A XX-XXI. század új államtípusai
c. tételhez:
C. A szociális-jóléti állam.
Kiindulópontok, kritikák és modellek

A XX. század – egy Eric Hobsbawm révén elterjedt közismert kifejezéssel élve – „rövid" volt ugyan, mert érdemben csak az I. világháború kitörésétől az ún. keleti tömb és Szovjetunió széthullásáig tartott, mégis ezernyi szélsőséget produkált.[217] Ennek az államok világában is megvolt a maga lenyomata, amennyiben az ekkor kifejlődött államok körében jócskán akadtak szélsőségesek és pusztítók. A XX. század új típusaiként három jellegzetes államot elemzek itt, melyek közül az egyik 1991 után is megmaradt, egy másik pedig a XXI. században újjáéledt, így azok közül kettő tekinthető századunk államainak is. A szóban forgó államtípusok:

[217] Vö. Hobsbawm, E. J.: *A szélsőségek kora. A rövid 20. század története.* Ford.: Baráth Katalin. [h.n.]. Pannonica, 1998. (eredetileg: *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914–1991.* London, Michael Joseph, 1994). Hobsbawm *A történelemről, a történetírásról* című könyvében (Budapest, Napvilág, 2006) utalt arra, hogy a „rövid huszadik század" kifejezést magyar barátjától, Berend T. Ivántól vette át.

(a) a totális állam, vagyis a totalitárius politikai rendszer államszerű intézményrendszere;[218]

(b) a tekintélyuralmi állam, mely egy sokféle változatban létező, de lényegében autoriter, újabban illiberálisnak is mondott politikai rendszer közjogi kerete, valamint

(c) a polgári demokráciák II. világháború utáni változatához, az alkotmányos demokráciákhoz társult, sőt azokra épülő szociális-jóléti állam.

Ebből is látható, hogy a fejezet címében olvasható „Nyugat" nem szó szerint értendő; az Erich Maria Remarque regénycímét tagadva parafrazáló fordulat valójában „Európára", vagyis a tágabb, esetleg globális értelemben vett „Nyugatra" utal, amelybe bizonyos vonatkozásban Közép- és Kelet-Európa is beletartozik. Az elmúlt száz évben a fenti három új típusba sorolhatókon kívül természetesen születtek másfajta államok is, melyekből önálló típusok alkothatók. Ilyen például az intervenciós állam, a fejlesztő állam, a felszabadult gyarmatok modernista vázzal bíró állama, a totalitárius államok ázsiai mutációi így tovább. Ezekre vagy korábban utaltam, vagy később fogok – vagy nem jut rájuk helyem.

5/C. A szociális-jóléti állam

Általában ♦ A XX. század harmadik új, jellegzetes államtípusa hosszú történelmi előzmények után a „nyugati országokban" alakult ki, ideértve az azok egykori észak- és közép-európai perifériáján lévő szomszédaikat; a II. világháború utáni évtizedekben élte virágkorát, s terjedt el szűk körben másutt is; így egyes távoli angolszász országokban. Korlátozott formában megjelent Közép- és Kelet-Európában is, más államtípusok kiegészítéseként. Létrejötte európai sikertörténetnek mondható: „Korábban soha nem történt még meg a történelemben – mondta róla egyik elemzője –, hogy ilyen sok ember, ilyen hosszú ideig, ennyire jól élt".[325] Ez a jellemzés még akkor is figyelemre méltó, ha tudjuk: a dolog lényege nem az, hogy a jóléti államokban mindenki „jól él", hiszen itt is vannak szegények és elesettek, munkátlanok, tudatlanok és más szociális bajok miatt szenvedők. Az viszont igaz: ezek az államok korábban ismeretlen módon és mértékben gondoskodtak arról, hogy az általuk integrált társadalmak tagjai ne szenvedjenek sérelmet a tőkés piacgazdasággal együtt járó bizonyos kockázatok, társadalmi veszélyek és sérelmek miatt, s ezzel történelmileg ismeretlen mértékben esélyeket biztosítanak számukra a jobb életre. Vagyis ez az állam emberek milliói számára minden korábbinál jobb életet teremtett, amivel nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a szociális intézményrendszer mögötti közjogi rendszer, a II. világháború után stabilizálódott, vagy egyes országokban ekkor (esetleg újra) kialakított alkotmányos demokrácia fennmaradhasson.

Az állam szociális-jóléti intézménnyé való átalakulása természetesen nem volt előzmény nélküli: ennek első kísérlete az 1880-as években a bismarcki Németországban zajlott, egyik prototípusa az 1930-as évektől kezdve formálódott Svédországban, egy sajátos kezdeményezése az amerikai New Deal része volt, Nagy-Britanniában pedig már a II. világháború alatt megtervezték, hogy majd azután megvalósíthassák. Ezek az államok a háború utáni hosszú békeidőszakban szociális célok szolgálatába állították az eredetileg csak gazdasági szempontokat szolgáló intervenciós – a magángazdaságot politikai-jogi eszközökkel szabályozó-kiegyensúlyozó – politikájukat, s tartós jóléti intézményrendszerrel egészítették ki szervezetüket, az alkotmányos demokrácia valamilyen változatát. Ezzel helyrehozták a modern állam építőinek erkölcsi hitelét is, amennyiben nyilvánvalóvá tették, hogy a XX. századi Európa nem csupán szörnyállamokat képes kialakítani, hanem olyanokat is, amelyek a le-

[325] E jellemzés kontextusa a következő. Az egykori brit miniszterelnök, Harold Macmillan megállapítását („országunkban a legtöbb embernek még soha nem volt ilyen jó dolga") idézve Ralf Dahrendorf, német-angol társadalomtudós így fogalmazott: „Hogy boldogabbak vagyunk-e a szüleinknél vagy nagyszüleinknél, az más kérdés, de hogy az életszínvonalunk magasabb, mint korábban, ahhoz nem fér kétség"; vö. Dahrendorf, R.: *Egy új rend nyomában.* Budapest, Napvilág, 2004. 72. Másutt azt állította: „a jóléti állam… a legnagyobb haladás, amelyet a történelem eddig látott. Soha azelőtt nem volt ennyi embernek ilyen sok életesélye."

hetőségekhez képest jó, de legalábbis a korábbiaknál élhetőbb életet biztosítanak. A nyugati világban az ilyen állam mára olyannyira az emberek életének természetes közegévé vált, hogy polgárai szinte észre sem veszik jótéteményeit. Szerepe és jelentősége sokak számára csak akkor tűnik fel, amikor valamilyen okból válságba kerül, és nem tudja azt adni, amit korábban nyújtott. Az elmúlt évtizedekben többen szívesen beszéltek ezen állam válságáról, visszaszorulásáról, sőt, egyesek egyenesen annak felszámolásáról is. Ennek ellenére azonban a modern nyugati állam jóléti irányba való elmozdulása alighanem irreverzibilis[326] folyamat volt: bár ezen államoknak kétségtelenül vannak nehézségeik, válságtüneteik ellenére is visszavonhatatlanul hozzátartoznak a Nyugat politikai intézményrendszeréhez.

Az állam szociális szerepének jellegzetes kategóriái ♦ Az állam nem munkaközvetítő iroda, nem kórházfenntartó pénzügyi alap s nem is valamilyen segélyfolyósító jótékonysági társaság, ám az újabb időkben mégis azt látjuk: szociális feladatokat felvállalva kórházakat és iskolákat tart fenn, illetőleg működtet, törődik a munkanélküliekkel, és segélyeket folyósít a rászorulóknak is. E korábban ismeretlen tevékenységek, melyek új erőforrások koncentrálását igényelték, nemcsak újfajta szerepfelfogást és politikákat, de részben új szervezetet is kívántak, és átalakították az állam elemzésére szolgáló fogalmak rendszerét is.

A jelenség elnevezése német és angol teoretikus gyökerekre megy vissza. A polgárai boldogulásáról valamilyen szinten gondoskodó államot a régi német szakirodalomban egyesek jóléti államnak *(Wohlfahrtsstaat)* mondták, míg mások ugyanerre a jelenségre – utalva arra is, hogy az képes az ún. szociális kérdés megoldására – a szociális állam *(Sozialstaat)* elnevezést használták.[327] Ezt később, az 1920-as években Hermann Heller, majd a ma is hatályos 1949-es bonni alaptörvény kapcsolatba hozta a jogállamiság eszméjével, az utóbbi esetben deklarálva, hogy a Német Szövetségi

[326] Therborn, Göran – Roebroek, Joop: The Irreversible Welfare State. Its Recent Maturation, its Encounter with the Economic Crisis, and its Future Prospects. *International Journal of Health Services.* 16. évf. 1986/3. sz. 319–338. „Úgy véljük – fogalmazott Therborn és Roebroek –, hogy amíg a demokrácia fennmarad, a jóléti állam a fejlett kapitalista országok visszafordíthatatlan alapintézménye lesz." E megfogalmazás logikája talán meg is fordítható: amíg a jóléti állam valamilyen ésszerű formája fennmarad, addig a Nyugat reménykedhet abban, hogy a képviseleti jellegű alkotmányos demékráciák is fennmaradnak.

[327] A *Wohlfahrtsstaat* terminus – bár alkamilag használták egyes XVIII. századi ókonzervatív szerzők is – a „katedraszocialista" közgazdásztól, Adolph Wagnertől származik, a *Sozialstaat* – „sozialen Staates" formában – a hégeliánus indíttatású liberálkonzervatív jogász-közgazdásztól, Lorenz von Steintől. Lásd Leisering, Lutz: Nation State and Social Policy. An Ideational and Political History (Introduction to the Book Series „German Social Policy"). In: Stolleis, Michael: *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945.* 2. kötet. Ford.: Thomas Dunlap. Berlin–Heidelberg, Springer, 2013. 2–5. Történeti elemzésként vö. Metzler, Gabriele: *Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall.* Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 2003.

Köztársaság „szociális jogállam".[328] Bár e három kifejezés (jóléti állam, szociális állam, szociális jogállam) jelentése nagymértékben átfedi egymást, néhányan, például Franz-Xaver Kaufmann, tartalmi elemeik hangsúlybeli vagy annál lényegesebb különbségeiről is értekeznek.[329]

Az angolok ugyanezt a jelenséget immár csaknem száz éve jóléti államnak *(welfare state)* nevezik. Ennek eredetét illetően a tudományos folklór két történetet ismer. Az egyik szerint – mely a történész, Asa Briggs széles körben elterjedt megállapítására megy vissza – a kifejezést mai értelemben William Temple érsek használta először 1941-ben, amikor egy „nyelvi játékban" szembeállította a demokráciák jólét *(welfare)* iránti elkötelezettségét a diktatúrák „háborúskodó államával" *(warfare state)*.[330] Más források szerint ugyanakkor a kifejezés némileg korábban keletkezett; az angol társadalomtudósok ugyanis alkalmasint már az 1930-as években ezzel nevezték meg az új utakon járó svéd államot. Maguk a svédek egyébként jóléti államuk számára nem alkottak külön fogalmat; az állami gondoskodás jelenségével összefüggésben általában a *folkhemmet* (a nép otthona, a nép háza, népi otthon) kifejezést használták és használják ma is,[331] mellyel – a saját jóléti államukon túl – egyfelől újkori történelmük ún. szociáldemokrata korszakára, másfelől a kapitalizmus és a kommunizmus közötti svéd középútra is utalnak. A francia gondolkodók a szociális

[328] Lásd Heller, H.: *i.m.* [1929]. *id. kiadás* (1995), 62–74. és Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 20. cikk (2) bekezdés és 28. cikk (1) bekezdés. A *sozialer Rechtstaat* terminus Hermann Heller tanítványának, Carlo Schmidnek a javaslatára került az Alaptörvény szövegébe. Amikor egy ilyen komplex eszmét az alkotmányban deklarálnak, akkor az egész közjogi rendszerre kiható jelentésének kibontásakor előbb-utóbb megindulnak a viták. A szociális jogállam esetében erre az 1960-as években került sor. Lásd ezzel kapcsolatban egyfelől egyfelől Wolfgang Abendroth, másfelől Ernst Forsthoff írásait: Demokratikus és szociális jogállam az NSZK alaptörvényében, és A szociális jogállam lényege és fogalma címen (ford.: Szilágyi Péter); mindkettő in: *Joguralom és jogállam. Antológia a* Rule of Law *és a* Rechtsstaat *irodalmának köréből.* Szerk.: Takács Péter. Budapest, Osiris, 1995. 175–194. és 195–218. Köztes álláspontként lásd Mössle, Wilhelm: A liberális államtól a szociális jogállamig (ford.: Ádám Antal), *ugyanott,* 167–174.

[329] Lásd például Kaufmann, Franz-Xaver: *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1997; *Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung*. Paderborn. Schöningh, 2003; *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen.* Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2005; *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2003.

[330] Briggs, Asa: The welfare state in historical perspective. In: uő: *The welfare state. Selected essays*. New York, Harper & Row, 1967, 25–45., magyarul A jóléti állam történeti prespektívában. In: *A jóléti állam.* Szerk.: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin. Budapest, T-Twins 1991. és Hilscher, 2004. 223–238.

[331] A jelenség norvég gyökeréről *(Folkehjemmet)* és egyéb kérdéseiről lásd Götz, Norbert: The Modern Home Sweet Home. In: *The Swedish Success Story?* Szerk.: Kurt Almqvist – Kay Glans. Stockholm, Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation, 2004. 97–107. A *folkhem* egyébként a svéd települések azon házát jelentette, ahol a nép összejöhet, művelődhet, és igénybe vehet kulturális-oktatási szolgáltatásokat is, sőt ahol politizálhatnak is. Magyarul akár *községházá*nak is mondhatnánk, ha az nem jelentene már valami mást. Nem minden skandináv nép vette át e kifejezést; a dánoknál inkább a *velfærdsstat*nak, a finneknél pedig a *hyvinvointivaltió*nak nevezik a jóléti államot.

szerepet vállaló államot gondoskodó államnak *(l'état providence)* nevezik, ami valamikor gondviselő államot jelentett. A kifejezést eredetileg a második Francia Császárságra használták, s volt némi szarkasztikus konnotációja is (ti. az „isteni gondviselésre" engedett következtetni), mára azonban e mellékjelentés eltűnt mögüle, s a gondviselés is inkább gondoskodást jelent.[332] Az olasz szóhasználatban a szociális állam *(stato sociale)*, a spanyol nyelvben pedig a jóléti állam *(estado de bienestar)* kifejezések terjedtek el.

Nálunk, amikor a „szocialistának" mondott, sok tekintetben szociális szempontokat is érvényesítő, de lényegében egy kommunista párt által berendezett államot 1990-ben egy polgári állam váltotta fel, ennek ígért-remélt elkötelezettségét eleinte sokan a „szociális", majd inkább „jóléti" jelzővel fejezték ki. Az 1989-es alkotmányszöveg megfogalmazásakor felvetődött, hogy abban az új magyar államot, német mintára, „szociális jogállamként" kellene meghatározni; ezt azonban az ideológiai kérdések iránt akkor túl érzékeny alkotmányozók elvetették. Az 1989-es alkotmány szerint, melynek a preambuluma végül is a „szociális piacgazdaságra" utalt, a Magyar Köztársaság „független" és „demokratikus", de nem szociális jogállam lett. Az utóbbit megismételte a 2011-es Alaptörvény is („Magyarország független, demokratikus jogállam"; Alapv. B. cikk), másutt kiegészítve ezt annak deklarálásával, hogy az új állam „arra törekszik": „szociális intézmények és intézkedések rendszerével" vagy „a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazod[va]" (azaz közmunka biztosítása révén) „minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson" (XIX. cikk). Végül tehát a *szociális*, majd a *jóléti* állam kifejezések nálunk is elterjedtek (természetesen külön-külön; ebben az összevont formában csak itt, e szakasz címében alkalmazom), nyilvánvalóan összefüggésben azzal is, hogy 1990 után kialakult maga a jelenség is – évtizedekkel a nyugati minták után. A közgazdász Kornai János szerint azonban az még így is „koraszülöttként" látott napvilágot: túl hamar jött és túl sokba került, túl sokat vártak tőle, de csak keveset adott.[333] Hamar át is alakult, hogy aztán majd megint átalakulhasson.[334] Vagyis a mi jóléti államunk – mely egy kicsit szegé-

[332] Lásd erről Guérin, Serge: *De l'État Providence à l'État accompagnant.* Párizs, Michalon, 2010. és (kanadai vonatkozásokkal) Ewald, François: *Histoire de l'État-providence.* Párizs, Poche, 1996 (eredetileg: 1986).

[333] Vö. Kornai János: *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében.* Budapest, HVG Kiadó, 1989. Kornai mind ebben, mind más írásaiban (például A posztszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról. *Közgazdasági Szemle.* 39. évf. 1992/6. sz. 489–512. Az állampolgár és az állam: a jóléti rendszer reformja. *Mozgó Világ.* 1996/2. 33– 45.) arra hívta fel a figyelmet, hogy a szocialista korszak 1990-ben nem egy kiérlelt, hanem egy eltorzult társadalombiztosítási rendszert hagyott maga mögött, az állampolgároknak – a nemzetgazdaság teljesítményéhez képest – túlzó szociális elvárásaival együtt.

[334] Lásd erről például Orosz Ágnes: Transformations of the welfare state in Hungary. *Journal of Insurance Financial Markets and Consumer Protection.* 2018/3. (29 sz.) 50–65 A magyar jóléti rendszer vázlatos történetét lásd ugyanitt (56–61.), továbbá Ferge Zsuzsa: Az állami szociálpolitika változásának

nyes, kicsit törékeny és egy kicsit ingatag volt… de a miénk! – ugyanolyan nehezen állandósult valamilyen tartós formában, mint a megnevezése. Sokan joggal aggódtak azért, hogy el ne fújja a szél. A történelem szele, aminek szárnyán akkortájt a neoliberális közgazdászok ültek. Komolyra fordítva a szót fogalmazhatunk úgy is: a polgárairól gondoskodó államra vonatkozó általánosan elfogadott nemzeti víziónk, konszenzus hiányában, mindig ingatag volt egy kicsit: a döntéshozók 1990 óta hol ezt, hol meg azt a modellt követték, mígnem a jól berendezett magyar jóléti állam eszméje eltűnt, de legalábbis megtépázódott a gazdaság (állítólagos) teljesítőképességének, a lakosság (feltételezett) teherbíró-képességének és a (sokféleképpen értelmezett) alkotmányosság[335] Bermuda-háromszögében. Ilyen körülmények között a 2010 utáni szociálpolitika, mely az elesetteknél és a legrosszabb helyzetben lévők felemelésénél fontosabbnak tartja a középosztály támogatását, úgy haladhatott előre, mint kés a vajban, szobahőmérsékleten.

Az új államtípus jellemzéséhez két háttérfogalmat is kell tisztázni röviden: az egyik a szociálpolitika, másik a szociális piacgazdaság.

Az előbbi a társadalom működését bizonyos szükségletek kielégítésének előmozdításával befolyásolni kívánó politika, melynek elsődleges célja a társadalmi integráció biztosítása vagy annak erősítése. Ezt az integrációt leggyakrabban az esélyegyenlőség előmozdításával, a különböző jellegű és eredetű hátrányok ellensúlyozásával, ennek keretében méltányos vagyon- és jövedelemeloszlás kialakításával, valamint a kapitalista gazdasági-piaci folyamatok által okozott sérelmek (munkanélküliség stb.) orvoslásával, illetőleg a modern viszonyok közötti kockázatok elhárításával valósítja meg. A szociálpolitika azt feltételezi, hogy a nemzetgazdaságban megtermelt és a piac mechanizmusai által elosztott vagy elosztandó tőke és munkajövedelmek egy részét, bár polgári viszonyok között sosem a nagyobbik részét, az állam politikai-közhatalmi eszközökkel (adókkal, járulékokkal és egyéb kötelező befizetések előírásával) elvonja, és szociális szempontok szerint újraosztja. Azaz az állam *redisztribúció*t folytat, amivel egyes közgazdasági elméletek szerint pozitívan, mások szerint negatívan befolyásolja a piac működését is. Pragmatikus megközelítésben a szociálpolitika fő kérdése az, hogy miként lehet a leghatékonyabban kielégíteni az állampolgárok szükségleteit a piac részleges vagy teljes „megkerülésével": például állami lakásépítéssel vagy speciális intézmények (például házi vagy intézeti idősgondozás, család- és a gyermekvédelem

irányai a rendszerváltozás óta. In: *Politika és társadalom 1989–1998*. Szerk.: Kulcsár Kálmán. Budapest, MTA, 1999. 165–189. és Szalai Júlia: *Nincs két ország…? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007.

[335] Ennek ma már csak retrospektív értelmezéséhez egyetlen példaként, mély jogfilozófiai meglátásokkal, lásd Sajó András: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Magyar Jog.* 43. évf. 1996/4. sz. 205–231. és uő: How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform. *East European Constitutional Review.* 5. Évf. 1996/1. 31–41.

stb.) fenntartásával.[336] Funkcionalista szempontú elemzői arra keresik a választ, hogy a különböző szociális tevékenységek (például támogatott foglalkoztatási formák) mennyiben járulnak hozzá az adott társadalom zavartalan működéséhez, az új feltételekhez való adaptálódáshoz és a társadalmi integráció fenntartásához. Végül, strukturális elemzése egyebek mellett az állam és az állampolgárok közötti viszonyra figyel: például „számba vesz olyan meghatározó tényezőket, mint az adott társadalom gazdasági-társadalmi fejlettsége, a társadalom erőviszonyai és a közösség értékrendje. Ezek a tényezők ugyanis nagymértékben belejátszanak abba, hogy egy adott korszakban hogyan definiálják a szükségletek, vagy a szociális szolgáltatások fogalomkörét, milyen eszközöket vesznek igénybe a jólét megteremtésére, illetve kikre irányul a szociálpolitikai cselekvés."[337]

Egy állam szociálpolitikájának elemzése során általában a következő kérdésekre kell válaszolni:

(a) ki és hogyan határozza meg azokat a szükségleteket, amelyeket az állam megpróbál kielégíteni, amelyek kielégítését segíti, illetőleg amelyek kielégítését nem támogatja,

(b) kikre – mely társadalmi csoportokra, rétegekre vagy osztályokra – irányul a szociálpolitikai tevékenység (csak szegényekre vagy a középosztályra is, csak a munkavállalókra vagy másokra is stb.),

(c) akik ennek keretében valamit kapnak, azok azt milyen módon és milyen jogi alapon kapják (természetben vagy pénzben, támogatásként vagy segélyként); illetőleg amikor ennek fedezetét elvonják (adóként, járadékként vagy más formában), annak során érvényesíteni kell-e szociális szempontot is; továbbá

(d) kik annak további szereplői az állam mellett, esetleg a helyett, egy-egy területen; és például a munkáltatóknak, a civil szervezeteknek vagy másoknak van-e szerepe ezen a téren, s végül

(e) általában milyen eszközöket preferálnak a célok eléréséhez, s azok között az ún. piackonform, vagy a piackorlátozó eszközök vannak-e többségben.

Ez utóbbi problémát megvilágíthatja a következő példa: ha a társadalmi viták nyomán megállapították, hogy a közép- és alsó osztályok munkaviszonyban álló tagjainak lakhatása olyan szükséglet, amelynek kielégítését elő kell mozdítani, akkor azt kell eldönteni, vajon ezt a munkáltatóknak vagy az államnak kell-e megtennie, s ha ez utóbbinak, akkor ennek az állami lakásépítés, a „kedvezményes kölcsön", az ún. „szocpolos" vagy „csokos" támogatás, a piaci lakbérek maximálása, esetleg a szükséget szenvedőknek adott lakbértámogatás-e a megfelelő módja.

[336] Lásd erről Egresi Katalin: A szociális jóléti állam. In: *Államtan. Digitális tankönyv kézirata.* (2005) 2. kötet, jelzett elérhetőség, 5. A hazai szociálpolitika múltjáról lásd még Egresi K.: S*zociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919–1939.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2008. és Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában.* Budapest, Századvég, 2003.

[337] Egresi K.: *i.m.* (2005) ugyanott.

Az e kérdésekben való állásfoglalást nagyban befolyásolja, hogy mit gondolunk a tőkés piacgazdaság jellegéről, vagyis mennyiben és mennyire tartjuk azt összeegyeztethetőnek a szociális szempontokkal. Ezzel kapcsolatos a szociális piacgazdaság *(soziale Marktwirtschaft)* fogalma és komplex elmélete, ami Alfred Müller-Armack, Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke és Helmut Meinhold elméleti műveiből bomlott ki a XX. század derekán.[338] A fogalomban rejlő eszméket először a Német Szövetségi Köztársaságban valósították meg Konrad Adenauer kancellársága idején, 1949 és 1963 között, a mellette egy ideig gazdasági miniszterként működött, majd őt kancellárként követő Ludwig Erhard irányításával.[339] Müller-Armack szerint, aki a kifejezést megalkotta, a szociális piacgazdaság „új szintézist" próbál elérni egyfelől a szabad és korlátlan piac, másfelől a központilag tervezett szocialista gazdaság között. „A szociális piacgazdaság – fogalmazott 1947-ben – a piacgazdaság szabályai szerint működő, de különféle szociális jellegű biztosítékokkal kiegészített gazdaság", ezért alapelve az, hogy „annyi teret [kell] adni a szabadpiaci gazdálkodásnak, amennyi lehetséges, s annyi teret az állami beavatkozásnak, amennyi feltétlenül szükséges".[340] Mondták ezt úgy is, hogy a piaci versenyt fenn kell tartani, de aki abban alulmarad, azt támogatni kell, hogy újra részt vehessen a versenyben. Megint másként fogalmazva: senkit sem szabad az út szélén hagyni. A „szociális" jelző elsősorban a piacgazdaságba történő olyan beavatkozás lehetőségére utalt, amely az egyenlőséggel és az igazságossággal áll összefüggésben (tehát nem pusztán gazdaság-stabilizációs célokat szolgál). Például arra, hogy egy közösség, képviselője, az állam révén úgy dönt, hogy a társadalmi igazságosságra tekintettel megváltoztatja a piaci folyamatok eredményeként előálló jövedelmi megoszlást, mert úgy ítéli meg, hogy a társadalmi biztonság stabilizálhatja a piacgazdaságot. E vonatkozásában a „szociális" egy átfogó társadalompolitikát *(Gesellschaftspolitik)* is jelentett, melynek leghangsúlyosabb eleme a szociálpolitika volt, de kiterjedt a lakosság széles tömegeinek – egyéni és családi adókedvezmények, méltányos szabályok melletti odaítélt vissza-nem-térítendő támogatások formáját öltő, vagy más módokon zajlott – tulajdonhoz juttatására is.

Az említett közgazdászok szerint a vagyonnak nemcsak gazdasági, hanem erkölcsi jelentősége is van, az erkölcs pedig gazdasági következményeket von maga

[338] Lásd *Grundtexte zur Sozialer Marketwirtschaft.* 2 kötet: *Das Soziale in der sozialen Marktwirtschaft.* Szerk.: Hohmann, Karl és Wünsche, Horst Friedrich. Stuttgart, Gustav Fischer, 1988.

[339] Általános összefoglalásként lásd Mureşan, Ştefan Sorin: *Social Market Economy. The Case of Germany*. Cham, Springer, 2014, elsősorban elméleti kérdéseket tárgyalva (9–125), kitérve más modellekre is (127–157) és bőségesen elemezve a gyakorlatot (159–382). Az elméleti kérdések elemzését lásd Dyson, Kenneth: *Conservative Liberalism, Ordo-liberalism, and the State. Disciplining Democracy and the Market.* Oxford, Oxford University Press, 2021.

[340] Müller-Armack, Alfred: *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft.* Hamburg, 1946, 1947, [2]1948, München, Kastell-Verlag, 1990., más tanulmányokkal: *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und europäischen Integration.* Freiburg, Rombach, 1966. 131.

után: a „tiszta piac" – hívta fel rá a figyelmet Alexander Rüstow – destabilizálhatja a társadalmat, mert veszélyes tevékenységeket (is) bátorít. Ezt szerinte egy olyan „társadalmi alrendszer" előmozdításával lehet ellensúlyozni, amely – azon túl, hogy megteremti a gazdaságpolitika feltételeit – „lelki-erkölcsi klímát" jelent a „materialista önzéssel szemben".[341] Az állam központi bankjának – hangsúlyozta Wilhelm Röpke – a gazdasági folyamatok elemzése mellett folyamatosan törődnie kell a közerkölcsökkel, a társadalmi normákkal és értékekkel is, s a piac mögötti szabályok felállításával „meg kell védenie a gyengéket". A szociális piacgazdaság – hangsúlyozták többen is – „humángazdaság", melyben az embert nem csupán termelőnek és fogyasztónak tartják, hanem személyében is fontos emberi lényként veszik számításba. Az így felfogott *gazdasági humanizmus*t Röpke gyakran „harmadik útnak" nevezte a kapitalizmus és a kommunizmus között.[342] A szociális piacgazdaságban az államnak – s ebben az hasonlít a keynesiánus ún. intervenciós államra – aktív konjunktúrapolitikát kell folytatnia, ideértve a termelés mennyiségének szabályozását, valamint teljes foglalkoztatottság elérésére kell törekednie. Ezen túl azonban – s ebben az imént említett gondolkodók javaslatai eltérnek Keynes javaslataitól – meghatározott szociális szempontokat is érvényre kell juttatnia. Így a jövedelmek újraelosztása révén, illetőleg a lakosság vagyonhoz juttatásával kizárólag szociális okokból korrigálnia kell a piaci jövedelemelosztást, továbbá aktív versenypolitikával, vagyis a konkurencia intézményes garantálásával (például a versenyben alulmaradók pénzbeli vagy adókedvezményekben testet öltő támogatásával) segítenie kell a hatékony versenyt a gazdaságban.

A fogalmi meghatározás fő irányai ♦ A „dolgok és szavak" viszonya e területen is felvet néhány kérdést; ám itt nem az elnevezés tárgyszerű volta vagy értéktartalma vezet problémákhoz, hanem a megnevezett dolog mibenlétének szabatos meghatározhatósága. A jóléti államok szakirodalma feltűnően, már-már gyanúsan sokat foglalkozik a jelenség definiálásával: a legtöbb szerző ad valamiféle definíciót, és szükségét érzi, hogy kritikával illesse a másikét.

E definíciók olykor gazdasági, máskor politikai, ismét máskor pedig jogi jellegűek. A gazdaságiak rendszerint a kapitalista fejlődés egy meghatározott korszakához, az ipari társadalomhoz vagy annak egy előrehaladott szakaszához, a politikaiak pedig a munkásmozgalom követeléseihez vagy a demokrácia kiterjesztéséhez-kiterjedéséhez kötik a jóléti államot. Ez utóbbira ad példát a hazai szakirodalomban a közgazdász Csaba Iván és Tóth István György. „A jóléti állam – írják számos más

[341] Rüstow, Alexander: *Zwischen Kapitalismus und Kommunismus*. Godesberg, Küpper, 1949. folyóiratban: *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. 2. évf. 1949. 100–169.

[342] Röpke, Wilhelm: *Civitas Humana*. Erlenbach-Zürich-Stuttgart, Eugen Rentsch, 1945, [2]1946. magyarul részletei: *Civitas Humana. Emberséges társadalom – emberséges gazdaság. Válogatás műveiből*. Budapest, Kráter, 1996, Aula, [2]2000.

definíció ismertetése mellett kitérve erre is – 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."[343] Eszerint egy demokratikus rendszerben bizonyos csoportok, például a nyugdíjasok vagy a nagycsaládosok politikai befolyást keresve összefog(hat)nak a szavazóbázist kereső politikai erőkkel, s a számukra kedvező „jóléti transzfereket" (tulajdonképpen jövedelem-átcsoportosítást) rákényszerítik az államra. A jogokra alapozott definíciók gyakran a „szociális állampolgáriság" fogalmából indulnak ki, s azt állítják: az az állam jóléti, amely állampolgári jogon biztosítja a megélhetés minimumát polgárai számára. Erre mások persze rögtön azzal reagálnak, hogy egyes jóléti államok nem a minimális szinten való megélhetést biztosítják polgáraiknak, hanem jóval többet annál, mások meg még a minimumot sem állampolgári alapon, hanem „(társadalom)biztosítási" alapon teszik elérhetővé. Vannak szerzők, akik az ilyen államot annak állítólagos történelmi helyi értéke alapján határozzák meg, azt állítva, hogy az „középutat" keres a zabolátlan kapitalizmus és a totalitárius szocializmus között. Ismét mások mennyiségi szempontokat vesznek alapul: szerintük a (hagyományos) „állam" és a „jóléti állam" között a szociális kiadások egy minimális szintje vagy – a másik oldalról megközelítve – a minimális szükségletek állami szavatolása tekinthető vízválasztónak. Az amerikai szociológusnak, Harold L. Wilenskynek egy több elemet is kombináló, kissé régimódi, de sok tanulsággal szolgáló meghatározása szerint például a jóléti állam a gazdag demokráciák állama: „a jövedelem, a táplálkozás, az egészség, a lakás és az oktatás minimális mértékének állami (kormányzati) szavatolása minden állampolgár számára politikai jogként, nem pedig jótékonysági adomány gyanánt".[344] Ez kiegészíthető egy „strukturálisnak" mondott, valójában inkább funkcionális szemponttal is, amit a Cambridge-ben tanító svéd marxista szociológus, Göran Therborn hangsúlyozott.[345] Eszerint az, hogy egy állam jóléti-e, annak alapján választható meg, vajon az állami „rutintevékenységek" jellegzetes módon mire irányulnak: a

[343] Csaba Iván – Tóth István György: A jóléti állam politikai gazdaságtana. In: *A jóléti állam politikai gazdaságtana.* Szerk.: Csaba I. – Tóth I. Gy. Budapest, Osiris, 1999. (7–37) 14.

[344] Wilensky, Harold L. – Lebeaux, Charles N.: *Industrial Society and Social Welfare.* New York, Russel, Sage 1958; Paperback: Free Press, 1965. XII. Wilensky (ezekkel lényegében megyegyező) későbbi nézeteit lásd Wilensky, Harold L.: *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures.* Berkeley, University of California Press, 1975; uő: *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance.* Berkeley, University of California Press, 2002.

[345] Therborn, Göran: *When, how and why does a state become a welfare state ? Presented at the ECPR Joint Workshops in Freiburg, March 20–25* (konferencia-előadás) Freiburg, 1983. Lásd még ehhez Therborn, Göran – Pfaller, Alfred – Gough, Ian: Welfare Statism and International Competetition. The Lesson of the Case Studies. In: *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries.* London, Macmillan, 1991. 271–297. (az öt esettanulmány az Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, NSZK, Svédország jóléti rendszerét hasoinlítja össze).

hagyományos feladatokra-e (például közigazgatásra, közbiztonságra, jogalkotásra, igazságszolgáltatásra stb.), vagy a családok jóléti szükségleteinek szolgálatára: egészségügyi, oktatási, segélyezési stb. célok elérésére. Ha a tevékenységek többsége nem a hagyományos célokra, hanem szociális célokra irányul, akkor Therborn szerint jóléti államokról beszélhetünk. E megközelítés persze ugyanolyan bizonytalan lábakon áll, mint az ún. intézményorientált meghatározás, amely az állam jóléti jellegét bizonyos jellegzetes intézmények meglétéhez köti. Ez utóbbi lábai azért bizonytalanok, mert a jellegzetesnek tartott intézmény helyett valami más is elláthat egy-egy funkciót (a Beveridge-terv szerint például egy minisztérium látta volna el azt, amit másutt a társadalombiztosításra bíztak).

De miért van a jóléti államnak ilyen sok definíciója, s miért nem jutnak konszenzusra a tudósok?[346] Az okot akkor láthatjuk, ha szemügyre vesszük a ma már a téma klasszikusának számító dán közgazdász, Gøsta Esping-Andersen megfogalmazását: „A szokásos tankönyvi meghatározás szerint [a jóléti állam] a polgárok elemi jólétének biztosítására irányuló állami felelősségvállalást jelent. Egy ilyen definíció [azonban] egyszerűen elmegy azon kérdések mellett, hogy a szociálpolitika vajon egyenjogúsító-e vagy sem, segít-e a rendszer legitimációjában vagy sem, továbbá hogy a piaci folyamat ellenében vagy azt segítve fejti-e ki hatását, s végül, hogy mit is jelent az »elemi« szócska. Nem volna-e helyénvaló azt várnunk egy jóléti államtól, hogy jóléti igényeinket az elemi vagy minimális szintnél jobban elégítse ki?”[347] Amint látható, Esping-Andersen – másokhoz hasonlóan – a definíciótól egy abba „beleöntött”, de legalábbis legfontosabb elemeiben belefoglalt fogalmi kifejtést vár, mely a lényegi jellemzők mellett az állam politikai irányvonalának meghatározására is kiterjed.

S ez itt azért fontosabb, mint más államtípusok esetén, mert három fontos kérdésben csak ezt ismerve lehet állást foglalni. *(a)* Ezek az államok, mint jelezni fogom, igen lassan, előzetes tervek nélkül, egy évszázad folyamán bontakoztak ki a maguk teljességében, ezért csak a fogalmi elemek köre és a politikai irányvonal tartalma kérdésében való állásfoglalás után lehet eldönteni, hogy egy állam jóléti állam-e *már*, s ha az, akkor mikor vált azzá. *(b)* Ugyanígy: a XX. század végi gazdasági folyamatok szorításában bevezetett korlátozások közepette, a szociális kiadások újra és újra beharangozott csökkentésének veszélyével és a szerkezeti átalakulásainak tényeivel szembenézve csak erre tekintettel dönthető el, hogy egy állam az esetleges korlátozások és átalakítások ellenére szociális-jóléti államnak tekinthető-e *még*, s ha igen, meddig. *(c)* Végül, ezen utóbbi kontextusban dönthető el, hogy megkérdője-

[346] A definíciós problémáról (az ittenitől eltérő megközelítésben, de a problémát hasonlóan azonosítva) lásd Kuhlmann, Johanna: What is a welfare state? In: *Routledge Handbook of the Welfare State.* Szerk.: Greve, Bent. London, Routledge, [2]2019. 13–22.

[347] Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, CUP, 1990. részlete magyarul: Mi a jóléti állam? In: *A jóléti állam.* id. kiadás (1991).116–132. és *Államtan. Írások…* id. kiadás (2003).

lezhető-e a szociális-jóléti állam jövője – amint azt sokan, politikai és gazdaságpolitikai axiómáik alapján szívesen megteszik, noha mindig azzal szembesülnek, hogy az ilyen állam még mindig itt van velünk.

A szociális-jóléti állam kialakulása, fejlődése, válsága ♦ A szociális-jóléti államok előzményei a XIX. században alakultak ki, amikor is mind a szocialista, mind a konzervatív politikusok és gondolkodók (s nem sokkal utánuk, a század végén pedig a liberálisok is) a kapitalizmus ún. manchesteri betegségeinek orvoslására és a „szociális kérdés" politikai megoldására törekedtek, bár egészen különböző eszközökkel. Maguknak a jóléti államoknak a teljes kiépülésére azonban csak az intervenciós állam megszületése után, a XX. század második felében került sor. Ez azt mutatja, hogy ezek az államok a legtöbb országban egy hosszú evolúció eredményeként alakultak ki. Szorgalmazói a kis lépések politikáját követték: mindig annyit követeltek, amennyi megvalósítható, s csak annak teljesülése után fogalmazták meg további céljaikat.[348] A lassú kifejlődés másik oka az volt, hogy ennek az államnak sosem volt valamilyen előzetes „nagy terve", amit valamelyik „nagy elméletben" fogalmaztak meg: a jóléti állam az elmélet és gyakorlat folyamatos párbeszédéből alakult ki, lassan, szinte észrevétlenül.

Előzmények ♦ A szegényekről a legtöbb korábbi társadalom gondoskodott valahogyan: a középkorban például a céhek, a kolostorok és egyházközösségek, a nagycsalád jelentette szélesebb rokonság révén, a korszak végén pedig a városi helyhatóságok szegényházaiban. A kapitalista gazdasági rend elterjedésével – mely egyfelől városiasodást, másfelől iparosodást jelentett – általánosan elfogadottá vált, hogy a munkáltatók a szabad munkavállalás következtében nem kötelesek gondoskodni munkásaikról, miközben a hagyományos közösségek, például a nagycsaládok felbomlottak, a szekularizáció következtében pedig az egyházközösségek a szegénygondozás területén is elvesztették jelentőségüket. A gazdálkodás újszerű módja és a „szabad munkavállalási rendszer" ráadásul tartóssá tette a városi munkanélküliséget, s elterjesztette az olcsóbb női és gyermek munkaerőt. A kialakuló nagyvárosokban gyakoriak voltak a közegészségügyi problémák, az ipar fejlődése és gyors átalakulása pedig szükségessé tette a munkaerő képzését, alkalmasint pedig tovább- és átképzését is. E nagy és komoly problémákat az újkor elejének középkorból örökölt ún. represszív szegénypolitikája (munkára kényszerítés, a koldulás szabályozása, sőt

[348] „Azok az államférfiak – jegyezte meg Asa Briggs –, akik [Angliában] megszavazták az 1870-es oktatási törvényt… valószínűleg nem fogadták volna el az 1891-es törvényt. Akik viszont az 1891-es törvényt elfogadták, mindent elkövettek volna az 1906-os étkezési törvény bevezetése ellen" és így tovább. Vö. Briggs, A.: *i.m.* (1967/1991), 224.

büntetése, helyhatósági segélyezés) nyilvánvalóan nem tudta megoldani.[349] Jelentős változást a korai szociális törvényhozás hozott.

Az ún. gyári törvények (például Angliában először 1802-ben, majd azt követően többször is; Poroszországban 1839; Svájcban 1877), a berlini, majd a zürichi nemzetközi konferenciák (1890 és 1897), valamint és Párizsi Munkásvédelmi Kongresszus (1900) ajánlásai, melyek egy részét a nemzeti törvényhozók is elfogadták, mintegy száz év alatt jelentősen korlátozták a munkáltatók és a munkavállalók szabadságát, s ezáltal enyhítették a nagyvárosokban koncentrálódott munkásnyomort.[350] Olyan rendelkezéseket tartalmaztak, mint a gyermekmunka korhatárhoz kötése, szabályozása és korlátozása. Csak példaképp kiemelve itt néhányat ezek közül: az egyik megtiltotta a 9 éven aluliak foglalkoztatását a gyapotgyárakban és fiatalkorúak éjszakai munkavégzését; a másik 12 órában maximálta a 9 és 16 éves kor közötti gyermekek munkaidejét; egy harmadik jogellenessé nyilvánította a 12 és 16 év közötti gyermekek vasárnapi és éjjeli munkáját, egy negyedik pedig kötelezővé tette a 15 és 18 év közötti dolgozók számára a másfél órás pihenőt minden 4 órás munkaszakasz után. Ezekhez képest a felnőttekre vonatkozó szabályok változása fontos, de talán szerényebb változásnak volt mondható: idetartozott – például – a nők bányában való alkalmazásának tilalma, a 48 órás munkahét, az éjjeli és vasárnapi munkaszünet lehetősége, a külföldi munkások alkalmazásának tilalma gazdasági visszaesés idején, a munkások időskori segélyezése és lakáskörülményeik javítása, a dolgozó fiatalkorúak kötelező oktatása, a munkaszerződések munkásszervezetek általi jóváhagyása, a szociális ügyek díjtalan intézése, az éjszakai munka emelt díjazása és így tovább.

E törvények mérsékelték a szegénységgel járó brutális és égbekiáltó igazságtalanságokat, de nem szüntették meg a nyomort. A társadalmi egyenlőtlenségek a XIX. század folyamán gyakori tiltakozásokhoz és politikai forrongáshoz vezettek, s a kapitalizmus ún. legitimációs problémája annak veszélyét idézte fel, hogy a „munkáskérdés" forradalomhoz vezet. A munkásság érdekeinek hangot adó elméletek egy része radikalizálódott, a kommunisták a tulajdon kollektivizálásának tervével a fennálló rendszer megszüntetésére törekedtek.[351] A szociáldemokrácia ezzel szemben azt tűzte ki célul, hogy kapitalizmus keretei között, a parlamentarizmus eszközét

[349] Hazai vonatkozásban vö. Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből.* Budapest, Kávé Kiadó, 1998. 17–34. és 108–125., Mezey Barna: A munkaethosz és a szegényrendészet kriminalizálódása. *Börtönügyi Szemle.* 2009/3. sz. 1–20.

[350] A gyermekmunkáról lásd Feldenkirchen, Wilfried: Kinderarbeit im 19. Jahrhundert. Ihre wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte.* 26. évf. 1981/1. 1–41.; a nemzetközi emberi jogok szemszögéből vö. D'Avolio, Michele: Child Labor and Cultural Relativism. From 19th Century America to 21st Century Nepal, *Pace International Law Review.* 16. évf. 2004/1. sz. 109–144. kül. 109–123.; a dolgozó osztályok nyomoráról Engels, Friedrich: *A munkásosztály helyzete Angliában*. Budapest, Magyar Helikon, 1980.

[351] Lásd elsősorban Marx, Karl – Engels, Friedrich: *A kommunista kiáltvány.* Ford.: Kunfi Zsigmond. Budapest, Népszava, é.n. és Ford.: Szabados Sándor. Népszava, 1919.

használva fokozatos reformokkal szocializálja az államot.[352] Vagyis a tulajdonviszonyok helyett az elosztási viszonyokat kívánta átalakítani. Eduard Bernstein például – a szakszervezetek és a termelői szövetkezetek elvi bátorításán túl – azon a véleményen volt, hogy a „szocializmus" a kapitalizmuson keresztül, annak keretei között, lépésről-lépésre valósítható meg. E politikát elméletileg olykor a szociáldemokrácia környezetében született tudományos és politikai társaságok (így a német *Verein für Sozialpolitik* és az angol *Fabian Society*) tagjai igazolták. A közgazdászok, jogászok és társadalomtudósok egy része „katedraszocialista"[353] lett, akik ugyancsak a munkáskérdést kívánták megoldani. E kérdésben állást foglaltak a hagyományos konzervativizmus képviselői is, így Adam Heinrich Müller, majd Lorenz von Stein. Ők ugyancsak az állam szociális felelősségét hangsúlyozták; Müller szerint az államnak azért kell a munkásokkal törődnie, mert azok „elvadulnak", Stein pedig úgy vélte, hogy a „szociális államnak" mindenki számára biztosítani kell a megélhetést, lehetőleg a tulajdonossá válás támogatása révén.[354] A XIX. század végén született keresztényszociális tanítások a társadalmi szolidaritást a felebaráti szeretet eszméje alapján fogták fel. Így XIII. Leó pápa egyik enciklikája, az 1891-ben kiadott *Rerum novarum* szerint a munkáskérdést egyfelől a magántulajdon fenntartása mellett, másfelől társadalmi igazságosság alapján s e vonatkozásban a tulajdon korlátozásával kell megoldani.[355] A liberális hagyományon belül ebben a korban kialakult szociálliberalizmus képviselői – például Thomas H. Green, David George Ritchie, majd Leonard T. Hobhouse – ugyancsak elfogadták, sőt sürgették az aktív állami szerepvállalást, hirdették a magántulajdon korlátozhatóságát, s általában úgy vélték, hogy a jogok rendszerét ki kell egészíteni a kötelezettségekével.[356]

A szociális probléma megoldásának döntő lépéseit mindazonáltal nem az elméletek terén tették meg, hanem a gyakorlatban – noha nem minden „elméleti elő-

[352] Lásd Bernstein, Eduard: *A szocializmus előfeltételei és a szociáldemokrácia feladatai.* Ford.: Réthelyi Károlyné. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1989, valamint Sombart, Werner *A szocializmus és a szociális mozgalom.* Ford. Vezsényi Béla. Budapest, Grill, 1908.

[353] Lásd például Wagner, Adolph: *Die akademische Nationalökonomie und der Socialismus.* Berlin, Julius Becker 1895; Schmoller, Gustav: *Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft.* Jéna, 1875; Scheel, Hans von: *Die Theorie der sozialen Frage.* Jena. Friedrich Mauke, 1871.

[354] Stein monumentális enciklopedikus áttekintése, Stein, Lorenz von: *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage.* 3 kötet (különböző témákban). Lipcse, 1850.

[355] Lásd *Az egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok.* Szerk.: Tomka Miklós és Goják János. Budapest, Szent István Társulat, 2004.; valamint Giesswein Sándor: *A szociális kérdés és a keresztényszociálizmus.* Budapest, Szent István Társulat. 1914. és Mihelics Vid: *Az új szociális állam. Társadalompolitikai és gazdasági rendezések Európa legújabb alkotmányaiban.* Budapest. Szent István Társulat, 1931.

[356] Green, Thomas Hill: *Lectures on the Principles of Political Obligation and Other Writings.* London, Longman and Green, 1895, új kiadásban: Cambridge, CUP, 1986. Ritchie, David George: *The Principles of State Interference.* London, Swan Sonnenschein, 1891.; Hobhouse, Leonard Trelawny: *The Labour Movement.* New York, Macmillan, [1]1893, [3]1912. és *The Elements of Social Justice.* New York, H. Holt, 1922.

készítés" nélkül. Jelentős változást az hozott, hogy a XIX. század második felében a munkások különböző kölcsönösségen alapuló, önkéntes és (ekkor még) állami közreműködéstől mentes egyesületeket alapítottak, melyek az előzetes befizetésekből tagjaik, illetőleg a tagok családtagjai számára segítséget nyújtottak betegség, baleset vagy más baj esetén. Ezek az ún. önkéntes segélypénztárak és biztosítóegyletek Nyugat-Európa minden országában elterjedtek; az 1880-as években Angliában például egymillió tagjuk volt, s hasonló volt a helyzet Franciaországban is. Szétaprózottságuk, korlátozott tevékenységük (például az, hogy öregség esetére nem nyújtottak védelmet) és előtakarékossághoz kötött, ezért csak a jobbmódúak számára megoldást jelentő jellegük miatt ugyanakkor ezek sem jelentettek igazi „áttörést". Ezt az „áttörést" a munkavállalók szélesebb körére (bár ekkor még nem mindenkire) kiterjedő, jogilag kötelező és állami közreműködéssel működő biztosítási rendszerek létrehozása jelentette. Erre 1883-tól kezdődően került sor.

Kialakulás és formálódás ♦ A szociális-jóléti állam kialakulásának[357] és formálódásának első korszakában[358] négy modellszerű utat különböztethetünk meg:

– a német Bismarck-rendszert,
– a svéd „nép házát",
– az amerikai New Deal-t és
– az angol Beveridge-rendszert.

A szociális kérdés rendszerszerű megoldásának első nagy kísérletét a német „vaskancellár", Otto von Bismarck által kezdeményezett reformok jelentették.[359] Ezek keretében Németországban bevezették az ipari munkásságra kötelező állami betegségbiztosítást (1883), állami balesetbiztosítást (1884), majd az öregségi nyugdíjra

[357] Az előzmények és a keletkezési folyamat leírásában – ha másként nem jelzem – a következő művekre támaszkodtam. Tomka Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon*. Budapest, Corvina, 2008.; Kozári Monika: A nyugdíjrendszer Magyarországon Mária Teréziától a II. világháborúig. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012.; Bayer József: *A politikai gondolkodás története. Bevezetés.* Budapest, Osiris, 1998. 371–383.; Alber, Jens: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa*. Frankfurt am Main, Campus, 1982.; Szamuely László: *A jóléti állam ma*. Budapest, Magvető, 1985.; Thane, Pat: *The Foundations of the Welfare State.* London, Routledge, 1982, [2]1996.; Harris, Bernard: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800–1945.* New York, Palgrave Macmillan. 2004.

[358] Lásd erről egyek között Kuhnle, Stein – Sander Anne: The emergence of the welfare state. In: *The Oxford Handbook of the Welfare State.* Szerk.: Béland, D. – Morgan, K. J. – Obinger, H. – Pierson, Ch. Oxford, Oxford University Press, [2]2021. 73–92.

[359] Egyes kockázati tényezőkre és viszonylag szűk társadalmi csoportokra vonatkozóan alkalmilag már ez előtt is léteztek bizonyos biztosítási formák (Ausztriában például a bányászok baleset- és betegségbiztosítására vonatkozóan 1854-től), de azok nem hordozták magukban a három tényező – munkavállalók, munkaadók, állam – együttműködésének rendszerszerű rehetőségét. Mintegy 45 ország (az ún. ILO-tagállamok) esetén általános táblázatos áttekintésként lásd Kuhnle, S. – Sander, A.: *i.m.* (2021) 78–81.

vonatkozó biztosítást (1889). A német mintát nem sokkal később, kisebb módosulásokkal, követte Ausztria, majd Magyarország (1892, 1907, a nyugdíj vonatkozásában 1913 és 1928) és számos más európai állam is. A három fő kockázati tényezőt később több országban kiegészítették a munkanélküliséggel (1920 körül tíz ilyen ország létezett), amelynek idejére vagy annak egy részére támogatást biztosítottak azoknak, akik elveszítették állásukat.[360]

A Bismarck-rendszer lényege az volt, hogy a munkavállalók bizonyos, de a kor viszonyai között kiterjedt csoportjait, így az ipari munkásokat, valamint a nekik munkát adó munkáltatókat az állam törvényileg arra kötelezte, hogy fizessenek be ún. *járulék*ot egy erre szolgáló alapba. Ezt az állam a költségvetésből kiegészítette, s az így képződött pénzügyi alapokból – az előre rögzített fontos kockázatok: betegség, üzemi baleset, rokkantság, időskori munkaképtelenség, később munkanélküliség stb. bekövetkezése esetén – a munkavállalók számára *járadék*ot (és más megnevezésű támogatásokat: „táppénzt", „díjat" stb.) fizetett, illetőleg természetbeni szolgáltatásokat biztosított.

E rendszerben – mely a modern társadalombiztosítás alapját jelentette[361] – a későbbi évtizedek folyamán történt néhány jelentős változás. Így az eleinte csak az egyes munkavállalói körökre (az ipari munkásokra s a munkavállalók társadalmi összetétele okán többnyire a férfiakra) kialakított rendszert a munkavállalók egyre szélesebb körére terjesztették ki; például a nőkre, a mezőgazdaságban vagy a szolgáltatási szférában dolgozókra stb. Kibővítették a „kockázati tényezők", illetőleg a juttatásokra jogosító események körét is; például gyermek születése, hozzátartozó halála stb. esetén is fizettek támogatásokat. Fontos változás volt, hogy a befizetések arányában folyamatosan emelték a kifizetések és egyéb „szolgáltatások" színvonalát: a betegségbiztosítás alapján eszközölt kifizetésekhez (táppénz) például később meghatározott feltételek mellett kedvezményesen igénybe vehető orvosi szolgáltatások társultak, melyeket egy államilag támogatott rendszer finanszírozott. Más példa: az öregségi nyugdíj összegét, mely eleinte legtöbb helyen az átlagjövedelem tíz százaléka alatt maradt, a bevezetést követő évtizedekben mindenütt folyamatosan megemelték, több helyütt elérve, majd meghaladva annak ötven százalékát. A későbbi változások között fontos volt az is, hogy a biztosítás szervezeti formái is differenciálódtak. Az ún. „német rendszert" (Németország, Ausztria, Norvégia) – ahol

[360] Az egyéb részleteket illetőene lásd Grimmer-Solem, Erik: *The Rise of Historical Economics and Social Reform in Germany, 1864–1894.* Oxford, Clarendon Press, 2003. kül. 100–105., 216–220.; Scheubel, Beatrice: *Bismarck's Institutions. A Historical Perspective on the Social Security Hypothesis.* Tübingen, Moh Siebeck, 2013.; *Bedingungen für die Entstehung von Sozialversicherung.* Szerk.: H. F. Zacher. Berlin, Duncker und Humblot, 1979.

[361] A német és angol társadalombiztosítsi rendszerek keletkezéséről és különbségeikről lásd Ritter, Gerhard Albert: *Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich.* München, C.H. Beck, 1983.

az állam a biztosítás megkötésére kötelezte a munkavállalót, és részt vett a biztosítási szervezet működtetésében, ám annak finanszírozásában nagyon csekély szerepet játszott – igen hamar kiegészítette az „államilag támogatott önkéntes biztosítás" rendszere (Franciaország, Belgium, Olaszország, majd Svédország). Ebben az állam támogatta és ellenőrizte a biztosítókat, de nem vett részt a szervezet működtetésében. Ezek a rendszerek még később azzal egészültek ki, hogy a kötelező biztosítás mellett az államok lehetővé tették az egyéb kiegészítő, ám a magánszféra által a piaci törvényszerűségek szerint működtetett biztosítások megkötését.

A jóléti állam kialakulási folyamatának „második nagy hullámát" az 1928–1932-es világgazdasági válság hatására meghozott intézkedések jelentették. Ezzel vette kezdetét a svéd jóléti állam hosszú korszaka, melynek már azelőtt is komoly előzményei voltak,[362] és e válság hatására változott meg a szociális kérdésekhez való amerikai viszony. Európa számos országában ugyancsak ennek következtében tettek újszerű lépéseket a jóléti állam felé.

A svéd jóléti rendszer – legalábbis sok svéd így mondja – az ún. *vegyes gazdaságon* alapul. E vegyes jellegen nem a tulajdoni viszonyokat értik, hanem a gazdaság működésmódját, mindenekelőtt pedig azt, hogy az állam folyamatos erőfeszítéseket tett és tesz a társadalmi egyenlőség fenntartása, sőt növelése érdekében. A legmagasabb jövedelmet élvező, a svéd lakosság 5%-át kitevő csoport például 1939-ben az összes jövedelem 28%-át kapta, 1964-ben pedig 18%-át. Svédország még ma is az öt „legegalitáriusabb" ország egyike. A svéd jóléti államot az országot igen hosszú ideig, 1932 és 1976 között kormányzó szociáldemokrata párt és a csaknem minden munkavállalóra kiterjedő svéd szakszervezetek számos „kis döntése" alakította ki. Ezek egy része még a gazdasági világválság előttre esett.

Az első lépések egyike itt is egy állami nyugdíjtörvény volt (még 1913-ban, a liberális párt uralma idején kezdeményezték), s a jóléti állam kiépítésének egyik keretfeltételét az 1918-ban elfogadott (és négy évtizeden át hatályban maradt, de sokszor módosult) ún. szegénytörvény jelentette. Ez utóbbi a központi kormányzat támogatása mellett a helyi önkormányzatokra ruházta a szükséget szenvedő emberek megsegítésének felelősségét. Az önkormányzatok nyilvánvalóan fenn akarták tartani a viszonylag kevéssé iparosodott skandináv falvaktól örökölt paraszti kultúra értékrendjét, mindenekelőtt az egyenlőséget, és ezért minden lehetőt megtettek a szegények, sőt a középrétegek ellátásáért. A jóléti államhoz nagyban hozzájárult az 1938-as (a megkötés helyszínéül szolgáló kisvárosról elnevezett) ún. *saltsjöbadeni egyezmény*. Ez „konföderációt" hozott létre munkaadók és munkavállalók között, amelyben a felek vállalták, hogy együttműködnek egymással, s hogy kölcsönös felelősséggel viseltetnek a munkaerőpiac fejlesztése iránt. Mindennek alapján Svéd-

[362] Lundberg, Urban – Åmark, Klas: Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000. *Scandinavian Journal of History.* 26. évf. 2001/3. sz. 157–176.

országban a XX. században nem voltak az egész társadalmat megrázó általános sztrájkok, felfordulások és belháborúk, s az 1960-as évekre ez lett a világ második leggazdagabb országa, ahol gyakorlatilag nem volt munkanélküliség. A „svéd legenda" alapját persze az 1970-es évek jelentik, amikor is a családi pótlék és a nyugdíjrendszer révén az állam a néhány évestől az aggastyánig minden egyes állampolgár számára érzékelhető jótétemények forrása volt.

A svéd államot a saltsjöbadeni egyezmény alapján sokan új értelemben vett *korporatív* államnak tekintik. A rendszer gazdaságtani alapjait Karl Gunnar Myrdal dolgozta ki, aki – szimbolikus tény – 1974-ben a jóléti állam nagy kritikusával, a neoliberális Friedrich A. von Hayekkal együtt kapott megosztott közgazdasági Nobel-díjat. A feleségével közösen írt, *A népesedési kérdés válsága* című könyvben[363] közvetlenül arra kerestek választ, hogy a svéd családok miért nem vállalnak szívesen gyermeket. Úgy találták, hogy azért, mert a gyermekek „rontják az életszínvonalat" és gazdasági bizonytalanságot okoznak. Ebből arra következtettek: olyan reformokra van szükség, amelyek megkönnyítik a gyermeknevelést, például a javak piaci elosztását kikapcsoló természetbeni szolgáltatásokkal. Az általuk javasolt reformokból nőtt ki a svéd jóléti állam. Ugyanakkor – és szimbolikus tény ez is – Myrdal volt az is, aki látva a kialakult állam működését, 1960-ban az elsők között jelezte annak problémáit is,[364] s a nehézségek megoldásaként már akkor a nonprofit szervezetek fontosságát hangsúlyozta, ami később általános problémamegoldó eszköz lett.

A világgazdasági válság hatására az Amerikai Egyesült Államokban is megváltozott a szövetségi állam politikája. A Franklin D. Roosevelt által kezdeményezett reformpolitika, a New Deal (új leosztás, új irányvonal) azt jelentette, hogy a szövetségi kormány – olykor megküzdve a Legfelsőbb Bíróság által megfogalmazott alkotmányossági kifogásokkal is – az intervenciós politika útjára lépett: a hitel- és kamatpolitika eszközeivel élénkítette a keresletet, bevezette a központi tervezést, „kártérítést" fizetett azoknak, akik nem művelték meg földjüket, ezzel szabályozva a mezőgazdasági termelés mennyiségét is. Emellett ún. antitrust-politikát folytatott, azaz szabályozta a versenyt. A gazdasági intervenció részeként számos szociális intézkedést is hozott, melyek közül a legfontosabb a nyugdíjbiztosítási rendszer bevezetése, valamint a munkaviszonyok munkások védelmében történő szabályozása volt. Ennek keretébe tartozott a társadalombiztosítási (1935) és az országos munkaügyi törvény (1935). Ekkor ismerték el a dolgozók jogát a szakszervezetekhez és a sztrájkhoz, bevezették a munkanélküli segélyt, munkahelyteremtő politikát dolgoztak ki, s meghonosították a munkanélkülieket foglalkoztató közmunkákat. Az

[363] Myrdal, Karl Gunnar – Myrdal Alva: *Kris i befolkningsfrågan.* Stockholm, Bonniers, 1934.; angol változata, kis módosításokkal: *Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy.* New York, Harper, 1934.

[364] Myrdal, Karl Gunnar: *Beyond the Welfare State. Economic Planning And Its International Implications.* New Haven, Yale University Press, Storrs lectures on jurisprudence, 1960.

amerikai út fő jellemzője az egyedi állami programok bevezetése, az interventionista gazdaságpolitika révén megvalósított „tervezett kapitalizmus" (például bizonyos iparágak fejlesztése, valamint a termelés és a fogyasztás egyensúlyának tudatos fenntartása révén), valamint a lehető legteljesebb foglalkoztatás volt.

A válság hatására néhány hasonló intézkedést bevezettek az európai államok is. Mind az amerikai, mind az európai reformok gazdaságelméleti alapját az egyébként liberális közgazdász, John Maynard Keynes tanai jelentették, elsősorban az ún. *intervenciós állam* eszközeinek kidolgozásával. A matematikában jártas „elméleti közgazdász" műveivel[365] sokszor a korszellemre reagált, s befolyásolta a gyakorlatot. Mivel elsősorban a recesszió és a túltermelés elkerülését célzó intézkedéseket elemezte, melyeket a kormányok megfogadtak és évtizedeken át alkalmaztak, Marx mellett ő lett a modern világra legnagyobb hatást gyakorló közgazdász. Fő tézise általánosságban úgy fogalmazható meg, hogy a kapitalizmus nem képes a zökkenőmentes önszabályozásra (többek között azért, mert a piaci kockázatok miatt a megtakarítási hajlandóság nagyobb a beruházási kedvnél), ezért az államnak be kell avatkoznia a gazdasági folyamatokba, szabályozva annak működését. Ezt szerinte elsősorban ún. makrogazdasági szabályozó eszközökkel, különösen költségvetési és pénzügyi eszközökkel kell megtennie, melyek alkalmazása akár a kisebb mértékű államadóssághoz is elvezethet.

Ilyen szabályozó eszköz például

(a) a hitel- és kamatpolitika,
(b) az adópolitika,
(c) a szubvenciók és dotációk rendszere,
(d) a beruházások ösztönzése,
(e) az állami vállalatok létesítése,
(f) az árpolitika,
(g) a fogyasztásösztönzés és
(h) az ún. inflációs politika.

A fogyasztás ösztönzése lényegében „keresletélénkítés", ami kedvezően hat a termelésre is. Sőt, a tömegfogyasztás ösztönzése érdekében Keynes szerint az állam ún. inflációs politikát is folytathat, ami azt jelenti, hogy a termékek mennyisége által indokoltnál egy kicsit több pénzt juttat a gazdaságba, mint amit az ott lévő áruk

[365] Már egy 1926-os rövid írásában (*The End of Laissez-faire.* London, L. & Virginia Woolf, 1926.) azt a fajta doktriner közgazdaságtant bírálta, amely nem számolt az állami beavatkozással, s szerinte ez a valójában klasszikus liberális közgazdaságtan félreértése. Főművében – *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete.* Ford.: Erdős Péter. Budapest, Közgadasági és Jogi Könyvkiadó, 1965. (eredetileg angolul: 1936) – a gazdaság egyensúlyi állapotának „általános esetével" foglalkozott, eközben azonban az ún. intervenciós politika számára szolgáltatott közgazdasági megfontolásokat. Elméletéről és annak megvalósulásáról részletes elemzésként lásd Muraközy László: *Államok kora. Az európai modell.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.

mennyisége igényelne, s ha – mint feltehető – az emberek ezt el is akarják majd költeni, az a megnövekedett fogyasztási igény révén a termelés növekedéséhez vezet. Legalábbis egy darabig – tehetjük hozzá az utókor bölcsességével. Ezt a fajta inflációs politikát ma már senki sem követi, sőt az infláció megfékezése számít elfogadott monetáris célnak; az összes többi eszköz valamilyen változata vagy kombinációja ugyanakkor az intervenciós államokban ma is használatban van. Végül, hangsúlyozta Keynes,

(i) az államnak arra kell törekednie, hogy magas szinten tartsa a foglalkoztatást, s ha nem tudja, támogatnia kell a munkanélkülieket.

„A jövőben – fogalmazott Keynes – az államnak új szolgálati funkciót kell felvállalnia. Elegendő szociális segélyt kell létrehoznia ahhoz, hogy megvédje polgárait a tömeges munkanélküliségtől – éppoly energikusan, mint ahogy védelmezi őket a lopással és az erőszakkal szemben". Vagyis a szociális problémák megoldása nem a kevesebb, hanem a „több" (vagy legalábbis: a többet teljesítő) állam. A keynesi elmélet a gazdaságot a gazdasági folyamatok kiegyensúlyozása érdekében szabályozó intervenciós állam alapjait fektette le – a szociális-jóléti állam pedig ennek segítségével a javak egy részének újraelosztásakor a közvetlen gazdasági célok mellett szociális szempontokat is érvényre juttat.

Végül, a jóléti államok kialakulásának korszakát az a jelentés *(Beveridge Report)*,[366] és az abban foglalt programpontok többségének megvalósítása zárta le, egyben egy újabb modellszerű utat jelentve, amit a brit kormány felkérésére a William Beveridge által vezetett parlamenti bizottság készített Nagy-Britanniában, még a második világháború idején. A katonai győzelem célja – szögezte le a jelentés 1942-ben magabiztosan –, hogy „a háború után egy jobb világban élhessünk, mint korábban". E jobb világ kiindulópontja az, hogy „meg kell szabadulni a szükségtől", ami úgy lehetséges, ha „minden munkaképes korú ember nemzeti biztosítási járulékot fizet", ennek fejében viszont „szükség" – így betegség, munkanélküliség, özvegység vagy öregség – esetén járadékot vagy más támogatást kap. A kötelező és minden kockázatra kiterjedő társadalombiztosítás persze csak azt célozhatta meg, hogy a létfenntartáshoz szükséges egységesen minimális járadékot és juttatásokat biztosítson, ezt azonban mindenkinek biztosítani kívánta, állampolgári alapon. A jelentés szerint továbbá minden állampolgárnak ingyenes egészségügyi ellátásban kell részesülnie, a gyermeket nevelő családok részére a gyermekek után az államnak támogatást (mai

[366] *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge*. London, H. M. Stationery Off., 1942. (később számos más kiadásban), magyarul: *A Beveridge-terv*. Feldolgozta: Mihelics Vid. Budapest, Keresztes, 1943. Ebben Mihelics Vid elemzése: A Beveridge-terv jelentősége, *i.m.*, 156–196. A mai hazai szakirodalomban elemzi Hámori Péter: A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai. In: Hámori P.: *„Szegények mindig lesznek veletek…" Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Press, 2006. 93–107. és Cora Zoltán: A Beveridge-terv recepciója Magyarországon a második világháború idején. *Múltunk*. 2013/2. sz 107–126.

kifejezéssel családi pótlékot) kell nyújtania, az idősek számára pedig biztosítani kell a nyugdíj lehetőségét.

A jelentés, valójában: állami program nyelvezete feltűnően expresszív-szimbolikus volt. Az államnak arra kell törekednie – fogalmazott Beveridge –, hogy elhárítsa az emberek életéből az „öt nagy rosszat" *(five giants)*: az anyagi szükséget *(want)*, a betegséget *(disease)*, a tudatlanságot *(ignorance)*,[367] a szennyet *(squalor)*[368] és a tétlenséget *(idleness)*. E képes beszéd azt jelentette, hogy Beveridge szerint a „megfelelő munkalehetőség", a megélhetés szempontjából „megfelelő jövedelem", majd nyugdíj és a „megfelelő egészségügyi ellátás" mellett az állam szociálpolitikai tevékenységének olyan területekre is ki kell terjednie, mint a „megfelelő közegészségügy" és járványügyi ellátás, a „megfelelő lakhatás" előmozdítása, valamint a „megfelelő oktatás" biztosítása. Egy olyan állam, amely mindezeket elő akarja és tudja segíteni – fogalmaztak már akkor – „a bölcsőtől a sírig" *(from cradle to grave)* gondoskodik polgárairól. Amint egykor az egyházak voltak jelen az emberek életében a keresztelőtől a temetésig, úgy a XX. században – sugallta a jelentés – az állam kerül hasonló pozícióba. Az állam gondoskodási kötelezettsége kapcsán és a jóléti intézmények kialakításakor persze Beveridge mindig szem előtt tartotta a szélsőségek kerülését: a tétlenség orvoslása kapcsán például kívánatos célokat úgy kell elérni, hogy nem szabad megengedni, hogy a munkátlanság kifizetődő legyen, vagyis a munkanélküli segély összegét a munkabérekhez képest alacsonyan kell tartani.

Az Egyesült Királyságban a háború után e jelentés alapján fogadták el az ún. jóléti törvényeket 1945 és 1948 között. Ezek közül legismertebb a „nemzeti biztosítási törvény" (National Insurance Act, 1946), mely a munkavállalók által fizetett alacsony járadék fejében bevezette betegségbiztosítást, a nyugdíjat, és számos más szociális szolgáltatást, még a minden gyermek után 18 hétig járó általános „családi pótlékot" is. (Ez sok módosítás mellett 1992-ig volt hatályban.) A munkaviszonyban nem állók szükségleteiről egy másik törvény (National Assistance Board 1948) alapján egy testület és egy speciális alap döntéseivel külön gondoskodtak. A legnagyobb hatása a Nemzeti egészségügyi szolgálatról szóló törvénynek (National Health Service Act, 1946) volt, mely lényegében a mindenki számára elérhető, ingyenes egészségügyi rendszer kiépítését jelentette. (Ez 2006-ig volt hatályban.) Nem sokkal később hasonló jóléti intézményeket vezettek be Franciaországban, Belgiumban és Svájcban is.

[367] A „tudatlanságot" a jelentéstevők szerint természetesen a közoktatás révén kell orvosolni, ami olyan feladatokra utalt, amelyeket ekkor már az angol állam is teljesített, egy ilyen összegzés révén azonban ezeket kiterjesztették a felsőoktatásra is, egészen az 1960-as évek nagy állami egyetemfejlesztési programjáig. Lásd erről Lowndes, George Alfred Norman: *The Silent Social Revolution. An Account of the Expansion of Public Education in England and Wales, 1895–1965.* Oxford, Oxford University Press, [2]1969.

[368] Mai fogalmainkkal ez az állam a köztisztasági, közegészségügyi és járványügyi feladataita utalt.

A Beveridge-jelentés nyomán létrehozott intézmények két irányban is elmozdulást jelentettek az ún. bismarcki rendszerhez képest. Egyfelől az állam számos juttatást a szükséghez kötött, vagyis csak azoknak adott, akik arra rászorultak *(rászorultsági elv)*. Az ilyen segélyeket gyakran adókból finanszírozták. Másfelől, s ezzel épp ellenkezőleg (amiben sokak szerint szerepe volt a svéd, a dán, s általában a skandináv mintáknak is, ahol ez ekkor már gyakorlat volt) bizonyos juttatásokat mindenki számára biztosított, függetlenül attól, hogy munkaviszonyban állt-e (*állampolgársági,* vagy amint ma mondják: *univerzális elv*). A szakirodalomban régebben gyakran kontrasztba állították Beveridge rendszerét azzal, amit Bismarck korában alakítottak ki. Például úgy, ahogy az 17. sz. ábrán szerepel.

	Bismarck-modell	***Beveridge -modell***
cél	a kieső jövedelem biztosítása	szegénység megakadályozása
juttatások mértéke	kereset/jövedelemfüggő	egységesen alacsony
a szociális jogok alapja	hozzájárulás/befizetés alapján	lakóhely vagy szükséglet alapon
személyi kör	munkavállalók, alkalmazottak	teljes népesség
finanszírozás	hozzájárulás (járadék)	hozzájárulás és adó

17. sz. ábra: A jóléti állam kialakulásának két modellje[369]

A két modell összehasonlítása még akkor is tanulságos, ha ma már pusztán történeti jelentőségük van.

A jóléti államok teljes kiépülése ♦ A jóléti államok delelője az 1950 és 1975 közötti negyedszázadra tehető. Ebben az időszakban a politikai váltógazdaság viszonyai között a hatalomban egymást követő kormányok – így ekkor a szociáldemokraták és a keresztény demokraták – sokféle célt kitűztek és követtek, de mindegyik arra törekedett, hogy a lehető legteljesebbé tegye a jóléti államokat.

Ekkor jöttek létre a *komplex* jóléti rendszerek mind Nyugat-Európa országaiban, mind pedig az Egyesült Államokban, sőt sok más távoli országban is (például Ausztráliában, Új-Zélandon, Japánban, Kanadában stb.). A mennyiségi bővülés mellett a leglényegesebb változás az volt, hogy a bismarcki típusú és a Beveridge-típusú társadalombiztosítási rendszerek közeledtek egymáshoz, *konvergáltak*, mígnem mármár megszűnt a közöttük lévő modellszerű különbség. Ezt részben lehetővé tette, részben megkövetelte, hogy a II. világháború után a foglalkoztatottság folyamatosan

[369] A táblázat alapja Bonoli, Giuliano: Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy.* 26. évf. 1997/3. sz. (351–372) 357., néhány részletében korrigálva (már csak azért is, mert Bonoli arról ír, hogy miként látták a Bismarck- és a Beveridge-modellt a franciák).

nőtt, tehát a munkaviszonyban állók köre gyorsan kiterjedt. A konvergencia úgy történt, hogy az univerzális alapon fizetett, s ezért rendszerint alacsonyabb színvonalú támogatásokat sok országban kiegészítették a munkaviszonyhoz kötött és magasabb szintű ellátást nyújtó biztosítási formákkal, és megfordítva: a munkaviszonyhoz kötött, s ezért jövedelemarányos biztosítások mellett bevezettek egységes színvonalú, de állampolgársági alapúakat is.[370] Svédországban például az univerzális, de alacsony juttatást adó 1913-as nyugdíjrendszert az 1960-as években kiegészítették egy jövedelemarányos ún. kiegészítő nyugdíjbiztosítással, ami lehetővé tette, hogy aki aktív korszakában többet keresett és többet fizetett, az magasabb nyugdíjat kapjon. Ugyanez történt Angliában is. Ezzel szemben Hollandiában (1956), Olaszországban (1965) és Németországban (1972) a jövedelemarányos nyugdíjak rendszerébe, kiegészítő jelleggel, egységes, univerzális alapú elemeket vezettek be.

A jóléti szolgáltatások mennyiségi bővülése után azok *struktúrája* is átrendeződött. Az emberi élet várható tartamának növekedésével a legfontosabb, s a megoldások politikai, nevezetesen a szavazók vélekedéseire kiható következményeit illetően legérzékenyebb szolgáltatás a nyugdíj lett. Egyre kiterjedtebbé vált a családtámogatás rendszere, ahol a pénzbeli támogatási formákat (így a családi pótlékot), természetbeliek, például államilag létrehozott vagy támogatott bölcsődék és óvodák stb. egészítették ki. Szociális szükségletként nyert elismerést, s lett az állami fejlesztések és támogatások állandó tárgya az oktatás (az azt megelőző száz év alap- és középszinten zajlott fejleményei után a felsőoktatás szintjén is), a szakmai képzés és átképzés, valamint elfogadottá vált az is, hogy a kultúra (eleinte csak a magaskultúra, később a tömegkultúra) támogatása is állami feladat lehet.

További modellek ♦ Ebben a kiterjedt és megváltozott szociálpolitikai rendszerben megszülettek a jóléti államok átfogó összehasonlításai és tipológiái is. Az egyik elsőt, mely később sokakra hatott, Richárd M. Titmuss dolgozta ki klasszikus előadásaiban.[371] Szerinte megkülönböztethető ezen államoknak egy *(a)* ún. reziduális modellje, amely csak a legalapvetőbb szükségleteket elégíti ki és a rászorulóknak nyújt szolgáltatásokat, egy *(b)* teljesítményre alapozó modellje, amelyben társadalombiztosítási szervezet működik, ami a munkavállaláshoz kapcsolja a juttatásokat, és egy *(c)* intézményes redisztributív modellje, amely univerzális alapon nyújt szolgáltatásokat, s az azokra vonatkozó igényeket szociális jogokként ismeri el.

[370] Lásd ezekről – többek között – Schludi, Martin: *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005. és Hinrichs, Karl: Pension Reforms in Europe. Convergence of Old-Age Security Systems. In: *The Transformation of the European Nation State.* Szerk.: Mydske, P. K. és Peters, I. Berlin, Berliner Wissenschaftsverlag, 2006. 71–91.

[371] Vö. Titmuss, Richard M.: *Social Policy. An Introduction*. Szerk.: Abel-Smith, Brian és Titmuss, Kay. London, Allen & Unwin, 1974.

Mint egy bicinium második szólama, úgy következett erre Gøsta Esping-Andersen 1990-es, széles körben elterjedt tipológiája,[372] ami – afféle „ideáltipikus modellként" – angolszász (liberális), kontinentális-német (konzervatív) és skandináv (szociáldemokrata) típusú jóléti államokat különböztetett meg. A liberális jóléti államban – mint írta – „a rászorultságot igazolni kell" és „a szerény színvonalú univerzális transzferek [juttatások, átcsoportosítások] vagy az ugyancsak szerény társadalombiztosítási rendszerek játszanak domináns szerepet". A jogosultsági szabályok „szigorúak és gyakran stigmához kapcsolódnak; a juttatások tipikusan szerények. Ezzel szemben az ilyenfajta állam támogatja a piacot, akár passzívan – azáltal, hogy csak egy minimális ellátást biztosít –, akár pedig aktívan – a »magán« jóléti rendszereknek nyújtott szubvenciókkal." A következmény az, hogy az ilyenfajta működésmódú állam minimalizálja a dekommodifikáló[373] hatásokat, [és] hatásosan korlátozza a szociális jogok terjedelmét… E modell archetipikus példái az Egyesült Államok, Kanada és Ausztrália. Ezzel szemben a „konzervatív és erősen korporativista jóléti államokban a piaci hatékonyság és az áruvá tétel liberális rögeszméje sosem volt kiemelkedő jelentőségű, és így a szociális jogok biztosítását szinte sosem vitatták. Itt viszont a státuskülönbségek megőrzésére való törekvés volt domináns; következésképp a jogokat osztályhoz és státushoz kapcsolták. Ezt a korporativizmust rejtette magában a jóléti funkciók biztosítására a piac helyett tökéletesen kész állami építmény, így tehát itt a magánbiztosítás, illetve a foglalkozáshoz kapcsolódó béren kívüli juttatások valóban csak marginális szerepet játszanak." A szóban forgó elemzés elsősorban Németországot, Ausztriát, Franciaországot és Olaszországot sorolta ide. A harmadik csoportba tartozó államok (Svédország, Dánia, Norvégia) „szociáldemokrata típusúaknak is [nevezhetők], mivel ezekben az országokban világosan a szociáldemokrácia volt a szociális reform mögött álló domináns erő." Itt az állam a legmagasabb szinten biztosítja az egyenlőséget, s nem csak a minimális igények egyenlő kielégítésére törekszik. Bizonyos területeken támogatja a középosztályokat is, s általában arra törekszik, hogy a munkások ugyanazokban a minőségű jogokban részesüljenek, mint a jobb módúak. „Ez a modell kiszorítja a piacot, és ennek következményeképp létrehoz egy alapvetően univerzális szolidaritást a jóléti állammal." Az ilyen államban összekapcsolódik a munka és a jólét: a garantált teljes foglalkoztatásra törekszik.[374] A három „ideáltipikus modellt" a 18. sz. ábra hasonlítja össze.

[372] Lásd Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge, CUP, 1990; magyarul részlete: Mi a jóléti állam? In: *A jóléti állam.* Szerk.: Ferge Zs.- Lévai K. id. kiadás (1991) 116–132. és *Államtan.* Budapest, 2003. E tipológiájához lásd még Esping-Andersen, G.: *Politics against Markets.* Princeton, N.J., Princeton University Press, 1985. (A svéd és amerikai modellekről politikatudományi szempontból lásd Gedeon Péter: Rivális elméletek a jóléti államról. *Politikatudományi Szemle.* 20. évf. 2011/2. sz. 7–30.)

[373] Dekommodifikáció: a dolgok, javak, jogok, szolgáltatások árujellegüktől való megfosztása.

[374] Esping-Andersen, G.: *i.m.* (1990/1991) *passim.*

E vázlatos tipológiát Esping-Andersen természetesen részletesen kibontotta, amit itt nem követhetek. Elemzését olyan sokan felhasználták a szociális rendszerek további vizsgálatához és a modern államok értelmezéséhez, hogy az ma már része a szociálpolitikai gondolkodás és az államelmélet folklórjának, hogy ne mondjam: *sagájának*, vagyis egy-egy diskurzusban folyamatosan, szinte észrevétlenül alakul, és önállóan fejlődik.

	angolszász	*kontinentális*	*skandináv*
eszmei kiindulópont	szabadság, piac	szolidaritás, rend	egyenlőség, emancipáció
a piac & a magánbizt. szerepe szociális ter.-en	jelentős	korlátozott	kicsi
a dekommodi fikáció mértéke	alacsony	közepes	magas
társadalmi szerkezethez való viszony	stigmatizált szegények	társadalmi különbségek konzerválása	mindenkit bevon, a középosztályt is támogatja
a szociális jogok alapja	szükséglet	foglalkoztatás	univerzális
a jólét elsődleges forrása	piac	család (biztosítási felhalmozás) és állam	állam
foglalkotatáspolitika szerepe	kicsi	korlátozott	jelentős
juttatások mértéke	egységesen alacsony	befizetésfüggő	újraelosztás
a jóléti intézmények szerepe	piackorrigáló	státusz-megőrző	egyenlősítő
finanszírozás fő területe	adók	jáulákok és más befizetések	adók

18. sz. ábra: A működő jóléti állam típusai Gøsta Esping-Andersen szerint

A továbbfejlesztések során például felvetették egy európai modell távoli lehetőségét,[375] Dél-Európára szabva megkülönböztettek egy latin vagy mediterrán jóléti állam-típust,[376] s külön vették a szocialista és a poszt-szocialista[377] országok modelljeit.

[375] Lásd például Leibfried, Stephan: Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: *Social Policy in a Changing Europe.* Szerk.: Ferge, Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind. Frankfurt am Main – New York, Campus Verlag – M. Boulder, 1992. 245–27. (Lásd azonban ugyanitt Ferge Zsuzsa tanulmányát: Social Policy Regimes and Social Structure, 201–221.)

[376] Lásd például Ferrera, Maurizio: The „Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy.* 6. évf. 1996/1. sz. 17–37., Manow, Philip: Models of the Welfare State. In: Oxford Handbook of the Welfare State. *id. kiadás* ([2]2021) 791–793.; a hazai szakirodalomban Orosz Ágnes: A jóléti állam rezsimtípusai az Európai Unióban. *Európai Tükör.* 22. évf 2019/4. sz. 67–83.

[377] A posztkommunista korszak szociálpolitikájáról (egy tanulmányba illő, bár könyvként megjelent elemzésként, vagy inkább kutatási programként) vö. Kuitto, Kati: *Post-Communist Welfare States in*

Természetesen sokan bírálták is Esping-Andersent;[378] felrótták például a dán szerző „svéd-központú elfogultságát", egyes országok, így Ausztrália és Új-Zéland állítólag téves besorolását, azt, hogy – miként a modellek általában – e típusok sem a valóságot írják le,[379] valamint hogy Esping-Andersen nem számolt a vallási,[380] az etnikai[381] és a gender-megközelítés[382] lehetőségeivel.

A felhasználás sajátos módja volt az is, hogy a fenti modellekből „kicsemegéztek" bizonyos elemeket. Ez történt az 1990 utáni Magyarországon – annak ellenére is, hogy e modelleket Esping-Andersen politikai eszmékhez kötött, mégis pragmatikus célokat szolgáló történeti és regionális megoldásokként írta le. Amikor fentebb azt írtam, hogy a magyarok jóléti államra vonatkozó nemzeti víziója eltűnt, de legalábbis megtépázódott egy bizonyos Bermuda-háromszögben, akkor azzal arra is utaltam, hogy nálunk 1990 és 2010 között hol az egyik, hol a másik, hol pedig a harmadik modellből emeltek ki valamit, és próbálták azt meghonosítani. A kis darabkákat azonban nem nagyon tudták – mert nem is lehetett – egymáshoz illeszteni.

Az egykori szocialista országok szociálpolitikája ♦ S ha már eltértem a nyugati fősodortól, az időben visszafelé haladva megjegyzem, hogy a XX. század második felében az ún. szocialista országok is kialakították – nyilvánvalóan a rájuk jellemző feltételek, így az ún. társadalmi tulajdon viszonyai között – a maguk jóléti rendszerét, s ugyancsak az állam szerepvállalása mellett, de a nyugat-európaitól eltérő intézményi keretek között sajátos szociálpolitikát folytattak. Ennek – amint azt a hazai szakirodalomban Tomka Béla írásából[383] tudjuk – két pillére volt: *(a)* a teljes foglalkoztatottság, és *(b)* az ártámogatás.

Az előbbi a „szociális kockázatok" körének szűkítését jelentette, és a viszonylag egalitárius bérezés, valamint a munkahelyhez kötött ellátási rendszer révén lénye-

---

European Context. Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe. London, Edward Elgar, 2016.

[378] A hazai szakirodalomban a tipológiát röviden összefoglalva a bírálatokat méltányosan összegezte Tomka B.: *i. m.* (2008) 43–50.

[379] Lásd Boje, Bent: Welfare State Models in Comparative Research. Do Models Describe the Reality? In: *Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change.* Szerk.: Bent Greve. Springer, 1996. 13–28.

[380] A vallási és egyházi tényezők szerepét, valamint ezek tipológiai következményeit elemzik a következő kötet tanulmányai: *Religion, Class Coalitions, and Welfare States.* Szerk.: Kersbergen, Kees van és Manow, Philip. New York, Cambridge University Press, 2009.

[381] A jóléti állam kapcsán Amerikában, Európában és globálisan felvetődő etnikai és „faji" kérdéseket tárgyalja a következő gyűjteményes kötet: *Race, Ethnicity and Welfare State. An American Dilemma?* Szerk.: Kettunen, P. – Michel, S. – Petersen, K.. Cheltenham, Edward Elgar, 2015.

[382] Elméletének feminista szempontú kritikáját lásd Kilkey, M. – Bradshaw, J.: Lone Mother, Economic Well-Being and Policies. In: *Gender and Welfare State Regimes.* Szerk.: Sainsbury, Diane. Oxford, Oxford University Press, 1999. 147–183.

[383] Vö. Tomka B.: *i. m.* (2008) 80–89.

gében szociálpolitikai funkciókat is megvalósított. Az 1970-es években így több országban nemcsak az lett széles körű társadalmi tapasztalat, hogy „aki dolgozik, az boldogul" (ami persze nem volt mindig igaz), hanem az is, hogy a munkahelyek működtették a természetbeni juttatásokat nyújtó szociális intézményeket (bölcsőde, óvoda, üdülő, gyakran orvosi rendelő és sportlétesítmény), s a pénzbeli és az egyéb természetbeni támogatások is, így a lakásépítési támogatás vagy temetési segély stb. ugyancsak a munkahelyeken keresztül voltak elérhetők. A társadalombiztosítást – mely korábban Közép-Európában szétaprózott volt, és sok esetben önkormányzati irányítás alatt állt – szervezetileg mindenütt egységesítették (Magyarországon 1951-ben), és vagy a szakszervezetek, vagy az államigazgatási szervek irányítása alá helyezték (az előbbire Magyarország, az utóbbira Lengyelország példa). Az alapvető fogyasztási cikkek árának támogatása során ugyancsak szociális szempontokat mérlegeltek – akár az élelmiszerek, akár a kulturális javak (könyvek, tankönyvek, színházjegyek), akár tartós fogyasztási cikkekről volt szó. Az állam olykor – például a lakhatási körülmények javítása terén – kombinálta az árak támogatását és a természetbeni juttatásokat. A hatósági árak megállapításakor és az ármaximálás során – ami nagyban hozzájárult egyes árucikkek akár gazdaságtalan termelésének fennmaradásához is – ugyancsak keveredtek a politikai, a gazdasági és a szociális szempontok.

Az 1990-es rendszerváltozás, különösen pedig az Európai Unióhoz való csatlakozás ezen országok jóléti politikáját természetesen döntő módon megváltoztatta.[384]

A szociális állampolgárság és a szociális jogok ♦ Visszatérve Európa nyugati régiójába azt kell még megálapítani, hogy a jóléti államok léte és tevékenysége rajta hagyta a nyomát a jogrendszeren és az államról való gondolkodáson is. A legjelentősebb változás a „szociális állampolgárság" fogalmának megjelenése volt, ami mögött a szociális jogok eszméjének térnyerése: a jogosultságok e típusának egyre bővülő köre és a fogalom jogi jellegének elismerése állt, ami kihatott a közjog és magánjog viszonyának megváltozására is.

Az állampolgárság jellegéről alkotott elképzelések megváltozásában a legjelentősebb szerepet az angol szociológus, Thomas Humphrey Marshall játszotta, aki egy nagyhatású 1946-os cambridge-i előadásában, majd az erre épülő elméletében[385] azt

[384] Az EU-hoz csatlakozott 11 közép- és kelet-európai ország (Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) 2000-res évekbeli és későbbi jóléti politikájáról lásd Cook, Linda J. – Inglot, Tomasz: Central and Eastern European Countries. In: Oxford Handbook of the Welfare State. *id. kiadás* (2021) 881–898.

[385] Marshall, T. H.: *Citizenship and Social Class. And Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950. Az 1946-os előadást lásd a következő kiadványban is: *Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T. H. Marshall.* Szerk.: Marshall, T. H. New York, Doubleday, Anchor Books, 1956. 1–52.

fejtegette, hogy a teljes állampolgárságnak három eleme van. Egy *polgári*, mely az európai fejlődésben a rendi kiváltságok felszámolásával és a társadalmi egyenlőség felé való elmozdulással a XVIII. században nyert teret; egy *politikai*, mely szerinte a politikai részvételi jogokért és a hatalomban való részesedés általános választójog által nyújtott lehetőségéért a XIX. században indult harcok sikerei révén teljesedett ki; s végül egy *szociális*, amit a XX. század valósított meg a szociális törvényhozás és a társadalombiztosítás révén. Ez utóbbi „a szerény jóléthez és a biztonsághoz, a társadalmi örökségben való teljes részesedéshez és a civilizált emberi létezéshez" való jogot biztosította mindazoknak, akik egy állam polgárai.[386]

E megközelítés jelentősége az, hogy annak alapján állampolgárnak csak az tekinthető, akinek módja van arra, hogy valamilyen mértékben működésbe hozza az állami elosztási rendszerét, és élhet szociális jogaival. A szociális jogok – amennyiben nem csupán deklarált államcélok, hanem valóságos jogok, tehát érvényesíthető igények is – valóban új dimenziót adhatnak az állampolgári létnek. Ha egy állam polgára ilyen jogokkal rendelkezik, annak – csupán példákkal érzékeltetve itt a dolog lényegét – szükség esetén támogatják a lakhatását, oktatását, az biztos lehet abban, hogy nem kell éheznie, hogy (komolyabb) betegség esetén akkor is gyógyítják, ha ő maga közvetlenül nem tudja azt megfizetni és így tovább. Ilyen lehetőségek természetesen csakis egy szociális-jóléti államban válthatók valóra, még akkor is, ha a fogalom mai értelmezései[387] jóval realisztikusabbak a hetven évvel ezelőttinél.

A szociális jogok gondolata és gyakorlata természetesen jóval korábbi Marshall elméleténél; a XIX. század szocialista mozgalmának követelései között született, ún. materiális természetjogias keretben; az oktatásra vonatkozóan megfogalmazódott Mexikó 1917-es ún. querétarói alkotmányában, s garanciák nélkül ugyan, de számos területen Németország 1919-es weimari alkotmányában is. Amit ezekhez Marshall hozzátett – túl a jogokról való elméleti gondolkodás perspektívájának gazdagításán[388] –, az e jogoknak az állampolgárság fogalmához való „hozzárendelése" és annak kritériumaként való megfogalmazása. Ez a korábbiál bővebb jelentést adott

[386] *Ugyanott*, 78.

[387] A fogalom mai viszonyok közötti értelmezéséhez lásd Dwyer, Peter: *Understanding Social Citizenship. Themes and Perspectives for Policy and Practice.* Bristol, Policy Press, 2003, [2]2010; a globalizáció korában adódott nehézségekre tekintettel pedig vö. Taylor-Gooby, Peter: *Reframing Social Citizenship*. Oxford, Oxford University Press, 2009. különösen 3–20. és 33–54.

[388] Marshall megközelítése még akkor is felfogható az emberi jogok három generációjáról szóló tan (első változatában lásd Vasak, Karel: A 30-Year Struggle. The Sustained Effort to give Force of Law to the Universal Declaration. *Unesco Courier.* 30. évf. 1977/11. 29–32.) előzményének, a szociális jogok pedig bizonyos értelemben „második generációs jogoknak", ha e gerációkat és a harmadik generációs jogokat mind az eredeti elméletben, mind annak továbbfejlesztett változataiban ettől egészen eltérően – lényegében a kutatói habitust és az egyetemi szubkultúrát tükröző módon – kezelik.

az állampolgárság fogalmának, melyet aztán így egyesek néha a terminológiában is meg szeretnének különböztetni, és „állampolgáriságnak"[389] mondanak.

E változás módosította a jogosultság fogalmát is, ami ezek után nem csupán az egyénnek azt a képességét fejezi ki, hogy az ún. jogvédelmi intézmények útján működésbe hozhatja a jogrendszert, hanem azt is, hogy – egyénileg vagy közösségileg – igényt formálhat az állam által összpontosított anyagi javak egy részére. Sőt, az állampolgáriságról alkotott elképzelés változása jelentősen átalakította az állam jellemzőiről vallott közfelfogást is. Ha általánosan elfogadottá nem is, de kézenfekvő és igazolható gondolattá vált, hogy a hatósági jellegű tevékenység mellett a modern állam köteles olyan intézményeket fenntartani, amelyek biztosítják az állampolgárok szociális jogainak valamiyen szintű érvényesülését. E szociális szerepvállalás következtében az államot sokan nem hatalmi, nem is jogi, hanem „szolgáltató intézménynek" tekintik. Egy szolgáltató állam, mely egyes kontextusokban a jóléti álam szinonimája lett,[390] természetesen sokféle tevékenységet végezhet, ám az ezzel kapcsolatos szokásos elgondolások szerint jellegzetesen „szociális szolgáltatásokat" nyújt polgárainak. A szociális jogok számos elgondolás szerint nem csak elősegítik a polgári vagy politikai jogok gyakorlását, hanem azok érvényesülése feltételének is tekinthetők: az anyagi szükségletek kielégítettségének egy bizonyos szintje alatt ugyanis – amint az John Rawls elmélete alapján bizton kijelenthető[391] – az állampolgárok nem tekintik majd értékesnek, de még csak jelentéstelinek sem szabadságjogaikat, és könnyen lemondanak róluk alkalmi jóléti előnyökért.

A változás hívei szerint e szemléletváltás teljessé tette az állampolgári létet, annak ellenzői pedig úgy fogalmaztak, hogy a szociális jogok alanyai e változás következtében mintegy „fogyasztóként" lépnek kapcsolatba az állammal. Ez – miként arra a jóléti államok válságba kerülésekor a neokonzervatív elméletek szívesen rámutattak – akár veszélyesnek mondható következményhez is vezethet, hisz e fogyasztók csak szavazataikkal tudnak fizetni az igénybe vett „szolgáltatásokért".

A szociális jogok egy olyan államfejlődési stáció, az állam gazdasági és társadalmi viszonyokba való beavatkozása: az állami intervenció velejárói, ami változásokat idézett elő a politikai és a jogrendszer belső szerkezetében is. Ezek egyike, hogy annak nyomán a XX. század derekán elhalványodott a magán- és a közszféra, a gazdaság és politika, a társadalom és állam, a polgár és állampolgár korábban megszokott elválasztottsága. Az intervencióra nem a szociális jogok kiterjesztése vagy a szociális-jóléti

[389] Lásd például Henderson, Paul: *Társadalomhoz tartozás és állampolgáriság Európában.* Ford.: Varga Tamás. Budapest, Közösségfejlesztők Egyesülete, 1997.

[390] Lásd például Roscoe Pound: The Rule of Law and the Modern Social Welfare State. *Vanderbilt Law Review.* 7 évf. 1953/1. sz. 1–34. (mely lényegében Wolfgang Friedmann „Law and Social Change in Contemporary Britain" című 1951-es könyvéről írott könyvszemle).

[391] Rawls, John: *Az igazságosság elmélete* (eredetileg: 1971). Ford.: Krokovay Zsolt. Budapest, Osiris, 1997. kül. 86–103.

állam más funkcióinak ellátása érdekében került sor, hanem a tőkés piacgazdaság stabilizálása, kríziseinek elkerülése és „válság-menedzselése" végett, ám ennek mintegy mellékhatásaként minden nyugati országban jelentősen megnövekedtek az állam szociális kiadásai. A szociális jogok érvényesítése végett az államok olyan feladatokat vállaltak fel, amelyek nagy részét korábban a magánszféra oldotta meg, vagy nem tette, de meg kellett volna oldania. Ehhez az államoknak kiterjedt oktatási, szociális és egészségügyi intézményeket kell fenntartanium. Másfelől a magánszféra körébe tartozó intézmények, magánbankok, nagy magánvállalatok és hasonlók ebben az új helyzetben gyakran közfunkciókat látnak el, és hatósági jellegű jogosítványokat kapnak. Ezt úgy mondták, s mondják ma is, hogy a magán- és közszféra a XX. század folyamán, s különösen annak második felében sajátos módon egybefonódott. E fejlődés jellegzetes terméke a magántulajdonban lévő közüzem, a köztestületi feladatokat ellátó és hatósági jogosítványokat kapó egyesület, s az olyan, sokak szemében gyanús dolgok, mint a „ppp" *(public private partnership)* jellegű beruházások és hasonlók.

Mindez a jogfejlődés terén a „magánjog közjogiasodásában" (publicizálódásában, vagy ahogy egyesek szívesebben mondják: átpolitizálódásában), és a közjog privatizálódásában (elmagánjogiasodásában) állt,[392] valamint az azok közötti ún. vegyes és köztes jogágak kialakulásában nyilvánult meg. E köztes jogágak tipikus példája a munkajog, amely a liberális korban kizárólag magánjellegűnek tekintett munkaszerződések szabályozását már a XX. században közjogias elemekkel, így a kollektív szerződés vagy a sztrájkjog szabályozásával vegyítette. A szociális jogok nagy része e köztes jogterületekre tartozik. A magánjog politizálódását és a közjog privatizálódását bizonyítja, hogy az intervenciós politikát folytató állam nem bízza teljes mértékben a magánfelekre, hogy milyen szerződéseket kötnek, hanem olykor szerződéskötési kötelezettséget állapít meg, szerződési tilalmakat rendel el, vagy jellegzetesen hatósági közfeladatokat bíz („szervez ki") magánvállalkozásokra, azaz privatizál.

A szociális jogok megjelenése és térnyerése a jogelméleti gondolkodás számára is feladta a leckét, amennyiben e jogokat sokszor *pozitív* jellegű emberi jogoknak is mondják. Amíg ugyanis a negatív jellegű jogok (mint a klasszikus politikai szabadságjogok legtöbbje) az államtól csak annyit kívánnak, hogy az védje meg, vagy tartsa tiszteletben azokat, addig a pozitív jellegű jogok olyan állami cselekvést kívánnak, ami a jogok védelménél többnek mondható: azt, hogy biztosítsa érvényesülésük feltételeit. Ez az állam aktív társadalmi szerepvállalását és különböző intézmények – kórházak,

[392] A téma általános elemzéséhez lásd Leisner, Walter: *„Privatisierung" des öffentlichen Rechts. Von der „Hoheitsgewalt" zum gleichordnenden Privatrecht.* Berlin, Duncker und Humblot, Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden zur PPG, 43, 2007. A magánjog közjogiasodása („la publicisation du contrat") eredetileg a francia magánjogászok kifejezése; lásd Louis Josserand írásait, valamint *Introduction a l'étude du droit comparé. Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert* (Párizs, Recueil Sirey, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1938) című kötet „La phenomene universel de la »publicisation« du droit" című fejezetét; 2. kötet (3–4 rész), 463–474.

szanatóriumok, és szociális gondozók, iskolák, gimnáziumok és egyetemek, munkaközvetítők, átképző intézetek és hasonlók – fenntartását követeli, ami pedig a társadalmilag megtermelt javak egy nem jelentéktelen részének újraelosztását kívánja.

Bár a negatív és pozitív jogok egyes kérdésében való állásfoglalás részben a politikai meggyőződés kérdése, amennyiben az előbbiek inkább a liberális, az utóbbiak a szociális elkötelezettséggel egyeztethetők össze; ám ez nem mindig és nem mindenben tekinthető döntőnek. Egyrészt gyakori eset, hogy ugyanannak a jogi igénynek negatív és pozitív vonatkozása is van, ami például egyfelől élethez való jogként, másfelől egészségügyi ellátáshoz való jogként fogalmazódik meg. Másrészt a politikai meggyőződéstől függetlenül is kijelenthető, hogy a szociális (pozitív) jogok a hagyományos jogászi gondolkodás számára több nehézséget vetnek fel, mint a negatívak. Ilyen például az, hogy nehéz *pontosan* megállapítani e jogok körét. Ha munkanélküli segélyhez való jog ide tartozik, vajon miért ne tartozhatna e körbe – kérdezhető – a munkához való jog is? S megfordítva: ha a munkához való jog nem tartozik ide, miért sorolhatjuk ide a munkanélküli segélyhez valót? Az ilyen kérdésekben nehéz elvi következetességgel állást foglalni.

Gyakori továbbá, hogy a szociális jogokat nem a bírósági rendszeren keresztül lehet vagy kell *érvényesíteni*, azaz e jogok nem alanyi közjogok. Ráadásul egy jelentős részük (például a szociális biztonsághoz való jog, a sztrájkjog stb.) kollektív jog, mely csak közösségileg gyakorolható és egyénileg nem peresíthető. Abból persze, hogy egy jog nem peresíthető, a megváltozott viszonyok között nem következik, hogy követelése vagy megfogalmazása felesleges. Az ilyen jogokra való hivatkozás ugyanis sokszor nem a bírósági igény-érvényesítés, hanem a társadalmi és politikai diszkussziók és viták része: azért hivatkoznak rájuk, hogy követeljék alkotmányos elismerésüket vagy más módon való érvényesülésket. Ez a jogokról való diskurzus új, nem-jogászi dimenzióit nyitja meg, amit – politikai habitustól függően – egyesek üdvösnek, mások kártékonynak tartanak. Az azonban ettől függetlenül is kijelenthető, hogy a szociális jogok alkotmányos rögzítése egyfajta *deklaratív* kötelezettségvállalást jelent arra nézve, hogy az állam meghatározott irányban tevékenykedik: olyan politikát folytat, olyan jogszabályokat alkot és olyan intézményeket tart fenn, amelyek biztosítják e jogok érvényesülését. Ilyen értelemben e jogok *általános államcél*nak vagy állami cselekvési programnak is tekinthetők. Fontosságuk nem bírósági érvényesíthetőségükben rejlik, hanem abban áll, hogy nyilvánosan és az állam részéről is elismert igények, melyek – a gazdasági feltételek megléte esetén – politikai eszközökkel és jogalkotási úton fokozatosan érvényesíthetők.

Végül, a szociális jogok belső rendszere *dogmatikailag kiforratlan*nak mondható, a technikai jellegű – számítási módszereket, összeghatárokat, és pénzügyi technikákat meghatározó – szabályok gyakran változnak, nem ritkán az államok gazdasági lehetőségeitől függően. A dogmatikai kidolgozatlanság másik oka, hogy az e jogok – melyeket egyébként is egy hierarchikus igazgatási szervezet hivatalnokai alkalmaz-

nak – nem mindig teszik lehetővé a hajlíthatatlan értelmezést. Alkalmazásuk során ezért nagy szerepet kaphat a jogalkalmazó diszkréciója (szabad mérlegelése), s annak az intézményrendszernek az érdeke, amelyeken belül e jogok érvényesülhetnek.

A JÓLÉTI ÁLLAM INTÉZMÉNYRENDSZERE ♦ Az újkori államfejlődés legsikeresebb államai azok voltak, amelyek saját politikai arculatuk szerint alakították és formálták ugyan a modern állam intézményrendszerét, de ezt csak mértékkel tették, és inkább a modern polgári állam szervezeteit igazították, rendszerint lépésről-lépésre, szinte észrevétlenül önmagukhoz. Ilyen volt a XIX. században nemzetállam, és ilyen lett a XX. században a szociális-jóléti állam is. Valójában csak néhány olyan intézmény létezik, amely kizárólag erre az államra jellemző, viszont számos hagyományos állami intézmény úgy működik, hogy a szociális célokat (is) szolgálja.

Ezen állam legjellegzetesebb intézménye a *társadalombiztosítás*, akár viszonylag önálló, alkalmasint ún. önkormányzati (egy sajátos pénzügyi alapot maga mögött tudó, s az azzal kapcsolatos döntéseket választott képviselőkre bízó) formában, akár valamilyen nagy közigazgatási szervezet részeként. Történetileg, mint láttuk, bizonyos mikroszintű társadalmi kezdeményezésből született (vö. önkéntes pénztárak), de ma már az egész társadalomra kiterjed, ahol létezik. S valamilyen formában és mértékben, például kiegészítő elemként, szinte mindenütt létezik, nemcsak azokban az országokban, ahol a Bismarck-modellt követték. Jellegénél fogva sajátosan kétarcú intézmény: az állam hozza létre a bizonyos státuszban lévő (munkavállaló) polgáraira nézve kötelező jelleggel, pénzügyi befizetéseiket szinte adók módjára előírva és kezelve, s azokat más adójövedelmekből kiegészítve, de – legalábbis elvileg – a biztosítási elv tisztelete mellett bizonyos fokú önállóságot hagyva számára. A legtöbb nyugati országban önkéntes biztosítási elvre épülő intézményi megoldások is kiegészítik. Működésében szinte szétválaszthatatlanul keverednek egymással a klasszikus biztosítási szempontok és a bizonyos ellátások minimumát nyújtó ún. szolidaritási elemek.

A szociális-jóléti államokra jellemző másik különös, de sokszor alkalmi intézmény *az érdekegyeztetés* rendszere, mely elsősorban a korporatív és a skandináv rendszerekben virul, többnyire baloldali kormányok idején. Történetileg a munkavállalók és munkaadók egyeztetési rendszereiből fejlődött ki, melyekhez idővel – miután ezek egész ágazatokra, majd gazdasági szektorokra is kiterjedtek – harmadik partnerként csatlakozott az állam is. Az érdekegyeztetési fórumok hatásköre folyamatosan és a politikai erőviszonyok függvényében gyorsan változik; tevékenységük a kollektív szerződéssel kapcsolatos kérdések mellett többnyire (ahol vannak ilyenek) a minimálbérrel és bizonyos ártámogatásokkal összefüggő kérdésekre terjed ki. Működésüket a korporatív államról másutt mondottak jellemzik.

Ezeken kívül a jóléti állam sajátos szerveinek tekinthetők azok a hatalmas adminisztratív-közigazgatási rendszerek – irányítási, ellenőrzési, finanszírozási stb.

funkciókkal, esetleg azok szerint tovább differenciálódva –, amelyek fenntartják az egészségügyi, oktatási és szociális intézményeket[393] – a háziorvosi szolgálattól a járóbetegellátoson át a kórházakig, az állami vagy önkormányzati jellegű általános iskoláktól a gimnáziumokon át az egyetemekig, valamint a közfinanszírozott hajléktalanszállásoktól és „elfekvőktől" a városi szociális, öregségi és gyermekotthonokig. Ide tartoznak továbbá az állami és az önkormányzati költségvetésből támogatott természetbeni szolgáltatásokat nyújtó szociális segítő rendszerek (például a betegek házigondozásának szervezetei) és az egészséges életmódot, közöttük a tömegsportot támogató egyesületek és más szervezetek finanszírozási rendszerei is. A jóléti állami működés sajátos területének számít a közfinanszírozott szociális programokat bonyolító – így például a családtámogatásokat vagy a kulturális támogatásokat elosztó, a támogatások elköltését ellenőrző – szervezetek tevékenysége, melyek között közreműködő bankokat és pénzintézeteket ugyanúgy találunk, mind kulturális ügynökségeket, hivatalokat és hatóságokat. Végül, mivel jóléti szempontok az adórendszer révén is érvényesíthetők, akár az is kijelenthető, hogy az adóhivatalok szociális adókedvezményekkel vagy visszatérítésekkel foglalkozó részlegei is ennek az intézményrendszernek a részei.

A szociális-jóléti állam válsága és konszolidálódása ♦ A jóléti állam teljes kiépülése a modern kapitalizmus addigi történetében szinte ismeretlen mértékű gazdasági növekedés viszonyai között zajlott. A szakirodalomban még ma is viták tárgya, hogy mi volt az ok, és mi az okozat: vajon a gazdasági növekedés tette-e lehetővé a jóléti rendszerek teljes kifejlődését, ahogy egyesek állították, vagy inkább megfordítva: a jóléti állam által megvalósított új elosztási rend járult hozzá a gazdasági növekedéshez, ahogy mások.

Akárhogy is volt, két-három évtizedes sikertörténet után a jóléti államok válságba kerültek.[394] Ez elsősorban abban nyilvánult meg, hogy túl sokat költöttek, hiszen túl sok feladatot vállaltak fel, amihez növelniük kellett bevételeiket, például az adókat és járadékokat, a nagyarányú elvonások pedig lelassították a gazdasági fejlődést. A kiterjedt szociálpolitikát folytató, s a bővülő elosztási rendszer működtetése érdekében az állam hivatali apparátusának méretét elkerülhetetlenül megnövelő (tehát bürokratikusabbá váló) jóléti államokban csökkent a gazdaság versenyképessége: e

[393] E roppan kiterjedt szervezetrendszer jellemzését és elemeinek egyfajta csoportosítását lásd Garland, David. The Welfare State. A Fundamental Dimension of Modern Government. *European Journal of Sociology.* 55. évf. 2014/3. sz. 327–364.

[394] Az előzményekről és a virágzó korszakról lásd a *Welfare and the State. Critical Cocepts in Political Science* című kiadvány első és második kötetének tanulmányait: 1. kötet: *Welfare State and Societies in the Making*, 2. kötet: *The Zenith of Western Welfare State Systems*. A válságot a 3. kötet tanulmányai mutatják be, lásd *Crisis of the Welfare State.* Valamennyi: szerk.: Deakin, N. – Finer, C. J. – Matthews, B. London, Routledge, 2005. A „válság-szemlélet" egy későbbi példájaként lásd még Andor László*: Jóléti modellek, európai válságok*. Budapest, Noran Libro, 2017.

gazdaságok nehezen alkalmazkodtak a világgazdasági korszakváltás igényeihez és a technológiai struktúraváltás akkori követelményeihez. Ezekhez ugyanis könnyen mobilizálható tőkére volt szükség, ami menekül(t) a magas adókat kivető intervenciós államokból. A megemelt vagy új adók, főleg az ún. fejadók bevezetése miatt több helyen, például Nagy-Britanniában ún. „adólázadásnak" mondott engedetlenségi mozgalmak nyertek teret, a hagyományos iparágak, például a szénbányászat leépítése szakszervezeti tiltakozásokhoz vezetett, miközben a bürokratikus államapparátus egyre nehézkesebben működött. A válság során megkérdőjeleződött a keynesi gazdaságpolitika néhány axiómája, s az 1980-as és 90-es években az egész nyugati világban teret nyert az állam szerepét visszaszorító neoliberális közgazdaságtani gondolkodás. Ez alacsonyabb adókat, deregulációt és „kevesebb államot" (dezetatizációt),[395] s ezzel persze kevesebb gondoskodást ígért, amit növekvő egyenlőtlenségek kísértek,[396] és egy konzervatív szociálpolitika[397] egészített ki. A válság továbbá meggyengítette a nemzetállami protekcionizmust, és előkészítette a globalizációt, aminek ugyancsak megvoltak a maga következményei a jóléti államok terén.[398] Az 1990-es beindult globalizáció például azzal járt, hogy az új gazdaságpolitikával járó profitot a nemzetközi gazdasági társaságok fölözték le, a szociális terhek és kiadások pedig a jóléti politikát folytató nemzetállamokra maradtak.

A válság egyik különleges vonása az volt, hogy a gazdasági problémákhoz a nyugati társadalomszerveződés egészére reflektáló új értékrend kialakítása társult, s az abból való kilábalás újfajta politikai mozgalmakat indított útjára, újfajta kulturális és erkölcsi mintákkal.[399] A Milton Friedman, Friedrich Hayek, majd Joseph Stiglitz nézeteire épülő neoliberális gazdaságpolitikát az Amerikából kiinduló – Leo Strauss, Irving Kristol, Daniel Bell által kimunkált, szélesebb körben pedig Y. F. Fukuyama által fogyaszthatóvá tett – neokonzervatív filozófia egészítette ki. Ez a legitimációs kérdéseket előtérbe tolva azt állította, hogy a szociális értékek terjedése és egy kapitalizmustól idegen „ellenkultúra" népszerűvé válása miatt megingott az autoritás

[395] A dezetatizációról lásd Szigeti Péter: A kormányzás terjedelmének és funkcióinak alakulása az éjjeliőr állam, a keynesiánus jóléti állam és a jelenkori dezetatizáció államának esetében. In: Szigeti P.: *A valóság vonzásában.* Győr, ELTE-SZIF ÁJK, 2001. 140–158.

[396] Vö. Ferge Zsuzsa: *Elszabaduló egyenlőtlenségek: állam, kormányok, civilek.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 2000. kül. 71–73.

[397] Lásd erről Johnson, Norman: A konzervatív szociálpolitika célja. In: *Az új jobboldal és a jóléti állam.* Szerk.: Bujalos István és Nyilas Mihály. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1996. 283–312.

[398] Lásd erről például Kiss Marietta: Globalizáció és jóléti állam. In: *A tudásteremtő fakultás eredményei.* Szerk.: Galó M. – Kiss L.A. – et al. Nyíregyháza, NyF GTFK, 2008. 87–97.

[399] Ezeket összefoglalóan lásd Steinfels, Peter: *The Neo-Conservatives. The Men Who are Changing America's Politics.* New York, Simon and Schuster, 1979. Lásd még ehhez Forgács Imre: *Neokonzervatív fordulat az Egyesült Államokban*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1987. kül. 11–69. és Ehrenreich, Barbara: Az új jobboldal támadása az állami jóléti politika ellen. In: *Az új jobboldal…* (1996), 327–354.

(tekintély), amit e gondolkodók szerint a tradicionális értékrend megerősítésével lehet orvosolni. Az új felfogás szerint az államok több terhet vettek magukra, mint amennyit teljesíteni tudtak, az egalitárius politika ellenére újratermelték a szegénységet, mert olyanokat is támogattak, akik azt „nem érdemelték meg", s valójában nem is jóléti, hanem ún. paternalista (atyáskodó) politikát folytattak.

A válságba került államok meglehetősen változatos módokon reagáltak e helyzetre. Bizonyos szolgáltatásokat (főleg az egyébként is liberális jóléti államok) rászorultsági alapon kezdtek nyújtani, mások esetében pedig, melyeket nem rászorultsági alapon adtak, szigorították annak feltételeit, esetleg csökkentették mértékét. Így a munkanélküli segély vagy járadék esetében sok helyütt az utóbbi történt, ám ennél jellegzetesebb volt az, hogy az államok a *wellfare*-t *workfare*-rel egészítették ki: átképzési vagy közmunkaprogramokat indítottak, melyeket segély helyett ajánlottak a támogatást igénylőknek, munkaerő-közvetítő szolgáltatásokra rendezkedtek be, és munkaerőpiaci politikát folytattak.[400] Az állami szolgáltatásokat a nyugdíjügyek terén sok országban a piacon vásárolt szolgáltatásokkal tették kiegészíthetővé vagy felválthatóvá, mint például magánnyugdíjpénztári biztosítás. Olykor maga az állam vásárolt a magánvállalkozásoktól, vagyis a piacon, szociális szolgáltatásokat, és „adta oda" azokat a rászorulóknak, amint az az otthoni betegápolás vagy az idősgondozás terén sok országban ma is jellegzetes megoldás. Bizonyos jóléti célokat, például a családok támogatását nem az ún. szociális ellátórendszer közbejöttével, hanem a pénzügyi politika (kedvezményes lakásvásárlási és lakásépítési kölcsönök) vagy az adópolitika révén (gyermekek után járó adókedvezmények) révén értek el. Összességében a végeredmény az lett, hogy a radikális retorika ellenére, egy átmeneti megingás és egy lassú átsrukturálódás mellett a jóléti államok mindmáig fennmaradtak,[401] sőt, „köszönik szépen, jól vannak" ma is. A korábbi rendszerek fontos elmei – Nagy-Britanniában például az adókból finanszírozott egészségügyi ellátás – racionálisabbá váltak, de nem szűntek meg, sőt egyes területeken még új programokat is bevezettek, mint amilyen Németországban a családtámogatási rendszer. Összességében az elmúlt három évtizedben az államok jóléti kiadásai sem csökkentek, sőt bizonyos fajta szociális kiadásai még növekedtek is. Erre mondhatjuk azt, amint fentebb jeleztem, hogy a szociális-jóléti állam irreverzibilis.

[400] Lásd ennek újabb fejleményeiről Bertram, Eva: *The Workfare State.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2015, és „második hullámáról" (nemzetközi összehasonlításban) *Activation or workfare? Governance and the Neo-liberal Convergence.* Szerk.: Lødemel, Ivar –Moreira, Amilcar. Oxford, Oxford University Press, 2014.

[401] Vö. Castles, Francis G.: The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities. *International Journal of Health Services*. 2002/2. sz. 255–277.; Szamuely László: A „haldokló" jóléti állam a 90-es években..*Közgazdasági Szemle*. 51. évf. 2004/okt. 948–969.; Berend T. Iván: A jóléti állam: válság és kiutak. *Magyar Tudomány*. 2003/10. sz. 1273–1278.; Tomka Béla: Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válságmítoszok? *Magyar Tudomány.* 2009/2 197–208.

A fenti szöveg forrása:

Takács Péter

AZ ÁLLAMOK RENDSZERTANA ÉS TIPOLÓGIÁJA

Államelméleti elemzés

Gondolat Kiadó
Budapest, 2023

Tartalom

Előszó 9
Köszönetnyilvánítás 23

I. RÉSZ
BEVEZETŐ: ALAPFOGALMAK

1. Rendszerezés, tipizálás, klasszifikáció 25
2. Rendszer és „rendszerben gondolkodás” 33
3. Rendszerek és változásaik: rendszerváltozások 46
4. Két hagyományos kategória: államforma és államtípus 62

II. RÉSZ
AZ ÁLLAMFORMA ÉS AZ ARRA ÉPÜLŐ RENDSZEREZÉSEK ÁTALAKULÁSA

1. Az államforma fogalma 65
2. Az államok főbb formái: „-archiák”, „-kráciák”, „-izmusok” 88
3. A kormányzás formái: kormányformák, kormányzati rendszerek 106
4. A politikai-jogi rendszerező kategóriák (újjá)születése a XVIII–XIX. században 134
5. Régi-új elemek a hagyományos klasszifikációs rendben (XX–XXI. század) 149

III. RÉSZ
AZ ÁLLAMTÍPUS ÉS A MODERN ÁLLAM PROBLÉMÁJA. A LEGUTÓBBI ÉVSZÁZAD ÚJ ÁLLAMTÍPUSAI

1. Az államtípus mint az államelméleti rendszerezés alapkategóriája 180
2. Főbb történeti és koncepcionális államtípusok 188

3. Az állam kétféle felfogása és ennek tipológiai következményei 216
4. A modern állam fogalma, kialakulása és főbb jellemzői 221
5. Nyugaton a helyzet mindig változik: a legutóbbi száz év új államtípusai 269

IV. RÉSZ

EGY KLASSZIFIKÁCIÓS REMAKE KÍSÉRLETE. ALKALMI MÉLYFÚRÁSOK A RENDSZEREZŐ ÉS TIPIZÁLÓ ELMÉLETEK TÖRTÉNETÉBEN

1. A teokráciától az oligarchián át a maffiaállamig és vissza 356
2. Egy különleges timokrácia: a harag és gyűlölet állama 386
3. Az államformák igazolhatósága és a középosztály apoteózisa 391

V. RÉSZ

MONARCHIÁK ÉS KÖZTÁRSASÁGOK, ROJALISTÁK ÉS REPUBLIKÁNUSOK

1. Monarchiák és köztársaságok 403
2. Monarchiák és köztársaságok között: a köztes államformákról 427
3. A republikanizmusról 451
4. Magyar republikánusok, magyar köztársaságok 466

Tárgymutató 507
Névmutató 515