

ESÉLY 91/2

TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI FOLYÓIRAT

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 **Ferge Zsuzsa:** Társadalmi struktúra és szociálpolitika
19 **Gerencsér László:** A társadalombiztosítás korszerűsítéséről

MAGYAR VALÓSÁG

- 32 **Lóránt Károly:** A privatizáció társadalmi hatásai
40 **Bagó József:** Az aktív munkaerő-piaci politika esélye Magyarországon
47 **Ch. Kessides—K. Davey—J. Micklewright—A. Smith—C. Hinayon:** Szociálpolitika és az elosztási rendszer

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

- 61 **Gács Endre:** A társadalmi alapjövedelmek
74 Az Európai Szociális Charta

A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL

- 92 **Léderer Pál:** Nyomás az óvodákon

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRŐL

- 105 **Gecsei Katalin:** Megjelent a „BOLD”

INFORMÁCIÓK—SZOLGÁLTATÁSOK

- 106 **Hegyesi Gábor—Talyigás Katalin:** Az Erzsébetvárosi Családsegítő Szolgálat (Egyetemi Szociálpolitikai Gyakorlóintézet) szakmai programja
108 ESÉLY-est a hajléktalanságról

Ferge Zsuzsa

Társadalmi struktúra és szociálpolitika

Feltevések a szociálpolitikát alakító társadalmi erőviszonyokról

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 40 évben, és mit jelenthet ma.

Ilyen elemzésekre pedig igencsak szükség lenne most, amikor a szociálpolitika és társadalombiztosítás talán lassan igazán közügygé, nyilvános vita és politizálás tárgyává válnak. A viták és politikai döntések tétjei világosabbá válhatnak, ha áttekintjük azokat a történelmi és társadalmi körülményeket, amelyek a nézeteket formálják, illetve azokat a társadalmi és politikai erőket, amelyek az egyes nézetek realizálásának esélyeit alakítják. Ez a tanulmány előbb a jóléti rendszerek eddigi és ma kirajzolódó ideológiai-politikai típusait veszi sorra, majd pedig azt vizsgálja, hogy milyen strukturális és politikai erők alakították ezeket eddig, illetve milyen strukturális hatások valószínűsíthetők a rendszerváltás után.

Ezeknek az összefüggéseknek a pontos megrajzolásához még nagyon sok kutatás hiányzik. Ezért a tanulmány sok ponton vázlatos, nemcsak a jövőről, hanem a közelműltről is sokszor inkább sejtéseket tartalmaz, mint bizonyított állításokat.

A jóléti rendszerek típusai

A nemzetközi szintér

Az érett európai polgári demokráciákban a *társadalmi* és a *politikai* tagolódás soha nem esik ugyan teljesen egybe, de azért a két törésvonalrendszer között az esetek többségében van átfedés.¹ 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 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.

A társadalmi és politikai-ideológiai erők jóléti rendszerekre gyakorolt komplex hatását vizsgálja Gosta Esping-Andersen (1990) új könyve. Szerinte a jóléti államok esetében nem egyszerű lineáris fejlődésről van szó, amelynek során a szociálpolitika alapelvei fokozatosan, és nemzetközileg hasonló módon modernizálódtak volna. Úgy véli, hogy a történelmileg eltérő szituációk az állam, a piac és a család közötti kapcsolatok (és munkamegosztás) jellemző vonásainak sajátos csoportosulásait (klasztereződését), azaz a jóléti állam három olyan elkülönülő típusát hozták létre, amelyekre a három domináns ideológia nyomja rá a bélyegét.²

Az első csoportot, a „liberális” jóléti államokat (pl. USA, Kanada) a jövedelemigazolásához kötött segélyezés, valamint szerény univerzális és társadalombiztosítási programok jellemzik. Ebben a rendszerben az állami juttatást kapók relatíve homogéneken szegények, a többiek jólétét visztart a piac erősen differenciálja. E két csoport között éles politikai illetve osztályhatár húzódik.

A jóléti állam második típusa történelmileg korporatista-etatista (konzervatív) hagyományokra épül, többnyire erős egyházi hatásokkal. (E csoportba Ausztriát, Franciaországot, Németországot, Olaszországot sorolja a szerző.) A hangsúly a státusdifferenciák megőrzésén van. Ennek érdekében szívesen elfogadják az állam domináns szerepét, és lemondanak a piaci megoldásokról (magánbiztosításról vagy vállalati külön juttatásokról). Az egyházi befolyás következtében a szociálpolitika a hagyományos családmóddal elkötelezettje, ami azt is jelenti (a „szubszidiaritási” elvnek megfelelően), hogy az állam akkor lép pöröndra, ha a családtagok segítő kapacitása kimerült.

A harmadik, legkisebb „klasztert” azok a (skandináv) országok alkotják, amelyekben az univerzális elveket és az árujellegtől megszabadított szociális jogokat a középosztályokra is kiterjesztették. Az osztársadalmi szolidaritás erősítése érdekében a szegénypolitika csapdait a munkalehetőségek biztosításával, a jóléti rendszer és a foglalkoztatás összekapcsolásával igyekeznek elkerülni. A jóléti politika célja ilyenformán túlmegy azon, hogy valamilyen minimális szintet biztosítson. A cél a jó színvonalú, a középosztály igényeit is kielégítő, azaz a társadalom egészét integrálni képes ellátás. A rendszer az egyének autonómiájának biztosítására törekszik. Ennek megfelelően előbb kínálja fel a közösség segítségét, mintsem hogy a család teljesítőképessége határához érkezne, illetve a család bizonyos funkcióit átvevő szolgáltatásokkal a nők számára is választási lehetőséget kínál. A jogszerűség és individualizmus elfogadása következtében ezt a modellt a liberális és a szociáldemokrata elvek sajátos keveredése jellemzi.

Természetesen ma már tiszta típusok nincsenek. Az említett három — ideológiai terminusokban leírt — típus azonban ma is magán viseli indulásának bizonyos sajátosságait, első renden a jóléti rendszereket is formáló politikai osztálykoalíciók hatását. A piaci szükségletkielégítés kiváltásában, korlátozásában vagy kiegészítésében elsősorban mindig a munkásság volt érdekelt, de egyedül sosem tett volna szert a szükséges parlamentáris erőre. Ezért a jóléti rendszer minőségének kialakításában a többi politikai erő vált meghatározóvá. Ezek közül a szerző fontosnak látja a tőkés társadalmon belül fennmaradó, többé vagy kevésbé feudális jellegű mezőgazdasági struktúrák, illetve az in-

kább a piachoz, vagy inkább az államhoz kötődő középosztályok szerepét.

A magyar szociálpolitika típusai

Ha az általánosan használt ideológiai címkéket használjuk, akkor Magyarország a második világháború előtt eléggé egyértelműen a korporatista-etatista-konzervatív szociálpolitikai rendszerű országok csoportjába tartozott. A félféudális nagybirtokrendszerrel és olcsó munkaerővel működő mezőgazdaság az univerzális megoldások ellen hatott, az állami szakszervezetek pedig a státuskülönbségek hangsúlyozásában volt érdekelt. Ennek megfelelően jöttek létre a hierarchikus és korporatív módon tagolt szociális ellátórendszerek. E rendszerbe beletartozott a hagyományos szegénypolitika; a tőke és munka konfrontálódásából 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 (pl. magánalkalmazottak külön biztosító egylete); a magánjótékonyság 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 elemzendően — liberális és szociáldemokrata hatások kezdtek volna érvényesülni. Ezek azonban már nem tudtak rendszerré szilárdulni. Az 1948 utáni évtizedek jelentenek igazán új fejezetet. A 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 még az ország nagyobb része 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 nem csak 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 privilegiumok és a státust őrző hierarchiák tagadását épp úgy, mint a jogfosztó szegénypolitikai megoldások visszaszorítását. (Ez utóbbi természetesen csak akkor válhatott volna valóban előnnyé, ha helyébe jogszerű megoldások léptek volna — ami a mai napig nem történt meg.)

A szociálpolitika gyakorlatát sem tudnám csak negatívumokban leírni. Széles tömegek számára előnyt jelentett a háború előtti szélsőséges egyenlőtlenségek csökkentése épp úgy, mint a tömeges szegénység enyhítése, illetve (az utolsó húsz évben) bizonyos létbiztonság-clemek megvalósítása. Ma politikailag nem ildomos arra utalni, hogy

a háború előtti magyar szegényparasztság számára például milyen fontos volt a — mégoly alacsony szintű — nyugellátás, vagy az állampolgári egészségügyi ellátás. Azt ez a szegénység tudta, hogy még a 3—5 holdas kisbirtok sem biztosított volna számukra idős korukban vagy betegség esetén megélhetést. A nyolcvanas évek során végzett közvélemény-kutatások általában arra mutattak, hogy, noha a többség elégedett a szociális ellátórendszerekkel, az elégedettség mindig nagyobb volt, a kritikák mindig gyengébbek voltak a szegényebb, iskolázatlanabb csoportoknál, mint a többiekénél (Angelusz et al, 1986).

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 intézményeinek tagadásaként jöttek létre, mint ahogyan ez a politikában és gazdaságban történt. A „létező szocializmusnak” talán az állampolgári jogú egészségüggyel együttesen értelmezett társadalombiztosítás az egyetlen olyan nagy rendszere, amelyet nem egy papíron megkonstruált ideális társadalom tartozékaként, íróasztalnál agyaltak ki, mint a központosított tervgazdaságot vagy az egypártrendszerű parlamentet, s amelyet nem tisztán fölülről, 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-vege óta akaratlan-követte a nyugati jóléti államokban érvényesülő tendenciák egy részét, mindenekelőtt a „biztosítási” elv szolidarisztikus elemekkel való vegyítését jogkiterjesztések segítségével. Ha Esping-Andersen tipizálását vesszük alapul, akkor a magyar rendszer — a foglalkoztatás központi szerepével, az univerzalizmushoz közelítő megoldásokkal — *formailag* sok tekintetben a szociáldemokrata modellhez volt hasonló.

A mondottak ellenére a szociálpolitikai alrendszer sem volt működő alrendszer. Autonómiáját a politika dominanciája teljesen megszüntette. Saját racionalitása és erőviszonyai nem bontakozhattak ki, részben a politikai struktúra, részben a gazdasággal való zavart viszonya miatt (Ferge, 1988). Demokratikus részvétel és demokratikus ellenőrzés hiányában az alrendszer legfontosabb intézménye, a társadalombiztosítás is fokozatosan veszített korábbi legitimitásából. (A társadalombiztosítási megoldások konkrét belső bajai, például az indexelés katasztrofális hiánya a demokráciahiány nyilvánvaló következményei.)

Az adott politikai struktúrában a „szociáldemokrata” modellel való hasonlóság sok tekintetben valóban csak formális maradt. A tradicionális státus-hierarchiák tagadásával jól összefért új státus-privilegiumok rendszerbe való beépítése (pl. az *elkülönített, kiemelkedő színvonalú kórházi vagy üdülési lehetőségek, a pártbürokrácia kivételezett nyugellátása*). A teljes foglalkoztatás társadalmi biztonságban játszott központi szerepe — a művilleg megvalósított „teljes foglalkoztatás” miatt — csak pillanatnyi megoldás volt, ami voltaképpen sem az így mozdulatlanságban tartott gazdaság, sem a képzetlenségbe beszorított vatta-emberek érdekét nem szolgálta. Míg továbbá a skandináv (svéd) modellben a szociális ellátások és a munka összekapcsolása sosem vált

Angélus
1986-1988
K. G. 1988
M. 1988

olyan ideologikussá, hogy tagadták volna azok létehez való jogát, akik valamilyen oknál fogva nem tudtak a munkapiacra belépni, a kelet-európai szocializmusokban a jog szentesítette ezt az antihumánus gyakorlatot (amely tehát a minimális segítséget is megtagadta a munkapiacról 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 szociális, kulturális és hasonló jogok (Marschall, 1950). A kelet-európai politikai rendszerek tagadták a civil és politikai jogokat. Ezek nélkül azonban a szociális ellátások (bármennyire széleskörűek, 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 kelet-európai szociálpolitikából hiányzott a skandináv szociáldemokrata dominanciájú szociálpolitika liberális dimenziója.

Igy 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.

A mély különbségek ellenére a háború előtti és a közelmúlt jóléti modelljei között voltak hasonló vonások: bizonyos szocialista követelések (korlátozott, majd torzított) elfogadása; az állam (utóbb pártállam) túlsúlyos szerepe; a piaci megoldások csekély (utóbb nem létező) szerepe; a „szociális polgáriság”, azaz a jogszerű, minél kevésbé diszkreconális rendszer tagadása. A hasonlóságok kiemelése azért fontos, mert ez olyan örökség, amellyel számolni kell(ene). Ellenkező esetben egy újfajta voluntarizmus, vagy újfajta szervetlenség *fenyegethet*. Ez az adott esetben történelmileg teljesen idegen — például amerikai — modellek életre erőszakolását jelentheti, amelyeknek sem történelmi, sem kulturális feltételeik nincsenek.

Mai szociálpolitikai reformképletek és politikai esélyeik

A mai parlamentben a három nagy ideológiai rendszer jelen van. Programjaik részletes elemzése nélkül³ itt csupán egyes olyan sajátosságokra hívom fel a figyelmet, amelyek megkönnyítik vagy megnehezítik, hogy az egyes pártok saját ideológiájuknak megfelelő szociálpolitika szószólói legyenek.

a) A szociálpolitikai orientáció típusának megállapítása a kormányon lévő pártok esetében a viszonylag legegyszerűsebb.⁴ Igaz, hogy a leggyakrabban használt fogalom, a szociális piacgazdaság kevésbé igazít el. A négy évtizeddel ezelőtt Nyugat-Németországban kidolgozott rendszer tartalma a körülményeknek és erőviszonyoknak megfelelően folyton változott. (Nagy, 1990). Ami a címkéket illeti, eredetileg alapvetően liberális (és nem konzervatív) programról volt szó (Szociális piacgazda-

ság..., 1990).⁵ Az elemzők egy része szerint a program épp a szociális elkötelezettségeknek nem tett igazán eleget (Bartholomaeus, 1985).

A magyar koalíciós pártok esetében konzervatív értékek nyilvánulnak meg — többek között — az egyházaknak szánt igen nagy szerepben;⁶ 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 „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 lévőktől.” (Nemzeti Megújódás... 119. o.)

Az etatizmus iránti rokonszenvet nyilvánvaló teszik a megújódási programban vázolt, felülről lefelé építkező, hierarchizált szervezetek, megyei szintű felügyelő-ellenőrző hivatalok. (A programban olyan párhuzamos megyei szerveződések szerepelnek, mint a „népjóléti felügyeleti rendszer”, a megyei „család- gyermek- és ifjúságvédelmi igazgatóságok”, megyei árvászekék és gyámpénztárak.) Ebben kifejezésre jut az a — helyhatósági választások után felerősödött — tendencia, hogy a kormány *nem igazán akarja a hatalmat és felelősséget megosztani a helyi önkormányzatokkal*, s mind adminisztratív, mind pénzügyi eszközökkel igyekszik nehezíteni, hogy az önkormányzatok autonómmá, szabaddá, felelőssé váljanak.

b) A szabad demokraták különböző programjaiban és állásfoglalásaiban gyakran tettenérhető e párt „kétéltűsége”, a neoliberalis 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” (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, továbbá szorgalmazza a társadalom kettészakadását visszafordító „pozitív diszkriminációt”. Ugyanakkor a párt számos liberális közzegzése egy ennél szűkebb terjedelmű, igazán csak a „rászorulókra” koncentráló szociálpolitika híve.

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

— Közös (a svéd szociáldemokráciától eltérően) a munka és 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 sza-

vatolja. Ez azt jelenti, hogy nem cél a középosztályokat is kielégítő színvonalú nyugdíjrendszer, oktatás, vagy egészségügyi ellátás: ők 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-nél nyíltabban, a kormánynál burkoltabban jelentkező rokonszeny. Ez az MDF 1989 októberi programjában a biztosítási szakemberek egy részénél már megfogalmazott kritikák átvételét jelentette arról, hogy a társadalombiztosítást a tőkefelhalmozás hiánya, valamint szociálpolitikai feladatok (pl. minimális nyugdíj, jogkiterjesztések) átvétele tönkretette. (L. erről, többek között, A magánbiztosítás..., 1988; Lukács Mária, 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 egész valószínűtlen, hogy profitorientált magáncégek három évig fenntartsanak munkalehetőséget gyed-en vagy gyes-en lévő anyák számára.

c) Ami a harmadik nagy gondolatrendszert, a szocialistát illeti, a liberális-szociáldemokrata törekvések a szavakban nagy súlyt kapnak, ám az írott szövegekben (korábban) nem jelentek meg markánsan vagy egyértelműen. Ennek azt hiszem az a magyarázata, hogy az MSZP két súlyos hendikeppel küzd, amelyek szociálpolitikai elképzeléseit is torzítják. Az egyik az, hogy (külső és belső okok következtében) önbizalmát veszített a 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 is, ha hangsúlyozná a formai hasonlóság mellett a tartalmi-lényegi különbségeket. (E defenzív politizálás egyik szimptomája, hogy a legtöbb nyugati szociáldemokrata párt által vállalt szabadság-egyenlőség-igazságosság-szolidaritás négyes értékrendet az MSZP csak a szabadság-igazságosság-szolidaritás formában tudta átvenni, az egyenlőség érték korábbi lejáratása miatt.)

A szocialisták másik tehertétele az, hogy a szociálpolitika neoliberais felfogásnak megfelelő átalakítását az MSZMP reformszárnya kezdte meg, nagyjából a nyolcvanas évek közepétől kezdve. A rendszerváltást megelőző utolsó években több írásomban is visszatért az a gondolat, hogy az MSZMP bolsevik módszerekkel, azaz antidemokratikus módon vezet be neoliberális elveket; hogy a politikai reform elmaradása miatt a gazdaság piacosításában nem képes előre lépni, ehelyett a „piacosítással” a könnyebb ellenállás irányába megy, s a szociálpolitikai ellátásokat — iskolai étkeztést, a hajléktalanok szállását, a házi szociális ellátást — teszi fizetővé; hogy a nagy rendszerek színvonalát rontja, s ezek helyett a hagyományos szegénypolitikát, a rászorultsági elvet erősíti.⁷ Az MSZMP kormányzásának utolsó éveire fűződik a munkanélküliség tényének elfogadása — munkanélküli segély nélkül. A társadalombiztosítás, egészségügy, iskola piacosításának igényét az MSZMP reformerek, vagy legalábbis politikailag megtúrt reformerek

fogalmazták meg — jóval az SZDSZ létrejötte előtt. Igaz, hogy akkor mindez a politikai szabadságharc része, vagy az elvetelő gazdasági reform vadhajtása volt. Ma mégis *hiteltelen az, ha az MSZP tiltakozik a szociálpolitika szűkítése, vagy neoliberális gyakorlata ellen*. Személy szerint is azonosak lehetnek tegnapi (neo)liberális politikusok és mai MSZP 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. (L. pl. a költségvetés vitáját, Népszabadság 1990. december 30.) Valószínűleg ez a teherterhelés az MSZP „szociáldemokratizálódásának” egyik belső (pszichológiai és politikai) gátja.

Végezredményben a mai ideológiai színkép valóban pluralista. *Politikailag* (parlamentben és kormányban) erősnek látszik a háború előtti szociálpolitikával némileg rokonítható etatista-konzervatív jóléti modell, az akkori erős korporatív jelleg nélkül. Igaz, újabban korporatív elgondolások (pl. foglalkozási alapon szerveződő biztosítótársaságokra vonatkozó javaslatok) is kezdenek teret hódítani. Megjegyzendő az is, hogy erősek a törekvések egyes háború előtti státus-hierarchiák (arisztokratikus vagy bürokratikus címek-rangok) felélesztésére, illetve új státus-szimbólumok bevezetésére (pl. 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 Magyarország teljeseen új képlet, a liberális-szociálliberális jóléti rendszer. Egyelőre (számomra) bizonytalan, hogy ebben a belsőleg ellentmondásos⁸ 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. Annyi biztosan tudható, hogy a munkásosztály szerepe gyenge, a mezőgazdasági szegénység szerepe szinte nem létező, az inkább államhoz, mint piachoz kötődő középosztály szerepe jelentős, a kettős struktúra két vezető osztálya (tőkések, nagybirtokosok) közötti politikai koalíció szerepe igen jelentős volt (l. pl. Csizmadia, 1977; Petrák, 1978).

Az 1945 utáni, de még az 1965 utáni szociálpolitika-formálás 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 munkásształyt szolgáló ideológia és a hatalmi struktúra fenntartásának érdekei — a politikai és gazdasági alrendszerőtől eltérően — a szociálpolitikában úgy tudtak ötvözödni, hogy találkozhattak 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 rétegzödési vizsgálatok. A „lefojtott struktúra” ennél többet jelent. A társadalmi dinamizmust hordozó *strukturális viszonyokkal* volt probléma.⁹

A „lefojtott struktúrát” alkotó, egymással társadalmilag viszonyban lévő csoportok „a hatalmi elit és a többiek” kettösségén kívül nemcsak nem látszottak, de valószínűleg nem is igazán léteztek: *magukat a legfontosabb strukturáló tényezőket (hatalom, tulajdon, tudás) működtette úgy a hatalom, hogy valamennyire is stabil, kialakulásának elejét vegye.* A totális hatalom szempontjából ez természetesen érthető: az osztályszerűen konstituálódó, tartósan megszilárduló, előbb-utóbb saját érdekeiknek is tudatára ébredő csoportok a totális logikának ellentmondanak, s a status quo szempontjából veszélyesek. Ha e felvetés igaz, akkor az is igaz, hogy az államszocialista társadalmak (ismét: egy, a csoport reprodukciójának legitimált bázisát nélkülözö, ezért nem igazán „osztáłyá” szilárduló uralkodó csoport kivételével) „osztály nélküli társadalmak” voltak, ha nem is a szó marxi értelmének megfelelően.

A lefojtottság véget ért. A társadalom újra strukturálódhat. A kérdés az, hogy milyen önazonossággal rendelkezö, eltérö 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 — és ez az általában említett ok — a pártok még nem kristályosodtak ki, nem tisztultak le, stb. A dolog másik oldala is fontos azonban: a társadalom maga sem tisztult még le, új struktúrája nem alakult még ki.*

A strukturáló tényezök pluralizálódása nyilvánvaló. A hatalom is, a tulajdon is, a tudás is más tartalommal és más társadalmi viszonyt formáló potenciállal kezdenek működni.

a) 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 ágként” 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 (relatívén) független, más strukturáló tényezőkre (tulajdonra, tudásra, esetleg más tényezőkre) épülő tartós csoportok, amelyek a maguk részéről befolyásolják (szövetségekkel vagy szem-

benállásokkal) a politikai hatalom alakulását. Még kevésbé indult meg a hatalom pluralizálódása abban az értelemben, hogy kialakultak volna a (minden strukturáló tényező szempontjából) alávetett csoportok központi hatalommal szemben ellensúlyt jelentő szerveződése. E folyamatok legalább egy része azonban már kétségkívül elindult.

b) A köztulajdon túlnyomó szerepe mellett a *tulajdon* mindenekelőtt a társadalmi formáció egészét jellemezte, és választotta el a magántulajdonosi társadalmaktól. Belső strukturáló szerepe főként az volt, hogy — a tulajdon feletti kontroll kisajátítása révén — a hatalomban lévő 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 tulajdoni viszonyok eltérő működése révén. Ezen a helyzeten némileg lazított a második gazdaság megjelenése, a kistulajdon lassú legalizálódása — de mindez még a lefajtott 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 csírái is már itt vannak.) Igazán nem színrelépésük meglepő. Ezt *ideológiailag* már régóta előkészítették a liberalizmussal átítatott gazdasági reformtörekvések (legegyértelműbben a Fordulat és reform), *praktikusan* 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 leendő felsőosztály gerincét sokkal inkább a politikai csúcsokról és az első gazdaságból kikerülő managerek és technokraták fogják alkotni, mint a második gazdaság „kisemberei”. A második gazdaságban működők többségénél ugyanis a „vállalkozás” inkább olyan kényszerű kaland volt, amelyet csak a fix munkaviszony hátszínével lehetett vállalni, s amelynek során relatíve keveset kockáztattak. Emellett sem anyagi, sem kulturális, sem társadalmi tőkében nem dúskáltak — holott a tőkés ill. vállalkozó polgárságnak ezekre itt és most igen nagy szüksége van.

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 artikuláló csoporttá. Egyébként ez a folyamat is már a rendszerváltozást megelőzően elindult. A rendszerváltás előtti utolsó egy-két évben az érdekeiket legjobban érvényesítő csoport a gazdasági vezetőréteg volt.

A vállalkozói (tulajdonosi) közép- és felsőosztály 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 életé. 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, másrészt roppant erős hazai érdekekbe. Mind a világg kapitalizmus tendenciái, mind a hazai gazdaság ma egyedül lehetségesnek vélt talpraállítási módszere annak kedveznek, hogy a tőkés vállalkozó

osztály erősödjék elsősorban, hogy ez az osztály kerüljön a struktúra csúcsára.

Ezt a tendenciát még két további tényező erősíti. Az egyik az, hogy a munkásság munkáosztállyá szerveződése (úgy sejtem) roppant lassú lesz. A mai megosztó tényezők: a munkanélküliségtől való félelem illetve a munkahelyekért való verseny; a régi és új érdekképviseltek 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. Itt a régi szegmensek mellé belép az új (részben külföldi tőkével működő), viszonylag jobban fizető magánvállalatok, a szegényedő állami szektor, és a bizonytalan életű kisvállalatok dolgozói közötti szegmentálódás.

A vállalkozói polgárság relatív erejét tovább növelheti az, hogy a korábban (háború előtt és után egyaránt) államtól függő középosztály egy része egyre inkább igyekezni fog elszakadni az őt mindinkább megtagadó, sorsára hagyó államtól. Ez főként a magasán kvalifikált értelmiségiekre igaz, akiknek keresetei is, munkafeltételei is katasztrofálisan romlanak. Aki közülük erre alkatilag képes lesz, az vagy külföldre távozik, vagy igyekszik átlépni a független szabadfoglalkozásúak, esetleg vállalkozók táborába (vállalkozói egészségügy, magániskolák, magánegyetemek, alapítványi intézmények stb.).¹⁰

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 az elvileg jogos, gyakorlatilag mégis problematikus kártalanítási programot fogadja el a parlament, akkor is valószínű egy új elrendeződés, de ez talán kevésbé lesz polarizált.

c) A tudás (kulturális tőke) működésében is radikális változás megy végbe. A tudás és 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 tőkéé. 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 káros kérdéseiket a dolgok épp-így-létének helyénvalóságára nézve — azaz amikor megjelentek a „heterodoxiák” (l. Bourdieu, 1978) — akkor a hatalom első reakciója a fizikai megsemmisítésükre irányuló terv volt.¹¹ A továbbiakban kitűnt (és a kelet-európai államszocializmusok már tapasztalat birtokában jöttek létre), hogy a „tudók”, és ezzel a tudás fizikai megsemmisítése sokféle nehézséget okoz: a nemzetközi versenyben épp úgy, mint a hazai rendszer működtetésében. Ekkor alakultak ki azok az eljárások, amelyek révén a „tudók” — ha úgy tetszik: a tudósok — a rendszer szolgálatába voltak állíthatók úgy, hogy közben elkerülhető legyen a heterodoxiák terjesztésének veszélye. Úgy vélem, hogy alapján az volt a mögöttese annak a valamennyi államszocialista rendszerben kialakult megoldásnak, hogy a kiemelkedő és ezért veszélyes tudósokat a Tudományos Akadémiák relatív gondolat szabadságot biztosító kutatóintézeteinek gettóiba gyűjtötték össze — hermetikusan elzárva őket az egyetemtől, ahol a heterodoxiák az ifjúságot

Ugyanakkor jövedelmük egy része önállóként is az államtól fog származni, az ún. állami feladatokat átvállaló magánintézményeknek nyújtott állami fejkvóták révén. Ezért szövetséget kell keresniük az állami szakbürokráciával, hogy e fejkvóták minél magasabbak legyenek, illetve hogy minél több területen legyen lehetőség ilyen típusú (államilag is szubvencionált) 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 ebben a csoportban részben 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, mely önkormányzatokban nincs párhuzamos intézmény).

A középosztálynak ez a csoportja a kiforrott parlamenti demokráciákban erős és magabiztos szokott lenni. Más okokból ugyan de az államnak mindkét esetben fontosak, s ezért a közhivatalnokokkal azonos — alkalmasint azokénál 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 — tanárt, orvost —, mint a távoli és ellenőrizhetetlen bürokratát. Ez a nyomás egy, a választók igényeire érzékeny kormányzatot befolyásolni szokott. 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 ennek az államtól függő értelmiségnek a helyzete az ellehetetlenülésig leromlik. De az is lehet, hogy ki tudják használni a demokrácia adta új lehetőségeket, és önmaguk érdekeiért megküzdjenek. (Már ilyen jelzések is vannak — pl. a pedagógusok demonstrációi.) Az eddig állami mecénatúrát élvező művészvilág egyébként valószínűleg szintén 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-hiarchikus-korporatív modell (minimális, az „érdemességet” is figyelembevevő alapszint, jelentős mértékű szelektivitás, egyházi és magánjótékonyosság, jelentős családi ellátó funkció, középpontban a női szereppel, rétegezett korporatív ellátó rendszerek) különösen az állami bürokrácia és az egyházak számára kedvező. Ha az állami jóléti alapokból fizetett értelmiség is remélhet ettől korporatív-hiarchikus előnyöket, akkor ugyancsak a támogatók közé léphet. Múltbeli nosztalgiai, valamint a korporatív szerveződések vélt vagy valóságos elő-

neyei miatt a szakmunkásság egy része is e modell hívévé tehető. A modell mögé felsorakoztatható *társadalmi* erők tehát nem túl jelentősök, viszont a *parlamenti-politikai* támasz igen jelentős (az MDF *nem csekély* része, kereszténydemokraták, kispapok).

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 ágba lévő neoliberális ideológia, és az ezt jól képviselő nemzetközi szervezetek (elsősorban a Nemzetközi Valutaalap). Parlamenti bázisa (SZDSZ egy része, MDF egy része, 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. Ehhez 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 artikuláló tulajdonosi-vállalkozói-szabadfoglalkozású 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 piac jóléti ellátásában 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 hívei lehetnének a munkásság, a kisbirtokos vagy valamilyen fajta szövetkezetben maradó parasztság mellett a nők jelentős része, a kisnyugdíjasok, a létbiztonságukban veszélyeztetettek. Az össztársadalmi szolidaritást fontosnak tartó, a szabadságot korlátozó egyenlőtlenségekkel és igazságtalanságokkal szembeforduló értelmiségiek (Heller, 1990) is e modell hívei. Ugyanakkor a szocialista megoldások már említett hitelvesztése, a szocialisták roppant csekély parlamenti ereje, a szocialisták és szociálliberálisok közötti parlamenti koalícióképződés nehézségei, a munkás érdekképviselők kiforratlansága és megosztottsága, az új vagy nosztalgiait ébresztő ideológiák vonzása mind azt jelentik, hogy egyelőre gyengék lesznek az e modellt támogató parlamenti és politikai erők.

A konzervatív és liberális modell hívei között viszonylag könnyen elképzelhető valamilyen kompromisszumos koalíció. Ez annál is valószínűbb, mert egyelőre a valóban fizetőképes kereslet nagyon szűk (és gyors növekedése nem is várható), és mert a gazdasági forrásszűke igen erős érv az állami-önkormányzati kötelezettségek csökkentése mellett. Ez azt jelenti, hogy a következő évekre politikailag nagy esélye egy minimális „biztonsági hálót”, és emellett fél-magán és korporatív megoldásokat szorgalmazó szociálpolitikának van.

Ezt a gyors átalakulást két momentum fékezheti. Az egyik az, ha a vártnál mégis hamarabb megerősödnek a rossz és romló helyzetű csoportok érdekképviselői. Erejük úgy nőhet, ahogyan a liberális vagy konzervatív megoldások e csoportokat sújtó hátrányai a gyakorlatban válnak világgossá. A másik — optimistább és talán realitásabb — fékező erő az lehet, ha 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 — egy minimális szintű „biztonsági háló” kiépítése mellett sem — szorulóknak vissza végzetesen az univerzális és jó színvonal felé törekvő nagyrendszerek, de demokratizálással és decentralizálással közelebb kerülnének az állampolgárokhoz. Azt hiszem, ma valóban ez a remélhető legkedvezőbb variáció.

Hivatkozások

- Angelusz Róbert—Nagy Lajos Géza—Tardos Róbert: A szociálpolitikai közvélemény-kutatások eredményei. Kézirat, 1986.
- Barr, Nicholas (1987a): The Economics of the Welfare State. Weidenfeld and Nicholson, London, 1987.
- Barr, Nicholas (1987b): The Welfare State as an Efficiency Device. Welfare State Program directed by A. B. Atkinson and Julian Le Grand, no. 22, Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, 1987.
- Bartholomaeus, Inge: Soziale Marktwirtschaft. In: B. Klees, H. Motz (Hrsg): Sozialreader. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik nach der „Wende“. Steinweg, 1985.
- Bourdieu, Pierre: A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése. Gondolat, 1978.
- Castles, F. G.—D. Mitchell: Three Worlds of Capitalism or Four? The Australian National University, Discussion Paper no. 21. Oct. 1990.
- Csaba Iván: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás. Esély, 1990. 6.
- Csizmadia Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1977.
- Elgondolások a társadalombiztosítás reformjáról. Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság, 1990.
- Esping-Andersen, Gösta: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press, 1990.
- Ferge Zsuzsa: Gazdasági és szociális érdekek és politikák. Gazdaság, 1988. 1.
- Ferge Zsuzsa: A negyedik út. A társadalompolitika esélyei. Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, 1989.
- Fordulat és Reform. Medvetánc, 1987/2. sz. Melléklete
- Gazdasági Reformbizottság, 1. sz. Munkabizottság: A gazdasági átalakítás és stabilizáció 3 éves programja. 1989. május.
- Garde d'enfants dans la Communauté Européenne, 1985—90. Commission des Communautés Européennes, service Information Femmes, 1990.
- Heller Agnes: Az igazságosságon túl. Gondolat, 1990.
- Kopátsy Sándor: A költségvetés tündöklése és bukása. Valóság, 1988. 11.
- Lengyel György: Vállalkozók, bankárok, kereskedők. 1989.
- Lukács Mária: Szociális biztonság helyett szocialista vívmányok. Interjú Forgács Ádámval, a Társadalombiztosítási Főigazgatóság helyettes főigazgatójával. Népszava, 1990. márc. 28.
- (A) magánbiztosítás fejlesztési irányai a társadalombiztosítás szemszögéből. Biztosításkutató Csoport, 1988. Sokszorosítás.
- Marshall, T. H.: Citizenship and Social Class, Cambridge University Press, 1950.
- Nagy Aladár: A szociális piacgazdaságról. Borsodi Szemle, 1990. 1.
- (A) Nemzeti Megújódás Programja, Budapest, 1990.
- Petrák Katalin: A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért. Tánccsics, 1978.
- (A) Rendszerváltás Programja. SZDSZ, 1989.
- Stratégiai elképzelések a társadalombiztosítás reformjáról. Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság, 1990. június.
- Szociális piacgazdaság az NSZK-ban. Közgazdasági Információs Szolgálat, 1990. augusztus 17.

Jegyzetek

1. Az átfedések valószínűleg világosabbak voltak a tőkés fejlődés korábbi szakaszában, amikor a munka és tőke közötti feszültségek nyersebben mutatkoztak — épp a piaci erőket korlátozó-korrigáló jóléti rendszerek hiánya miatt. Az Egyesült Államok mindig sajátos kivétel volt — főként ismert történelmi okok miatt.
2. Természetesen minden tipizálás leegyszerűsít és vitára is készítet. Esping-Andersen adatainak felülvizsgálata, újrendezése és kiegészítése alapján Castles és Mitchell (1990) egyes országokat Esping-Andersentől eltérő módon tipizálnak, és egy negyedik (ún. radikális) típust is kialakítanak, amelybe pl. Ausztrália is tartozik. A három alaptípus létét azonban ők is igazolják.

3. Az egyes pártok „szociálpolitikai profiljának” elemzése még elvégzendő feladat. Az eddigi, első programokban azonban többnyire túl elnagyolt volt a szociálpolitikai rész, és túl sok volt az esetlegesség. A szisztematikus elemzéshez ezért kevés volt az anyag. Ezt egy-két év parlamentári munkája, kormányzati és önkormányzati gyakorlata, illetve a szociális helyzet tényleges alakulása alapján kell majd elvégezni.

4. A kormánypártok szociálpolitikai felfogása részben a Nemzeti Megújódási Programból, részben a különböző (tervezett vagy már elfogadott) rendelkezésekből olvasható ki.

5. A „szociális piacgazdaság” elméleti előkészítője az „ordoliberalizmus”-nak nevezett közgazdasági iskola, amely a klasszikus liberalizmus értékeire épült. Ugyanakkor tagadhatatlannak a konzervatív vonások és affinitások — pl. az egyház szerepe, a státusz-orientált rendszerek stb.

6. 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 humánvállalkozások, világosan mutatja, hogy a kormány más társadalmi szerveződésekkel szemben az egyházat kívánja erősíteni. Ez a diszkrimináció egyébként — tudomásom szerint — „magyar találmány”. A Németországból átvett ún. szubszidiaritási elv kifejezetten szektorsemleges normatívakkal működik.

7. Egyetlen idézet annak alátámasztására, hogy az univerzális ellátások megkérdőjelezése nem a rendszerváltással kezdődött: Az elosztáspolitikai változtatásait „indokolja továbbá, hogy a jelenlegi elosztási rendszerek egy része (pl. nyugdíj, lakásszektor) most is diszfunkcionálisan működik... A helytelenül értelmezett szociálpolitikai elemek a támogatások nagy hányadát nem a rászorulóknak, hanem a nagyobb jövedelmű, és ezeket a javakat nagyobb mértékben igénybevevőknek juttathatják.” (Gazdasági Reformbizottság, 1989, 79. o.) A következtetés az, hogy minden eddigi területről vissza kell vonulni, s a rászorulókat, leszakadókát kell csak segíteni.

8. A liberális tan lényegéhez tartozik például a minimális állam követelése. Az SZDSZ szociálpolitikai programja elhatárolja magát ettől a nézettől.

9. Az államszocialista rendszer struktúrájáról itt mondottak első, még nagyon kezdetleges kísérletet jelentenek. Noha magam is évtizedek óta vizsgálom annak a társadalomnak a struktúráját, amelyben éltünk, a rétegződés leírásánál, és néhány struktúráló tényező elvi megértésénél nem jutottam tovább. Azt hiszem, hogy csak a gondolkodást korlátozó tabuk lebontásával lehet majd visszamenőleg azt megérteni, hogy miért ütköztek nehézségbe a struktúra-kutatások és értelmezések. Valószínűleg azért, mert a rendszer nem működött rendszerként, s a struktúra sem struktúráként. Ez hipotéziseket természetesen majd részletesen kell vizsgálni. Itt a mai helyzet lehető megértése érdekében van szükség e visszatekintésre.

10. E menekülés miatt valószínű, hogy ezen a piacon sokáig sokkal nagyobb lesz a kínálat, mint a fizetőképes kereslet.

11. E tekintetben a hitleri és sztálini totális rendszer hasonlóan viselkedett.

12. A jog feladásának következménye lehetett cinizmus, skizofrénia, vagy mesterséges, de belülről kiépített korlátozottság. Ezek a variációk, főként a második kettő, ha enyhébb formában is, a hatalomba nem belépő, de az első nyilvánosságban működő értelmiségnél is kialakultak, hiszen a beépített tabuk miatt nálunk sem maradt meg a korlátlan, szabad kérdezés, azaz a heterodoxiák kidolgozásának joga. Ez a torzulás azokat is érintette, sőt, talán őket érintette leginkább, akik valamilyen formában megmaradtak — nem a létező, hanem az ideális — szocializmus elkötelezettjének.

13. Ma egyre többen adnak hangot annak a nézetnek, hogy tulajdonosi osztály nélkül elképzelhetetlen az átalakulás. Ez az új középosztály nevezetű különböző publikációkban a társadalom gerincének. Ehhez két megjegyzés. Az egyik: a tulajdonosi réteg minden tőkes országban elég szűk. Ami jelentős, az a piachoz és tulajdonhoz kapcsolódó középosztály, egyfelől az alkalmazásban álló, de tulajdonosi érdekekben érdekelte tett menedzser-technokrata réteg, másfelől a piachoz kapcsolódó, abból élő szabadfoglalkozásúak. Ezek aránya országonként roppantul eltérő, attól függően, hogy mennyire piacossították a közszolgáltatásokat.

A társadalombiztosítás korszerűsítéséről

A társadalombiztosítás működésének eddigi tapasztalatai és a közelmúltban végbement társadalmi, gazdasági folyamatok alapján egyértelművé vált, hogy a társadalombiztosítás egésze korszerűsítésre szorul. Változtatni kell az irányítási, az ellátási és a gazdálkodási rendszeren is. A továbbiakban egy, a szerző által konzisztensnek tekinthető koncepció kerül bemutatásra.

A reform alapelvei

1. Társadalombiztosításunk alapvető reformra szorul, mert:
— az érintettek elégedetlenek az ellátások színvonalával és szabályozóival;

— a rendszer egyre inkább finanszírozhatatlanná válik;
— a társadalmi és gazdasági változásoknak adekvátan megfelelő társadalombiztosítást kell kialakítani.

2. A korszerűsítés során figyelembe kell venni a társadalombiztosítás történelmileg kialakult elveit. Ezek szerint a társadalombiztosítás nem népgondozás, hanem biztosítási alapon működő, a szolidaritás elvét érvényesítő társadalmi ellátási rendszer, amelyben a jövőbeli kockázat, kártalanítás, kármegosztás egyaránt fellelhető. (Hangsúlyozni kell, hogy a magánbiztosításban a pénzügyi szellem érvényesül, míg a társadalombiztosításra a szociális szellem, az etikusabb tartalom a jellemző.)

3. A társadalombiztosításnak — lényegéből fakadóan — olyannak kell lennie, hogy ne csak az egyént biztosítsa, hanem a társadalmat is. Gondoskodnia kell arról, hogy az állampolgárok széles rétegei, illetve döntő többsége ellátásban részesüljenek a munkából való ideiglenes vagy végleges kiválás esetén. Egyidejűleg azt is biztosítania kell, hogy a szóban forgó ellátások fedezete rendelkezésre álljon. Emellett lehetőség szerint olyan megoldásokat kell kialakítania, amelyek az egyént is érdekeltté teszik a kiadások mérséklésében.

4. A társadalmi biztonság ellátórendszerét hosszú távon kell elhátárolni szűkebb értelemben vett szociálpolitikára és társadalombiztosításra. Az elválasztás elve az, hogy mely ellátásoknál célszerű az egyének ösztönzésének, áldozatvállalásának kezelése. Az elválasztás a gyakorlatban úgy jelentkezik, hogy a társadalombiztosítás körébe tartozó ellátások után járulékot kell fizetni.

5. Nagyon gyakran elhangzik az a fontosnak tűnő elv, hogy az el-látásokat biztosítási alapokra kell helyezni. Ehhez a nyilvánvalónak tűnő elvhez azonban hozzátartozik, hogy hazánkban a társadalombiztosítás az elmúlt 40 évben rendkívül nagy mértékben integrálódott a szociálpolitikába, ami a biztosítási jegyeket elmosta. Ennek reakciójaként a megújuló társadalombiztosítással kapcsolatosan szinte társadalmi igényként merült fel a biztosítási elv erősítése. E tekintetben pedig — a dolgok logikájánál fogva — a másik irányú kilengés veszélye áll fenn. Nevezetesen: ilyen helyzetben a magánbiztosítás megoldásai kerülnek előtérbe, amelyek azonban a társadalombiztosításban nem alkalmazhatók a maguk tiszta formájában. (Nem véletlenül készített a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal külön biztosításmatematikai kézikönyvet a társadalombiztosítással foglalkozók részére.)

6. A társadalombiztosítás olyan nagy rendszer, amelynek alapvető megváltoztatása korszakos elkötelezettséget jelent, és viszonylag hosszú időt vesz igénybe. Az alapvető döntéseknél elengedhetetlen a társadalmi konszenzus. Ezt a konszenzust egy legitim társadalombiztosítási önkormányzat létrejötte segítheti elő.

Nem tartozik ugyan az elvek közé, de tekintettel arra, hogy minden társadalombiztosítási korszerűsítés „kitekint” a nemzetközi gyakorlatra, szükségesnek tartom a következők hangsúlyozását. A nemzetközi gyakorlat rendkívül sokszínű, egy-egy kérdésre a világban eltérő válaszokat adnak. Ebből következik, hogy a konkrét megoldásoknál egy-egy kérdésre ellentétes hivatkozások is adhatók. A nemzetközi tapasztalatokat áttekintve úgy értékelem, hogy az egyes országokban alkalmazott megoldások a tradícióktól, a fejlettségi színvonalától és esetenként — elsősorban a nyugdíjmeléléseknél — a mindenkori gazdasági, társadalmi helyzettől függenek. Ugyanakkor egyes elemek tekintetében (kötelező jelleg, szolidaritás, minimumkövetelmények) egységesnek tűnik a gyakorlat.

Az önkormányzat megalakulása

A társadalombiztosítás irányítására, felügyeletére változatos megoldások alakultak ki a különböző országokban. Hazánkban szinte általános véleménynek számít, hogy létre kell hozni a társadalombiztosítás önkormányzatát. Az önkormányzat létrehozása a demokratizálódási folyamat szükségszerű velejárója, következménye. Ennek keretében elengedhetetlen, hogy az ellátásban részesülők: a járulékfizetők — esetünkben pontosabban szólva a munkavállalók és a munkáltatók képviselői — nagyobb szerepet kapjanak a társadalombiztosítási döntésekben, valamint az igazgatási szervezet irányításában.

A társadalombiztosítás irányítását jelenleg — a társadalombiztosítási tanácsok közreműködésével — állami szervezetek végzik. A különböző szinten létrehozott társadalombiztosítási tanácsok önkormányzati jellegű szervek. Jogosítványaik kétirányúak: egyrészt az önkormányzati jellegből adódnak (ellenőrzés, beszámítási jog stb.), másrészt pedig sajátos jogállásukból következnek, abból, hogy a megyei társadalombiztosítási tanácsok államigazgatási feladatot is ellátnak, jogorvoslati fórumként járnak el.

A társadalombiztosításra jogosultak érdekeinek képviselőit, illetve

azok egyeztetésére, az állami irányítás támogatására, a társadalombiztosítás társadalmi ellenőrzésére jött létre az Országos Társadalombiztosítási Tanács mint önkormányzati jellegű szerv. E Tanács összetétele gyakorlatilag a korábbi érdektörzst és az erőteljes állami jelenlétet tükrözte. Működése azonban a közelmúlt társadalmi, politikai fejleményei következtében gyakorlatilag megszűnt, miközben a megyei társadalombiztosítási tanácsok (az MTT-k) szerepe is egyre formálisabbá válik.

Az új, valódi önkormányzat kialakításánál néhány alapkérdést el kell dönteni. Amikor a társadalombiztosítás teljes rendszerét kívánjuk átalakítani, mindenekelőtt azt kell eldönteni, hogy lesz-e szerepe az önkormányzat(ok)nak az átalakulási folyamatban. Célszerű lenne, hogy legyen, mert ez esetben a munkáltatók érdekei jobban kifejezésre jutnának. Ennek természetesen alapvető feltétele, hogy a témával foglalkozó szakértők legyenek a biztosítási képviselők. (Ez egyébként általános a nemzetközi gyakorlatban.)

Az önkormányzatok kialakításánál felmerül, hogy azok választás vagy delegálás útján jöjjenek létre. A nemzetközi gyakorlatban a delegálás vált jellemzővé, mert:

— az érdekképviselői szervek így képviselhetik legjobban az érintettek érdekeit;

— a választások sokba kerülnek;

— a választások érdektelenségbe torkollnak, különösen azokban az országokban, ahol azok gyakoriak.

Az önkormányzat felépítését alapvetően befolyásolja, hogy milyen jogosítványokkal rendelkezik. Nyilvánvaló, hogy a társadalom- és a gazdaságpolitikát jelentősen érintő kérdések esetén a Kormány erősebb jogosítványokra tart igényt, mint akkor, ha az önkormányzat lényegében csak a társadalombiztosítás belső ügyeivel foglalkozik. Ha az önkormányzat jelentős jogosultságokkal rendelkezik, akkor ún. tripartit rendszer megvalósítása célszerű, ahol a munkavállalók, a munkaadók és a Kormány delegálják a biztosítási képviselőket. Ezáltal a Kormánynak már az önkormányzati álláspont kialakításánál is megvan a beavatkozási lehetősége.

Megítélésem szerint az önkormányzatnak legfontosabb feladata a társadalombiztosítás korszerűsítésének előkészítése, előterjesztése. Az érintetteknek az ellátórendszerek alapvető kérdéseit illetően lehetőleg az önkormányzat keretében kellene konszenzusra jutniuk. Ezt egyrészt az indokolja, hogy a Kormány javaslataival kapcsolatos bizalom még nem állt helyre, másrészt — és ez a döntő — a társadalom szinte minden tagját hosszú távon érintő ellátórendszerek kialakítását célszerű társadalmi szerződés keretében alakítani.

Ugyancsak fontos feladata az önkormányzatnak a társadalombiztosítás gazdálkodásának irányítása, a Társadalombiztosítási Alap védelme, a rendelkezésre álló eszközök felhasználására vonatkozó javaslatok, döntések előkészítése, meghozása. Mindezek mellett természetesen az önkormányzat felügyelné, irányítaná a társadalombiztosítás apparátusát.

A társadalombiztosítás korszerűsítésének fontos eleme, hogy maga az önkormányzat is konszenzussal jöjjön létre. Jelen viszonyainkat figyelembe véve, az Érdekegyeztető Tanács lehetne az a fórum, amelynek keretei között az önkormányzat kialakítható. Ehhez azonban a je-

lenlegi résztvevők körét ki kell egészíteni a nyugdíjas szervezetek képviselőivel.

Egy ilyen szerződés kialakításához az Országgyűlésnek először csak arról kellene törvényt alkotnia, hogy az önkormányzat a vázolt módon, meghatározott időn belül jöjjön létre, és ezt követően záros határidőn belül tegyen javaslatot alapszabályára.

Az eddig leírtakból is kitűnik, de hangsúlyozom, hogy ez egy egy-séges, országos önkormányzat lenne, amely maga is átalakulna a társadalombiztosítás korszerűsítése során. Ennek keretében mindenekelőtt arról kellene döntenie, hogy milyen elhatárolódás következze be a későbbiekben tárgyalandó ellátórendszereknél, és azoknak kell-e önálló önkormányzat. Ha igen, akkor milyen legyen azok viszonya. Döntést igényel az is, hogy alakuljanak-e helyi önkormányzatok, és ha igen, milyen szinten, illetve szinteken. (E kérdések az ellátórendszerek kapcsán válaszolhatók meg, így ott utalunk vissza rájuk.)

Az ellátórendszerek korszerűsítése

1. A társadalmi biztonságot a tágabb értelemben vett szociálpolitika valósítja meg. Ez egyrészt a kötelező biztosításon, másrészt az állampolgári jogon járó juttatásokon alapul. (Ez utóbbi a szűkebben értelmezett szociálpolitika.) A tágabb értelemben vett szociálpolitika és ennek az előzőekben említett két fajtája egzaktnak nem határolható el. A társadalmi biztonság minimális követelményeiről szóló, 1952-ben kelt egyezmény kilenc ágazatot sorol fel: egészségügyi gondozás, betegbiztosítás, munkanélküli segély, öregségi nyugdíjak, munkahelyi rokkantsági nyugdíjak, családi pótlék, anyasági segély, rokkantsági segély, a túlélők segítése.

A tekintetben azonban nincs egyezmény, hogy mely ellátások kerüljenek biztosítási, pontosabban társadalombiztosítási alapokra. Ezt alapvetően egy-egy ország tradíciója, társadalmi és gazdasági fejlettsége dönti el. Hazánkban az eddigi vizsgálatok, véleménynyilvánítások, valamint a nemzetközi tapasztalatok alapján egyértelműnek tűnik, hogy a nyugdíjbiztosítást, a balesetbiztosítást és a kieső jövedelmet (részben) pótló táppénzt a társadalombiztosítás keretébe kell sorolni. Már vitatottabb kérdés, hogy mi történjék az egészségügyi szolgáltatásokkal, a családi ellátásokkal és a munkanélküliek ellátásával.

Az egészségügyi szolgáltatás biztosítási alapokon történő kezelését általában azért szorgalmazzák, mert ettől remélik annak hatékonyabb működését. Ideológiai „megalapozásul” pedig utalnak arra, hogy ez a legklasszikusabb biztosítási (társadalombiztosítási) terület.

Az egészségügyi ellátás társadalombiztosítási kezelésének két olyan alapvető összefüggése van, amely eddig háttérbe szorult. A biztosítási alapokra történő helyezés szükségszerűen a jelenlegi ingyenes ellátások körének szűkítésével járna, ez pedig ellenérzésekhez vezetne. Ugyanakkor a kedvezőtlen hatásokat mérsékelni lehetne egy olyan konstrukcióval, melyben a „nem biztosítottaktól” az állam átvállalná a költségeket, azaz fizetne azok után, akik nem biztosítottak, és így tenné lehetővé a korlátozott szolgáltatásokhoz fűződő jogokat.

A másik összefüggés „kizárólag” szakmai természetű. Az egészségügyi finanszírozásának kérdése elválaszthatatlan az egészségügy re-

formjának egészétől, anélkül nem kezelhető. E tekintetben a legfontosabb kérdés az, vajon eredményes lehet-e az egészségügyi intézmények privatizálása nélkül a biztosítási alapokra helyezés, megakadályozható-e a költségrobbanás. A veszély realitását a gyógyszerellátás finanszírozásának tapasztalatai is alátámasztják. (A gyógyszerárak rohamos növekedését az erős infláció és a verseny hiánya váltja ki. Utóbbi akkor is érvényesülne, ha nem lenne infláció.)

Ha az egészségügyi szolgáltatásokat biztosítási alapokra helyezzük, számolnunk kell egy olyan érdekkonfliktussal, amely rendkívül nehezen oldható fel, ha egyáltalán feloldható. Egy ilyen megoldásnál a lakosság, az önkormányzatok, sőt az egészségügyi kormányzat is a társadalombiztosítás ellenérdekű partnerévé válik, ami kérdésessé teszi a társadalombiztosítás pénzügyi szempontok szerinti helytállását. Magyarán: a várható „nyomásnak” a társadalombiztosítás nem tud ellenállni, ami a kiadások és a járulékok erőteljes növekedéséhez vezet.

Az elmúlt években a foglalkoztatási feszültségek növekedésével párhuzamosan, fokozatosan alakult ki a munkanélküliséget megelőző és az azt kezelő eszközrendszer. Ezek lényegében kísérleti jellegűek voltak, egyrészt azért, mert nem alakult ki „igazi” munkanélküliség, másrészt pedig azért, mert — tapasztalatok hiányában — nem volt meg a kellő felkészültség. Miután a munkanélküliség reális, jelentősebb létszámot érintő veszéllyé vált, egyre gyakrabban vetődik fel a munkanélküliségi biztosítás kérdése.

A biztosítási alapokra történő helyezést indokolja, hogy a szociális piacgazdaság kiépítésével a munkanélküliség tartós és jelentős mértékű lesz. Ugyanakkor fontos követelmény, hogy a munkanélküliséget korlátozó foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer is fejlődjék, és határozott érdekeltség mutakozzék a munkanélküliség lehető legkisebb mértékűre való szorításában.

Ebből következően a munkanélküliek biztosítását önálló intézményrendszer keretei között kell kezelni. A munkanélküliség kezelése nem korlátozható a munkanélküli segélyre, abban lényeges szerepe van a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszernek. Ennek következtében a kérdést a foglalkoztatáspolitikai keretében indokolt kezelni, mégpedig oly módon, hogy az megteremtse az érintettek érdekeltségét. Megítélésünk szerint ez úgy valósítható meg, ha a biztosítási díj felét a költségvetés, másik felét pedig — egyenlő arányban — a munkáltatók és a munkavállalók fedezik. E megoldás, amellet, hogy a kiadások útján figyelmeztet a probléma létre, érdekeltté teszi az irányító szervezeteket a munkanélküliség mérséklésében; a gazdálkodó szervezeteket megszabadítja az „erkölcsi gátlásoktól”, hisz biztosítják dolgozóikat feleslegessé válásuk esetére; a dolgozókat figyelmezteti a veszélyre, ugyanakkor biztosításon alapuló jövedelemre, nem pedig „kegyelemkenyérre” számíthatnak munkanélküliségük esetén. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy e konstrukció csak a jelenlegi járulékkerhek csökkentése esetén valósítható meg valósan.

Ha a társadalombiztosító intézetnek kellene átvennie a munkanélküli-biztosítást, akkor vagy át kellene vennie a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer egészét (aminek célszerűsége megkérdőjelezhető), vagy kiszolgáltatott helyzetbe kerülne. Ellenérdekeltség nélküli szervezetek „utalványoznák” a munkanélküli segélyt.

A családi ellátások közül a családi pótlék „átkerült” a szűkebb ér-

telemben vett szociálpolitika, illetve az állami költségvetésből való finanszírozás körébe, ami felveti, hogy a többi családi ellátást (GYES, anyasági segély, GYED) is így kezeljük. Ezzel egyetértünk, mert az eddigi tapasztalatok szerint a szóban forgó ellátások társadalombiztosítási alapon való kezelésétől sem várható más eredmény, mint az említett rendszerek költségvetésből való finanszírozásától.

Az előzőekben vázolt megfontolások alapján körvonalazható a társadalombiztosítás által finanszírozandó ellátások köre. A társadalombiztosítás illetve különböző területeinek önállósodása, a tisztánlátás, továbbá az egyes területek finanszírozási sajátosságainak érvényesítése érdekében ezeket az ellátásokat néhány csoportba: biztosítási ágba szükséges összevonni. Ennél az összevonásnál az ellátások jellege, összefüggései (lásd pl. a gyógyító-megelőző ellátás és a táppénz közöttiek), valamint a hosszabb távú finanszírozás sajátosságai szempontjából viszonylag homogén csoportokat kell létrehozni. Az önálló ágak létrehozásával fontos feltételét teremtjük meg annak, hogy elkerüljük egyes ellátások más ellátások terhére történő fejlesztését. (Bár e tekintetben végső garanciát csak az egyes ágak mögött meghúzódó erős érdekképviselői intézmények léte jelenthet.)

A társadalombiztosítás által finanszírozandó ellátások körének áttekintése után kézenfekvőnek tűnik a következő hármas tagolás:

- nyugdíjbiztosítási ág;
- balesetbiztosítási ág;
- egészségbiztosítási ág.

A balesetbiztosítási ág elkülönítését az átmeneti avagy tartós munkaképtelenséget kiváltó speciális ok (üzemi baleset, foglalkozási betegség) és az általánostól eltérő (a biztosítottokra nézve kedvezőbb) ellátási szabályok mellett az is indokolja, hogy így mind a TB, mind a munkáltatók érdekeltté válhatnak a prevenció eredményességének fokozásában.

Ezek alapján az egyes ágak a következő ellátásokat foglalnék magukba:

— a nyugdíjbiztosítási ág a „profiltisztítás” utáni öregségi, rokkantsági és hozzátartozói nyugellátásokat. (A profiltisztítás következtében a nyugdíjagazat nem tartalmazná a szűkebb szociálpolitika keretébe tartozó tételeket: mgtsz járadék, lakbérhozzájárulás stb.);

— a balesetbiztosítási ág a sajátjogú és a hozzátartozói baleseti ellátásokat;

— az egészségbiztosítási ág a gyógyító-megelőző ellátásokat (ideértve a már korábban is finanszírozott gyógyászati ellátásokat és az utazási költségtérítést is), a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatást, a táppénzt (ide nem értve a baleseti táppénzt), valamint a terhességi-gyermekágyi segélyt.

2. A társadalombiztosítás korszerűsítésének igénye a nyolcvanas évek elején, és elsősorban a nyugdíjrendszer kapcsán merült fel. A probléma gyökere ugyanaz volt, mint a fejlett országokban: a nyugdíjasok aktívakhoz viszonyított aránya — általában demográfiai okok következtében — megnőtt. Hazánkban ezt a helyzetet súlyosbította, hogy a hetvenes években erőteljes volt a jogkiterjesztés, a nyolcvanas években pedig a gazdasági növekedés rekedt meg. A finanszírozást a kormányzat úgy oldotta meg, hogy csökkentette a nyugdíjak reálérté-

két. Ennek következtében szinte általános érvénnyel elmondható: a nyugdíjrendszernek az a legnagyobb hiányossága, hogy nem biztosítja az ellátások értékmegőrzését. Ez formailag tényleg a nyugdíjrendszer hiányossága (mert ennek szabályrendszere elvileg tartalmazhatja az értékmegőrzés biztosítását), de tartalmilag szigorú gazdasági determináció. (Szinte triviális tényként fogadható el, hogy jó gazdasági helyzetben a reálérték megőrizhető, rosszban pedig nem.)

Ugyanakkor felszínre kerültek a jelenlegi nyugdíjrendszer egyes elemeinek hiányosságai is, s ez a konstrukció alkalmazhatóságát kérdőjelezte meg. A „hivatalos szervek” korábban, szociális indíttatásukból és gazdaságnövekedési reményeikből kiindulva, a kiutat egy jóléti, ún. 3 elemes nyugdíjmodellben látták. Ennek lényege az, hogy mindenki részesül állampolgári jogon a létminimumot vagy a társadalmi minimumot elérő alapnyugdíjban (a nyugdíjkorhatárt meghaladó időponttól), ez kiegészül a munkában töltött időtől és az elért keresettől függő munkanyugdíjjal (ami a korhatár elérésétől kezdve jár), és emellett az érintettek önálló kiegészítő biztosítást köthetnek.

A modell elemzése kapcsán a szakértők több-kevesebb idő után rádőbrentek arra, hogy annak működtetéséhez lényegesen nagyobb gazdasági teljesítmény és „fejlettebb” tudat szükséges. A jelenlegi nyugdíjszínvonalba „nem fér bele” az alapnyugdíj és a munkanyugdíj, a kiegészítő biztosítást pedig csak a távlatokban gondolkodók vállalják (főltéve természetesen, hogy van pénz ilyen célra, és nincs kedvezőbb befektetési lehetőség).

A nyugdíjrendszer értékelése során egyre többen hangoztatták, hogy a befizetésüknek megfelelő ellátást igényelnek. Ez praktikusán egy klasszikus váromány- (tőke-) fedezeti rendszer bevezetését igényelné. Egy ilyen modell előnye, hogy következetesen követi a biztosítási elveket. Hátránya, hogy a klasszikus elvek alapján finanszírozhatatlan, és nem érvényesíti a társadalmi szolidaritást.

A modell finanszírozási problémája abból fakad, hogy a fejlett világhoz hasonlóan, nálunk is a felosztó-kirovó rendszer érvényesül. Ha a klasszikus várományfedezeti rendszerre térnénk át, akkor az új modellnek megfelelő befizetések mellett gondoskodni kellene a már nyugdíjban lévők ellátásáról, és a közeljövőben nyugdíjba menők nyugdíjának részleges fedezetéről. Leegyszerűsítve: az áttérés annyit jelent, hogy egy nemzedéknek nemcsak egy nemzedék ellátásáról kell gondoskodnia.

Természetesen a konkrét megoldás elvileg többféle módon valósítható meg. Jelenlegi viszonyaink között szinte magától adódik, hogy az állami tulajdonból (az abban megtestesült tőkéből) fedezzük a már nyugdíjban lévők ellátásának egészét, és a régi szabályok szerint nyugdíjba vonulók ellátásának azt a részét, amelyet már nem tudnak befizetni. Ez mintegy 3–5 millió Ft összegű tőkét igényelne, ami a jelenlegi állami vagyonból nem biztosítható. Ugyanilyen kilátástalan az, hogy a várományfedezeti rendszernek megfelelő mértékű járulékot is szedjünk. (Az előzőek alapján illuzórikus a kettő kombinációja is.) S mivel a szolidaritási elv a társadalombiztosításban általános, így sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem tudnánk „megideologizálni” egy ilyen rendszer működését.

Természetes, hogy az előzőekben említett két modell tiszta formájában nem alkalmazható, arra viszont jók, hogy a karakterisztikus vo-

násokat érzékeltessék. Ennek alapján lehet meghatározni az elmozdulás irányát. Ebben segít az is, hogy egy-egy modellben érvényesíteni lehet a másik modell jellemzőit. (Pl. a jelenlegi nyugdíjrendszer a minimális nyugdíj meghatározásának módjával közelíti a háromelemes rendszer első két elemének funkcióját. A várományfedezeti rendszer közelíthető azáltal, hogy a nyugdíjarányok közelítenek az életkereset-hez.)

Tekintettel arra, hogy a társadalombiztosítás rendszere alapvetően függ a gazdaságpolitikától, a nyugdíjmodell megválasztásánál annak alapvető szerepe van.

Az új kormány — a társadalmi és gazdasági helyzetet mérlegelve — úgy döntött, hogy célja egy szociális piacgazdaság kiépítése és működtetése. Egy ilyen gazdaságpolitikai modellnek pedig a jelenleg is alkalmazott nyugdíjmodell felel meg, természetesen úgy, hogy az új feltételekhez igazodóan módosítjuk korszerűtlen elemeit. A jelenlegi modellben a minimumnyugdíjak megállapításánál erőteljesen fejeződik ki a szolidaritás elve, a biztosítási elvet kell következetesebben érvényesíteni. Ez azáltal valósítható meg, hogy a nyugdíj-megállapítás alapját az életkereset-hez közelítjük.

Az eddigiek mellett hangsúlyozni kell, hogy ha a jelenlegitől jelentősen eltérő nyugdíjmodellt választunk, vagy a jelenlegi mellett maradva az induló nyugdíjak szintjét lényegesen csökkentjük, akkor az új rendszer csak a következő évtizedben (a 2000. év után) vezethető be. Következik ez abból, hogy a szóban forgó esetekben az egyéneknek önmagukról kiegészítő biztosítás keretében is gondoskodniuk kell. Ebből (is) fakadóan az új nyugdíjrendszert mielőbb meg kell hirdetni, pontosabban: arról törvényt kell alkotni. (Egyébként a társadalmi várakozás, a stabilitás igénye és a gazdasági összefüggések is ezt igénylik.)

Mindezekből az következik, hogy a jelenlegi nyugdíjmodellel legalább a 2000. évig „együtt kell élni”, jelenlegi problémáit pedig sürgősen meg kell oldani. A közvélemény hatására például egyre erőteljesebben kerül előtérbe a magas nyugdíjak korlátozása. Nem ennyire sürgető, de az új nyugdíjmodell meghirdetése során nyilvánosságra hozandó a korhatár, a nyugdíjskálára, a beszámítási idő hosszára vonatkozó elképzelés.

A korhatár emelése, úgy tűnik, elkerülhetetlen, tekintettel arra, hogy nagyon kedvezőtlen a biztosításban és a nyugdíjban töltött idő aránya. A foglalkoztatási feszültségekre figyelemmel e tekintetben fokozatos átmenetet javasolunk (a korhatár „menetrend” szerint emelkedik, figyelembe véve az aktív keresők számának alakulását). E kétségtelenül népszerűtlen döntés elfogadását elősegítheti, ha egyidejűleg rugalmas-sá válhat a korhatár (pl. úgy, hogy a 40 év szolgálati idővel rendelkezők korlátozás nélkül nyugdíjba vonulhatnak).

A beszámítási idő meghosszabbítása a biztosítási elv erősítése miatt szükséges. A jelenlegi szabályok szerint a beszámítási időszak kereseti arányai egyre kevésbé tükrözik az életkereset arányait, különösen azért, mert jellemzővé vált a kereseti arányok differenciálódása.

A nyugdíjrendszer korszerűsítésével kapcsolatosan két alapvető kérdést kell megválaszolni:

— Egységesen meghatározott (pl. társadalmi minimumot biztosító) nyugdíjösszeget kapjanak-e a biztosítottak (egységes járulékfizetés ellenében), vagy

— az életkeresethez igazodva, az életpályán elért jövedelemhez közelítően alakuljanak-e a nyugdíjak?

Ez utóbbi válasz esetén pedig dönteni kell arról, hogy milyen módon és milyen mértékben érvényesüljön a szolidaritási elv. Abból következően, hogy a társadalombiztosítás elsősorban a bérből és fizetésből élők ellátási rendszere, célszerű a másodikként említett megoldás érvényesítése. Ez esetben viszont felmerül, hogy a szolidaritási elvet milyen módon érvényesítsük. Tekintettel arra, hogy a jelenleg érvényesülő ún. degresszív beszámítási rendszer alkalmazását széles körben vitatják, az javasolható, hogy a keresetek szóródásából fakadó eltéréseket egy alapnyugdíj-konstrukció mérsékelje. A maximális teljes nyugdíj ne legyen nagyobb, mint a minimális ötszöröse.

A távlati nyugdíjrendszer fő vonása a javaslat szerint az lenne, hogy az „egy élet munkájával” szerzett — teljes — nyugdíjból legalább a társadalmi minimum szintjén meg lehessen élni. Az „élet munkája” alatt azt értjük, hogy a biztosított legalább 35 évi munkaviszonnyal, pontosabban biztosítási viszonnal rendelkezzen. Ezen elv biztosításához olyan alapnyugdíjat és olyan skálát kell kialakítani, amely mellett a minimális bér közelében keresőknél is biztosítható a szóban forgó követelmény.

3. A balesetbiztosításban az ellátásokat a megélhetési normákhoz, valamint az ösztönzéstől várható hatásokhoz célszerű igazítani. A járulék mértékének meghatározásánál a kockázat szerinti differenciálás kívánatos. A baleseti ellátás megállapítására jogot adó foglalkoztatási baleset és foglalkozási megbetegedés fogalmát a jelenleginek megfelelően indokolt értelmezni.

A finanszírozás és gazdálkodás korszerűsítése

A finanszírozás és a gazdálkodás korszerűsítése a Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvény megalkotásával megindult. Az akkori felvetések és az azóta szerzett tapasztalatok egyaránt azt igazolják, hogy további intézkedésekre van szükség.

1. A társadalombiztosítás által finanszírozott ellátások költségeinek fedezetére a következők szolgál(hat)nak:

- a járulékbevétel;
- a tartaléktőke illetve ennek hozama;
- a költségvetési hozzájárulás.

Ezen források arányát a mindenkori társadalmi-gazdasági — ezen belül a pénzügyi — helyzet határozza meg. Jelenleg a döntésnél figyelembe kell venni a következő tényezőket:

— Az 1989. évi járulékbevétel elegendő volt a kiadások fedezetére, sőt tartalék is keletkezett. Változatlan feltételek esetén 1991-től a folyó kiadások meghaladják a folyó bevételeket. Sőt, már az 1990. évben is hiány jelentkezhett.

— A járulékok mértékét a járulékfizetők — a munkáltatók —, és különösen az egyéni és társas vállalkozók — magasnak tartják. (A különböző elemzések is azt támasztják alá, hogy a járulékok mértéke tovább nem növelhető.)

— A társadalombiztosítás folyó költségvetési támogatásra nem alapozhatja a finanszírozást.

A fentiekre tekintettel a társadalombiztosítás pénzügyi egyensúlyát csak nagy volumenű tartaléktőkével való ellátása biztosíthatja. Erre az állami vállalatok átalakulása során a társadalombiztosítás működő tőkével való ellátása adná a legkézenfekvőbb megoldást. Ez természetesen szükségessé teszi a társadalombiztosítás ehhez igazodó jogosítványainak kialakítását.

A tartaléktőkét az egyes biztosítási ágak jellege és várható kiadás-növekedései alapján kell meghatározni, elosztani. Ebből a szempontból központi jelentőségű a nyugdíjbiztosítási ág.

A társadalombiztosítás önálló gazdálkodásának létrejöttéhez, az új finanszírozási megoldások alkalmazásához elengedhetetlen, hogy részletes és világos szabályok határolják körül a társadalombiztosítás — a létrehozandó önkormányzat — jogait, gazdálkodási mozgásterét. E tekintetben a következőket tartjuk célszerűnek:

— az ideiglenes bevételi többletet úgy kell befektetni, hogy az szükség esetén azonnal igénybe vehető legyen;

— a járulékbvételi többletből képzett tartalékot és annak hozamát hiány esetén bármikor fel lehet (fel kell) használni;

— a működő tőkének csak a hozama használható fel (az ellátási költségek gyors ütemű növekedésére való tekintettel azonban megfontolandó a tőke korlátozott igénybevételi lehetőségének engedélyezése is);

— a működő tőkével kapcsolatban tulajdonosi jogok gyakorolhatók;

— a bevételi többlet meghatározott része törvényben rögzített módon és formában, kisebb része tetszőleges vállalkozásokba befektethető.

A társadalombiztosítás a fentiekben körvonalazott területeken végzett tevékenységéről szigorú elszámolással tartozik a Parlamentnek.

Pontos szabályozást igényel az is, hogy milyen módon gazdálkodhat a társadalombiztosítás központi igazgatási szerve a működési költségekkel. A jelenlegi értelmezési gondot olyan szabály előírásaival indokolt megszüntetni, amely az adott évi működési költségmegtakarításnak a későbbi években történő felhasználását lehetővé teszi (így a megtakarítás pl. egy nagyobb beruházási kiadásra akkumulálható lenne). Emellett a nem társadalombiztosítási tevékenységből származó bevételek (ár- és díjbevétel) a működési kiadásokra legyenek felhasználhatók, illetve működési költségmegtakarításként tartalékolhatók.

A finanszírozás témakörének kulcskérdései közé tartozik az állami garancia. Ezt több vonatkozásban kell értelmezni, illetve rendezni. Egyrészt úgy, hogy az állam nem hoz olyan döntéseket, amelyeknek pénzügyi kihatása meghaladja a társadalombiztosítás lehetőségeit. Másrészt az állam szavatolja azoknak a befektetéseknek az értékállóságát (és hozamát), amelyek a társadalombiztosítás gazdálkodására vonatkozó törvény meghatároz. Harmadrészt pedig az állam szükség esetén biztosítja a társadalombiztosítás likviditását. Természetesen a garancia érvényesülése azt is jelenti, hogy az Országgyűlés — törvényben rögzítve — megkötéseket érvényesít a társadalombiztosítás gazdálkodásában. Az alapvető ellátások körének és mértékének rögzítése mellett korlátozza a tartósan vagy ideiglenesen rendelkezésre álló források felhasználásának lehetőségeit. (Meghatározza, hogy ezeknek mekkora hányadát, milyen formában kell lekötönni, és maximálja azt az összeget, amelyet a társadalombiztosítás szabadon, vállalkozásszerűen használhat fel.)

2. A finanszírozási rendszer fontos új vonása, hogy a létrehozandó társadalombiztosítási ágak finanszírozási szempontból is elkülönülnek egymástól. Ez a következőket jelenti:

— A társadalombiztosítási járulékot meg kell bontani aszerint, hogy hány pont szolgál az egyes ágak finanszírozására. Ennek során úgy kell számolni, hogy a nyugdíjjárulék teljes egészében a nyugdíjbiztosítási ágat illeti.

— Míg korábban csak tervezési, elemzési célokat szolgált az egyes ellátások költségeinek számbavétele, az ágak önállósodásával a bevételek és a kiadások egyenlege az adott ág gazdálkodásának alapvető tényezőjévé válik.

— A Társadalombiztosítási Alap részeként minden biztosítási ágak önálló alapja jön létre. Részletes szabályozást igényel az egyes részalapok működésének kialakítása, egymáshoz és a Társadalombiztosítási Alaphoz való pénzügyi kapcsolódásuk előírásainak rögzítése.

Felmerülhet, hogy a biztosítási ágak elkülönítése egységes Társadalombiztosítási Alap mellett is megvalósítható. Ez azonban nem jelentene perspektivikus megoldást, mivel valódi gazdálkodási önállóságot nem biztosítana az egyes ágaknak.

Az ágak önálló finanszírozási rendszerének kialakításánál a következő követelményeket kell szem előtt tartani:

— Az ellátások szintje és a finanszírozás mértéke összhangban legyen.

— Az ágak között csak szigorú szabályok szerinti ideiglenes átcsoportosításra kerülhet sor.

— A finanszírozás rendjét hosszabb, legalább 5–10 éves időszakra kell szabályozni.

3. Mint ahogy az előzőekben jeleztük, sajátos problémát jelent, hogy a társadalombiztosítás növekvő forrásszükséglete mellett a társadalombiztosítási járulék növelésére nem kerülhet sor, sőt annak csökkentése szinte szükségszerű. A probléma megoldását a következőkben látjuk:

a) Meg kell tisztítani a nyugdíjágazatot azoktól a tételektől, amelyek nem tekinthetők társadalombiztosítási ellátásoknak, s ez utóbbiak fedezetét a költségvetésben kell biztosítani. (A rendszerváltás egy sajátos kérdést vet fel: az mgtsz járadékokat az érintettek lényegében azért kapják, mert nem rendelkezettek földjükkel, amely öreg napjaikra is biztosította volna ellátásukat. Ha ezek a földek visszakerülnek volt tulajdonosaikhoz, akkor járadékaik jogossága is kétségesse válik.)

b) Az egészségügy finanszírozását vállalja teljes egészében (vagy a jelenleginél nagyobb mértékben) a költségvetés, úgy ahogy az szerte a világon jellemző. A már említett szűkeshelyzetből fakadó megoldás helyett a költségvetési finanszírozást lehetővé teheti az, hogy a piacgazdaság követelményeinek megfelelően leépülnek a támogatások.

c) A társadalombiztosítás — úgy, ahogy az előzőekben jeleztük — olyan mértékű tartaléktőkéhez jut, hogy annak hozama a kiadások egy jelentős részére fedezetet nyújt. (Jelenleg a tartaléktőke 31 milliárd forint, amiből 16 milliárd értékpapírokban van, 15 milliárd pedig — a családi pótlék késleltetett átadása miatt — költségvetési tartozás.)

4. A társadalombiztosítás tartósan avagy ideiglenesen szabad pénzeszközeivel való gazdálkodás olyan gazdaságpolitikai kérdés, amelyet

csak a gazdaság- és ezen belül a pénzügypolitika keretében lehet meghatározni.

A tartós pénzeszközök döntő többségéhez reálisan csak részvények formájában juthat a társadalombiztosítás. Ha ezekkel nem folytathat pénzműveleteket, akkor a részvényeinek megfelelő tőke passzív marad; ha folytathat, akkor pedig nagymértékű részvénytőke esetén nem kívánatos pénzügyi tényezővé válhat. (Természetesen ez a kérdés más-keppen merül fel akkor, ha több intézet végzi a társadalombiztosítási feladatokat, mint ha egy.)

Az előző összefüggések mellett meg kell ismételni azt a követelményt, hogy a társadalombiztosításnak nagy tartaléktőkére van szüksége. Az ezzel járó problémák megoldását abban látjuk, hogy a rendelkezésre bocsátott részvényeket a társadalombiztosítás az éves költségvetésben meghatározott módon és mértékben eladja, a befolyt összeget pedig hosszú lejáratú hitelbe adja mindaddig, amíg a különböző pénzeszközök közötti arány célszerűvé válik.

Szervezeti, irányítási rendszer

A szervezeti, irányítási rendszer szerves kapcsolatot képez az ellátási, finanszírozási rendszerrel, amellyel kölcsönösen befolyásolják egymást.

A társadalombiztosítás körébe tartozó ellátásokról és az ágazatokról, ahogy azt az előzőekben jeleztük, megoszlanak a vélemények. Ugyanakkor a tekintetben nem tapasztalható ellenvélemény, hogy az egyes biztosítási ágak finanszírozását egymástól el kell választani. Az elválasztás igénye különösen azóta erősödött meg, amióta döntés született arról, hogy az egészségügy működési kiadásait a társadalombiztosítás fedezi. A különböző nyugdíjas szervezetek attól tartanak, hogy az egészségügy a nyugdíjágazat rovására jut pótlólagos eszközökhöz. Ugyanakkor az egészségügyben dolgozók és az azért felelősek nyilván tartanak attól, hogy egy hatalmas nyugdíjágazat korlátozza mozgásterüket.

Míg az egyes biztosítási ágak következetes (és törvényben rögzített módon történő) szétválasztása általános igényként fogalmazható meg, az már vita tárgyát képezi, hogy mindez önálló biztosítótársaságok létrehozását jelentse-e, vagy egy biztosítótársaságon belüli szétválasztást. Szűken értelmezett szakmai szempontokból úgy tűnik, hogy az egységes intézet célszerűbb, mert olcsóbb. (Emellett a biztosítottak társadalombiztosítási szervezetekkel való kapcsolattartása is egyszerűbb.) Ugyanakkor azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az ágazatok szerinti szervezeti tagozódás erősíti az egyes ágazatok önállóságát, és növeli a társadalmi, gazdasági szereplők számát.

A tulajdonviszonyok változásával, a biztosítási elv erősítésével párhuzamosan erősödik egyes teherviselők az általánostól eltérő igénye. Ez az elmúlt időszakban elsősorban a vállalkozók körében jelentkezett, akiket alapvetően eltérő életfeltételeik ellenére egy általános rendszer keretei közé kényszerítettek.

A bérből, fizetésből élők és a vállalkozók létfeltételei, ellátási lehetőségei eléggé eltérnek egymástól ahhoz, hogy ez a két terület társadalombiztosítási rendszerének szétválasztását indokolja. Az egészség-

és a balesetbiztosításban ezt célszerű megvalósítani, ugyanakkor szinte lehetetlennek tűnik a szétválasztás a nyugdíjágazatban.

A szétválasztás során felmerülő problémák, megoldandó kérdések:

— A társadalmi rendszer átalakulása következtében várható, hogy a vállalkozók száma dinamikusan nő, a bérből, fizetésből élők pedig tovább csökken. Felosztó-kirovó finanszírozási rendszerünkben ez az az jár, hogy a bérből és fizetésből élők körében egyre kevesebben viselnék a növekvő nyugdíjterheket, míg a vállalkozóknál ez fordítva történne. E folyamat egyrészt finanszírozási gondokat okozna, másrészt komoly társadalmi feszültségekhez vezetne.

— Az információs rendszerek mindig az ellátórendszerekhez igazodnak, így azok gyökeresen más konstrukciókhoz általában nem adnak kellő információkat. Tekintettel arra, hogy a nyugdíjrendszer egységesítése társadalmi vívmányként és elérendő célként szerepelt, nem volt jelentősége a teherviselők szerinti bontásnak. Ennek következtében lehetetlen a már megállapított nyugdíjakat teherviselők szerint reálisan elkülöníteni.

A vázolt problémák miatt csak egy erősen vitatható kompromisszumos megoldás körvonalazható. Eszerint:

— a bérből és fizetésből élők nyugdíjágazatát szétválás után a várható helyzetnek megfelelően kell ellátni tartaléktőkével. Ez magasabb a korábban jelzett mellékletben számítottnál, mert — mint már említettük — e körben kedvezőtlenebb lesz az ellátásban részesülők és a járulékfizetők aránya.

— a vállalkozók nyugdíjágazata (nyugdíjintézete) átvállalja a jelenlegi információs bázis alapján vállalkozóknak minősülő nyugdíjasok nyugdíjának finanszírozását. Tartaléktőke juttatásra pedig nem tart igényt.

A szóban forgó szétválasztás erősítheti azokat az eddig is jelentkező tendenciákat, hogy a lakosság — és ezen belül a bérből, fizetésből élők — különböző rétegei önálló biztosítási ágakat igényelnek. Itt elsősorban azokról a rétegekről van szó, amelyek a szolidaritási elv következtében relatíve kedvezőtlenebb helyzetben vannak.

A társadalombiztosítás egészének reformja természetesen magában foglalja az igazgatási apparátus (az OTF és a megyei igazgatóságok) szervezetének változását is. Ez egyrészt az előzőekben említettektől, másrészt az informatikai infrastruktúra átalakításától függ.

Lóránt Károly

A privatizáció társadalmi hatásai

A kilencvenes évek elején beinduló privatizáció kétségtelenül jelentős hatást fog gyakorolni a magyar társadalomra, ám e hatás megítélése most, a folyamat elején nem könnyű, különösen azért nem, mert a különböző politikai erők között nincs konszenzus a privatizáció végrehajtásának módja tekintetében.

A politikai helyzet változékonysága miatt a privatizáció rövidebb és hosszabb távon várható társadalmi hatásainak felmérése csak úgy lehet valamennyire is időtálló, ha előbb alaposabban utánagondolunk a privatizáció mellett felhozott gazdasági indokoknak, a mögöttes meghúzó gazdasági érdekeknek, ha utánagondolunk annak, milyen hatást gyakorol a privatizáció a gazdasági fejlődésre és a jövedelemelosztásra.

Ma a privatizációt kezdeményező politikai erők a privatizáció szükségének indoklásakor általában három különböző érvrendszert hoznak fel. Ezek egy része a gazdasági hatékonyságra, más részük a politikai illetve ideológiai értékekre, egy harmadik részük pedig az igazságságra vonatkozik.

A fenti érvek közül legfontosabbnak a gazdasági hatékonysággal foglalkozókat tekinthetjük. A Nemzeti Megújódás Programja például így fogalmaz: „A magántulajdon biztosítja a vállalkozókedvet, a megtakarítások hatékony, gazdaságilag helyes és nem önkényes felhasználását.” Politikai-ideológiai oldalról a program azzal indokolja a privatizációt, hogy az „megerősíti az egyének, a családok, a megtakarító szabadságát és autonómiáját...”. Végül a privatizációt az is indokolja, hogy „A negyvenes és ötvenes évek államosításai... igazságtalanok voltak”. A program a privatizációtól azt várja, hogy „a társadalomban fokozatosan helyreáll a felelős tulajdonosokra és jól képzett, jól fizetett munkavállalókra épülő piacgazdaság”. (A Nemzeti Megújódás Programja, 32–33. old.) A program mintegy 3–5 év alatt az állami tulajdon ma 90% feletti arányát 50% alá kívánja csökkenteni.

Mielőtt a privatizáció mögötti tartalom elemzésébe bocsátkoznánk, rá kell mutatnunk arra a hasonlóságra, amelyet ez az érvrendszer a negyvenes-ötvenes évek fordulóján végrehajtott államosítások érvrendszerével mutat. A tulajdoni változások legfőbb indokaként akkor is a gazdasági érvek szolgáltak. Eszerint a kapitalizmus egyre élestedő ciklikus válságai miatt a termelési tényezők kihasználása alacsony

fokú. Az államosításokkal és az állam tudatos, tervszerű irányításával viszont el lehet kerülni a jelentős veszteségekkel járó gazdasági visszaeséseket, a tömeges munkanélküliséget.

A privatizáció biztosítja az egyén szabadságát és autonómiáját — mondja a Nemzeti Megújulás Programja; annak idején viszont az államosítások a bér munkást kívánták megszabadítani a tőke rablásából, hogy lehetővé tegyék autonóm egyénisége kibontakozását.

Az államosítások igazságtalanok voltak — mondja a program, annak idején viszont arra hivatkoztak, hogy az államosítás megszünteti az igazságtalan jövedelem- és vagyonelosztást, és egy olyan igazságos társadalmat valósít meg, ahol: „Egyik ember annyi mint a másik, mennyi munkát végez, annyit ér”. A program szerint: „a munkából szerzett jövedelem mellett a lakosság széles köreiben megoszló magántulajdon az anyagi biztonság alapja”. Annak idején viszont az államosításokat követő teljes foglalkoztatással, a széles körű állami gondoskodással kívánták az állampolgár biztonságát szolgálni.

Az összehasonlításból világosan látszik — és voltaképpen ennek bemutatása volt a célunk —, hogy homlokegyenest ellenkező programokat is lényegében könnyűszerrel lehet ugyanazzal az érvrendszerrel indokolni. Ez nagyfokú óvatosságra kell hogy intsen bennünket a programok eredményességét illető várakozásunkban, és még inkább igényli az indokok valóságtartalmának minél mélyebb feltárását.

Az államosításokra, az állami irányításra építő baloldali ideológiák annak idején a klasszikus kapitalizmus bírálatából indultak ki. Ekkor (tehát a negyvenes-ötvenes évek fordulóján) még nem voltak annyira nyilvánvalók a keynes-i fordulat eredményei, hogy hathatós érveként hozhatták volna fel őket a piacgazdaság védelmében, bár, mint tudjuk, a döntő szót nem közgazdasági érvek mondatták ki. Az azóta elmúlt négy évtized egyrészt bebizonyította, hogy a kapitalizmus képes jelentős visszaesések nélküli gyors fejlődésre, másrészt, hogy a szocialista országok az állami tulajdonra épülő tervgazdálkodással értek ugyan el eredményeket az egyenlőség, a létbiztonság és a növekedés tekintetében, összességében azonban ez a gazdasági rendszer a keynes-i kapitalista modellel való versenyben alulmaradt. (Ez a tapasztalat vezetett azután — többek között — a szocialista politikai rendszerek bukásához.) A privatizáció — amelyet végül is minden parlamenti párt képvisel valamilyen formában — a piacgazdaság helyreállítását szolgálja. Ám az általános tapasztalatok oldaláról bármennyire kíváncsúnak tartjuk is a privatizációt, annak konkrét megvalósítási módja jelentős gazdasági és társadalmi feszültségekkel járhat, ezért célszerű nagyon átgondolni, hogy a privatizációval kapcsolatos elvárásaink milyen eredményeket szolgáltatnak a valóságban.

A privatizáció egyik legfőbb indoka, hogy a magántulajdonos racionálisabb döntéseket hoz, jobban törekszik a hatékonyságra, mert ez alapvető gazdasági érdeke. A racionálisan működő magáncégek tömege viszont hatékony nemzetgazdaságot eredményez. Ezen érv megítélésénél rögtön egy definíciós problémába ütközünk: ki tekinthető olyan magántulajdonosnak, akire ez a racionális, *homo oeconomicus*-i magatartás jellemző? Ezt a modellt tulajdonképpen az a kistőkés képviseli, aki maga vezeti vállalkozását, tehát az egytől legföljebb néhány száz főig terjedő magánvállalat. De kérdés, hogy vonatkoztatható-e ez a viselkedési modell a szövetkezeti tulajdonra, a leendő önkormány-

zati tulajdonra vagy a részvénytulajdonra. Sajnos a különböző tulajdonformákban megvalósuló döntési mechanizmusokra empirikus vizsgálatokkal nem rendelkezünk, így hát következtetéseink is inkább spekulatívak lesznek — mint ahogy a *homo oeconomicus* feltételezése is az —, mintsem egzakt szociológiai vizsgálatokkal alátámasztottak.

Tegyük fel a kérdést, hogy a hatékonyság szempontjából lehet-e különbség a személyes döntési szabadsággal rendelkező magántulajdonos és a közösségi, társasági tulajdonosok között. Megítélésünk szerint a kollektív és az egyedi döntéshozó egyaránt hozhat hibás és jó döntéseket, eleve nem lehet közöttük különbséget feltételezni. Különbséget főleg a döntéért történő felelősségvállalásban látunk. Az egyedi magántulajdonos esetében a felelősségvállalás biztosított; lényeges hibák esetén ez bukáshoz vezet, ami tömegesen és hosszabb távon természetes kiválasztódást eredményez. Ez a természetes kiválasztódás biztosítja az alkalmazkodóképesebb, hatékonyabb gazdasági szféra kialakulását. A felelősségvállalás azonban — megfelelő technikákkal — a közösségi tulajdonformáknál is biztosítható, és az is feltételezhető, hogy az 1968-as mechanizmusreform után ez a felelősségvállalás bizonyos fokig a magyar gazdaságban jelen is volt.

A döntésekért való felelősségvállalás azonban önmagában nem elegendő. A hatékony döntésekhez arra is szükség van, hogy az adott vállalkozói szférában erős piaci verseny alakuljon ki, ennek hiányában ugyanis a rossz döntések, az erőforrások nem elég hatékony hasznosításának költségnövelő hatása továbbhárítható, tehát nem ösztönöz az erőforrások hatékony hasznosítására, nem hat a természetes kiválasztódás irányába.

E megfontolások után nézzük a gyakorlatot. Ha a mondottakat elfogadjuk, úgy akkor várható lényeges hatékonyságjavulás a privatizációtól, ha az a jelenlegi helyzethez képest döntő változást hoz a felelősségvállalásban, és ugyanakkor biztosítva van a privatizált területeken a piaci verseny is. Ez utóbbit elsősorban az biztosítja, ha a piacon sok elkülönült érdeklélő rendelkező eladó van jelen. E tulajdonosoknak nem kell szükségképpen magántulajdonosoknak lenniök, ám a magántulajdon és a megfelelő versenyszabályozás — például a piacra lépés akadályainak minimalizálása — elősegítheti a versenyzők számának növekedését, és így a piaci versenyt.

Magyarországon ma az állami (vagy szövetkezeti) tulajdonosoknak az a része, amely tipikusan kis üzemekre épül (például kereskedelmi, vendéglátóipari hálózat,) a korábbi gazdasági reformok eredményeképp már eddig is jelentős mértékben az egyéni felelősségvállalásra épült, tehát e téren (és az előprivatizáció elsősorban ezekre a területekre terjed ki) a privatizáció hatékonyságjavító hatása valószínűleg mérsékelt marad. A hatékonyság alakulásában valószínűleg nem annyira a tulajdonviszonyokban bekövetkező változásoknak, mint inkább az általános gazdasági feltételeknek (gazdasági stabilitás, piaci verseny) lesz szerepük. Véleményünk szerint tehát a privatizáció hatékonyságnövelő hatása elsősorban hosszabb távon, és akkor sem annyira a konkrét tulajdonforma miatt, hanem a piaci szereplők számának növekedése miatt várható. Nem annyira az fog számítani, hogy milyen az aránya az állami szerződéses, a kisszövetkezeti vagy az egyedi magántulajdonnak, hanem az, hogy kialakul-e egy egészséges piaci verseny (ami mögött egy stabil gazdasági háttér van), vagy sem.

Az elmondottakat összefoglalva, megítélésünk szerint a kis- és közepes termelő vagy szolgáltató egységek privatizációja csak meghatározott feltételek mellett fog hatékonysági előnyökkel járni. A jelenlegi hazai viszonyok ismeretében kevésbé a privatizáció, mint inkább az általános gazdasági környezet fogja a hatékonyság alakulását megszabni.

Nézzük ezek után a nagyvállalati szférát, nagyvállalat alatt nem a számtalan apró üzemből felépülő „nagy” vállalatot, hanem a valóban nagy üzemekkel rendelkezőket értve. Ebben a szférában a privatizáció célszerű formája a részvénytársaság, a vállalatot a tulajdonosok (a részvényesek) által megbízott menedzserek irányítják.

Ha most újból az előbbi kritériumok, tehát a felelősségvállalás és a piaci verseny szempontjából vizsgálódunk, a következőket állíthatjuk: a vállalati menedzserek a részvénytulajdonosok előtt felelnek a vállalat eredményeiért, tehát erről az oldalról a hatékonyság javuláshoz szükséges feltétel adott. Ám rögtön azt is el kell mondanunk, hogy ez a felelősségvállalás akkor is biztosítható, ha egy vállalat állami tulajdonban marad. Egy többpárti, az államügyeket nyilvánosan kezelő társadalomban ugyanis nem feltételezhető, hogy egy vállalati felügyeletet ellátó szerv (vagyonügynökség, minisztérium, felügyelőbizottság stb.) pusztán azért nem cserél le vállalati vezetőket, mert ahhoz közvetlen anyagi érdeke nem fűződik. Ha a másik szempontot, a piaci versenyt nézzük, úgy azt kell mondanunk, hogy jelenleg a KGST-kereskedelem összeomlása miatt a nagyvállalati szféra esetében normális piaci versenyről nem lehet beszélni. Jelenleg nincs tehát olyan valós kritérium, amely alapján egy vállalati vezető gárda tevékenységének hatékonysága megítélhető lenne. A nagyvállalati szférának korábbi kereskedelmi kapcsolatai szétzilálása, illetve világgpiaci általános versenyképessége miatt olyan problémákkal kell szembenéznie, amelyek megoldása nem a tulajdonviszonyok átalakulásától függ. Megítélésünk szerint tehát a nagyvállalati szférában a tulajdonviszonyok átalakításától érdemleges hatékonyságjavulást várni nem lehet. A privatizáció eredményt elsősorban akkor hozhat, ha olyan nyugati tőke bevonásával jár, amely az adott vállalat technológiai színvonalát és ezzel a nemzetközi versenyképességet is növeli.

A privatizáció hatásainak mérlegelésekor nem feledkezhetünk meg a privatizáció végrehajtásával járó vezetőcserék hatásáról sem. A gazdasági tevékenység jelentős részben személyes kapcsolatokra épül, mind a vállalatok belső, mind a külső kapcsolataiban. Az ilyen kapcsolatok tömeges megszakítása olyan, mintha egy élő szervezet idegrendszere roncsolódna szét, amelynek regenerálódásához idő kell. Általános tapasztalatok szerint egy-egy munkakör teljes birtokbavételéhez 3–4 év is szükséges. Tehát még ha a vezetőcsere azzal jár is, hogy a régi vezetőket tehetségesebbek váltják fel (ami az új pártok kádereinek ismeretében legalábbis megkérdőjelezhető), az első években akkor is hatékonyságromlással lehet számolni a betanulás időigénye miatt.

Összességében tehát az a véleményünk, hogy a privatizáció mellett szóló első és legfontosabb érv, a gazdasági hatékonyság javulása, csak meghatározott feltételek teljesítése esetén érvényesülhet. Ezért megítélésünk szerint az általános — ideológiai értékeken alapuló — privatizálással szemben valós gazdasági eredményeket elsősorban egy, a gazdasági hatásokat konkrétan mérlegelő privatizációtól remélhetünk.

Politikai és gazdasági súlya miatt célszerű kiemelten kezelni a mezőgazdaság privatizálásának gazdasági hatását. A mezőgazdasági földtulajdont tekintve a parlamenti pártok között két markáns nézet ütközik egymással. Az egyik az eredeti tulajdonosoknak való visszaadást tűzi ki célul (kisgazdák), a másik a meglévő termelőszövetkezeti tulajdont vállalkozásokká kívánja átalakítani, ahol a privatizálás értékpapírok formájában (tehát nem a fizikai vagyon felosztásával) valósul meg (SZDSZ). A kisgazda (vagy ahhoz közelálló) program végrehajtásánál egyrészt számolni kellene a jelenleg körülbelül 4–500 milliárd forintba tehető mezőgazdasági állóeszközök jelentős részének feleslegessé válásával, ugyanakkor a kisgazdaságok felszerelése hasonló nagyságrendű új beruházásokat igényelne. A technikai felszerelés idő- és erőforrásigénye miatt nyilvánvaló, hogy egy ilyen átalakítás súlyos következménnyel járna a mezőgazdasági termelésre nézve. Ebben az esetben tehát szó nincs a hatékonyság növeléséről, sőt még hosszú távon is alacsonyabb hatékonysággal kell számolnunk, az elaprózott birtokok miatt.

Ezért megítélésünk szerint csak akkor lehet hatékonyságjavulást várni a mezőgazdasági privatizációtól, ha az az SZDSZ által javasolt, vagy ahhoz közelálló módon valósul meg, vagyis a meglévő tulajdon vállalkozásba adásával történik.

A privatizáció gazdasági indokainak mérlegelése után nézzük a politikai-ideológiai indokokat. A Nemzeti Megújódás Programja szerint a privatizáció „megerősíti az egyéneket, a családokat, a megtakarítók szabadságát és autonómiáját”. Ezt az állítást nehéz lenne vitatni, mint ahogy az egyenlőség társadalmilag kétségtelenül mélyen gyökerező eszméjét sem. Végül is arról van szó, hogy a hirdetett értékek mögött érdekek húzódnak meg. Egy-egy párt egy-egy társadalmi réteg érdekeit vállalja fel, amelyre mint potenciális választóira igényt tart. Nyilvánvaló, hogy a bérből és fizetésből élő rétegnek másfajta érdekei vannak, és így másfajta értékeket is támogat, mint a kis- vagy nagyvállalkozói réteg. A tulajdoneloszlás egyben hatalomelosztást is jelent, ezért a politikai pártok szorosan kötődnek a tulajdon ilyen vagy olyan elvek szerinti felosztásához. Nyersen, de közérthetően fogalmazta meg mindezt Méhes Lajos ipari miniszter a III. ipargazdasági konferencián, a nyolcvanas évek elején: „Vegyük tudomásul, hogy a nagyvállalatok vezető pozíciói a munkáshatalom őrhelyei voltak és azok is maradnak.” Méhes Lajos egy alapigazságot fogalmazott meg, amelyből ha elhagyjuk a „munkás” szót, általános érvényűvé, a mai viszonyokra is alkalmazhatóvá válik. E tétel átgondolása érthetővé teszi az MDF és az SZDSZ közötti éles vitát a privatizáció kérdésében. Az MDF privatizálási koncepciója mindenekelőtt egy széles nemzeti kistulajdonosi réteg megteremtését tűzi ki célul, amely majd az MDF szavazóbázisa lehet a jövőben (ezért igazodik a privatizáció 3–4 éves időtartama a választások 1994-es határidejéhez). Ezzel szemben az SZDSZ elsősorban a nagyvállalkozói, nagytőkés rétegre, a nemzetközi nagytőkére épít. Bauer Tamás szerint a külföldi tőke részesedése a magyar gazdaságban elérheti a 30–40%-ot (Népszabadság, 1990. augusztus 23.). Azon sem csodálkozhatunk, hogy a baloldal (baloldaliságának mértékétől függően) a privatizáció során elsősorban a munkástulajdon jelentőségét hangsúlyozza. Természetesen a politikai viták során sohasem a lemeztelenített hatalmi érdek, hanem annak értékekbe burkolt mása

jelenik meg a protestáns etikával bíró kisvállalkozó, a hatékonyságnövelő internacionális tőke, avagy az öngazgató munkás idealizált jellemvonásaiban.

Hátra van még az igazság kérdésének megvizsgálása. Igazságnak mindenki azt tartja, ha érdekeit akadálytalanul érvényesítheti. Ha ezek az érdekek sérülnek, a sértett igazságtalanságról beszél. Ez így van akkor is, ha valakinek a vagyonát elveszik, de akkor is, ha a vagyonelosztás vagy a jövedelemelosztás egyenlőtlensége miatt tiltakoznak a kárvallott társadalmi rétegek. A társadalom egészének szintjén az igazságosság érvényesüléséről akkor beszélhetünk, ha a különböző társadalmi erők érdekei között több-kevesebb összhang teremthető, vagyis el lehet érni egy olyan állapotot, amellyel mindegyik fél ki tud egyezni. Természetesen az érdekérvényesítés lehetőségei az egyes társadalmi rétegek számára eltérők, így a politikai erők színpadán az igazságosság mint a különböző politikai erők közötti egyensúly fog jelentkezni.

Az igazságosság szempontjából egyaránt fontos a reprivatizációból (vagyis a régi tulajdonosoknak való tulajdonvisszaadásból) és a privatizációból (vagyis az állami tulajdon új tulajdonosoknak történő átadásából) származó problémák vizsgálata.

Ha elfogadjuk a reprivatizáció jogosságának elvét, vagyis azt, hogy a tulajdont eredeti tulajdonosának kell valamilyen formában visszaadni, az gyakorlatilag megoldhatatlan helyzetet eredményez.

A kiscgazdák az 1947-es földtulajdon visszaállítását tartják igazságosnak, mert választóikat elsősorban a kis- és középbirtokos rétegekben keresik. Ám ha egyszer elfogadjuk azt az elvet, hogy több évtizeddel ezelőtt elvett javakért kártérítés jár, rendkívül nehéz meghúzni ennek határát. Hiszen ha egyszer a magántulajdon sérthetetlenségét kimondjuk, mi az elvi különbség a közepes földbirtok és a korábban államosított nagybirtok között? Vagy miben különbözik a földtulajdon az egyéb (gyárak, házak stb.) tulajdontól? De ugyanígy felvethető, hogy vajon a valamikori zsidó vagyonok elkobzása miatt nem járna-e kártérítés. Ha jól meggondoljuk, az 1938-as első zsidótörvény óta eltelt öt évtizedben állami intézkedések hatására több százezer állampolgárt ért vagyoni sérelem. Az örökösödési jog alapján ma a valamilyen indok miatt kártérítésre, az eredeti tulajdon visszaadására joggal (?) igényt tartók száma valószínűleg milliós nagyságrendű.

A Nemzeti Megújódás Programja e kérdésben felemás módon foglал állást. Egyrészt kimondja, hogy a korábbi tulajdonok természetbeni visszaadását általában nem támogatja, másrészt kijelenti, hogy a tulajdonok (gyárak, üzemek, boltok, műhelyek) természetbeni visszaadása (reprivatizálás) helyett kártalanítást ajánl. A kártalanítás a program szerint csak részleges lehet, a felhalmozódott nemzeti közterhek miatt. A program olyan értékpapír formában kifejezett kártalanítást javasol, amely új tulajdon vásárlására fordítható. Ha azt feltételezzük, hogy a valamikori vagyoni károsultaknak, illetve örökösöknek legalábbis a többsége igényt tart a kártérítésre, akkor akár másfél-kétfélmillió kérelemmel is számolhatunk, amelyek elbírálása gyakorlatilag megoldhatatlan feladat. Nemcsak a kérelmek rendkívül nagy száma okoz problémát, hanem az is, hogy a valamikori tulajdonok általában lényeges fizikai és értékbeli változásokon mentek át. Negyven-ötven év előtti tulajdonok akkori és mai értékének megbecslése, méghozzá mil-

liós nagyságrendben, közgazdaságilag megoldhatatlan. Így az, hogy a jelenlegi örökösöket milyen rész illetheti meg, végeláthatatlan pereskedések forrása lehet.

Az is nagy kérdés, hogy a kártérítés során szerzett értékpapírok végül is milyen jövedelem-átcsoportosítást eredményeznének. Ha a valamikori tulajdonosok, illetve örökösök olyan részvényekhez jutnának, amelyekkel jelentős éves jövedelemre lehetne szert tenni, az a jövedelemelosztásban olyan új helyzetet teremtené, amelyet ma még áttekinteni sem lehet.

Ha viszont a kártalanítás nem járna lényeges jövedelem-átrendeződéssel, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy itt a kérdésnek csupán formai megoldásáról van szó. Kérdés, hogy egy ilyen látszatsmegoldás megéri-e azt a társadalmi költséget, amelybe a végrehajtása kerül? Az erőfeszítéseket nem más, fontosabb problémák megoldására kellene-e fordítani akkor, amikor az ország a gazdasági összeomlás szélén áll? A reprivatizáció tehát minden bizonnyal még a Nemzeti Megújódás Programja által felajánlott formában sem a társadalmi igazságosságot szolgálná, hanem a meglévők mellett újabb elégedetlenség forrásává válna.

Szinte biztosra vehető, hogy egy ilyen helyzetben a gazdaság konszolidálását szolgáló próbálkozások sem lehetnek sikeresek, hiszen a nemzet erejét a tulajdon körüli birkózás és nem a nemzetközi feltételekhez való alkalmazkodás köti le. Józan politikai erők a reprivatizálást nem támogathatják — és nem is támogatják.

A privatizáció mögött álló indokok és érdekek, valamint a várható gazdasági hatások mérlegelése után most már rátérhetünk a társadalmi hatások elemzésére.

A privatizálásra váró vagyon könyv szerinti értéke közel 200 milliárd forint, ám piaci értéke ennél jóval nagyobb lehet. Ugyanakkor a lakosság éves megtakarításai 15—20 milliárd forint körül mozognak. Ha igen jó esetben feltételezzük, hogy a lakosság hajlandó megtakarításainak felét arra fordítani, akkor 100—200 év alatt tudná a privatizálásra kerülő állóeszközöket felvásárolni. Ha ezt a folyamatot 3—4 évre kívánják rövidíteni, vagy a privatizálandó állóeszközök könyv szerinti értékük 1/25-én, vagy 1/50-én kerülnének a lakosság tulajdonába. Egy ilyen óriási üzletet azonban nem lehet „igazságosan” lebonyolítani. A vagyon vagy azon keveseknek a kezébe kerül, akik már rendelkeznek elegendő tőkével, vagy mesterségesen kerülnek szétosztásra (a dolog logikájából következően) párthívek és a hatalom potenciális támogatói között (mint ahogy valami hasonló zajlott le az államosítások során is).

Az üzletek privatizálásával — ha azt feltételezzük, hogy azok felvásárlását megakadályozzák — legfeljebb néhány tízezren juthatnak tulajdonhoz. A nagyobb vállalatok privatizálása még kevesebb valódi tulajdonost jelent, hiszen a részvények vásárlóinak többsége számára a részvény nem tulajdonként, hanem pénzbefektetésként funkcionál. A nagyvállalatok esetében a valódi tulajdonosok abból a szűk rétegből fognak verbuválódni, amelynek tagjai vagy az utóbbi egy-másfél évtizedben kerültek az állami vállalatok illetve pénzintézetek élére, vagy az újonnan jött politikai elit körébe tartoznak. A rövid, 3—4 éves időtartam alatt végrehajtani kívánt privatizáció tehát valódi tulajdonossá

csak egy rendkívül szűk réteget tehet. Ez a réteg — ha a privatizációval jelentős jövedelemátcsoportosítás is jár, ami feltételezhető — messze elszakad a társadalom többi részétől. Vagyis a gyors privatizáció következményeként egy latin-amerikai típusú társadalmi szerkezettel kell számolnunk, függetlenül attól, hogy a Nemzeti Megújódás Programja ennek ellenkezőjét (széles vállalkozói réteg kialakítását) hirdeti meg. Az MDF céljait tulajdonképpen nem privatizálással, hanem azzal lehetne elérni, ha a már meglévő magánvállalkozói rétegnek adnának — például az adózáson keresztül — nagyobb lehetőségeket. A széles nemzeti vállalkozói réteg kialakulása azonban a 3–4 évet ebben az esetben is lényegesen meghaladná, és talán másfél-két évtizedig is eltartana. Történelmileg azonban ez még mindig igen rövid idő lenne egy működőképes piacgazdaság megteremtéséhez — hiszen például a kőolajár-robbanás óta eltelt közel két évtized még mindig kevés volt az alkalmazkodáshoz.

Mivel a gyorsan, türelmetlenül végrehajtott privatizáció mindenképpen sérteni fogja valamely politikai erő érdekeit (tehát „igazságtalan” lesz), ezért várható, hogy a következő, majd a rákövetkező politikai hatalomváltáskor az újonnan hatalomra kerülők újból és újból felülvizsgálják a privatizáció szempontjait, és azokat a saját érdekeiknek megfelelően alakítják át. Egy ilyen folyamat állandó bizonytalanságot vinne a termelő és szolgáltató szférába, rendkívüli mértékben lelassítva az alkalmazkodási folyamatot.

Az elmondottakat összefoglalva, úgy látjuk, hogy egy 3–4 év alatt végrehajtani szándékozott nagyarányú privatizáció és különösen repri-privatizáció pont a mellette felhozott perdöntő érv, a gazdasági hatékonyság várható javulása oldaláról nem igazolható. A privatizációval kapcsolatos állásfoglalások elemzésével az is bizonyítható, hogy a privatizációs törekvések mögötti motiváció nem annyira a nemzetgazdasági hatékonyság növelése, hanem az egyes politikai erőknek az a szándéka, hogy politikai hatalmukat gazdasági hatalommal támasszák alá, illetve, hogy kialakítsák azt a társadalmi réteget, amely politikai bázisukul szolgálhat. A romló gazdasági helyzetben végrehajtott privatizáció a már úgyis egyre nehezebben kezelhető társadalmi feszültségeket tovább fogja élezni, kettészakítva az országot egy szűk, egyre gazdagodó, és egy széles, gyorsan szegényedő társadalmi rétegre. Egy ilyen kétpólusú társadalom, amelyből hiányzik a stabil középréteg, nem lehet szilárd bázisa a frissen kialakított demokratikus állambe-
rendezkedésnek sem.

Mindezeket végiggondolva, a piacgazdaság kialakulását kevésbé a rövid idő alatt végrehajtandó erőteljes privatizálással, mint inkább a már meglévő magánszféra (vállalkozói réteg) hathatós támogatásával látjuk elérhetőnek. A privatizációnál az ideológiai-hatalmi szempontok helyett a gazdasági szempontokat kell előtérbe helyezni, s a politikai erők közötti minél szélesebb konszenzus alapján kell végrehajtani, annak érdekében, hogy a politikai fordulatok során a már kialakult helyzet ne kérdőjeleződjék meg. A gazdasági és társadalmi kihatásokat mérlegelve tehát az adott helyzetből kiinduló, evolúciós út támogatható a rövid idő alatt végrehajtandó revolúcióval szemben.

Bagó József

Az aktív munkaerő-piaci politika esélye Magyarországon*

A gazdasági és társadalmi rendszerváltást megelőző választási kampányt nemcsak jó néhány munkaerőpiaci tény homályban maradása jellemezte, nemcsak a munkaerő-felhasználás addigi rendszerének átfogó elemzése és kritikája hiányzott — miként azt Gyekiczky Tamás (1990 a) egyik írásában kiemeli —, de rendkívül sajátosan vetődött fel a munkanélküliség kérdése is: csak elnagyolt elképzeléseket hallhattunk annak kezeléséről; s ismerethiányról árulkodott a kiépült munkaerőpiaci intézményrendszer globális bírálata is.

A *valós munkaerőpiaci helyzetkép* bemutatása ugyanakkor ma sem túl egyszerű feladat. A társadalmi folyamatok statisztikáját a KSH ezután terjeszti ki a munkanélküliség vizsgálatára (Vukovich, 1990). Az Országos Munkaerőpiaci Központ eddigi nyilvántartása pedig — az európai hagyományok szerint — csak az úgynevezett regisztrált munkanélkülieket veszi számba: azokat tehát, akik a munkaerő-közvetítő irodákban megfordulnak. Ezekből az adatokból így különösebb következtetések nem vonhatók le. De nem csupán a *munkaerő-kínálat* számszerűsíthető nehezen. A munkáltatók üres álláshelyeinek nyilvántartása sem teljes körű, egyszerűen azért, mert azok munkaerőigényüket nem jelentik be a közvetítő irodáknak, mint ahogy a létszámleépítéseket sem jelentik be a munkaviszony megszüntetése előtt 4 héttel (illetve — tíz dolgozónál többet érintő leépítés esetén — 3 hónappal). Az információnyújtás, a tájékoztatás, a minimális együttműködés hiánya az információk szűkülését jelenti.

A munkaügyi információs hálózat kulcspontjai, az információért, állásért ostromlott munkaerő-közvetítő irodák így nem mindig tudnak mit közvetíteni az ügyfeleknek, s nem mindig tudnak felkészülni a várható problémákra, mert nem látják — nem láthatják — előre azokat.

A választások előtti időszakban a *munkanélküliség említése* is sajátos összefüggésben vetődött fel. A munkanélküliségről írók sokkal inkább a letűnt pártállam utolsó legitimációs bázisát, a teljes foglalkoztatottságot kezdték ki, semmint a piacgazdaság kiépítésével együttjáró, de már pusztán a költségvetési egyensúlyt szolgáló restriktív

* Gyekiczky Tamás vitára indító írása az *Esély* 1990. évi 4. számában jelent meg. Az alábbiakban szeretném néhány megállapítását kiegészíteni, illetve szeretnék némelyikkel vitatkozni. Dolgozatomban természetesen hivatkozni fogok más írásaira, egyszersmind más szerzők tanulmányaira is.

monetáris politikával, valamint a gazdasági struktúra átalakításával elkerülhetetlenül keletkező nagymérvű munkanélküliséget láttatták volna. Mindez részben oka annak, hogy *ma a társadalmat felkészületlenül éri a munkanélküliség egyre érzékelhetőbb megjelenése*. Állítom ezt annak ellenére, hogy van olyan felfogás, amely szerint „a közhiedelemmel ellentétben a munkanélküliség *nem pusztító katasztrófa*, amely látványosan felhívja magára a figyelmet — éppen ellenkezőleg, még egy *tízszázalékos ráta* (ami egyébként magasnak számít) *sem bukkik ki egyértelműen és azonnal, nemhogy a közvélemény, de a szakemberek számára sem*.”¹

Szólni kell a *munkanélküliség kezelését* célul kitűző politikai programnyilatkozatokról is. A jelentősebb társadalmi háttérrel és felhajtóerővel rendelkező politikai pártok programjukban számot vetettek a munkanélküliség kérdésével. Különbség — miként azt Kéri László (1990) megállapította — csak abban volt: hozzátette-e valaki, hogy ezt nem szereti, vagy pedig nem. A munkanélküliség orvoslására szolgáló eszközöket tekintve ugyanő rámutatott, hogy azok szinte mindenkinél hasonlóak: a vállalkozás-élénkítés, az intenzív működőtökebevonás, a szerkezetváltás és az átképzés. A fő problémát Kéri abban látja, hogy egyik párt programjában sem volt ez a néhány irány konkrétan kifejtve, s külön rejtély maradt ezek egymással való összefüggése.

Az éppen *kiépülőben lévő munkaerőpiaci intézményrendszer globális bírálata* meglepő ismerethiányról árulkodott. Emögött nyilván a munkaügynek (és általában az emberi ügyeknek) a gazdaságiakhoz, politikaiakhoz képest való leértékelése, illetve a korábbi munkaügyi információnyújtás erőtlensége, s természetesen a munkanélküliségnek a politikai harcokban feltüntetett mértékéhez képest a valóságban érzékelhető lényegesen kisebb aránya is szerepet játszott. A megnyilatkozások nagy része sürgette a *munkaügyi érdekegyeztetés* rendszerének bevezetését, miközben 1988. szeptemberétől működött már az Országos Érdekegyeztetési Tanács, az állam, a munkáltatók és a munkavállalók érdekegyeztetési fórumának a hónapok előrehaladtával egyre nagyobb súlyt kapó, illetve egyre szélesebb tevékenységi körű intézménye. Néhány szónoklatban éles bírálatot kapott a kiépült *munkaügyi irányítás* „bürokratikus vízfeje”, amely éppen a korábbi kormányok szándéka — jóváhagyása — szerint az általában vett minisztériumi létszámok negyedével-ötödével (1989 tavaszán mintegy 80 főnyi hivatali gárdával) működött. Elég furcsa volt az is, hogy számos párt a választási csatározások során olyan *foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket, eszközöket* követelt — vagy éppen ígért — programjában, amelyeknél az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal már jóval előbb lényegesen többet bevezetett (Tímár, 1990). S miközben e pártok már működő eszközökről fogalmaztak meg újként feltüntetett javaslatokat, addig főként az érintett vállalatok már rendszerbe szedve *alkalmazták* a foglalkoztatáspolitikai eszközöket.

A fenti rövid listával mindenképpen szerettem volna kiegészíteni Gyekiczky Tamás diagnózisát, nemcsak a pontosítás kedvéért, hanem azért is, mert a közvélemény előtt megjelenő információk, ismeretek egyúttal *politikaformáló tényezővé* váltak-válnak, s ilyenformán bizonyos értelemben *aktorai* az Aktív Munkaerőpiaci Politikának (az AMP-nek). A munkaerőpiaci folyamatokról és fejleményekről a közvélemény

által alkotott kép tehát — legalább közvetett módon — alakítja ezeket a folyamatokat.

A szabad választásokkal az AMP létrehozásának egyik politikai feltétele teljesülni látszik. A választott koalíciós kormányzat kialakulása azonban természetesen nem jelenti — ahogy azt Gyekiczky (1990 b) jelezte — az *állami aktorral* szemben az AMP létrehozása szempontjából támasztott követelmények automatikus teljesülését. Itt elég csak arra utalnunk, hogy az állami aktor egyik eleme, a Munkaügyi Minisztérium a szervezetváltás, politikakialakítás időszakában — miként azt a kutatók egy csoportja prognosztizálta — a legsürgetőbbnek a „tűzoltást”, vagyis a gondok tömegének azonnali megoldását tartotta, abból a megfontolásból, „hogy a kormány iránt megmaradjon a bizalom” (Szabó, 1990). Izgalmas lenne az AMP-aktorok (az állam, a munkáltatók, a munkavállalók, az önkormányzatok vagy a magángazdaság) választás utáni mozgásirányainak feltérképezése, azonban inkább a „*szakértői aktor*” — Gyekiczky (1990 b) által éppen csak érintett — kérdéskörével foglalkoznék részletesen. Tézisem szerint a szakértők közötti közös nyelvhasználat, a folyamatok legalább hasonló értékelése szintén minimális feltételét alkotják az AMP kialakításának-kialakulásának. Itt nem a szakértőknek valamilyen „társadalom feletti”, színpalak mögötti megegyezésére gondolok, hanem éppen arra, hogy egy-egy szakértő jól meghatározható módon kapcsolódik valamilyen munkaerőpiaci politikát alakító aktorhoz, így nézete, véleménye egyúttal az aktor magatartására is több-kevesebb befolyással van. A szakértők közötti minimális összhang tehát szükséges feltétele az aktorok közötti konszenzus megteremtésének, s hosszabb távon az AMP kiépülésének.

A szakértők által vitatott kérdések közül az alábbiakat szeretném kiemelni:

— Működött-e munkaerőpiac a pártállam idején?

— Használható volt-e a bevezetett foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer?

— Milyen munkanélküliségről beszélhetünk napjainkban?

— Milyen mértékű munkanélküliséggel kell szembenéznünk?

A foglalkoztatáspolitikát érintő nyilatkozatokban gyakran találkozzunk „a piac kiépítésének” fontosságát hangsúlyozó kijelentésekre rimelő útmutatással: „ki kell építeni a munkaerőpiacot”. Gyekiczky (1990 b) vitára indító tanulmányában némi alapot is ad ennek a jelzésnek, hiszen szerinte „A munkaerőpiac, miként a szovjet szocializmus-modellt követő többi kelet-európai országban, *Magyarországon sem működött.*”

Tetszetős, de talán nem túl meggyőző lenne itt a munkagazdaságtan művelőinek legkevesebb egy évtizede már elég alaposan kidolgozott véleményére hivatkozni, mely szerint ha a gazdasági intézmények közül valami piacszerűen működött, az éppen a munkaerőpiac. De nézzük inkább Gyekiczky érveit, aki így indokolja a munkaerőpiac korábbi működését tagadó megállapítását: „a párt- és állami bürokrácia a munkaerőpiac *alkumechanizmusaitól függetlenül* a maga kezébe összpontosította a munkaerő bérének és értékének megállapítását.” (Kiemelés — B. J.) Fogadjuk el ezt az állítását igaznak! Következik-e mindebből, hogy a központilag deklarált értékek határozták meg (itt majdnem leírtam: a munkaerőpiacon) a munkaerő valóságosan elfoga-

dott értékét? Természetesen nem. Hisz ezt maga Gyekiczky is így látta korábban, amikor így írt: „Az állam — mint hatalmi szervezet — ugyanis eleve politikai logikát, s az e logika szerint életre keltett igazgatási rendszer bürokratikus normáit követi. A társadalom azonban más, ettől eltérő értékek és érdekek alapján is szerveződik, s a társadalom érdekszerveződései, intézményei nem tudják „befogadni” az állami intézkedéseket.” (Gyekiczky, 1988.) Az üzemi társadalom — központi előírásoktól független — alkumechanizmusaira jó példa az egyengető lakatosok esete, vagy a Gyekiczky (1990 a) által említett irodisták esete, akik a saját főnökeikkel való alkuban érték el azt, hogy „a főnökség hallgatólagos beleegyezésével” egy-két órával a munkaidő hivatalos lejárta előtt hazamentek. A nyolcvanas évek egyik kései (?) vidéki ipartelepítésénél pedig az üzemi életet eleve a helyi társadalom életviteléhez igazították, aminek révén lehetővé vált az állatok otthoni ellátása, és az üzemi munka elvégzése is. Gyekiczky idézett érvét — jórészt saját érveivel szembesítve — nem találok meggyőzőnek. Írásában azonban egy másik érvvel is alátámasztja a munkaerő-piac tagadására vonatkozó állítását: „A kommunista párt hivatalos ideológiája a munkaerő árujellegét tagadta, különböző szocialista és humanisztikus értékekre hivatkozva pedig a munkaerőpiac intézményeinek kiépítését is elvetette.” Úgy gondolom, nem kell Gyekiczky Tamást vagy az olvasót arról meggyőzni, hogy nem a munkaerőpiac volt az egyetlen olyan intézmény a rendszerváltás előtti Magyarországon, amelynek létét egyáltalán nem, vagy csak vonakodó késéssel fogadta el a hatalom, de ez az intézmény működésének tartalmát, vagy az intézmény létét nem tette szociológiai értelemben kétségessé. Az AMP kiépítésének valódi szükséges feladata nem a munkaerőpiac intézményének kiépítése, hanem a munkaerőpiaci alkumechanizmusok kölcsönösen átláthatóvá, szabályozottá tétele, valamint a csökevényes munkaerőpiaci intézményrendszerek éppen a munkaerőpiac piacszerűbb működése érdekében való kialakítása lehet.

A munkaerőpiaci intézményrendszer kialakításában nem kell a nul-láról indulnunk. A munkaerő-közvetítés intézményei az utóbbi évtizedben kezdtek kialakulni, aminek eredményeképpen 1989-re már mintegy 480 közvetítőhely működik Magyarországon (Frey, 1990.) Nem mellékes tény, hogy a közvetítőirodák hatósági tevékenységét fokozatosan szolgáltatássá alakították.

A kezdődő munkanélküliség sokkhatására a kormány egymás után vezette be a nyugati „szociális gazdaságokban” bevált foglalkoztatás-politikai eszközöket. A szakértőknek eléggé különböző véleményük van ezeknek az eszközöknek a működéséről. Mindenesetre kevésbé ismert tény, hogy a Foglalkoztatási Alap működése első két évében az ún. aktív eszközök finanszírozása volt a döntőbb a felhasználásban.

Gyekiczky Tamás korábban némileg bátorította a pártállami munkaügyi irányítást a piaczgazdaságból átvett eszközök bevezetésével (is) megbontó bürokráciát (Gyekiczky, 1988), később azonban úgy ítélte meg, hogy ezek az intézkedések „ötletszerűek”, „részarányosak” (Gyekiczky, 1990 b). Somlai Péter hasonlóan keményen bírálta az eszközöket; mondván: azok meglehetősen fogyatékosok, illetve céljaikat tekintve tévesek, félresikerültek. Ladó Mária és Tóth Ferenc (1989) árnyaltabban fogalmaztak: „a ma létező foglalkoztatási eszközök sok tekintetben enyhíteni tudták a tömeges létszámleépítések foglalkozta-

tási feszültségeit, bár kétségtelenül sok olyan napi probléma, gond maradt megoldatlanul, amely az eszközrendszer — már napjainkban folyó — bővítését tette szükségessé”. Timár János (1990) viszont úgy látja, hogy „A gazdaságilag jóval fejlettebb nyugat-európai országok munkaerőpiaci intézményeivel összehasonlítva a magyar ellátási rendszer kifejezetten kedvezőnek tekinthető.”

Úgy vélem, az eddigi vitákban kevésbé kapott hangsúlyt az eszközrendszernek a gazdaság működésével való összevetése. Nem elhanyagolható pedig, hogy ezek a *piacgazdasági eszközök* — azaz a *piacgazdaságban* jelentkező munkanélküliség kezelésére hivatott (rendszerint állami) intézkedések — *tervgazdasági környezetben* kezdtek magyarországi pályájukat. Az erőforrás-korlátos gazdaság hagyományosan beidegződött magatartása szerint reagált az eszközök bevezetésére, a rendkívül előnyös feltételekkel megszerezhető állami pénzek megjelenésére. A kormány ugyanekkor — a munkanélküliség megjelenése miatti pánikhangulatban — kevésbé ügyelt a fékek és szűrők beépítésére. Ez tette lehetővé azt, hogy az új eszközök címkeje alatt nagy erővel megindult a központi erőforrások elszívása. Az eszközrendszer működésének anomáliái legnagyobb részt ezzel magyarázhatók. A vállalatok elhatározott beruházásait a munkahelyteremtési támogatás megszerzésével tették olcsóbbá; a vállalkozókedvűek munkanélkülivé váltak, hogy a meginduló infláció mellett szokatlanul kedvező újrakezdési kölcsönt — más vállalkozási kölcsön hiányában — megszerezhessék (ráadásul ezeknek csak egy része szolgált valódi vállalkozás beindítására). Egy réteg számára jól jött a segély bevezetése, hiszen a fekete munka mellett ez a pénz „ingyen volt”, s így együtt már megfelelő megélhetést nyújtott.

A fenti példák — amelynek sora még tetszőlegesen bővíthető lenne — bizonyítják, hogy a gazdaság működéséből, illetve a munkaerőpiaci intézmény-, eszköz- és finanszírozási rendszer együtteséből kiragadva nehéz a foglalkoztatási eszközök működését értékelni. Azok globális elvetése pedig elhamarkodott javaslatnak tűnik.

Ha már szóba került a *finanszírozás kérdése*, meg kell említenem, hogy Gyekiczky Tamás (1990 b) meglehetősen hézagosan érinti ezt — az AMP működése, a munkaerőpiaci partnerek tehervállalása szempontjából pedig ugyancsak kulcsfontosságú — kérdést.

A munkanélküliség jelenségének megítélése is megosztja a szakemberek táborát. Gyekiczky (1990 b) *strukturális munkanélküliséget* lát, de sajnos csak egy másik írásban fejt ki, hogy valójában itt egy új szociológiai fogalom bevezetésének kísérletéről van szó, mást kell tehát értenünk alatta, mint amit gondolnánk. Tekintve, hogy „a társadalom szerkezeti rendszereinek rész-, illetve alstrukturáinak, szegmenseinek működése okoz munkanélküliséget”, Makó—Gyekiczky (1990), valamint Timár János (1990) ugyanakkor az adatok elemzése után a *reziduális és a marginális munkanélküliség* megjelenését diagnosztizálja. A gazdaság folyamatait elemezve azonban én inkább a *restrikciós munkanélküliség* fogalmát javaslom alkalmazni, hiszen napjainkig is legfőképp a költségvetési egyensúlyt szolgáló restriktív monetáris politika által kiválasztott mechanizmusok „termelik” a munkát keresőket. Problémának érzem azt is, hogy a strukturális munkanélküliség fogalmának elfogadása óhatatlanul becsempészné a struktúraváltás még nemigen látható mechanizmusainak valósággá, létezőként való elfogadását.

A vitákból úgy tűnik, egyedül a várható munkanélküliség prognosztizálásában nincsenek nagy eltérések a szakemberek között.

Héthy Lajos (1990) az egy-két éven belüli 100 ezertől 1 millió főig terjedő skálán rajzolja fel a várható munkanélküliségről nyilatkozó becsléseket, Szabó Irén és Vanicsek Mária (1990) 1995-re minimálisan félmillióra, maximálisan még ennél is nagyobb tömegűre prognosztizálja a munkanélküliség értékét, Szelényi (1990) pedig nem tartja elképzelhetetlennek a *másfél millió körüli munkanélküli tömeget*.

A számoknál lényegesebb, hogy a szakértők mindegyike szerint a munkanélküliséget befolyásoló, kialakító *munkaerő-keresleti és -kínálati tényezők időben egybeeső, kedvezőtlen irányú változásaira* kell felkészülnünk.

A *munkaerő-kereslet* alakulását befolyásoló tényezők elismerten az alábbiak:

- a gazdasági válságtünetek, a *recesszió* elhúzódása miatt a munkaerő-kereslet abszolút nagyságának további csökkenése várható;

- a *szervezetváltás* részben technikai-technológiai korszerűsítést jelent, amely munkaerő-megtakarító jellegű, így a kereslet csökkenését tovább erősíti;

- a *privatizációs folyamat* erőteljesebb megindulásával olyan tulajdonformák kerülnek túlsúlyba, ahol a munkáltatói magatartásra feltehetően jellemzővé válik a vállalatoknál meglévő belső munkaerő-tartalékok leépítése. Ez a folyamat önmagában is számottevően mérsékli a munkaerő-kereslet alakulását;

- a *külföldi tőke nagyobb mértékű bevonása*, amennyiben a technikai-technológiai korszerűsítésre irányul, szintén munkaerő-megtakarító hatású, bár egyúttal új munkahelyeket is teremt;

- kedvezőtlenül hatnak a munkaerő-keresletre a *KGST-kapcsolatok változásából* adódó következmények is;

- a támogatások, a *költségvetési kiadások jelentős hányadának lefaragására* irányuló törekvések, valamint az életszínvonal-csökkenés, az elszegényedés következtében csökkenő belföldi fizetőképes kereslet a munkaerő-kereslet csökkenését eredményezheti, illetve egyik akadálya a terciér szféra munkaerő-felszívó képessége növekedésének;

- a *kisvállalkozások élénkülése* új munkahelyeket hoz létre, de ezek munkaerő-felhasználása természetesen igen takarékos, nem teremt (hirtelen) számottevő keresletet.

A *munkaerő-kínálat* alakulását alapvetően — s ebben sincs vita — demográfiai tényezők befolyásolják a következő években. Ezen belül meghatározó a pályakezdő fiatalok létszámának évenkénti 20–30 ezer fős növekedése, valamint a migrációs folyamatok várható pozitív egyenlege. A kialakult magasszintű munkavállalási hajlam ugyanakkor várhatóan nem változik, az életszínvonal romlásával összefüggésben inkább erősödik.

A munkaerő-keresletre és -kínálatra ható különböző folyamatok *együttes hatásaként* a következő években a munkanélküliség *robbanásszerű* növekedése alakulhat ki. Ma alapvetően csak a folyamatok iránya látható előre, a folyamatok erőssége, várható előrehaladása bizonytalan, ezért a tényleges következmények nem is becsülhetők meg egyértelműen.

A munkaerőpiaci jelenségek megítélése, a folyamatok irányának, a változások jellegének lényegében közös elfogadása első apró lépését

jelentheti a szakemberek közötti konszenzus kialakításának, vagyis — mint utaltam rá — az AMP legitim kialakítása rendszerváltás utáni nagyobb esélyének.

*Ch. Kessides—K. Davey—J. Micklewright —
A. Smith—C. Hinayon*

Szociálpolitika és az elosztási rendszer

**A Világbank-misszió emlékeztetőjének kissé rövidített
nyersfordítása**

1990. november

(Fordító: Semjén András)

1. és 2. A Világbanki Misszió feladatának leírása. (Helyzetfeltárás, 1991-es reformok áttekintése.)

A pénzbeli juttatási rendszer reformja: problémák és prioritások

Általános megjegyzések

3. A jelenlegi vitákra a szociálpolitika megreformálásáról a magyar gazdaság rendkívül nehéz helyzetében került sor. A GDP, a reáljövedelem és a fogyasztás 1990-es csökkenése, továbbá a mintegy 30%-osra becsült infláció folytatásaképp 1991-ben a nemzeti és háztartási jövedelem további csökkenése és gyorsabb ütemű infláció van kilátásban. Az összekapcsolódó kedvezőtlen külső hatások várható eredője a fizetési mérleget mintegy 2 milliárd dollárral (durván a GDP 5%-ával) terheli, súlyosbítva a költségvetésre nehezedő amúgy is rendkívüli nyomást. A gazdasági stabilizáció és az alkalmazkodás egyre növekvő igényeket támaszt a szociálpolitikával szemben, amelynek enyhítenie kellene a növekvő munkanélküliség és a reáljövedelem (valószínűleg mind több embert a szegénység küszöbére juttató) csökkenésének a hatásait.

A munkanélküliség az 1990 közepén regisztrált 50 000-ről az év végéig várhatóan 100 000-re (az aktív népesség 2%-ára növekszik), 1991 végére pedig a Munkaügyi Minisztérium szakértői szerint 200–250 000 (4–5%) munkanélkülivel lehet számolni. Erőteljesebb és gyorsabb szerkezetváltási, alkalmazkodási törekvések még magasabb munkanélküliségi rátákat eredményezhetnek.

4. Ebben a helyzetben, amikor is a hazai — mind a közösségi, mind a magán — források rendkívül szűkösek, a szociálpolitika azzal a problémával szembesül, hogy a szociális kiadások reálértékének drámai növekedése volna szükséges a munkanélküliek és a szegények védelméhez.

Három tényezőtől függ, hogy Magyarország képes lesz-e ezeknek a csoportoknak biztonságos pénzügyi védőhálót nyújtani.

5. Először: még a költségvetési megszorítások jelenlegi körülményei között is szükséges megőrizni, sőt még növelni is a hátrányos helyzetűeket segítő programokra fordított közkiadásokat. Kérdés, milyen mértékig lesz hajlandó az ország a szociális kiadások nagyobb hányadát a népességnek erre a részére irányítani, annak az árán is, hogy ez a magasabb jövedelemcsoportokba tartozók által élvezett szociális kiadások nagyságának csökkentésével jár együtt.

6. Másodszor: a helyi önkormányzatok valódi autonómiájának újkénti törvényi biztosítása megerősítette a helyi szint felelősségét a szociális segítségnyújtásban és a jóléti szférában. A tanácsok örököséként a helyi önkormányzatoknak kell helytállni a szegénység elleni harc frontvonalában. Fontos kérdés, hogy a központi és a helyi kormányzatok közötti bevételmegosztás képes lesz-e biztosítani e funkciók (melyekre várhatóan mind nagyobb igény lesz) megfelelő finanszírozását?

7. Harmadszor: biztonságos védőháló csak úgy nyújtható a szegényeknek és a munkanélkülieknek, ha *jogosultságokat*, jogosítványokat hoznak létre — azaz kialakítják azokat a világosan átlátható, normatív és mindenki előtt ismeretes minimumszinteket, melyek a pénzügyi támogatás alapjául szolgálnak, garantálva a fedezetet a kritériumoknak megfelelő összes igénylő számára, s lehetővé téve egy szabályozott fellebbezési eljárás igénybevételét az elutasítottak számára. A szociális segítségnyújtás ilyen jogosítványainak létrehozásához a központi kormányzatnak vállalnia kell a felelősséget az igényjogosultsági kritériumok kialakításáért és a hivatali eljárások világos szabályozásáért, valamint megfelelő finanszírozási mechanizmussal kell felváltania a jelenlegi ad hoc megoldásokat.

8. A szociális juttatások rendszerének elemei kölcsönösen összefüggnek, úgyhogy bármelyik program gyengeségének tovagyűrűző hatásai lennének a többi programra. Így pl. a munkanélküli segély korábbi hiánya (és a munkanélküliség nyílt beismerésével szemben tanúsított huzamos ellenállás) a rokkantsági nyugdíjakkal és a táppénzekkel való visszaélésekhez, illetve a nemzetközi normákhoz képest szokatlanul hosszú gyermekgondozási szabadság kialakulásához vezetett. Hasonlóképpen a nyugdíjak nem kielégítő indexálása az időskori szegénység és majdnem-szegénység növekedéséhez, s ezáltal a szociális segélyezés iránti igények fokozódásához vezetett. A szociális juttatási rendszer csak néhány elemet érintő, toldozgatásszerű változásai épp ezért nemcsak hogy elégtelenek, de még céljokkal ellentétes hatásúak is lehetnek. Feltétlenül szükséges továbbá hosszabb távú szemlélettel közelíteni a szociálpolitikai reform kérdéséhez, főleg ami a társadalombiztosítási rendszer elemeit illeti — ugyanis a szükséges strukturális reformok további késleltetése már komolyan veszélyeztetheti a társadalombiztosítási alap integritását és mind a jelenlegi, mind a későbbi nyugdíjasok jövedelembiztonságát is kockáztathatja.

Nyugdíjasok

9. 1990-ben — a nyugdíjrendszer bármilyen kicsiny átalakításának hiányában — a nyugdíjkiadások alakulásában a korábbi problematikus tendenciák folytatódásának lehettünk tanúi, amit a romló gazdasági fel-

tételek csak tovább súlyosbítottak. 1990-ben a nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított aránya újabb 0,5 százalékponttal nőtt az előző évihez képest, s immár a 9,7%-ot is elérte. Ennek hatására a Társadalombiztosítási Alap az 1989-es 22 milliárdos többlettel szemben a legjobb esetben is csak csekély többlettel zár, amit az év végi egy összegbeni inflációkompenzáció nagyjából fel is emészt. 1991-re a TB Igazgatóság már jelentős, s a továbbiakban egyre növekvő hiánnyal számol.

10. A Társadalombiztosítási Alap pénzügyi helyzetének ilyen rosszabbodása (aminek fő oka a nyugdíjrendszerben keresendő) tovább fokozza a TB Alapra nehezedő nyomást: az állami költségvetés csak korlátozott lehetőségekkel rendelkezik kiegészítő eszközök nyújtására (mivel kiegyensúlyozott költségvetésre kell törekedni és az egyéb társadalmi jóléti programok is jelentős pénzügyi erőforrásokat igényelnek).

11. A nyugdíjkiadások gyors növekedése mögött meghúzódó fő ok továbbra is a nyugdíjba vonulók növekvő száma (mind az öregségi, mind a rokkantsági konstrukcióban). Annak ellenére, hogy a nyugdíjprogram képtelen a nyugdíj reálérték-megőrzésének biztosítására a nyugdíjperiódus során, az új (és magasabb induló nyugdíjú) kedvezményezettek gyorsuló beáramlása döntően meghatározza a kiadások dinamikáját, nem hagyva teret az idős nyugdíjasok — akik közül pedig sokan szegénységben vagy annak határán élnek — részére nyújtott juttatások színvonalának javítására. A nyugdíjasok növekvő száma az alacsony nyugdíjjogosultsági korhatárnak, illetve a nyugdíjrendszerben meglévő, a mielőbbi nyugdíjba vonulást ösztönző különböző szabályoknak köszönhető, továbbá annak, hogy a rokkantosság során nyilvánvalóan gyakran kerül sor nem egészségügyi kritériumok figyelembevételére. (Az újonnan nyugdíjba vonulók mintegy 40%-a rokkantnyugdíjas!) Ráadásul a munkaerőpiaci helyzet rosszabbodása a munkanélküliségi probléma átfogó és összehangolt kezelésének hiányában további erős nyomást jelent a nyugdíjrendszerre.

12. Noha a hatóságok tudatában vannak a jelenlegi helyzet tarthatatlanságának, úgy tűnik, mind az átalakítás mélységét, mind pedig sebességét illetően hiányzik a politikai konszenzus a reformalternatívákról. A konszenzushiány a nyugdíjreformviták gyakori sajátossága külföldön is — Magyarországon azonban mintha a szokásosnál is súlyosabb lenne ez a probléma, ami föltehetően a társadalombiztosítás rövid és hosszú távú helyzetére, illetve a reformalternatívák elosztási hatásaira vonatkozó nyilvános információk hiányából fakad. Épp ezért fontos lenne a közvélemény és a parlament mélyebb részletekbe menő tájékoztatása ezekről a kérdésekről, hogy a nyugdíjreform előkészítése és bevezetése a megfelelő ütemben folyhasson.

13. A nyugdíjreform jelenlegi időbeli ütemezése technikailag kivitelezhető, de szoros. Egy sikeres reform feltételezi a) a közvélemény azonnali tájékoztatását a probléma mértékéről és a reformjavaslatokról; b) egy olyan törvényjavaslat mielőbbi elkészítését, amely megoldást kínál a jelenlegi nyugdíjrendszer összes alapvető problémájára; és c) már 1991-ben átmeneti intézkedések meghozatalát a Társadalombiztosítási Alapra háruló nyomás enyhítésére.

14. A reformmunkálatok késlekedését megelőzendő a fő kérdésekben mielőbb konszenzust kell kialakítani. Ehhez szükséges volna, hogy mind a kormányzat, mind a szélesebb közvélemény számára bemutassák a nyugdíjrendszer rövid és hosszú távú pénzügyi helyzetének, to-

vábbá az egyes reformjavaslatok hozzávetőleges költségkihatásainak alternatív változatok melletti alakulását.

15. A törvényjavaslatnak ki kell terjednie néhány különösen fontos kérdéskörre (prioritások!). Ahhoz, hogy a nyugdíjrendszer alapproblémájára (túl sok kedvezményezett, alacsony szintű és nem indexált nyugellátás) megoldást találjanak, a hatóságoknak feltétlenül szűkíteni, korlátozni kell a jogosultságot, meg kell változtatni a nyugdíj kiszámításának módszerét, és adózás alá kell vonni a nyugdíjakat. Az öregsegi nyugdíjak esetében a jogosultság szűkítése megköveteli a tényleges nyugdíjba vonulási kor fokozatos növekedését — ugyanakkor ez nem szükségképpen jelenti a minimális korhatár felemelését. A sztenderd nyugdíjkor (amely után már teljes nyugdíj adható) növekedésére, illetve a nyugdíjformula olyan módosítására, amely megfelelő módon ösztönzi az egyén munkában maradását, vagy/és egy átmeneti időszakra csökkentett nyugdíj és csökkentett bér kombinálásának lehetővé tételére mindazonáltal szükség lesz.

A Világbanki Misszió tisztában van a nyugdíjkorhatár kérdésének politikailag kényes voltával, s ezt részletes jelentésében megfelelő figyelemben részesíti.

16. A missziót tájékoztatták az 1991-re fontolóra vett átmeneti intézkedésekről. Ezekhez szeretnénk néhány előzetes megjegyzést fűzni.

17. A nyugdíjjogosultsághoz szükséges munkaviszony hosszának 10 évről 20-ra történő felemelése (amit már 1981-ben elhatározott a kormány) bizonyára ösztönöz a munkaerőpiacon való maradásra, de ugyanakkor számos méltányossági problémát is felvet, minthogy eszerint 20 évnél rövidebb munkaviszony után egyáltalán nem jár nyugdíj. Felmerül az egyéni méltányosság kérdése is. Mindez megfelelő nyugdíjformula és sztenderd nyugdíjkorhatár bevezetésével elkerülhető lenne.

18. A növekvő bérkülönbségek és a magán nyugdíj-megtakarítások növekvő szerepe miatt mindenképpen szükségessé válik a magas nyugdíj korlátozása. Hogy ehhez egy abszolút nyugdíjplafon avagy egy degresszív formula nyújtja-e a megfelelő eszközt, az a nyugdíjprogram szándékolt redisztributív hatásainak függvénye. Mindenképpen fontos azonban a jövedelemhatárok megfelelő indexálása, hogy elkerülhetők legyenek a nyugdíjkohorszok közti méltánytalan torzítások.

19. Az új nyugdíjak indexálásának javasolt egy éves általános felülgesztése — jóllehet rövid távú pénzügyi szempontból kényelmes — a várható 1991-es infláció mellett valószínűleg politikailag nem lesz megvalósítható minden nyugdíjszinten.

20. A nem-hozzájárulásokon alapuló ellátásoknak a TB-től a költségvetésre történő áthárítása valódi (a biztosítási és a segélyezési elven alapuló juttatásokat határozottan szétválasztó) reform híján csak a kiadások ide-oda tologatását jelenti az államháztartáson belül, ami nem helyettesítheti a rendszer tényleges megreformálását.

21. Mindezen átmeneti intézkedésektől együttesen is csak szerény pénzügyi hatás várható. Következésképpen a várható deficit csökkentéséhez vagy kivédéséhez ennél valószínűleg erősebb lépésekre lesz szükség. E lépések magukban foglalják: a) a nyugdíjak olyan indexelését 1991-ben, ami csak a legkisebb nyugdíjagnál kompenzálja teljesen a fogyasztói áremelkedést; b) a rokkantsági nyugdíjak csak orvosi szempontokat figyelembe vevő szigorítását; c) a nyugdíjba vonuláskor a jövedelemigazolás (újra) bevezetését.

22. Táppénz

Magyarországon az egy biztosítottra jutó táppénzes napok száma világviszonylatban az egyik legmagasabb. Ebben a népesség közismerten rossz egészségi állapotán túl a jelenlegi táppénzrendszer ösztönzési struktúrája is alighanem szerepet játszik. Ennek a hatóságok is tudatában vannak, s megfelelő módosításokat fontolgatnak, így többek között a munkáltató által fedezett táppénzes időszak meghosszabbítását, ami nagyon rövid idő alatt bevezethető, és ugyanakkor a társadalom számára igen költséghatékony. A misszió azt ajánlja, hogy a munkáltató táppénzfizetési kötelezettségét 1991. január 1-től növeljék 3 napról legalább 2 hétre.

23. Munkanélküli segély

A munkanélküliség növekedése miatt a munkanélküliség kompenzálása a magyar jövedelemfenntartó rendszer növekvő fontosságú eleme lesz a következő években. A most javasolt Munkanélküliségi Biztosítási tervezet az 1989. januárjában bevezetett rendszert kívánja felváltani. A javaslat néhány vonása azt sejteti, hogy olyan jelentős reformnak szánják, amely az évtized végéig érvényben maradhat. Valójában minden e téren hozandó új törvénynek ez lenne a célja: a munkanélküliségi ellátás gyakori változtatása elkerülendő. A misszió úgy véli, hogy a javasolt rendszernek több olyan hiányossága van, amelyek a következő években felszínre kerülve újabb reformot fognak igényelni. Ezért célszerű a javaslat módosítása még ebben a stádiumban. Már csak e hiányosságok miatt is érdemes a javaslaton tovább dolgozni. A halasztás azért is ajánlható, mert a mostani javaslat költségvonzat számításai nem tűnnek megfelelőnek.

a) *Önkéntes munkanélküliség.* A jelenlegi tervezet nem tartalmaz szankciót azok számára, akik önkéntes munkanélküliek, vagy magatartási problémák miatt veszítik el munkahelyüket. Ez a mostani rendszertől olyan eltérést jelent, ami nem eléggé indokolható azzal, hogy a biztosítási rendszerre való áttérés után minden munkanélkülit azonos mértékben kell kompenzálni.

b) *Részdíjs foglalkoztatás.* A tervezet nyíltan nem tesz erről említést. A jelenlegi fogalmazás értelmében a részmunkaidőben dolgozók az így szerzett kereseten kívül megkapnák a teljes munkanélküli segélyt, kivéve, ha a részkereset több, mint a segély lenne. Nincs semmilyen levonás a ledolgozott órák alapján. Így a szabályozás kifejezetten ellenősztözi a részmunkaidőről teljes munkaidőre áttérést. A misszió tisztában van vele, hogy a részfoglalkoztatás ma még viszonylag ritka, de a javaslat törvényerőre emelése előtt a kérdéssel mégis tovább kell foglalkozni.

c) A munkanélküliségi biztosítás időtartama

A javaslat a megelőző hozzájárulások fizetésének időtartamától függően 180 naptól 2 évig tenné lehetővé a biztosítás juttatásainak igénybevételét. A tervezett átlagosan egy évnél több biztosítási jogosultság a munkanélküli járandóságánál viszonylag hosszú. Az egy évnél hosszabb ideje munkanélkülieknek inkább átképzést vagy segélyt kell nyújtani. A biztosítás egy-egy igénybevételi periódusát relatíve rövidnek (pl. hat hónap) célszerű megválasztani, ezáltal is ösztönözve a munkanélkülit akár ideiglenes állás vagy átképzés elfogadására. Ha ezt követően ismét fellép a munkanélküliség, az érintett ismét hat havi kompenzációt kérhet, ha csak az ismételt munkanélküliség nem saját

hibájából következett be. Fontos, hogy a munkanélküli biztosítási program lehetőséget adjon ismételt munkanélküliségi időszakok kezelésére. Ez a helyzet a jövőben gyakoribbá válhat, mint az, hogy egy munkanélküli időszakot több év stabil munkaviszony követ. Mint más országokban, a munkanélküliség Magyarországon is a munkaerő egy szegmensére koncentrálódhat, amelynél gyakoriak lehetnek a munka nélküli szakaszok. Ezt a trendet erősítheti a magáncégek szaporodása, amelyek közül egyik-másik csődbe mehet, s az időszakai munkák megjelenése is.

d) *A segély számításának alapja*

A javaslat szerint a jogosultsági időszak első felében a juttatás jövedelemfüggő lenne (az előző 12 havi átlagkereset 70%-a), míg az időszak második felében megegyezne a minimumbérrel. Egyfelől a 30–40%-os inflációs ütem szükségessé tenné a bérek valamilyen indexálását a számítás során, hogy elkerülhető legyen a segély értékvesztése. Másfelől viszont célszerűnek tűnik végiggondolni, összevetni egymással a jövedelemfüggő, illetve az egységes összegű segélyek előnyeit illetve hátrányait. A jövedelemfüggő rendszer ugyan megkönnyíti a munkanélküliségbe történő átmenetet, s ennek elfogadását, ami hasznos lehet, ha nagymértékű leépítést kell elfogadtatni. Ugyanakkor az egyén számára a keresetarányos ellátás előnyei csekélyek magas munkanélküliség mellett, s kivált ha a munkanélküliek zöme szakképzetlen, illetve alacsony keresetű. A gazdaság számára is adódnak hátrányok, mint pl. a nagy költségvetési teher: a járandóság kiszámításához szükséges nagy adminisztráció: illetve az, hogy a vállalkozónak (épp, amikor a vállalkozást ösztönözni akarják), rengeteg időt kell fordítani arra, hogy volt dolgozóival kapcsolatban a munkaerőiroda kéréseire válaszoljon.

e) *Korkezdvezményes nyugdíjazás*

Itt egy sor kérdés merül fel részben a finanszírozással, részben a felelősségmegosztással kapcsolatban. Kérdés az, hogy hogyan osztozik meg a felelősség a helyi és országos szint között annak meghatározásánál, hogy ki jogosult a korai nyugdíjazásra a nyugdíjkorhatárnál 5 évvel fiatalabbak közül, s hogy ki fizesse ezt a számlát. A misszió kéri az illetékes hatóságot, hogy vizsgálja felül a törvénytervezet eme javaslatát, s hogy ezt további munkára ösztönzőbb és kevésbé költséges programmal váltsa ki. Mellesleg a javasolt korai nyugdíjazás ellentétben van a nyugdíjkorhatár szükséges emelésével, és pénzügyi kihatásai is kedvezőtlenek.

f) *Pályakezdők*

A tervezet ezen új eleme jelentős előrelépés a mai programhoz képest, amelyben semmi ilyen ellátás nem szerepel. A misszió mégis felveti a következő kérdéseket: (i) a jogosultság közép- és felsőfokú végzettséghez kötése méltánytalan hátrányt jelent az iskolából kilépők többsége számára, akik ilyen végzettséggel nem rendelkeznek; (ii) a minimumbér kifizetése túl bőkezű, minthogy azonos összegű az idősebb munkanélkülieknek nyújtott járandósággal; (iii) az a feltétel is túl bőkezű, hogy az érettségizetteknek csak képzettségüknek megfelelő munkát kell elvállalniuk, minthogy igen nagy a meg-nem-felelés az érettségizettek szakképzettsége és a munkaerőpiac igényei között. E csoportha egy javított segélyprogram irányulhatna. (l. 32. par.)

24. (A misszió felkéri a kormányt a javaslat felülvizsgálatára, mielőtt

azt a parlamentnek benyújtaná.)

25. (A misszió irreálisnak tartja a munkanélküli segélyekre vonatkozó előbecsléseket és további modellszámításokat javasol.)

26. (A misszió problémának tartja a $3+10\%$ -os munkanélküli segélybiztosítás bevezetését, ha ez a jelenlegi $43+10\%$ fölötti járulékot jelent. Javasolja a járulékkulcs csökkentését.)

27. (Igen fontos a megelőző munkanélküli segély-ellenes intézkedése [„proaktív” intézkedések, átképzés] megfelelő költségelése, különben a segélykifizetések „kiszorítják” a megelőzési kiadásokat. Ez azért is helytelen, mivel a megfelelő megelőzés szükséges az állandósult munkanélküli segély elkerüléséhez. Az átképzések illetve bérkiegészítések a leginkább költséghatékony proaktív intézkedések.)

Szociális segélyezés és szociális szolgáltatások

28. A KSH háztartás-statisztikai felméréseinek tanúbizonysága szerint Magyarországon már az 1980-as évek vége felé komoly problémát jelentett a szegénység. A piacgazdaságra való áttérés és a gazdasági szerkezetváltás várhatóan tovább élezi a helyzetet. Világosan látható az igények növekedése az eseti és a rendszeres szociális segélyezésre, továbbá a szociális szolgáltatásokra (mint pl. öregek napközi otthona és étkeztetése) fordítandó összegek területén. A segélyezés mindkét fent említett fajtájáért továbbra is a helyi hatóságok lesznek kénytelenek a felelősséget vállalni, noha a tervek szerint 1991-ben nem fog emelkedni az önkormányzatok reálbevétele. Következésképp a „védőháló” (pénzbeli és természetbeli) juttatásainak helyi szinten történő biztosítására irányuló egész koncepció sürgős kormányzati felülvizsgálatot igényelne.

29. A jelenlegi rendszerrel három alapvető probléma van. Először: úgy tűnik, nincs mód normatív igényjogosultság (jövedelemvizsgálat) alapján járó szociális segély (meanstested social assistance) igénybevételére, abban az értelemben, hogy bárki, aki igazolja anyagi rászorultságát (és megfelel az esetleges egyéb követelményeknek) automatikusan segélyben részesülhessen. Noha tudomásunk szerint léteznek a Népjóléti Minisztérium által kidolgozott irányelvek az igényjogosultság megállapítására, a helyi szerveket semmi sem kötelezi segélyezésre akkor sem, ha a rászorultság dokumentálható.

30. Másodszor: a helyi önkormányzatok szociális segélyezésre és szolgáltatásra fordított kiadásait teljes egészében az év elején kialakított költségvetésükből kénytelenek fedezni. Ez azzal jár, hogy ha év közben jelentős, előre nem látott növekedés következik be az igényekben, az önkormányzat nem lesz képes ezek kielégítésére. Az, hogy sok a kisméretű önkormányzat (a 3100 települési önkormányzat csaknem felének a lélekszáma nem éri el a 2000-et), úgyszintén súlyosbítja ezt a problémát. Egy ilyen kis településen egyetlen nagyobb munkáltató tönkremenetele is ahhoz vezet, hogy az önkormányzat szociális segély iránti igényei borzasztóan elszaladnak. A szegényebb önkormányzatoknak általában arra is kevésbé van lehetőségük, hogy saját bevételi forrásaikra (helyi adók, személyi jövedelemadó-bevételek, díjbevételek) támaszkodjanak. A Pénzügyminisztérium normatív alapon meghatározott nagyságú blokk-támogatásokat nyújt a helyhatóságoknak saját

forrásaik kiegészítéseképpen, ám nem biztos, hogy ez az *ex ante* erőforrás-elosztás képes lesz az egyes helyhatóságok összes lehetséges egyedi igényének megfelelő szintű kielégítésére.

31. Harmadszor: a misszió látogatása alapján bizonyítottnak tekinti, hogy óriási különbségek vannak a szociális segélyezés lebonyolításában a városi és a falusi területek között. Az utóbbiban a segélyezés különlegesen bürokratikusnak tűnik. Az egész országban problémát jelent az egyenlő elbánás (méltányosság) elvének érvényesülése.

32. A kormánynak sürgősen valamilyen megoldást kell találnia ennek a helyzetnek a javítására és meg kell tennie javaslatait a törvényi szabályozás módosítására. Ennek során biztosítani kell, hogy azok, akik világosan felfogható szempontok (többek között előre meghatározott jövedelemplafon és rászorultsági igazolás) alapján támogatásra jogosultak, valóban juttatásban részesüljenek. A jelenlegi gyakorlatot — a kérelmezővel nem közös háztartásban lakó rokonok jövedelmének figyelembe vételét — felül kell vizsgálni: mind a méltányosság, mind az adminisztráció kényelmi szempontjai amellet szólnak, hogy hagyjanak fel ezzel a gyakorlattal. A megreformált rendszer felügyeletét és nyomonkövetését (monitoringját) a Népjóléti Minisztérium végezhetné, amelynek kötelessége lenne a magas arányú igénybevétel biztosítása is.

33. Komolyan fontolóra kell venni a szociális segélyezés helyi önkormányzatok és a központi költségvetés által együttesen történő, ún. ko-finanszírozásának a bevezetését. Egy ilyen rendszerben a helyhatóságokat kötelezni lehetne a szociális kifizetések folyósítására úgy, hogy viszonzásképpen a költségvetés a ténylegesen felmerülő kiadások nagyobbik részét valamilyen erőforrás-kipótló (matching) formula alapján utólag kötelezően visszatérítene.

A szociális szolgáltatások finanszírozása másfelől teljes egészében a helyi hatóságok feladata maradhatna, amennyiben a kormányzattól kapott normatív támogatások összegének kialakítása során tekintetbe vennék a kiszolgálándó potenciális népesség nagyságát, illetve az e szolgáltatásokra való potenciális igényeket. Megjegyzendő, hogy egy ko-finanszírozási rendszernek nem szükségképpen kell ellentmondásba kerülnie az önkormányzati autonómia követelményével. Az önkormányzati törvény 87 (2) szakasza megengedi, hogy új feladatokat telepítse-nek az önkormányzathoz, amennyiben ezeket az állam forrásoldalról ellentételezi.

Családi pótlék

34. E fontos juttatás egységes pénzbeli gyermeknevelési támogatást jelent. A nagy családok részére a harmadik illetve további gyermek után (egyedülálló szülők esetén már a második gyermektől) járó adókedvezmény jelent további segítséget. A reáljövedelmek csökkentésének időszakában fontos figyelembe vennünk, hogyan is irányítható a leghatékonyabban a pénz a leginkább rászorulóknak támogatására.

35. Alább a támogatás célra irányításának, célba juttatásának javítására irányuló három alternatív megoldást ismertetünk. Ezt megelőzőleg azonban egy olyan módosítást javasolnánk, amely gond nélkül párosítható bármelyik alternatívával. Azt ajánljuk, hogy szüntessék meg a harmadik (illetve további) gyerekek (egyedülálló szülőnél a második és további gyerekek) után járó adókedvezmények biztosítását,

és az ily módon felszabaduló eszközöket fordítsák a harmadik (illetve további) gyerekek után járó családi pótlék növelésére. Ez javítana a jövedelemtámogatás „célzottságán” a leginkább rászorulóknak esetében. Jelenleg ugyanis a gyermekek utáni adókedvezmény a legtöbb hasznot a legmagasabb sávban adózóknak jelenti, viszont semmi előnyt nem jelent annak, aki nem fizet személyi jövedelemadót. Van, aki csak azért támogatná a fenti adókedvezmény fennmaradását, mert ezáltal a családi elv is szerepet játszhatna az adórendszerben, amely jelenleg a férjet és a feleséget egymástól függetlenül adóztatja. Azonban e kedvezmény 1991-re vonatkozó eltörlése egyáltalán nem kell, hogy érintse az adórendszer végső formáját.

36. Ezzel a változtatással párhuzamosan a támogatás jobb célzottságát elősegítő három lehetőség a rászorultság vizsgálatának (means-testing) bevezetése, a családi pótlékok adókötelessé tétele, és a családnagyság szerinti erőteljesebb differenciálás.

37. A *rászorultság vizsgálatával* elérhető lenne, hogy egy bizonyos kijelölt jövedelemszint alatt élő családok magasabb reáljuttatásokat élvezhessenek. Ugyanakkor ez a megközelítés egy új, az igények megállapításán munkálkodó apparátus létrehozását követelné olyan körülmények között, amikor is még csak nagyon kevés ilyen tapasztalattal rendelkezik az ország. Ráadásul a csupán 1990 tavaszán univerzálissá tett családi pótlék program felszámolását sokan kedvezőtlenül ítélnék meg, mivel egy ilyen esemény az igénybevétel csökkenéséhez, sőt a szegénységi csapdából fakadó ellenőrzési problémák (egy jövedelemszint fölött a családok elvesztenék jogosultságukat) megjelenésével járhatna. Egy alacsonyabb szintű univerzális ellátás és kiegészítő rászorultság-alapú programok kombinációja is elképzelhető a jövőben, ha már több tapasztalat áll rendelkezésre a rászorultság vizsgálatát illetően.

38. A *családi pótlékok megadóztatása* kétségkívül rendelkezik vonzó tulajdonságokkal. A jobb „célzást” tulajdonképpen egy implicit jövedelemigazolás biztosítaná, miközben az ellátás univerzalizmusát megőrizné a javaslat. Ily módon az igényjogosultság esetleges vizsgálatából, illetve a szegénységi csapda fellépéséből származó hátrányok kiküszöbölhetők lennének. Ha a családi pótlékokat egyszerűen egységesen az átlagbérhez felbruttósítanák és azután az akkor érvényes határadókulcs szerint megadóztatnák, ezáltal az alacsonyabb jövedelmű jövedelemtulajdonosok javára hajtánánk végre jövedelem-átcsoportosítást.

39. Egy ilyen megoldás azonban bizonytalan elemeket is tartalmazna a személyi jövedelemadózás adott rendszere mellett. Ha adókötelessé válik a családi pótlék, el kellene tudni valamilyen módon dönteni, ki is kapja valójában a családi pótlékot — azaz kinek az összesített jövedelméhez tartozó határadókulcs mellett adózik? Felhozhatók érvek amellett, hogy mindig az anya (illetve a gyermek gondnoka) kapja a családi pótlékot — ezáltal a gondviselő szülő biztos jövedelemhez jutna, a családon belüli egyéb jövedelemmegoszlástól függetlenül.

40. A családi pótlék megadóztatását komolyan meg kell fontolni, noha ez kétségkívül jelentős elmozdulást jelentene a jelenlegi rendszertől, amelyben egyének kapják a juttatásokat és egyének fizetik az adókat is. A juttatások „célzottságának” ezáltal elérhető növelése mindenképpen aláhúzza a család adórendszerbeli kezelésének fontosságát.

41. A családi pótlék függővé tétele a családnagyságtól szintén szóba jöhet, mivel igazolható, hogy a szegénység kockázata növekszik a családnagyság növekedésével. Ebben a helyzetben a segélyek hatékonyabb célra irányítása érhető el egyszerűen azáltal, ha csökkentik (vagy megszüntetik) az első gyerek után járó támogatásokat, miközben növelik a második és a további gyermekekre jutó kifizetéseket. Az első gyerekre jutó segély reálértékének csökkenése akár e juttatások inflációhoz történő indexálásának elmaradásával is elérhető. Ettől még az egyszerűsödő családok akár a mainál kedvezőbb elbánásban is részesülhetnek.

42. Bár ez az alternatíva nem képes annyira „élesen célozni”, mint a közvetlenül jövedelmekre építő megoldások, mégis rendelkezik számottevő előnyökkel. Egyfelől megőrzi a családi pótlék univerzális, rászorultságtól független jellegét, és nem komplikálja a család SZJA-beli kezelésének reformját a családi pótlék adóztatásával. A módszer bevételi következményei attól függnék, mennyivel kell a második, illetve további gyermekekre fizetett pótlék összegét növelni ahhoz, hogy családjuk összességében ne járjon rosszabbul, mint a korábbi esetben. Ez a megközelítés is alapos vizsgálatot érdemel.

43. Mindhárom eddigi esetben csak a családi pótlékre fordított kiadások célzottabb hasznosításáról volt szó. Ám mivel a családi pótlék nagyon költséges, csaknem a GDP 3%-át emésztí fel, önmagában összvo-lumene is megfontolás tárgyát kell, hogy képezze. A költségvetési szigor szükségessége és a más programok (elsősorban a munkanélküliség és a szociális segélyezési program) iránti növekvő igények alátámasztják azt a következtetést, hogy a családi pótlék célzottságának javításával olyan megtakarításokat kell létrehozni, amelyek más jövedelem-támogatási programok növekvő kiadásainak fedezetéül szolgálhatnak.

44. Bármelyik fenti megközelítés esetén van lehetőség megtakarításra. A családi pótlék adóztatása teljes felbruttósítás nélkül is bevezethető, vagy az első gyerek utáni juttatás csökkentéséből felszabaduló pénzeket nem kell feltétlenül mind felhasználni a nagyobb családok segélyezésére. E megtakarítások nagyságrendjét érzékeltetheti, hogy 1989-ben a kétszülős, egy 6 év alatti gyerekkel rendelkező családok kapták az összes családi pótlék mintegy 15%-át, ami a GDP 0,5%-ának, mintegy 8 milliárd forintnak felelt meg.

Anyasági és gyermekgondozási támogatások, GYED

45. A misszió érti, hogy a kormány szeretné támogatni a családokat az iskolás koron aluli gyermekek ellátásában. Jelenleg két fő módja van az iskolás kornál fiatalabb gyerekekkel rendelkező családok gyermekgondozási tevékenysége támogatásának: az anyasági és gyermekgondozási segélyezés, amely a gyermek harmadik születésnapjáig teszi lehetővé készpénzben nyújtott segélyek igénybe vételét, illetve a bölcsődei hálózat, melynek fenntartási költségei főleg a helyhatóságokat terhelik. Több okból is szükséges e támogatási formák felülvizsgálata: a jövőben a magáncégek aligha fogják fenntartani a munkahelyeket több éves gyermekgondozási perióduson lévő szülők számára: kevesebb lesz azon vállalatok száma is, melyek készek anyagilag hozzájárulni a bölcsődék fenntartásához. Emellett a gyermekgondozás támo-

gatásának „ára”, a költségvetés számára jelentkező költségei (a GDP 1%-a) is szükségessé teszik költségvetési oldalról e kiadások hatékonyságának újragondolását.

46. A gyermekgondozási segélyek, azonkívül, hogy alapvető céljuk szerint elő kívánják segíteni a gyermek jólétét, egyben a pronatalista politika eszköztárát is gyarapítják, illetve csökkentik a munkaerőpiaci részvételt (és/vagy az esetleges munkanélküliséget) a szülőképes korú nők körében. Ám a jelenlegihez hasonlóan nehéz gazdasági helyzetben nem várható el, hogy a kormányzat olyan magas összegű támogatást nyújtson, ami sok nő számára tenné pénzügyileg lehetségessé állása feladását a főmunkaidőben vállalt gyermekgondozás kedvéért. Épp ezért e politikai eszköz költséghatékonysága újabb vizsgálatra szorul. A gyermek második születésnapjáig kiterjesztett gyermekgondozási díj keresettől függő mértékű és a legnagyobb költségű a gyermekgondozási támogatások közül (8,3 milliárd Ft, 1989-ben). Mint keresetfüggő támogatás, nyilván a magasabb jövedelmű nők számára kíván vonzó alternatívát kínálni. Mindazonáltal egy efféle segély indoklottsága két szempontból is megkérdőjelezhető (szembeállítva egy alacsonyabb költségű egységes mértékű anyagi segéllyel). Egyfelől, ha a segély indoka a gyermek jólétéhez való hozzájárulás, akkor összege nem lehet függő az anya bérszínvonalától. Másfelől az sem logikus, hogy a kormányzat éppen a legmagasabb jövedelmi kategóriákban (ahová feltehetően a leginkább produktív nők tartoznak) próbálja meg csökkenteni a munkaerőpiaci részvételt.

47. Épp ezért célszerű lenne a GYED-et egy egységes összegű segéllyel felváltani. Az ebből származó megtakarításokat át kéne csoportosítani a dolgozó nőket segítő bölcsődék fenntartására.

Jelenleg a bölcsődei díjak a család jövedelmi helyzetétől függetlenek, egységesek és csak a költségek csekély hányadát fedezik. Múltannyosabb megoldás lenne visszaállítani a család fizetőképességétől függő (két évvel ezelőtti) erősen differenciált díjstruktúrát. A nappali gondozás jelentős részének működtetését átvehetné a magánszektor. Az a pénzügyi támogatás, amely ahhoz szükséges, hogy az alacsony jövedelmű családok számára is lehetővé váljon a szolgáltatás igénybe vétele, más módon — így pl. rászorultsági vizsgálaton alapuló készpénz-segéllyel, családi adókedvezményekkel vagy az intézmények működtetőinek szelektív támogatásával — is biztosítható. Elvben lehetővé kell tenni, hogy a családok maguk választhassanak az egyes gyermekgondozási megoldások közül. A következő két évben azonban a gazdasági alkalmazkodás legnehezebb időszakában a leghelyesebb lenne fenntartani a jelenleg önkormányzatilag működtetett bölcsődei ellátást legalább a minimális szinten.

A szociális jövedelmek egyéb formái

48. A misszió röviden áttekintette az iskolai étkeztetés állami támogatását. Ezt a támogatást az elmúlt néhány év alatt megszüntették, ami ahhoz vezetett, hogy számos család már nem képes megengedni magának az iskolai étkeztetés igénybevételét. A helyhatóságok (tanácsok) az eszközeik által lehetővé tett mértékig megkísérelték visszaállítani az étkeztetés rászorultsági alapú támogatását az alacsony jö-

vedelmű családok számára. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az iskolai étkeztetési programok az egyik leginkább költséghatékony eszközt szolgáltatják az alacsony jövedelmű családok támogatására és jelentősen javítják e sérülékeny korcsoport táplálkozását. Épp ezért célszerű lenne, ha Magyarország újra megfontolná az ilyen célú állami támogatás visszaállítását valamilyen mértékig, más, kevésbé jól célraorienteált programok költségeinek terhére.

49. Az *egyetemi hallgatók állami ösztöndíjai* egy további olyan terület, amelyen újabban változások történtek. Az egyes egyetemek kizárólagos diszkrecionális jogot kaptak annak elbírálására, hogy adnak-e és milyen módon, olyan jövedelemigazoláshoz kötött ösztöndíjat, amelyenket a múltban központi irányelvek szerint adtak. Ahhoz, hogy a hallgatók minden egyetemre való méltányos bejutását biztosítani lehessen, szükséges lenne fenntartani az egész országban érvényes egységes szelekciós kritériumot. Minthogy a következő évtől az egyetemi hallgatók számának jelentős növekedését tervezik, az is fontos, hogy a diákoknak nyújtott segítség ezzel arányosan nőjön. Ahhoz, hogy ez finanszírozható legyen, a növekményt egyre inkább a diákoknak nyújtott kölcsönök, valamint keresetek kellene hogy jelentsék. A misszió szívesen nyújt segítséget abban, hogy információk legyenek más országok szerteágazó tapasztalatairól, pl. a hallgatói segélyezés jövedelemigazoláshoz kapcsolásáról, vagy a nem ösztöndíj jellegű segélyekről. Várható, hogy ebben a szférában is magán, illetve önkéntes szféra váltja ki az állami költségvetési hozzájárulások jelentős részét.

Rászorultsági igazolás (Means testing).

50. A misszió nem tudta részletesen áttekinteni a rászorultsági igazolás magyar gyakorlatát. A kérdésre még vissza kíván térni. Olyan területről van szó, ahol a technikai segítség hasznos lehet abban, hogy a magyar feltételekhez alkalmazkodó rendszert lehessen kialakítani. Általános szempontként felvethető, hogy lépéseket kellene tenni azért, hogy a háztartások pénzügyi adatai rendelkezésre álljanak a segélyezési szükséglet megállapításánál. A társadalombiztosítás és a munkanélküli ellátás már most ugyanazt az azonosító számot alkalmazzák egy-egy kliens esetében. Az adóhatóság (APEH) azt javasolta, hogy az adóügyi és társadalombiztosítási dosszié között teljes információcserére legyen lehetőség. Ha ezt a javaslatot elfogadják, értékes eszközhöz juthatnak a pénzügyi rászorultság megállapításához, s hosszabb távon az integrált adórendszer és szociális ellátó rendszer kiépítéséhez.

Következtetések

51. A szociálpolitikai reform érzékeny kérdéseket vet föl, és heves viták várhatók. Ahhoz, hogy ezek a viták konstruktívak legyenek, és hogy megfelelő irányú reform körül alakuljon ki konszenzus, igen fontos, hogy a közvélemény és a politikai döntéshozók egyaránt jól értsék a jelenlegi helyzet tényeit, és a választási lehetőségeket. A jobb ismeretek érdekében a misszió felkéri a hatóságokat, hogy széles körben tegyék hozzáférhetővé Magyarországon, a KSH és a Pénzügymin-

nisztérium által a Világbank támogatásával készített két „jóléti hatásvizsgálatot” (incidence studies), a Világbank újabb jelentéseit a lakásügyről és egészségügyről, a Világbank Szociálpolitikai Missziójának „émlékeztetőit” (amelyek közül a jelen fordítás a második kicsit rövidített nyersfordítása, ford. megj.), valamint az IMF pénzügyi részlege által készített jelentést a társadalombiztosítási reformról. A Világbank személyzete szívesen részt vesz e kérdések nyilvános vitáin, ha ez célszerűnek látszik.

52. A következők a misszió véleményét összegzik arról, hogy mely lépésekre lenne szükség a Strukturális Átalakítási Kölcsön második részletének feltételeként.

53. *A munkanélküli biztosítási rendszer, és a munkanélküliségi helyzet javításához szükséges költségvetési támogatás érdekében a Kormánynak*

(i) felül kell vizsgálnia az Országgyűlés elé terjesztés előtt a munkanélküliségi törvényjavaslatot, az előbbieken (21. par.) foglaltak figyelembevételével:

(ii) Alaposan meg kell vizsgálnia a Foglalkoztatási Alap költségvetési igényét, ideértve a munkanélküliségi kompenzációt az aktív munkaerőpolitikai lépéseket, és az 1991 végén legalább 250 000 embert (a munkaerő 5%-át) kiszolgáló szakapparátus költségigényét, elkészítve a teljes költségtervet arra az esetre is, ha a munkanélküli létszám eléri az 500 ezret (10%). (25—27. par.)

54. *A társadalombiztosítási nyugdíjfeltételek szigorítására és az el-látások reálértékének megőrzésére vonatkozó intézkedések érdekében*

(i) Jelentsen be (a Kormány) szigorú menetrendet arról, hogy 1991-ben a Parlament elé terjeszti, 1992 januárjában életbe lépteti az új társadalombiztosítási nyugdíjtörvényt. Annak érdekében, hogy e törvény megfelelően kezelje a mai nyugdíjrendszer strukturális kérdéseit (a nyugdíjkorhatárt, a nyugdíjszámítási formulát, és a nyugdíj adóz-tását), 1991 elején meg kell kezdeni az előkészületeket. Ezen túlmenően, annak érdekében, hogy a közvéleményben konszenzus alakuljon ki a reform szükségességéről, egy szervezetközi csoportnak el kell készítenie egy stratégiai „fehér könyvet”, amely felvázolja a strukturális problémát, és ismerteti az alternatív megoldások költségigényeit. E dokumentumnak január végére el kellene készülnie, és a Parlamentnek erre alapozva 1991 harmadik negyede előtt meg kellene vitatnia az új törvénykezés alapelveit. (13—15. par.).

(ii) Annak érdekében, hogy megelőzhető legyen a társadalombiztosítási alap további pénzügyi gyengülése 1991-ben, 1991 januárjában rövid távú intézkedéseket kellene hozni (a) valamennyi nyugellátás 1991 évi egységes indexeléséről, csak a legkisebb nyugdíjagnál biztosítva a fogyasztói árindex teljes ellentételezését, (b) a rokkantsági nyugdíj szigorításáról, hogy csak orvosi indok alapján legyen nyújtható (c) a nyugellátásnál a jövedelemteszt (újra) bevezetéséről, és (d) legalább két hétre hosszabbítva a munkáltató táppénzfizetési kötelezettségét (16—22. par.).

55. A misszió a fentieken kívül további lépéseket is hasonlóan szükségesnek tart ahhoz, hogy a szociálpolitikai biztonsági háló megerősödjön:

(i) ki kell dolgozni a központi-helyi kormányzat finanszírozási tervzetét az önkormányzatok segélyezési szükségleteinek fedezésére, amely

tervezet központi irányelvek révén biztosítja a vitathatatlan jogosultságot a rászoruló személyek minimális jövedelemhez való hozzájutásához (32—33. par.)

(ii) célzottabbá kell tenni a családi pótlékot, és az így adódó megtakarítást az első részben foglaltak szerint kell a szociálpolitikán belül felhasználni (34—36. par.).

Gács Ende

A társadalmi alapjövedelmek*

Az a gondolat, hogy a társadalom minden tagját megillet egy bizonyos szintű jövedelem, nem új: az utópistáktól (Morus, Bacon, Campanella) kezdve visszatér a szociális kérdésekkel foglalkozó irodalomban. Egy korábbi cikkemben (Gács, 1986) foglalkoztam a garantált jövedelemmel kapcsolatos nyugati javaslatokkal. Bemutattam, hogy az összalakosságot érintő garantált jövedelemre vonatkozó modern ajánlások — a számtalan alváltozat mellett — lényegében két típusba sorolhatók:

— az egyik a Lady Rhys-Williams kidolgozott *társadalmi osztalék* (social dividend) rendszer, amelyben minden személy egyéb jövedelmétől függetlenül kapna az államtól egy rendszeres fix összegű juttatást, amelyet lineáris jövedelemadóból finanszíroznának;

— a Milton Friedman nevéhez fűződő *negatív jövedelmi adó* (negative income tax) rendszer a másik; ebben a jövedelemmel nem rendelkező, vagy alacsony jövedelmű személyek kiegészítést kapnának az államtól, amely összeg az egyéb forrásból származó jövedelem meghatározott százalékával csökkenne (csökkentési ráta), és bizonyos szint felett teljesen megszűnne.

Mindkét rendszer közös vonása, hogy integrálná a juttatási és adórendszert, valamint — legalábbis tiszta formájában — minden más társadalmi juttatást megszüntetne. Mindkét rendszer igyekezett fenntartani a munkára való ösztönzést.

A negyvenes évek óta felvetődött különböző változatok és kísérletezgetések után a javaslatok a hetvenes évek elején az USA-ban és Angliában eljutottak törvényhozási szintig, de végül is általános formában sehol sem fogadták el őket. Cikkem végén azonban jeleztem, hogy a korábbi kudarcok ellenére a téma a hetvenes évek végén és a nyolcvanas évek elején ismét felbukkant az irodalomban, amire a cikk írásakor még nem tudtam kielégítő magyarázatot találni. Az azóta eltelt időszakban a garantált jövedelem témája valóságos reneszánszát éli. Nagy mennyiségű publikáció jelent meg az újabb felvetésekről, több tudományos konferenciát rendeztek e témában, kutatócsoportok alakultak a javaslatok részletes vizsgálatára.

Az alábbiakban a Magyarországon rendelkezésre álló angol nyelvű irodalom alapján — amely a bibliográfiákból ismert forrásoknak csak egy töredéke — megkísérlem áttekinteni a legutóbbi évek javaslatait, és a körülöttük kibontakozó vitát.

* Az ELTE Szociálpolitikai Tanszéke részére készített hosszabb tanulmány rövidített változata.

Az újabb felvetések okai

Ha nem is teljeskörűen, de ma már jobban kirajzolódnak azok a tényezők, amelyek a *garantált jövedelem* témájának felmelegítését és továbbfejlesztését okozták.

Ezek közül véleményem szerint a legfontosabb a tartós és nagymértékű *munkanélküliség*. Míg a II. világháború utáni évtizedekben lényegében megvalósult a teljes foglalkoztatottság, az 1973. évi olajválság után a munkanélküliség hirtelen megnőtt, és a válság után is magas maradt. Sok országban a munkanélküliek aránya ma is meghaladja az aktív népesség 10%-át.

A munkanélküliségnek nemcsak a *menyisége* változott meg, hanem az *összetétele* is. Míg korábban elsősorban az alacsonyabb képzettségűekre volt jellemző, most elterjedt a magasabb végzettségűek, szellemi foglalkozásúak körében is. Nagymértékben sújtja a munkanélküliség a fiatalokat és a nőket. Megnőtt a munkanélküliség átlagos időtartama, elterjedtek a különböző részmunkaidős foglalkoztatási formák.

A nagyarányú munkanélküliség okainak vizsgálata meghaladja e tanulmány kereteit. Témánk szempontjából fontosabbak a munkanélküliség *következményei*.

A munkanélküliség *pénzügyileg aláássa a társadalombiztosítást*, mert a munkaadói és munkavállalói járulék alapja szűkül, ugyanakkor a segélyben részesülők száma nő. A növekvő társadalombiztosítási teher ellenére egyre többen kimaradnak a segélyezésből, mert a biztosítás a korábbi munkához kötött. (Így nem kapnak az első ízben munkát keresők; általában nem adnak a hosszú időn keresztül vagy gyakran munkanélkülieknek; elégtelen összeget kapnak a részmunkaidősök.) A rendszertelen foglalkoztatottság — a kevés összegyűjtött járulékon keresztül — kihat nemcsak a munkanélküliségi segélyre, hanem a nyugdíj összegére is.

A gazdaság és a társadalom egyre inkább megoszlik, kialakul egy *kettős munkaerőpiac*. Létezik egy elsődleges szektor, amely viszonylag magas béreket, jó munkalehetőségeket, stabil foglalkoztatást és előmeneteli lehetőséget kínál. Ezt a szektort a dolgozók magas fokú szervezettsége is jellemezheti, a bejutási lehetőség korlátozott. Ugyanakkor létezik egy másodlagos szektor, ahol a munka rosszul fizetett, ideiglenes vagy rövid távra szóló szerződéseket kötnek, nincs perspektíva; gyakran hiányzik a szakszervezeti védelem (Atkinson, 1990).

A chicagói egyetem tanára, Przeworski (1986) nem lát gazdasági megoldást a munkanélküliség problémájára. Az olyan javaslatok, mint a munkahelyteremtés, a munka jobb elosztása, a bér- és bérjellegű költségek csökkentése, nem vezethetnek tartós eredményre.

A garantált jövedelem feléledésének másik — az előbbivel nyilvánvalóan összefüggő — oka a *szegénység* problémája. Míg a hatvanas években, a hetvenes évek elején úgy tűnt, hogy a szegénység mint társadalmi jelenség visszavonulóban van, a hetvenes évek második felétől nyilvánvalóvá vált, hogy ez illúzió volt. A lakosság egy bizonyos hányada tartósan a (természetesen eltérő kritériumok szerint mért) *létf minimum*, illetve *szegénységi küszöb* alatt maradt.

A szegénység összetétele azonban sok tekintetben megváltozott; ezért kezdtek *„új szegénységről”* beszélni. Korábban a szegénység elsősor-

ban az idős korosztályokra volt jellemző, az utóbbi időszakban azonban — elsősorban a nyugdíjrendszerek elterjedése, „beérése” és feltételeinek javulása következtében — az öregek jövedelmi és vagyoni helyzete kedvezőbbé vált. Ugyanakkor a növekvő munkanélküliség, a hagyományos családok felbomlása, egyes deviáns jelenségek (alkohol, kábítószer) terjedése következtében a szegénység nagyobb mértékben sújtja az aktív korosztályokat és a gyerekeket.

A szegénység leküzdésére minden fejlett országban programokat dolgoztak ki, és ezek megvalósítására jelentős összegeket költenek. Fő jellemzőjük ezeknek azonban, hogy a családok és egyének segítését a *rászorultság igazolásához* (means test) kötik, annak minden ismert hiányosságával (alacsony igénybevétel, megbélyegzés, magas adminisztratív költségek, az ügyintézők szubjektívizmusa, szegénységi csapda stb.). A rászorultsághoz kötött segélyek rendkívüli mértékben elburjánzottak, sok helyen — különösen az angolszász országokban és Franciaországban — ezeknek egész dzsungelje alakult ki.

A szegénység elleni harc egyik eszköze, amely egyben bizonyos rendet is kíván tenni a különböző segélyezési rendszerekben, a nemzeti minimumok gyakorlata. A minimumok azonban egyelőre országon belül is eltérőek. A legtöbb fejlett országban (bár korántsem mindegyikben) létezik törvényileg szabályozott minimálbér, amelyet időszakosan hozzáigazítanak a fogyasztói árak vagy az átlagbérek növekedéséhez. A társadalombiztosítási ellátmányokban is lehetnek minimumok. Ennek ott van jelentősége, ahol az ellátmány egyébként keresetarányos, mert a fix összegű ellátmány eleve minimumként funkcionál.

Ma már a legtöbb európai ország jóléti rendszerében létezik törvényileg szabályozott minimum-jövedelem (utoljára Franciaország és Luxemburg fogadott el ilyen törvényt 1986-ban). Kivételt képez néhány dél-európai ország (Görögország, Spanyolország, Portugália és Olaszország), ahol ilyen szabályozás még nincs. A minimális jövedelmet megállapíthatják a létszükségleti javak kosara alapján (NSZK, Anglia), a minimális bér (Hollandia) vagy az átlagbér (Izrael) százalékában, vagy konkrét hivatkozási alap nélkül (Franciaország, Luxemburg).

A minimális jövedelmet jövedelemkiegészítésként érvényesítik (make-up guaranteed income), ezért rászorultsági igazoláshoz kötött. A feltételek fennállása esetén azonban jogszerűen jár. Nem részesülnek a kiegészítésben általában a külföldiek és bizonyos kor alatt a fiatalok. Angliában, Írországbán és Új-Zélandon külön rendszer működik a teljes munkaidőben foglalkoztatottak részére (Euzeby, 1987).

Bár a jövedelmi minimumok rögzítése és az azokhoz kötött kiegészítés kétségtelen előrelépést jelentett, a rendszerek számos hiányosságban szenvednek. Nehéz eldönteni, hogy mi legyen a jövedelem egysége (egyén, család, háztartás), melyik időszak jövedelméhez viszonyítsanak. Az egyének alapszükségei különböznek kortól, egészségi állapottól, lakóhelytől stb. függően, ezért az egységes jövedelmi minimum nem alkalmazható mindenre. Ha a színvonalat alacsonyan állapítják meg, nem fedezi a szükségleteket, nem tudja a szegénységet érdemben enyhíteni. Ha magasan állapítják meg a mércét, a munkavállalás ellen ösztönöznek. Különösen a részmunkaidős munkára való hajlandóságot ássák alá. Kedvezőtlenül hat a megtakarításokra gyakorolt hatás is

(Van Parijs, 1990; Van der Veen — Van Parijs, 1986a). Továbbra is érvényesek a rászorultság igazolásával kapcsolatban elmondott negatívumok.

A megújult érdeklődés harmadik okaként az *egységes Európára való törekvést lehet* megjelölni. A tizenkét tagra bővült Közös Piac 1992-re egy korábban példa nélkül álló integrációt akar megvalósítani Európában. A határok nélküli kontinens nemcsak gazdasági összefonódást jelent, hanem pozitív szociális integrációt is kell hogy eredményezzen. Létre kell hozni a „szociális Európát”, „szociális állampolgárokkal” és szociális jogokkal (Leibfried, 1990).

Jelenleg azonban még jelentős különbségek vannak a tagállamok között a fejlettségi színvonalban és az életkörülményekben. Az Észak-Dél probléma az Európai Gazdasági Közösségen belül is érvényesül. Az eltérő tradíciók miatt még nagyobb különbségek vannak a szociálpolitikai rendszerekben, a társadalmi juttatások színvonalában, hozzájutási módjában, finanszírozásában stb. A szociális kiadások relatív szintje is nagyon eltérő, a GDP 15%-a (Spanyolország) és 36%-a (Belgium) között helyezkedik el.

Negyedik tényezőként szerepet játszhatott a *szocialista országok kudarca*. A hatvanas és hetvenes években a nyugati szociálpolitikuskok számára bizonyos vonzerőt jelentettek a kelet-európai országok a teljes foglalkoztatottsággal, az alacsony inflációs ütemmel, az univerzális ellátórendszerekkel, a kiterjedt családpolitikával stb. A nyolcvanas években azonban egyre inkább nyilvánvalóvá váltak a társadalmak hiányosságai, ami szintén serkenthetett egy harmadik út keresésére (Atkinson, 1990).

A *Theory and Society* c. folyóirat 1986. évi 5. számát szinte teljes egészében ennek a témának szentelte. A vitaindító cikkben, mely „A kommunizmushoz vezető kapitalista út” címet viselte, két fiatal kutató (Van der Veen — Van Parijs, 1986 a) kifejtette, hogy a baloldal számára sivárak a kilátások. A választási kudarcok (pl. Angliában) és a politikai fordulatok (pl. Franciaországban) megerősítették azt a gyanút, hogy a szocializmus talán örökre elérhetetlen lesz. A létező szocialista társadalmak nem voltak képesek vonzó képet kialakítani a szocializmusról. Ehhez járult még, hogy Nyugaton csalódást okoztak az állami beavatkozás eredményei, így sok ember hite megrendült abban, hogy egyáltalán kívánatos-e a szocializmus.

Véleményük szerint a baloldalnak nem kell elköteleznie magát a szocializmussal. A szocializmus egyrészt nem tudott nagyobb gazdasági hatékonyságot, termelékenységet elérni, mint a kapitalizmus, másrészt nem tette az embereket önzetlenebbékké, altruistákká. Erre azonban nincs is szükség, nem kell megváltoztatni az emberi természetet. A kommunizmus alapvető célját — a szükségletek szerinti elosztást — el lehet érni a szocializmus megkerülésével, ha bevezetik a garantált jövedelmet. A „mindenkitől képességei szerint, mindenkinek szükségletei szerint” elv azt jelenti, hogy mindenkinek kielégítik az alapvető szükségleteit, valamint azt, hogy az egyén részesedése teljesen független a hozzájárulásától.

Végül — mint már az 1986-os cikkemben is jeleztem — a téma felmelegítését elősegítette, hogy a komputerezálás technikailag megkönnyítette a javasolt rendszerek bevezetését.

Feltehetően a fent vázolt tényezők okozták, hogy az elmúlt évtized-

ben ismét intenzíven foglalkozni kezdtek a garantált jövedelem gondolatával.

A javaslatok tartalma

A mostani javaslatok azonban bizonyos tekintetben eltérnek a korábbiaktól. Az egyik ilyen különbség, hogy *kinek* az oldaláról vetődnek fel. Eredetileg a liberális iskola követői vetették fel a gondolatot. Később a konzervatívok részéről is sokan támogatták. A gyakorlati megvalósítás közelébe a hetvenes évek elején az Egyesült Államokban és Angliában a konzervatív kormányok idején jutottak el a javaslatok. Jelenleg bonyolultabb a kép, mert a liberálisok mellett más eszméirányzatok (szocialisták, zöldek stb.) is megtalálhatók a támogatók között. Mindenesetre úgy tűnik, hogy *baloldali*bb színezetűek ma a javaslatok.

A másik különbséget abban látom, hogy míg korábban szinte kizárólag az angolszász országokban (Anglia, USA, Kanada) vetődött fel a téma, jelenleg földrajzilag is szélesebb a paletta. Az NSZK-ban, Olaszországban, Franciaországban és a Benelux államokban is foglalkoznak a gondolattal.

Eltérés mutatkozik abban is, hogy korábban a garantált jövedelmek két változata szerepelt a javaslatokban. Jelenleg viszont döntően a „társadalmi osztalék” típusú került előtérbe. Feltehetően azért, mert ez a megoldás kecssegtet a rászorultsági igazolástól való radikálisabb szakítással. E változat — lényegében azonos tartalommal — különböző neveken szerepel. A leggyakrabban a *basic income* terminust használják (ez valószínűleg ki fogja szorítani a többit). Tudomásom szerint magyar nyelvű megfelelője nincs, ezért egyelőre — míg valaki jobbat nem talál — *társadalmi alapjövedelemnek* fogom nevezni.

A rendszert az 1984 óta működő angol Társadalmi Alapjövedelem Kutatócsoport ismertető füzet (BIRG, 1989) alapján mutatom be, kiegészítve néhány más javaslattal.

Minden hónapban valamennyi állampolgárnak (állampolgáron gyakorlatilag az országban legálisan tartózkodó állandó lakosokat értik) kiutalnak egy fix összeget — társadalmi alapjövedelmet (a továbbiakban — alapjövedelem). Akinek van bankszámlája, annak azon keresztül történik a jóváírás (a gyerekeknek a szülők bankszámláján keresztül), akinek nincs — postán vagy más formában kapja meg. Roebroek (1988) elképzelhetőnek tartja, hogy részben nem pénzben, hanem természetben, áruk és szolgáltatások formájában juttassák az alapjövedelmet.

Az alapjövedelem *egységes összegű* — korra, nemre, családi állapotra, munkaviszonyra, korábbi járulékfizetés időtartamára való tekintet nélkül. Az idős emberek és a testi-szellemi fogyatékosok kiegészítést kapnának. Van olyan javaslat (Standing, 1986), hogy a 16 éven aluliak kisebb összeget kapjanak, vagy — ami gyakorlatilag ugyanaz — hogy a gyerekeknek csak családi pótlékot adnának (Nove, 1986).

Lényeges momentum, hogy a juttatás (akárcsak az adózás) egysége az *egyén*, és nem a család vagy a háztartás. A jelenlegi rendszerektől eltérően az alapjövedelem egységesen kezeli a férfiakat és nőket, há-

zasokat és egyedülállókat. A házasságot se nem dotálja, se nem bünteti.

Az alapjövedelem adómentes, és nincs semmiféle rászorultsági vagy jövedelemigazoláshoz (means test) kötve. Ennélfogva mind a nyugdíjasok, mind a munkanélküliek bármennyit kereshetnek mellette, ez nem számít szabálytalanságnak. Az általános jogosultság és a könnyű hozzáférhetőség miatt az igénybevétel (take-up) megközelítheti a 100%-ot.

Az alapjövedelem bevezetésével megszűnik valamennyi pénzbeni társadalmi juttatás, a mezőgazdasági ártámogatás és a személyi jövedelemadó-kedvezmény. Részben megmaradnának a helyi adókból és díjakból nyújtott kedvezmények.

Az alapjövedelmet egységes lineáris jövedelemadóból finanszíroznák, amely a jelenlegi jövedelemadó és társadalombiztosítási járulék helyébe lépne. Euzeby (1987) szerint az adó progresszív lenne. Az alapjövedelemen felül minden jövedelmet megadóztatnának, de a keresetek egy kis összege (pl. heti 20 font) adómentes lenne. Ez utóbbira azért van szükség, hogy növeljék a munkára való ösztönzést, és megkönnyítsék az adóhivatal munkáját, amelynek nehezebbé esne a kisösszegű keresetek utáni adó beszedése. Más javaslatok szerint (Atkinson, 1990; Standing, 1986) az adókötelezettség rögtön az alapjövedelem felett kezdődne, a kereseteknél nem lenne adómentes sáv. Az adó kulcsa az alapjövedelem összegétől függne, hiszen a bevétel majdnem teljes egészében annak finanszírozását szolgálja. Ily módon a szegények jövedelme automatikusan követi az általános életszínvonal-növekedést. Az alapjövedelem egy állami hivatal kezelésébe vonná össze az adó- és juttatási rendszert.

A javaslat különböző jövedelmű, egykeresős házaspárok példáján illusztrálja a jelenlegi és az alapjövedelem bevezetése utáni nettó pozíciót.

A táblázatból jól látható az alapjövedelem egyik előnye: megszűnteti az ún. szegénységi (munkanélküliségi) csapdát. A jelenlegi rendszerben ugyanis a segélyen levőnek bizonyos sávban egyáltalán nem érdemes munkát vállalnia, mert elveszíti a támogatást. A 3. jövedelemhelyzetben lévő házaspár hiába keres 10 fonttal többet, mint a 2. pozícióban lévő, az összes jövedelmük megegyezik, mert megvonják a támogatást. Az alapjövedelem viszont független a kereset összegétől.

A táblázat mindazonáltal túl kedvező színben mutatja az alapjövedelmet. A példából úgy tűnik ugyanis, mintha egy esetben (1. helyzet) azonos lenne a nettó jövedelem, a legtöbb esetben (2–5. helyzet) *magasabb* jövedelmet érnének el az új rendszerben. Ez azért van így, mert a tábla megáll 150 font heti keresetnél, holott az átlagkereset már 1987-ben meghaladta a 180 fontot. Bizonyos kereseti szint felett — a ma meglévő adókedvezmények megszűnése és egyéb okok miatt — elkerülhetetlenül alacsonyabb lesz a nettó jövedelem, különben nem finanszírozható a rendszer.

Célok és várt hatások

Mint már az eddigiekből is kiderült, az alapjövedelem fő célja, hogy lazábbá tegye a jövedelem és munka közötti kapcsolatot azáltal, hogy mindenki számára biztosítja az alapszükségleteket fedező jövedelmet.

Egykeresős házaspárok nettó jövedelme
(lakástámogatás nélkül)
(font/hét)

Jövedelem-helyzetek	Jövedelemforrások és elvonások	Az 1989—1990. évi rendszerben	Az alapjövedelem bevezetése után
1.	Kereset	0,00	0,00
	Támogatás	54,80	54,80
	Nettó jövedelem	54,80	54,80
2.	Kereset (részmunkaidős)	10,00	10,00
	Támogatás	49,80	54,80
	Jövedelemadó	0,00	0,00
	Nettó jövedelem	59,80	64,80
3.	Kereset (részmunkaidős)	20,00	20,00
	Támogatás	39,80	54,80
	Jövedelemadó	0,00	0,00
	Nettó jövedelem	59,80	74,80
4.	Kereset	80,00	80,00
	Támogatás	0,00	54,80
	Jövedelemadó	0,00	—21,00
	Társadalombizt. járulék	—4,19	—
	Nettó jövedelem	75,81	113,80
5.	Kereset	150,00	150,00
	Támogatás	0,00	54,80
	Jövedelemadó	—16,47	—45,50
	Társadalombizt. járulék	—10,49	—
	Nettó jövedelem	123,04	159,30

Kiinduló feltételek:

Jövedelemadó	progresszív	lineáris: 35%
Adómentes kereset	80,00	20,00
Társadalombiztosítási járulék	progresszív	nincs
Támogatás	54,80/házaspár	27,40/fő
Támogatáscsökkentés	60,00 alatt a kereset 50%-ával	nincs
	60,00 felett a kereset teljes összegével	

Forrás: BIRG (1989)

Berger (1986) kifejezésével: *a munkához való jogot jövedelemhez való joggal helyettesíti*, más szóval megteremti a nemdolgozáshoz való jogot. Ily módon abból a felismerésből, hogy a modern társadalom nem képes mindenki számára garantálni a munkát, levonták azt a következtetést, hogy erre nincs is szükség. Fel kell adni az olyan régi elveket, mint „aki nem dolgozik, ne is egyék”, meg kell szüntetni a nemdolgozáshoz tapadó szegényérzetet. Feleslegessé válnak a mesterséges és drága munkahelyteremtő programok (Standing, 1986), nem lesz szükség a környezetromboló munkahelyek fenntartására (Vobruha, 1990 b).

Mindez nem azt jelenti, hogy az emberek nem fognak dolgozni, de szabadabb választási lehetőségük lesz a „több munka — több jövedelem” vagy „kevesebb jövedelem — több szabadidő” alternatívában. Nem lesz olyan merev elhatárolás a fizetett és nem-fizetett munka között.

Az alapjövedelem megkönnyíti a különböző rugalmas foglalkoztatási formák — rövidített munkaidő, részmunkaidő, osztott munka (job-sharing) — alkalmazását. Ezek nagyobb mértékű elterjedését jelenleg gátolja, hogy vagy a dolgozók jövedelme csökken le jelentősen, vagy a vállalatok válnak versenyképtelenné a magasabb fajlagos költségek miatt. Az alapjövedelem elősegíti a termelés szükségleteihez igazodó átképzések megvalósítását is. Megkönnyíti az ipar modernizálását, mert a dolgozók nem fognak úgy ragaszkodni elavult munkahelyükhöz (Walter, 1989).

Ha az embereknek több szabadidejük lesz, aktívabb társadalmi életet fognak élni, részt vesznek a nem-fizetett társadalmi munkában, megjavul az állampolgárok közötti viszony a közösségekben (Walter, 1990).

Az alapjövedelem elősegíti a nemek közötti egyenlőséget a munka piacon, mert javítja a nők alkupozícióját ott is, a háztartásban is azért, hogy egyéni jövedelmi pozíciójuk biztonságosabbá válik. A férfiak bátrabban vállalnak részmunkaidős munkát, és jobban részt tudnak venni a háztartásban, a nők is jobban össze tudják egyeztetni a két tevékenységet (Standing, 1986).

Az alapjövedelem ösztönözni fog kis- és közepes méretű vállalkozások létrehozására. Bátorítani fog a kockázat vállalására, és kárpótolja a kisvállalkozások abból fakadó hátrányát, hogy nem rendelkeznek olyan volumen-gazdaságossággal, mint a nagyvállalatok (Euzeby, 1987; Van der Veen—Van Parijs, 1986 b).

Tekintve, hogy senki sem kényszerül majd elfogadni az alacsony presztízsű, lélekölő, kellemetlen munkát, ez fel fogja nyomni az e tevékenységekért járó bért. Emiatt a tőkések ösztönözve lesznek arra, hogy meggyorsítsák a műszaki fejlesztést, szervezeti változásokat léptessenek be, és javítsák a munkakörülményeket e területeken (Van der Veen—Van Parijs, 1986 a).

Azzal, hogy mindenkinek garantálja az alapszükségletek kielégíthetőségét, az alapjövedelem a szegénység elleni harc hatásos eszközévé válik. Olyan biztonsági hálót kínál, amelyből senki nem potyog ki. Mindezt úgy, hogy megszünteti a rászorultság igazolását, és az ezzel járó stigmát, megaláztatást. A társadalom kevésbé lesz megosztott.

A feltétel nélküli odaítélés azt eredményezi, hogy megszűnik a munkával szembeni ellenőztönzés (szegénységi csapda). Sem a nyugdíjasok, sem a munkanélküliek nem lesznek arra kényszerítve, hogy eltitkolják a munkavállalást. A fekete munka csökkenésével megnő az adóalap és a költségvetés bevétele.

Automatikus jellegénél fogva az alapjövedelem lényegesen lecsökkenti a juttatási rendszer adminisztratív költségeit. Nem kell ellenőrizni a jogosultságot, ami a legköltségesebb jelenleg (Van Parijs, 1990). A társadalombiztosítási járulék megszüntetése csökkenti a vállalatok bérköltségét, ami serkentőleg hat a foglalkoztatás növelésére, javítja a versenyképességet és ezen keresztül a külkereskedelmi mérleget. (Euzeby, 1987; Nove, 1986). Az alapjövedelem birtokában az egyének gyakrabban és hosszabb időre megszakíthatják a munkájukat, és át-

képezhetik magukat. Az alkalmazkodás könnyebbé válik, ezáltal az egész gazdaság rugalmasabb, dinamikusabb lesz. Így az alapjövédelem egyidejűleg növeli a nemzeti terméket, és méltányosabban osztja el a javakat, kombinálja az igazságot és a hatékonyságot (Van Parijs, 1990). A munkaerőküliek biztos megélhetési lehetősége megszabadíthatja a munkaerőpiacot az akadályozó előírásoktól, így lehetővé válik, hogy a cégek a munkaerőt szigorúan a teljesítményelv alapján válasszák ki (Berger, 1986). Az alapjövédelem a pénzügyi biztonság minimális szintjét nyújtja a háztartásoknak, és növeli a hazai vásárlóerő stabilitását (Van der Veen—Van Parijs, 1986 b).

Bírálat, ellenérvek

Az előzőkben felsorolt előnyök nagyon vonzóknak tűnnek, a bírálók azonban kétségbe vonják realizálhatóságukat, és számos ellenérvet hoznak fel. Sokan kétségbe vonják, meg lehet-e állapítani egy mindenkiére egyformán érvényes alapszükségletet, amelyet az alapjövédelemnek ki kellene elégítenie. A szükségletek eltérőek országrésztől, lakástípustól, kortól függően. Többre van szükségük az egyedül élőknek, rokkantaknak, tartósan betegeknek stb. Ha egy alacsonyabb vagy átlagos szinten állapítják meg a szükségleti szintet, akkor továbbra is elkerülhetetlen lesz a szelektív támogatási rendszerek alkalmazása, amelyeket az alapjövédellel éppenséggel el akartak kerülni. Az ezek keretén belül nyújtott kiegészítő juttatásoknál pedig a szociális munkás első kérdése az lesz, hogy mire költötte az igénylő az alapjövédelmét, vagyis a rászorultságot fogja firtatni (Glazer, 1988).

Ha magasabb szinten állapítják meg a szükségleteket, és ebből kifolyólag az alapjövédelmet, a rendszer rendkívül költségessé válik, és magas adóelvonást igényel. Az alapjövédelmet propagáló angol ismeretetőfüzet (BIRG, 1989) maga is úgy ítéli meg, hogy az összes alapszükségletet kielégítő teljes alapjövédelem (full basic income) a többi jövedelemre kivetett 70%-os adórátát tenne szükségessé Angliában. Hasonló következtetésre jut Atkinson (1990) is.

Euzeby (1987) szerint a jelenlegi társadalombiztosítási kiadások összege Belgiumban csak arra lenne elég, hogy a minimális özvegyi nyugdíj szintjének megfelelő alapjövédelmet adjanak mindenkinek. Ha meg kívánnák őrizni a juttatások jelenlegi szintjét, 15 százalékponttal kellene növelni az adókulcsot.

Przeworski (1986) szerint az alapszükségletek kb. az átlagjövédelem felének felelnek meg. Ha valamennyi állami bevételt az ily módon számított alapjövédelem finanszírozására fordítanak, az 1982. évi összeg elegendő lenne Dániában, Luxemburgban, Hollandiában, Norvégiában és Svédországban. Ugyanakkor Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, az NSZK-ban, Írországban, Olaszországban és Angliában a GDP-hez viszonyított adórátát közel 10%-kal növelni kellene. Más országokban, beleértve az USA-t is, az adókat jobban kellene emelni. Figyelembe véve, hogy az államnak más kiadásai is vannak, számításai szerint az OECD országok átlagában a GDP 20%-ával kellene növelni az adókat. A magas adótehernek viszont számos negatív következménye van. Egyrészt visszafogja a megtakarításokat, elkedvetleníti a beruházókat. Hacsak nem egyszerre vezetik be az

egész világon, a tőke menekülni fog az alapjövedelmet alkalmazó országokból olyan helyekre, ahol ilyen nincs, és ezért alacsonyabb az adószint (Carens, 1986).

A magas adók, másrészt, ellenősztönzést eredményeznek a keresők-nél is, különösen a nők számára teszik érdektelenné a munkavállalást. A magas adó miatti munkakedvcsökkenés sokkal nagyobb lehet, mint amelyet a szegénységi csapda okoz a feltételhez kötött segélyeknél. Przeworski (1986) becslése szerint a munkakínálat csökkenése következtében az összjövedelem több mint 50%-kal csökkenni fog. Belgiumra végzett számítások szerint a munkakínálat az első évben 120%-kal, utána évente 1,5–20%-kal csökkenne (Walter, 1989). Nem jelent érdemi megoldást az sem, ha a személyi jövedelemadó helyett más adóformákkal (vagyonadó, értéknövekedési adó stb.) próbálnák finanszírozni a rendszert. Az adók egy részének inflációgerjesztő hatása is van. Az alapjövedelem az adótól függetlenül is csökkentőleg hat a lakosság egy részénél a munkakedvre. A munka nem mindenkinél vált élet-szükségletté, és ki fog alakulni egy élősd, nemdolgozó réteg, amely a mások munkájából él. A dolgozók többsége ezt igazságtalannak fogja tartani; a társadalom megosztottsága nemhogy csökkenne, hanem növekedni fog (Elster, 1986).

Euzeby (1987) szerint a szegénységet sem tudják az alapjövedelem-mel felszámolni, mert a hátrányos helyzetek nem csupán pénzhiányból adódnak, hanem egészségi, műveltségi, lakás-, társadalmi beilleszkedési problémák is okozhatják. Ha felszámolják a szociális szolgáltató hálózatokat, nem tudják kezelni ezeket az egyedi helyzeteket.

Átmeneti, módosított javaslatok

A fenti hátrányok, ezek közül elsősorban a jelentős többletköltségek készítették a javaslattevőket arra, hogy különböző részleges, kompromisszumos megoldásokat dolgozzanak ki.

A Társadalmi Alapjövedelem Kutatócsoport füzeté (BIRG, 1989) két ilyen változatot ismertet. Az egyik a *részleges alapjövedelem* (partial basic income). A részleges alapjövedelem általában nem elegendő a megélhetésre. A juttatás kor szerint differenciált; a jelenlegi juttatások egy része (pl. lakástámogatás) fennmaradna; e változat finanszírozásához elegendő lenne a korábbi példában szerepeltetett — 35%-os adórátá.

A másik változat az *átmeneti alapjövedelem* (transitional basic income), amely abból indul ki, hogy a rendszert csak fokozatosan lehet bevezetni. Az alapjövedelem eleinte nagyon alacsony lenne, mondjuk heti 11 font. Ha a gyerekek is megkapják ezt az összeget, akkor a részmunkaidőben foglalkoztatott gyerekes családoknál azonnal érződik a hatás, mert nincs kereseti korlátozás, mint a jelenlegi támogatási rendszerben. A fokozatosság úgy is elképzelhető (Roebrock, 1988), hogy először csak a lakosság egyes csoportjai (pl. öregek, rokkantak) kapnak meg, mások csak később.

Van Parijs (1990) abban látja a részleges alapjövedelem előnyét, hogy csökkenne a munkanélküliségi csapda, mérséklődnének a rászorultsági alapon nyújtott segélyek adminisztratív költségei. Hemming (1984) egy kétlépcsős sémát javasol. Ebben egy alacsonyabb összegű

feltétel nélküli alapjövedelmet mindenki megkapna, míg a magasabb összegű feltételhez kötött alapjövedelmet csak azok, akik egyáltalán nem, vagy nem teljes munkaidőben dolgoznak.

Euzeby (1987) ismerteti a holland kormány mellett működő Tudományos tanács 1985-ben kidolgozott (és elvetett) javaslatát, amely négy komponensből állt:

- Részleges alapjövedelem, amelyet korlátozás nélkül mindenkinek kifizet az állam. Ennek összege (450 holland forint) kevesebb, mint a garantált minimum (900 forint az egyedülálló személyek számára). Az értéknövekedési adóból és a vállalatok energiafogyasztására kivetett adóból finanszíroznák.

- A keresők és önállók részére kötelező „jövedelemvesztesség”-biztosítás, amelyből a betegségi, rokkantsági és munkanélküliségi segélyt fizetnék. A biztosítás időtartama maximum hat évre lenne korlátozva.

- Állami alap, amelyből kiegészítenék azok jövedelmét, akiknél a saját jövedelmük, valamint az első két komponens összege nem éri el a garantált jövedelem szintjét.

- Önkéntes biztosítás a garantált jövedelem feletti jövedelemkiesés fedezésére.

Euzeby véleménye szerint az ilyen típusú részleges alapjövedelemrendszereknek, amelyek meghagyják a kötelező biztosítást, és a segélyezést is, azokban az országokban van értelme, amelyek

- nagymértékben függnek a külkereskedelemtől, és ezért rugalmasan alkalmazkodó munkaerőre van szükségük;

- küzdenek az új szegénység problémájával (a tartós munkanélküliség, és egyszerűs családok számának növekedése miatt);

- magas szintű, alapvetően univerzális társadalombiztosítással rendelkeznek (alapnyugdíj, garantált minimumjövedelem, alanyi jogú családi pótlék).

Szerinte ezeket a feltételeket csak néhány ország (pl. Belgium és Hollandia) elégíti ki. Azoknak az országoknak (pl. Kanada, Ausztrália), ahol a fő cél a segélyezéssel járó bürokrácia és az ezzel járó költségek csökkentése, valamint a potenciális jogosultak számára a könnyebb hozzáférhetőség, egy negatív jövedelemadó típusú garantált jövedelmet javasol, amelyet azonban nem mindenki számára azonos feltételekkel adnának. A munkaképteleneknél tisztán kiegészítő jellegű lenne, vagyis a csökkentési rátát 100%-ban állapítanák meg. A munkaképeseknél a támogatás degresszív (pl. 50%-os csökkentési rátával), hogy megmaradjon a munkára való ösztönzés. Egyes specifikus szükségletek alapján (pl. fogyatékosok) a helyi szervek kiegészíthetnék a támogatást. Azokban az országokban (pl. Franciaország), ahol a társadalombiztosítás meglehetősen decentralizált, célszerű lenne az egész rendszert a helyi szervek által működtetni, de differenciált központi támogatással.

Perspektívák

Az érvek és ellenérvek mérlegelése után felvetődik a kérdés, hogy az alapjövedelem gyakorlati megvalósításának van-e realitása. A kérdésre nem könnyű egyértelmű választ adni, mert innen nehéz megítélni, hogy milyen súllyal vetődik fel a probléma. Végignézve a bibliográfiákat, megállapítható, hogy a témának kétségtelenül nagy irodal-

ma van. Az is tény, hogy néhány országban (pl. Hollandia, Kanada) állami szinten is foglalkoznak vele, önmagában azonban ez nem elegendő. Már korábban is több nekifutás volt, de sehol sem vezetett eredményre. Végül is az elfogadtatás attól függ, hogy milyen erők állnak mögötte, számíthat-e komoly társadalmi—politikai támogatásra. Ebben a tekintetben a szerzők nem túl optimisták. A legfőbb ellenállás az adófizetők részéről várható. Walter (1990), miután kifejti, hogy milyen előnyökkel járna az alapjövedelem, szkeptikusan megjegyzi: „Csak két baj van ezzel a forgatókönyvvel. Soha nem fog beleegyezni az állam, és soha nem fog beleegyezni az adófizető.”

Láttuk, hogy az alapjövedelem finanszírozásához növelni kellene az adókat, holott azok már ma is elég magas szintet értek el sok tőkés országban. A magas adók ellen már eddig is különböző mozgalmak szerveződtek. Glazer (1988) szerint nehéz lesz az adófizetőt meggyőzni az adóemelés szükségességéről, még akkor is, ha annak egy részét visszakapja alapjövedelem formájában. Mindenképpen gyanakodni fog, és becsapva fogja magát érezni. Egyrészt azért, mert az adóját rögtön a forrásnál levonják, míg a neki járó összeget eltévesztheti a komputer, elveszhet a postán, kilophatják a postaládából. Másrészt azért, mert a beszedett adó nincs pántlikázva, nem lehet tudni, hogy mit használ fel a kormány a transzferekre, és mit egyéb céljaira. Harmadrészt azért, mert az állam nem fogja betartani az eredetileg megállapodott feltételeket: bármikor megváltoztathatja az adókulcsokat és a támogatási összeget.

A tőkések, akik a rendszerben a szocializmus vagy a kommunizmus előfutárát vélhetik felfedezni, ellen fognak állni, és a beruházási sztrájkot használják fel politikai fegyverként a bevezetés ellen. Ugyanakkor a munkások sem fogják támogatni, mert úgy érzik, hogy a segélyből élők az ő hátukon élősködnek, hogy a lusták kizsákmányolják a szorgalmasokat. Könnyen kialakulhat a szakmunkások és a tőkések szövetsége a kommunista szektor ellen a gazdasági racionalitás és igazságosság jegyében (Wright, 1986).

Nem egyértelmű a szakszervezetek álláspontja a témában. Mindaddig, amíg a tagok jövedelme elég stabil, a szakszervezetek a munkához kötött juttatásokat támogatják (munkacentrikus szociálpolitika). Ebből a szemszögből az alapjövedelmet nemkívánatos újraelosztásnak tekintik. Ugyanakkor viszont, ha eltűrik a szegénység terjedését és fenyegetését, akkor elfogadják a növekvő és ellenőrizhetetlen konkurenciát tagjaik és a szegénység által sújtottak között, akik nem ragaszkodnak a munkatörvénykezéshez és a kollektív szerződésekhez. Ez az „alulról jövő dereguláció” zajlik most le az NSZK-ban a nagyszámú NDK-beli és más kelet-európai bevándorló hatására. Így veszélyeztetve van a szakszervezeteknek a valamennyi munkás érdekeit képviselő monopóliuma. Ezért lehet, hogy változtatni fognak magatartásukon, és támogatják a mindenki számára biztonságot nyújtó alapjövedelmet (szükségletcentrikus szociálpolitika). (Vobruha, 199a.) Néhány szakszervezet, mint pl. a dán szakképzetlen munkások szakszervezete, az ír közlekedési szakszervezet és a holland élelmiszeripari szakszervezet az alapjövedelem mellett foglalt állást (Roebrock, 1988).

Azok a rétegek (háziasszonyok, munkanélküliek, alkalmi munkások, szegények), amelyek egyértelműen nyernének az alapjövedelem bevezetésén, a legkevésbé szervezettek, és képtelenek politikai nyomást ki-

fejteni (Van der Veen — Van Parijs 1990; Vobruba, 1990).

Az alapjövodelemmel való szembenállást az is motiválja, hogy az feltételezi az állam szerepének növekedését, holott a közhangulat az utóbbi időben az állami beavatkozás ellen van (Glazer, 1988).

Bár az alapjövodelemmel való foglalkozást az egységes Európára való felkészülés is inspirálta, Leibried (1990) szerint a szegénységpolitika minden valószínűség szerint helyi vagy állami szinten marad, mert nehéz lesz közös európai nevezőt találni, vagyis megteremteni egy közös európai jóléti rendszert. A munkacentrikus szociálpolitika egy részét (egészségügy, társadalombiztosítás) könnyebb lesz harmonizálni, mert ezekre vannak megfelelő nemzetközi szervezetek, és a struktúrájuk is inkább összeegyeztethető. Ugyanakkor a szükségletcentrikus szociálpolitikát meglehetősen nehéz lesz szabványosítani, nem lesz elég erős lobby, amelyik ezt támogatná. Az esélyeket mérlegelve Berger (1986) arra a következtetésre jut, hogy mármennyire szimpatikus is az alapjövodelem, valószínűsége meglehetősen kicsi. Elster (1986) szerint a feltételezett előnyök annyira bizonytalanok, hogy senkit sem fog politikai cselekvésre késztetni.

Valószínűnek tartom, hogy az alapjövodeelmet tiszta formában sehol sem vezetik be. Elképzelhető viszont, hogy valamelyik részleges változat, kombinálva a már meglévő juttatási formákkal, megvalósul.

Jegyzetek

1. Atkinson, A. B.: Economic Organisation and the Search for a Third Way. Paper presented for the First All-European Dialogue on Social Policy. Helsinki, 1990.
2. Berger, J.: The Capitalist Road to Communism. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15. No. 5.
3. BIRG: Basic Income. The Basic Income Research Group, London, 1989.
4. Carens, J. H.: The Virtues of Socialism. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.
5. Elster, J.: Comment on Van der Veen and Van Parijs. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.
6. Euzeby, Ch.: A Minimum Guaranteed Income: Experiments and Proposals. *International Labour Review*, 1987. Vol. 126., No. 3.
7. Gács Endre: A garantált jövodelemről. *Társadalomkutatás*, 1986. 3–4. sz.
8. Glazer, N.: The Limits of Social Policy. Harvard University Press, 1988.
9. Hemming, R.: Poverty and Incentives. The Economics of Social Security. Oxford University Press, 1984.
10. Krupp, H. J.: Social Change and the Development of the Financial Situation of the Social Security System in the Federal Republic of Germany. In: Gustafsson, B. A.—Klevmarcken, N. A. (eds): The Political Economy of Social Security. North-Holland, Amsterdam, 1989.
11. Leibfried, S.: Income Transfers and Poverty Policy in EC Perspective: On Europe's Slipping into Anglo-American Welfare Model. Paper presented for the First All-European Dialogue on Social Policies. Helsinki, 1990.
12. Nove, A.: A Capitalist Road to Communism: A Comment. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.
13. Przeworski, A.: The Feasibility of Universal Grants under Democratic Capitalism. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.
14. Roebrock, J. M.: Challenges to the Welfare State. Basic Income: Alternative Benefit or a New Paradigm on Social Welfare? Tilburg University, Tilburg, The Netherlands, 1988.
15. Standing, G.: Meshing Labour Flexibility with Security: An Answer to British Unemployment? *International Labour Review*, 1986. Vol. 125., No. 1.
16. Van der Veen, R. J.—Van Parijs, Ph.: (1986a) A Capitalist Road to Communism. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.
17. Van der Veen, R. J.—Van Parijs, Ph.: (1986b) Universal Grants Versus Socialism. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.
18. Van Parijs, Ph.: The Second Marriage of Justice and Efficiency. *Journal of Social Policy*, 1990. Vol. 19., No. 1.
19. Vobruba, G.: (1990a) Redistribution of Work and Income in Crisis: Actors' Problems of Working Time Reduction and a Guaranteed Basic Income. *Contemporary Crises*, 1990. Vol. 14.
20. Vobruba, G.: (1990b) Four Good Reasons for a Guaranteed Basic Income. BIRG Bulletin, 1990.
21. Walter, T.: Basic Income, Freedom from Poverty, Freedom to Work. Marion Boyars. London, New York, 1989.
22. Walter, T.: Basic Income and Active Citizenship. Kézirat, 1990.
23. Wright, E. O.: Why Something Like Socialism Is Necessary for the Transition to Something Like Communism. *Theory and Society*, 1986. Vol. 15., No. 5.

Az Európai Szociális Charta*

Európa Tanács
Sajtó és Információs Igazgatóság
Strasbourg 1986.**

Tartalom

Bevezetés

A Charta szövege

Előszó

I. rész (célok)

II. rész (az I. részben említett jogok garantálásához végrehajtandó rendelkezések)

III. rész (A Szerződő Felek által elfogadandó vállalások)

IV. rész (A Charta alkalmazásának ellenőrzése)

V. rész (A Charta aláírása és hatályba lépése — megszorítások és korlátozások)

A Charta függeléke (megállapodások és magyarázatok)

Bevezetés

Amikor 1949-ben megszületett a döntés az Európa Tanács létrehozására, a szervezet jövőbeni tagjai határozottan elkötelezték magukat amellett, hogy vállalkozásuk céljaként fogadják el az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok elismerését. Az Emberi Jogok Európai Konvenciója — e területen — az Európa Tanácson belül elfogadott első olyan nemzetközi szerződés volt, amelyik nemcsak az alapvető szabadságok és jogok védelme biztosításának eszköze, hanem egy olyan törvénykezési mechanizmust is létrehoz, amely képes e jogok figyelembevételének garantálására; ámbár a Konvenció csak a polgári és politikai jogokat érinti.

Az Európai Szociális Charta a gazdasági és szociális jogok területén az Európai Jogok Konvenciójának a párja; 1961. október 18-án írták alá Torinóban, 1965. február 26-án lépett hatályba öt tagállam általi ratifikálás után.

A Szociális Charta — megkülönböztetés nélkül — a következő alapvető jogokat garantálja:

- a munkához való jogot,
- az igazságos munkafeltételekhez való jogot,
- a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jogot,
- a tisztességes munkadíjazáshoz való jogot,
- a szervezkedéshez való jogot,

* A szociális Charta kiegészítése most is folyik. E számunkban az 1961-es változatot közöljük az Európa Tanács 1986-os bevezetőjével. Az újabb kiegészítéseket folyamatosan közölni fogjuk.

** Magyarországon megjelent a *Gazdaság és társadalom* 1990. 4. számában. A dokumentum egésze, vagy egy része újra kinyomtatható azzal a feltétellel, hogy utalás történik annak eredetére, és egy példányt eljuttatnak az Európa Tanács Sajtó- és Információs Igazgatóságára.

- a kollektív alkuhoz való jogot (beleértve a sztrájkhoz való jogot is),
- a gyermekek és a fiatalok védelemhez való jogát,
- a szakmai pályaválasztáshoz való jogot,
- a szakmai képzéshez való jogot,
- az egészség védelmének jogát,
- a szociális biztonsághoz való jogot,
- a szociális és orvosi segítségnyújtáshoz való jogot,
- a szociális jóléti szolgáltatásokból történő részesedés jogát,
- a fizikailag vagy mentálisan rokkant személyek jogát a szakmai képzésre, rehabilitációra és a szociális ellátásra,
- a családok szociális, jogi és gazdasági védelemre való jogát,
- az anyák és gyermekek jogát a szociális és gazdasági védelemre,
- a többi Szerződő Fél területén történő hasznos foglalkozás elkezdésének jogát,
- a bevándorló munkások és családjuk védelemre és segítségre való jogát.

Köztudott, hogy az Európa Tanács legtöbb tagállamának szociális szintje kellően magas ahhoz, hogy a Charta által proklamált jogokat saját területükön már most is nagymértékben figyelembe vegyék. Mindamellett az érvényben lévő rendszerek eltérősége, a polgári jogot illetve a közjogot alkalmazó országok gyakorlatának összeegyeztetése, vagy a magas fokon iparosodott országok és a kevésbé iparosodott országok különbözősége arra kényszerítette a Charta szerzőit, hogy egy kezdeti időszakban biztosítsák annak lehetőségét, hogy a Szerződő Felek ne legyenek kötelesek elfogadni a Charta összes rendelkezését, csupán annak egy részét, beleértve ebbe az ún. „kötelező mag”-nak tekintett 7 cikkely közül legalább ötöt.

Az Emberi Jogok Európai Konvenciójához hasonlóan a Charta egy nemzetközi rendszert állít fel a Szerződő Felek általi alkalmazás ellenőrzésére. De alapul véve egyrészt a polgári és politikai jogok, másrészt a gazdasági és szociális jogok eltérő jellegét, ez a rendszer természeténél fogva nem jogi természetű. Ezt a feladatot négy európai felügyelő szervre bízta rá, és azokra a kétévenkénti jelentésekre alapozza, amelyeket a Szerződő Felek kormányai az Európa Tanács elé terjesztenek. Az ellenőrző rendszerben egy nem jelentéktelen külön rész van fenntartva a munkavállalói és munkáltatói szervezeteknek. Ez a rendszer már néhány éve funkcionál, és már jelentős előrelépéseket eredményezett az érintett országok jogalkotásában, rendelkezéseiben és gyakorlatában.

Ezek a bizonyíthatóan pozitív eredmények arra a reményre jogosítanak fel, hogy az Európai Szociális Charta, az általa megtestesített dinamizmus révén a jövőben hozzájárul az európai szociális védelem szintjének növekedéséhez.

Európai Szociális Charta

Az ezidáig aláíró kormányok, az Európa Tanács tagjaként, figyelembe véve, hogy az Európa Tanács célja a tagországai közötti nagyobb egység elérése, attól vezérelve, hogy a közös örökségük eszméit és alapelveit megvédjék és megvalósítsák, és elősegítsék gazdasági és szo-

ciális fejlődésüket, különösen az emberi jogok és az alapvető szabadságok fenntartását és további realizálását tekintve;

Figyelembe véve, hogy az 1950. november 4-én Rómában aláírt Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelmét Szolgáló Európai Konvencióban és az azt követően 1952. március 20-án Párizsban aláírt Jegyzőkönyvben az Európa Tanács tagországai megállapodtak abban, hogy lakosainak biztosítják az ezen dokumentumokban részletezett polgári és politikai jogokat és szabadságokat;

Figyelembe véve, hogy a szociális jogok élvezetét fajra, bőrszínre, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzeti hovatartozásra vagy szociális származásra való tekintet nélkül biztosítani kell;

Elszánva arra, hogy a megfelelő intézmények és akciók révén közösen minden erőfeszítést megtesznek az életszínvonal növelésére és támogatják mind a városi, mind a vidéki lakosság szociális jólétét,

Az alábbiak szerint állapodtak meg:

I. rész

A Szerződő Felek politikájuk céljaként fogadják el, hogy minden lehetséges — mind nemzeti, mind nemzetközi — eszközzel azon lesznek, hogy olyan feltételek jöjjenek létre, amelyek révén az alábbi jogok és alapelvek hatékonyan megvalósulhatnak:

1) Mindenkinek legyen meg a lehetősége megélhetését szabadon választott foglalkozás révén biztosítani.

2) Minden dolgozónak joga van az igazságos munkafeltételekhez.

3) Minden dolgozónak joga van a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez.

4) Minden dolgozónak joga van a maga és családja számára megfelelő életszínvonalat biztosító tisztességes díjazásra.

5) Minden dolgozónak és munkaadónak joga van gazdasági és szociális érdekei védelmében a nemzeti vagy nemzetközi egyesülés szabadságára.

6) Minden dolgozónak és munkaadónak joga van a kollektív alkura.

7) A gyermekeknek és fiataloknak az őket veszélyeztető fizikai és morális veszélyekkel szemben speciális védelemre van joguk.

8) A dolgozó nőknek — anyaság esetén — és a többi dolgozó nőnek a megfelelő esetben munkájuk során joguk van a speciális védelemre.

9) Mindenkinek joga van a pályaválasztás megfelelő lehetőségeire, arra való tekintettel, hogy az elősegítse a személyes adottságoknak és érdeklődésnek megfelelő szakma kiválasztását.

10. Mindenkinek joga van a megfelelő szakmai képzésre.

11. Mindenkinek joga van a lehető legmagasabb egészségügyi színvonal elérését lehetővé tevő minden intézkedésben részesülni.

12) Minden dolgozónak és azok családtagjainak joga van a szociális biztonsághoz.

13) Mindenkinek, aki nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal, joga van a szociális és orvosi segítségnyújtásra.

14) Mindenkinek joga van részesülni a szociális jóléti szolgáltatásokból.

15) A rokkant személyeknek a rokkantság eredetére és természetére való tekintet nélkül joguk van a szakmai képzésre, a rehabilitációra és ellátásra.

16) A családnak — mint a társadalom alapvető egységének — joga van a megfelelő szociális, jogi és gazdasági védelemre a teljeskörű fejlődésének biztosításához.

17) Az anyáknak és gyermekeknek — tekintet nélkül a családi állapotra és a családi kapcsolatra — joguk van a megfelelő szociális és gazdasági védelemre.

18) A Szerződő Felek bármelyike állampolgárainak, a nyomós gazdasági és szociális okokon alapuló korlátozásoknak alárendelten, joguk van bármelyik másik fél területén, annak állampolgáiraival az egyenlőség alapján vállalkozásba fogni.

19) Azon bevándorló munkásoknak, akik az egyik Szerződő Fél állampolgárai és ezek családjainak joguk van bármely más Szerződő Fél területén a védelemre és segítségnyújtásra.

II. rész

A Szerződő Felek, a III. részben leírtaknak megfelelően vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a következő cikkelyben és paragrafusokban lefektetetteket:

1. cikkely

A munkához való jog

A munkához való jog hatékony gyakorlatának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) a teljes foglalkoztatás elérésére tekintettel elsődleges céljaik és felelősségeik egyikeként fogadják el a foglalkoztatás lehető legmagasabb és legszilárdabb szintjének elérését és fenntartását;
- 2) hatékonyan védik a dolgozó azon jogát, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését;
- 3) minden dolgozó által szabadon elérhető foglalkoztatási szolgáltatásokat alapít és tart fenn;
- 4) megfelelő szakmai pályaválasztást, képzést és rehabilitációt biztosít és támogat.

2. cikkely

Az igazságos munkafeltételekhez való jog

Az igazságos munkafeltételekhez való jog hatékony gyakorlatának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) ésszerű napi és heti munkaórát biztosítanak, folyamatosan olyan mértékben csökkentve a munkahetet, amelyet a termelékenység növekedése és az egyéb kapcsolódó tényezők lehetővé tesznek;
- 2) biztosítják a törvényes ünnepnapokra járó díjazást;
- 3) legalább évi kéthetes fizetett szabadságot biztosítanak;
- 4) előírás szerint további fizetett szabadságot vagy csökkentett munkaidőt biztosítanak a veszélyes vagy egészségtelen munkát végzőknek;
- 5) heti pihenőidőt biztosítanak, amely amennyire csak lehetséges egybeesik az adott országban vagy régióban hagyományosan vagy a szokások alapján pihenőnapként számontartott napokkal.

3. cikkely

A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog

A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog hatékony gyakorlásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) biztonsági és egészségügyi rendelkezéseket adnak ki;
- 2) biztosítják ezen rendelkezések ellenőrző intézkedésekkel történő megerősítését;
- 3) az ipari biztonság és egészségügy fejlesztését szolgáló intézkedésekről megfelelő módon konzultációt folytatnak a munkaadói és a munkavállalói szervezetekkel.

4. cikkely

A tisztességes díjazáshoz való jog

A tisztességes díjazáshoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) elismerik a dolgozók azon jogát, hogy olyan díjazásban részesüljenek, amely mind a dolgozóknak, mind pedig családjuknak megfelelő életszínvonalat biztosít;
- 2) elismerik a dolgozók jogát arra, hogy a túlmunkáért, egyes sajtós esetek kivételével, megnövelt mértékű díjazásban részesüljenek;
- 3) elismerik a férfi és női dolgozók egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazásra való jogát;
- 4) elismerik minden dolgozó jogát egy ésszerű felmondási időre;
- 5) a fizetésből csak olyan levonásokat eszközölnek, amelyek megfelelnek az országos törvények vagy rendelkezések vagy a kollektív szerződések vagy bírói ítéletek által előírt feltételeknek és mértékeknek.

Ezen jogok gyakorlása a szabadon létrehozott kollektív szerződések, a törvényes bérreguláló mechanizmusok, vagy a nemzeti feltételeknek megfelelő egyéb eszközöknek a révén érendők el.

5. cikkely

A szervezkedés joga

A dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására tekintettel, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek vállalják, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbitják ezt a szabadságot. Az ezen cikkelyben biztosított garanciák politikai alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg. Ezen garanciáknak a fegyveres erőknél szolgálatot teljesítők esetén történő alkalmazásának irányító elveit és azon mértékeket, amelyeken belül az e kategóriához tartozó személyeknél a garanciákat biztosítják, ugyancsak országos törvények vagy rendelkezések határozzák meg.

6. cikkely

A kollektív alkuhoz való jog

A kollektív alkuhoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) támogatják a dolgozók és a munkaadók közötti közös konzultációt;
- 2) ahol szükséges és megfelelő, ott támogatják a munkaadók vagy munkaadói szervezetek és a dolgozói szervezetek közötti önkéntes tárgyalási mechanizmusokat az alkalmazási feltételek és körülmé-

nyek kollektív szerződésbeli eszközök általi szabályozása tekintetében;

3) támogatják a munkaügyi viták rendezését szolgáló megfelelő érdekegyeztetési és önkéntes döntési mechanizmusok létrehozását és felhasználását és elismerik a:

4) dolgozók és munkások jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív cselekvésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.

7. cikkely

A gyermekek és fiatalok védelméhez való joga

A gyermekek és fiatalok védelméhez való jogára tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

1) biztosítják azt, hogy a munkára történő alkalmazáshoz szükséges minimális életkor 15 év legyen, olyan kivételekkel, amikor a gyermek alkalmazása az egészségére, szellemére vagy oktatására veszélytelen könnyű munkára történik;

2) biztosítják, hogy a munkára történő alkalmazás magasabb minimális életkorra kerül megállapításra a veszélyesnek vagy egészségtelennek tartott foglalkozások esetében;

3) biztosítják, hogy azon személyek, akik még a kötelező oktatás alanyai, nem kerülnek alkalmazásra olyan munkában, amely megfosztaná oktatásuk teljes körű hasznosításától;

4) biztosítják, hogy a 16 évnél fiatalabb személyek munkaidejét fejlődésük szükségleteinek megfelelően korlátozzák, különös tekintettel szakmai képzésük szükségességére;

5) elismerik a fiatal dolgozók és tanulók jogát a tisztességes bérre vagy egyéb megfelelő juttatásra;

6) biztosítják, hogy a fiatalok rendes munkaidő alatti szakmai képzésben a munkaadó egyetértésével eltöltött ideje a munkanap részeként lesz kezelve;

7) biztosítják, hogy a 18 éven aluli dolgozók nem kevesebb mint 3 hét fizetett szabadságra lesznek jogosultak;

8) biztosítják, hogy a 18 éven aluli személyeket nem alkalmazzák éjszakai munkára, kivéve a nemzeti törvények vagy rendelkezések által engedélyezett egyes foglalkozásokat;

9) biztosítják, hogy a 18 éven aluli dolgozók, a nemzeti törvények és rendelkezések által előírt foglalkozásoknál rendszeres orvosi felülvizsgálatban vesznek részt;

10) speciális védelmet biztosítanak azon fizikai és morális veszélyekkel szemben, amelyeknek a gyerekek és a fiatalok ki vannak téve és különösen azokkal szemben, amelyek közvetlenül vagy közvetve a munkájukból erednek.

8. cikkely

A dolgozó nők védelemre való joga

A dolgozó nők védelemre való jogának hatékony gyakorlása biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

1) akár fizetett szabadság, akár megfelelő társadalombiztosítási ellátás vagy közalapokból származó ellátás révén biztosítják, hogy a

nők a gyermek születése előtt és után legalább 12 hét szabadságot kapjanak;

2) jogtalannak tekintik, ha a munkaadó az anyasági szabadság idején alkalmaz felmondást, vagy olyan időpontra mond fel, amikor e felmondás az ilyen jellegű távollét alatt lépne érvénybe;

3) biztosítják, hogy azok az anyák, akik maguk látják el gyermeküket, e célra időkedvezményt kapjanak;

4) a., szabályozzák a dolgozó nők alkalmazását az iparban történő éjszakai foglalkozásoknál;

b., megtiltják női dolgozók alkalmazását a föld alatti bányászatban és minden más olyan munkánál, ahol veszélyességi, egészségi vagy megterhelési okok azt indokolják.

9. cikkely

A pályaválasztáshoz való jog

A pályaválasztáshoz való jog hatékony gyakorlása biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy ahol szükséges, ott biztosítják vagy támogatják azt a szolgáltatást, amelyik mindenkinek segítséget nyújt, beleértve a hátrányos helyzetűeket is, a pályaválasztással és a szakmai előrejutással kapcsolatos gondjaik megoldásában, kötelezően figyelembe véve az egyéni sajátosságokat és azok viszonyát a foglalkoztatási lehetőségekhez. Ezt a segítségnyújtást ingyenesen kell elérhetővé tenni, mind a fiataloknak, beleértve az iskolás gyermekeket is, mind a felnőtteknek.

10. cikkely

A szakmai képzéshez való jog

A szakmai képzéshez való jog biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

1) kizárólag az egyén adottságaira építve, a munkaadói és munkavállalói szervezetekkel konzultálva, szükség szerint biztosítják vagy támogatják minden személy technikai és szakmai képzését, beleértve a hátrányos helyzetűeket is, és biztosítják a magasabb technikai vagy egyetemi képzéshez való hozzájutás lehetőségét;

2) biztosítják vagy támogatják az ipari tanulói rendszert és az egyéb olyan szervezett intézkedéseket, amelyek a fiatal fiúk és lányok képzését szolgálják a különböző foglalkozások esetében;

3) szükség szerint biztosítják vagy támogatják:

a., a felnőtt dolgozók részére a megfelelő és könnyen elérhető képzési lehetőségeket;

b., a technológiai fejlődés vagy az új foglalkoztatási irányok által szükségessé vált, a felnőtt dolgozók átképzését szolgáló speciális lehetőségeket;

4) olyan megfelelő intézkedésekkel bátorítják a biztosított lehetőségek teljes körű hasznosítását, mint például:

a., bármely részvételi díj csökkentése vagy elengedése;

b., a megfelelő esetekben pénzügyi segítség nyújtása;

c., a foglalkoztatás során a munkaadó kívánságára történő, a dolgozó kiegészítő képzésben való részvételi idejének a rendes munkaidőre történő beszámítása;

d., megfelelő ellenőrzés révén, a munkaadói és a dolgozói szervezetekkel konzultálva, a fiatal dolgozóknak nyújtott ipari tanulói és

egyéb képzési lehetőségek hatékonyságának és általában a fiatal dolgozók megfelelő védelmének biztosítása.

11. cikkely

Az egészség védelemhez való jog

Az egészség védelemhez való jog hatékony gyakorlásának biztosítására való tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy akár közvetlenül, akár köz- vagy magánszervezetekkel együttműködve megfelelő intézkedéseket tesznek, többek között:

- 1) amennyire csak lehetséges, felszámolják a rossz egészségi állapot okait;
- 2) tanácsadói és oktatási lehetőségeket biztosítanak az egészségvédelemre és az egészségügyi kérdésekben történő egyéni felelősség növelésére;
- 3) amilyen mértékben csak lehetséges, megelőzik a járványos, fertőző és egyéb betegségeket.

12. cikkely

A szociális biztonsághoz való jog

A szociális biztonsághoz való jog hatékony gyakorlásának biztosítására való tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) létrehozzák vagy fenntartják a szociális biztonság rendszerét;
- 2) kielégítő szinten tartják fenn a szociális biztonság rendszerét, legalább annak a mértéknek megfelelően, mint amilyen a Szociális Biztonság Minimális Szabványaira vonatkozó Nemzetközi Munkaügyi Konvenció (No 102) ratifikációjához megkövetelnek;
- 3) törekednek a szociális biztonsági rendszer folyamatosan magasabb szintre történő emelésére;
- 4) a megfelelő két- és többoldalú egyezmények megkötésével, vagy egyéb eszközök révén, és az ezen szerződésekben lefektetett feltételek alapján lépéseket tesznek annak biztosítására, hogy:
 - a) a szociális biztonságot érintő jogok vonatkozásában a saját állampolgáraikkal egyenlő bánásmódot biztosítsanak a többi Szerződő Fél állampolgárainak, beleértve a társadalombiztosítási rendelkezésekből eredő előnyök megtartását is, bármilyen mozgást is végezzen a biztosított személy a Szerződő Felek területei között;
 - b) biztosítsák, fenntartsák és folytassák a szociális biztonságra vonatkozó jogokat olyan módon is, hogy elismerik az egyes Szerződő Felek rendelkezéseinek megfelelően létrejött biztosítás vagy munkaviszony beszámítását is.

13. cikkely

A szociális és orvosi segítségre való jog

A szociális és orvosi segítségre való jog gyakorlásának hatékony biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) biztosítják, hogy bármely személy, aki nem rendelkezik megfelelő erőforrásokkal és aki nem képes biztosítani ezeket az erőforrásokat sem saját erőfeszítéseivel, sem egyéb forrásokból, különösen pedig nem a társadalombiztosítási rendszer segítségével, annak megfelelő segítségnyújtásban legyen része és betegsége esetén az e helyetnek megfelelő ellátást kapjon;

- 2) biztosítják, hogy azok a személyek, akik ilyen segítségnyújtásban részesülnek, ezen okból kifolyólag nem veszíthetnek politikai vagy szociális jogaikból;
- 3) biztosítják, hogy a megfelelő köz- vagy magánszolgáltatások révén mindenki olyan tanácsot és személyes segítséget kap, amilyenre a saját vagy családja nélkülözésének megelőzéséhez, megszüntetéséhez vagy enyhítéséhez szüksége van;
- 4) az ezen cikkely 1, 2 és 3-as paragrafusában hivatkozott rendelkezéseket egyenlően alkalmazzák a saját és a törvényesen az ő területén tartózkodó, a többi Szerződő Fél állampolgárai esetében, az 1953. december 11-én Párizsban aláírt, a Szociális és Orvosi Segítségnyújtásról szóló Európai Konvenció kötelezettségeinek megfelelően.

14. cikkely

A szociális és jóléti szolgáltatásokból eredő előnyökkel való részesedés joga

A szociális jóléti szolgáltatásokból eredő előnyökből való részesedés joga hatékony megvalósulásának biztosítására való tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) támogatják vagy biztosítják a szolgáltatásokat, amelyek a szociális munka módszereinek felhasználásával hozzájárulnak mind az egyének, mind a közösségi csoportok jólétéhez és fejlődéséhez, és a szociális környezetükhöz történő igazolásukhoz;
- 2) ösztönzik az egyének és az önkéntes vagy egyéb szervezetek részvételét ezen szolgáltatások létrehozásában és fenntartásában.

15. cikkely

A fizikailag vagy szellemileg rokkant személyek joga a szakmai képzésre, rehabilitációra és szociális ellátásra

A fizikailag vagy szellemileg rokkant személyek szakmai képzésre, rehabilitációra és szociális ellátásra való joga hatékony megvalósulásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges ott beleértve a köz- vagy magánjellegű speciális intézményeket is;
- 2) olyan megfelelő intézkedéseket tesznek a rokkant személyek munkába helyezésére, mint például speciális munkakereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra vagy intézkedések hozatala arra, hogy a munkaadók ösztönözve legyenek rokkant személyek alkalmazására.

16. cikkely

A család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemre

A család, mint a társadalom alapvető egysége teljes körű fejlődéséhez szükséges feltételek biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy olyan intézkedésekkel támogatják a családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint például a családi vagy szociális juttatások módjai, pénzügyi intézkedések, a családi otthonra vonatkozó rendelkezések, a házasságra lépőknek történő juttatások és egyéb megfelelő intézkedések.

17. cikkely

Az anyák és gyermekek joga a szociális és gazdasági védelemre

Az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemre való joga hatékony megvalósulásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják az e célt szolgáló megfelelő és szükséges intézkedések megtételét, beleértve a megfelelő intézmények és szolgáltatások létrehozását vagy fenntartását is.

18. cikkely

A többi Szerződő Fél területén történő hasznos foglalkozás folytatásának joga.

A bármely más Szerződő Fél területén történő hasznos foglalkozás folytatásának joga hatékony megvalósulásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) az érvényben lévő rendelkezéseket liberális szellemben alkalmazzák;
- 2) a meglévő formalitásokat egyszerűsítik, és csökkentik vagy megszüntetik a külföldi munkások vagy az ő munkaadóik által fizetendő kényszer illetékeket vagy egyéb díjakat;
- 3) egyénileg vagy kollektívan liberalizálják a külföldi munkások alkalmazását szabályozó rendelkezéseket;

és elismerik:

- 4) saját állampolgáraik jogát az ország elhagyására abból a célból, hogy azok a többi Szerződő Fél területén hasznos foglalkozásba kezdjenek.

19. cikkely

A bevándorló munkások és családjaik joga a védelemre és a segítségnyújtásra

A bevándorló munkások és családjaik bármely másik Szerződő Fél területén történő védelemre és segítségnyújtásra való joga hatékony megvalósulásának biztosítására tekintettel a Szerződő Felek vállalják, hogy:

- 1) olyan megfelelő és ingyenes szolgáltatásokat tartanak fenn, vagy bizonyosodnak meg azok létezéséről, amelyek a dolgozókat segítik, különös tekintettel a pontos információk megszerzésében, és minden szükséges lépést megtesznek, beleértve az országos törvényeket és rendelkezéseket is, a ki- és bevándorlással kapcsolatos félrevezető propagandával szemben;
- 2) saját hatáskörben megfelelő intézkedéseket fogadnak el ezen munkások és családjaik útrakerelésének, utazásának és fogadásának elősegítésére és saját hatáskörben biztosítják az utazás során a megfelelő egészségügyi, orvosi és jó higiéniai feltételeket;
- 3) ahol szükséges, támogatják a ki- és bevándorlási országokon belüli, köz- vagy magán szociális szolgálatok együttműködését;
- 4) olyan mértékben, ahogyan azt a törvények vagy rendelkezések szabályozzák vagy amilyen mértékben azok az adminisztratív hatóságok ellenőrzésének tárgyai, a jogosan a területükön tartózkodó ezen munkásoknak a saját állampolgáraik lehetőségeinél nem kevesebbet biztosítanak az alábbi ügyekben:
 - a) a díjazási és egyéb alkalmazási és munkafeltétel;

- b) szakszervezeti tagság és a kollektív alku előnyeinek élvezete;
- c) szállás
- 5) a saját állampolgáraikra érvényesnél nem kedvezőtlenebb elbánást biztosítanak a területükön jogosan tartózkodó ezen dolgozóknál a foglalkoztatási adók, díjak és fizetendő hozzájárulások vonatkozásában;
- 6) amilyen mértékben csak lehetséges, elősegítik a letelepedésre engedélyt kapott dolgozó családjának újraegyesítését;
- 7) az ezen cikkelyben hivatkozott ügyekkel kapcsolatos jogi eljárások vonatkozásában biztosítják, hogy azon dolgozók, akik jogosan tartózkodnak az adott ország területén, a saját állampolgáraiknál alacsonyabbnál nem kedvezőtlenebb elbánásban részesülnek;
- 8) biztosítják, hogy azon dolgozók, akik jogosan tartózkodnak az adott ország területén, nem kerülnek kiutasításra, feltéve, hogy nem veszélyeztetik a nemzetbiztonságot és nem sértik meg a közérdeket és közmorált;
- 9) a törvényes keretek között lehetővé teszik ezen munkások kérésének és megtagarításainak az ő kívánságuk szerinti részének átutalását;
- 10) az e cikkelyben biztosított védelmet és segítségnyújtást kiterjesztik, olyan mértékig, ahogy ezek az intézkedések alkalmazhatók az ún. ön-alkalmazó bevándorlókra is.

III. rész

20. cikkely

Vállalások

1) Minden Szerződő Fél vállalja, hogy:

a) a Charta I. részét azon célok deklarációjának tekinti, amelyek elérésére minden megfelelő eszközzel törekedni fog, ahogy az az I. rész bevezető paragrafusában megállapításra került;

b) a Charta II. része alábbi cikkelyei közül legalább ötöt kötelezőnek tekint magára nézve 1., 5., 6., 12., 13., 16. és 19. cikkelyek

c) az előző alparagrafusban kiválasztott cikkelyeken felül a Charta II. része számozott paragrafusai és cikkelyei közül olyan számút tekint magára nézve kötelezőnek, amennyit csak kiválaszt, de kötelezőnek tekintett számozott paragrafusok és cikkelyek teljes száma nem lehet kevesebb a cikkelyek esetében 10-nél, a számozott paragrafusok esetében 45-nél.

2) Az ezen cikkely 1. paragrafusa b és c alparagrafusának megfelelően kiválasztott cikkelyekről és paragrafusokról az Európa Tanács Főtitkárát akkor kell értesíteni, amikor az adott Szerződő Fél a ratifikációs vagy megerősítő okiratot letétbe helyezi.

3) Bármely Szerződő Fél, egy későbbi időpontban a főtitkárhoz intézett jegyzék révén kijelentheti, hogy a Charta II. részének olyan cikkelyét és számozott paragrafusát is kötelezőnek tekinti magára nézve, amelyet az ezen cikkely 1. paragrafusa alapján még nem fogadott el. Ezek a vállalások ezt követően a ratifikáció vagy jóváhagyás szerves részeként kerülnek kezelésre és a jegyzék dátumától számított 30. nap elteltével azzal egyenlő hatállyal bírnak.

4) A főtitkár az összes aláíró kormányt és a Nemzetközi Munkaügyi

Szervezet főigazgatóját értesíti a Charta ezen részével kapcsolatban beérkezett összes értesítésről.

5) Minden Szerződő Fél a nemzeti adottságoknak megfelelő munkaügyi ellenőrzési rendszert tart fenn.

IV. rész

21. cikkely

Az elfogadott rendelkezésekre vonatkozó jelentések

A Szerződő Felek a Charta II. része általuk elfogadott rendelkezései alkalmazására vonatkozóan, a Miniszteri Bizottság által meghatározott formában kétévenként jelentést kell küldjenek az Európa Tanács főtitkárnak.

22. cikkely

Az elfogadásra nem került rendelkezésekre vonatkozó jelentések

A Szerződő Felek a Charta II. része azon rendelkezéseire vonatkozó jelentését, amely rendelkezéseket a ratifikáció vagy jóváhagyás idején vagy azt követően jegyzék formájában nem fogadtak el, a miniszteri bizottság által kért időközönként megküldi a főtitkárnak. A miniszteri bizottság időről időre meghatározza, hogy mely rendelkezésekről és milyen formában kell a jelentéseket biztosítani.

23. cikkely

A másolatok megküldése

1) Minden Szerződő Fél a 21. és 22. cikkelyben hivatkozott jelentései példányait megküldi azon országos szervezeteinek, amelyek a 27. paragrafus 2. bekezdése szerint a Kormányzati Szociális Bizottság Albizottsága ülésein történő részvételre meghívandó nemzetközi munkaügyi és szakszervezeti szervezetek tagjai.

2) a Szerződő Felek — felkérésük esetén — a főtitkár felé továbbítják az ezen nemzetközi szervezetektől kapott, a jelzett jelentésekről szóló bármilyen véleményt.

24. cikkely

A jelentések vizsgálata

A 21. és 22. cikkelyeknek megfelelően a főtitkárnak küldött jelentések egy szakértői bizottság által megvizsgálásra kerülnek, amely bizottság elé kerül minden, a 23. cikkely 2. bekezdésének megfelelően a főtitkárnak beterjesztett vélemény is.

25. cikkely

A szakértői bizottság

1) A szakértői bizottság a miniszteri Bizottság által egy független, a nemzetközi szociális kérdésekben magas megbecsülésű és elismert szaktekintélyű, a Szerződő Felek részéről jelölt szakértői listáról kinevezett nem több mint 7 tagból áll.

2) A bizottság tagjai 6 éves periódusra kerülnek kinevezésre. Újra is jelölhetőek. Mindamellett az először jelölt tagok közül két tag hivatali ideje negyedik év végén lejár.

3) A miniszteri bizottság azon tagokat, akiknek a hivatali ideje a

négyszéves kezdeti periódusa végén jár le, közvetlenül az első kinevezést követően sorshúzással választja ki.

4) A szakértői bizottság azon tagja, akit olyan tag helyére jelöltek, akinek hivatali ideje még nem járt le, addig marad hivatalában, amíg elődje megbízatása tartott volna.

26. cikkely

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet részvétele

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet felkérlik arra, jelöljön képviselőt a szakértői bizottság vitáiban, konzultációs minőségben történő részvételre.

27. cikkely

A Kormányzati Szociális Bizottság Albizottsága

1) A Szerződő Felek jelentései és a szakértői bizottság következtetései megvitatására az Európa Tanács Kormányzati Szociális Bizottsága Albizottsága elé kerülnek.

2) Az albizottság minden Szerződő Fél egy képviselőjéből áll. Az albizottság nem több mint két nemzetközi munkaadói és nem több mint két nemzetközi szakszervezeti szervezetet kér fel képviselő kijelölésére az ülésein történő, konzultációs minőségű, megfigyelőként való részvételre.

Ezen felül konzultációt folytathat az Európa Tanáccsal konzultatív státuszban lévő nemzetközi nem-kormányzati szervezetek nem több mint két képviselőjével azon kérdések vonatkozásában, amelyekkel a szervezet kiemelten foglalkozik, mint például a szociális jólét és a család gazdasági és szociális védelme.

3) Az albizottság a miniszteri bizottság elé terjeszti azt a jelentést, amely következtetéseit tartalmazza és mellékeli a szakértői bizottság jelentését.

28. cikkely

Konzultatív közgyűlés

Az Európa Tanács főtitkára a konzultatív közgyűlés elé terjeszti a szakértői bizottság következtetéseit. A konzultatív közgyűlés a következtetésekről alkotott véleményét a miniszteri bizottsághoz továbbítja.

29. cikkely

A miniszteri bizottság

A bizottsági tagságra jogosult tagok kétharmados többségével a miniszteri bizottság, az albizottság jelentése alapján és a konzultatív közgyűléssel történt eszmecserét követően minden Szerződő Fél felé bármilyen szükséges ajánlást tehet.

V. rész

30. cikkely

Háború vagy szükségállapot idején történő korlátozások

1) A nemzet életét fenyegető háború vagy egyéb szükségállapot időszakában bármely Szerződő Fél intézkedéseket tehet a Charta kötelezettségei alóli mentesülésre, szigorúan olyan mértékben, amelyet

a helyzet szükségletei megkívánják, feltéve, hogy ezen intézkedések összhangban vannak az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel.

2) Bármely Szerződő Fél, amely igénybe vette a korlátozás jogát, ésszerű időn belül köteles teljeskörűen informálni az Európa Tanács főtitkárát a megtett intézkedésekről és azok okairól. Hasonlóan informálnia kell a főtitkárt, amikor ezen intézkedések hatályukat veszítik és az elfogadott Charta rendelkezései ismét teljeskörűen végrehajtásra kerülnek.

3) A főtitkár az ezen cikkely 2. paragrafusával kapcsolatos beérkezett összes értesítésről informálja a többi Szerződő Felet és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal főigazgatóját.

31. cikkely

1) Az I. részben leírt jogok és alapelvek hatékony megvalósulásának esetén és a II. részben biztosított gyakorlati alkalmazásuk során semmiféle olyan korlátozásnak nem vethetők alá, amelyek e részben egyébként nem kerültek leírásra, kivéve a törvény által előírt olyan eseteket, amelyek egy demokratikus társadalomban a többiek jogainak és szabadságainak, vagy a közérdek, nemzetbiztonság, közegészségügy vagy közérdekes védelmében szükségesek.

2) Az e Chartában a lefektetett jogok és kötelezettségek vonatkozásában megengedett korlátozások a rendeltetésüktől eltérően semmilyen más célra nem alkalmazhatóak.

32. cikkely

A Charta viszonya a belső joggal vagy a nemzetközi egyezményekkel
E Charta rendelkezései nem befolyásolhatják a már hatályban lévő, vagy várhatóan hatályba lépő olyan belső jogi vagy bármely két-, vagy többoldalú szerződés, konvenció vagy megállapodás általi rendelkezéseket, amelyek révén a védett személyek kedvezőbb elbírálásban részesülhetnek.

33. cikkely

A kollektív megállapodások végrehajtása

1) Azokban a tagországokban, ahol ezen Charta II. része 2. cikkelye 1., 2., 3., 4., 5. paragrafusa, 10. cikkelye 1., 2., 3., 4. paragrafusa rendszerint a munkaadók vagy a munkaadók szervezetei és a dolgozói szervezetek közötti ügy, vagy általában nem törvény útján rendezett, ott ezen paragrafusok vállalásai adottak lehetnek, és azok teljesítése hatékonynak tekinthető, amennyiben rendelkezéseik ezen más célú megállapodások részeként az érdekelt dolgozók nagy többsége számára alkalmazásra kerülnek.

2) Azokban a tagországokban, ahol ezek a rendelkezések rendszerint törvénykezési kérdések, ott az érintett vállalások adottnak vehetőek, és azok teljesítése hatékonynak tekinthető, ha a rendelkezések törvény szerint alkalmazásra kerülnek az érdekelt dolgozók többsége számára.

34. cikkely

Területi hatály

1) E Chartát az egyes Szerződő Felek az anyaországi területeikre alkalmazzák. Minden aláíró kormány az aláírás vagy a ratifikációs

vagy a jóváhagyási okirat letétbe helyezésekor, az Európa Tanács főtitkárához intézett nyilatkozatban meghatározhatja, hogy a szerződés tekintetében mely terület tekintendő anyaországnak.

2) Bármely Szerződő Fél ezen Charta ratifikálása vagy jóváhagyása idején vagy azt követően bármikor az Európa Tanács főtitkárához intézett jegyzékben deklarálhatja, hogy a Charta egészben vagy részben kiterjesztésre kerül egy, az említett deklarációban meghatározott olyan nem anyaországi területre vagy területekre is, amelyek nemzetközi kapcsolataikért felelős vagy amelyekért nemzetközi felelősséget visel. A deklarációban meg kell határozni a Charta II. része azon cikkelyeit vagy paragrafusait, amelyet a deklarációban megjelölt területek vonatkozásában kötelezően elfogad.

3) A Charta az ezen deklarációban megnevezett területre vagy területekre vonatkozóan a deklaráció főtitkárnál történő letétbe helyezésétől számított 30 nap elteltével lép hatályba.

4) Bármely Szerződő Fél egy későbbi időpontban az Európa Tanács főtitkárához intézett jegyzékben kijelentheti, hogy az ezen cikkely 2. paragrafusával összhangban, egy vagy több terület vonatkozásában, amelyre a Charta kiterjesztésre került, kötelező érvényűnek fogad el bármely olyan cikkelyt vagy paragrafust, amelyet az adott terület vagy területek vonatkozásában még nem fogadtak el. Ezen vállalások ezt követően az eredeti deklaráció szerves részének tekintendők az érintett terület vonatkozásában és ugyanolyan hatállyal bírnak a jegyzék beérkezésétől számított 30 nap elteltével.

5) A főtitkár az ezen cikkellyel összhangban hozzá eljuttatott minden jegyzékről értesíti a többi aláíró kormányt és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet főigazgatóját.

35. cikkely

Aláírás, ratifikálás, hatályba lépés

1) Ez a Charta nyitott az Európa Tanács tagjai által történő aláírásra. A Chartát ratifikálni kell vagy jóvá kell hagyni. A ratifikált vagy jóváhagyó okiratot az Európa Tanács főtitkárnál kell letétbe helyezni.

2) A Charta az ötödik ratifikációs vagy jóváhagyási okirat letétbe helyezését követő 30. nap elteltével lép érvénybe.

3) Bármely azon aláíró kormány tekintetében, amely ezt követően ratifikál, a Charta a ratifikációs vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésétől számított 30. nap elteltével lép hatályba.

4) A főtitkár értesíti az Európa Tanács összes tagját és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet főigazgatóját a Charta hatályba lépéséről, a ratifikáció vagy jóváhagyó Szerződő Felek nevével és az ezt követően letétbe helyezett ratifikációs vagy jóváhagyási okiratokról.

36. cikkely

Módosítások

Az Európa Tanács főtitkárának címezve az Európa Tanács bármely tagja javasolhatja a Charta módosítását. A főtitkár minden ilyen módosítási javaslatot eljuttat az Európa Tanács többi tagállamához, amely javaslatokat aztán a miniszteri tanács áttekinti és véleményezésre a konzultatív közgyűlés elé terjeszti. A miniszteri tanács által jóváhagyott bármely módosítás az azt követő 30. nap elteltével lép hatályba,

hogy az összes Szerződő Fél tájékoztatta a főtitkárt a módosítás elfogadásáról. A főtitkár az Európa Tanács összes tagországát és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet főigazgatóját tájékoztatja ezen módosítások hatályba lépéséről.

37. cikkely

Felmondás

1) Bármely Szerződő Fél csak a Charta hatályba lépésétől számított ötéves periódus végén, vagy az azt követő bármelyik kétéves periódus lejártával és minden esetben a hat hónappal korábban az Európa Tanács főtitkárához intézett feljegyzésben mondhatja fel ezt a Chartát, amely felmondásról a főtitkár értesíti a többi felet és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet főigazgatóját. Az ilyen felmondás nem érinti a Charta érvényességét a többi Szerződő Fél vonatkozásában, feltéve, hogy mindenkor legalább 5 ilyen Szerződő Fél van.

2) Bármely Szerződő Fél, a megelőző cikkelyben leírt rendelkezésekkel összhangban, a Charta II. része által elfogadott bármely cikkelyét vagy paragrafusát felmondhatja, feltéve, hogy a Szerződő Felet kötelező cikkelyek és paragrafusok száma soha nem lesz kevesebb az előbbi esetben 10-nél, az utóbbi esetben 45-nél és a cikkelyek és paragrafusok e száma továbbra is magában foglalja a Szerződő Felek által kiválasztott azon cikkelyeket, amelyekre speciális utalás történt a 20. cikkely, 1. paragrafus 1. bekezdésében.

3) Bármely Szerződő Fél felmondhatja a jelen Chartát vagy a Charta II. része bármely cikkelyét vagy paragrafusát az ezen cikkely 1. paragrafusában meghatározott feltételek mellett azokra a területekre vonatkozóan, amelyre a Charta a 34. cikkely 2. paragrafusával összhangban tett deklarációnak megfelelően alkalmazható.

38. cikkely

Függelék

A Charta függeléke annak szerves részét alkotja. Mindezek hitelesítésül, a kellő felhatalmazás alapján az alulírottak e Chartát aláírták.

A főtitkár minden aláíró félnek hitelesített példányokat küld meg.

A Szociális Charta függeléke

A Szociális Charta hatóköre a védett személyek vonatkozásában

1) A 12. cikkely 4. paragrafusa és a 13. cikkely 4. paragrafusa sérelme nélkül az 1-es és 17-es cikkelyekkel érintett személyek a külföldieket csak olyan mértékben foglalják magukban, amennyiben azok a többi Szerződő Fél olyan állampolgárai, akik az adott Szerződő Fél területén törvényesen laknak vagy rendszeresen dolgoznak, feltéve, hogy ezen cikkely a 18. és 19. cikkelyek rendelkezései függvényében kerültek értelmezésre. Az értelmezés nem sértheti a hasonló lehetőségeknek a bármely Szerződő Fél részéről az egyéb személyekre történő kiterjesztését.

2) Minden Szerződő Fél, az 1951. július 28-án Genfben aláírt, a menekültek helyzetével kapcsolatos konvencióban definiált menekülteknek, akik törvényesen tartózkodnak területén, garantálja a lehető legkedvezőbb elbánást, és bármely esetben nem kedvezőtlenebbet,

mint amelyet az említett konvencióban elfogadott kötelezettségek vagy az ezen menekültekre vonatkozóan a bármely más létező nemzetközi okmányok tartalmaznak.

Az I. rész 18. paragrafusa és a II. rész 18. cikkely 1. paragrafusa úgy értendő, hogy ezek a rendelkezések nem foglalkoznak a Szerződő Felek területére történő belépéssel és nem befolyásolhatják hátrányosan az 1955. december 13-án Párizsban aláírt, a felépítménnyel foglalkozó európai konvenciót.

II. rész

1. cikkely, 2. paragrafus

Ez a rendelkezés nem úgy magyarázandó, mintha tiltaná vagy elismerné bármelyik szakszervezeti kikötést vagy gyakorlatot.

4. cikkely 4. paragrafus

Ezt a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy bármely súlyos esetben nem tiltja az azonnali elbocsátást.

6. cikkely 4. paragrafus

Úgy értendő, hogy a Szerződő Felek olyan mértékben, ahogy érintettek, törvénnyel szabályozhatják a sztrájkjogot, feltéve, hogy minden további korlátozást, amely e jogokat érinti, a 31. cikkely szerint igazolni tudnak.

7. cikkely 8. paragrafus

Úgy értendő, hogy a Szerződő Felek az ebben a paragrafusban megkívánt vállalat akkor tehetik meg, ha törvény által biztosítják a vállalat azon szellemét, hogy a 18 éven aluliak nagy többsége nem kerül éjszakai munkában alkalmazásra.

12. cikkely 4. paragrafus

Az „ezen szerződésben lefektetett feltételek alapján” megfogalmazás ezen paragrafus bevezetőjében, többek között, magában foglalja azt, hogy az olyan előnyök tekintetében, amelyek bármely biztosítási hozzájárulás révén egyénileg elérhetőek, a Szerződő Felek megkívánhatják a letelepülés egy előírt időszakának teljesítését, mielőtt ezeket az előnyöket a többi Szerződő Fél állampolgárainak biztosítják.

13. cikkely 4. paragrafus

Azok a kormányok, akik nem részesei a Szociális és Orvosi Segítségnyújtás Európai Konvenciójának, a paragrafusra tekintettel ratifikálhatják a Szociális Chartát, feltéve, hogy a többi Szerződő Fél állampolgárainak is garantálják az említett konvenció rendelkezéseivel összhangban lévő bánásmódot.

19. cikkely 6. paragrafus

E rendelkezés szempontjából a „Külföldi dolgozó családja” kifejezést úgy kell érteni, hogy az legalább a feleséget és a 21 év alatti gyermekeket magába foglalja.

III. rész

Úgy értendő, hogy a Charta nemzetközi jellegű törvényes kötelezettségeket tartalmaz, amelyek alkalmazásának a IV. részben biztosított ellenőrzés az egyedüli kontrollja.

20. cikkely 1. paragrafus

Úgy értendő, hogy a „számozott paragrafus”-ok olyan cikkelyeket is magukban foglalhatnak, amelyek csak 1 paragrafust tartalmaznak.

V. rész**30. cikkely**

A „háború vagy egyéb szükségállapot idején” kifejezés úgy értendő, hogy az a háború fenyegetésének idejét is magában foglalja.

Léderer Pál

Nyomás az óvodákon

A hetvenes évek végén a július és szeptember között megjelenő újságcikkek között tallózva egyre gyakrabban találkozhattunk olyanokkal, amelyek az óvodai felvételek körüli bonyodalmakban kívántak eligazodni és eligazítani.¹ Kétségtelen, az óvodai elhelyezés nehézségei ebben az időben egyre erősebb feszültségeket keltettek az eredményhirdetésre váró szülőkben, a vezető óvónőkben és a tanácsi hivatalnokokban egyaránt,² az elutasítások egyre kétségbeejtőbb tragédiaként nehezédtek azokra, akik a felvettek kifüggesztett listáján nem találták gyermekük nevét.

Mindebben nem lett volna semmi meglepő, ha közben nem tudhattuk volna a tanácsi illetékesek nyilatkozataiból csakúgy, mint a hivatalos statisztikákból, hogy az óvodai ellátottság kiterjesztése imponálónan dinamikus volt, hogy e téren hazánk a világ élvonalába tartozik,³ hogy az állami — és ezen belül tanácsi — költségvetés igen nagy összegein felül a vállalatok, intézmények, de maga a lakosság is, pénzben és természetben egyaránt jelentős áldozatokat hozott, hogy mind több óvoda, mind több óvodai férőhely várja a kisgyermekeket.

Kényszerűen fel kell vetődnie a kérdésnek: mi lehet a magyarázata annak, hogy miközben az óvodás korú gyerekek 80 százaléka⁴ óvodába járhatott (ami nemcsak az ötvenes és hatvanas évek vagy a hetvenes évek elejének adataihoz viszonyítva, de *önmagában* is magas arány), az óvodai ellátottság elégtelenségei súlyosabb problémaként jelentkeztek, mint a korábbi időkben. Vajon egyszerűen arról az „örök emberi” jelenségről volna szó, hogy minél általánosabban hozzáférhetővé válik egy szolgáltatás, annál sérelmesebb az ebből való kirekesztettség a kirekesztettek számára? Bizonyára erről is szó volt. A lényeget azonban — meggyőződésem szerint — nem itt kell keresni, hanem abban, hogy e feszültségek léte, a tény maga, hogy *vannak, lehetnek* kirekesztettek, mindenkit potenciális kirekesztetté tett — miközben az ideológia egyre hangsúlyosabban fogalmazta meg, a közvélemény egyre erősebben élte meg, hogy az óvodai ellátásra mindenki jogosult.

E vonatkozásban az 1951-es „Rendtartás az óvodák számára”, az államosított, egységes kezelés alá fogott óvodai intézményrendszer életét, működését meghatározó egyik legelső dokumentum, nagyon világosan és határozottan fogalmazott. Az óvoda

„a Magyar Népköztársaság anya- és gyermekvédelmi intézményének egyik láncszeme. Lehetővé teszi az *anyáknak*, hogy a termelő munkában, az állami, társadalmi, kulturális és politikai életben zavartalanul részt vehessenek.”⁵

Másfelől pedig

„a Magyar Népköztársaság köznevelési rendszerének legalsóbb-fokú intézménye, amelynek célja, hogy a 3—6 éves gyermekek fejlődését és nevelését minden irányban biztosítsa (...) *előkészíti a gyermekeket arra, hogy általános iskolai tanulmányaikat megfelelő előfeltételek mellett kezdhessék meg.*”⁶ (Kiemelés — L. P.)

Az óvoda e kettős funkcióját akkor tudta volna maradéktalanul el látni, ha *valamennyi* anya *valamennyi* óvodás korú gyermeke számára biztosítja az óvodai elhelyezés lehetőségét, méghozzá úgy, hogy eközben biztosítja a nevelési célkitűzései végrehajtásához szükséges (lehetőség szerint) *ideális* feltételeket. (Az elemzés leegyszerűsítése érdekében ez utóbbiakon azt értve, hogy az óvoda feltöltöttsége ne haladja meg a 100 százalékot.⁷

Elég világos, hogy mindaddig, amíg kevesebb az óvodai férőhely, mint az óvodás korú gyermek, a két funkció *együtt* nem látható el maradéktalanul. Választani kell, és e választásban két szélsőséges stratégia között lehet lavírozni.

Meg lehet próbálni az óvodák túlszűfólása árán is biztosítani *minden* óvodás korú gyerek óvodai elhelyezését. (E stratégia követése, mondjuk 1980-ban, azt jelentette volna, hogy országos átlagban nem 124⁰/₀-os, hanem 156⁰/₀-os feltöltöttségű óvodákban fogadják a gyermekeket.⁸)

A másik pólus: szigorúan betartani, hogy az egyes óvodák *csak anynyi* gyereket vegyenek fel, amennyi férőhellyel rendelkeznek.⁹ (E stratégiát követve, 1980-ban az óvodás korú korosztálynak országosan nem 80 százalékát, hanem csak 64 százalékát vették volna fel óvodába.)

Hogy a vizsgált három évtized valóságban keresztülvitt beóvodázási stratégiáját értelmezhezzük, ahhoz tudnunk kell, mikor milyen mértékű nyomások nehezedtek az óvodai intézményrendszerre, s mi kényszerített arra, hogy a növekvő nyomásnak szüntelenül növekvő mértékben kelljen megfelelnie.

Azt, hogy évente hány óvodai férőhelyre lenne szükség ahhoz, hogy minden óvodás korú gyerek óvodába jusson, méghozzá úgy, hogy a férőhelyek ne legyenek túltöltve, végül is két dolog határozza meg. Az egyik, természetesen, az óvodás korú népesség létszáma. E triviális felismerés szükségessé teszi, hogy megvizsgáljuk, hogyan alakították a demográfiai hullámok — hegyek és völgyek — a potenciális jelentkezők számát, a népességszám alakulása milyen nyomással nehezedett az óvodai intézményrendszerre.

Természetesen az is nyilvánvaló, hogy bármilyen sokan legyenek is óvodás korúak, ha nincs igény az óvodára, ha senkit nem akarnak óvodába járatni, akkor nincs szükség férőhelyekre. Éppen ezért az óvodáügyet nem annyira az *óvodás korú* népesség, mint inkább az *óvodát igénybe venni akaró* óvodás korú népesség létszáma érdekli. Ez utóbbi létszámot természetesen igen erősen befolyásolja, hogy mennyi a potenciális jelentkező — azaz: igényjogosult, óvodás korú gyerek —, de legalább ilyen fontosságú, hogy hogyan alakul az óvodai szolgáltatás iránt tanúsított, *társadalmilag* jelentkező igény.¹⁰

Óvodás korú népesség

Az óvodás korú népesség létszámának alakulása alapján az 1952-től¹¹ 1980-ig terjedő időszak tagolásakor szólhattak volna érvek amellet is, hogy a három évtizedet állandó intervallum-szélességű, és a szokásoknak megfelelően, az egyes ötéves tervidőszakok korszakhatáraihoz igazodó periódusokra osszam.¹² Ettől mégis eltekintettem, és a primér jelentőségűnek tekintett demográfiai tendenciákhoz igazodva aszerint végeztem a korszakolást, hogy az óvodás korú népesség létszáma hogyan nőtt, csökkent illetve stagnált.

Ennek megfelelően az alábbi periódusok különböztethetők meg:

1952—1955 — stagnálás

1956—1958 — növekedés

1959—1967 — csökkenés

1968—1972 — növekedés

1973—1976 — stagnálás

1977—1980 — növekedés

Úgy tűnik tehát, hogy viszonylag egyszerűen megkülönböztethetjük e három évtized történetében azokat az időszakokat, amikor, az óvodaügy helyzete — ha tekintetbe vesszük, hogy folyton növelnie kellett az óvodákban elhelyezhető gyerekek számát és arányát — kedvezőtlen volt (a népesség számának növekedése teherként nehezedett az óvodai intézményrendszer „teljesítőképességére”); azokat, amikor relatíve kedvező helyzetben volt (a népesség stagnálása — legalábbis elvileg — „lélegzethez engedhette jutni” az óvodát); és azokat, amelyekben kifejezetten kedvező volt a helyzet (a népesség számának csökkenése mintegy „automatikusan” javíthatott az állapotokon). E helyzet megítélése azonban félrevezető lenne, hiszen nem venné figyelembe az óvoda iránt mutatkozó társadalmi igény intenzitásában bekövetkezett változásokat.

A jelentkezők

Arról, hogy évente hány szülő *jelentkezett*, hogy gyermeke óvodai felvételét kérje, nem rendelkezünk összefoglaló statisztikai adatokkal. Az adott évben jelentkezők száma azonban nyilván egyenlő az abban az évben *újonnan felvettek* számának és az ugyanabban az évben *elutasítottak* számának összegével. Utóbbiakról 1965 óta van adat a Tájékoztatóban. Az előbbieket pedig — legalábbis erre az időszakra — megbecsülhetők.¹³

A felvettek számának ismeretében már megkaphatjuk az egyes években *felvételt kérők* számát. (1965 előtt csak az óvodás korú népesség létszámának alakulása alapján tudunk következtetni az óvodaügy helyzetére.)

Az adatok alapján az a korábbi megállapítás, mely szerint a magyar óvodaügy 1945 utáni története viszonylag kedvezőbb periódusokra és kedvezőtlen periódusokra osztható, felülvizsgálatra szorul. A magyar óvodaügy történetének — úgy látszik — csak kedvezőtlen periódusai vannak.

1952 és 1955 között stagnált az óvodás korú népesség lélekszáma. Am 1951-ben a Minisztertanács határozatot hozott a termelésben részt vevő

nők számának emeléséről,¹⁴ s ennek megfelelően 1953-ban már úgy határoz, hogy az óvodák és óvodai napközi otthonok férőhelyeinek számát az 1952. évi 80 000-ról az 1953. évben 119 000-re kell emelni. E szemlélet azzal jár, hogy az óvodaügy is a „tervteljesítés” optikájából kezdi szemlélni az óvodai ellátás kérdéseit.

„Nem állunk ilyen jól az óvodába beírt (...) gyermekek számának teljesítésében. (...) A beírt gyermekek számában mintegy 18 000-es lemaradás van. (...) Az 1953-as terv főfeladatait: (...) a jelenleg beírt 117 000 gyerek helyett jövőre mintegy 144 000 beírt gyerek legyen óvodáinkban, hogy *behozzuk azt a lemaradást, amely még az ideai terv teljesítésénél fennáll.* Ugyancsak komolyan emelnünk kell a bejáró gyermekek százalékos arányát is, a beírt gyermekek számához viszonyítva.”¹⁵ (Kiemelés — L. P.)

1956 és 1958 között, ha nem vált is feszítettebbé a „társadalmi elvárások” mértéke, az óvodát elérte a Ratkó-korszak eredményezte demográfiai hullámhegy. (Az elmúlt három évtized során azóta sem volt ilyen nagy a korosztály létszáma.) Ez, „természetesen”, *nem* jelenthetett visszaesést az óvodai ellátottság „tervmutatójában”.¹⁶

„Ezekben az években — a (...) meglévő zsúfoltság ellenére is — sikerült a korábbi ellátottsági szintet tartani, természetesen ez fokozott anyagi ráfordítást igényelt az állami, társadalmi szervektől, az üzemek, vállalatok részéről.”¹⁷

1959 és 1967 között az óvodás korú népesség száma meredeken esik (mintegy 220 ezerrel). A folyamatot a jelen elemzésben csak 1965-től tudom a maga teljességében végigkísérni. 1965-ről 1967-re az óvodás korú népesség száma mintegy 25 ezerrel *csökkent*, a jelentkezők száma azonban — az óvoda iránti igény megnövekedése következtében — *semmit nem csökkent*, évről-évre változatlan maradt. Vagyis — mivel feltételezhető, hogy ez a tendencia a periódus egészére igaz — nemigen beszélhetünk a helyzetnek a népesség létszáma csökkenéséből automatikusan adódó, erőfeszítéseket nem igénylő javulásáról.¹⁸

A demográfiai helyzet átfordulásával az óvodás korú népesség létszáma *egyre nő*. 1972-ben 66 ezerrel magasabb, mint 1967-ben, és ez a növekmény *szinte teljes egészében* (88 százaléokban) *felvételt kérőként* keletkezik.

*zúdul az óvodákra.*¹⁹ A beóvodázási arány pedig 44⁰/₀-ról 55⁰/₀-ra emel-

Hogy az országos tendencia települési szintenként hogyan jelentkezik, csak 1970-től tudjuk nyomon kísérni. Ha eltérő feszültségekkel is, de mindenhol többé-kevésbé ugyanaz zajlik, mint Budapesten, ahol 1970-hez képest 1972-ben durván 10 ezerrel magasabb az óvodás korú népesség létszáma. Az óvodán kívül lévő, de igényjogosult népesség létszáma ennek megfelelően szintén magasabb, de a jelentkezők számának növekedése meghaladja ezt. (Vagyis a demográfiai szaporulat jelentette tehertétel mellett az óvoda iránti igény is nő.)²⁰

1976-ra, az óvodás korú népesség számának stagnálása következtében a létszám országosan csak mintegy 5 ezerrel magasabb, mint 1972-ben. A beóvodázási arány javulása következtében²¹ a kielégítetlen jogosultak száma viszont 50 ezerrel *csökken*. Mégis, a jelentkezők száma évről-évre nő. 1976-ban 12 ezerrel magasabb, mint 1972-ben.

1977-től megindul a népesség számának meredek emelkedése. Igaz, már 1975-ben tudható volt, hogy

„A tapasztalatok szerint újabb demográfiai hullám jelentkezik,

mely az óvodákat 1977—1978-ban éri el. Hogy a jelenlegi szintet tartani tudjuk, igen sok új férőhelyre lesz szükség. De közben a 72%-ot is feljebb akarjuk vinni és legalább 76—77%-ot akarunk elérni. Ez a néhány kiragadott mutató jelzi, hogy az óvodák életében, munkájában óriási feladatokat kell megoldani.”²²

1980-ban az óvodás korú népesség száma kb. 110 ezer fővel magasabb, mint az előző periódus végén. Az óvodai ellátásban nem részesülők száma azonban csak durván 35 ezerrel több, ami elég egyértelműen jelzi, hogy milyen iszonyú teher súlya alatt recsegett-ropogott az óvoda intézményrendszere.²³ Az óvodás korú népesség számának meredek megugrása okozta hatásokra még csak ráakódott az óvoda iránt megnyilvánuló igény szüntelen növekedése. Így aztán, miközben 1980-ban — az előző periódus végéhez képest — durván 40 ezerrel több gyereket vettek fel új jelentkezőként az óvodákba, többet is utasítottak el, mint 1976-ban. Mindezek ismeretében nem meglepő a cikk elején említett feszültségek egyre elviselhetlenebb halmozódása.

Ez a folyamat mindenütt nagyjából hasonlóan ment végbe. Budapesten az erőfeszítés arra szolgált, hogy a beóvodázási arány fenntartását lehessen biztosítani, s ez, ha nehezen, de ment is (2%-kal nőtt a beóvodázási arány), mert a jelentkezők számának növekedése a demográfiai szaporulatot követte. A városokban ugyan alig nőtt az ellátatlan népesség aránya (mert a demográfiai szaporulattal párhuzamosan majdnem 10 százalékkal nőtt a beóvodázás mértéke), de 1980-ban a jelentkezők száma 15 ezerrel volt magasabb, mint 1976-ban. Igen erősen megnőtt tehát az óvoda iránti igény. Hasonló folyamatok játszódtak le falun is.

Mindezek alapján megkockáztathatjuk: a magyar óvodaügy az elmúlt harminc év során megszakítás nélkül iszonyú prés alatt működött és próbált funkcionálni. Ennek oka csak részben — és valószínűleg kisebb részben — keresendő a demográfiai helyzet többé-kevésbé kiszámítható (bár az óvodát szemlátomást mindig „felkészületlenül” érő) változásaiban. Nyilvánvaló módon szerepe volt e helyzet állandósulásában annak a beruházáspolitikának is, amely — prioritásai következtében — sosem tudott és akart az óvodafejlesztéshez „elegendő” pénzt biztosítani.

E tartós állapot létrejöttét döntően meghatározó oknak azonban nem a fentebb említetteket tartom, hanem azokat a gazdaság-, munkaerő- és társadalompolitikai tendenciákat, amelyek kikényszerítették egyfelől a lakosság óvoda iránti igényének egyre intenzívebbé válását, másfelől gazdaságpolitikai „szükségyszerűsége” tették e lakossági igény kielégítését.

Dolgozó anyák

A vizsgált harminc év során nemcsak a beóvodázási arányok emelkedtek meredeken. Más, hasonlóan dinamikus folyamatok is végbe mentek e korszak folyamán, amelyek közül egy különösen szorosan függ össze témánkkal.

„1949-től 1960. január 1-ig a keresők száma 3 910 000 főről 4 625 000 főre nőtt. A keresők számának 715 000 főnyi növekedéséből csak 135 000 főt fedezett a munkaképes korú népesség szá-

mának növekedése. Mintegy 100 000 fővel emelkedett a munkaképes koron kívül keresők száma. A keresők létszámemelkedésének egyik fontos forrásaiban azonban — ebben az időszakban — a háztartásbeli nők voltak, akik közül az elmúlt 11 év alatt mintegy 480 000-en léptek be a keresők közé.²⁴ (Kiemelés — L. P.)

„Az elmúlt tízéves periódusra (1960-tól 1970-ig — L. P.) az aktív kereső nők számának egyenletes emelkedése (...) jellemző. 1960 óta több mint 360 ezer fővel, mintegy 22%-kal emelkedett az aktív kereső nők száma, s a női népességen belül arányuk már csaknem 40%.²⁵ (Kiemelés — L. P.)

„1970—1980 között pedig 144 ezerrel növekedett a gazdaságilag aktív nők száma, ami azt jelenti, hogy az összes aktív keresők húsz év alatti létszámemelkedését kizárólag a nők fokozott foglalkoztatása tett lehetővé (...) jelenleg már közöttük is csaknem megvalósult a teljes foglalkoztatottság.²⁶ (Kiemelés — L. P.)

Még a legelnagyoltabb összevetés is sokat elárul a két, egyidőben, párhuzamosan zajló folyamat közötti összefüggésekről.

Néhány adat a fiatal nők munkába állásáról és az óvodai ellátottság kiterjesztéséről

	(%)		
	1960	1970	1980
Keresők aránya a 20—29 éves női népességben	52,0	80,6	91,0
Gyermekes keresők aránya a 20—29 éves női népességben	26,7	48,2	61,7
A 20—29 éves kereső nők gyerekei, a korosztályba tartozó összes nőgyerekeinek százalékában	36,3	69,7	90,0
Óvodába járók az óvodás korú népesség százalékában	30,9	51,5	79,7

Forrás: 1980. évi Népszámlálás 32. kötet; KSH, Budapest, 1982., illetőleg saját számítások.

Ezek az adatok elég egyértelműen jelzik, hogy az óvodai ellátás majdnem általánossá kiterjesztését nem annyira pedagógiai és társadalmi eszményképek követése diktálta,²⁷ hanem igencsak kemény gazdaság- és munkaerő-politikai kényszerhelyzetek.

A negyvenes évek végén elindult radikális gazdaságszerkezeti átalakítás — mint ismeretes — elsősorban az ország iparosítását jelentette. Az extenzív iparosítás pedig korlátlan munkaerő-szükséglettel, mindenekelőtt a szakképzetlen munka iránti kielégíthetetlen igényekkel lépett fel. Noha a negyvenes évek végén Magyarországon a probléma még a munkanélküliség volt, néhány éven belül (kb. az első hároméves terv végétől) a szükséges, az ipari termelés folytatásához elengedhetetlen munkaerő előteremtése vált a további növekedés egyértelmű előfeltételévé. Ezért a munkára ösztönzés a korszak egyik legfontosabb sajátja. Ideológiai—politikai megfogalmazásban a teljes foglalkoztatás szocialista eszménye — s ezen belül, illetve emellett, a női emancipáció nélkülözhetetlen feltételének tekintett női foglalkoztatás lehetőségeinek

megteremtése volt a cél. Földhözragadtabb, szűkebben vett gazdasági-gazdaságpolitikai megfogalmazásban: a népgazdaság számára szükséges munkástömeg „előállítás”. A gyors szerkezet-átalakításhoz és a tömeges munkaerő-mozgatáshoz igénybe vett eszköztár igen sok elemből tevődött össze, amelyek azonban végül is konzisztens rendszerre szerveződve szolgálták a legfőbb célt: a nemzeti jövedelem soha nem látott ütemű növelését. Mint tudjuk, a munkaerő gyors bevonása révén való iparfejlesztésre, s egyidejűleg az ipari beruházások népgazdaságon belüli fölényének biztosítására kettős — egymást részben átfedő — forrás állt rendelkezésre: a mezőgazdaság, illetőleg a még nem foglalkoztatottak — a háztartásbeli nők. Az árszerkezet és bérszerkezet kialakítása egyaránt e két forrás mobilizálását szolgálta. A mezőgazdaságból való megélhetés lehetetlenülése (az alkalmazott direkt politikai kényszereszközök mellett) önmagában is ösztönzött a városi-ipari munkavállalásra, másfelől a bérek hallatlanul alacsony színvonalon történő megállapítása szinte kikényszerítette — mint a család megélhetésének előfeltételét — a munkaképes korúak, köztük a nők munkavállalását.

Hogy mindvégig mennyire nem elsősorban pedagógiai elvek követéséről volt szó,²⁸ világosan kitűnik egy sor dokumentumból. Ezek elég világosan értésre adják ugyanis, hogy a szocialista óvodarendszer megteremtésének időszakában nem is titkolt cél, hogy e gyermekintézménynek mindenekelőtt a női munkavállalás előmozdításában kell segédkeznie. 1953-ban az Országgyűlés törvényt hoz a kisdédóvról. E törvény a kisdédóvás feladatát a következőkben határozza meg:

„A kisdédóvás feladata az óvodás korú gyermekeknek a szocialista pedagógia célkitűzései szerint történő nevelése, gondozása és az általános iskolai tanulmányokra való előkészítése. A kisdédóvással meg kell alapozni a gyermekek egészséges és edzett, hazájukat szerető, öntudatos, bátor és fegyelmezett, sokoldalúan művelt emberekké való nevelését.”²⁹ (Kiemelés — L. P.)

A törvény a továbbiakban csak az óvodára jogosultság életkori határait szabja meg, bár igen egyértelmű értelmezésre adhat módot a törvénynek az a passzusa, amely kimondja, hogy

„A kisdédóvás céljára szolgáló intézmények hálózatának továbbfejlesztését elsősorban a régi és új ipari települések, valamint az állami gazdaságok, gépállomások, termelőszövetkezeti községek és városok területén kell biztosítani.”³⁰ (Kiemelés — L. P.)

Mindenesetre az oktatásügyi miniszternek ugyanezen évben kiadott utasítása a törvény végrehajtásáról — miközben a kisdédóvás feladatát az előzőek szó szerinti idézésével határozza meg — már a következő megszorítást alkalmazza:

„Óvodába elsősorban olyan gyermeket kell felvenni, akinek mindkét szülője vagy eltartója (gondozója) dolgozik. Nem dolgozó anyák gyermekei csak akkor vehetők fel, ha az óvoda befogadóképessége lehetővé teszi...”³¹ (Kiemelés — L. P.)

A törvény és az utasítás prioritásai világosak, egyértelműek. Egy további paragrafus még azt is hozzáteszi, hogy a jövőben elsősorban napköziotthonos óvodákat kell szervezni, az ettől eltérő létesítési mód kivételes engedélyhez köttetik.³²

Idézhetünk azonban jóval egyértelműbben fogalmazó állásfoglalásokat is:

„Ahhoz, hogy gyors ütemben fejlődő iparunkban, mezőgazdasá-

gunkban és népgazdaságunk minden más területén fokozott mértékben tudjuk emelni a dolgozó nők számát, szükséges, hogy minél több óvodás korú gyermek nevelését tudjuk biztosítani óvodákban, nyári napközi otthonokban és egyéb óvodai intézményekben (...) Nem látták azt (mármint az óvónők — L. P.), hogy a gyermekek óvodai nevelése a szülők munkáját könnyíti meg, hogy egyre több anya bekapcsolódását teszi lehetővé a termelő munkába, akik ezáltal a népgazdasági terv jó teljesítését segítik elő.”³³

Ugyanennek a szellemnek a jegyében jelenti ki egy másik szerző: „Meg kell győzni a még ingadozó anyákat, hogy éljenek a törvényben biztosított lehetőségekkel.”³⁴

Hogy e téren — leszámítva, hogy a „rábeszélési kampányok” igen hamar szükségtelessé váltak — *az elemzett időszak során nem történt változás*, azt jól szemléltethetik az alábbi, kronológiai sorrendben közölt megnyilatkozások.

„A második öt éves terv célkitűzéseinek megvalósításához a keresők számának megközelítően 300 000 fővel való növelésére van szükség (...) A keresők számának növekedését a dolgozni kívánó nők fokozottabb munkába állítása, valamint az első ízben munkába lépő fiatalok foglalkoztatása útján kell biztosítani.”³⁵

„Az országhoz viszonyítva Budapesten kiugróan magas az óvodai ellátottság aránya (...), amely elsődlegesen a nők foglalkoztatásának számarányából fakad. *Ez a jövőben semmiképpen nem csökken, hiszen a Munkaügyi Minisztérium tervezése szerint a Budapesten létesülő új munkahelyek betöltésénél is azzal számolnak, hogy az új munkaerőnek mintegy kétharmadát a nők közül nyelik.*”³⁶ (Kiemelés — L. P.)

„1960-ban az óvodákban 36 000 gyerek volt, 1970-ben pedig 41 420. Az óvodás korú gyermekek száma tehát csak 5000-rel nőtt, ugyanakkor a munkába álló nők száma 110 000-rel. (...) A szociális funkció arra kényszerít bennünket, hogy egyre több gyereket vegyünk fel az óvodába (...) Vannak, akik azt hangoztatják, hogy mindegy, hogy milyen helyen, milyen lukban vannak, mert más-különben nem tudnak az anyák munkába állni.”³⁷

„Most egyértelműen arról van szó, hogy lehetőleg úgy töltsünk fel minden óvodát, hogy minél több szülő el tudjon menni dolgozni. Ebből következik, hogy sajnos le kell mondanunk azokról a gyerekekről, akiknek az édesanyja a kistestvérükkel otthon van gyesen. Sőt, amennyiben gyesen van például egy nagycsoportos gyerek (*sic!*), akkor is kiteszük, mert a helyére fel tudunk venni egy olyan szülőt (*sic!*), aki tud menni dolgozni, és a *népgazdaságnak egy fővel több munkaerőt tudunk adni.* (...) Ma is azt mondjuk, hogy az óvodában eltöltött idő hatékonysága össze nem mérhető a leggyönyörűbb otthonéval. *Ezek a szép tervek kizárólag gazdasági okok miatt nem válhatnak valóra.*”³⁸ (Kiemelés — L. P.)

„A fővárosban elengedhetetlenül szükség van minden munkavállalóra, mégsem állhat munkába minden fiatal anya, akinek gyermeke elérte az óvodai korhatárt. (...) A tanácsok most ismét kéri a vállalatok segítőkész áldozatvállalását. Azt, hogy a (tanácsiaknál kevésbé túltöltött — L. P.) üzemi óvodákba több gyereket vegyenek fel a lakókörzetből (...) Mert végeredményben közös érdek, hogy a gépsorok mellett is, az üzletek pultjainál is, a kórházakban

és a katedrákon is ott tevékenykedjenek azok a fiatalasszonyok, akik már munkát vállalhatnának a gyermekgondozási segély lejártaival.”³⁹

„...tudjuk, hogy a felvételtől döntők tavaly inkább a kisgyermekes anyák munkába állására, semmint az óvodások és óvónők teherbírására voltak tekintettel.”⁴⁰

* * *

Mindabból, amit az eddigiek illusztrálni kívántak — magyarul: a gazdasági prioritásokból — elég egyértelműen következik, hogy történetünk kezdetekor, az ötvenes évek elején, az óvodai szolgáltatás nyújtotta előnyökből — mert azt azért ne felejtsük, hogy az óvoda, azon kívül, hogy a nők munkába állításának a tervgazdaság érdekeivel konform eszköze is volt, *szociális* funkciót is betöltött⁴¹ — nem részesülhetett mindenki egyformán, s hogy ki milyen mértékben részesült, azt a gazdaság érdekei döntötték el.

Munkaerő ugyanis *elsősorban az iparba* kellett,⁴² ipar pedig — az első években — elsősorban Budapesten volt.⁴³ Az ötvenes évek második felétől a gyors ütemű iparosítás erőltetett programját ugyan felváltották a mezőgazdasági termelés népgazdasági súlyának realisabb figyelembevételére törekvő, illetve a parasztsággal szemben korábban alkalmazott diszkriminatív politika felszámolását célul kitűző programok, az iparfejlesztés elsődlegessége azonban nem került le a napirendről. Sőt, a mezőgazdaság átszervezését a földtől menekülő falusi rétegek gyors városba áramlása kísérte, s az ipar primátusát továbbra is fenntartó *gazdaságpolitikai* elképzeléseken túlmenő *politikai* cél is volt, hogy a beáramló munkástömegek számára kellő mennyiségű ipari munkalehetőség álljon rendelkezésre.

Ugyanakkor a hatvanas évek elejétől máig tartó folyamatban nagy súly helyeződött Budapest ellenpólusainak kialakítására, a vidéki városhálózat fejlesztésére.

„Hazánkban a második öt éves terv időszaka alatt be kell fejezni a szocializmus alapjainak lerakását és át kell térni a fejlett szocialista társadalom felépítésére. (...) Folytatni kell a szocialista ipar — elsősorban a nehézipar — fejlesztését. Az ipari létesítmények telepítésénél az alábbi irányelveket kell érvényesíteni: — Budapest iparának fejlesztését a meglévő üzemek rekonstrukciójával, korszerűsítéssel, az egyes üzemek belső aránytalanságainak felszámolásával kell megvalósítani. Törekedni kell arra, hogy a fejlesztés a lehető legkisebb létszámmelkiséssel járjon, s így a *főváros részesedése az ipari dolgozók országos számában csökkenjen*. — A vidék iparfejlesztését hatékony módon kell megvalósítani, ezért az új üzemeket az előnyösen fejleszthető nagyobb lakosságszámú helységekre kell összpontosítani. (...) Az ipartelepítésnél figyelembe kell venni a mezőgazdaságban felszabaduló munkaerő foglalkoztatását is.”⁴⁴

Érdemes mindezek után most már települési szintenként összehasonlítani, hogy hogyan alakult a fiatal nőknek a kereső munkába való bevonása és az óvodai ellátás kiterjesztése. Az adatok tanúsága szerint Budapesten a 20–34 éves kereső nők korosztályukon belüli aránya még 1960-ban is másfélszer magasabb, mint a városokban, és

több mint kétszer akkora, mint falun. Hasonlóképpen lényegesen magasabb a budapesti beóvodázási arány, mint vidéken.

A 20—34 éves nők bevonása a termelőmunkába és a beóvodázási arányok

	(%)		
	1960	1970	1980
Budapest			
20—34 éves aktív keresők és gyese- lévők aránya a megfelelő korú női népességben	80,1	92,5	93,2
Óvodába beírtak aránya az óvodás korú népességben	50,6	66,3	85,4
Városok			
20—34 éves aktív keresők és gyese- lévők aránya a megfelelő korú női népességben	55,1	84,4	92,2
Óvodába beírtak aránya az óvodás korú népességben	38,6	68,0	94,0
Községek			
20—34 éves aktív keresők és gyese- lévők aránya a megfelelő korú női népességben	34,5	68,4	88,1
Óvodába beírtak aránya az óvodás korú népességben	25,0	41,4	68,1

1970-re, miközben Budapesten a korosztály szinte teljeskörűen bekapcsolódott a társadalmi munkamegosztásba, a vidéki városok szorosan „felzárkóznak”. A községekben ugyan tíz év alatt *megduplázódott* a korosztályban az aktív keresők aránya, de még így is csak kétharmaduk dolgozik. 1980-ra gyakorlatilag kiegyenlítődik a helyzet, a korosztály kilenctizede dolgozik. A községi nők tehát felzárkóztak. (Ne felejtsük el, ez az évtized a kvalifikálatlan munkaposztok falura telepítésének időszaka. Egyben a női ingázás számának és arányának növekedése is ekkor indul meg.)

Említettem már korábban, hogy az óvodára nehezedő nyomások nem egyszerűen a demográfiai történések függvényében alakultak. Adataink fényében ez meglehetősen evidens igazságnak tűnik. A demográfiai helyzet önmagában semminő mértékben nem indokolja, hogy míg 1952-ben Budapesten és a városokban a beóvodázási arány gyakorlatilag egy szinten állt, 1960-ra Budapesten már 12 százalékkal magasabb legyen, mint a városokban. Ugyanígy, semmilyen szerepük nem lehet a demográfiai folyamatoknak⁴⁵ abban, hogy 1970-re a városok „behozzák” lemaradásukat (sőt: meg is előzik Budapestet), mindezt úgy, hogy közben Budapesten sem elhanyagolható az óvodai ellátásban részesülők arányának növekedése. Pontosabban: ha az igények kielégíthetőségének mértékét a demográfiai helyzet alakulása önmagában is befolyásolhatta, az csak annyit jelentett, hogy a gazdaság nem tekintette érdekszférájába tartozónak az óvodafejlesztést. Így például a gazdaság-

politikáról korábban mondottakat nem csupán az illusztrálja, hogy a községekben az 1952-es (érthetően) alacsony, 19,1%-os szinthez képest 1960-ra csak 6%-kal nőtt a beövodázási arány, hanem az is, hogy bár 1960 és 1970 között 16%-kal nőtt — és ebben bizonyára szerepet játszott a fiatal női korosztályoknak a munkaerőpiacra (jelentős részben a térszerekbe) való belépése —, ezt a fejlődést, amely még így is alacsonyabb volt, mint az, ami a városokban ment végbe, alapvetően az tette lehetővé, hogy míg Budapesten és a városokban 1970-ben durván ugyanannyi volt az óvodás korú gyerek, mint 1952-ben, a falvakban mintegy 130 ezerrel kevesebben voltak.

Hogy az óvoda iránti igény kielégítésére akkor kerül sor, amikor az gazdasági szükségletté változik, azt — az eddigieken túl — nemcsak az mutatja, hogy a városok 1970 óta csak növelték előnyüket Budapesthez képest, hanem az is, hogy a hetvenes években a községekben a beövodázási arány — az óvodás korú népesség számának növekedése mellett — másfélszeresére nőtt.

Mindezeket nem azért említem, mert el kívánnám marasztalni az óvodát, amiért a maga módján segíteni kényszerült a gazdaság- és munkaerőpolitikai problémák megoldásában. Külön vizsgálandó kérdés természetesen, hogy ezt mennyire egyéb feladatainak — szocializációs, nevelési, pedagógiai célkitűzéseinek — rovására tette, illetőleg mennyiben nyílt tere szociálpolitikai funkcióinak betöltésére.

Jegyzetek

1. „Az idei őszön sem lesz sokkal jobb a helyzet, ezért is érdemes a gyakran érzelmi hozzáállásból kimozdulni egy kicsit, és az óvodák helyzetéről józanul töprengeni.” (Kiemelés — L. P.) (Óvodák átalakított épületben. *Népszabadság*, 1980. márc. 30.)

2. „A helyzet nyár elején még katasztrofálisnak látszott.” „Ha a számadatokat nézzük, ijesztő a kép.” „Az óvodákban járva nagyon sok fáradt, kialvatlan, felnőttesen komoly, ideges gyereket láttam.” „Sokan vannak.” (Híradás a fővárosi óvodai helyzetről. *Köznevelés*, 1980/34. 4. old.)

3. „Persze az idei nagy óvodáslétszám miatt így is nehéz, keserves döntések elé kerültek a bizottságok.” (A rekordév óvodái gondjai. *Népszabadság*, 1978. szept. 6.)

4. „Ma az óvodás korúak óvodai ellátottságában világvizsgonylatban az elsők között vagyunk.” (Dr. Mezei Gyula vitaindító előadása a vezető óvónők 1972. január 4–5-i tanácskozásán. OPI, Budapest, 1972.)

5. A további elemzésekben az óvodás korú népesség létszámát illetve a beövodázási arányt — hacsak az ellenkezőjére nem utalok — a jelenlegi hivatalosan elfogadott 40 hónapos intervallumnak megfelelően számítom.

6. Rendtartás az óvodák számára. 1951. 3. old. Tegyük hozzá, hogy a hangsúly a termelőmunkában való zavartalan részvételre esik, mint ez a szöveg folytatásából kiderül: „Az óvodának tehát egyik célja, hogy lehetővé tegye a dolgozó anya nyugodt és eredményes munkáját...” (Kiemelés — L. P.)

7. U. ott 3. old.

8. Az értékelés tehát nem terjed ki az óvodák működését lehetővé tevő óvónők létszámának és képzettségének vizsgálatára, nem foglalkozom az óvodák felszereltségével, az óvodákban folyó munka tartalmának vizsgálatával stb.

9. Hogy mit jelenthet ilyen óvodákban akár gyerekeknek, akár óvónőnek lenni, arra válasszolhatnának azok, akik ilyen óvodákban voltak gyerekek, óvónők.

10. Az egyszerűség kedvéért nem érintem a férőhelyek „kreálásának” az esetek nem kis részében igencsak kétes értékű megoldásait.

11. Hogy az igény kialakulásáért ki „felelős”, magyarul: mennyire (és miért) törekszik a szülők az óvoda igénybevételére, arra rövidesen rátérek. Mindenesetre vegyük figyelembe azt a tényt, hogy az óvodás korú népesség létszáma 1957-ben volt a legmagasabb, s ebben az évben 26 százalékuk járt óvodába. Ha 1980-ban a népességnek csak ugyanekkora hányada akart volna óvodába járni, akkor — átlagos óvodai férőhelyszámot és 100%-os kihasználtságot feltételezve — az óvodák 67 százalékára nem lett volna szükség.

12. Ettől az időponttól áttak rendelkezésre érdemleges elemzést lehetővé tevő óvodadatok.

13. Például éppen azért, mert az óvodafejlesztés (mint beruházási tevékenység) elég szorosán kapcsolódhat az ötéves tervekhez.

14. Tudhatjuk, hogy azok a gyerekek, akik adott évben hatévesek voltak, a következő évben már nem találhatók az óvodákban, hiszen általános iskolába kerültek. Tudjuk azt is, hogy az ötévesek közül a január–augusztusi születésűek döntő hányada ugyancsak általános iskolába kerül. Az ötévesek közül csak a szeptember–decemberi születésűek lesznek következő évben is óvodákban („éveszes” hatévesekként). Ez a gondolatmenet meg is adja az algoritmust az egyes években újonnan felvettek létszámának kiszámításához. Ugyanis akkor — durván — igaz az a megállapítás, hogy ha a következő év nyarán nem

vennének fel senkit az óvodákba, akkor a szóban forgó évi létszám lecsökkenne, mégpedig pontosan a szóban forgó évben hat évesek számának és az öt évesek száma durván kétharmadának összegével. Ha tehát a következő évi óvodások létszámából kivonjuk az így csökkentett létszámot, megkaphatjuk a következő évben újonnan felvettek számát.

14. „Az 1951-es munkásszükséglet biztosítására a Minisztertanács a következőket rendeli el. (...) A 62 100 munkavállalóból legalább 20 000 legyen a nők száma.” (A Minisztertanács határozata a munkaerő-toborzásról *Munkaerő-tartalék*, 1951/2.)

15. Az óvodák fejlesztéséről. *Óvodai Nevelés*, 1953. 87. old.

16. 1958-ban csak 0,5%-kal volt alacsonyabb a beóvodázási arány, mint 1956-ban.

17. Kurucz D.: Demográfiai tényezők hatása az óvodákban. *Óvodai Nevelés*, 1968. 123. old.

18. 1959-ben az óvodás korú népesség 24%-a járt óvodába. Ha az óvodautyú „öbített kezekkel”, csak a népesség csökkenésétől várta volna a beóvodázási arány javulását, akkor 1967-ben a megfelelő korú gyerekek 37%-a lett volna elhelyezhető az óvodákban. Ehelyett 44%-uk volt óvodás.

19. „... az a társadalmi igény, amely ma megnőtt az óvoda iránt és továbbra is rohamosan nő, olyan feszültséget jelent az óvodában, (...) hogy úgy véltük, ideje róla egymással beszélni.” (Dr. Mezei Gyula idézett, 1972-es vitaindítója.)

20. Hogy ez mit jelentett, az az első pillanattól fogva nyilvánvaló volt. A Fővárosi Tanács V. B. 1969/70-es tanév feladatairól szóló előterjesztése a következőképpen fogalmaz. „Az óvodai elhelyezéssel és neveléssel kapcsolatos igények az 1969/70-es tanévben tovább növekednek. A kerületi tanácsok legnagyobb fontosságú közoktatáspolitikai feladatai közé tartozik e növekvő igények kielégítése. (...) El kell érni, hogy az óvodásoknak az azonos korú népességhez való aránya a növekvő létszámú évfázatokban legalább az eddig elért szint közelében maradjon. (...) Ezért a következő évben nem tudjuk csökkenteni (...) a férőhelyek kihasználtságát, a zsúfoltságot.” (Kiemelés — L. P.) (Övadefejlesztés a fővárosban. *Óvodai Nevelés*, 1969. 363. old.)

21. Négy év alatt 16%-kal emelkedik az óvodai ellátásban részesülők aránya.

22. Führer Ernőné: Az óvodák fejlesztésének és tartalmi munkájának eredményei és gondjai. *Óvodai Nevelés*, 1975. 169. old. Szerző cikkében a következő mondatot is írja: „Sajnos a gondok nagyon régiak, csak most feszítőbben jelentkeznek. De bízunk abban, hogy (...) látják, hogy munkabíráskunknak is van határa, és most már intézkedések születnek.”

23. Míg 1976-ban az óvodák 1,7%-ában haladta meg a túltöltés mértéke a 150 százalékot (s 31%-ukban a 120 százalékot), addig 1980-ban az óvodák 6%-ában volt 150 százaléknál magasabb a túltöltés, illetve 54%-ukban volt magasabb 120%-nál (s ez, 1979-hez viszonyítva, például javulást jelent).

24. A munkaerő-gazdálkodás egyes kérdései. Népgazdaságunk munkaerőhelyezete. Budapest, Kossuth, 1961. 11. old.

25. 1970. évi Népszámlálás. Részletes adatok. 23. old.

26. 1980. évi Népszámlálás. Részletes adatok. 36. old.

27. Jóllehet az ideológiák szintjén e szempontnak hangsúlyos jelentősége van, véleményünk szerint a beóvodázási stratégiák csak egyetlen ponton érvényesítenek — legalábbis a hatvanas évektől — explicit pedagógiai megfontolást. Nevezetesen abban a már említett tényben, hogy az iskolaköteles kor betöltése előtt állókat előnyben részesítik a felyeleteleknél.

28. „... nemcsak a családnak van szüksége az anya fizetésére, hanem a népgazdaságnak is a nők munkaerejére. Am a népgazdaság anyagi lehetőségei nem biztosítják a teljes óvodai ellátáshoz szükséges valamennyi feltételt. Ez az ellentmondás a harmadik és második szempontot az első elé helyezi, vagyis a nevelési cél a sereghajtó.” (Kiemelés — L. P.) (Szunyogh Szabolcs: Óvodáról — jövő időben. *Munka*, 1981/5. 16. old.)

29. 1953. évi III. törvény a kisdóvászról. *Közoktatásügyi Közlöny*, 1953. április.

30. U. ott

31. Az oktatásügyi miniszter 851—29/4/1953. OM számú utasítása a kisdóvászról szóló 1953. évi III. tv. végrehajtásáról. 15.3. Jegyezzük itt meg, hogy már az 1951-es minisztertanácsi határozat is kimondja, hogy ahol nincs elegendő férőhely, ott azokat a gyerekeket kell felvenni, akiknek mindkét szülője dolgozik. Ezek szerint 1953-ra ez a megszorítás általános érvényűvé vált.

32. Ez érthető, mert a nyolcórás munkaidőhöz alkalmazkodó, teljes napi ellátást nyújtó gyermekintézményekre volt szükség. Hiszen másként nem lehetett volna biztosítani, hogy az anyák háztartási teendőik helyett termelőmunkát végezzenek.

33. Barna Gyuláné: Óvodai tervezésünk eredményei és feladataink. *Óvodai Nevelés*, 1953. 8. old.

Szabadi Ilona: A kisdóvászai törvényről. *Óvodai Nevelés*, 1953. 84. old.

35. 1961. évi II. törvény a Magyar Népköztársaság második öt éves népgazdaságfejlesztési tervéről az 1961. január 1-től 1965. december 31-ig terjedő időszakra.

36. Dr. Mezei Gyula vitaindító előadása a vezetők óvónők 1972. január 4—5-i tanácskozásan Főv. Pedagógiai Int. 3. old.

37. U. ott.

38. 1979-es felvételi értekezleten elhangzott beszéd.

39. „A rekordév gondjai.” *Népszabadság*, 1978. szept. 6. 3. old.

40. „Óvodák, átalakított épületekben.” *Népszabadság*, 1980. márc. 30. 6. old.

41. Az ötvenes évek általános szegénysége közepette a futót foglalkoztatójú óvoda, a gyermekeknek nyújtott rendszeres étkeztetés sokak számára nem elhanyagolható segítséget jelentett.

42. „Az utóbbi hónapokban meggyorsult a gyáripáron belül a nők számának emelkedése. 1950 második felében csaknem kétszer annyi nőt vontunk be az iparba, mint az elmúlt évek bármelyikében egy-egy év alatt. (...) Szükséges, hogy minisztériumonként, iparáganként, egyes nagyobb üzemekre vonatkozóan kötelezően írjuk elő a beállítandó női munkaerő létszámát. Kifejezetten férfi munkásokban jelentkező munkaerő-szükségletet a férfiak üzemén, iparágon belüli átcsoportosításával kell megoldani és az így felszabaduló munkakörökben nőket kell alkalmazni. Igen fontos, hogy az üzemek az új női munkásokat ne csak azokban a munkakörökbe állítsák, amelyeket eddig is általában nők töltöttek be, hanem minden munkakörbe...” (Kelemen Gézáné: A nők bevonása a termelőmunkába. *Munkaerő-tartalék*, 1951/3.)

Vagy egy másik idézet: „(Gerő elvtárs kongresszusi beszéde) sürgősen és követelően írja elő számunkra, hogy az ipar területére nagy számban vonjunk be új munkásokat és hogy nagy mértékben emeljük a női munkaerő számát.” (Garami Gy.: A munkaerő hullámszám nehány problémájáról. *Munkaerő-tartalék*, 1951/3.)

43. Még 1962-ben is a szocialista iparban foglalkoztatottak 44%-a Budapesten tömörült (1975-ben már csak 29%-uk).

44. 1961. évi II. törvény a Magyar Népköztársaság második öt éves népgazdaság-fejlesztési tervéről.

45. Ugyanis Budapest és a városok demográfiai mozgásai az évtized során párhuzamosan futnak.

MEGJELENT A „BOLD”

A „Bold” című negyedéves folyóirat az ENSZ égisze alatt, a Bécsi Nemzetközi Öregedési Akcióterv szellemében, a máltai Nemzetközi Öregedési Intézet kezdeményezésére és kiadásában jött létre. Ez a folyóirat szakembereknek, egyéneknek és intézményeknek kíván tájékoztató, kritikai, információs- és eszmecsere lehetőséget adó fóruma lenni. Olvasóköre az ENSZ és szervezetei, szakmai szervezetek és egyéni szakértők.

A kezdeményezés abból a felismerésből fakadt, hogy a fejlődő és fejlett országok közös érdeke az idősök gazdasági, szociális, egészségügyi és pszichológiai problémáinak megoldása, hiszen nő az átlagéletkor, és a XXI. század kezdetére a fejlődő és fejlett országokban több mint 1 milliárd személy lesz több mint 60 éves. A fejlődő országokban 1960-ban 46, a 90-es évek közepén 64 év az átlagéletkor, és ez a trend erősödik ebben a világrészben, ahol a pénzügyi és humán források amúgy is szűkösek. A hosszútávú gondoskodás az idősokról elképzelhetetlen a népeség szerkezet elemzése, kutatása, tervezése, a népességtisztika tudománya, valamint olyan szakértők és intézmények nélkül, akik és amelyek a munkára gyakorlati és elméleti, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt alkalmasak. A fejlődő országokban a problémák nagy részét helyi közösségeknek, családoknak, kormányoknak kellene megoldaniuk, ez azonban pénz és szakemberek hiányában lehetetlen a nemzetközi szervezetek anyagi és nem anyagi jellegű segítsége nélkül.

A kezdeményező Intézet nem véletlenül máltai székhelyű: Málta történelme szimbolizálja a civilizáció bölcsőjét, kulturális és geopolitikai helyzete révén híd Európa, Észak-Afrika és a Közel-Kelet között. Málta lakosságát az öregedés veszélyezteti, ezért is települt ide a világ első és eddig egyetlen Öregedéstudományi Intézete: oktatási és gyakorlati központja.

A folyóirat első száma bemutatja a Nemzetközi Öregedési Intézet létrejöttének és kialakulásának történetét. Esettanulmány elemzi a máltai helyzetet és azokat a kulcsjelentőségű társadalmi-gazdasági tényezőket, amelyek miatt Málta egy főként idős lakosságot számláló ország lett. Cikk szól egy sikeres próbálkozásról, amely felhívja a figyelmet a generációk egymásra utaltságára és a harmonikus nyugdíjassá

válás folyamatának gazdasági és humán feltételeire. Értékelő cikk foglalkozik a kérdés tudatosodása, megértése és a szociális és egészségügyi ellátás fejlesztése terén az elmúlt 20 évben elért eredményekkel. Egy öregkorral járó betegség, az öregkori örület kutatásával és lehetséges megelőzésével foglalkozó cikk hangsúlyozza a betegségmegelőzés fontosságát. Az öregedő India problematikájával foglalkozó tanulmány bemutatja azokat a társadalmi-gazdasági változásokat, amelyek visszas hatást váltanak ki, és felhívja a figyelmet azokra a területekre, ahol politikai változtatás szükséges.

A folyóirat összefoglalóan bemutatja a Nemzetközi Öregedési Intézet oktatási és gyakorlati munkaprogramjait is a biológiai öregedés szociális, jövedelmbiztonsági és agkori orvostani kérdéseinek területén. Öszintén szól az elkövetett hibákról és ismerteti a sikeres tapasztalatokat. Az első szám külön helyet hagyott fenn a szervezők, kezdeményezők és vezetők „útrabocsájto”, üdvözlő leveleinek, felszólalásainak, szándéknyilatkozatainak számára. A sort Javier Pérez de Cuéllar, az ENSZ főtitkára nyitja.

A „Bold” felhív minden érintettet, hogy szakmai tapasztalatát, kritikáját, véleményét cikke formájában tegye közkinccsé. Számítanak szociológusokra, publicistákra, technikai-kooperációs partnert kereső intézetekre, tanárookra, szociális munkásokra, az egészségügyi és jóléti politikát képviselő politikusokra, tervező szakemberekre, adminisztrátorokra, az ENSZ szervezeti és ügynökségi szakértőire, — mindazokra, akik az öregedéssel foglalkoznak vagy szándékoznak foglalkozni. Remélik, hogy a lap eljut a megfelelő vezető kormánykörökbe is.

A magyar olvasókhoz külön szóló felhívásában a szerkesztőség kiemelten várja kulcspozíciójú magyar szakértők cikkei, amelyek bemutatnák a magyarországi helyzetet (különös tekintettel az idősök helyzetére), az idevágó politikát és tervezési munkát, illetve a lap által közölt cikkekre vonatkozó kritikai hozzászólásokat, tanácsokat, hogy a cikkírók első sorban milyen témákkal foglalkozzanak. Az esetleges hozzászólók figyelmét felhívja arra, hogy a hozzászólásokat, cikkeket március, június, szeptember és december 25-ig lehet leadni a negyedéves folyóirat szerkesztőségének.

Gecsei Katalin

HEGYESI GÁBOR—TALYIGÁS KATALIN

AZ ERZSÉBETVÁROSI CSALÁDSEGÍTŐ SZOLGÁLAT (EGYETEMI SZOCIÁLPOLITIKAI GYAKORLOÍNTÉZET) SZAKMAI PROGRAMJA

Alapelvek

Jelenleg és az elkövetkező években számos új gazdasági, társadalmi, politikai folyamat fogja mélyen és közvetlenül befolyásolni az emberek mindennapi életét. Ezek hatással lesznek a családok létbiztonságára, jövedelmi helyzetére, mentális állapotára. Az elmúlt időszakban — minden helyi erőfeszítés ellenére — sokasodtak a kommunális, ökológiai, szociális és individuális jellegű problémák. Egyre többen élnek olyanok a VII. kerületben, akik a kilencvenes évek kihívásaira képtelenek válaszolni, akiknek már most sincs annyi anyagi, szellemi tőkéjük, mozgósítható energiájuk, hogy önállóan, saját erőből alkalmazkodjanak a következő évek új helyzeteihez.

Így a kerületben újonnan létrejött Családsegítő Szolgálat célja az, hogy a működési területén élőknek segítséget nyújtson a legközvetlenebbül fenyegető negatív hatások kivédésében, illetve abban, hogy képessé váljanak különböző problémák önálló megoldására. A szolgálatnak az is célja, hogy elősegítse a területen élő családok marginalizálódásának csökkentését. A szakmai program igyekszik kielégíteni az alapvető lakossági igényeket és szükségleteket, a helyi kezdeményezések és a szakmai kompetencia összekapcsolásával. Így — küzd az életfeltételek javításaért, a gyermekek érdekeinek védelméért, a fiatalok előnyösebb pályakezdéséért, a családok szociális, mentális problémáinak megoldásáért, kiszolgáltatottságuk enyhítéséért. Célja az is, hogy a szolgálat részévé váljék annak a közösségnek, amelynek munkája révén tagja lett.

Az aktuális helyzetből kiindulva a szolgálat olyan szakmai program megvalósítását tűzi ki célul, amelynek alapján az adott körzetben élők helyzete — a környezet helyreállítása, komplex rehabilitációja révén — minőségileg megváltozik. A Családsegítő Szolgálat feladata a körzet problémáinak folyamatos összegyűjtése, szolgáltatásainak a változásokhoz való igazítása. Nemcsak a házak fizikai állapotának rehabilitációjáért folytatunk küzdelmet, hanem az ott élők életminőségének javításához is szeretnénk

hozzájárulni. Settlement-szerű szociális munkát tervezünk, amelynek lényege, hogy az adott körzetben dolgozó szakembergárda (orvos, védőnő, tanár, házigondozó, óvónő, családgondozó stb.) együttesen összehangolt munkával felelős (természetesen a tömbben élők közreműködésével) a lakók élethelyzetének javításáért. Ez a szomszédsági kapcsolatok erőteljes erősítését jelenti, önszerveződő csoportok létrejöttét, és a szakszolgálatok társadalmi kontrollját. Így válhat a Családsegítő Szolgálat a lakóhelyi szociálpolitika részesévé és a helyi autonómia alapján szerveződő öntevékenység támogatójává.

A szolgálat az újpesti settlement, az egykori Egyetemi Szociálpolitikai Intézet mára ismét korszerűvé vált hagyományaihoz fordul vissza. Ilyenek: az emberi élet teljességének figyelembevétele, az általános szolgáltatás (helyben vagy más intézményhez való küldéssel), továbbá a szolgálat, az oktatás és a kutatás integrációja. Ezzel a szociális munkás képzés belső, strukturális problémáit is igyekszünk feloldani, nevezetesen azokat, amelyek az elmélet és gyakorlat elválasztásából és az egyre nagyobb kutatási igényekből következnek.

A szolgálat célcsoportjai

A leromlott fizikai környezetben élő, alacsony jövedelemmel rendelkező családok tartoznak elsősorban ide. Közzük is hangsúlyozottan

- az alacsony jövedelmű, élethelyzetükben megrendült, magányos, beteg, családtagok nélkül élő nyugdíjasok;

- az alacsony jövedelmű kisgyermekes családok, különösen azok, ahol a gyermekek veszélyeztetett helyzetűek;

- az iskolából kimaradó fiatalok;

- az alkalmi munkából élők és munkanélkülivé válók (fiatalok, felnőttek);

- a hajléktalannak minősülők és az önkényes lakásfoglalók;

- az alkohol- és egyéb szenvedélybetegségben élők és családjaik;

- a rehabilitációra szoruló szellemi és fizikai sérültek családjai;

- az állami gondozásból kikerülő fiatalok;

- a fenti kategóriákban is szereplő, de sajátos problémákkal küszködő cigánycsaládok.

A szolgálat részletezett feladatelve

Közvetlen és közvetett szociális munka;
Oktatás;
Kutatás.

A közvetlen és közvetett szociális munka területén a feladatok

a) Közvetlen szociális munka

1. Krízisintervenció

A szolgálatnál jelentkező krízishelyzetben lévők azonnali fogadása, hogy nekik a problémától függően, a lehetőségekhez képest segítséget nyújtunk, illetve megszervezzük, hogy a megfelelő szakintézménytől megkapják a szükséges segítséget.

2. Rendszeres jogi-pszichológiai konzultáció, tanácsadás

Klienseknek és önkéntes szervezeteknek, csoportoknak, intézményeknek.

— Jogi tanácsadás

Ennek keretében a munkaviszonnyal, társadalombiztosítási ellátások igénybevételével, a lakásbérleti jogviszonyokkal, lakásépítéssel, szociális támogatások, kedvezmények és kölcsönök igénybevételével, tartási és járadéki szerződésekkel, családjogi, gyámügyi, hatósági eljárásokkal, intézmények és szolgáltatások igénybevételével stb. kapcsolatos kérdésekben nyújtunk eligazítást.

— Pszichológiai tanácsadás

A családtagok egymás közötti kapcsolatára, a család és a külső intézményi környezet kapcsolatának javítására, a család belső szerkezetének, munkamegosztásának, erőforrásainak, racionális felhasználására vonatkozó kérdések megválaszolásához nyújt segítséget;

— speciális önszorgító, fejlesztő, támogató, rehabilitációs (rehabilitációs) csoportok szervezését teszi lehetővé;

— a család, csoport szellemi és gazdasági erejét növelő, fejlesztő, orientáló szolgáltatások igénybevételéhez nyújt ösztönzést.

3. Család gondozás

A családgondozók működési területükön (utcajegyzék szerint felkutatják a hátrányos helyzetű illetve veszélyeztetett személyeket és családjaikat, megismerik e családok belső szerkezetét és életük környezeti feltételeit. Felismerik a konfliktusokat, és ezek okait a családdal (egyénnel), s azzal együtt közösen dolgoznak ki lehetséges problémamegoldó stratégiákat. Együttműködnek a konfliktushelyzetben lévő családdal kapcsolatban álló nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális ellátó intézményekkel, mindkét irányban közvetítő, kapcsolatfejlesztő szerepet vállalnak. Javaslatot tesznek a probléma megoldását segítő szakintézmények

igénybevételére, szükség esetén közvetlenül vagy az intézkedéssel segítik a megfelelő szakellátás vagy szolgáltatás igénybevételét. Eljárnak a családok érdekében, támogatják őket jogaik érvényesítésében. A feltárt és megismert szociális problémák megoldása érdekében új típusú szolgáltatások bevezetését (vagy a meglévők módosítását) kezdeményezik. Részt vesznek az esetmegbeszélő csoport munkájában, beszámolnak konkrét eseteknek eredményeiről, dilemmáiról. Indokolt esetben kérhetik szakkonzulens igénybevételét. Javaslatot tesznek az anyagi és dologi segítségnyújtás formáira és mértékére. Rendszerezik az általuk gondozott családokra vonatkozó információt, a családi nyilvántartóban rögzítik megfigyeléseiket, látogatásaik tapasztalatait, a családdal közösen kialakított problémamegoldás módját, a kapcsolódó személyek, intézmények véleményét. Javaslatot tesznek a gondozási folyamat átmeneti szüneteltetésére vagy végleges lezárására.

4. Csoportmunka

Mindazok számára, akiknek az ilyen módszerek segíteni tudnak problémáik megoldásában, biztosítani kívánjuk, hogy élhessenek a megfelelő lehetőséggel. Így szülőcsoportok, önszorgító csoportok, fiatalok mentálhigiénés csoportjainak stb. szervezését tervezzük.

b) Közvetett szociális munka

Közvetett szociális munkán elsősorban az erőforrások bővítését szolgáló akciók szervezését értjük.

5. Közösségi munka azon problémák kezelésére, csökkentésére, amelyeknél csak a helyben lakók aktív bevonása, érdekképviseleti, politikai jellegű tevékenység hozhat eredményt.

6. Helyi szociális munkaközösség életre hívása, működtetése, melyben a körzet szakértelmisége és önkéntesei együtt határozzák meg a feladatokat, módszereket és tevékenységeket.

7. Jóléti program keretében önszorgító csoportok, szervezetek támogatása. Ezen belül:

— munkaközvetítés, átképzés elősegítése, munkaalkalmak teremtése;

— tömbrehabilitációhoz való hozzájárulás;

— különböző ifjúsági körök támogatása;

— a gyermek- és ifjúságvédelem területén a veszélyeztetett gyermekek családjainak támogatása;

— a nevelőszülők, örökbefogadók segítése;

— idősök, fekvőbetegek, mozgásképtelen személyek támogatása, a gondo-

zás megszervezése a területi gondozó-hálózattal együtt;

— együttműködés a szociális foglalkoztatóval a szellemi és fizikai sérültek és családjaik segítésében;

— a cigány családok integrációjának elősegítése rendszeres tanácsadás révén, klub működtetésével, gyerekekkel való egyéni és csoportos foglalkozás során.

8. Felvilágosító programok, ismeretterjesztés, különösen a szociálpolitika, a pszichológiai kultúra és a jog területén, szoros együttműködésben az egyházakkal, kábeltelevízióval, iskolákkal, helyi újsággal stb.

Oktatás

A szolgálat az ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézetének gyakorló intézménye, ezért hallgatók oktatásáért is felelős. Lehetőséget kell biztosítani a hallgatóknak az önkéntes munkára, a tantervben előírt szakmai előrehaladásuk függvényében szakmai feladatokba való bekapcsolódásukra, esetenként önálló feladatmegoldásra. A szolgálat felkészül a különböző szociális munkás módszerek oktatására, az elmélet és gyakorlat integrációját biztosító tanári munkára. Az intézményben dolgozó szociális munkások egyben tereptanárok is, akik az egyetemen folyó elméleti képzésben is részt vesznek (a szociálpolitika tanszék elméleti tárgyakat oktató munkatársainak egy része ugyanakkor terepmunkát végez az intézetben). A hallgatók munkáját rendszeres szupervízió segíti.

Kutatás

A szolgálat kutatási programja kapcsolódik a szociálpolitika tanszékéhez. Kutatások az ellátási körzeten belül a teljes lakosságra vagy bizonyos csoportokra kiterjedően folyhatnak különböző témákban. A szolgálat a szükségleteket elemezve, azok kielégítésére a lakossági csoportokkal együtt javaslatokat és akciókat készít elő. Utóbbiak végrehajtásában maga is részt vesz. Munkáját folyamatosan értékeli, ha szükséges, módosítja.

ESELY-est a hajléktalanságról

December 12-én, az ELTE Szerb utcai Tanári Klubjában Győri Péter vitaíró nyitotta meg az ESELY-estek sorozatának aznap rendezvényét. A té-

ma a minden szempontból meglehetősen képlékeny *hajléktalanság* problémaköre volt. Az érintettek egyfelől az állami gondozásból kikerültek, börtönből szabadulók, idősök, elesettek, és a városokba sodródott nincstelenek. Másfelől pedig a szociális munkások, a családsegítő központok, a menhelyek nevelőtisztjei és ápolói, állami gondozási nevelők, tágabb összefüggésekben pedig maga a nemzeti költségvetés.

A történeti visszatekintés azt bizonyítja, hogy magára a kérdéskörre először a szervezett politikai demonstrációk hívták fel a figyelmet, s a társadalmi fronthezért voltak azok, amelyek egyáltalán lépésekre kényszerítették a hivatalos intézményeket. A folyamatnak két kézzelfogható eredménye volt: a hajléktalanok öndefiníciójának létrejötte, s a hivatásos szociális munkások aktivizálódása. Utóbbiak rossz beállítódásai miatt azonban (közegidegen konfliktuskezelési módszerek, járatlanság a csoportterápiákban stb.) a probléma nem került közelebb a jó megoldásokhoz. Az ezután megjelenő, főként a középosztály sorából induló és az egyházi peremcsoportok tagjaiból verbuválódó civil szolidaritási mozgalmak már egy fokkal nagyobb hatásúak voltak. Az állami finanszírozás megoldásai nélkül azonban mindezek pusztán ad hoc jellegű, átmeneti segítségnyújtások maradhatnak. A hazai helyzet áttekintéséhez Győri Péter felhívta a figyelmet egy most megjelent kötetre a *Társadalmi riport* című kiadványra, amelynek — a résztvevők legnagyobb rémületére — az árát is megmondta: 389 Ft. (Az összeget mindenki tekintse szimptomatikusnak.)

A nemzetközi modellekről szólva több típust is említett. A hajléktalanság ügye számos nyugati országban az „olcsó lakás” kérdéseként jelenik meg, míg a fejlődő országokban nagy szabású programok gondolatához kapcsolódik. Másutt (az USA-ban és Kanaadában) inkább *mentális* kérdésként kezelik, és az intézményi segítségnyújtást elsősorban a hajléktalanok között nagy számban jelen lévő *testi fogyatékosok*, *pszichopáták* és egyéb *adaptációs gondokkal küszködő* lelki sérültek számára tartják elsődlegesen fontosnak. Ez tehát valamiféle személyre szabott terápiás modell.

Magyarországon eddig még nem sikerült igazán hatékony segítő stratégiát kialakítani. A problémák a *napi dilemmák* szintjén vetődnek fel, a konkrét megoldások rövid távúak, és az „addig is, amíg...” kivárással technikára épülnek.

Bíró András mindezzel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy nincs olyan kezdeményezés, amely arra provokálná a hajléktalanokat, hogy önmaguk is vegyék kezükbe sorsukat, saját, belső lehetőségeiket aknázzák ki, önépítő módon. Nincsenek olyan projektek, amelyek megszüntetnék magát a reprodukciót.

Gönczöl Katalin arról beszélt, hogy a kérdést az állampolgári jogok szempontjából is vizsgálni kell. Minden kinek eleme joga, hogy ágyhoz és fedélhez jusson. Ezért veszélyes minden olyan szelekciós törekvés, amely más szempontok (pl. a börtönből szabadultak elkülönítése) alapján kategorizál. A rossz mechanizmusok tipikus eseteként említette a menedékhelyekre jellemző „önszerveződő rácst”, s a nevelőtisztek kétségbeesett tehetetlenségét.

Talyigás Katalin ismét arra a kérdésre irányította a figyelmet: vajon vannak-e arra vonatkozó megoldási javaslatok, hogy a menhelyekre kerülők ki is kerüljenek onnan. A „bentragadók” csak az újabb állami gondoskodás szükségét termelik újjá, mentális előrelépés nincs, az önmagukért való felelősség kérdése elsikkad. Sokan ismét hátrányos helyzetbe kerülnek, ami a segélyezésüket illeti: mivel a kerületben nem állandó lakosok, nem kérhetnek támogatást. Az önkényes lakásfoglalók és a szabályosan igénylő bérlők vagy eredeti lakók viszonya újabb jelentős gond, amely a jogi vonatkozások tisztázatlanságát bizonyítja.

Huszár Géza egy jól bevált amerikai modelltől szólt. Ez lényegesen életsebébb technikával dolgozik, mint a többi. A telepeken családi formációkban élnek az emberek, a segítők és a segítették száma azonos. A beilleszkedést gyakorlatilag munkaterápia segíti. Szelektált munkát, személyes segítséget kapnak.

Máté János a hajléktalanság fogalmának pejorativ megítéléséről szólt, s a családsegítő központok fontosságát tartotta kiemelendőnek.

Mezei György ezt a gondolatsort úgy folytatta, hogy a családsegítő központok és a támogatottak közötti kapcsolatteremtés nehézségeire hívta fel a figyelmet. Az intézményrendszer egészében véve diszfunkcionálisnak tartja. Félő, hogy ezekben az intézményekben a még rehabilitálható személyek is inkább a deviancia felé sodródnak, a differenciálás hiánya miatt, ami csak a

ká pórendszer erősítéséig tovább. Ennek a családsegítő központok is áldozatává eshetnek, s ha ezek összeroppannak, az összes probléma ismét a hajléktalanság területén fog megjelenni.

Solt Ottília arról beszélt, hogy az önszervezés a mai magyar társadalom univerzális gondja, ezért különösen nehéz a kevésbé egészségesek önszerveződése. Érthető, hogy helyzetük alapvetően kriminalizáló, együttléteik a börtönhierarchia szerint szerveződnek („erő”, „vezérhím”). Különösen groteszk, hogy ma a hajléktalannak a diplomás a versenytársa.

Ohly Éva a munkanélküliség növekedése kapcsán a regionális népvándorlás veszélyeiről beszélt. Úgy látta, hogy a családsegítő központok elsősorban vidéken lehetnek hatékonyak, bár ott is fennáll a profilvesztés lehetősége. Nehezíti a helyzetet, hogy sokan szinte tudatosan választották életformaként a hajléktalanságot.

Kovács Pál úgy gondolta, hogy a problémát semmiképpen sem szabad levenni a politika vállairól, hiszen a költségvetés támogatása nélkül semmi esély sincs semmilyen megoldásra. Sajnos azonban itt bezárul a kör: a költségvetés a szükséges pénz csak a lakosságtól tudja elvenni.

Ferge Zsuzsa szerint addig semmiféle megoldásról nem beszélhetünk, amíg nincs megfelelő mennyiségű lakás, illetőleg valamiféle hajlék. A néhány, eddig létrejött bázis nem képes a szükséges infrastruktúra létrehozására. A pénzügyi önkormányzatot sem tudják megoldani. A legtöbb terhet továbbra is a politikának kell vinnie, s nem kizárt, hogy normatív szabályozásra is szükség van.

Bíró András ismét a nemzetközi helyzet felé tágitotta a horizontot, s arról beszélt, hogy a hajléktalanság nem speciálisan magyar kérdés. Am itt nagyon súlyos módszerbeli hiányosságok, szakmai törekvések akadályozzák a folyamatos munkát. Magyar hagyomány, hogy emberi szabadságjogok váljanak alku tárgyává — pl. a börtönökben hamis befogadói nyilatkozatok alapján másként bírálták el az elítéltek helyzetét stb.

Győri Péter az est lezárásaként a különböző szakterületek felelősségéről beszélt, a „tíli-toliról”, amellyel ezek a problémák rendre egymásra hárítják. Véleménye szerint a normatívák kidolgozása sokat javíthatna a helyzeten.

G. K.—L. J.

ZSUZSA FERGE:**SOCIAL POLICY REGIMES AND SOCIAL STRUCTURE**

Hypotheses about the prospects of social policy in centraleastern Europe.

SUMMARY

The paper first reviews the former, and the prospective welfare regimes of Hungary. Using the welfare regime types of Esping-Andersen, the pre-war system is identified as one similar to the continental European conservative-corporatist model. The model of the former state socialist system is described as an (elsewhere unprecedented) antiliberalist hierarchized-socialist mix, with conservative bits thrown in. Currently two of the three main models (conservative and liberal) are strongly represented in politics, while those in favour of the liberal-social democratic model are weak, and on the defensive. Meanwhile the social structure is undergoing change, passing from a repressed structure to a living one. Two groups of the new middle class, the state bureaucracy, and the entrepreneurial class are clearly strengthening, while the third faction, the „intellectuals”, are losing out. The working class is divided, and the future of the rural population is still uncertain. The strong groups favour the conservative and the liberal model, or a mix of these. The groups in favour of a liberal-socialist model are either weak, or unshaped. Therefore despite the new political possibilities, the welfare system may evolve in a way contrary to the will and interests of a majority. Because the economic and social conditions are tragically deteriorating, this may cause social trouble.

JÓZSEF BAGÓ:**THE CHANCE OF AN ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN HUNGARY**

In Hungary before the period of economic and political transformation no analysis of criticism of then labour management system existed, nor were there any projections of unemployment levels. Whole sale criticism of labour market institutions was indicative of a lack of information as well.

Pursuing an active labour market policy requires a comprehensive view of the actual labour market situation as well as an element of consensus between employment experts influencing labour market participant behaviour.

BASIC INCOME

The author gives a short survey of earlier proposals (social dividend, negative income tax), according to which member of the society is given a guaranteed income. Analysing the reasons evoking the revival of these ideas in West European countries in the form of basic income, the paper describes the essence of and the practical proposal for introducing basic income, as well as its expected effects. Taking into account the arguments and counter-arguments the author draws the conclusion that the introduction of basic income in its pure form is not probable, but in a partial variant it can be realized.

E SZÁMUNK SZERZŐI:

BAGÓ JÓZSEF

közgazdász, Munkaügyi Minisztérium, Foglalkoztatási Főosztály

FERGE ZSUZSA

szociológus, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet és
Továbbképző Központ

GÁCS ENDRE

közgazdász, Pénzügyminisztérium

GECSEI KATALIN

szellemi szabadfoglalkozású

GERENCSÉR LÁSZLÓ

közgazdász, Társadalombiztosítási Főigazgatóság

HEGYESI GÁBOR

szociológus, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet és
Továbbképző Központ

LÉDERER PÁL

szociológus, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet és
Továbbképző Központ

LÓRÁNT KÁROLY

közgazdász, PM Gazdaságpolitikai és Tervezési Intézet

TALYIGÁS KATALIN

szociológus, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet és
Továbbképző Központ

ESÉLY

Kiadja: a Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület

Szerkesztőség címe: 1083 Budapest VIII., Kun Béla tér 2.

Telefon: 133-7797

Felelős kiadó: Ferge Zsuzsa

Készült a Pátria Nyomda Dombóvári Gyáregységében

Táskaszám: 1 20060

Példányszám: 3000

Engedélyszám: III/PHF/164/1989.

Felelős vezető: Vass Sándor vezérigazgató

A megjelenést támogatja: Népjóléti Minisztérium,
Társadalombiztosítási Főigazgatóság, Iparbank Rt.

Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg
és nem küldünk vissza.

Előfizethető a szerkesztőségénél

Megjelenik kéthavonta

Terjeszti a Magyar Posta

A lapot szerkesztik:

Lévai Katalin főszerkesztő

Léderer Pál olvasószerkesztő

Weber Attila szerkesztő

E számunk szerkesztői:

Harsányi László

Hegyesi Gábor

Kuti Éva

Szerkesztőbizottság: Balipap Ferenc, Bíró András, Csepeli György,

Ferge Zsuzsa, Gombár Csaba, Gönczöl Katalin, Hegyesi Gábor

Juhász Pál, Kiss István, Lakatos László, Nagy Endre,

Romhányi Judit, Salgó Lajos (NSZK), Somlai Péter,

Szabó Dénes (Karlada), Szelényi Iván (USA),

Szalai Júlia, Szűcs László, Talyigás Katalin, Tausz Katalin

ISSN 0865-0810