
Béla Tomka

Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válságmítoszok?

[Welfare States at the Turn of the Century: Crises or Crises Myths?]

Magyar Tudomány, vol. 170 (2009), no. 2, 197-208.

JÓLÉTI ÁLLAMOK AZ EZREDFORDULÓN: VÁLSÁGJELEK VAGY VÁLSÁGMÍTOSZOK?

Tomka Béla

dr. habil., egyetemi docens
Szegei Tudományegyetem Történeti Intézet
tomka@hist.u-szeged.hu

Az állam jóléti szerepvállalását kialakulásának kezdete óta folyamatos bírálatok érik. A 19. század végén Németországban került sor először a társadalombiztosítás szűk körű bevezetésére, ami akkor még csak az ipari munkásoknak nyújtott szerény mértékű juttatásokat, s a 19–20. század fordulóján a társadalombiztosítási kiadások csupán a GDP mintegy 1 %-át tették ki. A német ipar képviselői azonban megkongatták a vészharangot, azzal érvelve, hogy a társadalombiztosítás a termelési költségek olyan megugrásával jár, ami versenyképtelenné teszi az országot a nemzetközi piacokon. Hasonló jelenségek alapján Gösta Esping-Andersen – a jóléti rendszerek nemzetközileg kétségkívül legtöbbit idézett kutatója – évekkel ezelőtt felhívta a figyelmet arra, hogy a jóléti állam második világháború utáni nyugat-európai történetét is végigkíséri a válságdiskurzus, s az állam szociális tevékenységét már az 1950-es és 1960-as években is támadták mind a jobb-, mind pedig – más okok miatt – a baloldaltól (Esping-Andersen, 1997, 63). Kétségtelen azonban, hogy a jóléti államot ért kritikák az 1970-es évek közepétől felerősödtek, sőt a jóléti állam válságáról is a korábbinál szélesebb körben beszéltek. A következőkben azt tekintjük át, hogy az utóbbi két-három évti-

zedben milyen főbb bírálatok érték az európai jóléti államokat – pontosabban az államok kiterjedt jóléti tevékenységét –, s azt is igyekszünk megvizsgálni, hogy ezek az érvek mennyiben igazolhatóak. Másként megfogalmazva: valóban válságba kerültek-e az európai jóléti államok az ezredfordulón?

*A kritikák fő irányai:
szabadságjogok, gazdasági hatékonyság,
demográfiai változások*

A jóléti állam intézményét a 20. század végén ért kritikáknak négy jellemző vonulata látható (Tomka, 2008, 66–74).

1. A legalapvetőbb bírálat a neoliberais – vagy amerikai kifejezéssel: neokonzervatív – gazdaság- és társadalomfilozófia részéről érkezett. Ennek az irányzatnak a hívei szerint az állam gazdasági beavatkozása szükségszerűen egy olyan rendszerhez vezet, mely súlyosan korlátozza az egyén szabadságát. A kötelező biztosítások ellentétesek az egyén választási szabadságával, a nagymértékű és progresszív adók a tulajdonnal való rendelkezés jogát sértik. Az irányzat egyik prominens képviselője, Friedrich Hayek számára a jóléti állam által elérni kívánt igazságosság aláása a piac igazságát, elveszi a sikeresek vagyonát, meghosszabbítja a rászorultak függőségét

(Hayek, 1993, 62–100). Hayek számára ebből az is következett, hogy a jóléti juttatások legfeljebb a legszegényebbek részére adhatók, de semmiképpen nem járhatnak állampolgári jogon.

A neoliberais fundamentalizmus a jóléti állam mögött meghúzódó alapvető értékválasztást tagadja, mely szerint a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése akár az egyéni tulajdonjogok bizonyos mértékű korlátozása árán is megvalósítható. A második világháború után szociáldemokrata és kereszténydemokrata politikusok generációi vélték úgy, hogy kompromisszumot lehet és szükséges teremteni a piacgazdasági elvek és a társadalmi szolidaritás között. A neoliberais elvek szintén ellentétesek azzal a brit Thomas H. Marshall nyomán széles körben elterjedt elképzeléssel, mely szerint a polgári jogok, a politikai jogok és a szociális jogok csupán a jogok különböző generációit jelentik, de közöttük nincs alá- vagy fölérendeltség, sőt, egymást erősítik. Másként fogalmazva a szociális jogok elősegítik a polgári vagy politikai jogok gyakorlását, s nem ellentétesek azokkal (Marshall, 1965, 71–134). Az értékválasztások alapvető különbségei miatt csupán kis lehetőség nyílik az álláspontok közelítésére: erre legfeljebb akkor van mód, ha megismerjük az egyes értékválasztások társadalmi következményeit.

2. A kritikák egy másik vonulata szerint az állami jóléti intézményrendszer pazarlóan működik, nem hatékony, és sokan visszaélnék vele. Szintén megfogalmazódott, hogy az univerzális, minden állampolgárra kiterjedő rendszerekben olyanok is részesednek a juttatásokból, akik egyébként nem szorulnak arra rá. Neomarxisták azért bírálták a jóléti államot, mert a felhasznált hatalmas erőforrások ellenére sem képes megszüntetni a szegénysé-

get és ellensúlyozni a hátrányos társadalmi helyzetet. Sőt, a neokonzervatív bírálókat szerint az állami beavatkozással a tradicionális közösségeken és családokon alapuló jóléti rendszer elsorvad, s az államtól való függés köre jön létre.

Kétségtelen tény, hogy a második világháború után nőtt a jóléti bürokrácia és a jóléti juttatásokkal való visszaélések előfordulása is. Az 1970-es évektől az állam már nehezebben volt képes megfelelni kibővült jóléti feladatainak, ezért növelte erőfeszítéseit a „jóléti bűnözés” leküzdésére, s ez számos új ellenőrző intézmény létrehozásában, a jóléti bürokrácia kiterjesztésében is megnyilvánult. Mint azt például Hollandia esetében kimutatták, a törvényszegések megnyilvánultak a munkanélküli-járadékkal való visszaélésekben, a munkaadók társadalombiztosítási járulékcslásaiban, de az egészségügyi intézmények elszámolási csálásaiban is.

Fontos azonban annak felismerése, hogy e negatív jelenségek milyen arányban állnak a jóléti rendszerek előnyös hatásaival, illetve az alternatív megoldások hiányosságáival. Az állami egészségbiztosítók és nyugdíjalapok arra mutattak rá, hogy adminisztratív és egyéb működési költségük lényegesen alacsonyabb, mint az alternatívaként javasolt magánbiztosítóké. Az univerzális, állampolgári jogon járó juttatások helyett a rászorultság elvének fokozottabb érvényesítésével szemben főként az merült fel, hogy a rászorultságon alapuló rendszerek működtetése lényegesen nagyobb költségekkel jár, stigmatizálnak és ellenősztonzik a munkavállalást, hiszen utóbbival megszűnhet a jogosultság. Ennél is fontosabb, hogy nem megelőzik a szegénységet, hanem csupán utólag próbálják enyhíteni, amikor az már költségesebb, s gyakran nem is lehetséges. Az ilyen rendszerekben gyakran éppen

a leginkább rászorultakhoz nem jut el a segítség információhiány vagy más okok miatt. A jóléti állam védelmezői a vitában leginkább azonban az egyértelmű gyakorlati tapasztalatokra mutathattak rá: azokban az országokban, ahol kiterjedt állami jóléti rendszerek működnek, ezek minden hiányossága ellenére lényegesen alacsonyabb a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenség szintje, mint ott, ahol az állam jóléti szerep kisebb. Ezt nem csupán a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségének átfogó indikátora, a Gini-együttható, hanem más mutatók is egyértelműen jelzik: például az 1980-as években többéves átlagban a lakosság legnagyobb és legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező 20 %-a közötti jövedelemkülönbség Svédországban 4,6-szeres, míg az Egyesült Államokban 8,9-szeres mértéket öltött. Az egyedülálló anyák gyermekei között a gyermekszegénység aránya ugyanekkor Svédországban 1,5 %, az Egyesült Államokban 37,8 %, a kétszülős családokban a gyermekszegénység mértéke Svédországban 0,6 %, az Egyesült Államokban pedig 5,1 % volt (Wilensky, 2002, 335.; Korpi – Palme, 2004, 153–179.).

3. A szociálpolitikával kapcsolatos, máig tartó vitákban azonban a legnagyobb jelentőségűek azok a kritikák, melyek szerint a jóléti állam intézményei negatívan hatnak a gazdasági teljesítményre. A keynesianizmus hanyatlásával a neoklasszikus áramlat dominálta közgazdaságtudományban ezek az elképzelések a 20. század utolsó évtizedeiben kvázi hivatalos rangra emelkedtek. A jóléti programok lehetséges negatív hatásai közül két tényező kapott kiemelt hangsúlyt: egyrészt a munkaerőre gyakorolt ellenőztönzés, mellyel a különféle jóléti juttatások járnak, másrészt a szociális kiadások fedezésére szolgáló adók és járulékok hatása a megtakarítá-

sokra, s így a beruházások szintjére, a vállalkozások aktivitására és a munkavégzésre.

Ha a munkanélküli-ellátás széleskörű és magas színvonalú, akkor a munkanélküliek lassabban keresnek munkát, mint teszik ezt abban az esetben, ha alacsonyabb szintű juttatásokban részesülnek. Ugyancsak megállapítható, hogy 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 hat a munkaerő-kínálatra.

Szintén fontos helyen szerepelnek a vitában a jóléti programoknak, illetve az azokat kísérő adóterheknek a gazdaságot megterhelő következményei: a társadalombiztosítási terhek ösztönzik a tőke exportját; az állami kiadások kiszorítják a (magán)beruházásokat; az állami nyugdíjrendszerek csökkentik a (magán)megtakarításokat; a magas adók, a nyugdíj, a munkanélküli-járadék, táppénz csökkentik a munkaerő-kínálatot; a minimálbérek és általában a munkavállalók védelme nehezíti az új munkaerő felvételét/alkalmazását; az újraelosztás károsítja az ármechanizmus működését stb.

Ezzel szemben ugyanennyi érv szólhat az állami programok előnyös gazdasági hatása mellett: a jóléti programoknak jelentős keresletteremtő és makroökonómiai stabilizációs hatásuk lehet; a magas színvonalú szociális ellátások és a munkahely fokozott védelme és biztonsága tanulásra ösztönzik a munkaerőt, ami növeli a termelékenységét (a humán tőke termelékenységét növelő ha-

tásának különösen nagy jelentőséget tulajdonítanak az információs társadalomban); azok az országok, ahol a jóléti állam gyenge, nagyobb társadalmi egyenlőtlenséggel és magasabb bűnözési rátákkal találkozunk; a magasabb kriminalitás nem csupán a beruházásokra hat riasztóan, hanem jelentős egyéb társadalmi költségekkel is jár (több rendőrré, börtönre van szükség stb.). (1. táblázat.)

Mivel érvek mindkét álláspont mellett úgyszólván tetszőleges számban felhozhatók,

a kérdés az, hogy a jóléti programok pozitív vagy negatív társadalmi következményei erősebbek. Az egyes tényezők súlyozása, egymásra hatásának vizsgálata, s különösen a szélesebb politikai, társadalmi, kulturális környezetre való hatásának feltárása elméleti előfeltevésekkel terhelt modellekkel nem, hanem csak létező társadalmi rendszerek összehasonlításával lehetséges.

A jóléti államok gazdasági teljesítményére vonatkozó hosszú távú vizsgálatok igénye

Lehetséges negatív hatások

- a társadalombiztosítási terhek ösztönzik a tőke exportját
- az adók csökkentik a munkaerő-kínálatot
- az állami kiadások kiszorítják a (magán)beruházásokat
- az állami nyugdíjrendszerek csökkentik a (magán)megtakarításokat
- a nyugdíj, a munkanélküli-segély, táppénz csökkentik a munkaerő-kínálatot
- a minimális bérek és a munkavállalók védelme nehezíti az új munkaerő felvételét/alkalmazását
- az újraelosztás károsítja az ármechanizmus működését

Lehetséges pozitív hatások

- a jóléti programok makroökonómiai stabilizációs funkciót töltenek be
- a táppénz és a munkavállalók fokozott védelme elősegíti a nők munkavállalását
- a jóléti intézkedések korlátozzák a piaci kudarcokat, például a munkanélküliséget
- a jóléti programok (például: oktatás, egészségügy) jótékonyan hatnak a humán tőke képződésére
- a fejlett szociális rendszerek mérséklék a bűnözést, ami előnyösen hat a beruházási kedvre
- 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

1. táblázat • A jóléti állam néhány lehetséges hátrányos és előnyös gazdasági hatása
(Forrás: Tomka, 2006, 23.)

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. 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 legkevésbé 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 effajta 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 nagymértékben 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 (Maddison, 1995, 25; Tomka, 2004, 35–48.).

Tény azonban, hogy az ilyen összehasonlítások nem tudják kiszűrni a növekedésre ható különböző tényezőket, így előfordulhat az, hogy más, közös faktorok eredményezik

a fejlett jóléti államok kiváló 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 számos ilyen vizsgálat részletes ismertetésére nincs lehetőség, az ipari országok elmúlt évtizedeinek tapasztalataira vonatkozó legújabb, minden korábbián részletesebb empirikus kutatás sem igazolja a jóléti állam tevékenységének negatív hatását a gazdasági növekedésre. E vizsgálat eredményei szerint az OECD-országokban, az 1962–1981 közötti időszakban a bővülő 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 összességében jelentéktelen mértékű volt (Lindert, 2004, 94–99).

4. Az érvek utolsó csoportja szerint a szociálpolitika finanszírozását olyan külső tényezők veszélyeztethetik, melyek jórészt függetlenek a jóléti állam hatékony vagy kevésbé hatékony működésétől. Ezek közül a vitákban leggyakrabban a demográfiai fejlődés és a globalizáció jelenik meg.

Ami a népességfejlődést illeti, a születési arányok az ezredfordulóra minden európai jóléti államban alacsony szintre csökkentek. A teljes termékenységi arányszám 2000-ben sehol sem érte el a népesség hosszú távú reprodukciójához szükséges szintet. Ezzel párhuzamosan a népesség születéskor várható átlagos élettartama folyamatosan nőtt és nő. E változások következményeként az időskorú népesség aránya emelkedett, vagy másként fogalmazva, a népesség előregedése figyelhe-

tő meg. Ez nyilvánvalóan pótlólagosan megterheli a jóléti rendszereket, hiszen a nyugdíjak azok legnagyobb kiadási tételét jelentik, s az egészségügyi költségek legnagyobb részét is az idősök ellátása teszi ki. Mivel a legtöbb prognózis abból indul ki, hogy a fertilitás a következő évtizedekben sem nő majd, az elöregedés feltartóztathatatlannak tűnik. Sokan ezt tekintik a európai jóléti államok legsúlyosabb jövőbeli problémájának. Sőt, számos országban a demográfiai változások a jóléti állam válságának jeleként jelennek meg, s máris hivatkozási alapul szolgáltak azok számára, akik egyes jóléti programok visszafejlesztését kívánták elérni.

A széles körben elterjedt vélemény szerint a társadalom elöregedése azért teszi fenntarthatatlanná a jóléti programokat – különösen a nyugdíjrendszert –, mivel a fiatalabb generációk nem tudják finanszírozni a nagyobb létszámú idősebb korosztályok juttatásait. Az európai országok népességének elöregedése kétségkívül előrehaladt az utóbbi két évtizedben, azonban mindeddig lényegesen kisebb mértékű volt, mint azt a vitákban általában feltételezik, a nélkül, hogy bizonyító erejű adatokkal támasztanák alá. Az elöregedési folyamat gyorsasága sem példa nélküli: volt már olyan történelmi időszak, amikor hasonló vagy egyenesen gyorsabb ütemű volt az idős lakosság arányának növekedése az európai társadalmakban.

Ennek bizonyítására számos viszonyítási pont választható. Ha Európa egészét vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy 1960 után folyamatosan nőtt az idősök (65 éven felüliek) aránya a lakosságon belül, de az öregedés üteme 1960 és 1980 között lényegesen – kétszeresen – nagyobb volt, mint 1980 és 2000 között (UN Population Division, 1999). Ha a legfejlettebb OECD-országokat vizsgáljuk, az idősök ará-

nya az összlakosságban kevésbé nőtt 1960 és az ezredforduló között, mint Európa egészében (Castles, 2002, 264). Összességében tehát azt láthatjuk, hogy az ipari országokban az időskorúak aránya nem emelkedett gyorsabban az utóbbi két évtizedben, mint az azt megelőző húsz év során.

A fentiekben bemutatott trendek alapján a belátható jövőben sem várható az, hogy a demográfiai tényezők dominálnak majd a jóléti kiadásokat meghatározó tényezők között. Az ezredfordulót követő húsz évre vonatkozó előrejelzések is azt mutatják, hogy az elöregedés üteme ugyan nő Európában, de a dinamika még mindig alacsonyabb lesz, mint az 1960 és 1980 közötti időszakban, amikor az elöregedés még alig jelent meg mint a jóléti állam problémája. Így Francis G. Castles „válságmítosz”-nak nevezte azt, hogy az ipari társadalmakban a kiterjedt jóléti programok fenntartását illetve bővítését az elmúlt évtizedekben megakadályozta, vagy a közeljövőben megakadályozza a társadalom elöregedése (Castles 2002: 255).

A szociálpolitika költségeinek fedezése szempontjából azonban az időskorúak arányánál is fontosabb az eltartottak együttes aránya, mely a 65 évnél idősebbeken kívül a 19 év alattiakat is magában foglalja, hiszen ezek sem léptek be a munkaerőpiacra, ugyanakkor a társadalomnak jelentős kiadásokat jelent például az oktatásuk. Az elöregedés által egyik leginkább érintett Németországban az eltartottak aránya a 19–20. század fordulóján tetőzött, majd hosszú ideig folyamatosan csökkent, s a mélypont 1990 körül volt. Azóta ismét nő az eltartottak összlakossághoz viszonyított aránya, de 2025 körül is várhatóan csak az 1960-as szintnek felel majd meg (Höpflinger, 1997, 188). Ezek a számok szintén ellentmondanak annak, hogy a nyugdíjrendszerek

fenntarthatóságát demográfiai okok tennék kétségessé.

A globalizációt és az annak következtében élesedő nemzetközi gazdasági versenyt sokan a jóléti államot az 1990-es évektől leginkább fenyegető veszélynek tartják. A globalizáció gazdasági értelemben a nemzeti határokon átnyúló kereskedelmi, pénzügyi és tőkekapcsolatok fokozódását jelenti. Ez azt eredményezi, hogy a jóléti államok vállalatai mindinkább ki vannak téve az alacsonyabb munkabéru és kisebb szociális költségekkel rendelkező országok versenyének. A nyugat-európai országok számára az 1990-es években már nem csak a távol-keleti, hanem a volt kommunista országok is ilyen versenytársakat jelentenek. A munkavállalói szervezetek attól tartanak, hogy a kormányok a társadalombiztosítási és más szociális kiadások mérséklése révén próbálják csökkenteni a termelési költségeket, s ezzel megindul a *race to the bottom*, vagyis a fejlett országok egymással is versenyezve építik le a jóléti államot. Mindez – mint látni fogjuk – nem következett be, de kétségtelen, hogy a globalizáció jelentősen megváltoztatta, s több tekintetben nehezítette a jóléti állam működésének feltételeit.

Tényleg válságban van a jóléti állam?

A 20. század utolsó két-három évtizedében a legtöbb nyugat-európai államban végbementek változások a jóléti rendszerekben, s végrehajtottak leépítéseket is bizonyos jóléti területeken. A munkavállalók védelme volt az egyik olyan terület, ahol hangsúlyeltolódások láthatók. A jóléti államok hagyományosan a „passzív” támogatásokat részesítették előnyben, ami azt jelentette, hogy a pénzbeli juttatásokhoz – például munkanélküliség esetén a járadékhoz – nem kapcsolódtak más intézkedések. Az 1990-es években több országban

eltolódás tapasztalható az „aktív” munkaerőpiaci politika irányába. A gyakran a *workfare* kifejezéssel illetett új politika értelmében átkepzési programokkal, tanácsadással, a munkanélkülieket alkalmazóknak adott támogatásokkal és hasonló eszközökkel igyekeznek megakadályozni a hosszú távú munkanélküliség kialakulását. Az aktív munkaerőpiaci politika és a munkahelyteremtés állt a középpontjában a brit Munkáspárt és nyomában más nyugat-európai szociáldemokrata pártok által az 1990-es években meghirdetett „harmadik út” politikájának is. A pozitív eszközök mellett több országban negatív ösztönzők bevezetésére is sor került: szigorították a munkanélküli járadék folyósításának feltételeit, esetleg csökkentették annak összegét. Azt látjuk, hogy a munkaerőpiaci politika minősége jelentős mértékben a jóléti rendszerek jellegétől függött: a liberális jóléti rendszerekben (Nagy-Britannia, USA) sokkal inkább előnyben részesítették a negatív eszközöket, míg a szociáldemokrata jóléti rendszerekkel rendelkező skandináv országokban a pozitív ösztönzők alkalmazására esett a hangsúly (Gilbert, 2002, 61-89).

Ezenkívül a jóléti szolgáltatások körében több országban megfigyelhető a piaci vagy magánjellegű tevékenységek arányának lassú növekedése a közszektorhoz képest. E körbe tartoznak egyrészt a polgárok által közvetlenül a piacon vásárolt szolgáltatások – például magán-nyugdíjbiztosítások –, de ide sorolhatók az állam által a magántulajdonban lévő vállalkozásoktól vásárolt szolgáltatások is (idősgondozás, orvosi ellátás stb.). Az 1980-as évektől több országban – Hollandia, Norvégia, Dánia, Svédország, Németország, Egyesült Királyság – lehetővé tették, hogy az állami nyugdíjalap mellett magánnyugdíjalapokba is járulékot fizessenek a biztosítottak.

	1980	1985	1990	1995	2001
OECD-21	17,7	19,6	20,5	22,5	21,9
EU-15	20,6	22,9	23,4	25,6	24,0

2. táblázat • Jóléti közkiadások alakulása az OECD- és az EU-országokban, 1980–2001.

Forrás: OECD: *Social Expenditure Database* (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure).

Ez azonban általában csupán az állami nyugdíj kisebb kiegészítését jelenti, amit Svédország példája mutat: itt 1998-tól a 18,5 %-os nyugdíjjárulékából 2,5 %-ot fordíthatnak magánbiztosításra az ezt a lehetőséget választók. A jóléti szolgáltatások magánfinanszírozásánál gyorsabban emelkedett a közkiadásokból fedezett, de magánvállalkozások által nyújtott szolgáltatások aránya, ám inkább csak részterületeken: Svédországban az alkoholisták hosszú távú kezelésére szolgáló otthonok, Norvégiában a gyermekotthonok, Németországban az időotthonok helyeinek közel fele volt magánkezelésben az ezredfordulón. Ugyanakkor a privatizáció nem volt jellemző minden országra, s a példák is mutatják, hogy még az érintett országokban sem volt szö alapvető változásokról. Az 1990-es évek közepén pl. Dániában az összes szociális kiadáson belül a magánszektorhoz köthető kiadások 4,1 %-ot, Svédországban 6,9 %-ot tettek ki. A legnagyobb részesedéssel Hollandiában (16,0 %) és az Egyesült Királyságban (16,8 %) találkoztunk (Gilbert, 2002, 104–106).

Ha Nyugat-Európa és Dél-Európa egészét nézzük, szintén növekedett valamelyest a rászorultsági alapon nyújtott szociális juttatások aránya az állampolgári jövedelmekkel szemben. A trend mérsékelt voltát jelzi azonban, hogy 1990 és 1997 között 14 nyugat- és dél-európai országban 9,2 %-ról 9,8 %-ra nőtt az arányuk az összes kiadáson belül. Ráadásul ebben az esetben is azt látjuk, hogy a liberális jóléti típushoz tartozó Nagy-Britannia és Ír-

ország esetében volt ez a fejlődési irány jellemző, míg a többiek esetében nem.

A változások tehát összességükben, a jóléti programok egészéhez viszonyítva marginálisnak nevezhetők. Az az elképzelés, hogy a reformok nyomán a jóléti állam leépülése vagy akár kis mértékű visszafejlődése következett be Nyugat- és Dél-Európában, már a legegyszerűbb vizsgálat alapján is hamisnak bizonyul. Ha a század két utolsó évtizedének jóléti kiadásait vesszük alapul, azt láthatjuk, hogy csak két ország, Írország és Hollandia – oktatás nélkül számított – jóléti kiadásai csökkentek a GDP arányában, mégpedig jórészt a munkanélküliség – s így a munkanélküli-járadékok – nagyarányú visszaesése következtében, s nem a jóléti programok megnyirbálása miatt (Castles, 2002, 263). Az EU tizenötök ezalatt átlagosan 3,4 százalékponttal költöttek többet állami jóléti programokra – szintén a GDP arányában. (2. táblázat.) Eközben továbbra is megmaradtak a nemzetek között korábban megfigyelt különbségek. A legtöbbet a skandináv országok fordították jóléti célokra, de különösen erős volt a dél-európai országok kiadásainak növekedése.

A kiadásokon túl tekintve azt tapasztalhatjuk, hogy a legfontosabb jóléti programok mindenütt megmaradtak, s jórészt változatlan formában működtek. Sőt, új programokat is bevezettek, vagy bővítették a meglévőket. Németországban például az 1990-es években és az ezredforduló után is jelentősen emelték a családtámogatások összegét és a

gyermekük után járó adókedvezményeket. A bővítések társadalmi visszhangja természetesen nem volt olyan nagy, mint a leépítéseké: míg a megvonások miatt gyakran utcára vonulnak az érintettek, nagyvonalúbb ellátások esetében ez ritkán fordul elő.

Az egyes jóléti rendszerek működési mechanizmusait vizsgálva sem látunk alapvető változásokat. Legfeljebb az állapítható meg, hogy az egyfelől a liberális, másfelől a szociáldemokrata és a konzervatív rendszerek közötti eltérések valamelyest tovább erősödtek. Azon túl, hogy a liberális reformok éppen ott valósultak meg leginkább, ahol már egyébként is ezek az elvek domináltak a jóléti szolgáltatások terén (Egyesült Királyság), a szociáldemokrata és a konzervatív jóléti rezsimekkel rendelkező országok szociálpolitikája valamelyest közeledett egymáshoz: az előbbiekben (Skandinávia) a munkateljesítmény erősebben hatott a juttatások szintjére, míg a konzervatív rendszerekben (kontinentális Európa) időközben jórészt megvalósult az univerzalitás, vagyis a teljes lakosságra kiterjedtek a jóléti programok.

Szociális biztonság

Kelet-Közép-Európában és Magyarországon: szolidaritás vagy öngondoskodás?

A kelet-közép-európai rendszerváltást követő átalakulási folyamat kezdetén a megfigyelők eltérő elképzeléseket fogalmaztak meg a régió jóléti rendszereinek várható jövőjével kapcsolatban. A térség szociálpolitikájának neves brit szakértője, Bob Deacon például úgy vélte, hogy divergens jóléti fejlődés következik, vagyis Magyarország a liberális-kapitalista utat követi, míg Lengyelországban „posztkommunista konzervatív-korporatista”, Csehországban pedig „szociáldemokrata” jóléti rendszer alakul ki (Deacon, 1993, 196.). A legtöbb

kutató azonban – beleértve a korábban többször idézett G. Esping-Andersent is – a liberális jóléti rezsim dominanciáját jósolta Kelet-Közép-Európában (Esping-Andersen, 1996, 1–31.). Utóbbi várakozásokat mindenekelőtt két tényezőre alapozták. Egyfelől arra, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) a liberális politikát támogatják, s ennek fontos hatása lehet a transzformációs folyamatra, különösen a nagy külföldi eladósodottsággal rendelkező országokban (Lengyelország, Magyarország). Másrészt azzal az érveléssel is találkozhatunk, hogy – mint Ferge Zsuzsa fogalmazott – a térségben a „lehangosabb és politikailag leginkább szervezett társadalmi erők” a liberális modellt részesítik előnyben (Ferge, 1992, 220.).

A piaccgazdaságra való átmenet a kelet-közép-európai országok jóléti rendszereit is alapvetően érintette az 1990-es évek elején. Nemcsak a kommunista jóléti rendszerek korábbi jellemzői – mint a teljes foglalkoztatottság, az alapvető fogyasztási cikkek és szolgáltatások ártámogatása – szűntek meg, hanem egy piacokonform társadalombiztosítási struktúra alapjait is megárazkodtatások érték. Mindenekelőtt az átmenet társadalmi költségei növelték a keresletet a jóléti szolgáltatások iránt, ugyanakkor jelentősen csökkent a társadalombiztosítási járulékot fizetők száma a tömeges munkanélküliség, a növekvő feketegazdaság és a kordkedvezményes, valamint a rokkantnyugdíjazás könnyű elérhetősége következtében. Magyarországon és Lengyelországban a gazdasági recesszió – és a liberális scenáriók – ellenére a gazdasági átmenet első éveiben nem következett be a szociális – mindenekelőtt a társadalombiztosítási – kiadások jelentős csökkenése. A kiadások relatív – a GDP-hez viszonyított – aránya még inkább emelkedett, mivel a transzfor-

mációs válság nyomán a bruttó hazai termék jelentősen visszaesett, miközben az első demokratikus kormányok költséges programokat vezettek be a tömeges munkanélküliség és a szegénység növekedése miatt keletkezett igények kielégítésére. Emellett éveken keresztül nem nyúltak a már létező jogosultságokhoz, bár a juttatások reálértéke – mint a válság nyomán általában a jövedelmeké – többnyire jelentősen csökkent.

Összességében az 1990-es években a kelet-közép-európai, s ezen belül magyarországi jóléti rendszerekben a korábban sem ismeretlen szociáldemokrata, illetve konzervatív vonások megmaradtak. Ezek a jellemzők nemcsak a szűkebb értelemben vett intézményekben, hanem a társadalmi attitűdökben is gyökereztek. A közvélemény-kutatások egyöntetűen azt jelezték, hogy a választók nagy része támogatta az univerzális elvek érvényesülését (különösen az egészségügyben), ami a szociáldemokrata rendszerek fő sajátossága. Ugyanakkor szintén egyetértett a közvélemény többsége azzal, hogy a pénzbeli ellátások (táppénz, nyugdíj) esetében a juttatások szintjének a munkavégzéshez, ill. a járulékfizetés mértékéhez is kell igazodniuk, ami viszont a konzervatív jóléti rendszereket jellemzi.

A jóléti intézmények jelentős mértékű „útfüggősége” és a közvéleménynek a kiterjedt jóléti államot támogató attitűdje ellenére liberális reformokat is végrehajtottak szociális téren. A magyarországi szociális rendszer közzelmúltbeli történetében ebben a tekintetben fordulópontot 1995 hozott, amikor a szociális jogok és juttatások jelentős megnyirbálása következett be, s ezt további hasonló lépések követték a következő években. Az új politika két első évében (1995 és 1996) a jóléti kiadások drasztikusan, a GDP 5 %-ával estek vissza – ez a GDP 29,5 %-áról 24,3 %-ára való csökke-

nését jelentette (Lelkes, 2002, 94.). A 2006-os év a második jelentős fordulópontra, hiszen ekkor ismét átfogó liberális reformok indultak a jóléti rendszer legtöbb területén. E még lezárulatlan folyamat elemzése nem lehet feladatunk, de annyi már most megállapítható, hogy a reformok végrehajtásának módja eleve a kudarc komoly lehetőségét hordozta, illetve hordozza magában. Ennek oka főként az, hogy az öngondoskodás előtérbe helyezésének meghirdetése annak ellenére történt, hogy a lakosság túlnyomó része – minden rendelkezésünkre álló információ szerint – továbbra is a társadalmi szolidaritás intézményeinek fenntartását igényli.

A régió egészében hasonló fejlődési pályákat látunk. Így a változások ellenére a külső politikai erők és megfigyelők ideáljaiktól függetlenül csatlakozva (IMF, Világbank) vagy inkább meglepedettséggel (EU) vették tudomásul, hogy a jóléti rendszerek gyors, az Egyesült Államokat példaképpnek tekintő, liberális átalakítása nem ment végbe a térségben. Sőt, az 1990-es évek végén EU-kiadványok még egyenesen azt állapíthatták meg például a térség egészségügyi rendszereinek átalakítása vonatkozásában, hogy „minden egészségügyi-finanszírozási reform megfelel a nyugat-európai tradíciók főáramának” (Consensus Programme, 1998). Ez utóbbi tény egyébként annál is inkább meglepő, mert a Világbanktól és az IMF-től eltérően az EU lényeges befolyást nem gyakorolt a térségre szociális téren. A kutatás többnyire szintén a liberális átalakulás elmaradását hangsúlyozza nemcsak a korai időszak tekintetében, hanem az 1990-es évek végét illetően is. Azóta – mint Magyarország vagy Szlovákia esetében láthatjuk – a fejlődés iránya kevésbé egyértelmű, s megfigyelhető a jóléti rendszerek jelentős volatilitása is. Ennek valószínűleg legfontosabb oka

az, hogy nem alakult ki szilárd osztályszövetés a jóléti rezsimek mögött, de a szociálpolitika kiszámíthatatlanságához hozzájárul a lakosság társadalmi értékeinek és attitűdjeinek inkonzisztenciája is. Egyrészt a jóléti állam tevékenységének magas fokú társadalmi elfogadottságát láthatjuk, másrészt azonban a jóléti szolgáltatások haszonélvezői csak alacsony fokú szervezeti erővel rendelkeznek, vagyis a nyugat-európai jóléti államok 20. századi fejlődésében mindvégig fontos tényezők itt jórészt hiányoztak. Ennek következtében ezeknek a rétegeknek a politikai cselekvése nem lehetett hatékony, s így nem tudtak, illetve tudnak megfelelő osztályszövetségeket sem formálni.

Összességében a „válság” és a jóléti állam leépítésének gyakori emlegetése, s egyes jóléti juttatások megszüntetése vagy feltételeinek szigorítása ellenére a jóléti állam intézményesült és konszolidálódott Európa nyugati és déli régióiban az elmúlt évtizedek során. Néhány ország kivételével a jóléti kiadások tovább növekedtek, vagy magas szinten stabilizálódtak. A szociális biztonságot szolgáló rendszerek intézményesülése Kelet-Közép-Európában is végbement, bár itt azok stabilizálódása kétségekívül kevésbé látható. A rendszerváltás után átalakult formában, az új, piacgazdasági viszonyokhoz alkalmazkodva, de viszonylag fejlett jóléti államok működtek ebben a régióban is: neoliberális elvek szerinti átalakításuk-leépítésük sehol sem következett be, még ha ebben a tekintetben voltak is különbségek közöttük.

Ez nem jelenti azt, hogy ne zajlottak volna fontos, a jóléti állam szempontjából előnytelen változások is az európai társadalmakban az utóbbi két-három évtized során. Mindezekelőtt átalakult a nemzetközi gazdasági környezet. A nyugat-európai nemzetgazda-

ságok mindinkább beágyazódnak egy olyan világgazdaságba, melynek többi tagja rendszerint kisebb bérköltségekkel, s szinte kivétel nélkül alacsonyabb jóléti kiadásokkal rendelkezik. A versenyképesség megtartása folyamatos kihívást jelent, s a nyugat-európai kormányokat alkalmazkodásra ösztönzi, ami érintheti a jóléti programokat is. Ez kevésbé vonatkozik Kelet-Közép-Európára, ahol a munkaerő költségei lényegesen alacsonyabban, így ebben a tekintetben inkább a globalizáció haszonélvezőjének, a nyugat-európai országok versenytársának tekinthető – nem véletlen, hogy gyakran a „szociális dömping” vádjá is elhangzik a térség országaival szemben. Emellett jelentős társadalmi és kulturális változások is végbementek Nyugat-Európában. Megfigyelhető a jóléti állam intellektuális alapjainak gyengülése abban az értelemben, hogy az 1970-es évektől megbomlott a korábban szinte egyöntetű elfogadottsága. A jóléti államot, mint a kapitalizmus megszelídítésének mechanizmusát, folyamatos támadások érték és érik, ami mindenekelőtt a jóléti állam mögött álló társadalmi csoportok eróziója miatt lehetséges. Mindenekelőtt a munkásosztály létszámának csökkenése fontos ebből a szempontból, de ezen túlmenően a társadalmi szerkezet összetettebbé vált, a munkavállalók pozíciói pedig az említett globalizációs folyamatok következtében is gyengültek. Ezáltal a kiterjedt jóléti programok fenntartásában érdekelt rétegek súlya és érdekérvényesítési pozíciója – beleértve a jóléti diskurzust alapvetően meghatározó médiában való megjelenést – jelentősen romlott. Ez a folyamat még inkább megfigyelhető Kelet-Közép-Európában, ahol a jóléti programok mögött álló társadalmi rétegek érdekérvényesítő képessége a nyugat-európainál lényegesen alacsonyabb.

IRODALOM

- Castles, Francis G. (2002): The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. *International Journal of Health Services*. 32, 2, 255–277.
- Consensus Programme (1998): *Recent Reforms in Organisation, Financing and Delivery of Health Care in Central and Eastern Europe in Light of Accession to the European Union*. Conference May 1998. European Union, Brussels
- Deacon, Bob (1993): Developments in East European Social Policy. In: Catherine Jones (ed.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Routledge, London–New York, 177–197.
- Esping-Andersen, Gösta (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Gosta Esping-Andersen (ed.): *Welfare States in Transition*. Sage, London, 1–31.
- Esping-Andersen, Gösta (1997): Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change. In: OECD: *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. OECD, Paris, 63–80.
- Ferge Zsuzsa (1992): Social Policy Regimes and Social Structure. In: Ferge Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Campus, Frankfurt/M.–Boulder, Co., 201–222.
- Gilbert, Neil (2002): *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford University Press, Oxford
- Hayek, Friedrich (1993): *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 2. Routledge, London
- Höpfinger, Francois (1997): *Bevölkerungssoziologie*. Juventa, Weinheim–München
- Korpi, Walter – Palme, Joakim: Robin Hood, St Matthew, or Simple Egalitarian Strategies of Equality in Welfare States. In: Kennett, Patricia (ed.): *A Handbook of Comparative Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. 153–179.
- Lelkes Orsolya (2002): A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state. *International Journal of Social Welfare*. 9, 2, 92–102.
- Lindert, Peter (2004): *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Vol. 1–2. Cambridge University Press, Cambridge
- Maddison, Angus (1995): *Monitoring the World Economy, 1820–1992*. OECD, Paris
- Marshall, Thomas H. (1965): *Class, Citizenship, and Social Development*. Anchor Books, New York
- Tomka Béla (2004): *Welfare in East and West*. Akademie Verlag, Berlin
- Tomka Béla (2006): Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? Jóléti rendszerek történeti összehasonlításának tanulságai. *Esély*. 17, 5, 20–42.
- Tomka Béla (2008): *A jóléti állam Európában és Magyarországon*. Corvina, Budapest
- UN Population Division (1999): *World Population Prospects: the 1998 Revision*. Vol. I.: *Comprehensive Tables*. Vol. II. *Sex and Age*. United Nations, New York
- Wilensky, Harold L. (2002): *Rich Democracies*. University of California Press, Berkeley

