

LADÁNYI JÁNOS

## A magyar jóléti állam szükségességéről

A rendszerváltás előtti és utáni magyar szociálpolitikai rendszerek összehasonlításakor abból indulunk ki, hogy – ellentétben azzal, ahogyan a legtöbb közgazdász gondolja – a magyar jóléti állam nem koraszülött, hanem még meg sem született. A közgazdászok által évtizedek óta ismételt metafora, annak ellenére, hogy súlyos tévedésen alapul, igen beszédesen írja le a kialakult helyzetet: koraszülötteleket ugyanis, legalábbis civilizált államokban, nem szokás megfojtani, inkább inkubátorba szokták tenni őket (Ladányi–Szelényi, 1995-1996).

Milyen volt tehát az az államszocialista országokban érvényesülő gazdaság- és társadalomszervezési modell, amelynek sarkalatos pontja volt az úgynevezett pénzbeni és természetbeni társadalmi juttatások kiterjedt alkalmazásán alapuló állami szociálpolitikai redistribúció.

A negyvenes évek végén a Szovjetunió Magyarországra is a gazdaságirányítás úgynevezett tervutasításos modelljét erőltette rá, mely a javak és szolgáltatások feletti rendelkezésnek a termelés alapegységeitől való központi elvonásán, majd ezen, centralizált erőforrások központi, döntően természetes formában való újraelosztásán alapult. Ennek olyan életszínvonal-politika felelt meg, amelynek legfontosabb sajátosságai közé egyrészt a munkabérek viszonylag alacsony színvonalon tartása, másrészt pedig – és ezzel összefüggésben – az azzal kapcsolatos tényleges költségek egy részének az állami költségvetésbe történő központosítása, s elméletileg az alacsony munkabérek kiegészítő juttatásokra való felhasználása tartoztak.

Ezek az intézkedések persze nem kis mértékben szociális célkitűzésekkel magyarázhatók, mindenekelőtt azzal, hogy az állam minden család számára biztosítani kívánta a megtermelt javaknak és szolgáltatásoknak bizonyos, az életlehetőségek és művelődés szempontjából alapvetőnek minősített részét. Lényegében ennek felelt meg az ebben a korszakban kialakított fogyasztói árrendszer (Ladányi, 1975), amely – az arányoknak a ráfordítási költségektől való elszakításával, mindenekelőtt az alapvető élelmiszerek magas dotációjával, illetve a „nem alapvetőnek” minősített ruházzkodás, tartós fogyasztási cikkek stb. magas forgalmi adójával – határozottan valamiféle létminimum biztosítására törekedett. Szintén ezzel a célkitűzéssel magyarázható az ugyanebben a korszakban kialakított (első sorban természetbeni) társadalmi juttatások rendszere (Ladányi, 1976), amely a tömegközlekedésért, egészségügyi és oktatási juttatásokért stb. fizetett igen alacsony térítésekkel annak megvalósítását tűzte ki célul, hogy a társadalmi struktúrában elfoglalt helytől és a jövedelmi különbségektől függetlenül, minden rászoruló egyenlő eséllyel juthasson ezekhez a juttatásokhoz.

A jövedelempolitika terén életre hívott redisztributív rendszer – amint azt nemcsak következményei, de már születésének körülményei is bizonyítják – a negyvenes évek végétől kezdve elválaszthatatlanul összeforrott a gazdaság egészét egyre inkább átszövő redisztributív szisztémával. E szisztéma, mint ismeretes, a gazdálkodás szempontjából alapvető javaknak és szolgáltatásoknak a gazdaság alapegységeitől való elvonásával és központosított újraelosztásával mindenekelőtt az ipar maximális ütemű extenzív fejlesztését, illetve az országnak az elkerülhetetlennek tartott harmadik világháborúra való felkészítését szolgálta.

A negyvenes évek végétől, az ötvenes évek elejétől már elég tisztán rajzolódik ki az a tendencia, hogy az e célra rendelkezésre álló erőforrások gyakran igen súlyos szűkössége mellett, a javak másodlagos és gyakran burkolt elosztásán keresztül, a kedvezőbb helyzetű rétegek különböző gazdasági és szociális előnyöket (az átlagosnál jóval kedvezőbb kórházi ellátást, erősen dotált árú üdülést, autóhasználatot, egyes hiánycikkkel való kiemelt áruellátást stb.) tudtak maguknak biztosítani. Noha még megközelítően pontos adatok sem állnak rendelkezésre arról, hogy a javak elosztásának ez a formája mekkora előnyt jelentett az ebből a szempontból privilegizált, viszonylag szűk rétegnek, valószínűnek látszik, hogy az ötvenes évek erősen nivellált jövedelmi viszonyai és igen alacsony élet-színvonala mellett, az ily módon létrehozott különbségek hasonló mértékűek vagy nagyobbak voltak, mint a „létező szocializmus” időszakában bármikor később.

Az egyes rétegek közötti, a juttatások elosztásának terén is érvényesülő különbségek tehát nem tekinthetők a reformkommunizmus következményeinek, és semmiképpen sem beszélhetünk arról, hogy az 1968-as mechanizmusreform következtében számottevően növekedtek volna. Sokkal inkább arról van szó, hogy az

előnyök és hátrányok addig egyértelműen a politikai hierarchia mentén való elrendeződését a reformok gazdasági természetű előnyökkel és hátrányokkal szőtték át, illetve a burkolt különbségeket részben láthatóvá tették.

Hogyan hatott mindez a társadalmi egyenlőtlenségek kialakult rendszerére? Ezzel kapcsolatban több, egymással teljesen ellentétes teória ismeretes. A központosított újraelosztás rendszerének hívei szerint ez a szociálpolitikai újraelosztás mindenképpen a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenésének irányába hat, és minden ennek ellentmondó tény csak egyedi visszasság, korrump tisztviselők vagy funkcionáriusok visszaéléseinek számlájára írható. Milyen kár, hogy ezt az igen szép tételt soha senki sem tudta empirikusan bebizonyítani!

Konrád és Szelényi még az 1960-as évek végén, az 1970-es évek legelején kutatásokat végeztek az új állami bérlakások elosztásával kapcsolatos jövedelmi redisztribúció társadalmi hatásairól. Nemcsak azt bizonyították be, hogy a magasabb státusú társadalmi csoportok szisztematikusan jobb eséllyel jutnak dotált bérű, állami bérlakásokhoz, hanem azt is, hogy ez szükségszerűen következik a centralizált újraelosztás logikájából. Ingyenes vagy majdnem ingyenes juttatás esetében – érveltek – szinte korlátlan szükséglet alakul ki. Mivel azonban az állami lakások mégiscsak – sőt éppen ingyenes voltak miatt kiváltképpen – szűkös mennyiségben állnak rendelkezésre, képtelenség azokat a lényegében korlátlan szükségleteknek megfelelően elosztani. Ezért szükségszerű az új elosztási elv belépése; a lakásokat nem a „szükségletek”, hanem a „társadalmi hasznosság”, az „érdemek” alapján fogják elosztani. A társadalom azonban „érdemesebb” tagjait, egyebek mellett, magasabb bérekkel is igyekszik honorálni, amiből az következik, hogy a hatósági lakáselosztás rendszere nem csökkenti, hanem növeli a jövedelmi hierarchia mentén kialakult egyenlőtlenségeket (Szelényi, 1972). Hasonló tendencia volt kimutatható a szociális célú újraelosztási rendszer egészének elemzése alapján is (Ladányi, 1975; 1976).

A fentieket általánosítva Szelényi később arra az elméleti következtetésre jutott, hogy a redisztribúció a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésének, ezzel szemben a piac azok csökkenésének irányába hat. Következésképpen a piac térnyerésétől nemcsak a gazdaság válik hatékonyabbá, hanem attól a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenése is várható. Még később, újabb empirikus tapasztalatok hatására, Szelényi módosította tételét, és azzal érvelt, hogy minden társadalomban az alapvető integrációs rendszer generálja az elsődleges egyenlőtlenségeket, és a kiegészítő integrációs séma korrigálja az így kialakult egyenlőtlenségi rendszert. Szocialista viszonyok között, ahol a redisztribúció az alapvető integrációs séma, ez hozzá létre az egyenlőtlenségeket, a piac pedig egyenlősít, míg piacgazdaságokban ennek éppen az ellenkezője történik (Szelényi–Manchin, 1986).

Itt most nincs módunk a fenti teóriákkal részletesen foglalkozni (lásd erről Ferge, 1986); e tanulmány keretei között csak a kiinduló tétel vizsgálatára vállalkozhatunk. Vegyük ismét a lakáelosztás példáját! Milyen hatása volt tehát a magánlakás-építési tevékenység megjelenésének, majd tömeges elterjedésének az államszocializmusban kialakult társadalmi egyenlőtlenségi rendszerre?

Mindenekelőtt azt látszik célszerűnek tisztázni, hogy – mint ez az előbbiekből talán már kiderült – a korai magánlakás-építések túlnyomó többségét kitevő utóparaszti-előmunkási építkezések csak igen korlátozott értelemben tekinthetők piaci tevékenységnek. Való igaz egyfelől, hogy történetünk hősei a mindenre kiterjedőnek szánt redisztributív szisztéma réseit tapogatták ki és igyekeztek ezt egyre inkább kitágítani, amivel a centralizált újraelosztási rendszertől gyökeresen különböző tevékenységek játékszabályait alakították ki. Másfelől azonban igaz az is, hogy a számottevő arányban „szerezett” építőanyagból, kalákamunkával épülő házak csak igen nagy fenntartásokkal nevezhetők piaci produktumoknak, hiszen e tevékenység szereplői sokkal inkább reciprokatív, mint piaci viszonyban álltak egymással (Sík, 1988).

Pontosításra szorul az a tétel is, hogy a korai magánház-építkezések következtében egyértelműen mérséklődtek volna a kialakult társadalmi egyenlőtlenségek. Igaz az, hogy a korai magánház-építők túlnyomó többsége olyan társadalmi csoportokhoz tartozott, amelyeknek tagjai nem számíthattak reálisan arra, hogy a központosított állami lakáelosztás keretében belátható időn belül szubvencionált bérű lakáshoz juthatnak, és hogy végül is e társadalmi csoportok – mintegy „hátrányukból előnyt kovácsolva” (Szelényi, 1972) – a redisztributív szisztéma sok kedvezményezetténél jobb lakáskörülményekhez segítették magukat. Látni kell azonban azt is, hogy a lakáshoz jutásnak ez a módja a társadalmi hierarchia legalján elhelyezkedők számára akkor – és később is – teljesen járhatatlan útnak bizonyult. Ők nemcsak a hatósági lakáelosztás vesztesei voltak, de a magánlakás-építések kínálta előnyökből sem tudtak profitálni.

Ugyanakkor, már az utóparaszti családiház-építései tömegessé válásával csaknem egy időben, a magánlakás-építkezések egyéb formái is megjelentek. Közülük, mind a felépült lakások száma, mind pedig az ily módon szerezhető előnyök nagysága miatt, az ún. OTP-lakások érdemelnek elsősorban említést. Az OTP – ez az abban az időben, és egészen az államszocialista rendszer végéig lakásépítéssel egyedül foglalkozó állami bank – nemcsak monopolizálta az új bérlakások legális piacát, hanem igen kedvező feltételek mellett nyújtott hiteleket az általa épített lakások megvásárlásához is. Ezek a hitelek tulajdonképpen rejtett szubvencióként funkcionáltak, hiszen a kamatok nagysága nem a kereslet-kínálati viszonyoktól, hanem központi elhatározástól függött. Miközben tömegesen várakoztak lakásra olyan családok, amelyek képesek lettek volna az egész vételárat készpénzben megfizetni, e lakásokat – a vételár töredékének lefizetése és rendkívül kedvezményes hitel ellenében

– a redisztributív hierarchia tetején elhelyezkedő családok kapták. A kedvezményes hitel mellé különböző időszakokban még különböző, igen jelentős állami támogatások is járultak, amelyeket családiház-építésre azonban nem lehetett igénybe venni. Ezeket a lakásokat azután igen nagy haszonnal lehetett a piacon értékesíteni vagy cserélni. Mondanunk sem kell, hogy mindez nem a redisztributív hierarchia mentén kialakult egyenlőtlenségek csökkenésének irányába hatott.

Később, a hetvenes évek végétől azután a posztsztálinista rendszer elitje bámulatosan találekónynak bizonyult a bürokratikus privilégiumok piaci előnyökre való átváltásának terén. Ekkorra már nyilvánvalóvá vált a piaci elosztás egyenlősítő hatásához fűzött illúziók tarthatatlansága is.

A fenti fejtegetésekből azonban talán kitűnt, hogy a magánlakás-építés – és a piac általában – már az államszocialista gazdaságokban való megjelenése pillanatában sem volt egyértelműen egyenlősítő hatású. Különböztetnem is azt gondolom, hogy nem létezik piac mint olyan; a valóságban csak különböző típusú, konkrét piacok vannak. Példáknál maradva, az államszocialista gazdaságok korai lakáspiaca – amennyiben egyáltalán piacnak nevezhető – csak igen korlátozott értelemben tekinthető annak, hiszen alá van vetve az uralkodó redisztributív szisztémának, továbbá sűrűn át van szöve a reciprocitás jegyeivel. Igen valószínű továbbá, hogy kezdettől fogva némileg naivak voltak a kelet-európai reform-értelmiségieknek azok az elképzelései, amelyek – abból a tényből kiindulva, hogy a kialakuló piacgazdaság új típusú egyenlőtlenségeket és más hierarchiát hoz létre, mint ami a redisztributív gazdaságra volt jellemző – a piac és a piaci elosztás egyenlősítő hatásával kapcsolatban fogalmaztak meg különböző illúziókat.

Ma már egyre világosabb, hogy mind a redisztributív, mind a piaci elosztás az adott társadalom alapvető érdek- és hatalmi viszonyainak logikáját követi, és a piaci allokáció nem egalitáriánusabb, mint az államszocialista gazdaságok központi újraelosztási rendszere, „csak” jóval hatékonyabb annál. A piac által generált társadalmi egyenlőtlenségek mérséklését pedig nem fogja a piac „láthatatlan keze” elvégezni. Ez csak jól szervezett jóléti redisztribúciótól és szolidaritáson alapuló társadalmi kapcsolatok erős szövevényétől várható.

A rendszerváltás óta eltelt csaknem húsz év alatt tehát nem sikerült olyan szociális ellátórendszert kialakítanunk, ami alkalmas lenne akár a legalapvetőbb szociális problémák kezelésére. Az államszocialista időszakot is inkább túlméretezett kollektív fogyasztás, mint korszerű szociálpolitikai rendszer jellemezte, hiszen – mint ezt az 1960-as évek végéről, az 1970-es évek elejétől származó adatok annak idején általam elvégzett másodelemzése (Ladányi, 1975; 1976) bizonyította – mind az árrendszerbe beépített adók és szubvenciók, mind a pénzügyi és természetbeni szociális juttatások rendszerén keresztül megvalósuló, rejtett jövedelem-újraelosztás elsősorban a

magasabb státusú és magasabb jövedelmű társadalmi csoportoknak kedvezett. Ráadásul az 1980-as évek végének szociálpolitikáját teljesen felkészületlenül érték az olyan nagy szociális kihívások, amit például a tömeges munkanélküliség, a tömeges szegénység, a lakhatás biztonságának tömeges ellehetetlenülése, vagy a tömeges hajléktalanság megjelenése jelentettek.

Hatékony szociálpolitika ma elképzelhetetlen nemzeti konszenzus nélkül. Kiemelt szociális prioritást kell élvezzen a rendszerváltás utáni válság következtében a társadalomból kihullott mintegy hétszáz ezer fő lehető legnagyobb részének a társadalomba való visszailllesztése, és az egyre inkább elmélyülő válság szociális hatásainak a minimalizálása. Az utóbbi mindenekelőtt azt jelenti: akár a munkahelyek egy részének dotálásával és értelmes közmunka-programok szervezésével minden lehetségest meg kellene tenni annak érdekében, hogy minél kevesebben szoruljanak ki a munka világából. S minden lehetségest meg kellene tenni annak érdekében is, hogy a lehető legkevesebb lakhatásában ellehetetlenülő család szoruljon ki a nagyvárosokból és a munkahelyekhez közeli településekről. Mindkét említett preferencia mögött ugyanaz a logika húzódik meg: a szociális problémák kezelése sokkal olcsóbb és hatékonyabb a munka világában, illetve a rokoni, szomszédosági, baráti kapcsolatokba beágyazottan, mint a szélsőséges munkahelyi, lakóhelyi és iskolai szegregáció körülményei között. (Ladányi, 2009)

A válság szociális terheinek enyhítése tehát megköveteli a tömeges munkanélküliség, a tömeges eladósodás és lakóhelyvesztés, a tömeges éhezés és a tömeges hajléktalanság hatékony kezelését szolgáló intézmények megteremtését, és egy olyan szociálpolitikai újraelosztási rendszer kialakítását, amely nem elsősorban a középosztálynak kedvez, hanem a leginkább rászorulókat támogatja.

### Irodalom

- Ferge Zsuzsa (1986): Zsörtölődő megjegyzések Szelényi Iván és Manchin Róbert tanulmányához. *Medvetánc*, 2–3.
- Ladányi János (1975): Fogyasztói árak és szociálpolitika. *Valóság*, 12.
- Ladányi János (1976): A gazdasági mechanizmus változásai, központi és vállalati szociális juttatások, szociálpolitika. *Valóság*, 9.
- Ladányi János: Az antiszociális szociálpolitika formáinak kialakulása. *Élet és Irodalom* 2009. január 16. 3–4.
- Ladányi János–Szelényi Iván (1995–1996): Egy posztkommunista „New Deal” esélyei. *Kritika*, 12, 1.
- Sík Endre (1988): *Az „örök” kaláka*. Gondolat, Budapest.
- Szelényi Iván (1972): Lakásrendszer és társadalmi struktúra. *Szociológia*, 1.
- Szelényi Iván–Manchin Róbert (1986): Szociálpolitika az államszocializmusban. *Medvetánc*, 2–3.