

## A BIZTOSÍTÁS ESZMÉJE A BEVERIDGE TERVEZETBEN

Amikor a kötelező társadalombiztosítás korszerű gondolata a nyolcvanas évek elején a Német Birodalomban megjelent, hogy közjogi alapon új lendületet adjon a középkori munkássegélyző, különösen bányászsegélyző egyesületekből kisarjadt mozgalomnak, az uralmon lévő Bismarck-rendszer a felvetett gondolat szociálpolitikai értékét elsősorban a kor szabadság-ideológiája szempontjából mérlegelte. Bismarck az érdekelt együttműködését tartotta a társadalombiztosítás lényegének. Ettől az együttműködéstől olyan eredményeket várt, amelyek a munkaviszonyba való állami beavatkozás mellőzését lehetővé teszik; végeredményben tehát ezekben az eredményekben a közszabadságok védelmének fontos eszközét látta. Tudott dolog ugyanis, hogy a vaskancellár elzárkózott a szerződési szabadság elvének bármilyen fontos okból való megsértésétől, s emiatt következetesen elzárkózott minden olyan ügynevezett „törvényes” munkásvédelmi intézkedéstől, amelynek lényege a munkaviszonyok világában a gyöngébb fél: a munkavállaló javára érvényesített állami beavatkozás. A kancellár ezt a beavatkozást elkerülhetőnek látta abban az esetben, ha az érdekelt társadalmi rétegek maguk tudnak gondoskodni mindazoknak a szociális hátrányoknak kiküszöböléséről és e hátrányok okozta károk jóvátételéről, amelyeknek eredete a munkaviszonyban érdekelt felek erejének egyenlőtlenségére vezethető vissza. Az akkori német kormányzatnak ebből az alapvető gondolatából következik, hogy az említett gondolatban gyökerező félévszázados kontinentális társadalombiztosítási politika a társadalombiztosítás intézményét mindeztől tartós vagy átmeneti keresetnélküliség okozta bajok megoldásánál: szolgálatába állította és szerkezetét úgy építette fel, hogy az – a szabad társadalomgazdasági rend elvi és politikai szerkezetének lényeges érintése nélkül – lehető tökéletesen alkalmazkodjék a munka gazdasági ellenértékének: a munkakeresménynek, a munkabér-

nek természetéhez. Így jött létre és így maradt fenn napjainkig a társadalombiztosítás, mint a munkabér intézményes kiegészítése, helyesebben mint az említett kiegészítést szolgáló sajátos szociálpolitikai berendezkedés, amely a keresethiány kártalanítása útján a fennállott szabad társadalomgazdasági rend biztonságát és zökkenőmentes fejlődését szolgálta. A társadalombiztosítás tehát szilárdan épült be a liberális gazdasági rend szerkezetébe s alkalmasnak látszott arra, hogy ennek a szerkezetnek mechanizmusa számára kielégítő szociális olajozást nyújtson.

Ezen az alapvető elrendezésen az utolsó hatvan év politikai mozgalmi nem sokat változtattak. A világ népei lényegében a társadalombiztosításnak ezt a fogalmazását ismerték meg és tették magukévá. Nem változtatott az alapszerkezeten még a Szovjet sem, amely pedig civilizációnk jogintézményeit csak jelentős és gyökeres változtatásokkal, sőt legtöbb esetben súlyos eltorzításokkal állította politikai céljainak szolgálatába. Igaz ugyan, hogy a Szovjet a szociális teherviselés alól a munkavállalókat teljesen mentesítette, de nem szakította el a társadalombiztosítást a munkaviszonytól s ezzel lényegében fenntartotta annak a gondolatnak érvényét, amelynek jegyében a modern társadalombiztosítás született. Nem változtatott a társadalombiztosítás alapvető sajátosságainak lényegén a két európai jobboldali forradalom sem. Mindkettő inkább arra törekedett, hogy a társadalombiztosításnál?: demokratikus önkormányzati szervezetét alakítsa át oly módon, hogy ez a szervezet a fasiszta, illetőleg nemzetiszocialista párt-társadalmi rendbe beleilleszkedjék. Így került az olasz, illetőleg a német társadalombiztosítás kizárólag strukturális szempontból összefüggésbe a munka alkotmányára vonatkozó fasiszta, illetőleg nemzetiszocialista jogintézményekkel, anélkül, hogy a munkabérrel szemben jelentkező függősége megszünt volna.

*Sir William Beveridge* terve ezzel szemben gyökeres szakítást jelent az eredeti elrendezés alapelveivel. A terv a társadalombiztosítást elválasztja a munkaviszonytól, függetleníti a munkabértől s teleológiai vonatkozásban is újszerű beállítást tartalmaz, mert a társadalombiztosítás célját nem a fennálló társadalomgazdasági rend működésének védelmében, hanem az általános közjólét bizonyos elemi színvonalának megteremtésében, továbbá az angol családok és az angol nép hatékonyabb védelmében jelöli meg.

*Beveridge* tisztában van tervének rendkívüli, sőt – a szociális gondoskodás elvi vonatkozásaiban – bizvást forradalminak nevezhető jelentőségével. Ez a forradalom azonban – mint mondja – „brit” forradalom, vagyis lényegében reform, amely a jövő fejlődés feltételeit hivatott megteremteni.

A terv nemcsak társadalombiztosítási módszereket javasol az országos közjólét megteremtése érdekében, hanem közigazgatási, egészségpolitikai és kulturális intézkedéseket is kívánatosaknak tart. Ezek a különböző módszerek azonban egymást átkarolva, egymást kiegészítve kívánják a végső célt: a társadalmi biztonságot szolgálni. A cél helyes kijelölésének, a megfelelő módszer alkalmazásának, s a szociálpolitikai apparátus ellenőrzésének feladatát központi kormányhatóság: a szociális biztonság (social security) felállítandó minisztériuma látná el, amelynek hatáskörét a meglévő minisztériumok hatásköréből kellene kihalászni. *A terv alapszövedékét egy óriási méretű népbiztosítás adná meg*, amely kiterjedne minden brit alattvalóra, nemre, foglalkozásra, életkorra és – jórészt – keresetre tekintet nélkül. Ennek a népbiztosításnak keretében történne a gondoskodás az állampolgárokat megillető minimális életszínvonal fenntartásáról, a biztosítottaknak bármi címen történő keresetnélkülisége esetén. E keretben gondoskodnának a biztosítottakról betegség, baleset, munkahiány, rokkantság, öregség, az asszonyoknál özvegyesség, elválás esetén s intézkedés történne arról is, hogy a biztosítás szolgáltatásaiban részesülők a gyermekeik után – azok megfelelő nevelése érdekében – számottevő összegű pótlékot kapjanak. Bizonyos, hogy a szolgáltatásoknak ez a rendkívül széleskörű és igen változatos rendszere sok olyan kérdést vet fel, illetőleg érint, amely alapos körültekintést és bölcs mérlegelést igényel. Így többek között felveti az orvosi társadalom legégetőbb problémáját: a magánygyakorlat és az ebből eredő jövedelem kétségessé válását, a polgári takarékoskodás sajátos és brit földön igen terebélyessé vált intézményeinek létjogosultságát, s főképpen azt a kérdést, vajjon a terv valóra válása esetében milyen mértékben lehetne Angliában a kispolgári rend megizmosodásának, felemelkedésének a tőkeképzé-

sen alapuló lehetőségével számolni. A *Beveridge*-terv körültekintő gondossággal veti fel ezeket a kérdéseket, s igyekszik azokra minden vonatkozásban elfogadható – ha nem is teljesen megnyugtató – válaszokat adni.

A népbiztosítás természetéből következik, hogy a gondoskodás szakít a legismertebb társadalombiztosítási rendszereknek eddig érintetlenül vagy legalábbis lényegükben érintetlenül érvényesített azzal az alapfíkciónal, hogy a biztosítás nyújtotta védelem csak a munkában alkalmazottakra terjedhet ki, mert ezek az önálló személyekkel szemben társadalompolitikai szempontból hátrányosabb helyzetben lévőknek tekintendők. A tervezet akár a munkaviszonyban, akár azon kívül álló állampolgárok részére az életszínvonalnak bizonyos legkisebb mértékét biztosítani akarja s ezzel eltávolodik attól a szoros szerves kapcsolattól, amely a társadalombiztosításnak eddig ismeretes rendszerei és a tőkés termelési rend alapintézményei között fennállott. A biztosítási kötelezettség szempontjából a munkavállalók, a munkaadók, az önálló személyek, sőt az eddig kizárólag csak családtagnak tekintett háziasszonyok egyaránt külön-külön jogalanyként jönnek tekintetbe.

A *Beveridge*-terv szerint a biztosítási szolgáltatásokat minden biztosított részére egyenlő mértékű járulékfizetés ellenében *egyenlő mértékben kell nyújtani*. Ez a mérték független lenne a biztosított javadalmazásától, s összegét a járadékbiztosításban csak a biztosítási idő befolyásolná. A biztosításnak – *Beveridge* terve szerint – nem az lenne a célja, hogy a keresetnélküliség tartamára a kiesett jövedelemmel egyenlő vagy azt megközelítő ellátást adjon, hanem az, hogy a *létminimumot fenntartsa*. Ezzel elérni véli a terv a legkedvezőbb munkapiacpolitikai hatást is, mert felteszi, hogy a létminimum színvonalán álló ellátás megszerzésének lehetősége a biztosítottakat a termelő munka abbahagyására nem fogja olyan mértékben csábítani, mint az említett mértéket meghaladó szolgáltatások élvezésének vágya, amelyet Angliában nem ok nélkül hívnak „járadékbetegségnek”. A mindenkinek egyenlő mértékben járó, viszonylag alacsony színvonalú járadékok adása lényegében *intézményesített alulbiztosítást* jelent, aminek a nemzeti munkakedv fenntartása céljából *Beveridge* óriási jelentőséget tulajdonít. Elgondolása szerint ugyanis az alacsony járadékot élvező személy továbbra is arra törekednék, hogy jövedelmét munkával egészítse ki. Ennek a törekvésnek viszont a közösség szempontjából az lenne a következménye, hogy jelentékeny munkabíró tömegek nem kapcsolódnának ki a nemzeti termelésből. Ez – felfogása szerint – különösen azért lenne fontos Angliában, mert az angol társadalomban a kereső és a járadékos

elemek aránya a nemzeti munka szempontjából nem kedvező, s bizvást lehet a dolgozó társadalom elöregedéséről beszélni.

Bizonyosra veszi a terv készítője, hogy a létminimum színvonalán mozgó szolgáltatások az angol dolgozó társadalom polgárosultabb rétegeit *nem* elégitik majd ki, s ezért nagy tömegek fognak az új népbiztosítási szolgáltatások kiegészítésére törekedni. Ettől a törekvéstől Beveridge az önkéntes többletbiztosítás iránt való nagyobb érdeklődést várja, amit a magánvállalkozások körében óhajtana – az angol gazdasági szellem kívánalmainak megfelelően – kielégíteni. Ez a törekvés alkalmasnak látszik arra, hogy a szociális biztosítás, helyesebben a járadékbiztosítás eddigi tökélező jelentőségét némileg pótolja s elviselhetővé tegye annak az óriási hitelforrásnak kiapadását, amelyből eddigelé az angol ipar jelentékeny mértékben táplálkozott.

A Beveridge-féle terv szerint ugyanis az új népbiztosítás a járadékszolgáltatások fedezetére tőkét nem gyűjtene, hanem a szolgáltatások költségét az ú. n. felosztó-kirovó rendszer alapján teremtené elő. Elvi álláspontjának magyarázatául az a feltevés szolgál, hogy a széles tömegek mérsékelt színvonalon történő öregségi és rokkantsági, illetőleg más, huzamos időre szóló ellátása örökéletű biztosítás lenne, amelynek terjedelme csak a lakosság számának növekedése arányában bővülne, s amely mögött lényegében az angol államkincstár vállalná óriási anyagi erejével a szolgáltatás folytonosságáért, zavartalanságáért a garanciát. Bár ilyen széleskörű szociális biztosítás bevezetése esetén biztosítási elméleti szempontból el lehet fogadni a díjtartalékgyűjtés mellőzését, a tőkefedezeti rendszerrel felhagyás hitelpolitikai vonalon súlyos megpróbáltatásokkal fenyegeti a közgazdaságot. Ezt a megpróbáltatást nem látja szívesen sem a kormány, sem a konzervatív közvélemény, s ebben kereshető egyik fő oka annak a bírálatnak, amely a tervvel szemben a kormány és a konzervatív párt irányából jelentkezett és amely közrehatott abban, hogy a parlament a tervet alapelveiben elfogadta ugyan, de kivitelét későbbi időkre halasztotta. Beveridge nem titkolja a hitelpolitikai vonalon jelentkező veszedelem fontosságát, s annak ellensúlyozásaként rámutat a terv bevezetése esetén jelentkező fogyasztáspolitikai hatásokra, amelyek lehetővé tennék a termelés zavartalan fejlődését. A szociális biztosítási szolgáltatásoknak a társadalom egészére való kiterjesztése ugyanis állandó fogyasztóképességet biztosítana úgyszólván mindenki számára, ami a legbiztosabb alapja lenne az angol ipar termelvényei iránt való érdeklődésnek és felvevőképességnek. Ebben a körülményben a termelés némi kárpótlást találhatna a hitelpolitikai vonalon fenyegető hátrányokért.

A járadékbiztosítás kérdéseinek érintése után nem mehetünk el szóltanul a betegségi biztosítás problémái mellett sem, amely a népbiztosítási rendszerben inkább egészségügyi népgondozássá alakulna át. Ennek a népgondozásnak fenntartása úgyszólván teljesen igénybevenné és elfoglalná a brit orvosi kart, valamint az állam összes gyógy- és közegészségügyi intézményeit, akik, illetőleg amelyek a gondozás és egészségügyi ellátás szükségének teljes tartama alatt ellátnák a biztosítás körébe tartozókat. A gondolat szerint tehát a betegségi gondoskodásnak *nem lenne semmijeie időbeli határa*. A gondoskodás tartamának első részében az ellátást igénylőnek joga lenne arra, hogy gyógyítása céljából a személyes szabadság elvének széleskörű alkalmazásával maga kereshesse meg a neki tetsző orvost vagy gyógyintézetet, tartósabbá vált betegség, illetőleg huzamos gyógykezelés szüksége esetében azonban már alá kellene vetnie magát bizonyos kényszerellátási, illetőleg kezelési rendelkezéseknek.

A nagy tömegeket magában foglaló népbiztosítási rendszer költségeit az állam, a biztosítottak és a munkaadók viselnék. Az elsőrendű teherviselő az állam lenne, amely a költségek túlnyomó részét a jövedelemadó pótlékolásából származó külön bevételéből fedezné. A munkaviszonyban álló biztosítottak kockázatát fedező járulékok terhének nagyobb része a biztosítottakat, kisebbik része a munkaadókat terhelné. Nem kétséges, hogy az állami hozzájárulásnak kiemelkedő szerepe jelentékenyen emelné az angol társadalom adóterheit, ami végső elemzésben azt jelentené, hogy a közhatalom a jövedelemelosztás arányosabbá tétele érdekében a nagyobb jövedelmű állampolgárokra nagyobb megterhelést hárítana. A magas adóztatás a Smith Ádám hagyományain kivirágzott angol közgazdaság előtt nyilván nem lesz rokonszenves. Ennek ellensúlyozására Beveridge a társadalmi biztonság közgazdasági jelentőségét hangsúlyozza ki, amely kétségtelenül alkalmas arra, hogy a nagyobb jövedelmű állampolgárok érdekeinek megóvása szempontjából kielégítő ellenértékként szerepeljen.

Beveridge tipikusan brit elgondolásnak tartja tervét s helyeselnünk kell ezt a megállapítást nemcsak azért, mert az evolúció tipikusan brit eszméjét szolgálja, hanem azért is, mert a társadalombiztosítás fennálló rendszere talán sehol sem szorult rá annyira a gyökeres változtatásra, mint Nagy-Britanniában. A fennálló társadalombiztosítási rendszer teljesen elmerült, elsekélyesedett a politika és az üzlet mocsaras vizeiben s nem tudott a közvélemény szemében olyan fontosságra szert tenni, mint aminőt a középeurópai társadalombiztosítás elért. A társadalom háborús erőfeszítései, a hadiipari termelés megfeszített fokozása, a szövetséges

Szovjet részéről hallható szociálpolitikai szirénhangok egyaránt gondolkodóba ejtették a brit szociálpolitika képviselőit, akik sorából a legkiemelkedőbb jelentőségű férfiú a fentiekben érintett és a Szemle más helyén részletesebben is ismertetett tervvel lepte meg a világot. Ez a meglepetés azonban feltehetően nem lesz egyedülálló. A nagy háborúk idején mindig jelentkeznek gondolatok, amelyeknek célja a nélkülöző, sok megpróbáltatásnak kitett emberiség boldogítása legalább is a jövő terveiben. Az első világháború alatt ugyancsak jelentkeztek több oldalról tervek, amelyek a munkásjólét biztosítását nemzeti keretekben, sőt azokon *túl*: nemzetközi fórumok útján is intézményessé tenni kívánták. Emlékszünk a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet megalakítását megelőző mozgalmakra, amelyek alapeszméjében a háborús világ minden harcoló társadalma egyetértett. Az annakidején felvetett gondo-

latok kölcsönösen rokonszenves visszhangra találtak mindkét oldalon. Nem lehetetlen, hogy a Beveridge-tervel kapcsolatban is meg fog ismétlődni ez a jelenség, s a társadalombiztosítási politika az említett kezdeményezés nyomán vagy azzal kapcsolatban Németországból, illetőleg a vele szövetséges államokból is fog majd kapni olyan erőteljes újabb indítékokat, amelyek a szociálpolitika ügyét lendületesen viszik előre. Különös várakozással tekintünk ebben a vonatkozásban a Német-Birodalom felé, amely a szociális biztosítás ideológiájának, politikájának és gyakorlatának kitermelésében, illetőleg kialakításában minden népek mestere volt és amelynek kiváló szakemberei olyan biztosan vezették át a szociális biztosítás hajóját az első világháború, az infláció és a 30-as évek gazdasági válságának viharain.

Mihálffy Antal