünket: kívánatosnak tartanánk, ha a Világbank a mindenkori gazdasági célok mellett világosabbá tenné, hogy nemcsak szavakban köteleződik el a szociális jogok, a politikai szabadságjogok vagy a demokratikusabb intézményszerveződés mellett, hanem ezeket általában is, a szociálpolitikában is számon kérhető követelményeknek tartja.

### III. rész

## A SZOCIÁLPOLITIKAI JOGALKOTÁS TÁRSADALMI KÖZEGE ÉS ÉRTÉKELÉSE

#### 1.

### A FOGLALKOZTATÁSI TÖRVÉNY – AMIT MEGOLD ÉS AMIT NYITVA HAGY<sup>100</sup>

A jogszerű munkanélküli-segély törvényi szintű szabályozása 1989 januárjában – Európához képest jó 30-50, az 1980 utáni fejleményekből adódó szükségletekhez képest is legalább 5 év késéssel – született meg.<sup>101</sup> 1989 és 1990 folyamán sor került több, kisebb módosításra mind az aktív, mind a passzív munkaerő-piaci eszközökről. Ezek értékelése és vitája alapján készült el az új foglalkoztatási kodifikáció, az „1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról”, amit az Országgyűlés 1991. február 12-én fogadott el.

#### *Amit a törvény megold...*

A törvénynek számos igen pozitív vonása van. Így:

- deklarálja az állam felelősségét, ha nem is a teljes foglalkoztatásért (ami érthető), hanem azért, hogy elősegítse a munkát vállalni kívánók foglalkoztatását;

- deklarálja az aktív foglalkoztatáspolitikai prioritását (a parlament már korábban külön alapot – Foglalkoztatási Alap – hozott létre).

Ezen belül szorgalmazza a képzést-átképzést, de munkahelyteremtő eszközök is szerepelnek a tervezett lépések között;

- tiltja a munkanélküliek negatív diszkriminációját, és lehetővé teszi a hátrányban lévők pozitív megkülönböztetését, amely – egyébként alkotmányos – elv nem minden magyar törvényben jelenik meg ilyen tisztán;

- törvényileg szabályozza a foglalkoztatási érdekegyeztetés, valamint a munkaerőpiac szervezetét, s nagy súlyt helyez a háromoldalú fórumokra;

- formálisan biztosítási alapra helyezi a munkanélküli-járandóságot, és kezeli a munkanélküliség több olyan formáját, amiről a korábbi jogszabályok nem rendelkeztek (ilyen például a pályakezdekők segélye);

- a korábbinál emberségesebben szabályozza, hogy mi az elfogadandó, „megfelelő” munka (ennek során figyelembe veszi a képzettségi szintet), továbbá – végre – téríti a munkakereséssel kapcsolatos közlekedési költségeket.

A törvény egészében „európai színvonalú”, azaz hátrány nélkül összevethető a hasonló tárgyú nyugat-európai jogi szabályozásokkal.

#### *A törvény hézagai*

Természetesen már a törvényi szabályozás szintjén is vannak – igen jelentős – hiányosságok. A legfontosabbaknak a következőket vélem:

- A munkanélküli-járandóság biztosítási alapra helyezésével szűkül az ellátásra jogosult munkanélküliek köre, ezért ma gyakorlatilag teljesen ellátatlanok maradnak azok, akik nem

---

<sup>100</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: A foglalkoztatási törvény – amit megold és amit nyitva hagy. *Esély*, 1991, 4. sz., 120-127. o.

<sup>101</sup> A munkanélküliség „kezelésének” – tagadásának, tudomásul nem vételének, egyéni felelősséggé alakításának, kriminalizálásának, majd fokozatos, de vonakodó beismerésének, s végül elismerésének – szomorú történetéről lásd például Ferge, 1988b, 6. o.

felelnek meg a biztosítási feltételeknek. Velük más szabályozás sem foglalkozik. Idetartoznak azok, akik egy évnél rövidebb ideig fizettek járulékot. Márpedig a fiataloknál könnyen előfordulhat, hogy az első munkahelyet rövid idő után elveszítik. A másik nagy csoportot azok jelentik, akik esetében a munkanélküli-járandóság „kimerül”. Ez – a biztosítási idő hosszától függően – fél év és 2 év közötti periódus után következik be. Nem kaphatnak járadékot 3 hónapon át azok sem, akik maguk léptek ki a munkából (azaz munkaviszonyuk saját kezdeményezésükre szűnt meg, vagy fegyelmi úton bocsátották el őket).

Az ellátatlan csoportokon belül az 1989. évi törvény egyáltalán nem foglalkozott az első munkába lépés előtt álló fiatalokkal. Az új törvény részben megoldja ezt a kérdést, de nem egészen megnyugtatóan. Hivatalosan „pályakezdők” csak azok, akik közép- vagy felsőfokú tanintézetben oklevelet szereztek. Az ő számukra bizonyos feltételek mellett, s ha 3 hónapig nem sikerül munkát találniuk, munkanélküli-segély jár, ami a minimálbér 75 százaléka (függetlenül attól, hogy családosok-e, vagy sem). Rajtuk kívül azonban közép- és felsőfokú végzettség nélküli pályakezdők is vannak.

1989-ben a 445 ezer 15-17 éves fiatalból 332 ezer járt valamilyen (nappali tagozatos) iskolába. E fiatalok negyedrésze, több mint százezren – nagyjából felerészben fiúk, felerészben lányok – tehát lebegtek az iskola és a munka között, minden ellátás nélkül.<sup>102</sup> Ez természetesen korábban is így volt. Amikor a gyerekek könnyebben találtak legalább alkalmi munkákat, és a szülők is valamivel könnyebben tartották el őket. A kereset iránti szükséglet tehát nőtt. A 18 éven aluli nem iskolások azonban, ha nem találnak munkát, csak úgynevezett keresetpótló juttatást kaphatnak, ami a minimálbér 15 százaléka (ma havi 1000 forint), s csak akkor, ha képzésben vesznek részt. Bár a törvény igen nagy pozitívuma, hogy a fiatalok képzését a munkaügyi szolgálatnak támogatnia kell (míg minden más munkanélküli képzésénél ez nem kötelezettség, csak lehetőség), ez csak elvben van így. A szöveg szerint ugyanis a képzést a „munkaügyi központ felajánlja vagy elfogadja”, azaz nem köteles ilyen képzést felajánlani. Az is kérdés, hogy mennyire lesz a szolgálat ilyen képzések szervezésére felkészülve, azaz hány gyereket fog elérni a lebegő százezerből.

♦ A munkanélküli-járandóság szintje tetszőlegesen alacsony lehet. Ez annak ellenére így van, hogy a törvény mértékszabályai közel vannak az (egyébként igen sokszínű) nemzetközi gyakorlathoz, a hosszabb biztosítási idővel emelkedő jogosultsági (folyósítási) időhöz, s a munkanélküliség tartamával csökkenő arányú járandósághoz.

Az alacsony szint egyik oka az infláció nem megfelelő figyelembevétele. Noha az infláció az utóbbi években igen jelentős volt, és várhatóan az is marad, s így elértékteleníti mind a járadék alapjául szolgáló múltbeli átlagkeresetet, mind az ezen az alapon esetleg egykét éven át kapott járadékot, a törvény sem a megállapítás alapjául szolgáló kereset indexelését nem írja elő, sem pedig a járadék menet közbeni indexelését. Kivétel az az eset, amikor a járandóságot a minimálbér alapján, ennek meghatározott százalékában fizetik – vagyis ha a minimálbér emelkedik, a járadék is arányosan nő. Bizonytalanságot jelent az az egyébként igen célszerű adminisztratív egyszerűsítés is, hogy a járadék alapja az utolsó munkáltatónál elért átlagkereset -annak specifikálása nélkül, hogy milyen hosszú időszak átlagát kell venni. A figyelembe vett időszak (a mai munkajogi szokások szerint) többnyire egy év,<sup>103</sup> de a nyugdíjak megállapításában ennél sokkal hosszabb. Minthogy erről a törvény nem szól, a mérvadó időszak elvben – a maximális jogosultság elérése esetén – akár négy év is lehet.

---

<sup>102</sup> Az 1990-es népszámlálás szerint 1990 januárjában a 14-19 évesek közül ténylegesen munkanélkülinek vallotta magát 24 ezer fő (14 ezer fiú és 10 ezer lány).

<sup>103</sup> Megjegyzendő, hogy a nemzetközi gyakorlatban az egy év biztosítási, illetve munkaviszony-kötelezettség minimális feltételként aránylag hosszú. Főleg a fiatalok esetében gyakran ennél rövidebb tartamot szabnak meg. A 70, illetve 50 százalékos arány a nemzetközi skálán belül van.

(Minél hosszabb az időszak, annál nagyobb baj az indexelés hiánya. Jelentős infláció mellett az egy év is túl hosszú lehet. És főleg igen jelentős lehet a járadék értékvesztése azok esetében, akik hosszú időn át munkanélküliek.)

Az alacsony szintű ellátások másik oka az, hogy valójában nincs meghatározva a járandóság minimuma. A törvény 26. paragrafusának (3) pontja ugyan kimondja, hogy a járadék összegének alsó határa a minimálbér, ám a (4) pont tisztázza: ha az átlagkereset a minimálbérnél kevesebb, akkor ez a járadék alapja. Ugyanezen törvény szerint a munkanélkülinek el kell fogadnia azt a munkát, amelynél a várható kereset a munkanélküli-járadék összege (azaz a kereset a minimálbérnél már jóval alacsonyabb lehet). Ha a munkavállaló ezt a munkát is elveszti, akkor ennek az alacsony összegnek a 70, illetve 50 százalékát fogja kapni – és így tovább. (A második munkanélküliség első szakaszában a járandóság a minimálbér 49 százaléka, később 35 százaléka, majd ennek fele, azaz 17 százalék – és így tovább.)

Ezzel kapcsolatban az egyik nagy probléma (ami tulajdonképpen alkotmányjogi kérdés kellene, hogy legyen): ha egyszer van jogszabályban rögzített minimálbér, akkor elfogadható-e olyan törvény, amely e jogszabály megszegését szinte természetesnek tekinti. Köztudott, hogy a munkahelyük elvesztésétől féltő munkások-alkalmazottak manapság szó nélkül elfogadják a minimálbér alatti keresetet, és álmukban nem jut eszükbe igazukat jogi úton érvényesíteni. Kérdés, hogy amikor az új törvény ezt a gyakorlatot hallgatólagosan szentesíti, akkor nem bátorítja-e tovább ebbe az irányba a munkáltatókat. (Természetesen részfoglalkozás esetén is lehet a tényleges kereset a minimálbérnél kevesebb. De ha a törvény csak ilyen esetekre gondol, akkor ezt néhány szóval érdemes lett volna jelezni, legalább az indokolásában. Ilyen utalás hiányában érvényesnek tűnik a felvetett jogi dilemma.) Ha a munkanélküli-járadék legalább a minimálbér 70 százalékát minden körülmények között elérné, akkor az ellehetetlenülő sorsok egy része megoldódna.

A másik – általánosabb – probléma a minimális megélhetés ügye. Ma a munkanélküli (ha nem jogosult munkanélküli-járandóságra vagy segélyre, illetve ha kifutott az időből) rendszeres segélyt semmilyen jogcímen nem kaphat. (Ez egy 1969-es törvény értelmében csak a 65, illetve 70 éven felüli nőnek-férfinak, és a legalább 67 százalékban munkaképtelennek adható elég szigorú feltételek mellett.) Gyermekei részére (egy 1987. évi rendeletmódosítás óta) akkor is kérhet rendszeres nevelési segélyt, ha nincs kereső foglalkozása, de ennek esélye is, összege is kicsi. Ami marad, az az eseti segélyezés - maximum évente hatszor igen csekély összeg. Az emelkedő lakásfenntartási költségek, a kamat- és egyéb terhek mellett ennek a kérdésnek a teljes szabályozatlansága miatt rövidesen tízezrek teljes ellehetetlenülése várható.

Összesen tehát több tízezen, de esetleg százezren vagy többen is lehetnek azok, akik vagy kimaradnak a foglalkoztatási törvény által szabályozott munkanélküli-ellátásokból, vagy az ellátás a minimális létet sem biztosítja számukra. Az természetesen állítható, hogy a törvény nem nyúlhat túl önmagán, s a hatálya alá nem tartozókról nem nyilatkozhat, illetve nem vállalhatja fel minden bajukat. Ám ez nem egészen így van. Egyfelől a foglalkoztatáspolitikai, a munkaerőpiaci szervezet minden munkanélkülivel köteles foglalkozni – akár jogosult, akár nem a járadékra. Másfelől legalább a törvény indokolása tartalmazhatná, hogy e törvényt mi egészíti ki az ellátatlan munkanélküliek esetében. A törvény indokolásának 3. pontja utal más területeken szükséges, kiegészítő rendelkezésekre és felelőségekre, például a képzési rendszer szerepére vagy az adórendszeren keresztül történő ösztönzésekre. Ám a megélhetésükben súlyosan veszélyeztetett munkanélküliekre ott sincs utalás, mert más segítség egyelőre nincs.

Az Országgyűlés idején törvénykezési programja csak az év második felére tervezi a szociális törvény előterjesztését. Úgy tűnik, ez sokak számára túl késő lesz.

A foglalkoztatási törvény nagyon jelentős előrelépést mutat az elvek szintjén, és néhány

gyakorlati lépése úttörő jelentőségű például a bürokratikus bonyodalmak csökkentésében (ilyen az a vadonatúj szabály, hogy nem kell visszamenőleg több munkáltatót megkeresni a múltbeli kereset megállapításához). Mindazonáltal e törvény sem tudta levétközni az államszocialista szociálpolitika (nem foglalkoztatáspolitikai) két alapvető baját: idegenkedését a jogszerű és az emberi léthez elégséges szintű segélyezéstől, valamint az ellátások indexelésétől.

### *A törvény megvalósíthatósága*

A jó törvények jók, de nem mindig valósulnak meg. A foglalkoztatási törvény megvalósíthatóságának is vannak olyan feltételei, amelyek aggodalomra adnak okot.

◆ A munkanélküli-járandóság forrása a Szolidaritási Alap, amelybe a munkáltatók a keresetek másfél, a munkavállalók fél százalékát fizetik. Ebből az alapból kell fizetni a munkanélküli-járandóság mellett különböző segélyeket és képzéseket, valamint a munkaügyi szervezet fenntartásának és fejlesztésének összes költségét. A 2 százalék járulék, ha csak a keresetek 50 százalékát kitevő munkanélküli-járandósággal számolunk, 4 százalékos munkanélküliség esetén elegendő a munkanélküliek ellátására. A valóságban (mert a járadék átlagos szintje 50 százaléknál magasabb, és mert számos egyéb tétel is innen fizetendő), a törvényhozók tudomása szerint sem elég az alap többre, mint kb. 2 százalékos munkanélküliség kezelésére. A költségvetés nem nyújt teljes garanciát a különbözetre: a keletkező hiány fedezésének csak az alap 10 százalékáig terjedő részét vállalja. A törvényben nincs utalás arra, hogy mi történik, ha a kifizetési kötelezettségek ezt a határt túllépik, holott a munkanélküliség várható nagyságára vonatkozó becslések 4 és 20 százalék között mozognak, s ezen belül az 1991. áprilisi munkaügyi minisztériumi prognózis 1991 végére 5-7 százalékos munkanélküliséggel számol. Természetesen a problémát enyhíti, vagy éppen meg is oldja, ha a munkanélküliek jelentős része nem kap munkanélküli-járandóságot.

◆ A törvény országos munkaügyi szolgáltató hálózatra épít, amely valamennyi foglalkoztatáspolitikai eszköz működtetője és ellenőre, emellett minden irányban információkat és sokféle szolgáltatást nyújt. Magyarország (a környező országokhoz képest) viszonylag korán megkezdte e hálózat (és a számítógépes bázis) kiépítését, és hatósági arculatának szolgáltatóivá alakítását. A hálózat fejlesztése azonban eddig sem tartott lépést a szükségletekkel, és a jövőben sem várható különös javulás. 1990 közepén csak mintegy kétszáz központ és kirendeltség működött, mintegy 650 fővel. Az alkalmazottak száma 1990 végére 800-ra emelkedett, s a tervek szerint 1991 végére 1900-ra nő, amikor is 250-300 ezer munkanélkülivel számolnak. Az egy alkalmazottra jutó munkanélküliek száma általában többnyire 100 fölött volt, ami eddig is számos zavart okozott. (Esetenként például két vagy több hónapig is eltartott a jogszerű segély megállapítása és kifizetése, s elég gyakori volt a formális ügyintézés.) A továbbiakban az arányok romlásával lehet számolni. A nyugati munkaerő-szolgálati adatok ismeretében lehetetlen, hogy egy azoknál rosszabbul képzett, rosszabbul felszerelt és kevesebb emberrel dolgozó hálózat a törvényben előírt feladatokat megnyugtatóan el tudja látni.

A források és a szakemberek szűkössége miatt az várható, hogy a humánus és jó szándékú törvény valószínűleg a legszegényebb országokhoz hasonlóan szegényes és ezért kevésbé humánus módon fog megvalósulni.

Végül igen nagy nehézséget fog okozni, hogy még a munkáltatók körében sem alakult ki összhang abban, hogy a szociális partnerek közül ki, illetve melyik szervezet jogosult az ő érdekeik képviselésére – s a munkavállalóknál még zavarosabb a helyzet. Ez semmit nem von le a törvény előírásainak értékéből – sőt, a törvény inkább ösztönözheti az érdekképviselőket, hogy saját helyzetüket tisztázzák. Csupán arról van szó, hogy a törvény „ideális” működéséhez még nincsenek meg e tekintetben a feltételek.



### *A parlamenti vita tanulságai*

A foglalkoztatási törvény parlamenti vitája élénk és tartalmas volt, de (és ez a jó előkészítettségre mutat) nagyobb szenvedélyek nem csaptak össze. A döntés során hetven körüli módosító javaslatról szavaztak a képviselők – s ebből közel negyvenet el is fogadtak.

A viták során szinte minden fontos kérdés felmerült – az indexelés és az ellátatlanok egy részének helyzete kivételével. Az indexelés zárójelbe tétele azért meglepő, mert a Világbankkal folytatott tárgyalások során erről szó volt, s az indexelés hiányának problémája nagy hangsúllyal szerepel a magyar szociálpolitikáról készített jelentésben. (A Világbank több más javaslata viszont beépült a törvényjavaslatba. Feltehető, hogy a szociálpolitikáról készített részletes jelentést a törvény előkészítői ismerték, de az illetékes parlamenti bizottsághoz az nem jutott el.) Az ellátatlanság ügye – általánosan – valószínűleg azért hiányzik a vitából, mert a képviselők tudomásul vették, hogy ezt a kérdést (majd) külön szabályozzák.

Mindemellett az országgyűlési vita számos fontos kérdésre kitért. A *jogosultság* ügyében szóba került az, hogy a munkából való saját kezdeményezésű kilépés (nem fegyelmi elbocsátás) esetén a három hónapi kizárás a járadékból igen kemény, a korábbi röghöz kötést idéző feltétel. Mások viszont épp a vélelmezhetően önhibájukból vagy önkéntesen munkanélkülivé váltakkal szemben szorgalmazták a javaslatához képest szigorúbb eljárásokat. (Egyik módosító javaslat sem került elfogadásra.) Sokkal nagyobb súllyal vetődött fel – és szinte valamennyi párt képviselői részéről – a 18 évnél fiatalabbak helyzete. A képviselők hiányolták az eredeti törvényjavaslatból a 18 éven aluliak ügyének valamilyen rendezését, különös tekintettel e korosztály sérülékeny és veszélyeztetett helyzetére. Hága Antónia (SZDSZ) hívta fel a figyelmet arra, hogy a törvény módot ad a pozitív diszkriminációra, azaz arra, hogy többletjogosultságok illessék meg a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévőket, ám épp a legrosszabb helyzetű fiatalok esetében nem él ezzel a lehetőséggel. Ugyancsak ő emelte ki azt a problémát, hogy a 16 éven felüli nem tanuló gyermekek után családi pótlék sem jár, tehát a fiatal munkanélküliek teljesen ellátatlanok.

E javaslatok alapján egészült ki végül is a törvény a 18 éven aluliak képzésére vonatkozó kötelezettséggel. Azt a törvény nem rögzíti, hogy az ilyen képzésben való részvétel esetén megilleti-e a családi pótlék a családot. Ha a kérdés tisztázását pozitív válasz követi, akkor ennek széleskörű propagálása lenne a legjobb eszköz arra, hogy a családok érdekeltté váljanak a serdülő gyerekek tanfolyamra küldésében.

A járadék alacsony színvonala, illetve a minimum és a maximum kérdése is többeket készített felszólalásra, a kormánykoalícióból és az ellenzékéből egyaránt. A minimummal kapcsolatban a javaslatok lényege az volt, hogy az ellátások (legalább a járulék) ne kerülhessenek a minimálbér színvonala alá – hiszen az az összeg is igen alacsony. A maximum esetében a jobb helyzetűek azon érdekét fejtette ki (többször is) Palotás János, hogy vagy egyáltalán ne legyen plafon, vagy a javasoltnál magasabb szinten legyen. Ezt a módosítást a parlament nem fogadta el.

Több oldalról szóvá tették a képviselők az érdek-képviselési szervezetek kialakulatlanágát, s az ebből várhatóan adódó feszültségeket. A helyzet tisztázását elősegítő (és az érdekképviselők dolgába közvetlenül nem beavatkozó) javaslatok már korábban voltak ugyan a parlament előtt, de elutasításra találtak. Ilyen volt például az a javaslat, hogy szüntessék meg a munkáltató azon jogát, hogy automatikusan elvonja (a „hivatalos” szakszervezet részére) a tagdíjat. Ebben az esetben ugyanis újra kellene gondolniuk a munkavállalóknak, hogy csatlakoznak-e, és ha igen, akkor melyik szakszervezethez. Ezt az egyébként igen ésszerű javaslatot az Országgyűlés akkor elvetette. (Hogy ennek az-e az oka, hogy a javaslat az MSZP-től érkezett, vagy az, hogy az uralkodó fiskális szemléletben minden elvonás jó, megállapíthatatlan.) Megoldás a mostani vitában sem született.

Több párt képviselői megkérdőjelezték a járulékemelés helyességét, jogosultságát,

időzítését és mértékét. Palotás János egyrészt a júliusi bevezetést korainak tartotta, mert szerinte a törvény és az Országgyűlés túlbecsülik a munkanélküliség veszélyét, úgymond „túlragozzák” a témát. Másrészt a tiszta biztosítási elvnek kívánt volna jobban érvényt szerezni azzal, hogy – ha már maximalizálják a járadékot – a plafon fölötti jövedelmek után ne kelljen a járulékot fizetni. A parlament egyik javaslatot sem tette magáévá.

A munkaerő-piaci hálózattal kapcsolatban többen annak a félelmüknek adtak hangot, hogy burjánzó bürokrácia fog kialakulni (mivel a Szolidaritási Alapon belül nincs elkülönítve a hálózatra fordítható összeg). Azt a kérdést, hogy a hálózat kapacitása túl szűk lesz, senki nem feszegette. Arról viszont hangzott el (koalíciós és ellenzéki) javaslat is, hogy a munkaerő-piaci szolgálat ne legyen tisztán bürokratikus hatóság, hanem olyan humán szolgálatként is működjön, amely tevékenységét a munkanélküliség lélektani és társadalmi összefüggéseinek figyelembevételével végzi. A parlament ez utóbbi módosító javaslatra mondott igent.

A beterveztett módosítások között egyaránt voltak a feltételeket szigorítani akaró, deszolidarizáló, és a feltételeket (különösen a sebezhetőbb csoportoknál) enyhíteni kívánó, a nagyobb humánus és szolidaritás irányába mutató javaslatok. Ezek részletes (bár nem teljesen precíz és számszerű) elemzése alapján úgy tűnik, hogy az Országgyűlés sokkal nyitottabb volt a szolidarizáló-humánus, mint az ellenkező tartalmú érvekre, s inkább az előbbi javaslatokat fogadta el, még ha gyakran csak részlegesen is. Roppant figyelemreméltó, hogy a módosító javaslatok sorsát láthatóan kisebb mértékben befolyásolta a javaslatot tévő képviselő pártja, mint a kérdés tartalma, valóságos súlya. Ebben az esetben tehát az Országgyűlés (többnyire) tényleg felül tudott emelkedni a szűk pártérdekeken – így lett a törvény végül is „európai színvonalú”.

## 2. MEGJEGYZÉSEK A SZOCIÁLIS TÖRVÉNY KONCEPCIÓJÁHOZ<sup>104</sup>

Az *Esély* 1991/5. száma vitára bocsátotta a Népjóléti Minisztérium által készített dokumentumot: „Javaslat a Szociális Törvény főbb koncepcionális elemeire”. Azóta e javaslat alapelveiben nem változott, de sok részletében érlelődött. Az alábbi megjegyzések az 1992. márciusi koncepcióvariánsra vonatkoznak.

### *A koncepció szemlélete*

A koncepció nagy érdeme, hogy számos kiérlelt, az európai normákat figyelembe vevő meg gondolást tartalmaz a jóléti szféráról. Egyet lehet érteni például a törvény által szabályozni kívánt terület körülhatárolásával, a szociális törvénykezés és a szociális törvény funkciójának szétválasztásával, a szociális jogok (legalább az alapjogok) szemléletének megjelenésével, a szociális ellátások többszektörúságának biztosításával, vagy azzal a többször megjelenő gondolattal, hogy az emberi méltóságot minden szociális beavatkozás során tiszteletben kell tartani.

Ugyanakkor van néhány olyan elvi kérdés, amelyeket a koncepció nem tisztáz eléggé. Az elvi tisztázatlanságok a konkrét részleteknél okoznak következetlenségeket.

### **A törvény célja**

A szociális törvény feladatát a koncepció bevezetése lényegében a következőképpen rögzíti: „A Szociális Törvény keretében lehet és kell szabályozni mindazon támogatási formákat, amelyek feladata segítséget nyújtani azon egyéneknek, családoknak, társadalmi csoportoknak, akik az általános feltételek mellett nem képesek saját erőből önmaguk életfenntartásáról, mindennapi életvitelükről gondoskodni.”

Ezzel kapcsolatban kérdés – amire a koncepció nem ad egyértelmű választ –, hogy mennyire korlátozódnak a törvényben rögzítendő ellátások azok segítésére, akik már nem tudtak magukon segíteni (azaz utólagos, nyomorenyhító cselekvésre), és mennyire próbál veszélyeztetett helyzeteket előre valószínűsítve megelőzni? Azokról van-e szó, akik már nem képesek talpon maradni, vagy azokról, akik még talpon vannak, de valószínűleg el fognak esni?

Ha tisztán nyomorenyhítésről, „szegénytörvényről” van szó – és sokak szerint ma csak erre van lehetőség -, akkor még az is sok, ami a koncepcióban most megtalálható. (Akkor például nincs szükség a lakás elvesztését megakadályozó lakásfenntartási támogatásra, csak szükséglakásokra.) Ha azonban tudjuk, hogy néhány százezer, ha nem milliónyi nyomorgó, állástalanná vagy/és hajléktalanná vált család esetében a segélyezés (vagy más nyomorenyhítés) drága és hatástalan eszköz, akkor helyes, ha a szociális törvény prevencióra is törekszik. E törekvés jelei a koncepcióban megtalálhatók, de elvi meg gondolások nélkül.

Az persze kérdés, hogy szükség van-e egyáltalán a törvény megalkotásához elvi háttérre? E kérdés nem költői. Hiszen tudjuk, hogy ma a gazdasági erőforrások szűkössége és a parlamenti erőviszonyok, hosszabb távon pedig talán ugyanezek, valamint a társadalmi erők (érdek-képviselői szervezetek, érdekvégyényesítő mozgalmak stb.) együtt fogják meghatározni, hogy mire és hogyan terjedjen ki a társadalmi szolidaritás és az állam felelőssége.

A helyzet azonban az, hogy az elvi háttér hiánya a koncepcióban maga is – kimondatlanul – elvi állásfoglalás. Állásfoglalás ugyanis amellet, hogy nincs szükség elvekre, valamilyen

---

<sup>104</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: Megjegyzések a szociális törvény koncepciójához. *Esély*, 1992, 3. sz., 46-59. o.

konceptiózus politikára. Elég, ha a törvény javaslattevője ösztönösen és pragmatikusan gondolkodva eltalálja azt a cselekvési kört, ami pillanatnyilag a politika számára elfogadható. Ez a megoldás azonban nem teszi lehetővé sem a koncepció racionális bírálatát, sem különböző feltételek mellett érvényes (és időben módosítható) prioritások kijelölését.

### **Egy lehetséges elvi keret**

Az elvi háttérrel nyilván több módon ki lehet alakítani. Egy lehetőség a szociális piacgazdaság (a koncepció bevezetésében szereplő) gondolatából való kiindulás.

Első lépésben valamilyen objektív módon meg kellene határozni azokat az alapszükségleteket, amelyek (meghatározott szintű) ki nem elégítése súlyosan veszélyezteti az ember fizikai egészségét, „túlélését”, valamint állampolgári létét (közügyekben való részvételét). A fizikai egészség fontossága aligha igényel hosszas indokolást. Az állampolgárok autonóm módon való részvétele pedig azért létkérdés, mert enélkül nincs integrált és demokratikus társadalom (Doyal-Gough, 1991).

Az alapszükségletek meghatározását követné annak (ugyancsak „objektív”) megállapítása, hogy melyek azok az alapszükségletek, amelyeket az új társadalmi rendszer domináns szükségletkielégítő intézménye, a piac elvileg nem tud jól kezelni (a közgazdaságtudományban széles körben ismert piaci kudarcok miatt).<sup>105</sup> Kérdés, melyek azok a feltételek vagy emelők, amelyek egyes egyéneket vagy csoportokat a piacon való jobb érvényesüléshez segíthetnek; s melyek azok az élethelyzetek, amelyekben az egyén (szinte) bizonyosan nem képes alapszükségeit a piaci törvényekhez alkalmazkodva kielégíteni.

Ha ezek a megállapodások megszületnek, akkor nagyjából rögzíthető, hogy mi a szociálpolitika dolga. Ezután már „csak” a jogszabályi munkamegosztás van hátra, azaz annak eldöntése, hogy a szociálpolitikai feladatok közül melyek tartoznak a szociális törvény, és melyek más (foglalkoztatási, egészségügyi, adóügyi stb.) jogszabályok hatókörébe.

Igaz, egy plurális politikai mezőben szinte lehetetlen „objektív” és konszenzuális módon meghatározni az alapszükségleteket, illetve a biológiai és társadalmi funkcionálást súlyosan már nem károsító vagy veszélyeztető szükségletkielégítési szinteket. Abban azonban politikai egyetértésre lehet jutni, hogy a törvény racionális felépítése érdekében e megállapodásokra szükség van. Ebben az esetben már „csupán” a válasz kialakítása múlik a politikai erőviszonyokon, vagyis az, hogy milyen alapszükségleteket és milyen szükségletkielégítési szinteket tartalmazhat a törvényjavaslat ahhoz, hogy az elfogadás reményével kerülhessen a törvényalkotók elé.

Az mindenesetre nyilvánvaló, hogy ebben a közelítésben a szociálpolitikának, s ezen belül meghatározott körben a szociális törvénynek is feladata az, hogy megelőzze – gyermekeknél és felnőtteknél egyaránt – az egészség és az állampolgári autonómia súlyos károsodását, s ne csak a már kárt szenvedetteken segítsen.

### **Eszközök és módszerek**

Számos vitát válthat ki, hogy a szociális törvény keretében biztosítandó ellátásokat milyen szinten, milyen technikákkal kell nyújtani. Ezzel kapcsolatban ismét felmerül néhány, a koncepcióban csak homályosan érintett probléma.

#### *A rászorultsági elv*

Az egyik alapvető kérdés az úgynevezett célzott, kizárólagosan anyagi rászorultsághoz kötődő juttatások szerepének megítélése. Köztudott, hogy a Világbank (The World Bank,

---

<sup>105</sup> Nicholas Barr, a London School of Economics tanára, jelenleg a Világbank szakértője több tanulmányában figyelmeztet az új demokráciák piaccal kapcsolatos illúzióira egy sor szükséglet, többek közt az egészségügy területén.

1991), a Nemzetközi Valutaalap és jó néhány nyugati szakértő sokallja a „társadalom egészségének biztonságát szolgáló” redisztribúciót, és keveslik a célzott juttatásokat. A szociális törvény koncepciója – eléggé nem méltányolható módon – csak az utóbbi véleményt teszi magáévá. Abból a – magyar állampolgárok számára bizonyítást aligha igénylő – tényből indul ki, hogy a társadalom egészét szolgáló oktatási, egészségügyi, nyugdíj-stb. rendszerek is a források bővítését igényelnék, s „kevés lehetőséget engednek a célzott szociális juttatások irányába történő átcsoportosításra”. Ugyanakkor – és ez is elfogadható állítás – a célzott ellátások (azaz valójában a segélyezés) bővítését indokoltnak tartja. Érdemes a „célzott” juttatásokat kicsit pontosabban értelmezni. A mai számítások mellett a koncepció szégyenkezve mondja, hogy „a kizárólagosan rászorultsághoz kötődő juttatások köre meglehetősen szűk. 1991-ben megközelítőleg 40 milliárd forint, ami a GDP 1,6%-a”. A kérdés az, hogy a „célzott” ellátás kizárólag anyagi rászorultsághoz, és ennek megfelelően a jövedelem- vagy vagyonigazoláshoz kötendő ellátásként értelmezendő-e, vagy van tágabb értelmezési lehetőség? Ha a szűk értelmet vesszük, akkor a ma célzottan nevezett ellátások sem mind célzottak, mert a szociális szolgáltatások (étkeztetés, bentlakásos intézmény) igénybevétele (az említett 40 milliárd kb. fele) eddig legalábbis nem kötődött jövedelemigazoláshoz. Ugyanakkor ha a szükségletet, és ezzel együtt a fizetőképességet (az e szerint differenciált térítési díjakat) elfogadjuk „rászorultsági alapként”, akkor sokkal több már ma is a „célzott” ellátás. Akkor ugyanis „célzott” ellátás a bölcsőde, az óvoda, az időseknek nyújtott szolgáltatások és intézmények stb. Továbbá ha tudjuk, hogy a gyermekek szükségleteit a munkajövedelmek nem tartalmazzák, s hogy a többgyermekes családok jelentős része nem jómódú, akkor a családi pótlék zöme is „célzott” ellátás. Hasonlóképpen, a mind nagyobb összeget felemésztő munkanélküli-ellátások zöme is „célzott”, amennyiben – szegénységi bizonyítvány nélkül is – túlnyomórészt nem a jómódúakhoz jut.

Mindemellett az anyagi rászorultsághoz kötött „célzott” ellátások, azaz a szó szoros értelmében vett segélyezés bővítése szinte elkerülhetetlen. Épp ezért a koncepcióban érdemes lenne felhívni a törvényalkotók figyelmét a segélyezés feloldhatatlan ellentmondásaira, megoldhatatlan dilemmáira. Ez azért különösen fontos, mert különböző (bel- és külföldi) hatásokra már egy sor vélekedés széles körben elterjedt a mai ellátások (például a családi pótlék) „pazarló” jellegéről. Várható, hogy ezek a vélemények a koncepció parlamenti vitája során is hangot fognak kapni. Ezért legalább néhány nemzetközileg közismert problémát, illetve tapasztalatilag igazolt tényt érdemes a koncepcióban a törvényhozók figyelmébe ajánlani:

◆ A segélyezés (jövedelemigazolás, ellenőrzés) adminisztrálása drága. Ezért erre egyfelől fedezetet kell teremteni az önkormányzatoknál (ami a mostani koncepcióból hiányzik). Másfelől, ahol és amikor lehet, más, könnyebben azonosítható rászorultsági kritériumokat érdemes alkalmazni. Még senki nem számította ki például, hogy csak anyagilag mekkora megtakarítást jelentene a családi pótlék jövedelemhez kötése, ha a szelektálás adminisztrációs költségeit figyelembe vesszük – nem beszélve a társadalmi elfogadtatás költségeiről. Azaz a segélyezés más ellátásoknál nagyobb gazdasági hatékonysága nem eleve adott, hanem esetenként bizonyítandó tény.

◆ A segélyezés gazdasági hatásossága ugyancsak problematikus. A nemzetközi tapasztalatok szerint a jövedelemigazoláshoz (alkalmasint más kellemetlen eljárásokhoz) kötött ellátások soha nem érik el a megcélzottak teljes körét. Az igénybevételi arányok 20-80 százalék között mozognak, ami azt jelenti, hogy többnyire éppen a legelesettebbek (és mellettük a legbüszkébbek, azaz gyakran a társadalom megítélése szerint leginkább érdemesek) maradnak ki az ellátásból. Ez ismét más automatizmusok mellett szól.

◆ Ha a családban van munkaképes kereső, akkor a segélyezésnek mindig van munkára ellenőztönző vonása. Ez különösen a rossz piacképességű (alacsony szakképzettségű, beteges) munkavállalókra áll, akik sok és nehéz munkával alig keresnek többet, mint ha

segélyen tudnak maradni. Ez a segélyezésből adódó úgynevezett szegénységi csapda.

A csapdának több lehetséges ellenszere van. Az egyik megoldás a segélyek olyan alacsony szintje, aminél minden kereset egyértelműen jobb. Ez Magyarországon nehéz szívvel ajánlható út a közismerten alacsony keresetek miatt, hiszen a minimálbér sem éri el a létminimumot, és még kevésbé a megélhetési minimumot. A másik megoldás a segély fokozatos megvonása („karcúsítása”) növekvő kereset esetén, azaz az úgynevezett implicit adókulcs csökkentése. Ez azonban egyfelől nagyon bonyolult eljárás, másfelől azt is jelenti, hogy az alacsony keresetű családok széles körét kell segélyezni, ami igen költséges. Vagyis a szegénységi csapda „ellenszerei” inkább csak elméletileg léteznek, gyakorlatilag nem.

♦ Minél szélesebb körben váltja ki a segélyezés a más értelmezésű szükségletek szerinti (például a gyerekszámhoz, az egészségi állapothoz stb. kötött) ellátásokat, annál erőteljesebb a társadalom megosztásának, dezintegrálásának veszélye, annál mélyebb a szakadék az adót csak fizetők és a más adójából eltartottak (sokak szemében élőködők) között. Ez a feszültség az adófizetői morált aláássa, és erősíti az adóellenességet.

Ha az adófizetők – és ez igaz a társadalombiztosítási járulékot fizetőkre is – kevés és rossz színvonalú ellátást kapnak vissza magas befizetéseik ellenében, akkor jogosan fordulnak szembe az adó- vagy tb-rendszerrel. Ezzel pedig végeredményben a társadalmi szolidaritás alapjai gyengülnek.

#### *A szociális háló lyukai*

Nagyon kevés fejlett országban működik (szinte) hézagmentesen a szociális háló, azaz ahol senkit nem zárnak ki a léthez való jogból. Általában az a helyzet, hogy az „érdemtelen” szegények (azok a munkanélküliek, akik nem működnek együtt az illetékes hatósággal) legfőljebb roppant alacsony szintű segélyt kapnak. Számos országban rossz a nagyon alacsony keresetűek helyzete is: az ő számukra gyakran nincs rendszeres, jogszerű jövedelemkiegészítés. [Az más kérdés, hogy egyre erősödik az úgynevezett garantált minimumjövedelem híveinek tábora, akik nem tartják elfogadhatónak ezt a helyzetet (lásd például Atkinson, 1992)].

A szociális törvény koncepciója e tekintetben nem tér el radikálisan a jellegzetes nemzetközi gyakorlattól: nem garantál létfenntartási segélyt az alacsony jövedelműeknek (ha nincs gyermek vagy egészségkárosodás), és azoknak sem, akik nem szereztek jogosultságot munkanélküli-járadékra, vagy ezt a jogosultságot elvesztették (a munkaközvetítővel való nem megfelelő együttműködés miatt).

A mai helyzetben nem is annyira gazdaságilag, mint inkább politikailag reménytelen a garantált minimum mellett érvelni, vagy azért, hogy az „érdemtelenek” se maradjanak ki a léthez való jogból. Ezért az lenne kívánatos – és ez tulajdonképpen nem a szociális törvény „belügye” – ha minél kevesebben kerülnének az „érdemtelen” szegények közé. (Megjegyzendő, hogy ez azért is fontos lenne, mert az új társadalombiztosítási törvény értelmében ezen „érdemtelenek” az egészségbiztosításba sem kerülhetnek be.)

Sajnos e kívánatos helyzet ellenkezője valószínűsíthető. A „fekete munkavállalásnak” minden jel szerint terjednie kell, s ezzel az érdemtelenek fő csoportjának, a feketén munkát vállalóknak a száma is nő.

Ennek legalább három oka van: a munkanélküli-ellátások nagyon alacsony szintje, ami önmagában nem elég a létfenntartáshoz; a munkanélküli-ellátásra nem jogosultak (abból kizártak) feltehetően növekvő – és az új szigorító rendelkezésekkel szinte tudatosan növelt – száma; valamint a vállalkozók által fizetendő rendkívül magas (49 százalékos) társadalombiztosítási (bér)járulék, ami nem ösztönöz munkahelyteremtésre.

Így tehát valószínűleg növekedni fog a minden segélyezésből kizárt érdemtelen szegények száma. Jelenlegi formájában a szociális törvény koncepciója erre nem kínál megoldást. A megoldás a ma elfogadott eszközökkel a szociális törvényen belül nem is oldható meg, s

valószínűleg a feketegazdaság új szerepének átgondolását igényelné.

Végül is nézzünk szembe azzal a kérdéssel: mit tehet az az „érdemtelen” szegény, akit (akár önhibájából) minden segélyezésből kizártak, hivatalos munkalehetőséget pedig nem talál, mert nincs? Vagy éhen hal, vagy koldul, vagy lop, vagy feketén végez munkát. Azt kell meggondolni, hogy e sok rossz lehetőség közül melyik a legkisebb rossz.

Igaz, sokan és gyakran hivatkoznak rá, hogy Nyugat-Európában (vagy legalábbis több fejlett országban) is tartósan 10 százalék körüli a munkanélküliség, s ebből nincs nagyobb baj: a társadalom beletörődött a probléma és az ezzel járó költségek elviselésébe. Anélkül, hogy itt mód lenne e kérdés részletes elemzésére, legalább néhány megjegyzés idekíváncozik:

A szóban forgó országokban a munkanélküli-ellátások, ha nem is bőkezűek, nem jelentik az ellehetetlenülés azon szintjét, mint nálunk. A teljesen ellátatlanok, minden segélyből kizártak száma minimális.

◆ A nagyarányú munkanélküliség nem egyszerre, néhány hónap alatt zúdult a társadalmakra, hanem fokozatosan, évek során alakult ki: inkább volt idő elfogadni. Ráadásul, noha mindenütt volt egy hosszú periódus gyakorlatilag teljes foglalkoztatással, ennek fenntartása sosem volt olyan politikai-ideológiai alapígéret, mint nálunk.

◆ A „társadalom egésze” elfogadta a tartós munkanélküliséget – de maguk az érintettek nem, vagy sokkal kevésbé, s különösen a fiatalok számára elviselhetetlen a helyzet. A szélsőjobboldal általánosnak tűnő előretörésében például bizonyosan sok tényező játszik közre, de ezek közül egyik nyilván az, hogy az adott rendszer durva megkérdőjelezésével kiutat vagy reményt kínálnak e csoportoknak.

Nagyon nagy kérdés tehát, hogy a nyugati példa mennyire mérvadó a mi feltételeink között.

#### *A paternalista szemlélet maradványai*

A törvény koncepciója bevezetőjében is, számos részletkérdésben is erősíti az állampolgári lét feltételeit, a jogszerűséget, a garanciákat, a bírósághoz fordulás lehetőségét a jogok érvényesítésére. Ugyanakkor néhány esetben még nem sikerült túllépni a paternalista, az állampolgárt nem egészen felnőttként kezelő szemléleten sem. Ennek egyik jelzése (amire később még visszatérek) a pénzbeni járandóságok könnyű kiváltása a fogyasztó szabadságát korlátozó természetbeni juttatással.

Egy másik paternalista maradvány az idősek (fogyatékosok) választási lehetőségének korlátozása az otthoni ellátás és az intézet között. A koncepcióban elég sűrűn előfordulnak ilyen kitételek: „Intézeti elhelyezésre csak abban az esetben kerüljön sor, ha más típusú szociális szolgáltatás útján az igény nem kielégíthető”; „Bentlakásos intézménybe csak azon személyek helyezhetők el, akiknek az ápolása, gondozása más módon nem megoldható” stb.

Noha igaz, hogy az emberek túlnyomó többsége szeretne a lehetőségek végső határáig otthonában maradni, azért nem zárható ki az a helyzet, hogy mégis inkább az intézetet választja, például a tarthatatlan családi viszonyok vagy a társas kapcsolatok igénye miatt. Az is lehetséges, hogy – a törvény minden jóakarata ellenére – nincs megfelelő házi segítségnyújtás az adott településen. A lényeg azonban nem is ez, hanem az, hogy idősek, mozgáskorlátozottak esetében szinte természetes maradt a koncepcióban a személytelen közelítés: az, hogy embereket valakik valahová elhelyezhetnek, az „értük, de nélkülük” való döntés, azaz az ő autonómiájuk csorbítása.

#### *A gyakorlati megoldások kérdőjelei*

##### **Pénzbeni ellátások**

◆ *Az önkormányzatok adminisztratív feladatai.* Az ellátások fedezetétől függetlenül nyilvánvaló, hogy a szociális ellátások típusainak és körének bővülésével meg fognak sokszorozódni az önkormányzatok elosztási feladatai (a jogosultságok elbírálása, az ellátások

folyósítása, az igénylők nyilvántartása, felülvizsgálat és ellenőrzés stb.). Ez annál is valószínűbb, mert az üzemi kifizetőhelyek jelentős részének megszűnésével valahová át kell, hogy kerüljön az anyasági segély, a családi pótlék, a gyes, a temetési segély, sőt esetleg a társadalombiztosítási kifizetések egy részének ügyintézése is. Célszerű lenne a megnövekedett feladatok fedezetéről és lehetséges szervezeti kereteiről (például önálló iroda) is reális elképzeléseket kidolgozni.

◆ *Családi pótlék.* A koncepció a mai rendszer megtartása mellett egy másik alternatívát is vázol. E szerint: „A személyi jövedelemadó rendszere tegye lehetővé, hogy a legmagasabb adóköteles sávban lévők visszafizessék a családi pótlékot, kivéve, ha ez az eltartottnál a létfenntartást veszélyezteti, azaz az egy főre jutó jövedelem így nem éri el a létfenntartási szintet.” így megfogalmazva a javaslat abszurd (mert óriási adminisztrációt igényel), és igazságtalan. Az adósávhatár átlépéséhez kapcsolt döntéseknél mindig az a helyzet, hogy egy forint jövedelemnövekedés több ezer forint veszteséget okozhat. (Ez a szegénységi csapda egyik tartalma is.) Ennél már ésszerűbb és igazságosabb az 1991-ben kiterjesztett „gyermekkedvezmény” megszüntetése, ami 18 milliárd forint megtakarítást is jelentene a költségvetésnek. Ez ugyanis a „fordítottan célzott” juttatás tipikus esete: minél magasabb adót fizet valaki, annál többet takarít meg a gyermekkedvezményen.<sup>106</sup> Sőt, még a családi pótlék megadóztatása – ami egyébként kevés országban ismert gyakorlat – is jobb, mint a látványos, de ötletszerű és zavaros hatású megoldások.

◆ *Új „gyermeknevelési támogatás”.* Az anyaságot munkaként elismerő támogatást „minden anya igénybe veheti, akinek már volt társadalombiztosítási jogviszonya, és három vagy több kiskorú gyermeket nevel, közülük a legfiatalabb 3-10 év közötti. A legfiatalabb gyermek 10 éves koráig vehető igénybe.” A látszólag pozitív intézkedésnek több átgondolandó negatív hatása van. Az egyik, hogy az anya erre az időszakra elveszti nyugdíjjogosultságát – hacsak valaki nem fizeti be a nyugdíjjárulékot (ami a minimálbér 23,5 + 6 százaléka, azaz ma havi 2360 forint), és aminek befizetéséről a koncepció nem rendelkezik. A társadalombiztosítási törvény ugyanis elvként mondja ki, hogy meg kell szüntetni a járulékfizetés nélküli jogszerzési időt. Egy másik igen fontos mozzanat, hogy a koncepció szerint e többletkiadás egyik forrása a gyermekintézményeknél elérhető megtakarítás. Ez valójában azt jelenti, hogy az otthon lévő anya gyermekét nem fogják óvodába vagy iskolai napközibe fölvenni. Ez – a család és a gyermekek érdeke miatt – elfogadhatatlan. A nemek közötti egyenjogúság elvével ütközik viszont, hogy ezt az ellátást a koncepció szerint csak az anyák vehetik igénybe, az apák nem.

A probléma az intézkedéssel az, hogy nem a család rövid- és hosszú távú jövedelmi helyzetét akarja javítani, ha az anya (vagy apa) a gyermekekkel való otthon maradást választja (hiszen például akkor nem korlátozná az ellátást a már munkaviszonnyal rendelkezőkre), hanem az anya otthon maradását pillanatnyi előnnyel akarja ösztönözni a mai és holnapi hátrányok világossá tétele nélkül.

◆ *Létfenntartást biztosító rendszeres juttatások.* A koncepció (megítélésem szerint helyesen) a parlamentre bízta a létfenntartási szint meghatározását. Ezt „a különböző létminimum-számítások megalapozzák”, de a parlament (nyilván a források és politikai erőviszonyok függvényében) e minimumoktól eltérhet. (Ez azért fontos, mert ellenkező esetben a létminimum-számításokra politikai kényszer nehezedne.) Mindazonáltal jó lenne a törvényben rögzíteni, hogy a létfenntartási szint maximálisan mennyivel maradhat a

---

<sup>106</sup> Természetesen a horizontális méltányosság nevében lehet a gyermekkedvezmény mellett érvelni – bár a családi pótlék ugyanezt a funkciót betölti. A probléma az, hogy rengeteg szó esik a családi pótlék „gazdagoktól való megvonásáról” – ugyanabban a törvényalkotói körben, amelyik gond nélkül kiterjeszti a gyermekkedvezményt ugyanezen gazdagokra. E furcsa ellentmondás okai érdemelnének némi figyelmet.



létminimum alatt, s hogy legalább évente hozzá kell igazítani a fogyasztói árindexhez. E biztosítékok nélkül a szegények nagyon kiszolgáltatottá válhatnak.

A létfenntartási szint gyakorlati alkalmazása során több probléma merül fel.

- A létminimum-számítások figyelembe veszik a családok összetételét, azt, hogy aktív vagy nyugdíjas-e a kereső, s azt, hogy falun vagy városon él-e a család. Ezek a tényezők valóban lényegesen befolyásolják a létfenntartási költségeket. Ésszerű lenne, ha ezt a differenciáltságot, a nemzetközi gyakorlattal összhangban, a magyar támogatási rendszer is megtartaná. A koncepció ettől eltérő gyakorlatot sugall, amikor egyetlen, egységes összegű, egy főre jutó létfenntartási szintről szól.

A létfenntartási juttatások egy részét a koncepció szerint egyéni jogon nyújtják (időseknek, tartós munkanélkülieknek, a rokkantak egy részének), más részét pedig gyermekes családoknak, a család, illetve a gyermekek jogán. A két esetben nem célszerű azonos technikát és azonos szintet alkalmazni.

Ami az egyéni ellátásokat illeti: aktív korú egyének esetében – súlyos társadalmi feszültségek elkerülése érdekében – a létfenntartási támogatást valamilyen módon a minimálbérhez, és nem egy ettől független számítási minimumhoz kell kapcsolni. E kapcsolat azt is jelenti, hogy a segélyjellegű ellátás nem lehet több, mint a mindenkori minimálbér (még akkor sem, ha a minimálbér messze elmarad a létminimumtól). Nyugdíjas korúak esetében elvileg lehet a létfenntartási minimum magasabb, mint a mindenkori nyugdíjminimum, hiszen a koncepció minden nyugdíjkorhatárt betöltő személy jövedelmét ki kívánja egészíteni a létfenntartási szintig. A gyakorlatban azonban ez roppant költséges megoldás lehet, és nagyon próbára teszi a kiegészítést nem kapó kisnyugdíjasok szolidaritási érzését. Mindenesetre érdemes a koncepció szintjén végiggondolni az egyéni jogon adott támogatások kapcsán a minimumellátások és a létfenntartási szint közötti összefüggést.

A családi ellátások esetében viszont el kell szakadni az egyéni minimumoktól és az egy főre jutó ellátásoktól, és a családra vonatkozó létfenntartási minimumot kell figyelembe venni. Ebben az esetben azonban – a koncepciótól radikálisan eltérően – nem csak a gyerekek után nyújtandó a támogatás. A család egészének jövedelmét kell kiegészíteni a minimumszintig. Végül is a gyerekek ellátása csak akkor van – akár minimális szinten is – biztosítva, ha a családi jövedelem elér valamekkora, a megélhetést legalább szűkösen biztosító minimumot.

- Alapvető, az állampolgári jogokat mélyen érintő kérdés az, hogy a létfenntartási támogatást pénzben vagy természetben kell-e adni. A koncepció szerint a családnak nyújtott létfenntartási támogatás természetben is adható – például az iskolai étkeztetés térítési díjának átvállalása, tüzelőutalvány, élelmiszer jegy formájában. Ez a helyettesíthetőség a családokat teljesen kiszolgáltatottá teszi, hiszen sérül a törvény bevezetőjében említett azon elv, hogy „a törvényi szabályozás révén valósul meg a polgári fejlődés egyik legalapvetőbb értéke, a kiszámíthatóság”. Ha a pénzt az ügyintéző diszkrecionális döntése megvonhatja, ez minden előrelátást ellehetetlenít. Ha túl nagy a nyomás ebbe az irányba, akkor legalább törvényi szinten rögzítendő, hogy a létfenntartási támogatás általában pénzben adandó, s gyermekes családok esetében e támogatás bizonyos hányada élelmiszerjegyben adható. (A tejjegy az élelmiszer jegy szabadságkorlátozó, nem ésszerű formája. Gyakran kenyér jobban kell, mint tej.) Az így meghatározott, jórészt pénzbeni támogatást kiegészíthetik természetbeni ellátások, annál inkább, mert előre tudható, hogy a létfenntartási szint (egyelőre) bizonyosan nagyon alacsony, létminimum alatti lesz. A kiegészítő természetbeni ellátásoknak az az előnyük is megvan, hogy enyhíthetik a korábban említett szegénységi csapdát: ha a család helyzete önerejéből javulni kezd, és megszűnik a pénzbeni ellátásra való jogosultság, a természetbeni ellátásokat nem kell azonnal megvonni.

- ♦ *Ellenőrzés.* A koncepció javasolja „az önkormányzatokat olyan jogkörrel felruházni, amely lehetővé teszi a jövedelemre vonatkozó adatok ellenőrzését”. Ez amilyen szükséges,

olyan veszélyes kérdés. Komoly jogi garanciák kellene, hogy ne sérüljenek súlyosan az egyének és családok személyiségi jogai. (Megjegyzendő, hogy az USA-ban egy legfelsőbb bírósági döntés például törvényen kívül helyezte a lakáson végzett környezettanulmányt mint ellenőrzési módszert — épp a személyiségi jogok védelme érdekében.)

### **Szociális szolgáltatások**

A koncepció számos eleme – így például az ellátási felelőségek rögzítése, új intézménytípusok bevezetése, a sokszektorú szociálpolitika igenlése – messzemenően helyeselhető. Néhány kritikai megjegyzés mégis idekíváncozik:

- ◆ A koncepció megkülönböztet *kötelező*, valamint az igények indokoltsága esetén *adható* ellátásokat és szolgáltatásokat. Ezzel kapcsolatos problémák:

- ◆ A koncepció nem rögzíti (mint ezt a pénzügyi ellátásoknál megteszi) a kötelezően fenntartandó és a csak „adható” szolgáltatások pontos finanszírozási feltételeit, továbbá hogy mi az önkormányzatok, mi a központi költségvetés dolga. Ez pedig annál fontosabb lenne, mert a kötelező ellátások között bentlakásos intézmények egyáltalán nem szerepelnek. Így az idősek, fogyatékosok stb. speciális és intézményt igénylő szükségletei teljesen háttérbe szorulhatnak. (Ami „adható”, az csak vagy megfelelő szociális érzékenység, vagy megfelelő társadalmi nyomás esetén valósul meg. E tényezők megléte törvényileg nem írható elő és nem garantálható, tehát számos szükséglet ellátatlan maradhat.)

- Az időskorúak (a nyugdíjkorhatárt betöltöttek) számára sincs kötelezően nyújtandó bentlakásos ellátás, ami kérdésessé teszi a mai „idősek szociális otthonai” fenntarthatóságát is. Ez annál inkább probléma, mert az idősek szociális otthonához hasonló funkciójú intézmény a koncepcióban egyáltalán nem szerepel. Ez a hiány hosszabb perspektívában – amikor majd sikerül megfelelő segítséggel minden idős embert a lehető leghosszabb ideig saját otthonában tartani, amikor majd csak a heveny vagy akut, de nem kórházi jellegű egészségügyi ellátásra szoruló idősök számára lesz szükséges intézményi ellátás – talán indokolható. (A külföldi tapasztalatok ezt a perspektívát csak feltételesen igazolják.) Jelenleg azonban a szociális otthonok lakóinak egy része olyan idős ember, akinek saját otthona egyáltalán nincs, illetve otthonát valamilyen okból elhagyni kényszerül. E probléma a belátható jövőben valószínűleg fennmarad, tehát a mai szociális otthonok nem szüntethetők meg.

- A gyermekek napközbeni ellátását a koncepció akkor írja elő kötelező önkormányzati feladatnak, ha ezt „a szülő munkavégzése, betegsége vagy egyéb indokolt távolléte” indokolja.

Ebből az következik, hogy a gyermekintézmények még a korábbiaknál is kisebb mértékben szolgálnak speciálisan gyermeki érdekeket, s a korábbiaknál is nagyobb mértékben válnak szülőpótló gyermekmegőrző intézménnyé. A bölcsőde pedagógiai értéke és szocializációs funkciója vitatható. Az óvoda és napközi fontossága, nevelési szerepe a gyermekek szempontjából azonban ismert és tagadhatatlan. Ezen intézmények pedagógiaiból szociálissá való átalakítása minden szempontból veszteség.

Igaz: ha az új oktatási törvény az óvodát és napközi otthont nem tekinti a közoktatási rendszer integráns részének, akkor előnyös, ha a szociális törvény legalább szociális indokoltságuk alapján kötelező szolgáltatásként írja őket elő. Ez azonban csak pótmegoldás. (A két törvény kapcsolatát tehát meg kell vizsgálni.)

- Kérdéses, hogy *milyen részletességgel* kell a törvényben az intézmények típusát definiálni. Így például nem feltétlenül indokolt az átmeneti elhelyezést szolgáló gondozóház és az állandó elhelyezést szolgáló ápolóotthon különválasztása. Helyesebb lenne a kielégítendő funkciót megjelölni. (Az általam ismert külföldi megoldásokban a funkció – a kórházi ápolást nem igénylő egészségügyi ellátás, illetve egyéb, a létfenntartást segítő szolgáltatások biztosítása – a meghatározó tényező az intézmények létrehozásánál.)

- Kérdéses, elő kell-e írni, hogy ápolóotthont vagy gondozóházat csak nyugdíjkorhatáron

felüli személy vehet igénybe. Szerintem nem. Annál kevésbé, mert sok esetben a fogyatékos – például a mozgáskorlátozott – számára ugyanolyan környezeti, belső közlekedési stb. feltételek szükségesek, mint a funkcionálisan gyengülő idősök számára. (A koncepció ilyen értelemben túlságosan szegregálja a sajátos szükségletekkel rendelkező csoportokat, illetve nem egyértelműen a szükségletből indul ki.)

- Ugyancsak a funkció pontatlan meghatározása okozza a nyugdíjasok háza mai konstrukciójának rögzítését. Valójában idősök és fogyatékos emberek számára egyaránt szükség lenne a koncepcióban később, és csak a fogyatékosok kapcsán említett védett lakásokra vagy lakótelepekre. Ezek önálló lakásegységekből álló házak vagy házcsoporthoz, telepek, amelyekben bizonyos szociális és egészségügyi szolgáltatások intézményesen elérhetők. Nem szükségszerű, hogy a lakások „összefüggő egységet alkotó épületben” helyezkedjenek el. Egyébként azt sem célszerű rögzíteni, hogy e lakások igénybevétele csak az érintett vagyonának terhére történhet. Sokféle konstrukció képzelhető el. Az rögzítendő, hogy mi az adott ellátási formán belül a piaci elem, és mi az állami (önkormányzati) szolgáltató funkció.

- ◆ *Térítési díj.* A koncepció szerint „a szociális szolgáltatásokért az igénybe vevők térítési díjat fizetnek”. A továbbiakban a szabályozás lehetővé tesz árnyalatokat (például hogy a teljes körű ellátást nyújtó intézmények kivételével nem kérhető térítési díj, ha az igénylő jövedelme a létfenntartási szint alatt van), ez azonban az alapszabály elvén nem változtat.

Sok okból célszerűbb lenne eleve differenciáltabban fogalmazni. Egy lehetőség az a fogalmazás, hogy „a szociális szolgáltatások ingyen vagy térítés ellenében vehetők igénybe, a szolgáltatás jellegétől és az igénybe vevő anyagi helyzetétől függően”. Ennek hiányában például a Családsegítő Központoknak, amelyeket ma mindenki szabadon felkereshet, addig nem is szabadna a kliensekkel szóba állniuk, amíg nem kérnek tőlük jövedelemigazolást.

- ◆ *Ki a család tagja?* A koncepció szerint „a szociális ellátások igénybevételenél családként kell értelmezni az együtt lakó házastársakat és élettársakat, a 18 éven aluli vagy nappali tagozaton továbbtanuló gyermekeiket, valamint a velük lakó rendszeres gondozásra szoruló felnőtteket és az együtt lakó 70 éven felüli nagyszülőket és azok 70 éven felüli testvéreit.” Ennek a sajátos csoportosulásnak az összes segélyekkel együtt számított jövedelme képezi a jövedelemszámítások alapját a szociális ellátásoknál.

A nemzetközi segélyezési gyakorlatban általában az együtt lakó házastársakat és élettársakat, továbbá a 18 éven aluli vagy nappali tagozaton továbbtanuló, nem kereső gyermekeiket tekintik családnak a családi segélyezésnél. A korábbiakban részletezett létfenntartó juttatások is nagyjából ezt az elvet követték, amikor egyéni jogosultságot rögzítettek minden nyugdíjkorhatáron felüli személy, minden (a hatóságokkal együttműködő) munkanélküli, minden önellátásra képtelen (azaz rendszeres gondozásra szoruló) felnőtt esetén.

Az előbbi családmeghatározás sajátos módon – hacsak nem a véletlen vagy tévedés műve – a gyermekes családok létfenntartási járandóságának csökkentését szolgálja – azaz az ő személyiségi jogait sérti, s egyben a 70 éven felüliekre és a fogyatékosokra eltartási kötelezettséget hárít a velük együtt lakó, esetleg nem is rokon kiskorúakért. Eszerint ugyanis az együtt lakó idősök vagy fogyatékosok létfenntartási támogatása beszámítandó a gyermekes család összes jövedelmébe, és az ő támogatásuk csak az így számított jövedelem és a létfenntartási szint különbségét fedezheti.

Célszerűbb lenne visszatérni a nemzetközi gyakorlathoz, és az annak megfelelő „nukleáris család” fogalmához.

- ◆ *Területi Szociális Felügyelőség.* A koncepció szerint: „Több önkormányzat és szolgáltatást nyújtó intézmény szakmai felügyeletét a Területi Szociális Felügyelőség látja el, amely intézmény az önkormányzati törvény következtében a szociális érdekek védelmét, a szükséges méretű állami beavatkozás lehetőségét biztosítja.” Ezen belül két variánst vázol a

koncepció.

Az egyik variáns szerint az új hálózatot a népjóléti miniszter hozza létre és működteti. Felhatalmazása kiterjedne a regionális szintű szociális tevékenység összehangolására, a pénzügyi, szakmai előírások betartásának ellenőrzésére, konkrét hatáskörök telepítésére és a szociális intézményhálózat szakmai érdekvédelmére. A másik variáns szerint az állam „csak” a Felügyelőség igazgatóját nevezné ki egy igazgatótanács élére, és az ott dolgozó munkatársakat „megerősítené”.

Az igazgatótanácsban az önkormányzatok és a nonprofit szféra is képviseltethetnék magukat, s hatásköre az előzőhöz hasonló lenne.

Az első variánsban egészen nyíltan, a másodikban kicsit tompábban jelentkezik a több területen tapasztalható recentralizációs törekvés, az önkormányzati felelősség és jogkörök korlátozása, egy új – ismét paternalista – gyámkodás. Emellett az sem közömbös, hogy a szaporodó területi hálózatok (amelyek az egészségügyben már léteznek, az oktatásban tervezik létrehozásukat) mennyire növelik a központi közigazgatás terheit, költségességét. E hálózatok mellett egyre kevésbé érthető a megyei önkormányzatok és a köztársasági megbízottak szerepe.

♦ *Forrásigény.* Úgy tűnik, hogy a koncepció alkotói számos tétel esetén alábecsülik a forrásigényt. Igaz, a létfenntartási szint (éppen a forráskorlátok miatt) tetszőlegesen alacsony lehet. Ám a létminimum átlagos egy főre jutó összege jelenleg, 1992 tavaszán 10 ezer forint felé közelít. A javaslattevők a törvény 1993. január 1-jei bevezetésével számolnak, ameddig (minimálisan) további kb. 20 százalékos infláció várható. Ehhez képest a 4000 és 5000 forintos létfenntartási szintek nehezen fogják a létfenntartást biztosítani.

Ennél feltűnőbb a potenciális igénybe vevők számának alulbecslése. Természetesen csak közelítő számításokról lehet szó. De azért a népszámlálási adatokból sejthető, hogy a nyugdíjkorhatáron felüli jövedelem nélküliek száma közelebb van a 200 ezerhez, mint a számított 100 ezerhez. A munkanélküli-járadékot kimerítők száma (más becslések szerint) az év végére nem 60 ezer, hanem inkább 100 ezer fő lesz.

Nem problémamentes a hiányzó források fedezetére vonatkozó javaslat sem. A hiány egyik forrása a javaslat szerint a (gyermekes utáni) adókedvezmény szűkítése. E javaslattal – mint erre már utaltam – messzemenően egyetértek. Kétséges azonban, hogy a parlament hajlandó-e ilyen rövid idő alatt visszavonni egy alig megmelegedett döntését. A másik javasolt forrás a családi pótlék 1993. évi keretéből való elvétel – ami (túl azon, hogy szintén parlamenti döntést igényel) ugyancsak vitatható eljárás. Egyébként is jó lenne már szakítani azzal a több évtizede ismert technikával, hogy a szociális szféra érdekében csak a szociális szféra hozhat áldozatot.

Mindezzel a koncepció feltehetően alulbecsüli a forrásigényt, és megoldottnak állítja be a fedezetét. Az alulbecslés nem célszerű, mert – a Szolidaritási Alaphoz hasonlóan – rövid időn belül súlyos helyzet állhat elő a vállalt feladatok finanszírozhatatlansága miatt.

*Összefoglalva:* örvendetes, hogy elkészült a szociális törvény tárgyalási alapnak már alkalmas koncepciója, s az is, hogy alapjában közelít a fejlettebb és demokratikusabb jóléti államok szemléletéhez is, gyakorlatához is. A tanulmányban foglalt kritika egy sor olyan „ördögöt” igyekezett megmutatni, amely a részletekben akarva-akaratlan meghúzódik, s ezzel veszélyeztetheti a törvény egészének deklarált törekvéseit.

### 3.

## A MAGYAR SEGÉLYEZÉSI RENDSZER REFORMJA<sup>107</sup>

A segélyezés a szociálpolitika legkényesebb és legvitatottabb eszközei közé tartozik. Ha nincs, a szegények sorsa az éhenhalásig ellehetetlenül. Ha széles kört érintő tartós eszközzé válik, akkor a társadalmat megosztó, a szegénységet tartósító hatása van. A tömeges segélyezés mára nélkülözhetetlenné vált. A mai magyar segélyezési gyakorlat azonban alkalmatlan a hatékony segítségre. Reformjához nyilván számtalan ismeret lenne szükséges és néhány, eddig homályban hagyott, inkább elvi-elméleti kérdést is végig kellene gondolni.

Ez a tanulmány elsősorban információkat kíván nyújtani. Röviden összefoglal egy mintegy 1000 oldalas kutatási jelentést<sup>108</sup>, amely 24 OECD-ország segélyezési elveit, technikáit és gyakorlatát ismerteti (Eardley és mások, 1995<sup>109</sup>). Az ismertetés nagyjából követi az eredeti jelentés szerkezetét. Az elméleti kérdéseket (a szegénységről folyó viták, az országok tipizálása stb.) mellőzöm, főként a gyakorlati vonatkozásokra összpontosítok. Esetenként a jelentéshez képest kisebb súlyt kapnak azok a kérdések, amelyek nálunk nem lényegesek (például: hogyan kell igazolni az igénylő személyazonosságát, ha az országban nem használatos személyi igazolvány), és viszonylag nagyobbat néhány olyan kérdés, amelyek nálunk fontosak lehetnek (például az ombudsman szerepe a segélyezésben). Saját értékelést az összefoglaló nem tartalmaz.

### *A segélyezés nemzetközi tapasztalatai*

#### A segélyezés céljai

A kutatás során a kormányzati képviselőket arra kérték, hogy nyilatkozzanak a náluk honos segélyezés céljairól. Nagyjából három fő elvet említettek:

- a különböző segélytípusok azt szolgálják, hogy egy minimális életszínvonalat biztosítsanak azoknak, akiknek nem elégséges a jövedelmük;
- a segély azoknak adható, akik nem képesek más eszközökkel, más forrásokhoz jutással fenntartani magukat;
- a segélyezésnek nem célja a függő helyzet erősítése: olyan intézkedéseket kell beépíteni, amelyek az önfenntartást és függetlenséget erősítik.

A három elv közti arányok ugyanakkor változnak, s változik a minimum fogalma is. Az

---

<sup>107</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: A magyar segélyezési rendszer reformja. I-III. *Esély*, 1995, 6. sz., 43-62. o., 1996, 1. sz., 25-42. o., 2. sz., 3-36. o.

<sup>108</sup> Az eredeti tanulmány négy fejezete a következő volt:

- A segélyezés nemzetközi gyakorlatának ismertetése 24 OECD-ország segélyezési tapasztalatai alapján;
- Szegénység és segélyezés az átmenetországokban;
- A segélyezés célja és dilemmái;
- Javaslatok a magyar segélyezési rendszer elveinek-gyakorlatának felülvizsgálatára a nemzetközi tapasztalatok alapján.

Ebben a kötetben az eredeti tanulmánynak csak az első és a negyedik fejezetét közöljük – az átfedések elkerülésére némi rövidítéssel és néhány zavaros fogalmazás tisztázásával. Hat év elmúltával a helyzet sokat változott, de az információk zöme nem veszítette érvényét. Igaz, Nyugaton megjelent néhány új eszköz. Elterjedőben van például a visszatéríthető adóhitel gyakorlata vagy a társadalmi alapjövedelem gondolata. Ez utóbbi hosszabb távon mindent átalakíthat, de mivel még messze van a megvalósulástól, az ismert elvek és technikák egyelőre fontosak maradnak. A magyar segélyezés az „emberi méltósággal összhangban lévő” szintről beszélnek, mások „ésszerű” vagy „megfelelő” szintről.

<sup>109</sup> A munkát az angol Társadalombiztosítási Minisztérium és az OECD finanszírozta. Az anyagot a 24 országból részben a hivatalos, illetékes szervek, részben kutatók szolgáltatták.

utóbbival kapcsolatban több országban (például Ausztriában, Luxemburgban, Németországban) „tisztos”, reformjára vonatkozó korábbi elképzeléseket azért tartom érdemesnek újra közölni, mert a cikkből (részben a jegyzetekből) kiderül, hogy mi változott, s az is, hogy mi minden nem valósult meg az ésszerű elvekből és technikákból.

Az országok mintegy fele állítja, hogy a cél az egyéni autonómia és a társadalmi integráció, de az ezt szolgáló segélyezési elemek nem alkotnak világos rendszert.

Az egész tanulmány mottója lehetne, amit egyébként a szerzők többször hangsúlyoznak: *egyszerű segélyezési rendszer nincs.*

### **A segélyezés nemzetközi kategóriarendszere**

A kutatási jelentés minden jövedelemhez vagy vagyonhoz kötött központi és helyi segélyezésre kiterjed, s a magánjótékonysággal csak érintőlegesen foglalkozik. Aprólékos részletességgel a „normális”, azaz valamilyen rendszerességgel nyújtott segélyeket ismerteti a következő csoportosításban:

1. *Általános – szabad felhasználású – segélyezés:* készpénzellátást nyújt (gyakorlatilag) mindenkinek egy meghatározott jövedelmi szint alatt;

2. *Kategoriális – szabad felhasználású – segélyezés:* készpénzellátást nyújt speciális csoportoknak (például a munkanélküliek segélye);

3. *Kötött felhasználású segélyezés:* meghatározott javakhoz vagy szolgáltatásokhoz biztosít hozzájutást pénzben vagy természetben. Minthogy a lakhatáshoz nyújtott segítség szerepe jelentős, s minthogy e segítség más pénzbeni ellátásokkal való kapcsolata országonként változik, a kötött felhasználású segélyeket két csoportban vizsgálták:

a) lakhatási segély,

b) egyéb kötött felhasználású segély.

Az egyszeri, illetve krízissegélyeket az előbbi csoportosítás nem tartalmazza – ezeket az eredeti anyag is, ez az ismertetés is külön tárgyalja.

Dánia, Finnország, Kanada és Svédország az előbbi kategóriákat nem alkalmazza, mert az általános rendszerbe szinte minden belefér. Egyébként Görögország és Portugália kivételével mindenütt van általános és kategoriális segélyezés. A lakhatási segély négy ország kivételével (Olaszország, Spanyolország, Svájc, Törökország) mindenütt létezik, vagy önállóan, vagy az általános segélyezésen belül. Az egyéb kötött felhasználású segélyezés a 24 országból csak hatban létezik (például ingyenes iskolai étkeztetés, a mi közgyógyellátási igazolásunkhoz hasonló egészségügyi „zöldkártya” stb.).

A szerzőknek némi nehézséget okozott Ausztrália és Új-Zéland rendszerének besorolása. E két országban az ellátások túlnyomó többsége nem szegénységhez, de jövedelemhez kötött. Nem a szegényeket célozzák meg, hogy bevonják őket a segélyezésbe, hanem a legmagasabb jövedelmű 10-20 (vagy  $x$ ) százalékot, hogy a legtöbb ellátásból kihagyhassák őket. Ez a sajátos „jóléti ellátó” segélyezési típus szinte mindig külön említést igényel.

### **A segélyezés jelentősége**

A segélyezésre fordított összeg nagysága sokban függ az adott ország tradicionális szociálpolitikai ellátórendszerétől. A „leginkább segélyezők” közé öt ország tartozik. Ausztrália és Új-Zéland viszonylag magas szintű ellátásokat nyújt, a másik három angolszász ország, az Egyesült Királyság (továbbiakban Anglia), Írország és az Egyesült Államok (USA) alacsonyabb szinten segélyez. Ezekben az országokban a segélyezésre fordított összeg aránya más országcsoportokhoz képest magas: a GDP több mint 3 százalékát, az összes szociálpolitikai ellátás („társadalmi védelmi kiadás”, „social protection”, azaz minden jóléti ellátás az oktatás nélkül) több mint 10 százalékát, illetve az összes társadalmi biztonsági (social security) ellátás több mint 30 százalékát teszi ki. A „közepesen segélyezők” sincsenek túl sokan (Ausztria, Dánia, Franciaország, Hollandia, Kanada, Németország, Olaszország,

Svédország). Ezekben az országokban a segélyezésre fordított összeg a GDP 1-2 százaléka. A „keveset segélyező” többi ország még ennél is vegyesebb halmaz. Gazdasági fejlettség szempontjából idetartozhatnak viszonylag elmaradottabb országok (Görögország vagy Törökország) és a legfejlettebbek is (például Japán, Norvégia és Svájc). A keveset segélyezők történelme is, politikai berendezkedése és színezete is roppant heterogén.

A segély típus ok szerint nézve a kategoriális segélyezés igen kevés kivétellel (Anglia, Luxemburg, Németország, Norvégia) sokkal jelentősebb, mint az általános segélyezés.

Ahol elkülöníthető a lakhatási segély, ott az önmagában közel hasonló nagyságrendű, esetleg több (például Svédországban), mint az összes szabad felhasználású segély együtt. Az egyéb kötött felhasználású segélyezés az ezt alkalmazó hat országból háromban relatíve jelentős tétel, közel annyi vagy éppen több, mint a többi segélyezés együtt (ilyen ország elsősorban Ausztria és az USA, továbbá – kisebb mértékben – Németország).

Megjegyzendő, hogy ezek az általánosítások rengeteg változatosságot elfednek, és sok bizonytalanságot tartalmaznak. Az USA-ban például a szegényeknek szóló egészségügyi program (Medicaid) miatt magas a kötött felhasználású segélyek aránya, Ausztriában és Németországban pedig az időskorúak bentlakásos intézményeiben lakóknak nyújtott segély miatt. Ilyen segély föltehetően másutt is van, de a hivatalos statisztikákból nem tűnik ki.

A segélyezésre fordított összegek 1980 óta szinte mindenütt gyorsabban nőttek a GDP-nél (Japánban és Svájcban nem). A növekedés többnyire kisebb, mint a GDP egy százalékpontja. Ennél – azaz a GDP egy százalékpontjánál – nagyobb növekedés a legtöbbet segélyező országokban volt, vagyis Angliában, Ausztráliában, Írországból és Új-Zélandon (de az USA-ban nem).

A segélyezetttek összes száma sok okból, többek között az átfedések miatt nehezen állapítható meg. Az átfedések elkerülése érdekében a jelentés szerzői nem adták össze a kategóriák címzettjeit. A szabad felhasználású segélyek esetén az általános és kategoriális segélyezés közül a magasabb arányt tekintették mérvadónak, hiszen a legtöbb általános segélyprogram kiegészülhet kategoriális segélyekkel. A szabad felhasználású segélyben részesülők aránya az öt sokat segélyező országban, továbbá Izlandon minimum a népesség 10 és 25 százaléka között van. Ez az arány 5 és 10 százalék közötti Finnországban, Kanadában, Németországban és Svédországban (azaz nem is minden „közepesen segélyező” országban). A többi tizenöt országban 5 százalék alatti a segélyezetttek aránya, ezen belül 2 százalék vagy ennél kevesebb Franciaországban, Görögországban, Japánban, Portugáliában és Svájcban.

A lakhatási támogatás néhány országban igen széles körű – elérheti a népesség közel 10 százalékát (Anglia, Franciaország, Hollandia), másutt – ahol van adat – 0,03 és 6 százalék között van.

A segélyezetttek legnagyobb csoportjai a következők: az idősek, ha nincs népnnyugdíj vagy/és széles körű társadalombiztosítás, a fogyatékosok, a gyermeküket egyedül nevelő szülők és a munkanélküliek. A segélyezetttek számának (és egyáltalán a segélyezésnek) az emelkedése elsősorban a két utóbbi csoport növekedésének tudható be. Az idősek segélyezése visszaszorulóban van, kivéve azokat az országokat, amelyek az utóbbi időben az alacsony nyugdíjak mellé forrástesztelt<sup>110</sup> kiegészítést vezettek be.

### **A segélyezési rendszer elvei és struktúrája**

#### *A segélyhez jutás kiválasztási feltételei*

A jelentés szétválasztja a „segélyhez jutás kiválasztási feltételeit” (eligibility) a

---

<sup>110</sup> A tanulmány megírása óta elterjedt a jövedelem- és vagyonteszt magyar megfelelője, a jövedelemigazoláshoz vagy vagyonigazoláshoz kötött segélyezés. Az eredeti szóhasználatot nem változtattam meg, annál kevésbé, mert a többi tesztnek (munkateszt, magatartásteszt) nincs még magyar megfelelője.

„jogosultsági feltételektől” (entitlement), amelyek az összes jövedelmi-vagyoni feltételt is magukban foglalják. A kiválasztási feltételek között tehát maga az „alacsonyjövedelműség” nem szerepel.

A jelentés a kiválasztási feltételek ismertetésénél táblázatba foglalja valamennyi ország minden fontosabb segélyfajtaját néhány jellemző kritériumokkal együtt. Ezt a táblázatot rövidített formában, az eredetitől eltérő szerkezetben foglalom össze. Nem minden segélyt szerepeltettek benne, csak fontosabb példákat. Az összefoglalás tehát szükségképpen szegényít. Ugyanakkor – minthogy valamennyi országot egyszerre tekinti át – segíti az általánosítást. (A részleteket – amelyekben minden ördög lakozik – az országokénti részletes leírások tárgyalják a jelentés második kötetében. Ha szükséges, ezekből is idézek.)

A kiválasztási feltételek némileg eltérnek az általános és a kategoriális segélyezésnél, ezért az ismertetést kettéválasztom.

**Az általános segélyezés.** A kiválasztási feltételek valamivel egyszerűbbek, mint a kategoriális segélyezésé.

◆ **Célcsoport** (target group). Az általános segélyezésnél általában nincs célcsoport, kivéve Portugáliát, ahol az általános segély is csak családokat/gyermeket céloz meg.

◆ **Alsó, esetleg felső korhatár.** Az alsó korhatár szinte mindenütt jogilag szabályozott. Többnyire megegyezik a szülő eltartási kötelezettségének korhatárával, ami rendszerint 18 vagy 19 év, Ausztráliában és Új-Zélandon 16 év. Terhesek vagy szülők esetében a legtöbb ország a jogilag meghatározott általános korhatárnál alacsonyabb korhatárt ír elő. Van példa magasabb korhatárra is (például Dániában 25 év), de ott a 18-24 évesek külön ellátást kaphatnak. A 18 év körüli alsó korhatár gyakorlata akkor is rendszerint érvényesül, ha ezt jogilag nem szabályozzák.

A felső korhatárt csak akkor rögzítik, ha van mindenkit átfogó időskori ellátórendszer, és az idősebbek automatikusan abba lépnek át.

◆ **Lakóhely/nemzeti illetőség (állampolgárság).** A lakóhely (esetleg bejelentett lakóhely, a segélyező hatóság területén bejelentett lakóhely) elégséges feltétel az általános segélyezéshez a következő 16 országban: Ausztrália, Ausztria, Finnország, Hollandia, Kanada, Németország (némi korlátozással a nem állampolgárok, menekültek esetében), Írország, Izland, Luxemburg (meghatározott időtartamú helyben lakás esetében), Anglia, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország, Törökország és Új-Zéland.

Az állampolgárság kötelező feltétel hét országban (Belgium, Dánia, Franciaország, Japán, Portugália, Svájc, USA), de ezek többsége is befogadja az EU-állampolgárokat, a menekülteket, alkalmasint a hosszabb ideje ott lakó nem állampolgárokat, vagy azokat, akikre nézve nemzetközi szerződés van, például a skandináv országok között. (Görögországban nincs általános segélyezési forma, így a listában nem szerepel.)

◆ **Munkateszt.** Az általános segélyt az országok többségében úgynevezett munkateszthez kötik, vagyis a kiválasztás feltétele az, hogy „igazoltan” ne legyen valakinek kereső foglalkozása – kivéve, ha e feltétel alól az egyént a törvény valamilyen okból felmenti (például mert fogyatékos). Kivétel Hollandia, ahol általában nem alkalmaznak munkatesztet, továbbá Finnország és Japán, ahol helyileg, diszkrecionálisán döntenek arról, hogy eltekintenek-e a munkatesztől. (Finnországban a döntés a helyi közigazgatás dolga, Japánban pedig a szociális munkásoké.)

◆ **Teljesíthető munkaóra.** Az általános segélyezésnél ilyen feltétel általában nincs. Kivétel néhány ország, ahol a teljes munkaidőben dolgozó kereső nem kaphat általános segélyt. Angliában, Dániában és Írországban a kizáró feltétel heti 16 óra munkavégzés.

**A kategoriális segélyezés.** Az egyes országokban többféle kategoriális segély lehet, ezért a kép sokszínű. A jelentés Izlandban, Németországban, Norvégiában és Svájcban 1,



Ausztriában, Luxemburgban, Olaszországban és Törökországban 2, Angliában, Belgiumban, Görögországban, Hollandiában és Spanyolországban 3, az USA-ban 4, Franciaországban 7, Portugáliában 8, Új- Zélandon 9, Ausztráliában 10, Írországon 12 féle kategoriális segélyfajtát ismertet.

• Célcsoport (target group). A kategoriális segély célcsoportjai között viszonylag gyakoriak a következők:

• *a munkanélküliek vagy egyes csoportjaik, így az első munkát vállalók, a fiatalok (de már nem első munkavállalók), a biztosítási alapú ellátásból kikerülők, esetleg az idősebb munkanélküliek.* Az országok jelentős részében nem létezik a munkanélküliekre vonatkozó kategoriális segélyezés, aminek három oka lehet: vagy korlátlan ideig tart a jövedelemigazoláshoz nem kötött ellátás, vagy a munkanélküliekre is vonatkozik az általános segély, vagy nem kapnak segélyt a biztosításból való kikerülés után (például USA);

• *a fogyatékosok, ha nem terjed ki rájuk az általános program, illetve ha egyáltalán kapnak törvényileg szabályozott ellátást;*

• *az idősek ott, ahol az alap nyugdíjrendszerből sokan kimaradnak, vagy nagyon alacsony, kiegészítésre szoruló nyugdíjak is vannak;*

• *az egyedülálló szülők, nagyjából a fogyatékosokhoz hasonló esetekben.*

Egyes országokban szórványosan más célcsoportok is vannak, például nyújtanak ápolási segélyt, árvasági segélyt, özvegyi segélyt stb. (Ausztráliában és Új-Zélandon emellett minden segély, ami másutt biztosítás, így például a táppénz is.)

• *Alsó, esetleg felső korhatár.* Az alsó és felső korhatárok is változatosak, ha nem is ennyire. Az idősek segélyezése vagy a nyugdíjkorhatárhoz kapcsolódik, vagy annál valamivel magasabb életkorhoz. Lehet azonban a felső korhatár alacsonyabb is (például a segélyformában adott előnyugdíj esetében több országban, vagy a gyermekes özvegyek segélyezésénél Franciaországban). De létezik más minimumkorhatár is. Írországon 40 év a korhatár annál a segéllyel, amelyet elhagyott feleségek kaphatnak, vagy azok a feleségek, akiknek férje hat hónapnál hosszabb börtönbüntetését tölti. Spanyolországban a munkanélküli-biztosításra nem jogosult egyedülálló csak 45 éves kora fölött kaphat munkanélküli-segélyt.

• *Lakóhely/nemzeti illetőség.* Többnyire ugyanúgy szabályozzák ebből a szempontból a kategoriális, mint az általános segélyezést.

Egyes országokban és egyes segélyezések esetén (például gyermekesek, özvegyek segélyezése) a szigorúbb állampolgársági feltételt az enyhébb lakóhelyfeltétel helyettesítheti. Másrészt – szintén szórványosan – egyes országok egyes segélyezéseknél az általánosnál szigorúbban szabályoznak, hosszabb helyben lakáshoz vagy tartózkodáshoz kötve az ellátást (idősellátás esetében ez az időtartam akár 10 év is lehet).

◆ **Munkateszt.** A munkatesztet munkanélküli-ellátások és egyes fogyatékosellátások esetében alkalmazzák. A családi ellátásoknak soha nem feltétele.

◆ **Teljesíthető munkaóra.** Ez többféleképpen értelmezhető. Ha a szabályt egyáltalán alkalmazzák, akkor többnyire felülről maximálják vagy a teljesíthető munkaórát (heti 8 és 30 óra között), vagy az elérhető keresetet. Néhány olyan ország van, ahol segély csak valamilyen munkateljesítmény esetén adható (Angliában például „a gyermekes dolgozó családok” segélyének értelemszerűen van minimálisan ledolgozott munkaóra-feltétele).

◆ **Egyéb feltételek.** Nem túl sok segéllyel és kevés országban említi a jelentős kiegészítő feltételt. Fogyatékosok esetében néhol szabályozzák, hogy hány százalékos (például 65, 75 százalékos) munkaképesség-vesztés a feltétel. Ausztráliában az egyedülálló szülőnek először igazoltan a partnerhez kell fordulnia stb.

Az eddigi áttekintés legfőbb tanulságának azt tekinti a jelentés, hogy alig van olyan ország, amely egyetlen, egységes segélyrendszeren belül oldja meg a minimális jövedelmi garanciát. Azaz valóban nincs egyszerű segélyezés.

### *A segélyhez jutás jogosultsági feltételei*

Előjáróban: a jelentés megkülönbözteti a jövedelemtesztet (income test), a vagyontesztet (asset-test) és a kettő együttesét, a forrás tesztet (means-test vagy test of resources). A „teszt” sok mindent jelenthet, önbevallástól bonyolult igazolásokig. Ezekkel s az adminisztratív eljárások vonzataival a jelentés külön fejezetben foglalkozik.

A jogosultság szabályozása mindenütt több elemből áll, amelyek országoként eltérnek. A következőkben ezeket a változatokat tekintjük át.

#### **A jogi-igazgatási keret**

- ◆ *A jogi szabályozás* lehet központi vagy helyi.
- ◆ A jogszabályok *alkalmazása*, illetve a *végrehajtás* ugyancsak lehet központi vagy helyi.
- ◆ A megítélésre vonatkozó *döntés* lehet jogszerű (a magyar szóhasználatban normatív), vagy történhet diszkrecionálisán, azaz egyéni elbírálás alapján.

**A segélyezési egység.** A segélyezés egysége lehet az egyén, a család vagy a háztartás. Az egyéni segélyekről a kategoriális segélyezés kapcsán szó esett. A család vagy háztartás közül a segélyezés egysége többnyire a nukleáris család. Három országban (Ausztria, Japán, Luxemburg) ennél szélesebb kört, az együtt élő háztartást tekintik egységnek. A segélyt a család vagy a háztartás nagyságának és összetételének alapján határozzák meg. Egyes esetekben (például egyes országokban a tartós munkanélküliekre vonatkozóan) az egyéni segélyre való jogosultságot és a segély mértékét is a család vagy a háztartás körülményeinek figyelembevételével állapítják meg.

**A források szempontjából figyelembe veendő egység.** A segélyezési egységhez hasonlóan a segélyezésnél figyelembe veendő forrásokat is kapcsolhatják a családhoz, a háztartáshoz vagy ennél tágabb közösséghez. Többnyire a háztartásnál (azaz az összes együtt élő, közös háztartást vezető közösségnél) szűkebb család forrásait adják össze. Ezen belül is rendszerint csak a házastársak vagy élettársak jövedelmét veszik figyelembe, a gyerekek keresményét nem. Az együtt élők körén kívüli „tartási kötelezettség” négy országban létezik: Ausztriában, Japánban, Németországban és Svájcban. Franciaországban a segélyezett örökösétől igényelheti vissza az állam a korábban nyújtott segélyt. A tartási kötelezettség kiterjesztésére újabban Belgium tett – nem sikeres – kísérletet. Néhány országban a nem házas együtt élőknek nincs tartási kötelezettségük.

**A kereset beszámítása.** A segélyezés feltételéül szabott jövedelem bevallásakor a kereset vagy munkajövedelem egy részét jogszerűen figyelmen kívül lehet hagyni. Angolul a figyelembe nem vett jövedelmet „disregard”-nak nevezik, amely kifejezésnek (tudomásom szerint) nincs magyar megfelelője. A továbbiakban ezt „nem beszámított jövedelemnek” nevezzük. A gyakorlatban előforduló eseteket a következőképpen csoportosították a szerzők:

- nincs nem beszámított munkajövedelem;
- a nem beszámított kereset, illetve munkajövedelem csekély, az egyedülálló számára megállapított segély legfeljebb 15 százaléka;
- a nem beszámított kereset, illetve munkajövedelem közepes mértékű, az előbbi arány 16-40 százalék között van;
- a nem beszámított kereset, illetve munkajövedelem ennél több (40 százalék fölötti).

Megjegyzendő, hogy a valóságban többnyire nem az előbbi (a kutatók általánosítására épülő) mércét használják, hanem a legkülönbözőbb formulákat alkalmazzák. A formula lehet az, hogy az első felnőtt után  $X$  dollár, a gyermekek után  $y$  dollár nem beszámítandó stb. Egyes esetekben csak meghatározott ideig lehet eltekinteni a munkajövedelemtől, illetve fokozatosan csökkentik a nem beszámított részt. Ez a módszer (angol elnevezése „taper”) karcsúsítást, fokozatos csökkentést, az adott esetben a nem beszámított munkajövedelem

fokozatos csökkentését jelenti. Más esetekben (alkalmasint akkor is, ha van be nem számítandó keresetrész) a munkajövedelem megszerzéséhez szükséges költségek – útiköltség, munkaeszközök, munkaruha stb. – is leszámíthatók a jövedelemből.

**Egyéb jövedelem beszámítása.** A kereset mellett más, társadalombiztosítási vagy egyéb jövedelmek esetében is szóba jöhet beszámítás, nem beszámítás, karcsúsítás stb. A szerzők egyetlen példával, a gyermekek után fizetett tartásdíjjal illusztrálják a variációkat. A részletes leírásokból kiderül, hogy országonként eltérően tekintik beszámítandónak, részben vagy egyáltalán nem beszámítandónak a lakáskiadásból számított jövedelmet (gyakori a részleges be nem számítás), a krízis segélyt, a jótékony szervezetektől kapott segélyt, egyes állami szociális ellátásokat (például a családi pótlékot, az árvaellátást).

**A vagyon beszámítása.** Ezen a területen is roppant sokszínűek és bonyolultak a szabályok. A szerzők egyszerűsített csoportokat alakítottak ki.

*Először* a vagyon egészénél azt különböztették meg, hogy minden pénzvagyont figyelembe vesznek-e vagy sem, s ha nem, akkor csekély vagy érdemleges a nem beszámított rész.

*Másodszor* megvizsgálták, hogy a lakott lakás értékét beszámítják-e vagy sem. Az általános megoldás az, hogy a lakott lakás értékét nem számítják hozzá a segélyre jogosító forrásokhoz. Néhány országban (Ausztriában, Hollandiában, Svájcban és Svédországban) elvárható a „normán felüli” lakás eladása és másik lakás szerzése a segély igénybevétele előtt. Az nem tűnik ki a jelentésből, hogy ez mennyire gyakori eset.

Kevés olyan ország van, ahol a pénzjövedelmen és ingatlanon kívül más vagyont – ingóságot, gépkocsit stb. – is figyelembe vesznek a források között, azaz eladásuk a segélyhez jutás feltétele. Szigorúbb a vagyonteszt, azaz ingóságokat is beszámítanak Ausztriában és Svájcban (amely országokban egyébként a tartási kötelezettség is szigorúbb). A háztartási, illetve a kereső foglalkozáshoz szükséges eszközöket ezekben az országokban is figyelmen kívül hagyják. A tőkejavak (részvény stb.) esetében többnyire a feltételezett osztalék számít jövedelemnek. Ha van az igénylő által lakott lakáson kívül is ingatlantulajdon, akkor az ebből származó jövedelmet számítják be, esetleg úgy, hogy valamilyen módszerrel felbecsülik (imputálják).

A *III.3.1. táblázat* az eredetitől eltérő rendszerben, azaz nem országonként, hanem a jogosultság elbírálásának keretei és feltételei szerint foglalja össze az információkat. A táblázatból kihagytuk a segélyezési egységet és a források szempontjából figyelembe vett egységet, mert ezeket az előbbieken ismertettük.

**III.3.1. táblázat. Jogosultsági keretek és feltételek  
a fontosabb segélyek esetében**

Keretek és feltételek (változatok)	Az alkalmazó országok	
	száma	neve
<b>Jogi-igazgatási keret*</b>		
Központi szabályozás és adminisztráció	5	Anglia, Ausztrália, Írország, Portugália, Új-Zéland
Központi szabályozás, helyi adminisztráció	13	Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Japán, Kanada, Luxemburg, Németország, Norvégia, Spanyolország, Svédország, Törökország
Főleg helyi diszkracionális döntés	4	Ausztria, Izland, Olaszország, Svájc,

A III.3.1. táblázat folytatása

Keretek és feltételek (változatok)	Az alkalmazó országok	
	száma	neve
<b>Nem beszámított jövedelem**</b>		
Nincs ilyen, bár diszkracionálisan lehet	8	Ausztria, Írország (1 segélynél), Izland, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország, Törökország
15% alatti be nem számított kereset	3	Anglia (karcsúsítva), Hollandia, Norvégia
15-40% be nem számított kereset	6	Finnország, Franciaország., Kanada, Luxemburg, Németország (tartományként változó), USA (1 segélynél)
Magasabb arányú be nem számítás (két ország „karcsúsít”)	7	Ausztrália, Belgium, Dánia, Írország (1 segélynél), Németország (tartományként változó), Új-Zéland, USA (2 segélynél)
<b>Nem beszámított tőkevagyon**</b>		
Nincs ilyen, bár diszkracionálisan lehet	13	Ausztria, Belgium, Finnország, Izland, Japán, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország, Törökország
Van ilyen	10	A többi ország
<b>A lakott lakás vagyonnak számít-e? (Beszámítják-e a vagyontesztbe?)* **</b>		
Igen	5	Ausztria, Japán, Hollandia, Svédország, ha a lakás értéke szint feletti, továbbá Svájc, ha nincs fogyatékos családtag
Nem	22	A többi ország
<p>* Az USA-ban 4 alapvető segély van, eltérő szabályokkal, ezért nem fért el a táblázatban Görögországban nincs általános segély.</p> <p>** Japánról nincs adat. Az országok száma így is lehet 23-nál több, mert több változat is lehet.</p> <p>*** Törökországról nincs adat.</p>		

*A segélyezés időbeni korlátozása*

Megoldatlan kérdés, hogy hogyan lehet elkerülni a segélytől való függőséget és mégis biztosítani az alapvető életfeltételeket. A két cél olyan ellentmondásos, hogy újabban többnyire csak a munkanélküli-ellátásoknál vezettek be vagy szigorítottak időkorlátokat. A kivételek leginkább azokban az országokban találhatók, amelyekben a segélyezés kevésbé átfogó, vagy diszkracionális elemei vannak. Ilyen Spanyolország és Olaszország, ahol van időkorlát a nem idős, munkaképes emberek esetében; Ausztria, Dánia, Svájc és Törökország azt feltételezi, hogy a segélyezésre átmenetileg van csak szükség, így ezekben az országokban diszkracionális az időkorlát. Franciaország időben korlátozza a minimális beilleszkedési jövedelmet (RMI) és néhány szociális minimumellátást; az USA pedig az általános segélyt

egyes államokban. Néhány ország kategóriákra nézve állapít meg időkorlátot (például Portugália és Új-Zéland a 16-17 évesek munkakeresési segélyénél). Ezek a korlátok többnyire egy meghatározott korcsoportot vagy kategóriát érintenek, ami után általában más segélyformába lehet átlépni. A viták és problémák ellenére nincs általános elmozdulás a segélyezés tartamának korlátozása felé, amit a tartós munkanélküliség, valamint a gyermeket egyedül nevelő szülők számának növekedése indokol.

#### *A lakhatás támogatása*

A lakhatás és lakásfenntartás költségei olyan jelentőssé váltak, hogy valamilyen támogatásuk az országok többségében indokolt, és pedig nem csak a szegényeknél. A részletek nagyon bonyolultak, és még az ismertett vizsgálatban sem teljesek a leírások. Alapvetően két fő megoldás van. Az egyik az, hogy a lakhatási költségeket az általános segélyhez kapcsolják úgy, hogy családonként ténylegesen felméri a lakással kapcsolatos tényleges költségeket, majd ezt a családonként változó összeget hozzáadják a családtípusra egységesen megállapított segélyhez. A másik megoldás az, hogy önálló lakhatási támogatási rendszert dolgoznak ki, amelyből nemcsak az egyébként segélyezett, hanem mások is részesülhetnek. Az magától értődő, hogy a lakássegély nem zár ki más segélyezésből, sőt, szinte azok kiegészítője.

Az országok többségében *általános és központilag szabályozott rendszer* biztosítja a lakhatási támogatást. Belgiumban és Finnországban mindenkit átfog a rendszer, de nem központilag, hanem helyi szinten szabályoznak, vagy diszkrecionálisán hozzák meg a döntéseket. Nincs általános lakástámogatási rendszer Görögországban, Olaszországban, Spanyolországban, Svájcban és Törökországban, noha néhányukban létezik szociális lakásépítés, vagy egyes csoportoknak (például Görögországban az időseknek) nyújtanak kedvezményeket.

Ezen túlmenően azonban nehéz általánosítani. Öt országban csak bérlők kaphatnak lakhatási támogatást, az országok többségében a bérlők és a tulajdonosok egyaránt jogosultak lehetnek. Az országok többségében csak a lakbérhez vagy a törlesztőrészhez nyújtanak hozzájárulást, de akad, ahol javításhoz is adnak segélyt. A fűtésvilágítás költségeinek támogatása nevesítve csak egyes országokban szerepel, de a részletes ismertető szerint sok helyen adnak erre pénzt. Egy országban (Portugália) fix összegű a segély, másutt a tényleges kiadásokhoz kapcsolódik. Ez utóbbi esetben jó néhány ország a teljes tényleges költséget ellentételezi, néhány azonban ennek csak meghatározott százalékát.

#### *Rendkívüli (krízis-) segélyek*

**Célja.** Bár nem világos a kép, az így fedezett szükségletek elég hasonlóak. Az országok többségében a következő szükséglettípusokból fedeznek egyet vagy többet: fontos felszerelési, berendezési tárgyak (például tűzhely, ágynemű); születéssel, halállal kapcsolatos költségek; speciális útiköltségek; fűtés, lakbérhátralék, magas lakhatási költség; speciális étrend költsége; nem térített egészségügyi, fogászati kiadások; gyerekekkel kapcsolatos kiadások (például iskolakezdés, ruha); természeti vagy egyéb katasztrófák.

Ezeken kívül egyes országokban „preventív” célt is szolgálhat az egyszeri segélyezés. Ausztráliában például a tartós munkanélküliek évente egyszer igényelhetnek (relatíve nagyobb összegű) segélyt, ha képzésben vesznek részt, vagy ha teljes munkaidejű munkába állnak. Finnországban ugyancsak tanuláshoz, esetleg kölcsön visszafizetéséhez adnak segélyt.

**Kiterjedtsége.** Krízissegélyezés mindenütt van, gyakran ez a legrégebbi elem. Svájc annyiban kivétel, hogy az egész segélyezés voltaképp rendkívüli, és krízissegélyekre szorítkozik, míg másutt ez csak kiegészítő elem. Egyes országokban a rendszeres segélyhez tartozó, szinte szerves rész, amit rendkívüli segélyként meghatározott célra egy összegben

fizetnek ki (lakbérhátralékra, energiaszámlára, gyógyszerre, temetésre, ruházkodásra, esetleg fontos berendezési tárgyakra). Másutt külön segélytípusok szolgálják az egyszerű nagyobb kiadások fedezését, és létezhet együtt mindkét megoldás is. Ez utóbbi esetben a szükségletek egy része beépül a rendszeres segélybe, más részének fedezésére önállóan igényelhető rendkívüli segély.

A rendkívüli segély szerepe általában nem túl jelentős. Abban a néhány országban, ahol erre van adat, az egyszerű (krízis- stb.) segélyre az összes segélykeret 0,6-1,5 százalékát fordítják.

**Jog vagy diszkrecionális döntés.** A legtöbb országban a krízissegélyeket helyi diszkrecionalitással nyújtják. Van azonban példa központi jogi szabályozásra vagy irányelvekre is, amelyeket a helyi diszkrecionalitás csak kiegészít.

Decentralizált rendszerben is működhet központi szabályozás, de lehet szinte teljes a diszkrecionalitás. Az angolszász országokban elég általános a központi szabályozás viszonylag kevés diszkrecionális elemmel. A jogszerűség rendszerint perelhető jogot hoz létre, de több országban a diszkrecionális döntés is megfellebbezhető.

A szabályozottság fontos eleme, hogy mennyire kötött a rendkívüli segélyezési keret. Az elérhető információk szerint egyáltalán nincs megszabott keret Dániában és Finnországban, Hollandiában viszont helyi szinten van kötött keret. A többi országról nincs ilyen információ.

**A segély formája.** A krízissegély lehet *pénzbeni vagy természetbeni*. A segélyek fő formája a pénz, de Németországban, Norvégiában, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban és az USA-ban a segély kisebb-nagyobb részét lehet természetben nyújtani.

A krízissegély lehet *kölcsön vagy adomány*. A pénzsegély általában adomány, de lehet (jobbára) kamatmentes kölcsön is, vagy egyes esetekben a hagyatékból visszakövetelhető adományféle (például a temetési segély esetében). A kölcsön – amit többnyire egyéni helyzetre szabottan fizettetnek vissza – viszonylag gyakori Angliában és Ausztriában, szórványosabb Belgiumban, Kanadában, Franciaországban, Hollandiában, Izlandon, Németországban, Norvégiában, Spanyolországban és Új-Zélandon.

## Igazgatási kérdések

### *Központi-helyi munkamegosztás*

**Szabályozás.** A központi-helyi munkamegosztás egyik fontos vonatkozása a *szabályozás*. A krízissegélyezésnél hiányozhat a központi szabályozás, a teljes segélyrendszer esetében azonban valamilyen szerepe van. Lehet általános érvényű központi jogszabály helyi variációk nélkül (Anglia, Ausztrália, Portugália, Új-Zéland); lehet központi irányelv helyi rendelkezésekkel és alkalmazással; lehetnek más kombinációk; és létezik az extrém eset, Svájc, ahol 3000 községi rendelkezés szabályoz. A felelősségmegosztásnak olykor tradicionális, olykor politikai bázisa van. A szerzők szerint politikai küzdelem áll a helyi hatalom erősödése mögött Ausztriában. Spanyolországban a decentralizálást a francói túlcentralizálásra való reakcióként jellemzik.

**Finanszírozás.** Többféle megoldás van a *finanszírozásra* is. A kizárólagos központi szabályozásnál a segélyezést teljes egészében központi forrásból fedezik. A módszer lehet egyszerűbb (például Angliában egy központi alap létezik) vagy bonyolultabb (például Franciaországban több alaphoz tartoznak a különböző segélyek). A központi-helyi forrásmegosztásnak ismét számos módja van. Hollandiában a legutóbbi időkig 90-10 százalékos volt a finanszírozás megosztása a központ és a helyi szint között, most 80-20 százalék. Belgiumban a megosztás aránya 50-50 százalék, Japánban 70-30 százalék (az első szám a központi forrást jelöli). Egyes országokban a központi költségvetés nem százalékos,

hanem egyösszegű támogatást ad (úgynevezett block grant). Luxemburgban a segélyezés első 3 hónapját helyi forrásból fedezik, ezt követően központi forrásból. Több országban eleve vagy főként helyi feladat a fedezet megteremtése. Ebben az esetben mindenütt felmerül az a probléma, hogy ott a legnagyobb a segélyszükséglet, ahol a legszűkösebbek a helyi források.

Sok helyen változik az eddigi rendszer a tartós munkanélküliség okozta nehézségek hatására, de a változás iránya nem egységes. Egyes esetekben (Hollandia) helyi szintre adnak le több felelősséget, másutt (Dánia) épp a központ szerepe erősödik. A jelek arra mutatnak, hogy a segélyezés iránti növekvő igények miatt (amelyek főként a munkanélküliségnek tudhatók be) több helyen szükségét érzik a központi szabályozás erősítésének.

### *A segélyezés ügyintézése*

**A segélyezési igény benyújtása, elbírálása.** A segélyek iránti kérelem az országok többségében benyújtható személyesen is, írásban is. (Angliában csak írásos igénylés van, hatnyolc országban pedig csak személyesen lehet igényt bejelenteni.) Egyes országokban telefonos igénylés is lehetséges, másutt – így Ausztráliában a nagy távolságok és a hajléktalanok miatt – „mozgó” hivatalok, azaz számítógéppel felszerelt autóbuszok is működnek. Külön kérdésként kezeli a nemzetközi tanulmány a személyazonosság igazolását a kérelem benyújtásánál, minthogy az országok többségében a személyiségi jogok védelme miatt nincs „személyazonossági igazolvány”. (A születési bizonyítványtól a társadalombiztosítási azonosítási számig sokféle igazolás lehet. Van, ahol csak egy lakcímet kell megadni, ahová a segélyt küldjék.) A kedvezően elbírált kérelmekre a pénzt az országok többségében csekken küldik, még gyakrabban a kérelmező bankszámlájára utalják. A készpénzfizetés a krízissegélyeknél a leggyakoribb.

A környezettanulmányt *mint a segélyről való döntéshez szükséges eszközt* csak Belgiumban alkalmazzák, ott is csak a krízis segélyek esetében.

**Felülvizsgálat, a jogosultság ellenőrzése.** A segélyezés indokoltságának felülvizsgálata, illetve a csalások felderítése a legtöbb országban létezik, sőt esetenként végiggondolt rendszerben működik. *A felülvizsgálat* legfőbb eszközei:

- a segélyt indokló körülmények folytatódásának bejelentése (elvből minden, a segélyfeltételeket érintő változást a kliensnek kell bejelentenie);
- a kérelem előírt gyakoriságú hivatali ellenőrzése vagy megújíttatása. A munkanélküliek segélyezésénél ez gyakori, akár havi rendszerességre lehet, egyéb segélyfajtáknál 6 hónap és 3 év közötti gyakorisággal kerülhet sor megújításra vagy ellenőrzésre;
- az ügyfél személyes meghallgatása (interjú). Ausztráliában véletlenszerűen évi 10 ezer ügyfelet választanak ki ilyen interjúra;
- a környezettanulmány, az ügyfél felkeresése, a körülmények ellenőrzése. Ilyen – esetenkénti, nem kötelező – ellenőrzésről három országban tesznek említést (Írország, Japán, Luxemburg).

**A csalások felderítése, büntetések.** A *csalások* felderítése változó súlyú probléma. A jelentés szerint Finnország, Németország és Svédország inkább a kérelmező iránti bizalomra épít, mint a csalásokkal szembeni szankciókra. Ahol törekszenek a csalások felderítésére, ott is igyekeznek a személyiségi jogokat tiszteletben tartani. A leggyakoribb módszer a más hivataloktól – munkaügyi, adóhivatal -való információkérés, amihez jogi alap kell. Újabban terjed e célra a számítógépes kapcsolatrendszeren keresztüli ellenőrzés. A környezettanulmányt, személyes látogatást nyolc országban említik a csalásfelderítés eszközeként, de rendszeresen ennél kevesebben használják. A csalást a nagyobb városokban tekintik különösen problematikusnak, bár egy újabb vizsgálat szerint Koppenhágában csak az



igények 0,5 százalékában fordult elő csalás. Van, ahol figyelembe veszik a névtelen leveleket (Angliában), és van, ahol nem tekintik információforrásnak (Németországban). Egyes országok megelőző módszerrel próbálkoznak: Írországban bizonyos típusú munkaadóktól jelentést kérnek az újonnan felvett alkalmazottokról.

A csalásokat az esetek többségében a jogtalanul felvett pénz visszafizetettetésével büntetik. Ez történhet önálló eljárás keretében, vagy levonhatják a jövőbeni segélyből vagy keresetből. A visszafizetetés módjáról való döntésnél általában jelentős a diszkrecionalitás szerepe.

**Az ügyintézés ellenőrzése.** Több országban intézményesen foglalkoznak a segélyezési ügyintézés ellenőrzésével. Az ellenőrző intézmények, illetve felelősök lehetnek számvevőszékek, parlamenti különbizottságok, tartományi (megyei) vezető testületek vagy az ombudsman. Ilyen típusú intézményes ellenőrzésről a jelentés nyolc ország esetében tesz említést (Anglia, Ausztria, Franciaország, Írország, Kanada, Norvégia, Svédország, Új-Zéland).

**Fellebbezési lehetőség.** Gyakorlatilag minden országban létezik a fellebbezés jogilag szabályozott módja, bár a procedura egyes esetekben hézagos (Olaszország), illetve lassú vagy/és nehézkes (Olaszország, talán Ausztria, Belgium). A fellebbezési lehetőség általában többfokozatú. Az első fellebbezési szint lehet a település valamilyen igazgatási, esetleg laikus szerve (például Norvégiában a jóléti bizottság). Az országok többségében azonban vagy már az első, vagy valamelyik további szinten független bírósághoz lehet fordulni. Ehhez az országok egy részében ingyenes jogsegélyt lehet igénybe venni.

A parlamenti (esetleg tartományi) ombudsman mint felülvizsgáló vagy fellebbezési fórum szerepét 11 ország esetében emeli ki a jelentés. Az ombudsmanhoz benyújtható panasz, illetve ő maga kezdeményezhet felülvizsgálatot. Az ombudsmannak sok esetben nincs döntési joga, illetve ajánlásait az igazgatási szervnek nem kötelező elfogadnia. Általában azonban jelentést kell tennie a miniszterelnöknek, a minisztertanácsnak vagy a parlamentnek.

A fellebbezési lehetőség módja és az elbírálás diszkrecionalitási foka összefügghet. (Ettől függően országon belül is lehetnek különbségek, akár tartományok között, akár egyes segélyfajták között.) Csak Izland említi meg egyértelműen, hogy kizárólag jogilag szabályozott döntés ellen lehet fellebbezni, és csak Hollandia említi azt, hogy diszkrecionális döntés esetén is helye van a fellebbezésnek. A részletes országjelentésekből olyasmiről tűnik ki, hogy a jogilag szabályozott segély minden esetben fellebbezhető, de valamilyen módon a diszkrecionalitást tartalmazó döntések ellen is lehet fellebbezni, ha másképp nem, hát azzal az indokkal, hogy méltánytalanul alkalmazták a diszkrecionalitást (Norvégia).

Az utóbbi időben kétféle elmozdulás észlelhető: Kanadában korlátozni igyekeztek azon döntések körét, amelyek fellebbezési joggal járnak; Belgium, Hollandia és Németország viszont az ügyfelek jogainak növelésére törekszik oly módon, hogy az igazságszolgáltatás keretébe helyezi a fellebbezés jogát.

## **A segélyezés mértéke, skálák**

### *Segélyezési küszöbök*

A segélyezési küszöb megállapításának – vagyis, hogy milyen jövedelmi szint alatt nyújtanak segélyt – előtörténete az országok egy részében az idők homályába vész. Amennyire rekonstruálható, az országok egy részében (nyolc ország) valamilyen szükségletkosárból, számított létminimumból, létfenntartási költségből indultak ki, amelyet vagy csak indexelnek, vagy időnként újraszámítanak. (Az további kérdés, hogy ennek mekkora részét biztosítják.) Másutt – tíz ilyen országot találtam – valamilyen létező ellátáshoz, többnyire a bérminimumhoz, esetleg a minimális nyugdíjhoz vagy a munkanélküli-ellátáshoz (ezek bizonyos százalékához) kapcsolják a segélyt. Utóbbira többször említi a jelentés, hogy az adott minimum összefüggésben van (vagy volt) a

létfenntartási költségekkel. (Hollandiában például a bérminimumot állapították meg egy létfenntartáshoz szükséges szegénységi küszöb alapján, és ez a többi ellátás mércéje.)

#### *A segélyezési skálák, ráták*

A segélyezési skála (benefit scale) olyan számsor, amely leírja, hogy mennyi segílyt kaphatnak a különböző családtípusok, illetve hogy összesen, azaz a segílyvel együtt mennyi lehet a jövedelmük. A ráták (rate) ezeknek az összegeknek egymáshoz viszonyított arányai.

A két fogalom – skála és ráta – gyakran keveredik. A segélyezési skálák valamilyen ekvivalensjövedelem-számítás segítségével készülnek (lásd Tóth, 1994, illetve kötetünk 326. oldalán). A segélyezési küszöb megállapításánál mindig figyelembe veszik a család nagyságát, ezen belül külön a felnőttek és külön a gyermekek számát. Felnőttek esetében figyelembe vehető továbbá az életkor (fiatal, középkorú, idős), egyedülállóknál esetleg a nem. A gyermekek esetében esetleg (nem mindenütt) figyelembe veszik a gyermek életkorát. A segélyezési skálák lehetnek előre rögzítettek (például egyedülálló, középkorú férfi-nő, egyedülálló szülő kisebb vagy nagyobb gyermekkel, két szülő különböző korú és számú gyermekkel stb.), vagy alaptípusokat modulokkal változtathatnak (például rögzítik, hogy mekkora összeget jelent egy-egy gyermek). Úgy tűnik, hogy ez a fajta küszöbszámítás olyan evidencia, amelynek megállapítási technikáival a jelentés részletesen nem foglalkozik. Csak egyik-másik országjelentésből tűnik ki pontosabban, hogy milyen rátákat alkalmaznak.

Például Új-Zélandon a legtöbb segíly (munkanélküli-, beteg-, rokkant-, ápolási segíly) esetében 4 gyermektelen és 3 gyermekes csoportra határoznak meg rátákat, azaz egy egységes szinthez viszonyított arányokat. A csoportok a következők:

◆ A gyermektelenek körében:

Egyedülálló, 16-17 éves

Egyedülálló, 18-24 éves

Egyedülálló, 25 éves és idősebb

Házaspár

◆ A gyermekesek körében: Egyedülálló szülő + 1 gyerek Egyedülálló szülő + 2 vagy több gyerek Házaspár gyermek(ek)kel Az idősök segélyezésében megkülönböztetik az egyedülállókon belül az egyedül lakót és a valakivel együtt lakót, az idős házastársak esetében pedig azt veszik figyelembe, hogy csak egyikük vagy mindketten jogosultak-e a segílyre.

A figyelembe vett családtípusok és a különböző korú-nemű családtagoknál használt átszámítási kulcsok országonként változnak. Ezért országonként igen nagy mértékben különböznek a segélyezési skálák vagy ráták, illetve a számításukhoz felhasznált ekvivalenciaskálák. Ráadásul az ekvivalenciaskálák rendszerint nem közvetlenül épülnek be a segélyezési rendszerbe. Az ismertett jelentésben a szerzők utólag számították ki a tényleges segélyezési skálák alapján a hallgatólagosan alkalmazott ekvivalenciaskálákat.<sup>111</sup> Példaként megemlíthető, hogy – a 35 év körüli házaspárra megállapított rátát 100-nak véve – a 35 éves egyedülálló rátája 44 (Kanada) és 100 (Görögország, Portugália) között mozog. A 3 éven aluli gyermeket nevelő egyedülálló rátája 74 (Svédország) és 178 (Finnország) közé esik, sőt az USA-n belül Floridában 223 a mutató. Hasonló nagyságrendűek az eltérések a házaspár által nevelt gyermekek beszámításánál. Az egyetlen, majdnem mindenütt érvényesülő jellegzetesség az, hogy az idősök segélyezési szintje magasabb, mint a fiatalabbaké.

#### *A segélyezési skálák területi differenciálása*

Az országok több mint felében a segélyezési rátákat és skálákat központilag, egységesen állapítják meg, helyi variációk nélkül.

További néhány országban vagy központi megállapítás van területi zónákkal, vagy területi

---

<sup>111</sup> A teljes adatsort a jelentés 168-169. oldala ismerteti.

különbségekkel (tartomány, régió), esetleg alsó-felső korláttal (azaz mennyire térhet el lefelé vagy felfelé a helyi szint a központi skálától). Összesen négy ország van, amelyekben csak regionális (tartományi) skálák léteznek (Ausztria, Kanada, Norvégia, Spanyolország). Az egyszeri (krízis-) segélyeknél kisebb a szabályozottság.

#### *Indexelés*

A segélyek karbantartása, az életkörülményekhez igazítása elfogadott gyakorlat. Összesen három ország nem szabályozza kötelező erejűen a segélyek indexelésének módját és rendszerességét. Franciaországban nem automatikus az évi kétszeri indexelés, Görögországban miniszteri döntéstől függ az időzítés, Norvégiában pedig a szociális munkások helyileg döntenek az emelés mértékéről. Az összes többi országban törvény szabályozza az indexelést; 13 országban évente egyszer, hat országban félévente, egy országban (Törökország) az infláció miatt negyedévenként kötelező. (Spanyolországról nincs adat.)

Az indexelés alapja ugyancsak változó. Valamilyen ellátáshoz -nyugdíjhoz, bérhez, bérminimumhoz stb. – négy országban kötik az indexelést, a többi országban valamilyen fogyasztói árindexhez. Ez lehet az általános árindex (többnyire ez a helyzet), a létfenntartási költségindex vagy ezeknek valamilyen variánsa. Például 1994 óta Belgiumban egy „egészséges árindexszel” kísérleteznek, ami nem tartalmazza a cigarettát és az alkoholt. Finnországban az állampolgári nyugdíjmeléshez kapcsolódik a segély indexelése, az egységes nyugdíj árindexét viszont az alsó jövedelmi ötödhez tartozók fogyasztási struktúrája szerint állapítják meg.

#### *A segélyezés szintje, kimenete*

A jelentés több fejezetben, részletesen foglalkozik azzal, hogy milyen a segélyezés struktúrája, mekkora részt kell a segélyből kifizetni adóra, munkavállalói járulékra (ilyen kiadás csak egy-egy országban van), lakásköltségekre (ami többnyire jelentős) és egészségügyi kiadásokra (ami általában nem túl jelentős), illetve hogy mennyi marad ezek után mindennapi megélhetésre. Ehhez kapcsolódóan azután részletes statisztikákat közöl arról, hogy országonként mennyi a segélyből szabadon felhasználható nettó jövedelem tíz különböző családtípusban. Az eredmények összefüggést mutatnak az adott ország gazdasági helyzetével. Görögország esetében az összefüggés ugyancsak erős. A lakásköltségek figyelembevétele nélkül is kevés a segélyezettnek szabadon felhasználható jövedelme, a lakásköltségek figyelembevétele esetén azonban a családtípusok többségében negatív lesz a segéllyel együtt számított jövedelem (azaz a segély kevesebb, mint a feltételezhető lakásköltség). A fejlettségi szinttel való összefüggés mégsem teljesen egyértelmű. Igaz, a legmagasabb szinten néhány gazdag ország, Finnország, Hollandia, Izland, Luxemburg és Svájc segélyez. Az átlag alatt azonban nemcsak Görögországot, Portugáliát és Spanyolországot találjuk, hanem Új-Zélandot és az USA számos államát is.<sup>112</sup>

További lényeges kérdés az, hogy a segélyezés után milyen lesz a segélyezettnek helyzete, milyen jövedelmi szintet érhetnek el az átlagos családokhoz képest. Ezeket az adatokat a jelentés külön közli nyugdíjasokra és nem nyugdíjasokra, a lakásköltségek figyelembevétele előtt és után, a társadalmi biztonsághoz tartozó univerzális és biztosítási jövedelemmel elérhető, illetve a keresettel elérhető szintekhez képest. A segéllyel elérhető szint csak néhány országban és néhány családtípusnál éri el a társadalmi biztonsági szintet. A különbség ennél nagyobb, ha a segélyezéssel elért szintet a keresettel elérhető szinttel hasonlítják össze. A kétgyermekes családoknak nyújtott (lakássegély nélküli) segély összege 22 ország közül<sup>113</sup>

<sup>112</sup> A táblázat megtalálható a jelentés 174. oldalán.

<sup>113</sup> Nincs ilyen adat Izlandra és Törökországra vonatkozóan.

kilenc országban a bruttó átlagbér 50 százaléka felett van (Svájcban és Svédországban éppenséggel 80 százalék felett). Az arány 40 és 50 százalék között van további kilenc országban, és 40 százalék alatt négy országban. (A legrosszabb az arány Görögországban, valamint az USA néhány államában.)

### *A segélyezés minősége*

A segélyezés minősítéséhez különböző statisztikák és értékelő információk szükségeltetnek. Eddig leginkább a következő kérdéseket vizsgálták: a segélyezésre fordított teljes összeg nagysága (input), a segélyezettek száma vagy/és a segélyezés kimenete, a segéllyel együtt elért jövedelmi helyzet (outputok). Újabban merült fel, hogy a segélyezés egy sor más minőségi vonása is fontos lehet, s ezekről információk kellenének, illetve a közigazgatási ellenőrzés során e sajátosságokat vizsgálni kellene. Az eddigiekben már volt szó néhány minőségi vonásról, mint például a jogok érvényesíthetőségéről vagy a fellebbezési jogról. Általánosabban a minőségi kritériumokat a következőképpen rendszerezik: hozzáférhetőség (információhoz jutás, területi, nyelvi stb. akadályok léte-hiánya), elfogadható szint, méltányosság, hatékonyság (mennyire és milyen gyorsan segít a segély), hatásosság (minden jogosult igénybe veszi-e a segélyt), továbbá legújabban a klienseknek nyújtott szolgáltatás minőségét (stigma, várakozás, udvariasság stb.) is minősítési kritériumnak kezdik tekinteni. Minthogy ezeket az információkat eddig nem gyűjtötték szisztematikusan, a jelentés (a már eddig ismertett elemeken túl) csak néhány jellegzetességet mutat be. Fontos minősítési szempontnak tűnik például a jogokról és lehetőségekről való információnyújtás. Ez országonként változóan lehet a hivatalok dolga (szórólapok, broszúrák elérhetővé tétele), a hivatalok mellett vagy önálló egységekben foglalkoztatott szociális munkások dolga, valamint a nem kormányzati civil szervezetek dolga. A jelentés egyébként elég hangsúlyosan foglalkozik az úgynevezett szegénységi lobbik (civil szerveződések) szerepével, amelyek a szegénység tényeire és a segélyezés visszásságaira hívják fel a figyelmet, s nem ritkán kormányzati pénzekből működnek.

### **Összefoglalás helyett**

Összefoglalás helyett kiemelek néhány, eddig csak részben ismertetett kérdést.

A segélyezés iránti növekvő szükségletek, a források szűkössége, valamint a polgári jogokkal kapcsolatos erősödő érzékenység miatt számos országban napirenden van a segélyezés kisebb-nagyobb módosítása. Mint ez a nemzetközi jelentés ismertetéséből kitűnik, vannak törekvések szigorításra is, jogbővítésre is. A napirenden lévő kérdéseket a szerzők nagyjából a következőképpen foglalják össze:

◆ Erősödik a szegények magatartását szabályozni óhajtó szándék. Egyelőre még csak az USA-ban jellemző, hogy a segélyezés büntető jelleget kap a terhes tizenévesek vagy az egyedülálló anyák esetében.

◆ A büntető jellegű bánásmód az USA-n kívül már Angliában és Kanadában is megjelent az „underclass”, azaz a stigmatizáló segélyezés hatására is marginalizált lét alatti osztállyal szemben.

◆ A segélyezés (túl magas) költségei, a visszaélések és a munkára ösztönzés segélybe építésének lehetőségei a nagy munkanélküliségű, viszonylag sokat segélyező országokban kapnak nagyobb figyelmet (Finnország, Hollandia, Németország, Svédország). Az ösztönzés nehézségeivel egyébként a jelentés külön nem foglalkozott, mert ez részben aktív munkaerőpiaci programok kérdése. Ugyanakkor az ösztönzés problémái húzódnak meg a részletesen ismertetett olyan kérdések mögött, mint a jövedelem- és vagyónbeszámítás (nem beszámítás), a karcsúsítás, a segélyek tartamtól függő fokozatos csökkentése.

◆ További, egyes országokban hangsúlyos, napirenden lévő kérdések a menekültek és bevándorlók jogai; az idősgondozás költségeinek átirányítása a segélyrendszerből a biztosítási

rendszerbe; a szociális munkások nagyobb szerepének szükségessége és e szerep ellentmondásossága, ha a segítő és hatósági funkció keveredik. E sok téma közül két – tendenciaszerűen fellépő – kérdést érdemes még kiemelni.

◆ Norvégia és részben Svájc kivételével növekszik a konszenzus a tekintetben, hogy az országosan egységes szabályozás szerepének növekednie kell a helyi segélyezési autonómia rovására.

◆ Főként a szegényebb országokat foglalkoztatja az a kérdés, hogy hogyan vezethetnénk be, történelmükben először, egy – a European Commission 1992. és 1994. évi ajánlásainak megfelelő – mindenkit átfogó „biztonsági hálót”.

### *Milyen segélyezés kellene Magyarországon?*

A segélyezés reformja valószínűleg törvények – első renden a szociális és az önkormányzati törvény -, továbbá alacsonyabb szintű jogszabályok egész sorának módosítását igényelné. Ezek közül az önkormányzati törvény módosítása óriási ellenállásba ütközhet, ha önkormányzati jogköröket csorbít valamilyen ellentételezés nélkül. Jogászai felkészültség hiányában nem vállalkozom arra, hogy a jogmódosítás következményeit felmérjem, de a módosítás szükségességével szembe kell nézni.<sup>114</sup>

#### **A segélyezés célja**

A segélyeknek azt kellene szolgálniuk, hogy minimális megélhetést biztosítsanak *folyamatosan* azoknak, akiknek nem elégséges a jövedelmük, s akik nem képesek más forráshoz jutni. Célszerű lehet annak kimondása is, hogy a segélyezésnek nem célja a függő helyzet erősítése: olyan intézkedéseket kell beépíteni, amelyek az önfenntartást és a függetlenséget erősítik.

Elvileg a segélyezés közvetlen célja lehet a szegénység „megszüntetése” vagy enyhítése. Az úgynevezett *A típusú politika* a meghatározott szegénységi küszöb alatt élők jövedelmét e küszöbig kiegészíti, a *B típusú politika* pedig nyújt ugyan valamit, de nem célja a szegénységi rés betömése (lásd Sípos, 1995).

Az első esetben (ha ismert a család jövedelme, továbbá az adott családtípusra érvényes szegénységi-segélyezési küszöb) automatikus a segélyösszeg meghatározása, s ez a kérelmező számára is előre kiszámítható. A második esetben két technikai választási lehetőség van. Az egyik valamilyen algoritmus kidolgozása. A szabály ilyen esetben például olyasmint mondhat ki, hogy ha a források a segélyezési küszöb 50 százaléka alatt vannak, akkor a segély a küszöb 70 százalékanak elérését célozza meg. A kiszámíthatóság ebben az esetben is fennáll. A másik lehetőség a diszkrecionális döntés – elégtelen források esetén valamennyi segély adható, ám ennek mértéke is diszkrecionálisán dől el.

A jelenlegi magyar segélypolitika nem tartozik tisztán egyik csoportba sem.<sup>115</sup> Az A típusúhoz tartozó szabályozás egyetlen esetben létezik részlegesen, a jövedelempótló támogatás<sup>116</sup> esetén. Itt azonban a segély nem a család, hanem az egyén forrásait egészíti egy meghatározott szintig. A B típus meglehetősen elterjedt – a legtöbb segély idetartozik: ha

<sup>114</sup> Kiegészítés 2000-ben: a szociális törvénykezés sokat módosult 1995 óta, az önkormányzati törvény e tekintetben semmit nem változott.

<sup>115</sup> Kiegészítés 2000-ben: az 1995 és 1998 között érvényes családi pótlék, 1998-tól kezdve pedig a gyermekvédelmi támogatás egy C típusú, a nemzetközi nomenklatúrában nem szereplő segélyezést jelent, amely „dupla vagy semmi” alapon működik. Rögzít egy segélyezési szintet, s rögzíti az ellátás összegét. Ha valaki (bármilyen csekély összeggel) a szint alatt marad, annak az ellátás teljes összege jár, akkor is, ha ezzel a szint fölé, és egyben sok más nem elég szegény család jövedelmi szintje fölé kerül.

<sup>116</sup> Kiegészítés 2000-ben: a jövedelempótló támogatás 2000. május 1-jétől megszűnt.

fennállnak a jogosultsági feltételek, akkor valamennyi segély adható, de az összege bizonytalan.

Minthogy a források szűkösek, a segélyezés ma – főként a lakásköltségek miatt – nem jól szolgálja a folyamatos, legalább minimális megélhetés ügyét. Azt a kérdést, hogy mi is a segélyezés célja, a jelenleginél jobban kellene tisztázni. Arra mindenképpen törekedni kellene, hogy ha az „emberi méltósággal” összhangban lévő *szintet* még nem is tudjuk elérni, azért a segélynyújtás *körülményeinek*, a kérelmezési, elbírálási és ellenőrzési eljárásoknak összhangban kellene lenniük az emberi méltósággal. Hogy ez pontosan mit jelent, arra a dolgozat csak utal néhány ponton. A kérdéssel sokkal többet kellene foglalkoznia az igazgatásnak is, a civil szférának is.

### Segélytípusok

Valószínűleg nem valósítható meg az a gyakran elhangzó óhaj, hogy egyetlen segélytípus váltson ki minden létező formát. Az lehetséges, hogy néhány kisebb jelentőségű „hordalék segély” (amelyek egyszerűen kifelejtődtek minden eddigi reformból) alkalmasint pótlékként vagy kiegészítésként átkerüljön egy új rendszerbe. Ezzel a kérdéssel azonban most nem foglalkozom: csak akkor érdemes a részletekre rátérni, ha valamilyen konszenzus kialakul az új rendszer körül. Megítélésem szerint a következő segélytípusokra van szükség:

1. folyamatos életvitelt biztosító, szabad felhasználású (azaz pénzbeni) segélyezés;
2. folyamatos életvitelt biztosító, kötött felhasználású segélyek (például lakás, gyógyszer esetében);
3. krízissegélyek.

#### *Folyamatos életvitelt biztosító, szabad felhasználású segélyezés*

Ez a típusú segélyezés hiányzik ma a legjobban.<sup>117</sup> Továbbra is nyitott kérdés, hogy ez legyen-e úgynevezett általános segély, amely kivétel nélkül minden rászorulóknak nyújtható, s feleslegessé teszi a kategoriális segélyeket; legyen-e általános segély helyett csak kategoriális segély, amely különböző feltételeket és szabályokat állapít meg például gyerekesekre és idősekre, munkanélküliekre és fogyatékosokra stb.; vagy létezzen-e egyidejűleg mindkét típus, azaz valamilyen – bármilyen alacsony szintű – általános segély, kategoriális segélyekkel kiegészítve.

Elvileg magam legkíváncsúbbnak egyetlen általános segélyt tartanék, ha az a „garantált társadalmi alapjövedelem” felé közelítene. Ennek megvalósulására azonban semmilyen esélyt nem látok.

#### *Folyamatos életvitelt biztosító, kötött felhasználású segélyek*

Ahhoz, hogy a messzemenően diszkrecionális krízissegélyek elváljanak a még valamennyire szabályozható többi segélytől, a krízissegélyt valóban a krízisek kezelésére kell fenntartani. Ez azt jelenti, hogy a folyamatos életvitelbe beleértünk egy sor olyan helyzetet vagy állapotot, amelyek talán nem állnak fenn folytonosan, de kiszámítható valószínűséggel előfordul(hat)nak, illetve rendszeresen visszatérnek.

A kötött felhasználású segélyek megítélése ellentmondásos. Sokak számára a felhasználás korlátozása elfogadhatatlanul autonómia- és szabadságsértő, mások számára kizárólagosan elfogadandó. Valóban a pénzfelhasználási szabadság korlátozásáról van szó. A korlátozás arra a szociológiai „törvényre” épül, hogy vannak olyan szükségletek, amelyeket a szűkös forrásokkal élő, örökösen hiányokkal küzdő családok hátrébb sorolnak a szükségleti, illetve kiadási hierarchiában, mint amennyire az a „köz”, illetve a család hosszabb távú érdekében

---

<sup>117</sup> Kiegészítés: 2000-ben ez már szerencsére nem igaz. Röviden: az 1997. és 1998. évi módosítások elfogadták ezt a kategóriát, ha nagyon alacsony színvonalon is.

állna. Éppen ezért a „közne” joga van valamennyire befolyásolni a család kiadásszerkezetét. A logika (ha tetszik, paternalista, ha tetszik, realista logika) pontosan az, mint a kötelező biztosításé, de a beleszólás tulajdonképpen kevésbé agresszív. Eleve kötelezés ugyanis nincs - a családnak (legalábbis látszólag) szabadságában áll kérni vagy nem kérni a segílyt.

Az így értelmezett kötött felhasználású segélyek esetében valószínűleg ma a (részben már elfogadott) leggyakoribb jogcímek a gyermekintézményi (bölcsődei, óvodai) elhelyezéssel, a gyerekek iskolai étkeztetésével, a lakhatással (lakásfenntartás, lakásmegtartás) és a betegségekkel lennének kapcsolatosak. Ezek mellett valószínűleg nő a fontossága az iskolakezdési (tanszervásárlási) segélyeknek, és mindazoknak a segélyeknek, amelyek a társadalmi életesélyek rohamosan növekvő egyenlőtlenségeit lennének hivatva ellensúlyozni. Példaként idekíváncozik az egyetemi tandíj ügye s még inkább a gyerekek nyelvtanulása. Miközben a munkaerőpiacon való piacképesség egyre fontosabb feltétele a nyelvtudás, a második nyelv tanulása a közoktatáson belül fizetővé vált. Az a helyi önkormányzattól függ, hogy ezt a piacositást átvállalja, vagy a családokra hárítja. Ha áthárítja, indokolt az e célt szolgáló segély. (Bizonyára vannak még hasonló helyzetek – ezeket át kellene gondolni.)

Kötött felhasználású segélyekre tehát mindazon esetekben szükség van (lehet), amikor a folyamatos életvitelhez kapcsolódó, de a szokásos mindennapi szükségletektől valamilyen módon leváló-leválasztható alapszükségletről van szó. A leválaszthatóságnak vagy az az oka, hogy a szükséglet csak a szegények egy részénél áll fenn, vagy az, hogy a segílyt elsősorban nem a család általános szűkössége indokolja, hanem pusztán az a tény, hogy az újonnan belépő piaci árrendszer valamilyen elemi szükségletnél elszakad az érvényben lévő (szokásos, többségi) jövedelmektől, s ezért azokból nem fedezhető. A leválasztott szükséglet esetében ugyanakkor a fizetésképtelenség társadalmi (illetve egyéni) kárai igen nagyok, esetleg társadalmi többletköltséget is okoznak – ezért közérdek a közsegítség.

A kötött felhasználású segélyeknél több segélyküszöb képzelhető el. Az idesorolt jogcímek egy részénél használhatók az általános segélynél megszabott segélyküszöbök. Tipikusan ilyen eset a gyerekek iskolai étkezése. Ennek ára is lassan elszakad a szokásos jövedelmektől, tehát nehezen építhető be a szabad felhasználású segélybe, ugyanakkor az elszakadás nem olyan mértékű, hogy magasabb küszöböt indokolna.<sup>118</sup>

Ha a segílyt a másik két körülmény indokolja (speciális kisebbséget érint, vagy/és aránytalan árak okozzák), akkor a küszöbnek a szokásosnál magasabbnak kell lennie. Idetartozó példa a gyógyszer támogatás, amire önálló kötött felhasználású segélyként akkor is szükség lehet, ha a krónikus betegek kategorikus segélyét valamilyen pótlékátalány kiegészíti. Nagyon magas gyógyszer-szükséglet (drága segédeszköz) mellett e támogatás akkor is indokolt, ha a beteg csupán a jövedelme alapján nem lenne jogosult valamelyik kategoriális segélyre. (A kérdés most szinte megoldatlan. Egyre több az olyan kisnyugdíjas, akinek gyógyszerköltsége havi több ezer forint.<sup>119</sup>)

További – általános – példa a lakhatás támogatása, amelynél pontosan az előző logika követhető. A támogatás akkor is szükséges lehet, ha az érintettek jövedelmi szintje a segélyhatár fölött van, illetve ha valamennyi lakásátalány beépül a szabad felhasználású segélyrendszerbe. Ezt a logikát a mai segélyrendszer is követi, de részben következetlenül, sok hézaggal, részben pedig úgy, hogy önkormányzati rendelkezésekbe foglalt külön feltételekkel megnehezítik a cél teljesülését. A technikai megoldások azért bonyolultak, mert nem lehet átalánnyal számolni. Mind a különösen magas gyógyszerköltségek, mind a

---

<sup>118</sup> A „szegénysegélyként” nyújtott iskolai étkezés társadalmi bomlasztó hatása ismert – itt csak technikáról van szó.

<sup>119</sup> Kiegészítés 2000-ben: a közgyógyellátási igazolványok száma 1995 óta jelentősen nőtt. Az új probléma az, hogy egyre több megfelelő gyógyszer kikerül az igazolvánnyal megvásárolható körből.

lakhatási költségek igen széles határok között változnak. Ha a segélyezés célt akar érni, akkor e tényleges költségeket kell figyelembe venni. E bonyolultság miatt itt nem is kísérletezem technikák kitalálásával. Ha az elv elfogadásra kerül, a mai technika javítható.

A kötött felhasználású segélyek legáltalánosabb *formája* a meghatározott célú utalvány, esetleg az önkormányzat közvetlen pénzáttalása az illetékes szervezetnek (óvodának, banknak, vízműnek). Elképzelhető – nem elfogadhatatlan – egy-egy szolgáltatás igénybevételére jogosítvány bevezetése, hasonlóan a mai közgyógyellátási igazolványhoz. Ennek mintájára ugyancsak elképzelhető egy – például az iskolai szolgáltatások ingyenes igénybevételére jogosító – „iskolai útlevel” is. Az „általános” utalványt, ami nem más, mint a háború előtt oly gyűlölt szegénységi bizonyítvány, nem tartanám célszerűnek, és az előbbi elvek mellett nem is szükséges. Az állami-önkormányzati segélyek esetében a direkt természetbeni segélyezést nem tartom kívánatosnak, a választási szabadsággal összeegyeztethetőnek.

### *Krízissegélyek*

A krízis segélyek funkciója a többi segély felépítésétől, funkciójától függ. Egyes országokban például az iskolakezdés terheit vagy a nem térített egészségügyi kiadásokat a krízissegély keretében kezelik. Ha ezek – a mai magyar helyzetben könnyen indokolhatóan – a már említett módon bekerülnek a folyamatos életvitelt biztosító, szabad vagy kötött felhasználású segélybe, akkor a krízissegély tényleg a rendkívüli és előre nehezen kiszámítható esetekre tartható fenn. Ebben az esetben a természeti vagy egyéb katasztrófákon kívül olyasmi tartozna ide, mint a hozzátartozók temetési költsége (bár ez is szabályozható más módon); az új helyzethez igazodni segítő átmeneti támogatás (például a kenyérkereső halála esetén); egyszeri különösen magas rezsizsámla; rendkívüli egészségügyi kiadások (például újabban fogászati költségek). A krízissegély az egyetlen, amelynek esetében a természetbeni segélyezés (megítélésem szerint) megengedhető. (Ha a ház a bútorokkal együtt leégett, akkor jó, ha a károsult ágyat és takarót kap.)

### **A segélyhez jutás kiválasztási feltételei**

A nemzetközi gyakorlatban alkalmazott kiválasztási feltételeket a tanulmány első része ismertette. A következőkben igyekszem módszeresen átgondolni, hogy ezek közül nálunk melyik, hogyan érvényesítendő.

◆ Célcsoportok. A nemzetközi gyakorlatban leggyakrabban a következők: tartós munkanélküliek; egyedülálló szülők; ellátatlan vagy alacsony nyugdíjú idősök; fogyatékosok, gyermekek.

◆ Alsó-felső korhatár. Nem alapkérdés, itt nem foglalkozom vele.

◆ Lakóhely/nemzeti illetőség. Mivel részben nemzetközi migrációs, illetve menekültügyi kérdés, nem foglalkozom vele. Egyebekben viszont alapkérdés a helyben lakás ügye. Minthogy a hajléktalanság nő, sőt a hosszabb helyben lakás is sokaknál veszélyeztetett, valószínűleg csak nagyon megengedőek lehetnek a tartózkodási (helybenlakási) szabályok.

◆ Munkateszt. Miként a nemzetközi mezőnyben láttuk, a teszt nemigen kerülhető el a munkanélküli-ellátásoknál és egyes fogyatékosellátásoknál. Ugyanakkor a család egészének minimális biztonságát nem veszélyeztetheti egy tagjának „rendetlensége”. A kérdés az, hogyan szankcionálható a szabályt sértő egyén anélkül, hogy azt az egész család megszenvedje. (Feltehetően nem a segély megvonásával.)

◆ Teljesíthető munkaóra. Valószínűleg célszerű azt a nemzetközi gyakorlatot követni, amely felülről maximálja a teljesíthető munkaórát (heti 8 és 30 óra között) vagy az elérhető keresetet. (A kérdés összefügg a beszámítható jövedelemmel.)

### **Jogosultsági feltételek**

Az elemi jogosultsági feltétel természetesen az *anyagi helyzet* – a család jövedelmének a



segélyezési küszöb alatt kell lennie. Ezen kívül is van azonban jó néhány megfontolást igénylő feltétel.

#### *A segélyezés egysége – család, háztartás<sup>120</sup>*

A legelterjedtebb nemzetközi gyakorlat – ami nem teljesen idegen a magyar hagyományoktól – a nukleáris család egységnek tekintése. Ez azt jelenti, hogy egy háztartásban élő két nukleáris család esetén – ha például az idős szülők együtt élnek egyik gyermekükkel és annak családjával – a jogosultság külön bírálendő el. Segélyre jogosult lehet mindkét család, vagy csak egyikük. A mögöttes gondolat a tartási kötelezettség bizonyos szűkítése, és egyben a háztartás stabilitásának erősítése. Ha ugyanis az együtt élő teljes háztartás a jogosultság egysége, akkor – például – a nyugdíjas idős házaspár kényszerülhet arra, hogy a velük együtt élő fiatalokat eltartsa, illetve megfordítva. Ez a megoldás szétköltözésre vagy legalábbis látszatszétköltözésre ösztönöz, az ebből adódó összes torzulással együtt. (Egyébként azonos feltételek mellett is az jár jobban, akinek sikerül szétköltözést vagy szétválást igazolni stb.)

#### *A források szempontjából figyelembe veendő egység*

A források számbavétele során érdemes szétválasztani a folyamatos életvitelhez szükséges jövedelem forrásait néhány krízishelyzettől. A folyamatos életvitel biztosításánál az egyik eldöntendő kérdés, hogy vajon minden együtt élő családtag jövedelmét, például a még együtt élő gyerekek keresményét is figyelembe kell-e venni. A válasz erre (a nemzetközi gyakorlattól eltérően) nagykörű és egyedülálló gyermekek esetében igenlő lehet. Ugyanakkor a kiskorú gyermekek keresményétől érdemes lenne eltekinteni.

A másik kérdés a nem együtt élők tartási kötelezettsége. Ha a nukleáris család a segélyezés egysége, akkor az együtt élők esetében már lemondunk a tartási kötelezettségről. Nincs tehát jogi vagy logikai alapja a szélesebb tartási kötelezettségnek, amellyel kapcsolatban egyébként is igen rosszak a tapasztalatok.

Bizonyos helyzetekben mégis elképzelhető a tartási, pontosabban hozzájárulási kötelezettség kiterjesztése. Temetési költségek esetén, illetve idős emberek (otthoni vagy intézményi) gondozásánál elképzelhetőnek tartom, hogy a költségek megoszoljanak a potenciális örökösök, magyarul az egyenes ági rokonok között. Ugyanakkor ezekben az esetekben, amelyek amúgy is többnyire a diszkrecionális krízissegélyek közé tartoznak, a körülmények ismeretében meglehetősen nagy lehet a rugalmasság. Folyamatos hozzájárulás követelése helyett – és törvényileg ez inkább szabályozható – az állani (önkormányzat) az örökösöktől visszaigényelheti a korábban nyújtott segélyt.<sup>121</sup>

#### *A nem beszámított jövedelem (disregard)*

A magyar gyakorlat ezt a nemzetközileg elterjedt megoldást nem, vagy csak esetlegesen és burkoltan alkalmazta. A kérdést – elsősorban ösztönzési okokból – érdemes megfontolni. Külföldön legalább a tényleges kereset 15 százalékától tekintenek el a segélyküszöb kiszámításakor. Magyarországon a minimum lehetne ugyanekkora vagy ennél valamivel magasabb szint, vagy választható például az átlagkereset meghatározott (nem magas) százaléka, azaz fix összeg. Az első megoldás ösztönző hatása talán jobb, a második módszer viszont egyszerűbb.

<sup>120</sup> A tanulmány az egyéni jogosultságokat a kategóriális segélyeknél vizsgálja. A segélyezési egységnek a nemzetközi jelentésben is, ebben a tanulmányban is a hangsúly a családi segélyezés problémáin van.

<sup>121</sup> Megjegyzés 2000-ben: 1997 óta az idősek járadéka és a rendszeres szociális segély hagyatéki teher (lehet).

A karcsúsítás – a nem beszámított jövedelem fokozatos csökkentése – ösztönzés szempontjából a legjobb módszer: ekkor ugyanis a segély csökkentése nem emészti fel teljesen a többletkeresményt.<sup>122</sup> Magyarországon jelenleg két okból nem javaslom az alkalmazását.

15

16

314

Egyfelől az egész segélyezési technika olyan kezdetleges szinten van, hogy <sup>o</sup> bonyolult eljárás alkalmazása aligha várható el. Az önkormányzati hivatalnokok kevéssé felkészültek, és feltehetően a segélyezettek maguk sem értenék a módszert. Másfelől olyan mértékű a jövedelmi bizonytalanság (feketegazdaság stb.), hogy ez inkább csak látszatfinomítás lehetne. A látszattmegoldásoknak pedig mindig tényleges igazságtalanság a következménye. (A jövedelmét eltagadó végül jobban jár.)

A nem munkajövedelmek be nem számítása sem egyszerű. A nemzetközi gyakorlatnak az a pontja, hogy a lakáskiadásból származó jövedelmet nem veszik figyelembe, Magyarországon legfőlőbb az ágybérletől kapott jövedelem esetében lenne indokolt (az óriási használdozati költség miatt). (Ténylegesen a lakáskiadásból származó bevétel egésze nálunk sem számít jövedelemnek.)

Nehezebb a jótékonyági adományok és a szociális ellátások kérdése. A magam részéről a jótékonykodásból, koldulásból, alamizsnákból szerzett pénzekről mindenekelőtt azért javasolnék eltekinteni, mert a tétel annyira ellenőrizhetetlen, hogy a beszámítás csak igazságtalanságokhoz vezethet. (Mellesleg itt is elég nagy a használdozati költség.)

Van azonban elvi ok is. A segélynek a jelenbeni helyzeten kell segítenie. Ennek megismeréséhez, pontosabban a jövedelmi szint igazolásához nincs más támpont, mint a múltbeli jövedelem. Am a múltbeli jövedelem csak annyiban mérvadó, amennyiben a jelenlegi helyzetre lehet belőle következtetni. Az alamizsnák olyan bizonytalanok, hogy semmilyen támpontot nem adnak a jelenre nézve.

A szociális ellátások beszámításánál kicsit hasonló lehet az okfejtés. Saját logikám szerint a nem segély típusú ellátások (nyugdíj, tartásdíj, társadalombiztosítási egyéb ellátások, például árvaellátás) beszámítandók, mert folyamatosságuk biztosított. Ha univerzális maradna a gyes vagy a családi pótlék, szerintem az is beszámítandó lenne. A segély típusú ellátásoktól, még ha jogszerűek (nem diszkrecionálisak) is, azért kell eltekinteni, mert beszámításuk esetén éppen a beszámítás miatt eshet el a szegény a további segélyezés lehetőségétől.

#### *A vagyon beszámítása*

Más meggondolást igényel a pénzvagyon, a saját lakás, az egyéb ingatlan, valamint az ingóságok. Mindegyik bonyolultabb kérdéseket vet fel, mint ami ebben a keretben tárgyalható, ezért csak a legszükségesebbekre koncentrálok.

A pénz- és ingatlanvagyon figyelembevételét általában az indokolja, hogy e vagyon nem a szűkös megélhetés alapfeltétele: a pénztőke könnyen mozgósítható, azaz jövedelemhiány esetén a pénzt a bankból ki lehet venni, a részvényt el lehet adni a folyamatos életvitel súlyos károsítása nélkül. A nem a kérelmező által lakott ingatlannal ugyanez a helyzet. Ha nem hasznosul, el is adható.

E tőkék beszámítása Magyarországon is indokolt. A kérdés az, hogy az országok ama (kisebb) részét kell-e követni, amelyekben a segélyre jogosultságot meg kell előznie a pénzvagyon teljes felélése, avagy azokat, amelyek valamilyen „biztonsági tartaléktól” eltekintenek. Az általános létbizonytalanság mellett az utóbbi módszer látszik helyesebbnek,

---

<sup>122</sup> Kiegészítés 2000-ben: a karcsúsítási technika egyre fontosabbnak tűnik. Még a feketegazdaság kifelhárításában is felhasználható lehet.

ami egyébként nem szokatlan a magyar gyakorlatban. (Az más kérdés, hogy a takarékbetétek titkossága mellett hogyan ellenőrizhető ez a kérdés. Sehogy.)

A lakott lakás értékét Magyarországon semmilyen segélynél nem szabadna figyelembe venni. Nem csak azért, mert ez a legelterjedtebb nemzetközi gyakorlat. Azért is, mert – ellentétben a pénzvagyonnal – ez a „vagyon” nem él, nem igazán mozgósítható a létfeltételek súlyos, esetleg végzetes károsítása nélkül. Valaki lakhat jó lakásban, és lehet mégis jövedelemszegény, akár nagyon szegény. Ha a saját lakás értéke kizár a segélyre jogosultságból, ezzel az állam azt sugallja, hogy először add el a jó lakásodat; keress olcsóbb megoldást; éld fel a különbözetet; és azután kérhetsz segélyt. Abban a néhány országban (Ausztria, Hollandia, Svédország), ahol ilyen a szabályozás (bár nem tudjuk, hogy tényleg van-e precedens e jogszabály betartására), van élénk lakáspiac. Van tehát reális esély arra, hogy a saját lakását eladni kényszerülő találjon – számára megfelelő helyen és még mindig elfogadható minőségben – viszonylag olcsóbb lakást. Magyarországon ilyen lakáspiac egyáltalán nincs, és kialakulása a közeljövőben nem is remélhető. A lakását kényszerből eladó túlzottan nagy kockázatra kényszerül: alkalmasint csak sokkal rosszabb lakást tud szerezni, vagy egyáltalán nem kap lakást stb. (Bérelt lakás esetén még kevésbé jogosult az igény, hogy az érintettek költözzenek olcsóbb bérlakásba. Ilyen piac ugyanis végképp nincs, ráadásul az önkormányzatok mai jogosítványai mellett egyre gyengébb az összefüggés a bérelt lakás minősége és költsége között.)<sup>123</sup>

Elképzelhetőnek tartom azonban annak a dilemmának a részleges feloldását, hogy valaki igen jó lakásban él, és mégis segélyt igényel. Különbséget tennék fiatalabbak és idősebbek – alkalmasint egyedülálló idősök – között. A fiatalabbak – gyermekesek vagy potenciálisan gyermekesek – esetében teljesen eltekintenek a lakásvagyon beszámításától. Idősebbek esetén, ha a lakás értéke bizonyos, meglehetősen magas értékűszöböt meghalad, az állami segély ráterhelhető az ingatlanra, és az örökösöktől – mint kölcsön – akár a kamatokkal együtt visszaigényelhető. Azért tartom fontosnak azt, hogy nagy értékű lakásról legyen szó, mert a viskók megterheléséből adódó szociális problémák Magyarországon ismertek. (Ez a gyakorlat ugyanis valamikor a hetvenes években még létezett. Azért hagyott föl vele az állam, mert a szegényesen lakó idős ember gyerekei is szegények voltak, s az így keletkező terheket nem bírták megfizetni.) Egyébként ha van működő jelzálogkölcsön-rendszer, akkor erre a segélyezésre csak igen szűk körben lehet szükség.<sup>124</sup>

Az egyéb ingóságokat, a gépkocsit is ideértve, nem tekinteném a vagyontesztbe beszámítandónak. Ennek sok oka van. Az egyik az eltitkolások könnyű lehetősége és az ebből következő méltánytalanságok. A másik az, hogy az ingóságok egy része – sok esetben a gépkocsi is – potenciális kenyérkereseti forrás. A harmadik ok a privát szféra, a negyedik a megszokott életmód védelme. Tetemes hagyaték esetén ekkor is elképzelhető, hogy az állam visszaigényli a kölcsönként kezelt segélyt, bár az eljárás bonyolultabbnak látszik, és sokkal több visszaélésre adhat alkalmat, mint ingatlanok esetében.

Egyébként a bonyolult jogi szabályozást megelőzően célszerű lenne valamit tudni arról, hogy mennyire lehetnek gyakoriak a leírt helyzetek, azaz hogy mennyien vannak-lehetnek az egyébként gazdag jövedelemszegények. Azt hiszem, az ezzel kapcsolatos társadalmi érzékenység túlzott. Ennek ellenére a legszélsőségesebb és leglátványosabb esetet – idős szegény luxuslakásban – érdemes lenne méregetleníteni az ismertetett eljárással.

### **Igazgatási és szabályozási kérdések**

---

<sup>123</sup> Kiegészítés 2000-ben: az 1997. évi LXXXIV. törvény hatálybalépése óta nem minősül vagyonnak a segélyezésnél az az ingatlan, amelyben az érintett személy lakik.

<sup>124</sup> Kiegészítés 2000-ben: a fentebb jelzett hagyatéki teher minden hajlékra ráterhelhető 1997 óta.

### *Jogi-igazgatási keret*

A nemzetközi gyakorlatban három tiszta szabályozási variánssal találkoztunk:

- központi, esetleg regionális szabályozás és adminisztráció;
- központi, esetleg regionális szabályozás, helyi adminisztráció;
- főleg helyi diszkrecionalitás.

Magyarország nem tartozik tisztán egyik típusba sem. Létezik központi szabályozás, de voltaképpen az irányelvek szintjén marad a törvény. Ezért a helyi önkormányzat jogosítványai sokkal többre szólnak, mint pusztán helyi diszkrecionális döntésekre. Az önkormányzatok rendeletalkotási joga olyan széles, hogy a központi irányelveket könnyedén felülírhatják (akár pozitív, akár negatív értelemben). A segélyezésnek ez az aluszabályozottsága – a tízmilliók országában két-hármezerféle helyileg szabályozott segélyezés van -nemzetközileg szokatlan. Mint említettük, csak Svájcban található hasonló megoldás, ám ott a helyi autonómiák történelmi előzményei mások. Valószínűleg Magyarországra is igaz az, amit az ismertetett nemzetközi jelentés Spanyolországról állít, hogy ugyanis a nagyfokú decentralizálás a korábbi túlcentralizálásra való reakció. Nem biztos azonban, hogy a spontánul kialakuló ingamozgások szélsőségei jó politikai alapok. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok roppantul kedvelik ezt a megoldást, mert igen nagy hatalommal ruházta fel őket mind a helyi lakosok megnyerésében, mind szoros kontrolljában.

Minthogy a helyi önkormányzatoknak erős érdekeik fűződnek a status quo fenntartásához, nagyon nehéznek tűnik a rendszer egyszerűsítését és némileg erősebb központi szabályozását célzó módosítások elfogadtatása. Ugyanakkor az elmozdulás szinte szükségszerű feltétele annak, hogy a segélyezés jogszerűbbé válhasson, továbbá annak is, hogy mind a segélyezők (hatóságok), mind a segélyezettek számára áttekinthetőbbé és kiszámíthatóbbá váljon.

Célszerű tehát a mai *szabályozás* némi változtatása, a központ és a települések közötti jogszabály-alkotási munkamegosztás módosítása a központ javára. Ez azonban csak a finanszírozás módosítása mellett lehet indokolt és elfogadtatható.

### *Jogszerűség és diszkrecionalitás*

A nemzetközi jelentés alig foglalkozik azzal, hogy milyen körben lehet szükség diszkrecionális döntésekre. Az országok többségében ugyanis a segélyek túlnyomó része meghatározott összegben jogszerűen jár, nem pedig esetleges összegű és diszkrecionális döntéstől függő.<sup>125</sup>

Minthogy az eddigiekben igen sok érv található a jogszerűség mellett, itt csak annyit rögzítenék, hogy erre – bármilyen alacsony legyen is a folyamatos életvitelhez szükséges segélyezés normatívan rögzített szintje – feltétlenül szükség van.

A jogszerűség követelménye egyébként a reform kulcskérdése, valószínűleg a legnehezebben elfogadtatható eleme. Hiányában azonban a reform értelmetlen, illetve fölösleges. *Diszkrecionális segélyezést nem érdemes részletesen szabályozni – úgymint a jognélküliség a fő szerep.*

Az eddig leírt (és még leírandó) technikák mellett nem tűi bonyolult a normatív eljárások kidolgozása. A diszkrecionalitásnak a krízissegélyek elbírálásában maradna szerepe.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Magyarországon elterjedt a „normatív segélyezés” kifejezés a jogszerűen járó segélyek leírására. A kifejezésnek nincs külföldi megfelelője, mert a „természetes” a jogszerű segélyezés.

<sup>126</sup> Kiegészítés 2000-ben: 1997-ben a szociális törvény módosításával bevezetett időskorúak járadéka, a jövedelempótló támogatás és a rendszeres szociális segély (járadék), valamint a gyermekvédelmi törvényben előírt gyermekvédelmi támogatás normatívák. 1999 végétől a gyermekvédelmi támogatás ismét diszkrecionálissá vált.

### *Finanszírozás*

A segélyek finanszírozása – néhány kivételtől eltekintve – ma Magyarországon a helyi önkormányzatok felelőssége, alkalmasint központi normatív keretből. Ezért fordulhat elő, hogy a segélyezési keret elfogy, vagy az, hogy szélsőséges különbségek alakulnak ki önkormányzatok között (Harcsa-Zám, 1995).<sup>127</sup> Az ilyen mértékű helyi felelősség (kivált alacsony segélyezési kultúra, általános forrásszűke, továbbá a helyi források helyi jövedelmi szinttől való függése mellett) nem célszerű és nem hatékony. Számos megoldási lehetőség van. A Világbank már több ízben kidolgozott – megítélésem szerint használható – ajánlásokat a térség országai számára a központ és a települések közötti költségmegosztásról és ennek technikáiról (World Bank, 1992; Barr, 1995).

Minthogy valóban sokféle, a mainál jobb megoldás van, nem vállalkozom arra, hogy közülük egyet egyedül üdvözítőként kiválasszak. Ezúttal is egy elvet, pontosabban elvrendszert kellene elfogadni, s a technikák majd ehhez igazíthatók. Az elvek lényege a következő:

- a segélykeret nem fogyhat el – ez közös központi és helyi felelősség;
- a közös felelősségnek közös finanszírozás, forrásmegosztás felel meg – bár a finanszírozás és a szolgáltatásnyújtás adott esetben el is választható. A döntéshez a helyzet pontosabb ismeretére van szükség;
- tekintettel a segélyigények várható növekedésére, célszerűbb a ténylegesen felmerülő segélykiadások százalékos megosztása, mint az egyösszegű központi támogatás;
- elvileg lehetséges, hogy segélyfajtánként eltérő legyen a források megosztása. Ma ez a helyzet. (A jövedelempótló támogatás fedezete központi, az átmeneti segélyé helyi.) Egy új, világosabb célú és szemléletű segélyrendszerben valószínűleg célszerűbb a források egységes megosztása. A megosztás konkrét mértéke nyilván politikai viták függvénye lesz.

### *Tájékoztatás a segélyezésről*

A civilizált segélyezéshez hozzátartozik a segélyezési rendszer átláthatósága, az állampolgárok pontos informálása. Magyarországon kevés a pontos és közérthető információ – némi rosszindulattal azért, hogy ne növekedjék a segélyt kérők száma. A jobb informáltság gyengítheti a segélyhez tapadó stigmát. Egyrészt a nyílt beszéd a normalitás és elfogadhatóság világába emeli a segélyt, csökkenti a segélykérés szégyellni való jellegét. Másrészt – éppen ezért – várható, hogy azok is megjelennek a segélyt kérők között, akik eddig épp a szégyentől és stigmától való félelmükben nem jelentkeztek. Ez viszont elindítja a „segély tiszteletreméltóságának” spirálját. (Minden intézmény annyi társadalmi megbecsülést kap, amennyit a kliensei kapnak.)

A segélyről sokféle technikával nyújtható tájékoztatás, a médiában közzétett információtól a könnyen hozzáférhető brosúrákig, „röpcédulákig”. A legegyszerűbb technika az, hogy minden ügyfélszolgálati irodában, minden családsegítőben legyen egy pult, amelyről leemelhetők (külön kérés nélkül) a színes, jól áttekinthető „prospektusok”. Minthogy a potenciális kliensek egy része számára az olvasás nehézséget okoz, továbbra is nagy szükség van szóbeli tájékoztatásra. Ez főként a képzett szociális munkások dolga maradna, de esetleg más szereplők is bekapcsolhatók.

### *A segélyezés ügyintézése*

**A segélykérelem benyújtása.** A magyar gyakorlat több ponton kedvezőtlenül tér el a nemzetközi gyakorlattól. A rosszabb magyar megoldás kárára lehet a hivatalnak is, a

---

<sup>127</sup> Kiegészítés 2000-ben: újabban az is ismertté vált, hogy az önkormányzatok más célokra költik a segélyezési keretet. Ugyanakkor egyes segélyeknél, például a gyermeknevelési támogatásnál) nőtt vagy meghatározó lett a központi finanszírozás.

kliensnek is. Baj például az, hogy

- nincs világossá téve: segínyt írásban is lehet kérni, ami többek között a mozgásokban korlátozottak számára fontos lenne;

- a környezettanulmányt feleslegesen gyakran alkalmazzák. Törvényben előírt (megengedett) és széles körben alkalmazott gyakorlat a segélykérelem kiegészítése környezettanulmánnyal. A környezettanulmány kimondott indoka a kliensekkel szembeni bizalmatlanság, mögöttes motívuma a hatalmi erőfölény ébrentartása. Ugyanakkor a „környezés” rendkívül költséges; eltér a nemzetközi gyakorlattól; sérti a magánszférát; súlyosan félrevezető lehet; óhatatlanul olyan szempontokat kever bele a rászorultság elbírálásába, amelyeknek a jogszabályok szerint ott nem lenne helyük. A környezőt – saját beállítódásától függően – a segély elutasítása irányába befolyásolhatja a rendetlen környezet, amelyből érdemteleniségre következtet, vagy a rendezett környezet, amelyből a segély feleslegességére következtet.

A szokatlan tárgyak vagy elrendezések előítéleteket hívhatnak elő. Egészében: ha a jogszabály nem ír elő életmódtesztet (amit modern jogszabály nem tehet meg), akkor a „környezés” fölösleges. Ha csalás gyanúja merül föl a bevallással kapcsolatban, közelebbi vizsgálat indokolt lehet, de ez külön tárgyalandó kérdés;

- a jövedelemteszt (bevallás, nyilatkozat) valószínűleg túl bonyolult. Sajnos a nemzetközi anyagban nem találtam jövedelemteszt-mintákat. Igen széles lehet a skála. (Ausztráliában például valóban csak egyszerű nyilatkozat kell – a hatóság dolga, hogy ellenőrizzen, ha azt szükségesnek tartja.) A családi pótlék igénylésére szolgáló jövedelem-és vagyonynyilatkozatot például kifejezetten túl bonyolultnak tartom – de ismét vizsgálatok lennének szükségesek a gyanú igazolására.<sup>128</sup>

**A segélykérelem elbírálása.** A mai gyakorlat – hogy többnyire laikusokból álló szociális bizottság bírálja el a kérelmeket – a bizottságokat túlterheli, más funkciójukat halványítja. Ha a segélyezés jogszerűvé válik, akkor az egész mai diszkrecionális procedúra felesleges lesz. Ebben az esetben szakképzett hivatalnokok dolga a segélykérelmek minősítése, s csak a valóban problematikus esetek kerülnek valamilyen testület elé.

Másképp: a segélykérelem benyújtása és igazságtartalmának ellenőrzése ugyanúgy szétválasztandó, mint az adóbevallások esetében.

**Felülvizsgálat, a jogosultság ellenőrzése.** E kérdésben maximálisan felhasználhatók a nemzetközi tapasztalatok. A legtöbb országban vannak eljárások, alkalmasint átgondolt rendszerben, a segélyek indokoltságának felülvizsgálatára, illetve a csalások felderítésére.

A *felülvizsgálat* legfőbb eszközei nálunk is a külföldiekhez hasonlóak lehetnek. Így megkövetelhető (és sok esetben ez már gyakorlat):

- a segínyt indokló körülmények folytonos fennállásának bejelentése (elvben minden, a segélyfeltételeket érintő változást a kliensnek kell bejelentenie);

- a kérelem előírt gyakoriságú hivatali ellenőrzése vagy megújíttatása. Ez munkanélküliek esetében gyakrabban (havonta vagy kéthavonta) történhet, egyéb segélyfajtáknál 6 hónap és 1 év közötti gyakorisággal (ennél ritkább lehet az ellenőrzés az időseknél és a tartósan-véglegesen megváltozott egészségi állapotúaknál, ha ellátásuk segélyformában történik);

- az ügyfél személyes meghallgatása (interjú). Ilyen meghallgatás előírható a környezettanulmány helyett, ha a benyújtott segélykérelemmel kapcsolatban pontatlanság

---

<sup>128</sup> Kiegészítés 2000-ben: a családi pótlék igénylése 1998 óta egyszerűbbé vált. Azóta az iskoláztatási támogatás igénylése okoz újabb bonyodalmakat. 2000 nyarán felmerült az iskoláztatási támogatás természetbeni ellátással való helyettesítése, ami a családok felét érintené. A javaslat ellentétes az Európa Tanács családi pótlékra vonatkozó ajánlásaival.

vagy csalás gyanúja merül fel. Bevezethető lenne azonban az ausztrál módszer is, amely nyilvánossá teszi, hogy az önkormányzat minden évben közelebbről ellenőrzi a segélyezettek meghatározott százalékát, s azt is köztudottá teszi, hogy mit jelent egy ilyen ellenőrzés;

- a „környezés”, az ügyfél felkeresése, a körülmények ellenőrzése csak végső eszköz. Amennyiben az eszköztárba tartozik, nyilvánossá kell tenni, hogy milyen gyanú esetén kerülhet rá sor.

**A csalások felderítése, szankciók.** Magyarországon nem különül el a segélyek benyújtása-elbírálása a csalások felderítésétől. Úgy is mondhatnánk, hogy ma a hivatal szemében minden segélykérő potenciális csaló. (Ezt jelenti a teljes bizalmatlanságra épülő segélyezés.) A szemlélettel föltétlenül szakítani kell, hiszen ez az egyik fő oka a segélyezés megbélyegző jellegének. Ugyanakkor igenis szükség van a csalások felderítésére, de ez csak külön közigazgatási eljárásban történhet. Követendő az a nemzetközi gyakorlat, amely igyekszik a személyiségi jogokat tiszteletben tartani.

Megvizsgálandó, hogy mennyire alkalmazható a más hivataloktól – munkaügyi, adóhivatal – való információkérés, s ha igen, akkor a megfelelő jogi kereteket ki kell dolgozni. Ugyancsak megvizsgálandó a számítógépes kapcsolatrendszeren keresztüli ellenőrzés lehetősége, szintén megfelelő jogi kerettel, adatvédelemmel.

A magyar „feljelentési kultúra” mellett célszerű lenne nyilvánossá tenni, hogy segélyezési ügyekben a hatóság *a névtelen leveleket nem veszi figyelembe*.

A csalások szankcionálásának valószínűleg nálunk is legmegfelelőbb módszere a jogtalanul felvett pénz visszafizettetése. A csalás olyan szabálysértésként kezelése, ami szabadságvesztést is maga után vonhat, csak súlyosbítja a családok helyzetét. Ugyanezért nem feltétlenül ésszerű a bírságolás sem. A büntetés ezek alapján lehet egyösszegű vagy részletekben való visszafizetésre kötelezés, vagy a jövőbeni segélyből vagy keresetből való levonás. A döntésnél jelentős lehet a diszkrecionális elbírálás szerepe, ugyanis a csalók nagy része mindennek ellenére szegény, tehát képtelen egyösszegű visszafizetésre. Ismét nagy hangsúlyt helyeznék arra, hogy a büntetés esélye és módja minden érintett számára világos legyen.

**Az ügyintézés ellenőrzése.** A segélyezési ügyintézés ellenőrzésével – a külföldi minták nyomán – intézményesen kellene foglalkozni. Elsőfokú hatóságként működhetne a megyei hivataloknál szolgáló „szociális felügyelő”, ha lenne ilyen. Felső szinten az ellenőrzésért felelős intézmény lehetne a számvevőszék, az ombudsman vagy parlamenti különbizottságok.<sup>129</sup>

**Fellebbezési lehetőség.** Amennyiben Magyarország áttér a jogszerű, normatív segélyezésre, ennek természetes tartozéka a független bírósághoz való fellebbezési lehetőség. Ez nálunk is lehet esetleg többfokozatú eljárás, különös tekintettel a bíróságok túlterheltségére. Ugyanakkor nem csekély veszélyek rejlenek abban, ha az első szint helyi – közigazgatási vagy laikus – testület. Megvizsgálandó e veszélyek csökkentésének lehetősége. Ingyenes jogsegélyszolgálatra is szükség lenne. Ennek elemei megvannak, részben a családsegítő központokban, részben különböző (a nonprofit szektorban szerveződő) jogvédő irodákban. Elvileg elképzelhető, sőt kívánatos, hogy az önkormányzati irodákban is legyen egy erre szakosodott előadó.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Kiegészítés 2000-ben: 1995 óta a számvevőszék is, az ombudsman is foglalkozott segélyezési kérdésekkel. Alacsonyabb szintű közigazgatási ellenőrző intézmény nem jött létre.

<sup>130</sup> Kiegészítés 2000-ben: az a vélekedés, hogy ha az ország áttér a normatív segélyezésre,

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nálunk is fontos szerepet tölthet be többek között a segélyezés civilizáltsági szintjének növelésében. Világossá kell tenni – ha ez belefér az ombudsman hazai jogosítványába –, hogy segélyek ügyében kezdeményezhet felülvizsgálatot, benyújtható hozzá panasz. Noha Magyarországon sincs az ombudsmannak döntési joga, s ajánlásait az igazgatási szervnek nem kötelező elfogadnia, a parlament vagy/és a miniszterelnök, illetve a minisztertanács kérhetne a segélyezésről átfogó éves jelentést, s az ombudsman, ha szükségesnek tartja, maga is kezdeményezhetné ennek elkészítését.<sup>131</sup>

### **A segélyezési folyamat nyomon követése, monitorozása, értékelése.**

A magyar közigazgatásban alulfejtett a folyamatok nyomon követése, a visszajelzések gyűjtése, a rendelkezések értékelése. Az értékelés – különösen újonnan bevezetett rendelkezéseknél – feltétlenül szükséges lenne. Enélkül semmi nem tudható a segélyezés hatásosságáról és hatékonyságáról, társadalmi hasznairól és költségeiről, nincs alap a rendelkezések módosítására stb. A követéshez természetesen a statisztikák is hozzátartoznak, amelyek rendszerét újra kellene szabályozni.<sup>132</sup>

### **A segélyezés mértéke, skálák**

#### *A segélyezési küszöb*

A segélyhez jutás első feltétele természetesen az, hogy elég szegény-e valaki ahhoz, hogy a köz segítse. Ma Magyarországon a segélyezési küszöb föltehetően csak alacsonyabb lehet a szükségesnél és indokoltnál, de (vagy épp ezért) a szintje nam tudományos viták, hanem politikai erőviszonyok függvénye. Ugyanígy politikai kérdés, hogy e küszöböt összekapcsolják-e a jövedelemeloszlással (például az átlagjövedelem feléhez kötik), valamilyen már létező mértékkel (például a nyugdíjminimumhoz kapcsolják), vagy csak a költségvetés függvényében rögzítik. Racionálisan egyik választás sem indokolható jobban, mint a másik. Praktikus okok azonban lehetnek. A nyugdíjminimum megtartása mellett szólhat például a megszokás, a kényelem vagy az indexelés egyszerűsége. Bármilyen legyen is a kiinduló mérce, csupán annyi biztos, hogy a segélyezési küszöbnek valamilyen módon a *család egészére, s nem egy tagára vagy egy főre kell vonatkoznia*. Ismétlem, a nemzetközi mezőnyben teljesen egyedülálló, szakmailag indokolhatatlan a magyar gyakorlat, amely egy főre jutó jövedelem alapján határoz meg küszöböt, s a továbbiakban nem veszi figyelembe a család nagyságát vagy összetételét.

#### *A segélyezési skálák számítása*

Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatalban hosszú idő óta bevett gyakorlat úgynevezett fogyasztásiegység-skálák alkalmazása. Voltaképpen a létminimum-számítások is

---

automatikusan megvalósul a bírósági fellebbezés lehetősége, tévesnek bizonyult. 2000 elején is érvényben van a többször módosított 1993. évi III. törvény 32. paragrafusa, amely szerint „a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló (önkormányzati) *határozatot a bíróság nem változtathatja meg*”. Vagyis a segélyt kérelmező panasza esetén az önkormányzat eljárása igazgatási szempontból vizsgálható, de a döntés maga nem képezi a vizsgálat tárgyát. A gyermekvédelmi törvény semmilyen fellebbezési lehetőségről nem rendelkezik.

<sup>131</sup> Kiegészítés 2000-ben: a cikk írásának idején létrehozott ombudsmani hivatal, az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Hivatala 1995 óta valóban kiemelkedő szerepet játszik ezekben az ügyekben.

<sup>132</sup> Kiegészítés 2000-ben: 1995 óta csak a statisztikai adatgyűjtés fejlődött. A hatásvizsgálatoknál szinte nincs előrelépés. Mind gyakoribb a törvények módosíthatósága szórványos tapasztalatok alapján.



ilyen skálákra támaszkodtak. Ma (elsősorban Tóth István György munkássága nyomán) jól ismert és kidolgozott az ekvivalenciaskálák korábinál kifinomultabb, vagy legalábbis a nemzetközi gyakorlathoz jobban igazodó számítási módszere, sőt az is tudható, hogy a családok maguk milyen ekvivalenciaskálát tartanak érvényesnek (Tóth, 1994). Ezen ismeretek, valamint a nemzetközi segélyezési tapasztalatok nyomán a magyarországi segélyezésnél a módszert meg kell változtatni. Sem az egy főre jutó jövedelem, sem más országok ekvivalenciaskálái nem megfelelőek. Az ország saját feltételeihez igazított segélyezési skála látszik a legcélszerűbbnek, amely tipikus családokra (lásd például az új-zélandi skálát a 301. oldalon) rögzíti a küszöböt, ezektől eltérő családokra nézve pedig modulra épülő algoritmussal kiszámítható. (Például az egyedülálló szülő három gyerekkel nem „tipikus”, de azért a segélyezésénél más küszöböt kell érvényesíteni, mint akár az egyedülálló kétgyermekes, akár a háromgyermekes házaspár esetében.) Külön kérdés, hogy – a család nagyságán és gyermek-felnőtt összetételén kívül – mennyire legyenek differenciáltak a segélyezési küszöbök például aktívak és nyugdíjasok, vagy falusi és városi lakosok esetében. A nyugdíjasok (idősek) megkülönböztetése nemzetközileg elég általános, ám – a magyar gyakorlattal ellentétben – az idősekre vonatkozó küszöbök inkább magasabbak, mint alacsonyabbak a fiatalabbak esetében alkalmazott mércéknél. Ezt sok minden indokolhatja, bár a mögöttes megfontolások kifejtésével sehol nem találkoztam. (Indok lehet az idősek egészségügyi kiadásainak rugalmatlan, általában magas szintje; az idősek „kívánatos” helyzetére vonatkozó más, kevésbé előítéletes társadalmi megítélés; az, hogy mások a számítási módszerek stb.)

Minden logika ellenére úgy tűnik, hogy nálunk az idősek is belenyugodtak saját társadalmi leértékelésükbe, azaz abba, hogy létminimumaik jóval alacsonyabbak a fiatalabb családok létminimumánál. Alkalomadtán újra kellene gondolni, hogy nem az idősekkel kapcsolatos negatív diszkrimináció, az úgynevezett ageism fejeződik-e ki az idősek alacsony létminimumában.<sup>133</sup>

### *Indexelés*

A segélyszintek idexelése elkerülhetetlen, kivált azért, mert eleve roppant alacsony küszöbökről van szó. A segély abszolút (vagyis az árakhoz viszonyított) vagy relatív (a munkajövedelmekhez viszonyított) értékvesztése egyre inkább ellehetetleníti a szegények helyzetét.

A nemzetközi gyakorlatban többnyire arra törekszenek, hogy az indexelés igazodjon a segélyezett helyzetéhez, s hogy szorosan kövesse az inflációt (alkalmasint évente több indexeléssel). Esetleg olyan speciális árindexet alkalmaznak, amely figyelembe veszi az alacsonyabb jövedelműek fogyasztásának összetételét.

Ha Magyarországon a segélyezési küszöb valamilyen módon például a nyugdíjminimumhoz<sup>134</sup> kapcsolódik (mondjuk úgy, hogy a segélyezési küszöb az egy fogyasztási egységre számított nyugdíjminimum vagy annak meghatározott százaléka), akkor az már akár törvényben is kimondható, hogy az indexelés ennek megfelelően történik.

---

<sup>133</sup> Az eredeti tanulmány foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy érdemes-e fenntartani a falusi és városi létminimum közötti megkülönböztetést. A válasz akkor is bizonytalan volt. Az új árviszonyok mellett egyre valószínűbb, hogy ilyen különbségtétel nem indokolt.

<sup>134</sup> Megjegyzés 2000-ben: ez az indexelés most már érvényesül. Az új probléma 1999 óta az, hogy a nyugdíjminimum emelése a svájci indexelés bevezetése miatt elmaradhat a béremelkedések mögött. Minthogy ez a segély etalonja, a segélyek színvonala egyre inkább elmarad a bérek színvonalától. Azaz Magyarországon – a bérek és a segélyek roppant alacsony színvonala miatt – nem elég a segélyeket az árakhoz indexelni.

### Összefoglalás helyett

A magyar segélyezési rendszer megérett a radikális reformra. A reform kulcskérdései és buktatói megítélésem szerint a következők:

- elfogadható-e a törvényhozók és a polgárok számára a segélyezés zömének jogszerűsége, a diszkrecionalitás korlátozása, azaz e szociális jog erősítése?
- elfogadható-e a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonyában egy olyan alku, hogy az önkormányzat segélyezést szabályozó szabadsága csökken annak ellenében, hogy a központ nagyobb szerepet vállal a segélyezés finanszírozásában;
- elfogadható-e a központi költségvetés számára, hogy valamelyes bizonytalansággal számol a segély költségeknél, ha ezek „biankó követelésként” állnak vele szemben? A központ bizonytalansága megfelelő informáltság esetén minimálisra csökkenthető.

Ha ezek az alapkérdések eldőlnének, a részletek kidolgozása technikai kérdés. A reform esélye azonban csekély, ha nem dől el néhány fontos kérdés, első renden az, hogy legyenek erősebb jogok, és hogy módosuljon-e a központi-helyi munkamegosztás a jogszabályalkotás és a finanszírozás területén.

## 4. NYUGDÍJ ÉS SZOLIDARITÁS<sup>135</sup>

Tudjuk, hogy folynak a nyugdíjreform előkészületei. Az újságok roppantul mértéktartó ismertetéseiből sejtjük, hogy nem egészen semleges kérdések forognak kockán. Azon nehéz eligazodni, hogy hol is tart a reform. Nemrégiben a pénzügyminiszter azt nyilatkozta, hogy „az elképzelések elbeszélnek egymás mellett, vagyis nem ütköznek meg a szakmai érvek, s a társadalom sincs felkészítve az egész folyamatra”. Ezzel közel egy időben azt is olvashattuk az újságban, hogy „tovább folynak az egyeztetések a Pénzügyminisztérium és a Népjóléti Minisztérium között...”. A Pénzügyminisztérium társadalombiztosítási kérdésekre kinevezett miniszteri biztosa elmondotta, hogy „a két tárca szakemberei minden lényeges kérdést tisztáztak, jelenleg a technikai részletek kidolgozása folyik”. Tisztázódott e körben a továbbra is felosztó-kirovó elv, illetve várományfedezeti elv alapján fizetendő nyugdíjrészek aránya, s egy sor egyéb kérdés. Eszerint már csak „olyan technikai részletek tisztázása van még hátra, mint hogy hány éves kortól lehet átlépni az új rendszerbe”.

A két minisztérium megegyezése voltaképp örvendetes lenne, ám mégsem vagyok teljesen nyugodt. Nem vagyok ugyanis biztos abban, hogy tényleg csak a két minisztérium belügyéről lenne szó. Nem tudom, hol van szerepe ebben a „megegyezésben” a nyugdíjpénztár választott önkormányzatának és a legkülönbözőbb érdekképviselőknek. Azt sem tudom, mi lenne a szerepünk nekünk, polgároknak. Ilyen horderejű reform esetében, ami azonnal közvetlenül közel hétmillió ember zsebéét érinti (mármint a járulékfizetőket és a nyugdíjasokat), kicsit hosszabb távon pedig mindenkit, minden fogalom és javaslat széles körű ismertetésére lenne szükség. Honnan fogjuk tudni, hogy melyek a minket érintő tétek, és ha lennének információink, hogyan lehet beleszólási esélyünk?

Bizonyára fontos technikai kérdés, hogy hány éves korban ajánlott átlépni a régiből az új rendszerbe. De én egy sor más kérdésben sem látok tisztán. Itt ezek közül csak egyetlenegy szeretnék kicsit részletezni. A várományfedezeti rendszernek kétségkívül sok pozitívuma van, kivált stabil gazdasági környezetben. Előnye nem elsősorban az, hogy ugyanannyi befizetés mellett magasabb nyugdíj fizethető, amint ezt sokan hiszik és állítják. (Ha ez egyértelmű lenne, akkor a nyugat-európai országok már rég felhagytak volna a felosztó-kirovó gyakorlattal.) A hozam sok év gazdasági konjunktúrájától, reálkamatától, s ha több pénztár van, egy-egy pénztár ügyességétől függ. Ennél egyértelműbb előny, hogy a fedezetgyűjtés élénkíti a tőkepiacot, és gyors tőkeinjekciót ad az országnak. Aligha kérdéses, hogy erre itt és most nagyon nagy szükség van. Egy dilemmára mégis jó lenne választ kapni. Az egyik rendszerről a másikra való átmenet pótlólagos forrásokat igényel. Ha, mondjuk, a mai befizetések harmada bekerül a fedezeti rendszerbe, akkor ebből nem lehet a folyó nyugdíjakat fizetni. A tervek szerint a hiány fedezésére a pénztárakban gyűlő tőkét kellene újabb államkölcönként fölvenni. Akkor viszont kérdéses, hogy ugyanezt a tőkét hogyan lehet még egy módon, a tőkepiac élénkítésére is felhasználni? Lehet, hogy rosszul értem a problémát, de akkor e közgazdasági tudatlansággal nem állok egyedül.

Mindemellett a tőkésítésnek sok válfaja van. Az Egyesült Államok kötelező, mindenkit átfogó rendszere 60 éve várományfedezeti elven működik. Ugyanakkor teljes egészében állami rendszer, államilag kinevezett vezetőtestülettel, a befizetésekkel arányos, államilag garantált kifizetésekkel. A világ egyik leghatékonyabb várományfedezeti nyugdíjrendszere a svéd ATP alap, ami ugyancsak mindenkit átfog. Ennek is van jó néhány olyan sajátossága, amelyekről itthon nemigen hallani. Az amerikaihoz hasonlóan az ATP is egyértelműen állami rendszer, amelyet az állam nemcsak ellenőriz, hanem működtet is, mégpedig kinevezett, független, paritásos testületeken keresztül. Egyetlen rendszer, de monopolisztikus nehézségét és túlhatalmát úgy kerülük el, hogy az egyetlen kereten belül öt külön alap létezik, amelyek eltérően működtetik a tőkét, azaz más feltételekkel kockáztatnak – például az

<sup>135</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: Nyugdíj és szolidaritás. *HVG*, 1996. május 4., 104. o.

egyik alap részvényekkel tőzsdézhet, a másik csak állampapírokkal foglalkozhat. Az egyének azonban nem egyik vagy másik alaphoz tartoznak, hanem az „egészhez”: az öt alap hozamát végül együtt kezelik, azaz az egyén nyugdíja nem lutri dolga. A kapott nyugdíjak a befizetésekkel arányosak, de szolidarisztikus újraelosztás is belefér a rendszerbe. A járulékot ugyanis a munkáltató az egész béralap után fizeti, de a kiemelkedően magas jövedelműek csak egy – igaz, magasan megállapított – plafonig kapnak nyugdíjat. Az alapok a tőkepiacon működnek, ám a nyugdíjra és annak értékállóságára (indexelésére) állami garancia van. Azaz nemcsak a járulék, hanem a járadék is meghatározott. Mindez tökéletesen ellentétes azzal, amit eddig én a magyar tervezetekben láttam, ahol a nyugdíjpénztár nem állami rendszerben, hozamgarancia nélkül képzelgetik csak el.

Az amerikai, svéd és hasonló rendszerek, valamint a nemrégiben bevezetett argentin és kolumbiai megoldások ismeretében nem tűnik egészen technikai kérdésnek, hogy ki lesz a felelős tulajdonosa az új pénztáraknak, s hogy milyen az állampolgár választási szabadsága a pénztárak között. Kolumbiában például választani lehet a magánpénztár és az állami rendszerbe beépített tőkésítő alap között, sőt háromévenként oda-vissza is lehet lépni. Argentínában már csak az államiból a magánpénztárba való átlépés van engedélyezve, visszaút nincs. Chilében pedig csak kötelezően választható magánpénztárak vannak.

Egyetlen részletkérdés hézagos végiggondolása ennyi problémát vet föl. Azt hiszem, nem jogtalan a sokkal nagyobb nyilvánosság igénylése.

## A MAGYAR NYUGDÍJREFORM ÉDESBÚS TÖRTÉNETE<sup>136</sup>

A magyar nyugdíjrendszer pocsék, de javítható állapotban volt a nyolcvanas évek végén. Időközben azonban egy szokatlanul erős, ha nem éppen erőszakos – külföldi és magyar érdekcsoportok által gyakorolt – nyomás hatására a 10-15 éve érlelt, sokféle számítással alátámasztott nyugdíj reformtervekről a magyar kormány „elfelejtkezett”, s átállt az új idők új dalainak hullámhosszára. A nyomást legtisztábban a Világbank képviselte. Ebben a tanulmányban előbb áttekintem a világbanki mondandót, majd összefoglalom, hogy mi történt ezek után a magyar nyugdíjrendszerhez kapcsolódó jogszabályokkal és intézményekkel. Tanulság nem sok van.

### *A Világbank törekvései*

A nyugdíjreform szükségessége korán megjelent a Világbank kölcsönszerződéseiben és tanulmányaiban. Időközben némi hangsúlyeltolódást lehetett megfigyelni: a rendszerváltás előtti időszakban és az azt követő első években (körülbelül 1992-ig) a szociális kiadásokon belül a nyugdíjkiadások csökkentése, ezzel egybekötve a meglévő nyugdíjrendszer tényleges hibáinak korrigálása volt a középpontban. A magánosítás igénye ekkor még csak egész halványan jelent meg.

Később a szerződésekben a kiadáscsökkentés, más anyagokban és a közvetlen kapcsolatokban a magánosítás is előtérbe került. A Világbank álláspontja e tekintetben nem volt egységes: a privatizáció szenvedélyesen elkötelezett hívei mellett voltak olyan banki szakértők is, akik megfogalmazták kételyeiket. A mai törekvéseket kevéssé ismerjük. Úgy tűnik, hogy a Világbank megosztottsága továbbra is létezik: mind a privatizációval kapcsolatos fenntartásoknak, mind a magánpillér további terjeszkedési igényének vannak szószólói.

### **Korai törekvések**

*Az 1990-ben* aláírt SAL 1 szerződés 82. paragrafusa a „közkiadások jelentős átstrukturálásáról” mint „a kölcsön második részlete folyósításának feltételéről” szól, s ezen belül arról, hogy „szigorítani kell a nyugdíjhoz hozzájutás feltételeit”. A 79. paragrafus közöl több részletet. Igényli a nyugdíjkorhatár emelését, a hosszabb minimális járulékfizetési időszakot, valamint a rokkantnyugdíjasok erőteljesebb szűrését. A feltételek között szerepel az a követelmény is, hogy meg kell őrizni a nyugdíjak reálértékét. A Világbank és a kormányzat közötti – már a rendszerváltás utáni első kormány alatt markánsan létező – együttműködés bizonyossága az, hogy a szerződés 79. paragrafusa megjegyzi: a kormányzat *már döntött arról*, hogy a minimális járulékfizetési időszakot 1991-től tízről húsz évre emeli. Egy 1991. év elejei dokumentum tényként említi, hogy 1992 elejétől megvalósul a nyugdíj- és egészségügyi rendszer átfogó reformja, amelyet a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) technikai segítsége alapoz meg. Az 1991 közepén aláírt SAL 2 szerződés ugyancsak hangsúlyozza a költségvetés szűkítésének igényét, s ismét megfogalmaz néhány, a kormány által is vállalt részletet a nyugdíjreformról. Ezek szerint a kormány az Országgyűlés elé terjeszti, hogy 2000-ig azonossá váljon a férfiak és a nők nyugdíjkorhatára, hogy a teljes nyugdíj a megemelt korhatárhoz kapcsolódjon, s hogy a nyugdíjszámítás ösztönözzön a későbbi nyugdíjba vonulásra. A részletesebb akcióterv 70. paragrafusában az induló

<sup>136</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: A magyar nyugdíjreform édesbús története. In: *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának.* Közgazdasági Szemle Alapítvány. Budapest, 2000, 102-120. o. A tanulmány kapcsolódik a SAPRI-programhoz, lásd a III.3. fejezetet.

nyugdíjak színvonalának csökkentésére, a plafon szigorítására, valamint az önkéntes nyugdíjpénztárak ösztönzésére vonatkozó igény fogalmazódik meg. Itt is szerepel a járulékfizetés tíz évről húszra emelése, továbbá egy elég sajátos indexelési igény. Eszerint 1991. január 1-jétől „egységes összeggel” kell emelni a nyugdíjakat, „a nettó bérek növekedéséhez igazítva azokat”, továbbá erősíteni kell a degresszivitást a nyugdíj számítási képletekben.

Mindez megfelel már annak a világbanki elképzelésnek, hogy a közös pillér majdnem egységes, alacsony összegű ellátássá silányuljon. Ezen elképzelés mögöttes filozófiáját a különböző szakértők több formában fejtették ki. Egyik markáns megfogalmazás az 1995. évi Magyarországra vonatkozó tanulmányban szerepel: „Minden nyugdíjrendszer tervezésénél (ideértve a közös és a magánirányítású rendszereket is) számolni kell a célok közötti konfliktussal. Ideálisan mindenkit képessé kellene tenni, hogy egész munkautja során felépítsen a keresetének meghatározott arányából építkező nyugellátást. Ugyanakkor civilizált társadalmak szeretnék mindenki életszínvonalát valamilyen szint fölött tudni, függetlenül attól, hogy ténylegesen mennyit keresett, és mennyi járulékot fizetett. Minden kísérlet, amely e két célt – az intertemporális biztosítást és a személyek közötti redisztribúciót – egyetlen „nyugdíjpilléren” belül akarja megvalósítani, óhatatlanul zavaros és időbeli bizonytalanságokkal terhes kompromisszumokra kényszerül. *Nagyon leegyszerűsítve, egyetlen pillér nem képes a megtakarítási-biztosítási célt és a redisztributív célt megvalósítani*” (World Bank, 1995b, 31. o.).

Nincs itt terünk arra, hogy részletesen cáfoljuk az állítást. *Nagyon leegyszerűsítve: mélységes tévedésről van szó.* A társadalombiztosítási nyugdíj lényege éppen e kettősség biztosítása. A megoldások kétségkívül rugalmasságot igényelnek, hiszen a feltételek változnak. Ezt olykor nehéz elérni. Mégis, *a rugalmasság jobban összeegyeztethető a társadalombiztosítási rendszerei, mint egyéni szerződésekkel.* Az idézett állítás tehát rejtetten a keresetarányos társadalombiztosítás elleni állásfoglalás.

### **A Világbank többpilléres nyugdíjrendszer-javaslat**

A magyar nyugdíjrendszerben folyamatos reformálgatások után 1997-ben megtörtént a „nagy ugrás”, a három- (pontosabban négy-) pilléres nyugdíjrendszer bevezetése, ezen belül a kötelező magánpillérral. Első látásra indokolatlannak tűnhet e változást a Világbankhoz kötni. A szerződésekben 1997-ig ilyesmi nem szerepel kölcsön-feltételként. Csak az 1998-ban, azaz a törvény aláírása után kötött PSAL szerződés nyújtott kölcsönt a nyugdíjreformhoz. A folyamat részletes vizsgálata azonban mégis a Világbank hatását mutatja.

Amennyire a történéseket rekonstruálni tudom, a Világbank első ízben egy – 1992 nyarán – Magyarországon szervezett nemzetközi konferencián ajánlotta az ország figyelmébe a chilei modellt. A magyar nyugdíj szakértők a javaslatot akkor egyhangúan elutasították, értelmetlennek tartván egy közel hetvenéves rendszer felborítását, amely a körülmények romlása ellenére jól működött, s amelynek átalakítása, ésszerűsítése amúgy is napirenden volt. A modell népszerűsítése azonban értekezleteken, a Világbank által szervezett nemzetközi konferenciákon, magánbeszélgetésekben tovább folyt, s mellesleg létrejöttek az önkéntes magánnyugdíjpénztárak is. (1993-tól törvény tette lehetővé az önkéntes nyugdíjbiztosítást.) 1994-ben jelent meg *Az időskori válság elkerülése* címmel a Világbank széles körben terjesztett nagy monográfiája, amely részletezi a „többpilléres” javaslatot (World Bank, 1994). Egy későbbi, letisztult banki megfogalmazásban a három pillér a következő:

1. *pillér* – kötelező, közfelelősségű felosztó-kirovó rendszer, amelynek célja, hogy az idősek számára minimális jövedelmi szintet biztosítson;

2. *pillér* – kötelező tőkésített és magánkézben kezelt nyugdíjrendszer, amely épülhet egyéni megtakarítási számlákra (a latin-amerikai megközelítés), vagy lehet szakmai szerveződésű (OECD-megközelítés);

3. *pillér* – önkéntes rendszer (ugyancsak tőkésített és privatizált), erős kormányzati szabályozással, amely kiegészítő megtakarítást és biztonságot nyújt (Fox, 1997, 375. o.).

Ehhez járul a már említett negyedik, pontosabban „nulladik” pillér, amely azoknak nyújt valamilyen segítyt, akik egyik előbbi pillérből sem tudnak elégséges időskori ellátást szerezni. Ez adóból fedezett egységes alapnyugdíjat vagy inkább közsegélyt jelent (World Bank, 1994,10-18. o.).

Amikor 1994-től Magyarországon intenzíven megindultak a reformmunkák, az egyik műhely a Pénzügyminisztériumban alakult meg. Feltehetően támaszkodtak a magyar strukturális átalakításokról szóló már említett banki tanulmányra (World Bank, 1995b), amely ismét letette voksát a nyugdíjprivatizálás mellett. Ennél közvetlenebb, személyes támogatást is kaptak (túl azon, hogy a pénzügyi szakmában dolgozó, külföldön élő magyarokat is hazahívtak segíteni). Roberto Rocha, a Világbank közigazdája a következőket mondta 1997 februárjában: „Csaknem 18 hónap telt el azóta, hogy a kormány a segítségünket kérte, és mi megpróbáltunk e felkérésnek legjobb tudásunk szerint megfelelni. Ez idő alatt számos szakember szaktudását vettük igénybe, szakértőket hívtunk Európa számos országából és Európán kívülről is – Svájcból, Hollandiából, Nagy-Britanniából, Ausztráliából és Argentínából” (Nyugdíjreform-konferencia, 1997, 58. o.). Az említett három európai ország tér el Európán belül leginkább az úgynevezett európai modelltől, amelynek lényege a viszonylagosan önálló közfelelősségű társadalombiztosítás, ma már többnyire felosztó-kirovó rendszerrel, keresetarányos ellátásokkal. [Kétségtelen, hogy ma ez a modell is változóban van. Sok helyütt kacérkodnak a magánosítás gondolatával. Nem könnyű azonban egyszerűen eldönteni, hogy ezt valóban gazdasági-demográfiai indokok miatt szorgalmazzák, vagy pedig pénzügyi nyomásra. Augusztinovics Mária matematikailag végiggondolt, empirikusan igazolt számításai szerint ma és a belátható jövőben a gazdasági-demográfiai indokok nem elégségesek (Augusztinovics, 1999). S persze alapvetően kérdéses, hogy a privatizáció jelent-e az üdvösséget.]

A Világbank térítői tevékenysége nem korlátozódott Magyarországra. Egyik szakértőjük szerint „széles körű program” keretében segítséget nyújtanak a többpilléres rendszer megtervezéséhez, a magánnyugdíjjal kapcsolatos jogszabályok megfogalmazásához, intézmények előkészítéséhez és a kapcsolatok megszervezéséhez azok között, akik ilyen témán dolgoznak – Csehországban, Magyarországon, más kelet-európai országokban, illetve Argentínában, Ausztráliában, Chilében, Svájcban (Koch-Weser, 1996). A siker nem maradt el. A *III.5.1. táblázat* bemutatja, hogy hol tartanak a nyugdíjreformok az „átmenet” országaiban.

A hathatós segítség és az időközben kialakult magyar érdekeltségek miatt 1997-ben végül a kormányzat elfogadtatta a parlamenttel a nyugdíjreformot. A Világbank „jutalmazta” a lépést: hírlevele „úttörő reformként” értékelte a törvényt, amelyet a már említett 1998. évi PSAL kölcsönrel utólag támogatott 150 millió dollárral.

A Világbank és az IMF további hatása nehezen becsülhető előre. Mindkét szervezeten belül többen látják egyre világosabban a problémákat. Nicholas Barr (1999) egyetértően idézi az IMF egyik tanulmányát, amely szerint a tőkefedezeti rendszerre való áttérés „kölségvetési terhei igen magasak lehetnek”, alkalmasint sokkal magasabbak, mint „a felosztó-kirovó rendszer korrekciójának költségei”

(Chand-Jaeger, 1996). Barr maga egyrészt részletesen kifejti, hogy mennyivel nagyobbak a magánpénztár kockázatai, mint a közös alapoké, másrészt cáfolja, hogy a kétféle kockázathalmaz semlegesítené egymást. A gazdasági és demográfiai sokkok mindkét rendszert érintik – csak a felosztó-kirovó rendszerek esetleg rugalmasabban reagálnak. A politikai (kormányzati) kockázatoknak mindkét rendszer ki van téve. A magánpénztárak esetében ezenfelül külön kockázatot jelent a menedzsment ellenőrzése, a beruházási-résztvénypiaci kockázat vagy az, hogy az évjáradékokat mikor és hogyan állapítják meg. (E

témában lásd még Orszag-Stiglitz, 1999.)

Az óvatosabb hangok ellenére az átalakuló országokban és másutt is vannak törekvések a magánpillér létrehozásának támogatására, és erőfeszítéseket tesznek a már meglévő magánpillér szélesítésére. Bokros Lajos egy, ugyancsak a Világbank által kiadott kötetben Magyarországon tartja ezt fontosnak: „A magyar nyugdíjreform még messze nem teljes. Minthogy túl sok engedményt tettek befolyásos érdekcsoportoknak, a törvényileg végül elfogadott megoldás túl kevés teret ad a második pillérnek. [...] Az eredeti várakozásokkal ellentétben a második pillér nem kötelező a bérből élők többsége számára. Emellett a járulék is alacsony, a 6, illetve 8 százalékot fokozatosan mintegy kétszeresre kellene emelni, *legalább 13-15 százalékig*” (Bokros, 1998, 549-550. o., kiemelés tőlem).

A világbanki törekvéseknek még egy mellékszálára érdemes utalni. Az a Világbank számára a legkorábbi időktől világos volt, hogy az átmenetnek vannak társadalmi költségei. Ha a szerződésekben ez kevéssé jelenik is meg, számos szakértői munka foglalkozik a kérdéssel. Egyfelől azt hangsúlyozzák, hogy lehetetlen mindenkit kompenzálni, másfelől viszont ismételtlen igénylik, hogy a legszegényebbeknél a megfelelő módon, célzottan akadályozzák meg a lezuhanást.

A segélyezéssel kapcsolatos banki javaslatok gyakran illeszkednek az „európai trendbe” (például jogszerű, kiszámítható, a szükségletekhez valamennyire igazodó segélyt ajánlanak). Az ilyen javaslatokat eddig egyetlen magyar kormány sem fogadta el. Az időskori szegénység enyhítésére vonatkozó javaslat azonban, amely egy országtanulmányban szerepel, kevéssé „európai”. Eszerint a kisnyugdíjasok szegénysége csökkenthető, ha a gazdag nyugdíjasoktól hozzájuk csoportosítják át a pénzt. „A majdnem hárommillió nyugdíjas a magyar népesség fontos csoportját alkotja.

III.5.1. táblázat. Nyugdíjreformok az „átmenet” országokban\*

Ország	Átfogó reform			Második, kötelező magánpillér bevezetése			Közös első (felosztó-kiróvó) pillér átfogó reformja			Harmadik, önkéntes magánpillér bevezetése		
Magyarország			T			T			T			T
Lettország		J			J				T	E		
Kazahsztán			T			T			T			
Lengyelország		J				T		J				T
Horvátország		J				T			T		J	
Románia	E			E			E			E		
Macedónia	E			E			E					
Oroszország	E			E			E				J	
Szlovénia	E			E			E			E		
Bulgária	E			E			E				J	
Csehország	E								T			T
Szlovákia								J			J	
Ukrajna	E			E			E				J	
Örményország	E								T	E		
Grúzia	E								T		J	
Litvánia	E								T		J	
Észtország									T			T



Albánia					J				T		J	
Kirgízia	E							J		E		
Üzbegisztán	E					E				E		
Azerbajdzsán	E					E				E		
Moldova	E					E					J	
Belorusszia						E						
Bosznia-Hercegovina						E				E		
Tádzsikisztán						E						
* A reform előkészítettségének rangsorában. <b>Jelmagyarázat:</b> E előkészületben; J jóváhagyva; T a törvény elfogadva. <b>Forrás:</b> Rutkowski, 1998; kiegészítve Merita Xhumari Albániára és Sípos Sándor Horvátországra vonatkozó közléseivel.												

A nyugdíjként kifizetett juttatásoknak abszolút és relatív értelemben is jelentős hatásuk van a szegénységre: a kedvezményezett háztartások több mint 60 százalékát emelik ki a szegénységből. Ez azonban nagyon magas költséget ró a dolgozó népességre, s emellett a nyugdíjasok egy csoportját – az idősebb nőket – súlyos szegénységben hagyja. A nyugdíjak hatékonyságát a szegénység elleni küzdelemben fokozni lehetne. [...] Egy lehetséges eljárás az lenne, hogy emelnék az állam által garantált legkisebb nyugdíj szintjét. [...] *Ez a rendszer könnyedén megvalósítható lenne, ha a legmagasabb jövedelmű (nyugdíjas) háztartások részére biztosított állami nyugdíjakat csökkentenék*” (World Bank, 1996a, VIII. o., kiemelés tőlem).

Számos más világbanki anyag hangsúlyozza, hogy szorosabb összefüggést kell teremteni a járulékbefizetések és a nyugdíjak között. Voltaképp ezt a célt szolgálja a magánpillér. Az előbbieket azt sugallják, hogy ez az elv a közös – a felosztó-kirovó rendszerbeli – nyugdíjknál érvényteleníthető. Ez önmagában is súlyosan csökkenti a keresetarányos befizetéssel működő közös pillér legitimitását és vonzerejét. Az is probléma, hogy elvileg egy piacgazdaságban a szerződéseket komolyan kellene venni. Bármennyire is „homályos” volt a nyugdíjszerződés, azért valamennyire érvényesült, azaz a nyugdíj valamennyire kapcsolódott az aktív életszakasz kereseteihez.<sup>137</sup> A rosszul, de mégis valamennyire keresetarányosan megállapított nyugdíjkból való lecsipegetés vagy a nagyobb csökkentés nemcsak idős embereket kényszerít a korábbinál rosszabb helyzetbe, hanem a szerződéses viszonyokba – s még szélesebben: a jogállamiságba – vetett bizalmat ássa alá.

A másik kérdés egyszerűen statisztikai: a rendszerben nincs ennyi tartalék. A részletes számításokat nem közlöm. Ám ha – mondjuk, 1999-ben – a nyugdíjas-létminimum nem egész kétszeresét, havi 50 ezer forintot kapók nyugdíját tekintik „*legmagasabb jövedelműnek*”, *s onnan kezdve mindent elvonnak, akkor a minimumra, azaz a 25 ezer forintra való kiegészítéshez szükséges évi összeg nem egész ötöde lett volna „beszedhető”* (azaz körülbelül 16 milliárd forint a szükséges 84 milliárd forintból). A számok a III.5.2. táblázat alapján tetszőlegesen variálhatók. De bárhol húzzuk is meg a határokat, biztosan nincs elegendő számú „*legmagasabb jövedelmű*” nyugdíjas ahhoz, hogy a tőlük elvett összeg érdemben segítsen a szegényeknek.

<sup>137</sup> A torzulásokról készült legutóbbi számításról lásd Antal-Toldi, 1999.

III. 5.2. táblázat. Nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások,  
1999. január, éves emelés után

A nyugdíj összege, Ft/hó	Saját jogú nyugdíj	Összes nyugdíj és járadék	Saját jogú nyugdíj	Összes nyugdíj és járadék
	létszám, ezer fő		százalékos megoszlás	
10 000- 9 999	2,3	77,6	0,1	2,4
10 000-14 999	9,9	243,3	0,4	7,6
15 000-19 999	151,7	284,9	6,1	8,9
20 000-24 999	476,8	634,0	19,1	19,9
25 000-29 999	617,6	668,4	24,6	21,0
30 000-34 999	516,4	541,2	20,7	16,9
35 000-39 999	286,2	291,9	11,5	9,2
40 000-44 999	171,7	174,2	6,9	5,5
45 000-49 999	103,2	105,3	4,1	3,3
50 000-54 999	66,0	66,4	2,6	2,1
55 000-59 999	43,8	44,1	1,8	1,4
60 000-	52,1	52,5	2,1	1,6
Összesen	2497,7	3183,8	100,0	100,0

**Forrás:** Nyugdíjban ..., 1999.

Vagyis az idősök szegénységének a leírt módszerrel való megszüntetése kevésbé összeegyeztethető a jogállamiság alapelveivel, s eközben olyan „gazdagellenes” populista felhangja van, amely a nyugdíjasok megosztására ugyan alkalmas, de a kérdés megoldására nem.

Valójában azonban mégis valami hasonló történt és történik a gyakorlatban.

*Ami ténylegesen történt a nyugdíjrendszerrel*

Nagyjából a nyolcvanas évek elejétől minden szakértő számára világos volt, hogy a nyugdíjreform elkerülhetetlen. A kezdetekkor elméletileg keresetarányos, de a szokásos szolidaritásos elemekkel működő rendszer a nyolcvanas évekre áttekinthetetlenül zavarossá vált. Legalább két okból jórészt elvesztette keresetarányos jellegét. Egyrészt a rendszerből „kifelejtették” az árakhoz-bérekhez indexelést. Bár az infláció akkor kevésbé volt jelentős, de a bérnövekedés miatt akár kétszeres vagy többszörös különbség is kialakulhatott teljesen azonos munkaút után annak javára, aki 10-20 évvel később ment nyugdíjba. Másrészt a nyugdíjrendszert a költségvetés fiókjaként kezelték, s a kormány a nyugdíj szabályokat az éppen fellépő gazdasági kényszereknek megfelelően, ötletszerűen alakította. A nyugdíjcsökkentés észrevétlennek vélt, kedvelt módja az volt, hogy különböző degresszív elemeket léptettek be a nyugdíjak megállapításánál. Mindemellett a negyvenes évek végétől kezdve sosem készültek biztosításmatematikai becslések arról, hogy hosszabb távon hogyan alakulhat a járadékok és nyugdíjak viszonya. Egymást követték az akkori Társadalombiztosítási Főigazgatóság, több minisztérium, illetve különböző kutatók által készített kritikák és reformjavaslatok. Már ezek feltárták mindazokat a hibákat, amelyeket később a Világbank szóvá tett, sőt kidolgozták az önkormányzat visszaállítására és a

többelemes<sup>138</sup> rendszerre vonatkozó javaslatokat az állampolgári nyugdíjtól az önkéntes pénztárákig. Mindezeket a javaslatokat a történelem elsodorta, illetve (hivatalosan) semmit sem használtak fel belőlük a rendszerváltás után.

### A reform első lépése

A nyugdíjreform rendszerváltás utáni első lépése a 60/1991. számú országgyűlési határozat elfogadása volt, amely hallgatólagosan mintegy tíz év nyugdíjreform-gondolkodását sűrítette. A legfontosabb elemei a következők voltak:

- hárompilléres nyugdíjrendszer, amelyből az első kettő kötelező;
- fokozatosan emelkedő nyugdíj „korcentrum” (ez voltaképp a rugalmas korhatár), mert különben összeomlik a rendszer;
- a befizetések, azaz a járulékok, valamint a kifizetések, azaz a nyugellátások között tiszta, a befizető számára átlátható összefüggés.

Az első pillért az állampolgári alapnyugdíj alkotta volna azzal a céllal, hogy *mindenkinek* nyújtson valamelyes öregkori biztonságot. A második pillért a társadalombiztosítás klasszikus elveire épülő, a keresetekkel és a járulékfizetési idő hosszával arányos *kötelező, felosztó-kirovó rendszerű* munkanyugdíj jelentette volna. A harmadik pillér az *önkéntes* megtakarításokra épülő, szabadon választható biztosítás volt. (Az első jelentősebb lépés az országgyűlési határozat megvalósításában 1993 decemberében történt, amikor a parlament megalkotta a harmadik pillérhez tartozó törvényt az önkéntes nyugdíj- és egészségbiztosítási önszegélyező pénztárákról. E pénztárak egy meghatározott körben – részben az adókedvezményeknek köszönhetően – gyorsan népszerűvé váltak. Helyzetüket az 1998-ban megválasztott kormány újabban némileg lebegteti.)

Noha a reform szükségessége nyilvánvaló volt, a megvalósítás nehézkesen indult. Ebben nyilván szerepet játszott az, hogy a rendszerváltás utáni első kormány nemigen mert szerzett jogokhoz hozzányúlni. Ám az is valószínűnek látszik, hogy a késlekedés a „lopakodó nyugdíjreformot” segítette: a közös (felosztó-kirovó) rendszer minősége évről évre romlott, s ezzel kikövezte az utat ahhoz, hogy az állampolgárok egyre inkább leértékeljék a társadalombiztosítást. A reformnak több, utóbb részben elvetélt lépcsője volt.

### Önkormányzatiság

A társadalombiztosítás relatív függetlenségét szolgáló önkormányzatok története inkább kudarc, mint siker. Az alapok szétválasztása és az önkormányzatiság elvben az alapok felhasználásának átláthatóságát, a felelősebb gazdálkodás feltételeinek megteremtését szolgálta. Az első demokratikusan választott kormány némi habozás után, 1992-ben hozta meg azt az LXXXIV. törvényt, amely szétválasztotta a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapot, és elrendelte a két önkormányzat létrehozását. A választásokat további egy évig húzta. A választásokon való közel 40 százalékos részvétel ténylegesen legitímálta az önkormányzatokat is, a szakszervezeteket is (az MSZOSszel az élen).

Az önkormányzatok azonban – részben az eleve beléjük épített strukturális problémák, például az állami képviselő hiánya miatt -csak részben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat története ugyan botránymentes volt, tevékenysége azonban gyakran keresztelte a kormányzat terveit, illetve lassította a nyugdíjreformot. Ezért 1997-ben törvényileg jelentősen gyengítették az önkormányzatok helyzetét. Ez a közös (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszert meglehetősen kiszolgáltatta a kormányzat akaratának, és már akkor meglehetősen illuzórikussá tette a nyugdíjalap relatív önállóságát.

---

<sup>138</sup> A többelemes vagy többretegű rendszer logikailag helyesebb elnevezés, mint a többpilléres – ám ez utóbbi már átment a közbeszédbe.

## Korhatáremelés

A korhatáremelés már 10-15 éve indokolt volt a nyugdíjra jogosultak száma miatt is, a romló gazdasági mutatók miatt is. A probléma 1989 után robbanásszerűen felerősödött: a keresők száma néhány év alatt másfél millióval csökkent, a nyugdíjasoké több mint félmillióval emelkedett. A korai és rokkantnyugdíjazás vált – más korrekt eszköz hiányában – a munkanélküliség kezelésének egyik fontos eszközévé, így Magyarországon lett a világon a legalacsonyabb a 60 év felett még aktív kereső férfiak, illetve 55 év feletti aktív nők aránya (Clark, 1996). Míg 1990-ben száz kereső járulékaiból 53 nyugellátást, 42 saját jogú nyugdíjas ellátását kellett fedezni, addig 1997-ben e két szám 87, illetve 67 volt. Az arány természetesen két módon javítható: a nyugdíjasok számának csökkentésével vagy a keresők számának emelésével. Erről azonban túl kevés szó esett, miként arról is, hogyan érintheti az idősebbek munkában maradása a fiatalabbak elhelyezkedési lehetőségeit. A korhatáremelés, majd a nyugdíjazási feltételek szigorítása váltak elsődleges eszközzé.

A korhatáremelésről szóló törvény hosszú huzavona után (minden világbanki terminust is lekésve) 1996-ban született meg. A törvény egységesen oly módon emelte 62 évre a férfiak és a nők korhatárát, hogy ezt 2009-ig fokozatosan kell végrehajtani. A hosszú előkészítés oka az, hogy a különböző civil szervezetek, mindenekelőtt a szakszervezetek, óriási ellenállást tanúsítottak a korhatáremeléssel szemben. Hasonló ellenállásra egy sor nyugat-európai országban is sor került. Az okok – a szerzett jogok sérelme, számos szakmában a munkavállalók elkopása, az idősebbeket egyre inkább fenyegető munkanélküliség réme – eléggé hasonlóak, Magyarországon talán még érthetőbbek és megalapozottabbak, mint Nyugaton. Így többek között rosszabb a dolgozók egészségi állapota. A várható élettartam<sup>139</sup> még a nyugdíjkorhatár fölött is alacsonyabb. A jövő még kiszámíthatatlanabb, és a munkanélküli-ellátások olyan alacsonyak, hogy szinte azonnali elnyomorodást jelentenek az idősebbeknél. Aki tehát tehette, az a kilencvenes évek elején a rokkantnyugdíjba vagy a korai nyugdíjazásba menekült.

A korhatáremeléssel szembeni ellenállást erősítette, hogy a jogos félelmekkel szemben szinte senki nem próbálta megértetni, hogy a változtatásnak vannak vagy lehetnek pozitívumai. Sokak számára például a magasabb korhatár előnyt jelent, mert jogilag lehetetlen munkavállalókat akaratuk ellenére relatíve fiatalon nyugdíjba küldeni. A hosszabb munkavállalás javítja a női nyugdíjak roppant alacsony szintjét. A törvény nem is használt ki bizonyos lehetőségeket. A külföldön egyre terjedő, valóban rugalmas – például fokozatos - nyugdíjba vonulás lehetősége nem merült fel. Az sem igen vált témává, hogy hosszabb távon a korhatáremelés és az azonos férfi és női korhatár bevezetése racionális döntések – már csak az Európai Unióval való jogharmonizáció miatt is.

Az évekig tartó egyezkedés során néhány kompromisszum bekerült a törvénybe (például az anyasággal kapcsolatos évek valamivel kedvezőbb elismerése). Végül a társadalmi partnerek, akik valószínűleg kifulladtak, kiegyeztek. Az 1997. évi törvénykezés során tűnt ki, hogy számos kérdés – például a korengedményeké, bizonyos foglalkozások kedvezőbb elbírálásáé – tisztázatlan maradt.

## A profiltisztítás és az „ekvivalenciaelv”

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerekben hagyományosan és tudatosan mindig keveredett a piaci biztosításra jellemző úgynevezett *ekvivalenciaelv* (azaz hogy a szolgáltatás

---

<sup>139</sup> Az tévedés (vagy demagógia), hogy a magyar férfiak annyival fiatalabban halnak meg, hogy meg sem érik a nyugdíjat. Valójában a rendkívül magas mortalitás a 35-55 éves korosztályokat érinti. 65 év fölött már a 6-10 évnyi átlagos különbség 2-4 évre csökken – de a nyugatinál így is alacsonyabb.

a befizetésekkel egyenértékű legyen vagy legalább szorosan kapcsolódjon azokhoz) és a *szolidaritási elv*. A magyar rendszerben ez a keveredés az idők folyamán átláthatatlan és zavaros helyzetet teremtett. Az elvek tisztázása és világosabb összekapcsolása helyett az a törekvés vált dominánssá, amely csak az ekvivalenciaelvnek tulajdonít érvényességet. A cél megvalósításának egyik eszköze az úgynevezett profiltisztítás volt, ami nagyjából már 1990-ben elkezdődött. Első lépésként a családi pótlékot a költségvetésbe utalták. (Ennek ellentétéleként került át a társadalombiztosításhoz az addig költségvetési fedezetű egészségügyi ellátás, amelyről már akkor tudható volt, hogy robbanásszerűen fog emelkedni.) 1992-ben kikerültek a nyugdíjbiztosítási alapból a munkanélküliségi és politikai kárpótlási ellátások, 1993-ban az addig társadalombiztosítási jogosultságú temetési hozzájárulás, 1995-ben az anyasági ellátások (anyasági segély, gyed, gyes), majd a nem biztosítási jellegű időskori járadékok. Mindez valóban tekinthető a „biztosítási elv” szándékolt erősítésének, még akkor is, ha egyik-másik tisztogatás – például a temetési hozzájárulás önkormányzati segéllyé alakítása – a legelemibb társadalombiztosítási hagyományokat tette semmissé.

Az ekvivalenciaelvre való törekvést azonban teljesen meghazudtolja, hogy a finanszírozás egyre kevésbé igazodott a biztosítási elvhez vagy profilhoz. A járulékok és ellátások közötti amúgy is laza kapcsolat folyamatosan gyengült. A finanszírozás úgy bővült, hogy a járulékalap fokozatosan kiterjeszkedett minden jövedelemre – a béren kívüli jövedelmek után azonban ellátás nem jár. Tovább torzította az ekvivalenciaelvet a nyugdíjak kiszámításába beépített degresszió fenntartása, illetve felerősítése. A degresszió, mint már említettem, a nyugdíjrendszeren belüli újraelosztás alkalmasint elfogadtatható eszköze, de nem akkor, ha leplezetten használják, főleg a nyugdíj leszorítására. Magyarországon ennek ez volt a fő szerepe, s hatása az utolsó másfél évtizedben radikálisan módosult. A ledolgozott évek számának degresszív beszámítása az 1997. évi reformig fennmaradt. A keresetek sávosan csökkenő beszámítása is tovább élt, ám hatása a nyugdíjasok szempontjából romlott. A sávokat mindig az árindektől elmaradó mértékben emelték. 1990 előtt az átlagkereset fölött volt a 100 százalékban beszámítható keresetrész; 1990-ben ez éppen 100 százalék volt, azóta pedig az átlagkereset alatt kezdődik a degresszió. A degresszió olyan mértékű, hogy például 1997-ben az átlagkereset kétszerese fölötti keresetrésznek már csak 10 százaléka számított az öregségi nyugdíj alapjába.

Elméletileg erősítette az ekvivalenciaelvet, hogy 1992-ben a parlament döntést hozott a nyugdíjak bérekhez igazodó, rendszeres indexeléséről. Ezzel ugyanis az azonos munkaéletűtől nyugdíjba menők nyugdíja már nem függött attól, hogy melyik évben léptek nyugdíjba. A döntés mellesleg a generációk közti szolidaritást is erősítette, hiszen az aktívak és a nyugdíjasok helyzete hasonló módon romlott vagy javult. Az elvtől eltérést jelentett – az adott körülmények között szükségszerű – azon gyakorlat, hogy az indexelést is degresszívvé tették. A kis nyugdíjak vásárlóértékét mindig jobban emelték, mint a többi nyugdíjét. E szolidarisztikus megoldás nélkül az ártámogatások eltörlése a kisnyugdíjasok helyzetét teljesen ellehetetlenítette volna. Így viszont a nyugdíjak skálája egyre inkább összenyomódott, azaz a járulékok és a nyugdíjak közötti összefüggés tovább gyengült. Ezt a gyakorlatot, amely a közepes nyugdíjasokat is már igazságtalanul érintette, nem ellensúlyozta semmilyen közmegegyezés, amely például azt ígérte volna, hogy a gazdasági növekedés beindulásával a relatív veszteségeket majd kompenzálják. Még jobban rontotta a nyugdíjak értékét, és sértette az ekvivalenciaelvet az a keresetbeszámítási módszer, amely a nyugdíjazást megelőző évek keresetét a magas infláció ellenére csak igen részlegesen igazította az árakhoz.

A lopakodó reform végeredménye olyan nyugdíj számítási mód lett, amelynek következtében 1993 óta az új nyugdíjak egyébként azonos feltételek mellett is jóval alacsonyabbak lettek, mint korábban, s jobban elszakadtak az aktív élet során kapott keresetektől, illetve a befizetett járulékoktól. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat igyekezett a lopakodó reformmal szemben fellépni. Ezt a törekvését a nyilvánosság nem ismerte meg, mert

az önkormányzat e vitákba nem próbálta bevonni a polgárokat.

A közös (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszer gyengítése nyilvánvalóan csökkentette a rendszer népszerűségét elsősorban abban a körben – a közepes és a magasabb keresetűek körében – amely leginkább képes hangot adni érdekeinek, azaz leginkább meg tudta volna védeni a közös rendszert.

### **Az 1997. évi törvény előkészítése**

1994-től kezdve indult el a tényleges reformmunka. A kormány létrehozott egy államháztartási reformbizottságot, s ennek keretében egy jóléti albizottságot. Emellett jó néhány független szakértő, majd később a Népjóléti Minisztérium és a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat munkatársai is a felosztó-kirovó rendszer ésszerűsítésén dolgoztak. Valamennyien nagyjából egységesen abból indultak ki, hogy a nyugdíjrendszer elsődleges célja az idősök anyagi biztonsága, nem pedig a gazdasági növekedés ösztönzése. Fontosnak tekintették az átláthatóságot, így azt, hogy az egyéni befizetések követhetők legyenek a közös (felosztó-kirovó) rendszerben például egy, a némethez hasonló pontrendszeres nyilvántartás segítségével. Hangsúlyozták, hogy a megtakarításokat az önkéntes pillér jól szolgálhatja; hogy az örökölhetőség, azaz az özvegyi és árvaellátások a közös rendszernek fontos, a magánbiztosításba nehezebben bevihető elemei; hogy az árakhoz vagy a bérekhez való indexelés a magánrendszerben nem, vagy nagyon nehezen valósítható meg. Felhívták a figyelmet arra is, hogy a tőkefedezeti rendszer hosszabb távon jobban ki lehet téve a gazdasági bizonytalanságoknak, kevésbé rugalmasan igazodik a feltételek esetleg radikális változásához, mint a felosztó-kirovó rendszer.

A Pénzügyminisztérium a már említett szakértőkkel megerősödve, a társadalombiztosítási pillér gyengítésének és a privatizációnak a forgatókönyvét készítette elő. A dolog érdekessége az, hogy az államháztartási reformbizottság az akkori pénzügyminiszter, Bokros Lajos elnökletével 1995 nyarán megtárgyalta, és nem fogadta kedvezőtlenül a jóléti albizottság javaslatát.<sup>140</sup> Ennek ellenére *ez a javaslat sohasem került a kormány elé*. 1995 nyarán viszont a Pénzügyminisztérium kormány-előterjesztést készített az államháztartási reformról, amelyben röviden foglalkozott a nyugdíjreformmal, már a saját megközelítését vetítve előre. Ezt követően részletesen is ezt a javaslatot fejlesztették tovább, s ez lett az egyetlen tárgyalási alap.

A tőkefedezeti magánpillér aránya a Pénzügyminisztériumon belül is vitatott volt. A pénzügyminiszter előbb a nyugdíjak teljes körű, majd 50 százalékos privatizálását javasolta, végül 30 százalékgig csökkentették az arányt. Ezen az alapon a kormánynak sikerült kiegyeznie minden minisztériummal, így a Népjóléti Minisztérium is feladta saját, a jóléti albizottsághoz hasonló tervezetét. 1996 májusában befejeződött az államháztartási reformbizottság működése. Ezzel egyidejűleg az 1048/1996 (V. 22.) kormányhatározat úgy foglalt állást, hogy a továbbiakban a „minisztériumközi” javaslat legyen a munka alapja (a magánpillér arányát minimum egyharmadban jelölve meg). Az új törvényjavaslatot 1996 szeptemberében kellett volna az Országgyűlés elé terjeszteni. Ekkorra azonban kiderült, hogy a Pénzügyminisztérium háttérszámításai megbízhatatlanok, a szociális és szakmai partnerek egyetértése pedig hiányzik 1996-1997-ben az ellenzők (például az első makroökonómiai modellt kidolgozó *Augusztinovics Mária*, az első mikroökonómiai modellt kidolgozó *Réti János*, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és egy sor civil szervezet<sup>141</sup>) számos új elképzelést

---

<sup>140</sup> Ezúton köszönöm meg Bánfalvi Istvánnak, a jóléti albizottság vezetőjének az albizottság működésére vonatkozó információkat és más hasznos észrevételeit.

<sup>141</sup> A nyugdíjreform során számos civil szervezet játszott szerepet, így a nyugdíjasok különböző egyesületei, a Nagycsaládosok Országos Egyesülete, a kormányfő által 1996-ban létrehozott Idősügyi Tanács, a Szociális Szakmai Szövetség és tagegyesületei, a Civil

és kritikát megfogalmaztak. Ezek hatására valamit csiszolódott a Pénzügyminisztérium, illetve a kormány javaslata. Így például eltörölték a magánpénztárak esetében a nemek közötti megkülönböztetést, s egységes várható élettartam alkalmazására kötelezték a magánpénztárakat. A csekély állami garancia elleni közfelháborodás nyomán megszületett az erősebb állami garanciát jelentő *normajáradék* intézménye. Még közvetlenül a törvényhozás előtt, illetve alatt is történtek módosítások. A rokkantak zömét a rendszerből azonnal kizorító javaslat a törvényjavaslatból kimaradt, s egy évet adott az Országgyűlés e lépés humánusabb előkészítésére. A kordedvezményre jogosító munkakörök teljes és azonnali megszüntetésére irányuló javaslat ugyancsak kimaradt, és két évet hagytak a kérdés felülvizsgálatára. A magányugdíjpillérbe befizetendő arány a korábban javasolt egyharmados, mintegy 10 százalékos arányról 6, 7, illetve 8 százalékra csökkent, évenkénti emelkedéssel. Valamivel kedvezőbbé vált a járulékkal nem fedezett időszakok beszámítása.

Lényeges kérdésekben azonban nem született engedmény. Még az utolsó jelentős szakértői vitán is, 1997 februárjában, a jelenlévők túlnyomó többsége a kormányjavaslat ellen foglalt állást. Ekkor elsősorban biztosításmatematikai, informatikai megfontolásokon volt a hangsúly, illetve azon, hogy a társadalombiztosítási pillér reformjának elmaradása miatt a következő 20-50 évben a nyugdíjasok rosszabb helyzetbe kerülnek, mint e pillér olcsóbb és egyszerűbb megreformálásával (*Nyugdíjreform-konferencia, 1997*).

A szakértői és önkormányzati ellenzés ellenére végül a kormány benyújtotta a törvényjavaslatokat. A parlamenti vita 1997. május 28-án kezdődött. A kormány eredetileg harminc órát szánt a vitára, amit az ellenzék javaslatára 40 órára módosítottak. A parlamenti vita jegyzőkönyveinek elemzése alapján azonban úgy tűnik, hogy nem volt szükség ennyi időre. A politikai-ideológiai érvek mindkét oldalon nagyobb teret foglaltak el, mint a szakmaiak. És talán a kötelező magányugdíj újdonsága okozta, hogy mind a viták, mind a módosító indítványok elsősorban e kérdés körül forogtak. Nem sok hangot kapott a közös pillér reformjának csonkasága, illetve a közös nyugdíjrendszer lerontása.

A vita 1997 júliusában véget ért. Július 15-én – csupán a kormánypártok támogatásával – öt törvényt fogadott el a parlament: egyet a teljes ellátórendszerről, egyet a társadalombiztosítási nyugdíjról, egyet a magányugdíjról, egyet a szociális törvény módosításáról s egyet az egészségbiztosítás egyes szabályainak módosításáról. A reform 1998. január 1-jén életbe lépett.

### **Az 1997. évi törvények**

Az 1997-ben elfogadott rendszer hivatalosan ténylegesen négypillérű lett. Az egyes pillérek – főleg az első és a második – néhány részletére érdemes kitérni, jöllehet az 1998 nyarán hivatalba lépő kormány e szabályok egy részének gyors átalakítását tervezi.

◆ *A „nulladik”* pillér az időskorúak járadékának nevezett segély azok számára, akik nem szereznek nyugdíjjogosultságot. A korábbi rendszeres szociális segély átalakításáról a szociális törvény ugyanekkor elfogadott módosítása rendelkezett. Ezt az ellátást ma még igen kevesen kapják, de a nyugdíj feltételek szigorodása miatt (például 20 évi járulékfizetés) vélhetően mind többen fognak kimaradni a rendszerből. E jogra tehát mind nagyobb szükség lesz. Az időskorúak járadékának módosítása nincs napirenden.

◆ *Az első,* felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási pillér a korábbi jogosultsági feltételeket módosítja. A teljes nyugdíjhoz szükséges járulékfizetés ideje a jelenlegi tíz évről húsz évre nő, de 2009-ig ez a növekedés fokozatos. A járulékfizetéssel nem fedezett, de a nyugdíjba beszámított időszakok már 1998-tól jelentősen csökkennek. A korábbi helyzettel szemben a költségvetés csak a katonai szolgálat ideje alatti járulékot fizeti teljes összegben. Az anyaság és a munkanélküliség ideje alatt a munkáltató részét fizeti, de csak akkor, ha a

jogosult a munkavállalói járulékrészt befizeti. A felsőoktatásban eltöltött évek nem jogszerzők, legfeljebb utólag megvásárolhatók. A korai nyugdíjazás, a rokkantosság, az egészségre ártalmas munkakörökhöz kapcsolódó kedvezmények nyújtásának feltételei szigorodtak, illetve további szigorítások várhatók. A nyugdíjak indexelése változik. A reálbérek követése helyett 2001-től (egy év átmenettel) az úgynevezett svájci indexelés lép be, amely a nominálbérek és az árak indexének átlagával módosítja a nyugdíjakat. Ez csökkenő reálbérek mellett a nyugdíjasoknak kedvez, emelkedő reálbérek mellett azonban a nyugdíjak egyre jobban távolodnak a bérektől.

A nyugdíj kiszámításának szabályai 2013-ig változnak, de a korábbi problémákat csak részben korrigálják. A ledolgozott évek beszámításánál enyhül, de nem szűnik meg a degresszió: 25 év munkaviszony fölött a későbbi évek kevesebbet érnek.<sup>142</sup> Az infláció ellenére továbbra sem indexelik a nyugdíjat megelőző két év kereseteit, ami akkor is probléma, ha az infláció enyhül. A keresetek sávós degresszivitása az új törvény szerint megmarad, de 1999-től (ameddig tovább romlik) inkább már javul. 2013 után a ledolgozott éveket lineárisan számítják be, s a bruttó kereset helyett az adó nélküli jövedelem lesz a számítási alap, ami elvileg jó megoldás. Sajnos a nyugdíjjáruléknak az adózásban való elszámolásáról, illetve a nyugdíjak adóztatásáról (azaz az aktív és nyugdíjas kor adókezelésének összehangolásáról) egyelőre nincs kidolgozott elképzelés.

Az özvegyi és árvaellátás szabályai változtak. A továbbiakban az elhunyt házastárs nyugdíjának 20 százaléka minden özvegyet megillet akkor is, ha már maga is nyugdíjas. Ez a többség számára kedvező, de a törvény eredeti szövege szerint jelentős veszteséget okozott volna azoknak, akik saját jogú nyugdíjjal nem rendelkeznek. Ők is csak az elhunyt nyugdíjának 20 százalékat kapták volna az eredeti 50 százalék helyett. Ezt a módosítást az Alkotmánybíróság 1998 márciusában törölte. Az árvaellátás az elhunyt szülő nyugdíjának 50 százalékaról 30 százalékára csökkent.

A társadalombiztosítási nyugdíj forrása a beszámított jövedelem után fizetett nyugdíjbiztosítási járulék, amelyet nagyrészt a munkáltató, kisebb részben a munkavállaló fizet be. A munkáltató által fizetett járulék a bruttó kereset 1998. január 1-jétől 24, 1999. január 1-jétől 23, 2000. január 1-jétől 22 százaléka (amelyből 1 százalék a rokkantsági nyugdíj fedezetére szolgál). A biztosított járuléka, ha nem tagja magánnyugdíjpénztárnak, 1998. január 1-jétől 7, 1999. január 1-jétől 8, 2000. január 1-jétől 9 százalék, ha pedig pénztártag, akkor 1 százalék. A munkáltató a teljes jövedelem után számított járulékot fizet, a biztosított számára a járulékfizetési felső határa az átlagbér kétszerese.

♦ *A második pillér, a magánpénztárak, a hozzájuk való csatlakozás a pályakezdők számára kötelező, a többiek választhatnak a régi és az új rendszer között. A pénztártag tagdíja (ez a törvényes elnevezés) 1998. január 1-jétől 6, 1999. január 1-jétől 7, 2000. január 1-jétől 8 százalék. E tervek szerint a rendszer beérése esetén a teljes nyugdíj közel egyharmad része származna a magánpénztártól. A tagdíjat (miként a nyugdíjjárulékot) a munkáltató utalja át a dolgozó által választott pénztárnak. A magánpénztár az összegeket gyűjti, befekteti, és a nyugdíjkorhatár elérésekor (megfelelő díj ellenében) átszámítja életjáradéokra. A magánpénztárak működését egy sor újonnan létrehozott intézmény felügyeli, ellenőrzi, s rossz működés esetén beavatkozhatnak. A pénztárak hozamot nem garantálnak. A törvényileg létrehozott garancialapnak (illetve szükség esetén a költségvetésnek) azonban biztosítania kell, hogy a pénztártag legalább a normajáradékot megkapja, ami közelítően annyi, mint amit*

---

<sup>142</sup> 2013-ig 10 és 25 év közötti szolgálati idő esetén évente 2 százalékkal nő a beszámítható kereset, 25 és 35 év között 1 százalékkal, 36 év fölött 1,5 százalékkal. 2013 után a jogosultság 20 év után kezdődik, s a beszámítás lineárisan, évente 1,65 százalékkal nő. A 2013 utáni rendszer az ekvivalenciához közelebb van, azonban radikálisan csökkenti a beszámítható keresetrészt.



a közös (felosztó-kirovó) rendszertől kapott volna. A felhalmozott összeg a tag halála esetén örökölhető, de a pénztár a közös rendszerhez hasonló – kiszámítható –, az élet végéig tartó özvegyi vagy 25 éves korig tartó árvaellátást nem nyújt. A rokkantnyugdíj sem fért el a magánrendszerben: a már felhalmozott összeg átkerül a társadalombiztosításba, s ott annak szabályai szerint fizetik a rokkantnyugdíjat. Az új szabályok következtében a két rendszert együtt számítva is a törvény lényegesen csökkenti mind a régebbi, mind az új nyugdíjak színvonalát.

A törvény tehát a Világbank javaslatainak lényegét – a jogosultságok szigorítását, a társadalombiztosítási pillér gyengítését, a magánpillér létrehozatalát – rendre megvalósította. Azt azonban nem állítanánk, hogy csak a Világbank felelős a nyugdíjrendszer szerintünk egyértelmű meggyengítéséért. Azt sem, hogy csak a hazai és külföldi magánbiztosítók támogatása érvényesült, sőt, azt sem, hogy a magánpillér létrehozatala a legnagyobb probléma. A parlamenti képviselők – a kormány és az ellenzék egyaránt – a közép- és felső rétegek érdekeit képviselték akkor, amikor – mint ez a törvény vitájából egyértelmű – „nem vették észre”, hogy a társadalombiztosítási rendszer gyengítése kinek árt, kinek használ. Ennek alapján állítható, hogy semmilyen külső javaslat nem valósulhatott volna meg a hazai gazdasági és politikai vezető réteg hathatós támogatása nélkül.

### **Ami a törvény óta történt**

A kormányváltás óta eltelt alig több mint egy év sok szempontból tovább rontotta a nyugdíjrendszert is, a nyugdíjasok helyzetét is. A fontosabb mozzanatok a következők:

- ◆ A kormány egyik első lépése az önkormányzatok megszüntetése, s egyetlen kormánybiztos kinevezése volt. Még a korábban a Fidesz által szorgalmazott felügyelőbizottságot sem hozták létre. Az önállóság felszámolását betetőzte a járulékeszedésnek az adóhivatalhoz csatolása, az alapoknak a költségvetésbe tagolása, illetve a korábban átadott, tartalékokat jelentő vagyoni folyamatos értékesítése. Az új – az 1950-es évekre emlékeztető, minden társadalmi ellenőrzés nélkül működő – rendszerben a visszaállamosított társadalombiztosítási nyugdíj sorsa teljesen elbizonytalanodott. Minden akadály elhárult a kézi vezérlésű, a költségvetési érdekeknek alárendelt módosítások, azaz a kormány hatalmi érdekeinek érvényesítése elől.

- ◆ A magánnyugdíjjal szemben a kormány álláspontja (összhangban az 1997. évi törvény kapcsán képviselt, akkor ellenzéki nézetű) továbbra is ellenségesnek látszik. Legalábbis ezt lehet kiolvasni abból, hogy 1998 végén 1999-re és újabban 2000-re vonatkozóan is módosították a magánpénztárakhoz jutó járulék mértékét. Az ide kerülő járulék a törvény által előírt 7, illetve 8 százalék helyett egyelőre 6 százalék maradt. A további szándékok nem világosak.

- ◆ Az eddigiekből érthető, hogy én is elhibázottnak tartom a magánpillér bevezetését. Az időzítés különösen rossz volt, hiszen az adott gazdasági feltételek mellett a járulékkiesést nem lehet pótolni újabb kölcsönök és a nyugdíjak további rontása nélkül. A rossz törvény hirtelen módosítása ennek ellenére súlyos kérdéseket vet fel. A lépés gyengíti a szerződéses biztonságot, s ezzel a jobbiztonságot általában. A törvénymódosítás már akkor is több mint egymillió szerződés feltételeit változtatta meg. A döntés nem csak a magántőke érdekeit sérti. Sem akkor, sem azóta nem került szóba, hogy a módosítás milyen mértékben érinti a pénztártagok várományát, s hogy az esetleges kár ellensúlyozható lesz-e akár a közös rendszer segítségével, akár más módon.

- ◆ Az önkéntes pénztári tagság intézményét magam elfogadhatónak tartom, bár az adókedvezmény mértékét sosem tartottam méltányosnak. (A „rejtett” állami juttatások többnyire – s ebben az esetben is – torz újraelosztást jelentenek.) Ezért elvben egyetértek a kormányzat azon javaslatával, hogy szűkítse az önkéntes nyugdíjpénztári tagdíj kedvezményét, továbbá az egészség- és az önszegélyező pénztári befizetés adókedvezményét.

◆ A közös pillérrel szembeni kormányellenszenv az előzőknél is nagyobbak látszik. Tulajdonképpen a magánnyugdíjra vonatkozó hirtelen visszalépésnél is a közös nyugdíjrendszert tették bűnbakká, hiszen az ott kieső járulékok okozta hiánnyal indokolta a kormányzat e barátságtalan lépést. Még inkább ezt az állítást igazolja a visszaállamosítás első lépése, az 1998. december 23-án elfogadott törvény, amely 1999. január 1-jei hatállyal (*egyhetes határidővel*) módosította az 1999-re vonatkozó, az 1997-es törvényben rögzített értékörzési szabályt. Eredetileg az 1998. évi béremelkedésnek megfelelő közel 20 százalékos nyugdíjemelést kellett volna adni. Ehelyett a nyugdíjak átlagát 14,2 százalékkal emelték, ismét differenciáltan. A 32 ezer forint alatti nyugdíjak esetén legalább 3500 forint az emelés. Annyiban nem „szegénypárti” a döntés, hogy a nyugdíjminimumot kapók számára nem ennyi, hanem csak 12 százalék a növekmény, s nem is gazdagpárti, mert 32 ezer forint fölött a növelés mértéke csak 11 százalék. Talán inkább általában idősellenesnek mondható.

◆ 1994 óta 1999 volt az első év, amikor a reálkeresetek jelentősebben nőttek. Így a nyugdíjak előző évi keresetnövekedéshez való igazítása valamit pótolni kellett volna az egyes nyugdíjak 1990 óta bekövetkezett súlyos reálértékvesztéséből. 1994-ben (amikor 1990 után először volt reálbér-növekedés) Békési László volt a pénzügyminiszter, és akkor ő is a törvény gyors módosítását, az árindexhez igazítását javasolta. Az a törekvés akkor megbukott az önkormányzat és a civil nyugdíjasszervezetek ellenállásán. 1998-ban azonban már nem volt önkormányzat, a nyugdíj a szervezetek tiltakozását a kormányzat nem vette figyelembe.

◆ Így azután megvalósult – noha valószínűleg egyáltalán nem tudatosan – mind a Világbank azon javaslata, hogy a közös pilléren belül a „legmagasabb” nyugdíjak terhére javítsák a kisnyugdíjakat, mind pedig az, hogy tovább csökkenjen a nyugdíjak keresetarányossága és differenciáltsága. Ráadásul meghallgatásra talált (persze, akaratlanul) Bokros Lajos egy, a már említett kötetben 1998 elején leírt javaslata is: „Az 1998. májusi választások után az új Országgyűlés remélhetőleg felülvizsgálja a törvény (indexálással kapcsolatos) előírását, s előrehozza az árakat és béreket 50-50 százalékos súllyal beszámító indexelést.” Nos, az előrehozatal megtörtént. Mellesleg a nyugdíjjárulék csökkentésére irányuló kormányzati szándék is megfelel a Világbank és Bokros Lajos javaslatainak, és jól tükrözi a közös pillér további gyengítésére irányuló óhaját. Igaz, a szándék – az évi 5 százalékpontos csökkentés – egyelőre nem valósult meg, de el sem felejtődött.

Úgy tűnik, hogy a polgárok is veszélyesebbnek tartják a közös nyugdíjrendszer további rontását, mint a kormány magánpénztárakkal szembeni ellenszenvét. Erre mutat legalábbis az, hogy valamennyi fenti törvény ismeretében tovább „szavaztak a lábukkal”, s 1999. augusztus végére 1,8 millióra emelkedett a magánpénztári tagok száma. Én egyébként valóban úgy gondolom, hogy ez a „népszavazás” is ellenszavazás. Nem annyira a magánnyugdíj előnyeinek felismeréséről szól, amire majd csak 20-40 év múlva lesz mód. Sokkal inkább arról, hogy mindenki számára világossá vált a köznyugdíj fenyegetettsége, további rontásának valószínűsége.

A soha meg nem hallgatott nyugdíj szakértők számára tehát itt az új kihívás. A hagyományos keresetarányos nyugdíjrendszer aligha építhető föl újra. A magánnyugdíj sokféle veszélye közül az egyik legnagyobb az, hogy túl sokan (a chilei tapasztalatok alapján legalább a tagok fele) nem fog elég jogosultságot szerezni. Mellesleg ugyanez a veszély most már a közös pillérnél is fennáll – legfőleg ott mégis remélhető valami épeszű változtatás (épp mert rugalmasabb a rendszer). A mai nyugdíjrendszer tehát minden értelemben társadalombomlasztó, és az idősök jelentős részének biztonságát veszélyezteti. A kihívás csak annyi, hogy hogyan lehet a folyton változó körülményekre kitalálni, és aztán esetleg a politikával el is fogadtatni egy új, „értelmes nyugdíjrendszert”.

## 6.

### REKVIEM AZ ÖNKORMÁNYZATOKÉRT<sup>143</sup>

A hatalom általában nem kedveli az ellenhatalmakat, ha mégoly kicsinyek, akkor sem. A „kommunista hatalomátvétel” után a társadalombiztosítással kapcsolatos egyik első lépés az OTI önkormányzati rendszerének megszüntetése volt. Ettől kezdve a nyugdíjasok (és a többiek) tökéletesen ki voltak szolgáltatva a költségvetés kénye-kedvének. A nyolcvanas évektől kezdett sokunkban tudatosulni, hogy a nyugdíjrendszer költségvetéstől való relatív függetlensége egyszerre szolgálná a pénzügyi tisztánlátást, a nyugdíjak jobb tervezhetőségét és – ha valamennyire sikerül a rendszert demokratikusabbá tenni – a mindenkori nyugdíjasok érdekét. (Akkor például különösen felháborítóknak tartottuk, hogy a költségvetés egyszerűen ellopja a nyugdíjjárulékokból befolyt szufficitet, a ki nem fizetett többletbevétel.) Más szavakkal: fontos demokratizáló lépés lehetett volna a háború előtti és a nemzetközi tapasztalatokból ismert társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozatala, az állami költségvetés fiókjaként kezelt rendszer civil kontroll alá helyezése.

Az utolsó államszocialista kormányzat 1990 tavaszán fel is készült az új törvénykezésre. A törvény benyújtását a demokratikus ellenzék hiúsította meg, mert félt az akkor még egyetlen legális szakszervezet, a MSZOSZ túlhatalmától. Az első demokratikusan választott kormány némi habozás után, 1991-ben hozta meg a 1991. évi LXXXIV. törvényt a társadalombiztosítás önkormányzati irányításáról, a két önkormányzatról (Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és Egészségbiztosítási Önkormányzat). A választásokat mégis igyekezett elodázní, s az átmenet idejére a parlament által választott felügyelőbizottságot küldött ki. Az önkormányzatok munkavállalói küldötteinek választására, illetve a munkáltatók küldötteinek delegálására így csak két évvel később került sor. A választásokon való közel 40 százalékos részvétel ténylegesen legitímálta az önkormányzatokat. A MSZOSZ súlya mind a két testületben igen nagy volt, de azért helyet kaptak más érdekképviseletek is, a nyugdíjasok szervezetei is.

Az önkormányzatok az ismert okokból nem teljesen feleltek meg a várakozásoknak. Az Egészségbiztosítási Önkormányzat „felelős és átlátható” gazdálkodása körül meglehetősen sok volt a bizalmatlanságot keltő zűrzavar. Ez akkor is baj, ha a gondosabb sajtóelemzés kimutathatná, hogy ennél sokkal nagyobb disznóságok hírértéke aránytalanul kisebb volt. Ugyanezen elemzésnek azt is meg kellene mutatnia, hogy hogyan sikerült a politikusoknak és a sajtónak tökéletesen összemosniuk a két, amúgy szervezetileg és jogilag teljesen független önkormányzat tevékenységét. Így mindkettő hitelét veszítette, jóllehet a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat története botránymentes volt.

Az egyik kérdés az, hogy ha az egyik, a másik vagy mindkét önkormányzat működésében voltak hibák és visszaélések, akkor ez ok-e a megszüntetésükre? Azért nehéz a válasz, mert sok oldalon kellene sorolnom mindazon intézmények nevét, amelyeknél voltak hibák és visszaélések, s senkinek eszébe sem jut, hogy megszüntesse őket. A hibákat ki lehet javítani, sőt magát a törvényt is meg lehet változtatni a «szervezet felszámolása nélkül. A megszüntetés igazi oka nyilvánvalóan nem lehet az önkormányzatok hibás működése. Akkor hát mi?

Az új kormány bizonyos indokai ismertek.

Varga Mihály, a Fidesz – MPP gazdasági szakértője egy, 1998. június 2-án megjelent nyilatkozatban a szokásosnál kicsit részletesebben ismerteti ezeket. „A Fidesz – MPP úgy gondolja, hogy helyes volt az az 1993-as álláspontja, hogy egy évente több száz milliárdos összeget kitevő vagyont és pénzkezelést nem szabad több mint 100 fős laikus testületre bízni, hanem ennek irányítására racionális, a pénzügyekben, befektetésekben jártas szakembereket

<sup>143</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: Az önkormányzatok hullámvasútja. *Népszabadság*, 1998. július 16., 12. o.

kell felkérni. ... ez az átalakítás egyrészt hatékonyabbá teheti az állami pénz- és vagyonkezelést, másrészt ha kevesebb ember dönt a járulékfizetők pénzéről, akkor a korrupciót, a visszaéléseket, a jogszabályok megkerülését visszaszorító lépések is hatékonyabbá válnának. Mindez kedvező hatást gyakorolhat a tb gazdálkodására, így a személyes felelősségre vonás is közvetlenebb lehet. Könnyebb ellenőrizni kilenc-kilenc embert, mint száznál többet.”

A szövegben van néhány furcsa csúsztatás. Többek között – ez is az összemosásra utal – a létszám ügye. Egy-egy önkormányzatnak az 1991. évi törvény szerint 60, az 1997. évi módosítás szerint 48 tagja volt-van. Csúsztatás a döntésre utalás is. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzatnak nemhogy döntési jogköre, de még vétőjoga sem volt egyetlen fontos kérdésben sem, például hogy milyenek legyenek a nyugdíj szabályok, mekkora legyen a nyugdíjemelés, hogyan alakuljon az alap költségvetése, milyen legyen a nyugdíjreform. Az első (1991) törvényben megszabott hatásköre is szűk volt – a legtöbb kérdésben csak észrevételezhetett, javasolhatott, egyetérthetett, különvéleményt fogalmazhatott meg. A döntési jogok minden lényeges ügyben *mindig* fenn voltak tartva a kormánynak, illetve a parlamentnek. És az évek folyamán még ezt a szűk jogkört is csorbították a kormány javára. Valamivel szélesebb volt az önkormányzat jogköre a törvényben előírtnál jóval kisebb vagyon hasznosításával kapcsolatban, de az idevágó javaslatokat „befektetésekben jártas szakemberek” készítették elő, a közgyűlés csak megvitatta, és elvetette vagy elfogadta a javaslatokat. Ami pedig a pénz „kezelését” illeti, nos, ezt a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az igazgatóságok intézték – azt hiszem, nem rosszul. Az egész adminisztráció a kiadások mintegy két százalékát tette ki (a magánpénztáraknál ez 5-10-szer nagyobb arány). S a nyugdíjakat a nyugdíjasok minden hónapban pontosan megkapták, rendszerváltás és gazdasági válság ide vagy oda.

Ha ilyen csekély volt az önkormányzatok jogköre, akkor miért olyan zavaróak? Itt válik fontossá az előbbi kérdés: szabad-e „egy évente több száz milliárdos összeget kitevő vagyon- és pénzkezelést több mint 100 fős laikus testületre bízni”?

Hogyan hangzana az a kérdés, hogy „szabad-e egy ország tízmillió polgárának és több ezer milliárdos költségvetésének az ügyeit egy 386 fős laikus testületre bízni”? Az önkormányzat nem szakértői testület. Miként a parlamentben, ebben is ülnek szakértők, akik a szakkérdésekben a többiekénél nagyobb szerepet játszanak. Miként a parlamentben, itt is a munka folyamán szereztek a közgyűlés tagjai egyre nagyobb szakértelmet. A testület igazi funkciója azonban nem a szakértés, hanem az, hogy közvetlenül jelenítse meg a mindenkori nyugdíjasok érdekeit a kormány és a parlament előtt, hogy terjesszen elő ezen érdekeket szolgáló javaslatokat, s vitatkozzon azokkal a kormányjavaslatokkal, amelyeket ezen érdekekkel ellentétesnek tekint.

A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat ezt a dolgát tette. A legnagyobb hibája az, hogy alig tett valamit azért, hogy a polgárokat tájékoztassa a gyakran hiábavaló erőfeszítéseikről. Igaz, pénze nem volt hozzá, a közszolgálati média pedig nem nagyon törte magát, hogy az űrt betöltse. De mégis baj: minthogy senki nem tudott róla semmit, nem is érezhette senki a „magáénak”. Nem állítom, hogy mindig mindenben igaza volt a közgyűlésnek. De ha a nyugdíjak „csak” 13 százalékot vesztek a reálértékükből 1990 és 1996 közt, azaz nem többet, mint a keresetek, akkor ez jórészt az önkormányzatnak tudható be. És az Egészségbiztosítási Önkormányzatnak sem az a fő bűne szerintem, hogy a tagok egyikének-másikának (miként például az országgyűlési képviselők egyikének-másikának) voltak korrupció vagy homályos ügyei, hanem hogy testületként túl keveset tett az egészségügyi ellátás színvonalának védelmében. Az egészségügyben érvényes árindexet alkalmazva (Orosz Éva számításai szerint) a gyógyítómegelőző ellátás reálértéke 1990 és 1996 között 56 százalékra csökkent. Mellesleg a családi ellátások értéke, ahol még egy ennyire gyenge civil kontroll sem létezett, a reálértékvesztés még nagyobb volt.

Az igazi probléma számomra nem is az, hogy kellene-e, régi vagy megújult formában az önkormányzatok. Hanem az, hogy hogyan lehet biztosítani a civil társadalom közvetlen beleszólását, ellenőrzését, folyamatosan hallható hangját a közösségi jóléti rendszerek érdekében, kivált olyan körülmények között, amikor a kormányzatok) elszántan törekszik (töreksszenek) a visszaszorítására, gyengítésére. A választások erre túl ritka alkalmak, az Országgyűlésnek pedig annyi a dolga, hogy egy-egy olyan részlet, mint a gyermekesek vagy a nyugdíjasok ügye, nem számíthat kiemelt figyelmére. Választási propagandához jók az e csoportoknak tett ígéretetek, de – mint tudjuk – más a választási program és más a kormányzás.

Az oly gyakran üdvözölt civil szerveződések dolga lenne az ellenőrzés, a beleszólás, az érdekvédelem. Ám a demokrácia első nyolc éve azt mutatja, hogy a civil hangok, bár szabadok, többnyire még nem hatékonyak. A „hangnak” erősnek, szakszerűnek és legitimnek kell lennie. A tévedés súlyos kockázatával állítom, hogy az elmúlt nyolc évben még a leginkább hatékony civil szervezet a jelen és jövő nyugdíjasainak érdekeit védő önkormányzat volt. Ha helyébe legalább hasonlóan erős, hasonlóan szakszerű és hasonlóan legitim civil szerveződés kerül, akkor a fene bánja az önkormányzatot. De attól félek, hogy ez csak úgy képzelhető el, mint Karinthy javaslata arról, hogy mivel kell felváltani az ócska, értelmetlen karikagyűrűt. Sok-sok megfontolás után arra a következtetésre jut, hogy – karikagyűrűvel.

## IV. rész

# A RENDSZERVÁLTÁS TÁRSADALMI HATÁSAI NEMZETKÖZI ÖSSZEHOSONLÍTÁSBAN

### 1.

## A RENDSZERVÁLTÁS NYERTESEI ÉS VESZTESEI, S E VÁLTOZÁSOK STRUKTURÁLIS HATÁSA<sup>144</sup>

A rendszerváltás megítélése a közvélekedésben a vizsgált öt közép-kelet-európai ország mindegyikében romlik, bár mind a megítélés szintje, mind a romlás mértéke eltérő.<sup>145</sup> A megítélést – többek között – a személyes helyzet változása motiválja. A társadalom egészének szintjén a szabadságnyerést, az új demokratikus intézményeket mind logikailag, mind empirikus adatok szerint a túlnyomó többség pozitívan értékeli, különösebb társadalmi differenciáltság nélkül. Az egyenlőtlenségnövekedés, illetve a társadalmi biztonságok megrendülése esetében jelentős a veszteségérzés, és a társadalmi megítélések a jobb-rosszabb helyzetektől függően jelentősen különböznek.<sup>146</sup>

Az egyénileg tapasztalt javulás vagy romlás kapcsolódhat a rendszerváltás általános nyereségeihez és veszteségeihez. A tanulmány először ezeket rendszerezi.

Egyéni szinten saját vizsgálatunk alapján nem tudjuk pontosan mérni a változásokat, csak az azokról alkotott szubjektív képet. Így definiáltunk (szubjektív) nyerteseket és veszteseket attól függően, hogy hogyan minősítették a kérdezettek saját jövedelmi, illetve társadalmi helyzetük változásait.

A többváltozós elemzések azt mutatják, hogy a szubjektív nyereség-veszteség érzésben az objektív tényezők közül a vállalkozás léte, a jövedelmi helyzet, s esetleg egy-két más tényező (például a munkanélküliség) tölt be fontos szerepet, de együtt sincs túl jelentős magyarázó erejük. Szubjektív változók bekapcsolásával megugrik a magyarázó erő. A két legfontosabb tényező: a szubjektív szegénységérzet és magának a rendszerváltásnak a megítélése – ami viszont a bal- vagy jobboldalibb politikai beállítottsággal van összefüggésben. Noha regressziós elemzésekben az objektív változók hatása gyenge, a hatvan éven aluliak körében számos szociológiai összefüggés magasan szignifikáns összefüggést mutat (iskolai végzettség, munka stb. esetében). Kiemelendő, hogy a munkásság mindenütt a nagy vesztesek közé sorolja magát. Emellett a korcsoportok szerinti önálló elemzés azt mutatja, hogy a szubjektív nyertesek aránya a korról szinte párhuzamosan csökken, ennél azonban sokkal markánsabb a kor és a jövőre vonatkozó várakozások összefüggése. Ez utóbbi „optimista-pesszimista” differenciáltság minden dimenzió mentén igen erős, ami a lehetséges perspektíva kérdését veti fel. Az adatok alapján végül hipotézisek fogalmazódnak meg arról, hogy két- vagy háromszatú társadalmi tagolódás kialakulása várható-e.

### *Nyereségek és veszteségek*

A rendszerváltás megítélése a közép-kelet-európai régióban egyelőre romlóban van.<sup>147</sup> Ha a tudomány képtelen volt is megjósolni az államszocializmus összeomlását, a váltás utáni eufória halványulása előre látható volt (Dahrendorf, 1990). Minden történelmi tapasztalat arra

<sup>144</sup> Eredeti megjelenés: Ferge Zsuzsa: A rendszerváltás nyertesei és vesztesei. In Andorka Rudolf-Kolosi Tamás-Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 1996*. TÁRKI-Századvég, Budapest, 1996, 414-443. o.

<sup>145</sup> Ezeket az információkat összegzi *A rendszerváltás megítélése* című tanulmány kötetünkben (380-410. o.).

<sup>146</sup> Részletesebb kifejtését lásd *A társadalmi értékek megítélése* című tanulmányban (411-439. o.).

<sup>147</sup> Kiegészítés 2000-ben: ez a folyamat megállni látszik.

mutat, hogy a forradalmak a nagy reménységek időszakai, s bármi történjék is ezt követően, *mindenki* várakozásai nem elégülnek ki. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy milyen tényezők hatnak a rendszerváltás megítélésére, hogyan függ ez össze azzal, hogy valaki nyertesnek vagy vesztesnek érzi magát, s mi minden hat a nyereségvágy veszteségérzetre.

A szociológiai megértést segítheti, ha előbb végiggondoljuk (hogy ne mondjam: megkonstruáljuk) a nyereségek és veszteségek rendszerét. A következő osztályozás (*IV.1.1. táblázat*) messze nem teljes, és sok benne a bizonytalanság.

IV.1.1. táblázat. A rendszerváltás nyereségei és veszteségei

Átmeneti	Tartós	Átmeneti	Tartós
<b>nyereségek</b>		<b>veszteségek</b>	
<b>A TÁRSADALOM SZINTJÉN</b>			
<b>A gazdasági váltáshoz kapcsolódók</b>			
Felszabadított, azaz piacgazdaság		A piaci kudarcok megjelenése	
		Közszolgáltatások visszaszorulása	
		Feketegazdaság, korrupció	Az „életvilág”, illetve az alrendszerek piac általi „gyarmatosításának” esélye
<b>A politikai-társadalmi váltáshoz kapcsolódók</b>			
Parlamentáris demokrácia		A szélsőségek uralomra jutásának veszélye	
Pluralizmus lehetősége minden területen		A közbiztonság romlása, helyenként etnikai konfliktusok, háborúk	
A civil társadalom kialakulása		A szélsőségek kifejeződési lehetősége	
Felszabadított, azaz nem lefojtott, legitim társadalmi struktúra		Az egyenlőtlenségek növekedése, szegmentálódás, a leszakadás veszélye	
<b>AZ EGYÉNEK SZINTJÉN</b>			
<b>A gazdasági váltáshoz kapcsolódók</b>			
Gyors profit- (jövedelem- és vagyon-) szerzés, privatizálás, tisztázatlan piaci viszonyok miatt	Legitim magas jövedelmek, korlátlan magántulajdon	A létbiztonságok, a munkabiztonság megrendülése; csökkenő reálbérek és -jövedelmek	A strukturális munkanélküliség és a strukturális szegénység kialakulásának esélye
Elvesztett tulajdon miatti kárpótlás			
<b>A politikai-társadalmi váltáshoz kapcsolódók</b>			
Szabadságnyerés (főleg „negatív” szabadságok)			
Civil és politikai jogok, polgárosodás		A szociális ellátások csökkenése	A szociális jogok valószínű gyengülése
Politikai okok miatti szenvedések kompenzálása, rehabilitáció		Politikai felelősségre vonás múltbeli cselekményekért	
Gyors felemelkedés megüresedett, főleg politikai pozíciókra	Az „én” és a „mi” identitás kialakulásának lehetősége	Bizonyos korábbi – főleg politikai – elitpozíciók elvesztése	Valószínűleg lassuló társadalmi mobilitás



Ami nehezen vitatható, az a makroszintű – forradalmi jelentőségű – változások ténye, amelyek az egész társadalom jellegét átalakították, és alkalmasint az egyének szintjén is értelmezhetők. Megítélésük azonban – hogy én mit minősítek a táblázatban „nyereségnek” vagy „veszteségnek”, természetesen szubjektív, saját értékítéleteim függvénye. Ezen értékítéletek egy része az osztársadalmi szintre vonatkozik. Itt a legfontosabb nyereségnek azt tekintem, hogy az új rendszer potenciálisan életképebb, mint az előző, mert teret ad a társadalmi alrendszerek közötti funkcionális differenciálódásnak, az élet minden területén a pluralizmusnak, azaz nem épít be zsákutcát a rendszer újratermelődésébe. Ez az ítélet tehát majdnem értékmentes, és független attól, hogy a változás az egyéneket, illetve egyes csoportjaikat hogyan érinti. Ami viszont ez utóbbi szinten is értelmezhető változásokat illeti, ott logikailag, s alkalmasint empirikus adatok alapján valamennyire megítélhető, hogy értékítéleteim mennyire konszenzuálisak, azaz hogy az adott tényezőt megtapasztaló egyének, illetve érintett csoportok mennyire érzik magukat nyertesnek vagy vesztesnek.

A nyereségek és a veszteségek csoportosításakor az osztársadalmi és az egyéni szinten értelmezhető jelenségek mellett megkülönböztetek (feltehetően csak) átmeneti, a jogi, normatív és morális keretek felbomlásával együtt járó, azok megszilárdulásával visszahúzódó jelenségeket, illetve olyan jellegzetességeket, amelyek a most kialakuló társadalom feltehetően tartós vonásai lesznek. Emellett szétválasztom az inkább gazdasági, valamint az inkább politikai-társadalmi rendszerváltással összefüggő elemeket. Ez utóbbi szétválasztás azért tűnik fontosnak, mert köztudott, hogy a piacgazdaság és a liberális demokrácia nem egy egész elválaszthatatlan részei. Ha demokrácia nem is képzelhető el a piac és a tulajdon tagadásával, a piacgazdaság összefér a diktatúra különböző válfajaival. Természetesen a tartós jellegzetességekre vonatkozóan csak feltételezéseim lehetnek, a táblázatban azonban ezt csak akkor jelzem, ha különösen nagy a bizonytalanság az adott vonás tekintetében.

A nyereségek és veszteségek jellegéből logikailag kikövetkeztethető, hogy az adott összefüggésben ki lehet nyertes vagy vesztes. Meghatározott politikai szempontból gyakorlatilag mindenki nyertes. Az új jogok, az új szabadságok, és az ezekhez kapcsolódó politikai intézmények – túl azon, hogy a társadalom egészét normalizálják – kevés egyén érdekeit sértik, és potenciálisan mindenki profitálhat belőlük.

Amennyire az előbbi összefoglalás alapján megítélhető, más ennyire egyértelmű, negatívumokkal nem terhelt nyereség nincs – de nincs egyértelmű, mindenkit érintő veszteség sem. A piacgazdaságnak, illetve a társadalom új strukturálódásának objektív társadalmi következményei ma már szociológiailag átláthatók és empirikusan felmérhetők. A változásokra sokféle elméleti magyarázat létezik (például Machonin, 1993,1994). Közülük hozzám legközelebb az alapvető strukturáló tényezők és viszonyok átalakulására épülő magyarázatok állnak. Ami alapvetően változott, az a tulajdon vagy – Bourdieu terminológiájával – az anyagi tőke, a hatalom vagy a politikai tőke, a tudás vagy a kulturális tőke, a kapcsolatok vagy a szimbolikus tőke jellege, relatív fontosságuk és egymás közötti összefüggéseik.

A bársonyos forradalom a *struktúra szintjén* azt jelentette, hogy e tőkéket az átmenet nem megszüntette, hanem korábbi létüket – egészen kevés kivétellel – legitímálta, sőt némelyiket (a tulajdont, némely kapcsolati hálókat) tetszhalotti állapotából feltámasztotta, relatív fontosságukat pedig megváltoztatta. Röviden: a hatalom gyarmatosító egyeduralma megszűnt, a strukturálódás maga is plurális erőterben zajlik. Az *egyének szintjén* a békés átmenet olyasmint jelent, hogy nem csak a guillotine-ok többéves működésére nem volt szükség, hanem társadalmi helyzetváltoztatásra is alig. A mozgások nem annyira páternoszterre emlékeztetnek, mint inkább centrifugális működésre. A szélek szétválnak – a felül lévők helyzetüket legitím módon erősítik és javítják, a lejjebb lévők pedig, ha nem tudnak megkapaszkodni, csúsznak vagy zuhannak lefelé.

Mindez nem jelenti azt, hogy az új struktúra már véglegesen kialakult volna. A fentihez hasonló hipotézisekkel dolgozó elitkutatóból Szelényi Iván (1995) azt a következtetést vonta le, hogy az átalakuló országokból hiányzik a tulajdonosi (tőkés) osztály, s az új felső osztályt a menedzserek alkotják. E pillanatban ez valószínűleg igaz, de sejtésem az, hogy ez a helyzet egyáltalán nem végleges. Az országok vagyona zömmel köztulajdonban volt. A vagyon egy része elvesztette értékét, más – nagyobb – része azonban valakié lett. Lehet, hogy e tőke egyelőre nem lép a nyilvánosság elé (társasági tulajdonnak álcázza magát, miközben tulajdonosa még megtartja biztonságosabb menedzserei posztját, külföldi bankbetétben fekszik stb.), de ha a viszonyok biztonságosabbá válnak, álarc nélkül fog működni. A társadalmi dezintegrálódás sem vált még véglegessé. A lecsúszó középosztály egy részével – a vele való szövetségre minden hatalomnak szüksége van – a hatalom hamarosan ki fog egyezni, sőt a közalkalmazottak új privilégiumokra is számíthatnak. A legrosszabb helyzetek – a tartós munkanélkülieké, a hajléktalanoké – már nehezen változtathatók, de a tömeges leszakadás, egy lét alatti osztály (underclass) kialakulása talán még megelőzhető.

A képet színezi, hogy e gyors mozgások során idősíkok összecsúsznak. Miközben nálunk most a huszadik századi polgári modernitásnak megfelelő struktúra alakul, felbukkannak premodern örökségek és posztmodern áthallások. Az első tendenciát jelzi például, hogy milyen gyorsan feléledt, kivált falun, a cselédi helyzet és tudat. A posztmodern (posztindusztriális) sajátosságok közé tartozik többek között a bérből élők tömegének és helyzetének – a nyugatihoz hasonló jellegű – erodálódása, vagy alapvető strukturáló erőket mintegy kikapcsoló részidentitások megjelenése. Azt hiszem, ettől nem veszítették érvényüket a társadalmat összetartó és szétfeszítő makro-viszonyok, az osztály- és rétegek kategóriák, de a képletek bonyolultak és változók.

Mindezek mellett a SOCO-vizsgálat<sup>148</sup> egyértelművé és vizsgálhatóvá teszi, hogy a közelmúlt sorsfordító eseményei a szokásosnál is jobban felbontották a reálfolyamatok és érzékelésük közötti összefüggést, ami egyébként sosem különösebben erős. Az objektíve leírható vesztesek például szubjektíve nem feltétlenül érzik magukat annak, és viszont. A megválaszolandó kérdés a továbbiakban az, hogy milyenek, országok között mennyire hasonlóak vagy különbözőek a nyereség- vagy veszteségérzést alakító tényezők.

### *Szubjektív nyertesek és vesztesek*

Vizsgálatunkban nem tettünk föl közvetlenül olyan kérdést, hogy vesztesnek vagy nyertesnek érzi-e magát valaki. Két kérdésből azonban megalkotható egy, a szubjektív nyereség-veszteség érzetre utaló mutató. Az egyik esetben a család jövedelmi helyzetét ábrázoltuk hétfokozatú létrákon, amelyek három időpontra: három évvel korábbanra, a kérdés pillanatára és három évvel későbbre vonatkoztak. A másik esetben a család (vagy az induló család) társadalmi helyzetét kellett megjelölni ugyancsak hétfokozatú létrákon, amelyek a háború előtti időszakot, az ötvenes éveket, a nyolcvanas éveket, a kérdés idejét és a jövőt képezték le. Akik a jelenben magasabbra helyezték magukat, mint a megelőző időszakban, azok „jövedelemnyertesnek” vagy „társadalmi nyertesnek” tekinthetők. Ha mindkét létrán feljebb helyezték magukat, s egyikén se lejjebb, akkor „szubjektív nyertesnek”

---

<sup>148</sup> A SOCO-kutatás a bécsi Institut für die Wissenschaften von Menschen (IWM) égisze alatt folyik 1993 óta. Ennek volt része az 1995-ben végzett, öt országra kiterjedő kérdőíves felvétel. Az adatfelvételre 1995 január-februárjában került sor, országoként véletlenszerűen kiválasztott 1000 háztartás megkérdezésével. A kutatást Ferge Zsuzsa és Sik Endre vezette. A kutatásban részt vevő országok: a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Németország keleti tartományai, azaz a volt NDK, valamint Szlovákia. Az összehasonlító elemzés 1995 végére angolul elkészült, de pénz hiányában nem volt lehetőség a kiadására. A IV. rész három tanulmányában ezen elemzés adatait használjuk fel (Ferge és mások, 1995 utalással). Az 1995. utáni évek elemzéséhez felhasználtam továbbá Dögei-Ferge 1998. évi tanulmányát, amely az OTKA T018535 sz. támogatásával készült.

tekintjük őket.<sup>149</sup> A vesztesek definiálása hasonló. A nyertes-vesztes dimenzióban való önelhelyezés természetesen szorosan korrelál ( $R^2 = 0,7$  és  $0,84$  között), egyesítésük mégis egyértelműbbé teszi a kategóriát.

A nyereség- vagy veszteségérzés sok mindennel összefügg. A sokváltozós (lineáris) regressziós elemzések alapján egyértelmű, hogy az objektív szociológiai változók – foglalkozás, iskolai végzettség, életkor, jövedelem stb. – hatása együtt nem magyaráz többet, mint 5-13 (Szlovákiában 18) százalékot a nyereség- vagy veszteségérzetből.<sup>150</sup> Ezen belül három országban (Csehország, Szlovákia, Lengyelország) a vállalkozás léte a nyereségérzet legfontosabb mögöttese, ugyancsak három országban (Lengyelország, Németország, Szlovákia) a jövedelmi helyzet számít, s egy-egy országban esetleg még egy szignifikáns tényező megjelenik (például a munkanélküliség mint a veszteségérzet mögöttese az egykori NDK-ban). Magyarország esetében az objektív változók között egyetlen szignifikáns tényezőt sem találtunk. Arra, hogy ez valóban a társadalmi tényezők hatásának eljelentéktelenedését jelenti-e, még visszatérünk.

A regressziós elemzés hatékonysága rendkívül erősen megnő szubjektívebb tényezők bekapcsolásával. Az ezek közül választás nem egyértelmű – a választott (kimondott-kimondatlan) hipotézistől függ. Petr Matejů (kimondatlan) hipotézise az volt, hogy a veszteségérzetet az előző rendszerben elfoglalt magas társadalmi pozíció (a társadalmi létra tetején való önelhelyezés) és a szubjektív szegénységérzet motiválja. Ezért ezt a változót tulajdonképpen objektív tényezőnek tekintve vette föl a modellbe.<sup>151</sup> A modell magyarázó ereje így jelentősen megnőtt (lineáris modellben például Csehország esetében 13-ról 22 százalékra), és a két legfontosabb változó valóban a korábbi felső pozíció és a szubjektív szegénységérzet lett. Ebből azt a következtetést vonja le az öt országra nézve, hogy „egyetlen közös szabályosság (pattern) van: az egyén kommunista rendszerben elfoglalt magas társadalmi pozíciójának, valamint a szubjektív szegénységérzetnek az erős hatása” a veszteségérzetre. Minthogy Matejů érdeklődésének középpontjában mindennek a bal- és jobboldali beállítódásra való hatása áll, az előzővel azonos tényezőket alkalmazó modellt használja a bal-jobboldali beállítottság magyarázatára. Következtetése: „Ha valaki nyertes, az jobboldali beállítottságúvá teszi az embert, s ha vesztes, az a baloldal felé tolja. Ha a család nyolcvanas évekbeli deklarált pozíciója magas volt, ez szignifikánsan erősíti a baloldali beállítódást.” „Valamennyi országban – Magyarország kivételével – a „baloldali” beállítódás egyetlen szignifikáns és közös előjelezője (predictor) az, hogy valaki vesztes”. Mindennek alapján „igazolt az a feltevés, hogy a nyertesek és a vesztesek egészen eltérő politikai magatartásokat, valamint eltérő nézeteket alakítanak ki a rendszer értékelésről” (Matejů, 1995).

A probléma ezzel az értékeléssel a kiinduló feltételezés, az, hogy a társadalmi létrán való nyolcvanas évekre vonatkozó önelhelyezés „magas társadalmi helyzetet” jelent. Valójában azonban *e korábbi ön-elhelyezés szinte semmilyen összefüggést nem mutat a társadalmi helyzet jellemzőivel*, például az iskolai végzettséggel vagy a foglalkozási csoporttal, sőt a jövedelmi helyzettel sem.<sup>152</sup> Ezt az önelhelyezést – saját megítélésem szerint – sokkal inkább

---

<sup>149</sup> A két „nyereség-veszteség-mutató” egyesítése Petr Matejů (1995) ötlete.

<sup>150</sup> Azaz ekkora a módosított  $R^2$ .

<sup>151</sup> Matejů multinomiális logisztikus regressziós modellel dolgozott, amelynek eredményei a nyereség-, illetve veszteségérzetet jelző valószínűségként foghatók fel. Én az egyszerűség kedvéért minden esetben lineáris regressziót használtam, már csak azért is, mert az általa használt modellt technikai felkészületlenség miatt nem tudom alkalmazni. Miután a két modell eredménye a szignifikáns változók kijelölését illetően alig különbözik, az eltérő modell alkalmazása a következtetéseket aligha befolyásolja.

<sup>152</sup> A vonatkozó korrelációs együtthatók  $0,0-0,1$  közöttiek, a regressziós elemzéssel

az időbeni dinamika, a család sokdimenziós „társadalmi mobilitása” determinálta. Másként szólva az, hogy – a háború előtti múltig visszatekintve – hogyan „éreztek magukat a bőrükben” az emberek a különböző időszakok során, melyek voltak a jó vagy rossz, legjobb és legrosszabb periódusok a család életében. A különböző elemzések egyértelműen azt mutatják, hogy a „nyolcvanas évek” szinte minden ország kollektív emlékezetében jó, alkalmasint a legjobb korszakként élnek. Az átlagos osztályzat csak Németországban azonos a két időszakban, a többi országban a jelen átlagos értékelése alacsonyabb, mint a nyolcvanas éveké. A különbség a cseheknél a legkisebb, a magyaroknál a legnagyobb. Másként szólva, a „nyolcvanas évek” messze a legjobb korszaknak számít – társadalmi helyzettől csaknem függetlenül – a lengyelek, a magyarok, a szlovákok számára, s csak a keletnémetek tekintik szignifikánsan a legjobbnak a másikat, s teszik második helyre a nyolcvanas éveket. (A mai helyzetre nézve a társadalmi létrán való ön-elhelyezés szorosabb, 0,3-0,4 erősségű korrelációkat mutat objektív szociológiai változókkal, ami azonban nem mond ellent az előbbi történeti értelmezésnek.)

A magam részéről úgy látom, hogy a *nyereség– vagy veszteségérzés összefügg ugyan a korábbi társadalmi helyzettel, de nem ok-okozati kapcsolat miatt*. Az oksági kapcsolatból, azaz Matejú feltételezéséből egyébként az következne, hogy a magas státusúak veszítették a legtöbbet. Ez ellentmond minden „elitkutatás” eredményeinek: akik a társadalmi hierarchiák egyikének tetején voltak, kevés kivétellel ott is maradtak, legfeljebb hierarchiát váltottak, tőkekonverzió segítségével. Saját adataink is azt mutatják, hogy az objektíve jobb helyzetű (magasabb iskolai végzettségű, foglalkozási státusú, jövedelmű) csoportok sokkal nagyobb valószínűséggel tartoznak a nyertesek közé, mint a rosszabb helyzetűek. A nyereség- vagy veszteségérzés sokkal inkább attól függ, hogy *hogyan viszonyultak az előző rendszerhez*. A (negatív) korreláció a nyereség-veszteség érzés és a korábbi társadalmi önelhelyezés között persze erős, de nagyjából ugyanilyen erős a (pozitív) korreláció a nyereség-veszteség érzés és a rendszerváltás megítélése között (IV.1.2. táblázat).

**IV.1.2. táblázat. A nyereség-veszteség érzés, a társadalmi helyzet és az új rendszer megítélése közötti összefüggés öt országban 1995-ben**  
Korrelációs együtthatók\*

Ország	Önelhelyezés a 80-as években és a nyereség-veszteség érzés	Az új rendszer megítélése és a nyereség-veszteség érzés	Önelhelyezés a 80-as években és az új rendszer megítélése
Csehország	-0,32	0,40	-0,05
Lengyelország	-0,31	0,30	-0,06
Magyarország	-0,30	0,25	-0,06
Kelet-Németország	-0,43	0,39	-0,17
Szlovákia	-0,32	0,35	-0,09

\* A 0,3-nél nagyobb együtthatók 0,00 szinten szignifikánsak.  
Forrás: Ferge és mások, 1995.

Akik az előző rendszert a jelenleginél jobbnak tartották, azok sokkal inkább tekintik

megmagyarázott arány ( $R^2$ ) 0,02-0,05 közötti.

magukat vesztesnek (egyébként azonos feltételek mellett), mint azok, akik azt a mainál rosszabbnak tekintik. Ugyanakkor az előző társadalmi önelhelyezés és a rendszerváltás megítélése között igen gyenge a kapcsolat! Ha valóban az objektíve fent lévők veszítettek volna sokat, akkor ennek a kapcsolatnak igen erős negatív korrelációt kellene mutatnia.

Sem a regressziók, sem a korrelációk nem árulnak el semmit az összefüggés irányáról, az ok-okozatiságról. Mégis, ezek az eredmények logikailag – s nem csak erősségük alapján – számomra más értelmezést sugallnak a politikai beállítódásra nézve is, mint Mateju számára. A politikai beállítottság és a nyolcvanas évekbeli önelhelyezés, illetve a politikai beállítottság és a nyereség-veszteség érzés szubjektív kategóriák között sokkal gyengébb, gyakorta nem is szignifikáns az összefüggés, míg a bal-, illetve jobboldali beállítottság és a rendszerváltás megítélése között a másik kettőnél jóval erősebb, mindig szignifikáns a kapcsolat.

Az én magyarázatom ezekre az összefüggésekre nem az, hogy a nyereség-veszteség érzése tesz jobb-, avagy baloldalivá. Az összefüggést ennél összetettebbnek, irányát is másnak vélem. A legalább kettős összefüggés *első láncszeme* az a feltevés, hogy az előző rendszer megítélését, illetve a rendszerváltás megítélését nem kis mértékben az határozza meg, hogy eleve milyen volt a válaszoló „világnézete”. A baloldalibbak számára nem az államszocializmus volt a „jó” (hiszen a szabadságértékek mindenki számára fontosak és nyereségek), hanem a (nyers) kapitalizmus nem rokonszenves (ami a túl nagy egyenlőtlenségek elutasításából is kitűnik). *A lánc második szeme az, hogy a nyereség-veszteség érzés sem okként, sem okozatként nem közvetlenül függ össze a jobb- vagy baloldalisággal, hanem a rendszerváltáshoz való viszonyon keresztül.*

Mindebből az következik, hogy – még ha a regressziós elemzésekből ez kevéssé látszik is, s még ha a politikai beállítódás társadalmilag kevéssé meghatározott is – a vesztesek és nyertesek nem csak szubjektív kategóriákkal írhatók le. Az egyszerű statisztikai arányok azt mutatják, hogy a rendszerváltás szubjektív vesztesei – ismétlem, politikai beállítottságuktól stb. eléggé függetlenül – a rosszabb helyzetű, alacsonyabb iskolázottsága, szegényebb csoportok. Az összefüggések némileg világosabbak, ha csak a 60 éven aluli háztartásfőket vesszük figyelembe, mert az idősebbek és nyugdíjasok életérzését alapvetően éppen életkoruk, s az ebből adódó fogyó remények határozzák meg.

Társadalmi-gazdasági csoportok szerint nézve a helyzetet az öt országban közös vonás, hogy a nagyvállalkozók és a felső vezetők az abszolút nyertesek. Ezen belül külön (az itteni kereteket meghaladó) elemzést igényelne az, hogy a kisebb vállalkozók miért tartoznak egyes országokban a fő nyertesek közé, másutt pedig nem. Az alapvető ok a nagy munkanélküliséggel összefüggő kényszervállalkozások jelenléte, ami Magyarországon és Lengyelországban jóval jellemzőbb, mint másutt – de ez nem a teljes válasz. A spektrum másik szélén a munkások mindig a vesztesek között vannak, s a többieknél jóval kevesebb közöttük a szubjektív nyertes. Van, ahol csak a segédmunkások (a mezőgazdasági munkásokkal együtt értve) nagy vesztesek – mint Csehországban és Németországban, de a nyertesek között már Csehországban is súlyosan alulreprezentáltak. Van, ahol a közbülső csoportokban (alkalmazottak, kisvállalkozók) is hasonló arányúak a vesztesek: ilyen Magyarország és Lengyelország, de a nyertesek között, legalábbis Magyarországon, az utóbbi két csoport aránya mégis nagyobb (ami azt is jelenti, hogy ezek kevéssé homogén csoportok). A munkások szubjektív veszteségérzete mögötti helyzetromlás politikai, anyagi, foglalkoztatási, munkajogi összefüggései külön tanulmányokat érdemelnének. Itt csupán annyit jegyzek meg, hogy e szembetűnő, súlyos politikai horderejű probléma ellenére a rendszerváltás után a munkásság „eltűnt” a politikai, sőt jórészt a társadalomtudományi diskurzusból is, legalábbis Magyarországon. Ugyanezt a jelenséget még világosabban képezi le az iskolai végzettség szerinti differenciáltság (IV.1.3. táblázat).

IV.1.3. táblázat. **A szubjektív vesztesek és nyertesek aránya a 60 éven aluli háztartásfők körében öt országban 1995-ben**

A fontosabb objektív változók szerint, százalék\*

<b>A) Társadalmi-gazdasági csoport szerint</b>						
<b>Ország</b>	<b>Segéd- munkás</b>	<b>Szak- munkás</b>	<b>Alkal- mazott</b>	<b>Kis- vállalkozó</b>	<b>Nagyvállal- kozó, vezető értelmiségi</b>	<b>Együtt</b>
<b>Vesztesek</b>						
Csehország	43	31	32	16	22	31
Lengyelország	61	58	53	60	43	56
Magyarország	69	72	60	48	56	65
Németország	59	31	33	29	31	34
Szlovákia	62	54	48	29	41	49
<b>Nyertesek</b>						
Csehország	24	21	37	53	48	34
Lengyelország	14	18	20	19	32	20
Magyarország	8	12	16	25	27	15
Németország	18	42	39	53	46	40
Szlovákia	13	19	27	40	30	23

<b>B) A háztartásfő iskolai végzettsége szerint</b>						
<b>Ország</b>	<b>Ált. Iskola és kevesebb</b>	<b>Szaktanácsképző</b>	<b>Középfok</b>	<b>Felsőfok</b>	<b>Együtt</b>	
<b>Vesztesek</b>						
Csehország	32	36	34	16	32	
Lengyelország	66	58	48	47	56	
Magyarország	71	70	61	48	65	
Németország	46	30	29	39	34	
Szlovákia	67	58	46	45	53	
<b>Nyertesek</b>						
Csehország	26	26	36	55	34	
Lengyelország	13	20	23	28	20	
Magyarország	5	15	15	32	15	
Németország	24	42	44	43	39	
Szlovákia	7	17	22	31	20	
<b>C) Az ekvivalens jövedelem kvintilisei szerint</b>						
<b>Ország</b>	<b>Alsó ötöd</b>	<b>2. ötöd</b>	<b>3. ötöd</b>	<b>4. ötöd</b>	<b>Felső ötöd</b>	<b>Együtt</b>
<b>Vesztesek</b>						
Csehország	49	47	37	27	14	32
Lengyelország	73	59	56	52	36	56
Magyarország	72	76	69	67	53	67
Németország	58	38	30	24	22	36
Szlovákia	71	66	56	51	27	54
<b>Nyertesek</b>						
Csehország	16	19	26	40	50	33
Lengyelország	8	19	15	20	38	20
Magyarország	11	7	7	13	25	13
Németország	20	27	44	43	59	38
Szlovákia	8	12	18	20	41	20
* Valamennyi összefüggés $p = 0,000$ szinten szignifikáns.						
Forrás: Ferge és mások, 1995.						

Németország kivételével (ahol a vezetőket és vezető pozíciójú értelmiségieket nagyrészt nyugatnémet szakemberek leváltották) a felsőfokú végzettségűek között mindig a legalacsonyabb a vesztesek, kivétel nélkül mindenütt a legmagasabb, többnyire kiemelkedően magas a nyertesek aránya.

A nagy vesztesek között a legfeljebb alapfokú végzettségűek mindig ott vannak, s négy országban a szaktanácsképzésűek is, és egy esetben (Csehország) a középfokú végzettségűek is relatíve nagy arányban tekintik magukat vesztesnek. Teljesen hasonló a kép

a jövedelemeloszlásban is (lásd a táblázat C) harmadát). Mindemellett – akár korcsoportok szerinti szétválasztás nélkül is – az önmagukat abszolút szegénynek ítélok között a vesztesek aránya nagy, a nyerteseké pedig szokatlanul kicsi. Az alkalmanként szegények közelebb állnak a szegényekhez, mint a sosem szegényekhez.

A következő táblázatban csak a nyertesek arányait mutatjuk be, de azt is közöljük, hogy az egyes országokban a kérdezettek mekkora hányada tekintette magát abszolúte vagy alkalmanként szegénynek (IV.1.4. táblázat).

**IV.1.4. táblázat. A nyertesek aránya a szubjektív szegények\* egyes csoportjaiban öt országban 1995-ben**

Ország	A nyertesek aránya			Mintabeli arány	
	Abszolút szegény	Olykor szegény	Egyáltalán nem szegény	Abszolút szegény	Olykor szegény
Csehország	6	18	44	9	45
Lengyelország	5	15	40	18	56
Magyarország	4	9	26	18	58
Németország	7	24	51	5	30
Szlovákia	4	10	31	5	54

\* A megkérdezettek önmegítélése szerinti kategóriák.  
**Forrás:** Ferge és mások, 1995.

A hatvan éven aluliakra vonatkozó adatok leválasztását az idősebbek egészen eltérő összetételével és beállítódásával indokoltam. Ennek részletes elemzése ismét meghaladná a tanulmány kereteit. Egy összefüggést azonban érdemes felvillantani. A nyertesek-vesztesek definiálásával analóg módon meghatároztuk a jövőt illetően optimisták és pesszimisták körét is, vagyis azokat, akik egyik, másik vagy mindkét létrán a jövőben a jelennél magasabbra (optimisták), illetve alacsonyabbra helyezték magukat (IVA.5. táblázat).



**IV.1.5. táblázat. A nyertesek, illetve optimisták  
százalékos aránya korcsoportonként  
öt országban 1995-ben**

Ország	Korcsoport, év						
	30 alatt	31-40	41-50	51-60	61-70	71 és több	Együtt
<b>A szubjektíve nyertes háztartásfők aránya, %</b>							
Csehország	43	33	35	25	18	20	30
Lengyelország	20	22	18	20	16	17	19
Magyarország	23	17	14	8	6	7	12
Németország	44	36	39	40	45	41	41
Szlovákia	30	22	20	12	10	4	18
<b>A jövőt illetően optimista háztartásfők aránya, %</b>							
Csehország	50	32	32	20	7	14	27
Lengyelország	53	38	27	23	18	5	31
Magyarország	38	23	23	7	5	9	18
Németország	52	36	30	21	11	11	26
Szlovákia	51	35	23	20	19	19	28
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.							

A szubjektív nyertesek aránya Lengyelország kivételével a kor emelkedésével fokozatosan csökken, de nem túl jelentősen.

A jövőt illetően azonban egészen egyértelműek, mindig szignifikánsak a tendenciák: a jövőre vonatkozó bizakodás az életkorral gyorsan gyengül. A fokozatosság nem is egész lépcsőzetes: kivétel nélkül minden országban a harminc éven aluliak érzik leginkább magukénak az új világot.<sup>153</sup> Magyarország kivételével abszolút többségük optimista, ami egyetlen más korcsoportban sem fordul elő. Sőt, a más társadalmi változók mentén képzett csoportok között sem fordul elő ilyen magas arány. E tagolások szerint (iskolai végzettség, jövedelem stb.) minden esetben a jobb helyzetűek az optimisták, de markáns különbség csak a foglalkozási csoportok esetében mutatkozik, abban az értelemben, hogy – Lengyelország kivételével – mindig a vállalkozók a legoptimistábbak. És még ebben az esetben is, azaz a 60 évnél fiatalabb vállalkozók körében, is csak 35-46 százalék közötti az optimisták aránya. Az természetesen nagyon megnyugtató, hogy a fiatalok – ha nem is érzik magukat maximálisan nyertesnek – inkább kötődnek az új rendszerhez, és bizakodóbbak, mint az idősebbek.

A probléma ugyanezen érem másik oldala. A 30, sőt 40 éven felüliek mindenütt a többség – s ők még a korábbi NDK-ban sem remélnek túl sokat a jövőtől. És még szomorúbb az idősek valószínűleg igen reális pesszimizmusa.

#### *A várható társadalmi tagolódás*

Az előbbieken ismertetett adatsorok többek között arra is utalnak, hogy a társadalmakban

<sup>153</sup> Azt érdemes hangsúlyozni, hogy mintánkban csak a háztartásfőket kérdeztük. Közöttük viszonylag kevés a munkanélküli pályakezdő.

nem egyszerűen folytonos hierarchiák léteznek, hanem szakadások. Az itt nem vizsgált jövedelemeloszlásokból mind az öt országban az látszik, hogy az első és a második, illetve a negyedik és az ötödik jövedelmi ötöd között jóval nagyobb a különbség, mint a másik két lépcsőnél, illetve hogy a szélek közti távolságok lent is, fent is nőnek a korábbi helyzethez képest (Ferge és mások, 1995; Atkinson-Micklewright, 1992). A véleményadatokból egyes esetekben hasonló típusú szakadások tűntek elő, hol a legrosszabb helyzetűek és a többiek, hol a „törzs” és a legfelső csoport között, hol mindkét szélén. A nyertes-vesztes adatok hasonló tendenciáról árulkodnak. Minden országban van törés – hol lent, hol fent, hol három részre tagolva a társadalmat. A legnagyobb törések mindemellett nem az objektív jellemzők, hanem a szubjektív szegénységérzet mentén vannak. Ez a szakadék minden országban megjelenik. Igaz, más metszetben, de a legfiatalabbak és az idősebbek közötti távolság is figyelemre méltó, főként a tekintetben, hogy mit remélnék elérni az új helyzetben.

Az általunk észlelt távolságok nem akkorák, hogy végzetesen leszakadó csoportokról kelljen beszélnünk – persze tudva, hogy a valóban lelegelettebbek (például a hajléktalanok) teljesen hiányoznak mintánkból. S valószínűleg a felső rétegek és a többiek közötti távolság sem értelmezhető teljes elkülönülésként. Ami adatainkból a társadalmi szerkezet jövőjére vonatkozóan sejthető, az nagyjából a következőképpen foglalható össze.

- ◆ Valószínűsíthető, hogy a „modern” társadalmakra jellemző osztály jellegű csoportok egyelőre nem posztmodern struktúrává olvadnak fel (ha egyáltalán ezt teszik bárhol is), hanem kontúrjaik inkább felerősödnek a felszabadultabban működő strukturáló erők, tőkék hatására;

- ◆ Várható a társadalmak élesebb tagolódása, valószínűleg nem azonos módon. Minthogy a tagolódás típusának empirikus vizsgálata igen sok módon (sokféle mutatóval, módszerrel, mögöttes hipotézissel) történhet, Nyugaton is két nézet vitázik egymással. Az úgynevezett egyharmados-kétharmados társadalom modellje nem új keletű. Legutóbb Galbraith (1992) összegezte az utolsó két évtized erről szóló nézeteit, amelyek szerint egy kényelmesen élő többség kielégültsége áll szemben egy kisebbség nyomorával. Will Hutton (1995) viszont úgy látja, hogy állapotaink megértéséhez a 40:30:30 százalékos megoszlás adja a kulcsot. „Csupán egy kisebbség tarthatja magát függetlennek attól, hogy alkalmasint szüksége legyen állami ellátás igénybevételére. A középső csoport teljesidős állásban van, de folyamatos bizonytalanságnak kitéve. Az alul lévő 30 százalék alulfoglalkoztatott vagy munkanélküli. Napi tapasztalatuk a peremre szorulás és a kirekesztés. A létbizonytalanság az egész társadalmat áthatja” (Taylor-Gooby, 1997).

### **Két- vagy háromosztatú társadalmi tagolódás?**

Az eddigiekben bemutatott adataink alapján a Csehországban tapasztalható tendenciák talán egy hármastagolás felé mutatnak, bár a fent lévő kisebbség nem 40, hanem csupán 20-25 százalékos. Lengyelország vagy Magyarország egyelőre inkább a „kétharmados-egyharmados” társadalom felé látszik haladni. A Nyugattal szemben annyi az eltérés, hogy ott a kétharmad helyzete megnyugtató, nálunk inkább csak az egyharmadé, s a kétharmadra a bizonytalanság vagy a lecsúszás jellemző. Ugyanakkor – halványabban-erősebben – valamennyi országban felsejlik egy, a többiektől távolodó, a saját szegénységét nagyon erősen érző csoport. Összességében tehát – legalábbis Közép-Kelet-Európában, és Németországtól eltekintve – a háromosztatú társadalmi szerkezet a valószínű jövő, a nyugati országokénál sokkal szűkebb jómódú és önmagát biztonságban érző kisebbséggel, és a középső (inkább 40 százalék, mint 30 százalék) réteg a nyugatiakénál nagyobb bizonytalanságaival. Ebbe belejátszik a nagyon széles nyugdíjas rétegek gyors elreménytelenedése. Ugyanakkor a legalsó 30 százalék, amelynek többsége még 10 évvel ezelőtt is (a Világbank számításai szerint, lásd Milanovic, 1994, 1995) relatíve jobban integrált és kevésbé szegény volt, mint például Latin-Amerika szegényei, mára valóban közelít az ellehetetlenüléshez. Érdeemes lenne

tovább vizsgálni, hogy milyen tagolódás felé haladunk – s hogy a markáns háromfelé szakadásnak van-e alternatívája.

## 2. A RENDSZERVÁLTÁS MEGÍTÉLÉSE<sup>154</sup>

A rendszerváltás valamennyi „átmenetországban” a túlnyomó többség támogatásával és helyeslésével ment végbe. Noha sokak számára világos volt, hogy lesznek átmeneti nehézségek, ezek mértékével, valamint a társadalmi átrendeződések mélységével senki nem vetett számot. A nem várt – enyhébb vagy súlyosabb – következmények minden országban jelentkeznek. Végeredményben a rendszerváltás egész Közép-Kelet-Európában a többség számára traumatikus változásokat hozott. A rendszerváltás megítélése rosszabb, az emberek veszteségérzete nagyobb, mint várni lehetett volna, és meglehetősen nagyra nőtt a távolság a polgárok várakozásai és a ténylegesen végbement események, illetve tendenciák között. Magyarországon a csalódottság különösen nagy, de nem biztos, hogy ennek magyarázatát mindig a különleges magyar pesszimizmusban kell keresni. Valószínűleg olyasmi is szerepet játszik, hogy Magyarország a legtöbb átmeneti országnál jobban felkészült az új gazdasági és politikai berendezkedésre; hogy sokan tevőlegesen vettek részt a változás előkészítésében, ám azt némileg másként képzelték el; vagy hogy a Kádár-korszak „államszocializmusa” valamivel jobb helyzetet jelentett itt, mint a többi országban, s így a romlás nagyobb.

A továbbiakban először ismertetjük, hogy mit jelent a rendszerváltásban való csalódottság a számok nyelvén, majd e vélemények mikrotörténelmi háttéréről (a családi életutak tükrében) közlünk néhány információt, végül pedig a rendszerváltásra vonatkozó ítéleteket formáló tényezőket vizsgáljuk meg. Ez utóbbi kérdéskörnél az a következtetés adódik, hogy a rendszerváltás megítélésére erősebben hatottak szociálpszichológiai tényezők, politikai beállítottságok és a várakozásokban való csalódások, mint az objektív tények – az iskolai végzettség, a foglalkozás vagy a jövedelem.

### *Csalódás a rendszerváltásban*

Az 1995-re vonatkozó nemzetközi vizsgálatban a rendszerváltás egészét minősítve az öt közép-kelet-európai ország háztartásai közül a magyarok adták a legelmarasztalóbb ítéletet, bár a többi országban sem maradéktalan az elégedettség (IV.2.1. táblázat).

---

<sup>154</sup> Ez a tanulmány is az 1995-ben készült SOCO-kutatás adataira épül (lásd a lábjegyzetet kötetünk 368. oldalán, illetve Ferge és mások, 1995).

**IV.2.1. táblázat. A rendszerváltás megítélése öt országban  
1995-ben: az új rendszer jobb vagy rosszabb?**

A válaszok százalékos megoszlása és az átlagos osztályzat az ötfokozatú skálán\*

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>A válaszok megoszlása az ötfokozatú skálán, %</b>					
Az új rendszer ...					
... sokkal rosszabb	9	18	26	5	23
... kicsit rosszabb	14	21	25	14	29
... nagyjából ugyanolyan	19	17	23	24	16
... kicsit jobb	35	33	21	41	27
... sokkal jobb	23	11	5	16	5
Összesen	100	100	100	100	100
<b>Átlagos osztályzat</b>					
Átlagos megítélés	3,5	2,9	2,5	3,5	2,6
* 1 = sokkal rosszabb; 5 = sokkal jobb.					
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

Egy ötfokozatú skálán kértünk értékelést a rendszerváltásról, egyszerűen arról, hogy az új rendszer rosszabb-e vagy jobb, mint az előző volt. Az adatok középértéke 3, ami semlegességet fejez ki, vagyis azt, hogy a két rendszer megítélése nagyjából egyforma. A középértéket csak a csehországi és németországi vélemények átlaga haladja meg valamelyest, 3,5-es értékkel. A másik három országban a közepesnél is rosszabbak az átlagos osztályzatok. Lengyelországban 2,9, Szlovákiában 2,6, Magyarországon pedig csak 2,5. A válaszok megoszlása még markánsabban eltér: Németországban csak 5 százalék szerint sokkal rosszabb az új rendszer az előzőnél, Magyarországon 26 százalék szerint. Magyarországon viszont csak 5 százalék tartja az új rendszert sokkal jobbnak, Csehországban viszont ez az arány 23 százalék. 1995-re egyébként romlott a megítélés a legelső évekhez képest. 1991-től 1995-ig minden vizsgált országban nőtt azok aránya, akik szerint az új rendszer rosszabb, s csökkent a pozitíven értékelőké (IV.2.2. táblázat).

IV.2.2. táblázat. **A rendszerváltás megítélése öt országban 1991-ben és 1995-ben:\*** az új rendszer jobb vagy rosszabb?  
A „rosszabb” vagy „jobb” válaszok százalékos aránya és a megítélés változása

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>A válaszok aránya, %</b>					
Az új rendszer rosszabb					
1991	14	23	40	n. a.	35
1995	23	39	51	19	52
Az új rendszer jobb					
1991	71	51	31	n. a.	43
1995	57	44	26	57	32
<b>Változás (1991 = 100%)</b>					
A megítélés változása					
Az új rendszer rosszabb	+ 9	+16	+11	n. a.	+17
Az új rendszer jobb	-14	- 7	- 5	n. a.	-11
* Az 1991. évi adatfelvétel a teljes felnőtt lakosság, az 1995. évi csak a háztartásfők véleményét tükrözi. A tendenciák ennek ellenére valószínűleg igazak, a családi státusz ugyanis nem fontos magyarázó tényező.					
<b>Forrás:</b> 1991-re: Hartl, 1994; 1995-re: Ferge és mások, 1995.					

Nehéz megmondani, hogy ez a pohár félig üres, vagy félig teli van. Ha (amint a táblázat mutatja) öt mindent felforgató év után két országban is közel 60 százalék úgy véli, hogy az új rendszer jobb a réginél, ez sikernek tekinthető – a pohár már jó félig tele van. Üresebbnek tűnik a pohár, ha azt nézzük, hogy három országban kisebbségben vannak az új rendszer igenlői. Felerősödik e benyomás Magyarország esetében. A magyarok a szlovákokhoz hasonló arányban némi abszolút többséggel (51 százalék) állítják, hogy az új rendszer rosszabb, mint az előző volt. És valamennyi ország közül Magyarországon a legkisebb azok aránya, akik szerint az új rendszer a jobb.

A még későbbi, 1997-es, csak Magyarországra vonatkozó adatok sem mutattak javulást – inkább rosszabb lett a helyzet megítélése (IV.2.3. táblázat). Minthogy a két minta nem teljesen összehasonlítható, az eltérésekből nem vonnék le messzemenő következtetéseket. Inkább azt tartom figyelemre méltónak, hogy a jelentős módszerbeli eltérések ellenére az eredmények rendkívül hasonlóak.

**IV.2.3. táblázat. A rendszerváltás megítélése öt országban  
1995-ben és 1997-ben: az új rendszer jobb vagy rosszabb?**

A válaszok százalékos megoszlása a szélső jövedelmi ötödekben

Megítélés	Teljes minta	Alsó jövedelmi ötöd	Felső jövedelmi ötöd
<b>SOCO, 1995</b>			
Az új rendszer ...			
... rosszabb	51	65	32
... ugyanolyan	23	20	22
... jobb	26	15	46
Összesen	100	100	100
<b>MHP (Magyar Háztartás Panel), 1997</b>			
Az új rendszer ...			
... rosszabb	59	78	40
... ugyanolyan	23	15	26
... jobb	18	7	34
Összesen	100	100	100
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1998.			

Ezt követően sem látszik még radikális javulás. 1999 novemberéből az előbbi öt ország közül háromról (Csehország, Magyarország, Lengyelország) vannak információink. Bár a kérdés nem volt teljesen azonos a korábbival, így az összehasonlítás nem lehet közvetlen, annyi mégis leszűrhető az adatokból, hogy tíz évvel a rendszerváltás után sem megnyugtató az új rendszer elfogadottsága. A kérdezettek úgy vélik, hogy jóval kevesebben vannak a „nyertesek”, mint a vesztesek” (IV.2.4. táblázat).

**IV.2.4. táblázat. A rendszerváltás megítélése három országban  
1999 végén: az 1989 utáni változások inkább nyereséget  
vagy inkább veszteséget hoztak az embereknek?**

A válaszok százalékos megoszlása

Megítélés	Csehország	Lengyelország	Magyarország
Mit hoztak az 1989 utáni változások?			
Több veszteséget, mint nyereséget	31	38	45
Ugyanannyi veszteséget és nyereséget	42	30	28
Több nyereséget, mint veszteséget	23	24	15
Nehéz megmondani	4	8	12
Összesen	100	100	100
<b>Forrás:</b> Polish Public Opinion, CBOS, November 1999.			

Sőt, ha a IV.2.2. és a IV.2.4. táblázat egyáltalán összevethető, mintha erősödött is volna a negatív beállítódás. Ha hasonló tartalmúnak, javulást észlelőnek tekintjük „az új rendszer jobb” és a „több nyereség, mint veszteség” válaszokat (és fordítva), akkor Csehországban 1995-ben kétszer többen regisztráltak javulást, mint romlást, 1999-ben pedig kevesebben. Lengyelországban közel azonos volt a két vélemény súlya, most jóval kevesebben vannak a javulást, mint a romlást észlelők. Magyarországon feleannyian voltak, most háromszor annyian vannak olyanok, akik inkább a romlást, mint a javulást érzékelik. A három ország közül továbbra is a magyarok ítéletei a legkedvezőtlenebbek, de a különbségek kisebbek, mint korábban.

### *A változások megítélése történeti perspektívában*

A múlt sok értelemben formálja a jelenről alkotott véleményeket. Az egyes ember máról alkotott ítélete nem független attól, hogy milyen utat járt be ő maga, illetve mit érzékel családjá múltjából. Egy elnagyolt visszatekintő családtörténet is bizonyos értelemben összekapcsolja a családok „petite histoire”-ját, személyes történetét az utóbbi hat vagy hét évtized „grande histoire”-jával, a makrofolyamatokkal. E kép felvázolásához a kérdezetteknek – azaz mindig a háztartásfőnek – el kellett helyezniük családjukat vagy (a szóban forgó periódustól függően) szüleik családját a teljes társadalmi szerkezetet szemléltető hétfokozatú létrán (az átlagos helyzetet a 4 jelenti). Az időpontok a következők voltak: a II. világháború előtti időszak, az „'50-es évek”, az 1980-as évek, a jelen (1995 eleje) és egy 3-5 évvel későbbi időszak.

Az eszköz – minden elnagyoltsága ellenére – értelmezhető képet ad. Nem lehet véletlen a korszakok megítélési sorrendjének hasonlósága a különböző országokban. Mindenütt (azaz a megfigyelt öt országban) igaz, hogy a II. világháború előtti kor és az „ötvenes évek” nagyon kevesek számára jelentettek jó időszakot. Erre utal, hogy az adott ország legalacsonyabb átlagos értékét vagy az első, vagy a második korszaknál találjuk meg, továbbá hogy e két időszakban minden országban három körül, azaz jóval a középérték alatt vannak az átlagok (IV.2.5. táblázat).

#### **IV.2.5. táblázat. Egyes történelmi korszakok megítélése öt országban 1995-ben**

A válaszok átlagértéke a hétfokozatú skálán\*

Korszak	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Eltérés**
A II. világháború előtt	3,4	2,9	3,2	3,2	3,2	0,5
Az '50-es évek	3,1	3,0	3,0	3,5	3,3	0,5
Az 1980-as évek	3,9	4,3	4,3	4,4	4,3	0,5
A jelen (1995)	3,8	3,4	3,4	4,4	3,7	1,0
A jövőben (3 év múlva)	4,0	3,6	3,2	4,5	3,7	1,3

\* 1 = legrosszabb; 7 = legjobb helyzet.  
 \*\* A két szélsőséges érték közötti különbség.  
**Forrás:** Ferge és mások, 1995.

A múlt értékelésénél valamennyi országban a legmagasabb átlagosztályzatot a „nyolcvanas évek” kapták. Az osztályzatok egy ország (Csehország) kivételével valamivel a



középső érték fölött vannak. A nyolcvanas évek tehát nem voltak igazán jók, hiszen akkor az átlag nem a közép felé húzna, hanem följebb lenne. Csak éppen jobbnak tűnnek a többség számára, mint ami korábban vagy később történt. Ilyen, viszonylag kedvező átlagos osztályzat a nyolcvanas éveken kívül csak egy esetben fordul elő (Németországban a rendszerváltás után). A feltűnő talán az, hogy nem a magyarok ítélete a legkedvezőbb a nyolcvanas évekről, noha állítólag mi voltunk a „legvidámabb barakk”. Ugyanakkor az ötvenes és a nyolcvanas évek megítélését összehasonlítva a javulás Magyarországon a legnagyobb – ami viszont megfelelni látszik nemcsak a statisztikai tényeknek, hanem a korábbi szubjektív vélekedéseknek is. A nyolcvanas évek elején végeztünk egy életút-vizsgálatot Magyarországon. Akkor ugyanerre a kérdésre a megkérdezettek többsége válaszolta azt, hogy a „jelen”, vagyis a nyolcvanas évek életük legjobb periódusa. Az 1995-ben adott válaszok tehát nem magyarázhatók csak „a megszépítő messzeséggel” (Ferge, 1984).

Az országok többségében a jelen rosszabbnak ítélik, mint a nyolcvanas éveket, bár nem olyan rossznak, mint a II. világháború előtti időszakot, vagy az 1950-es éveket. A jövőre vonatkozó várakozás enyhén optimista három országban: Csehországban, Lengyelországban és Németországban. Csehországban és Németországban azt várják, hogy – az átlagot tekintve – túlszárnyalják az 1980-as években elért magas szintet, míg Lengyelország a jelenhez képest jelentős javulást remél, de nem várja a korábbi magas szint elérését. Szlovákia nem számít javulásra, és Magyarország további romlást vár. *Az utóbbi három ország egyikében sem remélte az emberek jelentős része 1995-ben, hogy a következő években megközelíti az 1980-as évek szintjét.*

Az eddigiek összefoglalása sajátos tendenciára hívja fel a figyelmet. A múltbeli különbségek ellenére a nyolcvanas évekig majdnem párhuzamosak az egyes országok trendvonalai. A II. világháború előtti időszak és az '50-es évek átlagos osztályzata közel azonos, s e nagyon rossznak tekintett periódusok után mindenütt jelentős javulást hoztak az 1980-as évek. Ezután az átalakulással világos széttartó fejlődés kezdődik az országok között. A jelen lehet ugyanolyan, mint a nyolcvanas évek (Németország), lehet kicsit rosszabb (Csehország), és lehet sokkal rosszabb (a másik három ország). A jövőre vonatkozó véleményekből az következtethető ki, hogy a kérdezettek szerint az országok fejlődési irányai közötti eltérés tovább nőhet (a IV.2.5. táblázat utolsó oszlopa utal a széttartó trendre). Az országok átlagos értékelései közti különbség az első három periódus azonos és viszonylag alacsony szintje után gyorsan nő.

Az önelhelyezések átlagából következik, hogy majdnem minden országban az 1980-as éveket tartják a relatíve legjobb periódusnak a család életében (IV.2.6. táblázat). A részletesebb információkból azonban kitűnik, hogy ez csak Magyarországon erős többségi vélemény.

IV.2.6. táblázat. **A család társadalmi helyzetének értékelése: a legjobb és a legrosszabb periódus a család életében**  
A válaszok százalékos megoszlása

Periódus	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>A legjobb periódus a család életében</b>					
A II. világháború előtt	25	13	15	5	10
Az '50-es évek	3	6	4	1	4
Az 1980-as évek	35	53	65	37	56
A jelen (1995)	37	28	16	57	30
Összesen	100	100	100	100	100
<b>A legrosszabb periódus a család életében</b>					
A II. világháború előtt	36	37	29	33	41
Az '50-es évek	37	23	33	28	23
Az 1980-as évek	6	6	3	17	4
A jelen (1995)	21	34	35	22	32
Összesen	100	100	100	100	100
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

Lengyelországban és Szlovákiában a kérdezettek fele, Csehországban és Németországban egyharmada tartja a közelmúltat a „legjobb” periódusnak. Ez az országok közötti sorrend megfelelni látszik a sokféle információt szintetizáló közvélekedésnek arról, hogy mennyire voltak elviselhetők az előző rendszerek. Németországban és Csehországban a nyolcvanas évek így is a második legjobb helyezést kapta, és a jelent ítélik a legjobbnak.

Sokkal kevésbé egységesek a vélemények a legrosszabb periódusról. Míg a legjobb periódus esetében egyes országokban volt némi konszenzus (legalábbis 50 százalék feletti többségi vélemény egy periódus jóságáról), addig a legrosszabb periódusok megítélésénél még ennyi nézetazonosság sincs. Némileg elnagyoltan kezelve a számokat az állítható, hogy mintegy 30 százalék körüli csoport tekinti minden országban legrosszabbnak az 1950-es éveket is, a II. világháború előtti korszakot is, a jelen is. Németországban és Csehországban ítélik ennél kevésbé rossznak a jelen. Magyarországon viszont több mint egyharmad számára a jelen egyértelműen a legrosszabb periódus, amelyet szorosan követ az 1950-es évek időszaka.

A retrospektív vélemények – természetesen – nem tekinthetők tényeknek. A család múltjáról hallomásból származó tudást, ködös benyomásokat jelenítenek meg, s a legkülönbözőbb beállítódások befolyásolják a válaszokat. Ám a tudaton átszűrt valóság is valóság, hatásai is azok. Ezért ezeknek az adatoknak az információértéke jelentős lehet.

A jelenre és a nyolcvanas évekre vonatkozó önelhelyezések összevetése alapján egy indirekt szubjektív mérőszámot hoztunk létre a rendszerváltás megítéléséről. Ezt összevetettük a rendszerváltást közvetlen megítélő, az előbbieken ismertetett válaszokkal. A két mérés ugyanarra a változásra vonatkozik, csak az egyik azt ábrázolja, hogy mit gondol a megkérdezett a rendszerváltásról, a másik pedig azt, hogy neki személy szerint a rendszerváltás előnyös vagy hátrányos változást hozott-e. A két mérték közötti korreláció nem

túl erős. Ez utalhat egyszerűen arra, hogy – mint ez oly gyakran megesik – az emberek nem következetesek. Valószínű azonban, hogy ebben a konkrét esetben nem a következetlenség játszik szerepet, hanem az, hogy az emberek különbséget tesznek a rendszerváltás társadalmi szintű általános és az őket magukat érintő sajátos következményei között. Többnyire egyértelműen magasabbra értékelik a változás előnyeit a társadalom egésze, mint saját maguk számára (átlagosan). Ez azt jelenti, hogy – bár elkeseredettek a veszteségeik miatt – még a veszteségek is látnak értéket a változásban (IV.2.7. táblázat).

**IV.2.7. táblázat. Az új rendszer és a saját társadalmi helyzet változásának megítélése öt országban 1995-ben**

A válaszok átlagértéke az ötfokozatú skálán\*

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Régió, átlag
Az új rendszer megítélése	3,5	2,9	2,4	3,5	2,6	3,0
A saját társadalmi helyzet változásának megítélése	3,0	2,5	2,3	3,0	2,6	2,7
* 1 = sokkal rosszabb; 5 = sokkal jobb.						
Forrás: Ferge és mások, 1995.						

E feltevés valószínűségét számos más információ is erősíti. Például nyitott kérdést tettünk fel olyan eseményekről, amelyek a családnak vagy az országnak jók, illetve rosszak voltak. Ebben az esetben is kisebb nyomatókat kaptak a családi, mint a közös bajok. Így például a többség megemlíti a munkanélküliséget, mint ami rossz az országnak, de csak egy kisebbség (nagyjából az éppen érintettek) említi a családi bajok között. Egészében a közös ügyek – a gyenge vagy jó közbiztonság, a munkanélküliség, a növekvő vagy csökkenő szegénység, a jó vagy rossz politika – nem különböznek az emberek számára. A politikai részvétel sok helyütt tapasztalható gyengülése inkább az elidegenítő közpolitikák, mint az egyéni közöny következménye lehet.

*A rendszerváltásban való csalódás mögötti objektív folyamatok*

A rendszerváltás megítélése olyan társadalmi tény, amelynek minden feltételezés szerint össze kell függnie az objektív tényekkel, azzal, hogy hogyan tudtak az egyének alkalmazkodni az új helyzetekhez, vagy mit nyertek ezeken. A jövedelmi szint minden országban valóban kiemelkedően erős összefüggést mutat a tényekkel (a vagyon esetében is van – bár sokkal gyengébb – összefüggés). Mind a jelenről, mind a változásokról alkotott ítéletek kedvezőbbek jobb társadalmi helyzet mellett, azaz például ha a kérdezettnek magasabb az iskolai végzettsége, vagy jobb a foglalkozási státusza. Sőt, néhány országban a társadalmi indulásnak (az apa iskolai végzettségének, illetve a háború előtti társadalmi pozíciójának) a hatásai is kimutathatók a múlt és a jelen megítélésében: a jobban indulók ítéletei kedvezőbbek.

**A gazdasági és jövedelmi helyzet változása**

A gazdasági változások társadalmilag legnagyobb hatású mozzanata a tulajdonviszonyok

változása: az állami tulajdon túlsúlya megszűnt. Igaz, hogy az új tulajdonos (a „tőkés”) még igyekszik személytelen és láthatatlan maradni. Menedzserarcot ölthet (Szelényi, 1995), elrejtőzhet a részvénytulajdon és különböző kollektív vállalkozások mögött, vagy éppen kivonhatja vagyonát az országból. A magántulajdon alakulásáról épp ezért nem is tudunk eleget. A Szelényi Iván és Donald J. Treiman által vezetett kelet-európai kutatásokban (*Social Stratification, é. n.*) a vagyoni egyenlőtlenségek kisebbek, mint a jövedelemegyenlőtlenségek. A SOCO-vizsgálat egyetlen, elnagyolt kérdést tett fel a vagyonról, amely épp ellentétes eredményt hozott. (Az volt a kérdés, hogy mennyi pénzt kapnának, ha mindenüket eladnák.) Eszerint három országban – Csehországban, Magyarországon és Szlovákiában – a kérdezettek mintegy 10 százalékának volt 3000 dollár alatti, és körülbelül ugyanennyinek 50 ezer dollár fölötti vagyona. A gazdagok aránya Lengyelországban is hasonló, de a szegényeké nagyobb (30 százalék), Németországban pedig épp fordított a helyzet – a vagyonosok aránya 35 százalék. Így a két szélső vagyoni tized között legalább hússzorosak a különbségek, a jövedelmi tizedeknél, mint erre rátérünk, legfeljebb feleekkorák.

Mégis igaz, hogy a tulajdonosi érdekek átláthatatlanok maradtak. Ezért is, és talán régebbi beidegződések miatt is, a munkáltatók és a munkavállalók közötti feszültségek az átalakulás utáni első években valóban kevésbé mutatkoztak. A bérek, a társadalombiztosítási járulékok, a munkavállalói jogok vagy az adókulcsok körüli viták azt mutatják, hogy e feszültségek az ezredfordulón kezdenek felszínre kerülni.

A lakosságot az első időszakban a gazdasági változásokból legközvetlenebbül valóban nem a tulajdonviszonyok átalakulása érintette, hanem a jövedelmi színvonal csökkenése, a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése, a munkanélküliség, az áremelkedés, s mindezzel az életkörülmények változása.

Ami a jövedelmeket illeti, az átlagos reáljövedelmek 1989 és 1994 között a vizsgált öt ország közül négyben körülbelül 15 százalékkal csökkentek, és relatíve alacsony szinten maradtak. A kivétel Németország, amely a nyugati tőke- és pénzbeáramlás következtében kiemelkedett a „blokkból”. Így a németországi jövedelmek 5-6-szor voltak magasabbak, mint a régió másik négy országában, amelyek között viszont e tekintetben csekélyek voltak a különbségek. A szűk sávon belül a csehországi átlagos jövedelmek voltak a legmagasabbak, a lengyelországiak a legalacsonyabbak (IV.2.8. táblázat).

**IV.2.8. táblázat. Egy fogyasztási egységre jutó átlagos jövedelem és a jövedelmi egyenlőtlenség öt országban 1995-ben**

Megnevezés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>Egy fogyasztási egységre jutó átlagos jövedelem</b>					
Havi átlagos jövedelem, USD	165	107	144	915	119
Rangsor*	4	1	3	5	2
<b>Jövedelmi egyenlőtlenség</b>					
A szélső jövedelmi tizedek közötti szorzó	5,3	13,3	6,2	4,5	4,4
Rangsor*	3	5	4	2	1
* 1 = legalacsonyabb; 5 = legmagasabb.					
Forrás: Ferge és mások, 1995.					

Az átlag csökkenésével egyidejűleg a jövedelmi különbségek minden egyenlőtlenségi mutató szerint elég jelentősen nőttek. Ez valamennyi vizsgált országra igaz, de eltérő mértékben. Az egyenlőtlenségek növekedése Lengyelországban, ezt követően Magyarországon volt a legerőteljesebb.<sup>155</sup> Magyarországon a legalacsonyabb és a legmagasabb jövedelmű népességtized (a két szélső decilis) átlagjövedelmei közötti szorzó 1987-ben (akkori statisztikai adatok szerint) 4,6 volt, 1994-ben pedig (a SOCO-adatok alapján) már 6,7. Másként: a leggazdagabb 10 százalék (ami egymillió embert jelent) egy főre számított jövedelme nem egész ötszöröse volt a legszegényebb egymillió jövedelmének, s ez az arány közel hétszerezre nőtt. A gazdagok tehát gazdagodtak. Az 1998-ra és 1999-re vonatkozó adatok szerint a folyamat nem állt meg, a szélső tizedek között nyolc-tízszeres különbségek valószínűsíthetők. Emellett (számos, itt nem közölt részletes adat szerint) a szegények valamennyi vizsgált országban szegényebbek lettek. Lengyelországban például az, aki a nagyság szerint rendezett jövedelmek 5. népességtizedében találta magát, 1987-ben az átlagjövedelem 45 százalékához jutott, 1994-ben már csak a 22 százalékához.

A jövedelemcsökkenés természetesen nem érintett mindenkit egyformán. Az eleve rosszabb helyzetűek, az alacsonyabban kvalifikáltak a munkások, (különösen) a munkanélkülivé válók jövedelmei az átlagosnál jobban csökkentek, a menedzsereké, néhány értelmiségi csoporté az átlagosnál sokkal jobban nőttek (Matejű, 1995; Andorka és mások, 1996;). A SOCO-vizsgálatban a csökkenésről-növekedésről csak szubjektív adataink vannak, amelyek azt tükrözik, hogy az emberek hogyan élik meg a valóságos változásokat (IV.2.9. táblázat).

**IV.2.9. táblázat. A jövedelemváltozás érzékelése öt országban 1995-ben: a háztartás jövedelme nőtt vagy csökkent az 1995. évi megkérdezés előtti három évben?**  
A válaszok százalékos megoszlása

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország*	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
A háztartások jövedelme ...					
... csökkent	31	42	53	21	48
... változatlan maradt	51	47	38	54	40
... nőtt	18	11	9	25	12
Összesen	100	100	100	100	100
* Minthogy csak az utolsó három évre kérdeztünk, a lengyel adatok nem tükrözik a rendszerváltás teljes hatását. Lengyelországban a reáljövedelmek csökkenése korábban kezdődött, mint a többi országban.					
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

Ez utóbbi véleményben háromféle relativizmus is kifejeződik: az, hogy hogyan ítélik meg az emberek a helyzetüket a múlthoz képest, másokhoz képest s saját elvárásaikhoz képest. Az adatok a rendszerváltás megítéléséhez és a veszteségérzetekhez hasonló tendenciát mutatnak,

<sup>155</sup> A jövedelemadatok biztosan pontatlanok, legfőljebb tendenciákat jeleznek. A pontatlanság azonban minden vizsgálatnál más eredményeket hoz. Folytatólagos vita van például néhány magyar kutató és a Világbank kutatói között, akik szerintünk következetesen alulbecsülik a magyar és a lengyel jövedelemegyenlőtlenségeket (Andorka és mások, 1997).

csak azoknál még szélsőséesebbek.

A jövedelmük csökkenését regisztrálók aránya ugyan nem nagyon tér el azokétól, akik szerint az új rendszer rosszabb, de a saját háztartásban jövedelemnövekedést észlelők aránya mindenütt sokkal kisebb, mint azoké, akik szerint az új rendszer jobb. (Ez az adat is értelmezhető úgy, hogy a rendszerváltást sokan, s kivált a jobb helyzetűek, nem csak anyagi előnyök miatt értékelik.) Németországban és Csehországban kisebb, a másik három országban nagyobb a jövedelemcsökkenést, mint a jövedelemnövekedést regisztrálók aránya – de ismét Magyarországon vannak a legtöbben, akik a csökkenést észlelik. Németországban a kérdezettek 21 százaléka érzékelt jövedelemcsökkenést, Magyarországon 53 százalékuk, viszont a jövedelmek növekedését érzékelők aránya e két országban 25, illetve mindössze 9 százalék.

A jövedelmek szintje és változása együttesen mélyen befolyásolják a rendszerváltásról alkotott véleményeket: az alsó jövedelmi ötödhöz tartozók ítélete inkább elkeseredett, a felső ötödé inkább átlagos vagy a feletti értéket mutat. Az átlagok között a különbség másfélszeres körül van (IV.2.10. táblázat).

**IV.2.10. táblázat. A rendszerváltás megítélése a szélső jövedelmi ötödökben öt országban 1995-ben: az új rendszer jobb vagy rosszabb?**

A válaszok átlagértéke az ötfokozatú skálán \*

A rendszerváltás megítélése	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Régió, átlag
Alsó jövedelmi ötöd	3,0	2,2	1,7	3,0	1,8	2,3
Felső jövedelmi ötöd	4,6	3,8	3,2	4,4	3,2	3,8
Átlagérték	3,5	2,9	2,5	3,5	2,6	3,0
* 1 = sokkal rosszabb; 5 = sokkal jobb.						
Forrás: Ferge és mások, 1995.						

Ez a különbség még markánsabb, ha nem az átlagokat, hanem az eloszlásokat vizsgáljuk az egyes jövedelmi ötödökben (IV.1.11. táblázat).

IV.2.11. táblázat. **A rendszerváltás megítélése az egyes jövedelmi ötödökben  
öt országban 1995-ben: az új rendszer jobb vagy rosszabb?**

A válaszok százalékos megoszlása

Megítélés	Jövedelmi ötöd					
	1. (legalsó)	2.	3.	4.	5. (legfelső)	Összesen
<b>Csehország</b>						
Az új rendszer ...						
... rosszabb	39	28	24	18	10	24
... ugyanolyan	19	24	26	13	12	19
... jobb	42	48	50	70	78	57
Összesen	100	100	100	100	100	100
<b>Lengyelország</b>						
Az új rendszer ...						
... rosszabb	54	41	45	35	21	39
... ugyanolyan	18	15	19	20	14	17
... jobb	29	44	36	45	64	44
Összesen	100	100	100	100	100	100
<b>Magyarország</b>						
Az új rendszer ...						
... rosszabb	65	62	47	49	32	51
... ugyanolyan	20	23	29	19	22	23
... jobb	15	16	23	32	46	26
Összesen	100	100	100	100	100	100
<b>Németország</b>						
Az új rendszer ...						
... rosszabb	35	24	15	13	8	19
... ugyanolyan	29	24	23	25	21	24
... jobb	36	52	62	63	71	57
Összesen	100	100	100	100	100	100
<b>Szlovákia</b>						
Az új rendszer ...						
... rosszabb	64	59	50	50	35	51
... ugyanolyan	20	14	15	16	16	16
... jobb	17	27	35	34	49	33
Összesen	100	100	100	100	100	100
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.						

Ezeknél az arányoknál két-háromszoros, akár ennél is nagyobb különbségek lehetnek. Magyarországon például a legszegényebb jövedelmi ötödben 8 százalék szerint jobb az új rendszer a réginél, a felső ötödben pedig 46 százalék vélekedik így.

### Munkanélküliség

A munkanélküliség társadalmi hatása valójában szélesebb, mint arra a munkanélküliek számából következtetni lehet. A munkanélküliségi ráta a keresők (vagy keresőképes korúak) arányában kifejezve alacsonyabb, mint ahány család érintett. A családok száma kisebb, mint a keresőképes népességé, s az is eltérést okoz a két arányban, hogy egy háztartásban több kereső, /illetve több munkanélküli is lehet. Emellett vannak munkanélküliek, akik hol kiesnek a munkából, hol visszatérnek a munkaerőpiacra. A család ilyen esetben valamikor megtapasztalta a munkanélküliséget, de a számítás pillanatában mégsem érintett. A vizsgált országokban a hivatalos munkanélküliségi ráta 3 és közel 20 százalék között volt 1995-ben (a két szélső érték Csehországra és a volt NDK-ra vonatkozik), Magyarországon pedig 12 százalék körüli. Az érintett családok aránya, azaz azoké, amelyekben a kérdéses időpontjában volt munkanélküli, 7 és 31 százalék között volt, Magyarországon 24 százalék. Ha a rendszerváltás utáni egész időszakot, az 1990 és 1995 közötti öt évet vesszük alapul, akkor még Csehországban is minden negyedik család (25 százalék) megtapasztalta a munkanélküliséget, Magyarországon közel minden második (47 százalék), a volt NDK-ban pedig még ennél is nagyobb, 54 százalékos a családok érintettsége. Azaz Csehország kivételével minden *harmadik vagy második* családot érintett a munkanélküliség a rendszerváltás első öt évében, s ez utóbbi már megdöbbentően magas arány (IV..2.12. táblázat).

#### IV.2.12. táblázat. A munkanélküliség öt országban: a háztartásban volt munkanélküli 1995-ben vagy a megkérdezés előtti öt évben bármikor?

A kérdezett háztartások százalékában

Munkanélküliség a háztartásokban	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
Volt vagy van munkanélküli a háztartásban?					
Most van munkanélküli	7	24	24	31	17
Csak korábban volt munkanélküli	18	16	23	23	22
Soha senki nem volt munkanélküli	74	60	53	46	61
Összes háztartás	100	100	100	100	100
Ebből azon háztartások aránya, amelyekben volt vagy van munkanélküli	25	40	47	54	39
A kérdezett háztartások száma	739	621	765	659	711
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

A munkanélküliség – köztudottan – mindenütt jobban érinti a tanulatlanabb, mint a magas



iskolai végzettségű munkaerőt, a munkásokat, mint a szellemi foglalkozásúakat. Tehát eleve jobban sújtja a szegényebbeket, és ugyanakkor további jövedelemcsökkenést, fogyasztáscsökkenést, alkalmasint javak (például az autó) elvesztését vagy feladását is magával hozza. A helyzet különösen akkor rossz (amint ezt Sik Endre kutatásai részletesen bizonyítják, lásd Sik, 1995), ha a háztartásfő válik munkanélkülivé. A korábbi, már megszűnt munkanélküliség hatása nem nagyon érzékelhető: akik tartósan megtalálták újra a helyüket, gyakran az átlagnál is képzetebbek vagy ügyesebbek. A biztonságérzés megrendülhetett, de az elszegényedést elkerülték. Ha van munkanélküliség, akkor szinte egyértelmű hierarchiába rendeződnek a háztartások aszerint, hogy a háztartásfő munkanélküli, csak más családtag munkanélküli, és egyáltalán nincs munkanélküli (IV.2.13. táblázat).

**IV.2.13. táblázat. A munkanélküliség néhány hatása a nem nyugdíjas háztartások körében öt országban 1995-ben**  
A kérdezett háztartások százalékában

<b>A munkanélküliség hatása</b>	<b>Cseh-ország</b>	<b>Lengyel-ország</b>	<b>Magyar-ország</b>	<b>Német-ország</b>	<b>Szlovákia</b>
<b>Ekvivalens jövedelem (havi összeg), USD</b>					
A háztartásfő munkanélküli	133	63	104	707	83
Csak más munkanélküli	141	82	135	846	110
Senki nem munkanélküli	184	130	173	1035	134
Összesen	181	116	159	949	128
<b>Szubjektíve abszolút szegénynek érzi magát, az adott csoport %-ában</b>					
A háztartásfő munkanélküli	39	38	32	26	15
Csak más munkanélküli	20	19	18	1	4
Senki nem munkanélküli	4	11	9	2	3
Összesen	6	15	13	6	4
<b>A család élelmzése romlott, az adott csoport %-ában</b>					
A háztartásfő munkanélküli	56	56	48	6	51
Csak más munkanélküli	19	39	40	3	37
Senki nem munkanélküli	14	24	29	2	25
Összesen	15	29	33	3	28
<b>Vesztesnek tekinti magát, az adott csoport %-ában</b>					
A háztartásfő munkanélküli	59	77	72	66	66
Csak más munkanélküli	32	60	71	40	64
Senki nem munkanélküli	30	52	61	25	47
Összesen	30	56	64	34	50
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

Az infláció, a jövedelemcsökkenés és bizonyos szerkezeti változások (például az egészségügyben, a lakások tulajdonviszonyaiban) együttesen hatottak az életkörülményekre. A szükségletek hierarchiája belejátszik abba, hogyan rendezik át a családok a prioritásaikat. Így például alacsonyabb azok aránya, akik szerint az élelmezésük romlott, mint azoké, akik szerint a ruházódásuk vált rosszabbá. Más esetekben intézményi, illetve árszerkezeti változásoknak van szerepük.

A felvétel időpontjában (1995. január) az egészségügyi ellátás szűkítése még kevésbé volt napirenden, mint ma. Így akkor Lengyelországban volt a legnagyobb (43 százalék) azok aránya, akiknek nehézségeik voltak egészségügyi kiadásaik fedezésével. Magyarországon ez az arány akkor még „csak” 25 százalék volt, így is magasabb, mint a másik három országban (*IV.2.14. táblázat*).

IV.2.14. táblázat. **Egyes életkörülmények változásának megítélése  
öt országban 1995-ben**  
A válaszok százalékos megoszlása

Megítélés	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar- ország	Német- ország	Szlovákia
<b>Az egészségügyi kiadások fedezése</b>					
Nehezedett (vagy mindig nehéz volt)	12	43	25	6	13
Nem nehezedett	88	57	75	94	87
Összesen	100	100	100	100	100
<b>Az élelmezés javult vagy romlott?</b>					
Romlott	18	31	36	2	33
Ugyanolyan	56	53	58	32	60
Javult	26	16	6	66	7
Összesen	100	100	100	100	100
<b>A ruházkodás javult vagy romlott?</b>					
Romlott	23	43	44	1	38
Ugyanolyan	52	40	49	38	52
Javult	25	17	7	61	10
Összesen	100	100	100	100	100
<b>A lakásköltségek kifizetése könnyebb vagy nehezebb?</b>					
Nehezebb	50	70	86	35	80
Ugyanolyan	31	17	9	25	16
Könnyebb	19	13	5	40	4
Összesen	100	100	100	100	100
<b>Vissza tudja-e fizetni adósságát (csak az adósok körében)?</b>					
Nem	1	1	0	1	1
Bizonytalan	10	26	37	24	32
Biztosan visszafizeti	89	73	63	75	67
Összesen	100	100	100	100	100
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

A lakáskölcsönökkel – és még inkább az energiaárak nagyon jelentős emelkedésével – összefüggően érzékelték a háztartások nehézségeket a lakásfenntartással kapcsolatban. A jelek szerint ezen a téren Magyarországon és Szlovákiában vált különösen nehezzé a helyzet: a családok 86, illetve 80 százaléka állítja, hogy a korábbiaknál több problémájuk van a lakás fenntartásával kapcsolatban, de ezek a nehézségek mindenütt (még Németországban is)

érzékkelhetők. Összefüggésben a lakások privatizálási<sup>156</sup> (és korábbi építési) módjával, Magyarországon volt a legnagyobb azok aránya, akiknek adósságuk volt a megkérdezéskor, és közöttük a legkisebb az a hányad, amely biztos volt abban, hogy az adósságot vissza is tudja fizetni.

Egyébként viszont az országok közötti különbségek nem túl jelentősek, ha Németországtól (a volt NDK-tól) eltekintünk. Az NDK anyagi színvonala már korábban is meghaladta a régióét, a nyugatnémet források átcsoportosítása pedig teljesen kivételessé tette a helyzetét: a kiemelkedően magas jövedelmek – a rendkívül magas munkanélküliség és más problémák ellenére – a fogyasztási gondok jó részét megoldották; alig vannak, akik az élelmezés vagy a ruházkodás romlását, illetve hasonló elemi anyagi nehézséget említenének.

A részletesebb (itt nem ismertett) adatok alapján egyértelmű, hogy az életkörülmények romlása és/vagy a fokozódó nehézségek az átlagnál sokkal erősebben érintik az alacsonyabb jövedelműeket és különösen az önmagukat szegénynek tartókat (*IV.2.15. táblázat*).

---

<sup>156</sup> Magyarországon volt a legvehemensebb a lakásprivatizálás. A többi országban a városokban 50 százalék körüli a köztulajdonú lakás, nálunk 1995-ben 20 százalék volt, 2000-ben 5 százalék alatt van.

**IV.2.15. táblázat. A tényleges jövedelmi helyzet és a szubjektív szegénységérzet közötti összefüggés öt országban 1995-ben:**

A „Mennyire tekinti magát szegénynek?” kérdésre adott válaszok százalékos megoszlása az egyes jövedelemharmadokban

Jövedelemharmad	Abszolút szegénynek tekinti magát	Olykor szegénynek tekinti magát	Egyáltalán nem tekinti magát szegénynek	Az összes kérdezett megoszlása
<b>Csehország</b>				
Alsó jövedelemharmad	71	41	17	33
Középső jövedelemharmad	22	37	29	32
Felső jövedelemharmad	7	22	54	35
Összesen	100	100	100	100
<b>Lengyelország</b>				
Alsó jövedelemharmad	65	33	12	33
Középső jövedelemharmad	28	39	26	34
Felső jövedelemharmad	7	28	62	33
Összesen	100	100	100	100
<b>Magyarország</b>				
Alsó jövedelemharmad	61	33	15	33
Középső jövedelemharmad	30	37	26	33
Felső jövedelemharmad	9	30	59	34
Összesen	100	100	100	100
<b>Németország</b>				
Alsó jövedelemharmad	89	48	22	33
Középső jövedelemharmad	7	36	34	33
Felső jövedelemharmad	4	17	44	34
Összesen	100	100	100	100
<b>Szlovákia</b>				
Alsó jövedelemharmad	69	40	19	33
Középső jövedelemharmad	23	37	31	33
Felső jövedelemharmad	8	23	50	34
Összesen	100	100	100	100
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.				

A fogyasztási gondok (élelmiszerfogyasztás, ruházkodás) inkább a jövedelemszegényeknél jelentkeznek – a jövedelemgazdagok könnyen meg tudnak birkózni a növekvő költségekkel.

Van azonban néhány kivétel. A legfontosabb kivételnek a lakásköltségek tűnnek; igen jelentős mértékű emelkedésük még a legjobb helyzetű rétegeket is érintette. A lakásköltségek a legalsó kvintilisben sokkal több nehézséget okoznak, mint az étkezés vagy a ruházkodás, és ez még a legfelső csoportban is jelentős nehézségforrás, pedig itt a romló táplálkozás nem komoly gond. Ez az egyik fontos oka annak, hogy a magasabb jövedelműek egy része is szubjektíve szegénynek érzi magát.

*A rendszerváltás megítélésének társadalompszichológiai összetevői*

Az objektív változók – a jövedelem, a munkanélküliség, a fogyasztás csökkenése – meggyőző összefüggést mutatnak a rendszerváltás megítélésével. Ez mégsem a teljes történet. A következő táblázatok (IV.2.16.-IV.2.18. táblázat) azt foglalják össze, hogy mennyire differenciálják az ítéleteket nemcsak objektív tényezők (mint az iskolai végzettség), hanem a folyamatok tudati lenyomata is, például a szegénységérzet, vagy az, hogy várnak-e javulást a kérdezettek a jövőben.

**IV.2.16. táblázat. Önelhelyezés a politikai mezőben öt országban 1995-ben**  
A válaszok százalékos megoszlása és átlagértéke a hétfokozatú skálán

Politikai mező	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
1 (szélsőbal)	3	7	5	3	7
2	6	9	5	9	8
3	10	15	17	25	15
4	36	46	61	51	45
5	20	11	9	10	14
6	16	7	2	2	6
7 (szélsőjobb)	10	5	2	1	7
Összesen	100	100	100	100	100
Átlagérték	4,5	3,9	3,8	3,6	4,0
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

IV.2.17. táblázat. **A rendszerváltás megítélése öt országban 1995-ben az új rendszer jobb vagy rosszabb?**

„Az új rendszer jobb” választ adó háztartásfők százalékos aránya a szélső helyzetű csoportokban

Megítélés: az új rendszer jobb	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>A teljes mintában</b>	57	44	26	57	32
<b>A háztartásfő iskolai végzettsége</b>					
Általános iskola és kevesebb	41	28	19	50	18
Felsőfok	84	75	47	55	50
<b>A háztartásfő apjának iskolai végzettsége</b>					
Általános iskola és kevesebb	33	39	23	56	29
Felsőfok	81	60	50	56	60
<b>Szubjektív szegénységérzet (mennyire érzi magát szegénynek)</b>					
Abszolút szegény	26	19	15	19	17
Egyáltalán nem szegény	77	62	34	67	47
<b>Az utolsó 3 évi jövedelemváltozás értékelése</b>					
A jövedelem csökkent	39	39	22	38	24
A jövedelem nőtt	80	59	50	69	55
<b>Milyen jövedelemváltozást vár a következő 3 évben?</b>					
Jövedelemcsökkenést vár	40	40	21	38	22
Jövedelemnövekedést vár	77	54	43	59	52
<b>Politikai önelhelyezés (a hétfokozatú skálán)</b>					
Szélsőbal (skálaérték: 1, 2)	13	16	29	42	10
Szélsőjobb (skálaérték: 6, 7)	90	74	53	77	56
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

A legszélsőségesebb különbségeket egy politikai dimenzió (a bal- vagy jobboldali beállítódás) mentén találjuk. Sokan vitatják ma, hogy van-e még értelme a posztmodern világban bal- és jobboldalról beszélni. A választ nem tudjuk – annál kevésbé, mert akik a „jobboldalhoz” tartozónak vallják magukat, éppúgy lehetnek (neoliberálisok, mint konzervatívok. Ám a kérdezetteknek egyáltalán nem okozott gondot, hogy elhelyezzék magukat egy hétfokozatú skálán, amelyen az 1-es jelentette a „tiszta” baloldali, a 7-es a „tiszta” jobboldali beállítottságot. Igaz, 1-es és 7-es válasz (ami a szélsőbal, illetve a szélsőjobbot jelentené) alig fordult elő, és igen határozottan érvényesül a középre húzás ismert jelensége. A bal- vagy jobboldaliság tehát leginkább enyhe bal- vagy jobboldaliságot jelent.

IV.2.18. táblázat. **A rendszerváltás megítélése öt országban 1995-ben:  
az új rendszer jobb vagy rosszabb?**

„Az új rendszer rosszabb” választ adó háztartásfők százalékos aránya  
a szélső helyzetű csoportokban

Megítélés: az új rendszer rosszabb	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>A teljes mintában</b>	23	39	51	19	52
<b>A háztartásfő iskolai végzettsége</b>					
Általános iskola és kevesebb	39	53	57	25	65
Felsőfok	8	10	29	13	39
<b>A háztartásfő apjának iskolai végzettsége</b>					
Általános iskola és kevesebb	42	45	54	22	56
Felsőfok	6	23	31	10	34
<b>Mennyire érzi magát szegénynek?</b>					
Abszolút szegény	57	65	69	52	73
Egyáltalán nem szegény	12	24	38	12	37
<b>Az utolsó 3 évi jövedelemváltozás értékelése</b>					
A jövedelem csökkent	38	45	59	34	62
A jövedelem nőtt	11	25	31	10	27
<b>Milyen jövedelemváltozást vár a következő 3 évben?</b>					
Jövedelemcsökkenést vár	42	42	59	41	64
Jövedelemnövekedést vár	12	31	39	16	36
<b>Politikai önelhelyezés (a hétfokozatú skálán)</b>					
Szélsőbal (skálaérték: 1, 2)	69	65	60	33	79
Szélsőjobb (skálaérték: 6, 7)	5	16	28	15	34
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

A rendszerváltás megítélését ez a politikai beállítódás különösen erősen motiválja: a magukat baloldalinak vallók sokkal rosszabbnak ítélik az új rendszert, mint a magukat jobboldalinak vallók. A jelenséget nehezen tudjuk megmagyarázni, mert a bal- vagy jobboldaliság ennél kevésbé befolyásolja a szabadság vagy egyenlőség értékeit,<sup>157</sup> sőt az állam felelősségére vonatkozó véleményekre sem hat ilyen erővel a politikai színezet.

*A rendszerváltás megítélésének komplex, többtényezős vizsgálata*

A rendszerváltással összefüggő vagy arra ható tényezők szerkezetének megismerésére több regressziós elemzést végeztünk el. (A részletes eredményeket a *Mellékletben* közöljük, lásd

<sup>157</sup> Bővebb kifejtését lásd a következő fejezetben (*A társadalmi értékek megítélése*, 411-439. o.).



407-410. o.) Külön elemzés készült az úgynevezett objektív vagy „kemény” változók egymáshoz viszonyított hatásáról, az úgynevezett attitűdváltozókról és a két változócsoport komplex, együttes hatásáról.

A kapott adatokat természetesen nagy fenntartásokkal kell kezelni: a számszerű eredmények csak látszólag pontosak, valójában roppant törékenyek. Ha a regressziós egyenletbe más változók kerülnek, vagy ha más (például összevontabb) skálákkal dolgozunk, de különösen ha más többváltozós modellt használunk, akkor minden eredmény nagyságrendje más lesz.

Többféle kísérlet után arra a következtetésre jutottunk, hogy a legfontosabb tendenciákat más eszközök is jelzik, ezért valószínűleg nem teljesen félrevezető, ha csak az egyik módszerrel nyert eredményeket ismertetjük részletesebben.

A kemény változók közül kiemelkedően a legfontosabb a jövedelmi színvonal. Ez minden ország esetében szignifikáns magyarázó tényező. Emellett vagy az iskolai végzettségnek, vagy a foglalkozási csoportnak van magyarázó ereje, de a többi körülmény (a vagyon, a munkanélküliség, a vállalkozás, település jellege) hatása nem kerül felszínre. Ezek a magyarázó változók együttesen a rendszerváltás megítélésére vonatkozó válaszok teljes szórásából 9-17 százalékot magyaráznak meg – azaz igen keveset (IV.2.19. táblázat).

**IV.2.19. táblázat. A rendszerváltás megítélésével összefüggő változók magyarázó ereje öt országban 1995-ben**

A teljes szórásból „megmagyarázott” százalékos arány (módosított  $R^2$ )

<b>Magyarázó (független) változócsoportok</b>	<b>Cseh-ország</b>	<b>Lengyel-ország</b>	<b>Magyar-ország</b>	<b>Német-ország</b>	<b>Szlovákia</b>
Objektív változók	17	13	10	9	11
Attitűdváltozók	48	28	16	25	31
A két csoport összevonva	48	33	18	27	34
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

A második modell csak a politikai vagy attitűdváltozókat tartalmazta. Itt is sok kísérlet történt, de számos változó, amelyről feltételeztük volna, hogy összefügg az átmenetről alkotott véleménnyel, nem bizonyult hatásosnak (például a vallásosság). Több kísérlet után bekerült a magyarázó változók közé a politikai orientáció; az állami felelősségvállalás iránti igény átlagos pontszáma; a szabadság és biztonság értékelésének különbsége; a\zobjektív szegénység mutatója; a jövőre nézve várt jövedelemváltozás; valamint az a vélekedés, hogy milyen mértékben fedezik a jövedelmek a szükségleteket. Ezek szinte mindegyike majdnem minden országban erős összefüggést mutat a rendszerváltásról alkotott ítélettel. Ez a változócsoport 16-48 százalékot magyaráz meg a teljes szórásból – Magyarországon a legkevesebbet.

A két változócsoport egyesítése nem teszi sokkal világosabbá a képet. A „megmagyarázott” szórás ekkor 18 százalék (Magyarország) és 48 százalék (Csehország) között változik.

Az objektív változók esetében viszonylag kis szerkezeti eltérések vannak az országok között, és összesen két-három szignifikáns változó van. Az attitűdváltozóknál valamivel nagyobb a változatosság: minden bevont változó legalább egy országban szignifikáns, és a három legfontosabb tényező valamennyire különbözik.

Fontosabb szerkezeti különbségek mutatkoznak a két változócsoport egyesítése után.

Az egyesített modell sokféle következtetésre ad módot. Feltűnő, hogy mennyire különböznek egymástól a vizsgált országok mind a legfontosabb változókat, mind az ezek révén megmagyarázott arányt tekintve. Meglepő, hogy mennyire elfedik az attitűdváltozók a kemény változók hatását: összesen egy esetben fordul elő, hogy objektív változó is bekerül a legfontosabb három tényező közé (az iskolai végzettség Lengyelországban). Nem várt és nehezen magyarázható

eredmény az, hogy országok többségében a szubjektív változók közül a politikai orientáció a legerősebb tényező, ugyanakkor Magyarország esetében a bal- vagy jobboldali beállítottság alig függ össze a rendszerváltás értékelésével. Másként: Magyarországon tűnik a legkevésbé „átpolitizálnak” a rendszerváltáshoz fűződő viszony. Ám Magyarországon sem az objektív változók az erősek (a foglalkozási csoport feltűnik a tényezők között, de alig szignifikáns), hanem a csalódottságot kifejező tényezők (IV.2.20. táblázat).

**IV.2.20. táblázat. A rendszerváltás (REGIME) megítélésének legfontosabb három szignifikáns\* magyarázó tényezője öt országban 1995-ben\*\***

Magyarázó tényező	Csehország	Lengyelország	Magyarország	Németország	Szlovákia
<b>Objektív tényezők</b>					
1. helyen	JÖVEDELEM-ÖTÖD	ISKVÉGZ	JÖVEDELEM-ÖTÖD	JÖVEDELEM-ÖTÖD	JÖVEDELEM-ÖTÖD
2. helyen	FOGL CSOP	JÖVEDELEM-ÖTÖD	fogl csop	-	iskvégz
3. helyen	-	40 alatt/felett	vagyon	-	-
<b>Attitűdtényezők</b>					
1. helyen	BAL-JOBB	BAL-JOBB	SZABBIZ	NYERVESZT	BAL-JOBB
2. helyen	SZÜKS KIEG	SZÜKS KIEG	NYERVESZT	SZÜKS KIEG	NYERVESZT
3. helyen	SZABBIZ	ÁLLAM	ÁLLAM	BAL-JOBB	ÁLLAM
<b>Összes tényező együtt</b>					
1. helyen	BAL-JOBB	BAL-JOBB	SZABBIZ	NYERVESZT	BAL-JOBB
2. helyen	SZÜKS KIEG	ISKVÉGZ	VÁRT JÖWÁLT	SZUB SZEG	NYERVESZT
3. helyen	ÁLLAM	SZABBIZ	fogl csop	BAL-JOBB	SZABBIZ
* A regressziós elemzés részletes adatait lásd a <i>Mellékletben</i> .					
** A táblázatban minden olyan tényező szerepel, amely a regressziós elemzés alapján szignifikánsnak tekinthető. A nagybetűs tényezők szignifikanciaszintje $p = 0,000$ ; a kisbetűsöké $p = 0,00$ . A tényezők magyarázatát lásd 407. o.					
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

A rendszerváltás megítélése az idő múlásával – legalábbis az első hat-nyolc évben – inkább romlott, mint javult. Ez a megítélés nem csak attól függ, hogy valaki egyénileg boldogul-e az új rendszerben, vagy sem: sokaknak akkor is fenntartásaik vannak az egész berendezkedéssel kapcsolatban, ha maguk a rendszerváltás nyertesei.

A pozitív vagy negatív vélekedéseket szociológiailag nehéz megmagyarázni. Noha a jobb helyzetű – magasabb jövedelmű, magasabb iskolai végzettségű, piacképesebb foglalkozású – csoportok ítéletei kedvezőbbek, náluk is, általában is fontosabbak a politikai vagy szubjektív eredetű beállítódások, mint a kemény tények. Úgy tűnik továbbá – és ez már a következő tanulmány tárgya –, hogy bizonyos társadalmi alapértékekhez – szabadsághoz, egyenlőséghez, biztonsághoz – való viszony a vártnál jobban színezi a képet.

### *Melléklet*

A melléklet a rendszerváltás megítélése (REGIME) változó lineáris regressziós elemzésének eredményeit ismerteti. A REGIME változó ötfokozatú skála (1 = az új rendszer sokkal rosszabb, 5 = az új rendszer sokkal jobb). Több kísérlet történt. A közölt változatból kihagytuk azokat a változókat (például a munkanélküliségre vonatkozókat), amelyek külön tekintve szoros összefüggést mutatnak ugyan a rendszerváltás megítélésével, de ez annyira közvetett, hogy a többváltozós elemzésben a hatás eltűnik.

#### **A bevont objektív változók:**

EDUC1S4G A háztartásfő (hfő) iskolai végzettsége (4 fokozatú, összevont skála) (ISKVÉGZ)  
JOBSPSH1 A hfő társadalmi-gazdasági csoportja (5 csoport) (FOGL)  
ALTOGC A háztartás összes vagyona (3 fokozatú skála) (VAGYON)  
IUNIT5 Jövedelmi ötödök, ekvivalens jövedelem alapján (5 fokozat) (JÖVEDELEMÖTÖD)  
AGECOH1 A hfő 40 év alatt/felett van (40 ALATT/FELETT)  
AGECOH2 A hfő 60 év alatt/felett van (60 ALATT/FELETT)  
VENTYES Most van magánvállalkozása (VANVÁLL) (Csak a teljes elemzésben szerepel)

#### **A bevont szubjektív (attitűdöt jellemző) változók:**

LEFTRIGH Önelhelyezés a bal-jobboldali nézetek skáláján (7 fokozatú skála) (BAL-JOBB)  
RESPONX Az igényelt állami felelősség átlagos értékelése (5 fokozatú skála) (ÁLLAM)  
FRESEX A szabadság vagy a biztonság fontosabb-e (4 fokozatú skála)  
(SZABBIZ)  
WEAL23C A várt jövedelemváltozás a következő 3 évben (3 fokozatú skála) (VÁRT JÖVVÁLT)  
COVER A szükségletek kielégítésének mértéke (5 fokozatú skála)  
(SZÜKS KIÉG)  
WINLOS Nyertesnek vagy vesztesnek tekinthető-e (3 fokozatú skála,  
számított adat) (NYERVESZT). A számított adat két változó, a társadalmi és a jövedelmi helyzet  
utolsó időszakban érzékelt változásának kombinációja  
POVER Szubjektíve szegénynek tekinti-e magát (3 fokozatú skála)  
(SZUB SZEG) (Csak a teljes elemzésben szerepel)

**A rendszerváltás (REGIME) értékelését magyarázó tényezők  
lineáris regressziós elemzésének főbb eredményei**

M1. táblázat. A REGIME regresszió eredményei csak „objektív”, független (magyarázó) változók bevonásával

Változó	Csehország		Lengyelország		Magyarország		Németország		Szlovákia	
	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T
EDUC1S4G	0,10	0,023	<b>0,24</b>	<b>0,000</b>	0,02	0,719	0,08	0,048	0,14	0,005
7JOBSPSH1	<b>0,20</b>	<b>0,000</b>	0,01	0,884	0,14	0,001	-0,03	0,493	0,06	0,192
ALTOGC	0,08	0,019	0,08	0,015	0,12	0,001	0,03	0,353	0,02	0,598
<b>IUNIT5</b>	<b>0,22</b>	<b>0,000</b>	<b>0,19</b>	<b>0,000</b>	<b>0,19</b>	<b>0,000</b>	<b>0,28</b>	<b>0,000</b>	<b>0,22</b>	<b>0,000</b>
AGECOH1	-0,09	0,018	-0,10	0,005	-0,06	0,091	0,03	0,474	-0,06	0,111
AGECOH2	0,08	0,038	0,09	0,009	0,11	0,005	0,03	0,513	0,05	0,190
Módosított R <sup>2</sup> , %	16,9		13,1		10,5		8,8		10,6	
Vastag betűs: $p < 0,001$ (***) szinten szignifikáns; dőlt betűs: $p < 0,01$ (**) szinten szignifikáns.										
Forrás: Ferge és mások, 1995.										

M2. táblázat. A REGIME regresszió eredményei csak „szubjektív”, attitűdöt jellemző független (magyarázó) változók bevonásával

Változó	Csehország		Lengyelország		Magyarország		Németország		Szlovákia	
	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T
LEFTRIGH	<b>0,38</b>	<b>0,000</b>	<b>0,28</b>	<b>0,000</b>	0,08	0,034	<b>0,17</b>	<b>0,000</b>	<b>0,21</b>	<b>0,000</b>
RESPONX	<b>-0,14</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,16</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,14</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,18</b>	<b>0,000</b>
FRESEX	<b>-0,15</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,15</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,18</b>	<b>0,000</b>	-0,09	0,002	<b>-0,15</b>	<b>0,000</b>
WEAL23C	<b>0,11</b>	<b>0,000</b>	0,05	0,148	<b>0,14</b>	<b>0,000</b>	0,06	0,039	<b>0,12</b>	<b>0,000</b>
COVER	<b>0,22</b>	<b>0,000</b>	<b>0,18</b>	<b>0,000</b>	0,12	0,002	<b>0,22</b>	<b>0,000</b>	<b>0,17</b>	<b>0,000</b>
WINLOS	<b>0,13</b>	<b>0,000</b>	<b>0,15</b>	<b>0,000</b>	<b>0,16</b>	<b>0,000</b>	<b>0,26</b>	<b>0,000</b>	<b>0,20</b>	<b>0,000</b>
Módosított R <sup>2</sup> , %	48,0		27,6		15,8		24,8		31,2	
Vastag betűs: $p < 0,001$ (***) szinten szignifikáns; dőlt betűs: $p < 0,01$ (**) szinten szignifikáns.										
Forrás: Ferge és mások, 1995.										

M3. táblázat. A REGIME regresszió eredményei „objektív és „szubjektív”, független (magyarázó) változók bevonásával

Változó	Csehország		Lengyelország		Magyarország		Németország		Szlovákia	
	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T	Beta	Sig T
EDUC1S4G	0,10	0,010	<b>0,19</b>	<b>0,000</b>	-0,07	0,225	0,08	0,040	0,10	0,050
JOBSPSH1	0,07	0,061	-0,03	0,486	0,13	0,006	-0,03	0,414	0,00	0,989
ALTOGC	0,04	0,174	0,02	0,666	0,09	0,046	-0,05	0,190	0,03	0,365
IUNIT5	0,04	0,307	0,03	0,488	0,14	0,008	0,06	0,194	0,03	0,610
AGECOH1	-0,06	0,068	-0,03	0,407	0,00	0,996	0,05	0,181	0,04	0,351
AGECOH2	0,08	0,024	0,07	0,077	0,07	0,130	-0,02	0,636	0,05	0,236
VENTYES	-0,02	0,616	-0,01	0,675	-0,06	0,123	0,03	0,468	-0,02	0,667
LEFTRIGH	<b>0,37</b>	<b>0,000</b>	<b>0,28</b>	<b>0,000</b>	0,10	0,014	<b>0,16</b>	<b>0,000</b>	<b>0,19</b>	<b>0,000</b>
RESPONX	<b>-0,12</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,12</b>	<b>0,001</b>	<b>-0,12</b>	<b>0,003</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,14</b>	<b>0,000</b>
FRESEX	<b>-0,12</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,17</b>	<b>0,000</b>	-0,07	0,042	<b>-0,18</b>	<b>0,000</b>
POWER	0,05	0,209	0,11	0,013	-0,04	0,418	<b>0,17</b>	<b>0,000</b>	0,06	0,186
WEAL23C	0,10	0,002	0,04	0,180	<b>0,15</b>	<b>0,000</b>	0,07	0,060	0,12	0,003
COVER	<b>0,15</b>	<b>0,000</b>	0,08	0,058	0,06	0,251	0,12	0,018	0,11	0,029
WINLOS	0,11	0,001	0,12	0,001	0,13	0,002	<b>0,21</b>	<b>0,000</b>	<b>0,19</b>	<b>0,000</b>
Módosított R <sup>2</sup> , %	48,0		32,6		18,3		26,5		34,1	
Vastag betűs: $p < 0,001$ (***) szinten szignifikáns; dőlt betűs: $p < 0,01$ (**) szinten szignifikáns.										
Forrás: Ferge és mások, 1995.										

### 3. A TÁRSADALMI ÉRTÉKEK MEGÍTÉLÉSE<sup>158</sup>

A rendszerváltásról formált vélemények elemzése során több összefüggésben is kitűnt, hogy a variációk nem magyarázhatók csak a személyes körülményekkel. Az eddigiekben azt vizsgáltuk, hogy kik és mennyire tekintik magukat „vesztesnek” vagy „nyertesnek”, illetve hogy milyen tényezők lehetnek befolyással a rendszerváltás közvetlen megítélésére. Bár úgy tűnt, hogy a politikai beállítódások, illetve bizonyos társadalmi alapértékekhez való viszony igen jelentős szerepet játszanak a vélemények alakításában, ezekkel eddig csak érintőlegesen foglalkoztunk. Ebben a tanulmányban néhány meghatározó értékre – az egyenlőségre, a szabadságra, a biztonságra – összpontosítunk. (A vizsgálat keretei ennél többet sajnos nem engedtek meg.)

Előrebocsátva azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltás pozitív hozadékait – például a politikai szabadságot – a régióban mindenütt értéklik az emberek, és bíznak is a politikai struktúrák erősségében. Ugyanakkor a mindenki által magasra értékelt biztonságok egy részének megrendülése sokakat nagyon rosszul érint – épp ezért elég jelentős szerepet szánának az államnak e biztonságok erősítésében.

A biztonságok megrendülésnek következménye a jövőbe vetett bizalom hiánya (ami néhány adattal alátámasztható), s ezzel az aktív politikai részvételtől való elfordulás. Mindebbe nemcsak a „sors keze” játszott bele, hanem az a demokráciadeficit is, amely a politikát válaszképtelenné tette és teszi az új helyzetekre, az új nehézségekre, az ezekből adódó új szükségletekre.

#### *Egyenlőség*

Az anyagi és a szimbolikus *egyenlőtlenségek növekedése* minden területen jól ismert folyamat. A korábbi lefojtottság utáni felszabadultság érthető, sok esetben – például a teljesítmények ösztönzésében – előrevívő erő is. Az azonban kérdés, hogy minden területen hasznos és ésszerű-e az egyenlőtlenségek korlátlan növekedése. Ismert társadalmi összefüggés az egyenlőtlenségnövekedés „tehetetlenségi ereje”: ha nem történik semmi valamilyen korlátozásuk ügyében, akkor az egyenlőtlenségek ollója – a társadalmi és fizikai életesélyekben, a jövedelemben és a vagyonban, a társadalmi távolságokban stb. – korlátlanul szétnyílik, a társadalmi integrációt veszélyeztetve. Politikai értékrend kérdése, hogy ez mennyire elfogadható egy kormányzat, illetve a polgárok számára.

A vizsgált országok közül (ismereteim szerint) csak Csehországban és Németországban<sup>159</sup> voltak törekvések – legalábbis a korábbi szakaszban – például a bérek szabályozására, illetve a jövedelmek „alulról” való korlátozására, minimális segélyrendszer bevezetésével. A többi országban, ha olykor meg is fogalmazódnak ilyen törekvések, kevésbé voltak sikeresek.

Az is nyilvánvaló, hogy a különbözőségekre és a meggazdagodásra irányuló vágyak korábbi abszurd lefojtása után minden ilyen irányú szabályozás a múlt folytatásának, azaz a diktatúra meghosszabbításának tűnik. Ezért egyetlen kormány sem mer ebbe az irányba elindulni. Ugyanakkor a polgárok többsége sehol nem rokonszenvezik ezzel a folyamattal.

Vizsgálatunkban csak a jövedelmi egyenlőtlenségekről kértünk véleményt (a vagyonról stb. nem). Az átmenet idején fennálló helyzetet utólag megítélve 5-25 százalék mondta azt,

<sup>158</sup> Ez a tanulmány is az 1995-ben készült SOCO-kutatás adataira épül (lásd a lábjegyzetet kötetünk 368. oldalán, illetve Ferge és mások, 1995).

<sup>159</sup> Az egyenlőtlenségekkel kapcsolatos vélemények vizsgálatából Németország kimaradt, mert a kérdőívbe a kérdést értelmezhetetlenné tévő fordítási hiba került. Minthogy Németország nyugati felében viszonylag erős volt a szociális állam, amely legalábbis bizonyos területeken korlátozta az egyenlőtlenségeket, feltehető, hogy ezek a trendek – ha másként nem, alulról – a keleti tartományokban is érvényesülnek.

hogy a jövedelmi különbségek akkor túl kicsik voltak, s 10-21 százalék szerint voltak túl nagyok. A kérdezés idején (1995) 3-15 százalék szerint túl csekélyek a jövedelmi különbségek, viszont 66-88 százalék szerint túl nagyok<sup>160</sup> (IV.3.1. táblázat).

**IV.3.1. táblázat. A jövedelmi különbségek megítélése négy országban\*  
1995-ben a jelenre és öt évvel korábbanra nézve**  
A válaszok százalékos megoszlása

Megítélés	Csehország	Lengyelország	Magyarország	Szlovákia
<b>A megkérdezés előtt 5 évvel (1990-ben)</b>				
A jövedelmi különbségek ...				
... túl csekélyek	25	19	5	17
... elfogadhatók	65	65	74	73
... túl nagyok	10	16	21	10
Összesen	100	100	100	100
<b>A megkérdezéskor (1995-ben)</b>				
A jövedelmi különbségek ...				
... túl csekélyek	10	7	3	15
... elfogadhatók	24	13	9	11
... túl nagyok	66	80	88	74
Összesen	100	100	100	100
* Németországban a kérdést nem tették fel.				
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.				

A figyelemre méltó az, hogy a többségi vélemény négy közül három országban nem különösebben differenciált: sem a társadalmi helyzet, sem a politikai beállítódás szerint. Csehország az egyetlen, amelyben szinte minden fontos szociológiai mutató mentén jelentősek a különbségek. Igaz, egyetlen dimenzióban sincs fokozatosság: mindig a leginkább privilegizált csoport (a felső jövedelmi ötdobe tartozók, a felsőfokú végzettségűek, a vállalkozók csoportja) különvéleményéről van szó. Ezen az alapon Csehország látszik a társadalmilag leginkább tagoltnak – bár ezúttal nem a rossz helyzetűek leszakadásáról, hanem a legjobb helyzetűek felfelé távolodásáról van szó. A többi országban, még ha statisztikailag szignifikánsak is a különbségek a magas és az alacsony jövedelműek, vagy akár a szubjektív vesztesek vagy nyertesek között, az arányeltérések nem túlságosan nagyok. Valójában egyetlen olyan csoportot sem találtam 1995-ben, amelyben az egyenlőtlenséget túl nagyoknak ítélik aránya 50 százalék alatti lett volna. Az egyetlen tényező, amely minden országban szórja ezeket a véleményeket, és amely az egyébként alig néhány (2-3) százalékot magyarázó regressziós elemzéseknél az egyetlen igazán szignifikáns tényezőnek

<sup>160</sup> Későbbi kiegészítés: a magas arányok nem „posztoszocialista sajátosságra” utalnak. A *British Social Attitudes* hosszú évek óta felteszi a kérdést: „Ha a mai angol jövedelmi viszonyokról gondolkodunk, mit mondana: a magas és alacsony jövedelműek közötti különbség túl nagy, elfogadható vagy túl kicsi?” A válaszok követik a valóságos trendeket, de mindig magas azok aránya, akik szerint a különbségek túl nagyok: 1983-ban 72 százalék, 1995-ben 87 százalék, 1998-ban pedig 81 százalék vélekedett így. 1998-ban 73 százalék vélte úgy, hogy a kormánynak lenne felelőssége a különbségek csökkentésében (Hills-Lelkes, 1999).

mutatkozott, a politikai (jobb-, illetve baloldali) beállítódás (IV.3.2. táblázat).

IV.3.2. táblázat. **A jövedelmi különbségek megítélése négy országban\* 1995-ben**  
 „A jövedelmi különbségek túl nagyok” választ adók százalékos aránya néhány szélső helyzetű csoportban

<b>Megítélés: a jövedelmi különbségek túl nagyok</b>	<b>Csehország</b>	<b>Lengyelország</b>	<b>Magyarország</b>	<b>Szlovákia</b>
<b>Iskolai végzettség</b>				
Általános iskola és kevesebb	82	82	89	69
Felsőfok	44	72	84	74
<b>Foglalkozási csoport</b>				
Segédmunkás	69	77	86	69
Nagyvállalkozó, vezető, értelmiségi	57	69	85	73
<b>Mennyire érzi magát szegénynek (szubjektív szegénység)?</b>				
Abszolút szegény	68	87	87	67
Egyáltalán nem szegény	54	69	81	72
<b>Objektív szegénység (az ekvivalens jövedelem alapján)</b>				
Alsó jövedelmi ötöd	70	79	87	73
Felső jövedelmi ötöd	52	74	87	69
<b>Van-e munkanélküli a háztartásban?</b>				
Van	75	84	92	76
Nincs	62	76	86	72
<b>Politikai önelhelyezés (a hétfokozatú skálán)</b>				
Szélsőbal (skálaérték: 1, 2)	78	85	85	72
Szélsőjobb (skálaérték: 6, 7)	52	65	50	60
<b>Szubjektív nyertesek vagy vesztesek</b>				
Nyertesek	50	66	81	66
Vesztesek	73	84	89	76
* Németországban a kérdést nem tették fel.				
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.				

Mint ahogy a még később bemutatandó szabadságértékeléseknél a politikai önelhelyezés kevésbé számított, úgy tűnik, hogy az egyenlőség, pontosabban az egyenlőtlenség elítélése elég általánosan osztott, de mégis inkább baloldalias érték.

## Szabadság

A szabadságnyerésről a nyereségek-veszteségek kategorizálása kapcsán azt állítottam, hogy szinte mindenkinek jó lehet, és senkit nem károsít.<sup>161</sup> Ez – ha sokféle árnyalással is – valamennyire kifejeződik az empirikus adatokban. Tizenegyféle szabadság fontosságáról kértünk véleményt, hétfokozatú skálán osztályoztatva e fontosságot (a középső érték tehát 4). Az országos átlagértékek jóval 5 fölött vannak, ami azt jelenti, hogy nem érvényesül a középére húzás ismert tendenciája: vannak határozott vélemények. Valóban, nyolc szabadság esetében a kérdezettek 70-80 százaléka 6-os vagy 7-es osztályzatot adott, és 1-es vagy 2-es osztályzat alig fordult elő. A szabadságok fontosságának megítélésében nagyon kis eltérés van az országok között, akár az országos átlagértékeket, akár a szabadságok sorrendbe állítását nézzük (IV.3.3. táblázat).

**IV.3.3. táblázat. Az egyes szabadságok fontosságának megítélése öt országban 1995-ben**  
Átlagértékek a hétfokozatú skálán\*

Szabadságok**	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Régió, átlag
Orvosválasztás (3)	6,0	6,0	6,0	6,4	5,9	6,1
Utazás (8)	6,0	6,2	5,9	6,3	6,0	6,1
Életmódválasztás (9)	6,0	6,1	5,9	6,2	6,1	6,1
Vélemény (2)	6,0	5,9	6,0	6,3	5,8	6,0
Tulajdonlás (7)	5,9	6,3	5,5	6,1	6,0	6,0
Sajtó (4)	5,9	5,8	5,6	5,9	5,7	5,8
Vállalkozás (10)	5,8	6,0	5,5	5,6	5,7	5,7
Politikai (11)	5,6	5,6	5,3	5,9	5,5	5,6
Vallás (1)	4,1	6,0	4,9	4,6	5,1	4,9
Civil szerveződés (6)	4,5	4,6	4,3	4,9	4,2	4,5
Pártszervezés (5)	4,7	4,4	3,9	4,8	4,0	4,4
Átlagérték	5,5	5,7	5,4	5,7	5,5	5,6
<p>* 1 = legkevésbé fontos; 7 = leginkább fontos.  ** A régióátlagok csökkenő sorrendjében rendezve, zárójelben a kérdőívbeli sorszám.  <b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.</p>						

Az egyetlen kivétel a vallás Lengyelországban, amelyet itt a legfontosabb, másutt viszont a legkevésbé fontos értékek közé sorolnak.

A szabadság kategóriái bizonyos – bár korlátozott – kapcsolatot mutatnak Marshall (1965) jól ismert kategóriáival: a civil, a politikai és a szociális szabadságokkal vagy jogokkal. A sorrendjük azonban majdnem a fordítottja a „jogok három generációjának”. Marshall szerint történetileg a civil jogokat fogadták el először, majd a politikai jogokat, végül a szociális, kulturális stb. jogok megszerzése „koronázta meg” a hosszú folyamatot. A politikatudomány terminológiáját használva a civil és a politikai jogok elsőgenerációs jogok, a szociális jogok tartoznak a második generációba és a „személyes” jogok (amelyek nem szerepelnek Marshall

<sup>161</sup> Lásd *A rendszerváltás nyertesei és vesztesei s e változások strukturális hatása* című tanulmányban kötetünk 366., illetve 373. oldalán.



elemzésében) jelentik a harmadik generációt. A különbség nem lényegi elméleti kérdés, fontosabb a két megközelítés közötti hasonlóság.

Eredményeink szerint – és mindkét előbbi kategorizálással ellentétben – az emberek elsőbbséget adnak a „személyes” szabadságoknak és jogoknak. Nincs jó magyarázatunk arra, hogy a szabad orvosválasztásnak miért kellene elsőbbséget élveznie mondjuk a sajtószabadsággal szemben. Az utazási szabadság magas besorolása valamivel világosabb. Korábban ezt a szabadságot Magyarországon és Lengyelországban kevésbé, a többi országban viszont súlyosan korlátozták. E tiltásnak a szabad mozgás korlátozása mellett fontos szimbolikus jelentése volt: világosan érzékeltette a „társadalmi bebörtönzést”.

A nagy jelentőségűnek (saját vizsgálatunk szerint még a személyes szabadságjogoknál is fontosabbnak) tartott jogok másik csoportját az Amartya Sen (1992) alapján értelmezett „pozitív szabadságjogok” alkotják. E szabadságjogok a jogok második generációjához kapcsolódnak, tehát a szociális jogokhoz. Ideérthető a gyermekek oktatásához, a lakhatáshoz, az egészségügyi ellátáshoz, a jövedelemhez vagy akár a munkához való jog. Ezeket a „képesítő feltételeket” – ha tetszik, pozitív szabadságokat – a biztonságok kapcsán vizsgáljuk közelebbről.

A felsorolt szabadságok (a biztonságok nélkül) tehát szinte három csoportra bomlanak szét. A régió átlagában (és némi ingadozásokkal) a legfontosabbnak a *személyes* szabadságok tűnnek – ideértve az utazás, az orvosválasztás, az életmódválasztás szabadságát. Nem sokban maradnak el mögöttük a hagyományos *civil* szabadságok – a vélemény-, a tulajdonlás, a sajtó- stb. szabadság – értékelése.

A civil és a politikai jogok homályos keveréket alkotnak. A tulajdonlás szabadságának csak Lengyelországban tulajdonítanak kiemelkedő jelentőséget, holott ennek tiltása volt az összes többi hiányzó szabadság ideológiai és valóságos alapja. A vállalkozás szabadsága is viszonylag alacsony besorolást kap – talán mert csak egy kisebbséget érint. A magánvállalkozással rendelkezők körülbelül 80 százaléka ad 7-es osztályzatot, míg a 85-90 százalékos többséget alkotó többiek esetében ez az arány 50 százalék körüli, vagy az alatti. Tehát az érintettek számára ez az egyik legfontosabb szabadság, egyébként azonban kis fontosságúnak ítélik. A vallásszabadság a kevésbé értékelt szabadság, kivéve Lengyelországot, ahol ez a legfontosabb értékek egyike. Az alacsony értékelés a többi országban sem jelenti a vallásszabadság elutasítását: inkább a vallással, illetve az egyházakkal szembeni (több módon közvetlenül is bemutatható), szélesen elterjedt közömbösség kifejeződése volt.

Úgy tűnik, hogy egy kutatási eredmény azért feljogosít az országok közötti általánosításra. Az elvontan értelmezett politikai jogokat (sajtószabadság vagy a véleményalkotás szabadsága) értékesebbnek tartják a folyamatos és aktív részvételt igénylő jogoknál (párt- vagy szervezetalapítási szabadság). Az okok nem egészen világosak. Hajlunk arra a feltevésre, hogy a kapkodó politika és a demokrácia mindennapi működésével kapcsolatos kiábrándultság bizonyos szerepet játszhat e szabadságok tekintélyének alacsony voltában, valamint arra, hogy az elmúlt néhány év kiszámíthatatlan politikája, teljesítetlen választási ígéretei és hatástalan szociális intézkedései némiképp elidegenítették az embereket az aktív politikai részvételtől.

Ami a szabadságok érvényesülését illeti, a kérdezettek általános vélekedése az, hogy ezek lényegében biztosítottak (*IV.3.4. táblázat*).

IV.3.4. táblázat. **Az egyes szabadságok érvényesülésének megítélése öt országban 1995-ben: milyen mértékben biztosítottak a szabadságok?**  
A szabadság biztosítottsága/fontossága, százalék\*

Szabadságok**	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Régió, átlag
Utazás	110	98	107	105	105	105
Életmódválasztás	102	97	98	94	90	95
Orvosválasztás	97	77	103	95	90	92
Vélemény	90	93	93	87	84	90
Tulajdonlás	100	78	107	97	90	93
Sajtó	97	86	98	97	88	93
Vállalkozás	105	95	107	105	95	102
Politikai	109	102	113	93	100	102
Vallás	151	95	129	130	124	124
Pártszervezés	128	130	159	115	150	132
Civil szerveződés	131	120	140	116	143	129
Átlagérték	109	95	111	102	102	104
<p>* Ha a fontosság átlaga egyenlő a biztosítottság átlagával, akkor 100%.</p> <p>** A régióátlagok csökkenő sorrendjében rendezve.</p> <p><b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.</p>						

Azaz úgy látják – ha nem is teljesen azonos mértékben –, hogy létrejöttek azok a politikai struktúrák, amelyek a szabadságok garanciái. Az országok között viszonylag csekélyek, de elég logikusak az eltérések. Lengyelországban a szabad orvosválasztást és a szabad tulajdonlást látták gyengén biztosítottak, s valóban, az orvosválasztásra és a kárpótlásra vonatkozó jogszabályok 1995-ben még hiányoztak. Szlovákiában (akkor joggal) a vélemény- és a sajtószabadságot vélték kevésbé stabilnak. A legtöbb szabadságot Magyarországon látják a leginkább biztosítottak – ami némileg cáfolja a magyarok általános pesszimizmusáról elterjedt vélekedéseket.

A szabadságok fontosságára és érvényesülésére adott átlagos osztályzatok egymáshoz való közelsége nem jelenti azt, hogy a két csoport teljes mértékben korrelál egymással. (A korrelációs együttható 0,5 körül van.) Az emberek ugyanis vélhetik, hogy nem nagyon fontos (nekik) egyik-másik szabadság, ám az intézményrendszer ezeket is jól biztosítja. A pártok alakításának szabadságát vagy – Lengyelország kivételével – a vallásszabadságot (a többi szabadságjoggal összehasonlítva) nem ítélik nagyon fontosnak, de úgy vélik, hogy a szabadság gyakorlatilag teljesen biztosítva van. A fontosság és a megvalósulás kapcsolatát mutató arány ezért lehet jóval 100 százalék fölött. Ez nem jelenti azt, hogy „túl biztosak” lennének a szabadságok, hogy „túl sok” lenne a szabadság. Csak arról van szó, hogy nincs hiány, nincs nyilvánvaló probléma a garantálásukkal.

Egészében véve úgy tűnik számunkra, hogy az átmenet politikai hozadéka jelentős. A demokratikus intézményeket az emberek természetesnek tekintik, és úgy látják, hogy a szabadságok biztosítékai többé-kevésbé megfelelőek.

A szabadságok fontosságára és biztosítottságára vonatkozó vélemények társadalmilag kevésbé differenciáltak. Más összefüggésekben fontosnak bizonyult 10-15 tény- és

attitűdváltozóval végzett regressziós elemzések alig 2-4 százalékot magyaráznak a szabadságok fontosságára vonatkozó vélemények szóródásából. Az egyetlen (többnyire szignifikáns) magyarázó változó a bal- vagy jobboldali beállítottság, s olykor még az iskolai végzettségnek, az objektív vagy szubjektív szegénységnek van csekély szerepe. Mindezen információkat egybevetve alátámasztottnak tekinthető az a meggyőződésünk, hogy a szabadságot az emberek nagyra értékelik.

A szabadságok fontosságát-biztosítottságát megítélő kérdést Magyarországon 1997-re vonatkozóan is megismételhetjük (más mintán, más módszerekkel) (*IV.3.5. táblázat*).

IV.3.5. táblázat. **Az egyes szabadságok fontosságának és érvényesülésének megítélése Magyarországon, 1995 és 1997**

Átlagértékek a hétfokozatú skálákon\* és ezek egymáshoz viszonyított százalékos aránya

Szabadságok**	A szabadság fontossága	A szabadság biztosítottsága	A szabadság biztosítottsága/ fontossága, %
<b>SOCO, 1995</b>			
Orvosválasztás	6,0	6,2	103
Vélemény	6,0	5,6	93
Életmódválasztás	5,9	5,8	98
Utazás	5,9	6,3	107
Sajtó	5,6	5,5	98
Tulajdon	5,5	5,9	107
Vállalkozás	5,5	5,9	107
Politikai	5,3	6,0	113
Vallás	4,9	6,3	129
Civil szerveződés	4,3	6,0	140
Pártszervezés	3,9	6,2	159
Átlagérték	5,3	6,0	111
<b>Magyar Háztartás Panel, 1997</b>			
Orvosválasztás	5,9	6,0	102
Vélemény	5,7	5,7	100
Életmódválasztás	5,8	5,7	98
Utazás	5,7	6,4	112
Sajtó	5,4	5,5	102
Tulajdon	5,4	5,8	107
Vállalkozás	5,3	5,7	108
Politikai	5,3	5,7	108
Vallás	4,6	6,3	137
Civil szerveződés	4,3	5,7	133
Pártszervezés	4,0	6,0	150
Átlagérték	5,2	5,9	113
* 1 = legkevésbé fontos vagy biztosított; 7 = leginkább fontos vagy biztosított.			
** A SOCO, 1995 első adatszlopának csökkenő sorrendjében rendezve.			
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1997 és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.			

Az adatok egybevetésekor ismét meglepő az értékelések hasonlósága. Gyakorlatilag azonos a szabadságok fontosságának sorrendje, a szabadságok biztosítottságának sorrendje, és ennek következtében azok az arányok is hasonlóak, hogy milyen mértékben látnak egyes szabadságokat biztosítottnak az emberek [vö. a megfelelő adatszlopokat]. Az enyhe eltérések

nem szignifikánsak, a változásra vonatkozó következtetések levonására nem alkalmasak. Az eredmények hasonlóságát azonban értelmezhetjük úgy, hogy a válaszok nem esetlegesek: viszonylag szilárdan kialakult véleményekről van szó.

### *Biztonság*

A biztonságokat – lakás-, jövedelem-, munkabiztonság, a gyerekek jövőjének biztonsága stb. – az emberek fontosnak, valamivel még a szabadságoknál is fontosabbnak tartják. Ebben a tekintetben szinte teljes a homogenitás az országok között: gyakorlatilag minden biztonság minden társadalmi csoport, jövedelmi csoport, politikai színárnyalat számára fontos (IV.3.6. táblázat).

**IV.3.6. táblázat. Az egyes biztonságok fontosságának megítélése  
öt országban 1995-ben**  
Átlagértékek a hétfokozatú skálán\*

<b>Biztonságok**</b>	<b>Cseh- ország</b>	<b>Lengyel- ország</b>	<b>Magyar- ország</b>	<b>Német- ország</b>	<b>Szlovákia</b>	<b>Régió, átlag</b>
A gyermekek jövője (6)	6,8	6,6	6,9	6,7	6,8	6,8
Lakhatás (4)	6,7	6,6	6,9	6,8	6,8	6,8
Családi élet (2)	6,7	6,7	6,9	6,7	6,8	6,7
Egészségügyi ellátás (3)	6,7	6,6	6,8	6,7	6,8	6,7
Jövedelem (1)	6,4	6,6	6,8	6,7	6,7	6,6
Közbiztonság (8)	6,6	6,5	6,8	6,7	6,6	6,6
Munkabiztonság (5)	6,4	6,6	6,8	6,7	6,6	6,6
A politika kiszámíthatósága (7)	4,5	4,9	5,8	6,0	5,0	5,3
<b>Átlagérték</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>	<b>6,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>
* 1 = legkevésbé fontos; 7 = leginkább fontos.						
** A régióátlagok csökkenő sorrendjében rendezve, zárójelben a kérdőívbeli sorszám.						
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.						

Ellentétben azonban a szabadságokkal, a *biztonságok érvényesülése (megépitettsége) deficitesek*. Főként a gyermekek jövőjének, a jövedelmeknek, a munkának a biztonságát ítélik bizonytalannak a kérdezettek (IV.3.7. táblázat).

IV.3.7. táblázat. **Az egyes biztonságok érvényesülésének megítélése öt országban 1995-ben: milyen mértékben biztosítottak a biztonságok?**

A biztonság biztosítottsága/fontossága, százalék\*

Szabadságok**	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Régió, átlag
Családi élet	81	88	90	82	88	87
Lakhatás	75	79	86	71	84	78
Egészségügyi ellátás	70	70	81	78	75	75
Munkabiztonság	64	70	72	54	73	67
A politika kiszámíthatósága	80	65	62	58	68	64
Jövedelem	63	53	51	63	54	58
A gyerekek jövője	60	56	56	58	59	57
Közbiztonság	41	51	44	42	50	45
Átlagérték	66	66	69	64	69	67

\* Ha a fontosság átlaga egyenlő a biztosítottság átlagával, akkor 100%.

\*\* A biztonságokra vonatkozó régióátlagok csökkenő sorrendjében rendezve.

**Forrás:** Ferge és mások, 1995.

A biztonságok fontosságának értékelése egyöntetűen magas, olyannyira, hogy alig van differenciálódás az országok között vagy az országokon belül. Magyarországon és Németországban sem várnak sokkal több biztonságot vagy „nyugalmat”, mint bárhol másutt. Egyetlen esetben van számottevő különbség az országok között: a magyarok szinte mindenki másnál fontosabbnak tartanak a *kiszámítható politikát*. Többek között ezért fogalmazódott meg az a gyanú, hogy a térség vizsgált országai közül viszonylag nagy lehet nálunk e téren a kapkodás.

Jelentős szabadságdeficit az előbbieik szerint nincs, de biztonságdeficit van. Szinte semmilyen biztonságot nem éreznek a kérdezettek teljesen biztosítottak. (A biztosítottság/fontosság arány egyszer sem éri el a 100 százalékot.) A mindennapi élet egyetlen szilárd alkotórészének a család tűnik. Az emberek óriási fontosságot tulajdonítanak a családnak, és biztosak is a stabilitásában. (Más adatok – például a segítő hálózatokról szólók – azt mutatják, hogy a család mint biztonságot nyújtó közeg valóban működik.)

Máskülönben jelentős hiány van az igényelt biztonságokban. A hiányérzetet a közbiztonság esetében a legnagyobb, de nagy a bizonytalanság érzése a gyerekek jövője és a jövedelem körül is. A biztonságdeficitet a közbiztonság esetében 50-70 százalék jelzi, a gyermekek jövője és a jövedelem esetében 30-50 százalék.

A probléma érzékeltetésére bemutatjuk a válaszok megoszlását a jövedelembiztonság esetében (IV.3.8. táblázat).

IV.3.8. táblázat. **A jövedelembiztonság megítélése öt országban 1995-ben**  
A válaszok százalékos megoszlása a hétfokozatú skálán\*

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
<b>A jövedelembiztonság fontossága</b>					
Legkevésbé fontos	1	3	1	0	1
Közepesen fontos	4	2	2	2	2
Leginkább fontos	95	95	97	98	97
Összesen	100	100	100	100	100
<b>A jövedelembiztonság érvényesülése</b>					
Legkevésbé biztosított	34	50	48	29	42
Közepesen biztosított	33	24	28	24	30
Leginkább biztosított	33	26	24	47	28
Összesen	100	100	100	100	100
* 1 = legkevésbé fontos vagy biztosított; 7 = leginkább fontos vagy biztosított.					
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

Ezúttal is érdemes kiemelni az ítéletek árnyaltságát, továbbá azt, hogy a magyarországi vélemények ezúttal sem borúsabbak másokénál. Igaz, hogy a megkérdezés a „Bokros-csomag” előtt történt, de akkor még az egészségügyi ellátás vagy a lakhatás biztonságát a magyarok a többiekénél kedvezőbbnek tartották, miként a családi élet biztonságát is. Ugyanakkor a többiekénél rosszabbnak tekintették a jövedelembiztonságukat, s kivált a gyermekek jövőjének biztonságát.

1997-ben a biztonságok esetében is az 1995-ben végzett nemzetközi vizsgálathoz hasonló eredményeket kaptunk (IV.3.9. táblázat).

IV.3.9. táblázat. **Az egyes biztonságok fontosságának és érvényesülésének megítélése Magyarországon, 1995 és 1997**

Átlagértékek a hétfokozatú skálákon\* és ezek egymáshoz viszonyított százalékos aránya

Biztonságok**	A biztonság fontossága	A biztonság biztosíthatósága	A biztonság biztosíthatósága/ fontossága, %
<b>SOCO, 1995</b>			
Családi élet	6,9	6,2	90
Lakhatás	6,9	5,9	86
A gyermekek jövője	6,9	3,9	57
Egészségügyi ellátás	6,8	5,5	81
Munkabiztonság	6,8	4,9	72
Jövedelem	6,8	3,5	51
Közbiztonság	6,8	3,0	44
A politika kiszámíthatósága	5,8	3,6	62
Átlagérték	6,7	4,6	69
<b>Magyar Háztartás Panel, 1997</b>			
Családi élet	6,8	6,0	88
Lakhatás	6,8	5,7	84
A gyermekek jövője	6,9	4,0	58
Egészségügyi ellátás	6,7	5,0	75
Munkabiztonság	6,6	4,8	73
Jövedelem	6,8	3,7	54
Közbiztonság	6,7	3,2	48
A politika kiszámíthatósága	5,7	3,6	63
Átlagérték	6,6	4,5	68
* 1 = legkevésbé fontos vagy biztosított; 7 = leginkább fontos vagy biztosított.			
** A SOCO, 1995 első adatszlopának csökkenő sorrendjében rendezve.			
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1997 és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.			

(Ismét hangsúlyozzuk, két független mintáról van szó.) A biztonságok fontossága mindkét felvételnél majdnem azonosan magas értéket kapott, azaz sokkal kevésbé differenciált, mint a szabadságok fontossága. A biztonságok megvalósulása pedig továbbra is ugyanolyan hézagos, mint korábban (vö. a megfelelő adatszlopokat). Lényeges sorrendi vagy aránybeli változások ezúttal sincsenek. Egyetlen olyan biztonság van, amelynek megvalósulása – a realitással összhangban – már szignifikánsnak tekinthető mértékben csökkent: az egészségügyi ellátásé.

*A szabadság és a biztonság mérlege*

A 19. század egyik alapvető vitája volt, hogy összeegyeztethető-e egymással a felvilágosodás két alapvető értéke: szabadság és egyenlőség. Az ellentmondás elméletileg feloldható (Sen, 1992), a valóság azonban egyelőre ritkán, nehezen fogadja be a



kompromisszumot. Mégis ma, a „kockázati társadalomban” (Beck, 1996) mintha átalakulna a kérdés. Sokan úgy látják, hogy nem (csak) az egyenlőségre, hanem a létbiztonságra törekvés is veszélyezteti a szabadságot. Jacek Kuron eredetileg 1992 táján írta, hogy „a szocialista állam garantálta minden dolgozó számára a nyugdíjat, az egészségügyi biztosítást és a rokkantellátást. A rendszer tehát biztonságot garantált, de ugyanakkor megfosztotta a dolgozókat a szabadságuktól és sorsuk önálló meghatározásától: a börtön garantálja a legnagyobb biztonságot.” A gondolat azután a neoliberais paradigmában teljesedett ki, amikor a (fogyasztói) választás szabadsága került minden értékek közül az első helyre.

Adataink szerint a szembeállítás problematikus. Az emberek számára mindkét érték fontos, és valószínűleg az a fontosabb, amelyiket veszélyeztetettebbnek látnak. A kevés rendelkezésünkre álló közvélemény-kutatási információ alapján úgy tűnik, hogy a rendszerváltás körül nagyjából azonos, esetleg kicsit magasabb volt a szabadság értékelése, mint a szociális jogoké vagy a biztonságé, de pontos képzünk nincs. Más információk, amelyek segítenének saját eredményeink értelmezésében, teljesen hiányoznak.

*IV.3.10. táblázat. A szabadságok és a biztonságok fontosságának együttes megítélése öt országban 1995-ben*

A válaszok százalékos megoszlása a két változó „egyenlege”\* szerint a hétfokozatú skálán\*\*

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	25	30	14	20	18
A biztonság fontosabb, mint a szabadság					
max. 1 fokozattal	36	38	33	39	37
1-2 fokozattal	23	20	26	28	26
több mint 2 fokozattal	16	12	27	13	19
Összesen	100	100	100	100	100
<p>* Lásd a magyarázatot az 5. lábjegyzetben (426. o.).</p> <p>** 1 = legkevésbé fontos; 7 = leginkább fontos.</p> <p><b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.</p>					

Nincsenek statisztikai adatok a politikai bizonytalanság – a totalitárius, törvénytelen gyakorlatok – révén kialakult szorongásokról. Fontos nyereség, hogy ez a szorongás – amely meggyőződésünk szerint hozzájárult a régió szokatlanul magas morbiditási és mortalitási rátáihoz – megszűnt. A létbiztonságokkal és a jövővel kapcsolatos szorongások azonban ugyancsak okozhatnak károkat.

Sokan a múlt rendszer iránti nosztalgiaként értelmezik a biztonság iránti igényt, illetve a biztonsághiány iránti érzékenységet. Számunkra úgy tűnik, hogy az alapvető biztonságokra vágyódás az élet állandó eleme. A nyugati szociális biztonsági rendszereket (sokkal inkább, mint a keletieket) lényegében az erre az igényre adott válaszként alakították ki. Az emberek nem a „szocializmus” elvesztett biztonságát, hanem az elvesztett létbiztonságot önmagában sajnálják, annál is inkább, mert ez nem szükségszerű jellemzője a modern piacgazdaságnak.

A pontosabb megértés végett (módszertanilag megkérdőjelezhető módon) a két érték fontosságának egybevetéséből kiszámítottuk a szabadságok és biztonságok „egyenlegét”<sup>162</sup>. A *IV.3.10. táblázat* mintegy kifeszíti az országok között korábban bemutatott különbségeket. A szabadságot mindenütt csak egy kisebbség értékeli többre a biztonságnál. A legmagasabb (30 százalék) ez az arány Lengyelországban, a legalacsonyabb (14 százalék) Magyarországon. Kisebbséget jelentenek azok is, akik a biztonságot a szabadságnál sokkal többre értékelik (az én szótáramban: a biztonságot sokkal nagyobb veszélyben látják). Az arányok sorrendje fordított: az erős biztonságpártiak aránya a legkisebb Lengyelországban (12 százalék), és a legnagyobb Magyarországon (27 százalék). Az 1997-ben csak Magyarországon újra feltett kérdés ismét alig hihetően stabilnak mutatja ezt az értékelést (*IV.3.11. táblázat*).

**IV.3.11. táblázat. A szabadságok és a biztonságok fontosságának együttes megítélése Magyarországon, 1995 és 1997**  
A válaszok százalékos megoszlása a két változó „egyenlege”\* szerint a hétfokozatú skálán\*\*

Megítélés	SOCO, 1995	Magyar Háztartás Panel, 1997
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	14	16
A biztonság fontosabb, mint a szabadság		
max. 1 fokozattal	33	27
1-2 fokozattal	26	27
több mint 2 fokozattal	27	30
Összesen	100	100
<p>* * Lásd a magyarázatot az 5. lábjegyzetben (426. o.). ** 1 = legkevésbé fontos; 7 = leginkább fontos. <b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1997 és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.</p>		

(Azért is tartjuk ezt meglepőnek, mert nem egy közvetlen, egyszerű kérdésről van szó, hanem közvetett, meglehetősen bonyolult számítással nyert mutatóról.)

A látványos eredményeket nem szabad túlértékelni. Az első csoportba (a szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság) soroltuk azokat a nem nagy számú háztartásokat is, amelyeknél a két átlag azonos volt. Ennél fontosabb, hogy ebben a csoportban sincs soha egy fokozattal nagyobb különbség a szabadság javára. (Azaz: ha az összes szabadságra adott átlagérték 6,5 volt, a biztonságokra adott sosem volt 5,5-nél kevesebb.)

Azt mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy a szabadságok akkor is fontosak, ha rosszabbodnak az életkörülmények, és a biztonságok a szabadságoknál fontosabba válnak. Ha

<sup>162</sup> A szabadságok fontosságának átlagából egyénenként kivontuk a biztonságok fontosságának átlagát. Minthogy mindkét érték 1 és 7 között mozgott, a különbség maximuma 6. A valóságban ilyen szélsőséges különbségek nem fordulnak elő. A leggyakoribb az 1 vagy 2 fokozatnyi különbség – azaz néhány árnyalattal lehet fontosabb a biztonság, mint a szabadság, illetve fordítva.

áttekintjük a *IV.3.12. táblázat* adatait, láthatjuk, hogy a szabadság fontosságára vonatkozó átlagérték mindegyik országban csak a legutolsó, egyben legrosszabb helyzetű csoport esetében kerül 4 alá, egyébként mindenütt 6 körül van. És megfordítva: a biztonság kivétel nélkül mindenkinek fontos, akár kiemelten szabadságszerető, akár nem. A szabadság-biztonság egyenlege szerint kialakított csoportok egyikében sem megy a biztonság átlagos fontossága 6,1 alá. A táblázat utolsó két oszlopa az anyagi helyzetre vonatkozó információkat nyújt. Mind a jövedelmi színvonal, mind a szubjektív szegénység érzése egyértelműen, olykor nagyon erősen összefügg a szabadság-biztonság együttes értékelésével.

IV.3.12. táblázat. A szabadságok és a biztonságok fontosságának megítélése és más változók öt országban 1995-ben a szabadság-biztonság „egyenlege”<sup>\*\*</sup> szerint kialakított csoportokban

Megítélés	A szabadság fontosságának megítélése <sup>**</sup>	A biztonság fontosságának megítélése <sup>**</sup>	Átlagos ekvivalens jövedelem, USD	A szubjektív abszolút szegények aránya
<b>Csehország</b>				
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	6,6	6,2	184	43
A biztonság fontosabb, mint a szabadság				
max. 1 fokozattal	6,0	6,5	172	50
1-2 fokozattal	4,8	6,3	159	60
több mint 2 fokozattal	3,6	6,5	136	66
Átlagérték	5,5	6,4	166	53
<b>Lengyelország</b>				
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	6,6	6,1	207	63
A biztonság fontosabb, mint a szabadság				
max. 1 fokozattal	6,0	6,5	120	73
1-2 fokozattal	5,1	6,5	103	81
több mint 2 fokozattal	3,7	6,5	93	78
Átlagérték	5,7	6,4	139	73
<b>Magyarország</b>				
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	6,8	6,5	178	68
A biztonság fontosabb, mint a szabadság				
max. 1 fokozattal	6,2	6,8	156	71
1-2 fokozattal	5,1	6,6	134	79
több mint 2 fokozattal	3,8	6,7	129	82
Átlagérték	5,4	6,7	146	76

A IV.3.12. táblázat folytatása

Megítélés	A szabadság fontosságának megítélése**	A biztonság fontosságának megítélése**	Átlagos ekvivalens jövedelem, USD	A szubjektive abszolút szegények aránya
<b>Németország</b>				
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	6,7	6,4	1026	29
A biztonság fontosabb, mint a szabadság				
max. 1 fokozattal	6,2	6,7	948	32
1-2 fokozattal	5,2	6,7	909	34
több mint 2 fokozattal	3,9	6,6	841	49
Átlagérték	5,7	6,6	938	34
<b>Szlovákia</b>				
A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	6,6	6,2	135	47
A biztonság fontosabb, mint a szabadság				
max. 1 fokozattal	6,1	6,6	125	58
1-2 fokozattal	5,1	6,6	122	61
több mint 2 fokozattal	3,6	6,5	106	69
Átlagérték	5,5	6,5	122	59
<p>* Lásd a magyarázatot az 5. lábjegyzetben (426. o.).</p> <p>** Átlagos értékelés a hétfokozatú skálán: 1 = legkevésbé fontos; 7 = leginkább fontos.</p> <p><b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.</p>				

Úgy tűnik, hogy a szegényebbek számára valóban kevésbé érzékelhető érték a szabadság – az anyagi gondok lefoglalják az energiákat.

Az új változó társadalmilag nagyon érzékeny. Ahogy haladunk a rosszabbtól a jobb helyzetű társadalmi-foglalkozási csoportok, a kisebbtől a nagyobb jövedelműek, az iskolázottabb csoportok vagy a rendszerváltás nyertesei felé, növekszik a szabadságot a biztonságnál többre értékelők száma, és csökken azok aránya, akik a biztonságot értékelik többre a szabadságnál.

A változó arányok azonban nem fokozatosan követik egymást. A „szabadságszeretők” között az arány szinte mindig csak a legfelső csoportban (menedzserek és diplomások, felsőfokú végzettségűek, legmagasabb jövedelműek, leginkább nyertések) igazán magas. Összegezve: úgy tűnik, hogy a szabadság és a biztonság komplex értékelését sokkal jobban befolyásolja a társadalmi helyzet és a politikai attitűdök, mint a szabadság vagy a biztonság

önálló értékelését.

Minthogy ezek az eredmények 1995-ben minden országban hasonlóak voltak, s Magyarországon 1997-ben alig változtak 1995-hez képest, csak a későbbi adatokat közlöm (IV.3.13. táblázat).

IV.3.13. táblázat. **A szabadságok és a biztonságok fontosságának „egyenlege”\* Magyarországon, 1997**  
A kérdezettek százalékos megoszlása néhány változó szerint

Változó	Háztartás	A szabadság fontosabb vagy ugyanolyan fontos, mint a biztonság	A biztonság fontosabb, mint a szabadság			Együtt
			max. 1	1-2	több mint 2	
			fokozattal			
Összesen (N)	1216	190	330	335	361	
Összesen, %		16	27	27	30	100
<b>Jövedelemharmadok szerint</b>						
Alsó harmad	342	12	20	30	38	100
Középső harmad	392	12	30	28	30	100
Felső harmad	418	22	32	24	22	100
<b>A háztartásfő iskolai végzettsége szerint</b>						
8 osztály alatt	154	12	18	28	42	100
8 osztály	244	10	22	25	43	100
Szakmunkás	323	10	28	34	28	100
Középfok	291	21	30	26	23	100
Felsőfok	200	24	36	23	17	100
<b>A rendszerváltás megítélése szerint</b>						
Roszbab	697	11	25	29	35	100
Ugyanolyan	274	14	28	28	30	100
* Lásd a magyarázatot az 5. lábjegyzetben (426. o.).						
Forrás: a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.						

Végezetül ismételten hangsúlyozom: a biztonságigény nem a szabadság leértékelése. Csak – úgy tűnik – elemibb szükséglet, amikor veszélyben van, mint a szabadság. Vagy másként: *biztonságban szabadabb lehet az ember.*

### *A jövőhöz való viszony*

Az alapvető létbizonytalanságok magyarázzák a jövőhöz való viszonyt. Az országok között van némi eltérés az optimizmus fokában, de a jövőben a társadalmi helyzetben vagy a jövedelmi helyzetben javulást várók aránya sehol nem túl magas: 13 és 25 százalék között van (IV.3.14. táblázat).

**IV.3.14. táblázat. A jövő megítélése öt országban 1995-ben**  
 A társadalmi, illetve a jövedelmi helyzetben javulását várók aránya  
 az összes háztartás százalékában

Megítélés	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia
Javulást vár ...					
... a társadalmi helyzetben (5 év múlva)	22	25	16	21	24
... a jövedelmi helyzetben (3 év múlva)	17	22	13	15	25
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.					

Az optimizmus viszonylag szorosan összefügg a munkaerő-piaci kilátásokkal, a múltbeli és jelenbeli stabilitással, azaz a biztonsággal. Az 1995-ös vizsgálatból származó adatok szerint a legoptimistább csoport a kisvállalkozóké – s őket a menedzserek, illetve a felsőfokú végzettségűek követik. A segéd munkások és a szakmunkások jelentős része inkább további veszteségekre számít. A kevésbé iskolázottak, de még a középiskolát végzettek is jórészt romlást várnak, csak a felsőfokú végzettségűek jelentős része optimista.

A nyugdíjasok (idősebbek) az eddig már megtapasztalt változásokat a jövőre is kivetítik. A 60 éven felüliek, illetve a nyugdíjasok a megkérdezéskor a következő három évre előre vetítve jóval nagyobb arányban félnek a jövedelmek további romlásától, mint a fiatalabbak vagy az aktívak. E trendeket összefoglalóan mutatja be a *IV.3.15. táblázat*.

IV.3.15. táblázat. **A jövedelmi létrán való önelhelyezés öt országban 1995-ben különböző időpontokra nézve**  
 Átlagértékek a hétfokozatú skálán\* és a változás mértéke

Csoport	Átlagérték			A változás mértéke (3 évvel korábban = 100%)		
	3 évvel korábban	Jelenleg (1995)	3 évvel később	3 évvel korábban	Jelenleg (1995)	3 évvel később
<b>Csehország</b>						
Nyugdíjas	3,4	3,0	2,9	100	88	85
Nem nyugdíjas	3,6	3,5	3,7	100	97	103
Összesen	3,5	3,3	3,6	100	94	103
<b>Lengyelország</b>						
Nyugdíjas	3,1	2,7	2,5	100	87	81
Nem nyugdíjas	3,4	2,9	3,1	100	85	91
Összesen	3,3	2,9	3,0	100	88	91
<b>Magyarország</b>						
Nyugdíjas	3,5	2,8	2,4	100	80	69
Nem nyugdíjas	3,7	3,0	2,9	100	81	78
Összesen	3,6	2,9	2,8	100	81	78
<b>Németország</b>						
Nyugdíjas	3,7	3,7	3,7	100	100	100
Nem nyugdíjas	3,7	3,7	3,8	100	100	103
Összesen	3,7	3,7	3,8	100	100	103
<b>Szlovákia</b>						
Nyugdíjas	3,8	3,0	2,8	100	79	74
Nem nyugdíjas	3,8	3,4	3,4	100	89	89
Összesen	3,8	3,3	3,4	100	87	89
* 1 = legalacsonyabb; 7 = legmagasabb.						
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995.						

Nehéz eldönteni, kinek a félelmei ártalmasabbak. A gazdaság számára nyilván előnyösebb, ha az aktívak, a fiatalok, a vállalkozók bizakodóak. Az emberi életciklus oldaláról nézve viszont az idősök lecsúszása elszomorító, és a fiatalabbak jövőbeli reményeit is rontja, ha a társadalom az időseket „leírja”.

*Ismételten érdemes aláhúzni, hogy mindegyik országban csak egy kisebbség (13-25 százalék) véli úgy, hogy társadalmi vagy/és jövedelmi helyzete az elkövetkező években javulni fog. Nagyjából ugyanennyien, esetleg valamivel többen várnak romlást – a relatív többség nem számít változásra.*



## *A polgárok vélekedése az állami felelősségekről*

### **Az állam dolga**

Az állam felelősségére vonatkozó nézetek szorosan kapcsolódnak a biztonság értékeléséhez. Az állam dolgára vonatkozó kérdések igencsak régiek. Magyarországon Eötvös József tette föl őket először nagy nyomatékkal: „Mi az a cél, mely miatt a többség az állam fenntartását szükségesnek tartja, mely miatt fegyvert fog annak ótalmára, adó alá veti magát, s túri a közigazgatás minden bosszantó megszorítását?” (Eötvös, 1902, 2. köt., 94. o.). A válasza az, hogy voltaképpen a biztonság igénye az egyetlen, ami miatt az emberek létrehozzák, illetve eltűrik – s még el is tartják – az államot. „Az állam célja a biztonság” – mondja Eötvös (uo., 95. o.), s aztán hosszan magyarázza, hogy a biztonság fogalma változó: „Azon javak száma, melyek miatt keresi az egyes az állam biztosítását, a viszonyok és műveltségi fokozatok szerint különböző” (uo., 96. o.).

Vizsgálatunkban a kérdést nagyon leegyszerűsítettük. Az állam különböző szerepeinek fontosságát egy ötfokozatú skálán értékeltettük. A polgárok szinte minden felsorolt területen fontosnak tartják az állam szerepét, ám nem egyformán fontosnak. A meglepő legfeljebb az, hogy a fontossági hierarchiák – amelyek minden országon belül hangsúlyosak – az országok között szinte azonosak. A kisgyermekes ellátása és eltartása, illetve a felsőoktatás mindenütt olyan feladatok, amelyekhez az emberek szükségesnek tartják ugyan az állam felelősségvállalását is, de emellett elismerik és elfogadják a család (vagy más szereplő) felelősségét. E három feladat kevés kivétellel mindenütt a legalacsonyabb osztályzatokat kapta. És kivétel nélkül *mindenütt a legnagyobbnak, olykor szinte kizárólagosnak tartják az állam felelősségét a tisztas nyugalom biztosításában, a fogyatékosok ellátásában, az egészségügyi ellátásban, valamint az általános iskolai oktatásban*. Ez utóbbi tételknél, s Csehország kivételével az elérhető munkalehetőségek esetében is 80 százalék, sőt többnyire 90 százalék fölött van azok aránya, akik 4-esre vagy 5-ösre értékelik az állam szerepének fontosságát (IV.3.16. táblázat).

IV.3.16. táblázat. **Az állami felelőségek megítélése  
öt országban 1995-ben**  
Átlagértékek az ötfokozatú skálán\*

Állami felelőség**	Cseh-ország	Lengyel-ország	Magyar-ország	Német-ország	Szlovákia	Régió, átlag
Tisztas nyugdíjak (7)	4,5	4,6	4,6	4,7	4,7	4,6
Egészségügyi ellátás (1)	4,5	4,4	4,4	4,6	4,6	4,5
Általános iskolai oktatás (3)	4,5	4,7	4,3	4,5	4,5	4,5
A fogyatékosok megélhetése (10)	4,5	4,7	4,3	4,5	4,5	4,5
Középiskolai oktatás (4)	3,9	4,3	4,5	4,6	4,4	4,3
Munkalehetőség (9)	3,7	4,2	4,2	4,4	3,9	4,1
A fiatalok első lakása (8)	3,7	3,5	4,2	3,2	4,0	3,7
Felsőoktatás (5)	3,0	3,7	4,0	4,2	3,3	3,7
A 6 éven aluliak gondozása (2)	3,3	3,3	3,6	3,7	3,6	3,5
A gyermekek eltartási költsége (7)	3,2	2,8	3,7	3,8	3,2	3,4
Átlagérték	3,9	4,0	4,2	4,2	4,1	4,1
<p>* 1 = egyáltalán nem felelős; 5 = teljes mértékben felelős.  ** A régióátlagok csökkenő sorrendjében rendezve, zárójelben a kérdőívbeli sorszám.  <b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1997 és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai</p>						

Az állam szerepére vonatkozó vélemények (csak a Magyarországra vonatkozó adatok alapján) ismét roppant konzisztensek, noha 1995 és 1997 között már elég sokat romlott az állami szerepvállalás, és elég erős volt az államellenes propaganda. (1995-ben, 1996-ban és 1997-ben gyakorlatilag azonosak a sorrendek is, az átlagos osztályzatok is, lásd a IV.3.17. táblázatot).

IV.3.17. táblázat. **Az állami felelősségvállalás iránti igény mértéke Magyarországon, 1995, 1996 és 1997**

Átlagértékek az ötfokozatú skálán\* és az 5-ös osztályzatot adók százalékos aránya

Állami felelősségvállalás**	SOCO, 1995	Magyar Háztartás Panel, 1996	Magyar Háztartás Panel, 1997
<b>Átlagértékek az ötfokozatú skálán</b>			
A megfelelő nyugdíjakért	4,6	4,6	4,7
A munkalehetőségek biztosításáért	4,5	4,4	4,4
Az egészségügyi ellátásért	4,4	4,5	4,6
A fogyatékosok megélhetéséért	4,3	4,5	4,6
Az általános iskolai oktatásért	4,3	4,5	4,5
A középiskolai oktatásért	4,2	4,2	4,2
A fiatalok első lakáshoz jutásáért	4,2	4,0	4,2
A felsőfokú oktatásért	4,0	3,8	3,8
A gyermekek eltartási költségeiért	3,7	3,5	3,6
A 6 éven aluli gyerekek gondozásáért	3,6	4,0	4,0
<b>A csoporton belül az 5-ös osztályzatot adók aránya, %</b>			
A megfelelő nyugdíjakért	75	72	76
A munkalehetőségek biztosításáért	68	62	63
Az egészségügyi ellátásért	61	69	72
A fogyatékosok megélhetéséért	60	63	67
Az általános iskolai oktatásért	55	67	64
A középiskolai oktatásért	53	41	42
A fiatalok első lakáshoz jutásáért	46	48	50
A felsőfokú oktatásért	44	31	33
A gyermekek eltartási költségeiért	31	43	44
A 6 éven aluli gyerekek gondozásáért	31	25	27
<p>* 1 = egyáltalán nem felelős; 5 = teljes mértékben felelős.  ** A SOCO, 1995 első adatszlopának csökkenő sorrendjében rendezve.  <b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1997 és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.</p>			

A vélemények jelentős differenciáltsága is megmaradt. 1997-ben Magyarországon az állam felelőssége maximális a tisztességes nyugdíjakért 76 százalék szerint, a középiskolai oktatásért 42, a kisgyerekek ellátásáért 27 százalék szerint. Az állami felelősség igénye szinte érzéketlen a szociológiai változókra. A logikusan várható eltérések (hogy például a kisebb jövedelműek vagy a rosszabbul felkészültek nagyobb állami felelősséget igényelnek) fellelhetők, de alig szignifikánsak. 1995 és 1997 között csak a gyerekek napközbeni ellátásában van érzékelhetően nagyobb igény állami szerepvállalásra, ami nyilván a gyermekintézmények leépülésével függ össze.

A neoliberais terv az állam minimalizására tehát semmiképpen nem találkozik a polgárok helyeslésével, kivált nem a tisztességes nyugdíjak, az egészségügyi ellátás, a jó színvonalú elemi

oktatás, a fogyatékosok ellátása ügyében. Úgy tűnik egyébként, hogy a magyarok véleménye e tekintetben nem nagyon tér el egy sor nyugati ország közvéleményétől (Svallfors és Taylor-Gooby, 1999). Ennyiben az a többség, amely a rendszerváltástól nemcsak szabad politikai rendszert és piacgazdaságot, hanem demokratikusabb és korrektebb jóléti politikát is várt, kifejezetten veszteséggént élheti meg a szociális állam gondolatának feladását, s ezzel biztonságainak szorongáskeltő gyengülését.

### Vélekedések az adóról

Az állami – pontosabban közös – felelőségekre vonatkozó vélekedések súlyát növelte, hogy időközben Kornai János több munkában állást foglalt a szélesen értelmezett állami felelősségvállalás ellen. Voltaképpen visszatért ahhoz a korai (Hobbes-i) értelmezéshez, mely szerint az állam feladata csak a testi biztonság és a törvényes tulajdon védelme. Úgy látja, hogy sok kutatónál, így nálam is, „a biztonság értelmezése messze túlmege ezen a szűkebb körön. Nálu(n)k a biztonság magába foglalja a védelmet olyan bizonytalansági tényezőkkel szemben, mint a munkanélküliség, a betegség vagy az öregkor okozta anyagi gondok” (Kornai, 1996, 33. o.). Ebben egyébként teljesen igaza van. Kornai szerint hibás állásfoglalásaink oka az, hogy „az interjúk alanyait soha nem kérdezték meg, *mennyi adót hajlandóak fizetni* azért, hogy az állam ezeket a biztonsági feladatokat ellássa”. Ő maga – munkatársaival együtt – úgy véli, hogy az állampolgárok „fiskális illúziókban” élnek, amelyet tudatlanságuk okoz. „Az emberek [az előző rendszerben] azt hitték, hogy »ingyen« kapnak szolgáltatásokat a paternalista államtól” (Csontos és mások, 1996, 6. o.), illetve hogy „az állami paternalizmus visszaszorítását kiegészítő, azaz komplementer folyamat az állampolgár »infantilis« állapotának felszámolása, felnőtté válása” (uo., 21. o.).

Az ilyen vélekedéseket magam elfogadhatatlannak tartom (Ferge 1996).<sup>163</sup> Azóta egyébként a rendszerváltás néhány keserves tapasztalata nyomán még a Világbank is ráébredt, hogy az államtalánítás ideológiája igen sok kárt tud okozni (World Bank, 1997), s hogy a közjó iránti közfelelősség nem szüntethető meg. Abban azonban igazat adtunk kritikussainknak, hogy érdemes feltenni a fizetési hajlandóságra vonatkozó kérdéseket. Ezért igyekeztünk minden további kutatási lehetőséget megragadni, hogy ellenőrizzük saját adatainkat a biztonságigényről és az állami felelősségvállalásról (amely eredményeket az előbbieken ismertettem), illetve a kérdéseket kiegészítettük az adófizetői hajlandóságra vonatkozó információkkal.

Az adófizetői hajlandóságot azzal a (külföldön gyakorta ismételt) kérdéssel<sup>164</sup> vizsgáltuk, hogy a kérdezettek akkor is igényelnék-e a mai vagy nagyobb állami szerepvállalást, ha ennek ellenében a maihoz hasonló mértékű vagy ennél több adót kellene fizetniük, avagy kiegyeznének rosszabb ellátással, ha adójuk ilyen módon csökkenne. Az eredmények nincsenek túl távol a nyugati jóléti államokban elég gyakori vizsgálati eredményektől,

---

<sup>163</sup> Az adótudatosság vizsgálati eredményeinek Csontos-Kornai-Tóth által adott interpretációit számos kritika érte (lásd például a *Századvég* 1996. őszi különszámát). Sajnos a párbeszéd elmaradt.

<sup>164</sup> A kérdés pontosan így hangzott: Mint Ön is tudja, az adó mértéke és az állami kiadások között szoros összefüggés van. Felolvasok három véleményt. Kérem, hogy mondja meg, melyik áll legközelebb az Ön véleményéhez. Ha a kormánynak volna lehetősége, akkor

– inkább csökkentse az adókat, és költsön kevesebbet az egészségügyre, az oktatásra és a szociális ellátásokra; vagy

– maradjanak az adók, és továbbra is ugyanennyit költsön az állam ezekre a dolgokra; vagy

– inkább emelje az állam az adókat, és költsön többet az egészségügyre, az oktatásra és a szociális ellátásokra?

amelyekből rendre az derül ki, hogy a polgárok a jó ellátásért fizetni is hajlandók (Hadenius, 1985; Taylor-Gooby, 1995b). A különbség az, hogy a túladóztatott, romló ellátást kapó és az állam iránt egyre bizalmatlanabb magyar lakosság kevésbé hajlik arra, hogy több adót fizessen, és kicsit többen szavaznak a kevesebb adóra (IV.3.18. táblázat).

**IV.3.18. táblázat. Az adókkal kapcsolatos vélemények Magyarországon (1996, 1997) és Angliában (1994)**  
A válaszok százalékos megoszlása

Vélemény	Magyarország, 1996	Magyarország, 1997	Anglia, 1994
Az állam ... ... csökkentse az adókat, költsön kevesebbet egészségügyre, oktatásra, társadalombiztosításra	16	16	4
... tartsa az adókat és a kiadásokat a jelenlegi szinten	55	59	35
... növelje az adókat, költsön többet egészségügyre, oktatásra, társadalombiztosításra	29	24	61
Összesen	100	100	100
<b>Forrás:</b> Magyarország: az OTKA T018535. sz. kutatás adatai; Anglia: Taylor-Gooby, 1995b.			

A válaszok így sem igazolják a liberális várakozásokat. *Noha a magyar adó- és társadalombiztosítási járulékok nemzetközileg a legmagasabbak között vannak, mind 1996-ban, mind 1997-ben a válaszolók 83-84 százaléka vállalna a maihoz hasonló, ezen belül 25-30 százaléka a mainál nagyobb terheket.*

A vélemények társadalmi helyzet szerint természetesen differenciáltak (IV.3.19. táblázat). így például jövedelmi differenciáltság szerint adócsökkentésre inkább a magukat jómódúnak vallók tartanának igényt – a többiek szolidarisztikusabbnak mutatkoznak.

IV.3.19. táblázat. **Az adókkal kapcsolatos vélemények Magyarországon, 1997**

A kérdezettek százalékos megoszlása néhány változó szerint

Változó	Ház-tartás	Az állam csökkentse az adókat, költsön kevesebbet ...	Az állam adókat és a kiadásokat tartsa a jelenlegi szinten	Az állam növelje az adókat, költsön többet ...	Együtt
Összesen (N)	825	130	493	202	
Összesen, %		16	60	24	100
<b>Jövedelemharmadok szerint</b>					
Alsó harmad	219	15	59	26	100
Középső harmad	266	16	56	28	100
Felső harmad	306	16	64	20	100
<b>A háztartásfő iskolai végzettsége szerint</b>					
8 osztály alatt	95	16	52	32	100
8 osztály	177	16	54	30	100
Szakmunkás	213	15	63	22	100
Középfok	206	15	64	21	100
Felsőfok	133	19	58	23	100
<b>A szubjektív szegénység szerint</b>					
Teljesen szegény	124	22	43	35	100
Ritkán szegény	499	12	64	24	100
Nem szegény	201	20	61	19	100
<b>Forrás:</b> Ferge és mások, 1995; Dögei-Ferge, 1997 és a 2141. sz. OTKA-kutatás adatai.					

Ezek az eredmények semmiképpen nem igazolják azt a kimondott-kimondatlan feltételezést, amire egyébként az egész nyugdíjreform is épül, hogy az emberek jobban bíznak a piacon, mint az államban, és nem utalnak sem a társadalmi szolidaritás súlyos gyengülésére, sem arra, hogy a polgárok helyeselnék a szociálpolitika szegénypolitikára redukálását, a „rászorultsági elv” piedesztálra emelését. A magyar középrétegek helyzete olyan törékeny, hogy az egyébként még kevésbé „civilizált” piacnak való növekvő kiszolgáltatottságuk szorongást kelt.

Összefoglalásként: A demokratikus társadalmi együttélést biztosító társadalmi értékek elevenen élnek a vizsgált közép-kelet-európai országokban. Az egyenlőséget, pontosabban a túlzott egyenlőtlenséget a többség elutasítja, bár az elutasítás a magukat baloldalinak vallók körében az átlagnál erősebb. A szabadság és az egyenlőség közti hagyományos feszültség a mai kockázati társadalomban inkább a szabadság és a biztonság feszültségeként jelenik meg. Mindkettőt roppant magasra értékeli a túlnyomó többség, és külön-külön egyik sem függ erősen társadalmi körülményektől vagy politikai beállítódástól. A szabadságokat a többség biztosítottak látja, ami a sikeres politikai átmenetre utal. A biztonságok megépítése viszont gyenge. A korábban jól-rosszul felépített, de működő társadalmi biztonságot jelentő intézmények ellen ma gazdasági, politikai és morális érvekkel frontális támadás indult. Az

ellenállás Nyugaton máig eléggé sikeres, az „átmenetországokban” sokféle ok miatt nem az. A polgárok többsége azonban nem ért egyet a biztonságok aláásával. A létbiztonságok magasra értékelése, az ezekhez való ragaszkodás – amely Nyugat-Európában is létezik – a szegényedő kelet-európai régióban különösen érthető és indokolható. Ebből a legelemibb következtetés az, hogy ha a politika meg akarja őrizni legitimitását, nem lenne célszerű figyelmen kívül hagynia a polgárok akaratát.

Egyelőre a szabadságot jobban tudták kihasználni az eleve erős, mint a gyenge és vesztesre álló csoportok. Az ország jövője azon is múlik, talán azon múlik elsősorban, hogy mennyire lesz a szabadság mindenkié. E kötet tanulmányai voltaképpen arra kerestek választ, hogy milyen erők segítették és segíthetik ezt a folyamatot.

## IRODALOM

*A gazdasági átalakítás és stabilizáció 3 éves programja.* Gazdasági Reformbizottság, 1. sz. munkabizottság, 1989. május.

*A magánbiztosítás fejlesztési irányvai a társadalombiztosítás szemszögéből.* Sokszorosítás. Biztosításkutató Csoport, Budapest, 1988.

*A nemzeti megújulás programja.* MDF, Budapest, 1990.

*A rendszerváltás programja.* SZDSZ, Budapest, 1989.

A szociálpolitika rövid és hosszú távú feladatai az 1994-től 1998-ig tartó kormányzati ciklusban. *Népjóléti Közlöny*, 1994. december.

Az államháztartás bevételeinek és kiadásainak tervezése során használt egyes mutatók összefoglalása, 2000. Körirat.

ABEL-SMITH, BRIAN-TOWNSEND, PETER [1965]: *The Poor and the Poorest. Occasional Papers on Social Administration*, no. 17, G. Bell & Sons, London.

ALMÁSI MIKLÓS [1997]: A globális gazdaság. *Társadalmi Szemle*, 8-9. sz., 32-41. o.

ANDORKA RUDOLF-KOLOSI TAMÁS-VUKOVICH György (szerk.) [1992]: *Társadalmi Riport 1992.* TÁRKI, Budapest.

ANDORKA RUDOLF [1996]: *Társadalmi riport 1996.* TÁRKI-Századvég, Budapest.

– FERGE ZSUZSA-TÓTH ISTVÁN György [1997]: Valóban Magyarországon legkisebbek az egyenlőtlenségek? *Közgazdasági Szemle*, 1997. február, 89-113. o.

ANTAL KÁLMÁNNÉ-TOLDI Miklós [1999]: *Értékvesztés és aránytorzulás a magyar nyugdíjrendszerben.* Sokszorosítás. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, Budapest, 1999. július.

ARIÈS, PHILIPPE [1973]: *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime.* Seuil, Paris.

ATKINSON, ANTHONY B. [1992]: A szociális biztonsági háló, *Esély*, 2. sz., 3-28. o.

— MICKLEWRIGHT, JOHN [1992]: *Economic Transformation in Eastern*

*Europe and the Distribution of Income.* Cambridge University Press, Cambridge.

— Hills, JOHN (eds.) [1998]: *Exclusion, Employment and Opportunity.* Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London. /STICERD CASE paper 4./

AUGUSZTINOVICS MÁRIA [1999]: A nyugdíjprobléma demográfiai és gazdasági alapjai. *Demográfia*, 1-2. sz., 120-133. o.

*Az államháztartási reform és az ahhoz kapcsolódó munkaprogram.* Pénzügyminisztérium, Budapest, 1995. december.

BADIE, BERNARD [1987]: La pensée politique vers la fin du XVI<sup>e</sup> siècle: héritage antique et médiéval. In ORY, PASCAL (sous la direction de): *Nouvelle histoire des idées politiques.* Pluriel, Paris.

BALCZEROWICZ, LESZEK [1995]: *Economic Development and Social Policy.* (An outline.) Conference paper. Paper prepared for the conference on „Social Welfare under

Conditions of Constraint”, the Fourth Central European Forum, 15-16 December, Vienna.

BALDWIN, PETER [1990]: *The politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge University Press, Cambridge-New York.

BARR, NICHOLAS [1987a]: *The Economics of the Welfare State*. Weidenfeld & Nicholson, London.

— [1987b]: *The Welfare State as an Efficiency Device*. Welfare State Programme directed by Anthony B. Atkinson and Julian Le Grand. Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines. /Welfare State Programme, no. 22./

— [1990]: *Economic Theory and The Welfare State*. A Survey and Re-interpretation. Welfare State Programme directed by Anthony B. Atkinson and Julian Le Grand and John Hills. Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines. /Welfare State Programme, no. 54./

— (szerk.) [1995]: *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

— [1999]: *Reforming welfare states in post-communist countries*. Paper prepared for the conference on „Ten Years After: Transition and Growth in Postcommunist Countries”, 15-16 October, Warsaw.

BARTHOLOMAEUS, INGE [1985]: Soziale Marktwirtschaft. In Klees, B. -MotzH. (Hrsg.): *Sozialreader. Beitrage zur Wirtschafts- und Sozialpolitik nach der „Wende”*. Steinweg-Verlag, Braunschweig.

BECK, ULRICH [1996]: *The Risk Society. Towards a New Modernity*. Sage, London.

BECK, W.-MAESEN, VAN DER L.-WALKER, A. [1997]: *The Social Quality of Europe*. Kluwer Law International, Hague-London-Boston.

BENDA KÁLMÁN [1978]: A felvilágosodás és a paraszti műveltség a XVIII. századi Magyarországon. In BENDA KÁLMÁN: *Emberbarát vagy hazafi? Tanulmányok a felvilágosodás korának hazai történetéből*. Gondolat, Budapest, 287-308. o.

BERLIN, ISIAH [1990]: Pozitív és negatív szabadság. In uő: *Négy esszé a szabadságról*. Európa, Budapest, 59-106. o.

*Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről. 1995. július 1.-1996. december 31.* Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.

BLOCK, FRED-CLOWARD, RICHARD A.-EHRENREICH, BARBARA-PIVEN, F. FOX (eds.) [1987]: *The Mean Season. The Attack on the Welfare State*. Pantheon Books, New York.

BOKROS, LAJOS [1998]: The Unfinished Agenda. In BOKROS, LAJOS-Dethier, JEAN-JACQUES (eds.): *Public Finance Reform during the Transition. The Experience of Hungary*. The World Bank, Washington D.C., 535-568. o.

BOSANQUET, NICK [1983]: *After the New Right*. Heinemann, London.

BOURDIEU, PIERRE-PASSERON, JEAN-CLAUDE [1964]: *Les Héritiers*. Minuit, Paris.

BOURDIEU, PIERRE [1975]: Hatalmi mező, értelmiségi mező és osztályhabitus. In HUSZÁR TIBOR (szerk.): *Korunk értelmisége. Értelmiségelméletek – értelmiségvizsgálatok*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

— [1978]: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*. Gondolat, Budapest.

— WACQUANT, Loïc [1992]: *An Invitation to Reflective Sociology*. The University of Chicago Press, Chicago.

— és mások [1993]: *La misère du monde*. Seuil, Paris.

— [1998]: A neoliberalizmus lényege. *Esély*, 6. sz., 3-8. o.

BOYER, ROBERT-DRACHE, DANIELS [1996]: *States Against Markets. The limits of globalization*. Routledge, London-New York.

BRAUDEL, FERNAND [1985]: *Anyagi kultúra, gazdaság és kapitalizmus, XV-XVIII*.



- század. A mindennapi élet struktúrái: a lehetséges és a lehetetlen.* Gondolat, Budapest.
- [1986]: *L'identité de la France. Les hommes et les choses.* Arthaud-Flammarion, Paris.
  - [1987]: *Grammaire des Civilisations.* Arthaud, Paris.
- BUJALOS ISTVÁN-NYILAS MIHÁLY (szerk.) [1996]: *Az új jobboldal és a jóléti állam.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- BURCHARDT, T.-LE GRAND, JULIAN-PIACHAUD, D. [1999]: Social Exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy and Administration*, September 1999, vol. 33, no. 3, 227-244. o.
- BURNIAUX, JEAN-MARC-FÖRSTER, MICHAEL F. és mások [1998]: *Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries.* OECD, March. /Economic Department Working Paper, no. 189./
- CASTEL, ROBERT [1993]: A nélkülözéstől a kivetettséig – a „kiilleszkedés” pokoljárása. *Esély*, 3. sz., 3-23. o.
- [1995a]: Élargir l'assiette. *Projet*, no. 242, 9-16. o.
  - [1995b]: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.* Fayard, Paris.
  - [1996]: A tulajdon társadalmasítása I—II. *Esély*, 1995, 6. sz., 16-42. o.; 1996, 1. sz., 3-24. o. o.
  - [1998]: *A szociális kérdés alakváltozásai.* Ford. LÉDERER PÁL. Max Weber Alapítvány-Wesley Zsuzsanna Alapítvány-Kávé Kiadó, Budapest.
- CEC [1989]: Resolution of 29 September 1989 on combating social exclusion. *Official Journal of the European Communities*, C277/1. CEC (Commission of the European Communities), Brussels.
- [1997]: *Modernising and improving social protection in the European Union.* Communication from the Commission. CEC (Commission of the European Communities), Brussels.
- CHAND, S. K.-JAEGER, A. [1996]: *Aging Populations and Public Pension Schemes.* IMF, Washington D.C. /Occasional Paper 147./
- CHEVALIER, LOUIS [1958]: *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX siècle.* Pion, Paris.
- CICHON, M. [1996]: Can Europe afford the future financing of the welfare state? Conference paper. Paper prepared for the conference on The Joint ETUC/ETUL 7-8 November, Brussels.
- CLARK, ROBERT R. [1996]: International Patterns of Labor Force Activity Among Older Men and Women. Third International Research Seminar of FISS on „Issues in Social Security”, Sigtuna, Sweden, 10-11 June, 1996.
- COHEN, JEAN L. -ARATÓ, ANDRÁS [1992]: *Civil Society and Political Theory.* The MIT Press, Cambridge-Mass-London.
- CRICK, BERNARD [1982]: *In Defence of Politics.* Penguin, Harmondsworth, Middlesex.
- CSABA IVÁN [1990]: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás. *Esély*, 6. sz., 21-37. o.
- Csáki György-Orosz Éva [1995]: Az államháztartás reformja: csak az elosztás? *Esély*, 3. sz., 26-43. o.
- CSIZMADIA ANDOR [1977]: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest.
- CSONTOS LÁSZLÓ-KORNAI JÁNOS-TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1996]: Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer reformja. *Századvég*, 1996, ősz.
- DAHRENDORF, RALF [1990]: *Reflections on the Revolution in Europe.* Times Books, New York.
- DEACON, BOB [1992]: A nemzetekfölötti és globális szervezetek hatása a közép-európai nemzeti szociálpolitikákra. *Esély*, 6. sz., 1-24. o.

— [1994]: Global Social Policy Actors and the Shaping of Post-Communist Social Policy. In SWAAN, ABRAM DE (ed.): *Socio/ Policy beyond Borders*. The social question in transnational perspective. Amsterdam University Press, Amsterdam, 58-79. o.

DESSEWFFYTIBOR [1997]: *Kedélyes labirintus*. Új Mandátum, Budapest.

DONZELOT, Jean (ed.) [1991]: *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Esprit, Paris.

DOYAL, LEN-GOUGH, Ian [1991]: *A Theory of Human Needs*. Mac-millan, London.

DÖGEI ILONA-FERGE Zsuzsa [1997]: Rövid kiegészítés az adótudatosság kérdéséhez. In Sík Endre-Tóth István György (szerk.): *Az ajtók záródnak (?)*. TÁRKI, Budapest, 143-147. o. /Magyar Háztartás Panel Műhelytanulmányok, 8. sz./

— [1998]: Néhány társadalmi érték megítélése – az állam szerepe. In SIK Endre-TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.): *Záró tanulmány a Magyar Háztartás Panel 6. hullámának eredményeiről*. BKE Szociológia Tanszék-TARKI Budapest.

DUCLOS, DENIS [1993]: *De la civilité. Comment les sociétés appivoisent la puissance*. Découverte, Paris. Duffy, Katherine [1995]: *Social Exclusion and Human Dignity in Europe*.

Background report for the proposed initiative by the Council of Europe, CDPS(95) 1 Rev. Strasbourg Eardley, Tony-Bradshaw, Jonathan-Ditch, John-Gough, Ian-

WHITEFORS, P. [1995]: *Social Assistance Schemes in OECD countries*.

Vol. 1: Synthesis Report. Vol. 2: Country Reports. DSS Research

Report 46. and 47. HMSO 1996, London. *Elgondolások a társadalombiztosítás reformjáról*. Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság, Budapest, 1990. Elias, Norbert [1982]: *The civilizing process*. Vol. 2. *State Formation and Civilisation*. Blackwell-Pantheon, Oxford-New York.

— [1987]: *A civilizáció folyamata. Szociogenetikus és pszichogenetikus vizsgálódások*. Gondolat, Budapest.

— [1991]: *The Society of Individuals*. Blackwell, Oxford.

— SCOTSON, John L. [1994]: *The Established and the Outsiders*. Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi.

ÉLTETŐ ÖDÖN-HAVASI ÉVA [1999]: Income Inequality and Poverty in Hungary. *Hungarian Statistical Review*, Special Number, vol. 77, 49-70. o.

Employment Observatory [1992]: *Employment in Europe, Central and Eastern Europe*. Les Éditions Européennes, Belgium. /Employment trends and developments, no. 3./

EÖTVÖS JÓZSEF [1902]: *A X7X. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. 1-3. köt. Révai Testvérek Irodalmi Intézet R.T., Budapest. (Eredeti megjelenés évei: 1851 és 1854.)

— [1978]: A szegénység Irlandban. In *Reform és hazafiság* 1. köt. Magyar Helikon, Budapest. (Eredeti kiadás: *Budapesti Szemle*, 1840.)

ESPING-ANDERSEN, GOSTA [1990]: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.

— (ed.) [1996]: *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi.

European Anti Poverty Network. *Network News*, June-July 1997. European Commission [1994]: *White Paper on European Social Policy -Way Forward for the Union*. COM (94) 333, 27 July.

European Commission [1996]: *For a Europe of civil and social rights*. Report by the Comité des Sages chaired by Maria de Lourdes Pintasilgo. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Brussels.

— [1999a]: *Social Dialogue for Success*. Paper prepared for the conference on „The Role of Social Partners in EU Enlargement”, 18-19 March 1999, Warsaw.

European Commission [1999b]: *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*. Brussels.

Eurostat [1998]: *Analysis of income distribution of 13 EU member states*. Eurostat Statistics in focus, Population and social conditions, no. 11/98.

Fajth, GÁSPÁR [1999]: Social Security in a Rapidly Changing Environment. The Case of the Post-Communist Transformation. *Social Policy and Administration*, December 1999, vol. 33, no. 4, 416-436. o.

FERGE ZSUZSA [1982]: *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. KJK, Budapest, 57-61.0.

— [1984]: Egy nemzedék életútja. In *Egy korosztály életútja*. (Az 1928-34-ben született férfiakról.) MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest, 4-104. o.

— [1989]: *A negyedik út. A társadalompolitika esélyei*. KJK, Budapest.

— [1992]: Nem reziduális jóléti államra van szükség. Beszélgetés Nicholas Barr-ral, a Világbank tanácsadójával. *Esély*, 5. sz., 111-116. o.

— [1994]: Szabadság és biztonság. 2000, 1994. augusztus.

— Sík, Endre-Róbert, Péter-Albert, Fruzsina [1995]: *Societies in transition. International report on the Social Consequences of the Transition*. A survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna. Cross-national report on five countries. Institute for Human Studies, Vienna.

— [1996]: Az adótudatosságról és az állam felelőségéről. *Századvég*, 1996, tél.

— [1997]: The Perils of the Welfare State's Withdrawal. *Social Research*, vol. 64, no. 4, Winter, 1381-1402. o.

— [1998]: Szociálpolitika 1989-1997. In Kurtán Sándor-Sándor PÉTER-VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. (A rendszerváltás: 1988-1998.)* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 554-570. o.

FLETCHER, Jonathan [1995]: Towards a Theory of Decivilizing Processes. *Amsterdams sociologisch Tijdschrift*, jrg. 22, nr. 2, október, 283-297. o.

Flora, Peter-Heidenheimer, Arnold (eds.) [1981]: *The development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, New Brunswick and London.

Flora, Peter és mások [1983, 1987]: *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975*. Vol. I (1983), Vol. II (1987). Campus Verlag, Frankfurt.

Fordulat és reform. *Medvetánc*, 1987, 2. sz., melléklet.

Forray R. Katalin [1994]: A nemzetiségi-etnikai oktatás kiegészítő támogatása. Szakértői jelentés. Oktatókutató Intézet, Budapest.

FORRESTER, VIVIANE [1996]: *L'horreur économique*. Fayard, Paris.

— [1998]: *Gazdasági horror*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1998.

FOX, LOUISE [1997]: Pension Reform in the Post-Communist Transition Economies. In NELSON, Joan M.-TILLY, Charles-Walker, LEE (eds.): *Transforming Post-Communist Political Economies*. National Academies Press, Washington D.C., 370-384. o.

FREUD, SIGMUND [1951]: *Civilisation and its discontents*. Hogarth Press, London.

— [1982]: Rossz közérzet a kultúrában. In uő: *Esszék*. Gondolat, Budapest.

— [1986]: *Bevezetés a pszichoanalízisbe*. Gondolat, Budapest.

GÁCS ENDRE [1985]: Szociális kiadásaink nemzetközi összehasonlításban. *Statisztikai Szemle*, 12. sz. (december), 1226-1237. o.

GALBRAITH, JOHN KENNETH [1975]: *Money: Whence It Came, Where It Went*. Houghton-Mifflin, Boston.

— [1992]: *The Culture of Contentment*. Houghton-Mifflin, Boston. *Garde d'enfants dans la Communauté Européenne, 1985-90*. Commission

des Communautés Européennes, Service Information Femmes, 1990. GEREMEK, Bronislaw [1987]: *La potence et la pitié. L'Europe et les*

*pauvres du moyen age à nos jours*. Gallimard, Paris. GLENNERSTER, HOWARD [1985]: *Paying for Welfare*. Basil Blackwell,

Oxford.

GOMBÁR CSABA [1996]: Az Allgemeines Krankenhaus születése. In Tausz Katalin-VÁRNAI GYÖRGYI (szerk.): *Rejtőzködő jelen*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

GOMBÁR CSABA [1998]: *Államoskönyv. A kormányokról és az állam kérdéseiről*. Helikon Kiadó, Budapest.

GOODIN, ROBERT E. [1997]: *More than We Bargained For: Beyond the Welfare Contract*. Paper prepared for the meeting on „Toward a New Public Philosophy: A Global Revaluation of Democracy at Century's End. What Do You Deserve? Public Philosophy, Welfare and Changing Social Contracts”, organized by the Carnegie Council on Ethics and International Affairs. October 1997, New York.

GRAHAM, CAROL [1997]: From Safety Nets to Social Policy: Lessons for the Transition Economies from the Developing Countries. In Nelson, Joan M.-Tilly, Charles-Walker, Lee (eds.): *Transforming Post-Communist Political Economies*. National Academies Press, Washington D.C., 385-399. o.

GuiLLEMARD, ANNE-MARIE [1986]: *Le déclin du social*. Presse Universitaire de France, Paris.

GUILLÉN, ANA-SANTIAGO, ALVAREZ [megj. alatt]: Southern welfare states. In SYKES, R.-Palier, B.-PRIOR, P. (eds.): *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. Macmillan, London.

HABERMAS, JÜRGEN [1971]: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Gondolat, Budapest.

– LUHMANN, NIKLAS [1971]: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Hadenius, A. [1985]: Citizens Strike a Balance: Discontent with Taxes, Content with Spending. *Journal of Public Policy*, vol. 5, no. 3, 349-363. o.

HALÁSZ GÁBOR-LANNERT JUDIT (szerk.) [1998]: *Jelentés a magyar közoktatásról 1997*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

HÁMOR SZILVIA [1993]: Interjú Pusztai Erzsébettel, a Népjóléti Miniszterim államtitkárával. *Népszabadság*, 1993. január 13.

*Handbuch der Europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. 6. Bde. Klett-Cotta, (több kiadási év), Stuttgart.

HARCSA ISTVÁN-ZÁM MÁRIA [1995]: *Szociális ellátás az önkormányzatoknál*. KSH, Budapest./Társadalomstatistikai füzetek, 10./

HARRINGTON, MICHAEL [1962]: *The Other America*. Macmillan, New York.

HARSÁNYI ESZTER-RADÓ PÉTER [1997]: Cigány tanulók a magyar iskolákban. *Educatio*, 1. sz., 48-59. o.

HARTL, JAN [1994]: Perceptions of Social Safety in the Czech and Slovak Republics, Hungary and Poland. In BOZÓKY, András (ed.): *Democratic Legitimacy in Post-Communist Societies*. T-Twins, Budapest.

Hatzfeld, H. [1971]: *Du paupérisme à la Sécurité Sociale*. Librairie Armand Colin, Paris.

HELLER Farkas [1947]: *Közgazdaságtan*. 2. köt. Reprint: KJK, Budapest, 1988.

HILL, MICHAEL [1976]: *The State, Administration and the Individual*. Fontana/Collins, Glasgow.

HILLS, JOHN-LELKES, ORSOLYA [1999]: *Social Security, Selective Uni-versalism and Patchwork Redistribution*. Manuscript.

HIRSCHMAN, ALBERT O. [1970]: *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge-Mass.

HUTTON, WILL [1995]: *The State We're in*. Jonathan Cape, London.

*ILO Key Indicators of the Labour Market*. Geneva, 2000. CD-Rom T13.

*International Helsinki Federation for Human Rights*, [www.ihf-hr.org](http://www.ihf-hr.org)

Jarvis, Sarah J.-Micklewright, John [1992]: *The Targeting of Family Allowance in Hungary*. STICERD – Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, no. WSP/81, London School of Economics, London.

JORDAN, Bill [1985]: *The State: Authority and Autonomy*. Blackwell, Oxford.

JUHÁSZ PÁL [1963]: A falusi betegek neurózisának kórokai. *Ideggyógyászati Szemle*, 17. sz.

KALB, DON [1997]: *Expanding Class: Power and Everyday Politics in Industrial Communities, The Netherland. 1850-1950*. Duke University Press, Durham-London.

KAPTEYN, PAUL [1996]: *The stateless market. The European Dilemma of Integration and Civilization*. Routledge, London-New York.

KECSKEMÉTI, KÁROLY [1994]: Le compromis de Leopold II. avec la Hongrie. *Revue de la Bibliothèque Nationale de France*, no. 1, 27-35. o.

KEREZSI KLÁRA [1999]: Virtuális elkövetők és valódi börtönök, avagy kell-e Magyarországon börtönépítési program? Kézirat.

KERTESI GÁBOR-KÉZDI GÁBOR [1998]: *A cigány népesség Magyarországon*, socio-typo, Budapest.

KINKOR, J. [1996]: *The Market and the State. Why do we Need Philosophy?* Svoboda, Prague.

KOCH-WESER, C. [1996]: The World Bank's role in Central-Eastern Europe. *Transition* (Transition Economics Division, Policy Research Department, The World Bank), November-December.

KONRÁD György-SZELÉNYI IVÁN [1989]: *Az értelmiség útja az osztály-hatalomhoz*. Gondolat, Budapest.

KORNAI JÁNOS [1996]: Az állampolgár és az állam. A jóléti rendszer reformja. *Mozgó Világ*, 2. sz., 33-45. o.

KÖRÖSI ISTVÁN [1997]: A jóléti állam jövője. Társadalombiztosítási és nyugdíjrendszerek az Európai Unióban. *Európai Szemmel*, 4. sz., 16-36. o.

Kraemer, Sebastian-Roberts, Jane (eds.) [1997]: *The Politics of Attachment. Towards a Secure Society*. Free Association of Books, London.

KSH (évenként): *Magyar statisztikai évkönyv*. KSH, Budapest.

— [1988a]: *A lakosság jövedelmi rétegződése 1987-ben*. KSH, Budapest, 1988. december.

— [1990]: *Jövedelemeloszlás Magyarországon*. Az 1988. évi jövedelemfelmérés adatai. KSH, Budapest.

— [1992]: *Statisztikai Havi Közlemények*, KSH, 8. sz.

— [1996]: *Statisztikai Időszaki Közlemények*, KSH, 1. sz.

— [1998]: *Jövedelemeloszlás Magyarországon 1995. Az 1996. évi jövedelemfelvétel adatai*. KSH, Budapest.

— [1999a]: *A munkaerő-felmérés idősorai, 1992-1998*. KSH, Budapest.

— [1999b]: *Statisztikai Havi Közlemények*, KSH, 10. sz.

— [2000]: *Társadalmi helyzetkép 1999*. KSH, Budapest. KURON, JACEK [1994]: Válaszúton. *Esély*, 2. sz., 3-18. o.

LEE, DAVID J.-TURNER, BRYAN S. (eds.) [1996]: *Conflicts about Class*.

*Debating Inequality in late Industrialism*. Longman, London-New York. LeGoff, JACQUE [1985]: *L'imaginaire médiéval*. Gallimard, Paris. Le Grand, Julian-Bartlett, Will (eds.) [1994]: *Quasi-Markets and*

*Social Policy*. Macmillan, Basingstoke-London. Lengyel György [1989]: *Vállalkozók, bankárok, kereskedők*. Magvető,

Budapest. LENOIR, Remy [1974]: *Les Exclus*. Seuil, Paris. LOCKWOOD, David [1964]: *Social Integration and System Integration*.

In Zollschan, George K.-Hirsch, Walter (eds.): *Explorations in Social Change*. Houghton-Mifflin, Boston.

LOCKWOOD, DAVID [1998]: *Social Integration and Exclusion*. Public lecture, printed. The University of Edinburgh, International Social Sciences Institute, Edinburgh.

LOSONCZI ÁGNES [1998]: *Utak és korlátok az egészségügyben*. MTA, Budapest.

LUKÁCS MÁRIA [1990]: Szociális biztonság helyett szocialista vívmányok. Interjú Forgács Ádámmal, a Társadalombiztosítási Főigazgatóság helyettes főigazgatójával. *Népszava*, 1990. március 28.

MACHONIN, PAVEL [1993]: The Social Structure of Soviet-Type Societies, its Collapse and Legacy. *Czech Sociological Review*, vol. 1, no. 2, 231-249. o.

— TUCEK, MILAN [1994]: A Historical Comparison of Social Structure in the Czech Republic in the years 1984 and 1993. *Czech Sociological Review*, vol. 2, no. 2, 149-172. o.

MAJOR IVÁN [1996]: Külföldi tanácsadók (az) átalakulásban. *2000*, 1996. május.

MANIN, B.-PRZEWORSKI, ADAM-STOKES, S. C. [1997]: *Democracy, Representation, and Accountability*. Cambridge University Press, New York.

MANN, MICHAEL [1993]: *The Sources of Social Power*. Vol. II. *The rise of classes and nation-states 1760-1914*. Cambridge University Press, Cambridge.

Marris, Peter [1996]: *The Politics of Uncertainty*. Routledge, London-New York.

MARSHALL, T. H. [1965]: Citizenship and Social Class. In *Class, Citizenship, and Social Development*. Anchor Books Edition, Doubleday and Company, New York.

— [1991]: Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In FERGE Zsuzsa-Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. T-Twins, Budapest. (Az eredeti angol kiadás megjelenési éve: 1950.)

MARTIN, HANS P. -SCHUMANN, HARALD [1998]: *A globalizáció csapdája. Támadás a jólét és a demokrácia ellen*. Perfekt Pénzügyi és Szakoktató Kiadói Rt., Budapest.

MATEJÚ, PETR [1995]: *Winners and Losers in the Post-Communist Transformation. The Czech Republic in Comparative Perspective*. Paper prepared for „The Workshop Comparative Perspectives on Social Policy”, 9-10 November, Lisbon.

MENNEL, STEPHAN [1990]: Decivilising Processes: Theoretical Significance and Some Lines of Research. *International Sociology*, vol. 5, no. 2, 205-223. o.

MILANOVIC, BRANKO [1994]: A Cost of Transition: 50 Million New Poor and Growing Inequality. *Transition* (Transition Economics Division, Policy Research Department, The World Bank), October.

— [1995]: *Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies*. World Bank, Transition Economics Division, February. /Research Paper Series, no. 9./

MILLER, S. MIKE-REIN, MARTIN M.-ROBY, PAMELA-GROSS, B. [1967]: Poverty, Inequality and Conflict. *The Annals*, no. 373, September, 16-52. o.

MOLLAT, MICHEL [1978]: *Les pauvres au Moyen Age*. Hachette, Paris. New Lanark Conservation [1989]: *David Dale, Robert Owen and the*

*Story of New Lanark*. Moubray House Press, Edinburgh. *Nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülők állomány statisztikai adatai, árvaellátás nélkül*. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Statisztikai Főosztálya-Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, Budapest, 1999. *Nyugdíjreform-konferencia*. Trend/Prognózis Rt., Budapest, 1997. február 13-14. OECD [1996]: Social Expenditure Satisfies of OECD Country Members. *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, no. 17. Paris

— [1997]: *Economic Outlook*, OECD, Paris.

— [1998]: *The Battle against Exclusion*. Vol. 2. *Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*. OECD, Paris.

OFFE, CLAUS [1996]: How can we trust our fellow citizens? Manuscript.

OPPENHEIM, C. (ed.) [1998]: *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*.

Institute for Public Policy Research, London.

ORSZAG, PETER R.-STIGLITZ, JOSEPH E. [1999]: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. Paper prepared for the meeting on „New Ideas about Old Age Security”, 14-15 September, The World Bank, Washington, D.C.

OWEN, ROBERT [1813]: *A New View on Society and other writings*. Everyman Edition, London.

PALACIOS, ROBERT-ROCHA, Roberto [1997]: *The Hungarian Pension System in Transition*. Draft. The World Bank Office, Budapest.

PETRÁK KATALIN [1978]: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Táncsics, Budapest.

PETRELLA, RICARDO [1995]: *The European Future: Competitive Innovation or a New Social Contract?* European Cultural Foundation, Amsterdam.

PHILLIPS, ANNE [1999]: *Which Equalities Matter?* Blackwell-Polity Press, Oxford.

PIERSON, CHRISTOPHER [1992]: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Polity Press, Cambridge.

Polish Public Opinion, CBOS, November 1999.

POTUCEK, MARTIN [1996]: *Theory and Practice of Czech Social Policy*. Paper prepared for the seminar on „The Future of the Welfare State in Post-Communist Europe”. Manuscript.

PRZEWORSKI, ADAM [1997]: The State in a Market Economy. In Nelson, Joan M.-Tilly, Charles-Walker, Lee (eds.): *Transforming Post-Communist Political Economies*. National Academies Press, Washington D.C., 411-431. o.

RIMLINGER, GASTON V. [1974]: *Welfare Policy, Industrialization in Europe, America and Russia*. John Wiley, New York.

ROBINSON, PAUL [1972]: *Money and the real World*. Macmillan, London.

ROOM, GRAHAM és mások [1991]: *National Policies to Combat Social Exclusion*. First Annual Report of the European Community Observatory. Commission of the European Communities, Centre for Research in European Social and Employment Policies, University of Bath, Bath.

RORTY, RICHARD [1997]: Hát váltunk már témát! *Esély*, 5. sz., 71-80. o.

ROSANVALLON, PIERRE [1995]: *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Seuil, Paris.

RUTKOWSKI, MICHAL [1998]: A New Generation of Pension Reforms Conquers the East – A Taxonomy in Transition Economies. *Transition* (Transition Economics Division, Policy Research Department, The World Bank), August.

SACHS, JEFFREY D.-WARNER, ANDREW M. [1996]: How to Catch Up with the Industrial World – Achieving Rapid Growth in Europe's Transition Economies. *Transition*, September-October.

SCRUTON, RALPH [1996]: In praise of useless knowledge. *The Times*, 2 April.

SEGALMAN, RALPH-MARSLAND, DAVID [1989]: *Cradle to Grave*. Comparative Perspectives on the state of welfare. The Macmillan Press Ltd, Basingstoke-London.

Sen, Amartya K. [1985]: *Commodities and Capabilities*. North-Holland, Amsterdam.

— [1992]: Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség. *Esély*, 1. sz., 3-18. o.

— [1999a]: A relatív szegény. *Esély*, 2-3. sz., 3-16. o.

— [1999b]: Freedom's market. *Observer*, 25 June.

SIK, ENDRE [1995]: Unemployment from a household perspective. In *International report on the Social Consequences of the Transition*. A survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna. Cross-national report on five countries, prepared by Zsuzsa Ferge, Endre Sik, Péter Róbert, Fruzsina Albert. Institute for Human Studies, Vienna, 174-199. o.

— TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.) [1996]: *Társadalmi páternoszter, 1992-*

1995. TÁRKI, Budapest. /Magyar Háztartás Panel Műhelytanulmányok, 7./
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.) [1998]: *Zárótanulmány a Magyar Háztartás Panel 6. hullámának eredményeiről*. BKE Szociológia Tanszék-TÁRKI, Budapest.
- SIMONYI ÁGNES [1996]: A munka, változó értékek, régi és új formák. In Tausz Katalin-Várnai GYÖRGYI (szerk.): *Rejtőzködő jelen*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- SÍPOS, SÁNDOR [1995]: Jövedelemtranszferek: a családok támogatása és a szegénység enyhítése. In BARR, NICHOLAS (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1995, 267-304. o.
- SNOOKS, GRAEME DONALD [1996]: *Exploring the Sources of Global Change*. Routledge, London-New York.
- Social Stratification in Eastern Europe After 1989. General Population Survey*. Directed by Ivan Szelenyi and Donald J. Treiman. <http://archiv.soc.cas.cz/SSEE>
- SOROS, GEORGE [1997]: The Capitalist Threat. *Atlantic Monthly*, January.
- STANDING, GUY (ed.) [1991]: *In Search of Flexibility: The New Soviet Labour Market*. ILO, Geneva.
- STANDING, GUY [1992]: Restructuring for Distributive Justice in Eastern Europe. Paper prepared for the conference on „Towards a competitive society in Central and Eastern Europe”, Kellokoski (Finland), 20-22 September.
- [1997]: The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income is Needed in Eastern Europe. *Social Research*, vol. 64, no. 4., Winter, 1339-1380. o.
- STIGLITZ, JOSEPH E. [1998] *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the post-Washington Consensus*. The United Nations University, January. /WIDER Annual Lectures 2./
- Stratégiai elképzelések a társadalombiztosítás reformjáról*. Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság, 1990. június.
- SVALLFORS, STEFAN-TAYLOR-GOOPY, PETER (eds.) [1999]: *The End of the Welfare State? Public Attitudes to State Retrenchment*. Routledge, London.
- SWAAN, ABRAM DE [1988]: *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Polity Press/ Oxford-University Press/New York. (Az oldalszámok az 1987. évi sokszorosított kiadást követik.)
- [1990]: *The Management of Normality. Critical essays in Health and Welfare*. Routledge, London-New York.
- SZÁLAI JÚLIA [1987]: *Az egészségügy betegségei*. KJK, Budapest.
- SZELÉNYI IVÁN [1995]: The rise of managerialism: the „new class” after the fall of communism. *Discussion Paper*, no 16. Collegium Budapest/institute for Advanced Study.
- SZÍVÓS PÉTER-TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.) [1999]: *Monitor 1999*. TÁRKI, Budapest, 7-41. o. /TÁRKI Monitor Jelentések./
- Szociális piacgazdaság az NSZK-ban. *Közgazdasági Információs Szolgálat*, 1990. augusztus 17.
- SZÜCS JENŐ [1983]: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról*. Magvető, Budapest.
- TAKÁCS ALBERT, DR.-BÓJÁN FERENC, DR.-NÓVÁK KATALIN, DR.-KARDOS GÁBOR, DR.-SZÍVÓS PÉTER, DR. [1996]: *Az európai integráció szociális és egészségügyi kérdései*. Vál. és szerk.: BÁNFALVI ISTVÁN. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, 3. sz., Budapest.
- TARDOS KATALIN [1993]: Feláldozott egészség (munkások, munkakörülmények, betegségek). Kandidátusi disszertáció.
- Társadalmi jövedelmek a KGST országokban*. Országos Tervhivatal, Budapest, 1987. február.
- TAYLOR-GOOPY, PETER [1995a]: A posztmodernizmus és a szociálpolitika: Nagy



ugrás visszafelé? *Esély*, 2. sz., 3-20. o.

— [1995b]: Comfortable, marginal and excluded. Who should pay higher taxes for a better welfare state? In JOWELL, R. és mások: *British Social Attitudes, the 12<sup>th</sup> Report*. SCPR, Dartmouth.

— [1997] In Defence of Second-Best Theory: State, and Capital Class in Social Policy. *Journal of Social Policy*, vol. 26, no. 2, 171-192. o.

— (ed.) [1998]: *Choice and Public Policy*. Macmillan, Basingstoke. Tessedik Sámuel-Berzeviczy Gergely [1979]: *A parasztok állapotáról*

*Magyarországon*. Gondolat, Budapest.

*The Columbia Encyclopedia*. 5<sup>th</sup> ed. Houghton-Mifflin, Boston, 1995.

THERBORN, GORAN [1995]: *European Modernity and Beyond, the Trajectory of European Societies, 1945-2000*. Sage Publications, London.

THOMPSON, EDWARD P. [1980]: *The Making of the English Working Class*. Penguin Books, London.

TILLY, CHARLES [1995]: *Coercion, Capital and European States, ad 990-1992*. Blackwell, Oxford (UK) Cambridge (US).

TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.) [1994]: *Társadalmi átalakulás 1992-1994*. Jelentés a Magyar Háztartás Panel 3. hullámának eredményeiről. BKE-TÁRKI-KSH, Budapest.

UNDP [1998]: *Poverty Report 1998. Overcoming Human Poverty*. UNDP (United Nations Development Programme), New York, 1998.

VAILLANCOURT-ROSENAU, P.-BREDEMEIER, H. C. [1993]: Modern and Postmodern Conceptions of Social Order. *Social Research*, vol. 60, no. 2., Summer.

WACQUANT, LODC [1999]: How penal common sense comes to Europeans. *European Societies*, vol. 1, no. 3, 319-352. o.

WALLERSTEIN, IMMANUEL [1996]: Social Science and Contemporary Society. *International Sociology*, March, 7-260. o.

WEBER, MAX [1987]: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 1. köt. KJK, Budapest.

WILSON, J. W. [1987]: *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and the Truly Disadvantaged*. The University of Chicago Press, Chicago-London.

World Bank [1990a]: RRP IBRD to the Executive Directors on a proposed structural adjustment loan, Report no. P-5337-HU: 27.

World Bank [1990b]: *Social Policy and Distribution System*. Mission Aide-Mémoire. Attachment II. The World Bank, October.

— [1991]: *Hungary – Reform of Social Policy and Expenditures*. A World Bank Country Study. Report no. 9349-HU. The World Bank, Washington D.C.

— [1992]: *Hungary – Reform of Social Policy and Expenditures*. A World Bank Country Study. The World Bank, Washington D.C.

— [1994]: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report. Published for the World Bank. Oxford University Press, New York.

— [1995a]: *Hungary – Reform of Social Policy and Expenditures*. A World Bank Country Study. The World Bank, Washington D.C.

— [1995b]: *Hungary Structural Reforms for Sustainable Growth*. A World Bank Country Study. The World Bank, Washington D.C. (Magyarul: *Szegénység és szociális támogatások*. Világbank, Budapest.)

— [1996a]: *Hungary: Poverty and Social Transfers*. A World Bank Country Study. The World Bank, Washington D.C.

— [1996b]: Implementation Completion Report, Hungary, SAL II (Loan no. 3347-HU), 1. o.

- [1996c]: Memorandum of the President of the IBRD to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Hungary. Report no. 14486-HU.
- [1996d]: *World Development Report, 1996. From Plan to Market*. The International Bank for Reconstruction and Development. Published for the World Bank. Oxford University Press, Oxford-New York-Toronto.
- [1997]: *World Development Report, 1997. The State in a Changing World*. The International Bank for Reconstruction and Development. Published for the World Bank. Oxford University Press, Oxford-New York-Toronto.
- [1998]: Report and Recommendation of the President, Public Sector Adjustment Loan.

## A SZOCIÁLIS SZAKKÉPZÉS KÖNYVTÁRA

C. Wolfgang Müller *Hogyan vált a segítségnyújtás hivatássá?*  
Ferge Zsuzsa-Lévai Katalin (szerk.) *A jóléti állam*  
Ferge Zsuzsa *Szociálpolitika és társadalom*  
Gerevich József (szerk.) *Mentálhigiéniá*  
Gönczöl Katalin (szerk.) *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés*  
Gönczöl Katalin-Kerecsi Klára (szerk.) *A deviancia szociológiája*  
Gönczöl Katalin-Kerecsi Klára (szerk.) *Deviancia, emberi jogok, garanciák*  
Léderer Pál (szerk.) *A magyar ugar*  
Léderer Pál (szerk.) *Így laktunk Pannóniában*  
Léderer Pál (szerk.) *Az úri Magyarország. Az elitektől a kishivatalnokig*  
Palánkai Tiborné *Büntetőjogi alapismeretek*  
Tóth László (szerk.) *A homoszexualitásról*  
Zombori Gyula  
*A szociálpolitika alapfogalmai*  
Nicholas Barr (szerk.)  
*Munkerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*  
*Az átalakuláson innen és túl*  
Bujalos István-Nyilas Mihály (szerk.) *Az új jobboldal és a jóléti állam*  
Susan Charles-Adrian Webb  
*Szociálpolitika – gazdasági megközelítésben*  
Szilvási Léna (szerk.) *Gyermek – család – társadalom*  
Semjén András (szerk.) *A jóléti állam közgazdasági megközelítésben*

Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület,  
Budapest, 2000

A kiadásért felel Tausz Katalin elnök

A sorozatot tervezte Kempfner Zsófia

A kötetet gondozta a Sík Kiadó Kft.

1064 Budapest, Podmaniczky u. 65.

Tel./fax: 331-6332, e-mail: [sik@matavnet.hu](mailto:sik@matavnet.hu)

Zenith Rt. Egyetemi Nyomda – 7160 Budapest, 2000

Felelős vezető: Újvárosi Lajos vezérigazgató

ISBN 963 463 439 7 ISSN 1215-590X