

Szöllősi Gábor

A társadalom- és szociálpolitika alapjai I.

Oktatási segédanyag

2003. február

Tartalom:

1. A TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA FOGALMI MEGKÖZELÍTÉSE.	4
2. A TÁRSADALOM- ILLETVE SZOCIÁLPOLITIKA FUNKCIÓJA.....	10
3. A SZÜKSÉGLETEK FOGALMA ÉS KELETKEZÉSE.	12
4. A SZÜKSÉGLET TÁRSADALMI JELLEGE	15
5. A TÁRSADALMI HELYZET ÉS AZ ÉLETMINŐSÉG ALAPVETŐ KÉRDÉSEI	19
6. A TÁRSADALMI PROBLÉMÁK KELETKEZÉSE ÉS ÉRTELMEZÉSE	21
7. SZEGÉNYSÉGGUTATÁSOK	25
8. A SZEGÉNYSÉG FELFOGÁSAI	28
9. A SZEGÉNYSÉG OKAI ÉS FUNKCIÓI.....	30
10. A SZEGÉNYSÉG MÉRÉSE.....	32
11. KOCKÁZAT ÉS BIZTONSÁG.....	35
12. A TÁRSADALOMPOLITIKA MINT KÖZPOLITIKA	38
13. A POLITIKA ALAKULÁSÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK	44
14. EGYENLŐSÉG.....	48
16. A TÁRSADALMI IGAZSÁGOSSÁG.....	56
17. IDEOLÓGIÁK A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN	62
18. A TÁRSADALOMPOLITIKA MINT KÖZGAZDASÁGI KÉRDÉS.	66
19. A CSELEKVÉSEK KOORDINÁCIÓJA: RACIONÁLIS VÁLASZTÁS, PIAC, KÖZÖSSÉG VÁ- LASZTÁS	71
20. A GAZDASÁGBA VALÓ KÖZÖSSÉGI BEAVATKOZÁS OKAI	74
21. A GAZDASÁGPOLITIKA FUNKCIÓI.	77
22. A JÓLÉTI REDISZTRIBÚCIÓ MŰKÖDÉSE.	81
23 A SZOCIÁLIS TARTALMÚ EMBERI JOGOK	83
24. A SZOCIÁLIS JOGOK ALKOTMÁNYOZÁSA.	86
25. A POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓ.....	88
26. A POZITÍV JOG SZOCIÁLPOLITIKAI SZEREPE.	89
27. A TÁRSADALOMPOLITIKA SZEREPLŐI ÉS AZOK VISZONYAI	91

28. A SZOCIÁLPOLITIKA MINT ÁLLAMI BEAVATKOZÁS	98
29. A JÓLÉTI ÁLLAM SZOCIÁLPOLITIKAI ALAPKÉRDÉSEI.....	100
30. A JÓLÉTI ÁLLAMMAL SZEMBENI KRITIKÁK ALAPELEMEI.....	104
31. A JÓLÉTI PLURALIZMUS.....	107
32. A SZOCIÁLPOLITIKA PRIVATIZÁLÁSA	111
33. A SZOCIÁLPOLITIKA TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI HATÁSAI	115
IRODALOM:	125

1. A társadalom- és szociálpolitika fogalmi megközelítése.

- A fogalmak tipológiája. Különböző szociálpolitika-fogalmak. A Ferge-féle fogalom és magyarázata
- A szociálpolitika mint programalkotás és mint program
- A társadalompolitika fogalma és megkülönböztetése a szociálpolitikától. A társadalompolitika főbb területei. A rendszerváltás nyertesei és vesztesei
- A szociálpolitika (illetve a jóléti állam) funkciói

Fogalmak

A társadalom- és szociálpolitika területén való eligazodáshoz elsősorban a használt fogalmak jelentését kell tisztázni, hogy azt követően nekiláthassunk a két társadalmi jelenség módszeres megismeréséhez. A fogalmak olyan logikai konstrukciók, melyeket megfogalmazóik a világ jelenségeinek értelmezése céljából állítanak elő; a fogalmak létrejötte egyaránt függ az értelmezni kívánt jelenség objektív jellemzőitől, másrészt az emberi megismerés társadalmilag kialakított módjától. Ezt azért érdemes figyelembe vennünk, mert azt fogjuk tapasztalni, hogy a társadalom- és szociálpolitika jelenségekörébe eső fogalmak értelmezése nem egységes, és az idő múlásával meg is változik. E bizonytalanságnak legfőbb oka az, hogy a vizsgált jelenség nagyon változékony, másrészt e jelenségeknek több adekvát nézőpontja is létezik.

Rendszeres társadalom- és szociálpolitikai tevékenységről csak a 19. századtól kezdve beszélhetünk, és e tevékenység a megjelenése óta egyre növekvő ütemben van jelen a társadalom mindennapjaiban. Más volt a jelenség tartalma 1850-ben, 1890-ben, 1935-ben, 1945-ben, 1965-ben, vagy 1975-ben. A társadalom- és szociálpolitika még ma is nagyrészt nemzeti keretek között valósul meg, ezért országonként más és más a tartalma. Ha tehát a különböző korok és országok társadalom- és szociálpolitikáját egyaránt társadalom- illetve szociálpolitikának nevezzük, akkor ugyanaz a kifejezés koronként és országonként eltérő dolgot jelent.

A társadalom- és szociálpolitika több társadalmi alrendszer, többféle állami cselekvés, többféle tudományterület közös határvonalán helyezkedik el. Ezért a társadalom- és szociálpolitika jelenségeit nem csak a szociálpolitika tudomány nézőpontjából lehet vizsgálni, hanem társadalomelméleti, közgazdaságtani, politikai, jogi, közigazgatási, morális és más egyéb nézőpontokból is. Ugyanaz a jelenség minősülhet például – a nézőponttól függően – jövedelemtranszfernek, politikai döntésnek, vagy szociális közigazgatásnak.

A társadalompolitika

A magyar tudományos szóhasználatban különbséget teszünk a szociálpolitika és a társadalompolitika között. Ez a tudatos különbségtétel Ferge Zsuzsa nevéhez fűződik. Miben különbözik vajon a kétféle politika? Ferge okfejtése szerint minden politika társadalmi, így tehát a társadalompolitika és a szociálpolitika is. A társadalompolitika attól „társadalmibb” más politikáknál, hogy kifejezetten a társadalom szerkezetét meghatározó viszonyrendszer átalakítására irányul. A szociálpolitika viszont ennél szűkebb területre, bizonyos anyagi és egyéb szükségletek meghatározott helyzetekben való kielégítésére irányul. Kétségtelen azonban, hogy a két társadalmi intézmény kapcsolódik egymáshoz, megoldásaik és funkcióik részben átfedik egymást.

A társadalompolitika megfogalmazásával találkozunk Kulcsár Kálmánnal is, aki a jelenséget „a társadalom szerkezetének formálására irányuló politika” névvel illeti, de alkalmazza rá a társadalompolitika kifejezést is. (Kulcsár Kálmán 1987) Szerinte a társadalom szerkezetének formálására irányuló politika egyrészt a gazdaság szerkezetének alakításán keresztül, másrészt közvetlen politikai intézkedésekkel valósul meg. (Az utóbbiak között említi egyes osztályok, rétegek, etnikai kisebbségek háttérbe szorítását, vagy ellenkezőleg preferálását az ún. pozitív diszkrimináció eszközeivel). A szociálpolitikát

korrekciós (esetleg megelőző) jellegű politikának tekinti, amely csökkenteni igyekszik az ágazati politikák működéséből, különösképpen a gazdaságpolitikából fakadó diszfunkcionális következményeket, s amely közrehat bizonyos társadalompolitikai célok közvetlen megvalósításában.

Kulcsárnál a társadalompolitika két része a **pragmatikus társadalompolitika**, illetve a **jövőre irányuló társadalompolitika**. A **pragmatikus társadalompolitika** célja a tervezett vagy spontán gazdasági folyamatok társadalmi következményeinek alakítása, meghatározott értékektől és céloktól vezérelve. (Ilyen például a társadalomban esetleg veszélyessé váló konfliktusok megoldására való törekvés, vagy pedig a jóléti állam értékei.) A **jövőre irányuló társadalompolitika** a társadalom megváltozását kívánja előidézni: „E típust az értékek és az ezekkel összefüggő célok rendszerének kimunkálása, továbbá a társadalomnak e cél- és értékrendszerrel összhangra törekvő formálása, végül az eszközöknek - a gazdasági döntésektől a jogszabályokig és az oktatásig - e célok elérésére való tudatos felhasználása jellemzi. Jövőre irányultsága túlságosan távlati vagy akár utópisztikus is lehet ilyenkor válik problémává a valóságnak az elmélethez való hozzáigazítása -, másfelől túlságosan kötődhet a jelenből fakadó, sokszor a cselekvést erősen korlátozó (vagy ilyennek felfogott) követelményekhez.” (Kulcsár 1987)

Andorka Rudolf szerint a társadalmi szerkezet alakulását egyrészt a gazdaság, másrészt a politika határozza meg. Különbséget tesz a társadalom alakítására irányuló politikák nagyságrendje között, és rámutat a társadalmi szerkezet átalakítását célzó politikák veszélyeire.

„A történelem folyamán több példát ismerünk, amikor a politika megpróbálta a társadalmi szerkezetet alapvetően átalakítani. Ennek legnyilvánvalóbb példája a kommunista pártok erőszakos kísérlete a szocialista társadalom létrehozására Közép-Európában és Kelet-Európában, valamint Kínában és néhány más ázsiai országban, továbbá Kubában. Ezek a kísérletek súlyos emberi szenvedéseket okoztak, és történeti távlatból nézve sikertelennek bizonyultak.,,

Andorka szerint a politika az említett társadalmi kísérleteknél lényegesen kisebb léptékkel és kevésbé erőszakos eszközökkel is befolyásolhatja a társadalmi szerkezet alakulását. Az eszközök között említi – egyebek mellett - a szociálpolitikát, az adópolitikát és az oktatáspolitikát. A politika ezen eszközök alkalmazása során lehet, hogy tudatosan törekszik a társadalom szerkezetének átalakítására, de az is lehet, hogy nem ismeri fel az eszközök felhasználásából fakadó társadalmi hatásokat. (Andorka 1997. 187-188.o.):

(Andorka 1997. 187-188.o.):

A társadalmi szerkezet alakulását egyrészt a gazdasági fejlődés határozza meg, másrészt a politika is lényegesen befolyásolja. A történelem folyamán több példát ismerünk, amikor a politika megpróbálta a társadalmi szerkezetet alapvetően átalakítani. Ennek legnyilvánvalóbb példája a kommunista pártok erőszakos kísérlete a szocialista társadalom létrehozására Közép-Európában és Kelet-Európában, valamint Kínában és néhány más ázsiai országban, továbbá Kubában. Ezek a kísérletek súlyos emberi szenvedéseket okoztak, és történeti távlatból nézve sikertelennek bizonyultak. A politika azonban ennél lényegesen kisebb léptékkel és kevésbé erőszakos eszközökkel is befolyásolhatja a társadalmi szerkezet alakulását. Ez a politikai befolyás néha tudatos, de sok esetben nem tudatos és nem szándékos. Erre csak néhány példát említenék:

- a szociálpolitikán keresztül befolyásolni lehet azt, hogy mekkora az adott társadalomban a szegénység, és hogy a szegények mennyire szakadnak le a társadalom többi rétegeitől;
- az adópolitikán keresztül, az adók progresszivitásán keresztül befolyásolni lehet a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségét és ezáltal a társadalmi osztályok és rétegek közötti jövedelemkülönbségeket;
- a kis- és középvállalkozások támogatásán vagy e támogatás meg nem adásán keresztül befolyásolni lehet a középrétegek erősödését, illetve gyengülését;
- az oktatáspolitikán keresztül messzemenően befolyásolni lehet a társadalmi mobilitást, vagyis az egyes osztályok, rétegek zártságát vagy nyitottságát.

A társadalompolitika fogalmát az alábbiak szerint foglалhatjuk össze:

A társadalompolitika a politika körébe tartozó társadalmi jelenség, melynek tudatosan megfogalmazott és követett célja a társadalom szerkezetének átalakítása.

Az általában vett politika egyrészt társadalmi viszonyt, másrészt sajátos tevékenységet jelent; ennek megfelelően a társadalompolitikát is úgy kell felfogni, mint a politikai viszonyok illetve a politikai cselekvések sajátos típusát. Minden politika lényege a társadalomban jelen lévő érdekek kifejezése és érvényesítése; ezen belül a társadalompolitika az egyes társadalmi csoportoknak a társadalom szerkezetén belül elfoglalt helyének meghatározására (megváltoztatására vagy megőrzésére) irányul. A társadalompolitikai cselekvés a csoportok erőviszonyaitól, végső soron az érdekérvényesítő folyamatok kimenetelétől függ.

A társadalompolitika olyan értékeken alapul, melyek a társadalmi tagozódás helyességére vagy helytelenségére vonatkoznak (pl. mekkora társadalmi egyenlőtlenség az elfogadható, mi a társadalmi pozíció megszerzésének elfogadható módja, milyen hátrányokat nem tűrhet el a társadalom stb.). A társadalom szerkezetére vonatkozó értékítéleteket és a kívánatosnak tartott politikai cselekvéseket gyakran ideológiai keretében fogalmazzák meg.

Bár a társadalompolitika ténylegesen bármely társadalmi csoport érdekeit szolgálhatja, demokratikus társadalmakban csak a társadalom nagy részére kiterjedő vagy a hátrányos helyzetű csoportokra vonatkozó célok bírnak kellő legitimitással. (Ezért az ettől eltérő célokat többnyire nem szokták nyilvánosan megfogalmazni.) A társadalom szerkezetének átalakítása az egyes társadalmi csoportok egymáshoz viszonyított helyzetének megváltoztatásával érhető el, melynek érdekében a politika valamely csoport helyzetének javítását, illetve másik társadalmi csoport helyzetének gyengítését célozhatja meg. A társadalompolitika tehát lehet negatív irányú, törekedhet valamely csoport helyzetének lerontására is. Demokratikus társadalmakban nem legitim az a törekvés, amely valamely társadalmi csoport helyzetének lerontására irányul; a társadalompolitika általánosan elfogadott módja a pozitív diszkrimináció, amely a hátrányos helyzetben lévő csoportok tagjainak előnyben részesítését jelenti. (Az, hogy az előnyösebb helyzetben lévők nem részesülnek a hátrányos helyzetűeknek nyújtott kedvezményekben, általában kellő legitimitással bír.)

A társadalompolitika a megcélzott csoportra olyan módon hat, hogy befolyásolja a csoporthoz tartozó egyének azon jellemzőit, melyek a társadalmi struktúra alakulása szempontjából jelentőséggel bírnak. Ilyen jellemzőkként elsősorban a hatalom, pénz, és a tudás említhető. (Részletesebb felsorolás keretében ezek felbonthatók más jellemzőkre illetve erőforrásokra: politikai hatalom, állami illetve közigazgatási pozíció, presztízs, társadalmi kapcsolatok, munkalehetőségek, jövedelem, tulajdon, információ, iskolai végzettség, stb.) Demokratikus társadalmakban a pozitív diszkriminációt úgy alkalmazzák, hogy a megcélzott társadalmi csoport tagjai részére másokhoz képest kedvezőbb lehetőségeket biztosítanak, a továbbiakban pedig az egyének saját cselekedeteitől függ, hogy a lehetőségek mennyiben vezetnek a társadalmi helyzetük módosulására. (Például az egységes iskolarendszer elvileg az egyenlő startvonalról indulás lehetőségét biztosítja a különböző társadalmi csoport gyermekei számára, és az ilyen megoldást az „esélyegyenlőség”-hez fűződő értékek igazolják.) Inkább a totalitárius társadalmakra jellemző az a módszer, amely direkt módon nyújt előnyöket illetve okoz hátrányokat (például a preferált csoportba tartozók állami pozíciókba juttatásával, a visszaszorítani kívánt csoport továbbtanulási lehetőségeinek korlátozásával.)

A szociálpolitika

A szociálpolitikában, mint tudományban a következő fő megközelítési módok vannak (Ferge 1987, illetve A jó polgár 1986.):

- Az intézménycentrikus, leíró jellegű meghatározás a szociálpolitikát azonosítja szociális közigazgatással. A szociálpolitika olyan közpénzekből finanszírozott intézmények és cselekvési rendszerek együttese, amelyet valamilyen hagyomány ide sorol.
- A funkcionalista megközelítés aszerint különíti el a szociálpolitikát, hogy az mennyiben járul hozzá az adott társadalom zavartalan működéséhez, integráltságának megőrzéséhez, a fennálló szerkezetek újratermelődéséhez. Főleg a társadalmi dezorganizáció és a devianciák kezelését tekinti a szociálpolitika feladatának.
- A strukturalista iskola a társadalomszerkezeti feszültségek és konfliktusok szerepét emeli ki. A szociálpolitikát a források elosztásáért és a szociálpolitika illetékességébe tartozó szükségletek meghatározásáért az egyes társadalmi csoportok között folyó harc alakítja.

A Ferge Zsuzsától származó fogalom szerint (Ferge 1987. 15-24. o.)

“a szociálpolitika

- történetileg kialakult intézményrendszer, amely
- kielégít bizonyos, a piaci (vagy piaci jellegű) kapcsolatok révén nem megfelelően kielégíthető szükségleteket;
- túlnyomórészt az állami elosztás, újraelosztás eszközeivel működik, relatíve önálló, elkülönül rendszerként, illetve intézményrendszerek együtteseként;
- azon szükségletek esetén vállalja a közös (állami) felelősséget, amelyek a hatalom politikai-ideológiai elkötelezettségeiből következnek: vagy/és amelyeket társadalmi konfliktusok a hatalomra rákényszerítettek; vagy/és amelyek kielégítése a fennálló helyzet megerősítése szempontjából a hatalom érdekének tűnik;
- lehetőség szerint igyekszik a követeléseket a fogyasztás, illetve az elosztás területére korlátozni; sajátos történelmi feltételek és erőviszonyok, illetve nagy társadalmi nyomás esetén azonban teret enged ezen túlmutató, a termelés rendszerét, a társadalmi viszonyok alapjait érintő társadalmi követeléseknek, amikor a fogyasztó ember szükségletei mellett a termelő, cselekvő ember szükségletei is legitim módon közügyé válhatnak;
- történelmi jellegéből eredően határai nem merevek, kerete és tartalma a társadalmi- politikai erőviszonyoknak megfelelően alakulnak;

- végeredményben tehát a szociálpolitika az állam és az állampolgárok közötti viszony egyik intézményesülése.”

Más szerzők – Ferge Zsuzsa gondolataira is támaszkodva - a szociálpolitikát az alábbiak szerint definiálják (A jó polgár 1996.): „a szociálpolitika olyan kormányzati (állami) politika, amelynek közvetlen hatása van az állampolgárok jólétére, azzal, hogy széleskörű programegyüttes keretében jövedelmet és szolgáltatásokat biztosít számukra. Alkalmazott társadalmi szolidaritás, amely a léhelyzetek korrekciójával összeköti az egyént a közösségeivel.”

Komplexebb meghatározásuk az alábbi: „A szociálpolitika történetileg kialakult; főleg a központi (állami) újraelosztás eszközeivel működik; viszonylag elkülönült és önálló intézményrendszer működése révén valósul meg; kielégít bizonyos, a piac által nem, vagy nem kellő mértékben kielégített szükségletet; a szükségletek kielégítése a fogyasztás és elosztás szférájában történik. A szociálpolitika feladatai, határai és funkciói a társadalmi erőviszonyok alakulásának megfelelően változnak, egyúttal tükrözve az állam és az állampolgárok közötti változó viszonyt. Szerepet játszik a társadalmi feszültségek és egyenlőtlenségek csökkentésében, morális és értékösszetevője is van. A hatalom által felvállalt szükségletek körét befolyásolják: a rendelkezésre álló anyagi források (az ország gazdasági fejlettsége); a hatalom politikai-ideológiai elkötelezettsége, legitimációs kényszere; a társadalmi konfliktusok hatalomra gyakorolt hatása, az érdekszervezetek nyomása; politikai és gazdasági érdekek és erőviszonyok. A társadalom szerkezete; társadalmi tradíciók, vallás, értékek.

A szociálpolitika fogalma

A szociálpolitika fogalmi megközelítése gyakran okoz problémát a jelenség komplexitása miatt. Ha azonban mégis fogalmat kívánunk alkotni, akkor a logika szabályai szerint először meg kell határozni azt a legközelebbi nemet, amelyhez a jelenség tartozik, majd fel kell sorolni azokat a jegyeket, amelyek a többi hasonló jelenségtől megkülönböztetik. A szociálpolitika fogalma a következő elemekből épül fel:

- a szociálpolitika olyan társadalmi jelenség, mely egyrészt a szociális programok alkotására irányuló politikai tevékenységben, másrészt a létrehozott szociális programokban, harmadrészt az ezekkel kapcsolatos társadalmi viszonyokban nyilvánul meg (tehát a politikai döntéshozatalt, a programokat, illetve az ezekkel kapcsolatos különféle társadalmi viszonyokat vizsgáljuk);
- a szociálpolitikát annak tartalmi elemei különböztetik meg a másféle politikai tevékenységtől, állami programoktól illetve társadalmi viszonyrendszerektől (tehát azt vizsgáljuk, hogy a szociálpolitika fogalmában mit jelent a „szociális” elem)

A szociálpolitika mint szociális programok alkotása és végrehajtása

A szociálpolitika kifejezéssel alapjában véve két különböző típusú, ám egymással összefüggő társadalmi jelenséget jelölnek: a szociális programok megalkotását, illetve az állam szociális tevékenységeinek (programjainak) rendszerét. (A döntéshozatallal és a programokkal összefüggő társadalmi viszonyokat az egyszerűség kedvéért itt nem részletezzük.) Az első értelemben a szociálpolitika arra a kérdésre ad választ, hogy „kik, milyen eljárás során, és milyen tényezők figyelembevételével döntenek el azt, hogy az állam milyen szociális tevékenységet folytasson?” A második értelemben a szociálpolitika arról szól, hogy „az állam milyen szociális programokat folytat, ezeket milyen funkciók, jogok, ellátások, szervezetek, hatások stb. jellemzik?”

Az állam a szociálpolitika keretében komplex programokat alkot és gondoskodik azok végrehajtásáról. Miért nevezzük programnak, és miért nem beszélünk helyette a szociális jogokról, a szociális igazgatásról, a szociális ellátásokról, vagy más hasonló jelenségről?

Webb szerint „a szociálpolitika ... alapvetően normatív természetű, mert az emberi állapot javítására törekszik. Elsődleges fontosságúak tehát számára az olyan kérdések, hogy minek kellene vagy nem kellene lennie, azaz az érték kérdések előtérben vannak. A szociálpolitika és a szociális közigazgatás szakemberei figyelmének középpontjában a különböző politikák következményeinek az elemzése, illetve a megfelelőnek ítélt politika ajánlása áll.” (Charles - Webb 1996.)

A szociálpolitika nélkülözhetetlen eleme a társadalom helyzetének megváltoztatására irányuló célok kitűzése. Másrészt a szociálpolitikai célok megvalósítása olyan típusú feladat, melynek teljesítéséhez önmagában nem elég csak a jogalkotás, csak a közigazgatási tevékenység, vagy csak a költségvetési gazdálkodás. Nélkülözhetetlen, hogy a jogi, közigazgatási, szakmai, gazdasági és más eszközök megfelelő módon kombinálódjanak a szociálpolitikai programban. A szociálpolitikai célok meghatározása tehát programok formájában történik, és a végrehajtás is a program teljesítésére irányul.

A szociálpolitikai programok létrehozása több, eltérő logika szerint működő folyamatot foglal magában: politikai, jogalkotási, közigazgatási és a különféle szakmai folyamatokat. Ezek közül a politikai folyamat az, amely az állam és a helyi önkormányzat programalkotásának alapvető színterét adja. Ennek lényege az, hogy a nyilvánosság fórumain megjelenő versengő érdekek közül valamelyiket (valamelyikeket) társadalmi érdekké nyilvánítják, formális döntésben állami feladattá teszik, és eszközöket biztosítanak a végrehajtásához. Az államnak a társadalom folyamatos működését biztosító tevékenységeiről a politika sajátos válfaja, a közpolitika keretében döntenek. A programok alkotása során a politikai logika (a politikai értelemben vett kivitelezhetőség) keveredik más, szakmai jellegű logikákkal: a jog, a gazdaság, a szociálpolitika-tudomány, a közigazgatás saját rációjával. Az állam szociálpolitikai döntései nem mindig fogalmazzák meg explicit módon a célokat (különösen, ha a már működő szociálpolitikai programot módosító döntésről van szó.) Tapasztalható az is, hogy a programok meghatározása gyakran tökéletlen, és nem mindig bocsátják rendelkezésre a végrehajtáshoz szükséges eszközöket

A szociálpolitika kifejezés második értelme a szociálpolitikai programra és annak végrehajtására vonatkozik. Ide sorolhatjuk mindazon társadalmi jelenségeket, melyek megtestesítik a szociális politika célkitűzéseit: szociális jogosultságokat, kötelezettségeket, az ellátásokat, a szervezeteket, a folyamatokat stb. A szociálpolitikának ezt a másodikként kifejtett értelmét nevezhetjük szociálpolitikai ellátórendszernek. Az ide sorolható jelenségeket azonban nem tekinthetjük a szociális politika egyszerű végrehajtóinak, aminek két oka is van: Egyrészt a szociális ellátórendszer működése sok tekintetben a politikai szándéktól függetlenül alakul, sőt akár a szándékkal ellenkező eredményeket is előidézhet. Másrészt a szociális ellátórendszer nem csap a politika eredménye, hanem egyben a politika formálójává is, hiszen a politika mozgásterének egyik fontos meghatározója a szociális ellátórendszer a maga tényeivel.

2. A társadalom- illetve szociálpolitika funkciója

A társadalmi jelenségek egyik értelmezési módja az, amikor azok funkcióját vizsgáljuk. Ilyenkor azt keressük, hogy egy társadalmi intézmény milyen szerepet tölt be a társadalom nagyobb struktúrái vagy akár egésze szempontjából. A társadalom- és szociálpolitika funkcionális magyarázatára többféle modell létezik. Általában a következő funkciók valamelyikét szokták tulajdonítani a szociálpolitikának:

- **A szociálpolitika az egyén társadalmi integrációját szolgáló állami beavatkozás** (A modern társadalomban megváltoztak az egyén (család) társadalmi integrációjának feltételei. A társadalom számára egyaránt értékkel bír az egyén önállóságának elve valamint az egyén iránti társadalmi szolidaritás elve. A szociálpolitika az egyén és a társadalom intézményesült viszonyát jelenti, amelyben megteremtik/pótolják az egyén (család) önálló életvitelének feltételeit.)
- **A szociálpolitika az állam beavatkozása a gazdaságba** (A modell arra épül, hogy alapvetően a gazdaság az, amely a javak előállításával és elosztásával foglalkozik. Ezért a javak elosztását (újraelosztását) célzó szociálpolitika nem más, mint a gazdaság működését meghatározott értékek, célok érdekében befolyásoló állami beavatkozás.)
- **A szociálpolitika a modern társadalom reprodukciójához szükséges alrendszer** (Lényege az, hogy a modernizáció következtében a társadalom egyes alrendszerei elváltak egymástól, és ezért a társadalom újratermelése csak újabb mechanizmusok létrejöttével biztosítható. A szociálpolitika e felfogásban nem csupán a problémás eseteket kezelő intézmény, hanem a társadalmi újratermelés “normális” intézménye. A szociálpolitikai tipológiák közül – többek között - az institutionális felfogás tükrözi ennek egyes vonásait.
- **A szociálpolitika meghatározott társadalmi patológiák kezelésének eszköze** (E modell szerint a szociálpolitika funkciója a társadalom normális működését zavaró jelenségek meghatározott körének kezelése, esetleg elhárítása. A szociálpolitika tipológiai közül elsősorban a reziduális modell felel meg e szemléletnek)

(Hankiss 1986.): Mihez képest romlik el egy mechanizmus vagy struktúra? Hankiss a szóba jöhető viszonyítási kereteket az alábbiak szerint sorolja fel:

- A "normális állapothoz" képest (A normális állapot meghatározható egy társadalmon belül mint a társadalom többségének az állapota, s ami ettől eltér, az tekinthető deviánsnak vagy akár patológusnak. De meghatározható egy adott társadalom történetén belül is, mint a korábbi korszakoknál nem rosszabb állapot, illetve nem kedvezőtlenebb fejlődési pálya. A normális állapot azonosítható a nemzetközi átlaggal vagy egy bizonyos régió országainak átlagos állapotával)
- Egy ideális állapothoz képest (Erich Fromm erősen támadja a az előbbi álláspontot; a "normalitás patológiájáról" és a "társadalmilag meghatározott, artikulált torzulásról" szól. Kifejti, hogy nem az embereknek kell adaptálódniuk a társadalomhoz, hanem a társadalomnak az igazi emberi szükségletekhez.)
- Jól-lét- és szenvedésszintekhez (Ideális vagy legalábbis optimális állapotnak tekinthető az, amely az emberi jól-lét tömegét a reálisan lehetséges legmagasabb szinten és az emberi szenvedések tömegét a lehető legalacsonyabb szinten tartja. Patológias állapotnak tekinthető ennek értelmében az, amely nem tudja ezt biztosítani: amelyben a jól-lét szintje a reálisan lehetségesnél alacsonyabb és az emberi szenvedések tömege az elkerülhetetlennél magasabb.)
- Más társadalmakhoz. A gyakorlatban úgy szokás megoldani a fenti dilemmát, hogy az adott társadalmat, anélkül hogy pontosan mérnék a jól-lét-szinteket, egy nála a mindennapi tapasztalat vagy a társadalmi közvélekedés alapján intuitíve jobb helyzetben levőnek tekintett

- **A szociálpolitika mint meghatározott társadalmi csoportok érdekeit szolgáló rendszer** (Ez a modell azt hangsúlyozza, hogy a szociálpolitika nem semleges társadalmi intézmény, hanem meghatározott csoportok érdekét szolgálja az állam hatalmának és eszközeinek felhasználásával. A szociálpolitika folyamatait elemezve azt lehet tapasztalni, hogy az állam többnyire a különböző társadalmi csoportok közötti kompromisszum eredményeként vállal szociálpolitikai feladatokat, és szolgáltatásai több társadalmi csoport érdekét is szolgálják, még ha egyenlőtlen is azok eloszlása a társadalomban.)

Ezt – mai viszonyok között – A jóléti állam funkciójára vonatkozóan - amit mai viszonyok között azonosnak vehetünk a társadalom- illetve szociálpolitika funkcióival - az alábbi nézetek léteznek (A jóléti állam politikai gazdaságtana 1999):

- A jóléti állam funkciója a piacgazdaság hatékony működésének elősegítése, a piaci kudarcok kezelése.
- A jóléti állam funkcionális az ipari társadalom, illetve a modernizáció szempontjából. A jóléti állam formájában megnyilvánuló állami beavatkozás lényegében az ipari társadalmak által generált új szükségletekre ad választ.
- A jóléti állam funkcionális a tőkés gazdasági-társadalmi berendezkedés szempontjából: egyik meghatározó funkciója a tőkés uralmi viszonyok fenntartása és legitimálása.
- A jóléti állam a bérből élők, illetve a munkásosztály politikai erejének intézményi megnyilvánulása a politikai demokrácia keretei között.
- A jóléti állam a piaci jövedelmek újraelosztásának rendszere, ahol a redisztribúció a demokratikus szabályoknak alávetett, ám érdekcsoportok és nyomásgyakorló csoportok által alakított játékszabályok szerint működtetett állami kényszer útján valósul meg.

3. A szükségletek fogalma és keletkezése.

A **szükséglet** kifejezés vonatkozhat az egyéni vagy pedig a társadalmi szükségletekre (Ezt az egyes felfogások képviselői gyakran úgy jelzik, hogy kifejezetten egyéni szükségletéről illetve társadalmi szükségletéről beszélnek. Ha valahol nem jelölik a szükséglet egyéni vagy társadalmi megközelítését, a szövegkörnyezetből kell kideríteni a kifejezés szándékolt jelentését). Nem mindegyik elmélet fogadja el azt, hogy létezik **egyéni szükséglet** is (ezen elméletek csak a társadalmilag általánosított igényeket tekintik szükségletnek.). Aki szerint létezik egyéni szükséglet, alapjában véve az alábbi két álláspont valamelyikét foglalhatja el:

- A szükségletek csakis egyéniek lehetnek, mert a szükséglet valamely eleve létező biológiai vagy más követelmény (szubsztancia) megnyilvánulása az ember és környezete viszonyában, vagy
- az egyéni szükséglet olyan viszony az ember és környezete között, amely alapvetően a társadalom hatására létre.

A szükséglet-elméletek jelentős része a **társadalmi szükségletekkel** foglalkozik, sőt a „társadalmi” jelző elhagyásával ezeket nevezik szükségletnek. A (társadalmi) szükséglet normatív kategória, amely azt fejezi ki, hogy a társadalom milyen fogyasztást tekint általánosan elfogadhatónak és követendőnek a társadalom bármely tagja vagy valamely csoporthoz tartozó személy esetében.

Igények és szükségletek. Doyle és Gough megkülönbözteti az emberek igényeit a szükségletektől; a szükséglet olyan igény, amelyet a társadalom egyetemesnek minősít. (Doyle és Gough 1991.):

„A törekvéseket vagy célokat szükségletekként osztályozzuk, ha vélhetően alkalmazhatók minden személyre, vagy egyes specifikus csoportok összes tagjára. Ez azzal a feltevéssel magyarázható, hogy ha egy ember meghatározott körülmények között nem elégítheti ki megfelelő igényeit, akkor valamiféle károsodás éri. ... Amikor az emberek szokásszerűen szükségletekről beszélnek, van valami elképzelésük arról, milyen fajta dolgokra van szükség ahhoz, hogy egy emberi lény mint emberi lény alapvetően "a felszínen maradjon". Az ilyen elképzelések alapja valamiféle, többnyire rosszul meghatározott felfogás az emberi természetről: azokról a fiziológiai vagy érzelmi hiányokról, amelyek pótlását elmulasztani "természetellenes" vagy "abnormális". Ennélfogva, ha a célok egész sora szükségletnek számít, ez azzal magyarázható, hogy ezek egyetemesek lehetnek. Az azonos körülmények között élő valamennyi emberi lénynek érdekében áll, hogy megpróbálja elérni ezeket. Megfordítva: amikor célokat "igényeknek" minősítenek, ezt pontosan azért teszik, mert nem tekintik őket ezen a módon egyetemesnek tehetőkné.”

Szükséglet-felfogások

A hazai szakirodalomban Makara Péter ismerteti a szükségletekre vonatkozó fontosabb felfogásokat. (Makara 1978) A szükséglet-felfogások három, történetileg kialakult típusa a szubsztancialista, a termelésből és fogyasztásból kiinduló, valamint a differencialista megközelítés.

A szubsztancialista szükséglet-felfogások csoportja

E felfogás szerint a szükséglet valamely, objektíve létező hiányhelyzetet jelent, amely az ember biológiai tulajdonságaiból, pszichológiai jellemzőiből, fogyasztási hajlandóságából, kulturális meghatározottságából vagy más hasonló körülményből fakad. (A szükséglet tehát valamely eleve létező tartalmat, azaz szubsztanciát jelent) A javak objektív tulajdonságaiknál fogva alkalmasak a szükségletek kielégítésére, a javak tehát a szükséglet kielégítésének eszközei.

A szubsztancialista felfogást jól szemlélteti (a Makara által idézett) **Chombart de Lauwe**, aki így fogalmaz: "Szükségem van ruhára, szükségem van pénzre, szükségem van kenyérre. Enélkül nem vagyok képes fennmaradni és cselekedni abban a társadalomban, amelyben élek. A ruha, a kenyér, a pénz olyan eszközök, amelyek lehetővé teszik, hogy védjem magam, hogy táplálkozzak, hogy megszerzzek különböző tárgyakat. A szükséglet egy állapot, amely abból az eltérésből fakad, hogy mi szükséges az embernek, illetve mivel rendelkezik egy adott helyzetben. Az eszköz révén csökkenthető az eltérés. A tárgy szükségessége, hasznossága a szükséglet jellemzője."

Az **utilitarista** majd **neoklasszikus közgazdaságtudomány** képviselői, akik a kereslet-kínálat viszonyát helyezik a közgazdasági elmélet középpontjába, és e viszonyban a keresletet azonosnak tekintik a fogyasztói szükséglettel. A keresletet meghatározó végső magyarázó tényezőnek a fogyasztónak a használati értékhez való szubjektív viszonyát tekintik.

J. M. Keynes bevezeti a *tényleges kereslet* fogalmát, és felfedezi, hogy a jövedelem kategóriája a szükséglet és az áru közé ékelődik. Szerinte a jövedelem és a kereslet viszonyát az egyéni tudat szabályozza fogyasztói hajlam formájában.

G. Katona a *diszkrecionális jövedelem* fogalmát vezeti be, mely az a jövedelemrész, amelyet az ember kedve szerint szabadon, szuverén módon költhet el. A vásárlóerőn túl feltételez egy vásárlási hajlamot, amely a vevők motivációit, törekvéseit, várakozásait tükrözi.

Malinowski funkcionalista felfogásában az emberi cselekedet mozgatórugója a szükséglet; az organikus alapszükségletek kielégítése új környezetet hoz létre, amely másodlagos, mesterséges és kulturális szükségleteket hív életre.

Merton a *referencia-csoport elméletében* – mely ugyancsak a funkcionalista megközelítéshez tartozik – nem az egyének, hanem a társadalmi csoportok esetében vizsgálja az aspirációkat. Felfogása szerint az aspirációk szolgálnak a társadalmi dinamika magyarázó tényezőjeként. Az aspirációk vizsgálata teszi lehetővé a szükségletek társadalmi tartalmának, illetve történeti változásának figyelembe vételét.

A szükségletet a termelés és fogyasztás viszonyával magyarázó elméletek

A termelés és fogyasztás viszonyát figyelembe vevő megközelítések szerint a szükségletek és a termelés kölcsönösen összefüggnek egymással: tehát nem csak a termelés igazodik a létező szükségletekhez, hanem a szükségletek alakulása is függ a termelés jellemzőitől. E felfogás legismertebb képviselője Marx, aki szerint a termelés és a szükségletek megfelelése úgy történik, hogy végső soron a termelés határozza meg a keresletet és a kínálatot. **Marx** megfogalmazásában "A termelés létrehozza az anyagot mint külsődleges tárgyat a fogyasztás számára; a fogyasztás létrehozza a szükségletet mint külsődleges tárgyat, mint célt a termelés számára."

A szükséglet differencialista felfogásai

A szükségletfelfogás szubsztancializmusával szemben alakult ki az a szociológiai megközelítési irány, amit **differencializmusnak** nevezhetünk. A szükséglet e felfogásban a fogyasztás alapvető célja az ember társadalmi helyzetének (például státus, osztályhelyzet stb.) jelzése. Így a fogyasztás lényege a különbségek létrehozása vagy kifejezése.

Veblen és **Goblot** szerint a fogyasztás egyrészt a társadalmi csoportok közötti különbségek kifejezését, másrészt a társadalmi csoporttal való azonosulást szolgálja. **M. Halbwachs** "A munkásosztály és az életszínvonal" című művében a jövedelem nagyság és a család méretének hatását vizsgálta a családi költségvetés szerkezetére, és ennek kapcsán a munkások fogyasztói magatartásának nagyfokú koherenciáját tapasztalta. Álláspontja szerint a fogyasztás logikája kettős: tükrözi a feltételeket, kényszereket, amelyeket a társadalmi életben a munka határoz meg, ugyanakkor kifejezi az osztályok közötti

különbözőség, illetve azonosság szimbolikus viszonyát is. P. **Bourdieu szerint a** társadalmi tények szintjén meglevő különbségek szimbolikus rendszert alkotnak, mégpedig bizonyos fokú autonómiával, sajátos logikával, amelyben a státuscsoportok különbsége fejeződik ki: "Az osztálypozíció szimbolikája nemcsak az expresszív eljárásokat foglalja magába, azaz az olyan tevékenységeket, amelyek specifikusan és szándékoltan az osztályhelyzetet fejezik ki, hanem a társadalmi tevékenységek összességét, amelyek anélkül, hogy valaki akarná vagy tudná, egy adott társadalmi helyzetet fordítanak le vagy árulnak el mások és különösen a csoporton kívülállók számára." Ebből következik, hogy nincs olyan látszólag tisztán gazdasági jellegű tevékenység, amely ne hordozna szimbolikus jelentést. Különösen vonatkozik ez a fogyasztói tevékenységre.

Maslow elmélete

Széles körben ismert Maslow elmélete a szükségletek hierarchikus viszonyáról, melyet az alábbiakban röviden ismertetünk (Kindler 1987.13-25.o.). Elméletének alapelemei a következők:

- az ember állandó szükséglet- (igény-) állapotban levő lény.
- az, hogy mit kíván, attól függ, hogy már mivel rendelkezik.
- csak a kielégítetlen szükséglet (igény) motivál.
- a szükségletek (igények) hierarchikusan rendeződnek.
- a hierarchia alsóbb szintjein levő szükségletek erősebbek a magasabb szintű szükségleteknél, azaz, amíg az alsóbb szintű szükségletek (igények) nincsenek megfelelően kielégítve, addig a magasabb szintűek nem motiválják az emberi viselkedést.

A legalapvetőbb emberi szükségletek a fiziológiai szükségletek: élelem, víz, levegő, védelem a természet viszontagságai ellen stb. Ezek testi szükségletek, amelyek lényegében az embernél és az állatnál azonosak. Mindaddig, amíg ezek a szükségletek nagyjából nincsenek kielégítve, az egyén viselkedésének elsődleges meghatározói maradnak. A második, nagyobb erejű szükséglet a biztonság és a stabilitás szükséglete. A fizikai létezés szükségleteinek kielégítése után az ember azt próbálja biztosítani, hogy ezeknek a szükségleteknek a kielégítése a jövőben is folytatódjék. Ha az egyén fiziológiai szükségletei kielégítettek, és viszonylag biztonságban érzi magát, akkor szoros társas kapcsolatokra vágyik. Szükségét érzi annak, hogy szeressen, és hogy őt is szeressék, szerves résztvevője kíván lenni egy csoportnak, valamint törekvéseinek. A közösség és a szeretet iránti igényhez szorosan kapcsolódik a társadalmi helyzet és megbecsülés iránti igény. Feltételezve, hogy a fiziológiai, biztonsági, társas és megbecsülés iránti szükségleteket lényegében kielégítették, egy új szükséglet jelentkezik, amelyet az önmegvalósítás fogalma fejez ki. Ez az embernek ama vágyára utal, amellyel lehetőségei végső határáig szeretne fejlődni, azzá válni, amivé képes.

4. A szükséglet társadalmi jellege

A szükségletek társadalmi attribúciója

Heller Ágnes szerint a szükséglet társadalmi kategória, melynek három mozzanata vagy oldala létezik: a voltaképpeni szükségletek (individuális szükségletek), a szükségletekhez fűződő szubjektív-lélektani viszony (a kívánság) és a szükségletek társadalmi attribúciója (igény, társadalmi-politikai szükséglet). (Heller Ágnes 1993)

A voltaképpeni szükséglet mindig individuális jelenség, és minden személy szükségletei különböznek a szükségletek konkrét struktúráját és tárgyát illetően. A kívánságokban az egyénnek a szükségletekhez fűződő szubjektív viszonya nyilvánul meg. Amikor társadalmi-politikai szükségletekre (vagy – Heller szóhasználatában – igényekre) hivatkozunk, az "átlagról" beszélünk. A társadalmi-politikai szükségletek absztrakciók, azt jelölik, hogy a társadalom általában véve a tagjainak (a tagok egy csoportjának) milyen szükségleteket tulajdonít vagy juttat.

A szükséglet mindegyik fajtája (az individuális és a társadalmi-politikai szükséglet is) társadalmi eredetű jelenség, hiszen a társadalomban jön létre, annak viszonyai által befolyásoltan. A társadalmi újratermelés során elosztják (allokálják) az emberek között a szükségleteket valamint kielégítésük eszközeit, azaz meghatározzák, hogy ki milyen szükségletekkel rendelkezhet és ehhez milyen eszközöket használhat. Az egyes ember szükségletrendszere nem teljesen egyedi és nem pontosan azonos az átlagos (mindenkinél egyformán létező) szükségletekkel, hanem valahol a kettő között helyezkedik el. A társadalom egyes csoportjai megkülönböztethetők a csoportra jellemző szükségletek szerint is.

Különbséget kell tenni a premodern illetve a modern társadalmak szükséglet-allokációja között. A premodern társadalmakban az eltérő társadalmi helyzetű emberek a születésüknél fogva minőségileg eltérő szükségletek (szükséglet-halmazok) birtokosai lettek. A rendi helyzethez hozzátartozott az is, hogy a rend tagját milyen szükségletek illetik meg. A más rendhez tartozókat nem illette meg a szükségletek ugyanolyan minőségű halmaza. A modern társadalmakban nem elfogadott a társadalmi státusz öröklése, így szükségleteit sem születése révén szerzi az ember. Az egyes ember (elvileg) személyesen szerzi meg saját társadalmi státuszát, és ennek során allokálódnak részére a szükségletek is. Nincsenek olyan körülhatárolt, eltérő minőségű szükséglet-halmazok, melyek csak a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozókat illelné meg. Mindenki jogosult ugyanolyan minőségű szükségletekre, és az eltérő társadalmi státusszal rendelkező emberek szükséglet-rendszere csak mennyiségben tér el egymástól.

A modern szükségletallokáció tehát alapvetően mennyiségi, s minden szempontból monetarizálható. Ezért beszélhetünk egyáltalán "életszínvonalról". A premodern időkben semmi módon nem lehetett összehasonlítani a szabad és a nem szabad polgár életmódját; nem létezett olyan közös mérce, mint manapság az "életszínvonal". A közös - mennyiségi – mérce olyan társadalomban működik, amelyben valamennyi különbség mennyiségivé vált.

A szükséglet politikai jellege

Webb a szükséglet-fogalom normatív illetve politikai jellegét hangsúlyozza. Álláspontja szerint a szükséglet megfogalmazása sosem csak a fennálló helyzet leírását jelenti, hanem e megfogalmazás minden esetben valamely közösségi reakálás kiváltására irányul. (Charles-Webb 1996.) Érvelése a következők szerint foglалható össze:

A szükségletet tulajdonképpen szociális szükségletnek kell tekinteni, noha a szociális szót nem szoktuk említeni. A szociálpolitika a szükségletek középpontba helyezésével a van és a kellene kérdését összekapcsolja. A szükségletek leírása és mérése megköveteli a van világának feltárását, de a szükséglet leírásához a kell világára vonatkozó kritériumok szükségesek. Ehhez valamiféle elképzeléssel kell

rendelkeznünk arról, hogy mi az, ami nem elfogadható, vagy mit kell elfogadhatónak tekinteni. A szükséglet soha nem pusztán magánügy, a szükségletekre hivatkozással kilépünk a magánszféra világából. Ha szükségletéről beszélünk, ezzel olyasmit jelöltünk meg, amivel kapcsolatban valamilyen kollektív akcióra lenne szükség.

A szükséglet definíciója azért nem egyértelmű, mert bonyolult politikai folyamat során fogalmazzák meg és a folyamat különböző pontjain másként tekintenek a szükségletre. "A szükségletfogalom hatalmas és amorf, amikor belép a politikai folyamatba, és jóval szűkebben, körülhatároltabban kerül ki belőle, mert közben a források hozzárendeléséről kellett dönteni."

Webb ismerteti Bradshaw tipológiáját, mely a szükséglet négy típusát különbözteti meg (ld. Charles-Webb 1991.)

- egyszerű szükséglet (amit az egyén tapasztal),
- kinyilvánított szükséglet (a segítség tényleges igénylése),
- normatív szükséglet (szakértők által felismert és megfogalmazott szükséglet),
- komparatív szükséglet (azonos problémákkal küszködő, de eltérő segítségben részesülő emberek összehasonlításával felszínre kerülő szükségletek).

Webb szerint a szükséglet kifejezést használhatják

- erkölcsi és politikai meggyőzésre,
- a társadalmi bajok diagnosztizálására,
- szándékok vagy általános politikai kötelezettségvállalás kinyilvánítására
- az erőforrások allokálására vonatkozó döntéshozatalra.

Amikor erkölcsi és politikai meggyőzésről van szó, a cél az, hogy másoknak bebizonyítsák, mennyire kell a segítség. A siker azon múlik, mennyire erőteljes meggyőző a felhívás vagy a követelés. A pontosság és a részletek ismerete fontos is lehet, meg nem is. Ha azonban szociális diagnózisról van szó, akkor mindkettő fontos, mert ekkor a cél a szükséglet mértékének, okainak és a lehetséges megoldási módoknak a pontos feltérképezése. A politikai deklarációk széles skálán mozognak, kezdve az egészen szűken vett, konkrét céloktól egészen az általános (és semmitmondó) jelszavakig. Végül az erőforrás-allokálásra vonatkozó kötelező érvényű döntések (amikor az erőforrásokat valóban lekötik, nemcsak megígérik) nagyon is specifikus választást jelentenek az egymással versengő lehetőségek között. A szükséglet, amelyhez meghatározott mennyiségű erőforrást rendelnek, a legteljesebb értelemben szociális szükségletet jelent.

A szükséglet fogalma

A szükséglet olyan normatív jellegű társadalmi kategória, amely meghatározza azon javaknak és cselekvési lehetőségeknek a körét, melyekkel az embernek rendelkezni kell ahhoz, hogy megfelelő vagy legalább elfogadható életet élhessen.

Az alapszükségletek tartalma

A társadalompolitika művelői számára fontos kérdés annak megállapítása, hogy mit kell alapvető szükségletnek tekinteni. Nyilvánvaló ugyanis, hogy másképp kell a társadalomnak reagálnia akkor, ha egy szükséglet kielégítése (valamilyen szempontból) alapvető fontosságú, illetve ha annak kielégítése kevésbé fontos vagy esetleg kifejezetten az egyéni vágyak kategóriájába sorolható.

Ferge Zsuzsa szerint a fizikai életesélyeket és a biztonságot kell alapszükségletnek tekinteni. **Ferge** (1989). **Heller** Ágnes szerint az egyes személyeket pusztán annál fogva, hogy embereknek születtek, a

legelvontabb és legeggyetemesebb szükségletek illetik meg. Ez a két elvont szükséglet: az élet és a szabadság. (Heller 1993.)

Doyle és Gough alapvető célnak az ember mindenfajta elnyomás és kiszolgáltatottság alóli felszabadítását tartja, és ennek feltételeit keresi a szükséglet-kielégítés oldaláról. A két - egyénekre bontható - alapszükségletnek az egészséget és az autonómiát tekintik. Szerintük nem a pusztá fennmaradás, hanem az egészség, még hozzá a fizikai és mentális egészség együtt a legalapvetőbb emberi szükséglet, amelynek elsősorban kielégítése az egyén alapvető érdeke. Az alapszükségletek másik halmaza, amelynek kielégítésére azért van szükség, hogy sikeresen lehessen cselekedni, az egyéni azonosságához (identitáshoz) vagy autonómiához kapcsolódik, az én magán és közösségi értelmében Ez tulajdonképpen az alkotó tudat alapszükséglete, az a képesség, hogy a célokat és a célok eléréséhez szükséges stratégiákat elméletileg meg tudjuk fogalmazni” (Doyle, Gough 1991.)

A szükségletek kielégítése

A társadalompolitika és különösen a szociálpolitika központi kategóriája a szükséglet. A szociálpolitika kifejezetten bizonyos szükségletek kielégítésére irányul, de végső soron a társadalompolitika is - a valamely társadalmi csoporthoz tartozó egyének társadalmon belüli helyzetének módosításával - a szükséglet-kielégítés lehetőségeit módosítja. Fontos különbséget tenni néhány fogalom, mégpedig az elosztás és újraelosztás, a fogyasztás és a kereslet, a kívánság, az igény, az anyagi aspiráció, az egyéni szükséglet és a (társadalmi) szükséglet között.

Az **elosztás** az a folyamat, melynek során a javak – valamely elosztási séma szerint - a gazdaság résztvevőinek (a társadalom tagjainak) rendelkezése alá kerülnek. A javak közé nem csak a materiális javakat kell besorolni, hanem az immateriális javakat is, mint például a kulturális tőke, a presztízs stb. A javak elosztása (allokációja) az adott társadalmi-gazdasági rendszer viszonyai szerint történik, például a tulajdon, hatalom, presztízs stb. által meghatározott módon.

A javak **újraelosztása** (redisztribúciója) azt jelenti, hogy a javakat az elsődleges jogosultjaiktól elvonják és egy, az eredetétől eltérő mechanizmus keretében ismét elosztják.

A **fogyasztás** a javak tényleges birtoklását és felhasználását jelenti. A közgazdaságtan általában kevesebb figyelmet fordít a fogyasztásra, mert azt feltételezi, hogy a javak elosztása után a fogyasztás automatikusan megtörténik; a szociológia számára viszont nem csak a jövedelem vagy a javak eloszlása, hanem a fogyasztás alakulása is külön vizsgálati területet jelent. A szociológia – egyebek mellett - az életmód, az életstílus, a milió kategóriái keretében keres magyarázatokat arra, hogy mely tényezők alakítják a társadalom tagjainak illetve csoportjainak fogyasztási szokásait. A fogyasztást meghatározó „kemény” tényezők mellett, mint például a gazdaság technikai színvonala és a javak elosztásának érvényes rendszere, olyan „lágyabb” tényezők is szerepet játszanak, mint a fogyasztásra irányuló csoportnormák vagy az individuális választások. A társadalompolitika számára azért fontos a fogyasztás kategóriája, mert a társadalompolitika által fontosnak tartott értékek (pl. a megfelelő életesélyek, a biztonság, az autonómia, az emberi méltóság stb.) meglehetősen nagy mértékben a fogyasztás lehetőségétől, szintjétől, minőségétől függenek. Másrészt a fogyasztás jellemzői befolyásolják azt, hogy a társadalom mit minősít szükségletnek.

A **kereslet** a közgazdaságtan egyik alapvető fogalma. E fogalom a piaci helyzetben megjelenő, fizetőképes vásárlási szándékra utal. A közgazdászok elsősorban az érdekli, hogy a gazdaság fogalmi keretén belül mi magyarázza a kereslet változását. Más megközelítések azonban a keresletnek az egyéni pszichében vagy pedig a társadalmi tényekben rejlő magyarázatait is figyelembe veszik. A társadalompolitika számára elégtelen a kereslet kategóriája, mivel pont azon szükségletekről nem vesz tudomást, melyek érdekében a társadalompolitika módosítani, pótolni kívánja a piaci viszonyok között létrejött elosztást.

A „**kívánság**” az embernek a szükségletekre irányuló szubjektív reakciója, amely vagy tudatosan az egyén számára vagy sem, és vagy megnyilvánul a külvilág felé vagy sem. A szükségletre irányuló „**igénynek**” azt tekintik, amikor valaki kinyilvánítja a javak birtoklására és elfogyasztására irányuló szándékát.

Az „**anyagi aspiráció**” az egyénnek a jövőbeni fogyasztásra vonatkozó beállítódását jelenti.

Tardos az anyagi aspirációkat "a személyes anyagi helyzet adott szintjére és annak lehetséges alternatíváira irányuló beállítódások együtteseként" definiálja. A gazdasági jellegű magatartások nem egyszerűen a gazdaság makroviszonyaira adott választ jelentenek, mert az ilyen magatartások hosszú szocializációs folyamat során alakulnak ki és a külső hatásoknak bizonyos mértékig ellen tudnak állni. Ilyen jelenség az anyagi aspiráció is. Az anyagi aspirációk történelmileg nem állandóak. A "jobb életre", a "mindig magasabb szint elérésére" való törekvés nem univerzális jelenség, az igényszint-emelkedésen alapuló anyagi aspirációk a bővített újratermelést megvalósító társadalmakat jellemzik. (Tardos 1988.)

5. A társadalmi helyzet és az életminőség alapvető kérdései

(A társadalom újratermelésének folyamata. A társadalmat strukturáló tényezők. A társadalom integrációjának fogalma és változásai. Az integráció fontosabb eszközei: családi-rokonsági közösség, lakóhelyi közösség, állampolgárság. A munka mint integráló tényező. Életmód, életstílus, habitus. A szükségletek keletkezése és típusai. A szükségletek kielégítésének módjai.)

Életminőség és jóllét

A társadalom- és szociálpolitika számára alapvetően fontos az a kérdés, hogy milyen a társadalom egyes csoportjainak, illetve az egyes embereknek az életminősége. Az életminőség elsősorban úgy értelmezhető, mint a szükségletek kielégítésének objektív lehetősége illetve e lehetőség szubjektív értékelése. A kifejezés önmagában semleges, a jobb és rosszabb minőségeket egyaránt magában foglalja.

Nemzetközileg bevett kategóriarendszer szerint különbséget tesznek a jólét (welfare) és a jóllét (well-being) között. A jólét az anyagi javakkal való ellátottság objektív tényét értik, a jóllét pedig azt, hogy a társadalom tagjai szubjektíven miként értékelik helyzetüket. (A két kategória elhatárolása nem teljesen merev, mert a jólét körében egyes, nem anyagi jellegű javak is értékelhetők – mint például a kulturális javakhoz való hozzájutás - másrészt a jólét körében is vizsgálható azon javaknak a köre, melyekre az emberek szubjektív értékelése vonatkozik.) A társadalompolitikai célú vizsgálatok általában a jólét színvonalát mérik, bár kiegészítő jelleggel jól-lét vizsgálatokat is végeznek.

(A jó polgár):

A jólét nem azonos a magas szintű fogyasztással, sőt az anyagi jólétnél is tágabb körű. Hozzá tartozik az egyén számára a társadalomban potenciálisan adott erőforrásokból való részesedés amely széleskörű cselekvési szabadságot biztosít. Az alábbiakban a pontos körülhatárolás igénye nélkül, inkább csak a szemléltetés kedvéért felsorolunk néhány, a jólétet befolyásoló tényezőt:

- gazdasági erőforrások;
- a tudáshoz való hozzájutás lehetősége, az oktatási rendszer milyensége;
- politikai erőforrások; a politikai demokrácia léte vagy nemléte;
- egészségi állapot; az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás, az ellátás színvonala;
- foglalkoztatottság; munkahelyi körülmények; a munka minősége;
- élet- és vagyonbiztonság;
- családi, szociális kapcsolatok;
- pihenés, kulturálódás mennyisége és minősége;
- lakáshelyzet; a helyi szolgáltatások színvonala;
- környezetvédelmi szempontok.

Amint Andorka Rudolf rámutat, az életminőség-vizsgálatok két fő elméleti kérdése a következő: egyrészt az, hogy miként lehet az emberi szükségleteket vagy jóléti értékeket megszerezni; másrészt hogyan függ össze az egyes emberek objektív helyzete és az azzal való megelégedettségük. Ami a második kérdést illeti, a legtöbb ilyen vizsgálat azt mutatta, hogy az objektív helyzet és a szubjektív megelégedettség között nem túlságosan szoros a korrelációs kapcsolat, más szóval nem az a leginkább megelégedett és boldog, akinek objektív életkörülményei a legkedvezőbbek. Ugyanezt a jelenséget az időben vizsgálva azt lehet mondani, hogy az emberi társadalmakban az életszínvonal-emelkedéssel párhuzamosan nem emelkedik a megelégedettség vagy a boldogság szintje. (Andorka 1997. 492-498.o.):

Az élet minősége

Azon a felismerésen, hogy az embernek nemcsak anyagi szükségletei vannak, alapul az élet minősége fogalmának bevezetése a szociológiai kutatásba az 1970-es években. Ez azt jelzi, hogy az anyagi szükségletek kielégítettségének magas szintje még nem jelenti szükségképpen, hogy a társadalom tagjai „jól élnek”, a javakkal való ellátottság tekintetében is jól érzik magukat. Ehhez kapcsolódik a „jólét” (welfare) és „jóllét” (wellbeing) megkülönböztetése. A jóléten általában az anyagi javakkal való ellátottságot értik, míg a jólléten azt, hogy a társadalom tagjai nemcsak az anyagi javak tekintetében, hanem a különböző szellemi pénzben nem mérhető javakkal való ellátottság tekintetében is jól érzik magukat. A jóléthez hasonló a boldogság fogalma, ezt is szokás vizsgálni szociológiai adatfelvételekkel.

Az élet minőségének három dimenziója

Az életminőség-vizsgálatok két fő elméleti kérdésének az látszik, hogy hogyan lehet az emberi szükségleteket vagy jóléti értékeket rendszerezni; továbbá hogyan függ össze az egyes emberek objektív helyzete és az azzal való megelégedettségük.

E. Allardt (1975) finn szociológus -A. Maslow amerikai pszichológus szükségletelméletét továbbfejlesztve - az emberi szükségletek és a jólét három szintjét különböztette meg: a "birtoklást", a "szeretetet" és a "létezést" vagy "önmegvalósítást".

Birtokláson az emberi élet külső feltételeit, mint az étkezést, lakást stb., a szereteten az emberi kapcsolatok iránti igényt, létezésen pedig az elidegenedés ellentétét, az egyéni élet értelmének érzését értette. A birtoklás szintjét méri az életszínvonal, a szeretet és lékezés szintjét pedig az élet minősége. Mind a három szinten lehet objektív és szubjektív indikátorokkal mérni a szükségletek kielégítését. Az objektív indikátorokkal mért jelenséget nevezte jólétnek, a szubjektív indikátorokkal mért megelégedettséget pedig boldogságnak.

Az említett második probléma azért merül fel, mert a legtöbb ilyen vizsgálat azt mutatta, hogy az objektív helyzet és a szubjektív megelégedettség, különösen az általános megelégedettség és a boldogság között nem túlságosan szoros a korrelációs kapcsolat, más szóval nem az a leginkább megelégedett és boldog, akinek objektív életkörülményei a legkedvezőbbek. Ugyanezt a jelenséget az időben vizsgálva azt lehet mondani, hogy az emberi társadalmakban az életszínvonal-emelkedéssel párhuzamosan nem emelkedik a megelégedettség vagy a boldogság szintje.

6. A társadalmi problémák keletkezése és értelmezése

Funkciók és diszfunkciók: a társadalmi patológia

Hankiss a modern társadalmak működési zavarait a "társadalmi patológiák" keretében értelmezte (Hankiss 1986.). Egy rendszer alkotóelemei, belső struktúrái és mechanizmusai akkor funkcionálisak, ha - végső fokon - hozzájárulnak a rendszer zavartalan működéséhez, illetve (valamilyen meghatározandó szempontból) kedvező továbbalakulásához. Diszfunkcionálisak akkor, ha gátolják e működést, illetve kedvezőtlen irányba befolyásolják a rendszer alakulását. Mihez képest romlik el egy mechanizmus vagy struktúra? Hankiss a szóba jöhető viszonyítási kereteket az alábbiak szerint sorolja fel:

- a "normális állapothoz" képest
- egy ideális állapothoz képest
- jól-lét- és szenvedésszintekhez
- más társadalmakhoz

A társadalmi probléma mint társadalmi konstrukció

A konstruktivizmus a mai társadalomelmélet egyik szerteágazó, számos jelenség magyarázatára alkalmazott szellemi áramlata, melynek elméleti gyökerei a fenomenológiára vezethetők vissza. A fenomenológiai szociológia tételei elsősorban Alfred Schütz, Peter Berger és Thomas Luckmann nevéhez köthetők.

Schütz elmélete a mindennapi életvilágot helyezi vizsgálatának középpontjába, keresve a tudás létrejöttének szubjektív és objektív, illetve egyéni és társadalmi feltételeit. Az egyes embernek a valóságról alkotott tudása (az életvilág) a megismerés meghatározott módján (a természetes beállítódáson) alapul. „Természetes beállítódásnak nevezzük a világ valóságosságának elfogadását, melynek során olyan jelentések konstrukciója születik a szubjektumban, melynek objektivitását a szubjektum nem teszi kérdéssé....A természetes beállítódásban megjelenített idői és téri valóság az életvilág, mely minden ízében konstruált, anélkül azonban, hogy konstruálói ennek tudatában lennének. (Csepeli 1987. 23-24. o.). Bár az egyének maguk hozzák létre a világra vonatkozó tudásukat, ez a folyamat társadalmilag meghatározott keretek között történik. Az egyén a megismerés, a saját életvilág felépítése során azokból a jelentésekből indul ki, melyeket a társadalom fűz a világ jelenségeihez. Másképp fogalmazva az egyén ahhoz a közös valóságkonstrukcióhoz igazodik, amely közös környezetet képez az azonos kultúrán osztozó emberek számára.

A konstruktivizmus nem tekinthető egységes társadalomelméleti megközelítésnek, számos irányzata létezik. Legnagyobb hatást Berger és Luckmann írása (az 1966-ban megjelent *The Social Construction of Reality*) gyakorolt a szociológiai gondolkodásra). Elméletük azt hangsúlyozza, hogy a valóság társadalmilag felépített, és a társadalmi konszenzuson múlik, hogy melyik valóság-értelemezés válik elfogadottá. (Balogh I.; Karácsony A. 1995; Csepeli Gy. 1987.)

A konstruktivizmus két jellegzetes témája egyrészt az ismeretek (a „valóság”) társadalmilag konstruált jellege, másrészt a társadalmi folyamatok függése ettől a konstruált valóságtól.

Az első megközelítés azt fejezi ki, hogy a valóság tényeit nem egyszerűen „tükrözzük” tudatunkban, hanem a tényeket eleve a társadalmilag létrehozott összefüggésekben (konstrukciókban) észleljük és értelmezzük. Társadalmilag meghatározott, hogy milyen tényeket észlelünk a külső világból, és társadalmilag meghatározott, hogy a tényeket milyen jelentésekkel kapcsoljuk össze. A valóságunk konstruált valóság, ami azonban nem jelenti azt, hogy ez a valóság hamis. Mégpedig azért nem, mert „a valóság képének felépítése nem az individuumok magányos aktusa, hanem társas vállalkozás.” (Balogh és Karácsony 1995. 3.o.) A társadalom szempontjából éppen az fogja fel adekvát módon a tényeket, aki azokat képes a társadalom által kialakított keretekben elhelyezni.

A második megközelítés alapvető mondanivalója pedig az, hogy az emberek nem csupán eme konstrukciók keretében fogják fel a világot, hanem ennek megfelelően is cselekszenek. A világ észlelésére és értelmezésére szolgáló konstrukciók objektiválódnak, azaz az egyes ember számára úgy jelennek meg, mint a világnak az emberektől függetlenül létező elemei.

Amikor az emberek a helyzeteket értelmezik, tennivalóikról döntenek, cselekvéseik következményeit értékelik, akkor ezt a tényekről alkotott – objektív valóságnak tekintett - társadalmi konstrukciókhoz igazodva teszik. A társadalom intézményei és folyamatai csak úgy érthetők meg, ha megértjük, milyen társadalmi konstrukciókhoz igazították az emberek a cselekvéseiket.

A konstrukcionizmus ellenpárja a pozitivizmus. Pozitivisták felfogás szerint az ember (megfelelő megismerési technikákat alkalmazva) a világ objektíve létező tényeit ismeri meg, és tudatában a valóság (többé vagy kevésbé pontos) tükörképe jön létre. E modell gyakorlói hisznek abban, hogy a tárgyak léteznek, és mivel rendezett és jelenlévő entitások, ezért megmérhetők, tesztelhetők és akkurátusan leírhatók, majd alávethetők megismételhető kísérleti eljárásoknak, hogy megalapozzák az egyértelmű kauzális és/vagy valószínűségi kapcsolatot. Az ezzel szemben álló konstrukcionista felfogás szerint viszont mind a hétköznapi ember, mind pedig a tudós a társadalmilag előállított keretek között szemléli a világot. A tudományos kutatás során nem arról van tehát szó, hogy a tudós végre felfedezi az addig rejtőzködő valóságot, hanem arról, hogy az előző konstrukciót egy újabb konstrukcióval helyettesíti. (Bessant 2001.)

Blumer a szociális konstrukcionizmus alapvető tételeit az alábbiak szerint foglalta össze (Spratt, T.; S. Houston 1999):

- Annak felismerése, hogy a tudás társadalmi folyamatokon keresztül jön létre és adódik tovább. A társadalmi valóság, amelyet ismerünk, társadalmilag konstruált az interakciók és a nyelvhasználat útján. Ez a világ előzetesen nem létezik, hanem az interakciók eredményeként jön létre, mely a továbbiakban objektiválódik.
- A megértés történeti és kulturális háttérén alapul. A világ megértésének általunk alkalmazott módja többé-kevésbé folyamatos időben és térben.
- Az adottnak vett dolgokat kritika alá kell vonni, azaz figyelembe kell venni a társadalmi valóság relatív és szubjektív jellegét.
- A világ leírásának módja társadalmi következményekhez vezet. Az értelem, amit tulajdonítunk a körülöttünk lévő embereknek és tárgyakkal, nem csak a róluk való gondolkodásunkat, hanem a feljük irányuló akcióinkat is meghatározza

A szociális konstrukcióknak nem csupán elméleti jelentősége van, hiszen azok nagyon is gyakorlati hatásokkal járnak. „Ha az ember egy helyzetet valóságnak ítél meg, ez a következményeit tekintve valós lesz.” (Houston, S.; H. Griffiths 2000.)

A társadalmi problémák maguk is társadalmi konstrukciók. A szociális konstrukcionizmus tételeit a legkülönbözőbb társadalmi jelenségek magyarázatára alkalmazzák. Gray a „normális családi élet” kategóriájának konstruálásáról számol be. Shimp a magatartást értelmezi szociális konstrukcióként. Rossol – a játékszenvedély példáján keresztül – azt mutatja be, hogy a társadalom miként konstruál medikális problémát a deviáns magatartásból. May az alkoholizmus esetében vizsgálja azt, hogy a társadalom miként konstruálta meg az alkoholfüggés jelenségét és miként bízta az orvosokra az elfogadható és a vétkes magatartások medikális kategóriákban történő diagnosztizálását. (Gray, D. E. 1997; Rossol, J. 2001.; May, C. 2001.)

A társadalmi problémák megfelelő értelmezéséhez azonban szükség van egy további lépésre, a pozitív és a konstrukcionista felfogások szintézisére. A pozitív és a konstruált jelleg szintéziséhez ad támpontot Fullers és Myers magyarázata (Fuller and Myers 1941. p. 320. idézi Par-ton 2000.):

„A társadalmi probléma egy olyan helyzet, amit tekintélyes számú ember úgy fog fel, mint az általuk becsben tartott valamelyik társadalmi normától való eltérést. Így minden társadalmi probléma egy objektív feltételből és egy szubjektív definícióból áll. Az objektív feltétel egy olyan helyzet, amelynek a létezése és kiterjedése ellenőrizhető az elfogulatlan és kellően képzett megfigyelők által. A szubjektív definíció nem más, mint meghatározott egyéneknek az a felfogása, hogy a helyzet fenyegetést jelent bizonyos megbecsült értékekre.”

A hagyományos probléma-kategóriák átalakulása kockázat-kategóriákká

Több megfigyelő szerint az utóbbi évtizedekben eltolódás következett be a társadalmi helyzetek észlelésében és értelmezésében; a korábban konkrét patológiaként felfogott jelenségeknek létrejön az újabb, kockázatként való értelmezése. Ez az átalakulás fontos következményekkel jár a társadalom és a problémával érintettek – a „kockázati csoport” – viszonyában.

Bessant azt a szemléleti átalakulást mutatja be, amely eredményeként a fiatalok esetében a „deviancia” minősítés helyébe a „kockázat”-ként történő címke lépett. A szerző szerint a mindennapi tudás részévé vált, hogy egyes körülmények (mint például az iskola korai elhagyása, bizonyos családtípusok keretében való élés, bizonyos szocioökonómiai vagy etnikai háttér) a fiatalot „veszélyeztetetté” teszi különböző társadalmi betegségek bekövetkezésére (mint például a munkanélküliség, bűnözés, öngyilkosság, hajléktalanság, kábítószerfogyasztás vagy a terhesség). A fiatalok „veszélyeztetettsége” kategóriájának elterjedése számos korábbi kategóriát háttérbe szorított, mint például a bűnözés vagy az inadaptáció. A kategóriákat értelmező tudományos keretek is módosultak, így például a deviancia szociológiája helyébe a „kockázat szociológiája” lépett. (Bessant, J. 2001) A kockázat szociológiája éppen annyira normalizáló természetű, mint volt a deviancia szociológiája. A kockázat szociológiájának is jellemzője - Foucault kifejezésével élve – a megosztó technikák alkalmazása, melyek különbséget tesznek azok között, akik ki vannak téve bizonyos problémák kockázatának és azok között, akik nincsenek. Bizonyos tekintetben – véli Bessant – a veszélyeztetett fiatalok kategóriája szélesebb más veszélyeztetettség-kategóriáknál, mert képes magába foglalni a fiatal személyek egész populációját.

Bessant magyarázata szerint a „veszélyeztetett fiatalok” kategóriájának elterjedése a társadalmi szabályozás változásával magyarázható. Míg korábban az a feltevés uralkodott, hogy a

társadalomban általánosan érvényes normák uralkodnak, megfelelő modellnek kínálkozott a normákat megsértők deviánsná minősítése és ekként történő kezelése. A modernizáció előrehaladtával az egységes normákba vetett bizalom megrendült, ezért újabb megoldásra volt szükség. Mint Bessant érvel, az új megközelítés lényege a bizonytalanságoknak valószínűségi kategóriákká alakítása, hogy alkalmasakká váljanak a személytelen igazgatási szabályozásra a „tudományos elvekre” alapozva. Rámutat, hogy azok az eszközök, melyeket a társadalmi rendet fenyegető kockázatok feltárására, igazolására és kezelésére használnak mindig is mélyen beágyazottak politikai és morális folyamatokba. Igazgatási szempontból az új kockázat-kezelő és preventív programok nagyobb hatékonyságot ígérnek, mert viszonylag alacsony a költségük a forrásigényes „terápiákkal” szemben. Politikailag pedig nagyobb diszkréciót ígérnek, mivel kevésbé láthatók.

7. Szegénységkutatások

(Bokor 1987, részletek)

A második világháborút megelőző empirikus szegénységkutatások közül Rowentree 1899-es és 1936-os yorki vizsgálatának van máig érzékelhető hatása. Rowentree operacionalizálta a szegénységküszöb fogalmát: orvosi kísérleteket, megfigyeléseket felhasználva kiszámította "az élethez szükséges dolgok költségeit" különböző összetételű családokra. Ez egy olyanfajta létminimum, amely a táplálkozás, az öltözködés, a fűtés, a lakás költségeit racionális gazdálkodás mellett fedezi. A második vizsgálatban már olyan kiadásokat is számításba vett, amelyek nem a fiziológiai szükségleteket fedezik, tehát ez már nem biológiai, hanem társadalmi minimum. Rowentree azokat tekinti szegényeknek, akiknek jövedelme ezen abszolút küszöb alá esik. E módszer következményeként a szegénység okait a rendszeres kereső hiányában, az alacsony keresetben, a munkavállalást gátló betegségben és a kedvezőtlen kereső-eltartott arányban jelöli meg.

A fenti első vizsgálattal nagyjából egyszerre folyt Booth kutatása, mely különféle "puha technikákat", főleg részt vevő megfigyelést alkalmazva a kortársak megdöbbenésére bizonyította, hogy az angol főváros lakosságának egyharmada szegény. Booth ezzel empirikusan is bizonyította, hogy a szegénységet nem lehet a pauperizmussal azonosítani, hiszen nemcsak azok szegények, akik kerülnek a munkát, és felelőtlenül élnek, hanem a munkásosztály széles csoportja az, a munkanélküliség és a kizsákmányolás miatt. A másik nagy jelentőségű gondolata az volt, hogy a szegényeknek a többiektől való elhatárolásához az ország átlagos életszínvonalát kell kiindulópontul felhasználni. Booth a szegénységet társadalmi összefüggéseibe ágyazva tekintette; s a szegények társadalmi helyét egy nyolcosztályos struktúrában jelölte ki. A legalsó A osztályt kivéve (amelyhez a pauperek tartoznak, akik külön világot alkotnak, speciális és "öröklődő" értékkel - itt fedezhetjük fel a "szegénység kultúrája" elmélet gyökereit) valamennyi osztály körülményeit ugyanavval a skálával méri, s a társadalmilag szokásos szinthez viszonyítja. Azért jár el így, mert felismeri, hogy - az ő kifejezésével élve - aspirációik megegyeznek, vagyis - ahogy ma mondanánk - az emberi szükségleteik alapvetően egyformák, s ezek a gazdasági fejlettség meghatározta minőségben, módon kielégíthetők lennének, ha a társadalmi viszonyok következtében nem csökkennének le egyes emberek szükséglet-kielégítési lehetőségei azért, hogy másoké megnövekedhessenek. Booth struktúramodelljében a D és az E osztály között húzódik a szegénységküszöb. A B osztály tagjai szélsőségesen, tűrhetetlenül szegények, eszközeik a megélhetéshez sem elegendőek. Booth a C és a D osztály tagjait is szegényeknek tartja, akiknek a jövedelme éppen hogy egy szolid, független (a társadalmi segítségnyújtástól független) élethez elégséges. A szegénységkutatás ezen úttörő munkájában tehát az objektív, relatív, többdimenziós, strukturális és szubkulturális megközelítés gyökerei egyaránt megtalálhatóak.

A század során készült létminimum-számítások Rowentree mintáját követik. Az eltérések részben az elengedhetetlennek tartott tételek körének bővüléséből, részben pedig a különböző életkorban, különböző tevékenységek végzéséhez szükséges és most már sokfajta táplálékmenyiség kiszámításának bonyolódásából fakadnak. S nemcsak a tudomány berkeiben aratott sikert Rowentree ötlete, a társadalom irányítói is általában megfelelő eszköznek vélik a szegénység problémájának kezeléséhez. (Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia kormánya a 60-as évekig olyan mutatót használt a hivatalos statisztikákban és a szociálpolitikai gyakorlatban, amely tökéletesen a Rowentree-féle logikát követi. Az azóta használt hivatalos szegénységvonal megállapítása is létminimum-becsléssel történik.)

Bokor az abszolút szegénységfogalom sikerét két tényezőnek tulajdonítja

- látszólagos precizitásával a minimálisan szükséges jövedelem kiszámíthatóságának illúzióját kelti
- ha a szegénység pusztán alacsony jövedelmet jelent, akkor megszüntetése is csupán segélyek kérdése, s a társadalmi viszonyokat is szükségtelen bolygatni.

(Bokor 1987, részletek):

A hatvanas évekig, addig tehát, míg a fejlett országokban fel nem fedezték újra a szegénységet, a szociológusok túlnyomó többsége - a mérés könnyűsége miatt - egyenlőségjelet tett szegénység és alacsonyjövedelműség közé. A helyzet csak azután kezdett megváltozni, hogy - elsősorban Oscar Lewis munkásságának köszönhetően - bebizonyosodott: a második világháborút követő korszak legfejlettebb gazdaságú országában, az Egyesült Államokban is létezik még a szegénység, méghozzá az addigi elképzeléseket messze meghaladó méretben. Ekkor kezdtek komoly jelentőséget tulajdonítani azoknak az adatoknak, melyek szerint elsősorban a nem fehérek, a déliek, a farmlakók, az öregek a szegények. Hirtelen világossá vált, hogy a szegények nem tekinthetők az összlakosság egy olyan véletlen mintájának, akik történetesen alacsony jövedelműek. Így aztán a szegénység többdimenziós felfogása és mérése a strukturális és szubkulturális megközelítés híveinél egyaránt polgárjogot nyert, noha e két iskola ekkoriban mereven szemben állott egymással. Lewis és követői azt igyekeztek bebizonyítani, hogy a szegények életmódja rengeteg értéket hordoz, nem alacsonyabb rendű, hanem más, mint a nem szegényeké. Álláspontjuk szerint a szegénység oka az, hogy a hagyományozódó szubkulturális sajátosságok miatt az új generációk nem képesek megszerezni a felemelkedéshez szükséges anyagi és kulturális eszközöket.

A kritikusok szerint Lewis nézete azt sugallja, hogy a szegénység megszüntetéséhez nem a hatalmi struktúrát, hanem magukat a szegényeket kell megváltoztatni. Ezáltal ők lesznek felelősek szegénységükért, s nem a társadalom.

Rodman szerint a szegények értékvilágát részben a többségével megegyező, részben ahhoz képest sajátos elemek alkotják. Rainwater szerint pedig a szegények osztják a társadalomban általános értékeket, de "kifacsarják" azokat, vagyis olyan alternatív értékeket fejlesztenek ki, amelyek segítik őket a körülményeikhez való alkalmazkodásban, mivel korlátozva vannak abban, hogy "a norma szerinti játékot" játsszák, kialakítják saját "játékukat".

A kutatók egy másik csoportja a szegénység okát a szegénység kultúrájában véli felfedezni. Rainwater szerint "... az alsó osztály szubkultúráját úgy tekinthetjük, mint a társadalomból kitagadott emberek történelmi alkotását, azokat az embereket, akik azáltal alkalmazkodtak a kizártság és csoportjuk korlátozott funkcionális autonómiájának kettős realitásához, hogy kifejlesztették a társadalmi valóságra (beleértve a többségi társadalom normáit és gyakorlatát) vonatkozó túlélési nézőpontjukat, amely lehetővé teszi számukra, hogy életben maradjanak, és ne bolonduljanak meg, amely a méltányosan jutalmazó élet csöppnyi reményét nyújtja nekik, és amely sokuk számára megőriz egy parányi reményt arra vonatkozóan, hogy maguk vagy gyermekeik képesek lehetnek valahogyan bebocsáttatást találni a nagy társadalomba. Ezzel a túlélési nézőponttal párhuzamosan fejlődött ki az alsó osztály kultúrája, mint a kitagadottak világában való funkcionális túlélés technikáinak tárháza."

A strukturális megközelítésének kikristályosodását a közgazdaságtan is inspirálta. A (neo)klasszikus közgazdaságtudomány a relatív megközelítéssel hozott új szempontot: Legtöbbször az összes személyes jövedelem megoszlásában az alsó 10-20 százaléknyi népességet vagy az átlagjövedelem felét, harmadát el nem érőket tekintik szegényeknek. Egyébként e nézet nem megy tovább annak konstatálásánál, hogy a szegénység fő oka a szegények alacsonyabb jövedelemszerző képessége, az alacsony iskolai végzettség, az alacsony produktivitás, illetve az alulfoglalkoztatottság és munkanélküliség.

A hagyományos szemléleten túllépő, a szegmentált munkaerőpiac elméletéből kiinduló közgazdászok viszont kimutatták, hogy a szegények nemcsak alacsony keresetűek és jövedelműek, hanem számos egyéb tényező mutat arra (a foglalkozás instabilitása, az állás bizonytalansága, a rossz munkakörülmények, az érdekérvényesítési lehetőségek hiánya stb.), hogy a szegénység strukturális jelenség.

A strukturális iskola mai arculatának kiformálódásában harmadik elem a társadalmi egyenlőtlenségek általános elmélete volt. Townsend szerint elsősorban Marx és Weber gondolatai hatottak e nézetekre.

Hasonlóképpen a társadalmi egyenlőtlenségek magyarázatával hatott a funkcionálisizmus. Különösen azért lényeges ez a befolyás, mert a társadalmi struktúrában gondolkodó szegénységtudósok felismerték; hogy a szegényeknek társadalmi funkciójuk van, hogy "hasznos" stabilizáló szerepet is betöltenek, ezért azután a társadalom többségének érdeke a szegénység fennmaradása.

Legközvetlenebbül az angol munkásmozgalmi, reformista tradícióból táplálkozó és a marshalli teljes jogú állampolgárság elméletet továbbfejlesztő szociálpolitikai iskola egyenlőtlenség-felfogása hatott a szegénység szociológiájában. A "citizenship" a közösség teljes jogú tagjainak státusa. Mindazok, akik birtokolják e státust, egyenlők azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek tekintetében, amelyekkel e státus fel van ruházva. A lényegi társadalmi egyenlőtlenség tehát a többséget alkotó teljes jogú és a kisebbségi, nem teljes jogú állampolgárok között van.

A legnagyobb igényű szegénységtudós a Titmuss vonalát követő Peter Townsend-nek a nevéhez fűződik. Az objektív relatív depriváció koncepciójának kidolgozásával és a nagy tömegű, gondosan feldolgozott adat kezelésével Townsend sokak számára példát mutatott. Álláspontja szerint a szegénység az objektív relatív depriváció általános formája. Azok a szegények, akik nem rendelkeznek elegendő forrással ahhoz, hogy a társadalmilag szokásos életstílust kövessék, tehát akiket az anyagi források elégtelensége kizár a teljes jogú állampolgárok köréből. Egy adott társadalomban a szegények számát és specifikumait a többiekhez viszonyítva kell megállapítani úgy, hogy a népességet valamilyen egyenlőtlenségkritérium alapján rangsoroljuk. A készpénzjövedelem nem megfelelő mutató e célra (a természetbeni jövedelmek, a társadalmi juttatások, a jövedelemeltitkolás, a tőketulajdon stb. miatt), ezért választja egyenlőtlenségkritériumként a forrásokat (pénzjövedelmek, vagyon, tőke és különféle juttatások). A fogyasztás kategóriáját azért helyettesíti az életstílussal, mert a szegényeket a források hiánya nemcsak a fogyasztásban, hanem a társadalmilag szokásos életvitelben is korlátozza.

A titmussi strukturális iskola hatása az óceán túlsó partjára is kisugárzott. Az amerikai szociológia ezen vonulatából S. M. Miller és munkatársai hoztak létre különösen értékes műveket. E felfogásnak egyenes következménye a módszert illetően a többdimenziósság - mind az elemzésben, mind pedig a következtetések levonásában. Erre talán legjobb példa Miller, Rein, Roby és Gross közös tanulmánya, amelyben hat dimenzióban (jövedelem; "vagyon": lakás, tartós fogyasztási cikkek; hozzáférés az alapvető szolgáltatásokhoz: egészségügyi intézmények, infrastruktúra. közlekedés; mobilitás az osztálystruktúrában, iskolázottság; politikai részvétel; státus és ennek tudati tükröződése) elemezték a szegénység problematikáját. Miller és Roby leszögeznek: "A szegénység nemcsak gazdasági szűkösség, hanem társadalmi és politikai kizártság is. Úgy véljük, hogy bármely társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormány minimumprogramja magában kell hogy foglalja nemcsak az 1. jövedelmek; 2. javak és 3. alapvető szolgáltatások minimális szintjének emelését, hanem ezt a 4. önbecsülés; 5. oktatási és társadalmi mobilitási esélyek, valamint 6. döntéshozatal számos formájában való részvétel terén is célul kell kitűznie."

8. A szegénység felfogásai

A szegénység legfontosabb elméleti megközelítéseit Ferge Zsuzsa és szerzőtársai írása alapján mutatjuk be. (Ferge - Gara - Horváth - Szalai, 1980.) A szegénység felfogható objektív vagy pedig szubjektív jelenségként. Az objektív felfogás szerint a szegénység az érintett személy (csoport) ténylegesen létező, megfigyelhető sajátosságaiban testesül meg (pl. alacsony jövedelem). A szubjektív felfogás szerint a szegénység nem az egyén (csoport) tárgyi jellemzőit, hanem az egyén (csoport) helyzetének szubjektív megítélését jelenti.

Abszolút szegénység

Az objektív megközelítések egyike az abszolút szegénység. Ennek lényege az a feltételezés, hogy az abszolút módon (tehát nem viszonyszámként) meghatározott szint alatt elhelyezkedők a szegények. Az abszolút módon meghatározott szintet többnyire szegénységi küszöbnek (esetleg létminimumnak, alapszükségleteknek, szociális minimumnak) nevezik.

A létminimum kifejezés – látszólag - arra utal, hogy aki nem birtokol legalább ezen szintnek megfelelő mértékű javakat, az meg van fosztva a létezéshez szükséges feltételektől. A létminimum azonban sosem jelenti a biológiai életben maradáshoz szükséges javakat: többnyire a létminimum alatt élők sem halnak éhen, vagy fagynak meg. Az abszolút szegénység határát jelző küszöb társadalmi eredetű, és azt fejezi ki, hogy a társadalom minden tagját megilleti a szükségleteknek egy, mennyiségileg kifejezhető minimális mértéke. A létminimum nem az életben maradáshoz, hanem az éppen még elfogadhatónak tartott életszínvonalhoz szükséges javak mennyiségét jelöli.

Relatív szegénység

Az objektív megközelítések másik csoportja a szegénység relatív felfogása. Richard Titmuss szerint a fő kérdés a modern társadalomban nem a szegénység, hanem az egyenlőtlenség. A relatív közelítés esetén nem a valamilyen abszolút szint alattiakat tekintik szegénynek, hanem azokat, akik a társadalom más tagjaihoz képest vannak rossz helyzetben. A relatív szegénységet leggyakrabban úgy fejezik ki, hogy az átlagjövedelem vagy a mediánjövedelem 50 %-a alatti jövedelemmel rendelkezőket sorolják a szegények közé. (Az átlag- vagy mediánjövedelemhez képest más viszonyszámok is előfordulnak, pl. a 60 %-os mérték.) A relatív megközelítés egy másik változata esetén azt vizsgálják, hogy az összes elosztott személyes jövedelem hány %-a kerül az alsó (azaz legalacsonyabb jövedelmű) 10, 20 vagy 30 %-hoz. (Leggyakrabban az ún. alsó kvintilist, azaz a társadalom legalacsonyabb jövedelmű 20 százalékát vizsgálják)

A szegénység mint szubjektív kategória

A szegénység szubjektív felfogása egyrészt abból indul ki, hogy a szegénység objektív meghatározása lehetetlen, ezért el kell fogadni azt, hogy a szegénység megítélése a nézőtől függ. Amikor valakiről azt mondjuk, hogy szegény, akkor értékítéletet alkalmazunk.

A kívülről meghatározott szegénység

E felfogásban nem annyira a szegénység belső kritériumokkal való meghatározása a lényeg, mint az, hogy mit jelent a szegénység léte a társadalom többi része számára. Akkor észlelnék megoldást igénylő problémát, ha a társadalom többi része számára kényelmetlenné válnak a szegénységgel kapcsolatos jelenségek.

A szegénység mint szubkultúra

A szegénység "szubkulturális" felfogása annak a szemléletnek a reakciójaként alakult ki, mely szerint a szegénység jelensége Amerikában a lusta és erkölcstelen dél- és kelet-európai bevándorlók magatartásának következménye. Ezt az előítéletes felfogást támadva kutatók serege azt kezdte kimutatni, hogy a szegénység nem patológia és nem az osztálytársadalmi normák hiánya, hanem normális jelenség, mely sajátos szubkulturális csoportnormákra épül.

A szegénység mint objektív relatív depriváció

Bokor Ágnes szerint a depriváció a szegénységnek az ipari társadalmakban megjelenő és dominánssá váló formája. (Bokor 1987) Ezekben a társadalmakban a társadalmi-gazdasági fejlettség már eléri azt a szintet, amelyen lehetővé válik a hierarchikus struktúrában minden szempontból alul lévők elemi szükségleteinek kielégítése. A deprivációt a szegénység korábbi formájától éppen az különbözteti meg, hogy ebben már nem az alapvető javaktól való megfosztottság dominál. Egyező vonás viszont az, hogy az elsődleges szükségleteket kielégítőkön túli anyagi javak, illetve a szimbolikus javak hozzáférhetetlensége továbbra is fennáll.

Peter Townsend meghatározása szerint azok a szegények, akik nem rendelkeznek elegendő forrással ahhoz, hogy a társadalmilag szokásos életstílust kövessék, tehát akiket az anyagi források elégtelensége kizár a teljes jogú állampolgárok köréből. Az ugyancsak az objektív relatív depriváció fogalmát alkalmazó Miller és Roby szerint "A szegénység nemcsak gazdasági szűkösség, hanem társadalmi és politikai kizártság is. Úgy véljük, hogy bármely társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormány minimumprogramja magában kell hogy foglalja nemcsak az 1. jövedelmek; 2. javak és 3. alapvető szolgáltatások minimális szintjének emelését, hanem ezt a 4. önbecsülés; 5. oktatási és társadalmi mobilitási esélyek, valamint 6. döntéshozatal számos formájában való részvétel terén is célul kell kitűznie."

A szegénység mint osztályjelenség

A marxista vagy a marxizmushoz közel álló szerzők a szegénységet osztálykategóriának tekintik: Eszerint a szegénységet többféle hátrányos helyzet is előidézheti, ám a hátrányos helyzetek társadalomban nem véletlenszerűen, hanem a társadalom osztályszerkezetének megfelelő módon helyezkednek el. A marxista megközelítésből eredően a modern társadalomban a kapitalizmusból fakadó osztályviszonyokat tekintik a szegénységet okozó legfőbb tényezőnek.

A szegénységről szóló elméleteket Peter Townsend az alábbiak szerint foglalta rendszerbe:

- a kisebbségi csoportok elmélete
- a szegénység szubkulturája
- a deprivációs ciklus
- az ortodox gazdaságelmélet
- kettős munkaerőpiaci és radikális elméletek
- funkcionalista magyarázatok

9. A szegénység okai és funkciói

Az okokra-funkciókra vonatkozó ... magyarázatok egy része továbbra is követi a 19. századi hagyományt s a szegénységet elsődlegesen egyéni okokra vezeti vissza. A hagyományos egyéni okok mellett (özvegyiség, nagy család, munkaképtelenség) két új tényező bukkan fel: a kulturális meg a pszichológiai.

A szegénység **szubkulturaként** való felfogása közvetlenül szüli a magyarázatot. A társadalom legszegényebbjeinek szubkulturája, részben épp az elkülönülés révén, védekező mechanizmus is. Az elkülönülés azonban erőteljesen elősegíti a szegénység szubkulturájának generációk közötti átörökítését. Az új generáció nem tudja megszerezni a felemelkedéshez szükséges eszközöket, s ezzel az ún. deprivációs ciklus is kialakul. A szegénység oka ebben a felfogásban (ami tehát elsősorban Oscar Lewis nevéhez fűződik) az egyén mikrokörnyezetében, azon belül a szubkulturális sajátosságokban, a csoport sajátos értékeiben, gyakorlataiban keresendő.

A szegénység **szubjektív** felfogásában, s kiváltképp a szegénység halmozott társadalmi hátrányként való értelmezésében kerülnek előtérbe a pszichológiai jellegű magyarázatok. Mindkét közelítés nagy hangsúlyt helyez az inadaptációra, a rossz beilleszkedésre, esetleg közvetlenül a pszichés zavarokra.

Létezik a szegénységnek egy további, **genetikai** indíttatású magyarázata is. Ennek nyers formája Galton, majd Pearson nyomán a 19. század végén volt divatban, majd a szociáldarwinizmus különböző áramlataiban később is kísértett. A szociáldarwinizmus szélsőséges formájában a szegénységet előidéző tényezőket örökletesnek véli. Ezért épp a szegénység csökkentése érdekében hangoztatták igen sokan a századfordulón, hogy a szegénység elleni harc felesleges, sőt káros (hiszen életképtelen vagy beilleszkedésre képtelen egyének életét mentené meg, s ezzel hosszú távon a szegénységet tartósítaná). Az ebből a szemléletből következő tiszta laissez-faire szegénypolitikának ma nyíltan kevés szószólója akad. De a genetikai magyarázat továbbra is fel-felbukkan ...

A szegénység egyéni okokkal való magyarázatán belül egy további szempontból elkülöníthetők olyan nézetek, amelyek szerint az egyéni probléma oka elsődlegesen **az egyén saját hibája**, s azok, amelyek inkább a **véletlenre vagy egyéni szerencsétlenségre** helyezik a hangsúlyt. Az "érdemes" és "érdemtelen" szegények ily módon való elkülönítése közel 2000 éves hagyomány egyidős a katolikus egyház szegénygondozó gyakorlatának megjelenésével. A mindig élő szemlélet a 19. század első felében mind Nyugat-Európában, mind Észak-Amerikában felerősödött a szegénység elleni küzdelem büntető vonásait szaporította. A továbbiakban ez a szemlélet - a hozzá tapadó módszerekkel együtt lassan háttérbe szorult. Helyette uralkodóvá már az az irányzat vált, mely a szegénységben nem annyira bünt, mint inkább **patológiát, "betegséget"** lát (amit ennek megfelelően kell kezelni). ...

A szegénység társadalmi okokkal való magyarázatain belül is többféle szemlélet vagy irányzat különíthető el. A konzervatív, **funkcionalista felfogás** szerint (amit elsősorban Talcott Parsons neve fémjelez) a társadalmi egyenlőtlenség szükségszerű kísérőjelensége a differenciált társadalmaknak. Az egyenlőtlen javadalmazás segítségével válik lehetővé, hogy a "nehezebb", több felelősséget vagy tanulást igénylő pozíciók betöltésére is legyen vállalkozó. Az így létrejövő hierarchiában a szegénység léte mintegy "természetes" következmény (azoknál, akik a társadalom által kínált pozíciókból a kevésbé értékeseket választják). A szegénységnek azonban önmagában is vannak "pozitív" funkciói. Így például a szegénység enyhítését szolgáló jótékonyság erkölcsi értékek fenntartója stb.

A **strukturális magyarázatokon** belül azonban kétségtávol erősödik ... az az álláspont, hogy a szegénység a tőkés társadalmi berendezkedés folyamánya, melynek fenntartásához az uralkodó osztály komoly érdekei fűződnek. Ennek megfelelően a társadalom alapvető intézményei - így mindenekelőtt az osztályviszonyok, a munkaerő- és tőkepiac, de maga az állam is - végeredményben a szegénység

fenntartása irányában működnek. Ennek a magyarázatrendszernek leghatározottabb szószólói a kettős munkapiac elméletét kidolgozó közgazdászok. A szegénység oka ebben a felfogásban nem a munkanélküliség, amely csak szélsőséges formája a munkaerőpiacról való kiszorulásnak. A többséget a dolgozó szegények jelentik. ... A munkásságon belüli rétegződés kétségkívül összefügg egyéni adottságokkal, mint az iskolázottság és szakképzettség mennyisége és minősége vagy az egészségi állapot. Ezek együttesen alkotják az ún. "emberi tőkét". A munkaerőpiacon való elhelyezkedést az emberi tőke összetevői határozzák meg, de ezen összetevők léte-nemléte a fajtól, nemtől, kortól, osztályhelyzettől függ. Azaz "az emberi tőkét az egyénhez kapcsolódó jellemzők együttesével definiálják, de az emberi tőke egyének közötti különbségeit az egyén olyan jellemzői determinálják, amelyek az egyén kontrollján kívül vannak". Bizonyos csoportoknak - néger, nők, öregek, rossz társadalmi-gazdasági helyzetű szülők gyermekei - nagy eséllyel csekély lesz a társadalmi tőkéjük. Ők lesznek ezért a leginkább veszélyeztetettek a munkaerőpiacon, s nekik van a legnagyobb esélyük arra, hogy életük során valamikor szegénységbe kerüljenek (akár mert alacsony lesz a bérük, akár mert könnyen válnak munkanélkülivé, akár mert ha még egész életükben dolgoztak is, nyugdíjuk lesz alacsony).

10. A szegénység mérése

Az egyenlőtlenség mérése

Andorka Rudolf–Ferge Zsuzsa–Tóth István György: Valóban Magyarországon a legkisebbek az egyenlőtlenségek? *Közgazdasági Szemle*, XLIV. évf., 1997. február (89–112. o.)

A jövedelemkoncentráció mérésének egyik lehetséges statisztikai mérőszáma a Gini-együttható. Ez a mutatószám 0 és 1 közötti értéket vehet fel. Ha értéke nulla, akkor minden egyén egyenlő összeggel rendelkezik a sokaságban, azaz teljes az egyenlőség, ha viszont a Gini eggyel egyenlő, akkor a sokaságban egyetlen személy kezében koncentrálódik az összes jövedelem, tehát tökéletes az egyenlőtlenség. ... Míg a 0,4-0,5 körüli Gini-érték az egyenlőtlenség viszonylag magas szintjét jelenti, addig a 0,2 körüli érték már viszonylag egyenletes jövedelem megoszlást jelez.

... miképpen számolták a háztartások jövedelmeit. Elvileg ez két módon lehetséges. A lakosság gazdasági helyzete egyrészt leírható közvetlen módon, az empirikus adatfelvételtől közvetlenül nyert jövedelemadatokkal, másrészt pedig a fogyasztást mérő változók felhasználásával. Jövedelem-felvételek és számos többcélú felmérés esetében a háztartás jövedelemhelyzetének felmérése jövedelmi mérőszámokon alapszik. Háztartás-költségvetési felvételek esetében a gazdasági helyzet két módon írható le: vagy a kérdezett által bevallott jövedelemadatok alapján, vagy a háztartás összes fogyasztásának megfelelő pénzüsszeggel.

A Gini-mutató mellett két másik mérőszámot is alkalmaztak a szerzők. Az egyik az úgynevezett Robin Hood-index, amely mutatóval ezen a néven először Atkinson és Micklewright tanulmányában találkozhattunk. (Atkinson–Micklewright [1992].) Ez az egyszerű mutató az egyenlőtlenség általános szintjének kimutatására szolgál. Induljunk ki abból, hogy tökéletes az egyenlőség, tehát a jövedelmek egyenletesen oszlanak meg az egyének között! Ebben a helyzetben mindegyik jövedelmi tizedbe a népesség összjövedelmének 10-10 százaléka esik. A Robin Hood-index ettől a egyenletes megoszlástól való eltérést mutatja: a 10 százaléknál nagyobb jövedelemarányral rendelkező decilisek 10 százaléknál nagyobb részének összegeként számolható ki. Másként megfogalmazva, ha akadna egy Robin Hood, aki a gazdagoktól elvett javakat a szegények számára szeretné újraosztani, akkor a szóban forgó index azt jelentené, hogy maximum mekkora hányadot tudna átcsoportosítani.

A másik egyenlőtlenségi mérőszám a kilencvenedik és a tizedik percentilis aránya: p_{90} / p_{10} . Ez azt jelenti, hogy a legmagasabb jövedelemmel rendelkezők deciliséből a legkisebb jövedelmet vesszük és a legalsó decilis legmagasabb jövedelmével elosztjuk. Ez a mutató megbízhatóbb, mint a decilisarány (amikor a két szélső jövedelemdecilis átlagai

A háztartás összjövedelmének a keresetek csupán egy részét teszik ki. Az újraelosztásra kerülő állami bevételekből származó juttatások csakúgy, mint a többi háztartástag jövedelme is hozzájárul az egyének gazdasági helyzetének alakulásához. Ebből a megfontolásból következően a háztartások gazdasági helyzetének összevetésekor a háztartások összes jövedelmét kell figyelembe venni. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a háztartás összjövedelme önmagában nem igazán ad jó becslést a háztartás élet-színvonalára vonatkozóan. Egyrészt egyfajta méretgazdaságosság ered abból, hogy a háztartás tagjai megosztják egymás között az együttélés költségeinek nagy részét. Az egy főre jutó jövedelem alkalmazása részben tükrözi ezt. Másrészt a háztartás tagjainak szükségletei merőben eltérhetnek egymástól. Például általánosan elfogadott tény, hogy egy kisgyermek szükségleteinek a háztartás számára jelentkező költségei lényegesen eltérhetnek a felnőtt családtagokétól. A korrigált háztartás-jövedelem azt jelenti tehát, hogy az egyes háztartástagokhoz a szükségleteik mértékének megfelelő súlyokat rendelünk, s az így kapott „háztartásméretet” vesszük figyelembe. A jövedelmi összehasonlításokkal fog-

lalkozó tanulmányokban sokszor találkozhatunk az ebből levezetett úgynevezett korrigált vagy ekvivalens jövedelem terminus alkalmazásával. A méretgazdaságosság és a különböző szükségletek figyelembe vételére (bekalkulálására) gyakran alkalmazzák az ekvivalencia skálával korrigált háztartás-jövedelmet. Buchmann és szerzőtársai megmutatták, hogy az ekvivalencia skála egyszerűen kifejezhető egy rugalmassági együttható segítségével (Buchmann és szerzőtársai [1988]). A szóban forgó rugalmassági együttható (e) az a hatványkitevő, amivel a gazdasági szükségletek (N) emelkednek egy S méretű háztartás esetében: $N = S \cdot e$. Ezért, ha az elkövetkezőkben korrigált háztartási jövedelemről lesz szó, akkor azon mindig az ekvivalencia-skála alapján számolt háztartástagokra jutó átlagjövedelmet értjük. (Előfordulhat, hogy az egy főre jutó jövedelem ugyanakkora egy kétfős háztartásban, mint egy négyfősben, ugyanakkor a korrigált jövedelem magasabb lesz a négyfős háztartás esetében.)

A szegénység mérése

Andorka Rudolf–Ferge Zsuzsa–Tóth István György: Valóban Magyarországon a legkisebbek az egyenlőtlenségek? Közgazdasági Szemle, XLIV. évf., 1997. február (89–112. o.)

Becslések a szegénységről

A jövedelmi szegénység mérése sok dilemmát vet fel. A szegénység kiterjedésére vonatkozó becslési eredmények igen nagy mértékben függenek attól, hogy milyen úgynevezett abszolút vagy relatív szegénységi küszöböt határozunk meg. Az abszolút küszöb használata azt jelenti, hogy egy jászágkosárból indulunk ki, amelyet élelméztudományi ismeretek alapján határozunk meg a szükséges minimális élelmiszer-fogyasztásként, és még más feltételezésekkel is élünk az egyén (nem élelmiszer) szükségleteiről. Az e javak árának összege egy bizonyos abszolút létminimum, legalább is elméletben.

A relatív szegénységi küszöb az átlagos vagy a mediánjövedelemnek 50, 67, 75 vagy valamely más százaléka, vagy a legsó jövedelem decilis vagy kvintilis felső határa. A szegénységi küszöbhez hasonlított jövedelem lehet a háztartás összes jövedelme, lehet az egy főre jutó háztartási jövedelem, vagy lehet valamilyen ekvivalenciaskála alapján súlyozott jövedelem.

A szegénységi küszöböt úgy is meg lehet határozni, hogy a mintában szereplők szubjektív véleményét kérdezzük meg, hogy az ő helyzetükben vagy általában mekkora jövedelem szükséges a „tisztessé” (nem szegény) megélhetéshez. A szociológiában azonban közhelynek számít, hogy az abszolút és a relatív, az objektív és a szubjektív szegénységi küszöbök között nem lehet teljesen egyértelműen különbséget tenni.

Minden szegénységi küszöböt erősen befolyásolnak szubjektív elemek, értékítéletek, és ezek korszakonként és országonként nagyon változóak. Az úgynevezett „objektív” és „abszolút” mérőszámok objektivitása és egyértelműsége nagyon illuzórikus: minden jászágkosarat hosszasan lehet vitatni, tartalmuk függ az összeállításában részt vevő szakértők vagy hivatalnokok véleményétől. Ráadásul – és ez a legfontosabb – még ha el is hanyagoljuk a szubjektivitás hatását, a leginkább abszolút szegénységi küszöbnek is változnia kell időben és térben.

Az egyenlőtlenség mérésének kérdéseit egy másik tanulmány alapján is ismertetjük:¹

C) A viszonyítási alapul vett népesség definíciója. A vonatkoztatási egység: háztartás vagy család

¹ Michael Förster (1998) : Az alacsony jövedelem és a szegénység mérése nemzetközi megközelítésben. In: A jóléti állam közgazdasági megközelítésben. (szerk. Semjén András) Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke, Budapest, 13-83.o.

33. További válaszra váró módszertani kérdés, hogy a család vagy a háztartás legyen-e a megfigyelés alapja. A háztartás mint alapvető megfigyelési egység mellett szól az a megfigyelés, hogy a méretgazdaságosság és a források közös felhasználása a háztartás tagjai közt fennálló házasságtól vagy vér szerinti kapcsolattól teljesen függetlenül fennáll. (...)

IV. Alacsony jövedelem és a szegénység alternatív mutatói

A) Az alacsony jövedelmi rés

39. A szegénységi mutatók leírása során mostanáig létszamarányokra, vagyis az alacsony jövedelmű egyének, ill. családok számának a teljes népességen belüli arányára szorítkoztunk. Ez az egyszerű mutató, az ún. alacsony jövedelmi arány hasznos információt nyújt az alacsony jövedelmi helyzet előfordulásáról (incidencia), de nem ad képet a jövedelemelmaradás szintjéről, intenzitásáról, vagyis arról, hogy az alacsony jövedelmű csoport jövedelme mennyivel van egy adott határvonal alatt. (...)

40. A szegénység szintjének, intenzitásának egyik elfogadott mutatója az átlagos jövedelmi rés (average low-income gap, ALG), amely az alacsony jövedelmű népesség átlagos jövedelme és az alacsonyjövedelem-határ közti különbségként határozható meg, ez utóbbi százalékában kifejezve. (...)

B) A jövedelmi egyenlőtlenségek mutatói, a Gini-együttható

45. Az alacsony jövedelemnek egy további aspektusát is figyelembe kell vennünk, nevezetesen azt, hogy az alacsony jövedelmű családok között is vannak szegényebbek és gazdagabbak. Az alacsony jövedelmi arány nem mond semmit az alacsony jövedelmű családok jövedelem-eloszlásáról. A szegénység ezen jellegzetességét az alacsony jövedelmi rés is figyelmen kívül hagyja, mert az átlagos alacsony jövedelem és az alacsonyjövedelem-határ közti távolságot méri, s így érzéketlen az alacsony jövedelmű csoportok közti (újra)elosztásra.

46. A jövedelmek koncentrációjának jól ismert grafikus megjelenítési formája a Lorenz-görbe. A grafikon egyik tengelyén a lakosság kumulált százalékarányát vesszük fel a legszegényebektől felfelé haladva, a másik tengelyen pedig jövedelemrészesedésük kumulált értékeit ábrázoljuk. Ha minden jövedelem egyenlő lenne, az x tengellyel 45 fokos szöget bezáró egyeneshez jutnánk (ez a "tökéletes egyenlőség egyenese"). A másik szélső esetben - ha a leggazdagabb egyén szerezne meg az összes jövedelmet - akkor a görbe egy darabig a vízszintes tengellyel esne egybe, majd, ha elérte a 100 százalékos jövedelemhányadot, a függőleges tengellyel párhuzamosan emelkedne fel (ezt hívják "a tökéletes egyenlőtlenség görbéjének"). A valóságban a Lorenz-görbék a két szélsőség között helyezkednek el.

47. A jövedelem-eloszlás összegző jellemzésére létrehozott származtatott mutató a Gini-együttható, amely definíció szerint a Lorenz-görbe és a 45 fokos egyenes közti terület aránya az egyenes alatti teljes háromszög területéhez viszonyítva. A Gini-együttható értéke 0 és 1 között mozog, $G = 0$, ha minden jövedelem egyenletesen oszlik el, $G = 1$, ha tökéletes az egyenlőtlenség. Az irodalomban számos módszer található a Gini-együttható kifejezésére. (...)

11. Kockázat és biztonság

A kockázat fogalma

A szükségletek kielégítésének nem csak jelenbeli, hanem jövőbeli dimenziója is van: nem csak az adott pillanatban kell kielégíteni a szükségleteket, hanem a – különböző időtávlatú – jövőben is. A szükségletek jövőbeni kielégítésének lehetősége szorosan összekapcsolódik a biztonság illetve a kockázat fogalmával.

A kockázat az embernek a környezetéhez való adaptációjához kapcsolódik: az embernek folyamatosan cselekedni kell ahhoz, hogy életét újratermelje. A kockázat azokra a helyzetekre vonatkozik, amikor nem tudható előre, hogy az adaptációra irányuló cselekvés eléri-e a megfelelő eredményt, vagy pedig kedvezőtlen eredménnyel jár. Ezzel szemben a biztonság arra a helyzetre utal, amikor nagy a valószínűsége annak, hogy valamely jövőbeni időpontban eredményes lesz a körülményekhez való adaptáció.

A kockázat és a biztonság nem független a társadalomtól. Először is a társadalomban elfoglalt helytől függnnek az adaptációs feladatok (például az, hogy kit milyen megbetegedés fenyeget). Másodsorban a társadalomban elfoglalt hely befolyásolja azt, hogy ki milyen mértékben képes felismerni e feladatokat és kialakítani az adaptációhoz szükséges teendőkre irányuló terveket ide tartozik például az egészségtudatosság eltérő foka). Harmadsorban a társadalomban elfoglalt hely befolyásolja az adaptáció céljaira felhasználható eszközök körét és azok sikeres felhasználásának technikáit (például az orvosválasztást segítő társadalmi kapcsolatokat, a jó színvonalú gyógykezelés többletköltségeinek viselését stb.). A társadalmon belül egyenlőtlenül oszlik el a kockázat és a biztonság. A társadalom- és a szociálpolitika célja lehet a biztonság növelése a társadalom egyes csoportjai vagy a társadalom egésze számára.

A társadalmi biztonság témakörének megismerését célszerű a kockázat fogalmának tisztázásával kezdeni, melyet Kindler József írása alapján mutatunk be (Kindler 1987.):

A kockázat - köznyelvi jelentése szerint - valamely cselekvéssel járóveszély, veszteség lehetősége. A kockázatelemzésben általános egyetértés van arra vonatkozóan, hogy a kockázat a negatívan értékelt következményekkel kapcsolatos, és ezek bekövetkezését a döntéshozó nem kívánja, továbbá a negatívan értékelt következmény bekövetkezése bizonytalan. Bizonytalanság nélkül nem beszélhetünk kockázatról, noha ilyen esetekben is mérlegelhetjük a biztosan bekövetkező negatív és pozitív következményeket a cselekvési változatok közötti döntés céljából. Mindezek alapján megadhatjuk a kockázat kvalitatív meghatározását: A kockázat egy cselekvési változat lehetséges (nem biztosan bekövetkező) negatívan értékelt következményeinek teljes leírása, beleértve a következmények súlyának és bekövetkezésük valószínűségének megmutatását is.

A biztonság mint társadalompolitikai érték

A biztonságnak a társadalompolitikai gondolkodásban betöltött szerepét Ferge Zsuzsa gondolatainak keresztül mutatjuk be. (Ferge 1994. 3-24.o.)

A létbiztonság fogalmának meghatározásakor Ferge – Freudra hivatkozva - abból indul ki, hogy a biztonság egyenlő a szorongás hiányával. A reális szorongások egy részénél az ember nem rendelkezik megfelelő eszközzel ahhoz, hogy racionálisan kezelje a szorongás érzését. Ennek lehet általános, mindenkit érintő oka, például az, hogy a betegségekre, amelytől szorongunk, még nincs semmilyen gyógyír. Ám az is lehet, hogy elvben létezik megoldás, s megfelelő ismeretek és készségek birtokában meg lehetne építeni a védelmet, csak éppen a védelem építéséhez szükséges tudások hiányoznak. Sokaknál esetében az a probléma, hogy a szükséges tudás és hatalom hiányoznak a védelemhez. A társadalomnak a racionális szorongás elleni védekezéséhez sorolja a szociálpolitika különböző megoldásait, például a társadalombiztosítást is.

A jóléti állam elleni támadások két legfontosabb érve - túl a gazdasági érveken – a következő szokott lenni:

- a túlzott biztonság aláássa az erkölcsöket, s megfosztja az embereket önállóságuktól
- a biztonság összeegyeztethetetlen a szabadsággal (többek között az állami paternalizmus miatt)

Ferge szerint a szociális biztonság nem minden típusát szokták erkölcsrombolónak, az önállóságot korlátozónak tekinteni. A társadalombiztosítással kapcsolatban nem merül fel ez a kritika, mert ott "piackonform" vásárolt jogról van szó. Azt elismeri, hogy a társadalombiztosításon kívüli segélyeknek valóban lehet sokféle negatív hatása, ám ezek mértéke a szabályozás technikájától függ. (A szabályozástól függ a szegénységi csapda jelenléte és erőssége, márpedig ennek alapvető szerepe van abban, hogy a segélyezettek mennyiben éreznek ösztönzést a munkavállalásra.)

A biztonság és a szabadság viszonyával kapcsolatban az a véleménye, hogy ez esetben alkuról, trade-offról van szó. A szabadságvesztés ellentétele az így nyerhető létbiztonság, a - legalább e tekintetben - szorongásmentes élet.

„Azt, hogy nem kell örökké pillanatnyi egzisztenciális kényszereknek engedelmessé válni munkahely, iskola, lakás vagy a következő étkezés megválasztásánál. Azt, hogy jó gyerekintézmények mellett a szülők mindegyike nyugodtan dolgozhat, ha épp erre van hajlandósága. Azt, hogy végig lehet gondolni a gyermekek életpályáját, az arra való lehető legjobb felkészülést. Azt, hogy minden tekintetben nő az egyén vagy család autonómiája, az életforma alakításában is, sorsválasztásban is. Az egzisztenciális biztonság lehetőséget ad, vagy talán csak ez ad lehetőséget, egyéni képességek felismerésére és kibontakoztatására, az élet tudatos tervezésére. A létbiztonság - jövedelembiztonság, lakásbiztonság, orvoslás biztonsága - egyértelműen szabadságnövelő. Ehhez képest meglehetősen kis ár az, hogy adót vagy járulékot kell fizetni.”

A biztonsági háló létrehozásának indoka

Atkinson arra mutat rá, hogy a biztonsági háló szükségessége nem vezethető le az elosztásra vonatkozó általános elvekből. A jóléti közgazdaságtan nem tartalmaz a nemzeti minimum biztosítására vonatkozó feltételt, nem tulajdonít önálló jelentőséget valamilyen meghatározott jóléti vagy jövedelmi szintnek.

A biztonsági háló melletti érvek az alábbi csoportokba sorolhatók:

- a mások nyomora miatti aggodalom (az "embertársak szélsőséges nyomorúsága" fölötti aggodalom utalhat a gondoskodó érzületre, és azt sugallhatja, hogy létezik a jólétnek olyan szintje, amelynek el nem érése negatív externalitásokkal jár)
- a politikai nyugtalanság elkerülése (a civil társadalom felbomlása, az éppen hatalmon lévő kormány legitimitása függhet attól, hogy hogyan viszonyul a szegények jövedelme a többiekéhez)
- az igazságosság dinamikus kritériuma (a politikai stabilitásra hivatkozó érvelés a jövedelmek dinamikájától is függhet; a stabilitás szempontjából kulcskérdés lehet az életszínvonal múlthoz viszonyított romlása.)
- a transzfert kapók tényleges szabadságának biztosítása (a pozitív szabadság értelmében)
- más célok követésének legitimálása (különböző célok legitimálása függhet a biztonsági hálótól, így például a gazdasági növekedésre vagy a privatizálásra irányuló célkitűzések esetében)
- az általános gazdasági célokhoz való hozzájárulás (egy biztonsági háló mellett olyan okok is szólhatnak, amelyeknek semmi közük igazsághoz vagy szabadsághoz; a biztonsági hálónak például szerepe lehet a gazdasági kockázatok megosztásában)

Abszolút szociális biztonság alatt mindenekelőtt olyan fogyasztási szint biztosítását értjük, amelyet a társadalom valamennyi tagja számára garantál, amely színvonal alá esni senkit sem enged. Ezen túlmenően nem csupán védelmezi állampolgárait, hanem olyan programokat is működtet, amelyek képessé teszik saját sorsa alakítására (pl. rehabilitáció, oktatási rendszer). Az abszolút szociális biztonság nem csupán jövedelmi kérdés, hanem a társadalmi státust meghatározó valamennyi dimenzióban (lakás, kultúra, munka, érdekvégyesítés, település) bizonyos minimumok garantálását jelenti. Az abszolút biztonság garanciája mögött a társadalmi felelősség viselése áll. Az a megfontolás, hogy az egyén/család társadalmi helyzetének kialakulásában nem csupán az egyén felelős, hanem a társadalom működése (a közösség felelőssége) is jelentős – pontosan meghatározhatatlan mértékű - szerepet játszik. A relatív szociális biztonság azt az igényt fejezi ki, hogy a munkaképesség elvesztésekor az egyén/család életszínvonala - lehetőség szerint - ne süllyedjen túlságosan nagyot. Ilyen fokú biztonságot a társadalom egésze általában nem tud, vagy nem akar garantálni tagjai számára. Ezt a kérdést az egyéni felelősség körébe utalja: aki hajlandó ezért áldozatot hozni, az részesüljön ilyen biztonságban.

12. A társadalompolitika mint közpolitika

A társadalompolitika (illetve a szociálpolitika) nem csak nevében viseli a politikai elemet: e jelenségekhez nem csak a – valamilyen módon létrejött – állami programok tartoznak, hanem legalább annyira azok a cselekvések és viszonyok, melyek során létrejönnek ezek a programok.

Hiba lenne, ha úgy vélnénk, hogy a társadalom- illetve szociálpolitikai programok változásai automatikusan következnek be valamely objektív törvényszerűségek hatására. (Mondjuk például azt feltételeznénk, hogy ha valamely országban a munkanélküliek aránya X, az egy főre jutó nemzeti össztermék pedig Y lesz, akkor ott szükségszerűen bevezetik az alanyi jogú munkanélküli ellátást.) A társadalompolitika politikai jellegének megértéséhez elengedhetetlen, hogy elemi szintű politikatudományi ismereteket szerezzünk.

A politika fogalma

Bihari Mihály a politikát – sajátos jellegű – tevékenységként illetve társadalmi viszonyként fogja fel. Azaz beszélhetünk külön a politikai cselekvésről, illetve az ennél tágabb - a cselekvést is magában foglaló - politikai rendszerről. (Bihari-Pokol 1992.)

A politikai tevékenység a hozzá tapadó intézményekkel és társadalmi viszonyokkal együtt, önálló társadalmi alrendszerre és tevékenységtípussá szerveződött, amely történelmileg alakult ki, és sajátos törvényszerűségek jegyében látja el társadalomirányítói funkcióját a társadalmi reprodukció folyamában. ... A politika érdekvezérelt akarati tevékenység és társadalmi viszony, aminek legfőbb célja a társadalmi reprodukciót vezérlő hatalom megszerzése, illetve megtartása. "(Bihari 1989. 84. o.)

A politikai tevékenységet a következők szerint definiálja:

“A politikai tevékenység célja a társadalmi reprodukciót vezérlő hatalom megszerzése, illetve megtartása. A politikum és a politikai tevékenység lényegét tehát annak hármas mozzanatúságában: érdek-, akarat- és hatalmi összetevőjében ragadhatjuk meg. A politika alapvetően és lényegileg érdekkonfliktusban lévő rétegek, csoportok közötti viszony, amely viszonyban az osztály-, réteg- és csoportérdekek és konfliktusok koncentráltan fejeződnek ki.” (Bihari-Pokol 1992.)

A politikai rendszert ... úgy határozhatjuk meg, mint a társadalom legdinamikusabb alrendszerét, amelynek alapvető funkciója a társadalom politikai tartalmú irányítása. Ezt a funkcióját a leghatározottabban a társadalom érdekrendszerén és az érdekeltségi viszonyok alakításán keresztül képes megvalósítani. A társadalom politikai irányítása tehát egyúttal az érdekrendszer alakítását is jelenti. (Bihari 1989. 125.o.)

A politikai rendszer a társadalom egyik, relatíve elkülönült alrendszere, melyet elsősorban a következők jellemeznek:

- történelmileg alakult ki és változik
- sajátos törvényszerűségek szerint működik
- más alrendszerekkel közvetítő mechanizmusok kapcsolják össze
- önállósult funkciói: a társadalom politikai irányítása, az érdektörekvések és az érdekkonfliktusok feltárása és politikai kezelése; a politikai rendszer a politikai szocializáció intézményesült kerete és vezérlője, biztosítja a társadalom politikai integrációját, legitimitását és stabilitását
- elemei: a politikai szervezetek, a politikai normák, a politikai magatartások, a politikai érdektörekvések rendszere, a politikai döntések mechanizmusa, a politikai kultúra, a politikai ideológiák és a politikai közösségek.

A politikai rendszer kapcsolódása a társadalom más alrendszereihez a politikai döntési folyamatokon keresztül valósul meg. E folyamatok sajátos mechanizmussal bírnak, melyek között külön említendők az államjogi keretben megvalósuló döntési folyamatok. „A politikai döntések érdektartalmú hatalmi elhatározások, a különböző érdektörekvések között létrejött kompromisszumok eredményei. ... Az egyes döntési alternatívák érdekekhez kapcsolódó akarati törekvések, s hogy melyik alternatíva, melyik érdekkötött akarati törekvés és milyen mértékben válik formalizált döntéssé, az alapvetően a társadalmi berendezkedés és a mindenkorai konkrét hatalmi erőviszonyok alapján dől el.” (Bihari – Pokol 1992.)

Bayer József a politika háromdimenziós szemléletmódját ismerteti, mely szerint a politika három fő fogalommal (és azok angol szakkifejezéseivel) jellemezhető (Bayer 1999):

- a politika intézményes világa (polity). Ez azokat a normákat, magatartási szabályokat és intézményeket foglalja magában, melyek a politikai cselekvés általános keretét adják.
- a politika résztvevői közötti konfliktusos folyamat (politics) Ez azt az állandó konfliktusos küzdelmet jelenti, amely a közérdekű döntések befolyásolásáért és az ehhez szükséges hatalmi pozíciók megszerzéséért folyik
- a politikai célok, a politika tartalmának területe (policy). Ez a közösség egészét érintő politikai döntéseket és a közcélok megvalósítására irányuló stratégiát foglalja magában

Közpolitika

A politika differenciált jelenség, melynek egyes részei távolabbról, mások közelebbről kapcsolódnak a társadalom- és szociálpolitika jelenségköréhez. E jelenségek megértéséhez a policy (tartalmi politika, közpolitika) részletesebb megismerésére van szükség. (A policy értelmében vett politikát gyakran public policy néven említik. E politikát Ágh Attila magyarul közpolitikának, Bayer József közpolitikának vagy tartalmi politikának, Urbán László közcélú szabályozásnak nevezi.)

Ágh Attila szerint a közpolitika a közügyek eldöntésének illetve a társadalom irányításának folyamatait jelenti. E fogalomhoz sorolja a politikacsínálás, a döntéshozatali folyamat, a stratégiai állásfoglalás és a komplex politikai cselekvési program fogalmait is. Utal arra, hogy a hazai köznyelvben már korábban elterjedt az ágazati illetve a szakpolitikák fogalma. Ez utóbbiak a politikacsínálás konkrét megvalósulását jelentik a társadalmi élet egy körülhatárolt és jellegzetes sajátosságokkal rendelkező területén. Az ágazati vagy szakpolitikák közé tartozik a szociálpolitika is. (Ágh 1994.):

Bayer szerint „általában minden politika valamilyen reális társadalmi problémából indul ki, arra keres tartalmas megoldásokat. A különböző politikai erők programokat fogalmaznak meg, hogy konkrét céljaikat azután a kormányzati eszközök birtokában megvalósíthassák. A közpolitikai cselekvés tehát a politika tartalmi mozzanatára, céljaira és törekvéseire utal.” (Bayer 1999. 23.o.)

A közpolitika kifejlődése a modern állam bővülő társadalomirányítási feladataihoz kapcsolódik. A modernizáció hatására egyre több feladatot kell ellátnia az államnak, a társadalom életének egyre több területét kell szabályoznia illetve egyre kiterjedtebb szolgáltatásokat kell nyújtania a társadalom számára. Így egyre több olyan eset adódik, amikor dönteni kell az állami tevékenység irányáról, tartalmáról és módszeréről. E döntési feladatok változatlanul tartalmazzák a fent említett politikai jelleget („érdektartalmú hatalmi elhatározások”), ugyanakkor a korábbinál nagyobb a szerepe a különféle szakkérdéseknek. Másrészt az állami tevékenység körének kiterjedése magával hozta a döntési mechanizmus átalakulását; módosul a döntéshozatali eljárás jellege, a döntésekben részt vevők köre, a döntésben megjelenő politikai illetve szakmai szempontok viszonya.

A közpolitikai funkciói

- a külső biztonság szavatolása
- a belső rend biztosítása
- a gazdaság reprodukciós feltételeinek biztosítása
- szolgáltatások biztosítása (szociális és társadalombiztosítási ellátások, oktatás, közlekedési és kommunikációs hálózatok stb.)

A közpolitikai beavatkozás három fő típusa:

- szabályozó (regulatív) intézkedések, amelyek kijelölik a társadalmi tevékenységek külső kereteit;
- elosztó (disztributív) döntések, amelyek erőforrásokat juttatnak bizonyos társadalmi szereplőknek, rendszerint a gazdasági tevékenység folytatásához, de egyéb más társadalmi tevékenységformákhoz is (egyesületek támogatása);
- újraelosztó (redisztributív) döntések, amelyek a szociálpolitika hatáskörébe tartoznak, és az emberek és csoportok jólétét és anyagi biztonságát célozzák.

A döntési folyamat fázisai

A közpolitika tanulmányozása során az keltette a legnagyobb figyelmet, hogy milyen folyamat keretében és milyen faktorok hatásra születnek meg a közpolitikai döntések. A vizsgálódás tárgya tehát a „politikacsinálás”. (Bevezetés a gazdaságpolitikába 1996.)

Minden döntés lényege a megfelelő információk alapján való választás a lehetséges alternatívák között, éspedig tekintettel az egyes alternatívák várható következményeire (Kulcsár 364.) A következmények között a kívánt következményen kívül figyelembe kell venni a nemkívánatos következményeket is. Ideális esetben súlyozásra kerül sor a kívánt és nem kívánt következmények között, annak megállapítása érdekében, hogy ezeknek az elemeknek egymáshoz viszonyított aránya hogyan érinti a döntés céljának elérhetőségét, és a cél elérésére törekvés „megéri-e” azokat a további következményeket, amelyekkel a döntés realizálódása járna. A politikai döntés közvetlen hatással van a társadalom más tevékenységi szféráira is, ezért nem csak a szűkebben vett politikai racionalitásra kell tekintettel lenni. A politikai döntés fontos feladata a különböző tevékenységi szférák racionalitásainak összeegyeztetése. Ez a művelet azonban meghatározott szituációkban történik, amelynek lényeges összetevői a döntésben közreható hatalmi tényezők. Minden döntés kompromisszum, a végül is kiválasztott alternatíva ugyanis sohasem az ideálisan legjobbnak tekinthető megoldás, hanem – legjobb esetben – a viszonylag leginkább megfelelő azon alternatívák közül, amelyeket az adott körülmények lehetővé tesznek. Két fő oka az, hogy a döntésben különböző racionalitások kereszteződnek, illetve hogy a döntéshozó döntési szabadságának foka korlátozott (pl. jogszabály, pénzügyi keretek, ideológiai feltételek stb. által).

A politikai döntés meghozatalát a különböző modellekben szakaszokra osztják. A klasszikus megközelítés szerint a politikacsinálás folyamata négy alapvető szakaszból áll:

1. a kezdeményezés (az ügy felmerülése),
2. a megformálás (a tulajdonképpeni formális döntés),
3. az alkalmazás (a döntés végrehajtása) és
4. az értékelés (a folyamatnak az eredmények felőli áttekintése).

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – A kezdeményezés azt jelenti, hogy megszületik a döntés, hogy valamiről döntenünk kell. A politikacsinálás folyamata tehát a problémák felismerésével, széles körű társadalmi felmérésével és a megfelelő döntési centrumokba való eljuttatásával kezdődik. – A megformálás szakaszában születik meg a formális, jogilag is szankcionált döntés. Ez a szakasz a konkrét javaslatok és alternatívák összevágását jelenti, amelyeket a különböző érdekcsoportok |
|---|

terjesztenek elő, és összecsapásaik nyomán létrejövő kompromisszumok fogalmazódnak meg jogi formában döntésként. A tárgyalásos döntéshozatali folyamat végeredményeként megjelenő határozat (törvény, rendelet, jogszabály stb.) az a forma, amelyen keresztül a lakosság a leggyakrabban találkozik a politikai rendszer működésével. A döntéshozatali folyamat nemcsak egy érdekkonfliktus politikai megoldását jelenti, hanem egyben a szakmai megoldása is, mivel a döntés keretében meghatározott erőforrásokat mozgósítanak az "ügy" megoldására.

- Az alkalmazás szakaszában a formális-hivatalos döntést átviszik az egyes érintett társadalmi alrendszerekbe, a döntés végrehajtásának érdekében. Itt dől el, hogy helyesen vették-e figyelembe a tárgyi feltételeket (például a szükséges eszközöket) illetve hogy képesek-e mozgósítani a társadalom érintett tagjait.
- Az értékelés szakaszával ér véget és kezdődik újra a döntési folyamat. Az alkalmazás során már megkezdődik a döntések megvalósításának felmérése és elvi értékelése. Ez azonban önálló szakszként is jelentkezik a végrehajtás után.

Egy másik modell szerint a közpolitikai döntési folyamatnak nyolc szakasza van:

- 1) a társadalom számára felmerülő problémák megfogalmazása (az ügyek felmerülését és a társadalom politikai "napirendjére" kerülését, azaz a megoldandó problémák közé sorolását jelenti)
- 2) a megoldási alternatívák megfogalmazása és széles körű megvitatása a közvéleményben, a közpolitika szereplői között
- 3) a megoldási alternatívák megfogalmazása hivatalos javaslatok formájában
- 4) erőforrások hozzárendelése a programokhoz, a részletes költségvetés elkészítése
- 5) a megvalósítás szabályainak és konkrét körülményeinek rögzítése
- 6) a programok végrehajtása hivatalos felügyelet alatt
- 7) a programok értékelése
- 8) az értékelés alapján a közpolitika átalakítása, s ezzel a folyamat újrakezdése

A döntést befolyásoló faktorok

A közpolitikai döntés tanulmányozásának következő kérdése az, hogy milyen hatások alakítják a döntéshozó elhatározását.

A klasszikus felfogás szerint a politikai döntéshozó az optimálisan racionális döntés meghozatalára törekszik. A politikai döntések mindig érdekek által meghatározott akarati elhatározások, a hatalmi viszonyokhoz kötődnek, és – végső soron - szervezeti keretekben születnek. A politikai döntést tehát befolyásolják az érdek-, a hatalmi és a szervezeti viszonyok.

Az optimálisan racionális döntés szociológiai feltételei (Bihari – Pokol 1992):

- a döntéshozó érdekeltisége az optimális döntés meghozatalában,
- a döntéshozó tényleges lehetősége arra, hogy az általa optimálisnak ítélt döntést meghozza,
- a döntéshozó rendelkezésére álljanak a döntéshez szükséges információk,
- a döntési folyamat demokratikus kerete és tartalma.

Az optimálisan racionális döntést korlátozó legfontosabb tényezők:

- a döntést hozók ismereteinek korlátozottsága,
- a döntés végrehajthatóságáról, illetve a végrehajtás következményeiről való korlátozott ismeretek,
- az optimális variáns megvalósításához szükséges eszközök (anyagi erőforrások, hatáskör, hatalom, idő, a végrehajtásra alkalmas szervezet és szakemberek) hiánya,

- a politikai döntések esetében erős korlátozó tényező a szemben álló érdekkötött döntési akaratok hálózata, az adott döntést ellenző szervezetek, csoportok, személyek döntést korlátozó autonómiája, hatalma,
- ugyancsak a politikai szféra döntéseinek sajátos korlátozó tényezője lehet valamely ideológia, illetve annak tartalma, mivel a politikai döntések mindig erősen ideológiai színezetű akarat-elhatározások.

A társadalom szervezetrendszere mint a döntéshozás rendszerének meghatározója

A politikai döntéshozatalt elsősorban azok a szervezeti struktúrák befolyásolják, melyek keretében a döntést meghozzák. E struktúrák a demokrácia, a verseny, a tárgyalás és a bürokrácia (Bevezetés a gazdaságpolitikába 1996).

A demokrácia: A politikai szereplők a döntéshozatal során valóban optimálisan racionális döntést kívánnak hozni, ezt azonban úgy kell érteni, hogy a döntéshozó saját helyzete határozza meg a racionalitás kereteit. A politikai döntéshozó elsődleges érdeke a saját hatalmának és presztízsének növelése, amihez képest csak másodlagos cél a "társadalmi jólét maximalizálása". Demokratikus rendszerben a politikus a közjót képviseli, ám ennek során a politikai rendszer játékszabályait figyelembe véve törekszik saját helyzetének megerősítésére.

Tárgyalás, alku: Demokratikus rendszerekben a döntések egy részét tárgyalásos formában hozzák meg. A testületi döntéshozatalt alkotmányos szabályok írják elő. Más esetekben a döntéshozatalt megelőzően kerül sor a döntéshozó és az érdekelték közötti tárgyalásokra. Ezt a döntéshozók azért vállalják, mert szükségük van információkra valamint az érdekelték támogatásának megnyerésére. A tárgyalás lehetőséget ad az érintetteknek arra, hogy befolyásolják a döntéshozatalt. Erre akkor van esélyük, ha releváns információkkal rendelkeznek, illetve ha hatást tudnak gyakorolni más politikai döntéshozókra valamint a társadalom valamely csoportjára.

A döntéshozó közvetlen környezete: bürokrácia és szakértők. A modern államban a döntéshozatalt az igazgatási apparátus (a bürokrácia) valamint a szakértők készítik elő. A bürokrácia egyrészt hatékonyan tudja segíteni a döntéshozót, másrészt azonban szervezeti érdekei valamint egyéb sajátosságai befolyásolják a döntéshozatal irányát. A szakértőknek azért sajátos a helyzete, mert nincsenek alávetve a bürokratikus hatalmi rendszernek, s így az igazgatási hatalomtól független tudást képviselik. (A bürokráciába részben vagy egészben beépített szakértő általában azonosul a szervezettel, és ez befolyásolja az általa adott vélemény objektivitását.)

Kognitív korlátok, mint a döntéshozatal befolyásolói

Az optimálisan racionális döntés meghozatalát – a szervezeti hatásokon túl – az emberi tudat sajátosságai is korlátozzák. A döntéshozó nem képes az összes lehetséges alternatívát teljes körűen mérlegelni, ezért csak korlátozottan racionális döntések születhetnek.

H. A. Simon a "korlátozott racionalitás", Ch. Lindblom a "sorozatos korlátozott összehasonlítások" modelljét ajánlja a politikai döntések megértésére. Szerintük a döntéshozó a gyakorlatban csak néhány korlátozott célt tud figyelembe venni, így látóköréből számos szempont kikerül. Simon szerint a döntéshozók addig keresnek elfogadható alternatívákat, amíg nem találnak egy "kielégítően jó megoldást"; ezért így egyfajta "szuboptimális" alternatívát fogadnak el. Lindblom a kognitív viszonyokon túl annak figyelembe vételét is javasolja, hogy a minél több alternatíva megalkotása és kiértékelése sok időt és pénzt igényel, ami az estek többségében nem áll rendelkezésre. Így a szereplőket döntés közben nem csak a tudati korlátok akadályozzák a minél több alternatíva figyelembevételében, de a költségkorlátok is. Lindblom szerint a döntéshozók a lehetséges korlátozott számú politikákat mérik össze. Ez az összehasonlítás azonban nem úgy történik, hogy kiértékelik minden egyes gazdaságpolitikai alternatíva teljes költségeit és várható hasznait, hanem úgy, hogy a lehetséges politikáknak csak az eltérő összetevőit hasonlítják össze.

13. A politika alakulását meghatározó tényezők

A társadalom- illetve szociálpolitika tanulmányozása során óhatatlanul felmerül az a kérdés, hogy miért úgy alakultak e politikák, ahogyan azt a konkrét esetben tapasztaltuk. Vajon egyszeri és megismételhetetlen történelmi jelenségről van szó, amelynek elemezhetjük ugyan az okait, de nem számíthatjuk ki a jövőbeni alakulását? Vagy pedig jó esélyünk van arra, hogy a törvényszerűségeket megismerve és alkalmazva olyan programokat alkossunk, melyek kizárólag szakmai kritériumok alapján jönnek létre? Bár e kérdésekre pontos és végleges válasz nem áll rendelkezésre, úgy tűnik, a válasz a két végpont között helyezkedik el: a társadalom- és szociálpolitika egyre több területén alakulnak ki és érvényesülnek szakmai kritériumok, ám a döntésekből nem hiányzik a politikai elem sem. A társadalom- és szociálpolitikát közvetlen alakítói elsősorban a különféle állami döntéshozók, akik az államszervezetben elfoglalt helyüktől függően inkább politikusnak, vagy inkább bürokratának minősülnek. Elvileg csak a politikusra tartozik a politizálás; ténylegesen azonban a kormányzati illetve önkormányzati tisztviselők is igyekeznek „politikailag eladható” döntéseket hozni vagy előkészíteni. Másrésről a társadalom komplex viszonyainak figyelembevétele, a társadalom- és szociálpolitika már kialakult szabályainak megfelelő alkalmazása egyre nagyobb mértékben szakmai feladattá válik.

A társadalom- és szociálpolitikát alakító erőket érdemes két körbe sorolni aszerint, hogy mennyire közvetlen a hatásuk. A társadalom- és szociálpolitikára közvetetten ható erők közé tartoznak:

- a gazdaság működési módja illetve teljesítménye (piaci viszonyok jellemzői, az elosztásra alkalmas többlet léte)
- a termelés és az elosztás során az emberek között létrejövő viszonyok (a tulajdon és a jövedelem eloszlásának egyenlőtlensége, a függő foglalkoztatottak helyzete,
- demográfiai viszonyok (aktív és inaktív korúak aránya, családszerkezet, a lakóhelyhez illetve az országhoz tartozás érvényes kritériumai stb.)
- a társadalom szerkezete (különösen a társadalom tagoltságának és az egyének társadalmi tagságának kérdései)
- az egyének, közösségek és az állam viszonya (individualista, familista, kollektivisták elvek és gyakorlatok)
- a közügyek intézésének módja (az államszervezet felépítése, a politikai cselekvés hagyományai, az ügyek intézésének demokratizmusa stb.)

A társadalom- és szociálpolitikára közvetlenül ható erők közé sorolhatók:

- a döntéshozatal és a programok hagyományai illetve éppen fennálló rendje (mert a hagyományok mintaként illetve szokásnormaként szolgálnak, továbbá mert a döntéshozók a fennálló helyzetből indulnak ki és azt kívánják kisebb-nagyobb mértékben továbbfejleszteni)
- a döntéshozatali folyamatra illetve a programok jellegére vonatkozó érdekek és az érdekérvényesítés lehetőségei
- a társadalom- és szociálpolitikára vonatkozó társadalmi értékek illetve ideológiák
- a programok kialakult és érvényesnek tartott szakmai szempontjai

Érdek és érdekérvényesítés.

Az érdek

Az érdek egyrészt tudati jelenség, másrészt az objektív helyzet jellemzője. Az érdek az egymással versengő helyzetben lévő személyek vagy csoportok azon objektív helyzete, melyben meghatározott társadalmi források megszerzése lényeges hatással van az egyén (csoport) szükségleteinek kielégítésére illetve általában társadalmi helyzetére. Ugyancsak az érdek fogalmához tartozik e helyzet tudatosu-

lása, az érdek irányának megfelelő szándék kialakulása továbbá az érdeket érvényesítő cselekvés. A társadalompolitika alakulását meghatározó egyik alapvető tényező az érdek (más tényezők, mint például az értékek, az ideológiák, a status quo mellett). A közpolitikát tehát nem csupán technikai folyamatként kell felfognunk, hanem azt is vizsgálnunk kell, hogy e politikai folyamat milyen érdekeket érint és azokat miként érvényesítik.

Az érdek – általánosan elfogadott definíció szerint - tudatosult szükséglet. ... A szükséglet adott fajtaí, típusai, konkrét formái történelmileg meghatározottak, társadalmi feltételek függvényében alakultak... Az érdekek objektív jellege lényegében a szükségletek történelmi-társadalmi meghatározottságában rejlik. A szükséglet tudatosultsága noha a tudatosodás szubjektív mozzanat, szintén történelmi meghatározottságú, társadalmi feltételezettségű. (Makó István 123 sk. o.)

. Érdekkifejezés és érdekérvényesítés kategóriája. A kérdés ebben az esetben úgy fogalmazható meg, hogy kik, milyen emberek és csoportok stb. képesek arra, hogy saját érdekeiket (vagy azok egy részét, illetőleg hosszú vagy rövidtávú érdekeiket, esetleg mindezek valamilyen tudatosan vagy ösztönösen kialakított együttesét, kompromisszumát) kifejezzék, a szakirodalom terminusát használva: artikulálják, és az adott általánosabb társadalmi, illetőleg szervezeti vagy csoportszituációban érvényesítsék. Az érdekérvényesítés társadalmi képesség, tehát mindkét elemet magában foglalja. ... Az össz-társadalmi szintnél alacsonyabban elhelyezkedő, illetőleg a nem par excellence politikai szervezetekben folyamatban lévő hatalmi küzdelem, azaz minden alkufolyamat tartalmaz kisebb-nagyobb mértékben „politikai” elemet. Közvetve ezen szinten kialakuló érdekek érvényesítése is járhat politikai következménnyel, ha az így mutatkozó jelenségeket a politikai rendszer (illetőleg valamely összetevője) politikailag kezeli. Az érdekérvényesítés társadalmi képessége politikailag akkor releváns, ha bizonyos érdekeket hordozó emberek, csoportok, szervezetek, rétegek stb. képesek arra, hogy érdekeiket valamilyen módon a politikai rendszerbe „csatornázzák”, azaz a politikai rendszerbe bejutó input hatások részévé tegyék. ... A társadalomban élő és artikulálható érdekeknek a politikai rendszerben való érvényesítése végső soron a politikai rendszer egyik alrendszerének, az államnak a közbejöttével történhet. ... Az érdekérvényesítés társadalmi képessége megnyilvánulhat közvetlenül az állami szervezetek befolyásolásában, bizonyos magatartásra való készítésében. Az állam tevékenységét befolyásoló hatékony érdekérvényesítés a modern, politikailag szervezett társadalomban leginkább a politikai szervezetek útján, elsősorban a pártok útján történik. (Kulcsár 1987.)

Az érdekek politikai természete és jellemzői

Minden egyes politikai-hatalmi berendezkedés érdekviszonyokban gondolkodik, egyrészt meghatározott csoport-, réteg-, osztályérdekeket preferál, választ saját politikájának ideológiailag alátámasztott alapjává, másrészt ez a politikailag preferált érdek a továbbiakban mint szelekciós alap funkcionál a társadalomban keletkező érdekek kezelése során. (Bihari 1989. 127.o.)

Az érdek a szükséglet-kielégítési szempontból konfliktusos társadalmi szituációkban válik alapvetően meghatározó személyiségi mozzanattá. ... A politikai szervezetek nem az érdekviszonyok felett lebegnek, hanem maguk is érdekviszonyokkal átitatottak. A politikai szervezetek kiemelkedő szerepe nem abban van, hogy mintegy az érdekviszonyok felett lebegve rangsorolják a társadalomban létező érdekeket, miközben ők maguk mentesek az érdekviszonyoktól, hanem abban, hogy olyan hatalmi pozícióban vannak, amelynek során – bár ők maguk is érdekviszonyokkal telítettek – képesek a társadalom érdekviszonyait politikai döntések révén befolyásolni. A hatalmi pozícióban lévő szervezetek e tevékenységük során saját különös érdekeiket és az általuk képviselt csoport vagy osztály különös érdekét általános társadalmi érdekként fogalmazzák meg. (Bihari 1989. 128.o.) Az érdektörékvéseknek meghatározott transzformációs mechanizmuson kell keresztülmenniük ahhoz, hogy a politikai megítélés soráén figyelembe lehessen őket venni. (Bihari 1989. 133.o.)

Az érdekeket és azok érvényesítésének módjait Bihari Mihály a következők szerint mutatja be (Bihari – Pokol 1992):

Az érdekek főbb jellemzői:

- Az egyéni szükséglet-kielégítési törekvések akkor kerülnek egymással konfliktusba, ha az igények, és az azok kielégítésére rendelkezésre álló javak között eltérés van
- A politikailag releváns egyéni érdektörekvések minden esetben csoport- és közösségi viszonyokhoz kötődnek. Az egyéni érdekek csoport-, réteg- és osztályérdekké való integrálódási folyamatában egyszerre történik meg az egyéni érdekek "letisztulása", pontosabbá válása, az érzelmi és változó elemek kiszűrése és a csoporthoz tartozó egyének közös érdektartalmának lényegi érdekösztetevőként való felismerése és rögzülése.
- Az érdekek az egyének szubjektumának részeként léteznek, az egyén szubjektív érdektörekvése viszont minden esetben objektíválódásra törekszik.
- Az érdekek konfliktusos természetéből következik, hogy politikai akaratként való megfogalmazásuk során a "MI"-érdek minden esetben az "ŐK"-érdek konfliktusos kapcsolatában fogalmazódik meg.
- Az érdektörekvések, érdekérvényesítési esélyeik megnövelése céljából a társadalomban kialakult hatalmi pozíciók megszerzésére törekednek
- Az érdektörekvések alapvető célja, hogy a nekik megfelelő tartalmú döntést ériék el a politikai rendszerben. A politikai döntések minden esetben érdektartalmú akarat elhatározások.

Az érdekérvényesítés típusai:

- spontán, burkolt nem szabályozott érdekérvényesítés
- tárgyalásos érdekképviselet és érdekérvényesítés
- szervezeti érdekérvényesítés.
- lobbizás
- informális érdekkijárás
- az állami (parlamentari és önkormányzati) érdekképviselet.

Az érdekérvényesítés típusai:

- **Spontán, burkolt nem szabályozott érdekérvényesítés.** Az érdekérvényesítés leghétköznapibb formája, erősen érzelmekkel telített, gyakran váratlanul tör ki, előkészület és előzetes egyeztetések nélkül.
- **Tárgyalásos érdekképviselet és érdekérvényesítés.** Nem szervezett, de előkészített csoportos érdekérvényesítő akció és eszköz. Az érdekeit érvényesíteni kívánó csoport tisztában van a vele szemben ható, érdekeit sértő intézkedéssel, változtatással, és ezekkel szemben pontokba szedett, egyértelmű és egymás között egyeztetett követeléseket fogalmaz meg. Gyakran képviselőt vagy tárgyaló delegációt választanak, de ezek megbízatása eseti, ad hoc jellegű és állandó vezető vagy szervezeti hatalommal nem jár.
- **Szervezeti érdekérvényesítés.** Többszörre hivatásos politikusok, választott vagy kinevezett vezetők tárgyalásain zajlanak, intézményesített érdekegyeztető, kompromisszumkereső formákban. Az érdekmeghatározott követeléseket és álláspontokat előzetesen megvitatják, szakértők érveivel, adataival támasztották alá.
- **Érdeklobbizás.** Az USA-ból elterjedt és átvett intézményes és nyilvános érdekképviselet egy-egy konkrét készülő döntés kapcsán. Ma már professzionálisan működő és bejegyzett lobbik szakszerűen előkészítik és felméri egy-egy érdek érvényesítésének az esélyeit. Felkészült szakértők elemzéseire támaszkodva, vállalkozásként - s nem pedig az adott réteg- vagy csoportérdekkel azonosulva - vállalkoznak a döntések befolyásolására.
- **Informális érdekkijárás, érdeklobbizás.** Közös érdekei által integrált szakmai, politikai, üzleti stb. csoport befolyásos képviselőinek érdekérvényesítő tevékenysége. Egy adott dön-

tés kapcsán erős hatalmi pozícióban lévő személyt, vezetőt, döntés-előkészítőt, döntéshozó testületek tagjait keresik meg, kéri támogatásukat.

- **Az állami (parlamentari és önkormányzati) érdekképviselés.** Az érdekképviselés közvetett, nyilvános, testületi fórumokon megvalósuló formája és eszköze. A modern demokratikus politikai rendszerekben az érdekképviselésnek csupán egyik - gyakran nem is a leghatékonyabb -, de nélkülözhetetlen formája. Ez az érdekképviselés a pártok által közvetített érdektagoltságot jeleníti meg, artikulálja a parlamentari és a helyi önkormányzati testületekben.

A társadalmi értékekről általában

A társadalompolitika alakulása – más fontos faktorok, például az érdekek – mellett alapvetően függ a társadalmi értékektől. Az értékek alapvető jellemzőit Bihari nyomán az alábbiakban lehet meghatározni (Bihari – Pokol 1992):

- Az értékek társadalmi és történeti objektívációk (Az értékek az emberi tevékenységek eredményeként jönnek létre. Objektíválódnak, tehát a társadalom tagjainak gondolkodásában és cselekvéseiben társadalmi tényként nyilvánulnak meg. Az értékek világa a történelem során egyre differenciáltabbá válik.)
- Az értékek magatartás-befolyásolók (Az értékek általános módon fogalmazódnak meg, követelményeiket minden hasonló esetben ismétlődően be kell tartani, és be nem tartásuk szankciót von maga után.)
- Az értékek értékmérők, melyek pozitív-negatív értékkategória párokban fejezhetők ki.
- Az értékek megfogalmazói, fenntartói, és továbbadói a társadalmi csoportok.
- Az értékek rendszert alkotnak, kölcsönösen feltételezve egymást, összekapcsolódva más értékekkel. Az értékrendszerek hierarchizáltak, heterogén tartalmúak és történetileg változóak. Az értékek többé-kevésbé koherens rendszert alkotnak.

14. Egyenlőség

A társadalom- és szociálpolitika számára fontos értékek egyike az egyenlőség. Az egyenlőség eszméi a történelem során alakultak ki, összefüggésben azzal, hogy melyik társadalomban melyik egyenlőség-felfogásnak voltak meg a társadalmi feltételei. Mára az egyenlőség-értékek több típusa kristályosodott ki, melyek a közgondolkodásban és a társadalmi gyakorlatban konkurálnak egymással.

Az egyenlőség területei

A társadalmi egyenlőségnek általában négy területét különböztetik meg:

- politikai egyenlőség
- törvény előtti egyenlőség
- társadalmi egyenlőség
- gazdasági egyenlőség

A politikai egyenlőség az embereknek a társadalom közügyeiben való részvételének lehetőségére vonatkozik. Lényege az, hogy minden nagykorú állampolgárt azonos politikai jogok illetnek meg, például a választás és a választhatóság joga.

A törvény előtti egyenlőség lényege, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során minden társadalmi csoport illetve minden egyes ember egyenlő. Senkinek nem biztosítanak kivételezett helyzetet illetve senkire nem rónak olyan kötelezettséget, amely másokat nem terhel. A törvény előtti egyenlőség fontos részterülete az eljárási szabályokra vonatkozó procedurális egyenlőség,

A társadalmi egyenlőség a különböző társadalmi csoportoknak (illetve azok tagjainak) a társadalom struktúrájában elfoglalt helyére, a mobilitás egyenlő lehetőségére és gyakorlatára, a társadalmi gyakorlatokban való részvétel egyenlő lehetőségére illetve gyakorlatára vonatkozik

A gazdasági egyenlőség fogalmának többféle meghatározása ismeretes, ilyen például az a felfogás, mely a gazdasági egyenlőséget a gazdasági életben való részvétel lehetőségének egyenlőségében (szabad vállalkozás) látja. A másik egyenlőségfogalom a vagyoni egyenlőségben látja a megoldást, és ennek elérése érdekében a progresszív adóztatástól az erőszakig terjedő eszközrendszert alkalmazhatnak. A két felfogás közötti kompromisszumot képviseli az a nézet, miszerint a gazdasági egyenlőség az esélyek egyenlőségét jelenti, és az állam feladata csupán ennek a kezdeti esélyegyenlőségnek a megteremtésére korlátozódik.

Az egyenlőség típusai

Az egyenlőség típusait többféle módon rendezhetjük. Az egyik szempont valamilyen módon szakaszolja az emberi életet, és ennek megfelelően beszél kiindulópontokról, az azt követő folyamatról, valamint a végeredményről. Ennek megfelelően megkülönböztethetjük

- a kiindulópontok egyenlőségét
- a bánásmód egyenlőségét vagy egyenlőtlenségét
- a kimenetek egyenlőségét

A kiindulópontok egyenlősége: Ezen elv szerint az egyenlő „starthelyzet” jelenti a társadalmilag elfogadható egyenlőséget. A szakasz kiindulópontján az embereket egyenlő helyzetbe kell hozni, hogy az azt követő „versenyben” ne legyen túlzott különbség a lehetőségeikben.

A bánásmód egyenlősége vagy egyenlőtlensége: Ezen elvek szerint az egyenlőség fő terepe az, hogy a kiindulópont és a kimeneteli pont között milyen szabályokat írunk elő az emberek számára. Az egyik egyenlőség-érték az azonos szabályokat tartja fontosnak, a másik pedig – az egyenlőbb kimenetel érdekében – az eltérő helyzetű emberek eltérő módon történő kezelését tartja fontosnak.

A kimenetek egyenlősége: Ezen elv értelmében a végeredmények, az elért javak és pozíciók minősítik az egyenlőséget. Ha az emberek a kiválasztott szakasz során egyenlőtlen eredményeket érnek el, akkor ezt oly módon kell korrigálni, hogy a kimenetel egyenlő legyen.

Az egyenlőség-fogalmak másik tipizálása azok konkrét történeti formáit veszi figyelembe. Ezt Ferge Zsuzsa és Szent-Iványi István összeállítása alapján mutatjuk be (Ferge - Szent-Iványi: Egyenlőség - pro és kontra). Ennek keretében megkülönböztetjük

- a természetadta és a társadalmi egyenlőtlenségeket
- az esélyegyenlőséget
- az arányossági egyenlőséget és a bánásmód egyenlőségét

Természetadta és társadalmi egyenlőtlenségek

A természetadta illetve a társadalmi egyenlőtlenség megkülönböztetése Rousseau nézeteire vezethető vissza (“természetes vagy fizikai egyenlőtlenségek” és “morális vagy politikai egyenlőtlenségek”). A felosztás azon alapul, hogy valamely különbség az emberek természeti adottságain alapul vagy pedig a különbségtétel a társadalom gyakorlatának terméke, továbbá hogy e különbség megmarad-e a különbözőség szintjén, vagy pedig hierarchikus egyenlőtlenségi viszonyt hoz létre.

A “természeti” és “társadalmi” különbségek illetve egyenlőtlenségek között azonban nem merev a választóvonal. Egyrészt állandóan működnek azok a tendenciák, amelyek természetadta különbségeket társadalmi tartalommal telítenek meg, és társadalmilag egyenlőtlen viszonyra alakítanak. Másfelől állandóan megjelenik az uralkodó ideológia olyan törekvése, hogy kifejezetten társadalmi eredetű egyenlőtlenségeket is természeti eredetre redukáljon. Mindkét tendencia lényege az, hogy a társadalmi egyenlőtlenség természetadta jellegének hangsúlyozásával teszik “magától értetődővé” és ezzel megkérdőjelezhetlenné a fennálló egyenlőtlenségeket.

Valójában természetadta módon csupán különbségek vannak egyének és csoportok között egyaránt. Ezek egyenlőtlenséggé, horizontálisból vertikális viszonyra csak a társadalmi erőviszonyok hatására válnak. Ha azonban az időnek és az uralkodó ideológiának együttesen sikerül magától értetődőként, egyedül lehetségesként elfogadtatni a társadalmi konstrukciókat, akkor az egyenlőtlenségek legitimálódnak. Ebben a folyamatban a természetadta jelleg hangsúlyozása elleplezi a társadalmi önkény tényét.

Esélyegyenlőség

Az esélyegyenlőség azt jelenti, hogy egyetlen önkényes akadály sem gátolhatja, hogy az egyének elérjék azokat a pozíciókat, amelyekre képességeik alkalmassá teszik őket, és amelyeket értékeik folytán kívánatosnak tartanak (Friedman). Az esélyegyenlőség tehát nem azt jelenti, hogy mindenki egyforma helyzetbe kerül; sőt még azt sem jelenti, hogy az emberek egyforma valószínűséggel kerülhetnek a kedvező társadalmi pozíciókba. Az ilyen egyenlőség a “bánásmód egyenlőségét” jelenti, tehát azt, hogy mindenki azonos játékszabályok szerint vehet részt a pozíciókért folyó versenyben. Ami a végeredményt illeti, a különböző helyzetű emberek azonos szabályok szerint folyó versenye nem egyenlőségre, hanem a különbségek megőrzésére vezet.

A **Friedman**-háaspár szerint csak az esélyegyenlőség követelése jogosult, és ez nem több és kevesebb, mint a törvény előtti formális egyenlőség. Érveik szerint minden ember különböző feltételekkel születik, és arra nincs mód, hogy ezeket a különbségeket kiegyenlítsék.

Bell szerint az esélyegyenlőség általában a szabadságok azon körére vonatkozik, amelyet politikai és polgári jognak nevezünk. Ez az elv egyenlő hozzáférést jelent az egyenlőtlen következményekkel járó lehetőségekhez. Az esélyegyenlőség csupán formális jellegű szabály, és a történetileg hátrányos helyzetben lévő csoportok az ilyen szabályok között folyó „tisztességes” versenyben hátrányt szenvednek. Ez indokoltá teszi azokat a kompenzációs kísérleteket, melyek kárpótlást kívánnak nyújtani ezekre az esélyegyenlőtlenségekre.

Tawney szerint egyenlőtlen feltételek mellett az esélyek egyenlősége a kimenetek egyenlőtlenségét hozza magával. A felemelkedés – elvi, egyénenkénti - lehetősége nem pótolja a széleskörű, valóságos egyenlőséget. Épp ellenkezőleg, csak a valóságos egyenlőség magas fokának léte általánosíthatja és terjesztheti a felemelkedés esélyét. Az esélyek tényleges, és nem csupán formális léte nemcsak a nyitott úttól, de az egyenlő indulástól is függ.

Arányossági egyenlőség és a bánásmód egyenlősége

A formális és a tényleges esélyegyenlőség közötti ellentmondás feloldására vezették be az “arányossági egyenlőség” fogalmát. Ennek lényege az, hogy az egyenlőtlen helyzetben lévőkkel nem egyformán kell bánni, hanem a hátrányos helyzetben lévőket e hátránnyal arányos mértékű kedvezmény illeti meg. Ennek eszköze a pozitív diszkrimináció.

Miller szerint az arányossági egyenlőség követelésében az az újszerű, hogy a hangsúlyt a kimenetelre helyezi. Nemcsak az érdekli, hogy mennyire voltak látszólag nyitottak a kiválasztási folyamat lépcsői, hanem az is, mi történt a szelekciós folyamat eredményeként. Következésképp az arányossági egyenlőség növelése az eredmények nagyobb egyenlőségére irányul.

Mivel az arányossági egyenlőség a kimenetek közelítése révén fenyegeti a fennálló (vagy másként felfogva a piaci elosztás útján létrejövő) helyzetet, a liberális felfogás ezzel szemben hangsúlyozza a “bánásmódok egyenlőségének” fontosságát. A bánásmódok egyenlősége valójában az esélyegyenlőséget jelenti más megfogalmazásban. A liberális álláspont egyébként nem annyira az egyénekre irányuló pozitív diszkriminációt utasítja el, mint a csoportokra irányuló megkülönböztetést, a különböző előnyprogramokat vagy kvótákat.

Bell szerint “A liberalizmus a törvények uralmát tekinti elsődlegesnek, még ha ez a jövedelmek egyenlőtlenségét eredményezi is, mert a liberalizmus elsőrendű értéke az állami kényszerek csökkentése és a szabad alku szabályainak fenntartása. A társadalmi beavatkozás hajlamos arra, hogy más értékek nevében lépjen fel. A liberális érvelés magva szerint az emberek képességeiben, szükségleteiben, adottságaiban és tehetség dolgában különböznek egymástól. Ezért különbséget kell tenni az emberekkel való egyenlő bánásmód és az emberek egyenlővé tétele között. Az embereket egyenlősítő erőfeszítés arra vezet, hogy az embereket egyenlőtlen bánásmódban részesítik.”

Az egyenlőtlenségek tartalma és mértéke

A konzervatív vagy liberális felfogás szerint van egy határ – a törvény előtti “teljes” egyenlőség – amelyen túllépve az egyenlőség-követelések több kárt okoznak, mint amennyi hasznot hoznak. A több egyenlőség mellett érvelők felismerik az egyenlőség-követelések történelmi jellegét, azt, hogy a gazdasági-társadalmi fejlődés a már elért vívmányok nyomán egyre újabb egyenlőtlenségeket tesz láthatóvá, kimondhatóvá, s ezzel társadalmi konfrontáció tárgyává. Az egyenlőség-fogalom gazdagodása olvasható ki azokról az írásokról is, amelyek a szegénységet egyre kevésbé tekintik meghatározott szintű anyagi szűkösségnek és egyre inkább sokféle egyenlőtlenség megnyilvánulásának.

Miller, Roby:

“A szegénység nem csupán a gazdasági szűkösség állapota. A szegénység egyúttal társadalmi és gazdasági kizorulás is. Azt állítjuk, hogy minden olyan társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormányzat minimumprogramjának magában kell foglalnia a minimumszint növekedését.

nek biztosítását, és pedig nem csupán a jövedelmek, a vagyontárgyak és az alapszolgáltatások esetében, hanem az önbecsülés, az oktatási lehetőségek és a társadalmi mobilitás, valamint a döntéshozatal számtalan formájában való részvétel biztosításában is.”

Az egyenlőség-követelés tartalmának tisztázása nélkül valóban abszurd következtetésekhez lehet jutni. Isaiah **Berlin** szerint “A teljes társadalmi egyenlőség eszménye legegyszerűbb változatában azon kívánságot foglalja magában, hogy kegyen minden és mindenki oly mértékig hasonló, amennyire csak lehetséges.”

A radikális oldal elutasítja az egyenlőség általános, elvont értelmének konkretizálását és hangsúlyozza, hogy történelmileg változó, de konkrét egyenlőtlenségekkel van vitája. **Tawney** szerint: “Amit egy közösség igényel, mint azt a szó maga is sugalmazza, az a közös kultúra, mivel e nélkül nem közösség. Ám közös kultúra pusztán az ilyen irányú vágyból nem születhet; ez gazdasági alapokon nyugszik...Tömören: jelentős gazdasági egyenlőséget tételez fel...”

Szükség van-e egyenlőségre?

A mérsékelt liberális álláspont meghatározott mértékű tényleges egyenlőséget szükségesnek tart a politikai rendszer legitimálása érdekében. Az egyenlőtlenség hívei ugyanakkor számos érvet hoznak fel az egyenlőtlenség társadalmi szükségessége és hasznossága mellett. Az egyik gyakori érv, hogy az egyenlőtlenség a gazdasági fejlődés elkerülhetetlen velejárója. A funkcionális felfogás a társadalom működéséhez elengedhetetlennek tekinti a hatalmi egyenlőtlenséget. Általánosabban is igaznak vélik, hogy a társadalom működőképessége feltételezi a pozíciók hierarchiáját és a jutalmak egyenlőségét (pl. Davis és Moore)

Az egyenlőség elméleti elutasítása ellenére egyetlen politika sem vállalja fel azt, hogy célja az egyenlőtlenségek fenntartása lenne. E mögött az a tény húzódik meg, hogy az egyenlőség-ideológiának jelentős a legitimáló ereje.

Az egyenlőség (vagy kevesebb egyenlőtlenség) nem öncél. Herbert Gans szerint az integráltabb és stabilabb társadalom feltétele, David Spitz szerint pedig a közösség és a személyiség kibontakozásának alapja. Spitz a nagyobb egyenlőségből az igazságosabb társadalmat eredezteti, David Donnison pedig a nagyobb szabadságot, az egyének szabadabb fejlődését

Az egyenlőség típusainak viszonya

A társadalmi értékek gyakran csak egymás rovására érvényesülhetnek. Összeütközés lehet a különféle egyenlőség-értékek között, az egyenlőség és a szabadság között, stb. Az értékek közötti konfliktus azonban nagy mértékben függ attól, hogy miként értelmezzük azokat és hogy milyen preferenciák vezetnek a szemlélt. Nagel a gazdasági egyenlőség mellett és ellen szóló érveket megvizsgálva, különbséget tesz egyrészt a gazdasági egyenlőség önmagában vett értéke, másrészt annak instrumentális (eszközjellegű) értéke között. (Nagel, 1998.) Okfejtését az alábbiak szerint mutatjuk be:

A gazdasági egyenlőség önmagában vett értéke

Az egyenlőség belső értéke mellett érveknek két fajtája van: közösségi és individualista. A közösségi érvelés szerint az egyenlőség a társadalom egészének jó. Feltétele annak, hogy helyes viszonyok uralkodjanak a társadalom tagjai között, s egészséges testvéri attitűdök, vágyak és rokonszenvek alakuljanak ki bennük. Ez a felfogás az egyenlőség értékét bizonyos társadalmi és egyéni eszmény szerint elemzi. Az individualista nézet viszont az egyenlőséget mint helyes osztó elvet védi - eszerint így lehet helyesen megbirkózni különböző emberek ellentétes szükségleteivel és érdekeivel, többé-kevésbé függetlenül attól, hogy melyek ezek. E nézet szószólói nem feltételezik, hogy bármely fajta vágyak vagy személyközi viszonyok lennének kívánatosak. Inkább az emberi javak elosztása terén részesítik előnyben az egyenlőséget, bármelyek legyen.

A gazdasági egyenlőség instrumentális értékei

A gazdasági egyenlőség a többi egyenlőség megvalósulásának előfeltétele

A gazdasági egyenlőség instrumentális értéke mellett szóló egyik érv az, hogy a politikai, a jogi és a társadalmi egyenlőség megóvása érdekében van szükség gazdasági egyenlőségre. (A politikai egyenlőséget nem garantálja, ha minden felnőtt embernek szavazati jogot adunk, s feljogosítjuk arra, hogy közhivatalt töltsön be; a jogi egyenlőségről nem kezeskedik az, ha mindenkinek joga van a bírósági tárgyalásra; a társadalmi egyenlőséget sem teremti meg a rangok eltörlése és az osztályok közötti mobilitás hivatalos korlátainak megszüntetése.)

A gazdasági egyenlőség mint a hasznosság növelője

Számos jószág esetében annak egyenlő elosztása összességében nagyobb haszonnal jár, mint a kevésbé egyenlő elosztás. Ez függ a konkrét közgazdasági feltételektől.

Az egyenlőtlenség mint más értékek érvényesülésének feltétele

Két álláspont nem tulajdonít lényegi értéket az egyenlőségnek, elismer azonban más értékeket, amelyek keresése vagy védelme jelentős egyenlőtlenség elfogadását követelheti meg. Ezek az értékek: a hasznosság és az egyéni jogok.

Haszonelvű szempontból nincs értelme lemondani a nagyobb haszonért a kisebb miatt, vagy a többek hasznáról a kevesebbeké miatt csupán azért, mert így a legrosszabb helyzetben lévők haszna nagyobb lesz.

Az egyéni jogok elmélete szerint helytelen beleavatkozni az emberek szabadságába, hogy megtarthassák vagy megszerezhessék azt, amit megkereshetnek, pusztán azért, hogy meggátoljuk az elosztási egyenlőtlenségek kialakulását. Nagyobb baj elkerülése érdekében elfogadható lehet az egyéni szabadság korlátozása, de az egyenlőtlenség nem tartozik e bajok közé. Az egyenlőtlenség nem rossz, ha nem az egyik személynek a másik ellen elkövetett bűneiből fakad. Az egyenlőtlenségeket el kell fogadni, ha megakadályozásuk egyedüli módja az egyéni jogoknak olyan szabad cselekedetekre való korlátozása, amelyek senki más jogát nem sértik.

Szabadság

i

A szabadság közvetlen értelmezésben azt jelenti, hogy minden egyén jogosult azt tenni ott és akkor, amikor csak kívánja - feltéve, hogy cselekedetével nem sérti mások szabadságát.

Politikai nézőpontból a szabadság három fontos elemét különböztethetjük meg. Történetileg legkorábban nem az egyéni szabadságjogok, hanem az idegen elnyomás alóli nemzeti felszabadulás igénye jelentkezett. A történetileg másodiknak jelentkező szabadságfogalom a törvények által szabályozott élet követelésével volt egyenlő. Mind az angol, mind pedig a francia forradalom ezt a szabadságfogalmat képviselte - eltérő megoldásokkal. Mindez összefüggött a felemelkedni vágyó polgárság gazdasági és politikai igényeivel. A korábbi szabadságfogalmakból nőtt ki a történetileg legújabbnak számító civil szabadságjogok eszméje. Ide tartoznak a gyülekezési, egyesülési és szólásszabadsági jogok, valamint a modern, egyéni vallásszabadság követelése. A modern tömegdemokráciákban mindhárom szabadságjog egyformán jelen van, noha a hangsúly kétségtelenül a civil szabadságjogok védelmére és továbbfejlesztésére helyeződött át.

A modern tömegdemokráciák kialakulásával a jóléti állammal és az elektronikus technikai forradalommal a szabadságjogok továbbfejlesztésének három új területe jelentkezett. Az egyik az állampolgár saját testéhez való joga. Az öngyilkossági kísérletek büntethetősége már a múlt században megszűnt, mára a társadalmi vita az egyén által önkéntesen megválasztott idejű és körülményű halálra (euthanasia) helyeződött át. Ugyancsak ebbe a problémakörbe tartoznak azok a viták, melyek az abortusz engedélyezése és a házasságon belüli nemi erőszak büntethetősége körül zajlanak. A szabadságjogok másik új területe az elektronikus és információs forradalom nyomán alakult ki. Az egyének életéről történő adatgyűjtést korábban a rendőrségi és titkosszolgálati törvények korlátozták. A szabadságjogok fejlődésének mai iránya szerint eleve ki kell zárni az adattárolásra alkalmas elektronikus információs rendszerek összekapcsolhatóságát. A harmadik új irányzat, amely a zöld mozgalmak nyomán jelent meg, az egészséges környezethez való jog rögzítését szorgalmazza.

A szabadságjogok valódi, minden emberre történő kiterjesztését, azaz az egyenlőség egyfajta megvalósítását illetően a modern demokráciaelméletekben folyamatos vita zajlik. A további kiterjesztés ellenzői azzal érvelnek, hogy az ún. pozitív szabadságjogok (munkához való jog, egészséghez való jog, egészséges környezethez való jog) elsősorban egy állam gazdasági teherbíró képességétől és szociálpolitikájától függő juttatások és nem képezik részét az alapvető emberi szabadságjogokkal összefüggő kérdéskörnek. Ugyanakkor más újonnan jelentkező szabadságjogok esetében (pl. adatvédelem) elismerik ezek fontosságát, mert azokat a korábbi alapvető szabadságjogok modern alkalmazásának tekintik.

Negatív és pozitív szabadságⁱⁱ

... Az egyik lehetséges felfogás ahhoz kötődik, hogy milyen szerepet játszik mások beavatkozása abban, hogy egy adott személy mennyire "nem szabad" valamilyen cselekedetében. E nézet szerint a "pozitívan" értelmezett, a "valamire való" szabadság azt jelenti, hogy - mindent figyelembe véve - mi áll szabadságában az egyénnek, és mi nem. Az utóbbi okai nem különösebben érdekesek e felfogás számára, vagyis nem foglalkozik azzal, hogy az egyén esetleg azért nem képes valamit megtenni, mert ebben valaki más, alkalmasint épp a kormány, megakadályozza. Ezzel szemben a szabadság "negatív" felfogása, azaz a "korlátozásoktól való" szabadság pontosan arra koncentrál, hogy mennyire hiányzik a korlátozások azon halmaza, amelyeket egyik ember a másikkal, vagy az állam, illetve valamely intézmény az egyes egyénekkal szemben alkalmazhat. ...

Ebben az értelmezésben, amely valamennyire eltér Berlin klasszikus dichotómiájától, a korlátozásoktól való szabadság megsértése a pozitív szabadság korlátozása is - de az állítás fordítottja nem igaz. A

hagyományos "libertáriánus" irodalomban a szabadságnak e negatív felfogása kapta a legtöbb figyelmet, sőt, egyesek annak érdekében érveltek, hogy a szabadság fogalmát kizárólag a negatív értelmezésre tartsák fenn. Más szerzők viszont (Arisztoteléstől Marxig, Mahatma Gandhitól Franklin Rooseveltig) sokat foglalkoztak a pozitív szabadsággal is, azaz nemcsak a korlátozások hiányával.

Ha fontosnak tartjuk, hogy az egyén képes legyen olyan életvitelre, amelyet maga választana magának, ez érv arra, hogy a pozitív szabadság általános kategóriájával foglalkozzunk. Ha a "választás szabadsága" lényeges, akkor a pozitív szabadságnak is jelentőséget kell tulajdonítanunk. Ám a pozitív szabadság mellett szóló érvek semmiképpen nem jelentik azt, hogy ne fordítsunk különös figyelmet a negatív szabadságra is...

A haszonelvű számítás és a szabadság szembenállása

A társadalmi értékítéletnek nemcsak a - negatív vagy pozitív - szabadság középpontba állítása lehet az alapja. Más, ezzel összevethető megközelítések is lehetségesek, amilyen például az utilitarianizmus. Az utilitárius hagyományban a hangsúly nem a teljesítmény szabadságán, hanem a teljesített eredményen van, amit valamilyen szellemi sajátossággal, például az élvezet vagy vágy ("hasznosság") terminusaiban értékelnek.

Torzítások adódnak elő akkor, amikor az élvezet vagy vágy mentális képzeit mélyen rögzült egyenlőtlenségek fennállása mellett alkalmazzák. Tartós különbségek és méltánytalanságok mellett a ki-szemmiszettek sorsukat elkerülhetetlennek, türelemmel elviselendőnek tekinthetik. Megtanulják, hogy élvezeteiket és vágyaikat ehhez a helyzethez igazítsák, hiszen nem sok értelme van arra vágyani, ami úgyszólván elérhetetlen, és gondosan mérlegelni a lehetetlen elérhetőségének módjait. A krónikusan szegények esetében, akik nem merhetnek sokkal többre vágyani annál, mint amijük van, és a kis jótéteményekből is a lehető legtöbb örömet merítik, az utilitárius kalkulus súlyosan torzít.

A szabadság eszközeinek elérésére való szabadság

Rawls "igazságosság-elve" védi az egyéni szabadság "elsődlegességét", amennyiben mások számára is hasonló szabadság biztosítható. Az ő egyenlőtlenség-felfogása nem a hasznosság eloszlására, hanem az "elemi javak" eloszlására épül. E javak - a jövedelem, a gazdagság, a szabadság stb. - olyan eszközök, amelyek segítségével az emberek szabadon követhetik saját céljaikat. Mindazonáltal az emberek által birtokolt elemi javak összehasonlítása nem egészen ugyanaz, mint hogyha az egyesek által valóban élvezett szabadságokat vetjük egybe, habár a két közelítés között szoros kapcsolat van. Az elemi javak a szabadság eszközei, de nem mutatják meg a szabadság fokát, ha tekintetbe vesszük, hogy milyen nagy változatosságot mutat az, ahogyan az emberek az elemi javakat szabadságra "váltják át".

Az egyének által birtokolt javak vagy erőforrások helyett arra is koncentrálhatunk, hogy az emberek ténylegesen milyen életvitelt választanak maguknak. Vannak egészen elemi működési módok, például hogy az ember megfelelően táplálkozzék, hogy egészséges legyen stb., és ezeket - nyilvánvaló okokból - mindenki magasra értékelheti. Más működési módok (például az önbecsülés megszerzése, vagy a közösség életében való részvétel) összetettebbek, de ugyancsak sokak által értékeltek lehetnek. ... S bár minden működési mód lehet értékes, az egyének nagy mértékben különböznek tekintetben, hogy melyiknek milyen súlyt tulajdonítanak. Egy, a szabadságra épülő igazságosság-elméletnek e változatokra (amelyek különféle elemzési módszerekkel megfigyelhetők) érzékenynek kell lennie.

A különböző életvitelre való szabadság a működési módok kombinációinak halmazai közötti választás lehetőségében fejeződik ki: ezt nevezhetjük az egyén "képességének" (capability). Az egyén "képessége" egy sor tényezőtől függ, ezek az egyéni sajátosságoktól a társadalmi berendezkedésig terjednek. Az egyéni szabadság melletti társadalmi elkötelezettséghez hozzá tartozik, hogy fontosnak tekintsük az egyének által ténylegesen birtokolt "képességek" növelését: társadalmi intézmények megválasztásának attól kell függnie, hogy milyen mértékben mozdíttja elő az emberi képességek javítását. Az egyéni szabadság teljes értelmezése túl kell mutasson a személyes életre vonatkozó képességeken, és az egyén más céljaira (például az egyén saját életéhez nem közvetlenül kapcsolódó társadalmi célokra)

is figyelemmel kell lennie. Az emberi képességek gazdagításának az egyéni szabadság iránti törekvés fontos részének kell lennie.

16. A társadalmi igazságosság

A társadalompolitika számára legfontosabb értékek egyike az igazságosság. A társadalmi igazságosság elméleti megközelítéseit Örkény Antal írása nyomán ismertetjük (Örkény 1997.):

Az igazságosság jelentése

Az igazságosság olyan társadalmi érték, mely a javak egyének közötti vagy társadalmon belüli elosztásának helyességére vonatkozik. Célja annak megítélése, hogy az elosztás folyamata és eredménye megfelelt-e azoknak a szempontoknak, melyeket az igazságos elosztás kritériumainak tekintünk. Az igazságosság kérdése nem csupán az egyén nézőpontjából ragadható meg, mert az igazságosság értéke a társadalmi viszonyok és intézmények szinte minden területén relevanciával bír.

A társadalmi igazságosság dinamikus értelmezése

A társadalmi igazságosság dinamikus értelmezése azt jelenti, hogy egy adott társadalom adott történelmi korszakában követendő igazságossági elvek nem állapíthatók meg elméleti okfejtés útján, hanem figyelembe kell venni az igazságossági elvek történeti alakulását is. "Egy adott korban, meghatározott társadalmi körön belül igazságnak - szociális igazságosságnak - az tekinthető, amit akkor és ott annak ismertek el." (Gyáni 1992).

A középkor világképétől idegen volt az igazságosság dinamikus felfogása. Az igazságosság a keresztény vallás elvein nyugodott, az igazságosságot univerzálisnak és transzcendensnek tekintették. Nem volt elképzelhető, hogy az emberek szabadon megvitassák és eldöntsék azt, hogy mi az igazságos és mi az igazságtalan a társadalomban. A 19-20. században, a felvilágosodás eszmeáramlatainak hatására válik fontos és népszerű kérdéssé a társadalmi igazságosság újraértelmezése. A korábbi időszak univerzalisztikus és transzcendentális igazság-értelmezésének helyét a versengő igazságossági felfogások veszik át.

Örkény idézi John Stuart Millt, aki szerint "Nemcsak a különböző nemzeteknek és személyeknek vannak különböző nézetei az igazságosság tekintetében, de egy és ugyanazon személy gondolkozásában sem kell, hogy az igazságosság kizárólagosan egy szabályt, princípiumot vagy maximát jelentsen. Az egyén magáénak vallhat egyszerre több szabályt is, még, ha ezek parancsolata nem feltétlenül cseng is egybe. Amikor az egyén a szabályok közül választ, a külső és idegen mintákhoz való hasonulás vagy a belső személyes részrehajlás egyaránt vezérelheti" (Mill 1961).

A társadalmi igazságosság elméletei

A társadalmi igazságosságot értelmező elméletek közül az alábbiakkal szükséges megismerkedni:

Arisztotelész

Arisztotelész többféle igazságosság-formát ismert, melyek közül az osztó igazságnak van gyakorlati jelentősége. Az osztó igazságosság értékek, elvek, megállapodások olyan körét jelenti, melyek értelmezik, minősítik és irányítják emberi kapcsolatainkat és csereaktusainkat. Az osztó igazságosság értelmezésében azt tekinti igazságosnak, amit az emberek (a szabadok) demokratikus gyülekezete valamiféle középnek (erény szerint valónak) tekint.

Marx

Marx az igazságosság létét, illetve hiányát kizárólag a gazdasági rendszerből következő társadalmi viszonyok derivátumának tekintette. Felfogása szerint a kapitalista gazdasági-társadalmi rendszer ere-

dendően igazságtalan, és az úgynevezett igazságossági eljárások csak legitimációs eszközei a társadalmi igazságtalanságoknak. A társadalmi igazságosság csak a gazdasági egyenlőtlenségek megszüntetésével jöhet létre, ami együtt kell, hogy járjon a tulajdonviszonyok radikális átrendeződésével, a magántulajdonnak egy új igazságossági elv alapján történő újraelosztásával.

Az utilitarista felfogás

A Jeremy **Bentham** és John Stuart **Mill** hagyományaira visszanyúló utilitáriánus igazságosság-elmélet szerint az osztó igazságosság akkor tekinthető a társadalmi javak (viszonyok, lehetőségek) elosztása igazságos formájának, ha a társadalom a lehetséges elosztási elvek közül a mindenkor maximális hatékonyság szempontját követi. Ez azt jelenti, hogy egy adott elosztási rendszer vagy aktus akkor tekinthető igazságosnak, ha az elérhető legnagyobb megelégedést és boldogságot garantálja a résztvevők számára. Bár a boldogság alapvetően egyéni és személyes érzés, egy igazságosnak tekintett elosztásnak nem kell feltétlenül az egyéni megelégedésre korlátozódnia: a társadalmi igazságosság szempontjából beszélhetünk össztársadalmi boldogságról, mely az egyének boldogságának egyszerű összeadásával meghatározható.

A funkcionalista felfogás

Az igazságosság funkcionalista értelmezésének az a lényege, hogy a társadalom működésének és ezen belül az emberek együttélésének elengedhetetlen feltétele, hogy legyenek olyan mechanizmusok, melyek keretében elosztják az emberek között a különböző szerepeket, valamint olyanok, amelyek az egyéneket rászorítják a szerepeikből következő feladatok elvégzésére. E mechanizmusok működéséhez szükségesek az egyének magatartását irányító erkölcsi útmutatások és jutalmak illetve szankciók. A társadalmi szerepek elosztása azzal jár, hogy a különböző szerepekhez eltérő mértékű jutalmak tartoznak; a javak differenciált módon történő elosztása pedig a társadalmi rend részévé válik. Ez a normatív rend fejeződik ki a társadalom igazságossági ítéleteiben.

Hayek

F. A. Hayek a klasszikus liberális filozófia alapértékeire, az individualizmusra és az egyéni szabadságra vezeti vissza a társadalmi igazságosság érvényesülésének feltételeit. Hayek szerint ezek csak úgy érvényesülhetnek, ha a társadalmi rend az összeadódó egyéni érdekekből spontán módon jön létre, ha azt egyéni céloktól független, többé-kevésbé mindenkire érvényes szabályok koordinálják, és végül, ha a társadalom egyes szereplőinek nincs arra módja, hogy a többiek peremfeltételeit manipulálják. E feltételek gazdasági értelemben a szabad piacgazdaság, politikai értelemben pedig a képviselői demokrácia keretei között biztosíthatók. Bárminemű külső beavatkozás ezekbe, történjen akár az igazságosság nevében, csorbítja az egyéni szabadság érvényesülését, s ennyiben igazságtalan és veszélyes, mert csak totalitáriánus rendszerekhez vezethet. Ha piaci elvek működnek egy társadalomban, akkor nincs értelme az igazságosság érvényesüléséről beszélni, mert a piac működésére a spontaneitás jellemző: az eredmény az autonóm szereplők tevékenységéből áll elő, és e folyamatban a mindenkor kereslet-kínálat viszonya határozza meg a dolgok értékét, a javak elosztását.

Hayek szerint társadalmi igazságosságra akkor szoktak hivatkozni, amikor az emberekben feltámad az igény cselekedeteik morális jóváhagyására. Úgy véli, hogy a társadalmi igazságosság moralizáló, szociális tartalmú felfogása okozta annak a nézetnek a kialakulását, hogy magát a társadalmat kell felelőssé tenni minden tagja anyagi helyzetéért, és hogy a társadalmi folyamatokat tudatosan kell irányítani meghatározott helyzetek kialakítása érdekében. E felfogás keretében a társadalmat megszemélyesítik, és úgy tekintik, mint olyan szubjektumot, melynek cselekedetei morálisan megítélhetők. Hayek e felfogást helytelennek tartja.

Nozick

Robert Nozick szerint nem lehetséges olyan társadalmi igazságosság, amely a javak széles körű redistribúcióján alapul. Ha az egyéni szabadságot tekintjük a modern társadalom központi értékének,

akkor minden egyént olyan autonóm személynek kell tekintenünk, akit senki és semmi nem korlátozhat jogainak gyakorlásában és érdekeinek érvényesítésében mindaddig, amíg mások szabadságát ez nem korlátozza. Ez esetben nem létezhet olyan hatalom, amely igazságot szolgáltatna, amely biztosítaná számunkra szükségleteink kielégítését vagy jogaink gyakorlását. A legitim állam csak az „éjjeliőr” szerepét töltheti be, amely az egyének számára garantálja jogaik gyakorlását és védelmet nyújt a jogok megsértőivel szemben. Az állam azonban nem jár el legitim módon, ha a gazdasági igazságosság nevében bárkitől is elvesz bármit, hogy aztán elossza mások között. Nozick szerint az előállt eredmény („végállapot”) igazságosságát megítélhetjük vagy a javak elosztásának az adott pillanatban érvényes szabályai szerint vagy pedig történeti nézőpontból. Nozick csak a javak birtoklásának a történeti elvek alapján való legitimációját tartja morálisan elfogadhatónak, amit nem írnak elő semmilyen előzetes értékek és utólag sem vonnak kritika alá a végállapotból következő megfontolások sem.

Rawls

Az utóbbi évtizedek legnagyobb hatást kiváltó igazságosság- elmélete Rawlstól származik. Rawls nem a konkrét társadalmi helyzetekre érvényes elosztási szabályokat fogalmazza meg, hanem azokat az általános eljárásokat és elveket, amelyek alkalmazásával a társadalom eljuthat az igazságos viszonyokhoz.

Az igazságossági elvek megválasztásához olyan eljárást tart szükségesnek, melyben a felek belehelyezkednek egy „eredeti állapotba”. Ez nem egy történetileg létező kort, hanem egy gondolat kísérletet jelent. E gondolat kísérlet szabályai szerint a feleknek úgy kell az egyes társadalmi helyzetekhez tartozó javakról dönteni, hogy nem tudják, ők maguk milyen helyet foglalnak el a társadalomban. Nem ismerik társadalmi helyzetüket, fizikai, szellemi képességeiket, életcéljaikat, azaz „a tudatlanság fátyla mögött” döntenek. Rawls feltevése szerint az ilyen feltételek közt születő elveket mindenki méltányosként fogadja el, hiszen a „tudatlanság fátyla” mögött mindenki arra törekszik, hogy az egyes társadalmi helyzetekhez a javak olyan mennyiségét kapcsolja, amit akkor is megfelelőnek tartana, ha ő maga kerülne ebbe a pozícióba. Döntése során figyelembe kell vennie azt a lehetőséget, hogy ő maga akár a legrosszabb társadalmi pozícióba is kerülhet. Ezért a legrosszabb pozíciónak is olyannak kell lennie, amelyet maga is megfelelőnek tart. Ez a hipotetikus eljárás azt biztosítja, hogy az érintettek mindenféle elfogultságtól mentesen osszák el a javakat a szóba jöhető társadalmi pozíciók között.

Rawls szerint a feltételekből két elv következik, melyek között szigorú rangsor van:

1. Először az egyenlő szabadság elvének kell teljesülnie, s csak azután vethetjük fel egyáltalán a társadalmi különbségek igazságosságának kérdését.
2. A második elv szerint léteznek igazságos társadalmi különbségek. Az egyenlőtlenségek csak akkor lehetnek igazságosak, ha a méltányos esélyegyenlőség megvalósul. Addig a pontig megyünk el a társadalmi különbségek elfogadásában, amíg azok a legkevésbé kedvező helyzetűek számára előnyösek (vagy legalábbis nem előnytelenek).

Az igazságosság általános elve szerint a kiindulópont az egyenlő elosztás. Ha külön indok nem szól az egyenlőségtől való eltávolodás mellett, akkor ezt kell választani. És csak az számít elfogadható indoknak az egyenlőtlenség választására, ha az a leghátrányosabb pozíció betöltői számára is előnyös.

A "legkevésbé előnyös helyzetűek számára előnyös" feltétel egy összetett állítást takar: a nagyobb egyenlőtlenség akkor és csakis akkor igazolható, ha vagy az az állítás igaz, hogy a leghátrányosabb pozíció betöltői kisebb egyenlőtlenség mellett rosszabb helyzetben volnának, vagy legalább az igaz, hogy kisebb egyenlőtlenség mellett a leghátrányosabb pozíció betöltői nem volnának jobb helyzetben. Úgy fogalmazhatunk: ha az egyenlőtlenség csökkentése a rosszabb helyzetűek számára nem előnyös, akkor senkinek nem előnyös. Legalább egy ember számára előnyösnek kell lennie ahhoz, hogy elfogadható legyen.

Mi teszi általánossá az "általános elvet"? A választ úgy tudjuk a legjobban megközelíteni, ha összevetjük az igazságossági elv általánosnak nevezett formáját speciális változatával. Az általános elv nem tesz különbséget az elsődleges javak között. ... A speciális elv ezzel szemben különválasztja a szabad-

ságot- pontosabban, a szabadság különböző válfajait védelmező jogokat-a többi elsődleges jószágtól, és szigorú rangsort állapít meg az előbbiekre, illetve az utóbbiakra vonatkozó előírások között. Más szóval kizárja, hogy a társadalom szabadságjogot áldozzon fel az anyagi jólét növelése érdekében .

Homans

George Homans szerint az igazságosságot a csereelméletre alapozza. Eszerint az igazságosság nem más, mint az egyének közötti (mikroszintű) társadalmi döntések sorozata, melyeknek igazságossági ítéletek adnak keretet. Minden csereaktusnak meg kell felelnie az osztó igazságosság két szabályának: egyrészt a "nettó" jutalomnak mindenkor arányban kell állnia a befektetésekkal, másrészt a jutalomnak és a befektetésnek arányban kell állnia a költségekkel. Ez a megközelítés az igazságosság kérdését a mikrovilág szintjén veti fel úgy, ahogy azt az egyén megéli, és nem foglalkozik az önmagában vett igazságosság nagy morális kérdéseivel. Ezek csak valószínűségi elvárások, melyek a személyközi cserekapcsolatok szüntelen összehasonlításán keresztül válnak normatívákká. Az igazságosság elve így nem öröktől fogva létező absztrakt elv, hanem nagyon is szubjektív mérték és mérőeszköz, amely követi az emberi kapcsolatok dinamikáját. A csereaktusok igazságossági megfontolásainak közös eleme abban áll, hogy a résztvevőknek egyet kell érteniük az osztó igazságosság legfőbb elveiben, a legitimitésként tekintett jutalom, befektetés és közreműködés értékeiben, valamint abban, hogy ezek alapján miféle sorrendek is állíthatók fel az emberek között. S mivel éppen ez a sorrend az időben és a különböző társadalmakban nagyon is változik, nincs értelme absztrakt igazságosságról beszélni. Csak akkor beszélhetünk igazságtalanságról, ha a térben és időben érvényes elvárások nem teljesülnek.

Az interaktív szociálpszichológiai igazságossági értelmezés

Homans felfogásától nem esik távol a társadalmi igazságosság szociálpszichológiai értelmezése. Ez azon a felismerésen alapul, hogy kapcsolat mutatkozik a tényleges elosztási viszonyok illetve a pszichológiai igazság-érzet között. Amikor valaki úgy érzékeli, hogy a saját befektetése és a belőle származó haszna nem áll arányban mások ugyanolyan befektetésével és a belőle eredő hasznával, akkor igazságtalanságérzet keletkezik. Az igazságtalanság-élmény redukciója és az igazságosság helyreállítása két módon történhet: vagy a tényleges helyzet korrekcióján keresztül, vagy pedig a pszichológiai igazságosság-érzet helyreállításával. Ez utóbbit juszifikációnak nevezzük; ilyenkor meggyőzzük magunkat vagy a többieket, hogy az igazságtalannak tartott helyzet vagy elosztás alapján igazságos. A pszichológiai igazságérzet helyreállítása épp úgy jellemzi az egyént, mint a társadalmi csoportokat: ha egy társadalmi helyzetet tartanak igazságtalannak, akkor itt is vagy a helyzetet változtatják meg, vagy a társadalomnak az ilyen helyzetekre vonatkozó igazságossági felfogását. Az mindig az objektív lehetőségektől függ, hogy valaki a helyzetet vagy annak értékelését változtatja meg; az emberek abban érdekeltek, hogy az objektív helyzet kedvező legyen számukra és hogy a helyzetet mások is igazságosnak tekintsék.

Igazságossági szempontok

Az igazságosságról nem csupán az elosztási elvek (igazságossági szabályok) alapján foglalkozunk állást, hanem más olyan szempontok alapján is, melyek az elosztáshoz kapcsolódnak. Örkény a következő szempontokat említi (Örkény 1977):

- Az elosztandó javak (büntetések) természete mennyiségük, illetve minőségük szerint.
- Kik rendelkeznek az elosztás mértékéről, és kik azok, akik csak részesednek vagy esetleg kiszorúlnak a javakból.
- Milyen értékeket és elveket alkalmazunk az osztó igazságosság meghatározása során (mint például a hasznosság és érdem, a szükséglet, illetve az egyenlőség elve)
- Milyen módon, milyen eljárás során döntünk az igazságos elosztásról (Számos esetben érezzük úgy, hogy az elvekkal nincs baj, mégis igazságtalanság történt, mert az eljárás mód volt közvetlenül vagy közvetve igazságtalan. Igazságtalan lehet maga az eljárás típusa, a résztvevők közreműködése a döntéshozatalban, vagy az információhoz való hozzáférés, illetve az információk hasz-

nálata és értelmezése az eljárás során. Ilyenkor beszélünk procedurális igazságosságról, vagy éppen igazságtalanságról.)

Az igazságossági elvek tipizálását általában az alábbi szempontok alapján szokták elvégezni:

- megkülönböztetik az érdem, a hasznosság, a teljesítmény és a hozzájárulás elvét az egyenlő elosztás és a szükségletek szerinti elosztás elvétől.
- különbséget tesznek aszerint, hogy a szabálykövetés eljárása konszenzuális vagy sem; hogy az eljárás a csereaktusban résztvevők aktuális döntésének eredménye-e, vagy sem; illetve hogy a szabálykövetés az eljárásban előírt módon megy-e végbe, vagy sem.
- a szabályokat a valós, a vélt, illetve a vágyott társadalmi viszonylatokra vonatkoztatják-e.
- az igazságossági oktételezések szándékoltak-e, vagy pedig a résztvevőktől független külső okokra vezethetők vissza; stb.

Igazságossági szabályok

Az alábbiakban néhány szerző elosztási elveit vagy másképpen igazságossági szabályait mutatjuk be.

Ferge Zsuzsa a történelem során előfordult fontosabb elosztási elveket mutatja be (Ferge 1982):

- 1) a léthez való jog
- 2) teljesítmény és érdem
- 3) monopolhelyzetek
- 4) véletlen és szerencse

Bara Zoltán a különböző fontosabb igazságossági felfogásokat sorolja fel, majd azonosítja azt az eszmekört, amelyhez tartoznak (Bara 1998):

- 1) A jövedelmeknek munkából kell származniuk (szocializmus)
- 2) A jövedelemadózásnak progresszívnek kell lennie (jóléti állam)
- 3) A munkabérek az összjövedelem igazságos részéhez tartoznak
- 4) A jövedelemelosztás legyen tisztességes, és széles alapokon nyugvó társadalmi megegyezés eredményeképpen alakuljon
- 5) A jövedelmek elosztásának az egyenlő lehetőségek biztosításán kell alapulnia, mindenféle diszkriminációtól mentesen
- 6) Mindenki a szükségletei szerint részesedjen (kommunizmus)
- 7) A családok szükségleteinek prioritást kell élvezniük
- 8) A jövedelmek megoszlását a piaci erőknek kell bízni (liberális gazdaságpolitika)
- 9) A jövedelmek újraelosztásával a társadalmi összhaszonnak növekednie kell
- 10) Rawls újraelosztási elve
- 11) A különböző rétegek közötti jövedelemkülönbségek ne nőjenek

Robert Dahl a következő elosztási elveket sorolja fel (Dahl 1996.):

- 1) Egyes-egyedül a piac ossza el a jövedelmeket.
- 2) A piaci elosztástól csak akkor lehet eltérni, ha az senkit nem hoz rosszabb helyzetbe.
- 3) Mindenkinek aszerint, hogy mekkora a közreműködésével létrehozott társadalmi termék értéke.
- 4) Mindenkinek aszerint, hogy mekkora értékű a munkája.
- 5) Mindenkinek aszerint, hogy milyen teljesítményt nyújtott, mennyi időn át és milyen intenzitással (Marx).
- 6) Az elosztás egyenlőtlenségeinek növelése csak akkor engedhető meg, ha:
- 7) a változás a legrosszabb helyzetűeket nem hozza még rosszabb helyzetbe;
- 8) a változás a legrosszabb helyzetűeket jobb helyzetbe hozza.

- 9) A személyes jövedelmeket egyenlően kell szétosztani, hacsak nincs valamely egyenlőtlen elosztás mindenkinek a javára (Rawls).
- 10) Az egyenlőtlenségeknek csak olyasfajta változtatása jöhet szóba, amely valamely rétegeknek előnyére van és egyetlen rétegnek sincs hátrányára.
- 11) A felső ötöd jövedelme nem lehet nagyobb
- 12) az alsó ötöd jövedelmének ötszörösénél (Thurow);
- 13) az alsó ötöd jövedelmének négyszeresénél (de Lone).
- 14) Mindenki képességei szerint, mindenkinek szükségletei szerint (Marx)
- 15) A személyes jövedelmeknek családonként ugyanakkorának kell lenniük.
- 16) A személyes jövedelmeknek egyénenként ugyanakkorának kell lenniük.

Deutsch szerint az érdem és a hasznosság elvének preferenciája alapján véve a társadalom bizonyos (elsősorban középosztályi) csoportjainak értékválasztását jellemzi, mindenekelőtt a gazdasági cserekapcsolatok területén. Ugyanakkor a szükségletek szerinti elosztás dominál az olyan viszonyokban, mint a családi kapcsolatok, vagy a szociális gondoskodás számos formája (pl. egészségügy, szociális segélyezés stb.), és általában mindenütt, ahol az egyén személyes jóléte az igazságossági döntés célja. Az egyenlőség elvének szabályozó szerepe viszont a baráti kapcsolatokban tipikus, továbbá mindenütt, ahol a társadalmi együttélés kereteit kell szabályozni. (idézi Örkény 1997.)

17. Ideológiák a szociálpolitikában

Az ideológiák jellemzői és szerepe

Az ideológia kifejezés jelentése korszakonként változott: a 18. század végén eszmék tudományát, a 19. században hamis tudatot, s a 20. században pedig politikai eszmerendszert jelentett. Gyurgyák az ideológiákat az alábbiak szerint mutatja be (Gyurgyák 1994. 262-324.o.):

Az ideológiák központi kérdése a politika s az egyéb társadalmi alrendszerek (gazdaság, társadalom, kultúra) politikai szempontból releváns, elvi kérdései. A három fő kérdéskör:

- a vallott politikai értékek (pl. egyenlőség, igazságosság, hatalom kérdései)
- a politikai rendszer és a politikai működés kérdései (pl. a politikai rendszer és a kormányzás formája)
- a gazdasági, társadalmi és kulturális elvek (befolyásolhatja-e a politika ezeket a szférákat vagy sem, intervencionista vagy pedig szabad piaci gazdasági rendszerre van-e szükség)

Az ideológia társadalmi funkcióiként az alábbiakat lehet említeni:

- Ismeretközlés és mozgósítás (Az ideológiák mindenekelőtt ismereteket közölnek a világról, a társadalomról és az emberről; de a világ leírása alárendelődik a társadalmi átalakítás igényeinek. Az ideológiák az embereket, társadalmi csoportokat mozgósítják a kívánt politikai cél elérése érdekében.)
- Szimplifikálás és értékközvetítés (Az ideologikus magyarázatok kevésbé elvontak, precízeek és ellentmondásmentesek, mint a társadalomtudományiak.)
- Csoportképzés és érdekleplezés (A politikában fontos csoportképző tényező az ideológiai "mi-ők ellentét". Természetesen nem az ideológiai azonosság vagy különbség az egyetlen csoportképző tényező a politikában, ám a természetes érdekek azonban ritkán jelennek meg a maguk nyers mivoltában. Az ideológia az a lepel, amely elfedi ezeket a természetes érdekeket)
- Legitimáció és programadás (A modern társadalomban a politikai hatalom és uralom igazolása az ideológia feladata lett. Másrészt a programok mögött mindig politikai értékek is meghúzódnak, és ezek hierarchizálását az ideológiák végzik el.)
- Hitrendszer. (Ahogy a vallásban, úgy az ideológiában is hinni kell.)

Az állam társadalompolitikai beavatkozásának terjedelmét és jellegét meglehetősen nagy mértékben befolyásolja a politikai hatalmat birtoklók által, illetve a mögöttük álló társadalmi csoportok által preferált ideológia. (Természetesen más, a társadalompolitikára ható tényezők mellett.) A három legfontosabb ideológia, amely a modern politikában szerepet játszik, a liberalizmus, a konzervativizmus és a szocializmus. A társadalompolitikák ideológiák szerinti csoportosítása természetesen nem abszolút érvényű, mert az egyes államok társadalompolitikáját nem csak az ideológia befolyásolja, másrészt az azonos ideológiával jellemezhető országok társadalompolitikája között is sok különbség adódik. Esping-Andersen tipológiája e három ideológiai áramlat mentén liberális, konzervatív és szociáldemokrata jóléti rendszereket, "jóléti rezsimeket" különböztet. (Esping-Andersen 1991.)

Az ideológia kifejezés jelentése korszakonként változott: a 18. század végén eszmék tudományát, a 19. században hamis tudatot, s a 20. században pedig politikai eszmerendszert jelentett. Gyurgyák az ideológiákat az alábbiak szerint mutatja be (Gyurgyák 1994. 262-324.o.):

Az ideológiák központi kérdése a politika s az egyéb létszférák (gazdaság, társadalom, kultúra) politikai szempontból releváns, elvi kérdései. Három kérdéskört lehet megkülönböztetni:

1) A vallott **politikai értékek**, melyek a következő kérdésekre vonatkoznak:

- **Az emberi természet.** (Minden ideológiának van valamilyen emberképe, azaz valamilyen elképzelése arról, hogy melyek az emberi természet alapvető jellemzői pl. az emberi természet testvériségre és kooperációra, vagy az önzésre és versenyre való hajlamra épül.)
- **Közösség – individualitás** (Az egyént vagy a közösség különböző formáit - család, osztály, társadalom, állam - tekinti-e egy-egy ideológia elsődlegesnek.)
- **Politikai kötelek és politikai jogok** (Miért engedelmeskednek az emberek a hatalomnak és a kormánzatnak, s kell-e engedelmeskedniük egyáltalán; igazolható-e az alattvalói vagy a polgári engedetlenség; igazolható-e a forradalom, az erőszak alkalmazása az állam érdekében és ellenében; melyek az ember politikai és szabadságjogai; ezek a jogok korlátlanok vagy korlátozottak legyenek, s hol húzódnak a korlátok?)
- **Egyenlőség** (Egyenlők-e az emberek természetüktől fogva; egyenlőknek kell-e lenniük, s ha igen, milyen formában, azaz politikai, jogi, gazdasági egyenlőségre vagy csupán esélyegyenlőségre kell-e törekednünk; abszolút vagy relatív egyenlőségre van-e szükség; melyek az egyenlőség lehetséges és kívánatos formái stb.)
- **Igazságosság** (A piaczgazdaságban hívó liberálisok úgy gondolják, hogy a piac mindenkit érdemei szerint jutalmaz, megteremtve ezzel az esélyegyenlőséget. A fényjelző készülékként funkcionáló, tehát semleges piaci szabályok pedig elégségesek a társadalmi igazságosság megvalósításához. A szocialisták ebben kételkednek, szerintük ebben a rendszerben túlságosan is nagy szerepet kapnak az esetleges elemek, mint például a szerencse vagy pedig a származás, így ez nem vezet társadalmi igazságossághoz.)
- **Hatalom** (Kit illet meg a hatalom, milyen módon szerezhető meg, s melyek a hatalom korlátai; meghatározhatja-e vagy ellenőrizheti-e bármely egyén vagy egyének csoportja mások cselekvését, s ha igen, milyen formában; korlátozni kell-e a hatalmat, ha igen, akkor ki korlátozza és milyen formában, mekkora legyen az állam szerepe, használható-e erőszak, s melyek a legitim erőszak-használat korlátai stb.?)

2) A második kérdéskör, amellyel az ideológiák foglalkoznak, **a politikai rendszer és a politikai működés problémái**. Az ideológiák véleményt mondanak a fennálló politikai rendszerről és politikai gyakorlatról, annak megfelelően, hogy az mennyire felel meg politikai elveiknek. Vagy védelmükbe veszik a létező politikai intézményeket, vagy támadják azokat. Milyen legyen a politikai rendszer és a kormányzás formája, milyen legyen az ellenzék és a kormány viszonya? Elitista vagy demokratikus berendezkedésre van-e szükség? Milyen elvek irányítsák a politikai gyakorlatot?

3) A harmadik kérdéskör **a gazdasági, társadalmi és kulturális elvek**, pontosabban azok, amelyek a politikához kötődnek, vagy ahhoz köthetők. Ilyen kérdésekre gondolunk: befolyásolhatja-e a politika ezeket a szférákat vagy sem, van-e ezeknek a szféráknak autonómiája; milyen legyen az állam és társadalom viszonya, intervencionista vagy pedig szabad piaci gazdasági rendszere van-e szükség, ... stb.

Az ideológiák jellemzői

Az ideológia kifejezés jelentése korszakonként változott: a 18. század végén eszmék tudományát, a 19. században hamis tudatot, s a 20. században pedig politikai eszme-rendszert jelentett. Gyurgyák az ideológiákat az alábbiak szerint mutatja be (Gyurgyák 1994. 262-324.o.):

Az ideológiák központi kérdése a politika s az egyéb létszférák (gazdaság, társadalom, kultúra) politikai szempontból releváns, elvi kérdései. Három kérdéskört lehet megkülönböztetni:

2) A vallott **politikai értékek**, melyek a következő kérdésekre vonatkoznak:

- **Az emberi természet.** (Minden ideológiának van valamilyen emberképe, azaz valamilyen elképzelése arról, hogy melyek az emberi természet alapvető jellemzői pl. az emberi természet testvériségre és kooperációra, vagy az önzésre és versenyre való hajlamra épül.)
- **Közösség – individualitás** (Az egyént vagy a közösség különböző formáit - család, osztály, társadalom, állam - tekinti-e egy-egy ideológia elsődlegesnek.)
- **Politikai kötelek és politikai jogok** (Miért engedelmeskednek az emberek a hatalomnak és a kormánzatnak, s kell-e engedelmeskedniük egyáltalán; igazolható-e az alattvalói vagy a polgári engedetlenség; igazolható-e a forradalom, az erőszak alkalmazása az állam érdekében és ellenében; melyek az ember politikai és szabadságjogai; ezek a jogok korlátlanok vagy korlátozottak legyenek, s hol húzódnak a korlátok?)
- **Egyenlőség** (Egyenlők-e az emberek természetüktől fogva; egyenlőeknek kell-e lenniük, s ha igen, milyen formában, azaz politikai, jogi, gazdasági egyenlőségre vagy csupán esélyegyenlőségre kell-e törekednünk; abszolút vagy relatív egyenlőségre van-e szükség; melyek az egyenlőség lehetséges és kívánatos formái stb.)
- **Igazságosság** (A piacgazdaságban hívó liberálisok úgy gondolják, hogy a piac mindenkit érdemei szerint jutalmaz, megteremtve ezzel az esélyegyenlőséget. A fényjelző készülékként funkcionáló, tehát semleges piaci szabályok pedig elégségesek a társadalmi igazságosság megvalósításához. A szocialisták ebben kételkednek, szerintük ebben a rendszerben túlságosan is nagy szerepet kapnak az esetleges elemek, mint például a szerencse vagy pedig a származás, így ez nem vezet társadalmi igazságossághoz.)
- **Hatalom** (Kit illet meg a hatalom, milyen módon szerezhető meg, s melyek a hatalom korlátai; meghatározhatja-e vagy ellenőrizheti-e bármely egyén vagy egyének csoportja mások cselekvését, s ha igen, milyen formában; korlátozni kell-e a hatalmat, ha igen, akkor ki korlátozza és milyen formában, mekkora legyen az állam szerepe, használható-e erőszak, s melyek a legitim erőszak-használat korlátai stb.?)

2) A második kérdéskör, amellyel az ideológiák foglalkoznak, **a politikai rendszer és a politikai működés problémái**. Az ideológiák véleményt mondanak a fennálló politikai rendszerről és politikai gyakorlatról, annak megfelelően, hogy az mennyire felel meg politikai elveiknek. Vagy védelmükbe veszik a létező politikai intézményeket, vagy támadják azokat. Milyen legyen a politikai rendszer és a kormányzás formája, milyen legyen az ellenzék és a kormány viszonya? Elitista vagy demokratikus berendezkedésre van-e szükség? Milyen elvek irányítsák a politikai gyakorlatot?

3) A harmadik kérdéskör **a gazdasági, társadalmi és kulturális elvek**, pontosabban azok, amelyek a politikához kötődnek, vagy ahhoz köthetők. Ilyen kérdésekre gondolunk: befolyásolhatja-e a politika ezeket a szférákat vagy sem, van-e ezeknek a szféráknak autonómiája; milyen legyen az állam és társadalom viszonya, intervencionista vagy pedig szabad piaci gazdasági rendszerre van-e szükség, ... stb.

Az ideológia társadalmi funkcióiként az alábbiakat lehet említeni:

- Ismeretközlés és mozgósítás (Az ideológiák mindenekelőtt ismereteket közölnek a világról, a társadalomról és az emberről. A múlt és jelen leírása, valamint értékelése az ideológiák esetében alárendelődik a társadalmi átalakítás igényének és szándékának. Az ideológiák az embereket, társadalmi csoportokat mozgósítják, mobilizálják a kívánt politikai cél elérése érdekében, s ez lehet ugyanúgy a fennálló, a status quo védelme, mint annak megdöntése.)
- Szimplifikálás és értékközvetítés (A mozgósítás érdekében az üzenetnek el kell jutnia a címzetthez, így általában az ideologikus szövegek kevésbé általánosak, absztraktak és rítorózusak, mint a társadalomtudományiak.)

- Csoportképzés és érdekleplezés (Mint ahogy a társadalomban, kultúrában, úgy a politikában is fontos csoportképző tényező az ideológiai "mi-ők ellentét". Természetesen nem az ideológiai azonosság vagy különbség az egyetlen csoportképző tényező a politikában, hiszen politikai csoportosulások, pártok, mozgalmak létrejöhetnek más dimenziók mentén is. A természetes érdekek azonban ritkán jelennek meg a maguk nyers mivoltában. Az ideológia az a lepel, amely elfedi ezeket a természetes érdekeket)
- Legitimáció és programadás (A 18. század óta, amikor is megkérdőjeleződött a szokásjogon alapuló vallásos, tradicionális uralom, a politikai hatalom és uralom igazolása az ideológia feladata lett. Másrészt a politika mindig társadalmi, gazdasági programokról szól. A programok mögött azonban mindig politikai értékek is meghúzódnak. A politikai értékek tehát alapvetően befolyásolják a politikai programokat, mintegy kijelölik azokat a kereteket, amelyeken a programkészítő nem léphet túl. Az ideológiák elvégzik a politikai értékek hierarchizálását, s mindez a politikai programokban válik politikai gyakorlattá)
- Hitrendszer. (Ahogy a mitológiában vagy a vallásban, úgy az ideológiában is hinni kell, a hitetlenek nem jó alanyai az ideológiának, s nem alkalmasak ideológusnak sem)

18. A társadalompolitika mint közgazdasági kérdés.

A közgazdaságtan művelői szerint a társadalom- illetve szociálpolitika nem más, mint a gazdaságba való állami beavatkozás egyik területe. A közgazdaságtan megközelítése szerint a gazdaság az a társadalmi intézmény, mely a szűkösen rendelkezésre álló javakat elosztja. Az már másodlagos kérdés, hogy a javak elosztása milyen módon történik: piac, redisztribúció, vagy más mechanizmus útján. A közgazdaságtan a piaci úton történő elosztást preferálja, ehhez képest a szociálpolitikát a piaci elosztást korlátozó állami beavatkozásnak tekinti.

A gazdaság és a társadalmi igazságosság viszonya

Susan Charles különbséget tesz a pozitív közgazdaságtan és a normatív közgazdaságtan között. (Charles-Webb 1986) A pozitív közgazdasági elemzés a választási helyzetben való társadalmi viselkedés megértésére törekszik, és a kísérletező tudományok módszertanát használja. A normatív közgazdasági elemzés viszont erkölcsi premisszából indul ki: az ilyen elmélet azt vizsgálja, hogy a társadalmilag helyesnek elfogadott célok megvalósításához miként kell felosztani az erőforrásokat. Ezen elmélet első lépése az értékítéleteken alapuló célok meghatározása. A normatív elmélet azt az általános formulát követi, hogy "ha adott erkölcsi premissza elfogadott, akkor logikailag ilyen és ilyen lesz az erőforrások legjobb felhasználása". Charles szerint a neoklasszikus közgazdaságtan megközelítése az absztrakt egyén fogalmára épít. Az egyéni érdekek hangsúlyozása azt jelenti, hogy a normatív közgazdaságtan aszerint ítéli meg a jóléti szolgáltatások sikereit, hogy azok mennyire képesek megfelelni az egyén szükségleteinek. Hatékony jóléti szolgáltatás tehát az, amelyik maximális mennyiségű szükségletet enyhít az adott szűkös erőforrásokból.

A gazdaság beágyazottságának és szubsztantivitásának kérdése

A modernizáció egyik jelensége a társadalmi újratermelés szféráinak intézményesülő szétválása, így többek között a gazdaság társadalmi beágyazottságának megszűnése. Polányi Károly szerint a gazdaság nem a társadalomtól függetlenül, hanem a társadalomba "beágyazottan" működik; ám a kapitalizmusra jellemző piaci rendszerben a gazdaság túlzott mértékben elkülönül a társadalomtól, ami formálissá teszi a gazdaság működését és fokozatosan megsemmisíti annak szubsztantív jellegét (Andorka 1997).

Ferge Zsuzsa Polányi Károly nyomán mutatja be azt a folyamatot, ahogyan a történelem során megváltozott a társadalom és a gazdaság viszonya. (Ferge 1981) Különbséget tesz a „beágyazott gazdaság”, az „alárendelt gazdaság” és a „diadalmas gazdaság” között. Eszerint a prekapitalista társadalmakban a gazdasági célok, tevékenységek és viszonyok nem jelentek meg önállóan, hanem beágyazódtak a teljes társadalmi tevékenység- és viszonyrendszerbe. A tőkés társadalomban ez az összefonódottság és beágyazottság megbomlott, és a gazdasági szféra önállóvá, sőt dominálóvá lett.

A törzsi társadalmakban az emberi gazdaság beágyazódott az ember társadalmi viszonyaiba. A tevékenység motívumai között csak másodlagosan szerepelt a "gazdasági" indíték, a gazdaság nem jelent meg öncélként. Nem hiányzott teljesen a gazdasági racionalitás, de célja nem az egyén által megszerezhető nyereség volt, hanem a közösség egészének léte. A feudalizmusban már volt bizonyos mozgásteret az önálló gazdasági mechanizmusoknak. A gazdaság formális (gazdaságilag racionális, hatékonyságra törő) jellege még rendkívül csökevényes volt: jelen volt már az önérték érvényesítése, de hiányzott annak gazdasági értelemben vett racionalitása.

A kapitalizmusban az áruviszonyok általánossá váltak, ill. a munkaerő áruvá válásával a korábban elfedett, személyinek látszó viszonyok már tisztán gazdasági viszonyként jelentek meg. A termelők közötti versenyben a profit növelése vált elsődleges céllá. Ezzel a gazdasági cél bizonyos értelemben beszűkült, hiszen a gazdasági racionalitás szempontjából csak a tőkekiadásként jelentkező ráfordítások

tekintendők ráfordításnak, s csak az a szükséglet veendő figyelembe mint kielégítendő szükséglet, ami fizetőképes keresletben realizálódik. Másfelől a gazdaság elveszíti korábbi "szemérmességét", már nyíltan lehet vállalni a gazdasági terminusokban mért sikert, sőt, a gazdasági siker értékmérő is lesz. A számító magatartás behatol a társadalmi lét szinte minden zugába s a korábbi gazdagabb tartalmú viszonyoknak is elsődlegesen gazdasági színezetet ad.

A gazdasági intézmények, tevékenységek, érdekek, viszonyok mint ilyenek jelennek meg. A gazdaság fejlődését gátló korlátok eltűnnek s a gazdaság növekedése egyszerre válik szükségessé és lehetségesé. A gazdaság formálisan jó működése ilyen feltételek között létének-növekedésének előfeltétele. E formálisan jól működő gazdaságot azonban nem lehet a szubsztantív, szükségletkielégítő gazdaság egyszerű ellentettjeként kezelni. Világosnak kell lennie, hogy a formális gazdaság nem működhetne jól, mint ilyen, ha nem elégítené ki jól legalább a fizetőképes szükségleteknek a gazdasági növekedéssel egyre bővülő körét.

Ferge Zsuzsa – Polányi Károly nyomán – bemutatja azt a folyamatot, ahogyan megváltozott a társadalom és a gazdaság viszonya. E megváltozott viszony teszi szükségessé, hogy a társadalom a gazdaságban „önmaguktól” nem érvényesülő értékeket más eszközökkel érvényesítse (Ferge 1981):

A gazdaság történelmileg változó jellege és helye a társadalmi újratermelésben²

A prekapitalista társadalomformációkban a gazdasági szféra a gazdasági célok, tevékenységek és viszonyok nem jelentek meg, mint ilyenek, hanem beágyazódtak a teljes társadalmi tevékenység- és viszonyrendszerbe. A tőkés társadalom, többek között, ezt az összefonódottságot és beágyazottságot bontotta meg, a gazdasági szférát önállóvá, sőt dominálóvá tevén. ...

A beágyazott gazdaság

A törzsi, vagy általában prefeudális társadalmakban az emberi gazdaság beágyazódott az ember társadalmi viszonyaiba. Ennek néhány fontos jellemzője:

- A tevékenység motívumai között másodlagos a kifejezetten "gazdasági" indíték, tehát a gazdaság nem öncél
- Nem hiányzik teljesen a gazdasági gondolkodás - ha úgy tetszik, racionalitás – de célja nem az egyén által megszerezhető nyereség, a felhalmozás, hanem a közösség egészének léte. Polányi kifejezésével élve tehát ez nem formális, hanem szubsztantív, alapvetően a különféle szükségletek kielégítése köré szerveződő gazdaság. Nem hiányzik az érdek sem, csak éppen az egyéni érdek mintegy önként és öntudatlanul alárendelődik a közösség érdekének, azaz a közösség közösségként való fennmaradása érdekének
- A gazdaság beágyazottságának egy további fontos oldala az, hogy a munka sem nem kényszer, sem nem eszköz valami más cél érdekében, hanem mintegy természetes létezési mód. Épp ennek következtében nem is különül el más típusú tevékenységektől. Ezért is értelmetlen ezekben a társadalmakban "munkaidőről és "szabad időről" beszélni.
- Különösen fontosnak tűnik Polányi számára, hogy "a termelő vagy gazdasági rendszer általában oly módon volt megszervezve, hogy egyetlen egyént sem fenyegetett éhhalál". "A primitív társadalmat bizonyos értelemben az teszi emberibbé és ugyanakkor kevésbé gazdaságossá a 19. század társadalmánál, hogy hiányzik belőle az egyéni nélkülözés réme." Az egyéni nélkülözés réme náluk a mai formában valószínűleg valóban hiányzott, de a kollektív nélkülözés réme, veszélye, ténye a mai napig visszatérő tragédiájuk. Polányinak azonban ... a lényegben mégis igaza lehet: a közösség, ha a helyzet ezt megengedte, vállalta a léthez való jog biztosítását a közösséghez tartozóknál.

² Ferge 1981.

Kétségtelen, hogy a beágyazott s egyben szükségletkielégítő (szubsztantív) gazdaság fenti vonásai, elsősorban a motívumok, ösztönzők és célok sokrétűsége s ezeken belül a gazdasági jellegűek nem önálló, beágyazott jellege, a gazdasági tevékenység társadalmi viszonyokkal átszőtt jellege, a nyereszkezdés és vállalkozói szellem hiánya (vagy elítélése), a munka társadalmi tartalmának elsődlegessége, a közösség "felelősségvállalás" az egyénért nemcsak az archaikus társadalmak jellemzői. Egy sor ilyen elem nyilvánvalóan tovább élt az antik és feudális társadalomban - és ha marginálisan is, ha épp az uralkodó normákkal való szembehelyezkedés jeleként is, jó néhány ilyen mozzanat átélte és túlélte a kapitalizmust is. ...

Az alárendelt gazdaság. Gazdasági jellegű intézmények a feudális társadalomban

A gazdasági beágyazottság lényeges ismérve ... a tisztán gazdasági célú és jellegű intézmények és mechanizmusok szinte teljes hiánya, az, hogy mindenféle intézmény, tevékenység stb. egyszerre gazdasági és nemgazdasági jellegű, egyszerre szolgálja a szubsztantív értelemben vett gazdasági célt és a közösség kapcsolatrendszerének, hiteinek, szokásainak stb. fenntartását, ill. újratermelését. Minden jel arra mutat, hogy a feudális majorság, a lényegileg önellátó parasztgazdaság, sőt a céhek is ilyen értelemben "totális" intézmények voltak, azaz a szubsztantív gazdálkodás messzemenően összefonódott a lét egyéb vonatkozásaival. ...

A feudalizmusban már volt bizonyos mozgástere az önálló gazdasági intézményeknek, mechanizmusoknak, tevékenységeknek, érdekeknek. ... Bármennyire gazdaságellenesnek is tűnnek bizonyos gyakorlatok - a céhek kényszeregyenlősítése, az egyház kamat-tilalma, az emberi erőforrások "elpazarlása" pl. a hihetetlen mennyiségű egyházi ünnep révén -, ezek vannak úgy összhangban az adott gazdasági-társadalmi viszonyokkal, hogy egyáltalán lehetővé teszik e viszonyok saját minőségükben való reprodukcióját. Tegyük hozzá, hogy gazdaságellenesség természetesen csak látszat. A feudális társadalom minden fontos intézménye és szervezete az egyszerű, vagy csak nagyon lassan bővülő újratermelés alapjára épül. A gazdasági stagnálás vagy kvázi-stagnálás egyszerre feltétele és következménye tehát annak, hogy a rendszer, ismétlem, saját minőségében fennmaradjon.

A gazdaság jellegére vonatkozóan a következők állíthatók: a közvetlenül prekapitalista viszonyok között a gazdaság formális (gazdaságilag racionális, hatékonyságra törő) jellege még rendkívül csökevényes. ... Ez tehát már önérdék-érvényesítő, de még nem "racionális" gazdaság, hanem lényegében "parazita" jellegű. Az sem állítható, hogy a gazdaság szubsztantív, szükségletkielégítő jellege ekkor zökkenőmentesen érvényesült volna, hiszen - többek között - egyre nőtt azoknak a köre, akiknél az elemi szükségletek kielégítése is reménytelen vállalkozássá vált az adott feltételek mellett. ...

A diadalmas gazdaság

A kapitalizmusban ... az áruviszonyok általánossá válnak, ill. a munkaerő áruvá válásával a korábban elfedett, személyi viszonnak tűnő gazdasági viszonyok már tisztán gazdasági (dologi) viszonyként jelennek meg. Ezzel a gazdaságon kívüli kényszer korábbi formái, az ideológiáitól a jogin át a nyílt erőszakig, fokozatosan átadják helyüket a gazdasági, piaci kényszernek. ... A termelők közötti, a fennmaradásért, ill. mások kiszorításáért folyó versenyben a profit növelése, azaz a ráfordítás és kibocsátás közötti viszony optimalizálása válik szükségképpen elsődleges céllá. Ezzel a gazdasági cél bizonyos értelemben beszűkül, hiszen a gazdasági racionalitás szempontjából csak a tőkekiadásként jelentkező ráfordítások tekintendők ráfordításnak, s csak az a szükséglet veendő figyelembe mint kielégítendő szükséglet, ami fizetőképes keresletben realizálódik. ... Másfelől a gazdaság elveszíti korábbi "szemérmességét". Most már nyíltan lehet vállalni a gazdasági terminusokban mért sikert, sőt, gazdasági siker nemcsak érték hanem értékmérő is lesz. A gazdasági siker mintegy az erény bizonyítéka, a gazdasági kudarc viszont nemcsak az ügyetlenségnek, hanem alkalmasint a lustaságnak, sőt a bűnös nemtörődömségnek a következménye.

A gazdasági érdek és cél legitimálódásával a korábbi, gyakran csak félig-meddig mért számolásból számítás lesz (Bourdieu, 1979. több helyen). Ez a számító magatartás behatol a társadalmi lét szinté

minden zugába s a korábbi gazdagabb tartalmú viszonyoknak is elsődlegesen gazdasági színezetet ad. ... A számolásról számításra, reciprocitásról piaci logikára való áttérés e sor, korábban kölcsönösségre épülő szolgálatot fizetett szolgáltatássá alakít. ...

A gazdasági intézmények, tevékenységek, érdekek, viszonyok mint ilyenek jelennek meg. A gazdaság fejlődését gátló társadalmi-jogi-ideológiai korlátok eltűnnek s a gazdaság növekedése egyszerre válik szükségessé és lehetségessé. A gazdaság formálisan jó működése ilyen feltételek között létének növekedésének sine qua nonja. E formálisan jól működő gazdaságot azonban nem lehet a szubsztantív, szükségletkielégítő gazdaság egyszerű ellentettjeként kezelni. Világosnak kell lennie, hogy a formális gazdaság nem működhetne jól, mint ilyen, ha nem elégítené ki jól legalább a fizetőképes szükségleteknek a gazdasági növekedéssel egyre bővülő körét.

A gazdaság formális és szubsztantív jellege közötti ellentmondás azonban mégis realitás. A feszültség különösen nagy volt a tőkés viszonyok kialakulásának kezdetén, amikor a rövidtávú profitérdek, a piac általánosodása látványosan gyűrt maga alá egy sor nem-gazdasági érdeket, értéket, és látványosan, kíméletlenül utasította el a nem-fizetőképes szükségletek kielégítését. A továbbiakban azonban az e problémákból adódó feszültségek a rendszert magát kezdték fenyegetni, s ekkor a kapitalizmus rugalmasan korrigált bizonyos mechanizmusokat.

Beágyazott cselekvők és társadalmi struktúrák

Az új gazdaságszociológia külön definiálja a gazdasági cselekvések társadalmi beágyazottságának kognitív, kulturális, politikai és strukturális aspektusát (Zukin-DiMaggio 1990:14-23), utalva a gazdasági cselekvések kognitív, kulturális, politikai és társadalomszerkezeti tényezőktől való függésére.

A kognitív beágyazottság a mentális folyamatok azon szabályszerűségeit jelöli, melyek szisztematikusan befolyásolják a racionális gazdasági kalkulációt. A bizonytalanság, a döntési szituációk összetettsége, az információszerzés és -feldolgozás költségei, az emberi elme korlátai, s lehetne még sorolni azokat a tényezőket, melyek a gazdasági szereplők - kognitív beágyazottságából fakadó - korlátozott vagy procedurális racionalitása mellett szólnak³. A gazdasági cselekvések kulturális beágyazottságával a gazdasági célokat és stratégiákat alakító társadalmi értékek (normák) hatására utalhatunk. A kultúra korlátozza a gazdasági racionalitást: megtilthatja bizonyos dolgok adásvételét, meghatározhatja a csere - gazdaságilag racionálistól eltérő - arányait, előírhat bizonyos gazdasági tranzakciókat, meghatározva kik vehetnek részt benne. A politikai beágyazottság a gazdasági cselekvés azon forrásaival és eszközeivel függ össze, melyek a hatalmi egyenlőtlenségeket tükrözik. A társadalom hatalmi viszonyai, jogi berendezkedése, a kollektív alku elfogadott rendszere, az állam és a politikai szféra szereplői közvetlenül hatnak a gazdaságra.

A gazdaság strukturális beágyazottságának Granovetter-féle koncepciója a személyes kapcsolathálók gazdasági cselekvéseket és intézményeket befolyásoló hatásrendszerét jelöli. A közgazdaságtan atomisztikus ("alulszocializált") és a szociológia normatív ("túlszocializált") emberképével szemben a gazdaságszociológusok lépten-nyomon - az egyéni és kollektív gazdasági cselekvések, a gazdasági intézmények és szervezetek magyarázatakor - a társadalmi viszonyok és kapcsolathálók szerepét hangsúlyozzák. Granovetter (Granovetter 1985, 1990, 1992) a gazdasági jelenségek három eltérő szintjét, a gazdasági cselekvések, intézmények és eredmények beágyazottságát vizsgálja. Külön értelmezi a beágyazottság relációs és strukturális aspektusát. Az első a cselekvők személyes kapcsolatainak (én-hálózatának), a második a teljes hálózat szerkezeti sajátosságainak hatására utal. Azt állítja tovább-

³ Itt látható, hogy a közgazdaságtan bizonyos irányzatai - legalábbis amelyek elfogadják a korlátozott racionalitás koncepcióját (pl. a Williamson-féle tranzakciós költségek elméletén nyugvó neoinstitucionalista irányzat) - és a gazdaságszociológia hasonló módon fogalmazza meg a gazdasági cselekvőkre vonatkozó feltevéseiket.

bá, hogy a társadalmi kapcsolathálóknak a gazdasági cselekvésekre, intézményekre és eredményekre gyakorolt hatását minden típusú gazdasági berendezkedés elemzésekor számításba kell venni. Így a gazdaságszociológia szerencsésen kiegészíti és javítja a közgazdasági magyarázatokat, a gazdasági jelenségek alternatív értelmezési keretét kínálva. Álláspontját három dologgal indokolja (Granovetter 1992: 25-6): (i) a gazdasági célok követése általában nem gazdasági célok (pl. hatalom, társadalmi státusz, presztizs, társaságkedvelés) követésével párosul; (ii) a gazdasági cselekvés (mint minden cselekvés) társadalmilag meghatározott, s nem lehet kizárólag egyéni motívumok fényében magyarázni; (iii) a gazdasági intézmények (mint az intézmények általában) nem automatikusan, a külső körülmények szülte elkerülhetetlen formában jönnek létre, sokkal inkább társadalmilag formálódnak.

19. A cselekvések koordinációja: racionális választás, piac, közösség választás

A piac korlátai. Piaci kudarcok

A piac olyan elméleti konstrukció, amely csak meghatározott feltételek megléte esetén működik megfelelően. E feltételek azonban többnyire csak hiányosan állnak rendelkezésre, emiatt a piaci folyamatok nem tökéletesek. Különösen nagy mértékben gátolják a piac tökéletes működését az ún. piaci kudarcok. Ezek között említendők a külső gazdasági hatások (externáliák), a monopóliumok és a közjavak. Ezeket a közgazdasági elmélet az alábbiak szerint írja le (Bevezetés a gazdaságpolitikába 1996.):

Monopólium: A monopólium olyan helyzetet jelent, amikor a gazdaság valamely résztvevője túlzottan nagy vagy kizárólagos szerephez jut akár a keresleti, akár a kínálati oldalon. A monopóliumok léte az adott területen jelentősen csökkenti a piaci koordináció hatékonyságát.

Külső gazdasági hatások (externáliák) Külső gazdasági hatásról akkor beszélünk, ha egy tevékenység költségei vagy előnyei túlszordulnak más emberekhez anélkül, hogy azoknak fizetnének (illetve ők fizetnének) a túlszordult költségekért (illetve előnyökért). Külső gazdasági hatás következik be, ha a termelés vagy a fogyasztás járulékos költségeket vagy előnyöket okoz másoknak, mégpedig úgy, hogy azokat okozóik nem fizetik meg. Amennyiben ez a hatás költségcsökkenést vagy termelésnövekedést, illetve hasznosságnövekedést idéz elő, akkor pozitív hatásnak tekintjük, ellenkező esetben negatívnak.

Piaci koordináció illetve közösségi választás

Racionális cselekvők és intézmények

A racionális cselekvés hagyományos ökonómiai elméletének alapfeltevéseit a következőképpen összefoglalja Kristen Renwick Monroe (Monroe 1991:4):

1. A cselekvők célokat követnek.
2. E célok a cselekvők felismert önértékét tükrözik.
3. A cselekvés egy olyan folyamat eredménye, melynek meghatározó mozzanata a tudatos döntés.
4. Az egyének az alapvető döntéshozók (cselekvők) a gazdasági, társadalmi és politikai életben.
5. A cselekvők képesek kialakítani preferencia-sorrendjüket, mely stabil és konzisztens.
6. A cselekvők adott lehetőségek közül azt választják, mely meggyőződésük szerint a legnagyobb várható hasznossággal kecsegtet.
7. A cselekvők széles körű információkkal rendelkeznek az elérhető alternatívákról és azok várható következményeiről.

A racionális cselekvés hagyományos elmélete mindazonáltal nem számol a cselekvőben rejlő, inherens korlátozottsággal. A korlátozott vagy procedurális racionalitás Simon-féle koncepciója - többek között - éppen ezt a csorbat igyekszik kiköszörölni. Elfogadja a hagyományos koncepció első négy feltevését, de módosítja, s újjal váltja fel a másik hármat (Monroe 1991:5-6):

5'. Számítási korlátok. A cselekvők korlátozott számítási képességekkel rendelkeznek. A racionális viselkedés adaptív a külső helyzetből és a döntéshozó képességeiből fakadó korlátok között.

6'. Bizonytalan és korlátozott információ. A cselekvők szelektíve és nem teljeskörűen tárják fel az alternatívákat és a következményeket. A keresés során bizonytalan és korlátozott információkra támaszkodnak.

7'. Megelégedettség. A döntést meghozzák, mielőtt találnak egy kielégítő alternatívát. Ez nem szükségképpen optimális, pusztán eléri (vagy meghaladja) a döntéshozó valamilyen - korábban kialakított - aspirációs szintjének minimumát.

8'. A döntés folyamatán, s nem pusztán az eredményén (kimenetelén) van a hangsúly.

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az ökonomiai megközelítés az egyéneket elszigeteltnek tekint. Az egyéni viselkedés csak a többi egyénnel és a különböző típusú intézményekkel való interakciójában érthető meg. Az "egyéni" továbbá - a megközelítés képviselőinek többsége szerint (lásd pl. Elster 1989:13; Coleman 1990:370) - jelenthetnek olyan korporatív (testületi) cselekvőket is, melyek indokoltan felruházhatók a racionális döntés meghozatalának képességével.

Az intézmények olyan szabályok vagy eljárásmodok, melyek révén döntések születnek a gazdaságban, a társadalomban és a politikában. Bruno Frey az intézmények három alaptípusát különbözteti meg (Frey 1992:4-5):

Döntéshozó rendszerek. A legfontosabb döntéshozó rendszerek az árrendszer (piac), a demokrácia, a hierarchia (és egyéb autoritáriánus eljárásmodok), valamint az alku. Ezek szisztematikusan és többé-kevésbé előrejelezhető módon befolyásolják az egyéni viselkedést. A fogyasztó például a piacon sajátos korlátokba ütközik: A cselekvési alternatíváinak körét - mindenekelőtt - jövedelme és a javak ára szabja meg. Ha valaki demokratikus politikai rendszerben él, szintén sajátos korlátokat (pl. a választások időpontját, a jelöltek listáját) kell számításba vennie.

Normák, hagyományok és más viselkedési szabályok. Az emberi viselkedést nagyszámú, többé-kevésbé korlátozó előírás szabályozza, melyeket szintén sajátos intézményekként foghatunk fel. E normák egy részét az állam és más szervezetek bocsájtják ki törvények vagy jogszabályok formájában. A viselkedési normák egy másik részét nem fektetik le formálisan, de azok éppoly fontosak lehetnek az emberi viselkedés szempontjából. Ezek közé tartoznak a vallási szabályok, a tradíciók és az illem-szabályok.

Szervezetek. Az intézmények harmadik típusába az állam, a vállalatok, az érdekvédelmi szervezetek, a bürokrácia, valamint a háztartások, klubok és egyéb informális szervezetek tartoznak.

Közgazdasági szempontból alapvető fontosságú az a kérdés, hogy a gazdasági folyamatokat a piaci mechanizmusok irányítják, vagy pedig az állam döntései. A közgazdaságtan a piaci koordinációt preferálja, és csak megfelelő indok esetén tartja elfogadhatónak a más módon történő koordinációt. Az már régen közismertté vált, hogy a piac csak ideális viszonyok között működik tökéletesen, sőt normál viszonyok között is jelentkeznek piaci kudarcok - olyan helyzetek, amikor a piaci módon történő koordináció eleve sikertelen. Ez arra indíthatná a társadalmat, hogy ne a piacra, hanem az államra bízsa a piaci folyamatok irányítását. E felfogással szemben alakult ki az az elméleti irányzat, amely a politikai döntésekben eleve benne rejlő kudarcokat keresi. Ez utóbbi a közösségi választás vagy társadalmi választás elmélete.

A közösségi választás elmélete egyszerre vizsgálja a demokratikus politika döntéshozatalát, illetve a politikai döntések gazdasági hatásait. (A „közösségi” választás kifejezés nem egészen helytálló, mert az elmélet mindig az egyedi választásokkal foglalkozik, noha a döntések a köz nevében születnek.) A közösségi választás folyamata az egyéni preferenciáknak kollektív választássá való összegzését foglalja magában. Éppúgy, ahogyan a láthatatlan kéz csődöt mondhat, vannak kormányzati kudarcok is. Ezek olyan esetek, amikor a politikai döntés során gyenge hatékonyságú vagy igazságtalan eredmény jöhet létre. A fontosabb ilyen esetek között említik azt, továbbá ha

A kormányzati döntések hibáinak főbb okai a következőkben foglalhatók össze:

- a politikusok és közigazgatási tisztviselők gyakran érdekeltek abban, hogy speciális érdekcsoportok hasznára cselekedjenek
- a kompetitív választási rendszerekben rövid időtávlat alatt kell eredményt elérni
- a politikai döntéshozatal speciális érdekeket képviselő kisebbségek vagy lobbik markába kerülhet
- a kormányzat túlságosan nagy programokat túlságosan hosszú ideig finanszíroz
- sok állami akció igen bonyolult és következményeit illetően nehezen előrelátható
- a döntéshozók a program alkalmazását illetően csak kevés kontrollal bírnak

20. A gazdaságba való közösségi beavatkozás okai

Közjavak és magánjavak

A javakat a magánjavak vagy a közjavak közé sorolhatjuk. A külső gazdasági hatások legszélsőségebb példájával az olyan közjavak esetében találkozunk, mint amilyen például a honvédelem, ahol az egy adott csoportba tartozó összes fogyasztó közül mindenki egyenlő mértékben részesül a fogyasztásból, és senkit sem lehet kizárni belőle. Ha egy jószág felosztható oly módon, hogy minden egyes rész külön-külön kompetitíven eladható legyen más-más egyénnek, akkor magánjószággal van dolgunk. Közjavakról beszélünk viszont akkor, ha a jószágból származó előnyök egynél több egyént érintő, oszthatatlan külső fogyasztási hatásokkal járnak. A közjavak gyakran kollektív cselekvést igényelnek, míg a magánjavakat hatékonyan biztosíthatják a piacok.

A javakat csoportosíthatjuk aszerint, hogy mennyiben jellemzi azokat a kizárás lehetősége. Egy jószág akkor rendelkezik a kizárás tulajdonságával, ha annak potenciális fogyasztójától a használata megtagadható. A jószágok túlnyomó része ezek közé sorolható. A javak másik típusánál a kizárás nem lehetséges. Sok esetben a kizárás nem elvileg lehetetlen, hanem a kizárás megvalósítása túlzottan költséges lenne. A kizárást lehetetlennek tekintjük akkor is, ha ez olyan költségekkel járna, amelyek meghaladnák a jószág piaci értékesítéséből származó bevételeket.

További megkülönböztetés tehető a javak között abban a tekintetben, hogy azok fogyasztása hogyan befolyásolja mások fogyasztási lehetőségét. A fogyasztás versenyző, ha a jószág egyik ember általi elfogyasztása másokat megfoszt annak elfogyasztásától. A fogyasztás nem versenyző, ha az egyik személy általi fogyasztás másokat nem akadályoz meg a fogyasztásban.

A kizárás lehetőségét illetve a fogyasztás versenyző jellegét kombinálva az alábbi táblázatot kapjuk:

	Fogyasztás versenyző	Fogyasztás nem versenyző
Kizárás lehetséges	Magánjavak	Díjköteles javak
Kizárás nem lehetséges	Közös készletű javak	Közjavak

Kollektív versus piaci javak

A kollektív illetve a piaci javak közötti különbségtétel azt fejezi ki, hogy elosztásukat milyen módszerrel valósítják meg. Egy dolog piaci jószág, ha a szabadversenyes piacok osztja el, és kollektív jószág, ha politikai folyamat, vagyis közösségi választás rendelkezik róla.

Azt, hogy az elosztást piaci vagy politikai folyamat útján biztosítsuk, a jószág jellege önmagában nem dönti el. Kétségtelenül a külső gazdasági hatások jelenléte, a jószágnak a közjavakhoz tartozása okot adhat a kormányzati beavatkozásra. Végső soron azonban politikai kérdés, hogy valamely dolog allokációját a piacra vagy pedig az államra bizzuk. Így tehát különbséget kell tennünk a piac által biztosított javak és az olyan javak között, amelyeket kollektívan nyújtanak.

A közgazdaságtan tradicionálisan az úgynevezett közjavakat tekinti olyanoknak, amelyek létrehozásáról és elosztásáról az államnak kell gondoskodnia. Ennek az az oka, hogy a közjavak produkálásával kapcsolatos döntések során az egyének elkülönült szerződésein alapuló piaci mechanizmus gyakran elvileg sem képes optimális megoldást találni. A piaci kudarc felmerülése a közjavakat a magánjavaktól elhatároló bizonyos speciális tulajdonságokhoz (például oszthatatlanság, fogyasztásból való kizárhatatlanság, zéró határköltség, információval való ellátottsághoz kapcsolódó problémák, externalitások

nagy súlya) kötődik. E tulajdonságok miatt a piac nem alokálna megfelelő mennyiségű erőforrást a kérdéses termékek létrehozására, azok kínálatát egyáltalán nem, vagy csak irracionálisan magas költségek, illetve társadalmi szintű veszteségek mellett volna képes biztosítani. Szemben a magánjavakkal – amelyek esetében a piaci keresleti és kínálati automatizmus gondoskodik a jószág iránti igény szintjének meghatározásáról és egyben finanszírozási forrást is biztosít a termelés költségeinek fedezésére –, ha egy jószág közjózágnak minősül, akkor termelésének szintjéről (a kérdéses szükséglet kielégítésének mértékéről) és annak finanszírozásáról külön döntést kell hozni. Az azonban, hogy mit kell közjózágnak tekinteni, és mit nem, az esetek igen jelentős részében elhatározás kérdése, lévén a említett speciális tulajdonságok nem diszkrét – igen vagy nem – formában jelentkeznek, hanem mértékektől függ a besorolás.

Egyáltalán nem szükségszerű azonban, hogy a szociálpolitikai célú jövedelemátcsoportosítás ingyenes vagy mérsékelt térítésű állami szolgáltatásokban öltön testet, hiszen az állampolgárok jóléti és jövedelmi egyenlőtlenségét nivellálni szándékozó szociálpolitika közvetlen jövedelemtranszfer formájában is elérheti ugyanazt a célt. Megint csak egy példával élve: sem társadalombiztosítás, sem kórház nem szükséges ahhoz, hogy az egészségügyi ellátás költségeit megfizetni nem képes állampolgár megfelelő szintű kórházi ellátásban részesüljön. Az állami szociálpolitika megtestesülhet abban is, hogy az állam közpénzből magánbiztosítótól vásárol egészségi biztosítást az ennek költségeit megfizetni nem tudó rászoruló számára. Az, hogy melyik megoldás a célszerű, az már nem szociálpolitikai kérdés, a dolog szociálpolitikai része csak arra vonatkozik, hogy a szegény se maradjon ellátatlanul.

A költségvetési szféra végső soron éppúgy szolgáltatásokat (ritkábban termékeket) nyújt a felhasználóknak, mint ahogy a piacon tevékenykedő gazdálkodók. A különbség ott van, hogy a szolgáltatások igénybe vevői nem egyénileg döntenek arról, hogy az illető szolgáltatást óhajtják-e, s hogy milyen szinten óhajtják, a nyújtott szolgáltatás ellenértékét pedig (közvetlenül) nem a szolgáltatás igénybe vevője fizeti meg.

A közületi szféra által nyújtott szolgáltatásoknak az a specifikuma, hogy nincsenek kitéve a piaci vásárló döntésében megtestesülő hatékonysági kontrollnak – a közületi szféra gazdálkodási körébe vont erőforrások felhasználásának hatékonysága szempontjából –, két lényeges következménnyel jár. Egyfelől nehéz megállapítani, hogy a nyújtott szolgáltatás megéri-e a ráfordított erőforrásokat, hiszen a költségeket nem az állja, aki a szolgáltatást kapja, ezért a felhasználó nem mérlegel. E probléma egy másik oldala az, hogy – lévén az egyes szolgáltatásokat elkülönült intézmények nyújtják – nehéz összevetni: az összforrások korlátozottsága mellett mely intézmények mely szolgáltatásai élvezzenek prioritást (ahol az adófizetők forintjai a leginkább hasznosulnak), és melyekről célszerű inkább lemondani. Másfelől, ugyancsak nehéz megállapítani, hogy az adott társadalmi célt csak ezen a módon lehetett-e elérni, s hogy az adott szolgáltatás nyújtásához éppen annyi erőforrásra van szükség, mint amennyit felhasználnak. Az a tény, hogy az állami szolgáltatás nyújtója nem küzd a vásárló forintjaiért, nem készíti őt az erőforrásokkal való takarékoskodásra, sőt, mivel a legtöbb állami intézmény szolgáltatását területi és funkcionális monopóliumként nyújtja, még összemérési lehetőség is ritkán adódik.

Az intézményekre kirótt feladatok elvégzéséhez költségvetésük ritkán rendel meghatározott pénzeszeget. A központi forrásból eredő bevételeik részben folyó működési költségeik fedezésére nyújtott „támogatás” vagy valamilyen kiemelt költségvetési cél támogatása, ami azt jelenti, hogy az adott előirányzatot adott célra kell elkölteni. Ez utóbbi esetében sincs azonban specifikálva az elvégzendő feladat. Egyes intézmények esetében (és az utóbbi években növekvő mértékben) az intézmény fenntartásában a saját bevételek is igen fontosak, ám sem a saját bevételek megszerzéséhez szükséges ráfordítások költségvonzatai, sem a saját bevételi források felhasználása nem különíthető el tevékenységek szerint, a saját bevételek jobbra éppúgy beleolvadnak az általános működési költségekbe, mint a központi költségvetésből származó források.

Az intézményekhez kötődő finanszírozás természetesen a közpénzek közszolgáltatásokká való transformációjának mechanizmusában igen nagy teret enged az adott szolgáltatás nyújtásába bevont intézmény speciális önértékének. Lévén az állam nem monolit egység, amely egyszerűen közérdeket képvisel, hanem igen bonyolult struktúra, amelynek elkülönült intézményei speciális érdekekkel rendelkeznek, a közakarat érvényesülése, a közszükségletek olcsó és hatékony kielégítése egyáltalán nem

automatikus. A költségvetési intézmények alapérdeke mindenekelőtt önmaguk fenntartása és a központi forrásokból megszerezhető támogatások maximalizálása. Ennek deklarálása egyáltalán nem valamiféle erkölcsi ítélet a közintézmények vezetőivel szemben, a költségvetési intézmények forrásszerzéshez fűződő érdeke akkor is tény, ha vezetőik és dolgozóik a legjobb szándékkal, szakfeladatukkal maximálisan azonosulva, éppen azok megfelelő ellátása érdekében szállnak harcba a központi forrásokért.

Annak megítélésére azonban, hogy egy-egy szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, az adott szakfeladatot ellátó intézmény nem képes és nem is hivatott. Ezt az a magasabb szintű áttekintéssel bíró finanszírozó intézmény tudja megtenni, amely az adott feladat ellátását és annak költségeit össze tudja vetni a közpénzek más felhasználási területen való hasznosulásával. Pontosabban: ő tudná, ha a finanszírozás a feladathoz és nem az intézményhez általában kötődne. Az egyes intézmények azonban igen szerteágazó feladatokat látnak el, s a finanszírozás intézményhez való kötődése meglehetősen tág teret ad számukra, hogy saját feladataik között saját belátásuk vagy a szolgáltatásaik igénybe vevői által rájuk gyakorolt nyomás szerint rangsoroljanak.

A közösségi szektor szerepének változása

Az elmúlt században és különösen annak második felében a modern államok mindegyikében folyamatosan növekedett a közösségi szektor. A kormányzati tevékenységekre vonatkozó igények Samuelson és Nordhaus szerint elsősorban akkor jelentkeznek, ha zavar lép fel a tökéletes verseny működésében, ha külső gazdasági hatások érvényesülnek, illetve ahol diszkrimináció érvényesül.

Az állam által biztosított javak és a közösségi szolgáltatások iránti igény növekedése az alábbi okokra vezethető vissza:

- a lakosság növekedésével és az urbanizálódással a hagyományosan ellátott feladatok és közszolgáltatások biztosítása az előbbieket meghaladó ütemű ráfordítás-növekedést igényel.
- a lakosság demográfiai összetételének változása miatt növekedhet azoknak az aránya, akik valamilyen állami szolgáltatás igénybevételére jogosultak.
- jóléti hatások jelentkeznek, mert egyrészt növekszik a közösségi szektor által nyújtott szolgáltatások iránti igény, másrészt a növekvő adó és más bevételek magasabb szintű és mennyiségileg nagyobb arányú közösségi ellátást és finanszírozást tesznek lehetővé.
- olyan felfogás érvényesül, hogy a demokrácia képessé teszi az államot arra, hogy cselekedeteit a közjó elve vezérelje.
- a költségvetési illúzió keretében az állampolgár számára úgy tűnik, mintha az állami költsékezés olcsó lenne
- a különböző társadalmi csoportok jogosnak érzik, hogy az érdekükben álló szolgáltatást az állam finanszírozza, vagyis ők is közvetlenül részesedjenek közösségi javakból. amennyiben ezt el tudják fogadtatni mint közösségi igényt - és a demokrácia erre minden lehetőséget biztosít -, akkor az adott szolgáltatás más kritériumok nélkül felkerül a közösségi szektor palettájára.
- elfogadottá válik, hogy az államnak meg kell oldania egyes társadalmi problémákat

21. A gazdaságpolitika funkciói.

A gazdaság működését alakító állami beavatkozás lényegét a politikai tevékenység egyik típusa. A gazdaságpolitikus a "jóléti" célokon kívül számos egyéb célt is szem előtt tart döntései során. A társadalompolitikával ismerkedőnek tehát meg kell értenie, hogy az ő társadalompolitikai igényeiről a gazdaságpolitikus miként fog gondolkodni és az ő igényén kívül milyen tényezőket fog figyelembe venni.

A gazdaságpolitika egyike a politika ágazatainak: az állam nézeteit, elhatározásait, rendszeres döntéseit, cselekedeteit jelenti, amelyeket az állam társadalmi-politikai céljainak megvalósítása érdekében a gazdaság befolyásolására alkalmaz. A gazdaságpolitika egyik alfaja a makrogazdasági politika, mely magában foglalja egyrészt a kormánynek a gazdaság egészére vonatkozó céljait, másrészt az irányítás és ellenőrzés eszközeit. A legfontosabbnak tartott makrogazdasági célok közé tartozik a teljes vagy csaknem teljes foglalkoztatottság, az infláció szigorú keretek között tartása, a gazdasági növekedés és az ország fizetési mérlegének kiegyensúlyozottsága. A legfontosabb eszközök a fiskális politika, illetve a monetáris politika.

Samuelson és Nordhaus négy gazdaságpolitikai funkciót különböztetnek meg (Samuelson- Nordhaus 1990):

- A jogi keretek biztosítását.
- A makroökonómiai stabilizációs politika meghatározását.
- Az erőforrások elosztásának a gazdasági hatékonyság fokozását célzó befolyásolását.
- A jövedelemelosztást befolyásoló programok kidolgozását.

Az utóbbi időben a gazdaságpolitika öt funkcióját különböztetik meg (Bevezetés a gazdaságpolitikába, 1996):

- a jogi és a társadalmi keretek biztosítása
- a verseny fenntartása
- a jövedelmek újraelosztása (redisztribúció)
- az erőforrások átcsoportosítása (allokáció)
- stabilizáció

A kilencvenes években a közgazdászok és a társadalomtudósok között egyetértés van abban, hogy a következő öt funkció sorolható a gazdaságpolitika felségterületei közé:

- A jogi és a társadalmi keretek biztosítása (az árrendszer és a piaci koordináció minél szélesebb körű érvényesülése érdekében). Intézményi és jogi háttér fenntartása nélkül a gazdaság és a társadalom normális működése nem biztosítható. Alapvető gazdaságpolitikai funkció tehát az, hogy a szereplők ismerjék és betartsák azokat a többségükben parlamenti hatáskörbe tartozó szabályokat, amelyek működésük kereteit jelentik.
- A verseny fenntartása. A modern piacgazdaság kulcseleme a verseny. A verseny szabályozása, fenntartása fontos gazdaságpolitikai feladat. Ez a funkció különös hangsúllyal merül fel az átmeneti gazdaságpolitikában, ahol a verseny kereteinek kialakítása is fontos feladatot jelent.
- A jövedelmek újraelosztása (redisztribúció). E funkció kulcskérdései a hatékonyság és a méltányosság. A tisztán piaci jövedelemelosztás társadalmilag elfogadhatatlan. Az újraelosztás jelenti a korrekciót, melynek fő terepe a költségvetés.

- Az erőforrások átcsoportosítása (allokáció). A piaci erőforrás-allokáció sem lehet optimális. Elég az externáliákra és a közjavakra hivatkozni. Az allokáció gazdaságpolitikai kiigazítása tehát szintén fontos funkció.
- Stabilizáció. E funkció kettős időtávban is értelmezhető. Rövid távon a konjunktúraszabályozás jelenti a stabilizációt, ennek fő eszközei a monetáris és a költségvetési politika. Hosszabb távon a gazdasági növekedés és a fejlődés kérdésének van központi szerepe. Súlyos gazdasági problémák jelentkezésekor stabilizációs gazdaságpolitikára van szükség.

A gazdaságpolitika társadalmi vonatkozásai (a jóléti politika)

A gazdaságba történő állami beavatkozás esetében nem feltétlen lehet élesen elhatárolni, hogy gazdaságpolitikáról vagy pedig társadalompolitikáról (szociálpolitikáról) van szó. A közgazdász a helyzetet úgy értékelheti, hogy a gazdaságpolitika részét képezik az elfogadott társadalompolitikai célok. A társadalompolitikus úgy vélheti, hogy egy társadalompolitikai célkitűzés megvalósításának eszközét jelenti a gazdaságba való állami beavatkozás.

Az állami gazdaságpolitika nemcsak szűken vett gazdasági, hanem társadalmi célokat is szolgál. A társadalmi célokat szolgáló beavatkozások, cselekedetek viszont széles körű és intenzív gazdasági hatásokkal is járnak, befolyásolják a beruházásokat, a foglalkoztatást, a gazdasági növekedést stb. Szélesebb megközelítésben hozzájárulnak a társadalmi béke erősítéséhez, ami segíti a fejlődést, a gazdasági hatékonyságot. Szűkebb értelemben a jövedelemelosztás változtatásával módosítják a fogyasztói kereslet szerkezetét: növelik (a piaci elosztáshoz képest) a meritórikus humán szolgáltatások iránti keresletet, befolyásolják a megtakarítások szintjét. Ugyanakkor a társadalompolitikai célú beavatkozások hatásai közt vannak tisztán a gazdasági racionalitás szemszögéből nézve negatívak is, pl. a megnövekedett adók és járulékok pótlólagos terheket okoznak, növelik az adóelkerülést, az adócsalást, csökkenthetik a hatékonyságra ösztönzést.

A jóléti célú állami beavatkozás módszerei:

- szabályozás
- pénzbeli transzfer
- dotáció
- természetbeni szolgáltatás

Ferge szerint a társadalompolitika alapján véve három módon mozdíthatja elő a szükségletek jobb kielégítését (Ferge 1989.):

- befolyásolhatja magát a piacot, elsősorban a munkaerőpiacot.
- utólag módosíthatja a gazdaságban létrejött elosztást részben adózással, részben nem vagy nem tisztán piaci jövedelmekkel
- nempiaci módon, a vásárlóképessegtől függetlenül biztosíthatja a javakhoz vagy szolgálatokhoz való hozzájutást (ebben az esetben a szükséglet-kielégítés történik nempiaci módon.)

Az utóbbi két beavatkozás szolgálhatja a jóléti újraelosztást (redisztribúciót) - az első esetben pénzbeli, a második esetben természetbeni jövedelmek formájában. A szükséglet-kielégítés nem tisztán piaci módszerekkel való elősegítése tehát jelenthet a piac működésébe való beavatkozást a termelés, az elosztás vagy a javakhoz való hozzájutás során.

Amiért a piac nem elég . . .

(...) A korlátlan vagy a sokak által emlegetett teljesen önszabályozó piac nyilvánvalóan illúzió. Köztudott (és ma nálunk mindennél nyilvánvalóbb), hogy a piac működésének feltételeit a politikai mezőben kell kialakítani, és jogi eszközökkel kell megerősíteni. (A jogi eszközök önmagukban sosem elégségesek: a politikai erőviszonyok és intézmények változása nélkül a jog hatékonysága csekély.) Sokan azért tartják mégis fontosnak e cél ilyen formában való hangsúlyozását, mert ma valóban a legfontosabb gazdasági cél a korlátok elhárítása a piac előtt. Én azonban azt hiszem, hogy az árnyaltabb és realisabb közelítés valójában a piac ügyét segítené.

Ehhez el kell fogadni, hogy a gazdaság igazi célja a szükségletek kielégítése (amiben a piac nem mindig tökéletes), s hogy azok a társadalmak, amelyeket egyetlen integráló elv kapcsol össze, nem lehetnek igazán integráltak, illetve sok okból törékenyek. (A monolitikus rendszerek mindig azok, mert autonómiakorlátozóak és ezért szabadságellenesek.) Emellett, ha elfogadjuk, hogy az egyes alrendszerek funkcionális elkülönülése szerves folyamatok következménye, akkor nyilvánvaló, hogy a sajátos funkciók ellátása sajátos racionalitásokat tesz szükségessé [Zombori (1989)].

Egy viszonylag szilárd és demokratikusan szerveződő társadalomban tehát többféle integrációs elvre, többféle társadalmi érték által motivált kapcsolatrendszerre van szükség. Ha ezek létrejönnek, akkor számos cél és magatartás, a cselekvések sokféle motívuma legitimálható. Ilyenek - többek között - a szolidaritás, az altruizmus, a másik elfogadása, polgári vagy vallásos erkölcsi normák követése, anyagi előnyök más, szimbolikus előnyökkel kiváltása, a verseny helyett vagy mellett a kooperáció igénye.

Kézenfekvő, hogy a piaci szükséglet-kielégítés korlátozottságán is, egyelvűségén is segít egy olyan szükségletkielégítő szektor, ami nem piaci logikára, hanem az előbbiekhöz hasonló elvekre épült valójában ez a társadalompolitika szerepe. A társadalompolitika- társadalmi és állami eszközökkel - legalább három oldalról mozdíthatja elő a szükségletek jobb kielégítését. Utólag módosíthatja a gazdaságban létrejött elosztást részben adózással, részben nem vagy nem tisztán piaci jövedelmekkel (társadalombiztosítással, segélyekkel). Ezzel kiegészítheti, korrigálhatja vagy helyettesítheti a piaci jövedelmeket. Ilyenformán a piaci keresőképeségtől függetlenül biztosít pénzjövédelmet, ami a továbbiakban piaci szükséglet-kielégítést tesz lehetővé. Ebben az esetben a nempiaci elosztás biztosít piaci szükséglet-kielégítést. Végül az is lehet, hogy társadalom-, illetve szociálpolitikai rendszerek nempiaci módon biztosítanak javakhoz vagy szolgáltatásokhoz való hozzájutást a vásárlóképeségtől függetlenül. Ebben az esetben a szükséglet-kielégítés történik nempiaci módon. Az utóbbi két beavatkozás szolgálhatja a jóléti újraelosztást (redistribúciót) - az első esetben pénzbeli, a második esetben természetbeli jövedelmek formájában. A szükséglet-kielégítés nem tisztán piaci módszerekkel való elősegítése tehát jelenthet a piac működésébe való beavatkozást a termelés, az elosztás vagy a javakhoz való hozzájutás során.

Történelmileg a társadalompolitikai eszközök fordított sorrendben alakultak ki: előbb a nempiaci ellátórendszerek léptek be (és a segélyezés zöme is természetben történt); azután alakultak ki az elosztást korrigáló társadalombiztosítási rendszerek; és csak ezt követően intézményesültek a foglalkoztatási és béralkuk. Ma viszont úgy tűnik, hogy a piaci érdekek híveinek ellenállása annál nagyobb, minél későbbi fázisról van szó. (...)

Milyen szükségleteknél nem elég a piac?

A nempiaci szférában kielégítendő szükségletekről sokféle módon lehet gondolkodni. Valójában minden olyan szükségletéről szó van, amelyeknél súlyos egyéni és közösségi kárai vannak annak, ha kielégítésük csak a fizetőképes keresletre van bízva. Ilyenek - történelmi tapasztalatok szerint - az egészség is, az igazság is, a tudás és kultúra számtalan formája is.

Ez nem azért van így, mert - ahogyan Kopátsy Sándor (1988) írja - "a lakosság nagy többségének tudata még nem érte el azt a szintet, hogy az iskoláztatást, az egészségügyi ellátást s egy sor egyéb szolgáltatást a jövedelmezőséget biztosító áron megvegye a piacon". A lakosság nem buta, hanem szegény, vagy legalábbis nem elég gazdag. Régóta tudjuk, hogy létezik az anyagi szükségleteken belül is va-

lamiféle hierarchia. Mindenekelőtt enni kell, azután valahogy védekezni a hideg és az időjárás ellen. Szigorú, mindenütt érvényesülő statisztikai összefüggés (ezt mutatják az ún. Engel-görbék, amelyeket Engel először 1857-ben publikált), hogy a jövedelmek növekedésével előbb gyorsan, majd egyre lassabban nő az, amit élelemre, fűtésre vagy elemi ruházkodásra költünk, s a többletjövedelemből futja mindarra, ami nem azonnali és elengedhetetlen, ami kellemes vagy általában hasznos. vagy nem közvetlenül a más szolgálja. Az egészségre - ha fizetni kell érte - a szegény ember leginkább akkor költ, ha a gyerekéről van szó. Egyébként vagy tűri a szenvedést, vagy meghal. Iskolára az költ, akinél azért a többi szükséglet legalább elemi szinten biztosított, és aki emellett biztos lehet abban, hogy ez a ráfordítás valamikor, valamilyen formában hasznosul. Vagyis a "hosszú távú racionális előregondolkodás" képességére és lehetőségére van ehhez szükség, ami azonban csak azoknál alakulhat ki, akik relatív biztonságba születtek bele, és erre számíthatnak a jövőben is. A szóban forgó szükségletek ugyanis (az iskolát és az igazságot is ideértve) olyan drágák és olyan egyenetlenül oszlanak el, hogy a mainál összehasonlíthatatlanul magasabb (és relatíve egyenletesen eloszló) jövedelmek kellenének ahhoz, hogy valóban csak a szükséglet fontosságának felismerése kelljen megvásárlásukhoz. E pillanatban egyetlen, mégoly fejlett ország sem tart itt. Magyarországon azonban, ahol a mindennapi étkezés és a fűtés kifizetése a lakosság harmadának gondot okoz, a szokásosnál is vitathatóbb az állítás.

22. A jóléti redisztribúció működése.

Hasonló módon csoportosítja a piac működésével kapcsolatos társadalompolitikai reagálások fajtáit Webb is (Charles – Webb, 1996.):

- a piac szabályozható úgy, hogy működése megváltozzon. különösen a szociálisan nem kívánatos következményeket (például a durva kizsákmányolást) lehet megtámadni olyan eszközökkel, mint például a lakbér szabályozás.
- a piacon a vásárlóerő újraelosztható olyan módon, hogy a javak végső elosztása társadalmilag igazságosabb vagy kívánatosabb legyen. nevezetesen bizonyos cikkek támogatása, juttatások, pénzbeni transferek (például lakbér-hozzájárulás) alkalmazhatók az emberek jövedelmének emelésére.
- a piac teljes egészében kikapcsolható és helyettesíthető valami egészen mással. a kormány és az önkormányzatok például termelhetnek és eloszthatnak javakat úgy, hogy eltekintenek a fogyasztók fizetőképességétől.

A redisztribúció működése

A modern gazdaságok nemcsak egyfajta minimális életszínvonalat biztosítanak a szegényeknek, hanem a jövedelmeket polgáraik között újraelosztják. A redisztribúció típusai:

- az életciklust követő és biztosítási redisztribúció (egy egyén vagy háztartás jövedelmének más időszakaszra való átcsoportosítása),
- a vertikális redisztribúció (a magasabb jövedelműektől az alacsonyabb jövedelműek felé irányuló újraelosztás),
- a széles körű horizontális redisztribúció (az alapvető osztályok - mint például a munkásság és a tőkés tulajdonosok - közötti újraelosztás), valamint
- a fragmentált horizontális redisztribúció (különböző érdekeltségek mentén szerveződött szűk érdekcsoportok például bizonyos javak termelői és fogyasztói, foglalkozási csoportok, régiók stb. - közötti újraelosztást).

Webb szerint a redisztribúció mellett szóló érveknek, és a redisztribúció funkciójának három fő típusa van (Charles-Webb 1996):

- az érdem szerinti újraelosztás
- az egyenlősítő újraelosztás
- az eseti újraelosztás

(Charles-Webb 1996):

- **Érdem szerinti újraelosztás.** A jövedelem és a vagyon azon egyenlőtlenségei, amelyeket az érdem (kemény munka, ritka képességek kifejlesztése és használata, kockázatvállalás) hoz létre, jobban igazolhatóak, mint azok, amelyek a hatalom és privilégiumok alkalmazásából vagy a kizsákmányolásból származnak. Az érdem jutalmazása természetesen összeegyeztethető a piaci filozófiával és a piaci versennyel. Nyílt versenyt feltételez a jól fizetett posztokért, épít az esélyegyenlőség elvére (különösen az oktatásban), és igazolja a pozitív diszkrimináció legalább bizonyos formáit a leghátrányosabb helyzetűek érdekében.

- **Egyenlősítő újraelosztás.** Az érdem igazolhatja az egyenlőtlenségeket. Egy sor más megfontolás viszont a feltétlen vagy abszolút egyenlőség mellett szólhat. Egy következetes egalitárius megközelítés megelőző és korrekciós lépéseket egyaránt indokolna. Az egyenlőtlenségeket a jövedelmek különbségei kialakulásának a megelőzésével minimalizálnák, de ha mégis kialakulnának ilyen különbségek, akkor azokat utóbb adóztatással szüntetnék meg.
- **Eseti újraelosztás.** A korlátlan egyenlőtlenségek nyilvánvaló társadalmi igazságtalanságokhoz vezethetnek, de a teljes egyenlőségnek is ugyanez lehet a következménye. A méltányosság vagy az ügyek tisztességes intézése feltételezi, hogy azok, akikre nagy felelősség vagy teher nehezedik, nagyobb jövedelemmel rendelkezve, képesek legyenek más jellegű kötelezettségeiket kiváltani, vagy egyszerűen csak a kompenzáció miatt legyen nagyobb a jövedelmük. Rokkantságot okozó betegségek, az átlagnál nagyobb eltartási kötelezettségek vagy a jövedelemszerzés képességének az elvesztése mind olyan esetek, amelyek javára méltányos lehet az újraelosztás. A szükség az az általános fogalom, amelyet ezekre az esetekre alkalmaznak.

A jóléti kiadások fedezésének fő formái (A jó polgár 1996., és Bevezetés a gazdaságpolitikába 1996.):

A finanszírozás módjai⁴

Az állami szociálpolitika kiadásait adókból és járulékokból ("címezett adókból") finanszírozzák. A források mértékét, a szociálpolitikai kiadások költségvetésen belüli arányát, a kiadások megoszlását többek között befolyásolja:

- a gazdasági fejlettség, amely nemcsak nagyobb potenciális forrást jelent, hanem többnyire az állami szociálpolitika iránti nagyobb állampolgári elvárásokat is;
- a népesség korösszetétele. A szociálpolitikai kiadások orozslánrésze a nyugdíjak és az egészségügyi rendszer finanszírozására jut; mindkét szempontból meghatározó az idősek, illetve az aktív-passzív lakosság aránya;
- a korábban már említett társadalmi tradíciók, struktúra, politikai erőviszonyok, domináns értékrend és ideológia;
- a szociálpolitika előtörténete, az egyes jóléti rendszerek kialakulásának az ideje az adott országban; a szociálpolitika fejlődése ugyanis eddig nagyrészt kumulatív folyamat: az egyes szükségletek kielégítése után rögtön újabb igények jelentkeztek a szociálpolitikával szemben; másrészt az ellátórendszerek "érési folyamata" is egyre több igényjogosultat jelenthet (pl. az előzetes munkaviszonyon alapuló nyugdíjak esetében).

A jóléti kiadások fedezésének fő formái:

- közfinanszírozás (Fajtai az adókból táplálkozó költségvetési támogatások, intézmények fenntartása, illetve különféle jövedelempótló transzferek, másrészt a kötelező biztosítás, amelyben a jogsultság járulékfizetéshez kötődik)

⁴

A jó polgár 1996., és Bevezetés a gazdaságpolitikába 1996.

- magánfinanszírozás (Az állam által fenntartott jóléti intézmények költségeinek egy részét díjak, térítések formájában az érintettek viselik, esetenként az igénybevétel mértéke, máskor jövedelmi helyzetük függvényében. A költségvetési finanszírozás lehet központi vagy helyi önkormányzati, attól függően, hogy a feladatvállalás centralizált vagy decentralizált.)
- vegyes finanszírozás (Az oktatási, egészségügyi, valamint az egyének sajátos helyzetének közelebbi ismeretét igénylő feladatokat általában a helyi önkormányzatok látják el. A gyakorlatban - széles körben - az említett két finanszírozás együtt él, azaz vegyes finanszírozás érvényesül.

23 A szociális tartalmú emberi jogok

A társadalompolitika mint jogi kérdés

A társadalom- illetve szociálpolitika felfoghatók jogi jelenségként is. A jog kétféle szerepet tölt be velük kapcsolatban: egyrészt mint a politikák alkotóival szembeni követelmény, másrészt mint a politika megvalósításának eszköze. Az első értelemben a – meghatározott jellegű – jog arra kötelezi a politikai döntéshozót, hogy alkosson társadalom- illetve szociálpolitikai programokat és gondoskodjék annak végrehajtásáról. Itt tehát a társadalom tagjainak az állammal szembeni, jogi formába öltöztetett elvárásairól van szó. A második értelemben a – meghatározott jellegű – a jog megfogalmazza a politikai döntéshozók által megalkotott társadalom- illetve szociálpolitikai programot, és rendelkezik a program megvalósításának módjáról és eszközeiről. Ez esetben a politikai döntés állami feladatként való megjelenítéséről, az államnak a társadalom tagjaival szembeni kötelezettségvállalásáról van szó.

A szociális emberi illetve állampolgári jogok

A politikai döntés tartalmával szembeni követelményeket elsősorban az emberi jogok valamint az állampolgári jogok (alkotmányos alapjogok) keretében fogalmazzák meg. Ezek szerepének megértéséhez különbséget kell tenni néhány jogi fogalom között:

Az emberi jogok olyan, a történelem során kialakult és megszilárdult társadalmi normák, melyek az embert megillető alapvető jogosultságokat illetve az állam alapvető kötelezettségeit fogalmazzák meg. E normákat úgy fogják fel, mint amelyek jogi jellegűek és melyeket az állam a jogalkotás és az egyéb állami tevékenység során köteles tiszteletben tartani.

A pozitív jog a jogszabályokban megfogalmazott jogot jelenti. A pozitív jogon belül helyezkednek el az alapjogok (illetve alkotmányos alapjogok), valamint az egyéb jogok. Az alapjogok a pozitív jog legfontosabb szabályai, melyekkel a jogrend többi része nem állhat ellentétben. Az alapjogok különleges jellegét általában a speciális jogalkotási szabályok biztosítják. Az alapjogokat többnyire alkotmány keretében helyezik el, ilyenkor alkotmányos alapjogokról beszélhetünk. Az alapjogokat nevezik állampolgári jogoknak is, amivel hangsúlyozzák az egyéneknek az állammal szembeni autonómiáját, az államhatalom korlátozottságát.

Az emberi és az állampolgári jogok megkülönböztetése – mint Juhász Gábor írja - két ellentétes társadalomfilozófiai hagyományra utal. Az "emberi jogok" koncepciója szerint az emberek emberi mivoltukból következően elidegeníthetetlen jogokkal bírnak. Az "állampolgári jogok" kifejezés viszont arra a jogpozitivisták szellemi hagyományára utal, amely az alkotmányos alapjogok biztosítását nem az emberi természetből következő szükségszerűségnek, hanem az állami akarat kifejeződésének tekinti. Mivel az állampolgári jogok valamiféle társadalmi szerződés keretében kerülhetnek be a pozitív jog rendelkezései közé, pozíciójuk valamelyest gyöngébb, mint az örök értékeket alapul vevő emberi jogoké. Ebben az értelemben tehát az állampolgári és az emberi jogok közti különbség döntően abból fakad,

hogy míg az előbbieket a szerződés alapjául szolgáló társadalmi konszenzus változásai nyomán esetleg újratárgyalhatók, addig az emberi jogok esetében ez - legalábbis elméletileg - nem képzelhető el. (Juhász 1996.).

A szociális tartalmú emberi jogok kialakulásának legismertebb leírása Marshalltól ered. Gondolatmenetének lényege szerint az „állampolgáriságot” három részre kell osztani, melyeket polgárinak, politikainak és szociálisnak nevez. A polgári elem az egyéni szabadsághoz szükséges jogokból áll - a személyi szabadságból, a szólás-, gondolat- és vallásszabadságból, a tulajdonjogból, az érvényes szerződéskötés jogából és az igazságszolgáltatáshoz való jogból. Politikai elem a politikai hatalom gyakorlásának jogát értem, akár egy politikai hatalommal felruházott testület tagjaként, akár egy-egy ilyen testület tagjainak megválasztójaként. A szociális elemhez tartozik, a gazdasági jólét és biztonság egy bizonyos fokához való jogtól kezdve a szociális örökségben való teljes részesedés és a társadalomban fennálló szabályok szerinti civilizált lényként való élet jogáig minden. Az ehhez legszorosabban kapcsolódó intézmények az oktatási rendszer és a szociális szolgáltatások. A három elem különböző korszakokban intézményesedett, ezt a polgári jognál a 18. századra, a politikai jognál a 19. századra és a szociális jognál a 20. századra lehet tenni.

Szabályosan szociológusként cselekszem, ha azzal a javaslattal kezdem, hogy válasszuk szét az állampolgáriságot három részre. De az elemzést ebben az esetben világosabban irányítja a történelem, mint a logika. Elneveztem ezt a három részt vagy elemet polgárinak, politikainak és szociálisnak. A polgári elem az egyéni szabadsághoz szükséges jogokból áll - a személyi szabadságból, a szólás-, gondolat- és vallásszabadságból, a tulajdonjogból, az érvényes szerződéskötés jogából és az igazságszolgáltatáshoz való jogból. Az utolsó különbözik a többitől, mert ez az egyén összes jogának megvédésére és érvényesítésére vonatkozik, a jogegyenlőség alapján és a törvénynek megfelelő formában. Ez mutatja, hogy a bíróság az az intézmény, amely legjobban kapcsolódik a polgári jogokhoz. Politikai elem a politikai hatalom gyakorlásának jogát értem, akár egy politikai hatalommal felruházott testület tagjaként, akár egy-egy ilyen testület tagjainak megválasztójaként. A politikai jognak megfelelő intézmények a parlament és a helyi önkormányzatok tanácsai. A szociális elemhez tartozik, a gazdasági jólét és biztonság egy bizonyos fokához való jogtól kezdve a szociális örökségben való teljes részesedés és a társadalomban fennálló szabályok szerinti civilizált lényként való élet jogáig minden. Az ehhez legszorosabban kapcsolódó intézmények az oktatási rendszer és a szociális szolgáltatások.... Amikor az állampolgári jog három eleme szétvált, hamarosan már beszélő viszonyban is alig voltak. Annyira teljes volt a válásuk, hogy a történelmi pontosság durva megsértése nélkül, mindegyikük életében a kifejlődési szakaszt más századra lehet tenni: a polgári jognál a 18-ra, a politikai jognál a 19-re és a szociális jognál a 20-ra. Persze ezeket a szakaszokat észszerű rugalmassággal kell kezelni, és van néhány nyilvánvaló átfedés, különösen az utolsó kétónál.

Gazdasági téren az alapvető polgári jog a munkához való jog, vagyis az a jog, hogy az ember a választott foglalkozását űzze, a maga választotta helyen, csak az előzetes szakképzés indokolt követelményének alávetve. A 19. század kezdetére az egyéni gazdasági szabadság elve axiómaként vált elfogadottá. ...

A politikai jogok története időben és karakterben is más. A kifejlődési szakasz, mint már mondtam, a 19. század elején kezdődött, amikor a szabadság státusához tartozó polgári jogok elég alapot adtak arra, hogy az állampolgári jog általános státusáról beszéljünk. Ha fenntartjuk, hogy a 19. században az állampolgári jog a polgári jogok formájában egyetemleges volt, akkor világos, hogy a politikai választójog nem tartozott az állampolgári jogok közé. Ez egy korlátozott létszámú gazdasági osztály privilégiuma volt, amelynek a hatásai minden egymást követő reformrendelettel kijebbb tolódtak. Helyénvaló volt a 19. század kapitalista társa-

dalmában, hogy úgy tekintsék a politikai jogokat, mint a polgári jogok másodlagos származékait. Ugyanennyire helyénvaló volt, hogy a 20. század változtasson ezen a helyzeten, és a politikai jogokat közvetlenül és minden mástól függetlenül az állampolgári jogokhoz csatolja. ...

Napjainkra általánossá vált a szociális jogok emberi jogként való elismerése, és ez kifejeződik abban is, hogy számos jelentős nemzetközi egyezmény kötelezi az államokat a szociális jogok betartására. A nemzetközi kötelezettség e követelményeket az emberi jogok világából átemeli a pozitív jogok közé: az egyezményt aláíró államoknak a nemzetközi jog alapján illetve belső alkotmányos szabályai alapján kötelessége az egyezményben foglalt szociális jogok tiszteletben tartása illetve érvényesülésének biztosítása.

24. A szociális jogok alkotmányozása.

A szociális jogok alkotmányban történő szabályozásának kérdése

A szociális jogok emberi jogi vagy állampolgári jogi jellege különösen akkor vált éles kérdéssé, amikor politikai és szakmai viták kezdődtek arról, hogy a leendő magyar alkotmányban milyen mértékig és milyen módon szabályozzák a szociális jogokat. Juhász szerint az alkotmány újraszabályozásakor a jogalkotók a szociális jogokkal kapcsolatban három lehetséges irány közül választhatnak:

- a szociális biztonság tekintetében az alkotmánynak semmiféle előírást nem kell tartalmaznia, hogy így a kormányzat teljesen szabad kezet kaphasson az ellátások mértékének és a hozzájárulás feltételeinek megállapítása tekintetében.
- elegendő, ha az alkotmány csupán az általános rendelkezések közt tesz említést az állam ellátási kötelezettségéről, de nem biztosít alapvető (és ezért számon kérhető) jogot a szociális biztonságra.
- a szociális biztonságra való jog alkotmányos alapjogkénti rögzítésével alanyi jogot kell létesíteni az ellátások igénybevételére.

A szociális jogok alkotmányi szabályozása függ e jogok jellegétől. A jogtudományban általánosan elfogadott álláspont szerint az alapjogok az alapjogok egyetemlegesek, egységesek és oszthatatlanok. Másrészt viszont az is közismert, hogy a szociális emberi jogok különböznek az emberi jogok korábbi generációjától, a polgári szabadságjogoktól és a politikai jogoktól.

A különbséget sokan abban látják, hogy a klasszikus emberi jogok passzivitást tételeznek fel az állam részéről, addig a második és harmadik generációs jogok az államot aktivitásra (szolgáltatások nyújtására) kötelezik. Schmidt Péter megfogalmazása szerint „Míg a szabadságjogok a "civilt", a magát védik az állami beavatkozással szemben és ezért korlátozzák az állami tevékenységet, addig a szociális jogok állami vállalások a szociális biztonság elérése érdekében. Kritikáját jelentik a piaci elosztási viszonyoknak és ebben az értelemben pozitív cselekvést kívánnak az államtól.

Mások szerint ez a különbségtétel nem helytálló, mert egyrészt a klasszikus jogok érvényesülése is feltételezi az állam aktív cselekvését, szolgáltatásait, másrészt a szociális jogok sem feltétlenül szociális szolgáltatások útján érvényesülnek, hanem gyakran az állam szabályozó és ellenőrző tevékenysége által

Amint Sári János rámutat: „a szociális jogok egyes elemei - például a tanszabadság, a foglalkozás szabad megválasztása stb. - az államnak és a polgárnak ugyanazt a viszonyát (is) kifejezik, mint a klasszikus alapjogok, azaz az állam be nem avatkozásának követelményét. ... A szociális jogok között kétségtávol vannak azután olyanok, amelyek "közhelyszerűen viselkednek", azaz: biztosításuk az állam részéről megfelelő szolgáltatást feltételez. Ide sorolható az egészségügyi ellátás, a szociális biztonság, a különböző címen járó juttatások stb. ... A szociális jogoknak vannak olyan elemei, amelyeknek az érvényesítése az államtól nem a fenti értelemben vett aktivitást feltételezi, hanem azt, hogy az állam "beavatkozik" azokba a viszonyokba, amelyek a beavatkozás nélkül a formális egyenjogúság alapján alakulnának. Az állam a magánjogi viszonyokban az egyik, a szociológiai értelemben gyengébb fél mellé áll például azzal, hogy a foglalkoztatást a munkavállaló érdekeinek megfelelően, ebből kiindulva szabályozza.”

Az egyik álláspont szerint a szociális emberi jogok alkotmányos szabályozása erős korlátokba ütközik. Schmidt szerint teljes „a bizonytalanság abban, hogy az államnak a szociális biztonságot célzó tevékenységei közül melyek jogok, és melyek csak politikai, társadalmi törekvések, célkitűzések. A szociális biztonság mint politikai igény nem azonos a szociális jogokkal. A szociális biztonság a jog eszközeivel ott garantálható, ahol az alanyi jogként jelenik meg.”

A másik álláspont lehetségesnek és szükségesnek tartja a szociális jogok alkotmányban történő részletes szabályozását, még akkor is, ha az egyes szociális jogok szabályozása eltérő módon történhet csak. Sári János szerint az állampolgárok szociális alapjogaira vonatkozó normák eltérhetnek aszerint, hogy az állampolgár bírósági úton kikényszerítheti azok teljesítését, a teljesítés csak alkotmánybírósági normakontroll útján kényszeríthető ki, vagy pedig a normák csak cél- és értéknormának, programjelle-gű szabálynak tekinthetők.

25. A pozitív diszkrimináció

Amint azt az egyenlőség témájánál láthattuk, az egyenlőtlenség csökkentésének egyik elterjedt eszköze a hátrányos helyzetben lévők előnyben részesítése, azaz pozitív diszkriminációja. Az a megoldás egyszerre vet fel társadalomfilozófiai és jogtudományi kérdéseket. Az alábbiakban a jogi megközelítés fő vonalait vázoljuk fel. (lásd Sándor Judit 1998) Az első elméleti kérdés az, hogy a társadalom elfogadja-e a társadalmi hátrányt szenvedők egyenlőtlen helyzetének állami beavatkozás útján történő csökkentését. E kérdést a társadalmi értékeknél, az egyenlőség kérdéskörénél tárgyaltuk. A második – szintén - elméleti kérdés az, hogy a hátrányos helyzetű csoportnak azt a csoportjellemzőjét, amelyek a hátrányos megkülönböztetést okozták, szabad-e megkülönböztető tényezőként alkalmazni a pozitív diszkrimináció céljaira. (Ennek feloldására szolgál az a javaslat mely szerint az átmeneti kedvezés okának nem a csoportjellemzőt, hanem a korábban elszenvedett diszkriminációt tekintjük.) Elméleti és gyakorlati problémát egyaránt okoz az a kérdés, hogy miként állapíthatjuk meg, vajon a konkrét egyén a csoportjellemző miatt szenvedett hátrányt, vagy pedig más okból. A pozitív diszkrimináció jogi irodalma e kérdésre az alábbi, egymással konkuráló válaszokat dolgozta ki:

Folyamat elméletek

Az a csoportba sorolható elméletek a hátrányos megkülönböztetés folyamatára helyezik a hangsúlyt. E felfogás szerint a társadalmi erőforrások elosztása terén úgy kell eljárni, hogy a hátrányos helyzetű csoport tagja olyan helyzetbe kerüljön, mint amelybe akkor került volna, ha a vele szemben működő előítélet, hátrány nem létezett volna. A hátrányos megkülönböztetés a diszkrimináció-gyanús szabályozás és gyakorlatot vizsgálata alapján állapítható meg.

Eredményelméletek

Az ebbe a csoportba tartozó elméletek abból indulnak ki, hogy a diszkriminatív jogalkotási szándék legtöbbször csak nagy nehézséggel bizonyítható, ezért szerintük az eredményből kell megállapítani, hogy vajon történt-e hátrányos megkülönböztetés. Az eredmény-elméletek már nem csak a politikai és jogegyenlőséget tekintik leküzdendő akadálnak, hanem a stigmatizációt is.

A stigmatizációs elmélet

A stigmatizációs elmélet szerint a hosszabb ideje fennálló diszkriminációs gyakorlat súlyos mellékhatása a sértett csoporthoz tartozók stigmatizációja. Ha valakikkel sorozatosan hátrányosan bánnak, ez egyrészt az okozott hátrány miatt rossz, másrészt azért, mert a sértettek és mások felé azt sugallja, hogy a sértettek alacsonyabb rendűek másoknál.

Csoport-hátrány elméletek

A csoport-hátrány elmélet szerint a diszkrimináló aspektusai helyett a sértett csoport szempontjából kell vizsgálni a vitatott állami gyakorlatot. Nem azt kell vizsgálni, hogy a döntési folyamat szenvedett-e valamely alapvető fogyatékoságban (hátrányos megkülönböztetésben), hanem azt, hogy a diszkriminációt elszenvedő csoport tagjai ezt hogyan élték meg.

26. A pozitív jog szociálpolitikai szerepe.

A szociális jog felhasználása a szociálpolitika céljaira

A szociális alapjogok szabályozásának kérdése nem csak jogtudományos kérdés. Amint Juhász Gábor rámutat, a kérdést merőben joginak tartó álláspont voltaképpen a mögöttes politikai szándékok el-
leplezésére szolgálhat.

Ugyanerre utal Krémer Balázs is, aki szerint tapasztalhatók olyan illúziók, hogy a szociálpolitika fontos problémáit a szociális jogokra való hivatkozással lehetne megoldani. A szociális jogokat a szociálpolitika eszközének tekinti, nem pedig a szociálpolitika tartalmát és irányát meghatározó szabálynak. A szociális jog inkább a szociális tevékenység formájára, az eszközökre, technikákra, eljárásokra vonatkozik elsősorban, s nem magára a szociálpolitika tartalmára.

Webb arra az ellentmondásra mutat rá, amely a szociális jogok és a közgazdasági logika között jelentkeznek. A jog lényege, hogy normatív formában – minden hasonló esetben alkalmazandóan – írják elő a jogalanyok kötelezettségeit illetve jogosultságait. A jogok meghatározása tehát szükségszerűen nem egyetlen esetre, hanem hosszabb időtávra szól. A közgazdasági logikával viszont ellentézik az, hogy a konkrét helyzet gazdasági jellemzőinek mérlegelése nélkül, előre rendelkezzenek a források felhasználásáról. A szociálpolitikai gondolkodásmód viszont fontosnak tartja az elosztás elveinek általános jelleggel, előre történő meghatározását. (Charles – Webb 1996.)

Webb véleménye szerint a jogalkotást meg kell előznie a szociálpolitikai és a közgazdasági mérlegelésnek. A jogalkotásra vonatkozó eredeti döntésben a költséghatékonyság illetve a politikai kívánatosság szempontjai fontos szerepet játszhatnak. A jogszabály megalkotását követően azonban sem közgazdasági, sem politikai mérlegelésnek nincs helye. Költséghatékonysági szempontokat nem lehet később hivatkozási alapul használni annak eldöntéséhez, hogy a szűkös források adott felhasználása tényleg indokolt-e. Ha nincs elegendő pénz, akkor eleve nem szabad jogot alkotni, vagy ha már van, akkor azt vissza kell vonni.

A pozitív jog szociálpolitikai szerepe.

A jognak a modern szociálpolitika szempontjából az a jelentősége, hogy

- módot ad a szociális politika kifejezésére és megvalósítására (A szociálpolitika mint szakpolitika többféle formában fogalmazódhat meg, ezek közül a jogi forma azért emelkedik ki, mert legitim, egzakt és esélye van a megvalósulásra. Legitim, mert az alkotmányos rendnek megfelelő módon alkotta és hozta nyilvánosságra a parlament, a kormány vagy más állami szerv. Egzakt, mert a jogszabályalkotás követelményeinek megfelelő logikai rendben és konkrétsággal fejezi ki a politikai célokat. Esélye van a megvalósulásra, mert a jogszabály valakik számára bizonyos mértékű kötelezettséget illetve jogosultságot állapít meg.)
- elősegíti a szociálpolitika intézményesülését (A szociálpolitika jelenségei az adott időpontban és személyeken túlmutató, intézményesült formát ölthetnek. Bár az intézményesülés nem csak a jogon múlik, mégis kiemelkedő szerepe van benne. A tartósságot és személytelenséget a jog azzal szolgálja, hogy normatív módon rögzíti az érvényesnek elfogadott szociálpolitika kereteit.
- lehetővé teszi a szociális jogok (jogosultságok) és a szociális kötelezettségek létrejöttét (Az egyén és környezete közötti, az egyénnek támogatást nyújtó kapcsolat új minőséget nyer azzal, hogy jogi formát kap. A jogi forma a támogatásra való igényt elválasztja a támogatást adó és a támogatást kapó személyes viszonyától, azt felcseréli a kötelezett és a jogosult személytelenebb viszonyával. A jogi forma a támogatás alapjává már nem a morális kötelezettségeket, hanem a szociális tartalmú emberi jogokat és pozitív jogokat teszi.)

Milyen szolgáltatásokat biztosít a szociális jog? E kérdést gyakran leegyszerűsítik arra, hogy a szociális jog által biztosított szolgáltatás azonos az állam által elosztott anyagi javakkal - tehát az állam (önkormányzat) által nyújtott pénzübeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó ellátásokkal. Valójában azonban a szociális jog a szociálpolitika megvalósítását ennél szélesebb körben szolgálja. A XIX. században kialakuló szociálpolitika elsősorban a gyári munkásság problémáit kezelte, és a gyári törvények a gyermekmunkával, a korlátlan munkaidővel, a rossz munkahelyi viszonyokkal, a munkáltatói önkénnyel szemben nyújtottak védelmet. Bár ez esetben már jogi eszközökkel valósítottak meg szociálpolitikai célokat, az állam csak a védelmet biztosította, nem pedig valamiféle ellátást. A szociális jog tehát a szolgáltatások két fő típusát alkalmazhatja az egyének és közösségeik szociális problémáinak kezelésére: a **védelmet** és **ellátást**. A **védelem** azt jelenti, hogy az állam - szociális okok miatt - szabályozza az egyén és valamely harmadik személy viszonyát. Ennek szokásos elemei a felek közötti jogviszony kogens szabályokkal történő befolyásolása, a viszony állami ellenőrzése és az egyén érdekében történő hatósági intézkedés. Az **ellátás biztosítása** azt jelenti, hogy az állam (a központi államszervezet vagy a helyi önkormányzat) pénzübeli vagy természetbeni forrásokat, esetleg szolgáltatásokat nyújt az egyénnek.

27. A társadalompolitika szereplői és azok viszonyai

A társadalompolitika szereplői

A társadalompolitika szereplői. A szereplők viszonyrendszere (generációk viszonya, szubszidiaritás, kollektivizmus, individualizmus, familizmus)

A szociálpolitika szereplői

A szociálpolitika szereplői részt vesznek a döntéshozatali folyamatokban, a programok kivitelezésében és a szociálpolitikai intézmények finanszírozásában, a szociálpolitika egészének az ellenőrzésében. A szereplők közé tartoznak például a politikai döntéshozó szervek, az állami és helyi közigazgatás hivatalai, érdekvédelmi szervezetek és a civil társadalom különböző szervezetei. Az állami szociálpolitika alakításának "klasszikus" háromszögét az állam, a munkáltatói és munkavállalói szervezetek alkotják. Mellettük az utóbbi időben nő a társadalmi mozgalmak szerepe.

A szociálpolitika alanyai

A szociálpolitika alanyai azok, akikre a szociálpolitika irányul, illetve akiket az egyes szociálpolitikai programok megcélznak. Lehet az összes állampolgár (pl. a mindenkinek kötelezően járó minimális nyugdíj, családi pótlék), vagy csak egy bizonyos, többnyire valamilyen szempontból veszélyeztetett, illetve a társadalomra veszélyes csoport (pl. szegények, fiatalok, bűnözők).

A szociálpolitika alanyai tagolhatók:

- életkor szerint (gyerek, fiatal, időskorú);
- nemek szerint (férfi, nő);
- gazdasági aktivitás szerint (aktív, inaktív);
- az inaktivitás oka szerint (még vagy már munkaképtelen: gyerek, öreg; ideiglenesen munkaképtelen: beteg, munkanélküli; tartósan munkaképtelen: testi és szellemi fogyatékos);
- társadalmi státusz alapján (elit, középosztály, "alsó osztály");
- egészségügyi állapot szerint (egészséges, beteg);
- társadalmi értékítélet alapján ("normális", deviáns).

Általában azokról az egyénekről és csoportokról van szó, amelyek valamilyen szempontból hátrányos helyzetben vannak. Így például:

- inaktívak és így nincs munkajövedelmük;
- depriváltak ("megfosztottak"): anyagi-szellemi szükségleteiket megfelelő források híján nem képesek az adott társadalom által minimálisan ítélt mértékben kielégíteni);
- deviánsok (eltérnek a társadalmilag helyesnek ítélt magatartástól és normáktól; önmagukra vagy a társadalomra veszélyesek; helyzetükön nem tudnak, vagy nem akarnak változtatni).

A társadalompolitika résztvevőinek viszonyrendszere

Haraszi és társai tanulmányukban bemutatják az egyének és generációk közötti jövedelem-átcsoportosítás technikáit. Összehasonlítják a tradicionális illetve a modern társadalmakban érvényesülő megoldásokat. A generációk egymás közötti viszonyával kapcsolatban az alábbi megállapításokat érdemes áttekinteni (Haraszi, Szentgáli, Tóth):

Az emberi életpálya alapvető intézményi keretét a család vagy háztartás, a különböző piaci intézmények és a közösségi jellegű nem piaci intézmények adják. Az egyének és generációk közötti jövedelem-átcsoportosítás három tiszta intézményi technikáját különböztetik meg:

- Az egyik generációtól a másik számára történő jövedelemátcsoportosítás a családon (vagy szélesebb értelemben a rokoni kapcsolatrendszeren) belül.
- Jövedelemátcsoportosítás az egyes kohorszok között a társadalom intézményrendszerének közreműködésével.
- Jövedelemátcsoportosítás az egyén életpályáján belül egy korábbi életszakaszból egy későbbi életszakaszba a magán tőkepiac segítségével.

A nettó fogyasztó életszakaszokba való jövedelemtranszfernek két típusát különíthetjük el egymástól. Az egyik típusnál különböző generációk közötti jövedelemáramlásról beszélünk. Ennek egyik alapese az, amikor a generációk családon belül élnek, a másik, amikor a különböző generációkról makroszinten pont azonos életkorú egyénekből álló csoportokról (kohorszokról) beszélünk. A jövedelemáramlás másik típusa az egyéni életpálya különböző szakaszai közti fogyasztás átcsoportosítását jelenti. E tiszta formák természetesen soha nem jellemeznék kizárólagosan egy-egy társadalmat, az azonban már igen hogy melyik elosztási technika dominál az adott népességben. ...

A tradicionális társadalmakat a következők jellemzik: a tőke- és munkaerőpiacok általános fejletlensége; az idős korra való felhalmozás bizonytalansága; az idős emberek által fogyasztott javak és szolgáltatások fejletlensége; a különféle biztosítási programok hiánya vagy elégtelen, a gyermekek lojalitása a szüleikkel szemben stb. A gyermekvállalás hasznai között mindenképpen a) a gyermek önértéke másrészt b) ilyen haszon a munka vagy a haszon ami abból származik hogy a gyermek egy idő után hozzájárul a jövedelmének növeléséhez. Végezetül e gyermek potenciális hasznai közé az ún. biztonság haszon, ami az időskori biztonság mértékéhez kapcsolódik.

A premodern társadalomból a modern társadalomba való átmenet önerősítő folyamatokat indíthat el. A tőkepiaci intézmények kiterjedése, a társadalombiztosítási (nyugdíj-) programok bevezetése gyengíti a generációk közti kapcsolatot, és megfordítva, a különböző generációkhoz tartozó családok közti távolság növekedése sürgetővé teszi a társadalombiztosítási programok kiterjesztését. Az életpálya egyes szakaszai közötti jövedelem-átcsoportosítás intézményeinek kifinomultsága azonban nem szünteti meg hanem áttételesebbé teszi, némiképp átformálja a generációk közötti kapcsolatot. A modern társadalmakban megjelenő társadalombiztosítás és a tőkepiac kiterjedése megbontja az egyének egész életpályáját átfogó, az egyes életszakaszok szociális biztonságát családi-rokoni keretek között biztosító jövedelemátcsoportosító rendszert, és elkülöníti a gyermek-, illetve időskori fogyasztás finanszírozását.

Szubszidiaritás

A társadalompolitika egyik alapvető, korszakonként eltérő módon érvényesülő elve a szubszidiaritás. Paul **Spicker** megfogalmazása szerint a szubszidiaritás azt jelenti, hogy a szolidaritásoknak hierarchikus rendje van: a szolidaritás, vagyis a kölcsönös felelősségérzet legfőbb forma a család, másodsorban egy közösség, és így tovább; csupán egy bizonyos távolságra következik az állam, a nemzetközi közösség vagy az "emberiség" felelőssége. A kialakuló kép a felelősségnek egyre táguló köreit mutatja, amelyek erőssége csökken a társadalmi távolsággal. A szubszidiaritás a társadalom olyan felfogásán alapszik, melyben a felelősségeket az emberi kapcsolatok szorossága határozza meg. A társadalom magasabb szintjein történő beavatkozást úgy kell tekinteni, mint a kisebb társadalmi csoportok kötelezettségeinek helyettesítését (Spicker 1995). Spicker tanulmányából az alábbi megállapításokat ismerhetjük:

A szubszidiaritás nem új koncepció. Az elv kifejlesztését Európában általában a katolikus egyház befolyásának tulajdonítják, és mindenekelőtt azok a politikai pártok vetették fel, amelyek leginkább a katolicizmus befolyása alatt állnak. Legalább a 19. századig nyomon követhető, bár a megfogalmazását inkább a Quadragesimo Anno enciklikának tulajdonítják. Az enciklika szerint amint hibás elvenni az egyéntől és általában a közösségre bízni, amit a magánvállalkozás és erőfeszítés megvalósíthat, ugyanúgy igazságtalan és súlyosan megzavarja a helyes rendet, ha egy magasabb rendű funkciókat és szolgáltatásokat ellátó nagyobb társadalomra ruházzuk át azt, amit alacsonyabb síkon, kisebb közösségek el tudnak végezni. Mert egy bármilyen jellegű társadalmi vállalkozásnak, természete okán, segítenie kell a szociális testület tagjait, de semmiképpen nem szabad megsemmisítenie vagy eltüntetnie azokat.

Az ilyen elvnek részben az a hatása, hogy az állami beavatkozást nemkívánatosnak minősíti, legalábbis olyan mértékben, hogy a rendelkezésre álló alternatívák előnyben részesítendőek legyenek, részben pedig, hogy igazoljon egy bizonyos intézményesített decentralizációt. A szubszidiaritás igazolását úgy lehet tekinteni, mint az egyén szabadságának védelmét és a személyes függetlenség megőrzését. A szubszidiaritás elvének azonban vannak olyan dimenziói, amelyek messze túllépnek az individualizmuson.

A konzervativizmus bizonyos formái által előnyben részesített "organikus" társadalomszemlélet úgy tekinti a társadalmat, mint hálózatok, társadalmi interakciók, viszonylatok és kötelezettségek komplex sorozatát. E szerint az álláspont szerint az emberek nem egyszerűen "egyének"; az életüket azok a körülmények alakítják, amelyekben élnek, és egy komplex, differenciált társadalomnak tagjai. Ebben a modellben a szubszidiaritás azoknak a felelőségeknek a kifejezése, amit az emberek egymás jólétéért viselnek. E felelőségek a kapcsolataik szorosságától függnak. Miután a legszorosabb kapcsolatok általában a családokon belül állnak fenn, a család az, amelynek elsődleges felelőssége a szociális támogatás. Mások szerepe, akik távolabb állnak, ennek megfelelően kisebb; ők helyettesítők az elsődleges felelőségek vonatkozásában. Ami a közszolgáltatásokat illeti, azok szerepe helyettesítő a család, a helyi közösség és a magánszektor vonatkozásában.

A bázis, amire az enciklikában ez az elv épül, arra enged következtetni, hogy a jólét szolgáltatása elvben legitim: a társadalmi organizációnak segítenie kell a társadalom tagjait. Az a feltételezés él, hogy a kisebb szervezeteket előnyben kell részesíteni, de a nagyobb, általánosabb vagy univerzálisabb szervezetek indokoltak lehetnek olyan körülmények között, amikor olyan pozitív előnyt tudnak nyújtani, amely másképpen nem érhető el. A szubszidiaritás nem azt jelenti, hogy a szolgáltatások egy meghatározott rendbe vannak szorítva, vagy hogy a szolgáltatásokat nem állami szervezeteknek kell nyújtani, hanem azt, hogy a szolgálatoknak egész sora fog kialakulni, amelyek funkciójuk és céljuk szerint különböző szinteken helyezkednek el. Az ellátás megfelelő alapja a legkevésbé távoli alternatíva, amely működik.

Azok, akik nem értenek egyet a konzervatív perspektívával, talán nem találják vonzónak az elvet. ... Bár igaz lehet, hogy a családok viselik a gondozás terheinek jelentős részét, ez még nem jelenti azt, hogy a család szükségszerűen a legjobb vagy akár a legkívánatosabb választás. A szociális háló által okozott gondozási terheket nem könnyű elfogadni; meghatározhatják vagy egyenesen tönkretelhetik az emberek jólétét. Hasonlóképpen, bizonyos felelőségeknek egyes helységekre történő telepítése komoly egyenlőségi problémákat jelenthet, miután azok a környékek, amelyekben a legnagyobb a szükség, valamint a legszegényebb közösségek egyben azok is, amelyeknek a legkevesebb forrásuk van arra, hogy megfeleljenek e felelőségeknek. Jóllehet a szubszidiaritás elvét sok társadalmi norma támasztja alá, más elveknek, mint amilyenek például az emberi jogok, a szabadság, az igazságosság és a jólét, szintén minősíteniük kell azt.

Közösségi kollektívizmus és családi individualizmus

Therborn fontos szerepet tulajdonít az európai modernizációban és azon belül a szociálpolitikában is a következő társadalomszervezési elveknek:

- a politikai értékek osztálykeretekben történő artikulációja, illetve
- a társadalmi kollektívizmus és a családi individualizmus

A társadalom osztályok formájában történő szerveződését sajátosan európai jelenségnek tartja, mely nagy hatással volt az európai modernitásra. Ezt olyan jelenségek jellemezték, mint az értékek osztályartikulációja, az osztályidentitás, az osztálykultúra, stb. Az olyan politikai jogokat, mint például a szavazati jog, Európában elsősorban osztálykeretekben harcolták ki.

A másik fontos társadalomszervezési elv Európában az individualizmus illetve a kollektívizmus sajátos, Európára jellemző viszonya. Therborn szerint különböző típusú individualizmusok és kollektívizmusok vannak a világon. A gazdasági és politikai individualizmus rendszerint együtt járt a patriarchális családi kollektívizmussal.

A családi életben és a polgári társadalomban érvényesülő patriarchális viszony általában azzal járt, hogy a nők és a gyermekek számára állami beavatkozásra volt szükség az egyéni jogok és szabadságok biztosítása céljából.

A társadalmi kollektívizmusnak az is egyik megjelenési formája, hogy a modern európai felfogás szerint az üzleti vállalkozások irányítása nem tartozhat kizárólag a tulajdonosokra, hanem beleszólási lehetőséget kell biztosítani az alkalmazottaknak és/vagy az államnak is.

Az egyén és a társadalom közötti viszony

Közösség - individualitás

Gyurgyák ismerteti R. N. Berki elméletét, mely szerint a közösség és az egyén viszonyát illetően két fő elméleti irány létezik: az instrumentalizmus és a transzcendentalizmusnak. Az első abból indul ki, hogy az egyén érdekei elsődlegesek az őt befogadó közösség érdekeivel szemben. A közösségbe az egyének azért lépnek be, mert ez jól szolgálja érdekeiket. A közérdek nem más, mint az egyének érdekeinek összege, közérdek általában nem is létezik. A jog szerepe nem más, mint a racionális megegyezés biztosítása, a politikáé pedig a különböző magánérdekek összeegyeztetése. Ennek az elméletnek a kulcsszavai a szabadság, a sokszínűség, a pluralitás és a konfliktus. A másik elv, a transzcendentalizmus ennek pontosan az ellenkezője. Ezen elv szerint az egyén beletartozik egy természetes közösségbe, s a közösség érdeke többet jelent a közösséget alkotó tagok érdekeinek összességénél. Ez az elmélet az egyéniséggel szemben az emberek azonos vonásait hangsúlyozza. Az egyének a közösség fennhatósága alá tartoznak, s a közösség morálisan mindig felsőbbrendű. A jogot ezen elmélet úgy értelmezi, mint a kollektív akarat megtestesülését. A politika elsődleges feladata, hogy a kollektív akaratot érvényesítse. A legfontosabb terminusok ezeknél az ideológiáknál: az áldozatvállalás, a kötelesség, a szolgálat, a közösségi érdek stb. (Gyurgyák 1994)

Más felfogások szerint az egyén és a társadalom viszonyát egy hármas modell keretében célszerű kifejezni, melynek elemei az individualizmus, a familizmus és a kollektívizmus. Mindegyik olyan felfogást és gyakorlatot jelent, amely valamelyik szereplő érdekeit és cselekvéseit helyezi előtérbe: az individualizmus az egyént, a familizmus a családot, a kollektívizmus a társadalmat preferálja ilyen módon.

Therborn szerint az európai modernizációban és azon belül a szociálpolitikában három társadalomszervezési elv játszott fontos szerepet:

- a politikai értékek osztálykeretekben történő megfogalmazása

- a társadalmi kollektívizmus
- a családi individualizmus

A társadalom osztályok formájában történő szerveződését sajátosan európai jelenség volt, és a fontos politikai illetve szociális jogokat Európában elsősorban osztálykeretekben harcolták ki.

A másik fontos társadalomszervezési elv Európában az individualizmus illetve a kollektívizmus sajátos, Európára jellemző viszonya. Therborn szerint különböző típusú individualizmusok és kollektívizmusok vannak. Meglátása szerint a gazdasági és politikai individualizmus rendszerint együtt járt a patriarchális családi viszonyokkal. Ez azt jelenti, hogy a felnőtt férfiakat autonóm egyéneknek fogták fel, ellenben a többieket – a család nőtagjait és a gyermekeket – függő helyzetűeknek tekintették. A társadalom mintegy felhatalmazta a családfőt arra, hogy a társadalom nevében irányítsa a családtagokat. Az állam egyik feladata éppen az lett, hogy megvédje a gyámolításra szoruló családtagokat a családdal szemben.

Az individualizmus korlátai

Egyáltalán nem magától értetődő az, hogy a köznek mikor kell beavatkoznia az egyének ügyeibe; e kérdést rendszeresen és sok szempontból vizsgálják, például az értékek, az ideológiák, a gazdaság és a jog oldaláról. Az alábbiakban az egyén és a társadalom viszonya szempontjából jelezzük az állami beavatkozással kapcsolatos főbb dilemmákat.

Glennster szerint a szociálpolitikát mindenekelőtt az a kérdés foglalkoztatja, hogy mi a társadalmi cselekvés számára adekvát terület, azaz hol húzódnak az individualizmus és a kollektívizmus határai. Álláspontja szerint a közösségi beavatkozást az alábbi okok teszik indokolttá:

- az egyén törvényi védelme (az állam felelős az egyének életének és tulajdonának védelméért más egyének nem kívánt megnyilvánulásaival szemben.)
- az autonómia biztosítása (az egyéni autonómia nem garantálható a kollektív cselekvés valamilyen formája nélkül, amely elegendő forrást biztosít az állampolgároknak ahhoz, hogy képesek legyenek autonóm módon cselekedni.)
- a tekintély problémája (az individualisták olyan államot követelnek, amely az egyéni szabadság biztosítása érdekében tekintélyt tud gyakorolni)
- védelem a védtelen egyéneknek
- az egyén hátrányos helyzete bizonyos piacokon
- piaci kudarcok
- piac és társadalmi szegregálás
- növekvő kölcsönös függőség

A társadalompolitika mint az egyén (család) integrálásának eszköze

A funkcionális megközelítés szerint a politikáknak az az alapvető funkciója, hogy a modernizáció következtében előállt új helyzetben biztosítsák az egyén társadalmi integrációját. A kérdés értelmezéséhez először azt kell megvizsgálni, hogy mit jelent a társadalmi integráció.

A társadalmi integráció változatai

A társadalmi integráció kérdéseit Somlai Péter műve alapján mutatjuk be. (Somlai 1997, 111-123.o.). A társadalmi integráció két típusa a rendszerintegráció és a szociális integráció.

A rendszerintegráció esetében a társadalom személytelen struktúrái fogják egybe a társadalom működését (például a piacgazdaság folyamatai vagy a jogrendszer). Az integráció ezen mechanizmusainak létét a társadalomban a modernizáció által okozott alapvető változások - a funkcionális differenciálódás, a munkamegosztás és specializáció - teszik szükségessé. Az emberek mint szerepek hordozói e személytelen struktúrákon keresztül kapcsolódnak a társadalomhoz, és így egymáshoz is. Az egyén

folyamatosan kapcsolatban áll ezekkel a társadalmi intézményekkel, és szükségszerűen alkalmazkodik hozzájuk.

A **szociális integráció** esetében személyes illetve társas jellegű viszonyok kapcsolják az egyes embert a többi emberhez illetve a társadalomhoz. A szociális integráció elsősorban az emberi kommunikációban nyilvánul meg, legfontosabb tartalmi elemei az erkölcs illetve az ízlés. Az integráció ezen formájához a szocializáció útján kapcsolódik az egyén.

Az integráció kétféle típusa közül egyiket sem helyes csak pozitívan vagy csak negatívan értékelni. Amint Somlai rámutat, történelmileg a szociális integráció is képes volt kiszolgáltatott helyzetben tartani az egyéneket, amivel szemben éppen a rendszerintegráció modern struktúráinak (emberi jogok, állampolgárság, piac) kialakulása nyújtott védelmet. Másrészt a modernizáció különböző jelenségei korlátozzák a szociális integráció érvényesülési területét, megzavarják annak működését. A fő kérdés – Durkheim óta – az, hogy miként lehet az integráció két típusát összeegyeztetni. A társadalom megfelelő működéséhez, az állampolgárok jólétéhez és jó közérzetéhez szükséges a rendszerintegráció és a szociális integráció megfelelő egyensúlya.

Az integráció korlátai

A polgárosodás egyik alapvető jellemzője az, hogy a lakosság újabb és újabb része vonódik be a társadalomba, a polgárnak elismert személyek közé. A modern társadalom tehát elvileg a lakosság egészét integrálja; ezért a társadalom működését veszélyezteti az, ha csökken egyes csoportoknak vagy a társadalom egészének integráltsága. Az integrációt veszélyeztető tényezők a dezintegráció, a kiilleszkedés és a szegregáció.

A dezintegráció az integráció csökkenését, alacsonyabb színvonalát jelenti. A dezintegrációt mikroszinten a törékeny kapcsolatok (tradicionális összetartozások - pl. családi kapcsolatok - gyengülése) és a társadalmi patológiák (alkoholizmus, kábítószer-fogyasztás, öngyilkosság, bűnözés), makroszinten a társadalmi csoportok marginalizálódása, az egyenlőtlenségek növekedése, merev hierarchiák kialakulása, továbbá szegények viszonylag nagy száma jellemzik.

A "kiilleszkedés" fogalmát a marginalizálódás megjelölésére vezették be, azért, hogy a leszakadás dinamikus aspektusát, alakulásának folyamatosságát jelöljék vele.

Az integráció érvényesülésének további korlátját jelenti a szegregáció. A szegregáció azt jelenti, hogy a társadalom valamely csoportját többé-kevésbé állandó határok választják el másoktól vagy a társadalom többségétől. (Szegregációt tapasztalhatunk például a szegények, a cigányok, a települések részei valamint egyes földrajzi térségek esetében.) A szegregált helyzetben élő embert nem feltétlenül dezintegrált, kiilleszkedett; lehetséges ugyanis, hogy saját csoportjához erős integrációs szálak fűzik.

A munka szerepe a társadalmi integrációban

Robert **Castel** dolgozta ki azt az elméletet, mely szerint a társadalmi beilleszkedésnek két legfontosabb tényezője az anyagi források birtoklása illetve a társadalmi kötelekekbe való betagozódás. Az anyagi források esetében a legfontosabb kérdés a munkaviszony megléte, jellege. A társadalmi kötelekek esetében a legfontosabb kérdés a családi illetve lakóhelyi közösséghez tartozás, valamint a kultúrába való betagozódás. Castel szerint – mind a polgárosodás előtt, mind pedig ma – a két tényező együttesen határozza meg az emberek beilleszkedését vagy "kiilleszkedését". A két végpont között átmeneti zónák találhatók. (Castel 1993.)

A társadalom individualizálása

Ferge Zsuzsa az állam jóléti felelősségének csökkentésére irányuló elméleteket és gyakorlatokat elemezve arra mutat rá, hogy ezek az irányzatok megváltoztatják az állam és az egyén közötti hosszabb

folyamat eredményeként kialakult viszonyt. Az egyéni felelősség növelése és a közfelelősség csökkentése individualizálja a társadalmat. (Ferge Zsuzsa: A társadalom individualizálása , kézirat)

„Az új paradigma lényegéhez tehát hozzátartozik a közfelelősség visszavonása egyének sorsának alakításában; a közhatalom közönye az integrált társadalom - vagy egyáltalán a társadalom - ügyében. Mindez röviden a társadalmi individualizálásának folyamata. ... Az itt modernnek és posztmodernnek nevezett ideológiák mögött természetesen mély értékkülönbségek vannak. Az „egyenlőség” mellett, amely mind elavultabbnak látszik, két másik fontos érték alól is mintha kicsúszna a talaj. Az egyik a (spontán vagy kikényszerített) szolidaritás, amely feltételezi, hogy létezik valamilyen közös érdek, amelynek érvényesítéséért horizontálisan megosztódó áldozatokat és felelősséget lehet vagy kell vállalni. A másik egyre kevésbé megbecsülésre méltónak látszó érték a kollektív eszközökkel is alátámasztott egzisztenciális biztonság. E kollektívákat érintő értékek helyébe az egyénhez, egyéni cselekvésekhez kapcsolódó értékek lépnek. Az egyén dolga, hogy saját biztonságát megteremtse egyénileg, azaz szabadon választott eszközökkel, ha ennek egyáltalán szükségét érzi, illetve ha módja van rá.”

28. A szociálpolitika mint állami beavatkozás

A modern tőkés állami beavatkozás természete

Az állami beavatkozás növekedése nem csak a közgazdászok figyelmét keltette fel. Nem csak a gazdaság működése során, hanem a társadalom életének szinte minden területén azt lehet tapasztalni, hogy fokozódik az állam részvétele a folyamatok irányításában. Pokol Béla az állami beavatkozás növekedését Polányi Károly, Jürgen Habermas, Talcott Parsons és Niklas Luhmann elméleteinek felhasználásával elemzi. Saját nézőpontját a funkcionalista rendszerelméletnek Luhmann által képviselt változatára építi. Álláspontja úgy foglalható össze, hogy az állam fokozódó beavatkozása nem jelenti a társadalom alrendszerének összezsúszását, mert valójában az állami szféra tovább differenciálódott és az állami részvétel nem a politika uralmának kiterjedését, hanem a közigazgatás kiterjedését jelenti.

Pokol az alábbiak szerint vezeti le megállapításait (Pokol, 1984-85):

A modern társadalmi fejlődés egyik szembeötlő jellegzetessége, hogy a korábbi diffúz összefonódottságból az egyes társadalmi szférák - gazdaság, politikai államtudomány, jog stb. fokozatosan kibontakoznak és önálló, belső értékrendszerek, törvényszerűségek szerint működnek. Az egyes társadalmi szférák funkcionális elkülönüléseinek felgyorsulása mellett, azonban az utóbbi évszázadban az állami beavatkozás növekedésével Nyugat-Európában úgy tűnik mintha egy ellentétes tendencia is beindult volna. Egyes szerzők "refeudalizálódásról" "újra-átpolitizálódásról" írnak.

Pokol ismerteti Polányi Károly felfogását a gazdaság integrációs sémáinak változásairól, és ezt a modern államok redisztributív értelmezésének nevezi. Polányi szerint a nyugat-európai fejlődésben az újkortól mindinkább uralomra jutott a gazdaság árucseré általi integrációja, és ennek nyomán egyre inkább elkülönült a gazdaság belső logikája a többi szféra értékszempontjaitól. Az ennek következtében létrejött anyagi fejlődés és az ipari civilizáció megteremtésével az elkülönült gazdasági rendszer megtette a magáét, további léte azonban már az emberi teljesség szétszakadásához vezet. Ezért a redisztributív gazdasági integráció eszközeivel kell elérni azt, hogy a társadalom ismét magába fogadja a gazdasági rendszert.

Pokol szerint Habermasnál az állami beavatkozás mint refeudalizálódás jelenik meg. Habermas is a magánszféra és a gazdaság "repolitizálódásának" tekinti az állami beavatkozás XX. századi növekedését. Fogalmi keretként a politikai állam és a polgári társadalom kategóriáit használja, amelyek között közvetít a társadalmi nyilvánosság. A munkásmozgalom követelése és a tőkés termelési módban immánensen benne rejlő válságtendenciák az állami tevékenység bővülését vonták maguk után a múlt század végétől. Ezzel a legkülönbözőbb dimenziókban főlzakadoznak az állam és a polgári társadalom közötti határok. Mindezek következtében a politikai állam és a polgári társadalom korábbi elválása fokozatosan megszűnik, és ez "a társadalom refeudalizálódásához" vezet. Pokol vitatja Polányi illetve Habermas nézetét. Az állami beavatkozás növekedéseinek vitathatatlan tényei ellenére kétségesnek tartja, hogy ezekből az állami szféra és a többi társadalmi szféra funkcionális elkülönüléseinek leépülését lehet kiolvasni.

Ami a redisztribúciót illeti, a modern tőkés államok valóban egyre mélyebben belenyúlnak a gazdasági folyamatok szervezésébe egyrészt korlátozó előírások kibocsátásával, másrészt a nemzeti jövedelem mind nagyobb hányadának központi költségvetésbe bevonásával és ennek politikai célrendszer szerinti újraelosztásával. Főszabály szerint azonban az állami belenyúlás a gazdaságba a fejlett tőkés országokban nem szünteti meg a gazdasági szférában a korábban kialakult belső logika szerinti működést. Döntően a pénzen keresztül igyekeznek a központi állam politikai szempontjainak a gazdaságba átvitelére. Ugyanez a megoldás a fő szabály szerint abban az esetben is, ha államosított vállalati szféra működéséről van szó. Az államosítás nem emeli ki a vállalatot a piacra orientálódás alól, a politikai prio-

ritásokat hasonlóan, mint a magánvállalatoknál közvetett módon igyekeznek érvényesíteni ezek tevékenységében. Nem szünteti meg a gazdasági racionalitás és a politikai szempontok külön tartását az állam szociálpolitikai szerepvállalása sem, a fő szabály itt is inkább az, hogy az állami politika a céljával ellentétes gazdasági hatásokat nem a gazdaság racionalitás direkt megváltoztatásával törekszik kivédeni, hanem külön szociálpolitikai szférát hoz létre és a gazdasági racionalitás negatívumait utólag korrigálja, enyhíti.

Jürgen Habermas "refeudalizálódási" nézőpontjával kapcsolatban megjegyzi, hogy Habermas az egyetemes politikai állam fogalmából indul ki, és így az állami beavatkozás növekedéséből szükségszerűen a politikai diffúzió visszaállását vonja le. Ezzel szemben ha elfogulatlanul megvizsgáljuk a közigazgatás fejlődésének tényeit, akkor a politika és a közigazgatás részleges elválását és egymással szemben zárt alrendszer-jellegük kialakulását figyelhetjük meg. Ezt az elválást két fontos dimenzióban lehet kimutatni. Az egyik dimenzió a politikusi rétegek és a közigazgatási apparátus elkülönülését jelenti. A politika és a közigazgatás részleges elválásának másik dimenzióját a közigazgatás működése jelenti, melyet mind szorosabb jogi szabályozás vesz körül. A politika és a közigazgatás között elhelyezkedő joganyag szabályozottá teszi viszonyukat, és kiküszöböli a direkt politikai tevékenységet a közigazgatásból. Az állami beavatkozás növekszik ugyan, de a politika és a közigazgatás szabályozott közvetett viszonyának kialakítása révén, ezt inkább tekinthetjük a közigazgatás növekedésének, mint "refeudalizálódásának".

Pokol szerint a funkcionális rendszerelmélet felhasználása termékenynek bizonyulhat a tőkés országokban megfigyelhető állami beavatkozás és a társadalmi szférák funkcionális elkülönülései fennmaradásának összeegyeztetésében. Az egyik ilyen termékeny kiindulópontot a társadalmi szférák között közvetítő "generalizált médiumok" feltételezése jelenti. Két vagy több szféra szorosabb együttműködése, ha eközben ez közvetítő médiumon keresztül valósul meg, nem szünteti az együttműködő társadalmi szférák belső értékszempontok (gazdasági, politikai, tudományos stb.) szerinti működését, és így a funkcionális elkülönülések éppen tartása mellett valósul meg a koordináció. A szorosabb koordináció másik módja, amikor két több társadalmi alrendszer egy önálló eljárást különít el, ahol az eltérő alrendszerek eltérő értékszempontjai közvetlenül konfrontálódnak és az eltérő szempontok ezt közös optimálisra törekedve alakítják ki a cselekvési módokat, ám közben az egyes társadalmi alrendszerek mikrofolyamataikat illetően zártak maradnak, és ezek a belső logikára orientálódva folynak le.

Az állami beavatkozás miatti növekvő döntési teher a közvetítő eljárások további differenciálódását idézi elő. Így például a választási eljárás lezajló politikai akaratképzés több irányban meghosszabbodik, további "eljárások" kapcsolódnak rá. A politikai pártok kialakulásával a választási eljárás előtti szakaszba pártokon belüli akaratképzési eljárások formalizálódnak és az állami döntési paletta bővülésével ezekben az eljárásokban a társadalom rétegei ki tudják alakítani politikai alternatíváikat. A parlamenteken és kormányokon belül is további akaratképzési eljárásokkal hosszabbodik meg a növekvő állami döntési teher lefedezése (pl. a permanensen futó törvény-előkészítési eljárásokkal). Tehát Luhmann gondolatait alapul véve a társadalmi alrendszerek közötti egyre intenzívebb összekapcsolódás nem állítja vissza a korábbi diffúziót, hanem az összeköttetést biztosító alapeljárás további differenciálódásával történik meg a szorosabb koordináció.

29. A jóléti állam szociálpolitikai alapkérdései

1. A jóléti állam: a tárgykör meghatározása⁵

A második világháború utáni újjáépítés - különösen Európában, ahol a Beveridge-javaslat alapján megvalósított nagy-britanniai társadalombiztosítási reform nyitotta meg a sort - a jóléti programok és kiadások expanziójával párosult, és ez a két olajválság nyomán kibontakozott recesszió jelentkezéséig töretlenül folytatódott. Ugyanakkor a jóléti állam intézményi alapjainak a megszületése ennél jóval korábbra tehető: ha ez a folyamat egyáltalán megragadható egy kitüntetett eseményben, akkor a modern jóléti állam kezdete a múlt század végén Bismarck, a német "vaskancellár" kormányzása alatt bevezetett kötelező munkásbiztosítási törvényekben jelölhető meg.

A jóléti állam egyik első "tudományos igényű" definíciója ... valószínűleg a történész Briggstől származik. Az ő meghatározásában a

“a jóléti állam olyan állam, amelyben a szervezett kormányzati hatalom tudatosan kerül alkalmazásra (a politikán és az adminisztráción keresztül), abból a célból, hogy a piaci erők játékát módosítsák legalább három szempontból:
 először is abban az értelemben, hogy az egyéneknek és a családoknak egy minimális jövedelmet garantálnak, amely független munkájuk vagy tulajdonuk piaci értékétől;
 másodsor oly módon, hogy leszűkítik a gazdasági bizonytalanság mértékét, lehetővé téve az egyének és családok számára bizonyos társadalmi kockázatok (például betegség és munkanélküliség) kezelését, amelyek személyes és családi krízishelyzetek forrását jelentenék;
 harmadrészt úgy, hogy státustól s osztály-hovatartozástól függetlenül bizonyos kiválasztott szolgáltatások esetében a lehető legmagasabb szintű ellátást biztosítják minden állampolgár számára”

A jóléti állam mint politikai stratégia

Ha a jóléti államot mint speciális politikai stratégiát vagy programot értelmezzük, akkor tulajdonképpen normatív megközelítést alkalmazunk vagyis azt vizsgáljuk, hogy a különböző nézetek szerint mit kell magában foglalnia a jóléti állam programjának. Goodin a következő négy jellegzetességben határozta meg a politikai stratégiának tekintett jóléti állam szükséges tulajdonságait:

- A jóléti állam a piaczgazdaság körülményei között működik. Egy olyan politikai stratégiát képvisel, amelynek nem célja a magántulajdonon nyugvó piaczgazdaság felszámolása, csupán annak módosítása és szabályozása. Ebből a nézőpontból a jóléti állam stratégiája értelmezhető a kompromisszumok, illetve a popperi értelemben vett "kis lépésekre" épülő társadalmi reformok programjaként, amely megkülönböztethető a szabadversenyos laissez faire, illetve a "társadalmi mérnökségre" épülő forradalmi társadalom-átalakítás (Popper 1957) programjától. Ugyanakkor az egyes megközelítések már lényegesen eltérnek a piac korlátozásának kívánatos voltát illetően. Miközben a libertáriusok általában igyekeznek a jóléti állam hatókörét a lehető legszűkebb keretek közé szorítani, Hayek vagy Friedman is egyetért egyfajta "minimalista" jóléti állam vagyis valamilyen minimális jövedelmet garantáló védőháló – megteremtésével. Mások viszont ennél ambiciózusabbak: elengedhetetlennek tartják ezen túl egy olyan átfogó állami intézményrendszer kialakítását, amely a piaccal összefüggő jövedelmi kockázatok kollektív megosztását és kezelését teszi lehetővé (ezt képviseli például a "biztosítási állam" koncepciója). Vannak, akik a piac hatókörének még ennél is radikálisabb szűkítését látják a jóléti állam programjában. Így például Esping-Andersen marxi és

⁵ A jóléti állam politikai gazdaságtana

polányista elméleti hagyományokra támaszkodva egészen addig megy, hogy a munka "árutlanításaként" értelmezi a szociáldemokrata jóléti állam végső célját.

- A jóléti állam az állami beavatkozás olyan formáját képviseli, amelynek keretében az állam viszonylag direkt eszközökkel törekszik egyes szükségletek kielégítésére. Ez a jellegzetesség részben következik az előző pontból. Ha a jóléti állam programja nem foglalja magába a gazdasági viszonyok alapvető megváltoztatását, akkor tevékenysége elsősorban a piacon előállított jövedelmek újraelosztására korlátozódhat. A "direkt" és "indirekt" eszközök azonban különbözőképpen kombinálhatók még e korlát figyelembevételével is. ...
- A jóléti állam olyan politikai stratégia, amely speciális redisztribúciós célokat követ. Goodin szerint a jóléti állam elengedhetetlen attribútuma bizonyos alapvető szükségletek kielégítésének a biztosítása. Ebben a meghatározásban annak, hogy egyáltalán jóléti államról beszélhessünk, alapvető feltétele az egyéni szükséghelyzetek állami vagy közösségi enyhítésére való törekvés, illetve az ezt szolgáló politikák megléte. A jóléti állam stratégiája nem feltétlenül azonos a jövedelmek egyenlőségének politikájával, de a fenti értelemben magában foglalja az "egyenlőtlenségek terének" szűkítését. Ha a jóléti állammal kapcsolatos ideológiákat vesszük szemügyre, akkor láthatjuk, hogy bár a "minimális létfeltételek" kollektív biztosítását mind elismerik, lényeges eltéréseket találhatunk mind az "alapvető szükségletek" értelmezésében, mind a redisztribúciós célokat tekintve. Mivel a jóléti állam a demokratikus kapitalizmus keretei között működik, nem meglepő, hogy a filozófiai háttér tekintetében az állampolgári egyenlőség értelmezése jelenti az egyik fő kérdést. ...
- Végül a jóléti állam stratégiája különbözik a jóléti szolgáltatások nem állami formáitól és a tradicionális szegénypolitikától abban az értelemben, hogy a jóléti szolgáltatás (vagy juttatás) kötelező, kollektív és nagyrészt nem diszkrecionális formáját képviseli. Ellentétben például a karitatív szervezetekkel, a jóléti állam nem önkéntes, hanem kikényszerített újraelosztást valósít meg. Továbbá a "rég" szegénytörvényeken nyugvó állami adakozáshoz képest a juttatásban részesülők igénye törvényileg garantált és szabályozott alapokon nyugszik, ami a végrehajtók számára leszűkíti a mérlegelés lehetőségét. A jóléti államra vonatkozó eszmerendszerekben ez utóbbi momentum gyakorta szélesebben, az ún. "szociális" vagy "jóléti jogok" formájában értelmeződik. ... Ebből a nézőpontból tehát a jóléti állam az állampolgári jogok kiterjesztésének programja. A jóléti állam a megközelítés szerint új típusú viszonyt képvisel állam és polgárai között: a polgárok deklarált jogokra építve léphetnek fel igényekkel a kormányzatukkal szemben, amely; legalábbis a jóléti állam bizonyos támogatói szerint, kötelezettséggel bír polgárai jóléte fenntartásában.

A jóléti államok tipológiája⁶

Az eltérő jóléti állam-típusokról való gondolkodást az 1. táblázat egyes kritériumainak áttekintésével kezdhethetjük.

1. táblázat: A jóléti államok meghatározásának kritériumai

Működési terület	univerzális/szelektív
Terjedelem	expanzív/behatárolt
Minőség	optimális/minimális
Eszközök	közfogyasztás/szociális transzferek
Finanszírozás	adók/járulékok
Juttatás típusa	jövedelemarányos/azonos összegű

⁶

Pierson, 1996.

Újraelosztás	progresszív/regresszív
--------------	------------------------

Forrás: Alber (1986b) 452. old.

Ezek a kritériumok a jóléti államok tipologizálásakor önmagukban még az egyszerű "bal-jobb" megoszlás leírásához is elégtelenek. Így tehát ezeket az általános kritériumokat magukat is valamilyen átfogó stratégiai összefüggésbe kell helyezni. Titmuss három szociálpolitikai modellje volt a finomabb tipizálás egyik legnagyobb hatású kísérlete. (Titmuss, 1974, 30-l. old.).

Titmuss megkülönböztette

- A reziduális jóléti modellt, amely "azon az előfeltevésen alapszik, hogy az egyén szükségletei két 'természetes' (vagy társadalmilag adott) csatornán keresztül elégítődnek ki megfelelőképpen: a piacon és a családban. Az állami jóléti intézmények csak ezek csődje esetén játszanak szerepet és ekkor is csak átmenetileg".
- Az ipari teljesítmény modellt, amelyben "az állami jóléti intézmények jelentős szerepet játszanak a gazdaság kiegészítéseként. A szükségleteket az érdem, a munkateljesítmény és a hatékonyság alapján kell kielégíteni".
- Az intézményes redistributív modellt, amely "a szociálpolitikát a társadalom egyik fő integráló intézményének tekinti, s a szükségletekre alapozott univerzális szolgáltatásokat nyújt a piacon kívül".

Titmuss osztályozása továbbra is hasznos marad, de a jóléti államok tipológiájaként kritikák is érték. Egyrészt azért, mert a mai jóléti államok többségében fellelhetők mindhárom modell elemei, másrészt mert a gyakorlatban a jóléti állam evolúciós jellegű változásának alátámasztására használták. E szerint a fejlődés a reziduálisból kiindulva az ipari teljesítmény modellen keresztül az intézményes szakaszig ível.

2. táblázat: A jóléti államok osztályozása

		Szociális jogosultságok	
		Magas	Alacsony
Teljes foglalkoztatottság iránti elkötelezettség	Magas	Erős intervencionista jóléti államok	Teljes foglalkoztatottság orientációjú kis jóléti államok
	Alacsony	Puha, kompenzatórikus jóléti államok	Piacorientált kis jóléti államok

Forrás: Therborn (1987)

Végül vegyünk szemügyre a fenti problémákra választ kereső két, újabb keletű tipológiát. Göran Therborn kiemelten hangsúlyozza a jóléti állam mindenütt jelenvalóságát, ugyanakkor azonban véleménye szerint fontos különbségek vannak a jóléti államok között, amiket a keynesi jóléti állam és az 1960-as évek általános prosperitása elrejtett. Therborn két dimenzió mentén osztályozza a jóléti államokat: (1) a szociális jogosultságok szintje, és (2) a munkaerőpiacra és a teljes foglalkoztatottsággal kapcsolatos politika. Ez a 2. táblázatban látható négyes osztályozást eredményezi.

- **Erős intervencionista jóléti államok** (kiterjedt szociálpolitika, erős elkötelezettség a teljes foglalkoztatottság iránt) Svédország, Norvégia, Ausztria, Finnország
- **Puha kompenzatórikus jóléti államok** (bőséges szociális jogosultságok, a teljes foglalkoztatottság iránti alacsony fokú elkötelezettség) Belgium, Dánia, Hollandia Franciaország, Írország, Nyugat-Németország, Olaszország)

- **Teljes foglalkoztatottság-orientációjú kis jóléti államok** (alacsony szintű szociális jogosultságok, de a teljes foglalkoztatottság iránti intézményes elkötelezettség) Svájc, Japán
- **Piacorientált jóléti államok** (korlátozott szociális jogok, alacsony fokú elkötelezettség a teljes foglalkoztatottság iránt) Ausztrália, Kanada, USA, Nagy-Britannia, Új-Zéland

A fentieket összevethetjük Gösta Esping-Andersen osztályozásával, aki a jóléti állam "rezsimek csoportok" gondolata köré szervezve alkotta meg tipológiáját. Ha helyes az a feltevés, hogy minden fejlett kapitalista állam jóléti állam, a jóléti államok egymástól meglehetősen különbözőek. Ezek a különbségek azonban nem lineárisan oszlanak meg a keveset és sokat költők, vagy a reziduális és intézményes modellek között. A szociális kiadások szintje nem jellemzi megbízhatóan a jóléti államokat. Az egymástól különböző jóléti államok inkább három ideáltipikus rezsim-típus mentén sorolhatók csoportokba.

1. **A liberális jóléti államot** a piac logikája uralja. A szociális juttatások szerények, gyakran jövedelemigazolóhoz kötöttek és stigmatizálóak. A "kevésbé választhatóság" elve alapján a jólét nem gátolhatja a munkavállalási hajlamot. Az állam ösztönzi a magán jellegű piaci ellátási formákat (magánbiztosítás, munkahelyi jóléti szolgáltatások). Tipikus példák: USA, Kanada, Ausztrália

2. **A konzervatív/"korporatív" jóléti államban** "a piaci hatékonyság és az áruvá tétel liberális rögzítése sosem volt kiemelkedő jelentőségű, és így a szociális jogok biztosítását sosem vitatták túlzottan. A magánbiztosítás és a munkahelyi jóléti ellátások szerepe "minimális". A szociális jogok érvényesítésének hangsúlyos eleme azonban a meglevő osztály- és státuszkülönbségek fenntartása; a redistributív hatások "elhanyagolhatóak". Az ilyen jóléti államok eredete gyakran a demokratikus korszak előtti, vagy tekintélyuralmi rendszerekben lelhető fel, amelyek a szociálpolitikát a munkássz osztály szerveződésében rejlő veszély semlegesítésére kívánták használni (Bismarck Németországban, Taaffe Ausztriában). A korporatív rendszerekre sok esetben hat az egyház, ami meghatározza a családdal kapcsolatos konzervatív irányultságukat (nemek szerint különböző juttatások a férfiak által uralt hagyományos családfórmák támogatására), és a szubszidiaritás elvének előnyben részesítését (amely szerint az államnak csak azokat a jóléti ellátási formákat kell támogatnia és biztosítania, amelyekre más közbülső intézmények - nem utolsósorban az egyház - képtelenek). Tipikus példák: Ausztria, Franciaország, Németország, Olaszország

3. **A szociáldemokrata jóléti államot** az univerzalizmus és a piac szabályozása jellemzi. Úgy értelmezi, hogy ez "a legmagasabb szinten biztosít egyenlőséget, nem pedig csak a minimális igények kielégítésének egyenlőségét garantálja". A juttatások a keresetekkel arányosak, de ez az univerzális biztosítási rendszer általános támogatottságát és a benne való részvételt garantáló eszköz. A többi típustól eltérően az államot nem másodlagos vagy végső segélyforrásnak, hanem az összes állampolgár szociális jogainak érvényesülését biztosító alapvető eszköznek tekintik. Ez a jóléti állam szükségképpen elkötelezte magát a teljes foglalkoztatottság elve mellett, mivel "a szolidaritikus, univerzális és dekommodifikáló jóléti állam fenntartásának hatalmas költségeit" a legjobban és talán egyedül úgy lehet finanszírozni, "ha minél többen dolgoznak és a lehető legkevesebben élnek szociális transzferek-ből." Tipikus példák: Svédország és Norvégia

30. A jóléti állammal szembeni kritikák alapelemei

Viták a jóléti államról⁷

A jóléti állam létrehozása óta folyik a vita arról, hogy a kiterjedt szociális célú jövedelem-újraelosztás segíti vagy hátráltatja a gazdasági fejlődést. Ellenzői azt állítják, hogy a jóléti támogatások egyrészt nagy megterhelést jelentenek a gazdaság számára, és fejlesztésre, beruházásra szánt összegeket kötnek le, másrészt gyengítik az egyének munkateljesítményük növelésére való hajlandóságát, kezdeményező-készségét és egyéni felelősségvállalását. A jóléti állam hívei viszont azt állítják, hogy a nagy tömegű és szélsőséges szegénység sok közvetett költséget jelent a társadalomnak, másrészt a szegénység és egyenlőtlenség mérséklése csökkenti a társadalmi konfliktusok élességét, és ezáltal elősegíti a gazdasági fejlődéshez szükséges társadalmi együttműködést. Az 1970-es évek második felétől kezdve mindenestre olyan helyzet alakult ki, amely a jóléti állam további kiépítését gátolta. Úgy látszott, hogy a jóléti szolgáltatások elérték megvalósítható felső határukat (Flora 1986; 1987). Ennek három okát említhetjük:

- A kapitalista gazdaságoknak a második világháborút követő nagy fellendülési korszaka véget ért, a gazdasági növekedési ütem a fejlett piacgazdaságokban lelassult; a fordulópontra - utólag tekintve - az 1973. évi olajválság volt. A lassan növekvő GDP-ből nehezebb növekvő összegeket jóléti szolgáltatásokra kihasítani.
- A gazdasági növekedés lelassulásával és a korábbinál mélyebb gazdasági depressziók jelentkezésével megnőtt a munkanélküliség. A munkanélküliek támogatása jelentős többlet megterhelést jelent a jóléti rendszerek számára.
- A fejlett országok népessége öregedni kezdett, az idős korú, nyugdíjjogosult népesség aránya megnőtt, a munkaképes korú kereső és ezáltal jövedelemadó- és társadalombiztosítási járulékot fizető népesség növekedése viszont lelassult, néhol megállt, s a közeljövőben is csökkenni fog. Ezáltal kevesebb állampolgár járulékaiból kell növekvő számú állampolgár juttatásait kifizetni.

C. Offe (1972) és J. Habermas (1973) fejtették ki a késő kapitalista állam legitimációs válságának elméletét. A kapitalizmus késői szakaszában az állam az osztálykonfliktus mérséklése érdekében egyre nagyobb jóléti feladatokat vállalt magára, azaz létrehozta a jóléti államot. A jóléti állam szolgáltatásai azonban egyre többbe kerülnek, ugyanakkor a gazdasági növekedés lelassulása következtében az állami költségvetés és a társadalombiztosítás bevételeinek növekedése lassul, így az állam és a társadalombiztosítás nem képes korábbi jóléti kiadásai vállalásának maradéktalanul eleget tenni. (Az állami költségvetés a legtöbb országban garantálja a társadalombiztosítási juttatások kifizetését, tehát a társadalombiztosítási pénztárak hiányát magára vállalja.) Ez az állampolgárok körében az állam legitimációjának csökkenéséhez vezet, súlyos politikai konfliktusok alakulnak ki a gazdaság érdekében a jóléti kiadások csökkentésére törekvő állam és kormányzatok, másrészt a jóléti juttatásokban részesülők között, akik ellenállnak azok csökkentésének.

A jóléti állam működésének politikai bírálatai⁸

A marxista bírálat szerint, ahogy maga a jóléti állam, úgy a jóléti állam válsága is a kapitalista fejlődés logikájából következik. Az érvelés szerint a tőkés termelés ciklikus természetének kiegyensúlyozására,

⁷ Andorka, 1997.

⁸ A jóléti állam politikai gazdaságtana

a folyamatos és kiegyensúlyozott keresletteremtés biztosítására és a tőke és munka közötti antagonisztikus ellentmondás folytán fellépő tömeges elégedetlenség leszerelésére egyaránt szükség van a szociális programokra. Ugyanakkor a monopolizációknak az a törekvése, hogy az üzleti költségek egyre nagyobb hányadát az államra hárítsák, tekintve, hogy ezzel párhuzamosan a közösségi kereslet állandóan növekszik, és a tömegek, az állampolgárok lojalitása egyre inkább az állam közjavakat előállító tevékenységétől függ, a termelőeszközök magántulajdonának fenntartása mellett áthághatatlan korlátokba ütközik. A válság tehát szükségszerű következménye a kapitalizmus talajára épülő jóléti állam logikájának - mondja a jóléti állam válságának marxista értelmezése. A növekvő transzferek növelik a munkaerő újratermelési költségeit, a munkáltatók egyre inkább elfordulnak a munkaintenzív eljárások alkalmazásától, ez növekvő munkanélküliséghez vezet, ami viszont növeli a jóléti terheket, miközben szükségképpen csökkennek a befizetések: nem marad más, mint a deficitfinanszírozás, és végül a csőd, az összeomlás.

Teljesen más alapállásból ugyan, de az előbbiekhöz hasonló következtetésekhez jut el a konzervatív bíráló is. Ez az irányzat a társadalmi integráció és legitimáció oldaláról közelíti meg a jóléti állam értékelését: a modernizáció (a városiasodás és iparosodás) csökkenti a hagyományos társadalmi kötelek szerepét a társadalmi integrációban - mondják. A hagyományos csoportok társadalmi ellenőrző szerepének lazulásával a modern társadalmakban élő egyének egyre inkább a hedonista életstílust kezdik követni, növekszenek tehát a jóléttel kapcsolatos elvárásaik. Ezek a tényezők politikai mobilizációt hoznak magukkal: az egyének egyre inkább az állammal szemben fogalmazzák meg a követeléseiket. A különböző érdekcsoportok és elosztási koalíciók növekvő befolyása eltéríti a kormányokat attól, hogy a "közjót" tartsák szem előtt. Az érdekcsoportok tevékenységének eredményeképpen a hosszú távú befektetések helyett a rövid távú fogyasztás és vagyonfelélés válik dominánssá, ami ismét csak deficit-finanszírozáshoz, a kormányzat (a jóléti állam) csődjéhez vezet, ez viszont a demokrácia legitimációs bázisának megrendülését hozhatja magával. A konzervatív interpretáció szerint ugyanakkor a jóléti állam nemcsak elszenved, hogy a különböző intézményi szférák nem képesek alkalmazkodni a modernizáció követelményeihez, hanem maga is hozzájárul a hagyományos kötelek felbomlásához (például a családi ellátások maguk is hozzájárulnak a hagyományos családi kötelek felbomlásához).

A politikai liberalizmus álláspontja szerint viszont a hatalom, a legitimáció és a bürokrácia fogalmival tudjuk megragadni a jóléti állam válságának sajátosságait. A gondolatmenet szerint a háború után a politikai elit az állam biztonsági funkcióinak szerepgyengülése miatt új legitimációs bázist igyekezik keresni maguknak, s ezt a modernizáció okozta társadalmi problémák kezelésében véljük megtalálni. Ennek következtében a társadalmi élet egyre több szférája, az egyéni életésélyek egyre nagyobb része kerül a különböző közbürokráciák irányítása alá. Az új, bürokratikus elosztó elit léte és tevékenysége veszélyezteti az egyéni szabadságot. Az önmagára támaszkodó állampolgárokból passzív, az államtól függő klientúrát hoz létre - egy új társadalomszerkezetet, amelynek a fő dimenziója a közösségi forrásokból való részesedés mértéke lesz. Ennek a forgatókönyvnek a liberális értelmezés szerint két lehetséges kimenete van. Egyfelől előfordulhat, hogy a növekvő gazdasági terhek és a növekvő bürokratikus kontroll visszaüt: az állampolgárok kisebb újraelosztást, nagyobb fokú részvételt fognak maguknak követelni, s ez a magánszféra ismételt előretörését hozza magával. A másik lehetséges kimenet szerint a jóléti állam növekedése új autoritárius hatalomhoz vezet, amelynek a szereplői egyfelől a redisztributív elit, másfelől pedig a kialakuló kliensi csoportok lesznek.

A jóléti állam "válsága"⁹

A második világháború utáni jóléti állam történetét három, többé-kevésbé különálló időszakra érdemes felosztani. Az első periódus hozzávetőlegesen 1950-től 1975-ig tartott. Ebben az időszakban lett a nyugati társadalmi fejlődés stabil és domináns paradigmája a jelen könyv értelmében vett jóléti állam - röviden, a keynesi jóléti állam. A második periódus kb. 1975-től 1980-ig a "válság" időszaka volt

Mára jóléti kapitalizmus kizökkent egyensúlyi helyzetéből. A körülmények természetesen országonként különböztek, így a megszakítások vagy eltolódások súlyossága változó volt. A válságból adódó feszültségek és gazdasági torzulások megrendítették a bizalmat a keynesi jóléti állam életképességében. A harmadik periódus 1980 táján kezdődött a Thatcher- és a Reagan-kormány hatalomra kerülésével. Ez a két kormány programjában ideológiailag szakított a keynesi jóléti állammal, és egy neokonzervatív irányzat mellett tette le a voksot. Így vette kezdetét a "válság utáni" periódus, amelyben csökkent a keynesi jóléti államnak mint a fejlett tőkés társadalom paradigmájának viszonylagos súlya. A keynesi jóléti állam alternatívájaként - vagy legalábbis attól eltérő modellként - előtérbe került a jobboldalon a neokonzervativizmus, baloldalon pedig a szociális korporativizmus.

(...) Az elmúlt évtized okoskodásaiból és kibontakozó eseményeiből három elemzést igénylő nézet alakult ki a jóléti államról: az irreverzibilitásról, az érettségről és a jóléti pluralizmusról szóló tézisek.

[Megjegyzés: Mishra a három nézet ismertetését követően részletesen elemzi azok hiányosságait, e kritikákat azonban itt nem közöljük.]

a) Az irreverzibilitásról szóló tézis

... Tekintettel az állami jóléti szolgáltatások által ellátott különféle felhalmozási és legitimációs funkciókra, tekintettel az adott területen meglevő érdekekre, és tekintettel a választási versenyre és a demokratikus intézményekre is, nem valószínű, hogy a szóban forgó programok összességükben megszűnnének a tőkés társadalmakban, s különösen nem rövid időn belül. A tézis ebben a formában figyelembe veszi a viszonylag kisebb változások eshetőségét rövid távon és a jelentősebb változásokét hosszú távon.

b) A jóléti állam mint érett intézmény

Egyes társadalomtudósok a nyugati ipari társadalmak stabil és érett intézményének tartják az 1980-as évek jóléti államát. Szerintük az elmúlt években csak annyi történt, hogy megállt a jóléti állam növekedése. Nincs szó a jóléti állam visszaszorításáról, a helyzetet inkább a stabilitás jellemzi. E felfogás szerint az 1970-es évek tetemes megnyirbálásoktól való félelme ellenhatásnak tűnik az 1960-as évek földtől elrugaszkodott várakozásaira, más szóval arra, hogy annak idején sokan hittek a jóléti állam folytonos bővülésében. Heclo, a felfogás egyik fő szószólója úgy véli, hogy a nyugati jóléti állam fejlődése négy szakaszra osztható fel: kísérletezés (az 1870-es évektől az 1920-as évekig), konszolidáció (az 1930-as évektől az 1940-es évekig), bővülés (az 1950-es évektől az 1960-as évekig) és, a közelmúltban, átértelmezés (az 1970-es évektől). [Egyes szerzők szerint] a szociálpolitikai intézmények ma már tartósan életképesek, érettek, és nincs másra szükség, mint "új gondolatokra, hogy mérlegelni tudjuk az alkalmazkodással és az érett intézményekben végbemenő változásokkal együtt járó problémákat".

c) Jóléti pluralizmus: a jóléti államtól a jóléti társadalomig

Egyszerűen fogalmazva, ez a megközelítési mód abból indul ki, hogy a „jólét” - azok a javak és szolgáltatások, amelyek alapvető szükségleteket elégítenek ki és biztosítják a szociális védelmet sokféle forrásból táplálkozik. Ezek közé tartoznak az állam, a piac (beleértve a vállalkozást), az önkéntes és jótékonyági szervezetek és a rokoni kapcsolatok (beleértve a háztartást).. Aki tehát egy kalap alá veszi a szociálpolitikát (social welfare) az állami szociálpolitikával (state welfare), az figyelmen kívül hagyja a szociális védelem és támogatás előbb felsorolt egyéb forrásait. Egy társadalom teljes jóléte e részelemek összege. Ha a jóléti szektorok egyike zsugorodik, ez nem feltétlenül jelenti az egész szociálpolitika zsugorodását. Lehet, hogy csak arról van szó: a jóléti ellátás áttevődik az egyik szektorból a másikba. Ami tehát manapság történik a nyugati országokban, az nem más, mint hogy a hangsúly áttevődik a kiemelkedő szerepet játszó államról a jóléti rendszer egészére. A funkciók újraelosztása megy végbe a jólétet biztosító különféle egységek között, miközben a jólét általános szintje nagyjából ugyanaz marad. Feltételezhető, hogy az állam közvetlenül kevesebb feladatot vállal magára, miközben

arra ösztönzi a munkaadókat, az önkéntes segítő intézményeket, a háztartásokat és másokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket. (...)

31. A jóléti pluralizmus

(ld. Az előző pontot is!)

A jóléti háromszög. A jólétmix eltolódásának társadalmi-gazdasági vonatkozásai¹⁰

Ha Rose nyomán úgy definiáljuk a "jólétmixet", hogy az alapjában véve "három igen különböző társadalmi intézmény - nevezetesen a háztartás, a piac és az állam hozzájárulása a társadalom teljes jólétéhez", ez az egyszerű definíció közvetlenül nem mutatja meg messzeható vonatkozásait.

... A társadalomtudományban és mindenekelőtt a gazdasági érvelésben hosszú ideig a "biszektoriális" szemlélet volt uralkodó, amelyben a gazdasági fejlődést és stratégiákat kizárólag a formális gazdaság (lett légyen az piaci vagy tervgazdaság) és az állami intézmények változásainak szempontjából vizsgálták. Mivel sok társadalmi stratégia gazdasági érvelésre épül, mondanunk sem kell, hogy elképzeléseik és fogalmaik a (piac)gazdaságot és/vagy az államot részesítették előnyben mint a cselekvés helyét, míg a "harmadik szektor", ami nem más, mint a háztartások gazdálkodása, főleg a fogyasztás helyeként szerepelt. ... Az 1970-es évek elején azonban a háztartásokat és az azokat környező hálózatokat nemcsak fogyasztóként, hanem harmadik aktív gazdasági tényezőként kezdték számításba venni (lásd az irodalomban mindazt, amit "önkéntes", "autonóm", "informális" szektornak neveztek...).

"Miután mind a háztartás, mind a piac, mind az állam önmagában tökéletlenül biztosítja a jólétet, hasznos lehet a források sokféleségének jelenléte" (Rose). Ha a jólétet a javak, szolgáltatások, a jövedelem, a munka és az idő létrehozása és elosztása szempontjából vizsgáljuk, eltolódások figyelhetők meg a háztartás, a (piac)gazdaság és az állam részesedését és szerepét illetően.

Ha a háztartásokat egy komplex entitás integráns részének tekintjük, két alapvető tényrt kell feltételeznünk:

- A háztartási gazdálkodások nem tűnnek el, hanem megváltoznak, sőt gazdasági vonatkozásban stabilizálódnak is.
- A háztartások egyre kevésbé külső árucikkek, hanem a formális integrációtól a tényleges integrációhoz vezető folyamaton mennek át.

Az államnak és a formális gazdaságnak ezt a kölcsönös egymás erősítését még prolongálták az olyan előrejelzésekben és víziókban, mint a "szolgáltató társadalom", ahol határtalan további monetarizálódási és munkahely-teremtési folyamatot tételeztek fel, amely egyre inkább a harmadik szektor körül helyezkedik el, és lépésről lépésre csökkenti a háztartások szerepét, akár a háztartási termelés szempontjából, akár az ott töltött munkaidő szempontjából nézzük is. Mindazonáltal Gershuny kimutatta, hogy ezek az utópiák túlságosan leegyszerűsítettek ...

A háztartások monetarizálódásának, a komplex gazdasági és jóléti rendszerbe való további integrálódásának lehetünk tanúi. "A háztartások a szolgáltatásokra egyre inkább úgy tesznek szert, hogy kombinálják a fizetetlen munkát a fizetett alkalmazásban megkeresett pénzen vásárolt alapvető javakkal és anyagokkal." (Gershuny 1983) Ami a személyes szolgáltatásokat illeti, a háztartások számos "szociális támogató hálózatra" (Whittaker és Garbarino, 1983) támaszkodnak, amelyek méretükre és szerkezetükre nézve az informális szomszédság mikro-rendszereitől a közszolgálati egészségügyi intézmények makro-rendszereiig terjednek. ... Még ha további közszolgáltatásokat hoznak is létre, ezek nem egyszerűen megszüntetik vagy csökkentik a háztartási munkát, hanem új típusú kiegészítő szolgáltatásokként jelentkeznek, például gyermekek segítése az iskolában, az idősek kórházba szállítása,

¹⁰

Evers 1995

olyan ismeretek elsajátítása, amelyek révén jó kezelés érhető el az egészségügyi intézményekben stb. (...)

Az iparosítás és modernizáció folyamatát ezért, a jelenleg bekövetkező eltolódásokkal, nem a növekvő piacosodás és etatizmus bipoláris folyamataként kell tekintenünk, hanem egy háromszögű összefüggésnek, amelyben az informális háztartási termelésnek változó, mindazonáltal stabil helye van, és egyáltalában nem tűnik el. (...)

A "jólétmix" fogalmaiban gondolkozva tanulságos lehet - például Rose (1985) tanulmánya alapján - némileg megismerni az állam, a (piac)gazdaság és a háztartások viszonylagos hozzájárulását az élelemhez, gondozáshoz, oktatáshoz stb. Mindamellet megmarad a kérdés, hogy egyáltalában miért maradjon fenn a fizetetlen munka, különösképpen ha nem térül meg gazdasági vonatkozásban, sem nem kerül ellentételezésre a kölcsönös segítség reciprok kapcsolatai útján vagy pedig közvetlenül a javak cseréje révén, pénz közvetítése nélkül. A teljes szolgáltatási munka és a szociális szolgáltatásokban végzett professzionális munka közötti különbség némi képet adhat azokról a tevékenységekről és szolgáltatásokról, amelyeket nem lehet gazdaságilag lemérni, de amelyek nem kerültek szóba a jólét inkább szociálpolitikai vitái alkalmával sem.

Az érvelés határozottan túllép a gazdasági gondolkodásmódon, amely - amint azt Bell (1984) kimutatta - azon a kettős feltételezésen alapul, hogy "a haszon maximalizálásának elve minden tevékenység motivációs alapja, és hogy a piac az ilyen tranzakciók strukturális helye". A jólétmix ezért felfogható úgy is, mint a megfontolások specifikus keveréke, amely az egyéni és kollektív cselekvések különböző típusait irányítja, ezek pedig gyakran többet jelentenek, mint elvégezni egy munkát, de nem azonosak egy tisztán szolidaritási tevékenységgel sem, amely a szociális és privát logika specifikus keverékét képezi. A keverék felfedezhető a közbülső szervezetek különféle típusaiban is, amelyek összekapcsolják a választást és a közösséget, az egyenlőséget és a különleges megoldásokat, a névtelenséget és a mikroszolidaritásokat. (...)

Védd meg és változtass! Dereguláció és új szabályozások a munkában és a szociális szolgáltatásokban

(...) Vita alakult ki a szociális szolgáltatások témája körül, közelebbről a körül a kérdés körül, hogy vajon fel kell-e adnunk a "teljes szolgáltatású" társadalom korábbi szociálpolitikai modelljét. E téren, ellentétben a "teljes foglalkoztatással", sokkal kevésbé valósult meg a gondozás és a szociális gondoskodás teljesen professzionális feladattá való átalakításának történelmi célkitűzése. Azokat az elképzeléseket azonban, amelyek az informális (gondozási) munka új formáit akarták kialakítani az önkéntesség, az önszegély és a félig formális szervezetek fejlesztése útján, és nem csupán csökkenteni akarták a régít (...), gyakran még mindig restaurációs, visszafelé vezető útnak tekintik.

A foglalkoztatás körüli konfliktushoz hasonlóan a gondozás és a szociális szolgáltatások körüli ellentét forrása is definíció kérdése. Döntő különbség, hogy valaki az önszegélyezésben az egyének, szociális hálójuk és az állam tevékenysége közötti új viszonylat részét látja, vagy pedig csupán egy helyettesítő stratégiának tekinti, amely segíti az államot abban, hogy kevesebbet tegyen, és nyomást gyakorol az emberekre, hogy tegyenek többet. Vajon milyen messzire mehetünk el egy "vegyes jóléti gazdaság" irányába, amelyben az állam az, amely megadja a lehetőséget, a magánrésztétel pedig a szolgáltatások szerződésben rögzített ellátásain keresztül lehetséges. (...) Ez a kérdés már nincs összekötve a jóléti állam hagyományos felelősségének védelmével, hanem arra vonatkozik, hogy meg kell változtatni a felelősség definícióját és meg kell osztani az állam, a piaci szereplők, az egyének és a "közbülső" szolgáltatási intézmények között.

Jóléti pluralizmus: a jóléti államtól a jóléti társadalomig¹¹

A "jóléti társadalom" jövőképe olyan teoretikusokkal fonódik össze, mint Martin Rein és Lee Rainwater az Egyesült Államokban és Richard Rose Nagy-Britanniában. ...

Egyszerűen fogalmazva, ez a megközelítési mód abból indul ki, hogy a "jólét" - azok a javak és szolgáltatások, amelyek alapvető szükségleteket elégítenek ki és biztosítják a szociális védelmet sokféle forrásból táplálkozik. Ezek közé tartoznak az állam, a piac (beleértve a vállalkozást), az önkéntes és jótékonyági szervezetek és a rokoni kapcsolatok (beleértve a háztartást).. Aki tehát egy kalap alá veszi a szociálpolitikát (social welfare) az állami szociálpolitikával (state welfare), az figyelmen kívül hagyja a szociális védelem és támogatás előbb felsorolt egyéb forrásait. Egy társadalom teljes jóléte e részelemek összege. Ha a jóléti szektorok egyike zsugorodik, ez nem feltétlenül jelenti az egész szociálpolitika zsugorodását. Lehet, hogy csak arról van szó: a jóléti ellátás áttevődik az egyik szektorból a másikba. Ami tehát manapság történik a nyugati országokban, az nem más, mint hogy a hangsúly áttevődik a kiemelkedő szerepet játszó államról a jóléti rendszer egészére. A funkciók újraelosztása megy végbe a jólétet biztosító különféle egységek között, miközben a jólét általános szintje nagyjából ugyanaz marad. Feltételezhető, hogy az állam közvetlenül kevesebb feladatot vállal magára, miközben arra ösztönzi a munkaadókat, az önkéntes segítő intézményeket, a háztartásokat és másokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket.

(...) Ezen felfogás szerint tehát jelenleg nem a jólét nyirbálódik meg, hanem a feladatok rendeződnek át az egyes szolgáltatók között. Rose például óva int bennünket "attól a tévhitől, hogy az állam jólét biztosításában játszott szerepének csökkenése feltétlenül a társadalmi jólét csökkenését vonja maga után. ... Rein és Rainwater is felfigyel arra, hogy miként "mosódnak el a szektorhatárok" a jólét területén az állami és a magánszféra között. Éppen ezért, a maga teljességében kell vizsgálni a szociális védelem minden formáját, függetlenül attól, hogy az adott ellátást melyik szektor adminisztrálja, finanszírozza és ellenőrzi. Ezen szerzők szerint a jóléti politika ma már jórészt a költségek áthárítását jelenti az egyik szektorról a másikra. ... Mindazok, akik ezt a felfogást vallják, többnyire helyeslik az állam szociális szerepének csökkenését, mondván, hogy ez decentralizáltabb és plurálisabb jóléti keveréket eredményezhet. Megint csak Rose szavaival élve: "a jóléti állam válsága nem a jólét válsága. A vegyes társadalmakban a családoknak sokféle lehetőségük van jólétük megőrzésére." Sőt, "valószínűleg nagyobb a társadalom általános jóléte, ha nem egy monopolhelyzetben lévő szolgáltató van, hanem a jólét sokféle forrásból táplálkozik". (...)

Mitévők legyünk az átalakulóban lévő jóléti államnak ezzel a felfogásával? ... Bár a jóléti pluralisták helyesen mutatnak rá, hogy egy adott társadalom szociális ellátási rendszerének átfogó értékelésekor figyelembe kell vennünk a szociális gondoskodás nem állami formáit is, többnyire elsiklanak afölött, milyen következményekkel jár az egyik formáról a másikra történő áttérés.

A jóléti ellátások különböző formái nem tekinthetők egyszerűen "funkcionális ekvivalenseknek". Más-más elveken alapulnak, és különböző a hatókörük. A vegyes jóléti rendszer nem merül ki annak eldöntésében, hogy a komparatív előnyöket tekintve ki tudja legjobban megvalósítani a jóléti szolgáltatásokat. Ebben az összefüggésben fontos, hogy különbséget tegyünk a szociális ellátás céljai és eszközei között, más szóval egyrészt a szociális ellátások ama alapelve között, hogy mindenkit megillet egy megfelelő szintű jövedelem vagy bizonyos színvonalú szolgáltatás, amit csak a kormány szavatolhat, és másfelől az milyen szolgáltatások nyújtásának vagy biztosításának leghatékonyabb eszközei között. ... A gyakorlatban nem lehet tisztán különválasztani az igényjogosultság hiányát és a privatizációt. A kettő átfedi egymást, és kölcsönösen hat egymásra. Az elemzés során azonban fontos, hogy különbséget tegyünk a kettő között. A most vázolt és tárgyalt változások többsége az igényjogosultság kérdéseivel függ össze, amelyet kimondatlanul bár, de függetlennek tartottunk attól, hogy a szolgáltatások nyújtása kinek az égisze alatt, vagy hogyan történik. Egy dolog a szolgáltatások nyújtását úgy decentralizálni és privatizálni, hogy az igényjogosultság nem szenved csorbát, és merőben más dolog anélkül

"privatizálni" – azaz felszámolni közszolgálatokat és visszavonni bizonyos formák fenntartására irányuló állami kötelezettségvállalást -, hogy szavatolnánk az igényjogosultságot, vagy biztosítanánk, hogy a méltányossági szempontok érvényesüljenek. ...

A kormány vagy az állami szektor nem pusztán jóléti szolgáltató, hanem a társadalmi értékek és tevékenységek legitim szabályozó intézménye is. Az állam jóléti szolgáltató szerepét meg kell különböztetni az állam jóléti szabályozó szerepétől. A megszorítás és az igényjogosultságtól való megfosztás az utóbbihoz tartozik. Az állam szerepének az előbbi értelemben vett zsugorodása merőben különbözik az állam utóbbi értelemben vett visszavonulásától. ...

A közelmúlt fejleményeinek megértéséhez különbséget kell tennünk a szükségletek kielégítése iránti kollektív felelősség és az eszközként alkalmazott szükséglet-kielégítési formák között. A II. világháború utáni jóléti állam keynesi modellje irányítási és szolgáltatásnyújtási felfogásában általában erősen államközpontú volt. Az idő tájt csakugyan volt egy általános irányzat, amely egyenlőséget tett a méltányosság és a szociális védettség minimális szintje iránti kollektív felelősség, röviden az univerzális igényjogosultság, illetve a szolgáltatások állami biztosítása közé. Ami azt illeti, semmi nem bizonyítja, hogy a minimális szint fenntartására irányuló optimális állami felelősség ne egészülhetne ki jókora tevékenység-átruházással és pluralizmussal a szolgáltatások nyújtásában. A kétdimenziós megközelítés azonban feltételezi, hogy a jóléti pluralizmusról szóló érvelés mindkét dimenziót figyelembe vegye. Ennek hiányában ugyanis nagyrészt homály fedi, hogy igényjogosultság és méltányosság tekintetében mit értsünk "vegyes jóléti rendszeren" vagy jóléti pluralizmuson. (...)

32. A szociálpolitika privatizálása

A jólét privatizálása¹²

Ahogy különféle utak vezetnek ki az állami szektorból, úgy a magánszektorban is egy sor olyan célállomás van, amelyhez a privatizáció elvezethet. Az alternatív lehetőségeket a szervezeti komplexitás és tulajdonosi státusz dimenziói mentén a következőképpen lehet osztályozni:

- a személyes, családi vagy informális szektor, amelyet általában az önállóság, a kölcsönös segítség és az egyéni preferenciák iránti érzékenység példájaként szoktak felfogni
- az önkéntes non-profit vagy "független" szektor mely formális komplex szervezetekből áll és ugyanazokat az előnyöket tulajdonítja neki, amelyek az informális szektort jellemzik, de ezenkívül még a professzionális vezetés és menedzselés előnyeit is
- a kis üzletek szektora, amelyet vállalkozó kedvéért magasztalnak, és új munkalehetőségek forrásának tartanak;
- a nagyvállalati szektor, ahol a teljesítmények javulásához fűzött remények alapja nemcsak a profitszerzés, hanem a professzionális vezetés és a méretgazdaságosságból fakadó megtakarítás is.

A felsoroltak közül az első két célállomás az informális és nonprofit szektorok arra hívják fel a figyelmet, hogy a privatizáció nem feltétlenül jelenti a kereskedelmi piacokra való támaszkodást. (...)

A privatizáció mint elmélet és retorika

Azok a normatív elméletek, amelyek a privatizációt a politikai tevékenység kívánatos irányaként igazolják, inspirációjukat néhány különböző - a jó társadalmat megjelenítő - vízióból merítik. Közülük messze az a vízió a legbefolyásosabb, amely a laissez faire elvére és a szabad piacra támaszkodó gazdaságra alapul és amely a piaci erők és tulajdonjogok szférájának kitágulásával nagyobb hatékonyságot kisebb kormányhatalmat és több egyéni választási lehetőséget ígér. Egy második felfogás, amely a szociális szemléletű konzervatív tradíciókban gyökerezik, a közösségek megerősödését ígéri ha a társadalmi ellátást nagyobb mértékben bízzák a családokra, egyházakra és más, szélesebb értelemben vett non-profit szervezetekre. A privatizáció itt az államtól, az emberi együttműködés politikától és üzlettől mentes formáihoz való visszavonulást jelenti. Egy harmadik perspektíva ugyanakkor a privatizációt az állammal szembeni követelések elterelésére illetőleg a kormány "többletterheinek" csökkentésére irányuló politikai stratégiának tekinti. Ez az utolsó nézet - amelyet különösen napjaink neokonzervatív eszmerendszerével azonosítanak - nem szükségképpen ütközik az előző kettőével (sőt, a privatizáció egyes hívei mindhárom felfogásból merítenek), noha mindegyikük más és más szerkezetű analízist és politikát javasol.

Még a privatizáció gazdasági modelljei között is felfedezhető néhány finom, ám jelentős különbség; mégpedig két különböző nézet között: az egyik a privatizáció radikális felfogása a tulajdonjogok újraelosztásáról, a másik egy jóval mérsékeltebb, konvencionálisabb felfogás, amely a privatizációt eszköznek tekinti egy háromszektorú gazdaság finomra-hangolásához.

I. számú gazdasági modell: a privatizáció mint a tulajdonjogok újraelosztása

¹²

Starr 1991

A magántulajdont és a piaci versenyt általában két olyan dolognak tekintik, amelyek kéz a kézben járnak, ám a tulajdon és a piaci struktúra gyakran elválhat egymástól. A közgazdász előtt azonban, aki mindkét dolog híve, ott áll a kérdés: vajon rokonszenvének melyik tárgyát szeresse jobban? A magántulajdont, vagy a versenyt? Itt megoszlik a közgazdászok véleménye aszerint, hogy ki mit kedvel: a privatizációt-e, vagy a liberalizációt. Akik azt hiszik, hogy a hatékony teljesítmények a magántulajdontól függenek, azok persze a privatizációt részesítik előnyben, még olyan esetekben is, ahol általában természetesnek veszik a monopóliumok tényét. Megfordítva, akik a versenyt tekintik a hatékonyság legfontosabb ösztönzőjének, azok sokkal szkeptikusabban tekintik a privatizálandó monopóliumok előnyeit, és gyakran más programokra teszik le a voksukat, így például a deregulációra.

A chicagói hagyományok talaján két, egymással sok szálon rokon eszmerendszer keletkezett: a tulajdonjogok elmélete és a közösségi választás elmélete. Mindkettő megpróbálja úgy kitágítani a konvencionális gazdasági paradigmákat, hogy a klasszikus vállalatot és a tulajdonjogok modern elosztását egynek tekintse az intézményi formák sokféle lehetősége közül. Ebben a kibővített modellben az állami intézmények a tulajdonjogoknak egyszerűen alternatív konfigurációját képviselik, amelynek hatékonysága - a chicagói iskola elméletére alapozott előrejelzések szerint - általában kisebb, mint a magánvállalatoké.

A tulajdonjogok elmélete a szervezeti magatartások közötti különbségeket kizárólag a tulajdonjogok struktúrája által megteremtett egyéni ösztönzők alapján magyarázza

A tulajdonjogok elméletéhez hasonlóan, a közösségi választás perspektívájából támadják az állami tulajdont és általában annak menedzselését. (...) Röviden, a közösségi választás iskolája, az emberi viselkedésnek egy individualisztikus modelljéből kiindulva egy sereg empirikus megállapítást tesz, nevezetesen:

- hogy a demokratikus politikák természetes velejárói a kormányok rendkívül nagyra növekedő költségvetései;
- hogy a kiadások növekedése az önérdéktől vezérelt választók, politikusok és bürokraták koalíciójának következménye;
- hogy az állami vállalkozások teljesítménye szükségképpen kevésbé hatékony, mint a magánvállalkozásoké.

... Valójában a "vitákkal való kormányzás" gondolatának éppen az a lényege, hogy fel kell fedezni és kifejezésre kell juttatni azokat a kollektív érdekeket, amelyeket a magánszféra csak nehezen tud megfogalmazni vagy megvalósítani; a közösségi választás elmélete pedig egyszerűen nem vet számot a politikai demokráciának ezzel a preferenciákat formáló funkciójával.

2. számú gazdasági modell: A privatizáció mint a gazdasági funkciók áttelepítése

A konvencionális mikroökonómián kiképzett elemzők ... az állami szervezetek teljesítményeit nem azoknak az ösztönzőknek tulajdonítják, amelyeket az állami tulajdon per se alakított ki. A főáramlatba tartozó politikaelemzők általában úgy vélik, hogy a helyes ösztönzőket az állami szervezetek keretein belül kell megtalálni. Természetesen széles a konszenzus arra vonatkozóan, hogy a versengő piacokon a magántulajdon hatékonyabban állítja elő a magánjavakat. (...) Akik a versenyt tekintik a kulcskérdésnek, hajlanak arra, hogy a privatizációt részesítsék előnyben, ha az elmozdulást jelent a verseny irányába, olyan feltételek között, amelyek biztosítani tudnák a piac eredményes működését. ... A konvencionálisabb megközelítés több olyan elméletből tákolódik össze, amelyek a piac az állam és a non-profit szektor nem hatékony teljesítményeinek feltételeit kutatják. ... Az örökölt neoklasszikus hagyomány szerint a tökéletlen információ, a külső gazdasági hatások, a növekvő skáláhozadék és (néhány verzióban) a vagyoni egyenlőtlenségek akadályozzák a piacot abban, hogy optimális teljesítményt nyújtson innen már rövid - bár nem feltétlenül megteendő - lépés vezet ahhoz, hogy kimondjuk: ahol a piac kudarcot vall, az állami tulajdon vagy reguláció valamely formája indokoltá válik. ...

Az érvek egy másik csoportja, amelyet nem elsősorban a hatékonyság foglalkoztat, a privatizációnak egy sokkal szociologikusabb elméletéből indul ki, amely nagy súlyt helyez a közösségek fejlesztésére. Ennek az álláspontnak egyik legfigyelemreméltóbb kifejezését Peter Berger és Richard Neuhaus adta; ők azt javasolják, hogy a kormány erősítse meg az önkéntes szervezeteket, a közösségi szervezeteket, az egyházakat, az önszerveződő csoportokat és más, kevésbé formális "közvetítő" intézményeket, amelyek az egyének és a társadalom "elidegenítő megastuktúrái között" helyezkednek el. Véleményük szerint a modern liberális állam ezeket az "értékteremtő", "emberszabású" intézményeket aláaknázza azzal, hogy funkcióikat átruházza saját bürokratikus hivatalaira. Berger és Neuhaus nem ellenzik a társadalmi jólétről való gondoskodást, de azt ajánlják, hogy ahol lehet, az államigazgatásnak támaszkodnia kell ezekre a közbülső intézményekre az államilag finanszírozott szolgáltatások "közvetítésében". Az a nézet, hogy a privatizáció nem más, mint a hatalomnak a közösségek kezébe való áthelyezése, homlokegyenest ellentétes azzal a koncepcióval, amely szerint a privatizáció a tulajdonjogok kiterjesztését jelenti. (...)

A privatizáció mint a kormány túlterheltségének csökkentése

Végül van egy - a privatizálás jogosságát bizonyítani akaró - elmélet, amely szerint a privatizáció azért kívánatos, mert másfelé tudja terelni az állammal szembeni elvárásokat, vagy legalábbis csökkenti azokat. A hetvenes években egyes kritikusok azt állították, hogy nyugati demokráciák a rájuk gyakorolt túlzott nyomás alatt szenvednek, és ez az oka a túlzott költségeknek és a gyenge gazdasági teljesítményeknek. Ebből a nézőpontból a kormányvállalatok és állami szolgáltatások privatizálása az aspirációkat visszatereli a piac felé, és bátorítja a vállalkozó tudatot.

A privatizáció e politikai felfogásának több egymást átfedő elem van. Először is, a vállalatok privatizációja a munkaviszonyok privatizációját is jelenti. A privatizáció hívei azt remélik, hogy az alkalmazottak bérköveteléseit eltéríthetik az adóztatás és kölcsönfelvétel sok lehetőségével rendelkező államkincstártól a magánmunkaadók felé, akik feltehetően keményebben fognak a bérkövetelésekkel elbánálni. ... Másodszor a privatizálásnak ezek a hívei azt remélik, hogy a kedvezményezettek követeléseit is privatizálhatják. Azt szeretnék, hogy - amikor rosszul mennek a dolgok - a kedvezményezettek ne a kormányhivatalok előtt tüntessenek; hanem rohamozzák meg a magánszolgáltatásokat, vagy ami még jobb, egyszerűen csak váltsanak át más szolgáltatókra. ... Harmadszor, az állami tulajdon és a vállalatok privatizációja egyben a vagyon privatizációját is jelenti. ... A "népi kapitalizmus" régi eszme, de hogy ennek megvalósulását az állami vagyon privatizálása segítse, elő, az teljesen új. Empirikusan nem tűnik valószínűnek, hogy a "kiszervezés" intézménye, a jóléti csekkek és a magánszolgáltatások kifizetésére vonatkozó más megoldások csökkentenék a kormányzatokra gyakorolt nyomást; a vállalkozók ugyanolyan valószínűleg éppúgy fognak lobbyzni a nagyobb kiadásokért, mint ahogy azt a közalkalmazottak is teszik. ...

Privatizáció a közszolgáltatásokban¹³

A privatizáció többféle dolgot jelent. Szűkebb értelemben a vagyon köztulajdonból magántulajdonba kerülésének folyamatát határozzák meg így. Tágabb értelemben viszont általában a kormányzati szerepvállalás csökkenését értik alatta. Ebben az esetben a visszavonulás mikéntjét és tartalmát a teremtésben, az ellátásszervezésben, a támogatási rendszerekben, a szabályozásban egyaránt nyomon kell követni. ... A privatizáció említett tágabb értelmezése különösen sokoldalú jelentéstartalommal bír a közszolgáltatási szerepkörök elemzése szempontjából. A következő megoldási szempontokra kell figyelmünket fordítani:

- a közfeladat felszámolása (Ez a helyzet a közszolgáltatási javak magánkézbe adása esetén akkor, ha egyben a kormányzat kivonul a feladat ellátásából. Például a szociális bérlakások eladása ilyen hatású)
- a szolgáltatás iránti felelősség és a tényleges szolgáltatás-nyújtás elválása (A kisserződés esetében a közszolgáltatást jellemzően magánszervezet, de legalábbis a közigazgatástól minden tekintetben elkülönített munkaszervezet látja el, a helyhatóság megbízásából. Az ügylet ura azért a kormányzati szerv marad, amennyiben meghatározza a szolgáltatás tartalmát, és ellenőrzi annak biztosítását, miközben a szolgáltatás ellenértékét az átengedett díjbeszedési jog vagy az adó- és más bevételek fedezete biztosítja)
- a közszolgáltatás piaci díjfizetéshez kötése (Az adókból, illetőleg a díjakból való finanszírozás lényeges különbséget, azaz az újraelosztás rendjében való eltérést takar; ugyanakkor díjfizetés is meghatározott, de természetesen átalakult kormányzati szerepkört feltételez a szolgáltatás biztosításában)

A privatizáció szűkebb értelmezése mellett is mindenképpen komplex folyamattal kell szembenézni. A közjószág kiürítése ugyanis legtöbbször együtt jár a szabályozási környezet megváltoztatásával, a támogatások leépítésével és átstrukturálásával.

A privatizáció mellett és ellenében számos "standard" érv szól. A gazdasági érvek közül mellette szól a versenyre ösztönző hatás, az adócsökkentés lehetősége, a közkiadásokban elérhető megtakarítás. Ezzel ellentétes viszont az árnövekedés, a fogyasztók ellenérzése, a magánmonopóliumoknak való kiszolgáltatottság veszélyének feléléde. A menedzsment-érvek között legtöbbször az ösztönzési rendszerek közvetlenebb működésén alapuló hatékonyságra hivatkozás szerepel. A magáncégek automatikusan jobb hatékonyságát, főleg a közszolgáltatások esetében oly elkerülhetetlen társadalmi hatékonyság értelmében azonban gyakran teszik vita tárgyává. Végül az ideológiai érvek sorjáznak. Az új jobboldal önmagában a piaci értékrend visszaállítását az állami szerepkör érvényesülésének korlátozását meghatározó eredménynek tartja. A szocialista teoretikusok viszont éppen ezek hátrányaira hívják fel a figyelmet. (...)

33. A szociálpolitika társadalmi és gazdasági hatásai

- a) hatásosság és hatékonyság
- b) a jóléti programok szerepe a szegénység enyhítésében (részesedés a jövedelmekből, jövedelmi szerkezet, a transzferek hatása)
- c) a segélyezés hatása a munkavállalásra
- d) a társadalombiztosítás hatása a munkavállalásra és a megtakarításra
- e) a szociálpolitikai integrációs és civilizációs hatásai

A társadalom- illetve szociálpolitika a társadalmi helyzetek megváltoztatására irányuló törekvéseken alapul. A folyamat másik végén azok a hatások jelennek meg, melyeket e politika megvalósítása vált ki. Milyen a viszony a társadalompolitikai célkitűzések és az eredmények között? Túlzás lenne feltételezni, hogy valamiféle "társadalmi mérnökösködés" keretében egzakt módon irányíthatók a társadalom folyamatai. (Tekintsünk el most annak az alapkérdésnek a megvizsgálásától, hogy milyen különböző felfogások léteznek az emberek életébe való állami beavatkozásról, a társadalom életének állami irányításáról.) A társadalompolitika és annak következményei közötti kapcsolatot gyengítik a következő tényezők:

- a társadalom komplex valósága sosem mérhető fel és tervezhető meg minden részletre kiterjedően
- a politikák és az alkalmazott megoldások nem mindig, illetve nem teljes mértékig tudatosak az elérendő célok tekintetében
- a különféle célok ellentétben állhatnak egymással, ezért valamely cél előmozdítása negatív hatással járhat valamely más területen
- a célokat megvalósító szervezetek több-kevesebb autonómiával cselekszenek
- a társadalompolitika alapján véve a társadalom tagjaira kíván hatni, a rendelkezésükre álló források és lehetőségek módosításával; az egyes ember azonban egyszerre sokféle tényező jelenlétében szervezi életét

A társadalompolitikai döntések hatásai tehát többnyire nem teljesen azonosak a megcélzott hatásokkal. Számolni kell az optimálistól eltérő eredményekkel, sőt különféle nem szándékolt hatásokkal.

Az elemzők nagy figyelmet fordítanak a társadalompolitika által kiváltott hatásokra. Általában az alábbi jelenségekre gyakorolt hatásokat szokták vizsgálni:

- a társadalmi rétegződésre illetve a társadalmi mobilitásra
- a jövedelemelosztásra illetve a szegénység csökkenésére
- a megtakarítási hajlandóságra vagy tágabban a biztonsággal kapcsolatos magatartásra
- a munkavállalásra
- a fogyasztásra, illetve meghatározott szolgáltatások igénybevételére
- a családok életmódjára vagy másként a háztartások stratégiáira

Ferge Zsuzsa – Elias, Ariés, Bourdieu és Swaan munkáira támaszkodva – az állam tevékenységének és ezen belül a társadalompolitikai tevékenységnek a civilizációs folyamatra gyakorolt hatására hívja fel a figyelmet. Gondolatmenetének lényege az, hogy az emberi együttélés keretei a történelem során fokozatosan alakultak ki, amely folyamatban egyre nagyobb szerepet játszott az állam tevékenysége. A civilizáció nélkülözhetetlen az embereknek a társadalomban való együttéléséhez. Amennyiben az állam visszavonul a társadalom életének szervezéséből, számítani lehet a civilizációs hatások gyengülé-

sére. A tanulmány lényeges megállapításai a következők (Ferge Zsuzsa: És mi lesz, ha nem lesz? Az állam és a civilizációs folyamat):

Civilizációs hatások

Nyugat-Európában az állam, ezen belül a jóléti rendszerek, jelentős szerepet játszottak a civilizációs folyamat felerősödésében, egész társadalomra kiterjedésében. Ez a folyamat Közép-Kelet Európában is zajlott, ha sok tekintetben más módon és ütemben is. A hatás kiszélesedése az utolsó évtizedekben a korábbinál markánsabb, bár a nyugatinál sokkal problematikusabb volt. Az állam mai visszavonulása - Keleten és Nyugaton egyaránt - jelentősnek tűnik kivált az erős civilizatorikus hatású területeken. Félő tehát, hogy bekövetkezik egy (valószínűleg súlyos következményekkel járó) de-civilizáló folyamat.

Az állam szerepe az utolsó három-négy évszázadban nagyjából a kapitalizmussal együtt növekedett. A modern állam a legváltozatosabb "szociális funkciókat" - segélyezést, munkakörülmények szabályozását, egészségügyet, lakásügyet, oktatást, társadalombiztosítást – azért vállalta fel, mert ezeket többnyire az erősebb csoportok veszélyérzetből fakadó nyomása - tömérdék harc után, hosszú évtizedek alatt – rákényszerítették. Létre jöttek, kisebb-nagyobb fokozatossággal és időeltolódással, a szociális szférában is a mindenkit átfogó, azaz kollektív, kötelező nemzeti intézmények", amelyek ellentétben állnak a piac alapértékével, az egyén kötelező felelősségvállalásával, és amelyek e területeken a kollektív felelősségvállalást tették szabállyá.

Az emberek nem egyszerűen elszenvedték vagy elfogadták a fenti kollektív és kötelező intézményeket ahogyan azok először létrejöttek: egymással kölcsönhatásban változtak emberek, viszonyok, struktúrák és intézmények. Ferge szerint két kategóriarendszerrel lehet a hatásokat leírni. Az egyik a legrészletesebben Norbert Elias által leírt civilizációs folyamat, amelynek során a nyugat-európai ember kialakítása beépül az erősebb önkorlátozás, a felettes én belsővé váló kényszerei és kontrolljai. A másik értelmező keretet Bourdieu habitus-fogalma nyújtja.

Elias szerint létezik egy, az egész Nyugatra érvényes, a kora középkortól induló civilizációs trend, amelynek során megváltoztak a szokások, a társas együtt-lét "udvariasként", civilizáltként elfogadott normái, a magatartások, az erkölcsök és érzékenységek. A változások felülről, azaz az udvartól "csurogtak le", hogy később mindenkit elérjenek, az egész társadalom önmagáról alkotott képének részévé váljanak mindenekelőtt más, kevésbé vagy másként (rosszabbul) civilizált társadalmakkal szemben. A változások sok mindent érintenek a legelemibb életfunkcióktól hogyan-mikor-mivel töröljük orrot, mosakodjunk, hogyan-mikor-mivel-kivel együnk, éljünk szexuális életet - az egymás közti érintkezés formáin át a bonyolult mentális funkciókig. Egy sor generációkon át tanult magatartás vagy beállítódás beépül a személyiségbe, egy biztonságosan működő "felettes én", a lelki habitus részévé, külső kényszerből belső kényszerre, automatizmussá válik. Ez utóbbi személyiségvonásokból Elias leggyakrabban az önkontrollt, bizonyos összefüggésekben az önmegtartóztatást, a másokra és a tabukra való nagyobb figyelmet, a nagyobb rendezettség iránti igényt, a körültekintőbb, előrelátóbb magatartást emeli ki, illetve azt, hogy a hirtelen késztetéseket (impulzusokat) egy belsővé váló hosszabb távú előrelátás követelményeinek vetik alá.

Ariés írja le, ahogyan a felnőtt világ gyerekekhez való viszonya változott, ahogyan a gyerek lélektelennek tekintett kis játékszerből, majdnem-tárgyból ártatlan, gyenge és nevelendő, saját jogán számon tartandó lény lett. Ugyanennek a képnek egy másik oldala az, ahogyan a (nukleáris) család szorosabb és érzelmibb közösséggé vált, együtt az "otthon", mint privát tér általánosodásával.

Swaan új jelenséggé jellemzi a társadalmi távolságok csökkenését nemek, generációk, feljebb-és alattvalók, főnökök és beosztottak között, valamint a látványos magamutogatással szembeni ellen-szenvet. Mindez egyszerre jelent szabadság- növekedéseket és -csökkenéseket. Úgy véli, hogy a szabadosságok elszabadulása inkább csak a felület. Valójában a másikkal (cseléddel, családtaggal, gyerekekkel) szembeni erőszak, illetve a másik (fogyatékkal élő, más színű, csúnya) lenézése, diszkriminálása egyre kevésbé elfogadott, és mindez nagyon erős társadalmi kényszerekkel van körülvéve. Korábban tilos és titkolt beállítottságok (pl. homoszexualitás) elfogadottá, de sok módon szabályozottá

válnak. Az egyenlőbb individuumok közötti viszonyok okként és okozatként azzal járnak, hogy az érzelmi háztartás menedzselésében, illetve az egymás közötti viszonyokban a parancsot a tárgyalásos megegyezés váltja fel.

Voltaképpen Bourdieu habitus-fogalma az új civilizációs jelenségeket a társadalmilag differenciált "teljes" környezetben helyezi el. Éppen ezért a habitusváltozás terjedése nála nem képzelhető el egyszerű "lecsurgásként", önkéntes vagy kikényszerített utánzasként. A habitus, mint a gyakorlat logikája, vagy gyakorlati érzék (sense pratique) akkor tud "helyesen", az adott kor adott lehetőségeinek megfelelően működni, akkor fog társadalmilag elfogadható gyakorlatokat generálni, ha az egyén rendelkezik a helyzet megfelelő érzékeléséhez szükséges minimális (gazdasági, kulturális) tőkével. Ez segít egyébként érzékelni (nem feltétlenül tudatos kalkulációval) a lehetséges határait, kihasználni a 'valószínűségi okság' mechanizmusait. ...

Egy sor civilizációs vonás, ha tetszik habitus, az állam beavatkozása nélkül, a körülmények hatására, egyházi nyomásra, stb. kezd kialakulni. Ahhoz azonban, hogy általános, össztársadalmi civilizatorikus hatás jöjjön létre, kötelező és kollektív állami intézményekre van szükség. (Például a gyermekkor felfedezése pontosan úgy szélesedik ki, ahogyan az iskola általánossá válik.)

Az Elias által legerősebben hangsúlyozott mozzanat az, hogy az állami erőszak-monopólium tette lehetővé a mindennapi élet pacifikálását - mert nem kellett állandóan készenlétben lenni, támadástól tartani vagy arra felkészülni. Ezzel felszabadultak energiák és szelídültek erkölcsök, és így alakulhatott ki a "piac felé orientált élet is".

Swaan úgy látja, hogy nem csak az erőszak-monopóliumnak volt szerepe. A kötelező és kollektív intézmények "megváltoztatták azokat a módokat, ahogyan az emberek érzelmeiket és másokhoz való viszonyukat kezelik...Az oktatás, az egészségügy, a jövedelemfenntartó programok kollektivizálása (a programok első időszakában) jobban hatott a munkásokra, parasztokra és szegényekre, mint a társadalom fentebbi rétegeire, amelyek ugyan kezdeményezték ezeket az intézményeket, de voltak alternatív forrásaik is" a bajok kezelésére. A későbbiekben, amikor a rendszerek mindenkit átfogtak, részben azért is, mert a társadalom túlnyomó többsége alkalmazottá vált, a fegyelmező-kényszerítő jelleg gyengült, az interaktív és integratív, valamint viszonyváltoztató vonások erősödtek. A vokális és más igényesebb csoportok bevonódásával az intézmények színvonala is, potenciális hatáslehetősége is javult.

Ferge valószínűsíti a társadalombiztosításnak és a társadalmi biztonságnek további civilizatorikus hatásait is. A társadalombiztosítás az egyik olyan eszköz, amely (még ha kötelező is) segít erősíteni a "racionalitás előrelátás társadalmilag kialakított képességét", azt, hogy számoljak mai cselekedeteim holnapi hatásával. Ennél általánosabb kérdés azonban általában a rövidebb és hosszabb jövő előre elgondolása, leghosszabb perspektívában a gyermekek jövőjének tervezése. A társadalmi biztonság mindenkit átfogó intézményei mellett ezek a képességek mindenkiben kialakulhatnak. E mellett azonban van a társadalmi biztonságnek még egy hatása, és ez bizonyos - legalább a kockázatként kezelhető - szorongások csökkentése. Ha már egyszer kialakultak, rendelkezésre állnak bizonyos kockázatok kezelésérték eszközei, akkor biztos, hogy az adott kockázat mint a létbizonytalanság összetevője tudatosul, kezelésének eszköze fontossá válik, és az elérhetőség bizonytalansága szorongást - egyben bűnültséget okoz. Ez is civilizációs vonás - legyen áldás vagy ártalom.

Ferge nem ért egyet számos közgazdász ama vádló véleményével, hogy az általános társadalombiztosítás elkényeztette az embereket, hogy kockázat-kerülővé váltunk, ami jellemgyengeségre utal és megváltoztatandó: legyen mindenki saját jelenének jövőjének felelőse. Ha elfogadjuk, hogy voltak civilizációs folyamatok, s ezek hatottak felületes szokásainkra is - például, hogy szoktunk mosdani, vagy hogy előbb köszönünk, aztán lövünk - és második természetünkkel váló habitusainkra is - például hogy kezelhető biztonságok fontossá váltak - akkor nem lehet ezek közül egyiket jellemgyengeségnek, a másikat a "kultúrember tartozékának" beállítani - az erősebb érdekeknek megfelelően.

A tanulmány összefoglaló megállapítása szerint végbement egy olyan civilizációs folyamat, amely felületesen vagy mélyebben megváltoztatott viszonyokat, beállítódásokat, társadalmi reflexeket. Ezek ösztársadalmi méretű elterjedésében óriási szerepet játszott, hogy évszázadok során kialakultak azok a nemzetállami kötelező és kollektív intézmények, amelyek közös civilizációs hálóbba fogták be a társadalmat. Lehetővé tették a kommunikációt a legkülönbözőbb területeken, érdekegyeztetésben, szerződéses formákban, politikában. S úgy tűnik, hogy a mind "sűrűbb" modern társadalomban az egész társadalmat átfogó intézmények az állam nélkül nem jöttek volna létre.

Semjén András: A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai (részletek)

A szociális segélyek hatásaival foglalkozó irodalom nagy része arra koncentrál, hogy az állami segély mennyire jut el a rászorulókhöz, illetve mennyire változtatja meg a segélyezett anyagi helyzetét, képes-e kiemelni őket a szegénységből. Ezt a két kérdéskört szokás a segélyezés hatásosságának, illetve hatékonyságának is nevezni (például Ferge [1995–1996] II. rész, 32–35. o.) E kérdések mellett azonban az is figyelmet érdemel, vannak-e a segélyezésnek „mellékhatásai”, hat-e – és ha igen, hogyan – a segély a gazdasági alanyok, a potenciális segélyezettek viselkedésére.

A rendszerváltáskor „örökölt” magyar jóléti rendszer egyik fontos sajátossága ugyanis az általános jogosultságon alapuló, nem rászorultsági alapú (jövedelemvizsgálathoz nem kötött) ellátások nagy szerepe volt. Az ilyen általános jogosultságok körébe sorolható, ún. univerzális ellátások sem általában mindenkinek, hanem csak bizonyos kritériumoknak megfelelő egyéneknek szólnak. Az ilyen ellátások hatásossága elég jónak mondható (elég jól elérik a szükséget szenvedőket), e juttatások igénybevétele magas; azonban az ilyen ellátások túlzottan költségesek, hiszen óhatatlanul viszonylag jelentős az elszivárgás: a támogatás jelentős része a középosztályhoz kerül, ami ugyan hasznos lehet a szociálpolitika társadalmi elfogadtatása vagy a társadalmi integráció erősítése szempontjából, de az újraelosztás céljára rendelkezésre álló erőforrások fokozódó szűkössége és/vagy a leszakadó rétegek arányának növekedése esetén aligha tartható. Ezekre a problémákra és a kiéleződő költségvetési gondokra reagálva a szociálpolitika az elmúlt évek során a juttatások célzottságának javítására hivatkozva erősítette a rászorultsági alapú, jövedelemvizsgálathoz kötött, helyi egyedi döntés alapján nyújtott ellátások szerepét. E változás jogi alapjául az önkormányzati törvény és az 1993. évi III. sz., ún. szociális törvény szolgált, majd az 1995. évi ún. Bokros-csomag jelentősen továbblépett a megkezdett úton. E változásoknak nyilván számos pozitív eleme van, konkrét megvalósításuk azonban (a szociális törvény hiányosságai, az önkormányzatok tapasztalatlansága, a rászorultsági alapú ellátások szétaprózottsága és gyakran nem kielégítő színvonala miatt) többféle, nem elhanyagolható – s a szociálpolitikai szakmában széles körben bemutatott és bírált – negatív hatással is együtt járt. A legismertebbek ezek közül a negatívumok közül az alábbiak: feltehetően romlott a segélyek hatásossága; a „jogosultság” tartalmatlan értelmezése miatt nőtt a bizonytalanság, kiszámíthatatlanság; és jelentős (sokszor indokolatlan, illetve irracionális mértékű) regionális különbségek alakulhattak ki az önkormányzati elbírálású segélyezés hozzájutási feltételeiben.

A rászorultsági alapú önkormányzati segélyeket előtérbe állító változás emellett deklarált célja – a segélyezésre rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb és méltányosabb felhasználása – elérésében sem volt egyértelműen sikeres. A rászorultsági alapú önkormányzati juttatások célzása nem tűnik elég pontosnak: a jogosultak köréből egyes, valóban rászoruló kimaradnak, miközben az ilyen juttatások egy része is a kevésbé rászoruló társadalmi-gazdasági csoportokhoz szivárog el. Másfelől a rászorultsági alapú juttatások relatíve alacsony színvonala miatt a jövedelemkritériumok alapján célzott önkormányzati segélyek nem is elég hatékonyak, nem javítják eléggé a rászoruló helyzetét. A rászorultságon alapuló (jövedelemvizsgálathoz kötött) ellátások ugyanakkor a korábbiaknál nagyobb ösztönzési problémákkal járnak. Az ilyen ellátásokra épülő szociális támogatási rendszerben ugyanis már kismértékű jövedelemnövekedés is viszonylag jelentős segélytől foszthat meg.

Az alábbiakban tehát azt – a magyar szociálpolitika jelzett paradigmaváltása miatt különösen aktuális – vált problémát – vizsgáljuk, hogy hogyan hatnak a pénzbeli szociális ellátások (ezek mértéke, joga-

sultsági feltételei, megállapításuk módja és finanszírozása) a gazdasági alanyok viselkedésére, ezen belül elsősorban is

- a munkára való ösztönzésre,
- a gazdasági tevékenység terepének megválasztására (a formális és az informális szektor közötti választásra), és
- magára a juttatási rendszer igénybevételére. (...)

Munkára való ösztönzés

Amikor az állam adókat vet ki, és a befolyt összegből segélyeket nyújt, megváltoztatja az egyes tevékenységek jövedelmezőségét. Természetes, hogy a gazdaság szereplői alkalmazkodnak e változásokhoz. Az adók hatására bekövetkező változások (ezek széles választékával bővebben foglalkozik Semjén [1993]) mellett nyilvánvalóan a szociális juttatások, a jóléti segélyezés léte, hozzáférhetősége és mértéke is kihathatnak a gazdasági ösztönzőkre. A munkára való ösztönzés gyengítésén kívül a segélyeknek természetesen egyéb viselkedési következményei és gazdasági „mellékhatásai” is lehetnek. Egyes – bizonyos demográfiai jellemzőkhöz, család- és háztartástípusokhoz kötött – segélyek léte, illetve a segélyekre való jogosultság szabályozása befolyásolhatja például a háztartás- és családszerkezetet, a társadalomra jellemző együttélési mintákat. (Ilyen megfontolásra épül az amerikai szociálpolitika mai konzervatív kritikusainak okfejtése, akik azt állítják, hogy például az egyedülálló anyák segélyezése elősegítheti a hagyományos családmóddal térvesztését, bomlasztja a klasszikus családi értékeket.) Egy másik gyakori „nem szándékolt hatás” abból fakad, hogy a segélyek végső soron sokszor nem azokat támogatják, akiknek szánták azokat. (...)

A segélyek típusai és az ösztönzési hatások

A segélyek (munkára való) ösztönzési hatásai nemcsak a segély összegétől, hanem a segély (a jogosultság kritériuma szerinti) típusától is függenek. Milyen típusokról lehet szó? Közismert (lásd például Barr [1987], [1990]; Tóth [1994a]), hogy a pénzbeli támogatásokhoz való hozzájutást alapvetően három fő módon lehet szabályozni. Vannak

1. előzetes hozzájárulás fizetéséhez nem kötött, bizonyos jól mérhető, objektív feltételek (például demográfiai kritériumok: korhatár feletti életkor, kiskorú gyerekek léte stb.) fennállása esetén automatikusan járó/folyósított, jogosultsági alapú – ún. csoportosan célzott – ellátások (contingency based benefits); vannak
2. biztosítást imitáló – általában előzetes munkaviszonyhoz és kereseten alapuló hozzájárulás fizetéséhez kötött 10 – ellátások; és vannak
3. rászorultságon alapuló, a jövedelem (esetleg vagyon) vizsgálatához kötött ellátások.

Ösztönzési szempontból az 1. kategóriába tartozó segélyek relatíve a leginkább semlegesek (...) a biztosítást imitáló ellátások – 2. csoport – esetén egyfelől az előzőekhez képest több ellenősztönző hatással számolhatunk (...), másfelől azonban ebben az esetben a jogosultság megszerzésére való törekvés pozitív ösztönzési hatásokkal is jár (...); a rászorultsági alapú segélyek esetében – 3. csoport – pedig már a szegénységi csapda fellépése is fenyeget.

A pénzbeli juttatásokat – mint azt már említettük – szokásosan három fő csoportra oszthatjuk. E három csoport ... a következő: társadalombiztosítási jellegű (járulékfizetésen alapuló) ellátások, ún. univerzális vagy jogosultsági alapú ellátások és rászorultságon alapuló (általában jövedelemvizsgálathoz kötött) szociális segélyek. ... Mint már említettük, ezeknek az ellátástípusoknak bizonyos mértékig eltérő ösztönzési hatásai vannak. A társadalombiztosítási jellegű ellátások esetén az óhatatlanul jelentkező, de nem súlyos mértékű ellenősztönző hatással egyidejűleg bizonyos pozitív ösztönzési hatások is felléphetnek: a jogosultság megszerzése érdekében mind többen kívánnak bekapcsolódni a legális, járulékfizető foglalkoztatásba (...). Az általános jogosultságon alapuló (univerzális, illetve demográfiai/lag/csoportosan célzott) ellátások esetében ez a pozitív hatás ugyan már nem jelentkezik, de az ellenősztönző hatás ezekben is viszonylag alacsonyan tartható. (Káros ösztönzési hatásokat legfeljebb a munka és a szabadidő közti választás valamelyes – a munkajövedelem kisebb határhaszna miatt fellépő – „eltorzítása” okozhat.) Ésszerű kereteken belül maradó mértékű ellátások (a családi pótlék és a

gyes pedig ilyenek!) esetén a munkaerőpiaci ellenősztönző hatás tehát mérsékeltnak mondható. Ezzel szemben a rászorultsági alapú ellátások esetében óhatatlanul súlyosabb problémák vetődnek fel, a szegénységi csapda kialakulásától kezdve a feketegazdaság erősödéséig. (...)

A szegénységi csapda

A szegénységi csapda néven ismert jelenségnek számos (egymással nem teljesen összhangban álló) definíciója ismeretes (lásd például Atkinson [1989]). A csapda hagyományos értelmezése arra a helyzetre vonatkozik, amikor az adórendszer és a jóléti juttatási rendszer szabályai hatására – azaz a jövedelemnövekedés miatt fizetendő adók, illetve az emiatt elvesztett juttatások következtében – a bruttó (adózás előtti) jövedelemnövekedés mintegy „elvész”, illetve negatív előjelűvé válik. (Tehát azokról a helyzetekről van szó, amikor a bruttó jövedelemnövekedés hatására végül összességében nettó jövedelemvesztés, esetleg zérus jövedelemnövekedés jön létre. Tágabb értelmezésben a csapda fellépéséhez nincs is feltétlenül szükség nettó jövedelemcsökkenésre vagy a teljes jövedelemnövekmény elvesztésére: e szerint már akkor is szegénységi csapdáról beszélhetünk, ha az erőfeszítések nettó hozadéka az adó- és juttatási szabályok hatására drasztikusan alacsony szintre csökken. (...))

Abban a nemzetközi segélyezési gyakorlatban gyakran előforduló esetben, amikor a segély a jövedelmet adott szintre (valamiféle szegénységi küszöbre) egészíti ki, a határadókulcs a segély jövedelemnövekedéssel párhuzamos visszavonása miatt automatikusan százszázalékos (ha a megnövekedett jövedelem még mindig nem éri el a szegénységi küszöböt) vagy ahhoz közeli (ha a többletjövedelem megszerzése miatt a jövedelem kismértékben a küszöb fölé emelkedik). Ez bizonyos jövedelemnagyság eléréséig a többletjövedelem szerzésétől való tartózkodásra, munkanélküliség esetén pedig a munkanélküliségben maradásra ösztönöz. A szegénységi csapda emellett áttételesebben is ronthatja a foglalkoztatottságot: az a tény, hogy a munkanélküli-ellátásban a munkanélküliségi segélyre való jogosultság kimerítése után családijövdelem-vizsgálathoz kötött támogatás váltja fel az addigi, biztosítási alapú ellátást (ez a váltás bizonyos munkanélküliségi segélyen eltöltött idő – Magyarországon 12 hónap – után rendszerint mindenütt megtörténik), lecsökkentheti a feleségek, a családon belüli második, ún. másodlagos munkavállalók munkavállalási kedvét, munkaerő-kínálatát. Olyan segélyezési rendszerekben, ahol gyakoriak az abszolút összegben megállapított rászorultsági alapú segélyek – mint például a magyar segélyezési rendszerben is –, a segély elvesztése miatt fellépő implicit határadókulcs a 100 százalékot már eleve (még a különböző jogcímen kapott juttatások összekapcsolódása nélkül is) jelentősen meghaladhatja; ilyenkor már akár egész kis mértékű jövedelemnövekedés is viszonylag jelentős segélytől foszthat meg, tehát az ellenősztönző hatás nagyon erős lehet. Hangsúlyozni szeretném azonban, hogy ahhoz, hogy tág értelemben szegénységi csapdáról beszélhessünk, nem is szükségesek ilyen magas implicit határadókulcsok, hiszen már jócskán százszázalékos adókulcs alatt is károsan alacsony (vagy éppen elhanyagolható) mértékűre csökkenhet a munkára való ösztönzőtlenség.

Magyarországon a szociális törvény növelte az önkormányzati segélyezés, ezen belül a jövedelemvizsgálathoz kötött segélyek jelentőségét – bár szükség volt e lépésre, következtében az ellenősztönző hatás fokozottabban érvényesült. Az abszolút összegben meghatározott (...), valamint a jövedelemvizsgálathoz kötött ellátások fokozódó térnyerése miatt a magyar juttatási rendszer egyébként is érzékeny a szegénységi csapdára. Mivel a szegénységi csapda néven leírt ösztönzési probléma még közvetlenebbül jelentkezik olyan fiskális környezetben, melyben az szja-rendszer eleve nem tartalmaz adómentes sávot, a magyar adórendszer utóbbi – más (például fiskális) szempontból jogosnak vagy indokoltnak mondható – változásairól elmondható, hogy azok feltehetően fokozták a szociálpolitikai rendszer ellenősztönző hatásait. A magyar jövedelemeloszlás bizonyos konkrét jellemzői fokozzák a szegénységi csapda jelentőségét. Magyarországon a szegénység meglehetősen széles körben fordul elő, de ezen belül aránylag nem mély. A különbözőféleképp meghatározott szegénységi küszöbök esetén a szegények száma és aránya meglehetősen eltérő lehet. A Világbank már hivatkozott elemzése kimutatja, a szegények számának jelentős növekedése és a szegények viszonylag kis mértékű lemaradása (az aktuális szegénységi küszöbtől való elmaradás) közötti látszólagos ellentét annak tudható be, hogy a népesség mintegy 75–80 százaléka viszonylag szűk jövedelmi sávban koncentrálódik. Ebből következően már kismértékű jövedelemcsökkenés (amelyet ugyanúgy okozhat a jövedelmek eltitkolása, mint valós jövedelemcsökkenés) is jelentősen növelhetik a szegénységi küszöb alá kerülők számát.

A szegénység relatív sekélysege miatt az is igaz, hogy a segélyezés előtti szegények (pretransfer poor) – azaz a segélyek híján a segélyezési gyakorlatban szegénységi küszöbként használt jövedelemszint alatt lévők – jelentős hányada már viszonylag kis jövedelemnövekedés esetén is átkerülhet a küszöb túloldalára, ily módon jelentős szociális juttatásoktól eshet el: azaz a szegénységi csapda néven ismert probléma tömeges jelentkezésével számolhatunk.

Gál Róbert Iván: A társadalombiztosítási programok ösztönző hatásai (részletek)

(...) A tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a társadalombiztosítási programok ösztönző hatásait vizsgáló szakirodalomról. A bevett tematikai elhatárolódást követve, két csoportban fogom tárgyalni a szóban forgó intézményeket, külön az öregségi nyugdíjat és külön a munkapiaci programokat (munkanélküli segély, rokkantnyugdíj, táppénz). (...)

Az öregségi nyugdíj ösztönző hatásai

A társadalombiztosítás által nyújtott öregségi nyugdíj annyiban biztosítás, hogy az élettartam és ezen belül is elsősorban az inaktív élet tartamának kiszámíthatatlanságából fakadó kockázatokat szétosztja a nyugdíjintézet kliensei (vagy a nyugdíjalap a tagjai) között. A szóban forgó bizonytalanság híján az egyén előre meg tudná állapítani, hogy egész élete folyamán mekkora jövedelemtömegre lesz szüksége, ezt milyen módon és hány évi munkával tudja előteremteni, hány évet és mely életciklusban kíván munka nélkül tölteni, valamint hogy ehhez milyen mértékű felhalmozásra van szükség. A helyzet azonban másképp áll. Nem tudhatjuk előre, hány évig élünk. Következésképp nem tudhatjuk, hogy aktív éveink során mennyit is kell felhalmozunk, hogy öregkorunkban ne szenvedjünk szükségletet. Vajon nem halmozunk fel túl keveset? Vagy épp ellenkezőleg, nem lesz túl sok, nem derüle ki a végén, hogy érdekesebb lett volna korábban többet fogyasztani? Ezekre a dilemmákra jelent megoldást az öregségi nyugdíj. Emellett azonban további következmények is előállnak, amelyeket ugyancsak célszerű számba venni. A következőkben a két leggyakrabban említett, nevezetesen a megtakarításokra és a munkaerőkinálat csökkenésére gyakorolt hatásra vonatkozó szakirodalmat tekintem át.

Az öregségi nyugdíj hatásai a megtakarításokra

Az öregségi nyugdíj megtakarításokra gyakorolt hatása pusztán elméleti úton megbecsülhetetlen. Először is az elméleti előrejelzések nagyban függnek attól, hogy a szerző a megtakarítások mely modelljét alkalmazza. Ráadásul még az egyes modellek különkülön sem nyújtanak mindig világos eligazítást; sokszor ugyanis az adott modellen belül egyszerre több mechanizmus is érvényesül. Ezáltal az öregségi nyugdíj egyes mechanizmusok révén visszaszorítja, mások révén épp ellenkezőleg, ösztönzi a megtakarításokat. (...)

BARRO [1974] megtakarítás-modellje a generációk közötti altruizmusra épül. A szülők törődnek gyermekeikkel, akik ezt a törődést nem feltétlenül szüleiknek, hanem saját gyerekeiknek, a gyerekek pedig az unokáknak viszonozzák és így tovább. Ezáltal az altruizmus generációk közötti végtelenített lánc alakul ki. A fogyasztásra, illetve megtakarításra vonatkozó mindenkorai döntésük során tehát az érintettek figyelembe veszik leszármazottaik szempontjait is. Vagyis a döntések olyan mérlegeléssel születnek, mintha meghozójuk örökké élne. Az efféle, végtelenített időtávú döntések során a költségvetési korlátot, vagyis azt az összeget, amellyel az érintettek ténylegesen számolhatnak, a következő tételek adják: a jelenleg rendelkezésre álló vagyon, valamint a jövőben, a ma élő és a későbbi generációk élete során felhalmozódó összes jövedelem. Ezért azt a veszteséget, amit a jelen generáció a társadalombiztosítási hozzájárulás révén elveszít, ugyanaz a döntéshozó egység a jövőben visszanyeri. A költségvetési korlát tehát, és ennek folyományaként a fogyasztásra, illetve megtakarításra vonatkozó

döntés változatlan marad, függetlenül a jóléti intézmények lététől vagy nemlététől. (Vegyük észre, hogy a Barroféle modell kizárólag a generációk közötti jövedelemátcsoportosítással törődik, és figyelmen kívül hagyja az egyes generációkon belüli újraelosztási hatásokat!)

A megtakarítások életciklus-modellje (...) nem számol a generációk közötti altruizmussal, és az örökség-hagyást a várható élettartam kiszámíthatatlanságából vezeti le. A fogyasztásra és megtakarításra (valamint a munkára) vonatkozó döntést a vagyon, a jelenlegi és a várható jövőbeli jövedelem, a megtakarításból származó kamatnyereség és az életkor határozza meg. Az elmélet szerint az egyének az életciklus korábbi szakaszaiban halmoznak fel (többet keresnek, mint amennyit elfogyasztanak), a későbbi szakaszokban azonban épp ellenkezőleg, felélik tartalékaikat (többet fogyasztanak, mint amennyit keresnek). (...) A hatás azonban távolról sem ilyen egyértelmű. Először is, a társadalombiztosítási hozzájárulások nem önkéntesek. Így megeshet, hogy noha a magán-megtakarítások valóban visszaesnek, az aggregált megtakarítás összességében nő, mivel a kötelező megtakarítási ráta (a társadalombiztosítási hozzájárulás) sokak számára magasabb, mint amennyit ők maguktól megtakarítottak volna. Továbbá a társadalombiztosítás bevezetése korábbra hozza a nyugalomba vonulás időpontját (erről a következő pontban bővebben is szó lesz), ez pedig magasabb felhalmozási rátát indukál. Egy szóval az ellentétes hatások eredője nem egyértelmű. (...)

Az öregségi nyugdíj hatása a munkaerőkínálatra

Az Egyesült Államokban a század eleje óta folyamatosan csökken a 65 éves vagy annál idősebb férfiak gazdasági aktivitása. A trend a második világháború óta felgyorsult. A megtakarítási hajlandóság csökkenése mellett ez az a másik tény, amelyet a leggyakrabban összefüggésbe hoznak az öregségi nyugdíj általánossá válásával. Az empirikus vizsgálatok eredményei azonban ismét ellentmondásosak. Lehet, hogy valami más, időben párhuzamos tényező áll egyik vagy másik, esetleg mindkét változó trendje mögött. (Itt teszem hozzá, hogy a szakirodalom oroszánrészével egybehangzóan kizárólag a kínálati döntéssel foglalkozom. Az idős munkavállalók munkája iránti kereslet témája aligalig kerül szóba.) (...) Az is figyelemre méltó, hogy a két trend ellentétes irányú mozgása nem egyidejűleg kezdődött: az időskori munkavállalás már akkor csökkenő tendenciát mutatott, amikor a nyugdíjrendszer még ki sem épült. Továbbá a tapasztalatok fényében az sem egyértelmű, hogy a modell független változójának kormányzati befolyásolása, a társadalombiztosítás által fizetett nyugdíjak csökkentése valóban magával vonja-e a munkavállalási hajlandóság növekedését. (...)

Az idős munkavállalók munkaerőkínálati döntésére vonatkozóan többféle modellt is kidolgoztak már. Több kutató a nyugalomba vonulást pillanatnyi döntésként értelmezi. Az egyén meghatározott összeget keres jelenleg, visszavonulása esetén pedig ennél valamivel kevesebbet. Attól függően, hogy a munka, illetve a szabadidő mennyit ér számára, valamint mekkora a jelenlegi kereset és a nyugdíj közötti különbség, az egyén eldönti, visszavonul-e vagy sem. (...) Mások azonban úgy érvelnek, hogy nem pusztán a jelenlegi bérek és nyugdíjak számítanak, hanem azok dinamikája is. Sok munkavállaló számára a bér növekedése alacsony ütemű az életkor függvényében. Viszonylag magasabb béreket kapnak a munkaerőpiacra történő belépésükkor, ez azonban az idők során viszonylag kis tempóban növekszik. Ezzel szemben mások, főként a hosszabb előképzettséget igénylő pályákon lévők, viszonylag későn állnak munkába, és viszonylag keveset kapnak pályájuk elején. Keresetük növekedési üteme azonban meredekebb. A nyugalomba vonulás optimális időpontját ez az életkor-bér reláció alakítja. Azok, akik számára a függvény viszonylag meredekebb vonalú, később kívánnak nyugdíjba menni, mint azok, akik a folytatódó munkavállalással sem növelhetik többé számottevően bérüket, és ezzel együtt várható nyugdíjukat (...)

A munkapiaci társadalombiztosítási programok hatása a munkaerőkínálatra

A következő pontban a munkaerőpiacon bevezetett társadalombiztosítási programokkal foglalkozom. Ide tartozik a munkanélküliségé, a betegségi táppénz (tehát a gyakran ugyancsak táppénznek nevezett gyés, gyed vagy gyet nem) és a rokkantnyugdíj. Mindhárom kifizetési forma biztosítási jellegű. A munkanélküliségé az állásvesztésből fakadó jövedelemkiesés ellen biztosít. A táppénz a betegség okozta veszteségeket téríti szét, a rokkantnyugdíj pedig a születési rendellenességek vagy balesetek következtében fellépő tartós munkaképtelenség előfordulásának kockázatát osztja meg a biztosításban résztvevők között. A kérdéses kockázatok mindenkit fenyegetnek - igaz, nem egyforma mértékben. (...) A társadalombiztosítás ezt a problémát a biztosítás kötelezővé tételével orvosolja: az érintetteknek nincs szabad választása az ügyben, hogy kívánják-e biztosítani magukat vagy sem.

A munkanélküliségé, a táppénz és a rokkantnyugdíj azonban nem csupán a kontraszelekció kérdését veti fel, hanem az erkölcsi kockázatét is. ... A hetvenes és főként a nyolcvanas években a munkaerőpiac olyan jelenségeket produkált, amilyeneket soha korábban, nevezetesen a tartósan magas munkanélküliségi rátát, amelyet még az infláció növekedése sem szorított le, és a tartós munkanélküliséget, vagyis az egyes munkanélküliek huzamosabb ideig történő távolmaradását a munkaerőpiactól. Sokan a munkaerőkínálat rugalmatlanságát okolták a történetekért, ezt pedig a munkanélküliségéyezés rendszerére vezették vissza. Hasonló viták középpontjába került a rokkantnyugdíj intézménye is. (...)

A rokkantnyugdíj munkaerő-kínálatra gyakorolt hatása sokban emlékeztet az öregségi nyugdíjára, annak ellenére, hogy az érintettek előtt álló döntés szerkezete nem azonos a két esetben. Az öregségi nyugdíj esetében már megismert szempontok - a szabadidő haszna, a jövedelemkiesés mértéke, illetve az életkor függvényében változó jövedelem görbéjének meredeksége - ezúttal is szerepet játszanak. Egy fontos új elem is megjelenik azonban. Mint arról már esett szó, az öregségi nyugdíj esetében a jogosultsági kritériumok teljesítése egyértelmű. A rokkantnyugdíj esetében azonban nem, következésképp a kérelmezőnek számolnia kell az esetleges visszautasítással, és ezáltal munkapiaci pozíciójának romlásával. További kockázat a kérelmező számára, hogy a rokkantnyugdíj várható nagysága sem egyértelmű. A tartós munkaképtelenség megállapítása ugyanis többnyire nem vagyvagy jellegű döntés, sokkal inkább valamilyen hipotetikus teljes munkaképesség százalékában adják meg, a nyugdíjat pedig ennek függvényében folyósítják. (...)

A munkanélküli segély vizsgálata mind az öregségi nyugdíj, mind a rokkantnyugdíj elemzéséhez képest újdonságokkal szolgál. A két utóbbi juttatási forma esetében a kérdés az, hogy az érintettek nyugdíjba vonulnake, azaz kilépneke a munkából. A döntést megalapozó feltételek az öregségi nyugdíj esetében egyértelműek, a rokkantnyugdíjában azonban az erkölcsi kockázat és az ehhez kapcsolódó szűrőmechanizmusok bizonytalansági elemeket hoznak a döntési modellbe. A munkanélküli segély intézménye az erkölcsi kockázat komplikáltabb változatával jár együtt, minthogy jóval élesebben veti fel a jogosultság lejártának problémáját. Noha a kérdés nem ismeretlen a rokkantnyugdíjasok esetében sem, lényegesen súlyosabb a munkanélküliek között. Szinte minden munkanélkülijáradék korlátozott időtartamú, és az idővel csökkenő jövedelempótlást biztosít. A centrális kérdés a munkanélkülivé válásról áttolódik az újbóli munkavállalásra. Nem az a legfontosabb immár, hogy adott feltételek között az érintettek a járadékos életformát választják-e a munkavállalás helyett, hanem megfordítva, a munkát választják-e a járadék helyett, és mennyi ideig maradnak járadékosok.

Ezzel kapcsolatban vezetik be - a szegénységi csapda analógiájára - (...) a munkanélküliségi csapda fogalmát. Némi egyszerűsítéssel arról van szó, hogy a nagymértékű jövedelempótlás és a segély mellett nyújtott esetleges egyéb anyagi kedvezmény számos, egyébként betöltetlenül álló, de gyengébben fizető munkahelyről kizárja az állásukat elvesztőket, mivel kevesebb bért kapnának, mint amekkora segélyről lemondanak.

A hipotézis tehát, amit az ökonometria vizsgálatok tesztelnek, arra vonatkozik, hogy a bér, illetve járadékkilátások miként befolyásolják az egyének döntését a munkavállalásról, pontosabban, hogy a szóban forgó kilátások változásai hogyan hatnak a döntésekre. (...) Az eredmények ugyancsak egybehangzóak.

Több kutató a munkavállalási hajlandóság alakulását a munkanélküliráta változásaival mérte. Mások a segélyen töltött időtartam hosszát használták ugyanerre a célra. A harmadik lehetőség a munkapiaci pozíciók, nevezetesen a munkavállaló, a járadékos és a munkaerőpiacon kívülálló pozíciója közötti átjárás valószínűségének vizsgálata. Vajon milyen valószínűséggel választják adott pillanatban az érintettek a munkavállalás, a munkanélküliség vagy a munkaerőpiac elhagyásának alternatíváját? Mitől függ ez a valószínűség? Továbbá: ha t_0 időpontban az egyén így vagy úgy döntött, hogyan fog dönteni t_1 , illetve t_2 időpontban? Kitart munkavállalóként? Vagy kitart az állástalanság mellett? A pozícióváltás vagy annak elmaradása így arra is felhasználható, hogy a munkanélküliség várható időtartamát előre jelezzük.

Végezetül azokról a kutatásokról lesz szó, amelyek azt a tesztelésre szoruló hipotézist, mely szerint a munkanélküliség emelkedése attraktívvá teszi a munkanélküliséget, új, immár negyedik változatban interpretálják. Mint emlékeztető lehetséges interpretációként a következők szerepeltek eddig: a munkanélküliségi ráta, a segélyen töltött idő hossza, illetve annak valószínűsége, hogy az egyén újra munkát vállal. Az új megközelítés szerint az érintettekről feltételezzük, hogy él fejükben egy elképzelés a kereset összegéről, amennyiért már érdemes ismét munkát vállalni. Arra vonatkozóan, hogy ezt az elfogadási bérküszöböt miként kell megbecsülni, a munkakeresés elmélete többféle módszert dolgozott ki.

Irodalom:

- A jó polgár (1996) (szerk. Mazsu János és Serényi János) Csokonai, Debrecen
- A jóléti állam politikai gazdaságtana (1999) (szerk. Csaba Iván és Tóth István György) Osiris, Budapest
- Andorka Rudolf (1997): Bevezetés a szociológiába. Osiris, Budapest
- Ágh Attila (1994): Közpolitika. In: Mi a politika? Bevezetés a politika világába. (szerk. Gyurgyák János) Századvég, Budapest 81-122.o.
- Bara Zoltán (1998): A tisztességes elosztás mikroökonómiai elmélete. Közgazdasági Szemle, Június 558-575.o.
- Bayer József (1999): A politikatudomány alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest
- Bevezetés a gazdaságpolitikába (1996) (szerk. Veress József), Aula, Budapest
- Bihari Mihály – Pokol Béla (1992): Politológia. Universitas, Budapest
- Bokor Ágnes (1987): Szegénység a mai Magyarországon. Magvető, Budapest
- Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig - a "kiilleszkedés" pokoljárása. Esély 3.sz. 3-23.o.
- Charles, Susan – Webb, Adrian (1996): Szociálpolitika – gazdasági megközelítésben. Hilscher és ELTE, Budapest
- Dahl, Robert A.(1996): A pluralista demokrácia dilemmái. Osiris, Budapest
- Doyle, Len - Ian Gough (1991): Emberi szükségletek és szocialista jóléti politika. in: A jóléti állam (szerk.: Ferge Zsuzsa és Lévai Katalin) ELTE Szociológiai Intézet és T-Twins Kiadó, Budapest, 59-73.o.
- Esping-Andersen, Gösta (1991): Mi a jóléti állam? In: A jóléti állam (szerk.: Ferge Zsuzsa és Lévai Katalin) ELTE Szociológiai Intézet és T-Twins Kiadó, Budapest, 116-133.o.
- Ferge Zsuzsa- Szent-Iványi István. Egyenlőség - pro és kontra (kézirat)
- Ferge Zsuzsa, Gara Judit, Horváth Ágota, Szalai Júlia (1980) : A szegénységgel és a többoldalúan hátrányos helyzettel kapcsolatos mai nyugati nézetek. Valóság, 2. sz.
- Ferge Zsuzsa (1981): A gazdaság történelmileg változó jellege és helye a társadalmi újratermelésben. Történelmi Szemle, 4.sz. 521-552.o.
- Ferge Zsuzsa (1987): A szociálpolitika értelmezése. in: Szociálpolitika ma és holnap. (szerk. Ferge Zsuzsa és Várnai Györgyi) Kossuth Könyvkiadó, Budapest 15-25.o.
- Ferge Zsuzsa: A társadalom individualizálása (kézirat)
- Ferge Zsuzsa (1994): Szabadság és biztonság. Esély, 5. sz. 3-24.o.
- Ferge Zsuzsa (1982): Társadalmi újratermelés és társadalompolitika. KJK Budapest
- Ferge Zsuzsa (1989): Van-e negyedik út? A társadalompolitika esélyei. KJK: Budapest 69-161.o.
- Glennerster, Howard: Ár ellen: a szociálpolitika kilátásai. Esély
- Gyurgyák János (1994): Politikai ideológiák. In: Mi a politika? Bevezetés a politika világába. (szerk. Gyurgyák János)Századvég, Budapest 262-324.o.
- Hankiss Elemér (1986): Diagnózisok 2. Magvető, Budapest
- Heller Ágnes (1993): A modernitás ingája. T-Twins Kiadó, Budapest
- Juhász Gábor (1996): Az alkotmányeszmé mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonság-hoz való jog természetéről és szabályozásáról. Esély 3. 29.o.
- Kindler József (1987): A kockázat döntéseméleti közelítése. In: Kockázat és társadalom. Akadémiai, Budapest, 13-25.o.
- Kis János (1998): Az igazságosság elmélete. John Rawls magyarul. Világosság, 8-9. sz. 3-66.o.
- Körösényi András (1989): Liberális vagy konzervatív korszakváltás? Magvető Kiadó, Budapest 141-155.o.
- Krémer Balázs (): A "szociális jogok" mint a szociálpolitikai progresszió kváziintencionális szimbólumrendszere
- Krokovay Zsolt (1997): Testvériség és piac. Világosság, 11.sz. 49-57.o.
- Kulcsár Kálmán (1987): Politikai és jogszociológia. Kossuth, Budapest
- Makara Péter (1978): A családok fogyasztási szerkezetének néhány elméleti kérdése in: A változó család (szerk. Cseh-Szombathy László) Kossuth, Budapest 126-157.o.

- Marshall, T. H. (1991): Az állampolgárság fejlődése a 19.század végéig. in: A jóléti állam. (szerk. Ferge Zsuzsa és Lévai Katalin) T-Twins Kiadó, Budapest 50-58.o.
- Nagel, Thomas (1998): Egyenlőség. Világosság, 8-9. Sz., 67-82.o.
- Örkény Antal (1997): Hétköznapi igazsága. Új Mandátum, Budapest
- Rawls, John (1997): Az igazságosság elmélete. Osiris Kiadó, Budapest
- Samuelson, Paul A., Nordhaus, William D. (1990): Közgazdaságtan. III. Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest
- Sándor Judit (1998): A szabályozás csapdái és dilemmái. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. Embri Jogi Információs és Dokumentációs Központ, Budapest
- Somlai Péter (1997): Szocializáció. A kulturális átörökítés és a társadalmi beilleszkedés folyamata. Corvina, Budapest, 111-123.o.
- Tardos Róbert (1988): Meddig nyújtózkodjunk? Igényszintek, gazdasági magatartástípusok a mai magyar társadalomban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Urbán László (1995): Közcélú szabályozás hatáselemzése. (Public policy elemzés) Közgazdasági Szemle 3. 270-278.o.
- Gál Róbert Iván: A társadalombiztosítási programok ösztönző hatásai. Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., 1996. 2. sz. (128-140. o.)

ⁱ A jó polgár (szerk. Mazsu János és Serényi János) Csokonai, Debrecen, 1996.

ⁱⁱ Sen, Amartya: Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség. Esély 1992. 1.3.o.