

# A szociális ellátórendszer kifejlődése Magyarországon

Történeti háttér, nemzeti sajátosságok

## A két világháború közötti időszak

A két háború közötti időszakban és azt megelőző dualizmus kori Magyarországon a – nyugat-európai folyamatokkal megegyezően, de attól eltérő ütemben – fejlődött a szociális gondoskodás jogi- és intézményi háttere. Fokozatosan épült fel a munkásvédelem, valamint a nyugdíj- és betegbiztosítás rendszere, akciók keretében indult el a lakástámogatás és jelent meg a szegénygondozás intézménye. Ebben a korszakban jelentős szerepet kapott a megelőző-egészségvédelem, amely nem kimondottan a szegénység kezelésére, hanem elsősorban az aktív dolgozó rétegek védelmében létesült. Mai szóhasználatlálva siker ágazatnak minősült a közegészségügy, amely jól szervezetten és viszonylag rövid idő alatt tudta felvenni a harcot a fertőző betegségekkel, járványokkal, a csecsemőhalandósággal.

A közép-európai régióban, a hajdani Monarchia területén Ausztria után, Szlovéniával és Nyugat-Szlovákiával együtt a halálozási mutatókat illetően a legkedvezőbb utódállamnak számított a Magyar Királyság, bár a „csonka Magyarországon” belül jelentős regionális eltérések voltak. Az Észak-Dunántúl, a Duna-Tisza köze jobb viszonyokról tanúszkodott, mint a Dél-Dunántúl, Budapest, Észak-Magyarország, illetve a Tiszántúl népessége. A korabeli statisztikai elemzők felhívták a figyelmet az alacsonyabb halálozási ráta és az alacsony analfabétizmus közötti szoros kapcsolatra.

A **Teleki Pál Intézet** elemzéseiben a következők olvashatók: „A magasabb életkor elérésében a külső körülmények közül elsősorban az egészségügyi, lakás- és táplálkozási viszonyok, valamint a kulturális haladottság, az orvosok és kórházak száma játszanak szerepet, a belső tulajdonságok közül az erőteljes és ellenállóképes fizikum. E téren fontosabbnak látszanak a külső körülmények, éppen ezért a halálozási arányszámot bizonyos mértékben a műveltség, a kulturális haladottság fokmérőjének is szokták tartani.”<sup>1</sup>

Különösen a két háború közötti időszakban a szociális kérdés kezelése szorosan összekapcsolódott a művelődés, oktatás- és képzés kérdéskörével. A kor egyik legjobb ismerője **Czetter Jenő** tudós és politikus is összekapcsolta a szociális kérdést a kulturális viszonyok

<sup>1</sup> **Rónai András**, Közép-Európa Atlasz, Gróf Teleki Pál Intézet, 1941. Szent István Társulat – Püski Kiadó, Budapest, 1993., 194. oldal.

javításának a gondolatával. A **Magyar Gazdák Szemléje, a Szövetkezés** című folyóirat hasábjain és parlamenti beszédeiben a következő témák köré rendezte a vidék szociálpolitikáját, közel negyed százados munkássága során:

- a birtokpolitika kérdései (szociális földprogramok, földosztás),
- a falu- és tanyavilág kultúrképességének kezelése (tanyai és falusi kultúra védelme és nevelés-oktatás kérdése),
- a vidéket érintő mozgalmak kezelése (népfőiskola, ifjúsági- és kulturális mozgalmak)<sup>2</sup>.

## Szociális föld- és lakásépítési program

A társadalom zömét kitevő parasztság megélhetésének alapját hagyományosan a föld biztosította, mindamellett a gazdasági érveken túl az egész magyar társadalom eszmeiségében a földnek különleges státusza volt. A földéhség hajtotta a közép és módos parasztcsaládok százazreit a tengeren túlra, szerveződtek a földmunkások a különböző politikai mozgalmakba a múlt század végén és a századelőn. A vesztes háború, a vörös és a fehérterror felszaggatta az addig hagyományokon, nyugvó legitim politikai hatalom szövédékét, ezért a társadalmat, ezen belül a legnagyobb létszámú társadalmi réteget valamilyen módon földhöz, tulajdonhoz kellett juttatni, a háborús károkat (hadi özvegyek, rokkantak) enyhíteni kellett.

1919 után két földreform koncepció versengett egymással. Az egyik a **Nagyatádi Szabó István** nevével jelzett, amely inkább kedvezett volna a birtokos parasztoknak, a földteleneket lényegében kizárta volna a földosztásból, mivel ez a tervzet a már erősebb, az eszközökkel rendelkező gazdákat juttatta volna gazdaságosan művelhető termőterületekhez. A Nagyatádi féle földreformnak a célja az életképes birtokok kialakítása, illetve megerősítése volt. A másik elképzelés **Rubinek Gyula** nevéhez volt köthető, amely az agrárszocialista mozgalmak több évtizedes tapasztalatára épült. Célja az volt, hogy lehetőleg gyorsan lecsendesítse a Trianon és a kommün keltette társadalmi viharokat, de úgy, hogy a lehető legteljesebb mértékben megkímélje a nagybirtokot. A végül is megvalósuló földreform elérte, hogy a nincstelen tömegek kisebb parcellákhoz jutottak, ezzel kis mértékben, de tulajdonossá tette azokat, s számolt azzal a ténnyel is, hogy a házhelyeken lakások épülnek, ezzel olcsóbb lakhatási körülményeket teremthettek az alsóparasztság számára, a kis parcellán pedig a saját élelmezésükhöz szükséges termelvényeket is elő tudták teremteni. Ezzel ugyan az „életképtelen” birtokok tízezreit hozták létre, de mégis tömegeknek nyújtottak jövőképet és megélhetési minimumot, anélkül, hogy a társadalom meghatározó elitjének, a földbirtokos rétegeknek az érdekeit sértették volna.

Az akció politikailag fölöttébb sikeres volt, mivel a konszolidációs rezsim ezek után legbiztosabban a vidéki Magyarországra számíthatott. A földreform címén összesen 1 120 214 katasztrális hold földet osztottak szét. Ebből a földből 427 059 törpe-, illetve

<sup>2</sup> **Czterler Jenő**, Mezőgazdaság és szociális kérdés, Századvég Kiadó, Akadémiai Kiadó, „A Jászságért” Alapítvány, Püski Kiadó, Budapest, 1995.

kisbirtokot létesítettek, 58 598 katasztrális holdnyi terülből pedig 259 733 házhelyet juttattak. 838 községben kishaszonbérletek céljaira igénybe vettek még összesen 155 907 katasztrális hold földet. Ezzel együtt a földreform végeredményeként 1 275 548 katasztrális hold<sup>3</sup> földet osztottak szét. Az **Országos Földbirtokrendező Biróság** 1930. december 31-i, a földbirtokreform lezárását összegző adatai szerint összesen 411 561 egyén részesült valamilyen címen földjuttatásban<sup>4</sup>. Ez a hatalmas szám (családtagokkal együtt legkevesebb 1,5 millió fő) természetesen nem csupán a parasztságot jelentette, de ebből mintegy 186 ezerre tehetjük a mezőgazdasági munkások és egyéb föld nélküli egyének s 115 ezer lélekre azoknak a törpe- és kisbirtokosoknak a számát, akik a földreform során juttatásban részesültek<sup>5</sup>. A földreform a paraszti társadalomra, különösen a törpe- és kisbirtokos rétegre volt jelentős hatással, mivel annak száma a húszas, illetve harmincas években megduplázódott.

A falusi lakásépítés állami hiteltámogatására először a századelőn figyelhetünk fel a Viharsarokban, 1907-ben. Igazi változást azonban az 1920-as földreform hozott, amelynek eredményeképpen 260 ezer házhely került kiosztásra a falvakban 1920 és 1939 között. A házhely akciót követte az **Országos Falusi Kislakásépítő Szövetkezet**, amely hosszú lejáratú kölcsönt nyújtott. Az akciónak köszönhetően 1938-ig 41 ezer lakás épült fel falun. A lakáshiány enyhítésében jelentős szerepet kapott az **Országos Nép- és Családvédelmi Alap**, amely további 8 ezer lakás felépítésében nyújtott hathatós segítséget.

## Munkásvédelem, beteg- és nyugdíjbiztosítás

A 19. században jelennek meg az első, a törvényes munkásvédelemről szóló törvények (1884. XIV. tc. Ipartörvény), az 1890-es években az első önszegélyező és vállalati társaspénztárak, amelyek a kor követelményeinek messzemenően megfelelő betegségegyező- és rokkantpénztárak voltak, de ezek az intézmények valamennyien a gyár- és bányaiparban foglalkoztatott munkás és alkalmazotti rétegeknek nyújtottak szolgáltatást. A dualizmus kori Magyarország törvényhozása a betegbiztosítás terén először az 1907. évi törvény ((XLV. tc.) keretében érinti a mezőgazdaságban foglalkoztatottakat, egészen pontosan a gazdasági cselédeket. Az említett törvény biztosított számukra betegség esetén ingyenes gyógykezelést 45 napig, amelynek költségeit a munkaadóra hárította. Az 1900-ban felállított **Országos Gazdasági Munkás- és Cselédsegély Pénztárnak** az utolsó békeévben, 1913-ban összesen 727 ezer tagja volt. A két háború között gyorsan fejlődő és kiterjeszkedő nyugdíjalapok ellenére (OTI, MABI) az agrár- falusi népesség hathatós segítséget nem kapott, és nem is tudott semmilyen alaphoz önkéntes alapon társulni. Ezen a helyzeten lényegesen az 1936-os és 1938-as beteg- és nyugdíjbiztosítást érintő törvények sem változtattak. A második világháború előtti években ugyan már mód nyílt a mezőgazdasági munkások számára is, hogy kapcsolódjanak az **Országos Mezőgazdasági Biztosító**

<sup>3</sup> **Kerék Mihály:** A magyar földkérdés. Bp. 1939. 198-199. l.

<sup>4</sup> uo. 199. l.

<sup>5</sup> **Buday Barna:** A földreform eredményei. Az Országos Magyar Gazdasági Egyesület (OMGE) által gyűjtött adatok ismertetése. Bp. 1930. 40. l.

**Intézet** (OMBI) öregségi biztosítási alapjához, de ebből a lehetőségből a nők és a két holdnál kevesebb földdel rendelkezők ki voltak zárva.

## Szociális közegészségügy

Az 1876: XIV. tc. állami feladatnak nyilvánította a közegészségügyet, ez előírta a központi állam és a helyi közigazgatás kötelezettségeit. A törvény lényegében az utóbbira bízta az egészségügy hatósági feladatainak ellátását. A községi hatóságok hathatósan léptek fel a fertőző betegségek ellen, és hozzájárultak ahhoz, hogy a falusi népesség körében növekedett a várható élettartam, csökkent a csecsemőhalandóság. Említést érdemel a falusi közegészségügy terén a **Zöldkereszt mozgalom**, amely 1934-ben indult és hatókörébe tartoztak az egészségvédelmi körök, tüdő- és nemibeteg-gondozó intézetek. 1938-ban a szolgálat másfélmillió embert érintett és a hatezernél kisebb lélekszámú településeken átfogta az egészségvédelem minden ágát. A nagyobb településeken ezt a tevékenységet a **Stefánia** látta el, amely 1938-ban 342 anya- és csecsemővédő intézetet tartott fenn.

Mindezek mellett 1898 óta az állam fizette a szegény betegek ápolási díját. A járványok megfékezésében az **Országos Közegészségügyi Intézet** 1926 után jelentős sikereket könyvelhetett el, különösen a tuberkulózis, veszettség és a nemibetegségek visszaszorítása terén. A harmincas évek végére épült ki a fertőző betegségek kezelésére az országos gondozóhálózat. Több új kórház épült, illetve bővült új szárnyakkal és osztályokkal. 1938-ban 304 kórház működik, ötvenezer férőhellyel, akkor tízezer lakosra számítva 54 kórházi ágy jutott. A harmincas évek elejétől az egészségügy a Belügyminisztérium fennhatósága alatt működött. Szakmai véleményező szervezete az **Országos Közegészségügyi Tanács** volt.

## Szegénygondozás

A szegénygondozás első adminisztratív kezelésére a polgári jogalkotásban az 1871-es községi törvényben akadunk, amely a kéregetés, koldulás intézményét szabályozza. Később az ezt a törvényt kiegészítő BM rendelet toloncsabályzata a csavargással és prostitúcióval együtt a koldulást is tiltja. Ezzel egy időben rendelet írta elő a községek számára a **szegényalapok** létrehozását. A szegénygondozás területén a különböző karitatív segélyszervezetek jeleskedtek, többnyire felekezeti alapon szerveződtek. A század elején négyszáz működött belőlük, ezek sorát erősítette a **Magyar Vöröskereszt Egylet** 1879-től. A segélyezés-politika szervezésének élére 1931-ben az **egri normát** meghirdető ferences rend állott és vált több városban elfogadottá. Az ezzel párhuzamosan meghirdetett **komáromi norma** azonban, amely a falusi szegény népesség, sokgyermekesek, cselédek és napszámosok minimális munkabérért, családi pótlékát, naturális segélyezését irányozta elő, nem vált elterjedté. A vidék ezen a területen is gazdátlanabb és gondozatlanabb maradt a várossal szemben. A második háborúig összefoglalva az eseményeket, látható a hazai agrár-szociálpolitika feltűnő fejletlensége a városi szociális gondozáshoz képest.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> **Gyáni Gábor:** A szociálpolitika múltja Magyarországon, História Könyvtár, MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 1994.,

## Vidékpolitika a két háború között

Az első világháború és azt követő békediktátum utáni konszolidációs időszaknak a vidéket érintő politikáját az ország csonkulásával járó gondok enyhítése dominálta. A korábban egy természeti egységhez, a Kárpát medencéhez tartozó ország széttöredezett gyenge koraszülött nemzetállamokra hullott szét. A megmaradt ország korábbi vásárvonalain peremtájak alakultak ki. A Monarchia méreteihez kifejlesztett fővárost lényegében többségében gazdaságilag elmaradott városhiányos, túlnyomórészt agrárvidék övezte. 1930-ban a települések felén félezernél kevesebben éltek. A települések száma meghaladta a 3400-at. Apró-, illetve kistelepülésben élt a lakosság 11%-a, a 8,6 milliós népességből 1,8 millió külterületi lakos volt. Több város elvesztette vonzaskörzetét, illetve több vonzaskörzet városától vált meg 1920 után. A határon belül maradt ipari kapacitás elvesztette nyersanyagbázisát, világhírű malomiparunk pedig elveszítette piacát. Megindult a mezőgazdaság szerkezetének az átalakítása, fejlődött a gyümölcs, a zöldség és a fűszernövény, a hús és a tej exportunk, illetve ezzel egy időben épültek meg a gyümölcs- és zöldség konzervüzemek (Kecskemét, Nagykőrös, Szeged, Gyula). A hazai gazdaságpolitika homlokterében az import kiváltás állott. Ennek érdekében fejlesztette fel a Dunántúli- és Északi- középhegységeken a bányászatot, valamint a nehéz- és gépipart. A hagyományosan rurális területek iparosítása nem indult el, mivel annak útját állta a helyi szakképző intézmények fejletlensége, illetve a szakképzés teljes hiánya.<sup>7</sup> Az elemi oktatás terén viszont jelentős előretörésnek számított, hogy az Alföld program keretében létrehozták **Klebsberg Kuno** minisztersége alatt a tanyasi iskola hálózatot. A vidéket 5 km sugarú körökre osztották és kötelezték arra a törvényhatóságokat és a birtokosokat, hogy létesítsenek népiskolákat. Rövid három év alatt ötezer tanyai tanterem épült, a kor legmodernebb államaiban honos építészeti megoldással téglából, nagy ablakokkal és palatetővel fedetten. Az iskolák mellett modern tanári lakások is épültek. 14 éves korig felemelik a tankötelezettséget. 1927-ben népművelési programot dolgoztak ki, mivel a felnőtt lakosság körében még mindig jelentős számú volt az analfabétizmus (10% körüli).<sup>8</sup>

## A szocialista szociálpolitika alapvető jellemzői

### Az ideológia mindenek felett

**Winston Churchill** szerint „a kommunizmus az irigység ideológiája.” A brit politikusnak nem volt módja megtapasztalni azt a társadalmat, amely ennek az ideológiának az uralma alá kerül, de állítását Kelet-Európa 20. századi történelme alátámasztja. Magyarországon 1948 után a teljes hatalomba feltört kommunista vezetők mindent a saját ideológiai igazságuk

<sup>7</sup> **Kulcsár László – Molnár Melinda:** A magyarországi vidéket érintő politikák a 20. Században, kézirat, Szent István Egyetem, Gödöllő, 2000.

<sup>8</sup> **Glatz Ferenc** (1990): Konzervatív reform – kultúrpolitika in: (szek.) **Glatz Ferenc:** Tudomány, kultúra, politika (gróf Klebsberg Kuno válogatott beszédei és írásai (1917–1932), Európa Könyvkiadó, Budapest.

alá rendelték. Így volt a szociálpolitikával is. Ellentétben a Nyugaton a háborút követően formálódó modern szociális jóléti államokkal, a keleti térség Szovjetunió alá gyűrt kis államaiiban a szociális igazságtalanság és egyenlőtlenség bonyolult gubancát nem aprólékos jogi és gazdasági tettekkel igyekeztek orvosolni, hanem igazán „forradalmi” módon, az egyenlőség primitív eszméjével – minden jogfolytonosságot felrúgó – átítatott erőszak politikájával akartak „végeképp eltörölni”. A kulcsszavak ez időben: az államosítás és az állami tervbürokrácia. Ennek alapján a földosztás során minden ötven hektártól nagyobb birtokot felosztottak; minden tíz alkalmazottnál többet foglalkoztató céget államosítottak; a nagyobb lakásokból a lakókat vidékre telepítették ki; a polgári származásúakat „bélis-tázták” ; az egyházi személyeket, a számukra politikailag nem megbízhatóakat internálták, gyűjtő táborokba hurcolták stb. A gazdagságot, a „kizsákmányoló rétegeket” pár év alatt szinte teljesen megszüntették, de ezzel együtt nem számolták fel a nyomort és a szegénységet. A „munkásosztály diadala” megszüntette hivatalosan ugyan a szegénységet és a munkanélküliséget, de nem tudott igazi gazdájává válni a kisajátított termelő és kényelmi javaknak.

Az ország termelő tulajdonát csaknem teljes egészében (98%) bíró új adminisztráció fennhangon hirdethette: „*Aki nem dolgozik, ne is egyék!*” A Páli bölcelet kicsavarása azt jelentette, hogy ebben az országban mindenkinek van lehetősége a munkára, sőt ez nem csak lehetőség, de kötelesség is. Aki szegény, az csak önhibájából lehet szegény, s mivel az csak kerüli a munkát. Így azt a személyt, aki szegény, meg kell büntetni, de mindenképp megvetni. A szociális juttatások rendszerében valóban mindenki egyenlően részesedhetett, bár az **Orwell** kifejezésével élve; „Minden ember egyenlő, de vannak egyenlőbbek” elv a szociális szférában különösen érvényesült (lakáskiutalások, kórházi kezeléselek, iskoláztatás).

## „Az élet nem habos torta”, avagy „a puding próbája az evés”

A magyar szociológia klasszikussá vált műve **Az új lakótelepek szociológiai problémái**<sup>9</sup> rámutatott az egyenlőnek hirdetett, de valójában rendkívül differenciáló elosztásnak az ellentmondásosságára. A mű bemutatja, hogy a szociális juttatásként kezelt lakáskiutalások zömét magas társadalmi státuszú és magas kereseti színvonalú csoportok szereztek meg. Azaz többnyire azok, akik megfelelő lojalitást tanúsítottak a munkahely, a párt és a népi demokrácia iránt. A központból irányított jóléti elosztásnak jellemzője volt a kor kabaréiban is előszere-ttel emlegetett lakáshiány. Egyáltalán, **a hiány a hatvanas és hetvenes éveknek talán a legjellemzőbb szava**. Az alacsony és stabil árak mellett csak a hiány volt a stabilabb tényező.<sup>10</sup> A kornak sajátos szocio - kulturális rítusa volt a vásárlás; a pult alatti árusítás, a csúszópénz, a kenőpénz. Az egész rendszer egy sajátos és kettős erkölcsre épült, amelyben mindenki tudta, hogy a másik tudja, de mégsem tett úgy, hogy látszódjon, hogy tudja.

<sup>9</sup> **Szelényi Iván – Konrád György** (1969): *Az új lakótelepek szociológiai problémái*, Akadémiai Kiadó, Budapest.

<sup>10</sup> **Kornai János** (1982): *A hiány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.



## „Azok a boldog szép napok,,

(Paternalizmus, redistribúció, reciprocitás, azaz az állam-szocialista jóléti rendszer kellékei)

Az árak mellett természetesen a bérek is alacsonyok voltak, mert az alacsony bérek ellenében sok mindent, az iskolát, egészségügyi szolgáltatást, a kultúrát stb. közjavaknak tekintették. Mindenki elvileg ingyenesen, vagy igen csekély díjazás ellenében részesedhetett belőle anélkül, hogy másoknak ezzel kevesebb juthatott volna. Az egyenlőség csak elvileg működött, mert a közjavaknak tekintett javak kvázi piaci javak voltak. A használható szolgáltatást csak akkor és csakis akkor vehette igénybe egy állampolgár, ha ezért valamilyen módon többletáldozatot hozott a hivatalos árnál. Ez nem minden esetben pénzben történt, hanem más hasonló hiánycikk, szolgáltatás biztosíthatta a közvetítőeszközt. A kölcsönösségnek (reciprocitásnak) egész tekintélyes „piaca” alakult ki, amely egy jól kiépült hálózatban működtette ezt a társadalmi rendszert. Kvázi ez tartotta életben, s ez tudott kevés, vagy olykor irracionálisan nagy befektetések árán erőforrásokat mobilizálni.

A legfontosabb média ebben a szocio - kulturális allokációban a hatalom volt, illetve a befolyás, amely láncolatainak végén szűkebb csoportok, oligopolisztikus hálózatok patrónusai ültek. A legnagyobb „Familiapater” az államot megtestesítő Párt volt, mint egy Hegel-i abszolútum; elvont objektiváció, de mégis hús-vér létező szereplő lett, ha egy-egy konkrét tranzakció működésbe indult.

A szocializmus fentiekben vázolt álnoksága ellenére Magyarországon tagadhatatlanul kiépült a szociális ellátási rendszer, és különösen a hetvenes évek közepétől kezdve, egy európai, közepes színvonalú ellátórendszert mondhatott magáénak. Kialakult az állami nyugdíj és egészségügyi ellátás, az ingyenes oktatás az óvodától az egyetemig, bevezették a családi pótlékot, a gyermekgondozási segélyt, az ingyenes fekvő- és járó beteg gondozást. A szociális ellátási rendszer igazából sosem tudta maradéktalanul ellátni a feladátát, és miután az ország gazdasági és morális válságba került, a szociális ellátórendszer gyengeségei hamar kiütköztek.

**Bogár László** rámutatott Egy modernizációs csapda anatómiája című munkájában, hogy a hatalmát legitimálni törekvő szocialista politika a gazdaság- és társadalom erőforrásait túlzott mértékben kimerítette, s miután belső tartalékait elpazarolta, külső erőforrásokat vett igénybe. 1973-tól mérsékelten majd 1979-től egyre növekvő és 1985-től robbanásszerű növekedéssel a magyar állam külföldi, elsősorban magán bankok által nyújtott hiteleket vett fel változó kamatlábakkal, s mint később kiderült, igen kedvezőtlen feltételek mellett. A hitelek célja – a népgazdaság gyors növekedési pályára való állítása révén – a belső legitimáció biztosítása volt.<sup>11</sup>

### Külföldi bruttó adósságállomány az évvégén (milliárd USA dollárban)<sup>12</sup>

1970	1973	1979	1985	1989	1990	2007
1,0	2,1	10,5	14,0	20,4	21,3	112

<sup>11</sup> **Bogár László** (1989): Kitérés kísérletek, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

<sup>12</sup> Economic Survey of Europe in 1991–2008. UN. ECE,

A történelem fonákja, hogy a hitelállomány abnormális méreteket meghaladó növekedésével egy időben, 1979-től kezdve, folyamatosan csökkent a reálbér színvonala Magyarországon.

A „Go and Stop„ gazdasági stratégia, a restrikcóra és fejlődésre váltakozva építő gazdaságpolitika végül is a nyolcvanas évek második felére az országot jelentős és tartós gazdasági válságba sodorta. A politikai elit és a beruházási erőforrásokért versenyző gazdasági elit a „tervalku”, a hiány és a torz piaci viszonyok teremtette kényszerpályáról letérni már nem tudott.

A gazdasági kiútkeresés vargabetűi mellett a nyolcvanas évek elejétől kezdve indult meg a társadalomban egy új szellemi erjedés, amely felszínre hozta a volt szocialista rendszer hivatalos krédójától mind nyíltabban elszakadó, s egyre erőteljesebb társadalomkritikát hirdető új nemzedéket. Fölöttébb összetett külpolitikai tényezők, valamint a belső gazdasági- és morális válság eredményeként 1989–1990-ben megindult a rendszerváltoztatás.

## Rendszerváltoztatás utáni évek, a múlt öröksége

*„Isten bizonyára nagyon szeretheti a szegényeket, azért teremtett belőlük oly’ sokat.”*  
(angol mondás)

Magyarországon a parlamenti demokrácia, a lassan alakuló piacgazdaság intézmény-rendszere számára az egyik legnagyobb kihívás épp az volt, hogy a gazdasági és társadalmi átalakuláson a felkészületlen országot minél kisebb szenvedés és áldozat árán vezesse át. A feladat nem könnyű, és nem veszélytelen, hiszen eddig több kormány sem tudott megbirkózni ezzel, az egyébként nem könnyű társadalompolitikai kérdéssel.

A rendszerváltást követően felbukkantak az eddig rejtett szociális problémák (pl. hajléktalanság, drogfüggőség), illetve újak is keletkeztek (háborús- és szociális menekültek, munkanélküliség, a jövedelemkülönbség növekedése). A társadalom rétegei eltávolodtak egymástól, a távolság mellett az esélye is csökkent annak, hogy egy alsóbb társadalmi rétegből valaki följebb kerüljön, illetve, hogy egyik rétegnek a helyzete idővel javuljon. A társadalom tömegeinek elszegényedése és esélytelenségének növekedése mögött súlyos gazdasági folyamatok húzódnak meg és ezt tetézi az a tény, hogy a társadalom potenciális teljesítőképessége évről évre csökken.

### Hatvan év feletti és tizenöt év alattiak aránya a teljes népességen belül (%)<sup>13</sup>

korcsoportok	1970. év	1980. év	1990. év	1998. év	2006. év
60 év feletti aránya	17,1	17,1	18,9	19,7	20,1
15 év alatti aránya	21,1	21,9	20,5	17,0	16,0

<sup>13</sup> Forrás: KSH T-STAR 1998.



A kedvezőtlen gazdasági folyamatokat több hátrányos demográfiai tény kíséri, a népesség korösszetételének megváltozása, a lakosság öregedése, valamint a nyugdíj-biztosítási rendszerek beérése következtében a nyugdíjkiadások automatikus növekedése. Az egészségügyi ellátás – melyet az idősebbek az átlagnál sokkal nagyobb mértékben vesznek igénybe – költségei is feltartóztathatatlanul emelkednek. Nyilvánvalónak látszik, hogy a jóléti rendszer változatlan fenntartása esetén a spontán folyamatok eredményeképp előbb-utóbb válságos helyzet alakul ki – állapította meg a **Nemzetközi Kék Szalag Bizottság** jelentése a magyar jóléti rendszer reformjáról szólva (1995.).<sup>14</sup> Tovább tallózva a jelentésben kiderül, hogy Magyarországon a nyolcvanas években jelentőssé vált a szegénység, már nem mutatott csökkenő tendenciát. A rendszerváltás után a GDP csökkenése és a jövedelem-egyenlőtlenségek növekedése erősödött ugyanakkor már veszélyeztette a korszerű piacgazdaság és a demokratikus politikai rezsím megszilárdulását. Világossá vált, ha a demokratikus politikai rendszer fenn akar maradni, jóléti védőhálóra van szüksége. A szocialista korszakból örökölt szociálpolitika erre nem volt alkalmas. Egyrészt a szociális kiadások összességükben igen magasak voltak, másrészt magas volt a társadalombiztosítási járulék szintje és a meglehetősen magas személyi jövedelemadó akadályozta a gazdaság fellendülését. Pedig ez végső soron a szegénység és más szociális problémák mérséklésének egyik alapvető előfeltétele. Végül, a szociális kiadások jelentős része elfolyt a jobb módú rétegekhez, tehát nem azoknak jutott, nem azokon segített, akik arra a leginkább rászorultak.<sup>15</sup> Egy öregedő és rosszabbodó egészségi állapotú országban a szociális kiadások csökkentése kiszámíthatatlan és ellenőrizhetetlen folyamatokat indított el. A rendszerváltoztatás előtt kvázi ingyenes, vagy jelképes áron megtérített szolgáltatások és gyógyszerek térítési díjának emelése a szegény réteget teljesen kizárta a szolgáltatások rendszeréből (másfélmillióra tehető azoknak a száma, akiknek de facto nincs kapcsolata az egészségügyi ellátórendszerrel), mivel a jövedelmek teljesen leszakadtak a térítési áraktól. (Gyógyszerekre 1991-hez képest 1996-ban hetszer többet költött az ország lakossága).

Az egész gazdaságra kiható folyamatos reálbér- és jövedelemcsökkenés szűkítette a belső piacot, ami tovább csökkentette az ország gazdasági teljesítményét, ezzel együtt a költségvetés és a társadalombiztosítás bevételi lehetőségét.

Mint látni lehet, 1990-et követően, a volt látens, vagy örökölt és a most keletkezett szociális bajok jelentős számú szegénységet teremtettek. **Az adósság csapdából a kormányok ténylegesen a mai napig nem vezették ki az országot**, aminek következtében az államháztartás legjelentősebb kiadási tétele továbbra is a külső- és belső adóságra kifizetett tételek maradtak (a 2001–2002-es költségvetésben előirányzott személyi jövedelemadóból származó nettóbevétel egésze kiteszi az adósságtörlesztés főösszegét).<sup>16</sup> A gazdaság

<sup>14</sup> **Andorka Rudolf – Anna Kondratas – Tóth István György:** Jóléti rendszerek jellemzői és reformjának lehetőségei, Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 1. sz. (1–29. o.)

<sup>15</sup> **Manchin Róbert – Szelényi Iván** (1988): Szociálpolitika az államszocializmusban, in: Medvetánc (Magyar gazdaság és szociológia a 80-as években, Minerva, Budapest.

<sup>16</sup> T/11020. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról (XLI.) A központi költségvetés kamatszámolási tökevvisszatérülési, adóság- és követeléskezelés költségei, Budapest, 2004. augusztus hó

élenkítésére, a felhalmozásra, a szociális rendszer reformjára nem képződik elegendő pénz, és az államháztartáson belül a lakosságot tovább nyomasztják a járadék- és az adóterhek.

A jóléti rendszer fenntartása elengedhetetlen, ugyanakkor feltétlenül szükség van a jelenlegi rendszer egyes részeinek alapvető reformjára. Ezeket a reformokat a következőképpen állapította meg a fent nevezett bizottság: **1. a szociális kiadások összegének igazodnia kell a magyar gazdaság teljesítőképességéhez, 2. a szociálpolitika semmi esetre ne gyengítse, inkább erősítse a piaci rendszerben lévő ösztönzőket, amelyek a társadalom tagjait munkavállalásra, megtakarításra és az adók megfizetésére ösztönzik, 3. a kormányzat a jövőben kisebb szerepet játsszék a szociális támogatások elosztásában és a szociális szolgáltatások újításában.**<sup>17</sup>

1. Azaz többet nem lehet elkölteni, mint ami befolyt a forrásoldalon, de ez egyben azt is jelenti, hogy a források bővülésével enyhíteni kell a megszorításokat, azaz a többlet kiadásokat teljesíteni kell a társadalom felé, de semmi esetre sem válják az újraelosztás a mindenkori kormány vagy politikai elit hatalmi legitimációjának nyers eszközévé.
2. A szociális juttatásokat drágán fenntartható és rossz hatékonysággal működő újraelosztó rendszereken (társadalombiztosítási önkormányzat) keresztül kell el-, illetve visszajuttatni a címzettekhez, hanem azt ott kell hagyni, ahol a jövedelem képződött, azaz a családoknál, illetve kisebb közösségeknél (vállalkozásoknál, non-profit szférában). Szociális adópolitikát kell alkalmazni, azaz negatív adóztatást, azoknál, akik képesek önmagukról és a családjukról gondoskodni és a támogatásokat ténylegesen, azokhoz fordítani, akik öngondoskodásra képtelenek (rokkantak, idősek, betegek).
3. Az elosztást a kormányzat csak elvekben és fővonalakban alakítsa ki, a végrehajtási szintek közelítsenek az igénybe vevők irányába, azaz a lokalitás és a szubjektumok felé. Feltételezve mindezzel a közpénzek elosztásának áttekinthető, ellenőrzött és kemény korlátok között működő rendszerét.

### **Alacsony jövedelmek, romló életszínvonal, rosszul működő szociális védőháló**

1950-hez viszonyítva a reáljövedelem-index 1989-ig 3,8 szorosára nőtt. A hetvenes évek második felétől azonban az életszínvonal javulása először lassult, majd teljesen megállt, sőt néhány mutató romlani kezdett. A reálbérlétszám 1978-ban érte el a csúcspontot, attól fogva 1998-ig csökkent. Ezzel szemben az egy főre jutó reáljövedelem ingadozott, sőt a nyolcvanas években még 13%-kal nőtt is, amit a **második gazdaságból** származó kiegészítő jövedelmek segítettek elő. 1988-ban végzett családháztartási felvételek szerint a felnőtt férfiak 81%-a, a felnőtt nők 70%-a vett részt valamilyen jövedelmekkiegészítő tevékenységben. Az időmérleg vizsgálatok feltárták, hogy az összmunkaidő egyhar-

<sup>17</sup> **Andorka Rudolf–Anna Kondratas–Tóth István György:** Jóléti rendszerek jellemzői és reformjának lehetőségei, Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 1. sz. (1–29. o.)

madát töltötték a felnőtt lakosok a **második gazdaságban** és alig kétharmadát az **első gazdaságban**, illetve „szocialista szektorban”.<sup>18</sup> A második gazdaság – a keleti tömbben egyedülállóan ez a sajátos „gulyás szocializmus” tette Magyarországot a „Kelet Nyugatjává”- biztosította a lakosság tömegeinek azt a relatív felemelkedését, amelyben lassan, de biztosan haladhatott. Azonban ennek a típusú fejlődésnek kemény ára volt: **a túl-hajszoltság, a normális mértéken felüli stressz, a gyermektelenség és a családok szétesése.**

Ezzel egy időben megindult egy gyors jövedelem-differenciálódás és a népesség egy jelentős rétegének a létminimum alá csúszása. Az abszolút szegénységben, 1982-ben a lakosság 10%-a élt, 1992-re 18%-a és 1993 tavaszára a népesség 25%-a került a létminimum alá (KSH).<sup>19</sup> Az alsó kvintilisben a halmozott hátrányú populáció tömörül, amelynek szocio-profilja: **alacsony iskolai végzettség, eltartott háziasszony, alkalmi munkás, munkanélküli, vidéki falun lakó, szakképzetlen, paraszt, idős korú nyugdíjas, cigány** etnikumú jellemzőkkel írható körül.

A nyugdíjak reálértéke, minden kategóriában és mutatót tekintve 1980-tól kezdve csökkent. 1993/94-re az ILO definíció szerinti munkanélküliségi ráta elérte csúcsát, 14%-ot, amely a rendszerváltás előtt ismeretlen fogalom volt.<sup>20</sup> A pénzben nyújtott szociális juttatások, mint a gyermekgondozási segély vagy a családi pótlék hamar inflálódtak, ugyanakkor a rendszer több területen viszonylag bőkezűen és pazarlóan bánt a pénzzel. Elég korán és arányait tekintve magas kezdő nyugdíjakat fizettek ki (elérhette az előző évek átlag keresetének 75%-át), de ez nem tette lehetővé a nyugdíjak indexálását. Így, aki több éve nyugdíjas volt a 80-as években, annak nyugdíja évről évre 15–20%-ot romlott reálértékben.<sup>21</sup> Az ingyenes orvosi ellátásban is sok torzulást okozott a hálapénz rendszere és rendkívüli mértékben megosztotta az orvosi társadalmat.

Az évtized végére a munkanélküliség az európai országok átlag szintjére csökkent, sikerült a nyugdíjak vásárló értékét megóvni (az előző év bázisán) azzal, hogy az infláció mértékéhez kötötték a nyugdíjak évi emelését. Az ezredfordulón mérsékeltlen, de megindult a reáljövedelem lassú emelkedése. A jövedelmek közötti különbség azonban tovább növekedett. Az alacsony jövedelem különösen jellemző a sok gyermekes családok tagjainál. A megszülető gyermekek 63,4%-a a legelső két jövedelem kvintilisbe született. A gyermekvállalásnak a háztartás életszínvonalára gyakorolt hatását érzékelteti az a tény is, hogy a 20–29 évesek egy főre jutó jövedelme magasabb (a legfelső kvintilisbe tartozik 21,8%), mint a 30–39 éveseké (a legfelső jövedelem kvintilisbe tartozik 17,9%), mivel a 20–29 évesek egy része még nem házasodott meg és nem vállalt gyermeket.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> **Falussy Béla – Harcsa István** (2000) Életmód – Időmérleg (Időfelhasználás 1986 és 1999 őszén, KSH, Budapest,

<sup>19</sup> **Andorka Rudolf** (1997): Egyenlőtlenség, szegénység, in: Bevezetés a szociológiába, Osiris, Budapest, (135–140. o.)

<sup>20</sup> **Bódi Ferenc – Obádovics Csilla** (2000): Munkanélküliség a vidéki Magyarországon, Területi Statisztika 3.(40.) évfolyam 1. szám

<sup>21</sup> **Andorka Rudolf** (1997): Kiemelt demográfiai csoportok: nők, idősek, fiatalok és gyerekek, in: Bevezetés a szociológiába, Osiris, Budapest, (315–318. o.)

<sup>22</sup> **Andorka Rudolf**: Bevezetés a szociológiába, Osiris, Budapest, 1997., 322–323. o.

## Humán tényezők, iskolázottság, szakképzés

Az iskolai végzettség színvonala a teljes népességén belül a hetvenes évekig emelkedett, de azután a növekedés megtorpant. Ennek egyik oka volt az a rövidtávú és önző iskolapolitika, amely attól tartva, hogy a diplomás tömegeknek nem tud „íróasztalt” biztosítani, a középiskolákban és az egyetemeken bevezette a **numerus clausus**. A félelemnek a háttérében az 1968-as nyugat európai és észak-amerikai diáksztrájkok álltak<sup>23</sup>. Az 1980-as években mind a felsőfokú beiskolázási arányokat, mind a fiatal felnőtt korcsoportokban a felsőfokú végzettségűek arányát tekintve Európában csak Albániát előztük meg. A rendszerváltozás után az új adminisztrációnak ezen a téren sikerült elmozdulnia, hiszen több iskolát alapítottak (az egyházi iskolák száma gyarapodott) és a korlátozások megszűntek, de az elmúlt évtizedek hatását nem sikerült felszámolni. A jelentős felső iskolai reformot nem követte nagyobb tőkebefektetés. A magyarországi egyetemek és főiskolák jelentős pénziánnyal küzdenek, aminek következtében a diplomák tömeges kibocsátása — különösen az önköltséges szakokon — csökkentheti a diplomák értékét.

## Egészségügyi állapot

1965-ig, mindkét nemet figyelembe véve, a halandósági statisztikák javuló tendenciát mutatnak. A hatvanas évek közepétől azonban a férfiaknál a várható élettartam csökkenése indult meg. Az okok a következők: a hatvanas évekig a fertőző betegségek visszaszorításával sikerült a mortalitási indexeket leszorítani, elsősorban a csecsemőknél és fiataloknál<sup>24</sup>.

Az 1965 utáni romlás okai: a szív-érrendszeri és daganatos betegségek gyakoribbá válása. A halandósági adatok romlásának társadalmi és életmódbeli okai a következők lehetnek: *egészségtelen táplálkozás, dohányzás, kevés testmozgás, túlzott stressz*. A várható élettartamot befolyásoló halandóság igen magas a 40–59 év közötti férfiaknál, ezen belül is különösen a mezőgazdaságban foglalkoztatottak és a vidéken, illetve a városi slum-ban élők körében.

Az országon belül, ha a regionális különbségeket vizsgáljuk rendkívül eltérőek a halálozási mutatók. A 90-es években megyék sorában,

### A születéskor várható átlagos élettartam, kiemelt években

Év	Férfi	Nő
1870–1880	21,8	23,6
1880–1890	28,8	31,5
1890–1900	34,3	35,0
1900–1901	36,6	38,2
1910–1911	39,1	40,5
1920–1921	41,0	43,1
1930–1940	48,7	51,8
1941	55,0	58,2
1949	59,3	63,4
1960	65,9	70,1
1966	67,5	72,2
1970	66,3	72,1
1975	66,3	72,4
1980	65,5	72,7
1985	65,1	73,1
1990	65,1	73,2
1993	64,5	73,8
1994	64,8	74,2
2006	68,2	78,1

Forrás: KSH

<sup>23</sup> Andorka Rudolf: A magyar társadalom: a múlt öröksége, a rendszerváltozás problémái és a lehetséges jövőbeli fejlődés 2005-ig, Valóság 1995. 2–3. sz.,

<sup>24</sup> Józán Péter: Epidemiológiai válság Magyarországon a kilencvenes években. Statisztikai Szemle, 1994. 2. sz.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt a legmagasabb halandósági szint, a férfinépességet figyelembe véve ott 20%-kal volt rosszabb, ellentétben Győr-Moson-Soporon megyével, ahol a mortalitási index közel ugyanennyivel volt jobb az országos átlagtól.

## Életmód, társas kapcsolatok, anómia

Az alacsony jövedelmek esetében már említettük, hogy a szocializmus idején az ország társadalma, azért hogy javítson életén, a hivatalos munkaidőn túli pluszmunkát vállalt. Magyarországon 1965-től folyik időmérleg vizsgálat, mindegyik felvétel azt mutatja, hogy a társadalom legfőbb jellemzője, hogy a munkatevékenységgel eltöltött idő igen hosszú. A magyarokat Nyugaton keményen dolgozó, makacs és individuális személyiségnek tartják, mint egy amerikai közmondás is utal erre: „*Ha akarsz egy ellenséget, szerezz egy magyar barátot.*”

Individuális erőfeszítéseinket azonban nem követte, nem követhette a kisközösségek érdekében és szabadon választott kiscsoportokban szervezett tevékenység, mivel a kommunizmus előtt jól kiépített civil szervezeteket betiltották vagy elsorvasztották, mint nemkívánatos „polgári és/vagy klerikális” csökevényeket. Az élet legapróbb részletét kisajátító egypártrendszerű állami adminisztráció csak a legszűkebb intimitást engedte meg, aminek következtében a szervesen szerveződő és fejlődő helyi társadalom, szakma csoport, illetve korporáció és mindennemű más szabad kezdeményezés nem fejlődhetett ki, illetve elsorvadt.

Magyarországon az 1954-es 17,7-ről 1984-re 45,9-re nőtt az öngyilkossági mutató. A század második felében az alkoholizmus és a deprimáltság „népbetegséggé” vált. Az anómia, amely több deviáns viselkedés forrása, **Robert Merton** fogalmát használva akkor lép fel, amikor **az egyén a társadalmilag értékelt célokat nem tudja elérni társadalmilag elfogadható eszközökkel.**<sup>25</sup> A létező Magyarország kettős erkölce a hivatalos és a privát volt. A régi eszmék változó intenzitású üldözése, majd elnéző türeése, az évszázados értékek alattomos kezelése (vallás, tradíció, nemzettudat) a társadalmi normák vákuumát, hiteltelenségét teremtette meg. E társadalomba felnövő új generáció a hivatalos, de hiteltelen tekintélyek és a családok privát értékei között lavírozott. A korszak „szociálpszichológiai harakirijéről” **Gothár Péter Megáll az idő** című filmje többet tud bemutatni, mint bármilyen szociológiai elemzés. A nem autentikus lét teljes relativizmust teremtett az értékek világában, s megteremtett egy sajátos hamis kommunikációt, szerep-álcát<sup>26</sup>. Több tekintélyes magyar szociológusnak az a véleménye, hogy az anómia volt a modernizáció továbbvitelének legfőbb akadálya, s tulajdonképpen ebben omlott össze az előző politikai rezsim, mivel nem volt képes a magyar gazdaság és társadalom modernizálását továbbvinni. Ez az anómia volt a rendszer összeomlásának alapvető oka<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> **Andorka Rudolf** (1997): *Deviáns viselkedés (Anómiaelméletek)*, Osiris in: *Bevezetés a szociológiába*, Budapest, (523–525.o.)

<sup>26</sup> **Hankiss Ágnes**: *Kötéltánc*, Magvető, 1984.,

<sup>27</sup> **Andorka Rudolf**: *A magyar társadalom: a múlt öröksége, a rendszerváltozás problémái és a lehetséges jövőbeli fejlődés 2005-ig*, Valóság 1995. 2–3. sz.,

Az alábbiakban bemutatjuk az egészségügy alapellátás helyi rendszerének hiányosságait, amely főleg a kistelepülésen élőket érinti. A helyi önkormányzatok szervezik, kezelik a pénzben- és természetben juttatható segélyezést, az idősek, tartós munkanélküliek ellátását, közmunkaprogramokat, gyermek és családgondozást és lakhatás támogatását, a tények bemutatása mellett a visszásságokra is felhívjuk a figyelmet. Több fejezetben foglalkozunk a nevelés oktatás alapintézményeinek helyzetével, az iskola és óvodabezárások kapcsán rámutatunk az intézményfenntartás gondjaira, az oktatásnak a társadalom mobilitásában és fejlődésében betöltött szerepére.

## **Irodalom**

**Adorka Rudolf** (1997): Bevezetés a szociológiába, Osiris, Budapest.

**Andorka Rudolf, Stefan Hradil, J.L. Peschar** (1995,?): Társadalmi rétegződés, AULA Kiadó Kft., Budapest,

**Bóhm Antal – Pál László** (1985): Társadalmunk ingázói – az ingázók társadalma, MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Kossuth Könyvkiadó, Budapest,

**Ferge Zsuzsa** (1989): Van-e negyedik út? A társadalmpolitika esélyei, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest,

**Gábor R. István – Galasi Péter** (1981): A „második” gazdaság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,

**Gyáni Gábor** (1994): A szociálpolitika múltja Magyarországon, História Könyvtár, MTA Történettudományi Intézet, Budapest,

**Hankiss Elemér** (1986): Diagnózisok 2., Magvető Kiadó, Budapest,

**Kolosi Tamás** (1987): Tagolt Társadalom, Gondolat, Budapest,