

Jövedelempolitika, szociális gondoskodás, jóléti politika

A gazdaság fejlődését, egyensúlyi viszonyainak védelmét a modern piacgazdaságban legfőképpen a költségvetési és a monetáris politika szolgálhatja, mint két nagy hatású gazdaságpolitikai eszköz, ám ezeken túlmenően az állam sok más formában is jelen van a gazdasági életben. Ilyen fontos terület a nemzetgazdasági jövedelmek állami befolyásolása. Míg az előző két gazdaságpolitikai eszköz (a fiskális és a monetáris politika) késésekkel és közvetetten hat, addig a jövedelempolitika közvetlenül a jövedelmekre irányul.

Ennek a gazdaságpolitikai ágának időben változó a jelentősége: amikor a piacgazdaságokban a termelékenységtől elszakadó nagy béremelkedés okozza az árszint túlzott növekedését vagy az ország külgazdasági versenyképességének romlását, hirtelen fontos lesz a bérnövekedés ütemének visszafogása. Ezáltal elkerülhetővé válnak az egyéb stabilizációs megoldások, mint amilyen a monetáris szigorítás, amely képes ugyan elérni az inflációs nyomás gyengülését, de az eszközként alkalmazott kamatemelés – mellékhatásként – visszaveti a gazdasági ciklust, mérsékli a jövőt szolgáló beruházásokat, vagyis komoly társadalmi költségekkel jár. A költségvetési megszorítás pedig a gyakorlatban azt jelenti, hogy korábban elhatározott állami fejlesztések, építkezések maradnak el, tisztviselők állása szűnik meg. Mindezekhez képest csekélyebb társadalmi veszteséggel járna a nemzetgazdasági bérek, jövedelmek tervszerű szabályozása.

A bér egyszerre költségtényező, azaz teher a vállalatokon és az intézményeken, és jövedelmi forrás is: a polgárok többsége számára az anyagi jólét legfőbb forrása. Ez a kettősség bonyolítja a döntési eljárást. A jövedelempolitika művelésének másik buktatója az, hogy még ha jól definiálható lenne is a nemzetgazdasági szintű optimum, annak eléréséhez a gazdaságpolitikusként nincsen hatékony eszköze. A szocialista tervgazdaságban (elvileg) mód volt a jövedelmek közvetlen állami szabályozására, a valóságban az állami vállalatok, intézmények bizonyos gazdasági önállósága mellett azonban még itt sem kényszeríthették ki könnyen a hatóságok által megtervezett bérszintet vagy bértömeget. Mivel lehet tehát piaci körülmények között szabályozni a megfelelő jövedelemszintet az adópolitika eszközein túlmenően?

A piacgazdaságban a munkajövedelmek a munkaerő (persze erősen szabályozott) piacán dőlnek el. A kormányzervek közvetlenül az állami tisztviselők béreit állapíthatják meg, míg a gazdaság egészére a piacgazdasági elvek súlyos sérelme nélkül – a rendkívüli állapotok kivételével – nem kényszeríthetők ki hatósági bértarifák. Igaz, a közösségi szektor tekintélyes súlya miatt a közintézményekre előírt bérfelfagyasztás vagy az inflációs rátától elmaradó mértékű béremelés nyilván kihatna az üzleti szektor bérnövekedési ütemére is. Ami számos fejlett piacgazdaságban hatásosnak bizonyult, az

a gazdaság főbb szereplőire kiterjedő jövedelmi megállapodás elérése. A kritikus kérdés természetesen az, hogy kik között és miről születnek megállapodások, és mennyire kötik a gazdaság szereplőit.

Szociális partnerség

Az európai fejlődés a szociális partnerséggel sikeres gazdasági intézményt teremtett. A már említett neokorporatív döntési rendben a munkaadói oldal, a munkavállalói oldal és az állam hármasa nemcsak a minimális béréről, a munkaidő hosszáról és a munkarendet érintő szabályokról állapodhat meg, hanem elvileg a jövedelmek nemzetgazdaságilag indokolt növekedési üteméről is. Igaz, leginkább társadalmi vagy gazdasági válságban, rendkívüli viszonyok közepette kötöttek átfogó társadalmi megállapodásokat (paktumokat).

Szokásos gazdasági helyzetben is folytatható megállapodásos (konszenzusos) gazdaságpolitika. Ennek előnyei miatt mind az ENSZ szakosított szervezeteként működő ILO (International Labour Organisation – Nemzetközi Munkaügyi Szervezet), mind pedig az EU szociális chartája támogatja a szociális partnerek bevonását. Azokban az országokban, ahol egyetlen vagy kevés számú erős szakszervezet, másfelől centralizált munkaadói szövetség (kamara) az állam partnere, eleve könnyebben kialakulhat szociális párbeszéd a bérekről, az inflációról, a jövedelempolitikáról.

Ez azonban már jórészt a múlt, mivel jelenleg a *szakszervezeti szervezethez* (azaz a munkavállalók számához viszonyított szakszervezeti taglétszám) nem éri el az 1960-as, 1970-es éveket. A modern gazdaságokban csökken az állami tulajdonú vállalatok jelentősége, és eközben nő egyrészt a külföldi tőketulajdonnak, másrészt a kis és közepes magáncégeknek a súlya. Ezeknek a tulajdonosai pedig rendszerint csak lazán kötődnek iparági vagy országos kamarákhoz, munkavállalóik is ritkán tartoznak a hagyományos szakszervezetekhez. Még az olyan nagy szakszervezeti hagyományú országokban is, mint amilyen Franciaország, a munkavállalóknak csupán töredéke tag valamelyik szakszervezetben. Persze az is igaz, hogy amikor a szakszervezeti szövetség demonstrációt hirdet, a taglétszámát sokszorosan meghaladó számú tüntetőt tud mozgósítani. Ugyanakkor a skandináv országokban a szervezethez csak fokozatosan csökken.

A szakszervezeti tagok aránya az összes munkavállaló százalékában			
	1990	2000	2011/2012
Csehország	46	27	17
Hollandia	25	23	18
Írország	51	38	31
Magyarország	63	20	17*
Olaszország	39	35	36

* 2008. évi adat.

Forrás: OECD

Más a helyzet a rendszerváltoztató országokban. A valamikor lényegileg kötelező szakszervezeti tagság megszűnt, az állampárti múltú szakszervezetek szétestek vagy sokat veszítettek vonzerejükből, a kevesebb szervezett munkavállalón új szakszervezetekkel

kellett osztozniuk. A munkaadói oldalt rendszerint szintén sokféle szervezet képviseli. A kormánynak tehát megosztott és gyenge társadalmi legitimációval bíró partnerei vannak (lennének) az országos szintű béralkuhoz. Nem meglepő, hogy a volt szocialista országok többségében a gyenge és szétszabdalt érdekképviseletek nem bizonyulnak erőteljes partnernek. Ez kettős következményekkel jár: az államnak nincsen komoly, megbízható, ígéreteit betartani képes szociális partnere; a munkavállalók érdekeit pedig nem támogatja meg anyagi erővel és jogi súllyal rendelkező intézmény.

A nyugat-európai gyakorlatban nem is egyedül az országos szintű szakszervezetek (vagy szakszervezeti szövetségek), hanem gyakran az ágazati és helyi szintű kollektív szerződések és azok jogi-intézményi keretei nyújtanak védelmet a munkavállalóknak. Sok esetben a munkaadóknak is ésszerűbb ágazati vagy éppen helyi szinten megállapodniuk a munkavégzés, a bérezés ügyeiről, a konfliktusok feloldásának fórumairól.

A jövedelempolitika formája, gazdaságpolitikai jelentősége nagyban függ a történelmi háttértől, a politikai és társadalmi értékrendtől, a helyi intézményi viszonyoktól. A nemzetközi munkaügyi és szociális egyezmények leginkább csak a formákra és az eljárási szabályokra terjednek ki, és egyfajta keretet adnak az országonként eltérő tartalmú megállapodásoknak.

Jóléti politikák – világszerte változóban

A társadalom és a gazdaság rendjének, főbb arányainak fenntartására, a fejlődés támogatására irányuló gazdaságpolitika csak akkor érheti el céljait, ha sikeres a *társadalmi béke megőrzése, a gazdasági szereplők közötti együttműködés ápolása, a gazdasági hatalommal való visszaélés megelőzése, a szegénység mérséklése és következményeinek enyhítése* terén. Ezeket a feladatokat összefoglalóan nevezhetjük jóléti ügyeknek, amelyeknek az alakítására az állam *jóléti politikája* irányul.

A pártok, szellemi irányzatok nem egyformán gondolkodnak a közösség jóléti teendőiről, amelyekből még hasonló fejlettségű piacgazdaságokban is meglehetősen eltérő módon és mértékig vállal részt az állam. A *konzervatív* értékrendet vallók az önálló kezdeményezést, a munkavállalásra késztetést fontosabbnak és főleg helyesebbnek tartják, mint a munkanélküliek segélyezését; a szegények és hátrányos társadalmi helyzetűek ügyében inkább a családtól, a helyi közösségtől, az egyháztól várják a segítséget, semmint az állam jóléti bürokráciájától. A *szocialista, szociáldemokrata* felfogást vallók viszont hajlanak arra, hogy állampolgári jognak tekintsenek bizonyos jövedelmi szintet, amelyet az államnak kellene szavatolnia, mérsékelve ezáltal a piactól, a családi háttértől és származástól való függést. A *szabadelvűség* hívei ugyanakkor elvetik a költséges állami újraelosztást: az erőteljes piactól, a torzítatlan piaci mechanizmusoktól várják a jólét általános szintjének növekedését, az elkerülhetetlen szegénység enyhítésére pedig célzott segélyezési eljárásokat ajánlanak.

A sokféle nézetrendszer közül e háromnak a felvillantása is megmutatja a felfogásbeli különbségeket. Európában azonban egy bizonyos *jóléti minimum* minden államot jellemez. Az Európai Unió mára elfogadott szociális elvei sokat befogadtak mindabból, ami a 20. század derekától Nyugat-Európában jóléti vívmányként létrejött. A megelőző korokhoz viszonyítva a mai fejlett gazdaságok joggal nevezhetők jólétiinek, hiszen az európai országokban kiterjedt intézményrendszer szolgálja az egészségügy, a közokta-

tás, a társadalombiztosítás, a munkanélküli-ellátás, az érdekegyeztetés és a társadalmi konfliktusfeloldás működését.

Ugyanakkor a nagyarányú jóléti kiadások mindig komoly adóteherrel is járnak, ami visszafoghatja a gazdasági aktivitást. Különösen a globalizáció korszakában éleződnek ki a viták az állami jövedelemcentralizáció kívánatos mértékéről; a versenytársakénál jóval nagyobb adóteher ugyanis gyengítheti a vállalati versenypozíciókat. A társadalom átalakulása is indokolja a jóléti állam jövőjéről folytatott vitákat: az Európa-szerte csökkenő gyermekszám és az előregedés fenntarthatatlanná tesz olyan nyugdíjrendszereket és szociális ellátó rendszereket, amelyek korábban megfelelően működtek.

A jóléti politika terjedelme, arányai és hangsúlyai országonként változnak, de ennek a politikának rendszerint részét alkotja a *munkanélküliségi ellátás, segélyezés* rendszere, valamint a *munkanélküliek munkaerőpiacra való visszajuttatása* átképzés, közmunka, elhelyezkedés támogatása, tanácsadás révén. Ez utóbbiakat *aktív munkaerő-piaci eszközöknek* nevezzük. Ma már mindenhol működtetnek valamilyen programot a legrosszabb jövedelmi viszonyok között élők számára. A megelőző korokban nem az állam feladata volt a *szegények gondjainak enyhítése*, hanem karitatív mozgalmak, egyházak, helyi közösségek töltötték be ezt a feladatot, ám a városiasodás és az egyházak társadalmi szerepének átalakulása következtében az állami szociálpolitika ma már nem maradhat ki a szegényekkel és a hátrányos társadalmi helyzetűekkel való törődés feladataiból.

Számos országban a jövedelmek túlzott szóródása és a szegénység ügye erősen *regionális* jelleget ölt: elmaradott térségekben, válságövezetekben koncentrálnak ezek a gondok, amelyeknek a kezelése részben a szociálpolitika, de inkább a regionális és területfejlesztési politika feladatkörébe tartozik. A jóléti, illetve a szociálpolitika hatókörébe sorolható viszont az ország demográfiai gondjainak enyhítésére kidolgozott *családpolitika*, a *születések számának befolyásolását* célzó állami erőfeszítés. Ilyenek azonban nem minden országban figyelhetők meg, hiszen ezen a téren is jelentősek az országok közötti különbségek.

A továbbiakban a különféle jóléti területeket külön-külön vesszük sorra, tekintettel az ügyek sokféleségére.

A szegényügytől a családpolitikáig

A szegénység részben relatív fogalom: az egyének, családok egy része másokhoz, a többséghez, az átlaghoz viszonyítva lemarad jövedelmi és vagyoni vonatkozásban. Másfelől a szegénység az adott társadalmi rendben, az elfogadott szociális normák mellett abszolút formát is ölthet: emberek fizikailag nélkülöznek, nem képesek a társadalom életében kellően részt venni.⁶⁷

A társadalmak életét ősi idők óta jellemzi, hogy a közösség jövedelméből, vagyonából egyesek aránytalanul kis mértékben részesülnek. Ők a szegények: magukat annak tartják, és a társadalom zöme is ekként tekint rájuk. Míg azonban a tradicionális társadalmakban

⁶⁷ A szegénységhez kapcsolható a *depriváltság* fogalma, amely nem azonos a jövedelmi egyenlőtlenség vagy az elégtelen jövedelem állapotával: az átlagos élethelyzetűek számára elérhető, rendelkezésre álló életesélyekből való kimaradást vagy kirekesztettséget jelöli.

a szegények és a gazdagok természetesnek foghatják fel a fennálló helyzetet, a modern korban az életviszonyok kirívó aránytalanságai állami beavatkozáshoz vezetnek.

Ugyanakkor már önmagában az is bonyolult szociálpolitikai és gazdaságpolitikai kérdés, hogy miként definiálható a szegénység, és a társadalom mekkora hányada tartozik ebbe a kategóriába. Szokás szegénynek tekinteni azt, aki az egy főre jutó átlagjövedelem felével sem rendelkezik. Ez a mérce azonban önkényes, mert nincsen szilárd társadalomtudományi alapja annak, hogy éppen 50 százalék legyen a küszöbérték.⁶⁸ A relatív szegénységi mérce eleve problematikus, mert alkalmazásával a társadalom viszonylag nagy része minősülhet szegénynek, és ha ehhez a besoroláshoz jövedelemtámogatás vagy más állami segítség kapcsolódik, akkor nagy méreteket ölthet a társadalmon belüli (mindig költséges és gyakran bürokratikus) újraelosztás.

Az állami gondoskodás kiterjesztése létrehozhatja az ún. *szegénységi csapdát*, vagyis azt az állapotot, amelyben a támogatás elfogadásával a személy rövid távon jobb anyagi helyzetbe kerül, mintha munkát vállalna; ám ezzel gyengül a késztetése arra, hogy visszatérjen a munkaerőpiacra. Ha pedig már kialakult a támogatástól való függés, akkor az érintett egyén aligha lesz képes visszanyerni munkavállalási képességét.

Az abszolút szegénységi szint kijelölésével elkerülhető a tényleges szegénység és a jövedelemszóródás tényéből adódó relatív hátrасorolódás összekeveredése. Azt azonban nehéz megállapítani, hogy milyen jövedelmi mérce alapján nyilvánítható valaki valóban szegénynek. Nemzetközi pénzügyi intézetek a napi egy dollár (más esetekben: napi két dollár) jövedelemnél kevesebből élőkét tekintik szegénynek – ám ez vitatható koncepció. Az említett jövedelmi szint az ipari társadalmak mércéjével mérve elviselhetetlenül alacsony, ugyanakkor a szóban forgó társadalmak viszonyai (mekkora az általános jövedelmi szint, mennyire elterjedt a nem piaci tevékenység és a nagycsaládon belüli munkavégzés) sokat számítanak a szegénységi határ megvonásánál.

Létminimum – társadalmi minimum

Az iparosodott országokban a 20. század elejéig nyúlik vissza a szegénységi küszöbérték számításának gyakorlata. Hosszú időszak alatti mérésekkel olyan létminimum-jövedelmet határoztak meg, amely – racionális háztartási gazdálkodás mellett – szerényen fedezi a táplálkozás, a ruházkodás, a lakásfenntartás költségeit. Ezzel érdemes részletesebben foglalkoznunk.

Hazánkban a KSH már 1924-től publikált havi létfenntartási költségeket tükröző mutatót, amely azt fejezte ki, hogy igen szerény szinten mekkora jövedelemből tud megélni egy öttagú munkáscsalád. Majd megjelent a tisztviselői index is, amely a hatósági bérpolitika eszközeit szolgálta. A fejlett világ gyakorlatához hasonlóan nálunk is fokozatosan kettévált a fogyasztói árindex megállapítása és a szociálpolitikai tartalmú küszöbértékek mérése. Az egyszerű fizikai létfenntartás fogalmát a „társadalmi lét” költségeinek kikalkulálása váltotta fel. A szükséges minimum fogalmába mindinkább beleértik az adott társadalom gazdasági fejlettségéhez, politikai berendezkedéséhez illeszkedő szükségleteket is. Így fordulhat elő, hogy a létminimumként meghatározott

⁶⁸ Az Európai Unió intézményei szerint az tekinthető szegénynek, akinek a jövedelme nem éri el az országában kialakuló jövedelmi mediánérték 60 százalékát.

szint alatt adott időpontban a társadalom meglehetősen nagy része található: a KSH számításai szerinti létminimumküszöb alatt a 10 milliós magyar népességnek csaknem harmada.

A fogalomhasználat tehát félrevezető, hiszen a létminimumszint alatti jövedelem nem azt jelenti, hogy az idetartozók az életben maradáshoz szükséges jövedelmet sem érik el. A többség „csak” a társadalmilag elfogadható életmódhoz szükséges mértéktől marad el. A számított minimumérték életkortól, családi viszonyoktól és foglalkozási helyzettől függ. Más a minimálisan szükséges jövedelem egy nyugdíjasnál, mint egy munkavállaló esetében; más „fogyasztási egységet” képvisel az első gyermek, mint a háztartásban élő második, harmadik gyermek.

Az egy főre számított létminimumérték Magyarországon (forint/hó)						
Aktív korúak háztartásai	1990	1995	2000	2006	2010	2012
1 felnőtt	7 053	16 435	34 475	60 128	78 736	85 960
1 felnőtt 1 gyermekkel	5 489	13 559	28 442	49 605	64 957	70 917
1 felnőtt 2 gyermekkel	4 950	11 778	24 707	43 092	56 427	61 605
2 aktív korú felnőtt	6 255	14 381	30 166	52 612	68 894	75 215
2 felnőtt 1 gyermekkel	5 539	13 148	27 580	48 102	62 989	68 768
2 felnőtt 2 gyermekkel	5 074	11 915	24 994	43 593	57 084	62 321
2 felnőtt 3 gyermekkel	4 610	10 847	22 754	39 684	51 966	56 734
2 felnőtt 4 gyermekkel	4 256	10 135	21 260	37 079	48 554	53 009
3 aktív korú felnőtt	6 050	13 696	28 729	50 107	65 613	71 633
3 felnőtt 1 gyermekkel	5 516	12 943	27 149	47 351	62 005	67 694
3 felnőtt 2 gyermekkel	5 089	11 998	25 167	43 893	57 477	62 751
3 felnőtt 3 gyermekkel	4 655	11 094	23 271	40 586	53 147	58 023
3 felnőtt 4 gyermekkel	4 345	10 448	21 916	38 224	50 054	54 646
Nyugdíjas korúak háztartásai						
Egytagú	4 998	14 792	31 028	54 115	70 862	77 364
Kéttagú	4 383	12 737	26 718	46 599	61 021	66 619
Háromtagú	4 264	12 052	25 282	44 094	57 740	63 037

Forrás: KSH

Még kielégítő mérés esetén is végeláthatatlan viták fakadnak abból, hogy vajon milyen mértékű legyen az állam szociális tevékenysége, és mit kell inkább a családra, a helyi közösségre, a polgárok adakozására, az egyházakra és a karitatív szervezetekre bízni. Ha pedig az állam vállal szerepet, akkor a közösségi bevételeknek mekkora hányadát kell a szegénység mérséklésére fordítania? És vajon a legszegényebbre irányuljon a segítség, vagy arányosan minden szegény részesüljön támogatásban? Feltételekhez kötve vagy alanyi jogon kapjanak támogatást?⁶⁹ Pénzben vagy inkább természetbeli juttatás formájában?

⁶⁹ Az utóbbi években újra meg újra felvetődik az ún. *feltétel nélküli alapjövdelem* biztosításának ötlete azon az elven, hogy mivel a modern társadalom senkit nem hagyhat magára, legalább a legalapvetőbb életfeltételeket mindenkinek szavatolni kell, mindenki „alanyi jogon” kapjon olyan havi juttatást, amelyből szerényen megélhet. Ez a feltétel nélküli alapjövdelem minden egyéb szociális juttatást (pl. családi pótlékot, gyermekgondozási díjat) felváltana. A megoldás hívei azzal érvelnek, hogy ezáltal csökkenne a szociálpolitika-hoz kapcsolódó bürokrácia. Az ellenzők – a szakértők többsége – szerint viszont a konstrukció elviselhetetlenül drága lenne, finanszírozásához több adóra lenne szükség, és széles rétegek számára megszűnne a rendszeres munka kényszere – vagyis gyorsan kialakulna a valóban „ingyen élők” milliós tábora.

Az egy főre jutó jövedelem nagymértékben függ attól, hogy van-e munkája a családfőnek és a további munkaképes családtagoknak, és hány gyermek van a családban, illetve mekkora a nyugdíjak mértéke. Így a szegénység elleni fellépéshez szorosan kötődik a *foglalkoztatási és a családpolitika, a nyugdíjrendszert érintő gazdaságpolitika.*

A jóléti ellátó rendszerek gazdaságpolitikai dilemmái

A jóléti rendszerek működéséről mindenhol viták folynak, hiszen óriási társadalmi, pénzügyi, politikai jelentősége van annak, hogy milyen a nyugdíjellátás vagy az egészségügy rendje. A vitákat az utóbbi évtizedekben felerősítette a *jóléti állam pénzügyi válsága*. Korábban, a gyors gazdasági növekedés idején úgy látszott, hogy a jövedelem-növekményből bőven jut a szegénység elleni állami kiadásokra, idővel a fejlett országok gazdasági növekedése azonban lelassult, és a korábbi nagyvonalú újraelosztást egyszerűen nem lehetett fenntartani. A *jóléti rendszer kritikusai* magát a növekedés lassulását legalább részben annak tulajdonítják, hogy az állam a megtermelt jövedelem több mint felét újraosztva jóléti jelleget öltött, és ezzel rá is telepedett a gazdaságra, sőt az egész társadalomra. A kiutat eszerint a jövedelem-újraelosztás mértékének csökkentésében, a jóléti rendszerek magánosításában, a bölcsőtől a síríg tartó állami gondoskodást felváltó *öngondoskodásban* keresik.

A modern tömegdemokráciában azonban nehéz lenne radikálisan visszalépni a kis terjedelmű állam modelljéhez, hiszen a választópolgárok nagy része függ az állam jóléti kiadásaitól. A túl aktív állami szerep elutasítói részben a gazdasági hatékonyságnak, részben viszont a szabadságjogok érvényesülésének az érdekében inkább *esélyteremtő államról* beszélnek. Míg ugyanis a 19. századi minimális államhoz („éjjeliőr állam”) aligha lehet visszatérni demokratikus úton, az atyáskodó, *paternalista* állam helyébe igenis léphet olyan állam, amely tesz a születési esélyegyenlőtlenség és a piacgazdaság kudarcai miatti aránytalanságok ellen, de nem telepszik rá a társadalomra, és nem keresztezi a piacgazdaság autonómiaigényét.

A volt tervgazdaságokban súlyos dilemmát okozott, hogy a túlságosan aktív (*kollektivistista*) államtól a rendszerváltozás menetében meg kellett szabadulnunk, erőteljesen csökkentve az állam szerepét, kibontakoztatva a szabadpiaci mechanizmusokat, ugyanakkor a *neoliberális* államfelfogás nem kínált megnyugtató megoldást. Hiszen a kialakulatlan, fél-piaci viszonyok elfogadása és az állami kiegyenlítő transzferekről való lemondás azonos lett volna azzal, hogy az egyén beletörődik az egyenlőtlen versenyhelyzetből fakadó igazságtalanságok tömegébe.⁷⁰

Melyek tehát az állam jóléti feladatai, és hogyan határozhatók meg az esélyjavító jóléti politika teendői? A kormányzati feladatok szokásos nemzetközi osztályozása (COFOG) szerint a *jóléti funkció* tartalma: oktatás; egészségügy; társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások; lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatások; szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások; valamint a némileg

⁷⁰ A klasszikus, 19. századi szabadelvű (liberális) nézetekhez visszanyúló, de azoknál radikálisabban liberális elveket vallókat nevezik *neoliberálisnak*. Gazdaságpolitikai gondolkodásukra az önszabályozó piacba vetett hit, valamint az állami tulajdonnal, állami gondoskodással szembeni erős szkepszis jellemző.

eltérő jellegű környezetvédelem. A *nagy jóléti rendszerek* fogalma az *oktatási, egészségügyi, a nyugdíj- és családtámogatási rendszert*, valamint a *munkanélküli-ellátást és a szegények segélyezését* foglalja magában.

A gazdaságpolitikai viták leginkább az oktatási, az egészségügyi és a nyugdíjrendszer körül zajlanak. Az oktatási rendszerrel kapcsolatos viták kevésbé élesek. Az alsó- és középfokú oktatás fontossága és állami finanszírozása („ingyenessége”) körül általában konszenzus van. A felsőfokú oktatás ügye vitathatóbb, hiszen a tanulóhoz kapcsolódik pozitív külső hatás, és így a közösségi támogatás (a képzés állami finanszírozása) mellett felhozhatók gazdasági érvek. Másfelől az egyetemi, főiskolai képzettségnek *humán beruházás* jellege is van: jól működő munkaerőpiacon a nagyobb képzettség a jobb fizetésben is megnyilvánul, azaz az egyéni (családi) kalkuláció szerint is érdemes időt és pénzt fektetni a tanulásba. Így az oktatás kapcsán az a kulcskérdés, hogy tehetséges hallgató családi és egyéb külső okok miatt ne szoruljon ki eleve az oktatási rendszerből. A családi hozzájárulás (tandíj) bevezetése mellett jól lehet érvelni (mértéke és formái körül azonban joggal oszlanak meg a vélemények).

Felsőoktatási tandíj – előnyök és hátrányok

Ez a kérdés a közelmúltban éles közéleti viták tárgyává vált Magyarországon. Egyesek arra hivatkozva kívánták bevezetni a tandíjat a felsőoktatásban, hogy a magasabb életkereset esélyét kínáló diploma végső soron az egyént gazdagítja – méltányos tehát, hogy fizessen a megszerzéséért. Mások viszont – és a 2008-ban lefolytatott népszavazás eredménye szerint idetartozott a véleményt nyilvánítók többsége – a szegényebb diákok továbbtanulásának megnehezülésétől tartottak. 2012-ben aztán éppen a korábbi ellenzők támogatta kormány vezetett be a tandíjhoz hasonló, bár nem annak nevezett költségterítési rendszert. Különösen éles megvilágításba helyezte a kérdést az Európai Unión belüli szabad munkavállalás: fiatal diplomások ezrei mentek dolgozni más, gazdagabb EU-tagállamokba. Ezek a fiatalok más országok gazdasági teljesítményét növelik, ott adóznak, míg oktatásuk, szakképzésük költségeit a küldő ország fizette. Erre az ellentmondásra sajátos magyar megoldás született: az állami finanszírozással tanuló hallgatóknak szerződést kell kötniük, amelynek értelmében a diplomájuk megszerzését követő húsz évben legalább kétszer annyi évet kell itthon dolgozniuk, mint ahány évig a felsőoktatásban tanultak.

A többi rendszer esetében még élesebbek a koncepcionális viták. Vehetjük a munkanélküli-segély vagy a családtámogatás ügyét. A jóléti államok gyakran estek abba a hibába, hogy túl hosszú ideig adtak támogatást a munkanélkülieknek, ami a segélyezetteket nem sarkallta munkavállalásra, álláskeresésre. Ha pedig a családtámogatási rendszer a gyermekek jogán különösebb feltételek nélkül megélhetést nyújt, az torz módon ösztönözhet szülésre.

Különösen nagy gazdaságpolitikai súlya van a közfinanszírozású nyugdíj- és egészségügyi rendszernek, hiszen együttes költségük a GDP-nek akár a 20 százalékát is meghaladhatja. A közfinanszírozás fogalma azonban lényegi különbségeket takar. Az *állami* rendszerben az igénybevétel állampolgári joron történik: minden állampolgár jogosult nyugdíjra és egészségügyi ellátásra, és ezzel összefüggésben *adó*ból teremtik elő ennek fedezetét. A *társadalombiztosítási* rendszerben viszont az igénybevétel alapja a

biztosított jogviszony, amelyhez járulék megfizetése tartozik.⁷¹ A társadalombiztosítás nem terjed ki okvetlenül minden állampolgárra: a rendszerből ki lehet maradni, bár a cél az, hogy lefedettsége minél nagyobb legyen.

A nagy jóléti rendszerek kapcsán gyakran felvetik, hogy nem az államnak vagy a társadalombiztosításnak kellene gondoskodnia a polgárok nyugdíjáról és egészségügyi ellátásáról, hanem a *magánszektor*nak, amely üzleti alapon nyugdíj- és egészségbiztosítási termékeket adhat el azoknak, akik azt képesek megvásárolni.⁷² Az állam csak azokkal törődjön, akik maguk nem képesek erre. Hazánkban azonban – mint Európa legtöbb országában – a jóléti rendszerek döntően társadalombiztosítási elven működnek.

A *társadalombiztosítási nyugdíjrendszer* működési elve szerint a munkavállalókat járulékfizetésre kötelezik; ők a járulékfizetésért cserébe – ha azt megfelelően hosszú szolgálati időn keresztül teljesítették, és elérték a nyugdíjkorhatárt – nyugdíjat kapnak, amelyet az állam a halálukig folyósít. Az államháztartásba kerül a befizetett járulék, és azt az aktuális nyugdíjak kifizetésére használják fel; ez az ún. *felosztó-kirovó* (más néven: folyó finanszírozású) rendszer. A befizetett járulék nem halmozódik fel tőkeként, nem testesül meg pénzügyi és nem pénzügyi eszközökben. Ezzel szemben a *tőkefedezeti* nyugdíjrendszerekben éppen ez történik: a befizetésekből tőke halmozódik fel a jövőre néző nyugdíj fedezeteként. A nyugdíjak megállapításakor pedig kizárólag két tényezőre vannak tekintettel: a nyugdíjba menetel időpontjában felhalmozott tőke nagyságára és a nyugdíjasként várható további élettartamra.

A társadalombiztosítási elven nyugvó nyugdíjrendszerek bírálói éppen arra mutatnak rá, hogy a járulékok nem halmozódnak fel tőkeként, nem válnak megtakarításokká, a gazdasági növekedés alapfeltételét képező beruházások forrásaivá. Ezeket a hátrányokat küszöbölné ki a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek tőkefedezeti rendszerre való alakítása, vagy – ami Európa több országában megvalósult – a többpilléres rendszer.

A magyar társadalombiztosítási rendszer átalakítása

A rendszerváltozás menetében fontos lépés volt az 1991-ben elfogadott országgyűlési határozat, amely kimondta, hogy *önálló biztosítási ágakat* kell létrehozni. Finanszírozásokat döntően járulékból kell megoldani, de az állami költségvetés is részt vállal e feladat ellátásában. Mivel a rendszerváltozató kormány politikája a túlzott méretű kormányzat mérséklésére irányult, *önkormányzattá* alakította a két nagy rendszert (a nyugdíjat és az egészségügyet). Később arról is döntés született, hogy a társadalombiztosítás ingyenesen vagyont kapjon az államtól. Az önkormányzati képviselőket – nem lévén kialakult civil társadalmi előzménye az önkormányzatiságnak – a szakszervezetek által állított listák alapján választották meg 1993-ban.

⁷¹ A járulék olyan befizetés, amelyet – az adótól eltérően – előre meghatározott célra kell fordítani. A járulék befizetője egyfajta szerződéssel kapcsolatba lép az állammal, amelyből elvileg az következik, hogy a befizetőt a későbbiekben ellátás illeti meg a befizetett járulékért. Az állampolgárok adót is fizetnek, annak fejében azonban az állam nem vállal konkrét kötelezettséget a befizető egyénnel szemben.

⁷² Éppen ez volt a lényege a Barack Obama elnök által az Amerikai Egyesült Államokban nagy viták árán bevezetett egészségügyi finanszírozási rendszernek: mindenkinek kötelezően előírták, hogy vásároljon egészségbiztosítást. Ezzel akarták feloldani azt a furcsa ellentmondást, hogy a világ vezető gazdaságában több tízmillió ember nem rendelkezett egészségbiztosítással.

Az önkormányzatok működését és gazdálkodását sok kritika érte. Elvileg is vitatható volt, hogy vagyont kezeljenek, az pedig az államháztartás egyensúlyát érintette, hogy a társadalombiztosítási alapok hiánya esetén a kormánynak kell fizetnie, a beleszólás és az ellenőrzés kellő esélye nélkül. Ezért 1998-ban az önkormányzati rendszert megszüntették, az alapok visszakerültek a költségvetési gazdálkodás rendjébe. Az egymást követő jogi változások hatására a társadalombiztosítási befizetések és az adók közötti elvi különbség idővel eltűnt: a társadalombiztosítási rendszert megillető járulékokat adószerűen szedik be, és a nevük is megváltozott szolidaritási adóra.

A felosztó-kirovó rendszerben nincs szükségszerűen szoros kapcsolat a járulékbefizetés és a kapott nyugdíj között. Ezen a helyzeten próbál segíteni a többpilléres nyugdíjrendszer. Az *első pillérben az egyén szintjén* meg lehet próbálkozni a járulékfizetés és a kapott nyugdíj közötti kapcsolat erősítésével, ám a segélyrendszerei elem mindig is megmarad (például a nyugdíj-megállapítás nincs tekintettel a várható élettartamra – ez utóbbi sajátos biztosításmatematikai számítást feltételezne), vagyis a rendszer nem válik egyértelműen biztosítási elvűvé. Más a logikája az 1990-es évek során elindított reformok részeként életre hívott, ún. *második pillért* alkotó, tőkefedezeti elven működő *magánnyugdíj-pénztáraknak*. Ezek nem részei az államháztartásnak, viszont annak pénzügyi helyzetét erősen befolyásolják: a magánnyugdíj-pénztárba belépésre kötelezett pályakezdekők és a belépést önként választók által a pénztárakba fizetett tagdíj kiesik a Nyugdíj-biztosítási Alap folyó bevételei közül, és a kiesést a központi költségvetésnek kell pótolnia,⁷³ hiszen mindentől függetlenül az alapnak folyó nyugdíjkiadásai vannak. Mindezekon felül a *harmadik pillérben* magánbiztosítási elven működhetnek üzleti vállalkozások, amelyek kiegészítő egészségügyi és nyugdíj-takarékossági szolgáltatást nyújtanak az ügyfeleknek.

Nem csak az új rendszerre való átállás idején jelentkeznek komoly finanszírozási gondok. Ha a fiatalok és a magasabb keresetűek mind átlépnek a magánpiaci rendszerbe, akkor az államháztartásra (az adófizetőkre) marad a szegényebbek és elégtelen jogcí-műek nyugdíjának fizetése, a folyó befizetések pedig nem fedezik az előző időszakban kialakult mértékű nyugdíjak kifizetését. A szolidaritási elv tehát nem válik feleslegessé.

Ez az alapja annak a felfogásnak, amely szerint eleve jobb is fenntartani a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer logikáját, csak éppen az egyéni befizetés arányát (ám nem abszolút nagyságát) kell jobban összekapcsolni az egy generációval később visszakapott nyugdíj arányával. Az *egyéni számlák* rendszerével elérhető a befizetett járulék pontos számbavétele, így a későbbi összes nyugdíjkifizetésből való részesedés jól indokolható megállapítása – szemben az eddigi gyakorlattal, amelyben szinte évente másként keve-

⁷³ A magánnyugdíjpénztárak működésének lényege a következő: a tagok bérének bizonyos százalékában meghatározott járulék nagyobbik részét továbbra is a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer kapja, egy kisebb része viszont megtakarítási számlára kerül, amelyet egy nyugdíjpénztár kezel. Vagyis a magánnyugdíjpénztárak tagjai kevesebbet fizetnek be a társadalombiztosítási rendszerbe. Ennek megfelelően azt vállalják, hogy nyugdíjba vonulásuk után kevesebb (Magyarországon 25 százalékkal kevesebb) „állami” nyugdíjat kapnak majd, amelyet viszont kiegészít a magán-nyugdíjmegtakarításukból kapott juttatás.

redik a *szolidaritási elv* (a kisnyugdíjasok kapjanak némileg nagyobb arányú emelést) és a *biztosítási elv* (a többet befizetők nyugdíja legyen magasabb).

A társadalombiztosítási elven működtetett *egészségbiztosítás* esetében a biztosítottak – szemben az üzleti biztosítással – nem az egyéni megbetegedési kockázatukkal arányos biztosítási díjat fizetnek, hanem főszabályként *jövedelemarányos* járulékot (amelyet fix összegű egészségügyi hozzájárulás egészíthet ki). Ez a rendszer a nyugdíjasokat úgy tekinti, mint akik aktív (járulékfizető) korukban élethosszig *előre* kifizették biztosítási díjukat, a gyerekeket pedig úgy, mint akik szüleik járulékfizetése révén biztosítottak; ők majd aktív korukban *utólag* fizetik meg gyermekkori egészségügyi ellátásuk költségeit.

A biztosítottaknak összességében annyi járulékot kellene fizetniük, amennyi az egyéni kockázatok alapján megállapított biztosítási díjból befolyna egy üzleti biztosítóhoz, ám ez lehetetlen. Egyrészt az egyéni biztosítási díj megállapítása rendkívül költséges, megdrágítaná a rendszert. Másodszor: a biztosítási díj megfizetése anyagilag ellehetetlenítené a nagy kockázatúakat (pl. tartós betegségben szenvedőket), a sokgyermekeseket és az időseket. Ez utóbbiaknak a rendszerből való kizárását a társadalom aligha tolerálná. A rendszer úgy tartható fenn, hogy az egészséges, a betegségek kockázatának kevésbé kitett rétegek több járulékot fizetnek, mint amennyi szolgáltatást életük során várhatóan igénybe vesznek.⁷⁴

A társadalombiztosítási elvű egészségbiztosítás tehát olyan rendszer, amelynek egyaránt van biztosítási és segélykomponense. Az előbbiből fakad az egészségügyi ellátás igénybevételére való jogosultság, a segélykomponensből pedig az, hogy ugyanahhoz az egészségügyi ellátáshoz – anyagi helyzetétől függetlenül – elvben minden biztosított hozzáfér. (Ez az egyenlő hozzáférés elve.)

A társadalombiztosítási elvű egészségügy – megfelelő működést feltételezve – megoldást kínál arra, amire az üzleti elvű egészségbiztosítás társadalmi méretekben képtelen: az idősek, a gyermekek, az aktív korú szegények és a tartós betegségben szenvedők egészségügyi ellátására. Tisztán üzleti alapon ugyanis csak a tehetős és nem túl kockázatos egyének egészségbiztosítása oldható meg.⁷⁵ Ám mint minden nagy rendszerben, az állami egészségügyben is felszaporodhatnak a bürokratikus működési jegyek.

A járulékfizetés drágítja a foglalkoztatást – lehetne olcsóbban?

A nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer közvetve érinti a gazdaságpolitika egészét, így például az ország nemzetközi bér-versenyképességét is. A járulékbefizetések egyfelől a munkaadótól, másfelől a munkavállalótól származnak. A munkaadó szemszögéből a járulékok ugyanolyan költségelem, mint a munkavállalónak utalt bruttó bér. A vállalati szintű nemzetközi versenyképesség javításának jegyében célba lehet venni a munka és a

⁷⁴ Az elektronikus adatszolgáltatás és adatfeldolgozás korában elvileg megállapítható, ki milyen értékű egészségügyi szolgáltatást vett igénybe. Aki Magyarországon regisztrálta magát a kormányzati portál ügyfélkapuján, társadalombiztosítási számának megadásával ellenőrizheti, mennyit költött rá orvosi kezelés vagy gyógyszerár-támogatás formájában a társadalombiztosítás.

⁷⁵ Az egészségügyi rendszerek kiadásainak 25-30 százaléka jut a népesség egy százalékára, 60 százaléka a népesség öt százalékára. Az ebbe a csoportba tartozók döntő hányada képtelen lenne megfizetni egészségügyi ellátásának költségeit, ideértve a kockázatarányos egészségbiztosítási díjat is.

tőke közötti elsődleges elosztásban az utóbbi pozíciójának erősítését: a munkajövedelem rovására a profit (nyereség) növelését és ezáltal a fejlesztési, bővítési képesség javítását. A munkáltatót terhelő munkaerőköltséget valóban csökkentené az általa fizetett járulék mérséklése. A járulék azonban része a foglalkoztatás teljes ellenértékének, bár a munkavállalók maguk is hajlamosak azt a munkáltatókra kivetett adónak tekinteni, és nem tudatosul bennük, hogy a járulék valójában jövedelmüknek a jövőbeli nyugdíjukra és ápolásukra jutó része.

A béradók és a járulékok mérséklésével az ország nemzetközi versenyképessége mikrogazdasági felfogásban javulna ugyan, ám a járulékmérséklés valójában a gazdasági szereplők közötti jövedelemelosztást érinti: a munkáltató által fizetett járulék kulcsainak leszállítása a profitot növeli, a munkavállalók életkeresetét viszont csökkenti. A járulékkulcsokat mérsékelhetik, de ettől – változatlan egészségügyi és halandósági viszonyok mellett – a társadalombiztosítási rendszerek nem lesznek olcsóbbak. A kulcsok mérséklésének politikája csak abban az esetben nem lehetetleníti el a társadalombiztosítási elvű rendszereket, ha maguk a vetítési alapul szolgáló bruttó bérek elég gyorsan nőnek, vagy/és a korábbinál többen vállalnak munkát. Akkor valóban kisebb százalékos járulékteher mellett is keletkezne elegendő fedezet a jövőbeli nyugdíjakra és a mindenkori egészségügyi költségekre.

A kérdéskör kapcsolódik a gazdasági növekedés és a makrogazdasági arányok ügyéhez. Nemzetközi versenyképességünk javításában, a gyors szerkezeti átalakulásban nálunk nagy szerepet tölt be a külföldi tőke, amelynek döntései között – főként a rendszerváltozást közvetlenül követő években – fontos tényező lehetett az alacsony bérköltségszint. Hosszabb távon azonban nem tekinthető helyes kormányzati politikának az, hogy egy kelet-közép-európai ország olcsó bérral versenyezzen a tőkékért. Ha egy ország jól működő intézményeket, képzett munkásokat, innovációra képes szakembereket tud felmutatni, valamint az euroatlanti közösséghez tartozást, azaz üzletileg és politikailag a korábbinál sokkal biztonságosabb, értékteremtésre alkalmasabb, akkor a külföldi tőke beáramlására akkor is joggal számíthat, ha bérszintje jelentősen növekszik, és megszűnnek a külföldi befektetőknek nyújtott adókedvezmények.

A gazdaságpolitika természetesen nem futhat előre büntetlenül a hazai bérszint emelése terén mindaddig, amíg a gazdaság szerkezeti viszonyai, a termelékenység növekedése, az infrastrukturális fejlettség nem támasztják alá az anyagi jólét gyors javítását.



Összefoglalás

Míg a költségvetési és a monetáris politika minden országban sok hasonlóságot mutató gazdaságpolitikai eszköz, a társadalmi jövedelmek újraosztására vonatkozó jövedelempolitika és a szociális politika terén igen nagyok az országok közti különbségek. Számottevő eltérések tapasztalhatók a szegénység ügyének, a családtámogatásnak, a hátrányos helyzetű rétegeknek az állami támogatása terén. Az európai modellben az egészségügy és a nyugdíjellátás már hosszú ideje társadalombiztosítási alapon épült ki, de a demográfiai változások, valamint a meglévő rendszerek határfokával való elégedetlenség miatt számos országban többpilléres rendszerek bevezetésével próbálkoznak. A megreformált rendszerek sem men-

tesek azonban a belső ellentmondásoktól, sőt az államháztartás általános pozícióromlása esetén a piaci elvet erősítő reformok felszínre hozzák és kiélezhetik az explicit költségvetési egyensúlytalanságokat. Mindezek miatt és a pénzügyi válság hatására több országban visszaléptek a bismarcki logika irányába, azaz felszámolták vagy legalábbis háttérbe szorították a magánnyugdíj rendszerét. (Erre először Argentínában, majd Magyarországon, ezt követően pedig Lengyelországban láttunk példát.)

A jóléti politika korábbi elvei más ágazatok, tevékenységek kapcsán is megkérdőjeleződtek: ilyen a felsőfokú oktatás ingyenessége vagy tandíj-kötelezettsége, a sport és a kultúra állami mecenatúrája, a gyermeküket egyedül nevelő szülők támogatása és általában is a családtámogatási rendszer. A változásokat a belső tényezőkön kívül az éles nemzetközi gazdasági verseny sürgeti, mivel a költséges jóléti kiadások versenyhátrányhoz vezethetnek. Ugyanakkor csak olyan ország érhet el tartós gazdasági sikert, amelyben fenntartható a társadalmi rend, megfelelően alakulnak a társadalmi reprodukció folyamatai.



Kulcsszavak

Létminimum, társadalmi minimum
 Szegénységi csapda
 Nagy jóléti rendszerek
 Felosztó-kirovó, illetve tőkefedezeti nyugdíjrendszer
 Szociális partnerség
 Szakszervezeti szervezettség
 Kollektív szerződések
 Családpolitika, demográfiai politika



Ellenőrző kérdések

- Mit gondol a szegénység mérésének arról az elterjedt módjáról, amely szerint szegény az, akinek napi egy vagy két dollárnál alacsonyabb a jövedelme?
- Miért mondhatjuk, hogy az urbanizáció szükségképpen vezet el az állami (közösségi) szociálpolitika kiterjesztéséhez?
- A nagyvonalú munkanélküli-segély megkönnyíti az ipari szerkezetváltást, mert mérsékli a változásokkal szembeni társadalmi ellenállást. Mégis miért éri kritika az efféle gyakorlatot?
- Melyek az előfeltételei a szociális partneri viszony sikeres működésének?
- Melyek a legfőbb érvek és ellenérvek a tandíjmentes felsőfokú oktatás ügyében?
- Melyek a legfőbb érvek és ellenérvek a többpillérű nyugdíjbiztosítás ügyében?