

*Horváth Sándor: Két emelet boldogság.
Mindennapi szociálpolitika Budapesten a Kádár-korban.*

Napvilág Kiadó, Budapest, 2012. 266 oldal.

A *Két emelet boldogság* Horváth Sándor harmadik monográfiája. A magyar szociálpolitika Tomka Bélának és Szalai Júliának köszönhető közelmúltbeli feldolgozásai után e kötet esettanulmányai a téma Kádár-kori budapesti sajátosságait, funkcióit és alakulását mikroszintre leásva vizsgálják.¹ Horváth az újraelosztási rendszer kiépülését és az ehhez szorosan kapcsolódó társadalmi folyamatokat elemzi, tágabban véve pedig a Kádár-kori társadalmi integrációs és rezsimlegitimációs kísérletek történetéhez közelít. Több fejezetben részletezi a fővárosi lakásépítési és -elosztási rendszerek, vagyis az állami gondoskodás e központi jelentőségű formáinak működését – lásd a könyv 5–9. (számozatlan) fejezetét. Feltérképezi a generációk közötti viszony alakulását és a családok mindennapjait közvetlenül érintő szociálpolitikai változásokat (10–11. fejezet). Feltárja továbbá a szociális otthonokban és munkásszállókban fennálló viszonyokat, akár csak a hivatalok e szempontból releváns döntéseit (12–15. fejezet). Miközben a könyv nem tartalmaz összehasonlító fejtegetéseket, a szerző léptékválasztását a budapesti intézmények sokszínűségére és az iratanyag gazdagságára tett utalással kísérli meg alátámasztani.

A mű első számú forrásául a Főváros Városi Tanács Végrehajtó Bizottsága, e testület Egészségügyi Osztályának Szociálpolitikai Csoportja, a Szakszervezetek Budapesti Bizottsága, különböző pártszervezetek és a Munkaügyi Minisztérium iratai szolgáltak. A szerzőt explicite az állam és állampolgár közti viszony mindennapjai, az ebből megszülető új társadalmi identitások és újfajta cselekvési minták érdeklik, a forrásbázis sajátosságai miatt azonban főként az apparátus tagjainak vitái, a feladatok elosztása és végrehajtása körüli – olykor heves – csatározásai alapján tud következtetéseket levonni. E viták részben a szociálpolitika jelentésének bizonytalanságából és a rászorultak körének meghatározásakor fennálló diszkréciós lehetőségekből fakadtak. Horváth Sándor társadalomtörténeti vizsgálódásait ennek megfelelően fogalomtörténetiekkel is kiegészíti (2–4. fejezet). Érdemben mutatja be, hogy az állami gondoskodás célkitűzéseire hasonlóan a szociálpolitika fogalmának jelentése is folyamatosan változott a korszakban, viszont adós marad e politika analitikus célból megalkotott definíciójával.

A könyvből megtudjuk, hogy a sztálinista dogmatizmus korában szociális problémákról említést sem volt ildomos tenni. Horváth tisztázza, hogy a szociálpolitika fogalma 1953-tól jelenhetett meg újra, de igazi rehabilitációjára csak 1957-ben került sor. Ugyanakkor könyve adós marad a Rákosi-kor szociálpolitikai sajátosságainak, illetve Horthy-korbéli előzményeinek vázolásával.

¹ Tomka Béla 2003: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Századvég, Budapest; Szalai Júlia 2007: *Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris, Budapest.

Érdemi elemzése közvetlenül 1956 után nyit. Többek között megtudjuk, hogy szociálpolitikának ekkortól szűkebb értelemben a családtámogatás, a gyermek- és ifjúságvédelem, valamint a munkaképtelenek támogatása (azaz a segélyezés) számított, tágabb értelemben viszont ide tartozott az egészségügy, az oktatás és a lakáshelyzet is (33). A szerző azt is jelzi, hogy a szociálpolitika intézményes bújtatottsága korántsem ért ekkor véget: a társadalmi problémává emelt kérdéseket továbbra is előszeretettel kezelték egészségügyi, rendészeti vagy oktatási problémaként (245). Jelzésértékű e téren, hogy a szociálpolitika nagyfokú expanziója ellenére később sem kapott országos intézményt.

Az 1960-as években – többek között a lakáskérdés és az idősgondozás szerepének erőteljes növekedése mellett – úgy gyarapodott a szociálpolitika körébe utalt területek száma, hogy paternalista jellegű intézkedéseket is rendszeresen szociálpolitikaiként próbáltak ábrázolni. A terület kulcsfogalmai a *támogatás*, a *juttatás*, a *segély* és a *járadék* maradtak. Az 1970-es években már a társadalmi egyenlőtlenségeket is nyíltan lehetett tematizálni, ily módon a szociálpolitika klasszikus jelentése (ezek csökkentésének eszköze) is újfent felbukkanhatott. Miközben a szociálpolitika fogalma ezen évtizedben is tovább bővült és a terület kiadásai (nyugdíjak, családi pótlékok, fogyasztási támogatások stb.) szintén szignifikánsan növekedtek, kulcsfogalmaivá a *hátrányos helyzet* és a *társadalmi egyenlőtlenség* váltak.

Ezek után nem meglepő, hogy az 1980-as évekre a *rászorultsági elv* retorikai győzelmet tudott aratni. Az évtized közepére a társadalmi juttatások a lakosság összjövedelmének körülbelül egyharmadát tették ki, de az újraosztható jövedelem már csökkenni kezdett (51). Az úgynevezett szociálpolitikai fejlesztések már 1989 előtt kiadáscsökkentésekbe torkolltak, ráadásul a szociálpolitika kirekesztő mechanizmusai is erőteljesebbé váltak. A romló helyzet hatásainak ugyanis elsősorban a kisnyugdíjasok és a sokgyermekes családok voltak kitéve. Horváth hangsúlyozza, hogy a társadalombiztosítás eleve inkább növelte a jövedelmi egyenlőtlenségeket, mégis módfelett ironikus, hogy a szociálpolitika a rászorultsági elv rendszeres hangoztatása ellenére „továbbra is elsősorban azokat támogatta, akik állami vállalatnál, hivatalban vagy a második gazdaságban átlagos vagy afölötti jövedelemre tettek szert” (64). A könyv egyik figyelemreméltó konklúziója szerint a magyar kommunista rezsím helyenként a konzervatív jóléti rendszerekhez kezdett hasonlítani (Horváth sajnos nem fejt ki részletesebben e meglátását). A magyar társadalom egyes tagjai, jellemzően a magasabb végzettségűek, az aktívak és a férfiak, eleve inkább csak az arra „érdemesek” támogatását pártolták. A társadalmi integráció fokának csökkenését az érdekérvényesítésre képes rétegek nem bánták különösebben, így e fejlemény a rendszer legitimitását sem befolyásolta negatív módon, érvel Horváth.

Ezen általánosabb tanulságok levonása után a szerző a lakások újraelosztásának rendszerét és megszerzésük mindennapi gyakorlatait vizsgálja. Tisztázza, hogy 1956 előtt az új káderek, katona- és rendőrtisztek mellett elsősorban az élmunkások jobb lakáshoz juttatása volt napirenden. A lakáskérdés 1956 után,

amikor a nehézipari beruházások mérséklésével új lakások tömeges építése vált lehetővé, hamar a legfontosabb szociálpolitikai kérdéssé (Horváth értékelése szerint ürügyé) vált. A lakáselosztás elsődleges célja ugyanis ekkor is „az egyre növekvő létszámú párt-, vállalati és hivatali apparátus megnyerése és a rendszer társadalmi bázisának kiépítése volt”, állítja (76).

Hipokrata módon „a szociálpolitika részterületeként kezelt lakáselosztás nem hogy csökkentette, sokkal inkább növelte a társadalmi egyenlőtlenségeket”, érvel Horváth Sándor (80). A jóléti feladatokat ellátó intézmények dolgozói ráadásul ugyanabból a keretből juthattak lakáshoz, mint a leghátrányosabb helyzetűnek ítélt fővárosiak, ily módon a hátrányos helyzetűek jelentős számára való hivatkozásban személyesen is érdekeltté váltak. E folytonos hivatkozások ezúttal is leginkább képmutatásról tanúskodnak, a lakáshoz jutás elvei közé ugyanis az erkölcsös életvitel is bekerült, így a rászorultság foka és a kiutalási döntés eredménye továbbra is jócskán eltérhetett. Mindennek érdemi feltárása mellett azonban alig olvashatunk a fővárosba költözés lehetőségeiről (adminisztratív korlátozásairól), illetve tágabban véve a migránsok mennyiségének és helyzetének időbeli alakulásáról.

Horváth ellenben bemutatja, hogy a panelépítésű lakótelepek sora miként változtatta meg a fővárosi lakáselosztás rendszerét. A régi „nyomortelepek” lakói eleve alig jutottak lakáshoz, de ekkor már az apparátus tagjai is csak egyre kisebb mértékben részesültek az újonnan épített lakásokból. Az 1970-es évek trendje szerint ugyanis „egyre alacsonyabb társadalmi csoportok részesültek az egyre külsőbb kerületekben épülő lakásokban” (109). A lakótelepek presztízse részben emiatt, részben pedig már az állami szerepvállalás leépítésével párhuzamosan drasztikusan megcsappant. Az államilag támogatott szövetkezeti lakásépítések váltak uralkodóvá, ugyanakkor a magánlakások szintén jelentős száma miatt kettes lakáspiac alakult ki. Sőt, sajátos módon a tanácsi lakáspiac is a szabadpiac-hoz hasonló tulajdonságokat kezdett magára öltetni. Az 1980-as évekre a magán-erős építkezések és a lakáscserék is a hivatalok támogatását élvezték – miközben a lakáskérdés megoldása egyre kevésbé számított állami prioritásnak. 1983-tól a kivételezettek ráadásul töredékáron privatizálhatták bérlakásaikat (131). Bár ezen intézkedések értelemszerűen tovább növelték a társadalmi egyenlőtlenségeket, Horváth megítélése szerint a rendszer társadalmi bázisát ismét csak erősítették (135). A szerző ugyanakkor jelzi, hogy a Kádár-kor utolsó évtizedére a hivatali pozícióból származó előnyök helyét átvették a második gazdaságból származó jövedelmekből származóak (131).

A következő két (10–11.) fejezet a társadalombiztosítás 1956 utáni imponáló kiterjesztését veszi számba, amikor is „néhány év leforgása alatt szinte az egész ország lakossága nyugdíjra jogosulttá vált” (144). A (budapesti) társadalom előregedésével a szociálpolitika egyre inkább idősgondozási feladatokat jelentett. Az 1970-es évekre azonban már a hivatalos közbeszédben is megjelentek a nyugdíjazással járó hátrányok, a nyugdíj „egyre kevésbé a progresszív szociálpolitikát, hanem egyre inkább a problémák tömegét jelképezte” (163). Elterjedt

a *kisnyugdíjas* fogalma, sőt, maga a nyugdíj is egyre inkább az időskori elszegényedés szinonimája lett. Az 1982-es nyugdíjreform ráadásul épp olyan pillanatban nivellált, és érintette ily módon negatívan a rezsिम szociális bázisát, amikor a nyugdíjak eleve elértéktelenedőben voltak. E helyzetben a szociális otthonok, a területi gondozás és az eltartási szerződések jelentettek részleges kiutat. Előbbi megoldás olyannyira preferálttá vált, hogy a Fővárosi Tanács az idősök szociális gondozására fordítható keretének egyenesen 80%-át költötte a szociális otthonokra (amelyek amúgy gyakran másodlagos kórházakként funkcionáltak).

A hetvenes évek végén és a nyolcvanas évek elején a régi párttagok otthonának felépítése „annyi pénzt emésztett fel, mint a szociális otthonok teljes hálózata”, tudjuk meg (217). A szerző ennek súlyos aránytalanságát a multifunkcionális munkásszállók tárgyalásával kiválóan érzékelteti. A munkásszállókat az 1970-es években ugyan valamelyest szintén modernizálták, de lakóikat a deviancia ellenőrzésének szüksége ürügyén továbbra is felügyelték. A kolduskérdés eleve rendészeti kérdésként jelentkezett. A bevett előítélet szerint ugyanis a hajléktalant a társadalom többi tagjától elsősorban életmódja különböztette meg, jegyzi meg Horváth.

A könyv kitér a gyermekgondozási segély, illetve tágabb értelemben a család- és a népesedéspolitikára is. Horváth e fejleményekre is kritikus szemmel tekint, miközben ismét csak meggyőzően kontextualizálja azokat. A gyēs egyrészt kivonta a nők jelentős részét a szűkülő munkapiacról, így őrizve a teljes foglalkoztatottság fikcióját, másrészt viszont születésszámbeli hatásának átfutása a gyermekgondozó intézetekben okozott feszültségeket – hangsúlyozza. A családpolitika ennek ellenére egyfajta varázsszóként kezdett funkcionálni, ami ismét csak a fogalmi tisztázások és a szociálpolitikai döntések hatásainak pontos felmérése ellen hatott.

A *Két emelet boldogság* összességében a releváns folyamatok számos ambivalenciájára felhívja a figyelmünket. A rendszer reményteljesebbé válásának és az érdekérvényesítési lehetőségek hiányának egyidejűségéről érkezik, kiszámíthatóság és kiszolgáltatottság együttállásáról ír, paternalista adományok és tömeges napi kompromisszumok összefonódására utal. Rövidebben: az állami újraosztás úgy vált a lakosság közvetlen jövedelmének egyik legfontosabb forrásává, hogy közvetlenül nem lehetett befolyásolni sem nagyságát, sem elosztásának módját. Sőt, Horváth Sándor a folyamatok számos visszásságára és a döntéshozók hipokrizisére is rávilágít. Úgy értékeli, hogy az állami újraelosztás következtében a társadalmi juttatások és egyenlőtlenségek egyidejűleg növekedtek, a diskurzusok és a döntések valós következményei között pedig szakadék tátongott. Az ambivalenciák, visszásságok és képmutató döntések ellenére a kádári konszolidáció adományai következtében az állam és polgár viszonya évtizedeken át stabilnak tűnt, és ez csak a rendszer-váltás előtt kevéssel vált érezhetően diszharmonikussá. A könyv e folyamatok megértéséhez nem csak mikro-, de makroszinten is érdemben hozzájárul, bár a rezsिम társadalmi bázisának, legitimációs alapjainak és deficitjeinek megértését további források bevonásával valószínűleg lehet még finomítani.

Laczó Ferenc