

Szalai Julia:

Egy szociálpolitikai reform-elképzelés vázlata

Az utóbbi években napvilágot látott reform-elképzelésekben - a magyarországi reform-viták viszonylag új vonásaként - mindenütt feltűnik az a gondolat, hogy a szociálpolitika, illetőleg a politikai intézményrendszer reformja nélkül ma a legsürgetőbbnek tekintett gazdasági reformlépések sem vihetők sikerre. A fejtegetésekből persze kiderül, hogy igen különböző társadalomképek, értékválasztások és változtatási szándékok huzódnak meg a sokszor nyelvtanilag szó szerint azonosan, szinte már "slogan-szerűen" hangoztatott követelések mögött. Mégis, a reform-írások tulnyomó többségének olvastán, az Olvasóban az a meggyőződés alakul ki, hogy - valóban - immáron nem lehet eltekinteni a szociálpolitika reformjától: hiszen a piac hatékony működése elkerülhetetlenül a jövedelmek erőteljes differenciálódásával, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésével jár együtt. Márpedig, hogy azok az elviselhetőség határain belül maradjanak, szükség van egy elkülönült korrektív rendszerre - ezt a rendszert hívja a szerzők többsége szociálpolitikának. A szociálpolitika dolga tehát /s reformálni ennek érdekében kell/, hogy egyfelől "hagyja a gazdaságot", ne kösse béklyóba annak szabad, célszerű szerveződését, másfelől a "felszabadított gazdaság" működésének elkerülhetetlen és "nem kívánatos" mellékhatásait ellensúlyozza, korrigálja.

Tanulmányomban nem ezt a - meglehetősen általános - kiindulást szeretném követni. Amellett igyekszem érvelni, hogy a szociálpolitika önállósítására és radikális reformjára persze szükség van, azonban nem /illetve nem elsősorban/ a gazdasági reform sikere érdekében, hanem "önmagáért".

A szociálpolitika ugyanis válságban van - radikális reformjának szükségessége mindenekelőtt ebből a tényből származik. Válságát pedig nem a nemzeti jövedelem növekedésének megtorpanása, illetve a kedvezőtlen gazdasági folyamatok ok~~ai~~^{ok} ~~ai~~ /azok legfeljebb mélyebb^e és láthatóbbá teszik a krízist/. A válság mindenekelőtt abból fakad, hogy az államszocializmus klasszikus központi redisztributív rendszerére kimunkált "hagyományos" tervgazdasági szociálpolitika teljesítette küldetését, túlélte önmagát, s mindinkább gátjává vált az intézményi, elosztási formái és szolgáltatásai által megcélzott társadalmi feladatok ellátásának. Továbbélése ezért évtizedek óta diszfunkciók és társadalmi zavarok forrása, amelyek nyomában a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése helyett azok megállíthatatlan növekedése jár. A szociálpolitika ma alanyai, az állampolgárok számára méltánytalanságok, kiszolgáltatottságok, a pazarló szükségesség, a krónikus hiány megannyi irritáló, megalázó és fájdalmas élményét nyújtja. Fogalmának köznapi jelentése azonos lett a tömegesen kielégítetlen szükségletek, az átláthatatlan bürokratikus szabályozgatások, a toldozó-foldozó tűzoltó-megoldások és a mind

elégtelenebb színvonalu szolgáltatások összefoglaló megjelölésével. A klasszikus szociálpolitikai berendezkedés tehát nem a gazdaság halmozódó zavarai, még kevésbé valamilyen kibontakozó gazdasági reform következtében vált válságok okává és góciává, hanem egyszerűen "önjogán".

Más, és a lényegét világosabban kifejező megfogalmazásban azt mondhatjuk, hogy a szociálpolitikában és a gazdaságban fellépő válságjelenségek ugyanarról a töről fakadnak: mindkét szféra zavaraiiban az elmúlt évtizedekben sokat módosított, ám alapstrukturájában, hatalmi berendezkedésében a tervgazdaság kezdeteitől napjainkig változatlanul működő központi redisztribúciós szisztéma belső válsága érhető tetten. Ebben az értelemben jobb, pontosabb társadalmi válságról beszélnünk, amelynek a gazdaság válsága éppugy része, de nem végső oka mint a szociálpolitikáé. S ezért igaz az, hogy a radikális reformnak az egész rendszer válság-gyökereihez, a központi redisztribúciós szisztéma alapstrukturájához kell hozzányulnia - a gazdaságban és a szociálpolitikában egyaránt.

Ez az alapstruktúra pedig a hatalom strukturája; a reform kérdése nem más, mint a hatalom kérdése. A gazdaság reformjában állam és piac, a szociálpolitikáiban állam és civil társadalom egymástól való elválása, s mindkettőiben állam és polgárainak autonómiája, a társadalom független megszerveződése az az alapkérdés, amelyen a válság felszámolá-

sa, a társadalom perspektivanyerése, az ország európiasága mulik.

E végső hatalmi meghatározottságok okozzák, hogy a szociálpolitika tényleges reformjához politikai fordulatra van szükség. A jelenlegi maradványelvű állami adomány-rendszerből /amelynek jellemzésére és szükségszerű diszfunkcióira alább röviden kitérek/ át kell alakulnia a lakosság ellenőrzése alatt álló társadalmi önvédelmi rendszerre. E fordulat politikai garanciái a szociális kérdéseket illetően sem mások, mint a gazdaság és a társadalmi élet egyéb területein: a népképviselőket megjelölt választott parlament, független szakszervezetek, helyi önkormányzat, valamint a törvényhozói és a végrehajtói hatalom elválasztása.

Ha érvelésből következik is, hogy a szociálpolitika "ágazati reformját" elvileg tartom lehetetlennek, kifejtésre vár még, hogy mi volt a központi redisztribúció hagyományos szociálpolitikájának rendeltetése, valóságos funkciója, s milyen értelemben mondható, hogy e rendszer "történelmi küldetését teljesítette". Választ kell adnom ugyanakkor arra is, hogy - a demokratikus intézmények iránti mérő óhajon túl - vannak-e és miféle társadalmi feltételei vannak meg ma annak, hogy a szociálpolitika a fentebb jelzett értelemben valóban a társadalom önvédelmi rendszerévé válhasson. Reális-e ma, az ország^ssúlyos eladósodása és mély gazdasági válsága közepette olyan intézmények meghonosítása, amelyek az állampolgárok garantált megélhetését, a tömeges

szegénység mérséklését és a szükségletek általánosan jobb kielégítését szavatolnák. E kérdéseket igyekszem sorra venni a továbbiakban.

Az államszocialista központi redisztribúció és a szociálpolitika

Mint az közismert, a szocialista tervgazdaság kiépítésének időszakában az új rendszer a szociálpolitikát megszüntette, annak valamennyi hagyományos intézményét a megdöntött kapitalizmus rekvizitumaként dobta sutba. Ugyanakkor - s ez önellentmondásának lényege - a tervgazdaságot az osztársadalmi racionalitás és jó legfőbb letéteményésének tekintette, s ennek jegyében a gazdasági, a társadalmi élet, a privát- és a közszféra minden szegmense átítatódott a központi szándék szociális mozzanatával. Ebben az értelemben mondható, hogy a szociálpolitika megszüntetése az egész rendszer "átszociálpolitizálásával" járt együtt. Mindez nem ideológiai tévedés vagy a sztálinista voluntarizmus "tulkapása" volt, hanem a totalitáriánus rendszer lényegéhez tartozott.

Az 1945 utáni berendezkedés grandiózus modernizációs programként indult útjára, amely társadalomtörténeti értelemben a korábbi magyar társadalomfejlődés két - összefüggő - évtizedes tehertételének tagadását és végleges meg-

oldásának ígéretét hordozta. Az egyik a két háboru közötti társadalom részleges /felemás/ integrációja volt. A másik kardinális kérdés pedig: az előbbi problémához szorosan tapadó, nem-európai mértékű és kiterjedtségű tömeges abszolút szegénység /mindenekelőtt agrár-szegénység/ felszámolása.^{x/}

A szociálpolitika megszüntetése és magával a központosított tervgazdasággal való azonosítása ebben a keretben nyeri el értelmét s válik a grandiózus program szerves tartozékává. A gazdasági szabályozás tervlebontásos módja, a politikai folyamatok, a munkaerő leértékelésével és - párhuzamosan - a társadalmi tagságnak a munkavállaláshoz kötésével kikényszerített teljes foglalkoztatás, a "béren kívüli juttatásként" definiált mennyiségi egészségügyi ellátás vagy a "költségvetési ágazattá" degradált, a mindenkori politikai céloknak alárendelt társadalombiztosítás meg-honosított rendszere egymástól elválaszthatatlan fogaske-rekekként épültek egybe, s szolgálták a központi hatalom vezérelte társadalomátalakítási programot.

E program lényege, témánk szempontjából kiemelendő legfőbb vonása tehát az volt, hogy egy radikális integrációs kísérlet végrehajtásában látta a két alapprobléma - a tár-

x/ E tanulmány kereteit szétfeszítené a társadalomtörténeti előzmények bővebb taglalása. Részletesebben foglalkoztam azokkal "Társadalmi válság és reform-alternatívák" című dolgozatomban /Medvetánc, 1987/2. szám; Melléklet; Budapest, 1988./

sadalom korábbi kettészakitottságának és tömeges szegénységének - meghaladását. Az integrációs kísérlet konkrét megvalósítását pedig a társadalomnak a családi viszonyokig lehatoló felforgatásától és átszervezésétől, illetve új alapokon történő átépítésétől várta.

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

A mai helyzetértékelés és kiutkeresés szempontjából igen lényeges hangsúlyozni, hogy ebben a berendezkedésben, nem

az "elhibázott" gazdaságpolitikával, a termelés és az elosztás "irányítási mechanizmusaival", az "önkényes politikai akaratnyilvánítással" vagy a "tul szélesen" definiált szociális jogokkal van a baj. A rendszer legalapvetőbb vonása, hogy e program ideológiailag, gazdaságilag, politikailag és társadalmi következményeiben koherens. Elemei nem választhatóak el "helyes" ideológiai és "torzán megvalósult" gazdasági, társadalmi folyamatokra. S így a mai válság is a berendezkedés, nem pedig egyes elemeinek válsága.

Az államszocializmus központi redisztribúciós rendszerének társadalomtörténeti érvénye éppen kettős indíttatásából eredt. Létrehozott egy egy-elvű integrációt /még ha szervetlent is/, és felszámolta a tömeges abszolút szegénységet. Érvényének történelmi korlátja és a rendszer mélyülő válsága pedig abból adódik, hogy a "szervetlen integráció", azaz a központi diktátumok egységesítő elve az extenzív terjeszkedés forrásainak kimerülésével dezintegrálóvá vált, a teljes foglalkoztatás szintjének elérésével /azaz a ~~be-~~ montható munkaerőtartalékok kimerülésével/ az eddigi relatív biztonság az ujabbkori létbizonytalanság, tömegesen fenyegető elszegényedés, terjedő munkanélküliség és leszakadás veszélyforrásává lett. Azaz a rendszer végül sem a társadalom integrálására, sem a gazdaság felvirágoztatására és az országnak a legfejlettebb világhoz való felzárkózta-

tására, sem a szegénység egyszer s mindenkorra felszámolására nem bizonyult képesnek. Mára már tudjuk: a központi redisztribúció társadalma nem a gazdasági racionalitás és a közjó társadalma, hanem a politika mindennek felett való primátusának rendszere.

Az erőltetett gazdaságfejlesztés politikai célja a társadalom szociális szükségleteinek kielégítését egyszerűen eszközzé, a központi elvonás legfőbb és legtartósabb forrását jelentő, mesterségesen alacsony bérszinvonal fenntartásának eszközévé degradálta. A szociális célok "maradványelvűsége" ebből a tényből következik. A központilag vezérelt tervszerűség logikjából ugyanis egyenesen adódott, hogy elegendőnek tűnt adminisztratív, rendeletileg kimondani a társadalmi járandóságokhoz való hozzáférés egyenlőségét. A mindent átfogó "tervszerű szabályozás" rendszerében a jogok deklarálása egyúttal realizálásuk automatikus biztosítékának tűnt. A mindmáig mesterségesen visszaszorított béркиáramlás, az alacsony bérek legfőbb ellensúlya az un. ingyenes természetbeni társadalmi juttatások és az egész társadalmat átfogó társadalombiztosítási járandóságok központi redisztribúciós rendszere.

A valóságos folyamatokban ugyanakkor a központositott redisztribúció legfőbb rendeltetése - a gazdaság intézményeinek nap nap után ujratermelt függősége miatt - a gazdaság működtetése, megfinanszírozása. A GDP mintegy

nyolcvan százalékát összpontosító állami költségvetésnek közel hatvan százaléka - dotációk, szubvenciók, támogatások formájában - újra keresztülfolym a gazdaságon, hogy azt életben tartsa. Így válik érthetővé, hogy a "szociális költségvetés" /az "ingyenes" állami juttatásként definiált egészségügy, kultúra, oktatás stb., valamint a társadalombiztosítás egészének forrása / - minden jószándék ellenére - strukturális okokból kerül újra meg újra reménytelen maradékpozícióba. Ebben a helyzetben pedig a szociális szféra működését nem a szükségletek, hanem a szükösségek vezérlik: pénzt, eszközt, beruházást és munkaerőt oda kell csoportosítani, ahol éppen a legégetőbbek a hiányok. A több évtizedes maradványhelyzet nyomán a szociális szolgáltatások legáltalánosabb jellegzetessége mára már csaknem reménytelen lemaradásuk, intézményeik krónikus tulhasználódása, s a tulhasználódás nyomán általános színvonalromlásuk. A krónikus hiány nyomában működési, ellátási zavarok járnak, és a szükülő alapokon a hozzáférés növekvő egyenlőtlenségei jöttek létre, illetve termelődnek ujja. A közszférák elszegényedése és diszfunkcionálissá válása nemcsak a lakossági szolgáltatások vonatkozásában igaz. A teljessé vált foglalkoztatás mellett a ^{nom} ~~szociális~~ emelkedő bérek elindították a társadalombiztosítás költségvetési spirálját, amelyben időleges "egyensulyt" teremteni legfeljebb a járu-

lékok inflatórikus hatásu emelésével, illetve szaporodó, a létbizonytalanságot fokozó adminisztratív beavatkozások árán lehet. Így állt elő mára az a helyzet, hogy a szocializmus egykor legfőbb vivmányának tekintett szociálpolitika - a költségvetés felől nézve - bénító kiadási tétel, miközben - a lakosság felől nézve - a szegénység, az ellátatlanság, a kiszolgáltatottság legfőbb forrása. Mindez - talán az eddigiek fényében mondani sem kell - nem egyszerűen források kérdése. Az államszocializmus adott rendszerében gazdaság és központi elosztás fogva tartják egymást. S ebben a kölcsönös fogságban a szociálpolitika csak forráselszívó ballaszt lehet, alanyainak, az állam polgárainak megélhetése pedig - hacsak "önerőből" nem segítenek magukon - az elosztáspolitikára "tehertétele".

Szociálpolitika - más alapokon

Az eddigiekből - reményeim szerint - világossá vált a szociálpolitika reformjára vonatkozó elgondolásom legfőbb mondandója: toldozó-foldozó reformálgatások, pótlólagos forrásteremtő bűvészkedések helyett egész szerepkörének, rendeltetésének és funkciójának radikális újraértelmezésére van szükség. Hogy ez az "átértelmezés" valóságossá váljék, a szociálpolitikának a központi állami akarat szolgáltatóból a társadalom szolgálatába kell szegődnie, intézményeinek az állampolgárok szükségleteit érvényesíteni hivatott

társadalmi önvédelmi intézményekké kell válniuk. Ez azonban nem mehet végbe a társadalom önszerveződése, állam és civil társadalom elválása és rendezetten ujrafogalmazott, törvényesen szabályozott viszonya, valamint a társadalom tagjainak, csoportjainak, közösségeinek független érdekvédelemérti intézményei nélkül.

Az állampolgári, illetve a szociális szükségletek képviselésében kiemelkedő szerepe van a szakszervezeteknek, illetve a közigazgatás önkormányzati intézményeinek. A szociálpolitika "ujraértelmezése" elképzelhetetlen anélkül, hogy létrejöjjenek az első- és második gazdasági munkavállalói érdekeket védő független szakszervezetek, s hogy a közigazgatás intézményei - szabad választások útján - az állampolgárok ellenőrzése alá kerüljenek. Csak így válik lehetségessé, hogy a szociálpolitika kikerüljön a költségvetés mindenkori szükségének elosztáspolitikai csapdájából, s létrejöhessen legfőbb saját intézménye, a költségvetéstől független, önfinanszírozó jellegű önkormányzati társadalombiztosítás, valamint megszülethessenek és felvirágozhatnak a lehetőségekhez, szükségletekhez rugalmasan igazodó társadalmi szolgáltatások.

Lássuk először a társadalombiztosítás kérdését.

A hazai társadalombiztosítás - mint fentebb röviden szóltam róla - a hagyományos berendezkedésben az állami költségvetés leggyorsabban növekvő kiadási tétele. Napjaink-

ra az a paradox helyzet állt elő, hogy költségvetési spirálját a teljes foglalkoztatás és a bérek nominális növekedése megállíthatatlanul pörgeti tovább, miközben szolgáltatásainak reálértéke egyre mélyebbre süllyed. E helyzetnek nem kis szerepe van abban, hogy azok a társadalmi csoportok, amelyeknek megélhetésében a társadalombiztosítási járandóságok meghatározó súlyúak /a nyugdíjasok, a betegek, a rokkantak és a sokgyermekesek/, tömegesen kerültek a létminimum szintje alá, elemi megélhetésük forog kockán. Ezért a társadalombiztosítás reformja a szociálpolitika legégetőbb kérdései közé tartozik.

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

Világos, hogy az alább vázolandó lépéseket, az önfinanszírozó rendszerre való zökkenőmentes áttérést a gazdasági prosperitás éveiben könnyebb lett volna véghez vinni, mint ma. A feltett kérdésekre adott válaszom mégsem a reménytelenséget, hanem az áttérés halaszthatatlanságát fogal-

mazza meg. Ez következik ugyanis mindabból, amit a koráb-
b⁴akban a szociálpolitika diszfunkcióinak okairól igyekez-
tem röviden elmondani. A társadalombiztosítás irracionális
működését nem a pénzszüke, hanem a költségvetési redisztri-
buciós rendszer strukturális folyamatai generálják.

Más megfogalmazásban: a társadalombiztosítás önálló-
sítására és önfinanszírozóvá tétele ma megvalósítható, de
annak előfeltétele, hogy kontrollját az állam fokozatosan
fenntartóinak /a munkavállalóknak és a munkaadóknak/, il-
letve felhasználóinak, az állampolgároknak engedje át, s
autonómiáját minden körülmények között tiszteletben tartsa.

Az önállósuláshoz csak az egyik feltétel, hogy a tár-
sadalombiztosítás kiváljék az állami költségvetésből, és
önálló gazdálkodóvá legyen. Ugyanilyen fontos előfeltétel
a döntési autonómia és az ellenőrzés jogának szavatolása.
Önkormányzati kontroll nélkül ugyanis a pénzügyi önállósí-
tás egyszerűen a költségvetési terheknek a vállalatokra, a
munkavállalókra és a lakosokra való visszahárítását jelen-
tené, aminek márpedig semmi köze sem volna a szociálpoli-
tika tényleges funkcióváltásához. Az önállósulásnak ugy
kell végbemennie, hogy az "új" társadalombiztosítás a mun-
kavállalói érdekeket védő független szakszervezetek /és
szövetségeik/, illetve a munkaadók érdekvédelmi tömörülései
/kamarái/ közötti tárgyalásokban, alkukban alakíthassa ki
- a maitól minden bizonnyal markánsan különböző - szabá-

lyozási rendszerét, a munkavégzői és vállalkozói járulékok mértékét, döntsön a lekötött tőkék befektetésének legcélszerűbb módjai felől stb. Az áttérés ezért a gyakorlatban minden bizonnyal hosszú évekig két, különböző elveken és szabályok szerint szervezett, működtetett rendszer együttélését jelenti.

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

A társadalombiztosítási kifizetések forrás-szűkössége e kettős rendszer útján már néhány éven belül mérséklődne. Hiszen az új rendszer új belépői csak évtizedek múlva kezdenek felhasználni, amiért ma nyugdíjjárulékat fizetik. Nem irreális vágyalom, hanem a fenti feltételek mellett realizálható, hogy az "újonnan" lekötött nyugdíjalapok kamatozó tőkéje fokozatosan fedezetet nyújtson egyrészt az egyéb társadalombiztosítási járandóságok /családi pótlék, gyermekgondozási segély, táppénz stb./ emelésére, másrészt új szolgáltatások, mindenekelőtt az állampolgári jogon járó

gyermek- és öregségi juttatásformák, valamint tisztességes színvonalú munkanélküliségi segély bevezetésére, illetve a "régiszerű" nyugdíjasok nyugdíjai értékállóságának szavatolására. Minthogy pedig a hivatalos szociálpolitika válsága folytán ma elsősorban a munkaviszonyban lévő középgenerációra, illetve magukra az idős emberekre hárul, hogy - munkával, agyonhajszolással, a második gazdaságban végzett tevékenységeik révén - a gyerekek, beteg emberek és az öregek tisztességes megélhetéséről gondoskodjanak /ha bírnak/, a fenti célok minden bizonnyal széles társadalmi támogatásra találnának. Mindezek a pénzügyi természetű célok olyanok tehát, amelyekre az emberek távlati és mindenkori biztonságuk érdekében aktuális jövedelmeikből készséggel áldoznak. A "személyi jövedelemadózásnak" tulajdonképpen a szükség szerinti személyi jövedelemfelhasználásban visszatérülő társadalombiztosítási járulékok a legkézenfekvőbb, leginkább átlátható, és az egyes állampolgár által is a legjobban kontrollálható formái.

Az eddig leírtak értelmében a tisztességes szintű társadalombiztosítási szolgáltatások financiális alapjai tehát az egyéni /és a vállalkozói/ társadalombiztosítási hozzájárulások tetemes növelése nélkül megteremthetőek. A társadalombiztosítás reformja nem illuzió. De még egyszer hangsúlyoznom kell, hogy e cél legitimitásának elemi feltétele, hogy a társadalombiztosítás valóban a társadalom

anyagi biztonsági hálója és önvédelmi rendszere legyen. Ez igazgatásának önkormányzati formája és működése törvényességének nyilvános kontrollja nélkül elképzelhetetlen.

Az önkormányzatnak kell döntenie^{e)} a társadalombiztosítás mindenkori /szociális/ politikájáról, de anyagi gyarapításáról és szükségletkielégítési prioritásairól is.

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

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

Az egyik a szolgáltatásainak alapelveire vonatkozó, csak ritka módosításokat megengedő parlamentari törvényalkotás. A társadalombiztosítás társadalmi önvédelmi jellegét és integratív erejét áthatja alá, ha a társadalom

egy-egy csoportjait egymással fordítják szembe a gyakran változó, kedvezőbb vagy kedvezőtlen családi pótlék-, munkanélküliségi vagy nyugdíj-törvények. Az utóbbi különösen érzékeny probléma. Mert az emberek évtizedeken át "adóznak" a nyugdíjukért, és befektetéseik egész értelme kérdőjeleződhet meg, ha a nyugdíjjogosultság feltételei és szabályai oly gyakran változnak, mint napjainkban.

A biztonságos működés másik előfeltétele, hogy el kell választani a társadalombiztosítás kifizetési kötelezettségeit és gazdálkodási tevékenységét. Az előbbit végül is törvényes úton szavatolni kell, és ezért anyagilag - még teljes önállósulás mellett is - az állami költségvetés felé. Az utóbbira az önkormányzatoknak szabad kezük kell kapniuk. S e szempontból a társadalombiztosítás éppúgy lehet piaci vállalkozó /akár "hitelbank", akár "tőkebefektető"/, mint bárki más.

A "meggazdagodás" akár bukást eredményező kockázata, illetve a felhalmozott bevételekből fizethető nagyvonalú járandóságok csábitása közötti egyensúlyteremtés az önálló társadalombiztosítás önkormányzatának talán legfontosabb politikai döntései közé tartozik majd.

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

Azt irtam fentebb, hogy e szociálpolitikai szférák intézményesülésének tere alapvetően a választóinak felelős közigazgatás. Hogy a közigazgatás valóban a jólét és a szociális célok jegyében működjenek, a képviseleti és a hatósági jelleg világos szétválasztására, az utóbbi erőteljes mérséklésére /és "funkcionálissá" tételére/, a képviselet szabad választásokkal való tartalmas megtöltésére van szükség. E politikai és jogi feltételeken túl pedig pénzre. A szociális közigazgatás működésének alapjai az adók: személyiek és a vállalkozások, intézmények által fizetettek. A személyi jövedelemadózásnak /mint irtam már/ megítélésem szerint elsősorban a pénzbeni anyagi biztonság társadalombiztosítási szavatolásában van helye és az állampolgári minőséget erősítő szerepe.

Emellett még fontos helyi célokat és a helyi népképviselet közös törekvéseinek megvalósítását szolgálhatják a lokális közigazgatás által beszedett lakossági személyi jövedelemadók. De a közigazgatás szolgáltatásainak alapjában mégsem azokra, hanem a vállalkozások, az intézmények adóira kellene épülniük. Mégpedig azért, mert a képviseleti állam szolgáltatásai és bevételei között a szolgáltatások jellegéből adódóan, lényegesen áttételesebb és átláthatatlanabb az ^{függés}össze~~zés~~, semhogy azokat az állampolgárok adók révén kontrollálhatnák. A közteherviselés és a kontroll

formáinak világosan el kell válniuk: az előbbi bevételi és újraelosztási kérdés, az utóbbi politikai. S csak szétválasztásuk biztosíthatja, hogy az adók ne az állami célok visszahárításának eszközei legyenek, a képviseleti kontroll pedig ne a vagyoni cenzushoz kötődjék.

A képviseleti állam adókiivetéseit a törvényhozásnak, a parlamentnek kell megszavaznia. Parlamenti döntést és társadalmi nyilvánosságot igényel továbbá az is, hogy az adóbevételek újraelosztásában milyenek legyenek a részese-
dési arányok a helyi, a regionális és a központi szintek között; mit és milyen elvek szerint fordít a társadalom egészségügyre, oktatásra, a települések ellátottsági egyenlőtlenségeit kompenzálni hivatott közvetlen redisztribúcióra stb. Adóalapú pénzeiből /amelyek tehát elképzelésem szerint nem közvetlen adóbevételek, hanem adóforrásokból származó redisztributív jövedelmek/ azután a szociális közigazgatás gazdálkodik: oktatást, pedagógust és iskolát, egészségügyet - orvost, rendelőt, asszisztentst és injekcióstüt -, utat, óvodát, szociális munkásokat és családtámogató szolgáltatásokat stb. "vásárol". Ha a cél nagyon fontos, akkor teljesen ő /s így az a fogyasztó számára ingyenes/, ha kevésbé került be a társadalmilag általánosan elismert szükségletek közé, akkor esetleg részben ő. Így oldható meg, hogy a szolgáltatások "megéljenek" a piacon /s egyformán értelmes dolog lehessen divatos ruhák készit-

sére és öreg-gondozásra vállalkozni/, színvonaluk emelkedjék és "polgárosuljék", s felhasználóik közben mégse közvetlen piaci elvek, fizetőképességük mértéke szerint jussanak hozzájuk.

Persze az ellátások, szolgáltatások vásárlása mellett a helyi szociális közigazgatás bizonyára nem mondhat le arról, hogy adott célok esetében ne az intézményeket, hanem /potenciális/ fogyasztóikat "finanszírozza" meg. Azaz a piaci áron, fizetőképes keresletért nyújtott szolgáltatásokból egyéni teherbíróképességük alapján kiszorulókat segélyezéssel tegye "vásárlóképpessé".

Alapvető stratégiának azonban mégsem az egyéneket, hanem a szolgáltatásokat megcélzó közigazgatási pénzügy-politikát látom. Egyrészt azért, mert csak így kerülhető el, hogy kialakuljanak a szolgáltatások kettős rendszerei /a "szegény" és a "polgári" egészségügy, oktatás, ^{itt.} dezinteg-ráló formái/. Másrészt, mert a segélyezés személyhez kötött és megalázó, a szolgáltatás-finanszírozás személytelen és tevékenység-orientált. Harmadrészt, mert az általános jövedelmi biztonság - mint irtam - alapvetően az arra hivatott társadalombiztosítás dolga. Elveinek és módszereinek az adózással való összekeverése végül is igencsak megnehezíti a tényleges kontroll lehetőségét és érvényesíthetőségét. A "keveredés" pedig a két rendszer - az önkormányzati társadalombiztosítás és a szociális közigazgatás - egymásra mutogatásának és háritásának kiindulópontjává, mű-

ködészavaruk forrásává válhat. Az intézmények, szolgáltatások vásárlását helyettesítő kiterjedt segélyezés minden ezen túlmenően - a szolidaritás és az integráció erősítése helyett - az adókat "felélő" állampolgárokkal való szembe fordulást eredményezheti.

A szociális önkormányzatnak további feladata, hogy előmozdítsa választóinak gazdasági biztonságát és prosperitását. Ennyiben a szociális szolgáltatások rendszeréről a gazdasági folyamatok felől is gondolkodnunk kell. Legfeljebb kivételként képzelhető el ugyanis szociálisan jól élő közösség gazdasági fedezetek, bőséges munkaválaszték és prosperáló vállalkozások nélkül. S ha ezeket az összefüggéseket nemcsak a mikroközösségek, hanem az egész nemzetgazdaság és a társadalmi jólét vonatkozásában gondoljuk el, akkor visszaérkezünk a dolgozat kiinduló állításához: a gazdaság és a szociálpolitika reformja valójában csak együttesen képzelhető el. Együttes sikerük alapfeltétele pedig az egész berendezkedés radikális változása. Azaz az államot szolgáló társadalomnak az államtól függetlenül szerveződő, azzal törvényesen szabályozott viszonyok között együttélő civil társadalommá kell válnia.