

Martin Potucek

Quo vadis, szociálpolitika, Csehszlovákiában?

Szociálpolitikai hagyományok Csehszlovákiában

A csehszlovák társadalmi biztonsági rendszer viszonylag fejlett volt a II. világháború előtt (és rövid ideig még utána is). A társadalmi biztonsági rendszer az Osztrák-Magyar Monarchia közvetítésével átvette a társadalombiztosítás bismarcki hagyományának fogalmát és eszközeit. Ezt a rendszert több, az általános adóból finanszírozott alrendszer egészítette ki. Jelenlős hagyománya volt Csehszlovákiában az önkéntes munkának is.

Az 1948-as kommunista államcsíny után a csehszlovák szociálpolitikát központosították és bürokratizálták. Mivel a gazdaság meglehetősen rossz állapotban volt, a szociálpolitikára szintén túlságosan kevés pénz jutott. 1989 novembere előtt alapvetően a következők jellemezték a csehszlovák szociálpolitikát:

– a szociálpolitika a kötelező teljesidejű alkalmazás elvén alapult. A szociális privilégiumok és védelem terén a bér munkások előnyt élveztek (De Deken, 1991). A bér- és szociális juttatáspolitikát az határozta meg, hogy az állam nem az intenzív, hanem az extenzív termelést fejlesztette (Vecernik, 1991). A munkaerő iránti nagy kereslet az állam családpolitikáját is befolyásolta: a bölcsődék és az óvodák lehetővé tették, hogy az anyák is munkába álljanak – ez elsősorban azokat a családokat érintette, amelyekben a férj alacsony fizetése nem tudta biztosítani a családi szükségletek kielégítését.

Az állam szinte az összes társadalmi funkciót átvállalta, még azokat is, amiket egy polgári társadalomban a család, a közösség, az önkéntes szervezetek és a magánintézmények látnak el. Így az állampolgárok a szolgáltatások passzív befogadóivá váltak, akiknek nem volt joguk ezek alakítására. E tekintetben a szakembereknek is csak korlátozott hatalmuk volt.

Az 1960-as évek elejétől kezdve, a „fejlett szocializmus” új ideológiájával egy időben, az állampolgári jogokból származó univerzalizáló rendszerek is egyre fontosabbá váltak. Ez persze nem zárta ki a lakosság privilegizált rétegeinek – főleg a pártvezetőknek és a titkosrendőrség tagjainak – nyújtott különleges szolgáltatásokat.

A hivatalos ideológia és az egyre csökkenő pénzügyi források arra kényszerítették az anyagi termelés irányítóit, hogy az ipari ágazatokat részesítsék

előnyben. Ez óriási hiányokat eredményezett a szociális szolgáltatásokon belül mind a térbeli kapacitás és a műszaki felszereltség, mind pedig a szakemberek képzése és motiválása terén.

Az 1970–80-as években számos alkalmazotti szociális szolgáltatást alakítottak ki az anyagi termelés különféle ágazataiban dolgozók számára. A vállalatok így próbálták meg az állami intézmények szociális szolgáltatásainak hiányosságait ellensúlyozni.

Mi történt 1989 novembere óta?

A szociálpolitika prioritásai, szemléletmódja és mechanizmusai csak lassan változnak, egyrészt a szociálpolitikai intézmények tehetetlensége, másrészt az új politikai elit és az államapparátus alkalmatlansága miatt, mivel ezek tagjai képtelenek a szükséges reformok végrehajtására. A szociális reform kérdésében számos gyors és elhamarkodottnak tűnő intézkedés történt. A részrehajló nézetek konfliktusai és az ideológiai perlekedések szétdarabolták és összekavarták a szociálpolitikát, és ezzel lerombolták egy átfogó szociálpolitika kialakításának reményét.

A gazdasági és politikai változás nyomása a szociálpolitika fokozatos megváltozásához vezetett. Ebben döntő szerepe volt a kötelező teljesidejű alkalmazás megszüntetésének, amely a gazdaság közvetlen irányításáért (például a munkaerőpiac és az árak ellenőrzéséért) felelős intézmények felszámolásának tulajdonítható. Ez azonban olyan magas munkanélküliséget eredményezett, amilyenre még nem volt példa az országban. Az 1992. márciusi adatok szerint Csehszlovákiában 7 százalék fölé emelkedett a munkanélüliek száma (lebontva: a Cseh Köztársaságban körülbelül 5 százalék, a Szlovák Köztársaságban pedig 12 százalék fölött). Az utóbbi időben azonban a munkaközvetítő irodák a munkaerőpiac fokozottabb figyelembevételével aktívabb foglalkoztatáspolitikára kezdtek átállni.

A másik fontos politikai döntés a szociális szolgáltatások állami monopóliumának eltörlése volt. Ez lehetővé tette, hogy az egyház, a jótékonyági szervezetek, az önkéntes szervezetek, az állampolgári kezdeményezők és a magánvállalkozók is kilépjenek a szociálpolitika „porondjára”.

Az új törvénykezésnek az emberek életkörülményeire gyakorolt hatása máris észrevehető. A szövetségi szinten elfogadott létminimumtörvény és a köztársasági szinten elfogadott szociális elvárások törvénye a létminimum alatt élők támogatására kényszeríti az államot. Ezek a törvények a szociális védőháló kialakításának szükséges, de korántsem elégséges feltételei. A törvényhozó testületek¹ számos, az egészségügyet és a társadalombiztosítást, a szociális támogatást és a társadalmi biztonságot, valamint az aktív foglalkoztatáspolitikát és a munkanélküli járadékokat érintő törvényt fogadtak el (illetőleg készítene elő). Mindazonáltal a szociálpolitika különféle alkotóelemei közötti kapcsolat nem egyértelmű, ezt tehát még tisztázni kell.

A háromoldalú intézmények szintén megkezdték működésüket, és ezzel megnyitották a Csehszlovákiában némi hagyománnyal már rendelkező korporatizmus előtt az utat. Azt azonban még mindig nem tisztázták, hogy ho-

gyan oszlik meg a felelősség a szövetségi, a köztársasági és a helyi önkormányzati szintű intézmények között, milyen jellegű és kiterjedésű szolgáltatásokat kellene biztosítani, és hogyan lehetne a rendszerbe bekapcsolni az egyéni, magán és közösségi kezdeményezéseket is.

A csehszlovák szociálpolitika legújabb fejleményeit a gyakorlatba sikeresen átültetett gondolatok, koncepciók és intézkedések ötvözetéhez lehetne hasonlítani. A régi szociálpolitikai intézmények alapvető átalakítására mindaddig nem került sor, mindössze annyi történt, hogy részlegesen az új helyzethez igazították őket. A jelenlegi programok sok tekintetben elégtelenek. Legfőbb hiányosságaik a következők: pontatlan célmeghatározás, rugalmatlanság, a gazdasági és szociális kritériumok helytelen alkalmazása az elosztási folyamatban, valamint az univerzalista és teljesítményelvű intézkedések keveredése. Utoljára, de nem utolsósorban pedig azt kell megemlítenünk, hogy az új szociálpolitika átfogó koncepciója és stratégiája sincs megfelelően kidolgozva.

Egy új szociálpolitika felé

Az előző rendszerben az állam és a nép közötti „társadalmi szerződés” értelmében a pártállamnak egy sajátos társadalmi biztonsági rendszert kellett kialakítania, amely magában foglalta a teljes foglalkoztatottságot, az ingyenes – de korlátozott – oktatást és egészségügyi ellátást, valamint a szociális védelem egyéb eszközeit. Az állampolgárok cserében lemondtak polgári és politikai jogaikról. A régi társadalmi szerződés ugyan már nincs érvényben, újat azonban még nem alakítottak ki. A lakosság széles rétegeit érintő életszínvonalcsökkenés és a munkanélküliség növekedésének valószínűsége miatt különösen fontosá válik a „szociális probléma”.

Nem csupán a kormányzati politikának köszönhető, hogy a társadalmi béke 1989 novembere után is fennmaradt. Az állampolgárok türelme és megértése, a szakszervezetek törvényességi válsága, valamint az, hogy néhány korábbi forrás még mindig elérhető volt, szintén szerepet játszott a társadalmi béke megőrzésében.

A közérkölcsekből és a közvéleményből gyakran lehet következtetni arra, hogy egy nép hajlandó-e követni a gazdasági és politikai életben zajló változásokat – azaz támogatja-e, vagy ellenzi ezeket.²

– A Cseh Köztársaságban több ember fogadja el a liberális értékeket, mint a Szlovák Köztársaságban. A felmérésben arra a kérdésre, hogy „Melyik értéket tartja fontosabbnak: a szabadságot vagy az egyenlőséget?”, a csehek 59 százaléka választotta a szabadságot. A szlovákoknál ez az arány 50 százalék volt. A csehek 31 százaléka, a szlovákoknak pedig 35 százaléka viszont az egyenlőséget tartotta fontosabbnak.

– Annál a kérdésnél, hogy „Az egyéni vagy az állami felelősségvállalást részesíti-e előnyben?”, a prágai lakosok 83 százaléka, a csehországiak 71 százaléka, Morvaország lakosságának 69 százaléka, a Szlovákiában élőknek azonban csak 49 százaléka részesítette az egyéni felelősséget előnyben.

– Arra a kérdésre, hogy „Melyek a szegénység kialakulásában szerepet játszó legfontosabb tényezők?“, a következő válaszok érkeztek:

	Prága	Csehország ³	Morvaország	Szlovákia
lustaság	55%	50%	44%	32%
társadalmi igazságtalanság	5%	9%	12%	31%

Ezekben a válaszokban jól tükröződik, hogy milyen mély kulturális különbségek vannak a morvaországi és csehországi csehek, valamint a szlovákok között. A rövid közös múltra visszatekintő csehszlovák állam nem volt képes homogenizálni azokat a különbségeket, amelyeket a „közép-európai” történelemből örökölt; a legnagyobb különbségek az Osztrák-Magyar Monarchia idejére nyúlnak vissza, mivel a csehek és a szlovákok a Monarchia különböző részein éltek.

Az adózási rendszer reformját követően meg fog szűnni a szociális szolgáltatások állami monopóliuma. A reform az új betegbiztosítási, egészségügyi biztosítási és társadalombiztosítási rendszerrel egyetemben 1993 elején kerül bevezetésre. Habár a meglévő pénzügyi keretek lehetővé teszik a regionális és az önkéntes tevékenység gyors fejlődését, ez utóbbiban sokan nem tudnak majd részt venni a gazdasági kényszer és az idő rövidsége miatt.

Az életszínvonal csökkenése és a munkanélküliség növekedése meg fogja akadályozni a teljesítményelv alkalmazását a szociálpolitikai programokban. Egyrészt azért, mert erősen megterheli az állami költségvetést, másrészt pedig azért, mert leszűkíti a biztosítási elven alapuló programok fejlődési terét. Ezek a programok csak több év alatt tudnak olyan pénzügyi tartalékot felhalmozni, amely mellett valóban független szociálpolitikát folytathatnak. Addig azonban az állami költségvetés hozzájárulására kell támaszkodniuk, ami azt jelenti, hogy – legalább részlegesen – továbbra is az állami bürokráciára vannak utalva. Ez jól megvilágítja az állam és a polgári társadalom alapvető paradoxonát: a reformok célja egyrészt az államapparátus szerepének csökkentése, másrészt viszont az állam szerepének növelése a szociális reformok bevezetésének időszakában.

A reformok kibontakozását hátráltatja az is, hogy a központi és helyi köztisztviselők jártassága alacsonyfokú, nem részesültek megfelelő képzésben, és számos esetben nem motiválja őket semmi. Ugyanez a helyzet az újonnan felállított, szociális munkát végző intézmények személyzetével.

Felmerül a régi kérdés: hogyan tudjuk bevezetni a szociális programok hatékonyabbá tételéhez szükséges működési reformokat és újításokat, ha nem tudjuk leküzdeni a szervezésben való jártasság, a motiváció és a pénzügyi források terén mutatkozó súlyos hiányosságokat?

A szociálpolitika átalakítása hatalmas feladat. Kérdés, hogy a reform bevezetésénél elkerülhető-e a profithajszolás, és elkerülhető-e a csupán ideig-óráig hatékony részleges reformok és változtatások. Kérdés, hogy tíz év után arra kell-e majd panaszkodnunk, hogy a szociálpolitika maradékelvű működése akadályokat gördít a társadalom fejlődési lehetőségei elé.

Ha a „radikális gazdasági reformot” dogmatikusan vezetik be, és nem ve-

szik figyelmbe egy ilyen szemlélet szociális következményeit, akkor a politikai demokrácia és a társadalmi konszenzus intézménye kerülhet veszélybe. A lakosság csak bizonyos kényszereket lesz hajlandó elfogadni, azokat is csak akkor, ha valóban indokoltak, és a nélkülözés nem tart sokáig. Különben kiéleződnek a szociális ellentétek, amelyek akár meg is buktathatják, de legalábbis igencsak lelassítják a gazdasági és politikai reformot. Ebben a helyzetben létfontosságúnak tűnik egy olyan átfogó szociálpolitika kialakítása, amely hatáson ütőként fel tudja fogni a gazdasági és politikai átalakulás okozta lakossági sokkot, és segít az állampolgároknak a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodásban, valamint problémáik aktív megoldásában.

Ezzel kapcsolatban azonban számos dilemma-val kell szembenéznünk. A teljesítményalapú szociálpolitika, amely – legalábbis a Cseh Köztársaságban – a liberális ideológián alapul, rá fog kényszerülni univerzalista programok kidolgozására, hogy támogatni tudja a lakosság azon – széles – rétegeit (főleg a gyermekes családokat, a munkanélkülieket, a fogyatékosokat, a fiatalokat és a nyugdíjasokat), amelyek a szegénységi küszöb alá süllyednek. Mivel a programok finanszírozása a szövetségi, a köztársasági és a helyi költségvetéseket is meg fogja terhelni, hozzá fog járulni az általános adó növelését szorgalmazó érveléshez. Ez persze veszélyeztetni fogja a teljesítményalapú szociálpolitikai intézkedéseket.

Az új szociálpolitika a jelenlegi külső és belső akadályok miatt talán nem lesz több, mint a teljesítményalapú, az univerzalista és a maradékelvű szemlélet sajátos keveréke. Mindazonáltal – hangsúlyozza Konopásek (1991) – világosan külön kellene választani a szociálpolitika személyi jövedelemfüggő (teljesítményalapú) és univerzalista részét.

Egy ilyen politika alapvető céljai a következők lehetnének:

– a szociálpolitikai és a gazdaságpolitikai koncepció kidolgozása kormányzati szinten;

– a megváltozott helyzetnek megfelelő intézményi és finanszírozási eszközök kialakítása (megfelelő adózási rendszer – ennek teljes átalakítását tervezik 1993 elejétől, hitelpolitika, szükséghelyzetben kiutalható segélyek és tartalékalapok, szociális és egészségbiztosítási programok, megfelelő munkamegosztás a helyi önkormányzatok és az autonóm intézmények között);

– a szociálpolitika finanszírozásának és a szociális szolgáltatásoknak a decentralizálása az általános jogi és intézményi keretek között;

– a szociálpolitika kidolgozásában és bevezetésében való állampolgári részvétel támogatása;

– az öngyógyító csoportok és az önkéntes kezdeményezések szervezeti és pénzügyi ösztönzése, valamint tanácsadói támogatása;

– az „ésszerű mennyiség” pénzügyi politikájának bevezetése, amely mérsékelt, de alapvető igényeket ki tud elégíteni.

Az új csehszlovák szociálpolitika kialakításának folyamatát két fejlődési szakaszra bonthatjuk. Az első szakasz egyik legfontosabb feladata a társadalmi béke megőrzése. Ebben a szakaszban a politikai helyzet instabilitására,

a gazdasági válság továbbgyűrűzésére, valamint az anyagi és motivációs források komoly hiányára számíthatunk. Mindazonáltal meg kell próbálnunk olyan átgondolt és kivitelezhető megoldásokat találni, amelyek elfogadhatók az állam polgárok, az alkalmazottak, a munkáltatók és az állam számára is. A szociális védőhálót ki kell egészíteni. Mozgósítani kell az önszerveződés és az emberi összetartás belső forrásait, de nem – elsősorban a nők – áldozatvállalására számkodva, akik már most is le vannak terhelve. Céljaink között szerepelhet továbbá: a hosszú távú perspektívák figyelembevétele a fontos kérdések mérlegelésénél; egy anyagi, szervezeti és ideológiai alap megőrzése a második szakaszra; a második szakasz tartalmának, módszereinek és szervezeti kereteinek előkészítése. A második szakaszban – a legsúlyosabb akadályok leküzdése után – átfogó szociálpolitikai stratégiát lehetne bevezetni, nagy hangsúlyt helyezve az egészségügyre, az oktatásra, a családra, a személyes etikára és az emberi összetartásra.

Átfogó terv hiányában a szociálpolitika hamarosan rendezetlen alapelemekre fog bomlani, és a képezett szociális munkások tömeges kivonulására, valamint a saját érdekeiket érvényre juttató erős szakmai lobbik kialakulására számíthatunk. Ez a profitorientált magánintézmények elterjedéséhez, az állami és közösségi intézmények színvonalcsökkenéséhez vezethet, amely a szolgáltatások egyenlőtlenségének növekedését vonja maga után.

A szociálpolitikai kérdésekkel foglalkozó érdemi vita hiánya

Csehszlovákiában 1989 novembere után nem folytattak nyilvános vitát a szociálpolitika fontos kérdéseiről. Mostanában indult egy ilyen vitasorozat (Projekt, 1991), amely „OMEGA-terv – polgári járulékok és emberi összetartás” címen vált ismertté. A vita fontosabb témái között szerepelnek a mindennapi élet aktuális szociális problémái és a mai csehszlovák szociálpolitika koncepciói, tartalma és módszerei is. A különböző szemléletmódok és intézkedések megvitatása a tömegkommunikáció igénybevételével folyik. A nyilvánosság, a szakértők, a politikusok és a közalkalmazottak célja az, hogy a viták során könnyebben megvalósítható megoldásokat találjanak a szociálpolitikai problémákra.

Fordította: Andor Eszter

Jegyzetek

1. 1992 januárjától meglepően megszigorították a munkanélküli járadékra való jogosultság feltételeit. Erre azért volt szükség, mert az 1991-es liberálisabb körülmények között igen sok visszaélés volt.

2. Az „Európai értékrendszer” kutatást, amelyből az információk többsége származik, 1991 augusztusában és szeptemberében végezték. Eredményei nemcsak Csehországra, Morvaországra és Szlovákiára (mindegyik esetében több mint 100 egyént felőlelő mintával dolgoztak), de Csehszlovákia egészére is reprezentatívnak tekinthetők (Bártová, 1992). Lásd még Halman–DeMoor (1991): Részletes információk a kutatás kiterjedéséről és módszereiről.

3. Prága nélkül.

Hivatkozások

- Bártová, I.: European Value System Study CSFR 1991: First Look into the Data. Prága: Károlyi Egyetem. Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék, Társadalomtudományi Iskola, 1992.
- De Deken, J. J.: Each According to his Ability or Each According to his Needs. Firenze: Európa Egyetem Intézete, 1991.
- Halman, L. és DeMoor, R.: Information Bulletin EVSSG 1991. Tilburg: Tilburg Egyetem, 1991.
- Konopásek, Z.: Chudoba a sociální příjmy [Szegénység és szociális jövedelmek]. Pozsonyi Munkaügyi és Szociálpolitikai Kutatóintézet, 1991.
- Potucek, M.: „Dilemmas of Social Policy in Post-November Czechoslovakia.” A Canterbury-i Kenti Egyetemen megrendezett BSA Konferencián tartott előadás anyaga, 1992.
- Projekt OMEGA. Obcansky sounáležitost, lidsky solidarita. Prága, 1992.
- Vecerník, J.: „Ovod do studia chudoby v Československu.” Sociologické časopis, 27. No. 5. pp. 577–602, 1991.

Fizessen elő az Esélyre!

Az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat.
Megjelenik évente hatszor.

Ára: 80 Ft.

Kapható minden nagyobb könyvesboltban
és a szerkesztőségben.

Megrendelhető:

1088 Budapest, Múzeum krt. 4/B
Tel.: 266-9833/298