

SZALAI JÚLIA

Egy szociálpolitikai reformelképzelés vázlata

A magyarországi reformviták viszonylag új vonása annak a gondolatnak a térhódítása, amely szerint a szociálpolitika, illetőleg a politikai intézményrendszer reformja nélkül még a legsürgetőbb gazdasági reformlépések sem vihetők sikerre. A fejtegetésekből persze kiderül, hogy igen különböző társadalomképek, értékválasztások és szándékok húzódnak meg a verbálisan hasonló, szinte már „szlogenszerűen” hangoztatott követelések mögött. Mégis, általánossá vált az a meggyőződés, hogy – valóban – immáron nem lehet eltekinteni a szociálpolitika reformjától. Hiszen a piac hatékony működése elkerülhetetlenül a jövedelmek erőteljes differenciálódásával, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésével jár együtt. Márpedig ahhoz, hogy azok a társadalmi kohézió veszélyeztetésének történelmileg kialakult határait ne lépják túl, szükség van egy elkülönült korrektív rendszerre – ezt a rendszert hívja a szerzők többsége szociálpolitikának.

Az uralkodó elképzelések szerint a megreformált szociálpolitikának is az lenne a dolga, hogy *egyfelől* „hagyja a gazdaságot” vagyis ne kösse béklyóba annak szabad, célszerű szerveződését, *másfelől* a „felszabadított gazdaság” működésének elkerülhetetlen és „nem kívánatos” mellékhatásait korrigálja.

Tüneti kezelés helyett...

A következőkben azonban nem ezt a – meglehetősen általános – gondolatmenetet szeretném követni. Amellett igyekszem érvelni, hogy a szociálpolitika önállósítására és radikális reformjára nem (illetve nem elsősorban) a gazdasági reform sikere érdekében, hanem „önmagáért” van szükség.

A jelenlegi szociálpolitika ugyanis válságban van, s radikális reformjának szükségességét mindenekelőtt ez a tény indokolja. Válságát pedig nem a nemzeti jöve-

delem növekedésének megtorpanása, illetve a kedvezőtlen gazdasági folyamatok okozzák. Azoknak legfeljebb annyi szerepük van, hogy a feszültségeket élezettekké és láthatóbbakká teszik. A valódi magyarázatot mélyebben kell keresnünk. Mégpedig ott, hogy az államszocializmus klasszikus központi redisztributív rendszerébe illesztett „hagyományos” tervgazdasági szociálpolitikát még a gazdaság felemás önállósodásánál is kevésbé érintették meg a „reformszelek”. Intézményei és szolgáltatásai mindmáig a tervlebontás elvei és gyakorlata szerint működnek. A direkt irányítás klasszikus eljárásai között újak legfeljebb az állami kötelezettségektől való szabadulni akarás mind markánsabb direktíváinak megjelenése nevezhető (a hiánypótló „önkéntes” társadalmi munkák kötelező megszervezésétől az iskolai étkeztetés cinikus intézményi „decentralizálásáig”). A terheknek a szociálpolitika potenciális alanyaira, az állampolgárookra való fokozatos áthárítása azonban nem járt együtt a szociálpolitika intézményrendszere felett való központi *rendelkezés jogának* feladatásával, e jogok társadalmazásával. Az embereket elemi módon érintő döntések ma is – mint 40 éve mindig – az átláthatatlan és ellenőrizhetetlen központi irányítás kezében vannak. Az állampolgárok „joga” legfeljebb a gyakori rossz döntések nyomán keletkező súlyos hátrányaik és káraik kivédésére és a tiltakozásra korlátozódik.

A *szociálpolitika* „fogyasztói”, az állampolgárok számára ma a méltánytalanságok, kiszolgáltatottságok, a pazarló szűkösség, a krónikus hiány megannyi irritáló, megalázó és fájdalmas élményét nyújtja. A fogalom köznapi jelentéséhez a tömegesen kielégítetlen szükségletek, az átláthatatlan bürokratikus szabályozgatások, a toldozó-foldozó túltöltőmegoldások és a mind elégtelenebb színvonal naponkénti tapasztalatai tapadnak. A klasszikus szociálpolitikai berendezkedés tehát nem elsősorban a gazdaság zavarai, még kevésbé a kibontakozó gazdasági reform következtében vált válságok okává és góciává, hanem önfejlődése révén.

Más, és a lényegyet világosabban kifejező megfogalmazásban azt mondhatjuk, hogy a szociálpolitikában és a gazdaságban fellépő válságjelenségek egy töről fakadnak: mindkét szféra zavarai az elmúlt évtizedekben sokat módosított, ám alapstruktúrájában, hatalmi berendezkedésében a tervgazdaság kezdeteitől napjainkig *változatlanul* működő központi redisztribúciós *szisztéma belső válsága* érhető tetten. Ebben az értelemben jobb, pontosabb *társadalmi* válságról beszélünk, amelynek a gazdasági válság éppúgy csak *része*, de nem végső *oka*, mint a szociálpolitikai.

A radikális reformnak tehát az egész rendszer válsággyökereihez, a központi redisztribúciós szisztéma *alapstruktúrájához* kell hozzányúlnia – a gazdaságban és a szociálpolitikában egyaránt.

Az alapstruktúra pedig a hatalom struktúrája; a reform kérdése nem más, mint a *hatalom* kérdése. A gazdaság reformjában állam és piac, a szociálpolitikáéban állam és civil társadalom egymástól való elválása, s mindkettőben állam és polgárainak autonómiája, a társadalom független megszerveződése az az alapkérdés, amelyen a válság felszámolása, a társadalom perspektívanyerése, az ország európaisága múlik.

E végső hatalmi meghatározottságok okozzák, hogy a szociálpolitika tényleges reformjához *politikai fordulatra* van szükség. A jelenlegi maradványelvű állami adományrendszerből (amelynek jellemzésére és szükségszerű diszfunkcióira alább még röviden kitérek) át kell alakulnia a lakosság ellenőrzése alatt álló társadalmi önvédelmi rendszerré. E fordulat politikai garanciái a szociális kérdéseket illetően sem mások, mint a gazdaság és a társadalmi élet egyéb területein: a népképviselőlet megjelenítő, többpártrendszeren alapuló választott parlament; a szociális érdekérvényesítés változatos formái és szervezetei, közöttük mindenekelőtt a független

szakszervezetek és a közösség akaratát megjelenítő helyi önkormányzatok; valamint a törvényhozói és a végrehajtói hatalom elválasztása. Ezek a politikai előfeltételek vezethetnek el ahhoz, hogy tartalmilag működőképpé váljon a szociálpolitika legfőbb kifejezési formája: a járandóságainak és szolgáltatásainak keretet adó *jogrend*.

Érvelésemből reményem szerint kiviláglik, hogy a szociálpolitika „ágazati reformját” *elvileg* tartom lehetetlennek. Kifejtésre vár azonban még, hogy mi volt a központi redistribúció hagyományos szociálpolitikájának rendeltetése, valóságos funkciója, s milyen értelemben mondható, hogy e rendszer „túlélte önmagát”. Választ kell adnom ugyanakkor arra is, hogy – a demokratikus intézmények iránti merő óhajon túl – vannak-e és miféle társadalmi feltételei vannak meg ma annak, hogy a szociálpolitika a fentebb jelzett értelemben valóban a társadalom önvédelmi rendszerévé válhasson. Van-e fedezet az ország súlyos eladósodása és mély gazdasági válsága közepette olyan intézmények meghonosítására, amelyek az állampolgárok garantált megélhetését, a tömeges szegénység mérséklését és a szükségletek általánosan jobb kielégítését szavatolnák. E kérdéseket a továbbiakban igyekszem sorra venni.

Az államszocialista újraelosztás és a szociálpolitika

Mint az közismert, a szocialista tervgazdaság kiépítésének időszakában az új rendszer a szociálpolitikát megszüntette, annak valamennyi hagyományos intézményét a megdöntött kapitalizmus rekvizitumaként sutba dobta. Ugyanakkor – s ez belső ellentmondásának lényege – a tervgazdaságot az össztársadalmi racionalitás és a közjó legfőbb letéteményesének tekintette. Kiteljesítése jegyében a gazdasági, a társadalmi élet, a privát és a közsféra minden szegmense átitatódott a központi szándék szociális mozzanatával. Ebben az értelemben mondható, hogy a szociálpolitika „megszüntetése” az egész rendszer „átszociálpolitizálódásával” járt együtt. Mindez nem ideológiai tévedés vagy a sztálinista voluntarizmus „túlkapása” volt, hanem a totalitáriánus rendszer lényegéhez tartozott.

Az 1945 utáni berendezkedés grandiózus modernizációs programként indult, amely társadalomtörténeti értelemben a korábbi magyar társadalomfejlődés két – egymással összefüggő – teherátvitelének végleges megszüntetését ígérte. Az egyik alapprobléma a két háború közötti társadalom részleges (felemás) integráltsága volt. A másik kardinális kérdés pedig: integráció hiányával közvetlenül összefüggő, nem európai mértékű és kiterjedtségű tömeges abszolút szegénység (mindenekelőtt agrárszegénység)¹.

A szociálpolitika megszüntetése és magával a központosított tervgazdasággal való azonosítása ebben a keretben nyeri el értelmét s válik az eredeti grandiózus program szerves tartozékává. A gazdasági szabályozás tervlebonthatós módja, a központosító politikai folyamatok, a munkaerő leértékelésével és a társadalmi tagságot megjelenítő állampolgári jogoknak a munkavállaláshoz kötésével kikényszerített teljes foglalkoztatás, a „béren kívüli juttatásként” definiált mennyiségi egészségügyi ellátás valamint a „költségvetési ágazattá” degradált, a mindenkorai politikai céloknak alárendelt társadalombiztosítás meghonosított rendszere elválaszthatatlan fogaskerekeként kapcsolódtak egymáshoz. Mindez pedig alapjában a központi hatalom által vezérelhető társadalomátalakítási programot szolgálta.

E program lényege, témánk szempontjából kiemelendő legfőbb vonása tehát az volt, hogy egy radikális integrációs kísérlet végrehajtásában látta a két alapprobléma – a társadalom korábbi erős megosztottságának és tömeges szegénységének

– meghaladását. Az integrációs kísérlet konkrét megvalósítását pedig a korábbi társadalom családi viszonyokig lehatoló felforgatásától és átszervezésétől, illetve új alapokon történő teljes átépítésétől várta.

A társadalom gyökeres átszervezésének programja *integrációs* formációként az intézményeknek egy egyközpontú, feszes, militarisztikus hierarchiába rendezett, jól irányítható építkezési elvét célozta meg. *Modernizációs* programként pedig az egykori agrárország ipari társadalommá változtatását, a minden korábbit felülmúló, gyors gazdasági növekedést és a társadalmi igazságosság eszményét hirdette. Mindez alapvetően két pilléren nyugodott: a program megvalósíthatóságát az *állami tulajdon primátusa* és az alapjain berendezett központi *tervutasításos rendszer mindenhatósága* volt hivatott szavatolni. A klasszikus tervgazdaság totalitáriánus rendszerének nagy illúziója az volt, hogy e két intézményi alappillér garantálja majd egy minden eddiginél harmonikusabb gazdaság és társadalom létrejöttét, amelyben a gyors gyarapodás eredményeit minden korábbinál igazságosabb módon, az egyenlőség jegyében lehet elosztani, hiszen kiiktatódnak a piac tervszerűtlen működéséből és az ütköző társadalmi érdekek harcából adódó pazarlások.

A mai helyzetértékelés és kiutkeresés szempontjából igen lényeges hangsúlyozni, hogy ebben a berendezkedésben a bajok okozója nem az „elhízázott” gazdaságpolitika, a termelés és az elosztás adott „irányítási mechanizmusa”, az „önkényes politikai akaratnyilvánítás”, vagy a „túl szélesen” definiált szociális jogosultság volt. A rendszer legalapvetőbb vonása, hogy e program ideológiailag, gazdaságilag, politikailag és társadalmi következményeiben *koherens*. Elemei nem választhatók szét „helyes” ideológiai és „torzan megvalósult” gazdasági, társadalmi folyamatokra. S így a mai válság is a *berendezkedés*, nem pedig egyes elemeinek válsága.

Az államszocializmus központi redisztribúciós rendszerének társadalomtörténeti érvénye éppen kettős indítatásából eredt. Létrehozott egy egyelvű integrációt (még ha szervetlent is), és felszámolta a tömeges abszolút szegénységet. Érvényének történelmi korlátja és a rendszer mélyülő válsága pedig abból adódik, hogy a „szervetlen integráció”, azaz a központi diktátumok egységesítő elve az extenzív terjeszkedés forrásainak kimerülésével dezintegráló hatásúvá vált, s a teljes foglalkoztatás szintjét elérve (azaz a bevonható munkaerő-tartalékokat kimerítve) az eddigi relatív biztonság az újabbkori létbizonytalanság, tömegesen fenyegető elszegényedés, terjedő munkanélküliség és leszakadás veszélyforrásává lett. Azaz a rendszer végül sem a társadalom integrálására, sem a gazdaság felvirágoztatására és a legfejlettebb világhoz való felzárkóztatására, sem pedig a szegénység tartós felszámolására nem bizonyult képesnek. Kiderült: a központi redisztribúció társadalma végül is nem a gazdasági racionalitás és a közös társadalma, hanem a politika mindennek felett való primátusának rendszere.

Az erőltetett gazdaságfejlesztés politikai célja a társadalom szociális szükségleteinek kielégítését egyszerűen eszközzé degradálta, amely a hatalom céljait szolgáló központi elvonás legfőbb és legtartósabb forrását jelentő, mesterségesen alacsony bérszínvonal fenntartását biztosítja. A szociális célok „maradványelvűsége” végső soron ebből a tényből következik, s ezért rendszerspecifikus tulajdonságnak kell tekintenünk. A központilag vezérelt tervszerűség logikájából ugyanis egyenesen adódott, hogy elegendőnek tűnt adminisztratív, rendeletileg kimondani a társadalmi járandóságokhoz való hozzáférés egyenlőségét. A mindent átfogó „tervszerű szabályozás” rendszerében a jogok deklarálása egyúttal realizálásuk automatikus biztosítékának tűnt.

A valóságos folyamatokban ugyanakkor a központosított redisztribúció alapvető rendeltetése – az adott tulajdonviszonyok közepette a gazdaság intézményeinek nap nap után újratermelt függősége miatt – a gazdaság működtetésének biztosítá-

sa és finanszírozása. A GDP mintegy nyolcvan százalékát összpontosító állami költségvetésnek közel hatvan százaléka – dotációk, szubvenciók, támogatások formájában – újra keresztülfolyik a gazdaságon, hogy azt életben tartsa. Ez a tény magyarázza, hogy a „szociális költségvetés” (az „ingyenes” állami juttatásként definiált egészségügy, kultúra, oktatás stb., valamint a társadalombiztosítás egészének forrása) – minden deklarált jószándék ellenére – strukturális okokból újra meg újra eredménytelen maradékpozícióba kerül. Ebben a helyzetben pedig a szociális szféra működését nem a szükségletek, hanem a szükségességek vezérlik: pénzt, eszközt, beruházást és munkaerőt oda kell csoportosítani, ahol éppen a legégetőbbnek mutatkoznak a hiányok.

A szociálpolitika tényleges szabályozásának jog- és eljárásrendje, valamint a szinte folyamatos rendeletmódosítgatások is ezt a helyzetet tükrözik, vagyis a mindenkor tűzoltást vannak hivatva „legalizálni”. E szabályzat- és rendeletáradat a „tervgazdasági jogrend” logikájából következik, amely az állampolgárokat végső soron a központi akarat alattvalóiként, a járandóságokat „juttatásokként”, az alapjogokat a „jó” vagy „rossz” magaviseletől függő privilégiumokként vagy büntetéseként, önkényes ítélkezések és kijáráások függvényeként kezeli.

A közszférák elszegényedése, toldozó-foldozó szabályozgatása és diszfunkcionálissá válása nemcsak a lakossági szolgáltatásokra, hanem a szociálpolitika pénzügyi elosztáspolitikájának valamennyi elemére, így – mindenekelőtt – a társadalombiztosítás egész rendszerére igaz. A teljessé vált foglalkoztatás mellett a minimálisan emelkedő bérek elindították a társadalombiztosítás költségvetési spirálját, amelyben időleges „egyensúlyt” teremteni legfeljebb a járulékok inflatorikus hatású emelésével, illetve szaporodó, a létbizonytalanságot fokozó, a jogosultsági alapelvetek minduntalan megkérdőjelező adminisztratív beavatkozások árán lehet.

Így alakult ki mára az a helyzet, hogy a szocializmus egykor legfőbb vívmányának tekintett szociálpolitika valamennyi szolgáltatása és ellátási formája – a költségvetés felől nézve – bénító kiadási tétel, miközben – a lakosság felől nézve – a szegénység, az ellátatlanság, a kiszolgáltatottság egyik legfőbb forrása. Mindez – talán az eddigiek fényében mondani sem kell – nem egyszerűen források kérdése. Az államszocializmus adott rendszerében gazdaság és központi elosztás egymást tartják fogva. S ebben a különös fogságban a szociálpolitika csak forráselszívó ballaszt lehet, alanyainak, az állam polgárainak megélhetése pedig – hacsak „önerőből” nem segítenek magukon – az elosztáspolitikai „teherátvitel”.

Szociálpolitika – más alapokon

Az eddigiekből – reményeim szerint – világossá vált a szociálpolitika reformjára vonatkozó elgondolásom legfőbb mondandója: toldozó-foldozó reformálgatások, pótlólagos forrásteremtő büvészkedések helyett az egész rendszer rendeltetésének és funkciójának radikális újraértelmezésére van szükség. Hogy ez az „átértelmezés” valóságossá váljék, a szociálpolitikának a központi állami akarat szolgálatából közvetlenül a társadalom szolgálatába kell szegődnie, intézményeinek az állampolgárok szükségleteit érvényesíteni hivatott társadalmi önvédelmi intézményekké kell válniuk. Ez azonban nem mehet végbe a társadalomnak a pártállamtól független, önálló megszerveződése, állam és civil társadalom elválása és rendezetten újrafogalmazott, törvényesen szabályozott viszonya, valamint a társadalom tagjainak, csoportjainak, közösségeinek *független* érdekérvényesítési intézményei nélkül.

Az állampolgári, illetve a szociális szükségletek képviselésében kiemelkedő szerepe van a *szakszervezeteknek*, illetve a *közigazgatás önkormányzati intézményeinek*.

nek. A szociálpolitika „újraértelmezése” elképzelhetetlen anélkül, hogy létrejöjjenek az első és második gazdaságbeli munkavállalói érdekeket védő független szakszervezetek, s hogy a közigazgatás intézményei – valódi választások útján – az állampolgárok ellenőrzése alá kerüljenek. Csak így válik lehetségessé, hogy a szociálpolitika kikerüljön a költségvetés mindenkor szűkösségének elosztáspolitikai csapdájából, s létrejöhessen legfőbb saját intézménye, a költségvetéstől független, *önfinanszírozó jellegű* önkormányzati társadalombiztosítás, valamint megszülethessenek és felvirágozhatnak a lehetőségekhez és szükségletekhez rugalmasan igazodó, társadalmi szolgáltatások.

Lássuk először a társadalombiztosítás kérdését.

A hazai társadalombiztosítás – mint fentebb röviden szóltam róla – a hagyományos berendezkedésben az állami költségvetés leggyorsabban növekvő kiadási tétele. Napjainkra az a paradox helyzet állt elő, hogy költségvetési spirálját a teljes foglalkoztatás és a bérek nominális növekedése megállíthatatlanul porgetti tovább, miközben szolgáltatásainak reálértéke viszont egyre mélyebbre süllyed. Ebben a helyzetben azok a társadalmi csoportok, amelyeknek megélhetésében a társadalombiztosítási járandóságok meghatározó súlyúak (a nyugdíjasok, a betegek, a rokkantak és a sokgyermekesek), tömegesen kerültek a létminimum szintje alá, s elemi megélhetésük forog kockán. Ezért a társadalombiztosítás reformja a szociálpolitika legégetőbb kérdései közé tartozik.

Felvetődik azonban a kérdés: önállósítására, maradékelvű, s egyúttal pazarló működésének felszámolására van-e mód a gazdaság általános válsága közepette? Nem illuzórikus-e az a követelés, hogy a társadalombiztosításnak valamennyi állampolgár (gyerekek, idősek, rokkantak, betegek és munkanélküliek) tisztes megélhetését kell szavatolnia, amikor hovatovább a tradicionális szolgáltatások minimumai-
nak fenntarthatóságát is krónikus forráshiány veszélyezteti?

Világos, hogy az alább vázolandó lépéseket, az önfinanszírozó rendszerre való zökkenőmentes áttérést a gazdasági prosperitás éveiben elvileg könnyebb lett volna véghez vinni, mint ma. A feltett kérdésekre adott válaszom mégsem a reménytelenséget, hanem az áttérés *halaszthatatlanságát* fogalmazza meg. Ez következik mindabból, amit a korábbiakban a szociálpolitika diszfunkcióinak okairól igyekeztem röviden elmondani. A társadalombiztosítás irracionális működését ugyanis nem a pénzsűke, hanem a költségvetési redisztribúciós rendszer strukturális folyamatai generálják.

Más megfogalmazásban: a társadalombiztosítás önállósítása és önfinanszírozóvá tétele ma megvalósítható, de annak előfeltétele, hogy kontrollját az állam fokozatosan *fenntartóinak* (a munkavállalóknak és a munkaadóknak), illetve *felhasználóinak*, az állampolgároknak engedje át, s autonómiáját minden körülmények között tiszteletben tartsa.

Az önállósuláshoz csak az egyik feltétel, hogy a társadalombiztosítás kiváljék az állami költségvetésből, és önálló gazdálkodóvá legyen. Ugyanilyen fontos előfeltétel a döntési autonómia és az ellenőrzés jogának szavatolása. Önkormányzati kontroll nélkül ugyanis a pénzügyi önállósítás egyszerűen a költségvetési terheknek a vállalatokra, a munkavállalókra és a lakosokra való visszahárítását jelentené, aminek semmi köze sem volna a szociálpolitika tényleges funkcióváltásához. Az önállósulásnak úgy kell végbemennie, hogy az „új” társadalombiztosítás a munkavállalói érdekeket védő független szakszervezetek (és szövetségeik), illetve a munkaadók érdekvédelmi tömörülései (kamarái) közötti tárgyalásokban, alkukban alakíthassa ki a maitól minden bizonnyal markánsan különböző szabályozási rendszerét. Ebben a tárgyalási folyamatban kell majd döntéseknek születniük a munkavégzői és vállalkozói járulékok mértékéről, illetve a lekötött tőkék befektetésének legcélszerűbb mód-

jairól. Az áttérés ezért a gyakorlatban minden bizonnyal hosszú évekig az új és a régi, tehát különböző elveken és szabályok szerint szervezett, működtetett két rendszer együttélését jelenti.

Az új rendszernek a munkaerőpiacra újonnan belépő munkavállalók (illetve a munkaadók utánuk fizetett) járulékaiból kell építkeznie. Csak így gondolható el az önfinanszírozás fedezeti elvének, azaz a nyugdíjjárulékok hosszú távú lekötésének igazságos bevezetése. Hiszen a ma és a holnap nyugdíjasainak befizetései még a központi költségvetési elvonást „szolgálják”, nyugdíjaikat tehát továbbra is az államnak kell kigazdálkodnia, és – változatlanul, bár évről évre csökkenő kiadási tételként – költségvetéséből finanszíroznia.

A társadalombiztosítási kifizetések forrásszűkössége e kettős rendszer útján már néhány éven belül mérséklődne. Hiszen az új rendszer új belépői csak évtizedek múlva kezdik felhasználni, amiért ma nyugdíjjárulékat fizetik. Nem irreális vágyálom, hanem a fenti feltételek mellett realitássá válhat, hogy az „újonnan” lekött nyugdíjalapok kamatozó tőkéje fokozatosan fedezetet nyújtson egyrészt az egyéb társadalombiztosítási járandóságok (családi pótlék, gyermekgondozási segély, táppénz stb.) emelésére, másrészt új szolgáltatások, mindenekelőtt az *állampolgári jogon* járó gyermek- és öregségi juttatásformák, valamint tisztességes színvonalú munkanélküli-segély bevezetésére, illetve a „rég rendszerű” nyugdíjasok nyugdíjai értékállóságának biztosítására. Minthogy pedig a hivatalos szociálpolitika válsága folytán ma elsősorban a munkaviszonyban lévő középgenerációra, illetve magukra az idősebb emberekre hárul, hogy – túlmunkával, agyonhajszolással, a második gazdaságban végzett tevékenységeik révén – a gyerekek, beteg emberek és az öregek tisztességes megélhetéséről gondoskodjanak (ha bírnak), a fenti célok minden bizonnyal széles társadalmi támogatásra találnának. Mindezek a pénzügyi természetű célok olyanok tehát, amelyekre az emberek távlati és mindenkori biztonságuk érdekében aktuális jövedelmeikből feltehetően készséggel áldoznak. A „személyi jövedelemadózásnak” tulajdonképpen a szükség szerinti személyi jövedelemfelhasználásban visszatérülő társadalombiztosítási járulékok a legkézenfekvőbb, leginkább átlátható, és az egyes állampolgár által is a legjobban kontrollálható formái.

Az eddig leírtak értelmében a tisztességes szintű társadalombiztosítási szolgáltatások finansziális alapjai tehát az egyéni (és a vállalkozói) társadalombiztosítási hozzájárulások tetemes növelése nélkül megteremthetők. A társadalombiztosítás reformja nem illúzió. Még egyszer hangsúlyoznom kell azonban, hogy e cél legitimitásának elemi feltétele, hogy a társadalombiztosítás valóban a társadalom anyagi biztonsági hálóját és önvédelmi rendszere legyen. Ez igazgatásának önkormányzati formája és működése törvényességének nyilvános kontrollja nélkül elképzelhetetlen.

Az önkormányzatnak kell döntenie a társadalombiztosítás mindenkori (szociális) politikájáról, de anyagi gyarapításáról és szükségletkielégítési prioritásairól is.

Valójában és pontosabban: a társadalombiztosítás nem feltétlenül egyetlen rendszer, hanem a különféle szükségletekre válaszoló önkormányzati társadalombiztosítások szövetsége. Az elkülönült „családi”, „betegségi”, „öregségi” stb. társadalombiztosítások mellett szólhat, hogy saját önkormányzati politikájukat, gazdasági befektetéseiket stb. természetesebben és kevesebb áttétellel igazíthatják az általuk képviselt szükségleteihez. Így például a „betegbiztosító” nyilván inkább az egészségügyi szolgáltatások felvirágoztatását, a „munkanélküliségi pénztárat” a munkahelyteremtésekhez igazított befektetési és hitelpolitikát tekintené piaci tevékenysége fő irányának.

Az eddig említetteken kívül e szociálpolitikai pénzügyi rendszer biztonságos működtetésének van még két további feltétele.

Az egyik a szolgáltatásainak alapelveire vonatkozó, csak ritka módosításokat megengedő *parlamentari törvényalkotás*. A társadalombiztosítás társadalmi önvédelmi jellegét és integratív erejét áthatja alá, ha a társadalom egyes csoportjait egymással fordítják szembe a gyakran változó, kedvezőbb vagy kedvezőtlen családi pótlék-, munkanélküliségi vagy nyugdíjtörvények. Az utóbbi különösen érzékeny probléma. Mert az emberek évtizedeken át „adóznak” a nyugdíjukért, és befektetések egész értelme kérdőjeleződhet meg, ha a nyugdíjjogosultság feltételei és szabályai oly gyakran változnak, mint napjainkban.

A biztonságos működés *másik előfeltétele*, hogy el kell választani a társadalombiztosítás *kifizetési kötelezettségeit és gazdálkodási tevékenységét*. Az előbbit végül is törvényes úton szavatolni kell, és ezért anyagilag – még teljes önállósulás mellett is – az állami költségvetés felel. Az utóbbira az önkormányzatoknak szabad kezdet kell kapniuk. S e szempontból a társadalombiztosítás éppúgy lehet piaci vállalkozó (akár „hitelbank”, akár „tőkebefektető”), mint bárki más.

A „meggazdagodás” akár bukást eredményező kockázata, illetve a felhalmozott bevételekből fizethető nagyvonalúbb járandóságok csábítása közötti egyensúlyteremtés az önálló társadalombiztosítás önkormányzatának talán legfontosabb politikai döntései közé tartozik majd.

Végül néhány szót a szociálpolitika másik nagy területéről, a társadalmi szolgáltatásokról és a lakossági ellátások egyéb naturális formáinak megteremtéséről, színvonaluknak, ingyenességüknek vagy mérsékelt árú igénybevehetőségüknek biztosításáról.

Azt írtam fentebb, hogy e szociálpolitikai szférák intézményesülésének tere alapvetően a választóinak felelős közigazgatás. Hogy a közigazgatás valóban a jólét és a szociális célok jegyében működjék, a képviseleti és a hatósági jelleg világos szétválasztására, az utóbbi erőteljes mérséklésére (és „funkcionálissá” tételére), a képviselet szabad választásokkal való tartalmas megtöltésére van szükség. E politikai és jogi feltételeken túl pedig *pénzre*. A szociális közigazgatás működésének alapjai a személyi, valamint a vállalkozások, intézmények által fizetett *adók*. A *személyi jövedelemadózásnak* (mint írtam már) *megítélésem szerint elsősorban a pénzbeni anyagi biztonság társadalombiztosítási szavatolásában van helye és az állampolgári mivoltot erősítő szerepe*.

Emellett még fontos helyi célokat és a helyi népképviselőt közös törekvéseinek megvalósítását is szolgálhatják a lokális közigazgatás által beszedett lakossági személyi jövedelemadók. A központi közigazgatás szolgáltatásainak azonban alapvetően mégsem a lakosok, hanem a *vállalkozások*, az *intézmények* adóira kellene épülniük. Mégpedig azért, mert a képviseleti állam szolgáltatásai és bevételei között a szolgáltatások jellegéből adódóan lényegesen áttételesebb és átláthatatlanabb az összefüggés, semhogy azokat az állampolgárok *adók* révén kontrollálhatnák. A *közteherviselés és a kontroll* formáinak világosan el kell válniuk: az előbbi bevételi és újraelosztási kérdés, az utóbbi politikai. Csak szétválasztásuk biztosíthatja, hogy az adók ne egyszerűen az állami célok visszahárításának eszközei legyenek, s hogy a képviseleti kontroll ne vagyoni cenzushoz kötődjék.

A képviseleti állam adókivetéseit a törvényhozásnak, a parlamentnek kell megszavaznia. Parlamenti döntést és társadalmi nyilvánosságot igényel továbbá az is, hogy az adóbevételek újraelosztásában milyenek legyenek a részesedési arányok a helyi, a regionális és a központi szintek között; mit és milyen elvek szerint fordít a társadalom egészségügyre, oktatásra, a települések ellátottsági egyenlőtlenségeit kompenzálni hivatott közvetlen redisztribúcióra stb. Adóalapú pénzeiből (amelyek tehát elképzelésem szerint nem közvetlen adóbevételek, hanem adóforrásokból származó redisztributív jövedelmek) azután a szociális közigazgatás *gazdálkodik*:

oktatást, pedagógust és iskolát, egészségügyet – orvost, rendelőt, asszisztenst és injekcióstút – utat, óvodát, szociális munkásokat és családtámogató szolgáltatásokat stb. „vásárol”. Ha a cél nagyon fontos, akkor annak költségeit teljes egészében a közigazgatási önkormányzatok állják, s így az a fogyasztó számára ingyenes, ha kevésbé került be a társadalmilag általánosan elismert szükségletek közé, akkor esetleg részben finanszírozza azt. Így oldható meg, hogy a szolgáltatások „megéljenek” a piacon (s egyformán értelmes dolog lehessen divatos ruhák készítésére és öregek gondozására vállalkozni), színvonaluk emelkedjék és „polgárosulják”, s közben felhasználóik mégsem közvetlen piaci elvek, fizetőképességük mértéke szerint juthatnak hozzájuk.

Persze az ellátások, szolgáltatások vásárlása mellett a helyi szociális közigazgatás bizonyára nem mondhat le arról, hogy adott célok esetében ne az intézményeket, hanem (potenciális) fogyasztóikat „finanszírozza” meg. Azaz a piaci áron, fizetőképes keresletért nyújtott szolgáltatásokból egyéni teherbíró képességük alapján kizsorulókat segélyezéssel tegye „vásárlóképessé”.

Alapvető stratégiának azonban mégsem az egyéneket, hanem a szolgáltatásokat megcélzó közigazgatási pénzügypolitikát látom. *Egyrészt* azért, mert csak így kerülhető el, hogy kialakuljanak a szolgáltatások kettős rendszerei (a „szegény” és a „polgári” egészségügy, oktatás dezintegráló formái). *Másrészt*, mert a segélyezés személyhez kötött és megalázó, viszont a szolgáltatásfinanszírozás személytelen és tevékenységorientált. *Harmadrészt*, mert az általános jövedelmi biztonság – mint írtam – alapvetően az arra hivatott társadalombiztosítás dolga. Elveinek és módszereinek az adózással való összekeverése végül is igencsak megnehezíti a tényleges kontroll lehetőségét és érvényesíthetőségét. A „keveredés” pedig a két rendszer – az önkormányzati társadalombiztosítás és a szociális közigazgatás – egymásra mutogatásának és háritásának kiindulópontjává, működészavaruk forrásává válhat. Az intézmények, szolgáltatások vásárlását helyettesítő kiterjedt segélyezés mindezen túlmenően – a szolidaritás és az integráció erősítése helyett – az adókat „felélő” állampolgárokkal való szembefordulást eredményezheti.

A szociális önkormányzatnak további feladata, hogy előmozdítsa választóinak gazdasági biztonságát és prosperitását. Ennyiben a szociális szolgáltatások rendszeréről a gazdasági folyamatok felől is gondolkodnunk kell. Legfeljebb kivételképpen képzelhető el ugyanis szociálisan jól élő közösség (akár mikro-, akár makroközösség) gazdasági fedezetek, bőséges munkaválaszték és prosperáló vállalkozások nélkül. Bár a tulajdonviszonyok kérdését ebben a vázlatban nem érintettem, itt, e befejező sorokban kell legalább utalnom arra, hogy a szociálpolitika tényleges reformja – a jelzett politikai, jogi és intézményi előfeltételeken túl – valójában nem képzelhető el a társadalom önrendelkezését megjelenítő és szavatoló tulajdonformák intézményesítése nélkül. *A tulajdonviszonyok radikális átalakulása* a szociálpolitikának éppen úgy kulcskérdése, mint ahogy kulcskérdése – ez ma már világosan látható – a gazdaság lábraállításának.

S e gondolat visszavezet bennünket a dolgozat kiinduló állításához: a gazdaság és a szociálpolitika reformja valójában csak *együttesen* képzelhető el. Együttes sikerük alapfeltétele pedig az egész berendezkedés alapvető változása. Azaz az államot *szolgáló* társadalomnak az államtól függetlenül szerveződő, azzal törvényesen szabályozott viszonyok között együtt élő *civil társadalommá* kell válnia.

JEGYZET

1. E tanulmány kereteit szétfeszítené a társadalomtörténeti előzmények bővebb taglalása. Részletesebben foglalkoztam azokkal „Társadalmi válság és reformalternatívák” című dolgozatomban (Medvetánc, 1987/2. szám; Melléklet; Budapest, 1988).

САЛАИ, ЮЛИЯ

СХЕМАТИЧЕСКОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Все формы и методы обеспечения социальной политики, являвшейся когда-то важнейшим завоеванием социализма, сегодня парализуют расходную статью бюджета. Причем, с точки зрения населения этот вопрос находится в состоянии наименьшей обеспеченности и наибольшей незащитности.

Сущность доводов, которые представлены автором, сводится к тому, что корнем кризисных явлений в социальной политике являются те же самые факты, которые причиняют кризис в экономике, а именно: структурные проблемы, организационная система управления, кризис внутри системы централизованного распределения, оставшейся неизменной до настоящего времени. Как в экономике, так и в сфере социальной политики следует осуществить радикальную реформу системы централизованного распределения. Для социальной политики это означает то, что её институциональные основы должны служить обеспечению самозащищённости общества, удовлетворению потребностей и запросов граждан.

SZALAI, JÜLIA

AN OUTLINE OF A REFORM IN SOCIAL POLICY

Once the main prides of socialism social services and provisions, now, mean crippling expenses for the Government and major causes of shortages and vulnerability for the public. According to the author's argument the crisis in social policy has its origins in the same basic cause as the crisis in economy, i. e. the unavoidable, inherent crisis of the centralized system of redistribution. This is what ought to be modified by a radical reform in both fields. For social policy this principle implies that social institutions have to be transformed into institutions of citizens' self-defence with the aim of securing the satisfaction of their needs.