

Jean-Pierre Jallade

A nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek előtt álló problémák

A széleskörű, fejlett társadalombiztosítási rendszert — más szóval jóléti államot — gyakran tekintik Nyugat-Európa megkülönböztető jegyének más, ázsiai és amerikai ipari társadalmakhoz viszonyítva. E rendszerek, a helyi történelmi és politikai hagyományok talaján fejlődve szerves részeivé váltak az adott társadalmaknak, és így vagy úgy, de kihatnak a legtöbb európai mindennapi életére.

A nyolcvanas évek elején közhelynek számított az európai jóléti államok válságáról beszélni. A lassú növekedés, a nagyarányú munkanélküliség, az óriási szociális költségvetési hiányok alapján egyes megfigyelők és politikusok azt jósolták, a társadalombiztosítási rendszerek csődbe jutnak. Mások továbbmentek, s úgy érveltek, hogy Nyugat-Európa gyenge gazdasági teljesítményének egyik fő oka éppen a szóban forgó rendszerek növekedése.

Most, hogy ebben a világrészben a gazdaság helyreállítása jórészt folyamatban van, érdemes visszapillantani, és vizsgálat alá venni, milyen volt az adott rendszerek teljesítménye a kedvezőtlen gazdasági körülmények között. A nyolcvanas évek folyamán szerzett tapasztalatok megtaníthatnak bennünket arra, hogy józanabban szemléljük a társadalombiztosítási rendszerek nyújtotta lehetőségeket, azt, hogy mi várható ezektől, és feltehetőleg milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy hatékonyan működjenek.

Válságban a jóléti állam: túljutottunk-e már rajta?

Az európai társadalmak számára az 1973-as és 1979-es olajár-robbanás és az őket követő gazdasági bomlás legsúlyosabb következményeinek egyike az itteni társadalombiztosítási rendszerek *tartós válsága* volt. Valamennyi országban veszélybe került az elmúlt 30 év folyamán elért magas szintű szociális védelem, a növekedés csökkenése és az ezzel járó szociális költségvetési korlátozások miatt. (E válság természetét és méreteit kimerítően tárgyalta az OECD által 1980 októ-

berében összehívott nagy konferencia, melynek témája az 1980-as évek szociálpolitikája volt. E konferencia jegyzőkönyvéből készült 1981-ben a „The Welfare State in Crisis” című könyv.¹ Ugyanekkor jelent meg Rosanvallon „La crise de l’Etat-providence” című könyve,² amely szintén a válsággal foglalkozik.

A társadalombiztosítási rendszerek, amelyek 1980-ban szemmel láthatóan a csőd szélén álltak, mégis fennmaradtak, és — bár még mindig küszködnek az elmúlt gazdasági recesszió következményeivel — nehézségeik jelentősen csökkentek. Az úgynevezett válság elpárolgott, vagy talán megváltoztak a válságról alkotott elképzeléseink, most hogy visszatért az inflációmentes gazdasági növekedés. Jó, ha első tanulságként megjegyezzük, hogy a nyolcvanas évek elején a jóléti államokról alkotott ítéleteket nagyjából az akkor fennálló kedvezőtlen gazdasági körülmények diktálták. Visszatekintve, úgy tetszik, hogy a társadalombiztosítási rendszerek rugalmasabbnak bizonyultak, mint vártuk. Szükség van bizonyos igazításokra, de összességében megtartható a népesség számos szegmensének juttatott jóléti szolgáltatások színes, változatos rendszere. Persze kiigazításokra is szükség van mind az adók, mind pedig a juttatások terén, de a bizalom helyreállt, és terjed az a nézet, hogy óvatos menedzseléssel a jelenleg is fennálló nehézségek megoldhatók.

A társadalombiztosítás válsága mindenekelőtt pénzügyi válság volt, majd kétségek merültek fel a legitimitások vonatkozásában, végül bizalmatlanság lépett fel a társadalombiztosítást vezérlő intézményi berendezkedéssel szemben.

A pénzügyi válság

A hetvenes évek folyamán a társadalombiztosítási rendszereket érintő pénzügyi válság fő vonása az volt, hogy a szociális kiadások növekedtek, a források növekedése pedig megállt. Megnőttek a kiadások a munkanélküli segélyek és az új szociális programok területén, miközben az állami bevételek már nem nőttek a várható mértékben, mivel a gazdaság stagnált. Az adók növelése akkor igen népszerűtlen megoldás lett volna. A kaliforniai adófizetők épp ekkor „lázadtak fel” a felszökő szociális kiadások miatt, s ugyanebben az időben az európai kormányok is egyre aggodalmasabbá váltak gazdaságaik állami/szociális szektorának mindinkább terebélyesedő méretei láttán.

Az OECD a következőképpen jellemezte a helyzetet:

„A múltban — azaz 1960 és 1980 között — a szociális kiadások növekedése az OECD-országokban gyors volt, s meghaladta a nemzeti jövedelem növekedését. Jelenleg a szociális kiadások a GDP-nek átlagosan mintegy egynegyedét teszik ki. Elkerülhetetlen, hogy az ilyen gyors növekedés kétségeket támasszon, bár az idő múlásával valószínűleg bekövetkezik egy automatikus mérséklődés, amint a nagyobb szociális programok beérnek. Végül is az történt, hogy a gazdasági fejlemények a szociális kiadások sürgetőbb felülvizsgálatát kényszerítették ki, mint amire szükség lett volna, ha az 1960-as évek gyors gazdasági növekedése tovább folytatódik a 70-es években, s tart egészen napjainkig. A gazdasági növekedés az 1973—74. és 1979—80. évi két olajárrobbanást követően hirtelen lelassult. Ezt egy erősen megnövekedett inflációs ráta kísérte, ami ugyanakkor igen visszafogott hozzáállást kö-

vetelt az inflációhoz és a gazdaság működőképességének helyreállításához. Ilyen körülmények között a gazdaság- és szociálpolitika ellentéte kiéleződött. A szociális programok — úgy látszott — olyan tehetetlenségi nyomatókat kaptak, amelyet nehéz volt ellenőrizni, s ezt a helyzetet még súlyosbította a növekvő számú munkanélküli jövedelemtámogatási igénye. Ugyanakkor a stagnálás és infláció teremtette forráshiány megkövetelte a szociális kiadások növekedésének visszafogását és az állami deficit csökkentését. Ami a jóléti államot és anyagi szükségleteit illeti: az, ami egyszerű fejlődési folyamat is lehetett volna, ijesztő költségvetési válságként kezdett megmutatkozni.”³

Ma már világosan látszik a pénzügyi válság két vonása. Egyrészt az, hogy a szociális költségvetési deficitek, amelyek abszolút értékben talán nagyon látszottak, valójában inkább kicsik voltak — a teljes szociális költségvetések óriási méretét tekintve. Másrészt pedig a lelassult gazdasági növekedés fontosabb tényező volt, mint a fellegekben járó szociális költekezés, ha a nyilvánvalóan elszabadult növekedést a szociális kiadások és a nemzeti össztermék arányához viszonyítjuk. Más szóval: a „válság” kialakulásában elsődleges okként a nemzeti jövedelmek növekedésének megtorpanását kell tekinteni, s kevésbé azt, hogy a társadalombiztosítási rendszerek hirtelen túl bőkezűek lettek. Amit a jóléti állam válságaként emlegettek, az mindenekelőtt a gazdaságpolitika abbéli kudarca volt, ahogyan az új nemzetközi viszonyokat kezelte.

Persze a politika alakítói közül sokan nehezen értették meg a gazdasági válság természetét, és továbbra is csak újabb segélyeket osztogattak, remélve, hogy a gazdaság helyreállítása karnyújtásnyira van. Valójában a recessziót egyéb tényezők okozták, s nem a jóléti állam: a két olajár-robbanás, az újabb technológiák színrelépése és a környezetszennyező iparágak áttelepítése.

Továbbmenve, Nyugat-Európában a gazdaság felélesztésének jelenlegi szintje nem magyarázható a társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentésével. A szociális kiadások szintjei újabban egyszerűen azért látszanak kezelhetőbbeknek, mert visszatér a növekedés!

Legitimációs válság

Nagyok az elvárások a jóléti állammal szemben. A háború óta az európai országokban a szociális programok növekvő és bonyolult rendszerével kapcsolatban elsődleges szerepet kapott a nagyobb *egyenlőség*, jelesül: a nagyobb jövedelemegyenlőség annál, mint amit a piaci erők nyújtanak. Az azonban még nyitott kérdés, hogy az európai jóléti államok milyen mértékig valósítják meg ezt a célkitűzést a jövedelmek újraelosztásával. Egyesek szerint erre nem megfelelő a berendezkedésük. Mások azt állítják, hogy ettől inkább tartózkodniuk kellene, minthogy az egyenlőtlenség elleni harc nem elsődleges céljuk. Ismét mások nézetei szerint ez akkor sem sikerülne nekik, ha törekednének rá, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy ez a célkitűzés technikailag és politikailag egyaránt elérhetetlen.

Manapság azért szkeptikusak az emberek a társadalombiztosítási rendszer újraelosztásbeli hatékonyságával szemben, mert a szociális programoknak nagyobb a füstje, mint a lángja. Nem pusztán az egyenlőségnek nagy és egyre növekvő költségeit nézik gyanakvással, de egy-

re nagyobb a közvélemény érzékenysége a szociális programoknak a gazdasági élet más paramétereire gyakorolt lehetséges negatív hatásai-val szemben is, beleértve a bérköltségeket, az innovációt és a források kiosztását. E gyanakvások mögött egy nyugtalanító kérdés rejtezik: „Mennyire egyenlő társadalmat akarunk és/vagy mennyit tudunk megengedni magunknak?” Tény, hogy az utóbbi években az egalitáriánus politikák elvesztették népszerűségüket, mind a politikusok, mind pedig az „egyszerű emberek” körében, s komoly legitimációs válság állott elő a társadalombiztosítás terén.

De az egyenlőség sosem volt a jóléti állam kizárólagos vagy akár fő célja. Bár egyes országokban a szegénység megszüntetése sorrendben a fontosabb célkitűzések között szerepel, az alapvető figyelem a biztonságé vagy más szóval az olyan kockázatok elleni védekezésé, amilyen a jövedelemkiesés, az idős kor vagy a balesetek. A céloknak ez a kettőssége — a biztonság és az egyenlőség — szemmel láthatóan konfliktuslehetőséget hordoz, mivel egyes szociális programokban vagy bizonyos időszakokban az egyik elsőbbséget élvezhet a másikkal szemben. A gazdasági nehézségek és bizonytalanságok idején — ilyenek voltak az 1975 és 1985 közötti évek is — a körülmények nem kedveznek a jóléti állam „egyenlőségi célkitűzéseinek”, mivel erősödik a bizonytalanság-érzés és a jövedelmek megtartásának igénye a szociális programokban.

Más szavakkal: az elmúlt tizenöt évben a társadalombiztosítási rendszerekben céleltolódás következett be. Kevésbé egalitáriusok lettek, inkább koncentráltak a jövedelmek megtartására, és a közvélemény általában támogatja ezt a trendet, ily módon újszerű politikai legitimációt adva a társadalombiztosításnak.

Intézményi válság

Az 1980-as évek folyamán a társadalombiztosítási rendszereket az is sújtotta, hogy igen nagy mértékben megcsappant irántuk a közbizalom, és ez — ami a megfelelő jóléti szolgáltatások realizálását illeti — hatással volt a központi kormány intézkedőképességére is. Bürokrácia-ellenes hangulatot keltettek bizonyos jelenségek, amelyeket a szolgáltatások minőségének romlásaként érzektek, valamint az, hogy ezek nem tudtak alkalmazkodni a megváltozott igényekhez. Az egyének egyre inkább tehetetlennek érzik magukat az olyan bürokratikus szabályozással szemben, amely személytelen, távoleső és rosszul illeszkedik a speciális helyzetekhez, amelyek a szociális programokat uraló szabályok zavaró összetettségétől kuszák. „Testre szabott” programokat akarnak, amelyek az egyének helyi adottságaihoz igazodnak, nem pedig mindenkire kiterjedő, felülről jövő kezdeményezéseket.

A helyzet javítására elhangzott olyan javaslat is, hogy a szociális szolgáltatások foganatosítását vegyék el a központi kormánytól, és hozzák közelebb a segélyezettekhez közösségi hálózatok, helyhatóságok, önkéntes szervezetek stb. felhasználásával. Ez a kérdés az 1980. évi OECD konferencián az alábbi megfogalmazást kapta:

„Úgy tűnik fel, hogy a versengő stratégiák nagyrészt azokban a relatív súlyokban csapódnak le, amelyeket a hagyományos alternatívának („Jóléti Állam”) tulajdonítanak, összehasonlítva egy sokkal decentralizáltabb, széttagoltabb és szelektív megközelítéssel („Jóléti Társadalom”). A hagyományos centralizált megközelítés

az adó/segély mechanizmusokra épül, a szociális szolgáltatások uniformizált, általánosított jellegével, s az egyének védelme személytelen tranzakciók révén valósul meg, diszkriminációmentes jogosultsági feltételek mellett. A hetvenes években megjelent széttagolt megközelítés a célcsoportokat illető nagyobb szelektivitást alkalmaz a jövedelemkiegészítésben és a szolgáltatásokban. Nagyobb a helyi hatóságok felelőssége, több felelőség hárul a közösségi csoportokra, a munkaadókra és a szakszervezetekre, illetve a „harmadik szektorbeli” intézményekre. Nagyobb fokú a szolgáltatások decentralizációja és lokalizációja, fesszebbek a jogosultsági feltételek és a jövedelemtesztelés. Jobban figyelemmel kísérik a hatékonyságot. Ez utóbbi stratégia feltehetőleg politikailag vonzóbb, mert változatosabb érdepalettán mozogva képes kielégíteni az igényeket — bár kérdés, hogy nem ássa-e alá a „Jóléti Állam”-ban rejlő egyenlőségi elveket.”⁴

Hozzájárultak-e a társadalombiztosítási rendszerek a nyolcvanas évek folyamán ehhez a trendhez, amely a „jóléti államtól” a „jóléti társadalom” felé mutat, segítették-e ily módon az intézményi válság megoldását? Összességében ez olyan terület, ahol csak kisebb haladás könyvelhető el. Persze van elmozdulás a többszínűség és a decentralizáció felé, ami abban nyilvánul meg, hogy bizonyos szociális szolgáltatásokról *lokális szinten gondoskodnak*, de a főbb jövedelem-megtartó programok, mint amilyenek a nyugdíjjellegű segélyek, a táppénz vagy a munkanélküli segély, még mindig központilag intéződnek. Az is igaz, hogy a helyi szociális szolgáltatások fenntartásába újabban bevonnak helyi partnereket is, akik gyakran valamilyen önkéntes testület tagjai, de ezek az emberek nem helyettesíthetik a magasán képzett szakembergárdát (orvosokat, ápolónőket, szociális munkásokat stb.), akik a társadalombiztosítási rendszerek gyors növekedésének éveiben verbuválódtak. A „helyi” jóléti állam inkább kiegészítő jelenség, mintsem a központilag megtervezett szociálpolitika helyettesítője. Olcsóbb szolgáltatásai vannak, mivel gyengén fizetett kvázi-önkéntesekre épít a magas fizetésű profik helyett, de nem tartja fenn a jövedelmeket.

Felszámolja-e a világgazdaság globalizációja a jóléti államot?

„A világgazdaság globalizációja” olyan folyamatot jelöl, amelynek hatására a gazdasági erők fokozatosan mentesülnek a nemzeti politikák kényszerei alól, olyan folyamatot, amely aláassa a szuverén nemzeti államok hatalmát, s ily módon fenyegeti az egyes országokban uralkodó „társadalmi szerződés” fenntartását. Talán szükségtelen hangsúlyozni, milyen hatalmas erők működnek e téren. A technika, amely természeténél fogva nemzetközi, az egyik ilyen erő. A technika képessé teszi az iparvállalatokat arra, hogy azok egész régiókat befolyásoljanak, messze túlszárnyalva az egyes országok hatáskörét. Néha ez jó (munkaalakalmak teremtése, nagyobb termelékenység), néha pedig rossz (környezetszennyezés). Egy másik erő a tőke: egyre gyorsabban képes mozogni egyik helyről a másikra, ugyancsak a nemzetállamok ellenőrzésétől lényegében mentesen. A nemzetek közötti új kommunikációs kapcsolatok ma már behálózják a Földet, egyetlen integrált egészként kezelve az ipari világot.

Ez a folyamat nemcsak Nyugat-Európában érvényesül. Az EGK nyilvánított politikai célkitűzése, hogy mind a tizenkét tagállamra kiterjessze. E tekintetben az integrált gazdasági piac nem más, mint egy lépés az európai gazdaságok globalizálása felé. Felmerül egy hasonló aggály: erodálnak-e a fejlettebb ipari országok társadalmi normái e folyamat eredményeként, amely — attól lehet tartani — a legfejlettebb (és legköltségesebb) társadalombiztosítási rendszerek leépítéséhez vezethet. A német szakszervezeti vezetőket aggasztják az integrált piac szociális következményei, mert hatására a nagyvállalatok munkaalkalmat létesítenek Dél-Európában, ahol a fizetések alacsonyabbak és a munkaidő hosszabb, mint Németországban, nem is beszélve a kisebb szociális juttatásokról. Portugáliában az átlagórabér kb. egyhatoda a német munkásénak, s ebből olyan helyzet adódhat, hogy Németországban is csökkenhetnek a társadalmi juttatások. Ebből adódik az az elképzelés, hogy ki kell építeni egy „szociális Európát” az integrált piac mentén, így enyhítve annak a munkafeltételekre és a társadalombiztosítási rendszerekre gyakorolt hatását, és növelve az európai szakszervezetek közötti szolidaritást.

De ami az EGK-országok között egy integrált munkaerőpiac keretében leküzdhető akadály lehet, az világszinten versenytevézőként fog megjelenni. Más szóval: az, hogy az USA-ban és Japánban gyenge és olcsó a jóléti állam, a nemzetközi versenyben előnyhöz fogja őket juttatni, ez viszont az európai vezetőket arra ösztönözheti, hogy csökkentsék a szociális juttatásokat, s így tegyék versenyképesé saját gazdaságaikat. Röviden: alapkérdés marad, hogy a világgazdaság globalizációja vajon nem lefelé fogja-e uniformizálni a társadalombiztosítási jogokat és juttatásokat, ami azzal járna, hogy felszámolja az európai jóléti államokat. E problémával kapcsolatban számosan a (vitatott) bérköltségeknek a beruházásokra és az exportra gyakorolt hatására hivatkoznak. Másrészt igaz az, hogy az alacsony bérköltségek vonzzák a külföldi tőkét: az EGK-n belül a legtöbb japán beruházás Portugáliában és Nagy-Britanniában koncentrálódik, mert ezekben az országokban az átlagosnál alacsonyabbak a munkabérek. Ugyanígy, a Spanyolországban és Portugáliában az utóbbi években bekövetkezett gazdasági fellendülés részben annak köszönhető, hogy az olcsó munkaerőt kereső nyugat-európai nagyvállalatok itt hajtottak végre beruházásokat. Ugyanakkor az alacsony bérköltségek tényezője csak egy a sok közül, amelyet a hazai vagy külföldi beruházóknak figyelembe kellett venniük. Döntésüket motiválják még a kommunikációs lehetőségek, a környezeti feltételek, a főbb piacok közelsége, az intellektuális központok (egyetemek, tudományos központok) megléte, és a regionális politikák is. Sőt, a korszerű iparnak nincs szüksége nagy létszámú olcsó és képzetlen vagy félig képzett munkaerőre. A munkaerőt illetően, ami döntő, az az olyan specialisták megléte, akikből csekély az utánpótlás, valamint a jól képzett termelő szakmunkások jelenléte, amelyről csak azokban az országokban beszélhetünk, ahol magasak a munkabérek. Ugyanígy: az alacsony bérköltség-tényező csak egy a sok dolog közül — és talán nem is a legfontosabb —, amely befolyásolja a piacképességet. A legmagasabb bérekkel rendelkező európai országok, vagyis Nyugat-Németország és Hollandia az exportőrök ligájában is a legtekintélyesebb helyen állnak. Más tényezők, mint a minőség, a garanciális és a szerviz-szolgáltatások, valamint a terméktípusok mind ugyanolyan fon-

tosak, mint a költségek. Igaz azonban, hogy amikor az egyéb tényezők mind azonos szinten jönnek számításba — bár mai modern társadalmakban ez igen ritka eset, mert az ízlések és stílusok állandóan változnak, és a termékek újszerűsége igen gyakran döntőbb tényező, mint az árak — nos, akkor a magas bérköltségek aláaknázhatják a versenyképességet, de a viszony az előbbi és az utóbbi között nem olyan egysíkú, mint ahogyan a munkáltatók képviselői szeretik azt beállítani.

Tehát a gyakran emlegetett félelem, hogy a globális gazdaság meg fogja semmisíteni a jóléti államot, kétes alapokon nyugszik. Továbbá nem kéne elfelejtkeznünk a magas bérköltségeknek az európai gazdaságok modernizálására gyakorolt pozitív hatásáról. Azok az országok, ahol magasak a munkabérek, állandó nyomás alatt vannak, hogy a munkaerőt hatékonyan használják fel, beruházzanak új gépekre, s ezzel növeljék a termelékenységet és csökkentsék az árakat. Továbbá a társadalombiztosítási rendszerek sok embert foglalkoztatnak, és újra elosztják a jövedelmeket, ami keresletet teremt. Tehát dinamikus perspektívából a jóléti állam a növekedés motorjának is tekinthető.

Válságos időszakokban, amikor a közvélemény nagyon érzékenyvé válik a szociális bérhányad „terhével” szemben, mindig lehet új egyensúlyt teremteni a direkt bérek és a szociális hozzájárulások között, hogy a teljes bérköltséget alacsony szinten lehessen tartani. Valójában ez történt egyes európai országokban a nyolcvanas évek első felében. Megkísérelve a bérköltségek alacsony szinten tartását, a fizetéseket nivellálták, és egyes esetekben csökkentették, míg a szociális hozzájárulásokat állandóan növelték, hogy az újonnan felmerülő szociális kiadásokat finanszírozni tudják. Más szóval az európai munkások inkább hajlandók voltak egy (kis) áldozatot hozni a pillanatnyi jövedelmük rovására, mint veszélybe sodorni az egészségügyi ellátás és a nyugdíjbiztosítás rendszerét. Ezzel kifejezésre juttatták, hogy elfogadják a jövedelmek és a jólét növekedésének megtorpanását, a mindenkori életszínvonal lehetséges maximalizálásával szemben; ismételten demonstrálva, hogy az európaiak mélyen érdekeltek a hosszútávú gazdasági és társadalmi jólét megteremtésében.

Összegzésképpen elmondható, hogy a világgazdaság globalizálódása valószínűleg nem vezet az európai jóléti államok eltűnéséhez. A magas bérköltségek egyes országokban magas életszínvonalat és igen fejlett gazdaságot takarnak, ahol a költség csak az egyik döntő tényező a sok közül, és a jelenlegi válság megmutatta, hogy az európaiak eléggé tudatában vannak a jelenlegi életszínvonal és a jövőbeli jövedelmek közötti kompromisszumos összefüggésnek.

Foglalkoztatottság és munkaerő-utánpótlás

A gazdasági bizonytalanság és stagnálás 1975 és 1985 között eltelt tíz évben a nyugat-európai munkanélküliség a munkaerő 10%-a körüli nagyságrendet jelentette, ezen belül egyes országokban elérte a 15 sőt, a 20%-ot is. A szociális költségvetés hiányainak a munkanélküliség volt a fő oka, részben a kieső adók és társadalombiztosítási hozzájárulások miatt, részben pedig a munkanélküli segélyek megnövekedett összege folytán. Franciaországban például 1985-ben szimulációs technikákat alkalmazó számításokkal kimutatták, hogy ha a korábbi

foglalkoztatottsági szint megmaradt volna, a szociális kiadások tökéletesen kezelhetők lettek volna. A jóléti állam ún. „válsága” tehát az európai gazdaságokat érintő foglalkoztatottsági válság közvetlen folyománya volt.

Az európai kormányok erre a helyzetre két módon reagáltak. Először is a munkanélküli segélyezés rendszerét úgy módosították, hogy csökkenjen a szakadék a források és a kiadások között: csökkentek a segélyek, szigorúbbak lettek a jogosultság kritériumai, ugyanakkor a dolgozóktól és munkáltatóktól elvont szociális hozzájárulások mértéke is növekedett. A költségcsökkentések tárgyai gyakran azok a segélyprogramok voltak, amelyek fiatal munkanélküliek számára biztosítottak megélhetést — hivatkozva arra, hogy ők még semmiféle hozzájárulást nem fizettek. Amikor pedig még ez is kevésnek bizonyult, állami eszközöket pumpáltak a rendszerbe. Másodsorban a kormányok úgy próbálták csökkenteni a munkanélküliek számát, hogy programokat szerveztek, amelyekkel el lehetett vonni embereket a munkaerő-piacról: a fiatalokat arra ösztönözték, hogy folytassák tanulmányaikat, az idősebbeket pedig arra, hogy vonuljanak nyugdíjba. Ezek a módszerek azonban igen költségesek voltak.

A gazdaság felélesztésének eredményeként az Egyesült Királyságban és Németországban jelentősen csökkent a munkanélküliség, de még mindig magas Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban és Hollandiában.

Országonként és időszakonként más és más véleményekkel találkozunk arról, hogy mit jelent a munkanélküliség „kezelhetőségének” szintje. Európában a 60-as évek folyamán a 3%-os „súrlódásos” munkanélküliséget tekintették minimum-normának, az USA-ban pedig az 5–6%-ot vélték elfogadhatónak. Európában már nincs remény arra, hogy ismét ilyen alacsony szintre lehessen hozni, reálisnak a 7%-os munkanélküliségi szint elérése tűnik.

Persze az ilyen célok némileg önkényesek. Annál is inkább, mivel a munkanélküliségi arányok nem tárgyalhatók a foglalkoztatottsági arányok nélkül, utóbbiak határozzák meg ugyanis az előbbieket nagyságát. Ami a legfontosabb, az a megfelelő összefoglalkoztatottsági szint. Ez vagy úgy érhető el, hogy alacsony a munkanélküliség, miközben a foglalkoztatottság sem túl magas, vagy pedig úgy, hogy a munkanélküli is több, de a foglalkoztatottsági számok is magasak — s mindezekelőtt megfelelő arány van a foglalkoztatottak és a segélyezettek között is. Ez az arány a legtöbb európai országban csökkenő tendenciát mutatott. Ebben a tekintetben az európai tapasztalat az 1975 és 1985 közötti évtizedben éles ellentétet mutat az USA-beli helyzettel szemben, ahol munkahelyek millióit teremtették meg, különösen a gazdaság szolgáltatói szektorában, míg az összefoglalkoztatottsági színvonal Európában stagnált, sőt, inkább hanyatlott. Ami az amerikai növekedést illeti, az nemcsak élénkebb volt, de sokkal több munkahelyet is teremtett.

Ha a foglalkoztatottak és a segélyezettek aránya tovább romlik, a társadalombiztosítási járadékokat tovább kell csökkenteni, különösen az egészségügyi ellátás és a nyugellátás területén. A fenti romló arány ellensúlyozására szóba jöhetnek olyan intézkedések, mint a nyugdíjkorhatár emelése, a nyugdíjak fogyasztói árindexhez való igazítása (eltérően a jelenlegi, keresetek szerinti kialakítástól), a fogyasztókra

terhelt további költségek stb. Ha az európai gazdaságokban nem válsul meg a növekedéssel összekapcsolt munkahely-teremtés, mint a gazdaságpolitika központi célkitűzése, akkor a társadalombiztosítási juttatások további eróziója fog bekövetkezni.

Az európai jóléti államokat gyakran érik olyan kritikák, hogy nem ösztönöznek a munkára, s így kedvezőtlenül befolyásolják a munkaerő-utánpótlás alakulását. A szociális juttatások ezen érvelések szerint munka nélküli jövedelemnek számítanak, és ösztönzik a szabadosságot, rombolják a munkaerőkölcsöt az európai társadalmakban. Franciaországban például, amely távolról sincs kivételezett helyzetben a többi európai országhoz képest, 1985-ben a szociális juttatások a rendelkezésre álló háztartási jövedelem 35%-át tették ki, s ez valóban magas arány. Gyakran hivatkoznak is erre a rendszer bírálói, mondván, hogy a jóléti állam veszélyesen erodálja a munka és a jövedelem közötti hagyományos kapcsolatot. Ez az érvelés legmakacsabbul a munkanélküli segély és a nyugellátás területét támadja, ahol a szabadosság (ha ugyan nem a leplezetlen csalás) konkrét eseteivel hozakodik elő. A kritikusok szerint azok közül, akik ezeket a segélyeket kapják, sokakat azért fizetnek, hogy ne dolgozzanak. Ez indokolja a szigorítást.

Azonban a legtöbb szociális juttatás valamennyi európai országban olyan embereknek kedvez, akik nem kereső korúak: a nyugdíjak tipikusan valamennyi szociális juttatás 45—50%-át teszi ki, de az egészségügyi kiadások nagy része (60—80%) is idősebb embereknek jut, akikről nem várható el, hogy dolgozzanak. Franciaországban, a kereső korú lakosság vonatkozásában csak 5% körül mozog a segélyszerű juttatások aránya a teljes jövedelemből, s ez aligha nevezhető a munkára negatívan ösztönző tényezőnek.

A másik, gyakran elhangzó állítás, mely szerint a munkanélküli segély és a táppénzek osztói talán túl nagylelkűek voltak, és arra ösztönöztek egyeseket, hogy távol tartsák magukat a munkától, már szilárdabb talajon nyugszik. Számos európai országban csökkentették ezeket a juttatásokat az 1980—85 közötti válságidőszakban (legalább egyszer, de esetenként többször is). A jogosultsági feltételeket ugyancsak fokozatosan szigorították, gondoskodva arról, hogy akik megkapják a juttatásokat, azok valóban a rászorultak legyenek. A válság eredményeképpen az európai jóléti államok kétségtelenül szűkmarkúbbak lettek, mint a múltban voltak.

A jóléti államnak a munkaerő-utánpótlásra gyakorolt hatása megérdemli, hogy átfogó módon vizsgáljuk. A szociálpolitika bizonyos szempontból növeli a munkaerő-utánpótlást: a kereső nők száma magasabb, mint bármikor volt, részben a jobb óvodai-bölcsődei ellátás következtében. A válságos munkanélküliség ellenére a 80-as években végig megfigyelhető volt a nők fokozott részvétele a munkaerőpiacon, ami a két keresővel rendelkező háztartások gyorsan növekvő számához vezetett. Másfelől viszont bizonyos szociálpolitikák kifejezetten a munkaerő-utánpótlás csökkentését tűzik ki célul: az 1983 körül Franciaországban és Németországban elfogadott nyugdíjtörvények sok dolgozónak lehetővé tették, hogy a rendes nyugdíjkorhatár előtt menjen nyugdíjba. Több ember vesz részt iskolai képzésben, mivel hosszabb az alapképzési idő, illetve bármely életkorban van lehetőség a továbbtanulásra. Ezzel az utóbbi években az aktív keresők aránya — különösen a férfiak esetében — életkortól függetlenül lecsökkent. Összesség-

gében az európai jóléti államok nem csökkentették a munkaerő-utánpótlást, sőt, emelkedett a keresők száma. De ami még fontosabb, növekvő mértékben használják őket politikai célra: a munkaerő-utánpótlás kezelésére. Számuk csökkenthető, ha alacsony a munkaerő-kereslet, és növelhető, ha magas. Más szóval a jóléti állam „pufferként” is használható a gazdasági növekedés hullámhegyeinek és -völgyeinek kiegyenlítésére.

A munkaerő-utánpótlás menedzselésének e folyamatában az európai jóléti államok a munka társadalmi csoportok közötti újraelosztásában is segítenek, pl. a férfiktól a nők, a fiataloktól és idősebbektől a felnőt看 korosztályok felé. Ez az újraelosztási folyamat természetesen mindkét irányban működhet, a szükségleteknek megfelelően. Például az az igény, hogy a társadalombiztosítási hozzájárulást fizetők és a kedvezményezettek aránya megfelelő legyen, a jövőben azt jelentheti, hogy a keresők számát a nyugdíj-korhatár kitolásával kell növelni. Vagy amikor a felnőtt korosztály tagjai közül sokakat átképzésre kell küldeni, az idős emberek köréből lehet bevonni aktív munkaerőt.

Összegzésképpen: a jóléti állam nem jár mechanikus, negatív hatással a munkaerő-utánpótlásra. Lévéen szövevényes szociálpolitikai megoldások kombinációja, a kormányok hatékonyan fel tudják használni a munkaerő-utánpótlás menedzselésére és a munka újraelosztására az emberek között.

A jóléti állam újra elosztja a jövedelmet, és hozzájárul az egyenlőséghez

Az egyenlőség nem olyan politikai célkitűzés, mint amit érdemes nyíltan hangoztatni, mert nem sok lelkes támogatója akadna. Ellenében az „egyenlőtlenségek csökkentésével”. Ennek végső célját sosem írják le világosan: az egyenlőtlenségek csökkentése, igen, de meddig és milyen áron? Biztosan nem az egyenlőség a cél? Mégis, ennek elismerése aligha könnyíti meg az „egalitáriánus” álláspont védelmét. Míg az utóbbi erőssége egy általános, homályosan megfogalmazott követelmény, hogy csökkenjenek az egyenlőtlenségek az európai társadalmakban, gyengesége, hogy nem határozható meg pontosan a célul kitűzött egyenlőség foka. Röviden: lehet, hogy a cselekvés menete világos, de a végcél nem.

A jóléti államról szóló irodalomban gyakran zűrzavaros a vita, mert az egyenlőség fogalmát sokszor rosszul határozzák meg, és ez félreértésekhez vezet annak újraelosztási potenciálját illetően. Alapvetően két koncepció ismeretes az egyenlőségről, melyek felhasználhatók a jóléti állam újraelosztási hatékonyságának értékelésére.

Az elsőt úgy lehetne jelölni, hogy „esélyegyenlőség”, vagy: „a jóléti juttatások és szolgáltatások elérhetősége”. Lényege, hogy egy adott szituációban mindenkit azonos szociális jogok vagy elbánás illet, tekintet nélkül arra, hogy milyen hasznot húz ezekből a jogokból. A második, sokkal ambíciózusabb koncepció azt helyezi a figyelem középpontjába, hogy milyen fokú egyenlőséget ért el a jóléti állam, azaz a folyamat eredményét. A siker vagy a kudarc aszerint ítélendő meg, hogy milyen változások következtek be a szociális programok eredményeként az egyes emberek vagy csoportok helyzetében, a jövedelmi vagy jóléti skálán.

Nyilvánvaló, hogy a juttatásokhoz való hozzáférés egyenlősége nem garantálja, hogy a jövedelmi vagy jóléti egyenlőtlenségek csökkenni fognak. Emellett szükség van bizonyos pozitív diszkriminációra — vagyis a juttatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségére azok javára, akik a skála alján helyezkednek el —, hogy a kezdeti jövedelmi vagy jóléti egyenlőtlenségeket leküzdhessük. Az ilyen egyenlőtlenségeket számos más tényező befolyásolja a szociális juttatásokon kívül is. Mindaddig, amíg ezeket a tényezőket nem vesszük figyelembe, a juttatásokhoz való hozzáférés egyenlő esélyűvé tétele nem lehet kielégítő a kérdéses eredmények egyenlőségének eléréséhez.

Az egészségügyi biztosítás esetében például annak biztosítása, hogy mindenki ingyenes orvosi ellátásban részesüljön (esélyegyenlőség), nem jelenti azt, hogy mindenki ugyanolyan jó egészségnek fog örvedeni (eredményegyenlőség). Azt, hogy az emberek egészségi állapota vagy várható élettartama annak ellenére is igen változó, hogy az állam 40 éve biztosítja az ingyenes orvosi ellátást, a jóléti állam bírálói a kudarc bizonyítékának tekintik. Holott ez egyszerűen azt jelzi, hogy a hozzáférés egyenlősége nem az egyedüli tényező, ami egészségügyi kérdésekben eldönti az egyenlőséget. Világos, hogy abszurd dolog kritizálni a jóléti államot azért, mert az egyének egészségi állapota (várható élettartama) tartósan nagy szórást mutat, mivel sok más tényező (alkoholfogyasztás, dohányzás stb.), illetve a munkakörülmények (hivatal, bányá vagy gyári környezet), az öröklődésről nem is szólva, mind felelős egy személy egészségéért. Hacsak azt nem várjuk el, hogy a jóléti állam beavatkozzon ezeken a területeken is, nehezen hibáztatható az ilyen negatív hatásokért az egészségügyi egyenlőtlenségek területén.

A jóléti állam újraelosztási hatékonyságának értékelésére szolgáló sztenderd módszer az, amikor összehasonlítjuk a jövedelmek megoszlását a juttatások és adók *előtt* és *után*. Akkor van újraelosztás, ha az utóbbi (a „végső” jövedelem megoszlásának is nevezik) egalitáriánusabb, mint az előbbi (amit úgy is neveznek, hogy „gazdasági” vagy „piaci” jövedelem). Bármilyen egyszerű is, az „adó/juttatás” módszere számos elméleti és gyakorlati nehézségtől terhes, amelyek leírása meghaladná e cikk terjedelmét.

Az újraelosztási hatékonyság értékelésében megfelelő figyelmet kell fordítani a társadalombiztosítási rendszer mögötti gazdasági háttérre.

Az Egyesült Királyság jóléti államának újraelosztási hatékonyságával foglalkozó, alaposan kidolgozott tanulmányában O'Higgins rámutat, hogy az 1976—1982 közötti időszakban, a recesszió alatt, jelentősen növekedtek a piaci jövedelembeli egyenlőtlenségek, és a szociális jövedelmek (vagyis a társadalombiztosítási juttatások) fontos szerepet játszottak ezek leküzdésében. Tőle idézve: „a szociális jóléti rendszernek fontos újraelosztási hatása volt: nem idézett elő nagyobb általános egyenlőséget a tanulmányozott időszakban, de elhárította és jelentősen módosította a fokozott egyenlőtlenség felé ható nyomás következményeit. Azonban míg a juttatások szembetűnően egalitáriánusabbak, mint a piac révén elosztott jövedelem, a piac — és különösen a foglalkoztatottság — még mindig az egyenlőtlenségek fő meghatározója. A reszpeció folyamán megnöttek a (piaci) egyenlőtlenségek. A szociális jövedelemkiegészítések jelentősen ellensúlyozták ezt a növekedést.”⁵

Franciaországban a társadalombiztosítás hozzájárul a jövedelmek újraelosztásához, de a juttatások és adók 1978-ig ellentétes hatásúak voltak: az előbbieket csökkentették a jövedelem-egyenlőtlenségeket, míg az utóbbiak növelték azokat. Mivel azonban a szegényeknek kedvező diszkrimináció erősebb volt a juttatásokban, mint az adók és a társadalombiztosítási hozzájárulások újraelosztás-ellenes hatása, az összehatás újraelosztó jellegű volt. Azóta megkísérelték a társadalombiztosítási hozzájárulások egységes mértékének megállapítását valamennyi jövedelemszintre, ezáltal növelve a társadalombiztosításnak a jövedelem-elosztásra gyakorolt hatását.⁶ A franciaországi helyzet érdekes bepillantásra ad módot ahhoz, hogy lássuk: a társadalombiztosításnak melyik ága járul hozzá leginkább a jövedelem-újraelosztáshoz. Az egészségügyi rendszer pl. két módon csökkenti a jövedelemkülönbségeket: először úgy, hogy szétosztja a juttatások azonos szintjét, tekintet nélkül a jövedelmek nagyságára, másodsor pedig a bérek arányában növeli a hozzájárulásokat. A nyugdíjrendszer — bár főként a korábbi keresetekre épül — ugyancsak jelentős jövedelem-újraelosztást tesz lehetővé a súlyozási (indexelési) módszereknek köszönhetően, azzal, hogy az alapnyugdíjak erősebb súlyozást kapnak, mint a nyugdíj-kiegészítések. Ezzel szemben a családpolitika — amellyel azt váránk, hogy erősen újraelosztó jellegű legyen — csaknem semleges a jövedelemelosztás szempontjából. Ennek oka kettős: egyrészt az, hogy bizonyos juttatások adóengedmények formájában jelennek meg, amelyek csökkennek a jövedelem növekedésével, másrészt a családi juttatásokat nem az általános adózásból finanszírozzák, hanem az alacsony jövedelmek után a munkáltatókra kivetett 9⁰/₀-os munkáltatói hozzájárulásokból.

Hollandiában a társadalombiztosítási hozzájárulások és juttatások összehatása ugyancsak segít a jövedelem újraelosztásában. Ott az volt a probléma, hogy csökkenteni kellett bizonyos juttatásokat — alapvetően a munkanélküli- és rokkantsági segélyeket —, amelyeket túl magasnak tekintettek és azt gondolták róluk, hogy veszélyeztetik az egész társadalombiztosítási rendszert. Közben persze ügyelni kellett arra, hogy ne váltsanak ki negatív hatást a jövedelem-elosztásra. A *Sociaal en Cultureel Planbureau* által 1986-ban készített tanulmány szerint az ilyen reform technikailag megvalósítható, de politikailag elég nehéz keresztülvinni.⁷

Svédországban Söderström arra a következtetésre jut, hogy „a svéd szociálpolitika progresszív hatással van a jövedelemelosztásra, de egy viszonylagos hanyatlás is megfigyelhető a svéd jóléti állam újraelosztási hatékonyságában”. Az ő szavaival: „a szociálpolitikai kiadások növekedése az utóbbi időben arra tendál, hogy az egyének szokásos életszínvonalát tartsa fenn. A svéd szociálpolitika elemei, melyek egy alapvető minimum-jövedelem garanciáját irányozzák elő, évek hosszú során át jól kialakultak, és egészében véve nem várható nagyobb változások. Ennélfogva a jóléti állam növekedése fokozatosan gyengítette a szociálpolitika természetét”.⁸

Tehát a különböző európai országokból származó adatok azt sugallják, hogy a jóléti állam igenis újra elosztja a jövedelmeket, és hozzájárul az egyenlőséghez, bár újraelosztási hatásai az elmúlt harminc évben csökkentek, az alábbi trendek eredményeként:

1. Elmozdulás az átalány-juttatásoktól a keresetfüggő juttatások irányába

Nagy-Britanniában a háború végén a társadalombiztosítással kapcsolatos Beveridge terv első alapelve az átalányjuttatás volt. Skandináviában ugyancsak a szociálpolitika egyik elve volt a háború után, hogy a juttatások a mindenkori igényeknek feleljenek meg, és legyenek függetlenek a befizetett társadalombiztosítási hozzájárulásoktól. Ezekben az országokban a háború óta jelentős elmozdulás történt a keresetfüggő juttatások irányába. A hatvanas évek elején Svédországban elfogadtak egy kötelező keresetfüggő nyugdíjrendszert a meglévő alapnyugdíjak rendszerének kiegészítésére. Az Egyesült Királyság 1975-ben ugyanezt tette a társadalombiztosítási nyugdíjtörvény elfogadásával, melynek értelmében a nyugdíj-juttatások nagy mértékben a nyugdíjba vonulás előtti háztartási bevételek függvényei.

Az európai jóléti államokban a társadalombiztosítási juttatások szintjét illetően az alapellentmondás legjobb megfogalmazása: „Hogyan képviselheti egy juttatás egyszerre a korábban befizetett hozzájárulások után járó tisztességes visszatérítést és a háztartás jelenlegi szükségleteit tükröző összeget?” Ezt a dilemmát egyre inkább feloldja az, hogy az alternatíva első tagja elsőbbséget élvez.

2. Elmozdulás az adóktól a társadalombiztosítási hozzájárulások irányába

Az elmúlt 20 év jól ismert jelensége a társadalombiztosítási hozzájárulás növekvő aránya a jóléti állam finanszírozásában. Az általános trend — egyetlen fontos kivétel az Egyesült Királyság — illusztrálja a hagyományos adórendszerek alkalmatlanságát arra, hogy a teljesen fejlett jóléti államot fenn lehessen tartani.

Ebben az összefüggésben a szociális hozzájárulások gyors növekedése és mindenekfelett a munkáltatói hozzájárulás úgy értelmezhető, mint annak módja, hogy a jóléti állam finanszírozását eltolják a látható adóformáktól — mint amilyen a személyi jövedelemadó — a kevésbé látható formák felé — amilyen a társadalombiztosítási hozzájárulás —, hogy megpróbálják leszerelni az adózással szembeni ellenállást.

Nem világos, hogy ez a trend mit is jelent az újraelosztási hatékonyság szempontjából. Fentebb említettük, hogy a béreket terhelő társadalombiztosítási hozzájárulás rendszerint kevésbé progresszív, mint a jövedelemadó, amelynek csökkenése az európai jóléti államok újraelosztó képességétől lehet. De a társadalombiztosítási hozzájárulások valódi újraelosztható hatásai nem értékelhetők, ha kihagyjuk a számításból az „áthárítást”. Ami az alkalmazottak által fizetett hozzájárulásokat illeti, ezeknél nincs lehetőség az áthárításra, és terhük az alkalmazottak vállát nyomja. A munkáltatói hozzájárulások, amelyek a társadalombiztosítás finanszírozásából egyre nagyobb részt kapnak, „előre” is átháríthatók a fogyasztó felé, és „hátra” is, az alkalmazottak felé, alacsonyabb fizetések formájában. Az előző esetben ezek tekinthetők olyan adónak, melyeket a vásárlók fizetnek meg, az utóbbi esetben pedig a kereseteket terhelő közvetlen adóknak. Tanulmányok azt mutatják, hogy a társadalombiztosítás újraelosztási hatásai nagyon érzékenyek ezekre a feltevésekre: ha a hozzájárulásokat a fogyasztók fizetik, akkor a társadalombiztosítás segít a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésében, ha a bérből és fizetésből élőkkel fizettetik meg azokat,

akkor az utóbbiak számára csekély az újraelosztási hatás, és úgy tűnik, hogy az utóbbiak támogatják a nagyjövedelmű szabadúszókat is.

Gyakorlatilag a munkáltatói hozzájárulásokról feltételezhető, hogy „hátra” hárítják át azokat, a bérből és fizetésből élőkre, a bérköltségek részeként értelmezve. Közvetett vagy áthárított bérként jelentkeznek tehát a kifizetésre kerülő béreken felül, sokszor rivalizálva azokkal.

3. *Elmozdulás a kollektív, nem állami rendszerek irányába*

Egyre inkább találkozni annak jeleivel, hogy nemzetállamok monopóliuma a jóléti szférában teret veszít, és többféle kollektív, nem állami szerveződésnek adja át a helyét. Korábban már szó volt arról, hogy ez a trend a nyugdíjak és az egészségügyi biztosítás területén rajzolódik ki világosan. A jóléti intézmények állami monopóliumával szemben jelentős kihívást jelentenek a foglalkozásokhoz kapcsolódó, társasági alapon szervezett nyugdíj-juttatások vagy magánjellegű életbiztosítási szerződések, amelyek létét hol adókedvezményekkel ösztönzik, hol csak megtűrik őket. Jóllehet az állami szerek ritkán ismerik be, ezeket a szerveződések általában üdvözlik (legalábbis addig, amíg fejlődésük nem teszi kétségessé az állami intézményeket e téren), mivel ez a legolcsóbb módja, hogy kielégítsék a magas jövedelműek magas visszatérítési igényeit. Talán mondani sem kell, hogy ezek a nem állami programok a biztosítási elvet követik, és korlátozott újraelosztási ambíciókat táplálnak, ha egyáltalán ilyenekről szó lehet.

A fent ismertetett három változás jelentősen hozzájárult az egyre inkább középosztály-orientálttá vált európai jóléti államok újraelosztó jellegének erodálásához.

Szegénység: még mindig van

Az európai jóléti államnak mindig fontos célja volt a szegénység kiküszöbölése vagy legalábbis csökkentése. Ez a cél úgy érhető el, ha a segélyezéssel, illetve a „szegényeket támogató” programokkal a társadalom mintegy „biztonsági hálót” tart azok alá, akik a leginkább rá vannak szorulva. A szelektív, jövedelmeket is figyelembe vevő juttatások, melyek az igényekre épülnek, nagyobb újraelosztó képességgel bírnak, mint az univerzális, mindenkinek járó kedvezmények. Bizonyos országokban — pl. az *Egyesült Államokban* — csaknem valamennyi szociális program esetén vizsgálják a jövedelmeket. Az Egyesült Királyságban a jövedelemvizsgálat szintén elterjedt a juttatások elbírálásánál.

A szelektív szociálpolitikát nehéz szélesebb körben megvalósítani. Már maga a szegénység fogalma is vita tárgya (abszolút vagy relatív szegénységről van-e szó?), és a szegény emberek helyes azonosítása sem könnyű. Gyakorlati megfontolásból legtöbb országban a szegénységi vonal koncepcióját használják (ezt egy bizonyos jövedelemszintként definiálják), bár ez a fogalom sem nyújt adekvát mértéket a szükséges források, képességek és motivációk vonatkozásában, amelyekkel elérhető volna a minimális életszínvonal meghatározása. Másrészt feltétlenül szükség van az adminisztratív hatékonyságra, az alacsony műveltségi és motiváltsági szintű népességgel való foglalkozáshoz. A központi kormány tisztviselői, bármilyen jó szándék vezérli is őket, gyakran nem megfelelően képzetek ahhoz, hogy a nehéz eseteket ke-

zolni tudják. Őket meg kell erősíteni a szociális munkások és önkéntes testületek akcióival.

A harmadik nehézség a megbélyegzettség, melynek bekövetkeztében bizonyos kisebbségek gyakran alacsony minőségű szolgáltatásokhoz jutnak. Lehet, hogy némely területen ez magyarázza az egyes szociális juttatások alacsony igénybevételi arányát.

Mind nemzeti, mind EGK szinten bőven találkozunk beszámolókkal arról, hogy a szegénység még mindig létezik a gazdag országokban, bár általános az egyetértés abban, hogy a szociális segélyprogramoknak köszönhetően már kevésbé nyomasztja az alacsony jövedelmű családokat.

A szegénység nemcsak alacsony jövedelem dolga, hanem összefügg a rossz lakásviszonyokkal, a rossz egészségi állapottal, a kulturális elmaradottsággal, a nem kielégítő iskolázottsággal stb. Ezenfelül a szegénység mindenképpen egy folyamat eredménye. Ez a folyamat felerősíti a nélkülözést, a gazdasági, szociális és kulturális kirekesztődést. Ez csak egy ellenirányú felerősítő folyamattal fordítható meg, melynek során a szegény egyének és családok olyan helyzetbe jutnak, hogy visszanyerhetik azokat a képességeket, amelyek a korszerű ipari társadalmakban a megfelelő önmenedzseléshez szükségesek. Nem kell hangsúlyozni, hogy ez a szegénységi koncepció sokkal több követelményt támaszt, mint az alacsony jövedelem kritériuma. Az európai jóléti államok nehezen is birkózhatnak meg vele. Lásd a Franciaországban jelenleg folyó vitát a minimális jövedelemmel kapcsolatos szociális juttatásról, amelyre valamennyi alacsony jövedelmű egyén jogosult, ha hajlandó belemenni egy szerződésbe, amelyben elkötelezi magát valamilyen akcióra, hogy visszajusson a társadalomba (képzés, kisebb munkavállalás stb.). A francia kezdeményezés még túl friss ahhoz, hogy bármilyen betekintést tudjon nyújtani ebbe a folyamatba. Ami azonban bizonyos, a jóléti bürokrácia sokkal egyszerűbbnek találja azt, hogy pénzt adjon az embereknek, mint hogy hatékonyan kibogozza az elszegényedés okainak szövevényét.

Valószínű, hogy hosszú távon nehéz lesz fenntartani a szegények támogatására szolgáló szelektív, jövedelemtesztelt programok politikai elfogadtatását. Amit egy politikai többség megtett, a következő visszavonhatja. (Ezek a programok — amint azt az amerikai és brit társadalombiztosítási rendszerek fejlődése is bizonyította a nyolcvanas évek első felében — igen érzékenyek a hosszú gazdasági és költségvetési restriktív időszakokkal szemben.) Lehetséges kompromisszum is az újraelosztási hatékonyság és a hosszú távú politikai elfogadtatás között. A kudarc lehetőségét hordozhatja az erős szegénység-segítő szociális programok elindítása, amelyek árát a domináns középosztályok fizetik meg, mert ez néhány év múlva szegénységellenes visszaütést válthat ki. A válság éveitől ezért a legtöbb kontinentális jóléti állam azt az utat választotta, hogy lassan haladt az újraelosztás ösvényén, hogy megtartsa a politikai elfogadtatás lehetőségét a mérvadó középosztályok körében.

A jóléti állam társadalmi-politikai legitimitációja

Az említett nehézségek ellenére az európai jóléti államok még mindig széleskörű bizalmat élveznek, mert az újraelosztás a gazdagoktól

a szegények felé csak egyike sokféle célkitűzéseiknek. Valójában a legnagyobb szociális programok fő célkitűzése — munkanélküli segély, alapnyugdíjak, betegsegélyezés stb. — jelenleg nem más, mint jövedelem-megtartás egy életcikluson át, s kevésbé jövedelem-egyenlőség. Más szóval: a modern jóléti állam sarkköve az életciklusra kiterjedő jövedelem-újraelosztás, amitől azt várjuk, hogy megfelelő intézményi háttér mellett ezt a funkciót hatékonyan és biztosan ellássa.

Ennek eléréséhez a mechanizmusok meglehetősen egyszerűek. Valamennyi területen, ahol segélyek veszik át a keresetek helyét, mind a segélyeknek, mind pedig a hozzájárulásoknak a keresetekkel kell arányosnak lenniük. Ennek az újraelosztás hatékonyságára gyakorolt hatása kettős. Egyfelől a szegénység-segítő jövedelem-újraelosztás valószínűleg gyengébb lesz, mint a múltban, mert kevesebb a tér az újraelosztási politika elfogadtatására, amikor egyértelmű a kapcsolat a hozzájárulások és a juttatások között. Másrészt fogalmazva: a biztosítási elv erősödik a segély-elv rovására, amikor a szociális programokat uraló szabályozások születnek. Ugyanakkor másfelől, ami elvész a szegénység-segítő újraelosztás területén, az megtérül a politikai támogatás területén.

Valamennyi nyugat-európai országban növekszik az igény a domináns középosztályok körében a hatékony és biztos eszközök iránt, a jövedelem időben történő újraelosztása érdekében. Ez az igény szilárd alapot nyújt a modern jóléti állam szociális és politikai legitimitációjához. Az elfogadás erősítéséhez a világos, látható kapcsolatot is biztosítani kell a hozzájárulások és a juttatások között.

A hozzájárulások és a juttatások arányosságának igénye nem jelenti azt, hogy egyenes arányban kell állniuk. A jóléti állam politikai legitimitációja a jövőben azon fog nyugodni, hogy képes-e úgy kezelni a szociális programokat, hogy kombinálja az életre szóló jövedelem-megtartást és a szegényeknek juttatott szociális segélyeket. Egyesek azt mondhatják, hogy a jövedelem időbeli újraelosztása hatékonyabb egyéni alapon, mint kollektív formában, és hogy ezért csak egy kis jóléti államra van szükség, a legszegényebbek igényeinek kielégítésére. De a biztonság keresése a jövedelem-megtakarításban az európai középosztályoknál elsőbbséget élvez. A legtöbb országban ez azt jelenti, hogy az államnak be kell lépnie a rendszer garanciáinak megteremtésébe és szabályozásába. Ezért igen nagy a valószínűsége annak, hogy az európai jóléti államok nagyok maradnak, egyrészt mert számos csoport különféle igényeinek kezelését várja tőlük, másrészt pedig mert ez biztosítja politikai legitimitációjukat.

Következtetések

Az európai jóléti államok történetének legfontosabb tanulsága, hogy feltűnően jól alkalmazkodtak a kedvezőtlen gazdasági és társadalmi feltételekhez. Már nem várható tőlük, hogy egyre növekvő juttatásokat biztosítsanak. Rugalmasságuk azt jelenti, hogy az új, sürgető igényekre kell válaszolniuk, de azt is, hogy a körülményekhez képest csökkenteniük kell a szükségtelen juttatásokat.

Másodszor: az európai jóléti államok Achilles-sarkát inkább a munkanélküliségben, mintsem a lassú növekedésben vagy a csökkenő szü-

letésszámban kell kerennünk. Ebből adódik az igény a munkahely-teremtést támogató gazdaságpolitika iránt valamennyi szektorban.

Harmadszor: a jóléti állam feléleszti a globális gazdaságot és növeli a nemzetközi versenyt. Ez nem jelenti azt, hogy nélkülözhető az alkalmazkodás, de ez választás kérdése a jelenlegi és a késleltetetten megjelenő jövedelmek között. Napjainkig az európai népesség elég érettnek bizonyult, hogy választását a változó feltételekhez igazítsa.

Negyedszer: az európai jóléti államok az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás eszközei. Lényeges szerepet töltenek be a munkaügyi menedzselésben és a munka újraelosztásában, különösen a nők és férfiak között, valamint a különböző korcsoportok tagjai között.

Ötödször: a jóléti államok újra elosztják a jövedelmet, és elősegítik az egyenlőséget az adók és juttatások révén, de újraelosztási ambícióik erodálódtak az évek során. Jelntős szerepük van a szegénység-ellenes küzdelemben, bár az a képességük, hogy megértsék és kezeljék napjaink emberi nélkülözéseit, bőven hagy kívánnivalót maga után.

Hatodszor: a jövedelem-megtakarítás mindenki számára a modern jóléti állam sarkköve lett, biztosítva, hogy ne csak a szegények, de a középosztályok is részesüljenek a szociálpolitika és szociális programok nyújtotta előnyökből. A modern jóléti állam legitimációja azon alapul, hogy képes megfelelni a többség igényeinek.

Kétségtelen, hogy a jóléti államról alkotott felfogásunk megváltozott a gazdasági nehézségek bő évtizede alatt. Világosabban látjuk lehetőségeit és korlátait, így a szociálpolitika szférájában ma inkább a relativizmus uralkodik. De a jóléti állam itt van és megmarad, mert néhány alapvetően fontos funkciónak eleget tesz a modern európai országokban.

Nem valószínű, hogy az integrált piac vívmánya az Európai Közösségen belül 1992-től megkívánná, hogy feláldozzuk a meglévő különbségeket a társadalombiztosításban és a jóléti intézményekben. A belátható jövőben a harmonizáció és a deregulációs intézkedések nem vezetnek el egy központi béralku rendszeréhez Brüsszelben.

A jelenlegi erőfeszítések egy Európai Szociális Charta létrehozására csak a minimum normák felállítását célozzák az ipari viszonyok területén (munkaidő, munkáképvisélet stb.), de a fejlettebb közös piaci országok teljes szabadságot élveznek, bármilyen szabályozást akarnak is életbe léptetni szociális területen. A társadalombiztosítással kapcsolatos nemzeti sajátosságok erősen intézményesítettek, és ezt nem adják fel egykönnyen. Annál is inkább, mert (amit a jelen dolgozat is próbált megvilágítani) a múltban nagyon is alábecsült társadalombiztosítási rendszerek alkalmazkodó képessége elegendő ahhoz, hogy a beindult, de igen lassú harmonizációs folyamatból adódó frusztrációt ki- védje.

Fordította: Tóth András

Jegyzetek

Irodalom

1. OECD, A jóléti állam válsága, Paris 1981.
2. ROSANVALLON Pierre, A paternalista állam válsága.
3. OECD, Jóléti kiadások 1960–1990, Paris, 1985.
4. OECD, A jóléti politika kihívásai a nyolcvanas években in „A jóléti állam válsága”.

5. RINGEN Stein, A politika lehetőségei, Clarendon Press, Oxford, 1987.
6. O'HIGGINS Michael, Egyenlőtlenség, szociálpolitika és jövedelem elosztás az Egyesült Királyságban, Trentham Books, 1988.
7. JALLADE Jean-Pierre, A jóléti állam újraelosztási mechanizmusai in Az európai jóléti államok újraelosztási politikájának válsága.
8. de KAM Flip, POMMER Evert, WEISBEEK Joop, WIEBRENS Caspar, Gazdasági válság és annak következményei: a társadalombiztosítás reformja Hollandiában, 1984–1986, in Az európai jóléti államok újraelosztási politikájának válsága.
9. SÖDERSTRÖM Lars, A szociális védelem Svédországban.
10. ESPING-ANDERSEN Gösta és KORPI Walter, A szegénységtől a jóléti államig: a skandináv szociálpolitika fejlődése.