

TOMKA BÉLA

Szociálpolitika Magyarországon a Kádár-rendszer időszakában: intézmények, funkciók és szakaszok

A Kádár-rendszerrel a korabeli és a rendszerváltozás utáni közvéleményben kialakult és a történeti-társadalomtudományi munkákban megjelenő kép egyik fontos elemét jelenti a rezsim által kínált szociális biztonság magas szintje. Utóbbi hol nosztalgikus felhangokkal, hol – mint a „korszulött jóléti állam” koncepciója esetében – egyenesen a későbbi gazdasági nehézségek okaként jelenik meg. Sok esetben azonban ezek a vélemények inkább pozitív vagy negatív előítéleteket tükröznek, semmint a szóban forgó intézmények és azok hatásának körültekintő számbavételén nyugszanak, s – ami különösen figyelemreméltó – az ilyen vagy olyan irányú elfogultságok nem feltétlenül csupán a Kádár-rendszerrel, hanem általában a jóléti állammal szemben is jelentkeznek.

Az állam kiterjedt szociálpolitikai szerepvállalása természetesen nem a Kádár-rendszer sajátossága. Komoly jóléti erőfeszítéseket láthatunk Magyarországon már a két világháború között és a második világháborút követő években is. Ezenkívül az 1960-as és 1970-es évek Nyugat-Európában a jóléti állam legnagyobb expanziós időszakának tekinthető. Az azonban kétségtelen, hogy a szociálpolitika fejlődése Magyarországon az 1950-es évektől kezdve mind a két világháború közötti hazai pályától, mind pedig a kortárs nyugat-európai társadalmak bejárta úttól eltért. Így bőven adódnak kérdések, melyek legfontosabbjai a következők: 1) melyek voltak a szociálpolitika fő intézményei a Kádár-rendszer időszakában, s ezek milyen irányban fejlődtek? 2) Miként alakultak ekkor a szociálpolitika funkciói? Milyen területeken töltötte be klasszikus feladatait a szociálpolitika, s ezekre milyen egyéb funkciók rakódtak rá? 3) Milyen erők hatására változott a jóléti intézményrendszer? 4) az 1956 előtti szociálpolitikai berendezkedéssel való folytonosság dominált, vagy inkább új minta érvénye-

sült? Milyen fejlődési szakaszokat különíthetünk el, ha egyáltalán célra-vezető a szakaszok elhatárolása? 5) Milyen teljesítményre volt képes, s milyen hiányai voltak a szociálpolitikának? 6) Hogyan helyezhető el a korszak magyarországi szociális rendszere nemzetközi összehasonlításban?

Miközben az alábbiakban ezekre a kérdésekre kívánunk választ adni, hely hiányában nem vállalkozhatunk az 1956 és 1990 közötti magyarországi szociálpolitika átfogó ábrázolására, hanem csupán az alapvonásainak bemutatására törekedhetünk. Ugyanilyen okokból teljes egészében le kell mondanunk témánk historiográfiájának és a vele összefüggő módszertani problémáknak a tárgyalásáról, valamint a forrásadottságok ismertetéséről.

Szociálpolitika a Kádár-korszakban

Főbb intézmények és funkciók

A kommunista rendszer korai időszakában a szociálpolitika nem számított a politika fontos és önálló cselekvési területének – maga a fogalom is háttérbe szorult –, mégpedig abból a megfontolásból, hogy az új társadalmi-gazdasági rendszer egésze a dolgozók jólétét szolgálja, vagyis elkülönült szociálpolitikára nincs szükség. Mindebben jelentős változást hozott az 1960-as évek közepe-vege, amikor a gazdasági reformok előkészítői, s ennek nyomán a szélesebb párt- és államapparátus a korábbinál jóval pozitívabb módon és tudatosabban viszonyult a szociálpolitikához. Mindazonáltal a korabeli fogalomhasználattól függetlenül szélesebb értelemben vett szociálpolitikai megfontolások már a kommunista rendszer kezdetétől a gazdaság- és társadalompolitika fontos részét képezték. Összességében a szociális biztonság négy egymást kiegészítő és részben átfedő alapvető intézménye működött ezekben az évtizedekben.

A Kádár-rendszerben – s általában a kommunista Magyarországon – a nyugat-európai jóléti rezsimekkel szembeni legfontosabb különbségként a szociális biztonság alapintézménye a *teljes foglalkoztatottság* volt, még akkor is, ha ez nem mindig és mindenhol érvényesült maradéktalanul. A teljes foglalkoztatottság megteremtése érdekében a társadalom- és gazdaságpolitika széles eszköztárát bevetették: a munkaerő irányítása éppúgy ide tartozott, mint a nő munkavállalás magas fokát elősegítő gyermekgondozó intézmények hálózatának kiépítése. Mindenekelőtt azonban a hiánygaz-

daság rendszere és az egzisztenciális kényszer ösztönözte a munkavállalást. Egyrészt ugyanis a hiánygazdálkodás körülményei közepette minden erőforrás – így a munkaerő – iránt kielégíthetetlen kereslet mutatkozott, ami megkönnyítette az elhelyezkedést, s egyben javította a munkavállalók alkupozícióit a munkaadókkal szemben. Ezenkívül a munkajog rendelkezései is megnehezítették az alkalmazottaknak való felmondást. Mindemellett a munkahelyek nagyfokú biztonsága ellenére a munkavállalók nem tudták érdekeiket szabályozott módon és hatékonyan érvényesíteni, mindenekelőtt azért, mert a valódi érdekvédelmet folytató szakszervezetek hiányoztak. A munkakörülményeket és a munkakövetelményeket érintő döntéshozatalba konzultatív jegyek is keveredtek, de a konzultációk a menedzsment részéről bármikor megkerülhetők voltak. Másrészt a munkavállalást parancsolóvá tette, hogy a jövedelmeknek alig lehetett más forrásuk, így szinte minden szociális juttatás a munkavállalói státushoz kapcsolódott. Alternatív jóléti rendszerek – például szegénységélyezés – nem, vagy alig léteztek. Ez már önmagában is *de facto* munkakényszert jelentett, de a munkahellyel nem rendelkezők – közöttük különösen a férfiak – ellen a büntetőpolitika eszközeivel is felléptek a hatóságok.

Ez a rendszer komoly gazdasági következményekkel járt, hiszen igen merev „munkaerőpiacot” eredményezett, s ezáltal akadályozta a munkaerő hatékony foglalkoztatását. Nehézségekbe ütközött a hatékonyabb és a kevésbé eredményes ágazatok, illetve üzemek közötti munkaerő-átcsoportosítás és a rossz minőségű munkavégzés szankcionálása. Ezek a viszonyok hosszú távon csak úgy maradhattak fenn, hogy a vállalatokat a központi irányítás szabályozókkal vagy akár egyedi beavatkozásokkal is óvta a hatékonyságromlás következményeitől: a Kádár-korszakban minden reform és átalakítás ellenére lényegében mindvégig létezett a „puha költségvetési korlát”, ami lehetetlenné tette, hogy a rosszul működő vállalatok csődbe menjenek, vagy ezekben a többi vállalatnál lényegesen alacsonyabb jövedelmek alakuljanak ki. Bár a gazdaságpolitikának kiemelt célja volt a teljes foglalkoztatottság fenntartása, ez nem minden régióban és időszakban valósult meg egyformán: például a kollektivizálást követően egyes agrártérségekben megjelent a munkaerő-felesleg. Ismert volt a bűjtatott vagy kapun belüli munkanélküliség fogalma is, ami azt jelentette, hogy a gazdasági szabályozók miatt a vállalatoknak megérte olyanokat is foglalkoztatni, akiket nem tudtak megfelelően ellátni munkával.¹

¹ KORNAI János: *A szocialista rendszer*. HVG, Budapest, 1993. 231–237.

A munkaerő- és a szintén sajátosnak tekinthető bérpolitika azzal is kitűnik, hogy azt jórészt az állam diktálta, még az 1968-as gazdasági reform után is. Ez sok tekintetben növelte ugyan a vállalatok mozgásszabadságát, s a jövedelmek differenciálása tekintetében is lazítottak a kötöttségeken, lehetővé téve azok ösztönző erejének fokozását, de a központi gazdaságirányítás továbbra is erős jogosítványokkal rendelkezett a bérszabályozás területén. Ezt a vállalatok gyakran különféle manipulációkkal játszották ki.

A jóléti rendszer másik fontos intézményének számított a *társadalombiztosítás*, melynek funkciói mindazonáltal ellentmondásosan alakultak.² A hagyományos szegénypolitika szinte teljes megszüntetése növelte a társadalombiztosítás jelentőségét, hiszen lényegében csak ez nyújtott pénzbeli szociális ellátásokat. Ugyanakkor a szociálpolitika szempontjainak érvényesülése más, a nyugat-európai társadalmakban viszonylagos autonómiával rendelkező területeken, mint a munkaerőpiac vagy az árképzés – utóbbiról alább lesz szó –, csökkentette a társadalombiztosítás jelentőségét az egész jóléti rendszeren belül. Mindemellett a társadalombiztosítási programok differenciálódása és bővülése Nyugat-Európához hasonlóan Magyarországon is folytatódott a második világháború után, jóllehet főként azokat a kockázatokat tartották szem előtt, amelyek a munkaképességgel összefüggtek (baleset, betegség). A termelés növelését nem veszélyeztető kockázatok (például időskori szegénység) kisebb szerepet kaptak a biztosítások között.

A bővülés egyik fő iránya a társadalombiztosítási lefedettség növekedése, egy további pedig a juttatások színvonalának emelkedése volt. A második világháború után igen jelentős ütemben bővült a társadalombiztosítási ellátásokra jogosultak aránya Magyarországon, s ez a lefedettségi arányokat gyorsan közelítette a nyugat-európai országok színvonalához. Sőt, a társadalombiztosítás előbb – lényegében az 1970-es években – terjedt ki a lakosság egészére, mint a legtöbb nyugat-európai országban.

A korai kommunista rendszereket a juttatások színvonalának erőteljes nivellálása jellemezte, ami korábban már megszerzett jogosultságok megvonásával párosult; egyes társadalmi csoportokat ilyen módon is diszkrimináltak. A diszkriminációnak azonban más formái is voltak, és ezek különösen az agrárképességgel szemben jelentkeztek. Például a falusi család-

² GÁL László (szerk.): *Szociálpolitikánk két évtizede*. Kossuth, Budapest, 1969. 24–119.

dok még az 1970-es évek elején is alacsonyabb családi pótlékot kaptak, mint városi társaik. Ez a megkülönböztetés azonban idővel elhalványult, majd lényegében meg is szűnt. A legfontosabb állomás ebből a szempontból az 1970-es évek közepe volt, amikortól az egészségügyi ellátások állampolgári jogon jártak, s ez az univerzalitás irányába tett fontos lépésnek volt tekinthető. A legtöbb juttatás színvonala, sőt relatív szintje ugyanakkor nyugat-európai összehasonlításban sem a Kádár-rendszer kezdetén, sem a későbbiekben nem alakult kedvezően. Kivételt jelentettek ebből a szempontból az anyasági és a gyermekjóléti juttatások. Előbbiek terén az 1967-ben bevezetett gyēs igazi áttörésnek számított.³

Az egyenlősítő törekvések ellenére a munka, illetve a munkajövedelem szerepe mindvégig döntő volt a társadalombiztosítási juttatások mértékének meghatározásában, és a pénzbeli ellátások színvonalában fennálló különbségek mérséklése az idő előrehaladtával eleve kisebb hangsúlyt kapott. Például a nyugdíjak színvonala meglehetősen szorosan kapcsolódott a keresetekhez a Kádár-korszak elején ugyanúgy, mint az 1980-as évek végén. Ez nyilvánvalóan a munkaerőpiacon maradásra történő ösztönözést is szolgálta a munkaerőhiányos gazdaságban. A táppénz kiszámításának alapja szintén a jövedelem volt. Az univerzalitás szociáldemokrata jóléti rendszerekben uralkodó elve mellett tehát érvényesült a juttatások munkavégzés szerinti differenciálása is, amit a konzervatív jóléti rendszerek jellemzőjeként tartanak számon az irodalomban.

A szervezeti megoldások terén a kommunista időszakban lényegében végig fennmaradtak a jelentős különbségek a nyugat-európai országok társadalombiztosítási rendszereivel szemben. A második világháború utáni évtizedekben a legtöbb nyugat-európai országban is nőtt az állam szerepe a társadalombiztosítás működtetésében. Magyarországon azonban a társadalombiztosítás teljes államosítása következett be, ami a központi akarat lényegesen nagyobb érvényesülését biztosította, mint bárhol Nyugat-Európában. Ennek nyomán Magyarországon már 1951-ben végrehajtották a társadalombiztosítás szervezeti és pénzügyi egységesítését, s ez fennmaradt egészen a Kádár-rendszer végső szakaszáig. Ez egy Nyugat-Európában ismeretlen szervezeti konstrukciót eredményezett: a pártállam hatalmi apparátusának részeként tevékenykedő szakszervezetek feladatkörébe került a társadalombiztosítás működtetése egészen az 1980-

³ Göran THERBORN: *European Modernity and Beyond*. Sage, London, 1995. 94.

as évek közepéig. Eközben a társadalombiztosításnak semmiféle demokratikus kontrollja nem létezett: a két világháború közötti időszakról eltérően választott önkormányzatok nem tevékenykedtek, s az államapparátus demokratikus ellenőrzésének hiánya miatt közvetett felügyelet sem érvényesülhetett.

Ugyancsak a magyarországi – és általában a kommunista országokban működő – jóléti rendszer sajátossága volt a *munkahelyek kiemelt szerepe* a szociálpolitikában. Bár a nyugat-európai országokban sem volt ismeretlen az, hogy a munkahelyek bizonyos jóléti juttatásokat biztosítsanak dolgozóiknak, Magyarországon – és általában a kelet-európai kommunista rendszerekben – ez azonban lényegesen kiterjedtebb volt. Emellett itt a klasszikus üzemi szociálpolitika és az üzemeken keresztül megvalósuló állami szociálpolitika keveréke jött létre. A gyárak és más munkahelyek szociális intézményekkel – óvodákkal, sportegyesületekkel, művelődési otthonokkal, orvosi rendelőkkel, üdülőkkel – rendelkeztek. Ezek létét és felszereltségét befolyásolta a fenntartó mérete és erőforrásokkal való ellátottsága: egy ipari óriásvállalat esetenként több óvodát is működtetett, míg egy kisebb üzemnek erre egyáltalán nem volt lehetősége. A munkahelyeken keresztül történt az árucikkek egy részének elosztása is: az üzemek például almát és más alapvető élelmiszereket szereztek be dolgozóiknak, felhasználva saját járműveiket és munkatársaikat. A legnagyobb jelentőségű azonban a munkahelyek lakáselosztásban játszott szerepe volt, hiszen a Kádár-rendszerben mindvégig a lakás számított a legjelentősebb hiánycikknek. A vállalatok és intézmények egy része szolgálati lakásokkal rendelkezett, ezenkívül a nem saját forrásaikból épített lakások esetében is bérlőkijelölési jogot kaptak, illetve meghatározhatták azt, melyik alkalmazottjuk vásárolhatja meg a lakást.

A szociális biztonságot szolgáló intézmények negyedik csoportját az *ártámogatások* rendszere alkotta. Ez egyben a második világháború utáni magyarországi és nyugat-európai jóléti rendszerek összehasonlításának egyik legnagyobb nehézsége is.⁴ Kérdéses ugyanis, hogy a kommunista országokban általában jellemző, s Magyarországon is jelentős összegeket felemészítő fogyasztói ártámogatásokat a szociális juttatások rendszeréhez tartozónak tekintsük-e, célszerű-e a szociális kiadásokhoz számíta-

⁴ A magyarországi szociális kiadások nemzetközi összehasonlításainak problémáira főként az 1980-as évek vonatkozásában: Tóth István György: A jóléti rendszer az átmenet időszakában. *Közgazdasági Szemle*, XLI. évf. 1994. 3. sz. 314–315.

nunk. Egy kétségekívül plauzibilis érvelés szerint a jóléti rendszerek nemzetközi vizsgálata során gyakran használt megközelítések – például az ILO és az OECD statisztikái – a nyugati országok jóléti rendszereinek filozófiáját követik, s megengedhetetlenül figyelmen kívül hagyják a szociális jogok eltérő szerkezetét a kommunista országokban.⁵ Ezekben az országokban a jóléti politika egyik fontos eszköze volt az alapvető fogyasztási javak és szolgáltatások árának állami támogatása. Pedig ennek deklarált célja – a jövedelmek vásárlóerejének megőrzése-emelése, illetve kiegyenlítése – hasonló volt a jóléti rendszer más eszközeivel elérni kívánt célokhoz. Ugyanakkor azonban az ártámogatások jóléti kiadások közötti szerepeltetése nem kevés problémát vet fel, éppen mert filozófiájuk olyan nagymértékben különbözött a nyugati országokban kialakult jóléti juttatások elveitől. E támogatások funkciója ugyanis – mint alább látni fogjuk – a szociálpolitikáinál összetettebb szereppel rendelkeztek.⁶

Mindenesetre tény, hogy az ártámogatások nagy költségvetési kiadásokkal jártak Magyarországon is, bár soha nem öltöttek akkora méreteket, mint például az 1980-as évek NDK-jában, ahol az ártámogatásokra fordított összegek meghaladták a társadalombiztosítási kiadásokat is.⁷ Az ártámogatások dinamikája emellett a többi szociálpolitikai juttatásétól eltérő volt. Növekedésük – a lakástámogatások nélkül – az 1950-es és az 1970-es években, valamint az 1980-as évek első felében volt a leggyorsabb, s az 1986–1987-es csúcspont után jelentőségük meredeken csökkent. Ekkor már jelentősen megugrott a társadalombiztosítási kiadások aránya.⁸

Kétségtelen, hogy a szociális rendszer összességében a társadalmi különbségek mérséklésére törekedett, s ebben – mint később látni fogjuk – nem is volt eredménytelen. Ugyanakkor egyes intézményei más funkciókat töltöttek be, s egyben új egyenlőtlenségeket is létrehoztak. Ide sorolhatók a politikai vagy más érdekek alapján nyújtott megkülönböztetett jóléti juttatások. A legfontosabb közülük az egyes privilegizált társadalmi cso-

⁵ Göran THERBORN: i. m. 95.

⁶ ANDORKA Rudolf–TÓTH István György: A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon. In: ANDORKA Rudolf–KOLOSI Tamás–VUKOVICH György (szerk.): *Társadalmi riport. 1992.* Budapest, 1992. 442.

⁷ Göran THERBORN: i. m. 95.

⁸ A Világbank szociálpolitikai jelentése Magyarországról. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1992/2. 54.; ANDORKA Rudolf–ANNA KONDRATAS–TÓTH István György: *A jóléti rendszer átalakulása Magyarországon: felépítése, kezdeti reformjai és javaslatok. A Magyar–Nemzetközi Kék Szalag Bizottság 3. sz. Gazdaságpolitikai tanulmánya.* Szalag Bizottság Alapítvány, Budapest 1994. 17.

portok és személyek számára nyújtott kiemelt szolgáltatások (elkülönített, az átlagnál magasabb színvonalú orvosi ellátás és üdülők stb.), valamint a különnyugdíjak rendszere volt.⁹ Kedvezőbb nyugdíjjal jutalmazhattak politikai érdemeket, de esetenként veszélyesnek vagy megerőltetőnek tartott foglalkozások művelőire is egyedi szabályok vonatkoztak. A privilégiumok közvetlenül a rezsim politikai stabilitását kívánták biztosítani.

A társadalombiztosítás funkciója más tekintetben sem csupán a szociális biztonság megteremtése volt. Mint Szalai Júlia kimutatta, a negyvenes évek végi átalakítása jelentős mértékben a munkára ösztönzést szolgálta. Pontosabban az állami-szövetkezeti szektorban való munkavállalást igyekezett előmozdítani, hiszen csak a szocialista szektorban tevékenykedő munkavállalókat és családtagjaikat fogta át, ezzel lényegében a rendszer politikai célkitűzéseit támogatta. A szociális juttatások munkavállaláshoz kapcsolása szolgálta a teljes foglalkoztatás megteremtését is. Aztán az 1960-as évek közepétől-végétől súlypontváltozás következett be, ekkortól a megreformált gazdaságpolitika céljainak megfelelően már a kötött munkaerő-gazdálkodás lazításának csatornájává, ám egyben a jövedelemkiáramlás fékjavá is vált.¹⁰ Az ártámogatások esetében még inkább elmondhatjuk, hogy nem egyszerűen a szociálpolitika megvalósítását szolgálták, hanem a gazdaságtalan termelés mesterséges fenntartásában is szerepet kaptak. Az ártámogatások összegének megállapítása olyan politikai alkufolyamat eredménye volt, melynek során a gazdasági szereplők – például ipari nagyvállalatok vagy egész ipari szektorok – érdekei erőteljesen megjelentek. Sőt, számos kutatás szerint a szubvenciók csak mérsékelt szociálpolitikai hatással bírtak: elsősorban azért, mert a tehetősebb rétegek átlagon felül részesedtek belőlük. Ráadásul egyes területeken – például az egészségügyben vagy a sütőipari termékek esetében – az erőforrások jelentős pazarlásához is vezettek.¹¹

⁹ FERGE ZSUZSA: Társadalmi struktúra és szociálpolitika. *Esély*, 1991/2. 6.

¹⁰ SZALAI JÚLIA: A társadalombiztosítás érdekviszonyairól. Történeti vázlat a hazai társadalombiztosítás funkcióinak változásáról. *Szociológiai Szemle*, 1992/2. 27–43.

¹¹ ANDORKA RUDOLF–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY: *A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon*. I. m. 442.

A jóléti rendszer dinamikája

Az összehasonlító történeti és társadalomtudományi kutatások a nyugat-európai jóléti államok kialakulásának és fejlődésének számos egymással versengő – de egymással nem feltétlenül összeegyeztethetetlen – interpretációját eredményezték. A kutatások főárama szerint Nyugat-Európában az iparosodás hatása, a népesség és a munkaerő változó szerkezete, s különösen a kiterjedt jóléti államot előnyben részesítő rétegek politikai mobilizációja jelentették a szociális jogok fejlődésének az alapját. A politikai mobilizáció hatékonysága elsősorban az osztályszövetségek kialakulásán nyugodott, de voltak társadalmi és kulturális előfeltételei is, mint az úgynevezett „egyesülési hajlam” (*associability*) és a „társadalmi képességek” (*social capabilities*), melyek elősegítették az egyének és a különböző társadalmi csoportok kooperációját és hatékony közös cselekvését.¹² A kelet-közép-európai térség jóléti fejlődésének mozgatóiról szóló elszórt irodalom a szocioökonómiai tényezők elsődleges szerepét hangsúlyozta a második világháború utáni jóléti fejlődésben – vagyis a gazdasági fejlődés szükségletei és az általa teremtett lehetőségek kerültek az első helyre,¹³ jóllehet néhány munka bemutatta a gazdasági növekedési célok és a szociálpolitika közötti konfliktusokat is.¹⁴

Sorra véve a tényezőket, a társadalmi mobilizáció a kommunista hatalomátvételt követően – a fogalom hagyományos értelmében – eleve nem volt lehetséges az állampárt hatalmi monopóliuma miatt.¹⁵ Ehelyett inkább ideológiai tényezők alakították a magyarországi jóléti rendszert. Az

¹² Irodalmi összefoglaló: Edwin AMENTA: What We Know about the Development of Social Policy. Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective. In: James MAHONEY–Dietrich RUESCHEMEYER (szerk.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge 2003. 91–130.; A funkcionalista iskola locus classicus-a: Harold L. WILENSKY: *The Welfare State and Equality*. University of California Press, Berkeley, 1975; Az osztályszövetségek fontosságára: Gosta ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge, 1990. 31–33. A kulturális tényezőkre: Bo ROTHSTEIN: *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

¹³ Frederick PRYOR: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. Irwin, Homewood, 1968; Francis G. CASTLES: Whatever Happened to the Communist Welfare State? *Studies in Comparative Communism*, vol. 19. 1986. 213–226.

¹⁴ FERGE Zsuzsa: *Társadalompolitikai tanulmányok*. Gondolat Kiadó, Budapest 1980. 68–75.

¹⁵ TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon nemzetközi perspektívában*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003. 125–134.

egalitáriánus célok különösen a kezdeti évtizedekben jelentek meg nagy hangsúllyal a hivatalos ideológiában és propagandában: az átfogó szociális biztonságot a társadalmi berendezkedés elsőrangú jellemzőjének tekintették, ami a kommunista rendszer humanizmusát fejezte ki. Az ideológiai deklarációk azonban közel sem hoztak valóban kollektivistá vagy egalitáriánus társadalmi gyakorlatot. Utóbbiak konfliktusba kerültek a rezsim más fontos céljaival, mint például a kommunista hatalomgyakorlás szempontjából elsődlegesnek tekintett társadalmi rétegek privilégiumainak biztosításával vagy az iparosítással. Az ideológia szintén kifejezte ezeket az ellentmondásokat: nem csak a „paraziták” vagy „spekulánsok” voltak kirekesztve a jóléti szolgáltatásokból, hanem a társadalombiztosítási és más juttatásokat differenciálták, nyíltan elismerve azt, hogy a fegyelmelés és a termelékenység növelésének eszközeként alkalmazzák. A rezsimhez való lojalitást szintén jutalmazták, amit kifejezett például a különnyugdíjak már említett rendszere. A korai években erősebben, majd az 1960-as évek végétől halványulóan a szociális juttatások ajándékként jelentek meg, mint amelyek a kormány és a párt jóindulatát és törődését tükrözték, s nem úgy, mint amire a polgárok jogot is formálhattak.

A jóléti fejlődés második világháború utáni dinamikájának magyarázatában Magyarországon nagy szerepet kell tulajdonítanunk a politikai kényszereknek is, melyek különböző formában – a lakosság nyílt ellenállása 1956-ban, a rezsim legitimációjának erodálódása az 1980-as évek végén – időről időre megjelentek. Nyugat-Európa több országában kimutatható, hogy a parlamenti választások közeledésével a kormányok hajlottak a jóléti juttatások – mindenekelőtt a nyugdíjak – emelésére.¹⁶ Magyarországon ellenben ez a fajta választási ciklus a század során mindvégig hiányzott, helyette inkább valamiféle „krízisciklus” figyelhető meg. A második világháború utáni időszakra korlátozva mondandónkat, közvetlenül a háború után jelentősen bővült a biztosítottak köre, majd az 1956-os forradalmat követő időszakban is ez történt. Hasonló folyamatokat figyelhetünk meg a szociális kiadások esetében. Ezek leggyorsabb relatív – Nyugat-Európához viszonyított – növekedése az 1980-as évek végén, vagyis szintén egy gazdasági és politikai válság közepette következett be.¹⁷

¹⁶ Maurizio FERRERA: Italy. In: Peter FLORA (szerk.): *Growth to Limits*. Vol. 2. Walter de Gruyter, Berlin, 1986–1987. 446.

¹⁷ ANDORKA Rudolf–TÓTH István György: *A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon*. I. m. 396–507.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a kommunista időszakban a jóléti változások dinamikáját kevésbé a gazdasági fejlődés, mint inkább a politikai tényezők határozták meg.¹⁸ Ezzel Magyarország gyakorlata megerősíti a *politics matter* Nyugat-Európa példáján megfogalmazott tézisének érvényességét a jóléti fejlődés alakításában. Mindazonáltal a politikai szférában más tényezők jutottak szerephez, mint Nyugat-Európában. Míg ott az osztályszövetségek különféle típusai biztosították az alapot a konzervatív és a szociáldemokrata jóléti államok kialakulásához, addig a magyarországi jóléti fejlődésben hiányzott ez a biztos alap. Itt alapvető jelentősége volt az elitek legitimációs törekvéseinek, a kommunista ideológia belső ellentmondásainak, a politikai válságoknak, és a jóléti politikák nemzetközi difúziós folyamatainak, különösen a szovjet minta átvételének.

A szociálpolitika eredményei

A második világháború után több évtizeden keresztül a jövedelmek kiegyenlítődése zajlott Magyarországon. Ugyanakkor az 1950-es években a jövedelmi viszonyokat továbbra is jelentős különbségek jellemezték, különösen a nagyarányú időskori és falusi szegénység miatt. A kiegyenlítődés közel sem volt olyan mértékű, mint például az azonos társadalmi berendezkedésű Csehszlovákiában, ahol 1962-ben a felső decilis részesedése az összes jövedelemből 14% volt – ami egyébként a leginkább egyenlő jövedelemeloszlást jelentette az egész világon –, míg Magyarországon 20,2%-ot tett ki.¹⁹ Ha a legalsó és a legfelső jövedelmi decilis közötti arányokat vesszük alapul, a nivellálódás – 1962-től immár a háztartási jövedelemvizsgálatokkal jól dokumentáltan – az 1960-as évek közepéig-végéig folytatódott, majd átmenetileg nőtték a különbségek, de az 1970-es években ismét mérséklődést tapasztalhatunk. Az 1980-as évtized viszont ismét a jövedelmi polarizáció jegyében telt. Így összességében a legalsó és a legfelső jövedelmi decilisek közötti eltérések arányai 1990-ben nagyon hasonlóan alakultak az 1960 körüli állapotokhoz.²⁰

¹⁸ TOMKA Béla: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990. In: Hartmut KAEUBLE–Günter SCHMID (szerk.): *Das europäische Sozialmodell: Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Sigma, Berlin, 2004. 107–139.

¹⁹ Wolfram FISCHER: Wirtschaft, Gesellschaft und Staat in Europa, 1914–1980. In: Wolfram FISCHER et al. (szerk.): *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Bd. 6. Klett-Cotta, Stuttgart, 1987. 61.

²⁰ ANDORKA Rudolf–TÓTH István György: *A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon*. I. m. 492.

A jövedelmi egyenlőtlenségeket egyetlen mutatószámban összefoglaló Gini-együttható alakulása is igazolja ezt a dinamikát. Az egyenlőtlenségek 1962 után csökkentek – átmeneti növekedéssel az 1960-as évek végén –, majd 1982-től meredeken emelkedtek.

Magyarországon 1987-ben a Gini-együttható értéke 24,4 volt, amivel Csehszlovákia, a skandináv országok és Ausztria mögött állt, értéke lényegében megegyezett az NSZK mutatójával.²¹

A szegénység mértékének alakulására a létminimum alatt élők számából következtethetünk – bár az erre vonatkozó adatok nem teljesen azonos módszertan alapján születtek. Azt mondhatjuk, hogy 1962-ben legalább hárommillióan éltek a létminimum alatt, vagyis a lakosság mintegy 30%-a tekinthető szegénynek; utóbbiak főként az idősek és a falusiak köréből kerültek ki. Számuk a következő évtizedekben jelentősen csökkent. 1982-ben és 1987-ben egyaránt egymillió fő körül lehetett ez a csoport, vagyis a lakosság mintegy 10%-a tartozott ide. Időközben megváltozott a szegénység képe is: ekkoriban már lényegesen kevesebb idős ember élt ilyen körülmények között, ugyanakkor a szegények között megnőtt a gyermekek aránya.²²

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy Magyarországon és máshol is a kommunista országokban a jövedelmek nivellálódásával párhuzamosan más típusú egyenlőtlenségek sora jött létre az anyagi javakhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén. A hiánygazdálkodás körülményei között ugyanis a jobb minőségű és keresettebb termékekhez gyakran csak a rendszer által privilegizált szűk csoportok (a pártvezetők és a pártbürokrácia tagjai, élsportolók, vezető tudósok stb.) juthattak hozzá, külön bolt-hálózatban, vagy más elosztási módszerek révén. Ennek következtében a valóságos egyenlőtlenségek anyagi téren nagyobbak voltak, mint amit a jövedelemelosztás számai mutattak.²³

A jövedelemkülönbségek mérséklődését nem csupán a jóléti juttatásokon keresztül megvalósuló újraelosztás segítette. Bár a jövedelmeket a

²¹ TOMKA Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009. 145.; Anthony B. ATKINSON–Lee RAINWATER–Timothy M. SMEEDING: *Income Distribution in OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Study*. OECD, Paris 1995. 39–58.

²² ANDORKA Rudolf–TÓTH István György: *A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon*. I. m. 436.; A korai és a későbbi időszakokra lásd KEMÉNY István: *A szegénységről*. In: *Uő: Szociológiai írások*. Replika Kör, Budapest 1992. 79–84.; BOKOR Ágnes: *Szegénység a mai Magyarországon*. Magvető Kiadó, Budapest, 1987.

²³ KORNAI János: i. m. 343–344.

nyugat-európai demokráciákban sem csupán a piaci mechanizmusok alakították, a különbségek keleten ennél jóval közvetlenebbül a politikai szándékok és döntések függvényében alakultak, amit elősegített az, hogy az állam volt messze a legnagyobb munkaadó. Ennek megfelelően Magyarországon a jövedelemszerkezet a két világháború közötti időszakhoz képest már az 1940-es évek végén alapvetően átalakult.²⁴ A tanárok, az orvosok és más értelmiségi foglalkozásúak fizetését úgy állapították meg, hogy az a korábbinál lényegesen közelebb került a munkások béréhez. Az egyes foglalkozási csoportokon belüli differenciálás is kisebb volt, mint Nyugat-Európában: a szakképzett munkások nagyobb jövedelemre számíthattak, mint a képzettséggel nem rendelkezők, de a különbség alacsony volt. A politikai prioritások jól tükröződtek a mezőgazdasági lakosság alacsony béreiben: ezzel egyrészt az iparba történő munkaerő-áramlást kívánták ösztönözni, másrészt megmutatkozott benne a parasztteljes ideológia is. A kollektivizálás után – az 1960-as évektől – azonban jelentősen előrehaladt a parasztság jövedelmeinek felzárkózása a munkásságéhoz.²⁵ A jövedelempolitika tehát már önmagában is a jövedelem-egyenlőtlenségek mérséklését szolgálta, amit kiegészített a jóléti rendszer hatása.

A pénzbeli jóléti juttatásokról megállapíthatjuk, hogy a vizsgált időszakban mindvégig jelentkezett a jövedelemkülönbségeket mérséklő hatásuk. 1987-ben a legalacsonyabb jövedelmű háztartások esetében az összes jövedelem 45%-át, míg a felső kategóriába esőknél 8%-át tették ki a pénzben nyújtott szociális juttatások.²⁶ Különösen érvényes ez a családi támogatásokra; ezek az alacsony jövedelmű háztartások jövedelmének jóval nagyobb részét adták, mint a módosabb háztartásoknál. 1988-ban a családi pótlék 16,3%-át kapták a legalsó jövedelmi decilisbe eső háztartások, és ez az összes jövedelmük 20,8%-ára rúgott. A legfelső decilis tagjaihoz került a családi pótlék 4,7%-a, ami itt az összes jövedelemnek csupán 1,4%-át jelentette. Ugyanakkor az nem állítható, hogy a gyermekes családok pozíciói lényegesen javultak volna a többi családhoz képest, mivel a családi pótlék aránya a gyermeknevelés költségeihez képest nem nőtt. Igaz ugyanak-

²⁴ Uo. 344–351.

²⁵ Walter D. CONNOR: *Socialism, Politics, and Equality. Hierarchy and Change in Eastern Europe and the USSR*. Columbia University Press, New York, 1979. 231.

²⁶ MATUKOVICS Józsefné–SALAMIN Pálné: *Jövedelemeloszlás Magyarországon*. KSH, Budapest, 1990.

kor, hogy a gyermekgondozási segély és később a gyermekgondozási díj bevezetése átmenetileg megnövelte a családi támogatások súlyát a gyermekes háztartások bevételei között.²⁷ A családi juttatásokkal szemben a nyugdíjak jelentősége folyamatosan emelkedett a háztartások jövedelmei között. A nyugdíjas háztartásfővel rendelkező háztartások egy főre jutó átlagos jövedelme 1962-ben az országos átlag 84%-a volt, ami 1982-re 98%-ra nőtt, igaz, 1987-re már néhány százalékponttal visszaesett. Ez a folyamat kedvező hatással járt az időskorú népesség jövedelmi helyzetére; körükben a szegénység jelentősen csökkent 1960 és 1990 között.

A nem pénzbeli, hanem természetbeni jóléti juttatások szintén hozzájárultak a jövedelmi egyenlőtlenségek mérsékléséhez. Az 1987. évi háztartási jövedelemvizsgálat megállapítása szerint az alacsony jövedelmű háztartások egy főre vetítve nagyobb értékű ilyen szolgáltatáshoz jutottak, mint a magas jövedelmi régiókba tartozók. Ezen belül azonban az egyes szolgáltatástípusok jelentős eltéréseket mutattak. Az óvodai ellátás, az általános és a középiskolai oktatás kiadásai a mérsékeltebb jövedelmi helyzetű rétegeket az átlagnál jobban szolgálták, ugyanakkor a felsőfokú képzést inkább a jobb módúak vették igénybe. Az egészségügyi ellátás ráfordításaiból több jutott a kevésbé tehető háztartásoknak. Ugyanakkor az olcsó bérű állami lakásokból az átlagnál magasabb arányban részesedtek a gazdagabb háztartások, vagyis az ezek révén megvalósuló szociális támogatások nagyobb része került hozzájuk. Az ártámogatások – például a fűtőanyagok, az alapvető élelmiszerek, a tömegközlekedés szubvenciója – összességében mérsékeltek a jövedelmi eltéréseket, mivel az alacsonyabb jövedelmű rétegek bevételeinek nagyobb részét jelentették, mint a tehetősebbekének. Ugyanakkor – mint korábban jeleztük – a legtöbb szubvenciófajta esetében ez a hatás igencsak mérsékelt volt, amit az is jelez, hogy a jobb módú háztartások abszolút értékben számítva nagyobb jövedelemhez jutottak az ártámogatások révén, mint a hierarchia alsóbb részébe tartozó társaik.²⁸

²⁷ ANDORKA Rudolf–TÓTH István György: *A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon*. I. m. 437–438.

²⁸ ANDORKA Rudolf–TÓTH István György: *A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon*. I. m. 442., 506–507.

Nemzetközi perspektíva

Már eddig is igyekeztünk nemzetközi perspektívában elhelyezni a magyarországi jóléti fejlődést, de célszerűnek tűnik az összehasonlítások néhány alapvető kérdésére röviden külön is kitérni. A Kádár-rezsim szociális rendszerének nemzetközi kontextusban való vizsgálata során felmerülő első kérdés az, hogy – hasonlóan a kor nyugat-európai országaihoz – jóléti államnak tekinthetjük-e Magyarországot az 1960-as vagy 1970-es években. Annál is inkább érdemes felvetni ezt, mert a jóléti állam fogalmát a nemzetközi irodalomban rendszerint a magántulajdonon alapuló piacgazdasággal és plurális politikai rendszerrel rendelkező államok esetében alkalmazzák, míg a kommunista országok esetében nem.²⁹ Ebben a vonatkozásban azt tekinthetjük döntőnek, hogy a második világháború után négy évtizedben Magyarországon érvényesült a polgárok jólétéért viselt közösségi felelősség elve, és léteztek az ezt szolgáló intézmények. Ráadásul az állam, ha nem is egyedüli szereplőként, de mindenképpen kiemelkedő szerepet vállalt a polgárok jólétében, jóval nagyobb, mint a legtöbb nyugat-európai országban. Ezért véleményünk szerint Magyarország esetében is indokolt jóléti államról beszélni, még ha az szerkezetében jelentősen el is tér attól a képződménytől, amit Nyugat-Európában párhuzamosan megfigyelhetünk.³⁰

A jóléti rendszerek összehasonlító irodalmában Gosta Esping-Andersené a legismertebb tipológia; ez mára annak ellenére nyert klasszikus státust, hogy alig két évtizede, 1990-ben látott napvilágot. A dán származású svéd kutató a „jóléti kapitalizmus három világát”, a szociáldemokrata, a konzervatív és a liberális jóléti rendszereket különböztette meg. Esping-Andersen azonban nem csupán a jóléti államok empirikus osztályozására törekedett, hanem ezzel összefüggésben olyan elméletet alkotott, amely magyarázatot kínál arra, hogy a jóléti államok miért öltenek egy adott formát. Az általa leírt rezsimok mindegyike a szociális biztonság különböző intézményeivel, szabályaival és értelmezéseivel, továbbá a politikai

²⁹ Richard HAUSER: Soziale Sicherung in westeuropäischen Staaten. In: Stefan HRADIL–Stefan IMMERFALL (szerk.): *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*. Leske und Budrich, Opladen, 1997. 521–545.

³⁰ FERGE ZSUZSA: *The Changing Hungarian Social Policy*. In: Else OYEN (szerk.): *Comparing Welfare States and their Futures*. Gower, Aldershot, 1986. 152.; A fogalom használatára magyar vonatkozásban lásd Lynne HANEY: *Familial Welfare: Building the Hungarian Welfare Society, 1948–1968*. *Social Politics*, vol. 7. 2000. No. 1. 101–122.

ideológiák és a hatalommegosztás sajátos rendszerével rendelkezik. Ezen túl a társadalmi rétegződés sajátos változatai is hozzájuk kapcsolódnak, s különbözőképpen szabályozzák az állam és a piac, valamint az állam és a család viszonyát a szociális biztonság megteremtése során.³¹

A tipológia részletes bemutatására másutt vállalkoztunk.³² Itt csak azt rögzíthetjük, hogy a kommunista időszak magyarországi szociálpolitikáját nem lehet Esping-Andersen elméleti keretei között értelmezni, ami annyiban persze nem meglepő, hogy maga a svéd szerző is a jóléti kapitalizmusokat vizsgálja. Sőt, más létező tipológiák sem nyújtanak segítséget ebben a tekintetben, mivel figyelmen kívül hagyják a kommunista hatalomátvétel utáni évtizedek magyarországi szociális rendszerének alapvető intézményeit.³³ Mint láttuk, utóbbiak közé tartozott a teljes foglalkoztatottság fenntartása, az ártámogatások rendszere, az üzemi szociálpolitika kiterjedtsége, de az egyébként szerkezetében számos hasonlóságot mutató társadalombiztosítás is jelentősen eltérő funkciókat töltött be. Ezenkívül nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az említett jóléti intézmények működésére a szabadságjogok hiánya is rányomta bélyegét. Ugyanakkor a társadalombiztosítás intézményeinek elemzésére már használhatók az esping-anderseni fogalmi keretek, ami azért is figyelemre méltó, mert a társadalombiztosítás a szűkebben értelmezett szociális rendszer legfontosabb intézménye volt, és a magyarországi jóléti állam hosszú távú fejlődése szempontjából a legnagyobb jelentőségű volt. Ebben a tekintetben – mint láttuk – a konzervatív és a szociáldemokrata jóléti rezsimek fontos elemeinek keveredését figyelhetjük meg Magyarországon, ami egyfajta hibrid rendszer kialakulásának az irányába mutatott.

A magyar szociális rendszer 1990 után: a Kádár-rendszer hosszú árnyéka?

Az 1990-es évek elején a piacgazdasági rendszer kialakulása a magyar szociálpolitika számára is új feltételeket teremtett. Egyrészt úgyszólván azonnal eltűntek a megelőző jóléti rendszer olyan fontos jellemzői, mint a

³¹ Gosta ESPING-ANDERSEN: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. I. m. 22.

³² TOMKA Béla: *Tipusok, trendek, teljesítmények: jóléti államok a 20. században*. Magyar Történelmi Társulat–Századok, Budapest, 2009. 43–49.

³³ Hasonló megállapításokra az NDK vonatkozásában lásd Manfred G. SCHMIDT: *Sozialpolitik der DDR*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004. 143.

teljes foglalkoztatottság vagy az alapvető fogyasztási cikkek és szolgáltatások ártámogatása. Másrészt a transzformációs válságként is emlegetett gazdasági visszaesés komolyan megnehezítette az új szociális rendszer kialakítását és megfelelő működtetését is. Az átmenet hatalmas társadalmi költségekkel járt: a munkanélküliség megjelenése, a jövedelemegyenlőtlenségek gyors növekedése, a szegénységben élők számának ezzel járó emelkedése fokozták a keresletet a jóléti szolgáltatások iránt. Ráadásul nagymértékben visszaesett az adókat és a társadalombiztosítási járulékot fizetők száma az emelkedő munkanélküliségi szint, a bővülő feketegazdaság, továbbá a korkedvezményes és a rokkantnyugdíjazás könnyű elérhetősége következtében, ami megnehezítette a jóléti programok finanszírozását.³⁴

Az 1990-es évek elején számos neves szakértő – közöttük maga Gosta Esping-Andersen, Bob Deacon, valamint Ferge Zsuzsa – úgy vélte, hogy Magyarországon az esping-anderseni értelemben vett liberális jóléti rezsim kialakulása várható. Ezt a várakozást egyébként két tényezőre alapozták. Egyfelől arra, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) a neoliberális gazdaságpolitikát támogatják, s ennek fontos hatása lehet a transzformációs folyamatra, különösen a nagy külföldi eladósodottsággal rendelkező országokban (Lengyelország, Magyarország). Másrészt azzal az érveléssel is találkozhatunk, hogy a térségben a „leghangosabb és politikailag leginkább szervezett társadalmi erők” a liberális modelt részesítik előnyben.³⁵

Ezek az előrejelzések nem bizonyultak reálisnak, ehelyett a rendszerváltozás után a magyarországi jóléti rendszer vegyes vagy hibrid jellegű maradt – jöllehet más jegyeket vegyített –, de van olyan kutató, aki az „arc-talan” jelzőt tartja alkalmasnak leírására.³⁶ A kommunista jegyek – mint a teljes foglalkoztatás – elillanásával párhuzamosan a korábban sem is-

³⁴ Az 1990-es évek szociálpolitikájára összefoglalóan lásd FERGE Zsuzsa–TAUSZ Katalin: *Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years. Social Policy and Administration*, vol. 36. 2002. 178–195.

³⁵ Bob DEACON: *Developments in East European Social Policy*. In: Catherine JONES (szerk.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Routledge, London–New York 1993. 196.; Gosta ESPING-ANDERSEN: *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*. In: Uő (szerk.): *Welfare States in Transition*. Sage, London 1996. 1–31.; Zsuzsa FERGE: *Social Policy Regimes and Social Structure*. In: Zsuzsa FERGE–J. E. KOLBERG (szerk.): *Social Policy in a Changing Europe*. Campus Verlag, Frankfurt/M.–Boulder, Co. 1992. 219–220.

³⁶ LELKES Orsolya: *A Great Leap Towards Liberalism? The Hungarian Welfare State. International Journal of Social Welfare*, vol. 9. 2002. 94.

meretlen szociáldemokrata, illetve konzervatív jellemzők megmaradtak vagy felerősödtek. Előbbiek közé tartozik az univerzalizmus, vagyis a szociális programok gyakorlatilag minden állampolgárra kiterjednek. A konzervatív jóléti rendszerekben ellenben a juttatásokat a munkavégzés, illetve a járulékfizetés mértéke szerint differenciálják. Ez a kettősség nem csak a jóléti intézmények „útfüggőségére” vezethető vissza, hanem társadalmi attitűdökben is gyökerezett.³⁷ A közvélemény-kutatások egyöntetűen azt mutatták, hogy a választók nagy része támogatta az univerzalizmus elvének érvényesülését, különösen az egészségügyben. Ugyanakkor a többség szintén egyetértett a pénzbeli ellátások (táppénz, nyugdíj) esetében a juttatások színvonalának a munkavégzéshez, illetve a járulékfizetés mértékéhez igazításával.³⁸

Tény, hogy a jóléti intézmények jelentős mértékű „útfüggősége” és a lakosság kiterjedt jóléti államot támogató attitűdje ellenére sorozatos liberális reformok kérdőjelezték meg a jóléti *status quót*: a legjelentősebb ilyen átalakítás 1995–1997-ben zajlott. A liberális reformok azonban rendszert nem eredményeztek tartós változásokat – például az 1997-es nyugdíj-reformot a következő kormányok több hullámban visszavonták –, de hozzájárultak a rendszer jelentős volatilitásához, azaz változékonyságához.³⁹ A liberális tendenciák magyarázata nem magától értetődő, hiszen – mint jeleztük – a lakosság nagy többsége előnyben részesítette a kiterjedt állami szociálpolitikát, márpedig ennek meg kellett jelennie a politikai döntéshozatalban. Így a liberális reformokat gyakran valamilyen külső kényszernek tulajdonítják, mint a liberális megoldások átvételére ösztönző nemzetközi intézmények (IMF, Világbank) nyomása, valamint a nemzetközi gazdasági verseny vélt vagy valós hatása.⁴⁰ Ezek azonban legfeljebb

³⁷ Az intézményi tehetetlenségre lásd Walter KORPI: *Contentious Institutions: an Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries*. Working Paper 4/2000. Swedish Institute for Social Research, Stockholm, 2000.

³⁸ FERGE ZSUZSA: Welfare and “Ill-fare” Systems in Central-Eastern Europe. In: Robert SYKES–Bruno PALIER–Pauline M. PRIOR (szerk.): *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. Palgrave Macmillan, Houndmills–Basingstoke, 2001. 151.

³⁹ Béla TOMKA: The Politics of Institutionalized Volatility: Lessons from East Central European Welfare Reforms. In: Tomasz INGLÓT (szerk.): *Fighting Poverty and Reforming Social Security: What Can Post-Soviet States Learn from New Democracies in Central Europe?* Woodrow Wilson Centre, Washington, 2007. 67–85.

⁴⁰ S. HORSTMANN–W. SCHMÄHL: Explaining Reforms. In: UÖK (szerk.): *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 2002. 63–81.

részleges magyarázatot jelenthetnek, hiszen az 1990-es évek közepétől kezdődően jelentősen csökkent a nemzetközi pénzügyi szervezetek aktivitása és befolyása a térségben, így Magyarországon is. Emellett az alacsony munkaerőköltségek következtében Magyarország inkább a globalizáció haszonélvezői közé tartozott, s így a nemzetközi gazdasági kapcsolatok korlátainak leomlása sem állhatott az ábrázolt folyamatok mögött.

Véleményünk szerint ezeknél meggyőzőbb magyarázatot akkor adhatunk, ha számolunk a belső, társadalmi-kulturális tényezők hatásával is.⁴¹ Mint erre korábban utaltunk, a jóléti államok fenntartásának számos feltétele között kiemelkedő helyen szerepel széles társadalmi csoportok aktív támogatása. Ennek számos további – például társadalomszerkezeti – előfeltétele van, de nélkülözhetetlenek azok a kulturális tényezők is, amelyek elősegítik a társadalom tagjai és különböző csoportjai közötti hatékony együttműködést, hiszen azok csak így léphetnek fel megfelelően a jóléti programok védelmében. Alapvető fontosságú körülmény ebből a szempontból az, hogy a kommunista rendszernek a tradicionális közösségek gyengítésére, illetve felszámolására és a civil társadalom megsemmisítésére irányuló törekvése jelentős eredménnyel járt. Ennek következtében bekövetkezett az úgynevezett társadalmi tőke eróziója, vagyis minimálisra csökkent a társadalom tagjainak az a képessége, hogy közös célok elérése érdekében hatékonyan együttműködjenek. Ez a kommunizmus egyik legjelentősebb társadalmi és kulturális következményének tekinthető.⁴² A kutatások szerint a társadalmi tőke alacsony szintje kifejeződik például a bizalom és az önkéntes egyesületekben való tagságok nyugat-európainál lényegesen alacsonyabb szintjében. 1990-ben Magyarországon a válaszadóknak csak 25%-a bízott meg polgártársai többségében. Ezzel szemben a megfelelő arányok lényegesen magasabbak voltak szinte minden nyugat-európai országban: Svédországban a lakosok 66%-a, Norvégiában 65%-a, Nagy-Britanniában 44%-a vélte úgy, hogy az emberek

⁴¹ Zsuzsa FERGE: Is There a Specific East-Central European Welfare Culture? In: Wim VAN OORSCHOT–Michael OPIELKA–Birgit PFAU-EFFINGER (szerk.): *Culture and Welfare State: Values of Social Policy from a Comparative Perspective*. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, 2008. 156.

⁴² A társadalmi tőke alakulására Kelet-Közép-Európában lásd A. B. SELIGMAN–Katalin FÜZÉR: The Problem of Trust and the Transition from State Socialism. *Comparative Social Research*, vol. 14. 1994. 193–221.; E. M. USLANER: Trust and Civic Engagement in East and West. In: G. BADESCU–E. M. USLANER (szerk.): *Social Capital and the Transition to Democracy*. Routledge, London–New York, 2003. 81–94.

többségében meg lehet bízni.⁴³ Ez a jelenség nagyban akadályozza a polgárok csoportokon belüli kooperációját, valamint az egyes társadalmi csoportok közötti együttműködést is. Véleményünk szerint a jóléti juttatásokból részesedők ebből is következő szervezeti gyengesége (*organizational weakness*) a jóléti állam visszaszorításában érdekelt más társadalmi csoportokkal szemben – a jóléti intézmények korábban bemutatott kevésbé stabil, vegyes jellegével együtt – döntően magyarázza azt, hogy miért tudták külső és belső erők folyamatosan megkérdőjelezni a jóléti rendszert.⁴⁴

A rendszerváltozást követően a jóléti rendszer figyelemre méltó szívóságot mutatott abban az értelemben, hogy ellenállt a nagyarányú leépítésre irányuló szándékoknak, valamint a – szociáldemokrata és konzervatív elvek jellemezte – működési mechanizmusait liberális módon átalakítani kívánó törekvéseknek. Kétségtelen azonban az is, hogy egy sor jóléti juttatás reálértéke esett, és összességében a jóléti költségvetés relatív – a bruttó hazai termékhez viszonyított – aránya is mérséklődött. Ráadásul csökkent a család- és a munkanélküli-támogatások relatív súlya is, melyek pedig a többi juttatásnál nagyobb mértékben jutottak el a szegényebb rétegekhez. Ez nyilvánvalóan hozzájárult a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedéséhez, de nem volt annak kizárólagos oka, hiszen közben az újraelosztás előtti, piaci jellegű jövedelmek egyenlőtlenségei is nőttek a század utolsó évtizedében. Összességében azt mondhatjuk, hogy a jóléti állam egyenlőtlenségeket mérséklő hatása továbbra is jelentős volt, amit jól illusztrál, hogy 2000-ben az újraelosztás előtti jövedelmek Gini-együtthatója 55,4 volt, míg az újraelosztás után ez 29,6-re mérséklődött.⁴⁵ Ezenkívül a rendszerváltozás utáni másfél évtized során a jóléti juttatások hatékonysága javult, abban az értelemben, hogy 2005-ben azokból lényegesen nagyobb arányban részesedtek a legszegényebb rétegek, mint 1992-

⁴³ Oscar W. GABRIEL et al.: *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. WUV-Universitäts-Verlag, Wien, 2002. 58.

⁴⁴ Claus OFFE: The Politics of Social Policy in Eastern European Transition: Antecedents, Agents, and Agenda of Reform. *Social Research*, vol. 60. 1993. No. 4. 649–685.; A munkavállalók szervezeti gyengeségére lásd András TÓTH: The Failure of Social-Democratic Unionism in Hungary. In: Stephen CROWLEY–David OST (szerk.): *Workers after Worker's States. Labour and Politics in Postcommunist Eastern Europe*. Rowman and Littlefield, Lanham, 2001. 37–58.; László NEUMANN: Does Decentralized Collective Bargaining Have an Impact on the Labour Market in Hungary? *European Journal of Industrial Relations*, vol. 8. 2002. No. 1. 12.

⁴⁵ TÓTH István György: *Jövedelemeloszlás 1987 és 2005 között*. TÁRKI, Budapest, 2006. 55.

⁴⁶ TÓTH István György: *Jövedelemeloszlás*. I. m. 174.

ben – jelentősebb kivételt a nyugdíjak jelentettek.⁴⁶ A jóléti állam tevékenysége tehát kétségtől továbbra is eredményesen szolgálta a növekvő – egyes vélemények szerint egyenesen elszabaduló⁴⁷ – egyenlőtlenségek megfékezését a rendszerváltozás utáni Magyarországon.

Jóllehet az ezredforduló hazai közbeszédének egyik markáns vonulata a kommunista jóléti örökséget teszi felelőssé a gazdasági bajokért, a szociálpolitika intézményei terén kevéssé tűnik meggyőzőnek a Kádár-rendszer továbbéléséről beszélni. A rendszerváltozás utáni jóléti intézmények ugyanis összességében illeszkedtek az európai, illetve a nyugat-európai jóléti rendszerekhez, még ha sajátosan vegyítették is azok jellemzőit. A Kádár-rendszer – és általában a kommunizmus – öröksége sokkal inkább a jóléti rendszer működésének keretfeltételeit-determinánsait alkotó társadalmi-kulturális tényezők terén jelentkezett. A magyar lakosság különlegesen nagyfokú materializmusa nagy igényeket támasztott a jóléti rendszerrel szemben, s fogékonná tette a lakosságot a politika felől érkező szociális ígéretekre. Ugyanakkor a társadalmi szolidaritás, de legalábbis a hatékony közösségi cselekvést lehetővé tevő értékek és képességek hiánya megnehezítette e szociálpolitikai törekvések megvalósítását.

Zárszó

Tanulmányunk a Kádár-rendszer szociálpolitikájának legfontosabb sajátosságait igyekezett megvizsgálni, különös tekintettel a jóléti rendszer fő intézményeire, funkcióira, a rendszert alakító tényezőkre és a szociálpolitika eredményeire. Eközben a magyarországi szociális rendszer fejlődését igyekeztünk nemzetközi kontextusban is elhelyezni. Míg a 19. század végétől formálódó magyar jóléti rendszer egyrészt kitűnt a társadalombiztosítási programok korai bevezetésével és a munkásoknak, állami alkalmazottnak nyújtott viszonylag magas színvonalú juttatásaival, másrészt sokáig széles társadalmi rétegek – különösen a mezőgazdasági népesség – elhanyagolása is jellemezte. Mindez hozzájárult a két világháború közötti jelentős mértékű társadalmi egyenlőtlenségekhez is. Az utóbbiak nagymértékű csökkenése ment végbe a második világháború után, amikor azonban a szociális jogok sajátos, a nyugat-európaiktól lényegesen eltérő

⁴⁷ FERGE Zsuzsa: *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest 2000.

rendszere jött létre; ez a rendszer a teljes foglalkoztatottságon alapult, s hozzá a társadalombiztosítás, a munkahelyek jelentős szociálpolitikai szerepe és az ártámogatások társultak legfontosabb intézményekként.

A bemutatott négy fő intézmény az 1950-es évek eleje és az 1980-as évek vége között mindvégig megőrizte kiemelt szerepét, vagyis a Kádár-rendszer szociális berendezkedésével kapcsolatban elsőként a kontinuitást hangsúlyozhatjuk: a folyamatosság jelentkezett a megelőző, korai kommunista időszakhoz viszonyítva, s a Kádár-rendszer kezdete és végpontja között is. Természetesen ez nem jelentett változatlanságot. A módosulások egyrészt megjelentek az egyes fő intézmények egymáshoz való viszonyában: például az ártámogatások jelentősége hosszú ideig stagnált, majd az 1970-es évektől nőtt, s végül az 1980-as évek végén nagyban csökkent. A dinamika még erőteljesebb volt az egyes fő intézményeken belüli változásokat illetően. Különösen érvényes ez a társadalombiztosításra, melyet a lefedettség bővülése, másrészt pedig a juttatások abszolút és relatív értékének növekedése jellemzett, bár utóbbiak nemzetközi összehasonlításban közel sem voltak kiemelkedők. Ennek megfelelően a társadalombiztosítási rendszeren belüli legnagyobb változás egyes társadalmi rétegek még a Kádár-rendszer korai időszakára is jellemző diszkriminációjának a megszüntetése, s az állampolgári jogon nyújtott juttatások irányába való elmozdulás volt. Ez egybeesett az élenjáró nyugat-európai jóléti államokban megfigyelhető trendekkel.

Ha e változások alapján a Kádár-rendszer szociálpolitikájának belső periodizációjára törekszünk, az első választóvonalat az 1960-as évek elejére tehetjük, amikor megtörtént a mezőgazdasági lakosság nagy részének a társadalombiztosításba való bevonása. Egy következő fontos határt az 1960-as évek második fele jelent, amikor új családpolitikai juttatásokat (gyes) vezettek be, ami erősítette és hosszú távon is meghatározta a hazai jóléti rendszer pronatalizmusát. A legnagyobb jelentőségű belső választóvonalnak az 1970-es évek közepe tekinthető, amikor megvalósult az egészségügyi ellátások univerzális jellege. Végül az 1980-as évek második fele fontos szerkezeti változásokat hozott a szociális rendszeren belül az ártámogatások jelentőségének csökkenésével és új juttatások bevezetésével.

A pártállami örökség több tekintetben is elősegítette a rendszerváltozás utáni magyarországi jóléti politika változékonyságának kialakulását. Egyrészt hozzájárult ehhez a jóléti intézmények „vegyes” jellege, de talán még fontosabb az, hogy nem volt szilárd osztályszövetség a jóléti rezsimok mö-

gött, hanem hosszú távon kevésbé stabil tényezők – így például a kommunista ideológia, válságok stb. – határozták meg a jóléti rendszerek fejlődését. A rendszerváltás utáni jóléti politika kiszámíthatatlanságát erősítette a lakosság társadalmi értékeinek és attitűdjeinek ellentmondásossága is. Egyrészt a jóléti állam tevékenységének nagyfokú társadalmi elfogadottságát láthatjuk, másrészt azonban a jóléti szolgáltatások haszonélvezői csak alacsony szintű együttműködési képességgel, szervezeti erővel rendelkeztek, vagyis a nyugat-európai jóléti államok 20. századi fejlődésében mindvégig fontos tényezők itt jórészt hiányoztak. Ilyen módon ezeknek a rétegeknek a politikai cselekvése nem lehetett hatékony, s így nem tudtak megfelelő osztályszövetségeket létrehozni a jóléti állam számukra kedvező vívmányainak fenntartása céljából. Teljesen eszköztelenek sem voltak azonban, hiszen a parlamentarizmus lehetőséget nyújtott számukra érdekeik bizonyos fokú érvényesítésére. Ezek a lehetőségek és korlátok együtt vezettek a jóléti rendszer markáns instabilitásához. Magyarország jóléti intézményeinek változásai tehát nem egyszerűen a kommunista jóléti berendezkedésnek a liberális jóléti rendszerek irányába történő, sok szakértő által feltételezett sodródásából adódtak. A gyakori változás, a volatilitás sokkal inkább az új rendszer intézményesült sajátosságának tekinthető, s ilyen módon nagy a lehetősége tartós fennmaradásának is. Ebből következően Magyarország nem tekinthető egyik nyugat-európai jóléti állam közeli rokonának sem, hanem sokkal inkább új, vegyes és változékony elemmel bővíti az Európai Unió szociális rendszereinek skáláját.