

Ferge Zsuzsa

A szociális polgáriság feltámasztásának nehézségei

A rendszerváltás talán legnagyobb nyeresége az állampolgárok civil és politikai jogainak visszahódítása. A cikk az állampolgáriság összetevőinek építkezési folyamatát elemzi, s ezen belül azt, hogy milyen szerepet játszottak és játszanak ebben tudatos, kvázi-intencionált és valóban nem várt fejlemények. Különös hangsúlyt ad az írás a szociálpolitikának, amelynek nagy a szerepe a szociális jogok garanciája szempontjából.

1.A két alaprendszer – gazdaság és politika – átalakulása

A rendszerváltás egyik legnagyobb nyeresége az állampolgárok civil és politikai jogainak visszahódítása. A „negatív” szabadságjogok visszaszerzéséhez a gazdasági és politikai alrendszer gyökeres intézményi és jogi átalakítására volt, illetve van szükség. A fordulat megítélésünk szerint megtörtént: ma törvény garantálja a modern kapitalizmus polgári és politikai jogait, ún. „negatív” szabadságait. Ez akkor is nagy szó, ha e jogokat alátámasztó politikai intézmények és civil mozgalmak még nem elég erősek; ha a kormány gyakorlata bizonyítja, hogy nem kedveli sem a demokráciához nélkülözhetetlen ellenhatalmakat, sem a civil társadalom minden mozgalmát; illetve ha az átalakulás számos folyamata zavaros, rosszul kiszámítható.

Bizonyos változások – például a jogi jellegűek – tudatos, konszenzuális politikai döntésre épülnek. Más esetekben a változás előrelátható és kiszámítható volt, noha a kimenetelt tudatosan senki nem tekintette célnak: ilyen például a GDP csökkenése. S végül a változások egy része „kvázi-intencionált” volt: „a 'kvázi-intencionalitás' ... esetében nincsenek világosan megfogalmazott, jól látható célok, ám a kimenetel se nem meglepő, se nem kellemtelen azok számára, akik tehettek volna valamit egy másfajta kimenetelért” (Ferge-Miller, 1987, 297.o.). Ilyen jellegű például a jövedelmi olló növekedése vagy a középosztály egy részének lecsúszása. A továbbiakban kísérletet teszünk e különböző jellegű folyamatok, a szándékolt, nem szándékolt és félig-meddig akart hatások szétválasztására.

1.1 A gazdaság átalakulása

A piacgazdaság újratemtése érdekében hozott tudatos döntések nyilvánvalóan magukba foglalják a tulajdon intézményének átalakítását, a magántulajdonhoz és szabad szerződésekhöz való polgári jog biztosítását; az állam viselkedését számos direkt beavatkozásból; továbbá a gazdaság átstrukturálásának megkezdését, azaz egy ideológiai okokból eltorzított struktúrájú és elavult technikákkal működő gazdaság lebontását.

Magyarországon a reformközgazdászok már évekkal az államszocializmus összeomlása előtt világossá tették, hogy a gazdaság elkerülhetetlen átalakítása súlyos társadalmi költségekkel fog járni¹. Ennek megfelelően sokak számára *ismert és várható* következmény volt a munkanélküliség megjelenése a szabadra váló munkaerőpiacon; a nagyobb bér- és jövedelemszóródás a bérliberalizálás és az új vállalkozási formák következményeként; a GDP csökkenése azért, mert az új, termelékenyebb struktúrák létrehozatala lassúbb lehet, mint a régi struktúra lebontása. Egy 1990. februári közvéleménykutatás szerint a megkérdezetteknek csak 24% vélte azt, hogy a rendszerváltással a gazdasági helyzet javulni fog, 61% romlást várt (Simon, 1993). Ennek ellenére tartotta a többség szükségesnek azt, hogy az állam vonuljon ki a gazdaságból. Ez az óhaj természetesen erősebb volt, mint a hagyományos piacgazdaságokban, de némileg meglepően még az akkori NDK-nál is markánsabban jelentkezett. (E furcsaság magyarázata lehet az NDK erősebb indoktrináltsága; az akkor ott még jobban élő félelmek a múlt erőitől; vagy épp a már jobban élő aggodalom az NSZK-val való egyesülés következményei miatt.) (L. 1. táblázat.)

Vélemények az állam gazdasági beavatkozásáról, 1990

	Az állam gazdaságba való beavatkozását csökkenteni kell	növelni kell
Magyarország	73.3	6.7
Izrael	60.2	16.8
Ausztrália	53.2	16.2
Norvégia	52.2	18.3
NDK	46.2	27.2
Észak-Írország	45.2	14.2
Nagy-Britannia	43.4	13.9
Olaszország	42.5	26.3
Egyesült Államok	41.4	18.6
NSZK	37.2	29.5

Forrás: Sági, 1993b. Köszönöm Sági Matildnak, hogy még kiadatlan tanulmányát, amelyben a TÁRKI adatbankjának számos adatát elrendezte, rendelkezésemre bocsátotta.

Sokan számoltak tehát a gazdasági romlással – ám azzal nem, hogy ez a ténylegeshez hasonló mértékű vagy jellegű lesz. A többség ebben az időben valamilyen megszelídített, demokratikus, erős jóléti állammal működő piacgazdaságot remélt. (L. 2. táblázat)

2. táblázat

Milyen társadalmi rendszert szerettek volna a kérdezettek 1990-ben

	A válaszolók százalékos megoszlása
1. Olyan piacgazdaságot, ahol társadalmi egyenlőség van	36.4
2. Sajátos „magyar utat”*	28.4
3. Igazi demokratikus szocializmust	20.4
4. Piacgazdaságot, ahol mindenki maga boldogul	7.5
5. Nem tudja	7.3
Együtt	100.0

* A „magyar út” ekkor még csak a „kert-Magyarország” típusú elképzeléseket jelentette.
Forrás: Sági, 1993b

Így – és ez gyakorlatilag minden kelet-közép-európai országra igaz – a többség számára számos *váratlan*, jóllehet egyes csoportok nézőpontjából inkább kvázi-intencionált kimenetel mutatkozik. Ezek között említésre érdemes mozzanat, hogy a fejlett nyugati piacgazdaságok nem adtak meg minden lehető segítséget a nehézségek, például a külföldi adósságteher kezeléséhez; hogy a gazdaság átalakítása több országban elhúzódó gazdasági összeomlást hozott, évi 10 és többszáz százalék közötti inflációval, a Cseh Köztársaság kivételével 15 százalék körüli munkanélküliséggel, jelentős, alkalmasint 50 %-ot is elérő GDP csökkenéssel (Employment Observatory, 1992); hogy a (re)privatizálás mindenütt, de főként a mezőgazdaságban tragikusan szétzilálta a termelést; hogy a lassan kialakuló piacgazdaság nem a megszelídített és civilizált nyugati szociális piacgazdaságokra hasonlít, hanem annak 19. századi, „vadkeleti” variánsára. Mindennek hatására – és ezek igazán kvázi-intencionált mozzanatok – a jövedelmi egyenlőtlenségek nemcsak elérték, hanem gyakorta túlszárnyalják a nyugati mértékeket; a privatizálás nem demokratizálta a tulajdont, hanem fenntartja a tulajdonhoz jutás, illetve rendelkezés jogát egy kisebbség számára; s gyöngülnek a munkavállalói jogok és garanciák. A várakozásokat felül(alul) múló valóság hatására a közvélemény úgy változik, hogy mind szükségesebbnek látja az állami beavatkozást a mindennapi életet közvetlenül és kedvezőtlenül érintő területeken. (L. 3. táblázat)

3. táblázat

Az állam kívánatos gazdasági szerepéről alkotott vélemények változása

	1990 őszi		1991 őszi	
	kell	nem kell	kell	nem kell
			hogyan az állam	
szabályozza a béreket	25	50	35	42
szabályozza az árakat	36	38	46	35
támogassa a válságálgazatokat	52	20	58	24

Forrás: Sági, 1993b

Talán előre kiszámítható, de mégis váratlan módon alakul politika és gazdaság viszonya. A szervezeten kifejlődő tőkés gazdaságokban kétségkívül volt

interakció állam és piac között (Polányi, 1944). Ám a tőkés osztály spontánul és a maga erejéből született meg, „self-made” osztály volt. Kelet-Közép-Európában az állam, illetve állami szervek intézik a privatizálás nagyját, ők jelölik ki vagy fogadják el az új tulajdonosokat és – állami vállalatok esetén – a menedzsereket, a gazdaság kulcspozícióinak betöltőit. Vagyis nem kis mértékben a politika alkotja meg az új tőkés és gazdasági felső osztályt. Úgy tűnik, lehetetlen ellenállni annak a kísértésnek, hogy a politikai hatalmat ne csupán a gazdaság üdvére, hanem a jelenlegi kormány pozícióinak erősítésére használják föl (Vígvári, 1993). Ezt a kísértést Magyarországon erősíti az 1994-es választások közeledése, amikor a jelenlegi vezető párt(ok) nagy valószínűséggel elvesztik pozícióik és lehetőségeik jó részét. Ezért aztán mind nyilvánvalóbban visszatér az ötvenes évek „szocializmusának” az a vonása, hogy a szakértelemmel szemben a lojalitás kap elsőbbséget. Persze, a politikai feltételek sokkal kedvezőbbek, mint hajdanán. A monolitikussal szemben a pluralisztikus, a diktatórikussal szemben a demokratikus berendezkedés előnye az, hogy a kiszorított szakértelem tulajdonosa más szektorban boldogulhat, nem kell elpusztulnia vagy elmenekülnie – azaz a ma szokásos bourdieui fogalmi rendszerben kifejezve a tudástőke a hatalmi tőkét – alkalmasint a korábbi társadalmi tőke segítségével – gazdasági vagy más hasznosítható tőkévé konvertálhatja. Ugyanakkor a hatalmi tranzakció lényege más, ha úgy tetszik, piaciabb. Akkor a hatalom szinte ellenszolgáltatás nélkül, a hit vagy a félelem okán várta el a lojalitást, ma pedig jó pénzért vásárolják a klienseket. Mindezzel azonban a gazdasági alrendszer olyannyira kívánatos és szükséges autonómiája csorbul: a nem-piaci erőviszonyok szerint kiválasztott piaci szereplők piaci kompetenciája kérdéses, sőt, könnyen lehet, hogy az általuk jobban ismert politikai alkukkal kísérik meg helyettesíteni vagy korrigálni a piaci mechanizmusokat. Minthogy a lojalitás szakértelemmel szembeni előnye más alrendszerekben is föllépett, az alrendszer relatív autonómiája általában sérülékeny.

További nem várt fejlemény a második gazdaság színeváltozása. A várttal ellentétben a második gazdaság nem elsorvadt, hanem csak a színét és funkcióit változtatta meg. Az államszocialista rendszer vége felé zömmel szürke volt: legálisan vagy a legalitás határán, ha nem is támogatottan, de megtűrten működött – ma pedig legtöbb formája fekete, azaz illegális. Ez csak kismértékben függ össze az államok közötti szabadabb közlekedéssel, aminek következménye a mindig is működő csempészet megsokszorozódása. A csempészetben magában is megtörtént a színváltozás. Az utolsó – már rossz lelkiismeretű – szocialista kormányok a viszonylag kedvező vámszabályokkal szinte bátorították a kicsiben folyó csempészetet, mint a bürokratikus importpolitika és a hiánygazdaság egyik enyhítőjét. Ma, a korlátlan legális behozatali lehetőségek mellett viszont még a minicsempészet is illegális, mert a folytonosan zavarban lévő költségvetést károsítja. Metamorfózison ment át a mindig létező korrupció is. Ez a „demokratizált”, roppant széleskörű korrupció főként a személyes felhasználásra kerülő javak és szolgáltatások elosztását befolyásolta, legnagyobb tétje egy lakáskiutalás vagy egyetemre való bejutás volt. Ma a tétek sokkal magasabbak, a már említett tulajdonostástól állami megrendelések megszerzéséig vagy kedvező adóelbírálásig terjednek. A korrup-

ció tehát behatolt a termelés és a közügyek világába (L. Petschnig, 1993.) A fekete gazdaság két, lényegében új eleme az eltitkolt fekete jövedelmek és a fekete foglalkoztatás. A jövedelemeltitkolásnak a személyi stb. jövedelemadó bevezetése előtt nem volt tétje. Most az eltitkolt jövedelmek a költségvetésnek (azaz az ország egészének) okoznak kárt, az egyes vásárlónak alkalmasint előny jelentenek. (A számla nélküli végzett, s így direkt és indirekt adókkal csökkentett árú jószág vagy szolgáltatás „nyereségét” meg szokták osztani a vevővel.) A fekete foglalkoztatásnak korábban nem volt értelme. Most nyertese az olcsó munkaerőt foglalkoztató munkaadó. Vesztese azonban sok van. Az egyik vesztes a költségvetés, amely elesik mindkét fél egyenes adójától, a másik a társadalombiztosítás, amely nem kapja meg a járulékait. A legnagyobb vesztesek azonban – noha pillanatnyi megélhetésük csak így biztosítható – a munka nélküli, alkalmasint már munkanélküli járadékot sem kapó fekete munkások, továbbá maga a gazdaság. A feketén munkát végző azért, mert – túl azon, hogy a mai szabályok szerint sokkal könnyebben utolérhető, mint nem kevésbé szabálysértő alkalmazója – elveszíti a nyugdíjjogosultságát, sőt, az egészségügyi biztosítását is. A gazdaság pedig azért, mert nem lehet modern gazdaságot építeni rosszul fizetett és rettegő, mert bármikor büntethető munkásokkal. Mindezt együtt tekintve úgy tűnik, hogy korábban a rejtett gazdaság gazdasági és politikai szerepe pozitív volt: felébresztette a vállalkozói készséget, segítette az újításokat, bővítette a kínálatot, különösebb kár nélkül növelte a résztvevők jövedelmét, és szabadságnövelő tényező volt. Most nagyjából mindennek az ellenkezője igaz: gátolja az igazi vállalkozói magatartást, nem technika-fejlesztő, és nem a szabadság felé, hanem a szabadsággal való visszaélés felé visz.

A demokrácia egyik legnagyobb szépsége a nyilvánosság léte, illetve a sajtószabadság, amely elvben minden előbb említett visszasságot a nyilvánosság elé tárhat. Az államszocializmus feldolgozatlan (jogilag, habitusokban, a hatalom reflexeiben sokszor továbbélő) hagyatéka gyakran készíti arra a kormányt, hogy akadályozza az információk terjedését. Így él például tovább a „3000-es” kormányhatározatok egyértelműen sztálinista hagyománya, amely lehetővé teszi, hogy tetszőleges kormányhatározatot ne hozzanak nyilvánosságra. E döntések ma már nem titkosak, csak – amíg senki nem tud róluk a kormányon és az érintetteken kívül – nehezen hozzáférhetőek, hiszen senki nem tudja, hogy keresni kell őket. Az elmúlt három évben, amíg az ügyet a sajtó nem pattintotta ki, a kormánynak így formailag legális lehetősége nyílt saját hatalmi pozíciói erősítésére a köztulajdonra és közpénzekre vonatkozó, nem a nyilvánosságnak szánt döntésekkel. Olaszország példája azt mutatja, hogy kapitalista föltételek mellett is előfordulhat, hogy gyöngye a közpénzek vagy közügyek fölötti társadalmi kontroll, s ebből politikai csoportok előnyt húzhatnak – de az ügy nyilvánosságra kerülése utáni politikai botrány azt is jelzi, hogy ez nem fér össze a demokrácia játékszabályaival. Épp ezért nem mentség az, hogy az államszocializmusban is napirenden voltak az ilyesfajta titkos döntések: azt a rendszert épp antidemokratizmusa miatt utasította el a társadalom.

Összefoglalva: folyamatban van a piacgazdaság feltételeinek kialakítása, bár a gazdasági fellendülés beindulása egyelőre bizonytalan. A „demokrati-

kus piac” álma azonban illuzórikusnak tűnik. A domináns politikai csoportok jelentős hatalmat őriztek vagy szereztek meg, amelynek segítségével „felül-ről” befolyásolják privilégiumok és diszprivilégiumok (újra)elosztását. Ez némileg torzítja a tulajdonhoz való polgári jogot, alkalmasint hosszú távon is. Rövidebb távon a nagyarányú munkanélküliség és növekvő szegénység, illetve az elharapódzó korrupció csorbítja a szabad és „tisztá” szerződéshez való, ugyancsak alapvető polgári jogot. A piac és a tőkés osztály létrejöttének sajátos körülményei, a folyamatok túlpolitizáltsága valószínűleg még soká éreztetik vitatható befolyásukat.

1.2 Politikai átalakulás

A politikai és jogi szférában a parlamenti demokrácia felépítéséért tett *tudatos* lépések között legfontosabbak a többpártrendszer, vagy általánosabban a politikai intézmények és szereplők pluralizálása; a hatalom megosztása nemcsak a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom szétválasztásával, hanem olyan szervezetekkel, mint amilyenek az Alkotmánybíróság, a Számvevőszék vagy (1993 májusa óta) a társadalombiztosítási önkormányzatok. Elvben további „ellenhatalmat” jelentenek, vagy kellene, hogy jelentsenek, a sajtó és a rádió-televízió, illetve a szétváló helyi és központi közigazgatás. E folyamatok alapja és egyben célja a polgári jogok mellett a politikai jogok erősítése, s ezzel az alattvalók polgárosítása, citoyenné tétele. A másik cél az önkényuralom visszatérése elleni védelem a jogállamiság révén.

A gazdasággal kapcsolatban elmondottaktól eltérően *szinte senki nem számított nehézségekre a diktatúráról a demokráciára való áttérés kapcsán*. Az optimizmus nem volt megalapozatlan. Végére is a II. világháború utáni időszakban több országcsoportban is megtörtént ez az átmenet, ha nem is teljesen fájdalommentesen, de nagyobb zavarok és súlyos áldozatok nélkül. Az első csoportba tartozik Németország, Olaszország és Japán átállása közvetlenül a háború után; a másodikba Görögország, Portugália és Spanyolország a hetvenes években; a harmadikba pedig a dél-amerikai országok (Argentína, Brazília, Chile, Paraguay, Uruguay) a nyolcvanas években (O’Donell, 1986, Offe, 1992). Ugyanakkor Kelet-Közép-Európában a békés, „bársonyos” forradalmakat szinte mindenütt súlyos feszültségek vagy épp tragikus konfliktusok követik, amelyek többnyire *váratlanok*, és még *kvázi-intencionáltak* sem tekinthetők.

A nem-várt következmények közül eddig a nacionalizmus és az etnikai feszültségek okozzák a legnagyobb károkat, és hordozzák a legveszélyesebb fenyegetést. Az eredmény egyelőre két ország véres polgárháborúja (Jugoszlávia, illetve a volt SZU egyes területei). Nem lehet kizárni azonban további – országok közötti és országokon belüli – feszültségeket, autonómia-követeléseket, területi igényeket, az „etnikai tisztogatás” rémét. A nacionalizmustól nem teljesen független a számos országban megfigyelhető eltolódás a konzervatívizmus, a hagyományos jobboldal felé, illetve szélsőjobboldali mozgalmak megjelenése. (Az utóbbi esetben az etnikai feszültségek fajgyűlölettel is keverednek.) Ha van is némi okbéli hasonlóság a szélsőjobb nyu-

gati és keleti felbukkanása között, a következmények nem azonosak. A keleti demokráciák még túlságosan gyöngék ahhoz, hogy magabiztosan „tolerálják az intoleránsokat”² (Rawls, 1971, p.217.). Ezért két rossz kimenetel is lehetséges: az intoleránsok nem-tolerálása a szabadság és demokrácia védelmében, ami ugyanúgy diktatúrához vezethet, mint az, ha a szélsőjobboldali intoleránsok nyíltan megdöntik a demokrácia intézményeit (ami, mint tudjuk, „demokratikus” módszerekkel is lehetséges).

Előre kevésbé sejtett, de kvázi-intencionálástól nem mentes másik konfliktusforrás a múlt értékelése. Az egyik tendencia a „múlt végleges eltörlése”, bárminő pozitívumának tagadása, s mindazok érdemeinek teljes tagadása, akik részt vettek a rendszer működtetésében. Ez a hevület a fasiszmus ellen harcolók, sőt, minden baloldaliság érdemeinek tagadásáig megy el. A múlt teljes delegitimálásának következményei nem ártalmatlanok. Nem csak arról van szó, hogy a folyamat a baloldali ideológiák és mozgalmak legitimitását veszélyezteti, ami pluralista demokráciában legalábbis ellentmondásos fejlemény. További következmény az egyéni és kollektív múlt „elvesztése”. A poszt-szocialista országok társadalmi jó negyven éve már végigélték a rájuk kényszerített amnéziát, az egyéni múltak eltagadásának és a kollektív múlt befekéítésének folyamatát. A nyilvánvaló következmény a folytonosság érzésének megszüntetése, a gyökértelenség, az egész elmúlt élet értelmének és értékének tagadása volt. Az ember nem lehetett büszke sem orvos nagypjára, sem véres verejtékkel 15 holdas gazdává vált családjára, sem a Donkanyarban elesett apjára, nem vállalhatta a „családi kutyabőr” vagy a püspök nagybácsit, és a csendőr apát sem szégyellhette, hogy megpróbálja megérteni. Mindezt el kellett felejtetni, vagy le kellett tagadni. A múlt érinthetetlen tabuvá vált. Ezért nem is mehetett végbe a múlt tényleges történéseinek felszabadító és akár katartikus tisztító hatású elemzése. A felejtés kényszere a gyilkosokat és áldozatokat egyaránt érintette – s mire a kényszer elmúlt, már mindnyájan áldozatnak látszottak. A mai veszély ennek a folyamatnak a megismétlődése.

A katartikus egyéni és kollektív önvizsgálatot a legcsekélyebb mértékben sem helyettesíti egyesek felelősségre vonása. Márpedig ez a ma felszínre kerülő másik tendencia a múlttal kapcsolatban: az önelemzést egyes csoportok a visszamenőleges igazságszolgáltatással, a bűnösök felelősségre vonásával szeretnék kiváltani. A probléma az, hogy az elmúlt rendszert globálisan elítélők szemében az igazi bűnök (kínzás vagy gyilkosság) mellett büntetendőnek látszanak kikényszerített túlélési stratégiák, sőt, a rendszer logikájából adódó olyan cselekedetek is, mint a párttagság, hibás tervezés vagy külföldi kölcsönök felelőtlen felvétele. A visszamenőleges igazságtétel társadalmi bázisa vékony, de a követelés roppant erős azon csoportok részéről, amelyek e keresztshadjárattól előnyt remélnek.

Kiszámítható, nem szándékolt, de azért kvázi-intencionálástól nem mentes fejlemény az új politikai uralom letéteményeseinek ingatag demokratizmus. A hatalom megerősítését szolgáló – már említett – antidemokratikus döntések (pl. közpénzek hatalom által uralt alapítványokba mentése) mellett állandó a kísértés az „ellenhatalmak” korlátozására vagy meghódítására. Magyarországon szinte nincs olyan ellenhatalom, amelyet a hatalom ne kérdő-

jelezett volna meg. A sor végtelen. Ide tartoznak a sajtó elleni vádak; a TV és rádió „elfoglalása”; a köztársasági elnök lejáratására irányuló ismételt próbálkozások; az ellenzék ellenségként bemutatása; a helyi önkormányzatok pénzühiány és más eszközök révén való gyengítése stb. Hogy e szándékok mégsem érvényesülnek mindig maradéktalanul, az a mégis működő demokrácia eredménye.

A politika egész működését a polgárok nem ítélik meg kedvezőbben, mint a gazdaságét. A polgárok akarata, vágyai és a kormányzat által követett irány között szélesedő a szakadék. A becsapottság érzése és a politikusokkal szembeni növekvő bizalmatlanság Magyarországon még erősebb, mint a végig mereven diktatórikus országokban. Természetesen Magyarországon is általános volt 1989-ben a régi rendszerrel való elégedetlenség és a változás igénye. Egy 1990. februári közvéleménykutatás szerint 60% bízott, ebből 30% nagyon bízott abban, hogy „a választások után új korszak” születik. Azóta a kutatások növekvő csalódottságról adnak számot. A tendencia akkor is egyértelmű, ha az 1985-re vonatkozó adatok esetében felmerülhetnek kételemek, hiszen lehet, hogy az akkori pozitív véleményeket a környező országokkal szembeni negatív legitimáció, vagy a múlthoz viszonyított relatív javulás motiválta, vagy éppen az, hogy a valóság jobb volt, mint a rendszerrel szembeni negatív elvárások. (L. 4. táblázat)

4. táblázat

Állítások	A politika és a politikusok változó értékelése			
	Azok aránya, akik az állításokkal egyetértettek			
	1985	1989	1990	1991
Sosem lehet bízni a politikusokban	38	64	71	79
Az egyszerű emberek mindig kimaradnak a hatalomból	40	77	72	75
A politikusok annak örülnek, ha az emberek nem avatkoznak közügyekbe	34	60	61	72
A politikusokat csak akkor érdekli az emberek véleménye, ha baj van	30	66	68	70
Amíg a dolgok jól mennek, nem érdekel, ki van hatalmon	40	60	59	62
Jobb, ha az ember nem avatkozik politikába, mert bajba kerülhet	36	45	45	50
A politikusok mindent megtesznek, hogy megismerjék az emberek véleményét	53	34	21	26

Forrás: Simon, 1993. p.232.

2. Az új állampolgáriság – az átmenet feltétele és eredménye

Szabad és relatíve autonóm polgárok nélkül a piac nehezen, a demokrácia sehogysem működtethető. Kérdés, hogy mennyire vannak meg itt és most a teljes állampolgáriság feltételei. A nyugati demokráciák állampolgára közel

három évszázadig tartó folyamat „végterméke”, amelynek során egymásra épült a polgári, majd a politikai, végül a gazdasági, szociális, kulturális jogok kivívása (Marshall, 1991). A folyamat sosem volt sima. Hirschman (1990) elemzése szerint a „reakció” mindig igyekezett lejáratni, veszélyesként elutasítani, korlátozni a már megszerzett jogokat. A legnehezebbnek, maig befejezetlennek mégis az utolsó szakasz bizonyult. A szokásos magyarázat az, hogy a polgári és politikai jogok olyan negatív szabadságjogok, melyek csak az állam be nem avatkozását igénylik. A pozitív szabadságok, amelyek az állampolgárokat képessé teszik arra, hogy ténylegesen élni tudjanak e jogokkal, az állam aktív cselekvését igénylik, elsősorban azt, hogy az újraelosztás révén mindenki számára biztosítsa a „civilizált lét” feltételeit (Sen, 1992). E szerint a fölfogás szerint a szociális stb. jogok azért gyöngébbek és könnyebben visszavonhatók, mert biztosításuk drága. Ez az állítás újabban kételyeket ébresztett. Világos ugyanis, hogy a polgári és politikai jogok érvényesítése is súlyos állami pénzeket igényel. A magántulajdonhoz való joghoz szükséges a rendőrség, a bíróság, a börtön. A demokrácia politikai mechanizmusához drága választási kampányok és választások, szinte folyamatosan működő fizetett parlament, számos, gyakran központi forrásból fedezett „ellenhatalom” tartozik. A szociális jogok e közelítésben nem azért törekenyebbek, mert egészében drágábbak, hanem mert olyan újraelosztás tartozik hozzájuk, amely – az előző költségekkel szemben – nem az erősebb, hanem a gyöngébb csoportok javát szolgálja (Coote, 1992).

Az államszocialista rendszer formailag, az alkotmányban is rögzítetten minden állampolgári jogot deklarált. Az egyetlen, ugyancsak alkotmányosan rögzített kivétel a „kizsákmányolást lehetővé tévő” magántulajdon teljes megszüntetése volt, alkalmasint valamennyi korlátozott „személyi tulajdon” kivételével. Ez a tabuvá lett tiltás az összes többi polgári jogot kiürítette, hiszen a magántulajdon tiltása elleni bármilyen tiltakozás alkotmányellenes, tehát büntetendő cselekménnyé vált. A kommunista párt „vezető erővé” emelését ugyancsak az alkotmány rögzítette, s ezzel a civil jogok mellett a politikai jogokat is semmissé tette. Formálisan ugyan létezett a választás és választhatóság joga, ám esélyes pártok hiányában még ott is értelmetlenné vált, ahol formailag meghagyták a többpártrendszert, mint Lengyelországban vagy az NDK-ban. Sajátos a szociális, gazdasági, kulturális jogok ügye. Minden államszocialista országban létezett az ingyenes és általános egészségügy, iskola, a társadalombiztosítás és kiegészítő ellátásai, a „munkához való jog” kötelezettségként való általánosítása. Egyes jóléti ellátások, így az anyasággal és gyermekekkel kapcsolatosak, a legtöbb nyugati rendszernél bőkezűbbek voltak. Minthogy azonban a szociális ellátásokhoz való hozzájutást nem a polgári és politikai jogok biztosították, a „juttatások” nem is válhattak igazán szociális jogokká. Ezt egyébként a hatalom nem is állította, hiszen ismételtlen az állam nagylelkű adományaként mutatta be őket, s még nevük (juttatások) is árulkodott. A jog formális megléte melletti tényleges (szubsztantív) hiánya az, ami miatt a társadalom tagjai polgárok helyett csak alattvalók maradhattak.

A régi rendszer összeomlása után az állampolgári jogok intézményesítése prioritássá vált. A szándékolt lépések a gazdasági és politikai intézmény-

rendszer már leírt, jogi formát is öltő átalakításából adódnak. A jogok rögzítését követően hol lassabban, hol gyorsabban elindultak a civil kezdeményezések, önszerveződések, s egy sor – részben nem várt vagy nem célzott – folyamat. Ezekben van számos építő és üdvözlendő, s nem kevés problematikus elem.

(i) *(Az identitáskeresés következményei)* A bolsevik totalitarizmus lényegéhez tartozott mindenfajta rész-identitás tiltása és behelyettesítése az egyetlen, monolitikus „szocialista ember” identitásával (Avineri, 1991). A nyomás elmúltával megkezdődött az új én- és mi-identitások (Elias, 1991) keresése, ami értelemszerűen összekapcsolódik új értékek keresésével és a betiltott történelmi gyökerek újrafelfedezésével. Az identitás-keresés szinte vákuumban történik. A korábbi kikényszerített monolitikus identitást a társadalom túlnyomó többsége egycsapásra elvetette. Az előző évtizedekben azonban arra nemigen volt lehetőség, hogy új azonosságok honosodjanak meg. 1989 táján itt-ott fölbukkant egy gyöngye Zöld mozgalom, olykor egy halvány feminista kezdeményezés. Úgy tűnik, hogy a legerősebb új én- és mi-azonosságok az illegális ellenzékben, a lengyel Szolidaritás szervezőknél, a cseh chartásoknál, a magyar szamizdatosoknál alakulhattak ki. Ez azonban igencsak szűk kör volt mindenütt. A többiekénél új identitások, amelyek „imprinting”-je hosszú időt igényel, egyszerűen nem jöhettek létre. Ebből adódik az a vákuum-helyzet, amelyet a befagyasztott, eltitkolt régi identitások felélesztésének kellett, betöltenie. Így tört föl mindenekelőtt a nemzeti vagy etnikai azonosságtudat, a vallási vagy faji hovatartozás tudata, a társadalmi származás, kisenemesi, arisztokrata, katonatiszti vagy tőkés eredet felfedezése. A már említett politikai mozgások egy része, a konzervativizmus feléledése és a jobbratolódás ugyancsak ide (is) kapcsolódnak.

(ii) *(Kérdőjelek a negatív szabadságok körül.)* Már többször nyomatékokat kapott, hogy a polgári és politikai szabadságjogok jelentik az új állampolgáriság alapját. Ugyanakkor értelmezésük sokféle vita és feszültség kiindulópontja lehet.

Az egyik probléma az új monolitikus törekvés, az, hogy a magántulajdon váljon kizárólagossá. Az egyéb tulajdonformák – nemcsak szövetkezeti, hanem akár önkormányzati tulajdonok – létjogosultságát az uralkodó pártok tagadni vagy gyöngíteni igyekeznek. A kizárólagosságra törekvés nem feltétlenül találkozik a polgárok egyetértésével. A másik nehézség az, hogy a magántulajdonhoz való jog – minden létező tőkés rendszerhez hasonlóan – a korlátlan magántulajdonhoz való jogot jelenti. Ez sokak számára elfogadhatatlanul igazságtalan, s nem feltétlenül az előző rendszer indoktrinálása miatt. (Elvben egy demokratikus rendszer is dönthet bizonyos felső korlátokról. L. pl. Nove, 1983.) A nehézség természetesen az, hogy minden ilyen korlátozás a rosszlelkű diktátumokat idézi fel. A kérdés különösen éles a mezőgazdaságban, ahol a rendelkezésre álló föld maga korlátozott. Már a kárpótlás átváltoztatta a földosztás széles körben valóban népszerű vagy épp megváltó jelszavát. „A föld azé, aki megműveli” helyett a föld azé lett, vagy lehet, aki azt örökölte, vagy aki képes földre jogosító kárpótlási jegyet venni. Ez ma még mindig korlátozott földtulajdon, de nincs törvényes akadály a

birtok növelésének. Emellett lassan felbátorodnak az egykori nagybirtokosok, akik ugyancsak az ősi juszt szeretnék érvényesíteni. A jóvátétel és kárpótlás ténylegesen elfogadott módja (amely még új fejezetekkel bővíthet) egyfelől egy sor megoldhatatlan feszültséget okoz a különböző igénylők között, másfelől sokakat kiszorít az elemi biztonságot jelentő (akár közös) tulajdonból. A jelentős (és jórészt nem regisztrált) falusi munkanélküliség hatására már újra megjelent a zsellérség, a maga teljes kiszolgáltatottságában.

A civil szabadságjogok értelmezése is feszítő. A fasiszta, rasszista, agresszív sovinszta mozgalmak különösen bátran élnek ezzel a lehetőséggel, érezvén a kormányzat hallgatóságos helyeslését. A gyűlöletkeltő szimbólumok soká húzódo betiltása alig tekinthető másnak, mint formális lépésnek – a lényegen mit sem változtatott. A már említett – szinte megoldhatatlan – dilemmára, hogy szabad-e vagy sem tolerálni az intoleranciát, nem sikerült jó választ találni. Ezt részben a kormányzat konzervatív beállítódása magyarázza, részben az a tény, hogy minden tiltás az előző rendszer szellemét idézi, és ez a szabadságkorlátozás szinte senki számára nem elfogadható.

(iii) *(A változások egyidejűsége)*. A teljes társadalmi tagság, a „társadalmi polgáriság” megépítése Nyugaton fokozatosan történt: mindig egy már többé-kevésbé megszilárdított állásból indult el a küzdelem a következő jogokért. Így is igaz, hogy a jóléti jogok maradtak a legkönnyebben visszavonhatóknak. Minthogy korlátozásuk, visszavonásuk a legfejlettebb jóléti államokban is napirenden van, nem különösebben meglepő, hogy hasonló, illetve sok tekintetben rosszabb a helyzet nálunk. A Nyugaton ható okokon kívül ebbe az irányba szorít a források szűkössége és többnyire rohamos csökkenése; külföldi minták és a szupranacionális szervezetek, első rendben az IMF nem is titkolt nyomása (Deacon, 1992); valamint a civil társadalom jogokat védő szervezeteinek és technikáinak alulfejlettsége, kialakulatlansága. Főként ez utóbbi hiány miatt a támadások sikeresebbek is, mint Nyugaton.

Voltaképpen tehát az állampolgáriság elemei, bázisai megvannak, de semmi nem szilárd és végleges. A polgári és politikai szabadságok és jogok mintha mégis biztosabbak lennének, kevésbé lennének nyíltan támadhatóknak, mint a szociális jogok. Ezzel kapcsolatban (a mi szempontunkból) legalább két kérdés vizsgálendő. Az egyik az, hogy mi történik és mi várható a szociális jogok ügyében – ami a szociálpolitika várható teljesítményéhez kapcsolódik. A másik az a kérdés, hogy valóban hat-e az állampolgáriságra a szociális jogok gyöngesége.

3. A szociálpolitikai „rendszer váltás” jellege

3.1 A szociálpolitikai örökség

Soká, talán évtizedekig fog még tartani, amíg valamilyen értelmes mérleg készülhet az államszocializmus működésének előnyeiről és hátrányairól, kárról és hasznairól, s egyáltalán arról, hogy létrehozott-e valami társadalmilag maradandót – annál inkább, mert a több évtizedes elnyomásokra és elfojtásokra való visszahatásként ma a bűnök és torzulások felmutatása kap

különös hangsúlyt. Úgy tűnik azonban, hogy a háború utáni időszakban a „szociális gazdaság” (alacsony bérek, az alapvető megélhetési cikkek alacsony árai) volt az egyetlen eszköz ahhoz, hogy e nagyon szegény országban a többség legalább az alapszükségleteit ki tudja elégíteni. A hatvanas évektől az előzőeket kiegészítő kényszerű teljes foglalkoztatásnak és a társadalombiztosítás kiterjesztésének volt jelentős szerepe a háború előtti tömeges és súlyos szegénység enyhítésében.

Ahogy Bob Deacon fogalmaz: „A garantált foglalkoztatás valójában egyfajta társadalmi juttatás volt. A munka és az ehhez kapcsolódó támogatások alkották a 'kommunizmus' szociális garanciáinak talpazatát. Minthogy mindenki dolgozott, a bürokratikus kollektivisták jóléti állam ilyenformán tényszerűen valamiféle állampolgári jogú jövedelmet valósított meg” (1992). A munkanélküliség, létbizonytalanság és szegénység feléledése idején úgy tűnik, hogy a tegnapi előnyök sem voltak valóságosak. Egy beteg, zsákutcában futó gazdaság és egy sokáig nem fönntartható diktatórikus politika futóhomokjára épültek. Mégis lehet, hogy több lenne bennük a megőrzendő, mint amennyit a „múltat végképp legyőzni” akaró politikák tolerálnak.

Ha az indulatokat félretesszük, valóban úgy tűnik, hogy a szociálpolitika (vagy társadalompolitika) volt az előző rendszerben egyike azon kevés terepeknek, ahol nem csak negatívumok születtek. Az élet más szféráiban – gazdaságban, politikában, vallásban stb. – a központi hatalom olyan modelleket erőltetett a valóságra, amelyeket mesterségesen, íróasztal mellett találtak ki, amelyeknek nem volt társadalmi talajuk, s amelyeket felülről kényszerítettek a társadalomra. A piacmentes gazdaság, a pártok nélküli politika, az autonómia nélküli helyi hatóságok olyan mesterséges képződmények voltak, amelyek sosem kapták vagy kaphatták volna meg igazi választók többségének szentesítését. A társadalom- illetve szociálpolitikában más volt a helyzet. Minden kelet- és közép-európai országban jóval a II. világháború előtt léteztek gyakran igen erős szakszervezetek és szociáldemokrata mozgalmak, amelyek nem csak tisztas bérekért küzdöttek, hanem munkáért, ingyenes orvosi ellátásért, iskolákért is. A nagy társadalombiztosítási ellátások többségét általában a II. világháború előtt bevezették, olykor már a bismarcki időkben. Vagyis ami szociálpolitikai célt a „szocialista” ideológia befogadott, azt nem íróasztal mellett találták ki. Soknak volt helyi hagyománya, mind szerepelt a népi követelésekben. Valószínűleg csak a szociálpolitikára igaz, hogy az államszocializmus ténykedésének köze volt a valósághoz, s hogy épp ezért ezekből a teljesítményekből sokáig sok minden legitím lehetett.

Ez nem jelenti azt, hogy a totalitárius rendszer a szociálpolitikát ne torzította volna el. A gazdaságnak és a szociálpolitikának egyaránt ártott, hogy valójában megszüntették a szociálpolitikai gondolkodást. A szociális szféra úgy „szervült bele” a gazdaságba, hogy mindkettő elvesztette saját céljait és eszközeit, s ez mindenekelőtt a gazdaság működésének ártott. (Japánban azért lehet minimális a munkanélküliség, mert a rosszul használható embereknek is állást adnak a cégek, mondván, hogy ez a szétszórott költség gazdaságilag és főleg társadalmilag még mindig jobban elviselhető, mint ha megjelenik a munkanélküliek tömege az utcán. Csak épp nyíltan bevallják, hogy miről van szó, tehát az „álfoglalkoztatás” minden értelemben kiszámít-

hatóvá, a gazdaság racionálisan kezelhető költségtényezőjévé válik.) Ennél is nagyobb károkat okozott a szociálpolitikában a politikai diktatúra, amely minden önmozgást, társadalmi szerveződést megszüntetett. Az állampolgároknak sem a szociálpolitika révén kielégített szükségletek meghatározásába, sem az egyes rendszerek működésébe nem volt beleszólásuk. Megszűnt a társadalombiztosítás önkormányzata, és nem alakultak ki – legszembetűnőbb károkkal az egészségügyben – az állampolgári visszajelzési lehetőségek, ellenőrzések. A szociálpolitika – mint a gazdaság és a politika – túlzott központosítással, túlzott bürokráciával, antidemokratikusan működött.

A harmadik súlyos baj az ideológiai túltöltöttség volt. A szociálpolitika feladatait az ideológiai előfeltevések szerint alakították, már ahogy az ideológia követelményeit maguk a döntéshozók értelmezték. Igazi céllá nem a szükségletek kielégítése vált, hanem az ideologikus követelmények megvalósításának (statisztikákkal vagy más módon való) formális igazolása. S ami viszont az ideológiában nem fért el – például hogy a „szocializmusban” is létezhet szegénység, munkanélküliség, infláció, családi válsághelyzet –, annak a kezelésére a szociálpolitikának sem volt semmiféle eszköze, hisz ami nincs, azzal nem kell törődni.

Ha ez igaz, akkor a szociálpolitika reformjában fontos helyen kellene (kellene volna) szerepelnie a gazdaságtól való elszakadásnak; a demokratizálásnak, azaz az állampolgári részvétel és kontroll formái megépítésének; annyi decentralizálásnak, hogy ezek a formák tartalommal tudjanak megtelni; s végül az ideológiai terhektől való szabadulásnak.

Nem egészen így történt. A legjobban a gazdaságtól való elszakadás sikerült – talán túlfent is jól. Ezért válhatott olyan bünbakká a „teljes foglalkoztatás”, amely semminő védelemre nem érdemes. A liberalizált munkaerőpiac természetes következménye a rohamosan növekvő munkanélküliség. Ennek következtében szűnt meg villámcsapásszerűen a „vállalati szociálpolitika” számos formája úgy, hogy a helyükbe nem lépett semmi. (Innen a szoros összefüggés a munkásszállók megszüntetése és a hajléktalanság növekedése között.) Ezért történt, ill. ártámozgatás lépítése azokban az esetekben is, amikor ez súlyos társadalmi következményekkel jár, és alkalmasint hosszabb távon még gazdaságilag sem racionális. (Ilyen pl. a mezőgazdaság vagy a tömegközlekedés ügye.)

A politikában viszonylag jól épülő demokrácia lassan jut el a szociálpolitikáig. 1989 februárjától (amikor először volt az akkori parlament előtt a kérdés) 1993 májusáig kellett várni a társadalombiztosítási önkormányzat megalakítására, de közben jelentősen átalakult a társadalombiztosítás intézménye. Ha meg is született 1993-ban az önkormányzat, a már meghozott törvényekkel keveset tud kezdeni. Az egészségügy egész szervezete átalakult, de a – sok okból illuzórikus, illetve korlátozott „szabad orvosválasztáson” kívül – semmilyen demokratikus elem nem épült be az új rendszerbe. Az 1993. évi III. törvény szabályozta, de nem tette bíróság előtt érvényesíthető szociális joggá a segélyezést. A decentralizálás néhány területen – mindenekelőtt a segélyezésben – megtörtént, de ebből a helyi önkormányzatok egyelőre leginkább azt érzik, hogy a központi hatalom rengeteg feladatot és fe-

lelősséget áthárított rájuk, képzett szakemberek, illetve az anyagi fedezet garanciája nélkül.

Ami végül az ideológiától való megszabadulást illeti, a korábbi ideológiai terhek valóban eltűntek – helyettük azonban újak léptek be. A konzervatív, ill. liberális ideológia – mint erre visszatérünk – mind a segélyezésben, mind a családpolitikában jól érzékelhető.

Vagyis, legalábbis az én olvasatomban, a szociálpolitika reformja elsősorban nem a szociálpolitika valóságos hibái ellen fordult.

3.2 Az új szociálpolitika

Egy korábbi tanulmányban (1991) részletesen leírtam, hogy milyen konzervatív és liberális erők formálják az új magyar szociálpolitikát. Ez a kép azóta markánsabb lett. Mindkét irányzat közös célja az *állam visszaszorítása* – s ez, mint az előző rendszer utolsó éveiben, ma is könnyebben megy a szociálpolitikában, mint a gazdaságban. Első ránézésre az állítás nem igaz: az állam, tiszteletre méltó erőfeszítéssel, nem csökkentette, hanem növelte a szociális kiadások arányát a GDP-n belül. E tiszteletre méltó erőfeszítés azonban több értelemben is csalóka. Egyfelől a növekvő arány csökkenő GDP mellett valósul meg, s valójában reálértékben valóban csökken. Másfelől e csökkenés rohamosan növekvő szükségletek ellenére következett be. S harmadszor, ahogyan Kemény István (1992) kimutatta, ha nem a statisztikailag mért, hanem a valóságos GDP-hez viszonyítanánk, akkor még az arány is csökkenő lenne, és nemzetközi viszonylatban inkább alacsony, mint magas. Ha pl. a tényleges GDP 25%-kal magasabb, mint a statisztikailag kimutatott, ami igencsak szolid becslés (Ékes, 1993), akkor 1991-ben a szociális kiadások aránya nem 32,2, hanem csak 25,7% lenne, azaz kb. annyi, mint 1988-ban. (L. 5. táblázat)

5. táblázat

Év	Szociális kiadások Magyarországon			
	1988	1989	1990	1991
GDP				
– reál növekedés előző év = 100	100.0	100.4	96.7	89.8
Szociális kiadások				
– nominál értékben				
Mrd Ft.	358.7	441.6	558.4	740.1
– a GDP %-ában	25.0	25.8	26.8	32.2
reálértéken, Mrd Ft.	358.7	376.8	369.6	362.8
– reál növekedés* előző év = 100	100.0	105.0	98.1	98.2
Fogyasztói árindex	100.0	117.2	151.1	204.0

*A fogyasztói árindexet használtuk a szociális kiadások deflálásához. Ez eltért a GDP deflálásánál használt termelői árindextől. A szociális ellátásoknál azonban, amelyek zöme lakossági jövedelemmé válik, a fogyasztói árindex használata teljesen indokolt.
Forrás: Statisztikai Évkönyv 1991.

Konzervatívok és liberálisok másik közös állítása, hogy az *univerzális ellátások pazarlóak*. A konzervatívok szerint igazságtalanok, mert, úgymond, ez a szegényeket károsítja, hiszen a gazdagok terhére ők többet kaphatnának. A liberálisok szerint pedig nem hatékony, mert nem oda kerül, ahol szükség van rá, azaz kicsiny a gazdagoknál a határhaszna. A következtetés mindkét logika szerint az univerzális ellátások helyettesítése ún. *célzott* ellátásokkal, amelyek – létfeltételeik szigorú vizsgálata mellett – „az igazán rászorulókat” keresik és találják meg. E törekvés eredményeként a szociális törvény (1993/III) már segélyé alakította a korábbi szinte univerzális temetkezési hozzájárulást. Ugyancsak ezen ideológia miatt lett a gyermeknevelési pótlék jövedelemigazolásához kötött – jóllehet ebben az esetben olyan magas küszöböt (1993-as áron 96 000 Ft-ot) állapítottak meg, hogy abba mindenki belefér. (Bizonyos, hogy kevesebb háromgyerekes családot sikerül így kiszorítani, mint amennyibe – a tortúrákon kívül – a jövedelemigazolás kerül.) Ugyancsak e logika miatt merül föl újra meg újra a családi pótlék jövedelemigazolásához kötése, azaz segélyé tétele. 1989-90-ben igen nagy volt ebbe az irányba az IMF és a Világbank nyomása (World Bank, 1992) is. Azóta legalább a Világbank maga rájött, hogy ajánlása nem igazán célravezető, s több szakértőjével közelebbi vizsgálatot végeztetett. Kitént, hogy az eredeti ajánlás nem kellően megalapozott, mert a családi pótlék voltaképp igen jól célzott ellátás, hiszen a sokgyermekesek többsége szegény (Ferge, 1992, Jarvis and Micklewright, 1992, Világbank, 1992). Ennek ellenére a poszt-szocialista országokban vagy már bevezettek ilyen módosítást, vagy ismételten kiújulnak a viták. Magyarországon utoljára 1993 januárjában említette az illetékes államtitkár, hogy „a családi pótlék létjogosultsága kétségtelen, ám arról még folynak a viták, hogy miként lehet ezt a rendszert célzatosabbá tenni”, annak adni a magasabb családi pótlékot, aki jobban rászorul” (Hámor, 1993). Egyébként gyakran fölmerül a családi pótlék megadóztatásának a gondolata is (ami kevésbé káros, csak nemzetközileg szokatlan, és túl nagy bevétel nem várható tőle).

Fontos liberális (a konzervatívok által nem ellenzett) törekvés a szociális ellátások piacosítása vagy „piackonformmá tétele”. A nyolcvanas évek második felében ez a tendencia már elindult, azóta jelentősen kiszélesedett. Mindenütt – a bölcsődéktől a szociális otthonig – növekednek az igénybevételi díjak. Az iskolai étkeztetés piacosítása miatt a családok 5-10 %-a már 1992 tavaszán nem tudta a gyerekek iskolai étkezését befizetni (Sági, 1993a). A piacosítási ideológiának felel meg az állami egészségügy biztosítássá alakítása, ami kisebb fizetésképtelen csoportokat (vergődő kisvállalkozók, „érdemtelenen” váló tartós munkanélküliek, sehol nem regisztrált hajléktalanok) már most kiszorít a egészségügyből. Az egészségügyön belül számos szolgáltatás színvonala romlott, illetve fizetésre kötelezett extra igénnyé vált (pl. a kórházon belüli szabad orvosválasztás, jobb minőségű gyógyszer). A színvonalcsökkenés sokakat a piac felé terel, s valóban szaporodnak a magánbiztosítások, magánklinikák. A romló spirál veszélye fennáll. A jobb helyzetűek nyomása a kötelező biztosításból való kilépés lehetőségéért valószínűleg növekedni fog. Ha ez sikerül, a magasabb járulékok elvesztésével tovább romlik a maradék kötelező biztosítás színvonala. Hasonló folyamat ját-

szódik le az iskolarendszerben. Erős a törekvés a társadalombiztosítás piac-konformmá tételére, ami profiltisztítást és színvonalcsökkenést jelent, az előzőkhöz hasonló következményekkel.

A konzervatívoknak ugyancsak megvannak a saját, a liberálisok által nem mindig támogatott, de ugyancsak sikeresen követett céljaik. (i) A vezérlő eszme a „szubszidiaritási elv”. Eszerint a problémákat a felmerülésükhöz legközelebbi szinten célszerű megoldani. Ennek megfelelően a család, az egyházi és más kisebb közösségek felelőssége az elsődleges, s az államnak csak végszükség esetén, ha semmi más megoldás nincs, kell szerepet vállalnia. A Népjóléti Minisztérium Családpolitikai koncepciójában (1992) talán a szerzők akaratánál is erősebben fejeződik ki ez a gondolat. Számos ok hatására „a mai magyar családok esetében a gondozó-ellátó funkciók mindhárom fő területe – gyermekek, betegek és idősek gondozása-ellátása – jelentős mértékben a családon kívülre került. A gyermekeknel a bölcsőde-óvoda-iskola, beteg felnőtteknél a *lehetőségesnél és kívánatosnál* nagyobb mértékben az egészségügyi intézmények, időseknel pedig a különböző szociális ellátó rendszerek vesznek át igen sokat a család-funkcióból.” Minthogy ezek az ellátások drágák, és a családi formák pszichoszociálisan is kedvezőbbek, „(A) gondozó-ellátó funkciók – részleges – családon kívülre kerülését *minden értelemben* társadalmi veszteségnek tartjuk” (15. o., az én kiemelésem, F. Zs.). Kényszerek és ösztönzők egyaránt segítik ezen ideológia érvényesülését. A kényszerek közé tartozik a kórházi elfekvő ágyak számának csökkenése az ápoló otthonok megépítése nélkül; a bölcsődék központi normatívájának megszüntetése és ezt követően a bölcsődék tömeges bezárása; a díj-emelések. Az ösztönzés oldalán új ellátásként belépett a gyermeknevelési pótlék, és szélesebb körre terjedhet ki az ápolási díj. E tendencia a környező országokban is megfigyelhető (Bernard Brunhes, 1993.) (ii) Erős konzervatív törekvés a keresztény értékek fölélesztése és az egyházak, elsősorban a Katolikus Egyház erősítése. Ennek megfelelően a szubszidiárius funkció erősítéséhez könnyebben kapnak pénzt az alapítványoktól az egyházak, mint a civil szerveződések. A hivatkozási alap e prioritáshoz az egyházak 40 éven keresztül elnyomtatása – ám a civil társadalom nem kevésbé volt elnyomott. Kapcsolódó probléma az abortusz jogi korlátozása (ami Lengyelországban megtörtént, Magyarországon nem), és a válások nehezítésének igyekezete. Magyarországon – és ez pozitívum – e tekintetben nagyobb szerepet kapnak az ösztönzők, mint a kényszerek. Ösztönző a magzati élet védelme kapcsán előrehozott családi pótlék (aminek pozitív, abortuszcsökkentő hatása 1993 első negyedében már megjelent, valószínű negatív hatásai azonban csak néhány év múlva fognak megmutatkozni. Az azonnali ösztönzés ugyanis főként azoknál a családoknál hathat, amelyeknél kulturális depriváltságuk miatt hiányzik a hosszútávú racionális előregondolkodás társadalmilag nagyon is kondicionált képessége, azaz akik szegények és iskolázatlanok). A natalista és konzervatív szemlélet a Családpolitikai Koncepcióban is felszínre kerül. Ismét sok óvatos fogalmazás mellett megjelenik „az előnyös megkülönböztetés elve”, amelynek „alapján mindenekelőtt azokat a családokat (családtípusokat) kell támogatni, amelyek vélhetően a legjobb pszichoszociális háttérrel adják az egyn számára. Felfogásunk szerint ilyenek a teljes nukleáris

családok és a többgenerációs családformák” (28. o.). Kifejezetten a gyermekszám növelését szolgálják a már említett új ösztönzők. Ugyanakkor a Családpolitikai Koncepció nem egyszerűen növeli, hanem optimalizálni óhajtja a gyermekek számát. „A vonatkozó kutatások szerint mind a társadalmi-demográfiai jellemzők, mind a tudatosság (tudatos és elhatározott gyermekvállalás) tekintetében éles cezura van a háromgyermekes, illetve a négy- és többgyermekes családok között. Ennek alapján a családpolitikának célként, *optimummodellként* a háromgyermekes családok számának gyarapítását kell kitűznie, és *eszközrendszerében kiemelt preferenciákkal kell biztosítani azt, hogy mindazok a családok, amelyek egyébként hajlandóak a három gyermek felnevelésének a vállalására, ehhez minden lehetséges és szükséges társadalmi támogatást megkapjanak*” (32. o., az én kiemelésem, F. Zs.). Minthogy már ma is létezik az éles cezura például a gyermekek szegénységében, a népes családok (ezen belül a romák) nem sok jót várhatnak ettől a koncepciótól. (iii) Egy harmadik fontos elem a magánjótékonyság dicsérete. Minthogy számtalan olyan szükséglet van, amelyet az állam nem, vagy rosszul elégít ki, a nonprofit szektor, az önkéntes segítség, a vallási alapú karitás fontosak. Ekkor természetesen föléled az az évezredes hagyomány is, amely a szegények iránti szánalom mellett erkölceiket is óvja. Ezért kap nagy hangsúlyt a rászorultság mellett *az érdemesség*, amely egyébként az állami segélyezést is áthatja. Már most jelentős erőfeszítések történnek a segélyezéssel visszaélő érdemtelenek ellenőrzésére és segélyezésből való kizárására. A munkanélküliséggel együtt növekvő fekete munka az egyik fontos célpont. (Azt nem szokás mérlegelni, hogy az első gazdaságban dolgozók zöme is csak a második vagy a fekete gazdaságban végzett munkából tud megélni. Nem világos, hogy a munkanélküliek járadéka miért tenné ezt nélkülözhetővé.) Az érdemesség gondolata munkál például az új gyermeknevelési támogatás azon feltételénél, amely az anya 180 napos munkaviszonyát is az ellátás feltételévé teszi. Ez a megszorítás kizárja az ellátásból mindazon szegény, tanulatlan, főleg falusi asszonyokat, ezen belül nagy arányban a romákat, akik körülményeik miatt eddig sem áll(hat)tak munkába, s a mai munkanélküliség mellett erre végképp semmi esélyük sincs.

Végeredményben az eddigi tendenciák különböző feladat- és hangsúly-eltolódásokkal írhatók le. Eltolódás van az államtól a piac, s az államtól a civil szféra felé; az univerzális és társadalombiztosítási ellátásoktól a szelektív ellátások, a segélyezés felé. E változásoknak van számos pozitív eleme. Az adott ütemek és ideológiai töltés mellett azonban a kimenetel az állam utód nélküli visszavonulása, aminek a következménye egy további eltolódás az általános létbiztonságtól egy szükségképpen *lyukacsos* szociális háló felé.

4. A szociális helyzet, a szociálpolitika és az állampolgáriság összefüggése

Az életkörülmények változása, a szociálpolitika erre reagáló tevékenysége (vagy e tevékenység elégtelensége) számos akart, kvázi-tudatos és nem szándékolt módon hat az állampolgáriságra. Egyes történések – a szegényedés,

a létbiztonság megrendüléséhez kapcsolódó szorongás, a függőségeket teremtő segélyezés – gátolják az állampolgári mivolt erősödését. A polgárok azonban gyorsan tanulnak: ellenállnak a manipulációknak, kritikával szemlélnek a kormányzati törekvéseket; tanulják, hogy hogyan fejezhetik ki elégedetlenségüket a parlamentáris demokráciával összeférő módon; (újra)felfedezik az önvédelem eszközeit.

4.1 Szegényedés és félelem a jövőtől

A szegényedés tényei már elég jól ismertek. A „torta” egésze kisebb lett. 1989 és 1992 között mind a reálbérek, mind az egy főre jutó reáljövedelmek 10-12 %-kal csökkentek (Statisztikai Évkönyv 1992, Kolosi és Sík, 1992). E kisebb jövedelemtömeg eloszlása a korábbinál jóval egyenlőtlenebb. A népesség legalacsonyabb és legmagasabb jövedelmű 10 %-ának átlagos jövedelme között 1987-ben 4,6-szeres volt a szorzó, 1992-ben pedig 6,2-szeres (Központi Statisztikai Hivatal, 1989, illetve Kolosi és Sík, 1992). A statisztikai jövedelembevallások azonban, kivált a felső régiókban, ma még pontatlanabbak, mint azelőtt, hiszen a korábban is jelentős fekete gazdaság jellege megváltozott, s az adó- ill. járulékfizetési kötelezettség miatt nagyobb lett az eltagadásra „ösztönözöttség”. Ha ez igaz, akkor az egyenlőtlenségek is, egyesek meggazdagodása is nagyobb a kimutatottnál.

A lakosság helyzetének romlása 1991-től gyorsult föl. Magyarország 1991-ig egészen jól tartotta magát, bár vészjelző jelzések már voltak. A lakosságot legközvetlenebbül sújtó, következményeiben legkárosabb munkanélküliség 1991 második felétől indult rohamos növekedésnek. Nagyjából ekkortól válhatott jelentőssé a szegénység növekedése is. A kutatások szerint (Magyar Háztartás Panel, ill. Andorka et al., 1992) a nyolcvanas évtizedben a lakosság mintegy 10%-a, 1992-ben közel 30%-a élt a létminimum alatt. Ez az arány azonban nagyon differenciált. Viszonylag jól tartják magukat azok a háztartások, amelyekben a keresők dolgoznak, s nincs gyermek. Náluk és a nyugdíjasok egy részénél az általánosnál kisebbek a (statisztikailag kimutatott) veszteségek. A legsebezhetőbbek a munkanélküliek, a gyerekes családok, a kisnyugdíjasok. Az első két említett csoport reáljövedelme csak 1991 és 1992 között 40, ill. 12 %-kal csökkent (Sági, 1993a). A munkanélküliek 52, a 14 éven aluli gyermekek 34 %-a tartozik a szegények közé (ha a szegények átlagos arányát 20 %-nak tekintjük). Minthogy a cigányság körében a munkanélküliség nem 15, hanem 60% vagy annál is több (Csalog, 1993), s mint ahogy gyermekük is több van, köztük a szegények aránya legalább 70 %. A legszegényebb 20%-nál gyakran, de még a magasabb jövedelműeknél is szörvényszerűen megjelent az akut pénzhiány, amikor még a gyerekek étkezésére sem jut elég (Sági, 1993a).

A szociális ellátások (nyugdíjak, családi pótlék) értéke a most már szélesebb körben bevezetett indexelések ellenére csökkent. 1991-ben 8340 Ft volt a bruttó átlagos nyugdíj. 1989-hez képest ez 56%-os növekedés, miközben az árak 74 %-kal, s csupán az energiaárak 130 %-kal nőttek. De persze az átlag csalóka. 1992 áprilisában a 2,7 millió nyugdíjas közül 150 ezernek

6000 Ft alatti, további 600 ezernek 6 és 7000 Ft, 450 ezernek 7 és 8000 Ft közötti nyugdíja volt. A nyugdíjasok létminimuma ekkor már jóval meghaladta a 7000 Ft-ot. Egyszerűen szólva: 1992 közepén 1 millió nyugdíjas el-látása nem érte el a létminimumot.

A szegényedésre adott mai – és a mai körülmények között szükségszerű – válasz a segélyezés növekedése, mindenekelőtt a munkanélkülieknél és a gyermeces családoknál. Rendszeres nevelési segélyt 1989-ben 79 ezer, 1991-ben 152 ezer gyerekeknek adtak, rendkívüli segélyt pedig (ami az alacsony rendszeres segélyhez szinte hozzá tartozott) 384 ezer helyett 1023 ezer esetben. (A rendkívüli segélyezés 1993-tól ebben a formában megszűnt.) A segélyezés egyik megoldhatatlan problémája az, hogy az átlagbérek és átlagnyugdíjak sem sokkal vannak a létminimum fölött, a minimális bér és nyugdíj pedig ez alatt van. Ennek következtében a „kevésbé választhatóság” elve miatt a segélyek színvonala eleve nem érhet el a létminimum közelébe sem. (L. 6. táblázat.) A valóságos kép a táblázatban bemutatottnál rosszabb, ugyanis a létminimum nem tartalmazza a kötelező levonásokat és az adót, a minimumok pedig igen, azaz létfenntartásra a hivatalos minimumnál 4-10 %-kal kevesebb jut. Igaz, ezt egyes elemzők azzal próbálják enyhíteni, hogy e létminimumot tekintik irreálisan magasnak (Krémer, 1993).

6. táblázat

	Létminimum, bérek, szociális ellátások		
	1991.6.	1992.6.	1993.1. (becslés)
Létminimum havi összege, Forint			
Nyugdíjas háztartások			
Egyedülálló	7300	8600	9900
Két fős háztartás	12500	14800	17000
Aktív keresős háztartások			
Egyedülálló	9900	11800	13000
Háztartás 2 gyerekkel	23100	27700	31800
Nyugdíjak havi összege, Forint			
Minimális nyugdíj	5200	5700	6400
Átlagos nyugdíj	8341	8828*	–
Havi átlagos munkabér, Forint			
Minimum bér	7000	8000	9000
Átlagos nettó bér	11560	13918	*
Családi pótlék			
Egy gyermek esetén	2370	2600	2750
Két gyermek esetén	5640	6200	6500
Három gyermek esetén	9750	10800	11250
Szociális segély maximális havi összege, Forint			
Három gyermeces anya	–	–	6400
Tartós munkanélküli	–	–	5120

* Április

Forrás: Statisztikai Évkönyv 1991, Statisztikai Havi Közlemények 1992.8.; a minimális ellátásokra vonatkozó rendeletek; 1993. évi III. törvény.

A segélyezés hatástalanságát erősítik a rossz magyar technikák, amelyek a segély feltételül nem a családi, hanem az egy főre jutó jövedelmet szabják meg, és *sosem a család egészét, hanem csak egy-egy tagját*, a munkanélkülit vagy a gyereket igyekeznek az egy főre jutó minimumhoz közelíteni. Ettől a család jövedelme akármilyen alacsony maradhat.

A szegényedés folyamatai és a biztonsági háló gyengesége és kiszámíthatatlansága megrendítette az alapvető biztonságokat. A munkanélkülistől 1989-ben 17%, 1991-ben 47%, 1992-ben már 64% tartott (Kolosi és Róbert, 1992). A szegénységtől való félelem, ami már 1988-ban is 46%-nál jelentkezett, 1991-ben 63%-ra nőtt. Noha a polgárok helyeslik a szabad választást minden téren, 1991-ben 71%-uk szorongott attól, hogy nem lesz képes fizetni a szükséges orvosi ellátást, és 84%-uk attól, hogy nem fogják bírni a gyerekek iskoláztatását (Sági, 1993b). A lakásköltségek rohamos emelkedése miatt nagyjából ennyien szoronganak attól, hogy nem fogják tudni a rezsit fizetni, és lekapcsolják az áramot, vagy el kell hagyniuk a lakást (OTKA 1993).

A helyzet romlását az emberek egészen pontosan érzékelik. S minthogy nincs sok bizalmuk a politikában, a jövőt sem látják nagyon biztatónak. Ezeket a szubjektív véleményeket mutatja be a 7. táblázat, amely azért a polarizálódás folytatódását is előre vetíti: többen helyezik magukat a létra aljára is, a létra tetejére is 3 évvel a megkérdezés után, mint a megkérdezéskor.

7. táblázat

Hogyan helyezik el magukat a kérdezettek egy 7 fokú létrán
(800 városi család, 1991 ősz.)

Fokozat a létrán	1	2	3	4	5+6+7	Total
Aktív keresők						
3 évvel korábban	1,4	8,7	27,6	44,6	17,7	100,0
A megkérdezéskor	4,0	13,4	42,1	36,7	3,8	100,0
3 évvel később	16,6	26,4	23,3	20,1	13,6	100,0
Nyugdíjasok						
3 évvel korábban	8,1	10,6	31,1	33,5	16,8	100,0
A megkérdezéskor	16,0	19,1	39,2	23,8	1,9	100,0
3 évvel később	36,2	26,2	21,5	10,0	6,1	100,0

Forrás: OTKA 1993.

4.2 Függségteremtő ellátások

A segélyezés terjedése negatívan hat az állampolgári tudat erősödésére is, a társadalom integráltságára is. A segélyezés mindig egyenlőtlen viszonyt teremt kérelmező és adakozó között. Minthogy mind az adózás, mind a „szegényekre célzás” a felszínen látható jelenségek, az a kép alakul ki, hogy a gazdagok tartják el a szegényeket, mindenféle ellenszolgáltatás nélkül. (A segélyezés ezen vonása tovább delegitimálja az adózást.) Szó sincs itt a polgári társadalom ethosának alapját képező, egyenlő partnerek közötti szabad, szerződéses viszonyról. A viszonzosság megteremtése azonban igen nehéz.

Valamivel jobb eredményeket érnek el a franciák az ún. minimális beilleszkedési jövedelemmel (Lafore, 1993), ám ez új szemléletű közigazgatást és kellő számú szociális munkást igényel.

Különösen veszélyes az állampolgáriságra a segélyezésnek az a formája, amely nem teremt bíróság előtt is érvényesíthető jogosultságot, hanem jelentős teret ad a döntéshozó szubjektív véleményének. A Szociális Törvény első, 1992. tavaszi változata még erős jogokat akart létrehozni. Az 1992 december végén elfogadott változat ezeket korlátozta, s megtartotta minden előző rendszer gyakorlatát, a diszkrecionális segélyezést. Ebben a keretben a helyi önkormányzatoknak gyakorlatilag minden segély-típusú ellátást módjukban van megtagadni, ha nem a jövedelem-teszt, akkor életmód- vagy magatartás tesztek alapján. (Még gyermeknevelési támogatás is, amely elvben normatív, csak akkor jár, ha a gyermekeket „megfelelően nevelik”. Ez pedig pontos kritériumokhoz nem köthető feltétel.) A diszkrecionális döntés indoklásához igen jó eszköz a környezettanulmány. Ez egyes esetekben szükséges lehet, többnyire azonban csak a magánszférába való olyan indokolatlan betolakodás, ami a kérelmezővel jól érzékelteti kiszolgáltatottságát, és ami tetőleges hivatkozási alapot teremt a segély megtagadásához. Az önkormányzatoktól származó információim szerint például a nevelési segélyt olykor azért tagadják meg, mert a környezet tiszta és rendezett – azaz úgymond nincs segítségére szükség, olykor meg azért, mert a lakás piszkos és rendetlen, azaz nincs biztosítva a pénz megfelelő felhasználása. Ezt az Európában ma már eltűnő gyakorlatot a Szociális Törvény nem szünteti meg, sőt, egy kiegészítő eleme a fenntartást sugallja. (A miniszterhez intézendő méltányossági gyermeknevelési támogatási kérelemhez a jegyzőnek környezettanulmányt kell csatolnia, s ennek a kötelező formáját is előírja a jogszabály.) A kiszámíthatatlan feltételekhez kötött segélyezés egyébként sokakat elriaszt a kérelmezéstől, azaz ismét foszlik a szociális háló.

A vállalatok újonnan megjelenő „szociálpolitikájának” ugyancsak vannak kérdéses vonásai. Jelenleg a vállalati szervezésű nyugdíj- vagy egészségbiztosítások általában nem terjednek ki minden munkavállalóra, hanem csak azokra, akiket a vállalat saját jövője szempontjából értékesnek, fontosnak ítélt. Minthogy ezek a formák (miként a közhivatalnokok egy részének „ruhapénze”) általában adókedvezményeket élveznek, megjelenik a „láthatatlan jóléti állam”, amelyből a jobb helyzetűek úgy élveznek előnyt, hogy ez semmilyen költségvetésben nem jelenik meg. Ugyanakkor ezek a szerződések a kedvezményezett munkavállalónál szinte feudális típusú kötelmeket hoznak létre.

A szociálpolitika főntebb említett formái általában alávetettséget vagy kiszolgáltatottságot teremtenek, s így nem segítik az öntudatos állampolgáriság erősödését. A sokat emlegetett Bibó-mondás – demokratának lenni annyit jelent, hogy nem félni – elgondolkoztató ebben az összefüggésben. Nehéz kiállni az embernek az igaza és jogai mellett, ha ennek súlyos egzisztenciális következményei lehetnek akár a munkáltatónál, akár az önkormányzatnál. Ha a perspektíva a további lecsúszás, a munka vagy a segély elvesztése, a megnyert szabadság keveset ér. Ha hiányoznak az állampolgáriság gyakorlásának feltételei, a negatív szabadságok is veszélybe kerülnek.

4.3 A demokrácia tanulási folyamata

A polgárok többsége nem fogadja kedvezően a szociálpolitika konzervatív vagy liberális indíttatású változásainak jelentős részét. Különösen erősödő az az igény, hogy az állam ne adja föl szociális-kulturális felelősségvállalását. Így például 1990-ben, illetve 1991-ben végzett felvételeknél a kérdezettek 96%-a foglalt úgy állást, hogy az állam mindenki számára biztosítsa az egészségügyi ellátást; 88% volt az univerzális (ingyenes, állami) oktatás mellett, 81% az állam dolgának tartotta a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentését; és 89% vélte az állam kötelességének, hogy mindenkinek biztosítson munkát (Sági, 1993a). Nem találkozik egyértelmű helyesléssel a szegények érdemtelenységének hangsúlyozása sem. A hivatalos ideológia ellenére nő azoknak az aránya (az 1978. évi 33%-ról 1992-ben 50%-ra), akik csak a szegénységhez, s nem az érdemességhez kötnék a szegények segélyezését (Vásárhelyi 1992).

A tanulási folyamatokhoz hozzátartozik a változó föltételekhez igazodás, ami például a vállalkozási hajlandóság ismert növekedésében is tetten érhető. (Ebből a szempontból érdektelen, hogy számtalan kisvállalkozás inkább adó-megtakarítási, mint tényleges termelői célt szolgál. A magatartás változásáról, a legalább részleges függetlenség kereséséről van szó.) Egy másik mozzanat az értékek lassú átértékelődése. Itt nem egészen előrelátható fejlemények is belépnek. Egyfelől igaznak tűnik, hogy ha a növekvő szabadságokat és a gyengülő létbiztonságot mérlegelik együtt, akkor – főként a védekezésre kevésbé képes csoportok számára – sokkal fontosabb a biztonság, mint a szabadság bizonyos formáinak léte (OTKA 1993). Ha a szabadság és egyenlőség a szembeállított értékek, akkor más a helyzet. Sokan úgy vélték-vélik, hogy az ideológiailag sulykolt egyenlőség-értéktől a lakosság megcsömörlött, s a szabadság-érték válik csak fontossá. A valóságban mindkét érték – vagy legalábbis bizonyos fontos alkotóelemeik – roppant erősen felértékelődnek (L. 8. táblázat; ennek kérdéseit az eredeti sorrendtől eltérően közöljük. A véletlen felsorolást szétválasztottuk egy inkább a szabadságra, s egy inkább az egyenlőségre utaló blokkra.) Érdemes kiemelni, hogy a létbiztonság fontos volt és maradt; hogy az új tapasztalatok mennyire erősítik a jövedelem-egyenlőtlenségekkel való szembefordulást; s főként, hogy a szabadság néhány új formája mennyire vonzóvá és fontossá vált. Talán most tudatosodik először a polgároknál, hogy mit jelentett az állam – akkor „természetesnek”, azaz megváltoztathatatatlannak tűnő – beavatkozása a magánéletbe, vagy hogy mennyire fontos a szabad szervezkedés.

8. Tábla

Vélemények 12 társadalmi értékről (súlyozott átlagok)	Index értékek			
	1985	1989	1991	1991-1985
Mennyire fontos az életben, hogy				
Az ember elmondhassa a véleményét	79	83	88	9
Ne legyen kiszolgáltatva a hatalomnak	69	80	90	21
Mindenki beleszólhasson a közügyekbe	62	61	76	14
Az állam ne avatkozzon az emberek magánéletébe	50	66	84	34
Az emberek szabadon szervezkedjenek érdekeik védelmére	49	57	77	28
Az ember gond nélkül élhessen	93	93	94	*
Mindenkinek legyen munkája	90	90	93	3
Az ember jómódú legyen	86	86	90	4
Az ember tanulhasson, kulturálódhasson	85	86	91	6
Egyenlőség legyen	72	72	83	11
Az ember pihenhessen, szórakozhasson	71	76	84	13
Ne legyenek nagy jövedelemkülönbségek	65	65	90	25

Forrás: Simon, 1993.

A szervezkedés valóban életünk részévé vált. A mozgás valamennyi poszt-szocialista országban elindult (Siegel és Yancey, 1992). Magyarországon például 1988-ban 800, 1992-ben 8000 körüli alapítvány és jónéhány ezer civil szervezet létezett. A formák még nem kristályosodhattak ki. A mindenütt tapasztalható megosztó tendenciák a szervezkedésre is hatnak: 10 vagy 100 szervezet alakulhat azonos célokkal – kölcsönösen gyöngítve egymást. A nonprofit törvény halasztása miatt számos alapítvány nem más, mint kis csoportok önérdelalapú tömörülése, nem pedig külső célokat anyagilag támogató formáció. Ám ez is a civil társadalom mozgása. Figyelemre méltó, hogy a legelesettebb csoportok – a létminimum alatt élők, a munkanélküliek – amelyeket általában szerveződésre képtelenként tart számon a politikai szociológia – ugyancsak fölhasználhatják a szervezkedés lehetőségét, s gyakran az állampolgári tiltakozás egészen új formáit találják föl, mint amilyen a létminimum alatt élők tartós éhségstrájkja volt. (Hogy mennyi ebben a szervezkedésre inkább fölkészült lecsúszó középosztály szerepe, azt még nem tudjuk, mint ahogy azt sem, hogy milyenek a fennmaradás esélyei a csekély társadalmi tőkével rendelkező szerveződésekénél.) Külön említésre érdemes, hogy ezek a demonstrációk mindig a törvényesség határain belül maradnak, ellentétben az ugyancsak megélénkülő szélsőjobbaldali mozgalmak (pl. skin-headek) gyakran törvénysértő tetteivel.

A kormányzat a polgároknál kevésbé képes e változásokhoz alkalmazkodni, a civil szerveződésekkel együttműködni, a követeléseket a politikába becsatornázni. Sőt, a legfontosabb új, törvény által létrehozott közvetítő szerv,

az Érdekegyeztető Tanács döntéseit sem tekintette a kormány magára kötelező érvényűnek. Ez egyébként az egyik magyarázata a sokszor megmutató politikai apátiának – ami mintha a TB önkormányzati választásokkal új fordulatot vett volna.

Számos biztató jel van tehát, sok bizonytalansággal átszőve. A társadalom tagjai szeretnék polgárrá, kisebb részben burzsoává, sokkal szélesebb körben citoyenné válni. Ezt a szándékolatlan megteremtett politikai struktúrák és törvény segítik, a kormányzat nyilvánosságtól és ellenhatalmaktól való idegenkedése nehezíti. Nem szeretnék túlértékelni a szociálpolitika szerepét ebben a folyamatban, de két következtetést le kell vonnunk. Az egyik az, hogy a demokráciát veszélyeztetheti a tömeges elszegényedés és a szociális rendszerek romlása. A Világbank egyik vezető tisztségviselője hangsúlyozta egy Magyarországon 1992-ben tartott konferencián: Kelet-Közép-Európában „a politikai stabilitás nagymértékben azon múlik, mennyire biztosítják a kormányok, hogy az alapvető szolgáltatások, mint az oktatás, az egészségügy, az időskori biztonság az átmenet során nem romlanak tovább, s hogy új területeken, mint a munkanélküliség vagy az utolsó mentőövet jelentő segélyezés, kiterjesztik és javítják a szolgáltatásokat” (Harbison, 1992). A másik az, hogy a szociálpolitikának kettős szerepe lehet az állampolgáriság alakításában, s ezek közül ma jobban terjednek az állampolgáriságot és polgári összetartozást gyöngítő, mint erősítő formák. Ezt nem elsősorban a források szűkössége indokolja, hanem a politikai akarat megváltoztatására.

Jegyzetek

1. Claus Offe (1991) szerint az államszocialista rendszerek átalakulásának *differentia specificá*-ja az, „hogy hiányoztak az elméleti előfeltevések és normatív vezérfonalak. Ez az országok jelentős részére nyilván igaz. Ám a magyar közgazdák a nyolcvanas évek elejétől kezdve nyíltan (ha nem is kimondottan) a neoliberais paradigmával dolgoztak, s kialakították a tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenet forgatókönyvét.”
2. „Ha az alkotmány szilárd, nincs ok arra, hogy az intoleránstól megtagadjuk a szabadságot.” (Rawls, 217.o.)

Hivatkozások

- Andorka Rudolf (1992): Szegénység. In: *Az első magyar háztartáspanel első hullámának előzetes eredményei*. Vol. I. TÁRKI, Budapest.
- Avineri, Shlomo (1991): The Return to History. *International Perspectives*. The American Jewish Committee.
- Bernard Brunhes Consultants (1993): Major developments in the area of social protection in 6 Central European Countries. Mimeo, Paris.
- Cooté, Anna (1992): *The Welfare of Citizens. Developing New Social Rights*. IPPR, Rivers Oram Press, London.
- Csalog Zsolt (1993): A cigányság a magyar munkaerőpiacon. *Szociológiai Szemle*, 1. sz.
- Deacon, Bob (1992): A nemzetek feletti és globális szervezetek hatása a közép-európai nemzeti szociálpolitikákra. *Esély* 6. sz.

- Ékes Ildikó (1993): A láthatatlan gazdaság árnyékai. Felmérés a hálapénzekről, csúszópénzekről. *Népszabadság*, június 21.
- Elias, Norbert (1991): *The Society of Individuals*, Blackwell, Oxford.
- Employment Observatory (1992): *Employment in Europe, Central and Eastern Europe, Employment trends and developments*. No. 3. December 1992, Les Éditions Européennes, Belgium.
- Ferge Zs., Miller, S. M. (1987): Social Reproduction and the Dynamics of Deprivation. In: Ferge Zs., Miller, S.M. (eds.): *Dynamics of Deprivation* Gower.
- Ferge Zsuzsa (1991): Társadalmi struktúra és szociálpolitika. *Esély* 2. sz.
- Ferge Zsuzsa (1992): Nem reziduális jóléti államra van szükség. Beszélgetés Nicholas Barral, a Világbank tanácsadójával. *Esély* 5. sz.
- Harbison, Ralph (1992): Human resources and the transition process. Paper presented on the Regional Senior Policy Seminar on Economic Restructuring and the Social Safety Net for Central and Eastern Europe. (Hungary, Mátrafüred, June 1992, manuscript.)
- Hirschman, Albert O. (1991): *The Rhetoric of Reaction*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Mass, London.
- Kemény István (1993): Az átalakulás társadalmi költségei. *Szociológiai Szemle*, 1. szám.
- Kolosi Tamás és Péter Róbert (1992): *A rendszerváltozás hatásai*. TÁRKI Proprint Series 5, Budapest.
- Kolosi Tamás és Sík Endre (1992): Munkaerőpiac és jövedelmek. In: *Az első magyar háztartáspanel első hullámának előzetes eredményei*. Vol. I. TÁRKI, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal (1989): *A lakossági jövedelmek színvonala és szóródása 1987-ben*. Budapest.
- Krémer Balázs (1993): Van-e ma Magyarországon szegénység? *Esély* 93/3
- Lafore, R. (1993): Az RMI – hármas kihívás, *Esély* 3. sz.
- Marshall, T.H.; (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge Zsuzsa, Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. T-Twins, Budapest.
- Népjóléti Minisztérium (1992): *Családpolitikai koncepció*, Budapest.
- Nove, Alec (1983): *The Economics of Feasible Socialism*. George Allen and Unwin.
- Offe, Claus (1992): Demokratikusan tervezett kapitalizmus? A demokráciaelmélet szembeállítás a kelet-közép-európai hármas átmenettel. *Szociológiai Szemle*, 1992.1.
- O'Donnell, G.-P.C. Schmitter - L.Whitehead (eds) (1986): *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- OTKA 2141. sz. kutatás előzetes adatai. (ELTE Szociálpolitikai Tanszék kutatása.)
- Petschnig Mária Zita (1993): *Írányt váltott korrupció. Népszabadság, május 22.*
- Polányi, Karl (1944): *The Great Transformation*. Beacon Press.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sági Matild (1993a): A jövedelmek és a szegénység változásai. Kézirat, készült az első magyar háztartáspanel és más TÁRKI adatok felhasználásával.
- Sági Matild (1993b): Dismantling the welfare state. (How the state discards its responsibilities.) Paper prepared for the European Research Conference on „from European Societies to European Society: the national welfare states and European integration. St. Martin, Germany, 22-26 november 1992.
- Sen, Amartya (1992): Az egyéni szabadság mint a társadalmi elkötelezettség. *Esély* 1. sz.
- Siegel, Daniel and Jenny Yancey (1992): *A civil társadalom újjászületése. A nonprofit szektor fejlődése Kelet-Közép-Európában és a nyugati segítségnyújtás szerepe*. The Rockefeller Brothers Fund, New York.
- Simon János (1993): Post-paternalist Political Culture in Hungary: Relationship Between Citizens and Politics During and After the „Melancholic Revolution”. *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. XXVI. no.2.
- Statisztikai Havi Közlemények 1992.8. (1992): Central Statistical Office, Budapest.

- (A) *Világbank szociálpolitikai jelentése Magyarországról*. ALVE Szociálpolitikai Értesítő 1992.2. MTA Szociológiai Kutató Intézete, Budapest.
- Vigvári András (1993): *A magyar privatizáció fordulatai*. Valóság, 6.sz.
- The World Bank (1992): *Roumania, Human Resources and the Transition to a Market Economy*, World Bank Reports. Washington D.C.

CAFÉ BABEL

rend süllyedés tervezés határ gép emlék harc titok rend
 süllyedés tervezés **századvégek** gép emlék harc titok
 rend süllyedés tervezés határ gép emlék harc titok rend
 süllyedés tervezés **1993. tél** emlék titok süllyedés
 tervezés határ gép emlék harc titok rend süllyedés rend

