

Ferge Zsuzsa

A SZOCIÁLPOLITIKAI FEJLESZTÉS KÉRDÉSEI

A korábbiakban több dokumentumban vázoltuk a szociálpolitika közelítő meghatározására, funkcióira, feladataira, eszköztudományára, más politikákkal való kapcsolataira vonatkozó nézeteket. (L. összefoglalóan: *Javaslat a szociálpolitikai irányítási-szervezeti rendszer módosítására*, 1982., ill. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1983. 2. sz.) Számos írásban hangsúlyoztuk, hogy a szociálpolitika alapvetően gyakorlati kategória, amelynek vezérlő értékei, ill. elvei a társadalompolitikából, azaz a társadalmi viszonyok szocialista irányú fejlődésére hatni kívánó politikából deriválódnak. Igyekeztünk azt is világossá tenni, hogy bár az adott feltételek között, s kivált a gazdasági reform remélhető továbbfejlesztése esetén feltétlenül szükség van egy eddiginél önállóbb, saját arculattal, egységes elvekkel és lehetőleg egységes irányítással rendelkező szociálpolitikára, szükség van a gazdaság- és szociálpolitika közötti szoros kapcsolatra, együttműködésre is. Pontosabban: ha a gazdaságpolitika magába épít néhány alapvető társadalompolitikai vagy szociálpolitikai jellegű elvet (teljes foglalkoztatás, az embert szolgáló technikai fejlesztés, elfogadható szintű minimálbér, az érdekmozgások és konfrontációk biztosítása a gazdaság mikro- és makroszintjén), akkor még roppant tág tere marad a gazdasági racionalitásra épülő, lényegileg piacilag szabályozott gazdálkodásnak, de a gazdaság nem termel ki olyan súlyú problémákat, amelyekkel a legjobb szociálpolitika sem tud megbirkózni.¹

Minthogy a szociálpolitikai tevékenység elsősorban az elosztás, ül. újraelosztás szférájában működik a teljes társadalmi újratermelési folyamaton belül, különös fontosságú az elosztási elvek tisztázása. A kérdés az, hogy az állampolgárok milyen elvek alapján juthatnak vagy jussanak azokhoz a pénzjövödelmekhez, természetbeni javakhoz és szolgáltatásokhoz, amelyek a szociálpolitikai rendszer keretében kerülnek elosztásra. Úgy tűnik, hogy – bár sok esetben sikerült egyeztetni, ill. közelíteni a kutatások alapján kialakuló véleményeket az államigazgatásban, ül. a társadalmi-gazdasági tervezőmunkában érvényesülő nézetekkel – e tekintetben az utóbbi időben nőtt a véleménykülönbség. Ennek részbeni magyarázata a mai gazdasági feltételrendszer, ami a tervezői elképzeléseket szükségképpen a takarékoság felé szorítja, ez azonban legfeljebb a következő néhány évet szabadna hogy befolyásolja. Félő azonban, hogy ezúttal is a szükségből erény, a rövid távon (talán) szükséges kompromisszumból tartós elv lesz. Nem ez a fórum az, amelyen részletekbe menően és árnyaltan elemezhetjük a két álláspont közötti azonosságokat és lényeges eltéréseket. Mégis fontosnak tartjuk rögzíteni a különbségek lényegét, abban a reményben, hogy ez felkeltheti a nézetek közötti különbség tisztázásának igényét.

A következő – elosztási – kérdéseket tartjuk elsősorban vitatandónak, ill. tisztázandónak:

1. A makroszintű elosztás kérdése rövid és hosszabb távon

Ismeretes, hogy az utolsó évtizedekben folyamatosan és jelentősen nőtt a társadalmi juttatások aránya mind a netto nemzeti terméken, mind a lakossági jövödelmeken belül. (Az első, nemzeti terméken belüli arány csak a társadalombiztosítási juttatásoknál az 1950. évi 5 %-ról 1982-re 14%-ra emelkedett. Ehhez kb. 10% természetbeni juttatás járult 1982-ben, amely összeg „szociális” jellege némileg vitatható. Magában foglalja ugyanis az oktatási, a sporttámogatásra fordított kiadásokat is – ami kb. a teljes összeg fele.)

Ismeretes az is, hogy az átlagos reálbérek az utolsó néhány évben már csökkentek. Ha ezen a tendencián nem sikerül változtatni, nehezen képzelhető el nagyobb teljesítményre ösztönző bérszínvonal.

E két tényből látszólag egyértelműen adódik a következtetés: a szociális jövödelmeknél az „adósságokat” az ország lényegében leróta, a továbbiakban egy, az eddiginél jóval lassabban növekvő, a későbbiekben pedig stagnáló arányra indokolt törekedni. Ugyanakkor az ösztönzés érdekében célszerű és szükséges a forrásokat a keresetek növelésére fordítani.

A szociálpolitika szemszögéből a „szükségállapot” éveire elfogadhatónak tartjuk (kell tartanunk) a beralapnak, ill. munkajövödelmeknek adott prioritást, legalább a reálbér csökkenő tendenciájának megállítást. Ez annál indokoltabb, mert (a mai erőviszonyok, erősödő ideológiák, valóságosan érvényesítendő „piaci” érdekek mellett) szinte bizonyosra

vehető, hogy a társadalmilag-gazdaságilag erősebb pozícióban lévők (vezetők, diplomások egy része, gmk-kba és vgmk-kba tömörülő vállalkozóbb és nagyobb szakképzettségű munkaerő) munkajövedelmei az átlagosnál gyorsabban fognak emelkedni, s ezek a csoportok már képesek, vagy rövidesen képesek lesznek, reálkeresetük szintjének javítására is. Ez viszont szükségképpen azt jelenti, csökkenő vagy stagnáló átlagbérszint mellett, hogy a gyengébb pozíciójú munkaerő reálbérei az átlagosnál is jobban csökkennek. Minthogy ez utóbbi csoportokban – szinte definíciószerűen -jelentős az eleve alacsony keresetű dolgozók aránya, nő a veszélye a hozzájuk tartozó családok esetleg súlyos életszínvonal-csökkenésének. Ezért fontosnak tartjuk a legalacsonyabb bérek (egy, a még kiszámítandó létminimumhoz igazodó bérszint) reálértékének megőrzését. Egy ilyen követelésnek – a nagyobb teljesítmények jobb dotálása elfogadása esetén – csak akkor van realitása, ha mód nyílik az átlagbérszint legalább csekély növelésére. Egyébként az eddigiekhez hozzá kell fűznünk egy gondolatot: némileg ellentmondásosnak tűnik, hogy a magasabb kereseteket a magasabb teljesítményre hivatkozás indokolja, ugyanakkor azonban a források közeli-stagnálása tételeződik fel. Elméletileg legalábbis a nagyobb teljesítmény az összes forrás bővülését kell hogy jelentse. Azaz, ha tényleg van teljesítmény a magasabb bérek mögött, akkor az átlag-bérszínvonal, ill. a beralap nőhet a szociális célú források csökkentése nélkül is.

Ha azonban elfogadjuk a munkajövedelmek szinten tartásának, ill. valamelyes növelésének szükségességét és a források közeli-stagnálását, akkor valóban nem képzelhető el a szociális jövedelmek gyors emelése. Rövid távon tehát a szociális jövedelmeknél is arra az álláspontra kell helyezkednünk, hogy ma a hangsúlyt nem az általános javításra, hanem a legveszélyeztetettebb csoportok helyzete súlyos romlásának elkerülésére kell helyezni. Az eddigiek azonban csak a gazdasági stagnálás, ill. alig-növekedés idejére érvényes prioritásnak tekinthetők. Úgy véljük ugyanis, hogy a hosszabb távlatú, már egészségesebb gazdaságra épülő társadalmi fejlődés idejére nem érvényes az az álláspont, hogy a szociális jövedelmek szintjének és arányának növekedése nem kívánatos, nem indokolt vagy nem célszerű.

A cél természetesen nem az, hogy a szociális jövedelmek aránya (akár a nemzeti terméken, akár a lakossági összjövedelmeken belül) emelkedjék, hanem az, hogy a lakosság szükségleteinek kielégítése magasabb színvonalú legyen. Kétségtelen, hogy e szükségletek egy részének jobb fedezését a magasabb munkajövedelmek lehetővé teszik – más részét azonban nem. Ez utóbbiak – egyes, a társadalmi munkaszervezetben részt nem vevő csoportok általános szükségletei; minden állampolgárnál előforduló egyes speciális szükségletek; különösen rossz helyzetű csoportok speciális szükségletei – kielégítésének mai színvonala általában nem megfelelő. Igen nagyok a lemaradások az infrastruktúra-igényes területeken (lakás, iskola, kórház, szociális intézmények), amelyeken nemcsak az infrastruktúrát kellene kiemelten fejleszteni, de a kapcsolódó szolgáltatások és szolgálatok színvonalát is. Emellett – megítélésünk szerint – javítandó a nem keresők általános helyzete is, azaz a nyugdíjak, családi pótlékok stb. színvonala. Az egész emberi újratermelés szempontjából kevésbé indokolható az a mai – és természetesen még sokáig csak nehezen változtatható – helyzet, hogy a leendő és a volt munkaerő helyzete (azaz a gyermekeket nevelő családoké és az időseké) jóval rosszabb, mint a gyermeket nem nevelő éppen aktív keresőké. Mindehhez járul az a probléma, hogy a – strukturális vagy egyéni – okokból különösen rossz helyzetű egyének és családok „eltűnésére” sem lehet számítani. A társadalmilag „patologikus” helyzetek javítása az eddiginél sokkal több anyagi és emberi erőforrást igényel. Vagyis – röviden – a szociálpolitika egyetlen területén sem lehet a fejlesztést leállítani. Hogy ez „végeredményként” milyen szociális jövedelemarányt hoz létre 10, 20 vagy 30 év múlva, ez sok mindenben múlik- Még közelítő arányt sem szeretnénk becsülni. Csupán – noha szenvedélyes vagy ingerült ellenvetésekkel számolunk – jelezzük: minthogy a lakosság fele nem munkaerő, s minthogy a keresők szükségleteinek egy részét is a

közös alapokból kell fedezni – hosszabb perspektívában elképzelhetőnek tartjuk a társadalmi jövedelmek arányának jelentős növekedését is. Ez egyébként annak a feltétele is, hogy csökkenhessen a bérek meglévő „szociális” tartalma, ami egybeesik számos közgazdász véleményével.²

2. A szociális jövedelmekhez való hozzájutás elvei rövid és hosszabb távon

A magyar szociálpolitika fejlődését az utóbbi évtizedekben két fő tendencia jellemezte az elosztási elveknél:

- A jogosultsági körök szélesedése, az „univerzális” jellegű juttatások (pontosabban: járandóságok) térhódítása. Ez az alapfokú oktatásnál, az egészségügyi ellátásban és néhány kisebb jelentőségű juttatásnál (anyasági segély) állampolgári jogosultságot jelent ma. Más esetekben – nyugdíj, családi pótlék, gyes – a jogosultság egyetlen feltétele a munkaviszony (pontosabban: meghatározott minimális tartamú munkaviszony).

- A szociális jövedelmek munkához kötődésének erősödése. Ennek abszolút pozitív oldala az, hogy a szociális problémák megoldása, a háború előtti tömeges szegénység felszámolása legfőbb eszközként a foglalkoztatás szélesítését használta fel. Problematikus oldala az, hogy a szükségletelv, ill. tágabban, a társadalmilag elfogadható szintű minimális szükségletek fedezésének joga mint ilyen, vagy még általánosabban, a „szolidarisztikus” elosztási elv csak kivételesen (egészségügyben) jelent meg.

A „társadalmilag elfogadható szintű létezéssel való jog” el nem ismerésének következménye pl. az, hogy nem vált magától értetődővé a juttatások reálértékének az általános jövedelmi szinthez kapcsolása, sőt még a reálérték megőrzése sem.³ Ugyanebből adódik az említett alapvető juttatások egyéni társadalombiztosítási elvű elosztása, azaz a nyugdíj, családi pótlék stb. munkaviszonyhoz kötése, (így alakult ki – többek között – a gyermekek utáni járandóság összekötése a szülő munkaviszonyával, ami miatt előadódhat, ha nem is tömegesen, olyan helyzet, hogy egy család semmilyen szociális jövedelemre nem jogosult. Ez történik pl. az olyan többgyerekes falusi családnál, amelyben az apa börtönbe került, és az anya munkahelyhiány, szakképzetlenség vagy épp a gyerekek miatt nem tud munkát vállalni. Ebben az esetben nemcsak családi pótlék, hanem segély sem utalható ki.) Általánosabban az állítható, hogy a szociális problémák – közvetlenül és közvetve – munka révén való megoldásának következménye a „szegénypolitika” tulajdonképpeni hiánya. (Ismét annak az ideológiának a továbbéléséről van szó, hogy ha van elég munkahely, akkor minden szociális probléma automatikusan megoldódik, nincs tehát szükség ezen első biztonsági hálón kívüli második biztonsági hálóra.) Egyébként a szociálpolitika és munkaerő-politika szoros összekapcsolásának folyamánya, hogy mindig magától értetődőnek tűnt a szociális jövedelmek keresetarányos jellege.

Az említett két tendencia – az univerzalizmus térhódítása és a munkára épülő szociálpolitika – ma sajátos fejleményekhez vezet. A források szűkülése miatt erősödik az a nézet, hogy szakítani kell a pazarló univerzális juttatásokkal, amelyek ti. akkor is „járnak”, ha nincs rájuk szükség. Ezek helyett sokak szerint most kell megvalósítani azt a hagyományos szegénypolitikát, amely „egyéni elbírálás alapján”, a „családok helyzetéhez igazodva” oszt ki a rászorulóknak segélyt. Ugyanakkor erősödik az a nézet is, hogy még inkább a keresetekhez, azaz a (keresetek által tükrözni vélt) teljesítményhez kell kapcsolni a szociális jövedelmeket. Számos hivatalosnak tűnő álláspont szerint már-már az a szociálpolitika célja, hogy a „demográfiai terhek” fokozódó semlegesítésével a teljesítmény szerinti elosztást erősítse vagy juttassa érvényre. E törekvés tükröződik a nyugdíj egyre erősebb keresethez kapcsolásában (plafon eltörlése); olyan, még csak ritkán hallható igényekben, hogy a nyugdíj ne töltsön be „szociális” funkciót, hanem legyen csak kereset (teljesítmény) szerinti elosztás, s aki ilyen alapon nem jut törvényes járandósághoz, annál a rászorultsági segélyezési elv érvényesüljön; abban az egyelőre csak burkoltan megfogalmazott igényben, hogy a gyermekek utáni juttatás

is emelkedjen a keresettel (hiszen a jobb módú családok többet fordítanak a gyermekekre). (L. Valkó János cikke, *Valóság*, 1983. 12. sz.)

Természetesen irreális és ostoba dolog lenne ma megkérdőjelezni a hagyományos társadalombiztosítási elv érvényesülését, azaz pl. a nyugdíj vagy a táppénz keresetarányos jellegét. Ez a magyar hagyományok, szerzett jogok stb. mellett hosszú távon sem támadható gyakorlat, hiszen az elvet nemcsak azok helyeslik, akik az adott elosztási elv kedvezményezettjei, hanem a túlnyomó többség elfogadja. Ennek ellenére súlyos kételyek merülnek fel a ma terjedő nézetekkel kapcsolatban:

– Noha tisztában vagyunk vele, hogy ma nincs lehetőség az univerzális juttatások szükséges növelésére, és noha szükségesnek tartjuk a társadalmi vagy egyéni okokból előálló súlyos és veszélyhelyzetek javítását családsegítő központok, szociális munkások, krízisintervenciós intézmények segítségével, megfelelő anyagi, természetbeni és humánszolgáltatási eszközökkel, úgy gondoljuk, hogy e két fejlemény nem indokolja az egyéni elbíráláson alapuló segélyezés elvének kiterjesztését.

Hosszú távon a „lét jogán” nyújtott univerzális juttatásokat, azaz a gyermek jogán járó családi pótlékot, az öregség jogán járó öregségi járadékot stb. tartanánk kívánatos célnak, megfelelő létminimum-számításokhoz kapcsolva. Erre az alapra épülnének a tradicionális társadalombiztosítás elvei, a kereset szerint differenciált nyugdíj, táppénz stb. rendszere. A minimumküszöbök elérése rövid távon nem képzelhető el. A szegénység elleni küzdelemnél tehát kénytelenek vagyunk elfogadni, hogy az eddiginél több szelektív juttatásra van szükség. A szelekció azonban nem azonos az egyéni elbírálással. Két alapvető módja van: csoportpreferenciák egyfelől (pl. ingyenes gyermekintézmény vagy olcsó vasúti jegy minden három- és többgyermekes családnak, hiszen 80%-uk helyzete egyéni elbírálás nélkül is biztosan nehéz stb.), jövedelemigazoláshoz kötött jog másfelől. A hangsúly mindkét esetben a jogosultságon, az „egyéni elbírálásból” szinte szükségszerűen adódó kiszolgáltatottság és kiszámíthatatlanság elkerülésén van. Ha ez a rendszer viszonylag jól működő családsegítő hálózattal párosul, akkor minimumra csökkenthető a „visszaélések” veszélye, viszont megvan az esélye annak, hogy az érdekeltek tudjanak is jogosultságukról.

Noha tisztában vagyunk vele, hogy sokáig nem aktuális a keresetarányos juttatások megkérdőjelezése, nem tartjuk célszerűnek a mai tendencia erősítését. Itt hosszú távú fejlesztésről van szó, amihez természetesen társadalmi egyetértésre, a szolidarisztikus elosztási elvek mainál jobb elfogadtatására van szükség. Ezért e pillanatban nem aktuális intézkedésekről, hanem szemléleti kérdésekről vitatkozunk.

3. Adózás és szociálpolitika kapcsolata

Mind szélesebb körben hódít teret az a meggyőződés, hogy a személyi vagy családi jövedelemadó bevezetése gazdaságilag üdvös és szociálpolitikailag hasznos. Minthogy számos ellenérvet már a sajtóban megjelentettünk, itt csak egy eddig kevésbé érintett kérdést teszünk szóvá, nevezetesen, hogy a személyi vagy családi jövedelemadó javíthatja a szociálpolitikát, mert

- bővíti a forrásokat;
- arányosabbá teszi a teherviselést;
- célzottabbá teheti a szociálpolitikát, hiszen a családi jövedelmek pontos ismerete alapján attól lehet elvenni, akinek van, s annak lehet adni, aki rászorul;
- bizonyos szociálpolitikai vagy társadalmi célokat – gyermekes családok támogatása, női foglalkoztatottság ösztönzése vagy visszafogása, magánbiztosítás stb. – az adózásba be lehet építeni.

Hangsúlyozzuk, hogy nem általában vagyunk „adóellenesek”: minden olyan esetben szükségesnek tartjuk a személyi (nem családi) jövedelemadót, amikor a munkajövedelem nem „nettósítható”. (Magánszektor, fő vagy mellékmunkaként, nem munkajövedelmek, pl.

ingatlanból származók stb.) Egyébként azonban több veszélyt látunk nem egyenlően kontrollálható jövedelmek formálisan „egyenlő” adóztatásában, mint abban, hogy esetleg bizonyos jövedelmek kicsúsznak a progresszív adóztatásból, mert nem jól kumulálhatnak.

Visszatérve a szociálpolitikára:

Mind a négy említett hipotézis további rendkívül beható tanulmányozást igényel. Eddigi – külföldi tapasztalatokra épülő – ismereteink szerint egyik hipotézis sem bizonyítható. A hazai – tőkés társadalmaktól eltérő – feltételek növelik a kételyeket.

Apodiktikus stílusban

– a források csökkenni fognak, mert nehezebb már kiosztott pénzeket visszavenni, mint előzetesen lefölnözni (ami az állami és szövetkezeti munkavállalóknál roppant egyszerűen megoldható, és nem sérti, hanem világosabbá teszi a teljesítmény szerinti differenciálást);

– a teherviselés arányosítása nehezen fér össze a teljesítmény szerinti differenciálás elvével; emellett – mint említettük – csak akkor találkozhat közmegegyezéssel, ha a szolidaritás alapú elosztás elve elfogadottabb, mint ma;

– a jövedelmi helyzetek családonkénti beható és alapos ismerete olyan apparátust igényel, ami aligha elviselhető, a politikai komplikációktól függetlenül is;

– minden tapasztalat szerint lényeges szociálpolitikai célokat egyszerűbb, olcsóbb és hatékonyabb direkt eszközökkel elérni, mint az adózás közvetítésével.

Ismételjük, ellenvetéseink, az apodiktikus stílus ellenére, nem végleges tudományos igazságok – további kutatásokat, tapasztalatgyűjtést, vitákat igényelnek. Csak annyit kívánunk aláhúzni, hogy – még ha lehet is adózással, pl. differenciált fogyasztási adókkal – valamennyi szociálpolitikát csinálni, a közvetlen adózás még eddig nem vált sehol jó szociálpolitikai eszközzé. A tendencia inkább ellenkező azokban az országokban is, amelyekben hagyományos és elkerülhetetlen az adózás: a szociális elemeket fokozatosan kiiktatják az adóból, és közvetlen szociálpolitikára váltják át.

Tudjuk, az eddiginél több ismeretre, érvre, vitára van szükség e kérdésben. De fontosnak tartanánk e viták tényleges, széles körben való megindítását és sokkal több információ megszerzését.

Nyers Rezső-Tardos Márton: *A konszolidáció szükségessége és a fejlődés lehetősége* c. kéziratában még olyan fogyasztói rendszer gondolata is szerepel, ami elfogadja a fogyasztói ártámogatások egy részét a szegényebb rétegek védelmében, és ezt nem látja ellentétesnek általában a piaci érdekekkel. (A magunk részéről e gondolattal egyetértünk, s kiegészítendőnek tartjuk a differenciált többletértékadó eszközzel, amely pl. Ausztriában jelentős szerepet játszik.)

Nyilvánvaló pl., hogy a gyermekekkel kapcsolatos kiadások egy része eleve beépül a bérbé, előnyös helyzetbe hozva a gyermekteleneket. Történelmileg igaz, hogy a családi pótlék növelésére, egy gyermek esetén családi pótlék bevezetésére stb. többnyire az általános béremelés elkerülésének igénye késztetett.

A juttatások reálértékének csökkenését indokolni lehet a források mindenkori szűkösségével, de ez nem valódi magyarázat.