

Mennyire fejtett a magyar szociálpolitika?

Ferge Zsuzsa

Szociálpolitika Keleten és Nyugaton

A társadalompolitikai töltésű szociálpolitika valójában „szocialista találmány”. Pontosabban: a munkáslét kockázatait kivédő eszközöket (társpénztárak stb.) először a munkások alakították ki, s az általános biztonság, a teljes foglalkoztatás, a jótékonykodás helyett jogok biztosítása, mind a szocialista mozgalom követelései. Egyes szükségletek nem-piaci kielégítésének, illetve a tőkés árupiac korlátozásának elméleti lehetősége marxi indítású gondolat, s a nem-piaci logika szerint működő szektorok sokkal szervezesebb részét képezik egy szocialista, mint egy tőkés típusú gazdaságnak.

A szocialista forradalmak komolyan vették ezeket az eszméket. A valóság és a deklarált elvek-eszmék között azonban e tekintetben is szakadék keletkezett először a gazdasági szűkösség, később sokfajta politikai torzulás miatt. Ennek ellenére az 1945 utáni másfél évtizedben a szocialista országokban gyorsabban nőttek a szociálpolitikai kiadások, mint a piacgazdaságok többségében. Így a hatvanas évek elején közel hasonló volt a szociálpolitika nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya Kelet- és Nyugat-Európában.

Egy másik fontos tény az, hogy *a szocializmus vonzereje igen nagy részben a társadalompolitikai-szociálpolitikai elkötelezettségből táplálkozott*. Az 1945 és még inkább az 1950 utáni hidegháborús nemzetközi versenyben ezért is igyekeztek a piacgazdaságok a szocializmus vonzerejét saját szociálpolitikáik fejlesztésével csökkenteni. (Ez természetesen soha nem vált bevallható érvvé.)

Az 1965 és 1975 közötti időszakban mindkét társadalmi rendszerben jelentős volt a szociálpolitikai fejlődés. A szocialista országok, s ezen belül Magyarország, megtartották a társadalompolitikai indítást, azaz a teljes foglalkoztatást, mint a szociális biztonság alapelemét. Ezen túlmenően azonban — *Magyarországon legalábbis — nem volt átfogó, koncepcionális elképzelés a szociálpolitika fejlesztési irányáról, változó, vagy új funkcióról*. A fejlesztés pragmatikusan ment végbe, azaz részben pillanatnyi feszültségekre válaszolt, részben pedig korábban kialakított rendszereket fejlesztett tovább.

A tőkésországok körében ekkor kezdett egyre kivehetőbbé válni, hogy többféle elv- és erőviszony-rendszer hatása érződik. Ahol hosszú ideig szociáldemokrata

volt a kormányzat, vagy erős kommunista-szocialista befolyás érvényesült, ott egyre tudatosabban valósítottak meg — vagy követeltek — társadalompolitikai jellegű célokat is mint a teljes foglalkoztatás, vagy a munka melletti képzés szélesítése. Másutt vagy — Magyarországhoz hasonlóan — pragmatikus volt a fejlődés, vagy a korai tőkés szociálpolitikának olyan vonásai erősödtek fel mint a bajok utólagos enyhítésére koncentráció (esetenként igen bőkezű segélyekkel), vagy egyes alap-szükségletek szelektív, rászorulóknak nyújtott kielégítése (jó példa erre Anglia).

Az 1974-es olajárrobbanás után kialakuló gazdasági válsághelyzet, ill. dekonjunkcióra mindenütt éreztette hatását valamilyen módon. A kételyek, kritikák és tényleges nehézségek ellenére a jóléti kiadások növelése a fejlett országok többségében még a 80-as évek elején is folytatódott. Csupán néhány országban volt érzékelhető csökkenés. A növekedés az utolsó másfél évtizedben olyan jelentős volt egy sor nyugati országban, hogy Magyarországon (s a többi szocialista országban is) *a szociális kiadások nemzeti termékhez viszonyított aránya ma relatíve jobban elmarad a fejlett tőkésországoké mögött, mint 20-30 évvel ezelőtt.*

A legújabb közvéleménykutatási adatok szerint a 80-as években megállt a jóléti államot „sokallók” arányának növekedése számos nyugati országban, és a tendencia lassan megfordul. Így a közvélemény alakulása azt valószínűsíti, hogy a jóléti rendszerek tovább fognak erősödni, legalábbis azokban a tőkés országokban, ahol a gazdasági fejlődés helyreáll, és ahol a konzervatív kormányzat nem jutott rendkívül erős befolyáshoz. Az állam e területekről való általános, jelentős visszavonulása aligha várható — ellentétben néhány, nálunk is elfogadott vélekedéssel.

Árt-e a szociálpolitika a gazdaságnak?

Nyugati szakértők szerint a „jólét” és a hatékonyság között pozitív és negatív összefüggések egyaránt lehetnek.

A jóléti ellátások *negatív* hatásának két fő típusát szokás megkülönböztetni: (1) a dolgozóknál, illetve (2) a tőke működésénél. A dolgozók esetében a főbb ellenőztető tényezők a következők: a munka nélkül szerezhető jövedelmek (munkanélküli-segély, táppénz) magas szintje, illetve a munkával elérhető jövedelmek túladóztatása. A tőke működését az sérti, ha a különböző elvonások nem hagynak elég forrást kutatásra és beruházásra, illetve ha a túladóztatás miatt a fejlesztés nem elég rentábilis.

Mi a helyzet nálunk, ha elfogadjuk ezeket az állításokat, melyeknek szociálpolitikai összefüggései nehezen igazolhatóak.

Magyarországon megítélésünk szerint a nemzetközileg számontartott ellenőztető kevéssé érvényesülnek. A munka nélkül szerezhető szociális jövedelmek nem jellemzőek; az adóztatás ellenőztető hatása a dolgozók csak egy szűk körénél érvényesül egyelőre; a termelők „túladóztatásának” fő motívuma nem a szociálpolitika: a beruházási hányad (egy-két év kivételével) évtizedek óta tartósan a nemzetközi átlag felett van, s a beruházások nem hatékony felhasználása nem a szociálpolitikán múlott. Létező probléma az általában alacsony bérszínvonal és a

nem megfelelő differenciálás. Mindkettő rontja a hatékonyságot. A szociálpolitika „felelőssége” ebben azonban vitatható, legfeljebb a jövőre nézve értelmezhető: ha a források a továbbiakban is lassan bővülnek, akkor a „közvetlen” és „közvetett” bér aránya valóban nem változtatható az utóbbi javára. Az ösztönzőbb bér azonban előbb-utóbb forrásbővülést kell, hogy eredményezzen.

A jólét és a hatékonyság közötti pozitív összefüggést jól illusztrálja a következő, általánosan elfogadott állítás: „a megfelelő táplálkozásnak, egészségügyi ellátásnak, oktatásnak, lakáskörülményeknek és egyéb létfeltételeknek olyan pozitív fizikai, pszichológiai és intellektuális hatásai vannak, amelyek általában növelik a munkások és alkalmazottak termelékenységét.” Ugyanilyen hatású a munkaerő át- és továbbképzése; mozgásának elősegítése, a munkafeltételek és a munkahelyi környezet javítása stb. A pénzbeni társadalmi jövedelmek — a létbiztonság növelése mellett — a kereslet és kínálat közötti egyensúly létrejöttét, így a gazdaság stabilizálását is segítik. Mindemellett a jóléti rendszer általában csökkenti a társadalmi feszültségeket és a túlzott egyenlőtlenségeket, s ezáltal rendszerstabilizáló szerepet tölt be.

A magyar szociálpolitika a fenti pozitív hatások egy részét elérte, egy jó részét azonban nem képes elérni. Sajátos módon még azokon a területeken is lassú a fejlődés, vagy épp visszafejlődés van, amelyek a munkaerő hatékonyságát közvetlenül növelnék (l. pl. a felnőttképzés és felsőfokú átképzés megnehezítését).

A mai magyar helyzetről tehát elmondhatjuk: a szociálpolitika nem árt a gazdaságnak, sőt még *hatékonyságnövelő potenciálját sem használjuk ki* olyan mértékben, ahogy az lehetséges lenne.

A magyar szociálpolitika körüli kételyek

Magyarországon elég széles körben elterjedt az a vélemény, hogy a szociális kiadások túl magasak, egyesek szerint abszolúte is, mások szerint inkább az ország gazdasági fejlettségi szintjéhez viszonyítva. A bírálók olykor *erkölcsi*, olykor *társadalmi*, olykor inkább *gazdasági* okokból tartják károsnak az állam „túlzottnak” ítélt szociálpolitikai tevékenységét. Sok esetben e bírálatok nyomán a „hibákat” korrigálni hivatott lépések is történtek már, illetve számos efféle javaslat is kavarog.

A szociálpolitika „morális” kritikája

A szociálpolitikát morális alapon bírálók a lakosság erkölcsi tartását féltik. Az egyik sokat emlegetett következmény az *elkényelmesedés*. E nézet szerint az állampolgárok egyre inkább az államtól várnak vagy igényelnek segítséget különböző bajaikban, ahelyett, hogy önmagukon segítenének. A túlhajtott igények azután *pazarlásban és élısdiségben* is megnyilvánulhatnak. Ennek egyik formája az adott lehetőségek túlzott, „szükségleteken felüli” kihasználása (pl. az, hogy az

emberek túl gyakran fordulnak orvoshoz, túl sok gyógyszert fogyasztanak, több helyről kérnek segítyt, rehabilitált munka helyett a rokkantnyugdíjat választják). Végül a túl könnyen elérhető lehetőségek sokak szerint *visszaélésre* is ösztönöznek (ilyen jelenség pl. a táppénzcsalás).

E bírálatokban emlegetett visszasságok kétségkívül léteznek. A kutatási eredmények szerint azonban értelmezésük bonyolultabb, mint azt a fenti gyors ítéletek sugallják.

Általános „elkényelmesedés”?

Vizsgálataink tanulsága szerint az „elkényelmesedés” igencsak kevésbé általános. A középgenerációnál nagyon gyakori, hogy egyszerre igyekezzenek a még élő idős szülők alacsony nyugdíját kiegészíteni, valamint gyermekeik életkezdését, minde-nekelőtt lakáshoz jutását segíteni. Természetesen vannak néhányan — nem ritkán a jómódúak között — akik a „szülőtartás” jogilag is rögzített kötelezettségét elha-nyagolják. Minthogy a közigazgatás *csak* róluk tud — mert a jogszabályokba üt-köztek — ők azok, akik láthatóvá válnak. Az a sokkal nagyobb tömeg, amely a jogi kötelezettségeknél messze nagyobb anyagi segítséget nyújt, nem válik látha-tóvá.

A család szociális ellátó, gondozó tevékenysége az anyagiaknál is nagyobb gon-dot és terhelést jelent. Az esetek jelentős részében a családok nem, vagy hiába for-dulnak az államhoz, mert állami (vagy egyéb) segítő intézmények alig léteznek (a 60 éven felüli népesség mindössze 7%-ának nyújt valamilyen ellátást a szociális hálózat). Legalább két-háromszor ennyien vannak, akik — családi segítség híján — feltétlenül *külső* segítségre szorulnának. A mozgássérülteknél és a súlyos fo-gyatékosoknál, akiknek részleges vagy teljes gondozása szinte kizárólag a csalá-dokra hárul, a helyzet még rosszabb.

A tartós kötelezettségeket átmeneti feladatok egészítik ki egy-egy családtag sú-lyosabb betegsége esetén. Ha gyermekes családoknál az egyik szülő hosszabb idő-re kórházba kerül, az „intézmény” (gyámhatóság) figyelme csak akkor fordul fe-léjük, ha már baj van a gyermekekkel. A család egyensúlyát megőrző preventív segítség sem ilyenkor, sem válás esetén nem létezik.

Pazarlás és elődsiség?

És ügyben leggyakrabban említett „vádpon” az egészségügy túlzott igénybevéte-le. Magyarországon tényleg magas az orvos-felkeresések száma, de ebben szerepet játszik a rosszul felszerelt és túlzásúfolt alapellátás, ahol roppant rövid az egy be-tegre jutó vizsgálati idő, és ahonnan szokatlanul nagy arányban kell továbbküldeni a betegeket (elemi laboratóriumi vizsgálatok miatt is).

A rokkantnyugdíjasok munkától vonakodásában jelentős szerepe van a hézagos foglalkozási rehabilitációnak és a megváltozott munkaképességűek munkalehetőség-

hiányának. A többféle segély kérelmezését pedig a segélyek rendkívül alacsony színvonala és az egyedi elbírálás miatti kiszámíthatatlansága sokban indokolja.

A „túlzott” igénybevétel vádjával szemben azt is hangsúlyozni kell, hogy a túlhasználónál messze *többen vannak azok, akik az adott lehetőségekkel sem élnek* (a nevelési segélyt a család anyagi helyzete alapján pl. 250—300 ezer gyermek kaphatná meg, a segélyezették száma pedig mindössze 25 ezer). De a segítséget *nem kérők* épp úgy láthatatlanok maradnak, mint a családjukat csendben segítők.

Ami a visszaéléseket illeti: a táppénzcsalások tetemes része például intézményrendszeri hiányosságokra vezethető vissza. A háztáji, vagy az önerős lakás-, ill. házépítés központilag bekalkulált, népgazdaságilag jelentős tényezők, melyek azonban roppant időigényesek. A keresők jelentős tömegei éves szabadságukat és a hétvégeket ezekkel a munkákkal töltik — de az így rendelkezésre álló idő is gyakran kevés. Sokan azért próbálkoznak táppénzcsalással, mert *több évtized óta nem alakult ki* valamilyen törvényes lehetőség e munkák elvégzésére.

Az intézményi hiányosságok nem segítik a kulturált és erkölcsös magatartások kialakulását

Túlhasználat és visszaélések tehát vannak, de az így adódó veszteségek egy jó része *nem a szociálpolitika túlfejlettségével, hanem éppen intézményi hiányosságaival függ össze*; s azok a lépések, amelyek a visszaélések megfékezésére történnek (pl. a táppénzigénybevétel szigorítása és bonyolítása), illetve nem történnek (pl. a munkanélküli járandóság megfelelő rendezésének hiánya) a túlnyomó tisztességes többséget büntetik, és általában *a bizalmatlanság légkörét erősítik*. Pedig a tisztességes létbiztonság, az emberi méltósággal összhangban nyújtott segítség és a bizalom jobb melegágyai a kulturált és erkölcsös magatartásoknak, mint az egyének magára hagyása, az elemi szükségletek kielégítetlensége, és a visszaélésektől való félelem miatti túlbiztosítás.

A társadalmilag egyenlőtlen újraelosztás

Gyakran hozzák fel a szociálpolitika ellen azt az érvet is, hogy a jobb helyzetűek többet kapnak az újraelosztott jövedelmekből, mint a rossz helyzetűek. Kimutatható, hogy az újraelosztott javak, szolgáltatások esetében annál nagyobbak az egyenlőtleniségek, minél szűkösebbek az adott keretek; s a lehetőségek bővülésével csökkennek a társadalmi és területi egyenlőtleniségek.

Ebből nem következik, hogy minden eddig elfogadott szociális ellátás ingyenessége indokolt. A jövedelmek általános emelkedésével egyes korábbi „juttatások” (mint pl. a kedvezményes üdülés) felülvizsgálhatók, ám a díjmeléseknek valamilyen elvileg is átgondolt stratégiába kellene illeszkedniük. Általában azonban nem a „vissza-piacosítás” az, ami a központosított újraelosztás társadalmi diszfunkcio-

nalitását visszaszoríthatja. Az egyik feltétel ehhez a *források, ill. az ellátás bővítése, mennyiségi és minőségi színvonalának emelése*. A másik feltétel az egyes rendszerek működésének maénál sokkal *erősebb társadalmi kontrollja*, amelynek módszereit még ki kellene dolgozni.

Mind gyakrabban hangzik el az az előbbiekhöz hasonló indíttatású bíráló, hogy a társadalmi „juttatásokból” mindenki részesül, s nemcsak azok kapják, vagy veszik igénybe, akiknek erre leginkább szükségük lenne. Ezért indulnak újukra azok a javaslatok, amelyek csak a szegényebbeket kívánnák részesíteni egyes járandóságokban (pl. a családi pótlék), vagy ingyenes szolgáltatásokban. A „rászorultsági elv” alkalmazásának *átmeneti* szükségessége valószínű, *tartós rendszerre válása azonban veszélyes*: történelmileg igazolható, hogy „szegénypolitikával” nem lehet a szegénységet leküzdeni, s hogy ez a politika egyszerre ellenőztönző és társadalmi viszonyokat bomlasztó. Minél erősebben érvényesül ugyanis a rászorultsági elv, annál kevésbé azonosulnak a közép- és felső rétegek a társadalompolitikával.

Mennyire túlzottak a magyar szociálpolitikai kiadások?

Ha a fenti eszmefuttatások mind elfogadhatók is, még mindig nyitott az a probléma, hogy vajon mégis nem költünk-e túl sokat szociális-egészségügyi célokra az ország gazdasági fejlettségéhez képest? A válasz attól függ, hogy mihez viszonyítunk.

A *szükségletekhez* viszonyítva a válasz biztosan nemleges. A gyermekes családok zöme, az idősek jó fele sokkal rosszabb anyagi szinten él, mint a gyermektelen aktív keresők. A keresők megfelelő „kondíciója” (túlhajtottság, az egészségügyi és szociális ellátás adott színvonala stb. miatt) nem biztosított. A szociális infrastruktúra és szolgáltatások alacsony szintje közismert. Egészségügyi és oktatási kiadásaink még a szocialista országokéhoz képest is alacsonyak.

A *fejlett tőkésországokhoz* viszonyítva a válasz hasonló. Bár a szociális kiadások aránya ma nálunk magasabb, mint számos fejlett országban volt 20–30 évvel ezelőtt, amikor nemzeti jövedelmük a mai magyar szinthez volt közel, azóta az arány ott is 2–3-szorosra nőtt. Így ma a nyugat-európai országok kétharmadában magasabb, felében pedig jóval (közel kétszer) magasabb a szociális-egészségügyi-oktatási kiadások aránya, mint nálunk — és ez 2–3-szor magasabb nemzeti jövedelemhez, 2–4-szer magasabb reálkeresethez viszonyítandó! Vagyis jónéhány országban *lényegesen jobb* a szociális, egészségügyi ellátás (a lakáshelyzetről nem is beszélve), mint Magyarországon. E tényt sokféle módon lehet minősíteni, de néhez nem tudomásul venni.

Egy harmadik lehetséges viszonyítás a *szocialista elméletet*, s az ennek megfelelő gazdasági-társadalmi intézményeket veheti alapul. Elméletileg egy szocialista típusú társadalomban feltétlenül nagyobb súlya kell, hogy legyen a közösségi szükségletkielégítésnek, mint bármely tőkésországban. Magyarországon a szocialista elmélet alapján alakították ki a béreket 1946-ban, s ezen az alapon tartották

meg azt követően is a (nemzeti jövedelemhez viszonyítva) relatíve alacsony bérek gyakorlatát. A bér így *nem tartalmazta sem egyetlen „kollektív”, sem számos egyéni (pl. lakás) szükséglet fedezetét.*

1950 óta a reálbérek színvonala mintegy kétszeresére nőtt, és a magasabb kereseteknek körülbelül 10—15 éve kétségtelenül van egy diszkrecionálisan (nem alapszükségletekre) elkölthető része. Sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem került azonban kimunkálásra, hogy mely szükségleteknél, milyen sorrendben, milyen fokozatossággal lehet kikapcsolni a központ „ellátási felelősségét”. *Ennek következtében állt elő a mai elszegényedési folyamatok egy része: a mind kevésbé támogatott lakás, közlekedés, rezsi stb. kiadásokkal a magasabb keresetűek lépést tudtak tartani, de az alacsonyabb keresetek és a szociális ellátások ezek ellentételeit még mindig nem, vagy csak részlegesen tartalmazzák.*

Összefoglalva: meglehetősen biztonsággal állítható, hogy *a magyar szociálpolitika nem tekinthető sem nagyon fejlettnak, sem bőkezűnek.* Sőt, ennek épp az ellenkezője igaz: sok területen jelentős fejlesztésre lenne szükség.

Távlati céljaink és a gyakorlat ellentmondásai

A szociálpolitika távlati fejlesztéséről létezik egy érvényes, de széles nyilvánosságra nem hozott 1985. évi minisztertanácsi határozat. Ezért itt most csak sürgető, megoldatlan kérdésekről szólok, illetve néhány olyan tendenciáról, amelyek nincsenek összhangban a távlatilag kívánatosként rögzített iránnyal.

A foglalkoztatás biztonságának megrendüléséből adódó következményekre a mainál megnyugtatóbb intézményes válasz kellene. Ez rövidebb távon *a munkanélküliség tényének elfogadását és kezelését, hosszabb távon átgondoltabb foglalkoztatáspolitikát* igényelne. A „teljes foglalkoztatás” olyan átértelmezése, amely (néhány) százezer munkanélkülit szükségesnek vél, vagy amely a nők jelentős hányadának otthonba való visszatérésére számít, nincs összhangban a távlati elképzelésekkel.

Az általános és a minimális létbiztonságot a távlati fejlesztés egy, az egyéni és kollektív biztosítást szervesen egyesítő *társadalmi biztonsági rendszer* segítségével kívánja kiépíteni. Ennek ellentmondanak azok a mind erősebben érvényesülő elgondolások, amelyek a társadalombiztosítást a hagyományos (bismarcki) elvek szerint kívánják működtetni, és a jövedelmi programokat az egyedi elbírálással nyújtott segélyezés körébe utalják.

A távlati elképzelések a szükségletek kielégítésében szerves kapcsolatot tételeznek fel a piaci és nem-piaci megoldások között. Az „árjelleg” erősítése vagy csökkentése, ill. megszüntetése egyes szükségleteknél a politikai akarat és a gazdasági források mellett függne az állampolgárok (többségének) akaratától is. A „politikai akaratnak” valamilyen távlati stratégiához kellene illeszkednie „piac” és „újraelosztás” kapcsolatait illetően, és természetesen *figyelembe kellene vennie* a kialakult tradíciókat is, *a közvéleményt is.* A mai és a tervezett díjmeléseknél

a fenti szempontok érvényesítése hiányosnak látszik. Inkább a pillanatnyi tűzoltás igénye hat, mint valamilyen távlati elképzelés.

A hosszútávú elképzelések az *állampolgári méltóság tiszteletbentartására* és az állampolgárokkal szembeni *bizalomra* építenek. Számos mai lépés (táppénzszigorítás; az egyedi elbírálású segélyezés jelentős kiterjesztése) ellentmond a távlati céloknak.

A hosszútávú elképzelések hangsúlyozzák, hogy a társadalom- és szociálpolitika koncepcionális fejlesztése egy, az egész területet áttekintő *önálló* politikai (igazgatási) *fórumot* igényelne. Az utóbbi évek fejleményei — a felelőségek szétdarabolása — ezzel ellentétesen hatnak.

Meggyőződésünk, hogy a gazdaság egészségesebb fejlődése társadalmunk kulcskérdése. Ám a gazdaság megfelelő működéséhez *az állampolgárok jó közérzete, társadalmi-politikai célokkal való azonosulása is szükséges*. Ez pedig nem csak a gazdasági, hanem a politikai, a társadalom-, ill. szociálpolitikai intézményrendszer előremutató reformján is múlik.