

Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok?

Jóléti rendszerek történeti és összehasonlító kutatásának tanulságai

Az elmúlt években, sőt immár az elmúlt egy-másfél évtizedben a hazai közbeszéd egyik leggyakoribb témája az állam szociális szerepe, pontosabban az, hogy az államnak milyen mértékű és milyen jellegű felelősségvállalása indokolt a polgárok szociális biztonságának megteremtésében. Igazi vitáról mindazonáltal nem beszélhetünk, mivel a diskurzus nyelve egyértelműen liberális. Az állami jóléti programok úgyszólván ellenvélemény nélkül, úgy jelennek meg a nyilvánosságban, mint amelyek a gazdasági fejlődés akadályozói, s így a társadalom érdeke az, hogy az állam lehetőleg minél kevesebbet költson ilyen célokra. Ennek érdekében a jóléti rendszerek „reformja” szükséges, melynek tartalma tehát mindenekelőtt az állam szociális szerepvállalásának korlátozása.

A klasszikus liberális álláspontnak megfelelően a „reform” hívei is elismerik, hogy szükséges az állami szociálpolitika egy minimuma, de véleményük szerint ennek a rászorultság elvén kell alapulnia, vagyis az univerzális, állampolgári jogú ellátásokat korlátozni kell, s fel kell váltani a legalacsonyabb jövedelmű rétegek célzott támogatásával. A „reformerek” többnyire azt is elfogadják, hogy politikai „kompromisszumokat” kell kötni a „reform” sikeressége érdekében, melyekbe a választások előtti „kegyes” hazugságok számukra épp úgy beletartoznak, mint az erős választói csoportokkal való, akár elvtelen kivételezés. A politikai erőviszonyok kedvező alakulása esetén azonban ismét folytatódhat a liberális átalakítások sorozata.

Figyelemre méltó ebben a tekintetben a liberális politikai, gazdasági és társadalomtudományi elit küldetésstudata és paternalizmusa, mellyel a „reformokat” a lakosság érdekeiben, de annak ellenére, gyakran egyes-nesen puccszerűen kívánja végrehajtani – példák lehetnek erre a Bokros-csomag vagy újabban a Gyurcsány-csomag és az ezeket követően végrehajtott, illetve bejelentett intézkedések. A választók nagy többsége ugyanis minden rendelkezésre álló információ szerint támogatja az állam kiterjedt szerepvállalását a szociális biztonság megteremtésében, illetve

fenntartásában. „Bátor” politikusnak így az számít, aki akár a választók megtevesztésével pozícióba kerülve, azok akarata ellenére is megvalósítja a szociális jogok megnyirbálását. Szintén figyelemre méltó a magukat baloldalinak tartó közéleti szereplők, szociális szakemberek és társadalomkutatók magatartása – mindennekelőtt a nyilvánosságban képviselt álláspontja – a jóléti rendszerek átalakítása során, melyet kevés kivétellel a csoport- és pártszimpátiák, s nem a különböző pártok és kormányok tényleges szociálpolitikai tevékenysége határozott meg az elmúlt években. E két utóbbi jelenség elemzésére itt nincs lehetőség, de említésüket indokolja, hogy döntően befolyásolják a hazai szociálpolitikai diskurzus jellegét – s így hozzájárulnak a szociális jogok fejlődésének irányához is.

Ebbe a liberális diskurzusba illeszkedik Voszka Éva *Szízezer vagy Hízmillió?* A „rászorultak” körei (Esély, 2006/4) című tanulmánya, mely sorra veszi a különböző rászorultsági elvek és küszöbértékek lehetséges magyarországi alkalmazásának pénzügyi hatásait, különös tekintettel az energiaárak támogatására. Bár Voszka Éva e tanulmányában láthatóan nem tekintette feladatának, hogy a problémát szélesebb összefüggéseiben tárgyalja, azt leszögezi, hogy sem „a társadalmi igazságosság nézőpontjából”, sem „gazdasági szempontból” nem tartja ésszerűnek az általa alanyijogúnak nevezett univerzális szociális támogatásokat. A rászorultsági elv érvényesítése ellen szóló érvek közül csak a szűk, technikai jellegű megfontolásokat említi, melyek elsősorban a valós rászorultság megállapításának nehézségeire vonatkoznak. Véleményünk szerint az állam szociális szerepvállalásáról folytatott hazai diskurzus jellege és a szociális ellátórendszerek átalakítására a közelmúltban bejelentett, valamint tervezett kormányzati intézkedések egyaránt szükségessé teszik, hogy a rászorultsági elv érvényesítésének alapkérdéseivel is foglalkozzunk.

A rászorultsági elv fokozottabb érvényesítése mellett síkra szállók – Voszka Évához hasonlóan – két fő érveléssel indokolják elképzelésüket. Ezek röviden a következők:

1. A rászorultsági elvű szociális juttatások révén az állam csak egy szűk réteget támogat, így a jóléti kiadások terén megtakarítások érhetőek el. A szociális kiadások alacsonyabb szintje kedvezően befolyásolja a gazdaság működését, hiszen például alacsonyabb adószintet tesz lehetővé. A gazdasági hatékonyság növekedése révén végül a szegények is jól járnak („jó a gazdaságnak, azaz jó mindenkinék”-típusú érvelés).
2. A rászorultság elvének érvényesítése azért is célszerű, mert segítségével a szűkös erőforrásokat a legszegényebb rétegekhez lehet irányítani, így a szegénységet hatékonyabban mérsékl, mint más megoldások, pl. az univerzális ellátások („jó a szegényeknek”-típusú érvelés).

Nyilvánvaló azonban, hogy nem csupán a rászorultsági elv alkalmazása mellett, hanem ellene is jó néhány érv hozható fel. Számos olyan mechanizmus létezik, melyek révén ez előnytelenül befolyásolja a gazdasági növekedést: pl. ellenőrzőbizottsági támogatásokban részesülők munkavállalását. A következőkben a nemzetközi szakirodalom legújabb eredményeire támaszkodva amellett érvelünk, hogy elméleti síkon és az egyes szociális programokat elszigetelten vizsgálva nem dönthető el, hogy a rászorultsági elv alkalmazásának a gazdasági fejlődést negatívan

vagy előnyösen befolyásoló hatása az erősebb-e. Ugyanez érvényes a rászorultsági elvű ellátásoknak a jövedelemegyenlőtlenségekre és a szegénységre gyakorolt hatására vonatkozóan. Döntő bizonyítékokat azok a gyakorlati, leginkább hosszú távú, történeti tapasztalatok szolgáltathatnak, melyek a különböző jóléti rendszerekhez fűződnek.

Ezen a ponton röviden emlékeztetünk arra, hogy a rászorultsági elv fokozott érvényesítése a liberális jóléti modell sajátossága. Bár a liberális jóléti rendszernek más lényeges jegyei is vannak, a „means-test” – a jövedelemvizsgálat – jelentőségét kiemeli a szakirodalom a liberális jóléti rezsim meghatározásában.¹ Így a vita tulajdonképpen ennek a rendszernek az előnyeiről és hátrányairól folyik, szemben más jóléti rezsimekkel, mint amilyenek a szociáldemokráta, vagy a konzervatív-korporatista rendszerek. Feladatunk tehát mindenekelőtt az, hogy a liberális jóléti rendszerekkel rendelkező társadalomnak fenti két területen – gazdasági növekedés és a szegénység mérséklése – elért közelmúltbeli teljesítményét összevessük más jóléti megoldásokat alkalmazó társadalmakéival.

Ennek megfelelően a következőkben először azt vizsgáljuk meg, hogy a rászorultsági alapú jóléti megoldásoknak milyen gazdasági hatásuk van, s a liberális jóléti megoldásokat előnyben részesítő rendszerek gazdasági teljesítménye valóban meghaladta-e a szociáldemokráta vagy a konzervatív jóléti rendszereket. Ezt követően a rászorultsági elvű rendszereknek a jövedelemegyenlőtlenségre, illetve a szegénységre vonatkozó következményeit ismertetjük, szintén nemzetközi példák alapján. Bemutattuk, hogy a nemzetközi kutatások eredményei nem támasztják alá, hogy a rászorultsági elvű liberális jóléti rendszereknek kedvező hatásuk lenne a hosszú távú gazdasági növekedésre, s a kutatások egyértelműen igazolják, hogy a rászorultsági elv széles körű alkalmazása növeli a szegénység mértékét. Szintén a nemzetközi tapasztalatok alapján amellelt is érvelünk, hogy a liberális jóléti rendszerek teljesítménye még kevésbé előnyös, ha nem csupán a gazdasági következményeket, hanem az életminőség egészére való hatást vizsgáljuk.

A jóléti programok hatása a gazdasági növekedésre

A jóléti transzfererek és általában a jóléti állam tevékenységének gazdasági hatásairól hatalmas nemzetközi irodalom áll rendelkezésre.² A kutatások a jóléti programok lehetséges negatív, növekedést gátló, s pozitív, a növekedést ösztönző hatásait egyaránt bemutatták. Az előbbiek közé tartoznak azok az ellenőrzöttök, melyeket a különféle jóléti juttatások je-

¹ Gösta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990. 127.; Harold L. Wilensky: *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press, 2002. 291–343.

² Néhány példa az irodalomból: Nicolas Barr: *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1998.; A. B. Atkinson: *The Welfare State and Economic Performance*. National Tax Journal, XLVIII (1995):2. 171–198.; Alfred Pfaller et al.: *Welfare Statism and International Competition: The Lesson of the Case Studies*. In: Alfred Pfaller – Ian Gough – Göran Therborn (eds.): *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*. London: Macmillan, 1991. 271–311.

lentenek a munkaerőre nézve, a szociális kiadások fedezésére szolgáló adók hatása a megtakarításokra, s így a beruházások szintjére, valamint a munkavégzésre. Ezzel szemben a jóléti programoknak jelentős keresletteremtő és makroökonomiai stabilizációs hatásuk lehet, s a magas színvonalú szociális ellátások és a munkahely fokozott védelme és biztonsága tanulásra ösztönzik a munkaerőt, ami növeli a termelékenységét. A hűmán töke termelékenységét növelő hatásának az utóbbi időben egyébként is nagy jelentőséget tulajdonítanak az információs társadalomban. Azok az országok, amelyekben a jóléti állam gyenge, nagyobb társadalmi egyenlőtlenséggel és magasabb bűnözési rátákkal rendelkeznek. A magasabb kriminalitás nem csupán a beruházásokra hat riasztóan, hanem jelentős társadalmi költségekkel is jár. Következő listánk a jóléti programok lehetséges gazdasági hatásainak egy közel sem kimerítő felsorolását tartalmazza.³

- a társadalombiztosítási terhek ösztönzik a tőke exportját (–)
- az adók csökkentik a munkaerő-kínálatot (–)
- a jóléti programok makroökonomiai stabilizációs funkciót töltenek be (+)
- az állami kiadások kiszorítják a (magán)beruházásokat (–)
- az állami nyugdíjrendszerek csökkentik a (magán)megtakarításokat (–)
- a nyugdíj, a munkanélküli-segély, a táppénz csökkentik a munkaerő-kínálatot (–)
- a minimális bérek és a munkavállalók védelme nehezíti az új munkaerő felvételét és alkalmazását (–)
- a táppénz és a munkavállalók fokozott védelme elősegíti a nők munkavállalását (+)
- a jóléti intézkedések korlátozzák a piaci kudarcokat, pl. a munkanélküliséget (+)
- a jóléti programok (pl. oktatás, egészségügy) jótékonyan hatnak a humán tőke képződésére (+)
- a fejlett szociális rendszerek mérséklik a bűnözést, ami előnyösen hat a beruházási kedvre (+)
- az újraelosztás károsítja az ármechanizmus működését (–)
- a jóléti juttatások növelik a munkaerő rugalmasságát a nagyobb bizalom és a csökkenő tranzakciós költségek révén (+)
- a jóléti programok megtakarításokat érnek el a társadalmi egyenlőtlenségek okozta költségek terén (+)

A lista – mint említettük – tovább bővíthető. Az igazi kérdés azonban nem az, hogy milyen érvek hozhatók fel a jóléti állam pozitív vagy negatív gazdasági hatása mellett. Sokkal inkább az, hogy a különböző tényezők milyen súllyal rendelkeznek, s egymással kölcsönhatásba lépve milyen következményekkel járnak.

³ Ian Gough: *Social aspects of the European model and its economic consequences*. In: Wolfgang Beck–Laurent van der Maesen–Alan Walker (eds.): *The Social Quality of Europe*. Bristol: The Policy Press, 1998. 101.; Ian Gough: *The Needs of Capital and the Needs of People: Can the Welfare State Reconcile the Two?* In: Ian Gough: *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. Houndmills: Palgrave, 2000. 3–29.

A különböző tényezők súlyozásának nehézségeire és bonyolult társadalmi-gazdasági hatásaira jó példát jelentenek a jóléti programok munkaerő-piaci hatásai. Az elmúlt évtizedek közgazdasági kutatásai meggyőzően mutatták be, hogy egyes jóléti programok számos vonatkozásban negatív hatást gyakorolhatnak, illetve gyakorolhatnak a munkaerőpiacra, s így a gazdasági növekedésre. Ilyen negatív következménynek tekinthető az ellenszövezés, mellyel a különféle jóléti juttatások járnak. Az ellenszövezésről szóló irodalom kiemelten foglalkozik olyan pénzübeli jóléti juttatásokkal, mint a munkanélküli-segély, a táppénz és a nyugdíj.

Bizonyítottak tekinthető, hogy magas színvonalú munkanélküli-ellátás esetén a munkanélküliek lassabban keresnek munkát, mint teszik ezt akkor, ha alacsonyabb juttatásokban részesülnek. Ezért a magasabb munkanélküli-segély és a folyósítás kedvezőbb szabályai eredményeként a munkanélküliség aránya nő. Hasonló érvek hozhatók fel a táppénzzel kapcsolatban. Ismét megállapítható, hogy a táppénzes napok átlagos száma összefüggést mutat a táppénzszabályozással: ahol könnyebb a táppénzt igénybe venni, s annak összege az elérhető jövedelmekhez képest magas, ott a munkavállalók ezt felhasználva többször vannak távol a munkahelytől. Ami a nyugdíjakat illeti, mindenekelőtt a korai (illetve korengedményes) nyugdíjazási programokat szokás bírálni azért, mert csökkentik az aktivitási rátát, de tulajdonképpen minden nyugdíjprogramra érvényes, hogy negatívan hatnak a munkaerő-kínálatra.⁴

Ugyanakkor azt is tudjuk, hogy a jóléti programok bemutatott negatív hatása csekély. A munkanélküliségi arányok nemzetközi eltérései egyáltalán nem magyarázhatók a munkanélküli-segély nagyvonalú vagy szigorú szabályozásával. A táppénzes napok számának országok közötti különbségei – hasonló szabályozás esetén is – nagyon jelentősek, vagyis az eltérések egy része más tényezőkre vezethető vissza. A korai nyugdíjazás igénybevétele nem a szabályok terén nagyvonalú Skandináv országokban a legnagyobb, hanem más, szigorúbb szabályokat alkalmazó országokban, vagyis a korai nyugdíjazás elsősorban a munkaerő-piaci helyzettől (munkanélküliség) és a munkások-munkavállalók egészségi állapotától függ.⁵

Szélesebb munkaerő-piaci összefüggésekben vizsgálva még inkább relativizálódik a jóléti transzferek negatív növekedési hatása. A nagyvonalú munkanélküli-ellátások növelik a munkaerőpiac hatékonyságát, mivel a munkanélküliek hosszabb ideig kereshetnek állást, s így nő az esélye annak, hogy képességeiknek jobban megfelelő munkahelyet találjanak, vagyis a humán tőke jobban hasznosul. Az is kétséges, hogy valóban minden esetben káros gazdasági hatásokkal jár-e a betegállomány említett magas szintje. Skandináviában például hagyományosan igen magas

a betegállományban lévők aránya, ezt azonban elsősorban a kisgyermekes nők idézik elő, akik beteg gyermekük ápolása céljából tömegesen veszik igénybe a táppénzt. Nem nehéz belátni, hogy ennek hiányában az anyák kénytelenek lennének feladni állásukat, vagyis a nagyvonalú táppénzszabályozás segít a családi és a munkahelyi kötelezettségek összeegyeztetésében. Más szavakkal: a skandináviai táppénzszabályozás nagyban hozzájárul a magas női munkaerő-piaci részvételi arányhoz, s az európai viszonylatban magas fertilitási szinthez is, melyek hosszú távon pozitív gazdasági és társadalmi hatásai kétségtelenek. Szintén számos szerző rámutatott a korai nyugdíjazás gazdaságilag előnyös hatásaira is: lehetővé teszi ugyanis, hogy az idősebb, kevésbé képzett és kevésbé képezhető munkaerőt új, jobb minőségű munkaerővel váltsák fel.⁶

A jóléti programoknak a munkaerőpiacra gyakorolt hatása tehát egyaránt lehet negatív és pozitív. Eredményeink nagyban függenek attól, hogy milyen vizsgálati stratégiát választunk. Ha szűken vizsgáljuk egy jóléti program hatását, nagyobb valószínűséggel jutunk negatív eredményre, ha szélesebb összefüggésekkel dolgozunk, nő a pozitív hatások megállapításának valószínűsége.

Ugyanez érvényes a jóléti állam tevékenységének egészére is. A különféle jóléti intézkedések hatásának súlyozása, kölcsönhatásaik eredményének feltárása elengedhetetlen. Nyilvánvaló, hogy a legszélesebb, politikai, társadalmi és kulturális következményeik – majd ezek gazdaságra való visszahatásának – megismerése nélkül megalapozott eredményre nem juthatunk. Márpedig a jóléti állam gazdasági hatásával foglalkozó irodalom nagy részét kitevő elméleti közgazdasági irodalomban alkalmazott modellek erre nem alkalmasak.

A jóléti állam gazdasági következményeivel foglalkozó mainstream közgazdasági tanulmányok közös vonása az, hogy feltételezések sokaságával dolgozó elméleti modelleket használnak. Ezek a munkák – mint a legújabb, nagy ívű empirikus munka szerzője, Peter Lindert megállapítja – „művelt, intelligens, hihető fikciók”, melyek „mint minden jó regény, a valóságos világból vett megfigyeléseken alapulnak”.⁷ A neoklasszikus elmélet csak akkor konzisztens, ha kirekeszti a vizsgálatból a politikai, kulturális és társadalmi tényezőket. Ezeknek a faktoroknak a figyelmen kívül hagyása pedig determinálja a végeredményt. A. B. Atkinson megfogalmazása szerint a neoklasszikus közgazdaságtan követőinek feltételezése a jóléti állam tevékenységének negatív gazdasági hatásairól „annak az általuk alkalmazott elméleti keretnek tulajdonítható, mely a tökéletes verseny és a tökéletesen működő piacok feltételezéséből indul ki. (...) Ebben az ideális helyzetben minden adó vagy juttatás szükségesszerűen sérti a hatékonyságot. Másként kifejezve, az elméleti keret egyetlen olyan problémát (contingencies) sem foglal magában, melyek megoldására a jóléti állam tulajdonképpen létezik.”⁸

4 Stefano Scarpetta: Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study. OECD Economic Studies, no. 26 (1996), 43–98; Gösta Esping-Andersen: The State and the Economy. In: Neil J. Snelsler–Richard Swedberg (eds.): The Handbook of Economic Sociology. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994. 721.

5 Gösta Esping-Andersen: The State and the Economy. 721.; Jochen Clasen: Unemployment Compensation and Other Labour-Market Policies. In: Jochen Clasen (ed.): Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods. Oxford: Blackwell, 1999. 169.

6 Gösta Esping-Andersen: The State and the Economy. 721–722.

7 Peter H. Lindert: Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 82.

8 Anthony B. Atkinson: The economics of the welfare state: an incomplete debate. In: Marco Buti–Daniele Franco–Lucio R. Pench (eds.): The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. 63.

A közgazdasági modellek által elhanyagolt politikai, társadalmi és kulturális tényezők sokasága figyelembe vételének legmegfelelőbb módja létező rendszerek gazdasági teljesítményének empirikus összehasonlítása. Mivel a jólét vagy negatív növekedési hatások hosszú távon ítélték meg megbízhatóan, mindenképpen több évtizedes perspektíva szükséges egy ilyen vizsgálat során, mely számunkra azért is fontos, mert a hazai vitákban számos megközelítéssel hánis vélemény gyökeresedett meg a kiterjedt és a kevésbé fejlett jóléti programokkal rendelkező országok gazdasági teljesítményéről egyaránt.

A jóléti államok gazdasági teljesítményére vonatkozó hosszú távú vizsgálatok igénye természetesen nem új. A gazdaságtörténeti kutatások sokoldalúan kimutatták, hogy az 1950 utáni évtizedekben Nyugat-Európában a leglátványosabb gazdasági fejlődést Németország, Ausztria, Finnország, Olaszország és Franciaország produkálta.⁹ Ugyanazok az országok növekedtek tehát leggyorsabban, melyekben a jóléti kiadások aránya is a leginkább emelkedett ebben az időszakban. Ezzel szemben a gazdasági versenyben a nagy lemaradó Nagy-Britannia volt, vagyis azon ország, amelyikben a jóléti kiadások aránya a legkevesébé nőtt az adott időszakban, s az 1960-as évektől a nemzeti termék lényegesen alacsonyabb arányát tették ki az állami jóléti kiadások, mint az említett, magas növekedési ütemet felmutató országokban. A második legalacsonyabb növekedési ütemet a Nagy-Britannia melletti másik alacsony jóléti kiadásokkal rendelkező Svájc esetében láthatjuk. Figyelemre méltó eredményekkel jár az is, ha a jóléti célokra sokat költő nyugat-európai államok és az e fajta célokra a nemzeti termék lényegesen kisebb hányadát fordító Egyesült Államok második világháború utáni fejlődését hasonlítjuk össze. Az 1950 utáni évtizedekben a nyugat-európai jóléti államok és az Egyesült Államok gazdasági fejlettsége közötti eltérés nagy mértékben csökkent: a jóléti programokra sokat költő nyugat-európai országok kezdtek felzárkózni az Egyesült Államokhoz. A konvergencia a leggyorsabban Olaszország, Ausztria, Németország, Finnország és Norvégia esetében zajlott, míg Svájc és az Egyesült Királyság esetében elhanyagolható mértékű volt.¹⁰

Tény azonban, hogy az ilyen összehasonlítások nem tudják kiszűrni a növekedésre ható különböző tényezőket, így előfordulhat, hogy más, közös faktorok eredményezik a fejlett jóléti államok jó gazdasági teljesítményét. Nem kell azonban csupán ezen megfigyelésekre hagyatkoznunk a jóléti transzferek hatása terén, hiszen rendelkezésre állnak a kérdést részletesen, kifinomult módszertannal és kiterjedt statisztikai apparátussal vizsgáló tanulmányok is. Bár az elmúlt évtizedekben született, nagy számú ilyen vizsgálat részletes ismertetésére nincs lehetőség, nagyunk összefoglalóan bemutatja a legfontosabbakat.

1. táblázat Szociális transzferek növekedési hatásai: újabb kutatások eredményei

Szerző(k)	Megjelenés éve	Minta nagysága	Vizsgált évek	Egyéb vizsgált növekedési források	Eredmények: a szociális transzferek 5%-os növekedésének hatása a GDP évi növekedésére	A függő változó valóban a szociális transzfer volt?
Landau	1985	16 OECD-ország	1952-1976	GDP, oktatás, beruházások	Nem szignifikáns	Igen
Korpi	1985	17 OECD-ország	4 időszak, 1950-1973	GDP, mg.	+0,9%	Igen
McCallum és Blais	1987	17 OECD-ország	4 időszak, 1960-1983	GDP, szakszerv., népesség, állami kiad., Choi	+0,4%	Igen
Castle és Dowrick	1990	18 OECD-ország	4 időszak, 1960-1985	GDP, népesség, Choi	Nem szignifikáns	Igen
Weede	1991	19 OECD-ország	4 időszak, 1960-1985	Foglalkoztatás, mg., demokrácia	Instabil*	Igen
Easterly és Rebelo	1993	53 ország, 14 OECD-ország	1970-1988	GDP, oktatás, forr.	-0,3%	Nem, az adószint
Hansson és Henrekson	1994	14 magán-szektor	4 időszak, 1970-1987	Magánber., népesség, egyéb kormányzati kiad., adók	-0,7%	Igen
Persson és Tabellini	1994	13 OECD-ország	1960-1985	GDP, oktatás egyenlőtlenség	-0,3%	Igen
Commander et al.	1997	132 ország	1964-1993	GDP, oktatás, népesség, magánber., kormányzás	-0,1%	Nem, a közösségi fogyasztás
Mendoza et al.	1997	18 OECD-ország	5 időszak, 1966-1990	GDP, magánber.	Nem szignifikáns	Nem, az adószint és a kormányzati kiadások
Fölster és Henrekson	1999	23 OECD-ország	5 időszak, 1970-1995	GDP	-0,5%	Nem, az adószint

9 Angus Maddison: *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View.* Oxford: Oxford University Press, 1991. 128-166.; Nicholas Crafts and Gianni Toniolo (eds.): *Economic Growth in Europe since 1945.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.; Bart van Ark and Nicholas Crafts (eds.): *Quantitative aspects of post-war European economic growth.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.; A jóléti kiadásokra: Béla Tomka: *Welfare in East and West.* Berlin: Akademie Verlag, 2004. 35-48.

10 Angus Maddison: *Monitoring the World Economy, 1820-1992.* Paris: OECD, 1995. 25.

Szerző(k)	Megjelenés éve	Minta nagysága	Vizsgált évek	Egyéb vizsgált növekedési források	Eredmények: a szociális transzferek 5%-os növekedésének hatása a GDP évi növekedésére	A függő változó valóban a szociális transzfer volt?
Agell et al.	1999	23 OECD-ország	5 időszak, 1970–1995	GDP	Nem szignifikáns	Nem, az adószint
Lindert	2004	21 OECD-ország	6 időszak, 1962–1995	GDP, oktatás, OECD makro	Nem szignifikáns	Igen

*Megjegyzések:** A Weede által megállapított növekedési hatás pozitív vagy negatív volt attól függően, hogy milyen időszakokat vizsgált, s Japánt bevonta-e számítá-saiba.

Jelölgyűmről: GDP: az egy főre jutó kezdeti GDP logaritmus; oktatás: felnőttek iskolázottsági színvonala; népesség: a népességnövekedés tite; magánber.: a magánberuházások aránya a GDP-hez viszonyítva; kormányzás: a kormányzás minőség; forr.: forradalmak, merényletek és háborús áldozatok népességhez viszonyított aránya; OECD makro: az aggregált kereslet (infláció mínusz munkanélküliség) és a „misery index” (infláció plusz munkanélküliség); állami kiad.: az állami kiadások aránya a GDP-ben; Choi: Mancur Olson intézményi megmerevedésének (institutional arteriosclerosis) indexe; mg.: a mezőgazdaság aránya a teljes népességben; egyenl.: a jövedelemegyenlőtlenségek mértéke.

További technikai megjegyzéseket lásd:
Peter H. Lindert: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Volume 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 88. *A táblázatban megjelölt munkák forrásai:*

Landau 1985: Daniel L. Landau: *Government Expenditure and Economic Growth in the Developed Countries*. *Public Choice*, 47 (1985), 3, 459–478.

Korpi 1985: Walter Korpi: *Economic Growth and the Welfare system: Leaky Bucket or Irrigation System?* *European Sociological Review*, 1 (1985), 97–118.

McCallum és Blais 1987: John McCallum – André Blais: *Government, Special Interest Groups, and Economic Growth*. *Public Choice*, 54 (1987), 1, 3–18.

Castle és Dowrick 1990: Francis G. Castles – Steve Dowrick: *The Impact of Government Spending Levels on Medium-term Economic Growth in the OECD, 1960–1985*. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (1990), 173–204.

Weede 1991: Erich Weede: *The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD Countries*. *Quality and Quantity*, 25 (1991), 4, 421–438.

Easterly és Rebelo 1993: William Easterly – Sergio Rebelo: *Fiscal Policy and Economic Growth*. *Journal of Monetary Economics*, 32 (1993), 417–458.

Hansson és Henrekson 1994: P. Hansson – M. Henrekson: *A New Framework for Testing the Effects of Government Spending on Growth and Productivity*. *Public Choice*, 81 (1994), 3–4, 381–401.

Persson és Tabellini 1994: Torsten Persson – Guido Tabellini: *Is Inequality Harmful for Growth?* *American Economic Review*, 84 (1994), 3, 600–621.

Commander et al. 1997: Simon Commander – Hamid R. Davoodi – Une J. Lee: *The Causes of Government and the Consequences for Growth and Well-Being*. *World Bank Policy Research Working Paper 1785*. World Bank, June 1997.

Mendoza et al. 1997: Enrique G. Mendoza – Gian Maria Milesi-Ferretti – Patrick Asea: *On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Supneutrality Conjecture*. *Journal of Public Economics*, 66 (1997), 1, 99–126.

Fölster és Henrekson 1999: S. Fölster – M. Henrekson: *Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics*. *European Journal of Political Economy*, 15 (1999), 337–358.

Agell et al. 1999: Jonas Agell – T. Lindh – H. Ohlsson: *Growth and the Public Sector*. *European Journal of Political Economy*, 15 (1999), 359–366.

Lindert 2004: Peter H. Lindert: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Volume 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 82–99.

Forrás: Készült a következő munka felhasználásával: Peter H. Lindert: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Volume 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 86–88.

Mint a táblázatból látható, a legtöbb kutató az OECD-országokat vizsgálta a második világháborút követő évtizedekben, de vannak tanulmányok, melyek ennél is szélesebb körű mintát elemeztek. A tanulmányok többsége több időpontban, illetve periódusban végzett vizsgálaton alapul, néhány azonban csak egyetlen időpontot választott e célra. A táblázatból kitűnik, hogy az eddigi kutatások eredményei nem teljesen egyértelműek, s ezt a szakirodalmi áttekintést tartalmazó tanulmányok következtetése is megerősíti: a vizsgálatok egy része a jóléti transzferek enyhé pozitív növekedési hatásáról tudósít, egy másik részük enyhe negatív következménye mellett érvel, egy újabb csoport szerint pedig nincs kimutatható ilyen vagy olyan irányú hatás.

Ugyanakkor módszertani hiányosságokat is láthatunk e kutatások során. Ezek közé tartozik, hogy ugyan több korábbi tanulmány is a jóléti állam tevékenységének vizsgálatát tűzte ki célul, de valójában az adók, s nem a szociális transzferek hatását elemezte, mások pedig közösségi fogyasztásként operacionálizálták a jóléti állam tevékenységét – mindkét esetben a jóléti szolgáltatásokkal azonosítva pl. a hadikiadásokat, ami nyilvánvalóan megengedhetetlenül torzítja az eredményeket. Azok a táblázatban szereplő tanulmányok, melyek szerint a jóléti kiadások enyhe negatív növekedési hatással jártak, szintén elkövették ezt a hibát.¹¹

A korábbi tanulmányok hiányosságait kívánva kiküszöbölni Peter Lindert legújabb nagyszabású munkája, melyet nemrégiben két vaskos kötetben a Cambridge University Press jelentetett meg.¹² Lindert a szociális statisztikai módszereken túl több új, illetve ritkán alkalmazott statisztikai eljárással is igyekezett minden korábbinál átfogóbbá tenni vizs-

¹¹ Ez a növekedési irodalom általános jellemzője. Barro ismert empirikus munkája például az állami kiadásokat a hadikiadásokkal és az oktatási kiadásokkal helyettesíti, s ebből von le következtetéseket a teljes közkiadások növekedési hatásaira vonatkozóan: Robert J. Barro: *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, Ma.: The MIT Press, 1997. 26.

¹² Peter H. Lindert: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Vol. 1–2. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.; Ugyanő korábban e témáról: Peter H. Lindert: *The Rise of Social Spending, 1880–1930. Explorations in Economic History*, 31 (1994), 1–37.; Peter H. Lindert: *What Limits Social Spending? Explorations in Economic History*, 33 (1996), 1–34.

gálatát.¹³ Így például figyelembe vette az ún. egyidejűség (simultaneity) problémáját, vagyis azt, hogy az egy főre jutó GDP szintje a szociális transzfereknek (és a velük általában összekapcsolódó adóknak) egyaránt oka és következménye. Szintén tekintettel volt számításában arra, hogy a GDP jóléti transzferek miatt bekövetkező esetleges veszteségei nem feltétlenül lineárisak, hanem növekvők is lehetnek.¹⁴

Másokhoz hasonlóan Lindert is az OECD-országokat vizsgálja. A korábbi – pl. az 1880–1930 közötti – periódusok egyértelműen a jóléti transzferek jelentős pozitív növekedési hatását bizonyítják, s ezt a szerző különösen dokumentálja is, de maga elsősorban a második világháború utáni – azon belül az 1962 és 1996 közötti – periódus fejlődése iránt mutat figyelmet, mivel ennek van közvetlen kapcsolata napjaink jóléti kiadásokról folytatott vitáival. Az 1962 utáni időszakot két részre osztja, mivel 1981-ig kevésbé részletes, aztán pedig részletesebb adatok állnak rendelkezésre.

Lindert kiemeli, hogy elméletileg lehetnek olyan konstellációk, melyekben a jóléti állam működése hátrányosan érintené a GDP-t. Ezek azok az esetek, melyek a közgazdaságtan elméleti modelljeiben megjelennek. Így például elméletileg igazolható, hogy a munkanélküli segélyek nagyarányú növelése azonos jóléti kiadások mellett, azaz a többi juttatás rovására növekedési áldozatokkal járna. Szintén igaz, hogy a szociális transzferek azonnali növelése az OECD-országokban legalacsonyabb szintről az ott megfigyelhető legmagasabb szintre – ez négysszeresét jelentene – ugyancsak nem túl jelentős negatív növekedési hatással járna. Ezek az esetek azonban egyszerűen nem fordultak elő történetileg, vagyis az elméleti konstrukciók közé tartoznak.

Ami a valóságos történeti fejlődést illeti, a növekvő szociális transzfereknek Lindert eredményei szerint sem volt hatásuk az átlagos OECD-ország bruttó hazai termékére, mivel a hátrányos hatásokat ellensúlyozták a pozitív gazdasági hatások. Az 1962–1981 közötti időszakban a növekvő jóléti transzferek egyenesen nagyobb növekedést eredményeztek – minden egyéb tényező változatlansága esetén. Csak az utolsó vizsgált periódusban, 1978–1996 között tapasztalható a jóléti kiadások negatív hatása a növekedésre, de ez a hatás összességében jelentéktelen volt.¹⁵ Lindert részletesen elemzi azokat a mechanizmusokat is, melyek a jóléti transzferek negatív és pozitív gazdasági következményeivel járnak.¹⁶ Összefoglalóan azt mondhatjuk tehát, hogy az ipari országok elmúlt évtizedeinek tapasztalataira vonatkozó, minden korábbinál részletesebb empirikus kutatások nem igazolják a jóléti állam tevékenységének negatív hatását a gazdasági növekedésre.

Kitérő: Az Egyesült Államok és az EU-országok növekedése az 1990-es évek elejétől. A jóléti diskurzus jellegéről

Bár a történelmi tapasztalatok szerint a fejlett jóléti államok gazdasági teljesítménye hosszú távon semmivel sem maradt el a kevésbé nagyvonalú jóléti programokkal rendelkező országokétól, ezzel kapcsolatban felmerülhet az ellenérv, hogy mindez csak a múltra érvényes, s az utóbbi évtizedekben a globalizáció vagy bármilyen más ok miatt ez a korábbi helyzet megváltozott, s ma már inkább a jóléti transzferek negatív hatásai dominálnak.

Ki ne találkozott volna már ebben az összefüggésben a liberális jóléti rendszerű, mérsékelt állami szociális kiadások jellemezte Egyesült Államok erőteljes gazdasági növekedésének és a jóléti kiadásokkal megterhelt Nyugat-Európa, illetve az EU csekély ütemű fejlődésének vagy éppen séggel stagnálásának szembeállításával? Az utóbbi években a közbeszéd egyik visszatérő témája ez, ami egyben a különböző gazdasági-társadalmi rendszerek életképességére és jövőbeli esélyeire vonatkozó üzenetet hordoz. Ugyanakkor kevés más összehasonlítás során láthatunk a végéreményt ilyen nagymértékben eltorzító leegyszerűsítéseket és csúsztatásokat. A következőkben sorra vesszük ezek közül a legfontosabbakat. Ennek során az Egyesült Államokkal szemben elfogultsággal nem vádolható The Economist és az IMF, valamint az OECD adatait vesszük alapul.

Kétségtelen tény, hogy az Egyesült Államok gazdasági növekedése már hosszabb ideje meghaladja az EU, s azon belül a legtöbb nyugat-európai ország növekedési ütemét, s ez gyakran szerepel a híradásokban is. A hírek azonban rendszerint teljes nemzetgazdaságok bruttó hazai termékének változásáról szólnak, s nem az egy főre jutó adatok alakulását közlik. Az 1994 és 2003 közötti évtizedben például az Egyesült Államok évi GDP-növekedési átlaga 3,3 százalék, az euróövezeté pedig 2,1 százalék volt. Nemzetgazdaságok, illetve régiók ilyen szembeállításra ugyan tanulságos lehet a világgazdaságban elfoglalt hely vagy a katonai potenciál megítélése szempontjából, de semmit nem mond polgáraink jólétéről, s a gazdasági hatékonyságról sem. Ha tehát valóban az utóbbiak iránt érdeklődünk, akkor az e célok vizsgálatára alkalmasabb mutató, az egy főre jutó GDP növekedési ütemét kell szemügyre vennünk Amerikában és Nyugat-Európában. Így jut szerephez az a furcsa módon többnyire figyelmen kívül hagyott tény, hogy míg az amerikai népesség és munkaerő száma dinamikusan növekszik, addig az EU-ról ez már jó ideje nem mondható el. Mivel a lakosság számának változása nyilvánvalóan kihat az egy főre eső gazdasági kibocsátásra, a növekedési ütem terén látható különbség máris jelentősen csökken. 1994 és 2003 között az egy főre jutó GDP évi átlagos növekedési üteme az USA-ban 2,1 százalék, míg az euróövezetben 1,8 százalék volt, ami igazán nem nevezhető drámai eltérésnek.¹⁷

13 Lindert: *Growing Public*. 83–84.
14 Lindert: *Growing Public*. 83–84.
15 Lindert: *Growing Public*. 94–99.
16 Lindert: *Growing Public*. 100–121.

17 A növekedésre, a termelékenységére vonatkozó adatok forrásai: az IMF, az OECD és a Goldman Sachs tanulmányai (idézi: *The Economist*, June 19th, 2004. 65–66.); Hosszú távú növekedési adatok: Angus Maddison: *The World Economy. Historical Statistics*. Paris: OECD, 2003.

Nem mindegy az sem, hogy mely európai országokat viszonyítunk a tengerentúlhoz. A teljes euróövezet esetében ugyanis az átlagot Németország teljesítménye ronfja le, melynek gazdasági nehézségeihez mindenképpen döntően hozzájárul, hogy az utóbbi másfél évtizedben hatalmas, mintegy 1400 milliárd euró transzfert igényelt a korábbi keletnémet tartományok integrálása. Ez mára lényegében megegyezik a teljes német államadósság 1447 milliárd eurós összegével – egyaránt beleszámlítva a szövetségi állam, a tartományok és az önkormányzatok adósságait.¹⁸ Mivel ilyen jellegű és súlyú, a gazdasági-társadalmi rendszer szempontjából lényegében külső eredetű problémával egyetlen más ipari országnak sem kellett szembenéznie az elmúlt évek során, indokolt lehet az euróövezetet Németország figyelmen kívül hagyásával is vizsgálnunk. Ha ezt tesszük, az öveget többi országnak átlagos egy főre jutó GDP-növekedési üteme lényegesen kedvezőbb lesz: a térség az említett 1994 és 2003 közötti periódusban éppen az Egyesült Államokkal azonos növekedést produkált (2,1%).¹⁹

Az egy főre jutó gazdasági kibocsátás elemzése azonban még mindig figyelmen kívül hagyja azt a fontos tényezőt, hogy hány munkaóra volt szükséges az adott GDP-szint eléréséhez. Májpedig nem nehéz belátni, hogy az egységnyi időráfordításra eső új érték előállítására az igazi mutatója a gazdasági hatékonyságnak. A munkahelyen töltött idő hosszát illetően meglehetősen nagy eltérések vannak a fejlett ipari országok között. Míg az Egyesült Államokban manapság az egy munkavállaló által évente ledolgozott munkaidő mintegy 1860 óra, addig például Hollandiában az már 1340 óra alá került, Németországban és Franciaországban 1450 óra körül alakul, de a Nyugat-Európában legmagasabb szinttel rendelkező Írországnak is 1700 óra alatt van, míg a teljes euróövezet évi átlaga mintegy 1550 munkaóra.²⁰ A munkaidő hosszának eltérései jelentős részben magyarázzák az egy főre jutó GDP szintjének különbségeit is. Kis leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a társadalmak választhatnak a következő alternatívák közül: rövidebb munkaidő és kisebb nemzeti termék vagy hosszabb munkaidő és nagyobb nemzeti termék. Ezt alátámasztja az is, hogy a növekedési ütemek terén az Egyesült Államok akkor kezdett felzárkózni a második világháború után évtizedeken keresztül előtte járó Nyugat-Európához, amikor az 1970-es évek végén a munkaidő csökkenésének addig párhuzamos folyamata megszakadt. Amerikában azóta is ugyanannyit dolgozik egy átlagos munkavállaló, míg Nyugat-Európa szerte jelentősen tovább mérséklődött az évente munkával töltött idő, s végül előállt a mai széles szakadék e tekintetben. A munkaórák számát is figyelembe véve összességében azt láthatjuk, hogy az 1994–2003 közötti időszakban a mai euróövezet gazdaságainak termelékenysége valamivel gyorsabban nőtt, mint az Egyesült Államoké. A The Economist adatai alapján az egy munkaórára jutó GDP a teljes euróövezetben csak 5 szá-

zalékkal alacsonyabb, mint az Egyesült Államokban, noha három évtizeddel ezelőtt még mintegy 30 százalékkal az amerikai szint alatt volt. Németországban és Franciaországban az egy munkaórára eső előállított új érték szintje ma már magasabb, mint az Egyesült Államokban.²¹

Nyugat-Európa számára még kedvezőbb volna az összehasonlítás, ha nem a gazdasági növekedést, hanem az életminőség egészét vizsgálnánk. Számos tanulmány szerint ugyanis az életminőséget meghatározó különböző tényezők tekintetében az Egyesült Államok fejlődése Nyugat-Európával összevetve lényegesen előnytelenebbül alakult az utóbbi három évtizedben, mint a szűken vett gazdasági növekedés terén.²² Bár az erre vonatkozó számítások még gyermekcipőben járnak, több tanulmány szerint az Egyesült Államok GDP-jében magasabb azoknak a tevékenységeknek az értéke, melyek a szükséges rossz („regrettable necessities”) kategóriájába tartoznak: az erőszakszervezetekre, a börtönökre fordított kiadások, a munkába járás költségei és hasonlók, melyek az adott társadalmi körülmények között nélkülözhetetlenek, valójában azonban nem javítják az életminőséget.²³

Mindez teljes mértékben ellentmond a jóléti állammról folytatott hazai diskurzusnak, hiszen cáfolja azt, hogy az állami szociális kiadások magas szintje negatívan befolyásolja a nemzetgazdaságok növekedési esélyeit. Egyben mutatja azt is, hogy a nyilvánosságban a jóléti államokkal kapcsolatban megjelenő állítások milyen mértékben eltávolodhatnak a valóságtól, ezek tartalmát milyen mértékben nem a jóléti államok valóságos teljesítménye, hanem a médiára befolyással bíró politikai csoportok érdekei határozzák meg.

Rászorultsági elv és szegénység

Mint láttuk, a jóléti kiadások gazdasági növekedésre gyakorolt hatását illetően nem állapítható meg egyértelmű összefüggés, bár hosszú távon a hatás inkább pozitív, mint negatív. A történelmi tapasztalatok alapján azonban teljesen egyértelmű az, hogy a szelektív, a rászorultsági elvű jóléti juttatásokat alkalmazó, vagyis liberális jóléti rendszerek a jövedelemgyenlőtlenségek és a szegénység magasabb szintjét eredményezik, mint az univerzális vagy a konzervatív-korporatív jóléti rendszerek. Azt mondhatjuk, hogy ezzel kapcsolatban a szakirodalomban ritkán tapasztalható konszenzus alakult ki.

A jövedelemgyenlőtlenségekre vonatkozó kutatások sokoldalúan bemutatatták, hogy a liberális jóléti rezsimhez tartozó Egyesült Államokban

21 The Economist, June 19th, 2004. 65–66.

22 Xenophon Zolotas: Economic Growth and Declining Social Welfare. Athens: Bank of Greece, 1981.; Avner Offer: Economic Welfare Measurements and Human Well-being. In: Paul A. David – Mark Thomas (eds.): The Economic Future in Historical Perspective. Oxford: Oxford University Press, 2003. 371–399.

23 Tim Jackson and Nic Marks: Measuring Sustainable Economic Welfare – A Pilot Index: 1950–1990. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 1994.; Clifford Cobb – Ted Halstead – Jonathan Rowe: The Genuine Progress Indicator. Summary of Data and Methodology. Oakland, Ca – Washington, DC: Redefining Progress, 1995.

18 „Noch steigt die Staatsschuld weiter.” Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Februar 2006. Nr. 48. 11.

19 The Economist, June 19th, 2004. 65.

20 A munkaidőre vonatkozó adatok forrása: Finance and Development (IMF), vol. 41, June 2004, no. 2, p. 12.; Groningen Growth and Development Centre: Total Economy Database. August 2004, <http://www.ggd.cnet>

vagy a liberális jóléti megoldásokat szintén több tekintetben előnyben részesítő Egyesült Királyságban, Ausztráliában és másutt a jövedelmi egyenlőtlenségek és a szegénység szintje magasabb, mint a szociáldemokrata jóléti rezsimhez tartozó skandináv országokban, vagy a konzervatív jóléti rendszerű NSZK-ban, Ausztriában és Franciaországban. Nem csupán a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségét összefoglaló Gini-koeficiens, hanem más mutatók is egyértelműen jelzik ezt. Néhány példát kiemelve: több éves átlagban a lakosság legnagyobb és legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező 20 százaléka közötti jövedelemkülönbség Svédországban 4,6-szeres, míg az Egyesült Államokban 8,9-szeres; az egyedülálló anyák gyermekei között a gyermekszegénység Svédországban 1,5 százalék, az Egyesült Államokban 37,8 százalék (!); a kétszülős családokban a gyermekszegénység Svédországban 0,6 százalék, az Egyesült Államokban 5,1 százalék.²⁴

A példák más országok és más társadalmi csoportok bevonásával is folytathatók lennének, s mind azt tanúsítanák, hogy a szelektív, rászorultsági elven nyugvó liberális jóléti rendszerekben a szegénység magasabb, mint más, eltérően szerveződő rendszerekben. Így inkább csak az a kérdés, hogy milyen mechanizmusok eredményezik a rászorultsági alapú ellátásokat kiterjedten alkalmazó jóléti rendszerekben a jövedelem-egyenlőtlenségek és a szegénység nagyobb mértékét, annak ellenére, hogy elvileg a célzott támogatás lehetőségét nyújtana a szegénység fel-számolására, s mint láttuk, sokan éppen ezzel érvelnek a juttatások szelektivitása mellett.

A rászorultsági elvű juttatások rendszere természetesen sokféle lehet. Változhat aszerint, hogy a rászorultság megállapítása során a háztartás egészének, vagy csak egy részének adottságaival számolnak; eltehető a figyelembe vett jövedelem vagy vagyon jellege szerint (csak a bevallott jövedelmeket veszik figyelembe, vagy más is); különbözhet a rászorultsági határ meghúzása szerint (milyen szinten húzódik a határ); változhat a megvalósítás jellege szerint is (milyen a hatékonysága a jövedelmek feltárásának; milyen a tévedések és a csalások aránya; a kitűzött célt mennyire sikerül megvalósítani; milyen az ellenőrzés rendszere). A rendszerek sokszínűsége ellenére vannak olyan általános, hosszú távú nemzeti közti tapasztalatok, melyek számbavétele hasznos lehet számunkra.

E tapasztalatok szerint a rászorultsági alapú juttatások egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem jutnak el megfelelő hatékonysággal azokhoz, akiknek szánják őket. Szakirodalmi adatok szerint az Egyesült Államokban a családok és gyermekek segélyezésére szánt legnagyobb programok (AFDC, illetve TANF) esetében a jogosultak 35–40 százaléka nem vette igénybe a juttatásokat. A többi program esetében a kimaradó jogosultak aránya valamivel alacsonyabb, de a 20 százalékot mindenképpen eléri. Nagy-Britanniában – ahol szintén kiterjedten alkalmazazzák a jövedelemvizsgálatot a jogosultság megállapítása során – különböző segély-

programok esetében az igénybe nem vétel aránya 24–46 százalék között mozogt. Itt kivételt az egyedülálló anyák támogatása jelentett, ahol az arány csak 7 százalékot tett ki.²⁵ A példák más országokból is folytathatók lennének.

Az igénybe nem vétel magas arányának egyik oka az a stigma, ami az igénybevételhez kapcsolódik. Ha a rászorultságot valóban pontosan kívánják megállapítani, s a bürokrácia valóban ki kívánja szűrni a jogosulatlan igénybevételt, akkor költséges és gyakran megállaó ellenőrzést kell folytatnia. Emellett az ellenőrzés szigorítása időnként törvényszerűen bekövetkezik. Mivel a juttatásokból kirekesztett polgárok adóiból (is) folyósítják a juttatásokat, hamarosan megjelennek azok a politikusok, akik az adózók érdekvédelmét tűzik zászlajukra, s hangosan követelik az „érdemtelen”, azaz lusta, bűnöző, devians stb. segélyezettek támogatásának csökkentését, vagyis a támogatási szabályok és az ellenőrzés szigorítását. Mivel a segélyezettek jelentős része mindig az etnikai vagy egyéb, származási kisebbségekből kerül ki, e politikusok könnyen ki tudják használni a származáshoz köthető vagy más társadalmi előítéleteket is a politikai mozgósítás céljára. Jól mutatja ezt az Egyesült Államok példája, ahol állandósult a jóléti juttatásokkal való visszaélésekről folytatott diskurzus, a segélyekre érdemes, tisztességes szegények és a támogatásra érdemtelen szegények szembeállítása („deserving vs. undeserving poor”). Ennek eredményeként már maga a jólét („welfare”) szó is egyértelműen negatív konnotációt hordoz a tengerentúlon. Ez a fajta diskurzus közrejátszik a stigmatizálás erősítésében, de egyik fő akadályja lett az Egyesült Államokban fontos társadalmi problémák megoldásának, így a fejlett ipari országokhoz képest rossz egészségügyi mutatók javításának is.²⁶

A szociális juttatások igénybe nem vételének további oka az, hogy a rászorultsági elvű támogatások szabályai sokszor nem következetesek, bonyolultak, s emellett gyakran változnak. A juttatások igénybevételéhez olyan tájékozottság és képességek szükségesek, melyekkel éppen a leginkább hátrányos helyzetben lévők nem rendelkeznek. Az igénylők sok esetben funkcionális analfabéták, s visszariadnának a velük ellenséges bürokratikus környezettől. Az igénylést elbírálók gyakran nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel, s motivációval sem. Az ügyintézők igyekeznek szigorúan alkalmazni a szabályokat, hogy ne érhesse őket kritika a felettesek vagy a közvélemény – az adófizetők – részéről.

Ha a rászorultság mértékét legalább megközelítőleg pontosan kívánják megállapítani, igen súlyos technikai jellegű problémák jelentkeznek. Egyrészt a szegénység nem csupán a jövedelem, hanem számos más tényező következménye, melyek egyénre szabott számbavétele szinte lehetetlen. Emellett a különböző rászorultsági alapú programok kölcsönhatását nehéz nyilvántartani. A legkidolgozottabb és legköltségesebb ad-

²⁴ Harold L. Wilensky: Rich Democracies. 335.; A jövedelemegyenlőtlenségek és a jóléti modellek kapcsolatára összefoglalóan ld.: Walter Korpi – Joakim Palme: Robin Hood, St Matthew, or simple egalitarian strategies of equality in welfare states. In: Patricia Kennett (ed.): A Handbook of Comparative Social Policy. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. 153–179.

²⁵ Harold L. Wilensky: Rich Democracies. 323–325.; A szelektív jóléti rendszerek jellemzőinek katalógusa: Alan Pratt: Universalism or Selectivism? The Provision of Services in the Modern Welfare State. In: Michael Lavallete – Alan Pratt: Social Policy. A Conceptual and Theoretical Introduction. London: Sage, 1997. 196–213.

²⁶ A stigmatizációnak a társadalmi közhéziót csökkentő hatására klasszikus érvelés: Richard M. Timmuss: Commitment to Welfare. London: Allen and Unwin, 1968. 129.

minisztrációjú amerikai rendszerben is – ahol a családi környezettanulmányok, a gyakori, esetenként meglepetésszerű ellenőrzések maguktól értetődőek – előfordul, hogy a kedvezmények és juttatások halmazodnak: az alacsony jövedelmű, kétgyermekes, egyedülálló anya jogosult az AFDC, ill. a TANF támogatására, s így élelmiszerjegyeket, orvosi ellátást (Medicaid) és gyermeknevelési segélyt kap. A szomszédban élő igen alacsony jövedelmű, szintén kétgyermekes pár ellenben nem jut semmilyen támogatáshoz, ami csökkenti a szegények közötti szolidaritást is.²⁷

Az előző példa egyben azt is jelzi, hogy a rászorultsági alapú rendszerek komoly ellenőrzőzést jelentenek a munkavállalással szemben. A munkavállalásból származó jövedelem miatt ugyanis elveszhet a külföldi szociális juttatásokra való jogosultság, s így a munkavállalás olyan alacsony pótlólagos jövedelemmel jár, hogy az sokakat elriaszt attól („szegénységi csapda”). Ugyanígy csökkenti az idős korra való megtakarítás hajlamát is, hiszen a juttatások feltétele, hogy ne legyenek ilyen felhalmozások. Ez azt is jelenti, hogy nem kínál igazi biztonságot, mivel a körülményekben végbemenő változás kihat a jogosultságokra is. Szintén ösztönözheti a feketegazdaságban való részvételt, hozzájárulva a jólismert fiskális problémákhoz, melyek aztán gyakran hivatkozási alapul szolgálhatnak a jóléti kiadások további visszaszorítására (2. táblázat).²⁸

2. táblázat A szelektív és az univerzális jóléti rendszerek fontos jellemzői

Szelektív (rászorultsági elv, jövedelemvizsgálat alkalmazása)	Univerzális (állampolgári jogú juttatások)
Hatekonyság (igénybevétel szintje)	Nagyon magas
Adminisztrációs költségek	Alacsony
Társadalmi költségek és előnyök	1. Nincs stigmatizálás 2. Elősegíti a társadalmi integrációt
Munkaerő-piaci kedvezményiek	Elősegíti a legális munkavállalást
Következmenyei a társadalmi egyenlőtlenségek terén	Viszonylag alacsony egyenlőtlenségek

A kutatások szerint a rászorultsági elv érvényesítése a gyakorlatban a nők hátrányos megkülönböztetéséhez vezet. Ha a juttatások alapja a családi jövedelem, ez növeli a nők függőségét partnerüktől, hiszen a jö-

²⁷ Wilensky: Rich Democracies. 328.

²⁸ A munkavállalással szembeni ellenőrzőzés az oka annak, hogy még a liberális The Economist is kedvezézetesen a rászorultsági elv ellen, s az univerzális mellett érvel vonatkozó írásában: Ld. pl.: The Universal Means Test. The Economist, June 3rd 1999. 53–54.; The Tender Trap. The Economist, March 8th, 2002. 45–46.

vedelmeket gyakran nem egyenlően osztják el a családban. Mindemellett a rászorultsági elv érvényesítése azért sem képes megfelelően csökkenteni a szegénységet, mert azt utólag próbálja kezelni, s nem segít annak megelőzésében. Az éppen a megállapított jövedelemhatár felett élők ugyanis társadalmi segítséggel – vagyis állampolgári jogú ellátás esetén – hosszú távon stabilizálhatnák helyzetüket, míg segítség híján gyakran lesüllyednek, s a hosszú távon segélyből élők táborát gyarapítják.

A rászorultsági elvet alkalmazó szociális programok – amennyiben valóban kísérletet tesznek a juttatások pontos célzására – igen magas ad-minisztrációs költségekkel dolgoznak. Nagy-Britanniában például a támogatások 11–45 százalékát költik adminisztrációra, míg az állampolgári jogon folyósított juttatásoknál ugyanez az arány 1 és 2 százalék közötti.²⁹

Bár a lehetséges hátrányos hatások sorát nem merítettük ki, van azonban egy további, minden másnál fontosabb mechanizmus, mely törvény-szerűvé teszi, hogy a rászorultsági elven működő, liberális jóléti rendszerekben nagyobb legyen a szegénység, mint a szociáldemokrata vagy konzervatív rendszerekben. Jelentősége miatt ezzel célszerű kiemelten foglalkoznunk.

A jóléti államok történetéről folytatott nemzetközi kutatások cáfolják azokat az elképzeléseket, melyek az állami jóléti programok kialakulását és fejlődését közvetlenül a társadalmi-gazdasági tényezőkből vezetik le, például úgy, hogy amikor a gazdasági fejlettség elér egy bizonyos szintet, s kedvezőek a gazdasági körülmények, akkor kiterjednek a jóléti programok, amikor ellenben a gazdasági növekedés akadózik, felmerül a jóléti rendszerek visszafejlesztésének szükségessége. Az első modern szociális – társadalombiztosítási – rendszerek az 1880-as években nem a legiparosodottabb-legurbanizáltabb Angliában jöttek létre, hanem az ekkor még lényegesen elmaradottabb Németországban és Ausztriában. A két világháború között is az akkor még viszonylag kevéssé fejlett Skandinávia volt az a terület, ahol a legdinamikusabban bővültek a szociális programok. De száz év jóléti expanzió után, az 1980-as években sem ott kérérdőjelezték meg leginkább az állami szociális rendszerek szükségességét, ahol azok a legszélesebb körűek voltak (Skandináviában), hanem ott, ahol a jóléti kiadások egyébként is relatíve alacsonynak számítottak (Nagy-Britanniában).

Ezek a tények akkor válhatnak értelmezhetővé, ha a jóléti állam mögött álló politikai erők nagyságát és a közöttük lévő viszony jellegét vizsgáljuk. A svéd Gösta Esping-Andersen – a téma legtöbbit idézett szakértője – szerint kiterjedt jóléti állam csak ott jöhetett létre, s ott maradhatott szilárd mindmáig, ahol a szociálpolitikára leginkább rászorult (munkás)rétegek mellett az új középosztályt – vagyis a nem tulajdonából élő, hanem alkalmazotti középréteget – is egészében sikerült bevonni a jóléti rendszer juttatásaiból részesedők és így a támogatók közé. Ahol ellenben a politikai koalíciókötés gyakran bonyolult feltételei nem voltak adva, s csak a legalacsonyabb jövedelműek részesedtek a juttatásokban, ott gyenge volt a jóléti rendszerek támogatása, s különösen az utóbbi két évtizedben hevesen megkérdőjelezték szükségességét – igaz, tényleges

²⁹ Pratt: Universalism or Selectivism. 205.

visszafejlesztésre összességében itt csak ritkán került sor.³⁰ A jóléti államot támogató társadalmi koalíciók összetétele természetesen történetileg változó, de mindenképp a munkásság és a középosztály közötti viszony volt fontos ebből a szempontból: a skandináviai szociáldemokrata jóléti modellbe maradéktalanul bevonták a középosztályt, ám svéd sajtóosságként a század első felében még a parasztságot is sikerült hosszú távra megnyerni azáltal, hogy a korban szokatlan módon az is részesedhetett a juttatásokból. De Konrad Adenauer 1957-es nagy nyugdíjreformja is azt szolgálta, hogy a középosztályt megnyerje a jóléti programoknak – s persze ezen keresztül saját maga számára is. A Németország mellett legjellemzőbb formában Franciaországban, Ausztriában megtalálható konzervatív jóléti rendszerben a középosztály lojalitását a számára elkülönítve létrehozott társadalombiztosítás volt és van hivatva biztosítani. A szociáldemokrata típusban inkább az univerzaliztikusan, állampolgári jogon járó juttatásoké lett a fő szerep. Egy dologban azonban mindkettő megegyezik: a középosztály támogatása nélkül nem jöhetett létre kiterjedt jóléti állam, s – Esping-Andersen véleménye szerint – erre a támogatásra az a jövőben is rászorul.³¹

A jóléti állam mögött álló társadalmi koalíciók meggyengülése illetve meggyengítése a legfontosabb magyarázata annak, hogy a rászorultsági elv érvényesítése miért vezet a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegénység növekedéséhez. Mivel a rászorultsági elvű támogatások folyósítása és adminisztrációja lényegesen költségesebb, mint az univerzaliztikus, „alanyi jogú” támogatásoké, költségvetési megtakarításokhoz csak akkor vezetnek, ha nem csupán a leggazdagabb rétegeket, hanem a középosztály legalább felső rétegét is kizárják a juttatásokból. Ettől kezdve azonban ezek a rétegek abban válnak érdekeltté, hogy a jóléti programok színvonala csökkenjen, hiszen azokat az ő adójukból is fedezi. Ezeknek a rétegeknek a politikai aktivitása és politikai befolyása lényegesen nagyobb, mint a szegényebb társadalmi csoportoké, így preferenciáikat jobban tudják érvényesíteni, mint azok. Ráadásul, ha egy szociális juttatás esetében bevezettek jogosultsági jövedelemhatárt, ez a határ ettől kezdve bármikor változtatható. Mivel költségvetési szükséghelyzet gyakran bekövetkezik, az állami kiadások mérséklése céljából a rászorultsági határ leszállítható, aminek következtében még nagyobb rétegek szorulnak ki a juttatásokból, s válnak ellenérdekeltté a jólét juttatások színvonalának növelésében, illetve fenntartásában. A kirekesztett rétegek már csak azért is megkérdőjelezik az egész jóléti rendszer létjogosultságát, mert még a legalaposabb szabályozás, a legköltségesebb és leginkább megalázó ellenőrzés mellett is lesznek olyanok, akik igénybe veszik a juttatásokat, noha a valóságban kevésbé rászorultak, mint a kimaradók egy része. Ha tehát a rászorultsági elv érvényesítésével a középosztály – vagy annak egy része – kimarad a szociális juttatásokból, az politikailag könnyen

mozgósíthatóvá válik a jóléti kiadások csökkentése érdekében. Ez pedig törvényszerűen elvezet a legszegényebbeknek szánt jóléti programok színvonalának csökkenéséhez is. A nemzetközi tapasztalatok alapján a rászorultsági elv érvényesítésével a jóléti juttatások idővel ugyanolyan szegényesek lesznek, mint amilyen szegények azok a társadalmi rétegek, akiknek a juttatásokat szánják.

Összefoglalás és következtetések

Az utóbbi másfél évtizedben a magyar politikai élet egyik fontos témája lett az állam jóléti szerepvállalásának szükséges mértéke és módja. Újra és újra javaslatok fogalmazódnak meg a jóléti rendszerek liberális átalkítására, melynek fő iránya az univerzális, állampolgári jogon járó szociális juttatások megszüntetése és a rászorultsági elv bevezetése. A rászorultsági elv hívei szerint annak érvényesítésével egyrészt csökkenthető volna az állami jóléti kiadások szintje, ami előnyös gazdasági hatásokkal járna, másrészt a célzott juttatások segítenék a szegénység mérséklését. A javaslatok számos pénzübeli és természetbeni jóléti juttatást érintenek, mint az ártámogatások vagy az ingyenes felsőoktatás, s egyáltalán nem lehetetlen, hogy a jövőben újabb területek is csatlakoznak majd ezekhez.

A rászorultsági elv széles körű bevezetése, s ezzel a liberális átalakítás – sajátos kommunikációs elterelő hadműveletek közepette, s a „baloldali” elit túlnyomó részének hallgatása vagy aktív közreműködése segítségével – bő egy évtized után, 2006 közepére a kormányzati célok között is újra megjelent. Ezért hasznos lehet annak szélesebb, nemzetközi összefüggéseit is megismerni, hiszen minden látszat ellenére az „alanyi jogon versus rászorultsági alapon”-vita nem egyszerűen a célszerű elosztási technikákról, s különösen nem az igazságosságáról, hanem a preferált rétegek keresztlátásától a jóléti állam létéről, de legalábbis kiterjedéséről folyik. Tanulmányunkban két kérdésre kívántunk választ adni a nemzetközi szakirodalom újabb eredményei alapján: valóban megterhelhető-e a gazdaságot az állam jóléti tevékenysége, s valóban segíti-e a szegénység enyhítését a jóléti juttatások rászorultsági elvű folyósítása?

Mint bemutattuk, a neoklasszikus közgazdasági elmélet modelljeiben a jóléti programok számos negatív gazdasági hatását képes kimutatni: a kormányzati tevékenység – fogyasztás, beruházások – kiszorítja a magán-tevékenységet; a jóléti szolgáltatások emelik a munkaerő költségét, valamint a munkaerő elbocsátásának költségeit, s ezáltal csökkennek a munkaerő mint fontos termelési tényező mobilitását stb. Ugyanennyi érv szólhat azonban az állami jóléti programok előnyös gazdasági hatása mellett is: stabilizálják a gazdasági fejlődést, segítik a gazdasági növekedés mind jelentősebbé váló forrásának számító humán tőke képződését, előnyösen hatnak a női munkavállalás szintjére stb. Az egyes pozitív és negatív tényezők súlyozása, egymásra hatásának vizsgálata, s különösen a szélesebb, politikai, társadalmi, kulturális környezetre való hatásának feltárása azonban ezen a módon nem képzelhető el, s erről a neoklasszikus elmélet eleve le is mond.

³⁰ Gösta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 29–33.; A jóléti államok mögött álló osztálykoalíciókról: Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.; A társadalmi szolidaritás szélesebb összefüggéseiről: Graham Crow: *Social Solidarities. Theories, Identities and Social Change*. Buckingham – Philadelphia: Open University Press, 2002.

³¹ Gösta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 29–33.

Sokkal messzebbre juthatunk akkor, ha nem elméleti előfeltevésekkel terhelt modellekkel próbáljuk a valóságot leírni, hanem empirikus vizsgálatokat végzünk, vagyis létező társadalmi rendszereket hasonlítunk össze, lehetőleg hosszú távon: a mi esetünkben szélesebb jóléti szolgáltatásokat nyújtó rendszereket és szűkebb szociális rendszereket. Ez a felismerés természetesen nem új, hiszen már régóta végeznek ilyen kutatásokat, kiterjedt empirikus alapon és kifinomult statisztikai eljárásokkal.

A gazdaságtörténeti kutatások sokoldalúan bemutatják, hogy az 1950 utáni évtizedekben Nyugat-Európában a leglátványosabb gazdasági fejlődést azok az országok mutatták, melyekben a jóléti kiadások aránya is a leginkább emelkedett ebben az időszakban. Ezzel szemben a legkisebb GDP-növekedési ütemet Nagy-Britannia és Svájc esetében láthatjuk, melyekben a jóléti kiadások aránya a legkevesbé nőtt az adott időszakban, s az 1960-as évektől a nemzeti termék lényegesen alacsonyabb arányát tették ki az állami jóléti kiadások, mint az említett, magas gazdasági növekedési ütemet felmutató országokban. Az 1950 utáni évtizedekben a nyugat-európai jóléti államok és az Egyesült Államok gazdasági fejlettsége közötti eltérés nagy mértékben csökkent: a jóléti programokra sokat költő nyugat-európai országok kezdtek felzárkózni az Egyesült Államokhoz.

Az ipari országok elmúlt évtizedeinek tapasztalataira vonatkozó, minden korábbinál részletesebb empirikus kutatások sem igazolják a jóléti állam tevékenységének negatív hatását a gazdasági növekedésre. A nemrég megjelent, minden eddiginél átfogóbb vizsgálat eredményei szerint a jóléti kiadásoknak nem volt hatásuk az átlagos OECD-ország bruttó hazai termékére, mivel a hátrányos hatásokat ellensúlyozták a pozitív gazdasági hatások. Az 1962–1981 közötti időszakban a növekvő jóléti transzferek egyenesen nagyobb növekedést eredményeztek – minden egyéb tényező változatlansága esetén. Csak az utolsó vizsgált periódusban, 1978–1996 között tapasztalható a jóléti kiadások negatív hatása a növekedésre, de ez a hatás összességében jelentéktelen volt.

Attérve a másik vizsgált problémára, azt mondhatjuk, hogy a szakirodalomban rikkán tapasztalható konszenzus alakult ki azzal kapcsolatban, hogy a szelektív, a rászorultsági elvű jóléti juttatásokat alkalmazó, vagyis liberális jóléti rendszerek a jövedelemegyenlőtlenségek és a szegénység magasabb szintjét eredményezik, mint az univerzális vagy a konzervatív-korporatív jóléti rendszerek.

A tapasztalatok szerint a rászorultsági alapú juttatások egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem jutnak el megfelelő hatékonysággal azokhoz, akiknek szánják őket. Az igénybe nem vétel magas arányának egyik oka az a stigma, ami az igénybevételhez kapcsolódik. Ha a rászorultságot valóban pontosan kívánják megállapítani, s a bürokrácia valóban ki kívánja szűrni a jogosulatlan igénybevételt, akkor költséges és gyakran megalázó ellenőrzést kell folytatnia. A szociális juttatások igénybe nem vételének további oka az, hogy a rászorultsági elvű támogatások szabályai sokszor nem következtettek, bonyolultak, s emellett gyakran változnak. A juttatások igénybevételéhez olyan tájékozottság és képességek szükségesek, melyekkel éppen a leginkább hátrányos helyzetben lévők nem rendelkeznek.

Ha a rászorultság mértékét legalább megközelítőleg pontosan kívánják megállapítani, igen súlyos technikai jellegű problémák jelentkeznek. Egyrészt a szegénység nem csupán a jövedelem, hanem számos más tényező következménye, melyek egyénre szabott számbavétele szinte lehetetlen. Emellett a különböző rászorultsági alapú programok kölcsönhatását nehéz nyilvántartani.

A rászorultsági alapú rendszerek komoly ellenőrzést jelentenek a munkavállalással szemben. A munkavállalásból származó jövedelem miatt ugyanis elveszhet a különféle szociális juttatásokra való jogosultság, s így a munkavállalás olyan alacsony pótlólagos jövedelemmel jár, hogy az sokakat elriaszt attól („szegénységi csapda”). Szintén ösztönözheti a feketegazdaságban való részvételt. A kutatások szerint a rászorultsági elv érvényesítése a gyakorlatban a nők hátrányos megkülönböztetéséhez vezet. Ha a juttatások alapja a családi jövedelem, növeli a nők függőségét partnerüktől, hiszen a jövedelmeket gyakran nem egyenlően osztják el a családban.

Mindemellett a rászorultsági elv érvényesítése azért sem képes megfelelően csökkenteni a szegénységet, mert azt utólag próbálja kezelni, s nem segít annak megelőzésében. Az éppen a megállapított jövedelemhatár felett élők ugyanis társadalmi segítséggel – vagyis állampolgári jogú ellátás esetén – hosszú távon stabilizálhatnák helyzetüket, míg segítség híján gyakran lesüllyednek, s a hosszú távon segélyből élők táborát gyarapítják.

A jóléti állam mögött álló társadalmi koalíciók meggyengülése-meggyengítése a legfontosabb magyarázata annak, hogy a rászorultsági elv érvényesítése miért vezet a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegénység növekedéséhez. A jóléti juttatásokból kirekesztett rétegek abban válnak érdekeltté, hogy a jóléti programok színvonalra csökkenjen, hiszen azokat az ő adójukból is fedezik. Ezeknek a rétegeknek a politikai aktivitása és politikai befolyása lényegesen nagyobb, mint a szegényebb társadalmi csoportoké, így preferenciáikat jobban tudják érvényesíteni, mint azok. Ha tehát a rászorultsági elv érvényesítésével a középosztály – vagy annak egy része – kimarad a szociális juttatásokból, az politikailag könnyen mozgósíthatóvá válik a jóléti kiadások csökkentése érdekében. Ez pedig törvényszerűen elvezet a legszegényebbeknek szánt jóléti programok színvonalának csökkenéséhez is. A nemzetközi tapasztalatok alapján a rászorultsági elv érvényesítésével a jóléti juttatások idővel ugyanolyan szegényesek lesznek, mint amilyen szegények azok a társadalmi rétegek, akiknek a juttatásokat szánják.

A nemzetközi tapasztalatoknak természetesen fontos gyakorlati következményei vannak Magyarországra számára is. Ezekből a tapasztalatokból az következik, hogy a jóléti rendszerek megindult liberális átalakítása, vagyis karcsúsítása, illetve az univerzális rendszerek szelektív rendszerekké való átalakítása hosszú távon nem jár pozitív gazdasági hatásokkal.

Befejezésként fontos emlékeznünk arra, hogy ugyan a fentiekben a jóléti transzferek gazdasági hatásaival foglalkoztunk, az igazi kérdés azonban a jóléti állam tevékenységének az életminőség egészére gyakorolt hatása. Bár a szakemberek mindig is tudatában voltak annak, hogy a GDP és a gazdasági kibocsátás más hasonló mutatói nem az élet minőségét – de még csak nem is az életszínvonalat – méri, hanem csupán az életminőség egy összetevőjének alakulását jelzik, az utóbbi évtizedek során ez a megfontolás a gazdaságpolitikában és a közbeszédben is mindinkább háttérbe szorult.

Az életminőségnek ugyan nincs általánosan elfogadott definíciója, de Európa legtöbb országában, s így hazánkban is a lakosság nagy része számára a társadalmi egyenlőtlenségek alacsony szintje, a szociális biztonság, a bűnözés alacsony foka mind olyan tényezők, melyek beletartoznak ebbe, márpedig sok jel mutat arra, hogy a kiterjedt állami jóléti programok nagyban hozzájárulnak ezekhez, s így az életminőség javításához. Ha a gazdasági-társadalmi rendszerek megítéléséről és a politikai célokról folytatott vitáinkban az életminőség összetett jelensége és fogalma átvenné a gazdasági növekedés egyszerűbb, ugyanakkor a valóság-nak csak egy kis szeletét tükröző mutatójának helyét, akkor valószínűleg további érveket nyernénk a jóléti rendszer liberális átalakítása ellen, az állam kiterjedt szociális szerepvállalása mellett.

MÁDI LÁSZLÓ

Otthonteremtés és társadalompolitika

A Széchenyi-terv otthonteremtési programjának
politikai céljai és hatásai

Mindig érdekes és tanulságos elemezni és bemutatni, hogy egyes, nagyszabású politikai kampánnyal kísért kormányzati programok milyen társadalmi és szociális célokat tűznek ki maguk elé, s hogy ezek a célok vajon milyen hatékonysággal valósulnak meg. Pontosabban: célszerű annak vizsgálata, hogy a nyilvánosan kitűzött célok vajon mennyire vannak összhangban a pártok politikai érdekeivel. Érdekes annak a kérdésnek tanulmányozása is, hogy vajon milyen célokat fogalmazznak meg nyilvánosan, s ehhez képest mi lesz a program tényleges hatása. Az elemzés az elmúlt évtized egyik legjelentősebb – talán meg lehet kockáztatni, hogy társadalmi hatásban is az egyik legfontosabb – programjának „jár utána”. Azt vizsgálja, hogy a Széchenyi-terv otthonteremtési programja vajon mennyire volt hatékony kampányeszköz, azaz mennyire volt képes érdemleges szavazatszerző hatást elérni a 2002-es választási kampány során. Komoly ösztönzést adott ennek a tanulmánynak a megírására Lakner Zoltán írása (Esély, 2003/6). Rövid eszmefuttatásom ilyenformán tekinthető egyfajta vitacikknek is, hiszen ellentétben a politológus álláspontjával én végkövetkeztéseimben nagyon különböző konklúzióval zárom a tanulmányomat.

Az otthonteremtés komplexitása

Vajon az otthonteremtés gazdaságpolitikai ösztönzését és támogatási programjait mennyire kell és mennyire lehet a szociális szempontoknak alárendelni, esetleg azzal azonosítani? Létezik-e a szociális célokon túl másfajta célkitűzés és szempont a kormányzati társadalompolitika formálása, különösen az otthonteremtés támogatása tekintetében? A lakhatás ismert alkotmányossági jogai mellett a kormányzatnak lehetnek és kellene-e másfajta célkitűzései is az otthonteremtés területén? A szociálpolitikának vajon csupán a legnehezebb helyzetben lévők gondjaira és problémáira kell-e figyelnie? Durvábban és leegyszerűsítően fogalmazva: a szociálpolitika egyenlő-e a szegénységpolitikával? (Ebben az esetben abból az ultraliberális célkitűzésből indulunk ki, hogy egyébként a piac