

vitás” roppant korlátozott és célszerűtlen társadalomfilozófia. Ha ugyanis e filozófia gyakorlati alkalmazására kerül, akkor a társadalmat megosztó strukturális vonásokat erősíti fel, ahelyett, hogy ezeket gyengítené az egyenlő jogok és az egyéni szabadság érdekében.

Fordította Ferge Zsuzsa

Forrás: *Sociology and Social Policy*, 121-127. old. Allen Lane, Penguin Books, 1975

IV.

Történelmi visszatekintés és kitekintés

Szelektivitás – a nemzet megosztása?

1968 elején a Fabiánus Társaság konferenciát hívott össze, hogy tisz- tázzon egy, a Munkáspárt vezetésén illetve kormányán belüli, a szociálpo- litika fejlesztésére vonatkozó alapvető nézeteltérést. A volt és jelenlegi mi- niszterek egy része a nagyobb „szelektivitás” mellett érvelt. Más részük hevesen ellenezte a „jövédalem- vagy létfeltétel igazolás” bármilyen kiter- jesztését. Azok, akik akár tudósként és szakértőként, mint Richard Timmuss, akár pedig közalkalmazottként, mint Sir John Walley, a legáltalósabb in- formációkkal rendelkeznek, óvatosságra intettek, és számos olyan általános és különleges nehézségre mutattak rá, amelyek a családi pótlékhoz hasonló „univerzális” rendszerek előnyeit emelik ki. Az érvelések azonban még mindig gyakran zavarosak maradtak, és a kulcsproblémák nem kerültek ki- emelésre. Ugyanis nemcsak arról van szó, hogy mi egy adott cél elérésének technikailag leghatékonyabb és legolcsóbb módja, hanem arról is, hogy mi- lyen fajta társadalmat akarunk teremteni Angliában.

A kormány utóbbi időben érvényesülő stratégiája kiindulópontként szol- gálhat. Néhány évvel ezelőt még igen világosan megjelent a Munkáspárt politikájában az univerzális megoldások előnybe helyezése. Szándékuk nem a társadalombiztosítás szűkítése, hanem szélesítése volt, továbbá az, hogy a szociális szolgálatokban csökkentsék a jövédalem- és létfeltétel igazolá- sok szerepét (aminek következtében az Országos Segélyezési Bizottság je- lentősége marginálissá vált); hogy megszüntessék a gyógyszerterítési köte- lezettséget; hogy a középiskolák átszervezése segítségével bővítsék az is- kolázás esélyeit; hogy fejlesszék a helyi közösségi szolgáltatásokat; és hogy – részben a faji megkülönböztetés elleni erélyes törvénykezéssel – integ- rálják a bevándorlókat. Az *egyenlő jogok* vagy a társadalmi egyenlőség té- mája mind az 1964-es, mind az 1966-os választás pártprogramjaiban szinte az uralkodó belpolitikai téma volt.

Mi okozta azóta ezt a gyors váltást a közfelfogásban? Fogas kérdés ez. A jövő történészei majd részletesen foglalkoznak vele, de tanácsstalansá- gunk miatt valamilyen ideiglenes magyarázatra szükség van. Itt csak egy személyes értelmezésre vállalkozhatok.

Egyrészt az történt, hogy a szociális célokak és stratégiákat a gazdasá- giak alá rendelték. Az ország gazdasági nehézségei oly nagyok tűntek, hogy erre lehetett hivatkozni, ha a gazdasággal szorosan nem összefüggő területeken elmulasztottak teendőket. 1964-ben és 1966-ban egyaránt a re-

mélnél kevesebb pénz volt nemcsak lakásra, iskolára és kórházakra, de úgy vélték, hogy a társadalombiztosítás reformjához sincs elég forrás. A kormány úgy ítélte meg, hogy a hazai közvélemény és a külföldi pénzügyi körök véleménye ellenében nem képes keresztülvinni egy erősen redukci- ribatív politikát. És ahelyett, hogy a szociálpolitikát a gazdasági nehézsé- gek megoldásának hatékony eszközül használták volna fel, például úgy, hogy aránytalanul gyorsan fejlesztik az oktatási rendszer azon szektorait, amelyek a hiányzó technikai és tudományos készségek elsajátítását segítik elő, vagy hogy megteremtették volna egy új termelési attitűdöt kiváltó tár- sadalmi vitalitás érzését, a szociálpolitikát a hagyományos gazdasági dokt- rinák alá rendelték. (...)

Ugyanez az alárendelés fejeződik ki abban, hogy a pénzügyi kormány- zat a szociális szolgálatok fejlődését minden más elemzés kizárásával csak a költség-haszon elemzés segítségével óhajtja értékelni. Ha a figyelmet ar- ra összpontosítják, hogy egy bizonyos cél elérésének melyik a legolcsóbb alternatívája, ezzel nemcsak azt teszik nehezzé, hogy más célok is megfo- galmazódjanak. Emellett azokról a szociális eszközökről is elterelik a fi- gyelmet, amelyek költségeit nehéz, vagy lehetetlen számbavenni. (...)

Másodszor, határozott hangsúlyeltolódás ment végbe a társadalmi egyenlőség, mint össztársadalmi cél ügyében. A kormány 1965. évi Fehér Könyve, a *Bevándorlás a Commonwealth országaiából*, az integráció előse- gítésének utóbbi időszakban elszenvedett kudarcaival együtt úgy értékel-őd, mint az univerzalizmus értékeitől való egyértelmű visszavonulás. Ezzel menthetetlenül meggyengült a kormány más szociális területeken érvénye- sülő morális tekintélye, ami a közösségi szolgálatok kényes struktúrájának egészét érinti. A szociológus teljesen tudatában van az intézmények és ér- tékek közötti kölcsönös összefüggéseknek, és látja, hogy a társadalmi struk- túra egy pontján bekövetkező változások nagy valószínűséggel más pon- ton is hatnak. A Fehér Könyvben, vagy a *Commonwealth* bevándorlóról szóló törvényben megnyilvánuló korlátozó politikák nehezítik a faji egyen- lőség elérését. De egyben a társadalmi egyenlőség ügyét is hátrányosan érintik.

Az előítéletek irracionális kifejeződése, vagy a diszkrimináció szélsősé- ges formái hatásukban nem korlátozódnak egyetlen csoportra. A színesbő- rűekkel egy nyomormegyedben lakó, ugyanazon munkaerőhivatalt vagy la- kásosztályt felkereső „fehérbőrű” polgárok is a bevándorlókkal szembeni agresszíven felsőbbrendű bánásmód áldozatai lesznek. (...) A sajtóban újab- ban megjelenő cikkek és levelek munkanélüliektről (akikről minden ellen- kező bizonyíték ellenére azt állítják, hogy a nemzet költségére munkake- rülők), vagy gyermekeiket állítólag elhanyagoló egyedülálló anyákról, szin- tén nyugtalanító példák.

Az 1965-ben megjelent Fehér Könyv után a Munkáspárt tagjai már nem használhatták az „egyenlőség” fogalmát a korábbi természetességgel. És ami még fontosabb, ez az érték már nem biztosíthatta a korábbi koheren- ciát és átláthatóságot a kormány hosszú távra szóló céljainak.

Harmadszor, a nagyléptékű tervezés helyét részleges improvizációk foglalták el. Ha érthető is volt ez akkor, a társadalombiztosítás adott rendszerének (részletes módosításokkal való) megerősítésére vonatkozó döntés 1965 márciusában a távolba halasztotta a korábban javasolt általános nyugdíjrendszert korvonalazó átfogó reformot. A figyelem a stratégiai tervezésről különféle korlátozott célok megvalósítása felé fordult.

A SZELEKTIVITÁS ÉRTELME

A fenti okok miatt a „szelektivitással” kapcsolatos kérdések sokak számára égetővé váltak. De hát végül is *mit jelent* ez a fogalom? Két értelmezést felre kell tennünk. Az egyik a prioritások kiválasztása, a másik pedig sajátos fizikai vagy társadalmi jellegzetességekkel bíró népességcsoportok kijelölése. Sokfajta felreértésre ad alapot, ha ezt a két értelmezést összekeverik a harmadik, szűkebb értelemezzel.

Senki nem vonhatja komolyan kétségbe, hogy minden adott pillanatban a kormánynak ki kell dolgoznia valamilyen racionális érvrendszerrel, amelynek alapján a korlátozott forrásokat elosztja a szolgálatok között, például az oktatás és az egészségügy között, vagy egy-egy szolgálaton belül, például az alsó-, a közép- és a felsőfokú oktatás között. A prioritások közötti szelekció szükséges és állandóan jelenlévő folyamat. A szelektálás módja persze komoly és nehéz kérdés, amiről túl kevés szó esik az állami társadalmi célokkal való összefüggésben. Az Egyesült Államokban, ahol pedig a szociális célokat ugyancsak alárendelik a gazdaságiaknak, a Johnson elnök által 1965-ben minden kormányhivatalba bevezetett Tervező-Programozó-Költségmegtartó Rendszer (Planning Programming Budgeting System) révén a miénknél határozottabb erőfeszítések történnék az ilyen jellegű önelemzésre.

Ami a lakosságcsoportokat illeti, a szelekciót végre lehet hajtani tetszőleges társadalmi, fizikai, oktatási kritériumok mentén annak érdekében, hogy egy-egy kijelölt csoport bizonyos juttatást vagy szolgálatot kapjon. Így ellátásra jogosulttá válhatnak az apa nélküli családok, a vakok, a mozgáskorlátozottak, a nyolcvan éven felüli idősök, az oktatás szempontjából szubnormálisak, *jövedelmükről teljesen függetlenül*. Egyébként ennek a stratégiának a létjogosultságát sem kérdőjelezi meg komolyan senki, legalábbis elvben nem.

Ami vitatott, az a szelektivitás harmadik, szűkebb értelmezése. Ez az az eset, amikor a jövedelmeket, illetve általában a forrásokat, létfeltételeket igazoló eljárást alkalmaznak vagy mindenkire, vagy egyes olyan csoportokra, mint az apa nélküli családok, a vakok vagy a mozgáskorlátozottak. Ennek révén határozzák meg, ki elég szegény ahhoz, hogy pénzjuttatást, vagy ingyen ellátást kapjon, vagy csökkentett díjtételt fizessen. Ilyen példák ma Angliában, véletlenszerűen kiválasztva, a kiegészítő jövedelem, az

ingyenes iskolai étkezés, a kisgyerekeknek biztosított ingyen tej, a lakbértérítés, és sok területen a házi szociális gondozás.

KÉT ÉRV A SZELEKTIVITÁS ELLEN

Minden szelektív rendelkezés, a már működők éppúgy, mint a még csak javasoltak, valamilyen szűken lehatárolt probléma kezelését kívánják szolgálni. Ezért valójában minden rendelkezést külön kellene vitatni. Van azonban legalább két közös elemük. Egyrészt az, hogy a jövedelemigazoláshoz kötött ellátásokra elvileg jogosultak közül egy számottevő hányad soha nem nyújtja be az igényét. Másrészt, nehéz a hivatalos szabályozást az egyéni körülményekhez igazítani. Vannak például javaslatok arra, hogy a jövedelemigazoláshoz kötött járandóságokat terjesszék ki úgy, hogy az adóbevallás módszerét átalakítva, pénzbeli ellátást nyújtsanak az adóköszöb alatt lévőknek. Ez azonban rövid időn belül nem kivitelezhető, és nem is oldható meg méltányosan. A szükséges igazgatási és technikai apparátus kifejlesztése évekig (a kabinet egyes miniszterei szerint legalább nyolc évig) tartana. Emellett az elméletileg jogosultak jelentős része egyetlen automatikusan alkalmazható formulába sem szorítható be. Ilyenek többek között azok, akiknek több különböző jövedelemforrásuk van, vagy akiknek alkalmaztatása bizonytalan, vagy akik olyan háztartásban élnek, amelyben a feleségnek vagy a gyerekeknek van valamilyen keresményük. Empirikus adatok hiányában még azt sem tudjuk, hogy milyen arányú – akár 40 százalékos is lehet – azoknak a keresőknek az aránya, akik teljesen szegények, és akik elvileg negatív jövedelemadóra lennének jogosultak.

A jövedelemigazoláshoz kötött ellátások kiterjesztése elleni két fontos érv közül tehát az egyik a rossz hatékonyság (mert sokakat nem érme el a jogosultak közül), a másik a gyakorlatiasság hiánya. Ha a szabályok a különböző családok bonyolult körülményeihez akarnak igazodni, akkor maguk is igen bonyolultak lesznek. Ám akkor nehéz lesz ezeket kezelni is, megérteni is, s elbátortalanítani a jogosultakat. Ezek az ellenvetések persze nem végtelensek. A kiterjesztés hívei szerint a hatékonyság növelhető. Szerintük a jövedelemigazolás fogadtatása a nagyközönség körében változóban van; az igazolást tapintatosabban lehet alkalmazni; kampányokat lehet szervezni, amelyek az ellátásért jelentkezésre biztatják a jogosultakat. Továbbá egy egyesített adó- és társadalombiztosítási elszámolási rendszer, ha ezt kellő képzetlőséggel dolgozzák ki, s ha élvezi a kormány támogatását, akkor gyorsabban bevezethető – legalábbis a szegények egy része számára – mint ahogyan azt a közhivatalnokok pesszimizmánság feltelezik.

A kérdés az, hogy vajon tényleg változik-e a közönség beállítottsága? Magam szkeptikus vagyok ez ügyben. Legalábbis a mainál meggyőzőbb bizonyítékok kellenének.

Igaz, a kormány „nemzeti segélyről” (national assistance) „kiegészítő

járandóságra" (supplementary benefit) változtatta a jövedelem- és életkö-
rülmenyigazoláshoz kötött ellátás nevét, és javított bizonyos eljárásokon is.
Am ilyen változtatások már korábban is voltak (például a „közsegélyről”
„nemzeti segélyre” való átérés). Az is igaz, hogy a kiegészítő ellátásért
folyamodó nyugdíjasok száma az 1966. évi Társadalombiztosítási törvény
óta bizonyosan nőtt. Am nem tudjuk, hogy hányan jelentkeznek most azért,
mert az ellátás színvonalát emelték, mert bőkezűbbé váltak a figyelmen kí-
vül hagyható jövedelmek és tőkék, vagy azért, mert a minisztériumnak
végre sikerült elérnie olyanokat is, akik túl büszkék, vagy túl kevésbé tá-
jékozottak voltak?

A segélyhez való viszony változásához az lenne szükséges, hogy lénye-
gesen változzon a társadalmi struktúra, s változzanak a munkássággal és
különösen a szegényekkel kapcsolatos beállítódások is. A szegényekkel
foglalkozó bürokratikus intézményekben át kellene alakítani a hivatali he-
lyiségeket, a személyzet kiválasztásának és képzésének új formáit kellene
kialakítani, fizetésüket javítani kellene – és mindez időt igényel.

Valamennyi előrehaladás persze lehetséges. Miközben egy egészen új
ellátórendszer mellett érvelünk, és ennek bevezetési esélyeit latolgatjuk, sok
minden szől amellet, hogy feltárjuk a jelenlegi segélyezési rendszer
visszasságait, és igyekezzünk módszereit kevésbé taszítóvá tenni. Jó példát
adnak erre a Kiegészítő Ellátások Bizottsága erőfeszítései a bértstop kemény
szabályainak enyhítésére. Hasonlóan jók a Lakásügyi Minisztérium napila-
pokban közzétett hirdetései, amelyek a lakbér-kiegészítésre jogosultakat
igyekeznek meggyőzni, hogy nyújtsák be igényeiket. Az olyan nyomást
gyakorló csoportok, mint a Gyermekek Szegénysége Ellen Küzdő Csoport,
a Hajléktalanokért Küzdő Szervezet vagy a Mozgássérültek Jövedelmi
Helyzetének Javításáért Küzdő csoport hasznos szerepet játszanak abban,
hogy a kormányt a szegényekkel kapcsolatos bánásmódok és eljárások kor-
szerűsítésére ösztönözzék. Hangsúlyozzák a jogok fontosságát, és korábban
rejtetten egyenlőtlen bánásmódokat tárnak fel. Egy gyorsan változó társa-
dalomban azonban mindez alig jelent többet, mint azt, hogy rugalmas mód-
szerekkel őrizzük meg a szegények relatív elhelyezkedését a nemzet, státus,
kezelésmódok és megbecsülés szerinti hierarchiáiban. A szegényeknek szó-
ló intézmények és eljárások atomizált reformjai minősülhetnek haladásnak
történelmi lépésekkel mérve, de a strukturális egyenlőtlenségek szemszögé-
ből nézve nem.

A SZELEKTIVITÁSSAL SZEMBENI HARMADIK ELLENVETÉS

Egy további kérdésről sem szabad elfelejtenünk. A kérdés az, hogy a
szociális ellátásokban a szelektivitás elvének jelentős kiterjesztése hogyan
hat a társadalmi egyenlőtlenségekre? Erre a kérdésre saját választomat ál-
talános szinten tudom megfogalmazni. A szelektivitás kiterjesztése elleni
legdöntőbb érv az, hogy félreértelmezi a szegénység természetét, és felerő-

síti azokat a körülményeket, amelyek gyengítésére lenne hivatott. Ez a po-
litika abból indul ki, hogy a szegénység valamilyen abszolút állapot, a lét-
minimumhoz szükséges pénzjövedelem hiánya. A szegénység enyhítéséhez
tehát nincs szükség többre, mint hogy a nemzeti jövedelem egy piciny tö-
redékét hatékonyabban fordítsák e célra. E politika ugyanakkor táptalaja
az alá- és fölérendeltségi viszonyok hierarchikus burjánzásának a társada-
lomban, javítás helyett rongja a szegények státusát, és csökkentes helyett
növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ahelyett, hogy érzékenyen megkü-
lönböztené a különböző típusú szükségleteket, egy nagy, és szükségképpen
stigmatizált kategóriába gyömöszöli bele a munkanélkülieket, a betegeteket,
az özvegyeket, az időseket és másokat. Elvonja a figyelmet arról, hogy a
közszolgáltatások minőségének javítására, és az ehhez szükséges források
bűvítésére az egész közösség jóléte érdekében lenne szükség. Azt is elő-
feltételezi, hogy a szegények körülményei számottevően javíthatók a szo-
ciális alapintézmények jelentős változtatása nélkül, és a nélkül, hogy ko-
molyan korlátoznák a társadalom jobbnódó rétegeinek lehetőségeit további
privilegiumok megszerzésére.

Ehelyett a szegénységet valójában relatív helyzetnek kell felfognunk an-
nak, hogy a lakásszínvonal és felszereltség, a környezeti- és munkafeltéte-
lek, a pénzjövedelemk terén olyan hiányok vannak, amelyek gátolják, hogy
a szegények az adott társadalomban a normálisnak tekintett tevékenységek
és szokások részesei legyenek, ideértve az étkezési szokásokat is. Ahhoz,
hogy ez a szegénység csökkenjen, komplex módon kellene átalakítani a
társadalmi jövedelemelosztás rendszerét a munkát végzők és nem végzők
között, azok között, akiknek vannak, illetve nincsenek eltartottaik, a lerom-
lott és a virágzó területeken élők között.

A rekonstrukció fontos része lenne az adó- és társadalombiztosítási
rendszer reformja, de sokminden múlna a lakás, oktatási és foglalkoztatási
rendszer fokozatos átalakításán is, ideértve a jövedelmi különbségek alaku-
lását éppúgy, mint a munkások részvételét a vállalati irányításban. Alap-
vető az egyéni jogok erősítése a politikai képviselet új formái, a jobb jogi
informáltság és segítségnyújtás, valamint a törvénykezés felülvizsgálata ré-
vén. Akkor kezdjük majd átlátni, hogy milyen széles skálájú rekonstrukci-
óra lenne szükség a szegénység felszámolásához, amikor felismerjük, hogy
társadalmi struktúránk valójában igen merev, elkülönülő osztály „szintek-
ből” felépített rendszer. (Ezt még a szelektív rendszer maga is bizonyítja,
amelyben a létfeltétel-igazoláshoz kötött egyetemi hallgatói juttatások még
mindig bőkezűbbek, mint az általános oktatási hozzájárulások.)

Következtéseimet talán túl határozottan fogalmaztam meg. Az érvek
nyilvánvalóan eltérően mérlegelendők a szelektivitás éppen vitatott konkrét esetei
szerint. Am a kérdés egész diagnózisát illetően, a módszerek javítása és
egy jobb társadalom előkészítése érdekében azt állítom, hogy a „szelekti-