

## SZAMUELY LÁSZLÓ

## A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években

A tanulmány nemzetközi statisztikák alapján vizsgálja meg, mennyire helytálló a mai neoliberális „főáram” ama állítása, hogy a jóléti állam haldoklik, redisztribúciós szerepe a fejlett ipari országokban csökken, visszafejlődik. Elemzi a szociális kiadások százalékos részesedését a GDP-ből az OECD 29 országában az 1980–1998 közötti időszakban, illetve a szociális védelmi kiadások alakulását az Európai Unió 15 tagországában az 1991–2000. években. Megvizsgálja a szociális kiadások közül az egészségügyi kiadások növekedését az 1991–2001 közötti időszakban az OECD-országokban, megkülönböztetve ezen belül a köz- és a magánfinanszírozású kiadások alakulását. Az OECD statisztikája alapján bemutatja az oktatási köz- és magánfinanszírozású kiadások alakulását az 1990-es évek második felében. A vizsgálódás legfontosabb tanulsága: a jóléti állam leépülése sem az utóbbi húsz, sem az utóbbi tíz évben nem következett be. Ennek valószínű okaira a tanulmány utolsó harmadában tér ki a szerző.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kódszám: H50, H51, H52, H53, H55, I00, I10, I18, I22, I28, I30, I31, I38.

Az a közhiedelem, hogy a jóléti állam haldoklik, legalább negyedszázados múltra tekint vissza. A mai közgazdasági „főáram”, a neoliberalizmus ugyanis a hetvenes évek stagflációjára adott válaszként váltotta a korábbi uralkodó irányzatot, az állami beavatkozás üdvös voltát hirdető keynesizmust. Ennek nyomán a fejlett ipari országok kormányzati politikájában a korábbi fő cél, a jóléti állam kiépítése és kiterjesztése helyébe az ellenkező törekvés, a jóléti állam tevékenységének megkurtítása, visszaszorítása lépett. 1979-ben Angliában Margaret Thatcher, a konzervatívok vezére a jóléti állam lebontásának (*dismantling*), 1980-ban az Egyesült Államokban a republikánus Ronald Reagan a jóléti állam felgöngyölítésének (*rolling back*) programjával nyert választást. Mire egy évtizeddel később a közép-kelet-európai országokban végbement a rendszerváltás, az utóbbiak már olyan világba pottyanttak bele, ahol a politikai és szakmai közbeszédben a jóléti államot rosszálló, pejoratív felhanggal illik emlegetni.

A gazdaságtörténet azonban nem kevés példát ismer arra, amikor a valóság alakulása

\* A tanulmány megírásához meghatározó segítséget nyújtott tanácsaival és ismereteivel Gács Endre. A kéziratot elolvasta Köves András és Szalai Erzsébet, akik értékes észrevételeket tettek. Nem rajtuk múltott, ha az írásban hiányosságok vagy hibák lelhetők fel, ezekért kizárólag a szerző felelős. Külön kiemelő az a munkaköri kötelemeket messze felülmúló figyelmes, segítő magatartás, amelyet a szerző egykori munkahelye, a Kopint-Datorg Rt. könyvtárának munkatársai, Mervel Myra és Gyöngyösné Cseh Krisztina tanúsítottak. A szerző mindannyiuknak köszönettel tartozik.

nem követi, nem igazolja az ideologikus tanokat. Egyre valószínűbb, hogy a jóléti állam esete is e példák közé tartozik, ugyanis makacsul nem akar sem összezsugorodni, sem – a marxi vízióból kölcsönzött szóhasználattal élve – „elhalni”. Írásunkban ezért megkíséreljük egyrészt számszerűen bemutatni – amennyire ezt a rendelkezésre álló, összehasonlítható nemzetközi statisztikák lehetővé teszik –, hogyan alakult a jóléti állam fogalmkörébe tartozó tevékenységek terjedelme az elmúlt egy-két évtizedben a fejlett ipari (OECD-) országokban, ezen belül is az Európai Unió eddigi 15 tagállamában. Másrészt néhány olyan okot sorolunk fel, amelyek magyarázatot adhatnak arra, miért térnek el a kirajzoló tendenciák az ideologikus várakozásoktól.

Csak emlékeztetőül: a jóléti állam fogalma nem egyszerűen a társadalom, a népesség jólétének, életszínvonalának emelésén buzgólkodó államot jelenti, hanem ennél többet is, meg kevesebbet is. A mintegy fél évszázada használatos fogalom úgy definiálható, mint a jövedelem, a táplálkozás, az egészségügyi ellátás, a lakás és az oktatás *minimális* mértékének állami szavatolása minden állampolgár számára *állampolgári jogon* vagy az állam által *kötelezővé tett társadalombiztosítás* alapján – azaz a nemzeti össztermék *rendszeres újraelosztása* (redisztribúciója) útján. Ebből következően a jóléti állam tevékenységének fő területei a nyugdíjügy és a szociálpolitika, az egészségügy és az oktatás.

### Az újraelosztás mértékének alakulása

Noha a jóléti állam tevékenységének terjedelmét, annak időbeli alakulását és országonkénti eltéréseit számszerűen a redisztribúció nagyságával szokás mérni – vagyis annak a hányadnak a nagyságával, amekkorát a jóléti állam tevékenysége kiharásít az adott ország nemzeti össztermékének felhasználásából –, tisztában kell lennünk azzal, hogy ez csupán egyik vetülete ennek a tevékenységnek. Ugyanis a redisztribúció mértéke csak a *finanszírozási forrást* mutatja, s azt sem teljeskörűen. A jóléti állam emellett *szolgáltatóként* is felléphet, azaz a jóléti szolgáltatásokat (nyugdíjfolyósítást, gyógyítást, oktatást, segélyezést stb.) végző intézményeket is működtetheti. A feltételes mód használata azért indokolt, mert az állam a jóléti tevékenységét olyan, „vegyes gazdálkodásnak” nevezhető keretek közt végzi, amelyek az állami finanszírozást, illetve szolgáltatást a nem állami finanszírozással, illetve szolgáltató vállalkozással vegyítik, párosítják – célszerűségi megfontolásoktól függően – sokféle lehetséges összetételben és alakzatban. Ebben a „jóléti vegyes gazdaságban” különös fontossága van az állam jóléti tevékenysége harmadik vetületének, a *szabályozásnak*, amely a döntéshozástól a kötelező szabályok, tarifák, járulékok előírásáig, a törvényalkotástól a felügyeletig és ellenőrzésig sok mindenre terjedhet ki.

Az állami jóléti tevékenység különféle vetületei közül elemzésünkben mégis a finanszírozást, a redisztribúciót vesszük kiindulópontul, mert csak ezzel nyílik lehetőségünk a jóléti állam kiterjedésének számszerű felmérésére, ha csak hozzávetőlegesen is. Hozzávetőlegesen azért, mert a statisztikai számbavétel ismert nehézségei és pontatlanságai mellett szem előtt kell tartanunk azt a körülményt is, hogy a statisztika csak az államháztartás által közvetlenül és *látható* módon véghezvitt jövedelem-újraelosztást (elvonásokat és juttatásokat) tükrözi. Az állam azonban adókedvezményekkel is tereli az adóalanyok (a személyek és a vállalatok) jövedelemfelhasználását. Vagyis azzal éri el a kívánatos (például oktatási, nyugdíj-, élet- és egészségbiztosítási, lakásszerzési célú) jövedelemátcsoportosítást, hogy nem von el jövedelmet az adófizetőtől, de megköti annak felhasználását. Az állam effajta újraelosztó ténykedése közvetett és *láthatatlan*, nem jelenik meg az államháztartás kiadásai között és – természetesen – a bevételeiben sem.

A jóléti redisztribúció e láthatatlan részéről nincsenek nemzetközi statisztikák, csak némely országokban szakhatósági (adóhivatali, pénzügyminisztériumi) közlések, illetve

az ezeken alapuló szakértői becslések. (Ezek egyikét a későbbiekben ismertetjük.) E közvetett állami támogatások többnyire tetemesen *megemelik* a jóléti redistribúciónak a nemzetközi statisztikákban kimutatott, azaz látható mértékét. Ezt előrebocsátva vegyük szemügyre a nemzetközi statisztikai idősorokat!

### *A szociális közkiadások*

A jóléti állam tevékenységének országonként különböző köre és mértéke megnehezíti a közvetlen nemzetközi összehasonlítást. A teljes (nemcsak jóléti) redistribúció mértékét és tendenciáit talán a legmegbízhatóbban az államháztartási kiadások GDP-arányának hosszú távú alakulása tükrözi. Hét éve az Economist mellékletében megjelent tanulmány (*The future ...* [1997]) – IMF-adatok alapján – 1870-ig visszamenő idősorokat közölt arról, hogyan alakult a *közkiadások aránya* a GDP százalékában 17 fejlett országban. E szerint az átlagos arány az első világháborút megelőző utolsó békeévben, 1913-ban még egy számjeggyű, 9,1 százalékos volt, a háború utánra azonban már két számjeggyű lett. A második világháború előtti 1937-ben az arány az 1913. évinek már több mint kétszerese, 20,7 százalék volt. A következő negyven év alatt a közkiadások átlagos részesedése a GDP-ből ismét megduplázódott: 1980-ban 42,6 százalék volt. Azóta az expanzió lelassult: az arány 1990-ben 44,8 százalékra, 1996-ra pedig alig egy százalékponttal, 45,9 százalékra nőtt.

Az államháztartás GDP-ből való részesedésének alakulása voltaképpen a jóléti állam dinamikáját tükrözi, hiszen a közkiadások nagyobbik része az állam jóléti tevékenységével kapcsolatos – országonként eltérő mértékben természetesen. A jóléti célú közkiadások túlnyomó része, a mindenkori GDP több mint egyötöde pedig *szociális közkiadás* (*public social expenditure* – az OECD szóhasználata szerint). Ez a gyűjtőnév tartalmazza az öregségi ellátásokat (nyugdíj), az egészségüggyel és rokkantsággal kapcsolatos kiadásokat, a család- és gyermektámogatást, a munkanélküliséghez, valamint a lakásüghöz kapcsolódó kiadásokat és a szociális segélyezés keretében nyújtott ellátásokat.

Az *1. táblázat* idősorai a szociális közkiadások országonkénti alakulását mutatják (a GDP százalékában) a 20. század utolsó két évtizedében. Éppen abban az időszakban, amikor végbe kellett volna mennie, de legalábbis megindulnia a jóléti állam lebontásának, összezsugorodásának. Az országonkénti adatok és a nemzetközi átlagok akár csak felületes áttekintéséből is néhány érdekes és talán meglepő következtetés vonható le.

Először is, az OECD-országok, s ezen belül az EU-országok összesített átlagainak változásából látható, hogy a *szociális közkiadások aránya a GDP-ben nem csökkent, hanem nőtt*. Ez mind a teljes 19 éves időszakra, mind külön annak utolsó kilenc évére is igaz. Ez utóbbi időszakban 1993-ra esett a tetőzés, 22 százalékkal. A kilencvenes években az OECD-országok átlagában a részesedés meghaladta a 20 százalékot, az EU-országok átlagában pedig átlépte a 25 százalékot, majd valamivel az alá süllyedt. 1998-ban a szociális közkiadások az OECD átlagában 2,8 százalékponttal, az EU átlagában pedig 3,6 százalékponttal voltak nagyobbak az 1980-as aránynál.

Másodszor, az EU-n kívüli OECD-országokban – az Egyesült Államok és Új-Zéland kivételével – a szociális közkiadások aránya külön-külön legalább annyival emelkedett, mint az EU átlagában (3,6 százalékponttal). Mivel az EU-tagországok tendenciáit az Európai Unió saját statisztikai hivatala, az Eurostat adatai alapján vizsgáljuk, most csak az EU-n kívüli országokra vonatkozóan emelünk ki néhány fontos sajátosságot.

– Az *Egyesült Államokban* a szociális közkiadások aránya az 1980-as években (1980–1990) lényegében változatlan volt, de az 1990-es években felfelé mozdult el: az évtized közepéig 2 százalékponttal emelkedett, majd stagnált, illetve valamelyest csökkent. Vé-

1. táblázat  
Szociális kiadások az OECD-országokban a GDP százalékában, 1980-1998

Országok	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ausztrália	11,3	11,3	12,3	13,0	13,3	13,5	13,4	13,2	12,4	12,8	14,4	15,4	16,4	16,5	16,2	17,8	17,9	17,6	17,8
Ausztria	23,3	..	..	..	..	25,1	..	..	..	..	25,0	25,3	25,9	27,3	28,0	27,9	27,9	27,0	26,8
Belgium	24,2	25,8	26,5	26,8	26,1	27,0	26,8	26,5	26,0	25,1	24,6	25,4	25,4	26,5	26,0	25,1	25,5	24,2	24,5
Csehország	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	16,8	18,2	18,5	19,0	19,0	18,6	18,6	19,4	19,4
Dánia	29,1	29,4	29,6	29,9	28,7	27,9	27,0	27,8	29,2	29,5	29,3	30,2	30,7	32,3	33,1	32,4	31,7	30,7	29,8
Dél-Korea	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3,2	3,0	3,2	3,3	3,4	3,7	3,9	4,3	5,9
Egyesült Államok	13,1	13,4	13,7	14,0	13,1	12,9	13,0	13,0	12,9	12,9	13,4	14,4	15,1	15,4	15,3	15,4	15,3	14,9	14,6
Finnország	18,5	19,0	20,3	20,9	21,8	22,9	23,5	24,0	23,3	23,1	24,8	29,9	33,9	33,9	33,0	31,2	31,0	28,7	26,5
Franciaország	21,1	22,2	22,9	23,1	23,5	26,6	26,4	26,2	26,0	25,2	26,5	27,1	27,9	29,3	29,1	29,0	29,3	29,3	28,8
Görögország	11,5	13,8	16,2	16,9	17,2	17,9	17,7	17,7	17,3	18,1	21,6	20,9	20,0	20,9	21,0	21,2	21,8	21,9	22,7
Hollandia	27,3	28,2	29,8	30,1	28,9	27,4	27,1	27,3	27,0	26,4	27,9	28,1	28,6	28,8	26,9	25,9	25,9	25,5	24,5
Írország	16,9	17,0	17,7	17,8	17,2	22,0	22,2	21,4	20,0	18,4	19,0	19,8	20,1	20,0	20,2	19,6	18,5	17,2	15,8
Izland	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	18,0	18,6	18,3	18,1	18,4
Japán	10,1	10,6	11,0	11,2	11,1	11,0	11,3	11,5	11,2	11,0	10,8	10,9	11,5	12,1	12,7	13,5	13,9	14,3	14,7
Kanada	13,3	13,8	16,2	16,4	16,6	17,0	17,0	16,7	16,5	16,9	18,2	20,6	21,3	21,2	20,2	19,2	18,4	17,8	18,0
Lengyelország	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	16,2	23,0	27,3	26,6	25,4	24,7	24,9	24,2	22,8
Luxemburg	23,3	25,0	24,2	24,4	23,0	22,8	22,3	23,1	22,2	21,5	21,7	22,2	22,5	23,0	22,6	23,3	23,5	22,3	22,1
Mexikó	..	..	..	..	..	1,8	1,7	1,8	2,0	2,7	3,2	3,6	3,9	4,2	4,7	7,4	7,5	8,0	8,2
Nagy-Britannia	18,2	19,8	20,2	21,0	21,2	21,3	21,5	20,7	19,4	18,9	19,4	20,9	23,0	23,6	23,0	22,7	22,2	21,1	20,8
Németország	20,3	21,0	21,1	20,7	20,4	21,0	20,9	21,2	21,2	20,5	20,3	24,2	25,6	26,4	26,2	26,7	26,9	26,4	26,0
Norvégia	18,5	..	..	..	..	19,7	..	..	24,7	25,9	26,0	27,2	28,4	28,1	28,0	27,6	26,5	26,2	27,0
Olaszország	18,4	19,8	20,3	21,4	20,9	21,3	21,3	21,5	21,6	21,8	23,9	24,3	25,5	25,7	25,4	23,7	24,4	24,9	25,1
Portugália	11,6	12,6	12,0	12,2	12,1	12,3	13,2	13,4	13,6	13,1	13,8	14,8	15,5	17,0	17,0	17,5	18,2	17,8	18,2
Spanyolország	15,8	16,9	16,8	17,5	17,2	18,0	17,7	17,6	18,2	18,3	19,3	20,0	20,9	21,7	21,5	20,9	20,9	20,2	19,7
Svájc	15,2	14,9	15,8	16,3	16,4	16,2	16,5	16,7	16,8	16,5	19,7	21,1	23,2	25,0	25,2	26,0	27,3	28,3	28,1
Svédország	29,0	30,0	30,2	30,5	29,2	30,2	30,2	30,4	30,9	30,2	31,0	33,2	36,4	36,7	35,2	33,0	27,0	32,3	31,0
Szlovákia*	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Törökország	4,3	3,2	3,4	3,7	4,5	4,2	4,4	4,6	5,3	6,4	6,4	8,0	7,4	7,2	7,9	7,5	10,4	11,7	11,6
Új-Zéland	19,1	18,2	19,2	18,8	18,1	19,4	19,5	19,9	21,0	22,0	22,5	22,6	22,4	21,0	19,9	19,3	19,7	20,8	21,0
OECD-országok	18,0	18,4	19,0	19,4	19,1	19,1	18,8	18,9	19,1	19,0	19,2	20,5	21,5	22,0	21,6	21,1	21,3	21,0	20,8
EU-országok	20,6	21,5	22,0	22,4	21,9	22,9	22,7	22,8	22,6	22,1	23,2	24,4	25,5	26,2	25,9	25,3	25,4	24,6	24,2

\* A Szlovákiára vonatkozó adatok alábecsültek, mert az adatszolgáltatás hiányában még nem tartalmazták az egészségügy területét.

Forrás: OECD [2002].

gül is 1998-ban *1,5 százalékponttal volt magasabb*, mint 1980-ban. Itt azt is figyelembe kell venni, hogy az évtized közepétől az ország prosperált, a GDP igen gyors ütemben nőtt, ami önmagában is csökkentette a GDP-hez viszonyított hányadot.

– *Japánban*, a világ második legnagyobb gazdaságában az arány 1998-ban csaknem megegyezett az Egyesült Államokéval: 14,7 százalék volt, míg az Egyesült Államokban 14,6 százalék. Ez csaknem 10 százalékponttal volt alacsonyabb az EU átlagánál, aminek magyarázata a történelmi fejlődés különbségeiben, a japán és az amerikai társadalmi-gazdasági modellnek az európaiétól eltérő sajátosságai keresendő. Japánban mégis – az Egyesült Államoktól eltérően – a szociális közkiadások hányada 19 év alatt *igen jelentősen, csaknem másfélszeresére, 4,6 százalékponttal bővült*. Ez több, mint az EU-átlag növekedése, és háromszorosa az Egyesült Államok növekményének, ami a japán népesség rohamos öregedésével és a japán gazdaság kilencvenes évekbeli stagnálásával is összefügghet.

– Nyugat-Európa két jelentősebb EU-n kívüli országában ugyancsak nőttek a szociális közkiadások. *Norvégiában* a GDP-hez viszonyított arányuk a nyolcvanas évek végén – gyors emelkedésük következtében – elérte, majd meghaladta a 25 százalékot, s ebben a sávban maradt a kilencvenes években is. Rendhagyó viszont *Svájc* pályája. A hagyományosan a szabadpiaci gazdálkodás elveit követő, s állampénzügyeiben inkább az Egyesült Államokhoz, mintsem a fejlett nyugat-európai centrumországokhoz hasonlítható Svájc 19 év alatt *12,9 százalékponttal bővítette, azaz csaknem megkétszerezte a szociális kiadások GDP-arányát*. Ezzel amerikai szintről a skandináv mérték közelébe került. A más módszerrel számoló Eurostat 2000-ig terjedő idősorai is ezt a következtetést erősítik meg (lásd a 3. táblázatot).

– Hasonlóképpen még az amerikai mérték közelében volt 1980-ban két fontos óceánon túli ország, az európai, főleg angolszász bevándorlók által benépesített *Ausztrália* és *Kanada*. Viszont 19 év múltán *mindkét ország 18 százalék körüli arányával több mint 3 százalékponttal lépte túl az egyesült államokbeli arányt*. Különösen Ausztráliában bővültek dinamikusan a szociális közkiadások: GDP-hányaduk több mint másfélszeresére tárgult. A történelmi fejlődésében hasonló múltú *Új-Zéland* viszont némileg eltérő pályát futott be ebben az időszakban. A valamikor a monetarista politika mintaországának kikiáltott Új-Zéland restriktív költségvetési politikát folytatott, s fékezte a szociális közkiadások növekedését is. Ez utóbbiak GDP-aránya – kisebb ingadozások mellett – *mégsem csökkent, hanem szerényen ugyan, de 1,9 százalékponttal tovább nőtt*, meghaladja a GDP 20 százalékát, s több mint 6 százalékponttal az Egyesült Államok szintje fölé került.

– A szociális kiadások tekintetében az OECD-országok külön csoportját alkotja a fejlett világ peremén elhelyezkedő *Mexikó*, *Törökország* és a peremről már bekerült *Dél-Korea*. A GDP-arány ugyanis ezekben az országokban egy számjegyű. Igaz, *Törökországban* – ha hinni lehet a statisztikának – újabban már két számjegyű, azaz egyezik a dél-európai országok (Görögország, Portugália) 1980 körüli adatával. Mindenesetre a jövőbeli tendenciákra egyrészt a szociális kiadások eddigi erősödő dinamikájából, másrészt abból a tényből is következtethetünk, hogy az oktatási kiadások GDP-arányát tekintve – mint a továbbiakban látni fogjuk – ez az országcsoport nem szakadt el az OECD-átlagtól.

Az általános összképet és a belőle kivehető tendenciák valóságát nem teszi ugyan kérdésessé a statisztikai számbavétel ördöge, de az egyes országok relatív helyzetére vonatkozó ismereteinket bizonyára korrigálnunk kell, ha figyelembe vesszük az *adózásnak* a statisztikai adatokban nem tükröződő hatásait is. Az ördög az úgynevezett *bruttó és nettó szociális kiadások* eltéréseiben búvik meg. A szociális közkiadások ugyanis nagyon nagy részben a jogosultaknak és kedvezményezetteknek kifizetett pénzbeli transferekből állnak. Ezek után a – hazai szóhasználatban társadalmi nevezett – jövedelmek után a kedvezményezettek sok országban egyenes adókat, elköltésükkor pedig minden-

2. táblázat  
A szociális közkiadások bruttó és nettó értékei, 1997 (a tényezőáras GDP százalékában)

Megnevezés	Ausztrália	Dánia	Németország	Hollandia	Egyesült Királyság	Egyesült Államok
1. Bruttó szociális közkiadások	18,7	35,9	29,2	27,1	23,8	15,8
- a transzferek után fizetett egyenes adók és tb-járulékok	0,3	5,1	1,3	4,4	0,4	0,4
2. Nettó közvetlen pénzbeli szociális közkiadás	18,4	30,8	27,8	22,7	23,4	15,5
- közvetett adók	0,8	4,1	2,3	2,4	2,3	0,4
3. Nettó közvetlen szociális közkiadás	17,6	26,7	25,5	20,2	21,1	15,0
+ szociálpolitikai adókedvezmények a nyugdíjakra jutó szociálpolitikai adókedvezmények nélkül	0,3	0,0	1,6	0,1	0,5	1,4
4. Nettó folyó szociális közkiadás	17,9	26,7	27,2	20,3	21,6	16,4
<i>Emlékeztetői:</i> nyugdíjakra jutó szociálpolitikai adókedvezmények	1,6	..	0,1	1,2	2,7	1,1

Forrás: Adema [2001].

hol közvetett (fogyasztási) adókat fizetnek (vissza) az államháztartásnak. Ily módon nettó értéken az állam egyfelől az államháztartási statisztikában látható bruttó értékeknél kevesebbet juttat polgárainak, másfelől különféle szociális megfontolásokból nyújtott adókedvezményekkel – mint már szó volt róla – „láthatatlanul” megemeli az adózóknál maradó jövedelem nettó összegét.

Az OECD szakértője, Willem Adema az utóbbi években több alkalommal is publikálta a szociális közkiadások bruttó és nettó értékének eltérésére vonatkozó számításait. Ezek azt mutatják, hogy az országok szociális közkiadásainak végső, nettó összegei között kisebbek a különbségek, mint a bruttó értékek között. A nettó nagyságok azonban nemcsak enyhítik az országok közti differenciákat, hanem módosítják az országok sorrendjét is a szociális közkiadások GDP-aránya tekintetében. A 2. táblázat hat, szociálpolitikai rendszerében karakterisztikusan eltérő országról mutatja be Adema [2001] számításait 1997-re vonatkozóan. (Mivel a GDP-számítás tényezőárainon történt, a kiinduló számok nem egyeznek meg az 1. táblázat 1997. évi adataival.) A bemutatott számokhoz úgy jutott Adema, hogy a szociális közkiadások bruttó összegéből levonta az egyenes adókat és járulékokat, valamint a közvetett adókat, majd hozzáadta a szociálpolitikai adókedvezmények összegét. Az eredményül kapott folyó nettó szociális közkiadások nemzetközi összehasonlításából az a meglepő következtetés adódik, hogy például Dániában nem jóval magasabb, hanem nettó értékben kisebb a szociális közkiadások GDP-aránya, mint Németországban, az angol arány viszont nem kisebb, hanem nagyobb a hollandnál. Ezek a finomítások és pontosítások mindazonáltal nem változtatnak, mint említettük, a fő tendencián, a szociális közkiadások GDP-arányának lassuló növekedésén.

### *Szociális védelmi kiadások az Európai Unióban a kilencvenes években*

Magyar szempontból különösen fontos az EU szociális közkiadásaiban manapság érvényesülő tendenciák számontartása. Az unió terminológiájában a szociális gondoskodást szociális védelemnek (*social protection*) nevezik, s közös statisztikai hivatalának, az Eurostatnak a gyakorlatában a szociális védelemre fordított kiadások (*social protection expenditure*) tartalma fogalmilag lényegében egyezik a szociális közkiadások OECD által használt kategóriájának tartalmával. Számítási módszereiben azonban a két kategória mégis eltér, s az Eurostat által számolt szociális védelmi kiadások számszerű értéke rendszerint nagyobb az OECD által publikált adaténál. Jóllehet a két párhuzamos adat értékei eltérnek egymástól, a külön-külön kimutatott tendenciák lényegében egyeznek. A továbbiakban az EU-országokra vonatkozóan az Eurostat statisztikai adatait használjuk – nem utolsósorban azok frissebb, naprakészebb volta miatt. Így a 3. táblázat már 2000-ig mutatja be a szociális védelmi kiadások alakulását (a GDP százalékában) az 1990-es években a 15 EU-országban külön-külön és az unió átlagában, valamint a három EU-n kívüli nyugat-európai országban (Izlandon, Norvégiában és Svájcban).

A 3. táblázatból látható, hogy az Eurostat – az OECD-hez hasonlóan (vö. 1. táblázat) – azt mutatja ki, hogy a szociális védelmi kiadások uniós átlaga a GDP-hez viszonyítva a legutóbbi évtized folyamán tovább emelkedett, ugyanis 2000-ben 0,9 százalékponttal magasabb volt, mint 1991-ben. Ez az emelkedés azonban az elmúlt évtized első három évében történt, s az arány – az OECD-országok átlagához hasonlóan – 1993-ban volt a legmagasabb. Azóta lassú mérséklődését mutatja a statisztika: 2000-ben az arány 1,5 százalékponttal volt kisebb az 1993-as csúcsevénel.

A GDP-részesedés növekedésének vagy esésének vizsgálatakor azonban szem előtt kell tartanunk azt a triviális összefüggést, hogy – viszonyszámról lévén szó – értékére mindkét oldalának (jelen esetben a szociális kiadások és a bruttó hazai termék nagyságá-

3. táblázat  
Szociális védelmi kiadások folyó áron a GDP százalékában

Ország	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ausztria	27,0	27,6	28,9	29,8	29,6	29,5	28,8	28,4	28,8	28,7
Belgium	27,1	27,4	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,4	26,7
Dánia	29,7	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	29,8	28,8
Egyesült Királyság	25,7	27,9	29,0	28,6	28,2	28,1	27,5	26,9	26,5	26,8
Finnország	29,8	33,6	34,6	33,8	31,8	31,6	29,3	27,3	26,7	25,2
Franciaország	28,4	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,7
Görögország	21,6	21,2	22,1	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,4
Hollandia	32,6	33,2	33,6	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4
Írország	19,6	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,7	15,5	14,8	14,1
Luxemburg	22,5	22,6	23,7	23,0	23,7	24,0	22,6	21,7	21,8	21,0
Németország	26,1	27,6	28,4	28,3	28,9	29,9	29,5	29,3	29,6	29,5
Olaszország	25,2	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,3	25,2
Portugália	17,2	18,2	21,0	20,8	20,8	21,2	21,6	22,1	22,6	22,7
Spanyolország	21,2	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,2	20,1
Svédország	34,3	37,1	39,0	37,6	35,5	34,7	33,8	33,4	32,9	32,3
EU-15	26,4	27,7	28,8	28,5	28,2	28,4	28,0	27,6	27,5	27,3
Izland	17,7	18,3	19,4	18,4	19,0	18,8	18,6	18,5	19,1	19,5
Norvégia	27,3	28,4	28,4	27,6	26,8	26,2	25,4	27,5	27,9	25,4
Svájc	21,3	23,3	24,8	25,2	25,8	26,9	28,0	28,0	28,3	28,7

Forrás: Eurostat [2003], 165. o.; Abramovici [2003], 2. o.

nak) a változása hat. Már az Egyesült Államokkal kapcsolatban utaltunk arra, hogy a kilencvenes évek eleje a recesszió időszaka volt, ami önmagában is megmagyarázza, hogy a lassuló növekedés, illetve visszaesés körülményei között a GDP-nél kevésbé lassuló, illetve kevésbé zsugorodó szociális közkiadások számszerűen emelkedő arányt mutatnak. Az évtized második felére jellemző erős konjunktúra közepette viszont a GDP a szociális kiadásoknál gyorsabban nőtt, tehát az utóbbiak aránya mérséklődött. Az arány konjunktúraérzékenységét az is erősíti, hogy a rossz vagy jó konjunktúrában nő, illetve csökken a munkanélküliség és a vele kapcsolatos szociális költség. (Ezt egyébként az Eurostat adatai jól tükrözik az elmúlt évtizedre vonatkozóan.)

Ebből az is valószínűsíthető, hogy Európában az elmúlt három év dekonjunktúrája következtében a 2000 utáni évek statisztikájában már nem mérséklődik tovább a szociális kiadások GDP-aránya, hanem változatlan marad vagy emelkedik, természetesen a szóban forgó két-három éves távon. Erre utalnak a 2001-re vonatkozó előzetes Eurostat-becslések is. Ezek kilenc uniós országra készültek el (Belgium, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Németország, Olaszország, Spanyolország), amelyek együttesen az EU szociális védelmi kiadásainak 73 százalékát adták 2000-ben. E kilenc ország átlagában a szociális védelmi kiadások GDP-aránya 2001-ben 0,1 százalékponttal emelkedett (Abramovici [2003] 3. o.), szemben a megelőző évvel, amikor (vö. 3. táblázat) Görögország kivételével az országok mindegyikében a GDP-arány még csökkent.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tanulmányunk lezárása után adta közre a magyar Központi Statisztikai Hivatal az Eurostat-módszertan (European System of Integrated Social Protection Statistics) szerint számolt hazai szociális védelmi kiadásokat és bevételeket, valamint az Európai Unió vonatkozó adatait az 1999–2001. évekre. E bővebb elemzést érdemlő kiadványból (KSH [2004]) kitűnik, hogy 2001-ben az EU-15 átlagában a szociális kiadások GDP-



Az Európai Unióban a konjunktúraciklustól függetlenül még egy fontos tényező ösztökélhette a kormányzati politikákat a költségvetési kiadások fékezésére éppen 1993 után: 1992 februárjában aláírták a gazdasági és monetáris unió létrehozásáról (is) szóló maastrichti szerződést, s az ebben szereplő konvergenciakritériumok szigorú korlátokat szabtak az euróra áttérő országok költségvetési és monetáris politikája számára.

A szociális védelem részesedése a GDP-ből tehát jól mutatja ugyan a redistribúció mértékét egy adott időpontban (évben), de az eddigiekből is bőven kiderülhetett, hogy az arány időbeli tágulása vagy szűkülése nem feltétlenül a szociális gondoskodás dinamikáját fejezi ki. Vajon nőtt-e vagy csökkent a szociális védelem reálértéke az uniós országokban a kilencvenes években? Erre egyértelmű választ ad a 4. táblázat. Ez ugyanis változatlan áron adja meg a szociális kiadások egy főre számított volumenének változási indexét a kilencvenes évek kritikus második felére (1995–2000) vonatkozóan a 15 tagállam mindegyikére és a három nem EU-tag nyugat-európai országra is.

4. táblázat  
Szociális védelmi költségek egy főre számítva változatlan áron  
(1995 = 100)

Ország	1996	1997	1998	1999	2000
Ausztria	101,2	101,7	104,0	108,9	110,8
Belgium	102,3	102,8	104,6	106,8	106,7
Dánia	99,9	99,3	100,4	101,7	101,8
Egyesült Királyság	102,6	104,6	106,3	107,9	113,8
Finnország	101,7	100,6	100,0	100,3	99,9
Franciaország	101,2	102,1	104,4	106,4	107,1
Görögország	104,5	111,4	120,3	131,6	142,6
Hollandia	99,6	100,7	101,0	102,1	104,6
Írország	101,0	106,5	110,2	116,6	121,4
Luxemburg	104,2	107,1	109,2	115,7	117,9
Németország	104,1	102,9	104,9	107,6	107,9
Olaszország	102,4	107,5	107,9	110,6	112,9
Portugália	99,1	105,5	115,0	122,6	127,1
Spanyolország	101,5	102,5	104,3	106,8	109,7
Svédország	99,3	98,6	100,7	103,9	105,2
EU-15 átlaga	101,7	102,6	104,4	106,9	108,7
Izland	103,1	107,4	115,7	124,0	129,3
Norvégia	105,2	107,4	114,6	121,2	126,5
Svájc	103,5	108,5	111,3	112,3	113,4

Forrás: Eurostat–ESSPROS, közli Abramovici [2003] 2. o.

A 4. táblázatból a következő tények derülnek ki, illetve érdemelnek figyelmet.

– Az egy főre jutó szociális védelemre fordított állami kiadás reálértéke az elmúlt évtized második felében *egyik nyugat-európai országban sem csökkent*: egy országban (Finnország) stagnált, a többiben nőtt, az Európai Unió 15 országának átlagában összesen 8,7, évi körülbelül 1,7 százalékkal, de jelentősen emelkedett a három unión kívüli országban is.

aránya (előzetes adat) 27,5 százalék volt, tehát 0,2 százalékponttal magasabb a 2000. évinél. Magyarországon a szociális kiadások GDP-aránya (előzetes adat) 19,8 százalék volt, vagyis 7,7 százalékponttal alacsonyabb az EU-15 átlagánál (KSH [2004] 21. o.).

– Öt év alatt a legnagyobb mértékben – 42,6, illetve 27,1 százalékkal, éves átlagban 7,4, illetve 4,9 százalékkal – abban a két EU-országban, Görögországban és Portugáliában emelkedtek az egy főre számított szociális kiadások, amelyek e tekintetben a rangsor két utolsó helyén állnak (1999. évi adat) a 15 tagállam között (*Eurostat* [2003]).

– Összevetve a 3. táblázat adataival kitűnik, hogy míg az 1995. évihez képest a szociális kiadások/GDP arány erősen zsugorodott Írországban (–4,8 százalékpont), Norvégiában (–1,4 százalékpont), Egyesült Királyságban (–1,4 százalékpont), addig az egy főre jutó szociális kiadások reálértéken (rendre) 21,4, 26,5, illetve 13,8 százalékkal nőttek. Az ellentétes irányú mozgás oka a GDP-nek a szociális kiadásoknál gyorsabb ütemű – fentebb tárgyalt – növekedése.

Mely területeknek „köszönhetően” megy végbe a szociális kiadásoknak ez a szinte megállíthatatlan növekedése? *A növekedés éppen a szociális gondoskodás két legnagyobb kiterjedésű területén igen gyors.* Ez a két terület a nyugdíj- és az egészségügy. Az Európai Unióban az Eurostat által számolt szociális kiadásokból 2000-ben a nyugdíjra és az egészségügyre átlagosan 73,7 százalék, azaz csaknem háromnegyed rész jutott. A szociális kiadások százalékos megoszlása az ellátások rendeltetése szerint 2000-ben a következő volt: öregségi nyugdíj, özvegy- és árvaellátás 46,4 százalék, táppénz és gyógykezelés 27,3 százalék, rokkantsággal összefüggő ellátás 8,1 százalék, család- és gyermektámogatás 8,2 százalék, munkanélküliséggel összefüggő ellátás 6,3 százalék, lakástámogatás és egyéb szociális ellátás 3,7 százalék (*Abramovici* [2003] 4. o.).

Érdeemes szemügyre venni, milyen dinamikát mutattak az egyes ellátások változatlan áron, tehát reálértéken számolva az elmúlt évtized második felében. Ezeket a statisztikai adatokat az 5. táblázat tartalmazza.

#### 5. táblázat

Az egy főre jutó szociális ellátások alakulása az EU 15 tagállamában, változatlan áron (1995 = 100)

Ellátás	1996	1997	1998	1999	2000
Öregségi nyugdíj és özvegy-, árvaellátás	102,3	104,9	106,8	109,7	112,1
Táppénz és gyógykezelés	100,0	99,3	102,4	105,8	109,5
Rokkantsági	102,9	104,7	106,4	107,6	108,7
Család és gyermek	109,0	112,1	113,5	116,3	117,2
Munkanélküliségi	98,8	93,7	90,8	90,2	85,5
Lakás és egyéb szociális	102,3	104,9	106,5	109,6	113,1
Összesen	101,9	102,8	104,6	107,1	108,9

*Forrás:* Eurostat – ESSPROS. Idézi *Abramovici* [2003] 5. o.

Az 5. táblázat adatai jól mutatják, hogy a szóban forgó időszakban reálértéken, egy főre számítva csak a munkanélküliséggel kapcsolatos közkiadások csökkentek, méghozzá jelentősen: öt év alatt 14,5 százalékkal. A csökkenés részben a gazdasági helyzet javulásának, részben a munkanélküli-ellátás feltételeivel kapcsolatos szigorításnak tudható be. Úgy látszik, itt a jóléti állam valóban „visszavonult”. Egészében pedig az összes ellátás egy főre számított reálértéke 8,9 százalékkal (a 4. táblázat szerint 8,7 százalékkal) emelkedett. Ennél kétszer nagyobb ütemben nőtt a család- és gyermektámogatás reálértéke, és csaknem olyan mértékben a lakástámogatás és a hátrányos helyzetűek segélyezése, szociális ellátása (beleértve például az alkoholisták és drogfüggők rehabilitálását). Az átlagot jóval meghaladóan és töretlenül nőtt a nyugdíjasok, özvegyek és árvák ellátása. Végül az összes szociális ellátás átlagának megfelelően nőtt az egészségügyi ellátás (táppénz és gyógykezelés), valamint a rokkantsági ellátás. Az utóbbi volumene töretlenül,

évről évre nőtt, hasonlóan a nyugdíjasok ellátásához. Az egészségügyi ellátás esetében az érdemel figyelmet, hogy az évtized derekán az egy főre jutó kiadások stagnáltak, s csak az évtized utolsó három évében indultak növekedésnek, behozva az átlagos emelkedéstől való elmaradásukat.

Az tehát mindenképpen látható az áttekintésből, hogy a szociális közkiadások összességének dinamikáját a nyugellátásra és az egészségügyre fordított kiadások alakulása határozza meg. A dolgok természetéből következően az előbbi tétel mozgása meglehetősen mereven meghatározott (demográfiai és más tényezők által), a lehetséges változtatások hatása csak hosszú távon jelentkezhet. Az utóbbi tétel (az egészségügyi kiadás) már rugalmasabb természetű. A lehetséges változtatások (reformok) hatása elvben sokkal rövidebb távon jelentkezhet. Az OECD részletes és friss statisztikája lehetővé teszi, hogy a következőkben nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk meg a legutóbbi évtized, tulajdonképpen 11 év (1991–2001) mozgásait az egészségügyi finanszírozásában.

*Egészségügyi köz- és magánfinanszírozású kiadások az OECD-országokban  
a kilencvenes évtizedben*

Az egészségügy „fogyasztása” a GDP felhasználásának köztudottan igen dinamikus növekvő területe. Az OECD országaiban 2001-ben a GDP átlagosan 8,4 százalékát fordították az egészségügyre. Ez az 1990. évinél több mint egy teljes százalékponttal nagyobb hányad (OECD [2003] 86. o.).

A 6. táblázatból látható, hogy a benne szereplő 30 OECD-ország közül 23-ban nőtt az egészségügy részesedése a GDP-ből 1991 és 2001 között, kettőben nem változott, egy országról az adatok hiányosak, és csak négy országban csökkent a részesedés. Az egy főre jutó, dollárra vásárlóerő-paritáson átszámított egészségügyi összes kiadás viszont minden országban masszívan nőtt. (Szlovákiát illetően hiányoznak a bázisév adatai.) Mivel a dollár a szóban forgó időszakban csak mérsékelt inflálódott, egyértelmű, hogy azokban az országokban is, ahol a GDP-arány zsugorodott, abszolút értékben nőttek a ráfordítások, az aránycsökkenést ugyanis a gyorsabb GDP-növekedés okozta.

Az egészségügyi kiadások általános növekedésében azonban a 6. táblázat adatai alapján jól kivehető néhány sajátosság.

– Az egészségügyi kiadásoknak mind az abszolút nagysága (egy főre jutó dollárösszege), mind a relatív mértéke (GDP-aránya) az országok gazdasági fejlettségéhez igazodik. 2001-ben a 30 ország sorrendjét az egy főre jutó egészségügyi kiadás csökkenő dollárértéke szerint az Egyesült Államok, Svájc, Norvégia és Németország vezette. E négy országból három (az Egyesült Államok, Svájc, Németország) alkotta a „tizen felüliek társaságát” – azt az országcsoportot, ahol ezen kiadások több mint 10 százalékkal részesedtek a GDP-ből. Mind a négy országban az egy főre számított GDP az OECD átlagánál magasabb, ebből háromban (Norvégiában, az Egyesült Államokban, Svájcban) 20 vagy annál több százalékkal (OECD [2003] 79. o.). Ugyanúgy a 30 ország csökkenő rangsorának végén három olyan ország állt (Lengyelország, Mexikó, Törökország), amely az egy főre számított GDP tekintetében nem érte el az OECD-átlag 50 százalékát. E három országban az egészségügy részesedése GDP-ből 6,3, 6,6, illetve 4,8 százalék volt. Természetesen az egészségügyi kiadások/GDP arány és a gazdasági fejlettség (egy főre jutó GDP) közötti kapcsolat meglehetősen laza. Hiszen Írország 6,5 százalékos aránya például kisebb a mexikói 6,6 százaléknál, holott az egy főre jutó GDP tekintetében Írország – az OECD kimutatása szerint – az Egyesült Államok és Svájc között helyezkedik el!

– Az összes egészségügyi kiadás növekedésével együtt általában nőtt a közfinanszírozású részük GDP-aránya is, jóllehet az egészségügy finanszírozása valamelyest elmozdult a magánforrások nagyobb mértékű bevonása felé. A táblázat forrásául szolgáló statisztikai

6. táblázat  
Egészségügyi kiadások a GDP százalékában és egy főre számítva az  
OECD-országokban, 1991–2001

Ország	A GDP százalékában				Összes kiadás dollár- ban egy főre számítva*	
	összesen		ebből: közkiadás		1991	2001
	1991	2001	1991	2001		
Ausztrália	8,0	8,9 <sup>a</sup>	5,3	6,1 <sup>a</sup>	1379	2350 <sup>b</sup>
Ausztria	7,1	7,9	5,2	5,4 <sup>b</sup>	1271	2191
Belgium	7,8	9,0	..	6,4	1370	2490
Csehország	5,2	7,3	5,0	6,7	500	1106
Dánia	8,4	8,6	7,0	7,1	1520	2503
Dél-Korea	4,5	5,9 <sup>a</sup>	1,5	2,6 <sup>a</sup>	373	893 <sup>b</sup>
Egyesült Államok	12,6	13,9	5,2	6,2	2957	4887
Egyesült Királyság	6,5	7,6	5,4	6,2	1029	1992
Finnország	8,9	7,0	7,2	5,3	1416	1841
Franciaország	8,8	9,5	6,7	7,2	1635	2561
Görögország	7,2	9,4	3,8	5,3	724	1511
Hollandia	8,2	8,9	5,7	5,6	1409	2626
Írország	6,5	6,5	4,7	4,9	821	1935
Izland	8,2	9,2	7,1	7,6	1459	2643
Japán	5,9	7,6 <sup>a</sup>	4,6	5,9 <sup>a</sup>	1164	1984 <sup>b</sup>
Kanada	9,7	9,7	7,2	6,9	1812	2792
Lengyelország	6,6	6,3	5,0	4,5	296	629
Luxemburg	5,9	5,6 <sup>a</sup>	5,5	4,9 <sup>a</sup>	1572	2719 <sup>b</sup>
Magyarország	7,1	6,8	6,3	5,1	532	911
Mexikó	4,9	6,6	2,3	3,0	288	586
Németország	9,9 <sup>d</sup>	10,7	7,7 <sup>d</sup>	8,0	1870 <sup>d</sup>	2808
Norvégia	8,1	8,3	6,8	7,1	1516	3012
Olaszország	8,3	8,6 <sup>b</sup>	6,6	6,4 <sup>b</sup>	1440	2212
Portugália	6,8	9,2	4,3	6,3	729	1613
Spanyolország	6,9	7,5	5,3	5,4	917	1600
Svájc	9,2	10,9	4,9	6,1	2021	3248
Svédország	8,1	8,7	7,1	7,4	1460	2270
Szlovákia	..	5,7	..	5,1	..	682
Törökország	3,8	4,8 <sup>c</sup>	2,4	3,5 <sup>c</sup>	185	301 <sup>c</sup>
Új-Zéland	7,4	8,1	6,1	6,3	989	1835 <sup>a</sup>

\* Vásárlóerő-paritás szerint átszámítva.

<sup>a</sup> 2000.

<sup>b</sup> 2002.

<sup>c</sup> 1998.

<sup>d</sup> 1992.

Forrás: OECD [2003], illetve ennek alapján saját számítás.

gyűjtemény szerint (OECD [2003] 8–9. o.) ugyanis a 30 OECD-ország közül 18-ban az állam százalékos szerepvállalása az egészségügyi kiadások fedezésében csökkent. Ez azonban csak hét országban (Kanadában, Finnországban, Magyarországon, Olaszországban, Luxemburgban, Hollandiában és Lengyelországban) vonta maga után azt, hogy a közpénzekből finanszírozott egészségügyi kiadások/GDP arány is zsugorodott. De e közül a hét ország közül is csak Hollandiában és Olaszországban ment végbe az állami rész GDP-arányának zsugorodása úgy, hogy eközben a teljes egészségügyi kiadások/GDP

arány bővült. A másik ötben az állami rész zsugorodása mellett az összes egészségügyi kiadás GDP-aránya is zsugorodott vagy változatlan maradt (Kanada). Az OECD-régió egészében tehát az egészségügyre fordított GDP-hányad nem csökkent, hanem nőtt.

– *Nincs pozitív összefüggés az egészségügyi költés magas szintje és a közfinanszírozás nagy súlya között, inkább az ellenkezőjére látunk példát.* Ha a legnagyobb egészségügyi kiadás/GDP aránnyal jellemezhető három országot, a már említett „tizen felülieket” vesszük, azt látjuk, hogy az Egyesült Államokban és Svájcban a legkisebb – a fejlett országok közül – a közfinanszírozás aránya: 44,4, illetve 55,6 százalék. Németországban ezzel szemben az állami finanszírozás aránya meglehetősen nagy, 74,9 százalék. Ha viszont azt a három országot tekintjük, ahol a legnagyobb a közfinanszírozás aránya az egészségügyben (Luxemburgot, Norvégiát és Svédországot, amelyekben a közfinanszírozási arány 87,8, 85,5, illetve 85,2 százalék), ezekben az egészségügyi kiadások/GDP arány nem a legnagyobb: (rendre) 5,6, 8,3, 8,7 százalék. Közülük a két skandináv ország egészségügyi kiadásai meglehetősen magasak ugyan, de mint látható – a közhiedelemmel ellentétben – nem a legmagasabbak, nem érik el a GDP-nek sem a tíz, sem a kilenc százalékát. Itt természetesen a legfejlettebb ipari országokra vonatkozóan kerestünk összefüggéseket, mert a kevésbé fejlett kelet-közép-európai országokat, illetve a fejlett világ peremországait (Mexikó, Törökország, Dél-Korea) egészen más koordináta-rendszerben kell vizsgálni.

– *Az Egyesült Államok paradoxonjai.* Az Egyesült Államokban a legmagasabb az egy főre jutó egészségügyi összes kiadás, és ugyanitt a legnagyobb az egészségügy százalékos részesedése a GDP-ből. Ugyanakkor ez az ország az egyetlen a fejlett (a fejenkénti GDP OECD-átlagot meghaladó szintjével rendelkező) országok közül, ahol az egészségügyi kiadásokat több mint 50 százalékban magánpénzekből finanszírozzák, és az egészségügyi ellátást nagyon nagy arányban magán szolgáltatók nyújtják. Ez az első paradoxon. A világ legmagasabb abszolút összegű fejenkénti egészségügyi kiadásaiban ugyanakkor a közpénzek nagysága is tetemes: a GDP százalékában kifejezve 6,2 százalék. Ez magasabb arány, mint Ausztriában, Hollandiában, Finnországban, ugyanakkora, mint az Egyesült Királyságban, csaknem akkora, mint Belgiumban – csupa olyan országban, amelyeknek a pejoratívan használt „jólétállamiság” (*welfare-statism*) túltengését szokták felróni. (Mellesleg 1,1 százalékponttal magasabb, mint Magyarországon.) Ráadásul az Egyesült Államokban a közfinanszírozás aránya a GDP egy teljes százalékpontjával nőtt 1991 és 2001 között, ami azt jelenti, hogy az egészségügyi költés 11 év alatt végbement növekedését több mint háromnegyed részben az állam finanszírozta. Ez a második paradoxon. A legmeghökkenőbb azonban a harmadik paradoxon: az egy főre számítva (vásárlóerő-paritáson, dollárban) a skandináv (svéd, dán, valamint a finn) szint kétszeresét, illetve a világ második legmagasabb szintjének, a svájcinak a másfélszeresét költő Egyesült Államokban 2001-ben a születéskor várható élettartam (férfiak: 74,1 év, nők: 79,5 év) vagy a csecsemőhalandóság (6,9 ezrelék, 2000. évi adat) valamivel jobb ugyan a kelet-közép-európainál, de szignifikánsan *rosszabb* a nyugat-európainál (vö. *OECD* [2003] 10–11. o.).

Az egészségügyi kiadások alakulása a kilencvenes években nem mutatja tehát sem az állami finanszírozás GDP-hányadának a visszafejlődését, sem a magánfinanszírozás és -szolgáltatás túlnyomó szerepén alapuló amerikai modell különösebben hatékony vagy takarékos voltát.

#### *Oktatási köz- és magánkiadások az OECD-országokban a kilencvenes évek végén*

A népesség oktatásáról való állami gondoskodás – talán a közegészségügy (járványvédelem) mellett – az állam legrégebb jóléti funkciója, évszázadokkal megelőzte a jóléti állam színre lépését. Tekintve, hogy régóta létező intézményrendszerrel, többé-kevésbé jól és

stabilan meghatározható feladatkörrel van szó, amely a népesség szintén jól, demográfiaiailag körülhatárolt és korlátos részét érinti, az oktatásügy nem tartozik a jóléti állam kiterjedését dinamizáló tényezők közé. A 7. táblázatban szereplő 28 OECD-tagország átlagában az oktatásügyre közkiadásként fordított 4,9 százalékos körüli GDP-hányad (1999. évi adat) évek – ha nem évtizedek – óta alig változik.

7. táblázat

Oktatási intézményekre fordított kiadások az OECD-országokban 1999-ben

Ország	Köz- és magán- kiadás a GDP százalékában	Közkiadás		Magánkiadás a GDP százalékában
		a GDP százalékában	1995 = 100	
Ausztrália	5,85	4,49	123	1,36
Ausztria	6,30	6,01	107	0,29
Belgium	5,53	5,26	..	0,27
Csehország	4,75	4,16	92	0,59
Dánia	6,71	6,44	110	0,27
Dél-Korea	6,80	4,07	..	2,73
Egyesült Államok	6,53	4,90	..	1,63
Egyesült Királyság	5,17	4,44	106	0,73
Finnország	5,81	5,71	109	0,11
Franciaország	6,24	5,85	109	0,39
Görögország	3,86	3,60	143	0,26
Hollandia	4,71	4,29	113	0,43
Írország	4,55	4,14	124	0,41
Japán	4,66	3,52	106	1,14
Kanada	6,60	5,33	106	1,27
Lengyelország	5,31	5,14	116	..
Magyarország	5,15	4,53	107	0,63
Mexikó	5,20	4,39	114	0,81
Németország	5,55	4,33	102	1,22
Norvégia	6,59	6,47	104	0,12
Olaszország	4,85	4,43	103	0,42
Portugália	5,69	5,61	124	0,08
Spanyolország	5,32	4,41	112	0,91
Svájc	5,87	5,38	..	0,49
Svédország	6,65	6,45	114	0,20
Szlovákia	4,42	4,32	..	0,10
Törökország	3,91	3,86	186	0,05
Új-Zéland	..	5,86	134	..
Átlag	5,55	4,91	116	0,64

Forrás: OECD [2003] 66–67. o.

A 7. táblázat adatai három szempontból mégis figyelmet érdemelnek. Egyrészt az országok között nincs nagy szóródás az oktatási közfinanszírozás GDP-hányadában: a 4,9 százalékos átlagtól az országok mutatói 1,5 százalékponton, azaz 30 százalékon belül térnek el. Másrészt, ha eltekintünk Törökország esetétől, amely sok vonatkozásban „kakukktójás” az OECD-országok körében, azt találjuk, hogy – szemben a szociális közkiadásokkal – nincs összefüggés az országok gazdasági fejlettsége (az egy főre jutó GDP) és az oktatási kiadások GDP-részesedése között. Így az egy főre jutó GDP tekintetében utolsó előtti helyen álló Mexikó (az utolsó Törökország), ahol a GDP fejenkénti értéke az

OECD átlagának 37 százalékaival egyenlő (2002. évi adat), ugyanannyit költ az oktatásra (összességében és a közfinanszírozásból) százalékosan, mint az Egyesült Királyság. Pedig az utóbbi egy főre jutó GDP-je az OECD-átlag 108 százalékaival felel meg vásárlóerő-paritáson számolva (OECD [2003] 13. o.). Vagy: a 7. táblázat szerint az oktatásra összességében a legtöbbit (a GDP 6,8 százalékát) fordító Dél-Korea egy főre jutó GDP-szintje az OECD-átlag mindössze kétharmadának (68 százalékaival) felel meg. Harmadrészt a közfinanszírozás aránya az oktatási kiadásokban igen magas, átlagosan 91,1 százalék. Ez az arány az Egyesült Államokban is 75 százalékos. Ugyanekkora (75,5 százalék) az arány Japánban is. A legalacsonyabb viszont a másik távol-keleti OECD-országban, Dél-Koreában: 59,9 százalék, de még ez is a kiadások több mint felét fedezi. Meg kell jegyeznünk, hogy *Magyarország mutatói a táblázat szerint valamivel az OECD-átlag alatt helyezkednek el*. Nem igazolják tehát azt a vélekedést, mintha erőnkön felül sokat költenénk az oktatásra. Legalábbis nemzetközi összehasonlításban nem.

Az oktatási kiadások legutolsó OECD-statisztikája már lehetővé teszi, hogy megválasszunk azt a kérdést, mekkora a GDP jóléti célú állami redisztribúciója az OECD kimutatása szerint ma, és mekkora volt a korábbi évtizedekben. Ugyanis a jóléti állam kiadásai, mint a tanulmány elején már említettük, lényegében a szociális és az oktatási célú közkiadások összegét jelentik. Korábban, még a nyolcvanas években az OECD statisztikája által használt „szociális kiadás” (*social expenditure*) kategóriája az állam oktatási kiadásait is tartalmazta. Az OECD egyik akkori kiadványában (OECD [1988] 10. o.) az akkori tagállamok súlyozatlan átlagában (de Luxemburg, Portugália és Spanyolország nélkül, tehát 17 országra vonatkozóan) az így számított szociális kiadások aránya a GDP százalékában 1975-ben 21,9, 1980-ban 23,3, 1985-ben 24,6 volt. Ha hozzáadjuk ma az oktatási közkiadások 7. táblázat szerinti 1999. évi 4,91 százalékos átlagos GDP-arányát a szintén OECD-statisztikából vett 1. táblázat szerinti szociális közkiadások 1998-ra vonatkozó 20,8 százalékos GDP-arányához, 25,71 százalékot kapunk. *A jóléti állami redisztribúció a kilencvenes évek végén tehát a GDP-nek legalább egynegyedére terjedt ki. A redisztribúció mértéke nem csökkent, hanem a megelőző évtizedekéhez képest magasabb szinten áll.*

### Leépülés vagy inkább stabilizáció?

Az eddigiekben bemutatott statisztikai trendek alapján nem adható egyértelmű válasz a fejezetcímbe feltett kérdésre, vagyis arra, hogy vajon a jóléti államnak a bruttó hazai termék újraelosztásával mért terjeszkedése csak megtorpant-e, vagy már stabil szinten megállapodott. Vajon lehet, hogy a mozgás iránya megfordult, és további zsugorodás várható? A statisztikai adatok csak azt mutatják, hogy mind a közkiadások összessége, mind a szociális rendeltetésű részük a kilencvenes évek derekán volt a legnagyobb arányú a fejlett világ GDP-jéhez viszonyítva, s az ezredfordulóra ez az arány valamelyest mérséklődött. A válaszhoz – társadalmi folyamatokról lévén szó – a következőkben a jóléti célú újraelosztást meghatározó társadalmi tényezőket vizsgáljuk meg.

#### *A társadalmi támogatottság és háttere*

Az elmúlt negyedszázad kettős meglepetéssel szolgált a jóléti államot gazdaságfilozófiai alapon eltemető neoliberális „főáram” adeptusai és a következtetéseiket készpénzként elfogadó politikusok, „közvélemény-alakító” médiaszereplők számára. Egyrészt a rosszalóan emlegetett jóléti redisztribúció (e kifejezés hazai honosítása a szitokszóként használt „osztogatás”) várt visszafejlesztése – mint az előző fejezetben bemutatott statisztikákból látható – érdemlegesen sehol sem történt meg. Másrészt a közterhek növekedése ellenére

(hiszen a közkiadásokat valamiből finanszírozni kell) nem törtek ki a megjósolt „adólázadások”, és nem váltak népszerűvé, hanem csendesen kimúltak az „adót nem fizetők” demagóg pártocskái. (Mindkét jelenség a hetvenes-nyolcvanas évek fordulója táján tünedezett fel az Egyesült Államokban és néhány európai országban.) Ellenben ma is – hasonlóan, mint a múltban – a jóléti államnak és annak intézményeinek szilárd a támogatottsága.

Egy két évtizeddel ezelőtt írott tanulmányban idéztük (*Szamuely* [1985] 57–61. o.) az akkoriban végzett közvélemény-kutatásokat, amelyek azt mutatták, hogy a fejlett ipari országok lakosságának elsősorú többsége ragaszkodott a jóléti állam fő intézményeihez (nyugdíj- és betegbiztosítási rendszer, családi pótlék), a szociális ellátás elért szintjéhez, nem ennyire erősen, de támogatta a munkanélküli-segélyezést is. A mai közvélemény-kutatások e felfogás stabil voltáról, begyökerezettségéről tanúskodnak.

Legutóbb 2000 februárjában és márciusában a négy legnagyobb nyugat-európai kontinentális országban (Németországban, Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban) alapos és körültekintő szociológiai adatfelvétel keretében 5500 embert kérdeztek meg a jóléti állam reformjának kívánatosságáról és irányáról. A vizsgálat mindenekelőtt két jóléti intézmény – a felosztó-kirovó elven működő nyugdíjrendszer és a munkanélküli-segélyezés – reformjának támogatottságát kívánta felmérni, de vizsgálták a jóléti állam egésze elvonási és juttatási rendszerének, azaz a redisztribúció mai mértékének az elfogadottságát is. A szóban forgó adatfelvételt az teszi érdekessé és értékké, hogy készítői (*Boeri–Börsch–Supan–Tabellini* [2001]) nem egyszerűen a jóléti állammal és annak intézményeivel való elégedettségre kérdeztek rá, hanem azt is igyekeztek kideríteni, mennyire vannak tisztában a válaszadók a jóléti állam fenntartásának a költségeivel (a munkavállalók és a munkaadók által fizetett járulékokkal, a lakosságot terhelő adókkal), és mennyire hajlandók viselni ezeket. Szemben a neoliberais közgazdászok, politikusok ama gyakran hangoztatott hiedelmével, hogy a jóléti állam támogatása az emberek tájékozatlanságával, a költségoldal nem ismeretével, az „adó tudatosság” hiányával (vagyis potyaleséssel) magyarázandó, az adatfelvétel inkább a válaszolók meglehetősen tájékozottságát árulta el. Arra a kérdésre ugyanis, hogy a bruttó (és a munkáltatói hozzájárulással kiegészített) havibér milyen hányada kerül levonásra a társadalombiztosítás által folyósított nyugdíjak javára, tömegesen csak Spanyolországban nem tudtak helyes választ adni. (Itt a megkérdezettek több mint fele semmilyen választ sem adott, a választ adók kétharmada pedig alábecsülte a levonást.) Viszont a másik három országban a nem válaszolók aránya egyötöd-egyharmad volt, s a válaszolók közel fele, Olaszországban kétharmada helyes választ adott, igaz, inkább alá-, mint fölébecsülte a hányadot.

E tájékozottsági háttér ismeretében hitelesnek kell elfogadnunk az adatfelvétel készítői által levont következtetést: *a jóléti állam kiterjedését illetően a válaszolók többsége a status quót támogatja* (i. m. 32. o.). Ugyanis a megkérdezetteknek háromféle válaszlehetőségük volt: *a)* az adókat és a kötelező járulékokat csökkenteni kell, együtt a nyugdíjak és a háztartásoknak juttatott transferek csökkentésével; *b)* az adók és járulékok, valamint a nyugdíjak és transferek mai szintjét kell fenntartani; *c)* emelni kellene a nyugdíjakat és a háztartásoknak juttatott transfereket, s emiatt az adókat és a kötelező járulékokat is. A válaszolók több mint fele a *b)* változatot, azaz a mai helyzet megőrzését választotta. [Olaszországban ez a hányad 40 százalék volt ugyan, de további 17,4 százalék a *c)* változatnak volt híve.] Összességében, ha a mintegy 20 százaléknyi nem válaszolót is a jóléti állam ellenzőihez sorolnánk, ami természetesen tévedés volna, egyértelmű, hogy a négy meghatározó EU-ország lakosságának nagyobbik része a jóléti állam mai méreteinek megtartását és/vagy bővítését kívánja. A támogatás azonban csak a redisztribúció méreteire vonatkozik. Azt ugyanis a szóban forgó vizsgálat is megmutatta, hogy a pénzügyi források felhasználásának irányáról, módjáról, formáiról a vélemények különböznek, a jóléti rendszer reformjának (de nem felszámolásának) bőven vannak hívei.



### *A jóléti állam eredményessége*

A jóléti államhoz való változatlanul nagyfokú ragaszkodás alapja, hogy működése kétségtelenül eredményes a két legnagyobb szociális gondnak: a szegénységnek és a jövedelmi egyenlőtlenségnek ha nem is a megszüntetésében, de mérséklésében, kezelésében, súlyosbodásának akadályozásában.

Ami a *szegénységet* illeti, az Eurostat [2002] legutóbbi jelentése szerint 1998-ban az EU állampolgárainak mintegy 18 százaléka, azaz 68 millió ember volt kitéve a szegénység kockázatának. Szegénynek tekintik azokat, akiknek az ekvivalens személyi jövedelme nem érte el országuk medián jövedelmének 60 százalékát. E személyek mintegy fele legalább harmadik éve élt folyamatosan e jövedelmi küszöb alatt.

Az EU átlagában a nettó medián ekvivalens jövedelem – forrásait tekintve – körülbelül 70 százalékban munkából, mintegy 25-30 százalékban nyugdíjból és más szociális ellátásból származott, a tőkejövedelmek és más magánforrások aránya egészen csekély volt. A szociális jövedelmek fontosságáról sokat elárul az az adat, hogy az EU lakosainak *többsége* (!) olyan háztartásban élt, amely a szociális ellátások legalább egyikéből részesült (az adat forrása az Európai Közösség háztartáspaneljének 1997. évi hulláma). Görögországban, Olaszországban és Spanyolországban ez az arány 50 és 60 százalék közötti, az EU többi országában a szociális ellátásokban részesülő háztartásokban a lakosok 80-95 százaléka él.

A szegénységi kockázatnak kitett lakossági csoport létszámát a szociális védelmi ellátások az EU átlagában 31 százalékkal csökkentik. A csökkentés számszerűen kimutatott mértéke országonként változó: a görög- és olaszországi 5-15 százalékos nagyságrendtől a finnországi 70 százalékig terjed.

A *jövedelmi egyenlőtlenségek* enyhítésében a jóléti állam redisztribúciós tevékenysége szintén eredményes. Az Európai Unióban jelenleg Dánia jövedelemeloszlása a legkiegyenlített: a nettó ekvivalens személyi jövedelmekre vonatkozó Gini-koefficiense 0,22. A legnagyobbak az egyenlőtlenségek Portugáliában, ahol 0,37 ez az érték. E két szélső érték között helyezkednek el a többi uniós országok, méghozzá úgy, hogy a dél-európai és Anglia egyenlőtlenségi mutatói a portugál érték felé közelítenek, a közép- és észak-európai kontinentális országok pedig, Belgiumot kivéve, a dán mértékhez állnak közelebb. (Tájékoztató: a magyar háztartáspanel és a Tárki háztartásmonitor-vizsgálata szerint Magyarországon az egy főre jutó háztartási jövedelem Gini-koefficiense 1992 és 2001 között 0,266-ról 0,304-re emelkedett.). A nyugat-európai jövedelemeloszlást a jövedelmi redisztribúció „simítja” ki. Az eredeti piaci jövedelmek (munka- és tőkejövedelmek) egyenlőtlenségét – az Eurostat idézett jelentése szerint – az adózás és a szociális transzferek 40 százalékkal mérséklik Svédországban, Finnországban, valamint Franciaországban, és 20 százalékkal Portugáliában. Az újraelosztás jövedelemkiegyenlítő szerepéhez az Eurostat következtetése szerint a szociális ellátások nagyobb mértékben járulnak hozzá, mint az adóztatás.

### *A jóléti állam mint létbiztonsági garancia*

A jóléti állam többségi támogatottsága a fejlett ipari országokban azért kíván külön magyarázatot, mert a szociálpolitikában a rászorultsági elvet hirdető neoliberális felfogás logikájából az következne, hogy ezen országok jómódban élő többségi társadalmának (az úgynevezett középosztálynak) nem támogatnia, hanem éppenséggel *ellenéznie* kellene a jóléti államot, az alanyi jogon járó mindennemű ellátásokat. A társadalom azonban nem igazolja vissza ezt az ideologikus elvárást. S erre két jó oka van.

Az egyik ok a piacgazdaság természetével függ össze. Ugyanis dinamizmusával, örökös változékonyságával együtt jár a kockázat, az instabilitás, a bizonytalanság. A gazdaság szereplői számára ez a felemelkedési lehetőségek mellett a foglalkoztatási, jövedelmi bizonytalanságot, szélsőséges esetben a létbizonytalanságot is jelentheti. Szociológiai felmérések mutatják, hogy a szegénységi kockázatnak kitettek köre jóval szélesebb a mindenkori szegénységi küszöb alatt élők pillanatnyi körénél. Az utóbbi személyi összetétele ugyanis változó, mozgásban van, cserélődik.

Igen tanulságos az az összegező és összehasonlító elemzés, amelynek négy társadalomkutató (filozófus, politológus, közgazdász és szociológus) vetette alá a jóléti állam működését három fontos, eltérő jóléti rendszerű országban, az Egyesült Államokban, Németországban és Hollandiában, az ott tíz éven át végzett lakossági jövedelmi panelkutatás alapján (*Goodin és szerzőtársai* [1999]). A tízéves panelkutatás futamideje nagyjából egybeesett: Németországban és Hollandiában ez 1985–1994 volt, az Egyesült Államokban 1983–1992. Az adatokban és gondolatokban gazdag könyvből azt emeljük ki, hogy mi derült ki arról a lakossági körrel, amelyben a szegénységi állapot egyáltalán előfordult a tíz év alatt, vagyis a lakosság milyen részének az ekvivalens jövedelmei nem érték el a szegénységi küszöböt a vizsgált tízéves időszak egy vagy több évében. A szóban forgó panelkutatások szegénységi küszöbnek az ekvivalens jövedelem országos medián értékének az 50 százalékát vették.<sup>2</sup> A három országban végzett panelkutatások szerint a lakosság mintegy 60 százaléka (csaknem egyforma arány mindhárom országban) tíz év alatt – piaci jövedelmeinek köszönhetően – sohasem volt kitéve a szegénység kockázatának. Viszont az újraelosztás (az adózás és a transzferjövedelmek) hatásának figyelembevételével a „sohasem szegények” aránya Németországban 76, Hollandiában 81, az Egyesült Államokban 63 százalékra emelkedett. Ez a közölt adatok alapján azt jelenti, hogy a jóléti redistribúciónak köszönheti Németországban a lakosság 18,5, Hollandiában 19,1, az Egyesült Államokban 4,2 százaléka, hogy „sohasem szegény”. Értelemszerűen ennyivel csökkent az egy vagy több éven át a szegénységi kockázatnak kitétek aránya is (uo. 282–283. o.).

Tévedés volna azonban azt gondolni – s ez rávilágít a jóléti állam többségi támogatottságának társadalmi hátterére is –, hogy szegénységi kockázatnak csak a (piaci) jövedelmi létra alján levők vannak kitéve. A három panel módot adott az elemzőknek arra, hogy megvizsgálják, vajon a panelkutatás induló évében (1983-ban az Egyesült Államokban, 1985-ben Németországban és Hollandiában) piaci jövedelmeik alapján a jövedelmi létra felső 50 százalékához tartozók közül hányan „csúsztak le” a rákövetkező kilenc évben, azaz hányan kerültek egy vagy több alkalommal a szegénységi küszöb alá. Az eredmény meglepő. Kiderült, hogy a piaci „jól menők” közül minden ötödik (Németországban 24,3, Hollandiában 18,5, az Egyesült Államokban 21,5 százalék) egy vagy több évig a szegények közé tartozott (volna) a rákövetkező kilenc évben. Az állami újraelosztás ugyanis közülük is sokakon segített, mert a redistribúció utáni jövedelmek szerint a korábbi jómódúak közül Németországban csak 12,8, Hollandiában 13,9, az Egyesült Államokban 17,6 százalék süllyedt le legalább egy évben a szegénységi küszöb alá.

E számok értelmezésére jogosan felhozható, hogy a jelenség egyáltalán nem meglepő, hanem természetes, hiszen az öregedés, nyugalomba vonulás vagy a családi körülmények megváltozása következtében a jövedelmek, keresetek csökkenhetnek, s az emberek jóval a megszokott életmódjuk alá kerülnek. Ez mind valóban előfordulhat és elő is fordul, de a 20 százalékos arány a jómódúak körére vonatkozólag tízéves távon mégiscsak sok. Ez már valamilyen kezelésre szoruló társadalmi jelenség (ha nem kívánunk a

<sup>2</sup> A korábban idézett Eurostat-felméréseknél 60 százalékos volt e küszöbérték. Ebből következően az Eurostat-jelentés számszerűen nagyobb arányú szegénységi kockázatról szól.

szociáldarwinizmus álláspontjára helyezkedni). Egyébként a kutatók a panelvizsgálatok alapján azt is számszerűsíteni tudták, hogy a „lecsúszott jómódúak” közül mennyiben található a piac által kedvelt, favorizált munkaerőszegmensek képviselői. Az „élete virágjában” levő (25–59 éves) férfi korosztályokról van szó, amelyek ráadásul az adott ország domináns etnikumához tartoznak (fehérek az Egyesült Államokban, „nem vendégmunkások” Németországban). Nos, ezek közül az előnyben részesített szegmensekhez tartozó jómódúak közül Németországban 5,9, Hollandiában 7,4, az Egyesült Államokban 7,8 százalék került (volna) piaci jövedelmei szerint egyszer vagy többször a szegénységi küszöb alá a rákövetkező kilenc évben. Az újraelosztás azonban az ő arányukat is valamivel mérsékelte – Németországban 4,9, Hollandiában 6,1 százalékra, de paradox módon az Egyesült Államokban 10,3 százalékra emelte (*Goodin és szerzőtársai* [1999] 284. o.).

A szociológiai vizsgálatok tehát azt tanúsítják, hogy az úgynevezett középosztály tagjai – a mindenkori kedvező jövedelmi pozíciójuk ellenére – sincsenek mentesítve a szegénységbe való lecsúszás egyáltalán nem csekély eshetőségétől. Számukra is a jóléti állam teremti meg a meg- és felkapaszkodás egyfajta lehetőségét, a létbiztonság garanciáját. Ez tehát az egyik jó ok, amiért a többségi társadalom továbbra is a jóléti állam megőrzését óhajtja.

Nem ennyire közvetlen érdekű a másik ok. Megértéséhez figyelembe kell venni, hogy a nyugat-európai országokban (az ő tapasztalatukból kell kiindulnunk, hiszen a jóléti állam náluk született meg) az úgynevezett szegényügynek, azaz a szegénység közösségi-társadalmi-állami kezelésének sok évszázados története van. Ők egyfelől nagyon régóta tudják, hogy a szegénygondozás dolgát a társadalom nem mellőzheti, nem tudja elhárítani magától. Másfelől azt is megtanulták, hogy ha a gondoskodás minimalizálására törekcsenek a gondozottak körének minél szigorúbb szűkítésével, óhatatlanul válaszfalat emelnek a szegények és a jobb módúak közé. Ha csak a mindenkori rászorulókat, azaz a társadalom egyik része számíthat támogatásra (ha mégoly szűkmarkúra is), a társadalom másik része meg csak fizeti a számlát, ez előbb-utóbb a társadalom szövetének a meghasadásához vezet. A jóléti állam immár ötven éve, ha nem is súrlódásmentes, de működő megoldást hozott ezekre a gondokra. A társadalom többsége ebből az okból is ragaszkodik hozzá.

### *Az ideológiai és politikai elfogadottság*

A jóléti állam társadalmi támogatottságától elválaszthatatlan az újabb keletű ideológiai és politikai elfogadottsága. *Kettős értelmű* ideológiai-politikai elfogadottságról van szó.

Egyfelől eltűnt a közéletből – vagy annak peremére szorult – a jóléti állam antikapitalista, reformista felfogása s a kiterjesztéséhez kapcsolódó ilyen irányultságú ideológiai és politikai programalkotás. Eredetét tekintve a jóléti állam eszméje a 19. század második felében konzervatív indíttatású volt ugyan (Bismarck), majd a liberálisok karolták fel (Lloyd George), de a 20. század harmincas éveitől a szocialista, szociáldemokrata pártok társadalomátalakító stratégiájának volt a kulcseleme. Elegendő utalni az eleinte sikeresnek látszó úgynevezett svéd modellre, amely a tőkés magántulajdon változatlan megőrzése mellett nem kapitalista, nem piaci jellegű elosztást kívánt bevezetni az állami redistribúció fokozásával. A nyolcvanas évekre azonban – tehát még a „szocialista világrendszer” összeomlása előtt – kiderült, hogy ez az út gazdaságilag nem járható. Manapság a Nyugat legerősebb szociáldemokrata pártjai (a Tony Blair vezette brit Munkáspárt, valamint – a legutóbbi időkig – a Gerhard Schröder vezette német szociáldemokrata párt) egyértelműen elhatárolják magukat ettől a stratégiától. Az elhatárolódás egyebek között abban is beszédesen megnyilvánul, hogy ma ezek a vezetők (és

pártjaik) a jóléti állam megreformálásának az élharcosai. Reformon – a jobboldali neoliberaisoktól eltérően – nem a jóléti állam felszámolását s működési elveinek a feladását értik, hanem tulajdonképpen az első fejezetben említett „jóléti vegyes gazdaság” kiterjesztését – a magánfinanszírozás és magánvállalkozás bevonását a korábban kizárólag vagy főleg állam által finanszírozott és nyújtott jóléti szolgáltatások szférájába.

Másfelől Ronald Reagan és Margaret Thatcher húsz évvel ezelőtti fogadkozásai a jóléti állam „lebontásáról” – mint a hivatalos statisztikákból láthattuk – nem teljesültek, az erre tett kísérletek legtöbbje nem igazán vált be. Napjainkra a harcok neoliberalizmus heve vesztett hőfokából. Erre több jel is utal.

– Mivel a tömegdemokrácia feltételei között nem lehet a választók akarata ellenére hatalmat szerezni és hatalmon maradni – legalábbis tartósan nem –, a jóléti állam többségi támogatottsága irányváltásra, sőt akár pálfordulásra is kényszeríti az egyébként neoliberais szemléletű politikusokat is. Thatcher és Reagan pártjainál maradvá: az angol konzervatívok, miután tartósan ellenzékbe szorultak, a közszolgáltatások (egészségügy, oktatás, tömegközlekedés) minőségének javítását követelik a munkáspárti kormánytól, természetesen közpénzen. George W. Bush, az éppen regnáló republikánus elnök, aki a „könyörület konzervativizmus” jelszavával került hatalomra, felhagyott a szabadpiaci elveket valló pártja hagyományos küzdelmével a „nagy kormány” (értsd: a költséges állam) ellen, s belgazdasági téren – a nagypolgárságnak kedvező adócsökkentés mellett – a Medicare állami egészségügyi program költségvetését 400 milliárd dollárral emelte meg, széles körű központi (szövetségi) programot indított el a helyi állami iskolák támogatására. Jogosan vetette szemére a *The New York Times* a 2003. december 29-ei számában megjelent *Az új republikánus módi* című vezércikkében, hogy ezzel a republikánusok a demokrata párt programját orozták el. Mint köztudott, Franklin Roosevelt *New Deal*-je óta általában a demokraták nevéhez fűződött a jóléti állam intézményeinek a kiépítése az Egyesült Államokban.

– Az idők szavának és a kelet-európai rendszerváltó országokban követett neoliberais átalakítási forogatókönyvek katasztrófális szociális és politikai következményeinek tudható be, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) körülbelül 1998 óta a pénzügyi támogatások (hitelek) feltételeként egyre inkább nem a szociális kiadások csökkentését, hanem a „szociális háló” erősítését írják elő. Ugyancsak követelik újabban – a kilencvenes évek első felének szemet hunyó magatartásától eltérően –, hogy a hatóságok folyamatosan teljesítsék a nyugdíjak és más szociális járandóságok fizetését a jogosultaknak, finanszírozzák az oktatásügyet stb. (Ez először a FÁK-országokra és néhány balkáni államra vonatkozott, de újabban a latin-amerikai országok ismétlődően szükségessé váló válságkezelésében is megjelent.)

### *A kilátások*

A fejezet címében feltett kérdés (Leépülés vagy inkább stabilizáció?) első felére egyértelmű válasz adható: *a jóléti állam leépülése/leépítése sem az utóbbi húsz, sem az utóbbi tíz évben nem következett be.* Ezt igazolják a nemzetközi statisztikák, ezt mutatják a többségi társadalmi attitűdök.

Stabilizálódott, stabilizálódik-e a jóléti állam mai súlya, szerepe a fejlett ipari országokban? A redistribúció mértékét illetően nagy valószínűséggel igen, de működési formái, az ellátások arányai, szintjei változóban vannak.

A jóléti állam szerepe az elkövetkező évtizedekben növekedni fog. Csak két okra utalunk, amelyekkel – közismertségük miatt – írásunkban külön nem foglalkoztunk. Az egyik a *demográfiai tényező*: a népesség korösszetételének, magának a népességszámnak

a kedvezőtlen megváltozása. Az átlagos élettartam örvendetes meghosszabbodása fokozza az egészségügyre, a szociális gondozásra nehezedő terheket. Nő az úgynevezett függőségi ráta (*dependence rate*), azaz egy munkavállalási korú keresőre a munkavállalási koron kívüliek egyre nagyobb száma jut. A fejlett ipari országok korosodó társadalmának meg kell találnia e gondok *intézményes* megoldását. Ma nem ismerünk a jóléti állammal szemben erre más alternatív megoldást – legalábbis a humanista és demokratikus társadalmi értékrenddel összeegyeztethető más alternatívát nem.

A másik ok, amely növeli a jóléti állam szerepét, az *oktatás, a népesség képzésének* jelentősége. A gazdasági növekedés megváltozott jellegéből következik, hogy a tudás egyre fontosabb, ha nem a legfontosabb *termelési tényezővé* válik. Az ipari országok öregedő és zsugorodó lakossága csak képzettségével, szellemi potenciáljával tudja megállni a helyét a globális versenyben. A jóléti állam szerepvállalása ebben ugyancsak megkerülhetetlen.

Csakhogy a két ok „humán” oldalról indokolja a jóléti állam további szerepvállalásának a fontosságát. Ezzel szemben immár szokásszerűen sorakoztatják fel a „gazdasági” ellenérveket: a jóléti redistribúció a gazdaság fejlesztése elől von el erőforrásokat, a piaci teljesítménytől függetlenedő elosztás rombolja a munkaerőkölsöt, gyengíti a tőkeképző megtakarítás indítékait, „segélyfüggő” (*welfare-dependent*) réteget (magyarán: ingyenélőket) teremt. A sort bőven lehet folytatni, de az érvek egyazon tétel köré csoportosulnak: a jóléti állam működése a *gazdasági növekedés ellenőztözésével* jár.

A gond ezzel a tétellel „csupán” az, hogy sem nem bizonyítható, sem nem cáfolható. A gazdasági növekedés problematikájának köztudottan hatalmas szakirodalma van, de távolról sem tekinthető tisztázottnak egyes tényezőinek a szerepe, a közöttük lévő összefüggés jellege, kiváltképp pedig a növekedést elősegítő vagy gátló egyéb feltételek mi-benléte. A jóléti állam kérdéseinek nemzetközileg nagy becsben tartott kutatója, A. B. Atkinson professzor 1999-ben megjelent könyvében külön fejezetet szentelt a jóléti állam és a gazdasági teljesítmény közötti összefüggésről szóló empirikus bizonyításoknak (*Atkinson [1999] 21–54. o.*). Tíz olyan, ökonometriai modelleken alapuló vizsgálódást összegezett, amelyeket különböző országok különböző kutatói végeztek el az OECD-országok hosszabb távra (12–25 évre) visszanyúló statisztikai alapján (az egyik kutatás a világ 74 országának adatait dolgozta fel), s amelyek eredményei az 1985–1994-es időszakban megjelent publikációkban lelhetők fel. Atkinson arra volt kíváncsi, hogy a tíz ökonometriai modell szerint milyen hatással lenne a gazdasági növekedésre, ha a jóléti állami kiadások a GDP 5 százalékpontjának megfelelő mértékben csökkennének. Nos, a tíz ökonometriai vizsgálódás közül kettő nem talált szignifikáns összefüggést a kiadások csökkenése és a gazdasági növekedés alakulása között. A többi nyolc fele-fele megoszlásban éppen ellentétes következtetésre jutott: négy ökonometriai modell jelentős, negatív előjelű összefüggést (a szociális transzferek fékezik a növekedést), négy pedig pozitív összefüggést bizonyított (azaz a szociális kiadások a növekedés fokozódásával korrelálnak). Az empirikus vizsgálat sem derített tehát fényt arra, amit az elméleti viták sem tudnak egyértelművé tenni. Így a jóléti államnak a gazdasági növekedésre gyakorolt negatív hatását nem tudományos tételnek, hanem ideologikus vélekedésnek – ha tetszik: hittételnek – kell tekinteni. Közgazdaságtani alapot a jóléti állam lebontásához nem ad.

A jóléti állam tevékenységének a terjedelmét a jövőben, miként eddig is, nyilván nem közgazdaságtani vagy gazdaságfilozófiai megfontolások, hanem a mindenkori gazdasági körülmények és az éppen aktuális politikai kényszerek alakítják majd. *A jól működő piacgazdaság és politikai demokrácia önszabályozó gépezete gondoskodik végső soron arról, hogy a jóléti redistribúció lova egyik irányban sem szaladhasson meg.* A lónak persze megvan a mozgástere, de az nem korlátlan.

A mozgásnak ugyanis a posztindusztriális társadalom szerkezete határozza meg a kere-

teit (és a korlátait). Ennek a szerkezetnek az a legszembetűnőbb sajátossága – mintegy fél évszázada Észak-Amerikában, negyedszázada Nyugat-Európában, Japánban –, hogy az ipar általában az anyagi javakat előállító egész szektor (mezőgazdaság, bányászat, építőipar, feldolgozóipar) kisebbségbe szorult az emberek foglalkoztatásában. A lakosság-  
nak, pontosabban a keresőknek több mint felét immár a szolgáltatási szféra foglalkoztatja. Ennek az unos-untalanul ismételt ténynek van olyan vonatkozása is, amely – úgy látszik – elkerüli a neoliberais ideológusok, politikusok és az őket visszhangzó „közvélemény-alakítók” figyelmét. Arról van szó, hogy az OECD-statisztikában „oktatás, egészségügy, szociális munka és más szolgáltatások” címen szereplő szektorba ma már az összes foglalkoztatottnak több mint egyötöde tartozik, 2001-ben az Egyesült Államokban ez az arány 23,7 százalék, az öt legnagyobb népességű nyugat-európai ország (Anglia, Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország) súlyozatlan átlagában 22 százalék volt (saját számítás az *OECD* [2003] 32–33. o. alapján). Az pedig az első fejezetben ismertetett statisztikai adatokból tűnik ki, hogy ennek a szektornak milyen hatalmas arányban finanszírozója az állam által végzett jóléti redistribúció. Az egyszerűség kedvéért „jóléti” nevezhető szektor a posztindusztriális gazdaság egyik legnagyobb munkáltatója. A fentebb említett részesedése a foglalkoztatásban megközelíti – ugyanazon statisztikai forrás alapján – a teljes ipari szektor vagy a másik nagy munkaerő-felszívó szektor, a nagy- és kiskereskedelem, a vendéglátás és a szállodaipar részarányát.

Az utóbbi két szektortól eltérően azonban a túlnyomórészt állam által finanszírozott „jóléti szektornak” *konjunktúrastabilizáló* szerepe van, ugyanis tevékenysége csak áttételesen és jóval gyengébb fokban függ a piaci erők játéktól. Megjelenésével tulajdonképpen az a beépített stabilizátor született meg, amelyet Keynes javasolt a múlt század harmincas éveinek „nagy válsága” idején. S az elmúlt negyedszázad recesszióinak enyhességét a fejlett ipari országokban nem utolsó sorban e „jóléti szektor” működésének köszönhetik.

Egyben ez adja meg a közvetlen magyarázatát annak, miért táncoltak el az elmúlt negyedszázadban „kőkemény” neoliberais indíttatású politikusok attól, hogy a gyakorlatba ültessék át azt, amit szónoklataikban hirdettek – a jóléti állam felszámolását.

### Hivatkozások

- ABRAMOVICI, G. [2003]: The social protection in Europe. Eurostat. Statistics in Focus – Theme 3. [www.eudatashop.gov.uk/](http://www.eudatashop.gov.uk/)
- ADEMA, W. [2001]: Net social expenditure. Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No. 52. OECD, Párizs – [www.oecd.org/els/expenditure](http://www.oecd.org/els/expenditure).
- ATKINSON, A. B. [1999]: The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. The MIT Press, Cambridge, MA.
- BOERI, T.–BÖRSCH-SUPAN, A.–TABELLINI, G. [2001]: Welfare state reform. A survey of what Europeans want. Economic Policy, április.
- THE FUTURE ... [1997]: The future of the state. A survey. The Economist, szeptember 20.
- EUROSTAT [2002]: The Social Situation in the European Union. Eurostat, Luxembourg.
- EUROSTAT [2003]: Statistical Yearbook. Eurostat, Luxembourg.
- GOODIN, R. E.–HEADEY, B.–MUFFELS, R.–DIRVEN, H.-J. [1999]: The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge University Press, Cambridge.
- KSH [2004]: Szociális védelmi kiadások és bevételek Magyarországon és az Európai Unióban, 1999–2001. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- OECD [1988]: The Future of Social Protection. OECD Social Studies. No. 6. Párizs.
- OECD [2002]: Society at a Glance – [www.oecd.org/els/social/indicators](http://www.oecd.org/els/social/indicators).
- OECD [2003]: OECD in Figures. OECD, szeptember, Párizs.
- SZAMUELY LÁSZLÓ [1985]: A jóléti állam ma. Gyorsuló idő. Magvető Kiadó, Budapest.