

Tomka Béla

## Intézményesült változékonyság: a jóléti fejlődés sajátos meghatározói Kelet-Közép-Európában

Az 1990-es években Kelet-Közép-Európában kialakuló jóléti rendszerek jellegével kapcsolatban számos interpretáció született a szakirodalomban. Egy jellemző irányzat az „útfüggőség”, a kommunista örökség jelentőségét hangsúlyozta az új rendszerek formálódásában.<sup>1</sup> Más megfigyelők a jóléti átmenetet G. Esping-Andersen jól ismert hármas tipológiájának megfelelően írták le.<sup>2</sup> Bár közülük számos szakértő a „konzervatív” és a „szociáldemokrata” rezsimek kialakulását jósolta,<sup>3</sup> többségük – beleértve magát Esping-Andersent is – a kelet-közép-európai jóléti átmenetet úgy jellemezte, mint ami a reziduális, „liberális” rezsimek irányába halad.<sup>4</sup> A posztkommunista jóléti rendszerek intézményi tehetetlenségének hangsúlyozása és a liberális irányba való fejlődés feltételezése mindazonáltal nem egymást kizáró interpretációk. A közgazdaságtan neoklasszikus főárama és fontos nemzetközi intézmények (IMF, Világbank) a kommunista rendszer örökségében találták meg az általuk kívánatosnak tartott (neo)liberális átalakulás fő akadályát, míg a szociáldemokrata és kereszténydemokrata irányultságú jóléti szakemberek valamint a kiterjedt jóléti állam más védelmezői rendszerint a liberális transzformáció magas társadalmi költségeire helyezték a hangsúlyt munkáikban. A véleményektől, szándékoktól és a retorikától függetlenül, ezek a megfigyelők egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy kialakult egy mesternarratíva a posztkommunista Kelet-Közép-Európa jóléti folyamatairól: eszerint az egy fokozatos, esetenként akadozó, de lényegében egyértelmű átalakulás a liberális vagy másként reziduális jóléti rendszer irányába, melynek során az egyes országok közötti eltérések a változás különböző előrehaladási fokából adódnak.<sup>5</sup>

Létezik azonban az 1990 utáni kelet-közép-európai jóléti államok leírásának egy alternatív módja is, amely szerint azok „arctalanok”, vagyis a különböző Nyugat-Európában elterjedt jóléti megoldások – a szociáldemokrata, a konzervatív, a liberális rendszerek – keverékét alkalmazzák.<sup>6</sup> Ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy „vegyes” vagy „hibrid” rendszerekről van szó. A liberális rendszer

<sup>1</sup> Kovács 2002: 175–204.

<sup>2</sup> Esping-Andersen 1990.

<sup>3</sup> Deacon 1993: 196.

<sup>4</sup> Esping-Andersen 1996: 1–31; Ferge 1992: 220.

<sup>5</sup> Deacon 2000; Ferge 2001; Standing 2001; Kornai et al. 2001.

<sup>6</sup> Lelkes 2000.

dominanciáján túl a már végbement liberális átalakítás visszafordíthatatlanságát is megkérdőjelezték: egyirányú fejlődés helyett gyakran következtelen, kompromisszumokon alapuló reformokat, sőt, esetenként a liberális reformok visszavonását láthatjuk az új demokráciákban, ahol nincs konszenzus a szakemberek között és a tágabb közvéleményben a jóléti reformok szükségességét, illetve az átalakulás kívánatos irányát illetően.<sup>7</sup> Mivel ez a fajta érvelés viszonylag kis empirikus anyagon alapult, ebben a tanulmányban tovább szeretnénk vizsgálni érvényességét a kelet-közép-európai jóléti államok „vegyes” vagy „hibrid” jellegének, illetve gyakran hektikus fejlődési vonalának elemzésével. A következőkben amellett érvelünk, hogy a kelet-közép-európai jóléti rendszerek történeti fejlődésének sajátos determinánsai nagyban hozzájárultak ezek jelenlegi „vegyes” jellegéhez, s a posztkommunista jóléti államok instabilitásához, változékonyságához is – s ezek a jellemzők nem egyszerűen a kommunista jóléti rendszereknek a liberális jóléti rendszerekké való feltételezett átalakulásából adódnak. Ahhoz, hogy a régió jóléti államainak olyan sajátosságait meg tudjuk magyarázni, mint a „vegyes” jelleg és a „volatilitás”, legáltalánosabban a következő kérdések megválaszolása szükséges: Melyek voltak a kelet-közép-európai jóléti fejlődés fő determinánsai a második világháború utáni időszakban? Hogyan befolyásolták ezek a tényezők a régió országainak jóléti átalakulását?

A vizsgálatnak kétségtelenül vannak korlátai, mivel az döntően a magyarországi tapasztalatokon nyugszik, míg a másik két kelet-közép-európai országgal (Csehországéval, illetve utódállamaival, valamint Lengyelországgal) csak kisebb mértékben foglalkozunk.<sup>8</sup> E korlátok ellenére azonban úgy gondoljuk, hogy a szociálpolitika vizsgált területei jól jellemzik a kelet-közép-európai jóléti fejlődés fontos tendenciáit, s ezért kiindulópontjául szolgálhatnak más, átfogóbb és részletesebb tanulmányoknak.

Az alábbiakban először áttekintjük – kérdésfeltevésünknek megfelelően – a kelet-közép-európai jóléti fejlődés legfontosabb determinánsait és főbb jellemzőit az 1990 előtti évtizedekben. Ezt követően a közelmúlt fejleményeivel foglalkozunk, míg a befejező részben összefoglaljuk eredményeinket, s átgondoljuk a lehetséges tanulságokat.

## JÓLÉT A KOMMUNISTA KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN: INKONZISZTENS POLITIKA

A jóléti államok összehasonlító kutatása számos egymással versengő – de egymással nem feltétlenül összeegyeztethetetlen – interpretációját alkotta meg a nyugat-európai jóléti államok kialakulásának és fejlődésének. Itt nem lehetséges a hatalmas irodalom akár hozzávetőleges összefoglalása sem, ezért csak utalunk a szakirodalom

<sup>7</sup> Tomka 2004.

<sup>8</sup> Az aszimmetrikus összehasonlításokról: Kocka 1999.

legfontosabb darabjaira.<sup>9</sup> A kutatás főárama szerint Nyugat-Európában az iparosodás hatása, a népesség és a munkaerő változó szerkezete, s különösen a kiterjedt jóléti államot előnyben részesítő rétegek politikai mobilizációja jelentették a szociális jogok fejlődésének alapját. A politikai mobilizáció hatékonysága az osztályszövetségek kialakulásán nyugodott. Emellett a politikai mobilizációnak szintén voltak szociális és kulturális előfeltételei, mint az „associability” vagy a “social capabilities”, melyek elősegítették a kooperációt és a hatékony közösségi cselekvést.<sup>10</sup>

A kutatások ellenben eddig alig foglalkoztak a jóléti fejlődés determinánsaival Magyarországon és a többi kelet-közép-európai országban. A második világháborút követő évtizedek meglehetősen hiányos magyarországi kutatása a munkaerő életkörülményeinek sanyarú voltára helyezte a hangsúlyt, s rámutatott az osztályharc, valamint a munkásosztály szervezeteinek jelentőségére a második világháború előtti szociálpolitikai fejlődés magyarázata során.<sup>11</sup> Ami a következő időszakot illeti, ezek a tanulmányok rendszerint a kommunista rendszer legfontosabb törekvései közé sorolták a szociális juttatások folyamatos növelését, jóllehet néhány tanulmány bemutatta a gazdasági növekedési célok és a szociálpolitika közötti konfliktusokat is.<sup>12</sup> Ezzel szemben a kelet-közép-európai térségről szóló szintén elszórt nyugati irodalom a szocioökonómiai tényezők elsődleges szerepét hangsúlyozta a második világháború utáni jóléti fejlődésben. Ezen érvelés alapját azonban nagyszámú kapitalista és kommunista ország aggregált adatai képezték, s ezért ezek a tanulmányok csak kevéssé vehetők itt figyelembe.<sup>13</sup> A releváns irodalom hiányosságai is magyarázzák azt, hogy a következőkben megállapításaink esetenként hipotetikus jellegűek lesznek, s inkább a kutatások jövőendő feladataira hívják fel a figyelmet, mintsem végleges megoldást kínálnak.

A vizsgálat különös figyelmet fordít a Nyugat-Európában a jóléti fejlődés során a szakirodalomban legfontosabbnak talált determinánsokra, amelyek közé a következők tartoznak: a gazdasági és társadalmi fejlődés szintje; a népesség korszerkezete; a szociális programok kora; a politikai tényezők; a transznacionális diffúziós folyamatok és a kulturális tényezők. Ezek közül a népesség korszerkezetét és a programok korát gyakran a gazdaság és a jóléti szektor közötti közvetítő tényezőnek tekintik.

<sup>9</sup> Irodalmi összefoglaló: Amenta 2003. A funkcionalista iskola locus classicus: Wilensky 1975. Szintén a funkcionalista iskolára lásd Pryor 1968; Rimlinger 1971; Wilensky et al. 1985. Ennek antitézise: Baldwin 1990: 288–299. További fontos munkák: Alber 1987; Korpi 1980; Shalev 1983; Korpi 1983. Szintéziskísérelt: Flora and Alber 1981. A bürokratikus tradíciókra lásd Hecló 1974; a katolikus erők szerepére a jóléti fejlődésben: Wilensky 1981. A jobboldali pártok pozitív szerepére az OECD országok egészségbiztosításában 1930–1980 között lásd Korpi 1989. A konzervatív jóléti államokra összefoglalóan lásd van Kersbergen 1995; az osztályszövetségek fontosságára: Esping-Andersen 1990: 31–33.

<sup>10</sup> Rothstein 1998; Sörensen 1998; Baldock 1999; Ullrich 2000, 2003; Lipsmeyer–Nordstrom 2003.

<sup>11</sup> Petrák 1978.

<sup>12</sup> Ferge 1980: 68–75.

<sup>13</sup> Pryor 1968; Wilensky 1975; Castles 1986: 224–225.

E tényezők közül jónéhány egyaránt hatott Nyugat-Európa és Kelet-Közép-Európa jóléti fejlődésére. Nyugat-Európához hasonlóan tág értelemben kétségtelenül Kelet-Közép-Európában is létezik összefüggés a gazdasági és a jóléti fejlődés között. Ezt a kapcsolatot jól mutatja a foglalkozási szerkezet, melynek átalakulása hosszú távon jelentősen hozzájárult a jóléti programok növekedéséhez. A kialakulás időzítése és a fejlődés dinamikájának vizsgálata azonban – Nyugat-Európához hasonlóan – cáfolni látszik az ennél szorosabb összefüggést. Az első programok nyugat-európai viszonylatban is korán megjelentek Magyarországon (1892), olyan fejlett iparú és urbanizált országokat megelőzve ezzel, mint Belgium vagy Nagy-Britannia. Sőt, tulajdonképpen Magyarország iparosodása az összes nyugat-európai ország mögött elmaradt ekkoriban, vagyis a jóléti programok korai időzítése kifejezetten anomáliát jelent a szocioökonómiai indíttatású magyarázatok szempontjából. Ezenkívül Magyarországon nem akkor volt a leggyorsabb a jóléti szektor növekedése, amikor az industrializáció és vele a foglalkozási szerkezet átalakulása a leggyorsabb ütemben haladt, vagyis ez nem az 1950-es és 1960-as években következett be. Sőt, az összefüggés több periódusban éppen ellentétes előjelű volt, hiszen a gazdasági növekedés lelassulásával nőttek meg leginkább a kiadások az 1970–1980-as évek során.<sup>14</sup>

A szocioökonómiai és a jóléti fejlődés ellentmondásos kapcsolatát demonstrálja a demográfiai fejlődés is. A magyarországi nyugdíjkiadások 1960 és 1989 közötti időszakra vonatkozó összetevő-analízise azt mutatja, hogy a kiadások növekedését mindenekelőtt – mintegy 60,4%-ban – a juttatásokra jogosultak arányának növekedése eredményezte, vagyis az, hogy egyre többen váltak nyugdíjjogosulttá a megfelelő korú népességben. Ez egyrészt a korábban megszerzett jogosultságok beérésének, másrészt az adott időszakban végrehajtott jogkiterjesztésnek az eredménye volt, vagyis mindkét esetben politikai döntések következményéről volt szó. Lényegesen kevésbé járult hozzá a nyugdíjkiadások növekedéséhez a nyugdíjak átlagos relatív – az egy főre jutó gazdasági kibocsátáshoz viszonyított – szintjének emelkedése, mely a növekedés 22,4%-áért volt felelős. Ennél is kisebb hatással járt a nyugdíjaskorú lakosság arányának növekedése (16,7%), az aktívák és inaktívák arányában bekövetkezett változás pedig csak a növekedés 0,5%-át eredményezte.<sup>15</sup> Ebből is látható tehát, hogy bár a demográfiai tényezők hozzájárultak a nyugdíjkiadások növekedéséhez az említett időszakban, hatásuk Nyugat-Európához hasonlóan messze elmaradt a politikai döntésekből következő jogkiterjesztés hatása mögött. E hasonlóság mellett ugyanakkor egy különbség is feltűnő az OECD-országokkal szemben. Míg ezekben a szolgáltatások színvonalának javulása – valamivel rövidebb időszakban – mintegy felelősen volt felelős a nyugdíjkiadások növekedéséért, addig Magyarországon ez csak a növekedés kevesebb, mint negyedét okozta.

<sup>14</sup> Tomka 2003: 33–50.

<sup>15</sup> Andorka–Tóth 1992: 412–413.

Magyarországon azonban több tekintetben sajátosan módosult a demográfiai tényezők hatása. A születési arányszám a 60-as évek elején a világon legalacsonyabb szintre süllyedt Magyarországon. A katasztrofális demográfiai helyzet erőteljes pronatalista intézkedések bevezetését ösztönözte, s ezek egyik kulcseleme volt a gyermekneveléshez és az anyasághoz kapcsolódó pénzügyi juttatások bővítése, melyek relatív jelentősége az 1960-as évek közepétől lényegesen meghaladta a nyugat-európai országokban szokásos szintet. A születési arány hanyatlásának okai között politikai tényezők is szerepeltek – mint a leverett forradalmat követő megkorlátozások, az erőszakos kollektivizálás –, vagyis egy újabb sajátosságként Magyarországon a demográfiai tényezők a gazdasági mellett politikai változásokat is nagymértékben közvetítettek a jóléti rendszer felé.

A programok kora, vagyis az, hogy egy nemzet hány éve rendelkezik működő programmal, illetve programokkal bármely fontos társadalombiztosítási területen, illetve azokat együttesen figyelembe véve, szintén a gazdaság és a jóléti szektor közötti lehetséges közvetítő tényezőként jelenik meg az irodalomban. Egyrészt a már létrejött programok bürokráciája érdekelt a juttatások kiterjesztésében, másrészt a programok kora és érése a várakozási időhöz kötött programok, különösen a nyugdíjbiztosítás esetében járulhatott hozzá a program kiterjedéséhez. Ez a tényező Magyarországon kis jelentőséget kapott, mivel politikai változások szakították meg az „érés” folyamatot. Az „érés” a nyugdíjbiztosítás 1928-as bevezetése utáni két évtized múltán, vagyis a második világháborút követő évektől következett be, amikor azonban a kommunista rendszer nem ismert el korábban szerzett szociális jogokat.<sup>16</sup>

A társadalmi és gazdasági tényezők helyett a politikai tényezők jelentőségét hangsúlyozhatjuk Magyarországon és általában a kelet-közép-európai jóléti fejlődésben. A politikai tényezők jellege azonban számottevően eltért a Nyugat-Európában megfigyeltektől, mivel itt a politikai mobilizáció és az osztályszövetségek kialakítása nem volt döntő hatású a jóléti állam formálódásában. A kommunista időszakban a társadalmi mobilizáció a fogalom hagyományos értelmében nem volt lehetséges az állampárt hatalmi monopóliuma miatt.<sup>17</sup> Ehelyett inkább ideológiai tényezők alakították a kommunista jóléti rendszert. Az egalitáriánus célok nagy hangsúllyal jelentek meg a hivatalos ideológiában és propagandában különösen a kezdeti évtizedekben: az átfogó társadalmi biztonságot a társadalmi be rendezkedés elsőrangú jellemzőjének tekintették, mely a kommunista rendszer humanizmusát fejezte ki.<sup>18</sup> Az ideológiai deklarációk azonban közel sem jelentették a kollektivisták vagy egalitáriánus elvek valóságos dominanciáját a társadalmi gyakorlatban, melyek konfliktusba kerültek a rezsim más fontos céljaival, mint például bizonyos, a kommunista uralom szempontjából elsődlegesnek tekintett társadalmi rétegek privilégiumainak biztosításával vagy a gazdasági kibocsátás növelésével. Az ideológia szintén kifejezte ezeket az ellentmondásokat: nem

<sup>16</sup> Tomka 2003: 89–90.

<sup>17</sup> Tomka 2003: 125–134.

<sup>18</sup> Rimlinger 1971: 245–301.

csak a „paraziták” vagy „spekulánsok” voltak kirekesztve a jóléti juttatásokból, hanem a társadalombiztosítási és más juttatásokat differenciálták, nyíltan elismerve, hogy ezt a fegyvelmezés és a termelékenységek növelése eszközének tekintik. A rezsimhez való lojalitást szintén honorálták, amit kifejezett például az ún. „személyi nyugdíjak” rendszere.<sup>19</sup> A korai években a szociális juttatások nem úgy jelentek meg, mint amelyek a polgárok alapvető jogai közé tartoztak, hanem sokkal inkább ajándékként, mint amelyek a kormány és a párt néppel szembeni jóindulatát és törődését tükrözték. A társadalom szociális juttatásokkal szembeni attitűdjeiben is megjelentek az ideológia és a gyakorlat ellentmondásai: a lakosság egyrészt mindinkább az állam feladatának tartotta a szociális biztonság és az életszínvonal megfelelő szintjének garantálását, ugyanakkor a munkavégzés jellege és minősége is a juttatások differenciálásának elfogadott alapja lett.

A jóléti fejlődés második világháború utáni dinamikájának magyarázatában nagy szerepet kell tulajdonítanunk Magyarországon a politikai kényszereknek, melyekkel a rendszer különböző formában – mint a lakosság nyílt ellenállása 1956-ban, vagy a rezsim legitimitációjának erodálódása az 1980-as évek végén – időről időre konfrontálódott. Míg Nyugat-Európa több országában kimutatható, hogy a parlamenti választások közelsége kihatott a jóléti juttatások – mindenekelőtt a nyugdíjak – emelésére, addig Magyarországon ez a fajta választási ciklus a század során mindvégig hiányzott, helyette inkább valamiféle „krízisciklus” látható.<sup>20</sup> A választási ciklus érvényesülésének a két világháború között a parlamentarizmus korlátai mellett eleve gátat szabott az, hogy egyrészt a jelentős várakozási idő miatt a nyugdíjprogramban kifizetés alig történt, másrészt a járulékfizetési elv erős érvényesülése miatt a kormány rövid távon jelentősen nem befolyásolhatta a nyugdíjak összegét. A második világháború után a csupán formális választások pedig nyilvánvalóan semmiféle szerepet nem játszhattak ilyen téren. Már a század első felében is vannak annak jelei, hogy a szociális juttatások növelése politikai kataklizmákhoz kapcsolódott: közvetlenül az első világháború utáni forradalmakat követően kedvezően újraszabályozták a társadalombiztosítási jogosultságokat, s a második világháború előestéjén, illetve első éveiben során terjesztették ki a társadalombiztosítás bizonyos juttatásait a mezőgazdasági népesség egyes rétegeire. Közvetlenül a második világháborút követően szintén jelentősen kiterjedt a biztosítottak köre, majd az 1956-os forradalmat követő években is sor került erre. Ugyanezt a mintát láthatjuk a szociális kiadások tekintetében is, melyek legnagyobb Nyugat-Európához viszonyított növekedési dinamikája a 80-as évek végén ugyancsak kimondottan válságos gazdasági és politikai szituációban következett be Magyarországon.<sup>21</sup>

Mint arra néhány tekintetben már utaltunk, a többi kelet-közép-európai országban a jóléti fejlődés determinánsai csak kevésbé tértek el attól, mint amit Magyarország esetében láthatunk. A gazdasági fejlődés, s annak nyomán

<sup>19</sup> Král–Mácha 2002: 224.

<sup>20</sup> Ferrera 1986: 446.

<sup>21</sup> Andorka–Tóth 1992.

a foglalkoztatás és a demográfiai tényezők átalakulása az egész régióban hozzájárult a társadalombiztosítási programok hosszú távú változásaihoz, a jóléti programok kialakulása és időzítése azonban nem magyarázható a gazdasági-társadalmi fejlettség elért szintjével. Az elitek legitimációs törekvései, a liberalizmus viszonylagos gyengesége, a nemzeti emancipációs törekvések, melyek az ipari fejlődést kívánták előmozdítani, mind olyan további politikai tényezőknek tekinthetők, melyek az egész térségben közrejátszottak abban, hogy a társadalombiztosítási programokat korai időpontban vezették be, a munkásokra terjesztették ki, s működési elvként a kötelező formát választották.<sup>22</sup> A két világháború közötti Kelet-Közép-Európában annyiban differenciálódottabb a kép, hogy Csehszlovákiában létezett a jóléti törvénykezést előmozdító osztályszövetség: itt nem csak az ipari, hanem a mezőgazdasági munkások is viszonylag magas szintű társadalombiztosítási ellátásokat élveztek. Ebben a periódusban Magyarország és Lengyelország fejlődésének magyarázatában a politikai konstellációnak, vagyis a keresztény pártok befolyásának és a nagybirtokosok érdekeinek érvényesülésének azonban továbbra is nagyobb jelentőség tulajdonítható, mint a gazdasági vagy társadalmi feltételeknek.<sup>23</sup> A második világháború utáni időszakban a kelet-közép-európai országok közötti konvergenciát jóléti téren is nagyban elősegítette a szovjet politikai és gazdasági rendszer, a kommunista ideológia diffúziója a térségben. A kommunista időszakban Csehszlovákia és Lengyelország gyakorlata egyértelműen megerősíti a magyar eset alapján levont következtetéseket. A változások dinamikáját kevésbé határozta meg a gazdasági fejlődés, sokkal inkább a politikai tényezők: a kommunista ideológia minden belső ellentmondásával, a politikai és gazdasági krízisek, a legitimációs törekvések és a diffúziós folyamatok.<sup>24</sup>

A kelet-közép-európai országok gyakorlata megerősíti a „politics matters” tézis érvényességét, mivel a politikai tényezők elsődleges szerepet játszottak a régió jóléti fejlődésének alakításában. A politikai szférában azonban más tényezők jutottak prioritáshoz, mint Nyugat-Európában. Míg ott az osztályszövetségek különféle típusai biztosították az alapot a konzervatív és a szociáldemokrata jóléti államok kialakulásához, addig a kelet-közép-európai jóléti fejlődésben hiányzott ez a szilárd fundamentum. Itt alapvető jelentőséghez jutott a kommunista ideológia és gyakorlat a belső inkonzisztenciáival, az elitek legitimációs törekvései, a politikai válságok és a jóléti politikák transznacionális diffúziós folyamatai.

\* \* \*

A fentiekben bemutatott tényezők eredményeként mindhárom kelet-közép-európai országban sajátos, vegyes jellegű jóléti rendszer jött létre, melyekben nem

<sup>22</sup> Zimmermann 2001: 212–213.

<sup>23</sup> A két világháború közötti szociálpolitikára Lengyelországban és Csehszlovákiában: ILO 1927: 217–219, 241–243; ILO 1933a: 257–268, 331–341; ILO 1933b: 117–153, 511–545.

<sup>24</sup> Tomka 2004.

csak a kommunista jegyek voltak fellelhetőek, hanem a bismarcki, a konzervatív és a szociáldemokrata hagyományok is. Ami a kommunista jegyeket illeti, a teljes foglalkoztatottság – sőt, a munkaképes korú lakosság munkakényszere – a jóléti rendszer alapvető intézménye volt, még akkor is, ha nem minden időszakban és területen valósult meg teljes mértékben. A kommunista jóléti rendszer további fontos jellemzőit jelentették az alapvető fogyasztási cikkek és szolgáltatások ártámogatása, s a munkahelyek által nyújtott szociális juttatások – mindkettő térben és időben erősen változó jelentőséggel. Ezen kívül az intézmények fontos sajátossága, hogy a társadalombiztosítás funkciói ellentmondásos módon változtak a kommunista Kelet-Közép-Európában. Egyrészt a szegénypolitika hagyományos intézményeinek (segélyezés) megszüntetése növelte a társadalombiztosítás jelentőségét. Ugyanakkor azonban a szociálpolitikai szempontok megjelenése más területeken, melyek Nyugat-Európában viszonylagos autonómiát élveztek (mint például a foglalkoztatáspolitikai), mérsékelte a társadalombiztosítás szerepét a teljes jóléti rendszeren belül.<sup>25</sup>

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a második világháború utáni kelet-közép-európai jóléti rendszereket azonosíthatjuk azok sajátos kommunista jegyeivel, mert számos más olyan elemet is tartalmaztak, melyek fellelhetőek voltak a korabeli Nyugat-Európa konzervatív és szociáldemokrata jóléti rendszereiben is. Magyarország és a régió többi országa egyaránt viszonylag korán – már a 19. század végétől kezdődően – átvette a bismarcki társadalombiztosítási rendszert, melynek elvei utat találtak az új kommunista rendszerbe is.<sup>26</sup> A bismarcki társadalombiztosításban közismerten nagy szerephez jut a munkavégzés, a foglalkozás jellege a jogosultságok meghatározásában és a juttatások differenciálásában. Ennek lényegében megfelelt, hogy az 1950-es években a társadalombiztosítási jogosultságok differenciációja ment végbe Magyarországon, mivel a fegyveres erők, a párt- és állami bürokrácia tagjai privilégiumokat élveztek, míg a mezőgazdasági népességet diszkriminálták. Ennél is fontosabb volt azonban, hogy a kommunista periódus kezdeti éveinek nivelláló politikája után erős hangsúlyt kapott a munkavégzés mint a jóléti juttatások szintjét meghatározó tényező. A legfontosabb pénzbeli társadalombiztosítási juttatások (mint a táppénz, vagy a nyugdíj) szorosan kapcsolódtak a fizetett járulékokhoz, mind a juttatások feltételeit, mind pedig azok szintjét illetően. Ezek egyben olyan jellemzők, melyeket a nyugat-európai konzervatív/korporatista jóléti rendszerek sajátosságainak tartanak.<sup>27</sup>

A bismarcki alapokon nyugvó társadalombiztosítási rendszer – mint előzmény – tehát világosan közrejátszott ezen jegyek kialakulásában. Nem csak egyszerű útfüggőségről van azonban szó – mint például a két világháború között keletkezett társadalombiztosítási jogosultságok beérése –, mivel a kommunista hatóságok nem riadtak vissza a korábban szerzett szociális jogok megnyirbálásától,

<sup>25</sup> A kommunista jóléti rendszerre: Deacon 1983; Dixon–Macarov 1992; Novak 2001.

<sup>26</sup> De Deken 1994: 137.

<sup>27</sup> Sik–Svetlik 1990: 276.



ha azokat nem tekintették kívánatosnak.<sup>28</sup> A juttatások munkavégzéshez való kapcsolása megfelelt a kommunista ideológiának, mely erősen hangsúlyozta a termelés és a munkaerő mobilizációjának szempontjait. Idővel a munkavégzés jelentősége tovább fokozódott a jóléti jogosultságok meghatározása terén.

A diszkrimináció említett legdurvább megnyilvánulásai azonban az 50-es évek második felében megszűntek Magyarországon. Az 1960-as és 70-es években a jogosultságok feltételeinek szabályozása terén kibontakozó egységesítési tendencia, párosulva a lefedettség gyors növekedésével, az univerzalitás irányába való olyan elmozdulásnak tekinthető, ami már megegyezett a nyugat-európai szociáldemokrata rendszerek szervezési elveivel. Sőt, Magyarországon a társadalombiztosítás előbb terjedt ki a lakosság egészére, mint a legtöbb nyugat-európai országban. A juttatások szintje nem alakult ilyen kedvezően nyugat-európai összehasonlításban, bár a nyugdíjak átlagkeresethez viszonyított aránya a 80-as években megfelelt a nyugat-európai átlagnak. Eközben Magyarországon a 80-as évekre mind több juttatást állampolgári jogon folyósítottak, s a 70-es évek közepétől – hasonlóan a brit vagy a svéd rendszerekhez – az egészségügyi ellátás összes természetbeni juttatása e körbe tartozott.

Ez a fejlődés tehát a kommunista, a konzervatív/korporatív és a szociáldemokrata rendszer jellemzőinek egyidejű jelenlétét eredményezte Magyarországon, mint azt a legjelentősebb társadalombiztosítási program, a nyugdíjbiztosítás is mutatta. Az 1980-as években például a legnagyobb szociális kiadásokat jelentő nyugdíjrendszer esetében a kommunista jegyek közé sorolhatjuk a társadalombiztosítási nyugdíjak viszonylag alárendelt jelentőségét a szociális ellátórendszerben, hiszen az említett ártámogatások a nyugdíjasokat is érintették, vagyis azok kizorító hatása érvényesült. A szociáldemokrata jóléti rezsimekhez hasonlóan a lefedettség magas szintű, s az adminisztráció centralizált volt, az állam központi szerepével. A konzervatív jóléti rendszerek elveinek megfelelően a különböző társadalmi csoportok eltérő jogokkal rendelkeztek, s mindenekelőtt a nyugdíjak erősen jövedelemfüggőek voltak.

A második világháború utáni évtizedekben nőtt a kelet-közép-európai régió egysége a szociálpolitika terén, következésképpen a Magyarországon megfigyelhető tendenciák lényegében az egész térségre érvényesnek tekinthetők. A belső egységesülés megmutatkozott a szociális kiadások szintjének alakulásában: míg a vizsgált periódus első szakaszában Csehszlovákia nemzeti termékének kimagaslóan magas részét költötte társadalombiztosításra – 1965-ben ez az arány közel kétszer olyan magas volt, mint a már ekkor is hasonló hányadossal rendelkező Magyarországon vagy Lengyelországban –, addig 1980-ra ezek az eltérések szinte teljesen megszűntek.<sup>29</sup> Ugyanez érvényes a kelet-közép-európai országokra a szociális jogok terén. Kezdetben elsősorban Lengyelország különbözött a másik két országtól ebben a tekintetben, melyet főként a nyugdíjbiztosításra nem

<sup>28</sup> Minkoff–Turgeon 1977: 178–180.

<sup>29</sup> Castles 1986: 217.

jogosult magánparasztok magas arányával magyarázhatunk.<sup>30</sup> 1980-ra azonban a különbségek ezen a téren is mérséklődtek a régióban, mivel az univerzalizálás elve mindhárom országban teret nyert az ellátásban. Magyarországon és Cseh-szlovákiában az 1970-es évek közepe volt a fordulópont, amikor az univerzális lefedettség lényegében megvalósult (1975), míg Lengyelországban ez valamivel később, az 1970-es évek végén következett be.<sup>31</sup>

## KELET-KÖZÉP-EURÓPA 1990 UTÁN: INTÉZMÉNYESÜLT VÁLTOZÉKONYSÁG

A piacgazdaságra való átmenet a kelet-közép-európai országok jóléti rendszereit is alapvetően érintette az 1990-es évek elején. Nem csak a kommunista jóléti rendszerek korábbi jellemzői – a teljes foglalkoztatottság, az alapvető fogyasztási cikkek és szolgáltatások ártámogatása – szűntek meg, hanem egy piackonform társadalombiztosítási struktúra alapjait is megrázkódtatások érték. Mindenekelőtt az átmenet társadalmi költségei növelték a keresletet a jóléti szolgáltatások iránt, ugyanakkor jelentősen csökkent a társadalombiztosítási járulékot fizetők száma a tömeges munkanélküliség, a növekvő feketegazdaság és a kordedvezményes, valamint a rokkantnyugdíjazás könnyű elérhetősége következtében. Magyarországon a gazdasági recesszió – és a liberális scenáriók – ellenére a gazdasági átmenet első éveiben nem következett be a szociális – mindenekelőtt a társadalombiztosítási – kiadások jelentős csökkenése. A kiadások relatív – GDP-hez viszonyított – aránya még inkább emelkedett, mivel az első demokratikus kormány költséges programokat vezetett be a tömeges munkanélküliség és a szegénység növekedése miatt keletkezett igények kielégítésére. Emellett éveken keresztül nem nyúltak a már létező jogosultságokhoz, bár a juttatások reálértéke többnyire csökkent.<sup>32</sup>

Összességében az 1990-es évek első felében a jóléti rendszer megtartotta vegyes jellegét, jöllehet a korábitól eltérő összetétellel, illetve szerkezetben. A kommunista jegyek gyorsan eltűntek, míg a szociáldemokrata, illetve konzervatív jegyek megmaradtak. Ezek a jellemzők nemcsak az intézményekben, hanem a társadalmi attitűdökben is gyökereztek. A közvéleménykutatások egyöntetűen azt jelezték, hogy a választók nagy része támogatta az univerzális elvek érvényesülését (különösen az egészségügyben) és a juttatásoknak a munkavégzéshez, illetve a járulékfizetés mértékéhez igazodó szintjét (a pénzbeli ellátások esetében).<sup>33</sup>

A jóléti intézmények jelentős mértékű „útfüggősége” és a közvéleménynek a kiterjedt jóléti államot támogató attitűdje ellenére liberális reformok változtatták meg a jóléti status quot, mely a rendszer jelentős instabilitásához vezetett. A fordulópontot 1995 jelentette a magyarországi szociális rendszer közelmúltbeli

<sup>30</sup> Zukowski 1994: 154–170.

<sup>31</sup> Okrasa 1987: 14.

<sup>32</sup> Ferge–Tausz 2002.

<sup>33</sup> Ferge 2001: 151.

történetében, amikor a szociális jogok és juttatások jelentős megnyírbálása következett be, s ezt további hasonló lépések követték a következő években. Az új politika két első évében (1995 és 1996) a jóléti kiadások a GDP 5%-ával estek vissza – ez a GDP 29,5%-áról 24,3%-ára való csökkenést jelentette. A jóléti kiadások visszaszorításának legfontosabb módszere a juttatások indexálásának elmulasztása volt az ismét meglóduló, s jóval évi 20% fölé kerülő infláció közepette, de fontos szociális jogokat is megszüntettek.<sup>34</sup>

A két legnagyobb volumenű pénzügyi juttatást, a nyugdíjat és a családi pótlékot egyaránt érintették a liberális reformok. Ami a nyugdíjrendszert illeti, az új szocialista-szabaddemokrata kormány 1995-ben kezdte csökkenteni a jogosultságokat, például a nyugdíjkorhatár férfiak és nők számára egységesen 62 évre emelésével az addigi 55, illetve 60 évről, melyet fokozatosan 2009-ig érnek el. A „pay-as-you-go” típusú nyugdíjrendszer alapelvei azonban 1997-ig változatlanok maradtak, amikor további átfogó reformokat indítottak, egy évvel későbbi bevezetéssel. Az új rendszert latin-amerikai példák alapján (Chile, Argentína) alakították ki, melyeket a nemzetközi pénzügyi szervezetek – mint az IMF és a Világbank – favorizáltak. A rendszert három pillér alkotta: az állami alapnyugdíj, a kötelező magánnyugdíj és az önkéntes nyugdíjpénztári ellátás. Az új rendszerhez való csatlakozás a pályakezdők számára kötelező lett, míg a 47 év alattiak számára választható maradt. A munkavállalók és a munkaadók által fizetett járulékok egynegyede volt előirányozva a második pillér, vagyis a magánnyugdíjpénztárak számára.<sup>35</sup> 1995–1997-ben a családi pótlék univerzális jogosultságát is megszüntették, melyet csak néhány évvel korábban, 1990-ben vezettek be. Először az egy és kétgyermekes családok, majd hamarosan az összes család számára bevezették a rászorultság vizsgálatát.<sup>36</sup>

A reformok irányát illetően azonban nem volt konszenzus a politikai erők között. Az 1998-as választások után az új kormány törölte a liberális jóléti átalakítás legtöbb elemét és visszaállította a programok szolidarisztikus elveit, valamint az univerzális jogosultságokat. Átalakította a nyugdíjtörvényt és a magánnyugdíjpénztárakhoz irányított járulékok szintjét alacsonyabban határozta meg, hogy biztosítsa az állami nyugdíjalap nagyobb bevételeit. Ez a lépés mindazonáltal csak részben ellensúlyozta a magánnyugdíjbiztosítás bevezetését. A magánnyugdíjak „beérésével” ez a pillér a jövőben várhatóan jelentős szerepet fog játszani a magyar nyugdíjrendszerben. Mindent összevetve azonban a nyugdíjrendszer megtartotta döntően állami jellegét, a közel teljes lefedettséggel. A magánnyugdíjak aránya az összes nyugdíjfizetésben elhanyagolható volt Magyarországon az 1990 utáni másfél évtizedben. A nyugdíjak a járulékokon alapulnak, azaz a munkavállaláshoz/teljesítményhez kötődnek. Érvényre jut a szolidaritás elve is, mivel a járulékfizetők között egy enyhe vertikális újraelosztás zajlik le. Az állami nyugdíjak ezen jellemzője a rendszerváltás éveitől erő-

<sup>34</sup> Lelkes 2000: 94.

<sup>35</sup> Janky 2000.

<sup>36</sup> Förster–Tóth 1999: 26; Gábos 2000: 107–112.

sődött is, mivel a nyugdíjak indexálását gyakran nem lineáris módon hajtották végre, az alacsonyabb nyugdíjasoknak kedvezve. Az új kormány ismét bevezette az állampolgárságon alapuló univerzális jogokat a családi pótlék és az anyasági juttatások terén is. Ez az állampolgárság elvének mint a jóléti juttatásokra való jogosultság forrásának a rehabilitációját jelentette, s a rászorultsági elv – legalábbis egy időre – defenzívába került.<sup>37</sup> Heves kritikát váltott ki, hogy az új kormány a családi pótlék összegét nem növelte tovább, hanem viszonylag nagy összegű adókedvezményt vezetett be a gyermekek után, melyet azonban nem minden szülő tudott teljes egészében igénybe venni.

A jóléti szféra egyéb fontos területein sem láthatjuk az egyértelmű liberális átalakulást. A jóléti ellátások más formái is univerzálisak maradtak, melyek közül a legfontosabb az egészségügyi ellátás, még ha itt a jogosultságok érvényesítését a megelőző évtizedekben intézményesült korrupció („hálapénz”) jelentősen akadályozza is. A rászorultsági elvű segélyezés – melyet gyakran a liberális jóléti rendszer fontos indikátorának tartanak – alárendelt jelentőségű maradt Magyarországon. A segélyezés aránya az összes jóléti kiadáson belül jóval a liberális rezsimek Esping-Andersen tanulmányában szereplő arányai alatt maradt – csak 3,3%-ot tettek ki, szemben az USA 18%-os és Kanada 16%-os arányával 1980-ban.<sup>38</sup> A magyar jóléti rendszer tehát ebben a tekintetben sem minősült liberálisnak továbbra sem. Igaz azonban, hogy a liberális tendenciák tovább erősítették a rendszer vegyes jellegét.

A 2002-es parlamenti választások után ismét hatalomra került szocialista (ex-kommunista)–liberális kormányok ellentmondásos módon kommunikáltak és cselekedtek a szociális rendszerrel kapcsolatban. Egyrészt hangsúlyozták a jóléti szektor liberális átalakításának szükségességét, beleértve a rászorultsági elvének bevezetését és az általános szociális jogok megszüntetésének igényét. Másrészt azonban a kiélezett politikai versenyben – minimális többséggel rendelkezve a parlamentben – csak csekély mértékben mertek elmozdulni ebbe az irányba. Mérsékeltlen növelték a magánnyugdíj-alapok részesedését a járulékokból, ami kétségkívül egy újabb fordulatot jelentett a nyugdíjpolitikában. Összességében azonban 2002–2006 között a jóléti rendszer működési elveit illetően jelentős változások nem következtek be, s a ciklus vége felé – és az új választási programban – a vezető kormánypart hangsúlyozta a jóléti rendszer meglévő keretek közötti fenntartásának és bővítésének szándékát, s különösen a szociáldemokrata elvek (univerzalitás) erősítésének szükségességét. Ezt hitelesítette, hogy a juttatások reálértéke a megelőző években általában jelentősen nőtt. Utóbbihoz azonban a magyar gazdaságtörténet példa nélküli eladósodási folyamata nyújtott forrásokat: egy kormányzati ciklus alatt a magyar államadósság közel kétszeresére nőtt, s a GDP arányában is néhány évvel korábban még elképzelhetetlen magasságba emelkedett. Mindez megnehezíti a 2002–2006 közötti időszak szociálpolitikai értékelését.

<sup>37</sup> Gábos 2000: 112–113.

<sup>38</sup> Lelkes 2000: 101–102.

A 2006-os év a második jelentős fordulópontot jelenti a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitika történetében, hiszen a választások eredményeként hatalmon maradt kormánypártok azonnal – a korábban követett politikával és ígéreteikkel ellenkező – liberális reformokat hirdettek meg a jóléti rendszer legtöbb területén. E még lezárulatlan folyamat elemzése nem lehet feladatunk, de annyi már most megállapítható, hogy a végrehajtás módja – a reformok puccszerű meghirdetése és bevezetése, a reformok társadalmi elutasíthatóságának magas foka – tovább erősíti a magyar jóléti rendszer instabilitását, s a jövőben a kiszámíthatatlanság további lehetőségét hozdozza magában.

A kelet-közép-európai kommunista országok jóléti rendszereinek korábbi konvergenciája megszűnt 1990 után. Az egyes országok átmenete jóléti téren fontos sajátosságokat mutatott. Lengyelország a gazdasági sokkterápiát a jóléti rendszer lassú átalakításával párosította, melyben a nyugdíjreformnak – Magyarországtól eltérően – sikerült viszonylag széleskörű támogatottságot szerezni a politikai elitben.<sup>39</sup> Csehországban az 1990-es évek első felében uralkodó liberális gazdasági frazeológia a társadalombiztosítás meglepően stabil dotációjával párosult, s a reformok legmesszebb az egészségügyi ellátás terén jutottak, ahol egymással versenyző egészségbiztosítók rendszerét hozták létre, de az állampolgári jogú ellátások, az univerzalitás megőrzésével.<sup>40</sup> Szlovákia az 1990-es évek nagy részében az ennél is lassúbb változásokkal tűnt ki, melyek azonban az ezredfordulót követően itt is felgyorsultak: különösen az egészségügyben vált egyértelművé a liberális irány, mely magában foglalta a magánbiztosítók térnyerését és az ellátásra szorulóknak terheinek növekedését.<sup>41</sup> A 2006-os kormányváltás után azonban meghirdették a liberális intézkedések jelentős részének visszavonását, melyek közül például a vizitdíj eltörlése már meg is történt.

Ennek nyomán valamelyest nőttek az eltérések a kelet-közép-európai országok jóléti rendszerei között az 1980-as évekhez viszonyítva.<sup>42</sup> Minden változás és eltérés ellenére azonban a külső politikai erők és megfigyelők ideáljaiktól függően csalódva (IMF, Világbank) vagy inkább meglegedettséggel (EU) vették tudomásul, hogy a jóléti rendszer gyors, az Egyesült Államokat példaképnek tekintő, liberális átalakítása nem ment végbe a térségben. Sőt, EU-kiadványok egyenesen azt állapíthatták meg például a térség egészségügyi rendszereinek átalakítása vonatkozásában, hogy „minden egészségügy-finanszírozási reform megfelel a nyugat-európai tradíciók főáramának”.<sup>43</sup> Ez utóbbi tény egyébként annál is inkább meglepő, mert a Világbanktól és az IMF-től eltérően az EU lényeges befolyást nem gyakorolt a térségre szociális téren, s erre láthatóan nem is törekedett. A kutatás többnyire szintén a liberális átalakulás elmaradását hangsúlyozza

<sup>39</sup> Inglot 2003: 243.

<sup>40</sup> Deacon 2000: 151.

<sup>41</sup> Hurcíková–Pekník 2002.

<sup>42</sup> Müller 2002: 159.

<sup>43</sup> *Consensus Programme* 1998.

nem csak a korai időszak tekintetében,<sup>44</sup> hanem az 1990-es évek végét illetően is.<sup>45</sup> Következésképpen a szociálpolitika meghatározóit illetően a kelet-közép-európai országok jóléti fejlődése hasonlóképpen alakult, mint Magyarországé.

Mivel a lakosság egyértelműen a kiterjedt állami szociálpolitikát részesítette előnyben, magyarázatot igényelnek a kétségkívül létező liberális tendenciák. Ezeket gyakran a liberális megoldások átvételére ösztönző nemzetközi pénzügyi és más intézmények nyomásának (IMF, Világbank), valamint a nemzetközi gazdasági verseny vélt vagy valós hatásának tulajdonítják.<sup>46</sup> Ezek azonban csak részleges magyarázatot jelenthetnek. Különösen az 1990-es évek közepétől kezdődően a nemzetközi pénzügyi szervezetek aktivitása és befolyása jelentősen csökkent a térségben. Emellett az alacsony munkaerőköltségek következtében a régió inkább a nemzetközi gazdasági korlátok lebomlásának haszonélvezői közé tartozott mindeddig, s így a globalizáció sem tekinthető megfelelő magyarázatnak.

Ehelyett egy alternatív interpretáció mellett kívánunk érvelni, mely fokozottan figyelembe veszi a társadalmi-kulturális tényezőket. A kommunista rendszerek törekvése a tradicionális közösségek felszámolására és a civil társadalom megsemmisítésére hosszú távon jelentős eredménnyel járt. Ennek következtében a társadalmi tőke eróziója következett be Magyarországon és más kelet-közép-európai országokban, ami a kommunizmus egyik legjelentősebb szociális és kulturális következményének tekinthető.<sup>47</sup> A társadalmi tőke alacsony szintje a volt kommunista országokban kifejeződött a bizalom és az önkéntes egyesületekben való tagság nyugat-európainál lényegesen alacsonyabb szintjében. 1990-ben a válaszadóknak Magyarországon csak 25%-a, Lengyelországban 35%-a bízott meg feltétel nélkül polgártársaiban. Ezzel szemben a megfelelő arányok lényegesen magasabbak voltak szinte minden nyugat-európai országban: Norvégiában 65%, Svédországban 66%, Nagy-Britanniában 44%. Csak Ausztria és néhány dél-európai ország rendelkezett a lengyelnél kissé alacsonyabb szinttel.<sup>48</sup> Ez a jelenség nagyban hozzájárulhatott a társadalmi szolidaritás alacsony szintjéhez, s akadályozta a polgárok csoportokon belüli kooperációját, valamint a társadalmi csoportok közötti együttműködést is. Véleményünk szerint a jóléti juttatásokból részesedők ebből következő szervezeti gyengesége (organizational weakness) és csökkenő befolyása a jóléti állam visszaszorításában érdekelt más társadalmi csoportokkal szemben – a jóléti intézmények korábban bemutatott vegyes jellegével együtt – döntően magyarázza azt, hogy miért tudják külső és belső erők folyamatosan megkérdőjelezni a jóléti status quot. Ez egyszersmind a jóléti rendszerek fokozott instabilitását is eredményezi.<sup>49</sup> A kutatások jelen állása nem teszi lehetővé, hogy tézisünket ennél körültekintőbben

<sup>44</sup> Götting 1998: 261–284.

<sup>45</sup> Deacon 2000: 151.

<sup>46</sup> Horstmann–Schmähl 2002: 63–81.

<sup>47</sup> A társadalmi tőke alakulására Kelet-Közép-Európában: Seligman–Füzér 1994; Delhey–Newton 2003; Uslaner 2003.

<sup>48</sup> Gabriel 2002: 58.

<sup>49</sup> Offe 1993.

bizonyítsuk. A kulturális tényezők szerepe a jóléti állam fejlődésében a kutatás egyik igencsak elhanyagolt területe Nyugat-Európában is, mely azonban ígéretes terepnek számít.<sup>50</sup> Ami Kelet-Közép-Európát illeti, a jóléti állam fejlődésének determinánsai, s különösen a kulturális tényezők jelentősége terén a kérdések megfogalmazása is alig történt meg.

A kommunista rendszerek szociális és politikai öröksége tehát több tekintetben is kedvező volt a rendszerváltás utáni kelet-közép-európai jóléti rendszerek instabilitásának kialakulása szempontjából. A jóléti intézmények „vegyes” jellege is hozzájárult ehhez, de talán még fontosabbnak tekinthető az, hogy nem volt szilárd osztályszövetség a jóléti rezsimok mögött, hanem kevésbé stabil tényezők, mint a kommunista ideológia, válságok stb. határozták meg a jóléti rendszerek fejlődését. A politika változékonyságát intézményesítette a lakosság társadalmi értékeinek és attitűdjeinek inkonzisztenciája is. Egyrészt a jóléti állam tevékenységének magas fokú társadalmi elfogadottságát láthatjuk, másrészt azonban a jóléti szolgáltatások haszonélvezői csak alacsony fokú társadalmi tőkével, társadalmi képességekkel (social capabilities), szervezeti erővel (organizational strength), rendelkeztek, vagyis a nyugat-európai jóléti államok 20. századi fejlődésében mindvégig fontos tényezők itt jórészt hiányoztak. Ennek következtében ezeknek a rétegeknek a politikai cselekvése nem lehetett hatékony, s így nem tudtak megfelelő osztályszövetségeket sem formálni.

## ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányunkban a második világháború utáni Kelet-Közép-Európa jóléti fejlődését és ennek főbb meghatározóit vizsgáltuk. A térség országai közül mindegyikről Magyarország fejlődését követtük, a többi országot ehhez az esethez viszonyítva jellemeztük. Amellett érveltünk, hogy a térség jóléti fejlődésének legfontosabb determinánsai jelentősen eltértek azoktól a tényezőktől, melyeket Nyugat-Európában találhatunk, s ezek a különbségek nagyban hozzájárultak a térség jóléti rendszereinek jelenlegi, „vegyes” jellegéhez, s ezen keresztül változékonyságához. Nyugat-Európában az iparosodás hatása, a népesség és a munkaerő változó szerkezete, s különösen a kiterjedt jóléti államot előnyben részesítő rétegek politikai mobilizációja jelentették a szociális jogok fejlődésének alapját. A politikai mobilizáció hatékonysága az osztályszövetségek kialakulásán nyugodott. Emellett a politikai mobilizációnak szintén voltak szociális és kulturális előfeltételei: meghatározott kulturális értékek, mint a bizalom magas szintje, a becsületesség és az állami hatóságoknak való engedelmesség, illetve azokkal való együttműködési készség ugyanúgy ide tartoztak, mint az „associability” vagy a „social capabilities”, melyek elősegítették a kooperációt és a hatékony közösségi cselekvést.

<sup>50</sup> Pfau-Effinger 2005.

Jóllehet a gazdasági és demográfiai tényezők hasonlóan jelentkeztek, mint Nyugat-Európában, más tényezők esetében jelentős eltérést láthatunk. Kelet-Közép-Európában a szociálpolitika fontos determinánsai közé tartozott a kommunista ideológia minden belső inkohereciájával együtt, mely egyaránt támogatta az univerzális és a munkavégzéshez kapcsolódó szociális jogokat. Az elitek legitimációs törekvései, a politikai és gazdasági krízisek további fontos meghatározónak számítottak. Amellett is érveltünk, hogy téves lenne a kommunista országok jóléti rendszereit azok sajátos kommunista jegyeivel azonosítani, mivel megtalálhatóak voltak bennük a korabeli Nyugat-Európában meglévő más – konzervatív, illetve szociáldemokrata – rendszerek jellemzői is. Ráadásul a sajátos kommunista jegyek a rendszerváltást követően gyorsan eltűntek, s így a kommunista rendszer öröksége ezen a téren a konzervatív és a szociáldemokrata rendszerek egyfajta keveréke volt.

Ez a „vegyes” vagy „hibrid” jelleg önmagában is növelte a jóléti rendszerek instabilitásának lehetőségét. Ráadásul – némileg paradox módon – a kommunizmus öröksége szintén kedvezett a liberális tendenciák térhódításának az új demokráciákban. Ezek a tendenciák nem egyértelműek, hiszen egyrészt a korai elemzésekre jellemző liberális scénáriók ellenére a jóléti rendszer ilyen átalakítása nem következett be sehol sem a térségben. Másfelől azonban a jóléti diskurzus jellemzően liberális nyelve és a jóléti programok számos liberális reformja magyarázatot kíván egy olyan régióban, ahol a politikai liberalizmus befolyása mindig is csekély volt, s a közvéleménykutatások ma is a liberális jóléti reformok kis támogatottságát mutatják. A liberális programmal rendelkező nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek (IMF stb.) befolyása az egyik tényező lehet, különösen a magas eladósodottságú országokban, miként a globalizáció vélt vagy valós hatása is. Ezek a tényezők azonban legfeljebb részleges magyarázatot jelenthetnek, különösen az 1990-es évek közepétől, hiszen azóta e szervezetek aktivitása jelentősen visszaszorult a régióban, s ezenkívül a térség alacsony munkaerőköltségei miatt inkább a nemzetközi gazdasági kapcsolatok fokozódásának nyertese, mint vesztese volt.

Ezért a liberális tendenciák alternatív magyarázatának lehetőségére hívtuk fel a figyelmet, mely a korábbi évtizedek jóléti politikájához és tágabb kulturális örökségéhez kapcsolódik. A társadalmi tőke alacsony szintje a volt kommunista országokban véleményünk szerint döntően hozzájárulhat ahhoz, hogy a jóléti állam visszaszorításában érdekelt belső és külső erők miért tudják tartósan megkérdőjelezni a jóléti status quot Kelet-Közép-Európában. Annak ellenére képesek erre, hogy az útfüggőség erősen érvényesül intézményi téren, továbbá a lakosság túlnyomó része a szociáldemokrata és a konzervatív jóléti megoldásokat részesíti előnyben. A kommunista rendszerek törekvése a tradicionális közösségek felszámolására és a civil társadalom megsemmisítésére a társadalmi tőke jelentős erózióját eredményezte, ami a kommunizmus egyik legjelentősebb szociális és kulturális következményének tekinthető.

A kulturális tényezők szerepe a jóléti állam fejlődésében azonban a kutatások egyik igencsak elhanyagolt területe, s további vizsgálatokat igényel. Ennek számos



lehetséges útja van: az egyik ezek közül a jóléti állam elfogadottságát és támogatottságát befolyásoló kulturális értékek kutatása. A kulturális megközelítés szintén hasznos lehet a társadalmi mobilizáció, az osztályszövetségek megkötésének és hatékony működésének kulturális előfeltételeinek megállapítására, melyek elengedhetetlenek a kiterjedt jóléti államok létrejötte szempontjából.

Ennek következtében az említett kulturális tényezők – a kommunista rendszer más örökségeivel együtt – hozzájárultak ahhoz, hogy a kelet-közép-európai régió jóléti rendszerei továbbra is vegyes jellegűek maradtak, s egyben ahhoz is, hogy a posztkommunista szociális rendszereket az instabilitás jellemzi. A posztkommunista jóléti rendszerek instabilitása tehát nem egyszerűen a kommunista jóléti rendszernek a liberális jóléti rendszerré való feltételezett átalakulásából adódik. Ehelyett az instabilitás a kelet-közép-európai jóléti rendszerek intézményesült vonásának tekinthető, melynek fennmaradása a jövőben is várható, mindaddig, amíg a demokratikus intézmények működése nem javul meg olyan mértékben, hogy azok hívebben tükrözzék a lakosság preferenciáit. Mindez arra is utal, hogy a civil társadalom fejlettsége a tartós eredménnyel rendelkező reformok egyik fontos előfeltétele is. A döntéshozók számára a kelet-közép-európai szociálpolitika régebbi és közelebbi múltjának legfontosabb tanulsága az lehet, hogy a jóléti reformok meghozatala és végrehajtása során elengedhetetlen a valós konszenzuseresés, hiszen csak így lehet elkerülni a reformok kudarcát, s az ilyen kudarcok magas gazdasági és társadalmi költségeit.

## HIVATKOZOTT IRODALOM

- Alber, Jens 1987: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*. Campus, Frankfurt/M.
- Amenta, Edwin 2003: What We Know about the Development of Social Policy: Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective. In: Mahoney, James – Rueschmeyer, Dietrich (szerk.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge, 91–130.
- Andorka Rudolf – Tóth István György 1992: A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon. In: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 1992*. TÁRKI, Budapest, 396–507.
- Baldock, John 1999: Culture: The Missing Variable in Understanding Social Policy? *Social Policy and Administration* 33. 4. 458–473.
- Baldwin, Peter 1990: *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press, Cambridge
- Castles, Francis G. 1986: Whatever Happened to the Communist Welfare State? *Studies in Comparative Communism* 19. 213–226.
- Consensus Programme. Recent Reforms in Organisation, Financing and Delivery of Health Care in Central and Eastern Europe in Light of Accession to the European Union*. Conference May 1998. European Commission, Brussels, 1998.

- De Deken, Johan Jeroen 1994: *Social Policy in Postwar Czechoslovakia*. (EUI Working Paper SPS No. 13.) EUI, Florence
- Deacon, Bob 1983: *Social policy and socialism. The struggle for socialist relations of welfare*. Pluto Press, London
- Deacon, Bob 1993: Developments in East European Social Policy. In: Jones, Catherine (szerk.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Routledge, London–New York, 177–197.
- Deacon, Bob 2000: Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization. *Journal of European Social Policy* 10. 2. 146–161.
- Delhey, Jan – Newton, Kenneth 2003: Who trusts? The origins of social trust in seven societies. *European Societies* 5. 2. 93–137.
- Dixon, John – Macarov, David (szerk.) 1992: *Social welfare in socialist countries*. Routledge, London–New York
- Esping-Andersen, Gosta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton
- Esping-Andersen, Gosta 1996: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Gosta Esping-Andersen (szerk.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Sage, London, 1–31.
- Ferge, Zsuzsa 1980: *Társadalompolitikai tanulmányok*. Gondolat, Budapest
- Ferge, Zsuzsa 1992: Social Policy Regimes and Social Structure. In: Ferge, Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind (szerk.): *Social Policy in a Changing Europe*. Campus, Frankfurt/M.–Boulder Co, 201–222.
- Ferge, Zsuzsa 2001: Welfare and »Ill-fare« Systems in Central-Eastern Europe: In: Sykes, Robert – Palier, Bruno – Prior, Pauline M. (szerk.): *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. Palgrave, Houndmills–Basingstoke, 127–152.
- Ferge, Zsuzsa – Tausz, Katalin 2002: Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years. *Social Policy and Administration* 36. 178–195.
- Ferrera, Mauricio 1986: Italy. In: Flora, Peter (szerk.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Vol. 2. de Gruyter, Berlin, 385–482.
- Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold J. (szerk.) 1981: *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction, New Brunswick–London
- Flora, Peter – Alber, Jens 1981: Modernization, democratization and the development of welfare states in Western Europe. In: Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (szerk.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction, New Brunswick–London, 37–80.
- Förster, Michael F. – Tóth István György 1999: *Családi támogatások és gyermekszegénység a kilencvenes években Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban*. (TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok 16.) TÁRKI, Budapest
- Gábos András 2000: Családok helyzete és családtámogatások a kilencvenes években. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2000*. TÁRKI, Budapest, 99–122.
- Gabriel, Oscar W. et al. 2002: *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. WUV Universitätsverlag, Wien
- Götting, Ulrike 1998: *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*. Leske und Budrich, Opladen

- Heclo, Hugh 1981: Toward a New Welfare State? In: Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold (szerk.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction, New Brunswick–London, 383–406.
- Heclo, Hugh 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press, New Haven, CT.
- Horstmann, Sabine – Schmähl, Winfried 2002: Explaining Reforms. In: Schmähl, Winfried – Horstmann, Sabine (szerk.): *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 63–85.
- Hurčíková, Margita – Pekník, Karol 2002: Transformation of old-age security in the Slovak Republic. In: Schmähl, Winfried and Horstmann, Sabine (szerk.): *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 249–276.
- ILO 1927: *Compulsory Sickness Insurance. Studies and Reports*. (Series M, 6.) ILO, Geneva
- ILO 1933a: *Compulsory Pension Insurance. Studies and Reports*. (Series M, 10.) ILO, Geneva
- ILO 1933b: *International Survey of Social Service. Studies and Reports*. (Series M, 11.) ILO, Geneva
- Inglot, Tomasz 2003: Historical Legacies, Institutions, and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989–1999. In: Ekiert, Grzegorz – Hanson, Stephen E. (szerk.): *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge University Press, Cambridge, 210–247.
- Janky Béla 2000: *A magánnyugdíj-pénztárak tagsága*. (TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok. 18.) TÁRKI, Budapest
- Kersbergen, van Kees 1995: *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. Routledge, London
- Kocka, Jürgen 1999: Asymmetrical Historical Comparisons: The Case of the German Sonderweg. *History and Theory* 38. 40–50.
- Kornai János et al. 2001: *Reforming the state: fiscal and welfare reform in post-socialist countries*. Cambridge University Press, Cambridge
- Korpi, Walter 1980: Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. *West European Politics* 3. 3. 296–316.
- Korpi, Walter 1983: *The Democratic Class Struggle*. Routledge, London
- Korpi, Walter 1989: Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930. *American Sociological Review* 54. 3. 309–328.
- Kovács János Mátyás 2002: Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe. *West European Politics* 25. 2. 175–204.
- Král, Jiri – Mácha, Martin 2002: Transforming of the old-age security in the Czech Republic. In: Winfried Schmähl – Sabine Horstmann (szerk.): *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 223–248.
- Lelkes, Orsolya 2000: A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state. *International Journal of Social Welfare* 9. 92–102.
- Lipsmeyer, Christine S. – Nordstrom, Timothy 2003: East versus West: comparing political attitudes and welfare preferences across European societies. *Journal of European Public Policy* 10. 3. 339–364.

- Minkoff, Jack – Turgeon, Lynn 1977: Income Maintenance in the Soviet Union in Eastern and Western Perspective. In: Horowitz, Irving Louis (szerk.): *Equity, Income and Policy*. Praeger–New York–London.
- Müller, Katharina 2002: From the State to the Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union. *Social Policy and Administration* 36. 2. 156–175.
- Novak, Mojca 2001: Reconsidering the socialist welfare state model. In: Woodward, Alison – Kohli, Martin (szerk.): *Inclusions and Exclusions in European Societies*. Routledge, London–New York, 111–126.
- OECD 1985: *Social expenditure, 1960–1990. Problems of growth and control*. OECD, Paris
- Offe, Claus 1993: The politics of social policy in Eastern European transition: antecedents, agents, and agenda of reform. *Social Research* 60. 4. 649–685.
- Okrasa, Włodzimierz 1987: Social Welfare in Poland. In: Le Grand, Julian – Okrasa, Włodzimierz (szerk.): *Social Welfare in Britain and Poland*. STICERD, London
- Petrák, Katalin 1978: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Táncsics, Budapest
- Pfau-Effinger, Birgit 2005: Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Relation. *Journal of Social Policy* 34.1. 3–20.
- Pierson, Christopher 1991: *Beyond the Welfare State?* Polity, Cambridge
- Pryor, Frederick 1968: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- Rimlinger, Gaston V. 1971: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. Wiley, New York
- Rothstein, Bo 1998: *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge
- Seligman, Adam B. – Füzér, Katalin 1994: The Problem of trust and the transition from state socialism. *Comparative Social Research* 14. 193–221.
- Shalev, Michael 1983: The Social Democratic Model and Beyond. *Comparative Social Research* 6. 315–351.
- Sik, Endre – Svetlik, Ivan 1990: Similarities and Differences. In: Evens, Adalbert – Wintersberger, Helmut (szerk.): *Shifts in the Welfare-Mix*. Campus, Frankfurt/M.
- Sorensen, Aage B. 1998: On Kings, Pietism and Rent-seeking in Scandinavian Welfare States. *Acta Sociologica* 41. 4. 363–375.
- Standing, Guy 2001. Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets. In: Esping-Andersen, Gosta (szerk.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Sage, London, 225–255.
- Tomka Béla 2003: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Századvég, Budapest (Angolul: Tomka, Béla: *Welfare in East and West: Hungarian Social Security in an International Comparison, 1918–1990*. Akademie Verlag, Berlin)
- Tomka Béla 2004: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990. In: Kaelble, Hartmut – Schmid Günter (szerk.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. (WZB-Jahrbuch 2004.) edition sigma, Berlin, 107–139.

- Ullrich, Carsten G. 2000: Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. *Soziale Welt* 51. 131–151.
- Ullrich, Carsten G. 2003: *Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtskultur*. (Working Papers, Nr. 67.) Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim
- Uslaner, Eric M. 2003: Trust and civic engagement in East and West. In: Badescu, Gabriel – Uslaner, Eric M. (szerk.): *Social Capital and the Transition to Democracy*. Routledge, London–New York, 81–94.
- Wilensky, Harold L. 1975: *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press, Berkeley
- Wilensky, Harold L. 1981: Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development. In: Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold (szerk.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction, New Brunswick–London, 345–382.
- Wilensky, Harold L. et al. 1985: *Comparative Social Policy. Theories, Methods, Findings*. University of California Press, Berkeley
- Zimmermann, Susan 2001: Wohlfahrtspolitik und die staatssozialistische Entwicklungsstrategie in der ‘anderen’ Hälfte Europas im 20. Jahrhundert. In: Jäger, Johannes – Melinz, Gerhard – Zimmermann, Susan (szerk.): *Sozialpolitik in der Peripherie*. Brandes und Apsel, Frankfurt am M., 211–238.
- Zukowski, Maciej 1994: Pensions Policy in Poland after 1945. In: Hills, John – Ditch, John – Glennerster, Howard (szerk.): *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*. Clarendon Press, Oxford, 154–170.