

MAGYARY ZOLTÁN

A BEVERIDGE-TERV - KÉT MAGYAR MILLIÁRDOS TERV\*)

A Beveridge-terv az angol szociális biztosításnak a háború utáni mélyreható reformjára vonatkozik azzal a céllal, hogy "a szociális biztonságot minden brit polgár részére megszervezze". A terv részleteivel nem óhajtunk foglalkozni, mert arról Mihélics Vid kitűnő könyve megbízható felvilágosítást ad /1/, ellenben vizsgálunk érdekes azt, hogy a végeredményben közigazgatási feladat megoldására milyen közigazgatási eszközökkel készül?

A Beveridge-terv a hosszútávú terv igényével lép fel. Erre mutat elkészítésének módja és megjelenésének alakja: I-VI. részre, összesen 33 címre és 461 szakaszra oszlik, tehát alapos munka, amelyet olyan tárcaközi bizottság készített, amelynek az elnök kivételével valamennyi tagja közhivatalnok volt. A jelentést egyedül az elnök írta alá, a terv tehát az ő személyes javaslatának tekintendő, míg a minisztériumok képviselőit az elnök tanácsadóinak és segítőtársainak tekintették azokban a különböző technikai és közigazgatási természetű ügyekben, amelyekkel hivataluknál fogva foglalkoznak. Az elnök maga volt közhivatalnok, s jelenleg az oxfordi egyetem tanára. Az aktív politikától mindig távol tartotta magát, tervezete azonban tárgyánál fogva érinti a magas politika kérdéseit. A bizottságnak ez a szervezési módja alkalmas volt olyan tanulmány létrehozására, amely nem volt elkészíthető olyan adatok ismerete nélkül, amelyekkel csak a közigazgatás rendelkezik, amely számos minisztérium ügykörét érinti, de amely a különböző tárcaérdekekre nem lehet figyelemmel.

A terv abból indul ki, hogy Anglia lakossága a most folyó háború után előreláthatólag 47 milliót fog kitenni. Ennek az egész lakosságnak meg akarja szerezni a szociális biztosítás útján elérhető szociális biztonságot. Olyan biztosítási tervet igyekezett tehát kidolgozni, amelynek keresztülvitele esetén a szolgáltatások biztosítják a megélhetést, vagyis megszüntetik a nyomort a biztosítottak körében. Tudja, hogy a szociális biztosítás a szociális haladás átfogó politikájának csak egyik része: megadhatja egy meghatározott jövedelem feltétlen élvezését, a nyomoron kívül azonban, amelyet így el tud hárítani, az újjáépítés útjában még négy hatalmas akadály állhat: a betegség, a tudatlanság, a szenny és a henyélés.

A bizottság a nyomor forrásainak megfigyeléséből arra a megállapításra jutott, hogy a nyomoresetek 75-83 %-át a keresőképesség megszakadására vagy elvesztésére kell visszavezetni, 25-17 %-ánál pedig a nyomor oka csaknem mindig az volt, hogy a keresőképesség idején a jövedelmet nem lehetett arányba hozni a család nagyságával. A feladat ennek megfelelően hármas:

\*) Közigazgatástudomány, 1943. 7-8. sz. 247-254. old.

fm

1. A biztosítottak körének kiterjesztése. A terv minden polgárra kiterjed, jövedelmi felsőhatár nélkül, életmódjuk különbözőségeit azonban figyelembe veszi: a személyek és szükségletek tekintetében a terv mindenkit és mindent átfog, alkalmazásában azonban osztályok szerint fokozatos. A szociális biztonság szempontjából a munkaképes korban levő lakosságot a következő négy osztályba sorozza:

I. Munkavállalók, azaz olyan személyek, akik szolgálati szerződés alapján munkabéért dolgoznak, ideértve a tanoncokat is. Ide tartoznak az állami és egyéb közigazgatási tisztviselők is.

II. Más keresők, mindenekelőtt azok, akik mint munkavállalók saját számlájukra dolgoznak. Ilyenek a mezőgazdák, kispárosok, kereskedők, bérlők, vállalkozók, értelmiségi szabadfoglalkozásúak stb. Ide tartoznak azok a személyek is, akik szolgálati viszonyban állnak ugyan, de mivel saját családjuk foglalkoztatja őket, az I. osztályba nem kerülhetnek.

III. Háziasszonyok, vagyis munkaképes korban lévő férjes nők, akik bár fizetéstelen, de életfontosságú munkát látnak el, hiszen e munka hiányában a férjek egyáltalában nem végezhetnék a maguk fizetett munkáját.

IV. Más munkaképes korban levő személyek, akik nem fejtenek ki kereső tevékenységet, így a 16 éven felüli tanulók, azok a hajadonok, akik ellenszolgáltatás nélkül a háztartásban tevékenykednek, a magánvagyonukból élők, továbbá azok, akik vakság vagy más testi fogyatékoság miatt tehetetlenek.

Ezekhez járul még két osztály a nem munkaképesek számára:

V. Munkaképes koron aluli személyek a 16 évesnél fiatalabbak.

VI. Nyugalomban lévő vagy a munkaképes koron felüli személyek. Ez a kor férfiaknál 65, nőknél 60 esztendő. Aki azonban ennél a kornál később hagyja abba a munkát, annál a járadék összege magasabb.

2. Gyermeknevelési pótlékok adása mindaddig, amíg a gyermek iskolába jár: 15-16 éves korig.

3. Egészségügyi és munkaképességet helyreállító szolgálat, amin a terv azt érti, hogy minden állampolgárnak joga van mindenféle orvosi kezelésre, bármilyen alakban kívánatos az: otthoni vagy intézeti ápolásra, általános, vagy szakorvosok által való kezelésre, joga van továbbá sebészeti, fogorvosi, szemészeti kezelésre, általános betegápolásra, bábára, baleset után munkaképessége helyreállítására.

Mindez azonban csak akkor biztosít a nyomor ellen, ha a garantált jövedelem elegendő, azaz megfelel az életfenntartás

valódi költségeinek. Ezért a bizottság részletes vizsgálatokat végzett a létminimum megállapítására, és annak megfelelő járulékokra, valamint családi pótlékokra tett javaslatot. A másik fontos feltétele a szociális biztosítás sikerének az, hogy a munkanélküliség bizonyos mértéken alul maradjon, aminek elérése nem a biztosításügynek, hanem az általános gazdasági és szociális politikának a feladata. A terv számol azzal, hogy a munkanélküliség teljes kiküszöbölése nem lehetséges, de elérhetőnek tartja és követeli a tömeges és olyan munkanélküliség elhárítását, amely ugyanazon személyeknél 26 hétnél, azaz fél évnél tovább tart.

A szociális biztosítás ágai, amelyekre a terv az abban foglalt javítások után kiterjed, a következők: munkanélküliség, betegség, baleset, foglalkozási betegség, öregség, temetkezési költség és a nőknél még házasság, válás, különélés, anyaság és özvegység.

Végül irányadó szempontként szögezi le a terv azt, hogy "közjótékonyossági támogatással kell leküzdeni a nyomort mindennütt, ahol a biztosítás kudarcot vall."

A Beveridge-terv javaslatainak kidolgozásában tehát a szociális szükségletet veszi alapul. Az állam egész lakossága számából és annak viszonyaiból, valamint a megélhetési költségek valódi magasságából indul ki, és teljes, maradék nélküli megoldásra törekszik, mert "a nyomort nemcsak meg kell, de meg is lehet, sőt már a mostani háború előtt meg lehetett volna szüntetni. A nyomor szükségtelen botrány volt, amiben egyedül a tunyaság volt bűnös: az, hogy elhárítására semmit sem cselekedtünk." Ez a célkitűzés jellemző példa az eredményesség (efficiency) angolszász felfogására, amely a közigazgatástól nem elégszik meg azzal, hogy a feladat megoldására valamit tegyen, hogy "működjek", ebben az esetben azzal, hogy társadalombiztosítás legyen, hiszen az Angliában eddig is volt, hanem azt kívánja tőle, hogy a feladatot oldja meg. Eredményesnek csak a lehető legjobb megoldást fogadja el, amelynél többet nem lehet elérni: lehetőleg a 100 %-ot, s ha ez nem lehetséges, akkor is kívánja annak minél teljesebb megközelítését, és számon kéri annak a bizonyítását, hogy többet elérni nem lehetett.

Jellemzők és tanulságosak azok a szervezési megoldások is, amelyeket a bizottság a terv megvalósítására javasol.

Elsősorban kívánja a szociális biztosításnak magánvállalkozásból való teljes államosítását és mindenféle kiváltság megszüntetését. Szűnjék meg az ipar és a mezőgazdaság kezelése közti különbség is. Ellene van annak, hogy egyes iparágak külön munkanélküliségi biztosítással rendelkezzenek. A biztosítási társaságok kötelezően fizetett azonos járulékok ellenében nem azonos szolgáltatásokat nyújtanak.

Fel kell állítani a szociális biztonság minisztériumát, s annak a hatáskörébe kell utalni a szociális biztosítást, élén a felállítandó országos népbiztosító hivatallal és a szociális

népgondozást, valamint az országos egészségügyi szolgálatot. A minisztériumnak alárendelve kell az államosított szolgálatok ellátására dekoncentrált szerveket létesíteni, és az ügyintézés zömét azokra szétpontosítani.

Fontos az ügyvitel nagy egyszerűsítése. Egyesíteni fogják a szociális biztosítást járulékfizetés tekintetében akként, hogy minden biztosított személy egyetlen okmányra fizetett heti egyetlen járulék ellenében az összes szolgáltatások élvezetébe léphessen. Az egyetlen biztosítási okmány az I. biztosítási osztályban a munkakönyv, a II. osztályban a foglalkozási lap, a IV. osztályban a biztosítási lap. A III. osztályba tartozó férjes nők, ha kereső munkát végeznek, vagy munkakönyvet, vagy foglalkozási lapot állítanak ki maguknak. Az I. osztályban a munkaadó ragasztja be a bélyeget, amelynek értéke feleljen meg a munkaadó és munkavállaló együttes járulékának. A II. osztályban a biztosított maga köteles a bélyeget beragasztani, a III.-ban a nem kereső férjes asszony járulékát a férj a maga járuléka részeként fizeti. A járulékok külön részként magukban foglalják azt az összeget is, amelynek alapján minden állampolgár jogot szerez mindenféle gyógykezelésre, beleértve az ingyenes fogorvosi kezelést is. (A műfogsorokat éppúgy, mint az optikai segédeszközöket, nem adják ingyért, hogy a velük való gondos bánást biztosítsák.)

A járulékok egységesítése nem állja útját annak, hogy a biztosítottak heti befizetéseit a szociális biztosítási alap a meghatározott hányadok szerint szétossza az egyes biztosítási ágak külön számlái közt, hasonlóan ahhoz, mint az nálunk is történik az egységes kezelésbe vont közszolgáltatásokkal.

A Beveridge-bizottság számításokat végzett arra nézve, hogy ezek az ügyviteli és ügykezelési reformok mekkora megtakarítást fognak okozni papírmegtakarításban, továbbá a biztosított személyeknek okozott kevesebb alkalmatlankodásban és a vállalkozó által megtakarított ügykezelési munkában. Az eddigi számítások ugyanis csak arra nézve adtak felvilágosítást, hogy mennyit tesznek ki a központi és dekoncentrált szervek, valamint a biztosító társaságok kiadásai. A bizottság azonban megbecsülte a vállalkozók ügykezelési költségeit is, és azokat a jelenlegi rendszerben 1,2 millió fontsterlingre, a biztosítási okmányok és bélyegek egységesítése után azonban csak egyharmadára, évi 400 000 fontsterlingre teszi.

A biztosítási költségek fedezete 1. a biztosítási bélyegek eladásából, 2. az államkincstár átutalásából áll. A brit állampolgárok tehát kétféle módon vesznek részt a szociális biztonság feltételeinek biztosításában: egyrészt a biztosítási járulékkal, amely párhuzamos a jövedelmükkel, és amely minden állampolgárnak, tekintet nélkül anyagi helyzetükre, azonos támogatásra nyit jogot, és a rendes állami adó viselésével, amelynek kivetése a jövedelem és vagyon alapján progresszív kulcs szerint történik. A gyermeknevelési járulék fizetése nem a biztosítási díjak, hanem az állami hozzájárulás terhére történik.

fm

A különféle biztosítási szolgáltatások és közjótékony-sági segélyek összege az 1900/1. költségvetési évben 3,3 millió, az 1938/39. évben 236 millió fontsterlinget tett ki, a Beveridge-terv elfogadása esetén pedig 1945-ben 697 millió, 1965-ben pedig 858 millió fontsterlingre fog emelkedni.

\*

A magyar közigazgatás az utóbbi években két nagyigényű program megvalósítására kért és kapott törvényhozási megbízást. Az egyik az 1940 : XXIII. tc.-kel létesített Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) anyagi eszközeinek felhasználása a sokgyermekes családok megsegítésére és a szociális jólét maradandó emelése céljára, a másik az 1942 : XVI. tc. alapján a mezőgazdaság megsegítése, a magyar mezőgazdaság színvonalának maradandó emelése útján. Az utóbbi törvénycikk egymilliárd pengőt irányoz elő e célra, azt azonban 10 év alatt óhajtja felhasználni, az ONCSA részére viszont az állami költségvetés évi 100 milliót irányoz elő, ami tíz év alatt szintén egy milliárdot tesz ki. A két akció tehát méret és jelentőség tekintetében egymással jogosan állítható párhuzamba. A rendelkezésre bocsátott összeg szokatlan nagyságával pedig annyira kiemelkednek a magyar közigazgatás átlagos lehetőségei felett, hogy magukra vonják a szakkörök figyelmét. A két nagy terv végrehajtása ugyanis egyrészt az eddigi szervezettel és az eddigi eljárásokkal nem lehetséges, tehát szervezési szakértelem nélkül nem sikerülhet, másrészt olyan alkotások sorozatának megvalósítását teszi lehetővé, amelyek ellenőrzésére a "névtelen magyar", a laikus közvélemény is képes, tehát az érdekelt miniszterekre rendkívüli személyes felelősséget hárít. Ha lesznek a milliárdokkal arányos, látható és igazolható alkotások és eredmények, akkor lesz érdem és elismerés, ha azonban csak elfogynak a milliók, de közismert eredmények és maradandó haladás nem lesznek, akkor ez nemcsak miniszterek egyéni csődjét fogja jelenteni, hanem egyúttal annak az általánosító véleménynek a közérdek kárára való elterjedését is, hogy "a közigazgatás ilyen nagy tervek megvalósítására nem alkalmas."

Az eredmény vizsgálata nem csak utólag, a tíz év eltelte után lehetséges. Már közben is, az első, a második év végén is megállapítható, hogy milyen volt az indulás, és olyan-e a megszervezés, hogy teljes eredménynek a kitűzött idő alatti megvalósítása reálisan várható-e? Természetesen az eredmény pontos megállapítása csak azoknak az adatoknak az ismeretében lehetséges, amelyeket egyedül a közigazgatás ismer. Más tehát a helyzet, ha az állam már eljutott arra a belátásra, hogy az eredményesség ellenőrzéséről intézményesen, a közigazgatáson belül, de a nyilvánosság számára is gondoskodnia kell, ami a posztindusztriális állam nélkülözhetetlen követelménye, valamint más akkor, ha a kormány nem tenné a közigazgatás által ismert adatokat hozzáférhetővé. Ha azonban az is a helyzet, hogy a közigazgatás tőle telhetően elzárkózik attól, hogy az érdekelt közvéleménynek vagy a szakköröknek működése eredményességének megítéléséhez támpontokat adjon, sőt a kormány a közvélemény irányítására rendkívüli időkben rendelkezésre álló kivételes hata-

lom felhasználásával azt hirdeti, hogy minden jól megy, akkor is vannak elegendő számban nyilvánvaló tények és közismert adatok ahhoz, hogy az eredményesség foka használható pontossággal megállapítható legyen.

Jellemző mindjárt a kiindulási pont. Míg a fent ismertett Beveridge-terv a szükségletet számította ki és így jutott el ahhoz az összeghez, ami a feladat megoldásához szükséges, mindkét magyar terv egy kerek összegből: egy milliárd, illetve évi 100 millió pengőből indul ki, és csak általánosságban hirdeti, de sehol konkrét adatokkal nem mondja meg, hogy mit akar azzal elérni: a Beveridge-terv meg akarja a nyomort szüntetni azzal, hogy minden állampolgárnak a megélhetéshez szükséges minimális évi jövedelmet biztosít, amelynek összegét a megélhetési szükségletek és az árak, valamint a lélekszám szorzatával reális és kinyomatott, tehát ellenőrizhető számítások útján állapítja meg; viszont az idézett magyar törvénycikkek és indoklásai, vagy az azokra vonatkozó miniszteri beszédek efféle adatokat nem tartalmaznak, és tartózkodnak minden számtól és ellenőrizhető programtól. Az ONCSA például - amint a hivatalos sajtó közhírré teszi - hol 10, hol 21, sőt néhol 30 családi házat is épít. A nagycsaládú nincstelenek részére tehát helyeseltető feltételek mellett saját házat akar nyújtani, de sem azt nem közli, hogy hány ilyen házra van szükség, sem azt, hogy azokat mennyi idő alatt akarja megépíteni stb. Ugyanígy a mezőgazdaság megsegítésének programja óvakodik attól, hogy pl. az eddigi kat. holdankénti termésátlagból indulna ki, amely tudvalevőleg nagyon elmaradt mind a nyugati termésátlagoktól, mind az ország népsűrűségének növekedésétől, és azt mondaná, hogy a milliárd elköltésével a katasztrális holdankénti átlagot marandóan 1, vagy 1,5 stb. q-val akarja emelni vagy hasonlót. Úgy jár el, mint az egyik napilap /2/, amely kijelentette, hogy az ideai gabonatermelésben a nagybirtok a kisbirtokot 50 %-kal túlszárnyalta, de egyetlen számot sem közölt, sem a nagybirtok termelését, sem a kisbirtokét, sem azt nem írta meg, hogy mely birtokok adatait vette alapul, sem azt, hogy melyek a forrásai. Ez a különbség azt jelenti, hogy az angol kormány egy törvény megalkotásával konkrét feladatot kap, amelynek betartását a parlament ellenőrizheti is, viszont a magyar kormány arra kap felhatalmazást, hogy ilyen nagy összegeket elköltsön! Bármilyen történik az 1940 : XXIII., illetve az 1942 : XVI. tc. végrehajtása során, azért a kormányt csak elismerés illeti, mert nem ígért semmit, aminek az elmaradásáért felelősségre lehetne vonni.

Hasonló nyilvánvaló tény, hogy részletes tervet, s különösen ilyen nagyszabásút, jó nyilvántartások és rendszeres ténymegállapítás nélkül nem lehet kidolgozni, ez pedig, főleg az utóbbi, sem az egyik, sem a másik törvény végrehajtása céljára országosan nem történt meg, holott a tudomány a megfelelő módszereket kidolgozta, ki is kísérletezte, tehát az érdekelt minisztériumok azokat fáradság és idővesztés nélkül átvehették volna.

Ugyanígy találhatók feltűnő körülmények a szervezés terén, amelyek a hozzáértő kívülállók véleményalkotását már most lehetővé teszik. Csak egyet említek: ha már az megtörténhetett, hogy a földművelésügyi minisztérium a vármegyei és járási gazdasági felügyelőket korábban nem látta el szogálati autóval, hanem azt várta, hogy vonattal és lóval járjanak be 20 millió kat. holdat és irányítsák annak a mezőgazdaságát, hogyan lehetséges az, hogy az 1942 : XVI. tc.-be, amelynek alapján szántási prémiumokra kb. 30 millió pengőt fizettek ki, nem vették fel elsőrendű feladatnak a 300 gazdasági felügyelő autóval való ellátását. Vezetniök kell a falvak gazdasági előljáróit, akik közül a földművelésügyi miniszter máris 3000-et kinevezett; de a motorizált második világháború ötödik évében a magyar mezőgazdasági igazgatástól beérjük olyan munkával, amilyent motor nélkül végezni tud. Könnyű volna folytatni, de nem szükséges. Figyelmeztetőül ennyi is elegendő.

Ami a mondoítakból kitűnik, az az, hogy a magyar közigazgatásban és a kormányzásban az eredményesség (efficiency) szempontja még milyen alárendelt, és a jogállam formalisztikus gondolkodása milyen erős. A jogállam azt, hogy a kormány mit csinál és mit mulasztott, nem tartja olyan fontosnak, mint annak az ellenőrzését, hogy nem csinált-e olyant, amit nem lett volna szabad, ami jogszabályba ütközik. A Beveridge-terv és a két magyar milliárdos terv ilyen szembeállítására igen alkalmas a parlamentarizmus angol és magyar kiadása közti különbség szemléltetésére.

#### JEGYZETEK

- /1/ A Beveridge-terv. Feldolgozta és kísérőszöveggel ellátta Mihelics Vid. Keresztes kiadás. Budapest, 1943. 200 l.
- /2/ Magyar Nemzet, 1943. augusztus 21. sz.