

A vegyes finanszírozás típusai*

Ennek a könyvnek tudatosan lett az a címe, hogy „A jólét finanszírozása”, nem pedig az, hogy „A jóléti állam finanszírozása”. Az utóbbi cím ugyanis megkerülte volna az alapvető kérdéseket. Szükségszerű-e, hogy a jólétről az államnak kell gondoskodnia? Elsősorban az állam gondoskodik-e róla? Szükségszerű-e, hogy ha valamit az állam finanszíroz, akkor neki is kell arról gondoskodnia? Szükségszerűen központi kormányzati intézményt jelent-e az állam? Valamennyi itt felvetett kérdésre a válasz: nem. Ennélfogva az első fejezetben a jólét finanszírozása lehetséges módozatainak széles skáláját fogom felvázolni.

Mit is értünk jólét alatt? Amerikában az utca embere számára ez a fogalom mindenekelőtt a csavargóknak adott pénzadományt jelenti. A közgazdász számára ez a fogalom a boldogság, a hasznosság, vagy az emberek által általában kívánt dolgok gyűjtőfogalma. A szó eredete a tizenhetedik századra nyúlik vissza (ha nem régebbre), és azt jelenti, hogy „jól lenni”, vagyis jó egészségben és megelégedettségben élni. Ez pedig már a szó modern értelmére utal. A legtöbb országban a jóléti szolgáltatások kinyilvánított célja az, hogy a polgárok számára biztosítsák az alapvető (minimális) életszínvonalat. Ez általában legalább minimális jövedelemhez, ételhez, hajlékhoz, egészségügyi ellátáshoz és oktatáshoz való hozzáférést, illetve betegség és rokkantság esetén nyújtott támogatást jelent. A mögöttes motívumokra, vagy a cél elérésének mikéntjére vonatkozó kérdés nyitva marad.

A második világháború utáni harminc év talán legfontosabb előrelépése a közel teljes foglalkoztatás volt. A munkaerőpiac a népesség többsége számára munkaképes koruk idejének döntő részében biztosított jólétet. Ennélfogva a munka a jólét része, nem pedig annak tagadása (Sinfield, 1983). A vállalat képes biztosítani alkalmazottai jólétét, amikor azok időlegesen megbetegszenek, kárpótolja őket, ha munkahelyi balesetet szenvednek, és biztosítja számukra, hogy nyugdíjazásuk után is jól legyenek. Itt Angliában sok cég nyújtotta ezt hosszú ideig dolgozói nem kis hányada számára, és most is vannak nyugellátási és rövid időre szóló táppénzfizetési kötelezettségeik. Japánban a legnagyobb cégeknél a foglalkozási jólétnek ez a formája még kiterjedtebb. Európában inkább az iparági szintű nyugdíjprogramok az általánosak. Az egyének ezen túl természetesen vásárolhatnak biztosítást az esetleg fellépő vészhelyzetek ellen, hogy megkíséreljék saját jólétüket és családjukét biztosítani. Balszerencse esetén barátok, család, szomszédok, jótékonsági szervezetek is mind segíthetnek, de a legtöbb országban itt belép az állam, hogy a minimális jövedelmet, illetve az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést garantálja. Rövidre fogva: az emberek jólétének fenntartása sok intézmény és egyén

* Ez a rövid részlet Howard Glennerster: *Paying for Welfare* c. írásából való

kezében van, *beleértve* a helyi, a regionális, a központi és kormányzati szerveket is.

A minimális színvonal elérésének szintén sokféle módja van. A jótékonyági intézmény vagy kormányzati szerv adhat például készpénzt a függő helyzetben lévő személyeknek vagy szegény családoknak, rájuk bízva, hogy megvásárolják, amire szükségük van. Van azonban olyan eset is, amikor segítségük abban áll, hogy ingyen biztosítják a család számára fontos javakat és szolgáltatásokat. A mozgáskorlátozottak kaphatnak pénzt a közlekedési költségekre, vagy kaphatnak egy kis autót, hogy kimozdulhassanak. Az emberek jólétének biztosítása ennél fogva lehet pénzbéli vagy természetbeni.

A társadalmi szolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos vitákon végighúzódik egy másik, kulcsfontosságú különbségtétel is: a *finanszírozás* és az *ellátás* (működtetés) megkülönböztetése. A laikusok tipikusan el szokták követni azt a hibát, hogy feltételezik: ha egy szolgáltatást (például az oktatást vagy házigondozást) közintézmény biztosít, akkor azt a közös alapokból, azaz adózáson keresztül kell finanszírozni is, és fordítva, ha egy adott szolgáltatást magánintézmény nyújt, akkor magánúton, díjbeszedések révén. Ezek az opciók valójában csak két esetet jelentenek a lehetséges alternatívák széles skáláján belül. Felszámolhat például díjat az igénybe vételért egy, a helyi önkormányzat által működtetett öregek otthona. Ezeknek a díjaknak egy részét maguk az egyének fizetik, más részét pedig azokból a nyugdíjakból fedezik (levonással), amelyeket a központi kormányzat nyújt az idős emberek számára. A pénzügyi alapok tehát vegyes (köz- és magán-) forrásokból származnak. A kormányzat vagy a vállalatok kibocsáthatnak „kvázi-pénzt”: ebédjegy-hozzájárulást, jóléti csekkeket, amelyek képessé tehetik az embereket arra, hogy bizonyos szolgáltatásokat a magánpiacon vásároljanak meg. Így az adott szolgáltatást az egyik intézmény nyújtja, és a másik finanszírozza.

A „privatizációról” folytatott legtöbb vita reménytelenül összekuszálódik ebben a kérdésben. Az 1. ábra a legegyszerűbb formában vázolja a logikailag lehetséges eseteket. Az első kérdés: ki nyújtja az adott szolgáltatást? Ebben az ábra fejezővonalai igazítanak el.

Van olyan eset, amikor egy szolgáltatást *közintézmény nyújt* (vagy állít elő). Ez azt jelenti, hogy az adott szolgáltatást állami alkalmazottak, állami tulajdonban lévő terepen, valamilyen választott testület felügyelete alatt nyújtják. A választott testület épp úgy lehet a központi kormányzat, mint annak helyi képviselője (például a kerületi egészségügyi hatóság), esetleg egy helyileg választott tanács. Ez a szolgáltatás tehát az ábra baloldali oszlopába illeszthető be.

Előfordulhat az is, hogy egy adott szolgáltatást *magánúton nyújtanak*, azaz nem közintézmény által. Az ilyen intézmény lehet profitorientált cég, non-profit szervezet, önszervező csoport, vagy éppen magánszemély is. A különböző, vállalkozásként működő kórházak, nyelviskolák és idősök napközi otthonai tartoznak az első csoportba. Családsegítő egységek, egyházi iskolák képezik — egyebek közt — a második csoportot. Játszó csoportok, betegek klubjai, női menedékhelyek tartoznak a harmadikba, az idős rokonoknak vagy szomszédoknak nyújtott segítség pedig a negyedikbe. Az itt felsoroltak mind a jobboldali oszlopba tartoznak.

Ezt követően rá kell térnünk a „Ki finanszírozza a szolgáltatást?”

		Ellátás	
		Köz	Magán
Finanszírozás	Köz	közösségi ellátás közösségi alapokból finanszírozva	magán ellátás, teljesen közösségi finanszírozás
	Magán	közösségi ellátás, teljesen magán finanszírozás	magán ellátás teljesen magán finanszírozás

1. A finanszírozás és ellátás megkülönböztetése

kérdésére. Táblázatunk oldalrovatai eszerint tesznek különbséget. A jóléti intézményeket finanszírozhatják közösségi alapokból, magánpénzekből, illetve ezek valamilyen keverékéből. Így például a táblázat bal felső sarkába kerülnek a központi vagy a helyi adókból fizetett, a tanulók számára ingyenes önkormányzati iskolák. A helyi iskolák számára nincs engedélyezve, hogy díjakat számítsanak fel. Még itt sem tiszta esettel állunk azonban szemben, mert a legtöbb állami iskola jut valamennyi saját bevételhez, vagy a szülőktől, vagy használt cikkek eladásából, vagy éppen terméi bérbe adásából. Az Állami Egészségügyi Szolgálat kórházai is a bal felső sarokba tartoznak, bár vannak köztük olyanok, amelyeknek vannak magánforrásaik, és a legtöbbjük kap önkéntes segítséget is. De mi sorolódik a bal alsó — teljesen magánalapokból finanszírozott közületi ellátás — cellába? Ebbe a kategóriába tartoznak például a „fizető” ágyak az Állami Egészségügyi Szolgálat kórházaiban. Az orvosi személyzetet és a technikai hátteret legalábbis elméletileg kifizettetik az igénybevevővel. A helyi középszintű iskolák olcsó továbbképzési tanfolyamokat indítanak fiatal munkások számára, és a hallgatót küldő cégtől vagy a Szakképzési Tanácstól behajtják a felszámított költségeket.

A jobb felső cella a teljesen közösségileg finanszírozott, de magánintézmények által nyújtott ellátásra ad példákat. A helyi önkormányzatok szociális osztályai magán- vagy önkéntes testületeknek fizetnek azért, hogy gyermekeket vagy időseket gondozzanak. A nevelőszülői ellátás jelentős részét a közösségi alapokból fizetett családok látják el. A helyi oktatási hatóság vagy a központi kormányzat különböző okokból kifizeti olykor a magániskolákba járó gyerekek oktatási költségeit. A teljesen magánalapon finanszírozott és magánúton nyújtott ellátások tiszta esetére nehezebb példát találni, mint azt gondolnánk. Még a kisebb magániskolák is kapnak (pl. adókedvezmény formájában) közvetett állami segítséget. A magán gondozóintézeteknek is vannak társadalombiztosítási juttatásból finanszírozott ügyfeleik.

Az 1. ábra középső celláiban találjuk az egyetemeket: ezek magán

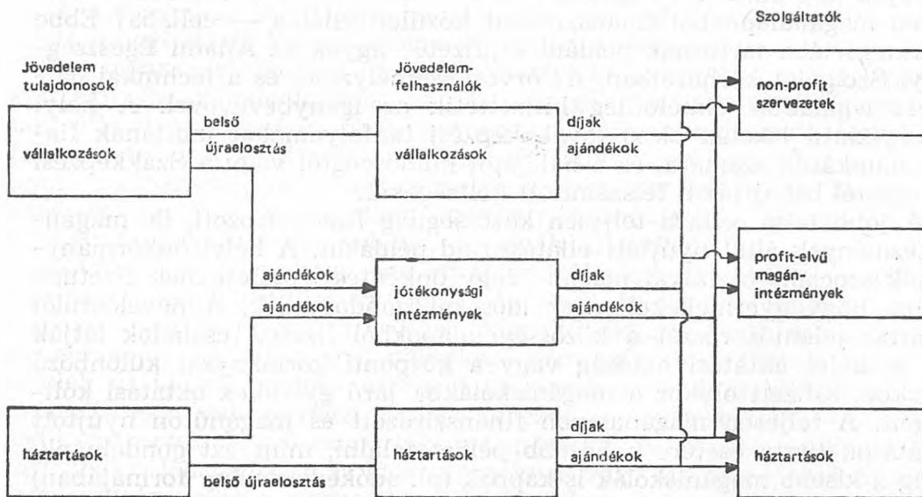
testületek, melyeket nagyrészt központi alapokból finanszíroznak, de magán tandíjfizetéssel és kutatásfinanszírozással vegyítve. Az önkéntes — vagy nem kormányzati — szervezetek a szolgáltatások széles skáláját (eseti munka, tanácsadás, idősek vagy fogyatékosok gondozása) nyújtják úgy, hogy közben erősen függenek a közösségi alapoktól.

A gyakorlatban tehát a legtöbb oktatási és egészségügyi szolgáltatás nyújtása valamilyen köztisztület kezében van, a finanszírozás vegyes forrásaival. A gondozóhálózat jelentős részét teszik ki a közösségi alapokra támaszkodó magánintézmények. Sőt, a társadalmi közkiadások legnagyobb részét azok az egyéneknek nyújtott készpénz-kifizetések teszik ki, amelyeket aztán magánúton előállított javakra és szolgáltatásokra költenek. Már most is a jóléti szolgáltatások vegyes gazdaságával állunk szemben.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a „privatizálás” (e meglehetősen csúnya szó) logikailag nem jelent egyebet, mint hogy az ábra bal felső sarkába tartozó szolgáltatást vagy (a magánfinanszírozás bizonyos elemeinek bevezetésével) lefelé, vagy (a magánellátás bizonyos elemeinek bevezetésével) jobbra mozdítjuk el. Ez utóbbira példa az, ha az Állami Egészségügyi Szolgálat külsőktől vásárol mosodai szolgáltatásokat. Lehetséges továbbá az is, hogy egy adott szolgáltatást „átlósan jobbra lefelé” mozdítunk el, például úgy, hogy egyáltalán nem támogatott magánintézményre bizzuk. Az egyes esetek mellett és ellen felhozható érvek, mint azt látni fogjuk, meglehetősen sokfélék. (A témának egy, ezen a vonalon futó tárgyalását lásd Klein, 1984).

Pénzügyi folyamatok

A lehető legegyszerűbb gazdaságban, a tiszta piacgazdaságban (az 1. ábra jobb alsó cellája) a jövedelmeket a háztartások vagy dolgozók,



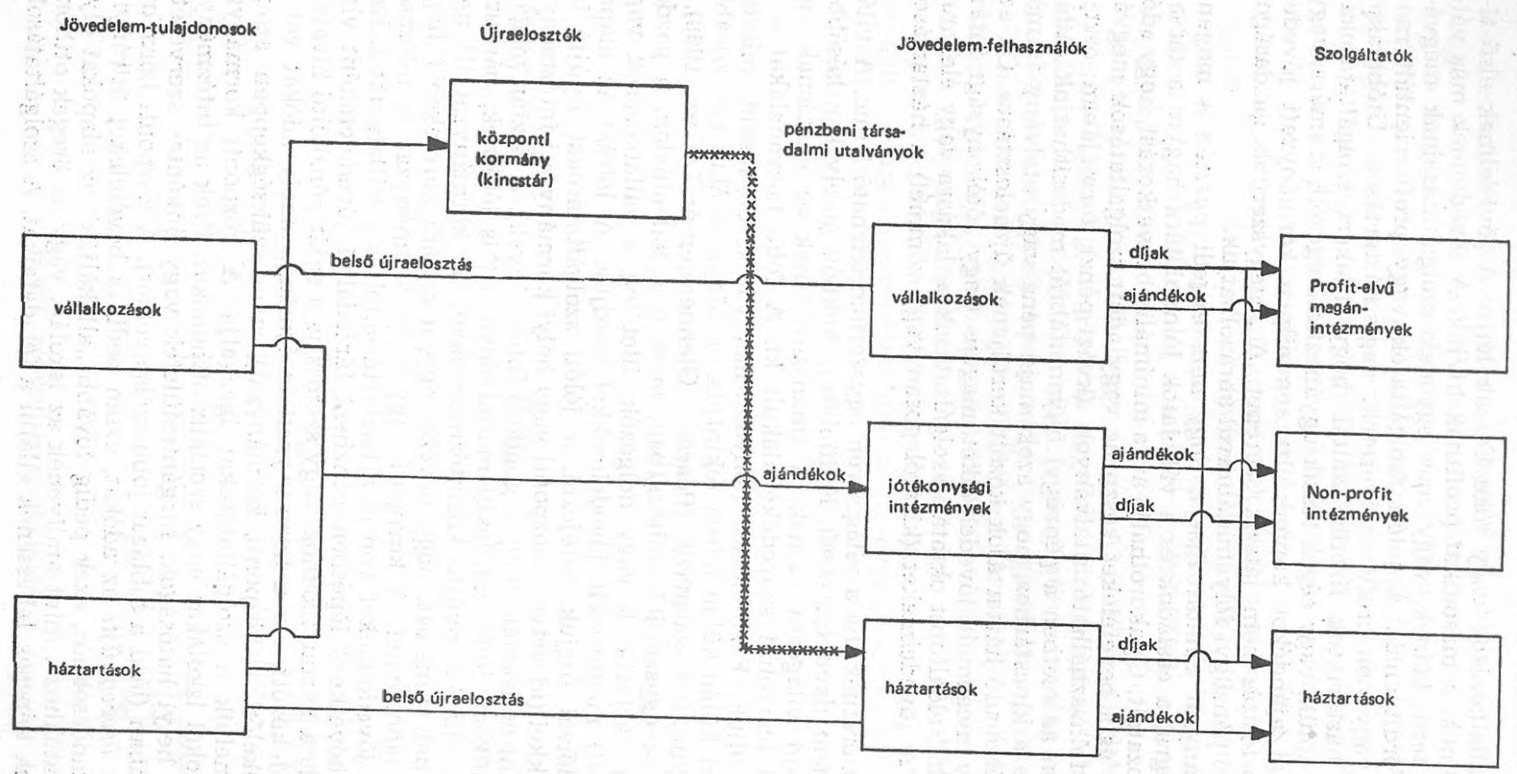
2. Jóléti finanszírozás egy egyszerű gazdaságban

illetve a vállalkozások vagy tőke hozzák létre. A jövedelmek első típusát béreknek, a másodikat profitnak hívjuk. A jövedelmek más vállalkozások termékeinek, vagy más egyének szolgáltatásainak megvásárlására fordítódnak. A jóléti szolgáltatók vagy profitorientált magáncégek, vagy non-profit szervezetek, vagy háztartások. Utóbbiakat vagy más háztartások fizetik azáltal, hogy díjakért szolgáltatásokat vásárolnak tőlük, vagy cégek teszik ugyanezt a dolgozók számára, vagy jótékonyági ajándékot kapnak. Itt semmilyen kormányzati jövedelemátcsoportosítás nem játszik szerepet. A legegyszerűbb gazdaságot a következő pénzügyi folyamatábrával ábrázolhatjuk.

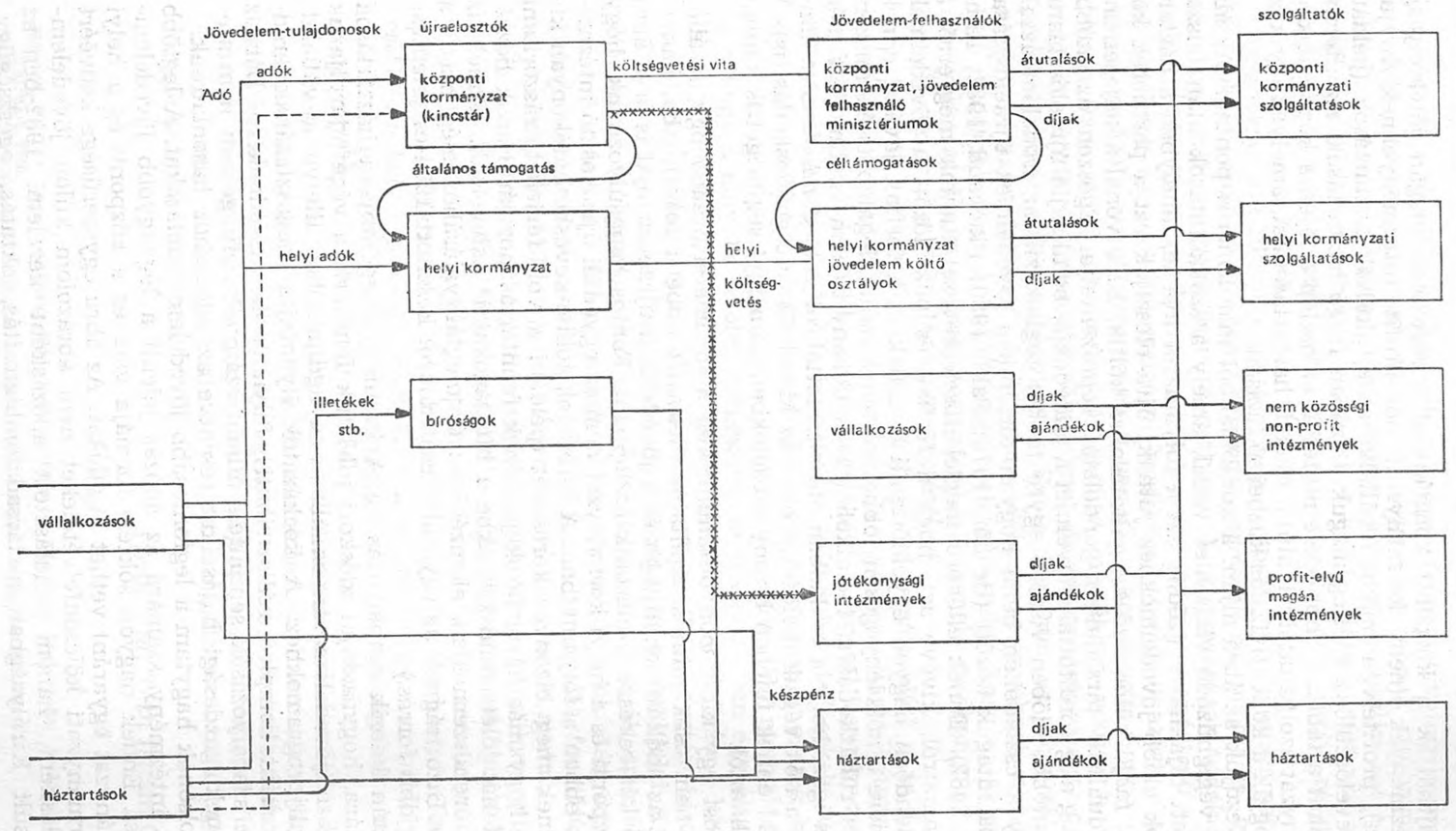
A kormányzat elhatározhatja, hogy nem engedi pusztán a magánjótékonyásra, a családok és a vállalatok jóindulatára hagyni a társadalom áldozatait. Gyakorolhatja azt a minimális beavatkozást, hogy adókat vet ki, és a bevételeket készpénz vagy adott szolgáltatások megvásárlására felhasználható utalványok (kvázi-pénz) formájában osztja szét. Ebben az esetben a pénzügyi folyamatábrát módosíthatjuk. Adók folynak be a kincstárhoz, hogy azok majd pénz vagy utalvány formájában a részoruló háztartások között kerüljenek újraelosztásra. Ők aztán az így megemelt jövedelmüket magán- vagy jótékonyági intézmények által előállított oktatási szolgáltatásokra, lakásra vagy élelemre költhetik. A jövedelmeket (kizárólagosan vagy zömmel) a háztartások élék fel.

Sokan szeretnék, ha a világ ilyen egyszerűen leírható lenne. A világ azonban nem ilyen egyszerű. Különböző okokból, amelyek a későbbiekben majd világossá válnak, a finanszírozásnak és ellátásnak egy végtelenül bonyolult szövedéke alakult ki. A főbb körvonalakat a 4. ábrán vázoljuk. Első látásra bonyolultnak tűnik, de lassan, minden egyes részt külön-külön leírva tekintjük át. Maga az ábra egy korábbi tanulmányunkból származik (Peacock, Glennerster és Lavers, 1968).

Ahogy az egyszerűbb változatban, most is a bal oldalon, a gazdaságban (a háztartások vagy dolgozók, illetőleg a vállalkozások vagy cégek által) megtermelt jövedelmekkel kezdjük. A leírást az alapok felhasználóival fogjuk befejezni, a jóléti szolgáltatásokat nyújtó intézményekkel (ideértve a központi vagy helyi kormányzati intézményeket is, mint az iskolák, vagy a gondozó intézmények). A tisztán magánalapon működő jóléti gazdaság maradványai itt is léteznek, párhuzamosan az ellátást nyújtó közintézményekkel. A kormányzat itt nem tesz egyebet, mint azt, hogy bevezet egy, a családi kereteken túllépő, közbülső láncszemet. A központi vagy helyi kormányzat az adózáson keresztül jövedelmeket von el a háztartásoktól és a vállalatoktól. Ezeket egy következő lépésben pénzbeni társadalmi jövedelemként visszajuttatja a háztartásokhoz, vagy szétosztja a saját pénzköltő hivatalai (osztályai) között. Az a kormányzati intézmény, amely adókat vet ki (mindenekelőtt a központi kormányzat), nem szükségképpen azonos azzal, amelyik a szolgáltatásokat igazgatja. A központi kormányzat nem birtokol iskolákat vagy szociális otthonokat. Ezek az intézmények lehetnek helyi hatóságok, magántestületek vagy önkéntes szervezetek tulajdonában (lásd a táblázat jobb szélső celláit). A központi kormányzat tehát *összegyűjti* az adókat, aztán pedig a bevételeket átirányítja a helyi tanácsokhoz, ezek pedig tovább „allokálják” az alapokat olyan „szolgáltatókhoz”, mint amilyenek az iskolák, vagy az öregek otthonai, hogy azok képesek lehessenek ellátni a feladataikat. A szolgáltatásokat



3. Jóléti finanszírozás pénzbeli újraelosztással



4. Jóléti finanszírozás, vegyes módszerek

nyújthatják a központi kormányzat szervezetei, magán jótékonyági intézmények (nem kormányzati non-profit intézményeknek hívjuk őket), profitelven működő vállalkozások, „külső” háztartások (például a nevelőszülők), esetleg maguk a szóban forgó háztartások. Az alternatívákat a táblázat jobb széle mutatja, az oszlop tetején a központi kormányzat szolgáltatóival, alul a családi háztartásokkal, amelyek így közrefogják a kollektivizálás közbenső fázisait.

Kezdjük az ábra alján, a korábbiakból már ismerős pontnál. Az ábrán végighúzódnó vízszintes vonal, amely a szolgáltatások után felszámított díjaknál végződik, azt a folyamatot írja le, amelyben a háztartások előbb jövedelmekhez jutnak, újra elosztják ezt a partnerek között, majd különböző szolgáltatásokra költik. Ez a vonal a teljesen individualista társadalom gondolatát reprezentálja. Egészen az utóbbi időig alig fordítottak figyelmet a családokon belül zajló újraelosztásra. Az utóbbi időben viszont egyre többet foglalkozik az irodalom azzal, hogy a családokon belül hogyan történik a jövedelmek újraelosztása, a családtagok között (Becker, 1976; Pahl, 1980; Piachaud, 1982; Rimmer, 1982). Ennek ellenére meglehetősen keveset tudunk még erről a folyamatról, kivéve azt, hogy a férfiak és nők között a jövedelmek eredendően nagyon egyenlőtlenül oszlanak el a férfiak javára, ennek ellenére a nők lényegesen többet költenek náluk, legalábbis élelmiszerre és ruházkodásra, ha alkohorra és dohányra nem is. Emellett még az is igaz, hogy a családban élő eltartottakról való *gondoskodást* döntően a nők végzik (beleértve ebbe az idősekről való gondoskodást is). A család ennek fejében bizonyos esetekben pénzügyi segítséget is kaphat az államtól.

Most egy kicsit bonyolítanunk kell a történetet azzal, hogy az államtól nem csak mint szolgáltatót illesztjük ebbe a folyamatba, hanem mint az adók összegyűjtőjét és a jövedelmek újraelosztóját is (a 4. ábra felső két rekesze a második oszlopban). Fontos hangsúlyoznunk, hogy a központi és a helyi kormányzat nem az egyedüli újraelosztó intézmények ebben a folyamatban. A bíróságok többé-kevésbé hatékonyan kísérelnek meg bizonyos keresőket (például a volt férjeket) rászorítani arra, hogy más háztartások jólétének fenntartásához járuljanak hozzá. Így tehát jóléti rendszerünkbe a bíróságokat is belevettük. (Ennek az elosztórendszernek az elemzéséhez és megtárgyalásához még ma is a Finer Bizottságnak az egyszülős családokról készített 1974-es jelentése a legjobb forrás.)

Aztán létezik szabályozás is. A kormány megszabja a háztartások számára, hogy a saját időskori jólétük fenntartása végett járuljanak hozzá a jövedelemarányos állami nyugdíjalaphoz illetve a vállalati nyugdíjprogramokhoz. A kockázatok ilyenfajta megosztásának eredményeként komplex redisztributív folyamatok játszódnak le. Bár az efféle szabályozások semmiféle állami számlaösszefüggésben nem szerepelnek, gazdasági hatásukat tekintve az adózáshoz hasonlatosak.

Utolsónak hagytam a legfontosabb jövedelemáramlásokat. A legtöbb jóléti intézmény számára az adózás jelenti a legnagyobb jövedelemforrást. Ennek nagyon sokféle formája van, és a központi és a helyi kormányzat egyaránt vethet ki adókat. Az ábra egyszerűsége kedvéért a kormányzati kölcsönfelvételeket nem ábrázolom külön jövedelemáramlásként, hanem elhalasztott adózásként kezeltem. 1982-ben az Egyesült Királyságban a társadalombiztosítás, oktatás, egészségügy,

lakásügy és a szociális szolgálatok költségeit fedezni hivatott kormányzati kölcsönfelvétel és adóztatás az összes jövedelmek egyharmadát tette ki. Ezt az ábrában a vastag fekete vonal reprezentálja. Ezt a központi kincstárba és a helyi tanácsokhoz befolyó jövedelmet aztán egy tárgyalási folyamat során újra elosztják az egyes pénzelköltő részlegek és szolgáltatások között.

Az adók és a kiadások elosztása meglehetősen nyitott és számontartható. A forrásoknak azonban van egy harmadik csatornája is, amely azonban már meglehetősen homályos. A közgazdászok *adókiadás*-nak hívják. Amikor a kormány két, azonos jövedelmű háztartás közül az egyiknek az adókötelezettségét lecsökkenti (például azért, mert az házat vásárolt, vagy gyermekeket nevel), akkor ennek éppen olyan hatása van, mint ha mindkettőt azonos mértékben adóztatta volna meg, és pénzbeni társadalmi jövedelmet (lakástámogatást vagy családi pótlékot) adott volna az egyiknek. Ezt a fogalmat az amerikai közgazdászok azért találták ki, hogy az adókedvezményeknek a közvetlen kiadásokhoz való hasonlóságát jelezzék vele. Ezek az összegek, amelyeket az ábrán a szaggatott vonalak jeleznek, valóban meg is jelennek sok ország hivatalos költségvetésében.

A 4. ábrán a következő fontosabb jövedelemáramlást a különböző kormányzati szintek között követhetjük nyomon. Nagy-Britanniában az összes adóknak körülbelül 90 százalékát a központi kormányzat veti ki, de a *helyi* kormányzatok költik el az összes közkiadások körülbelül egynegyedét. Ezt a központi kormány és a helyi kormányzatok közötti nagyfokú erőforrás-átcsoportosítás teszi lehetővé. Ez megvalósítható úgy, hogy a helyi bevételek kiegészítéseként egyszerűen egy általános, bármilyen célra elkölthető támogatást adnak. Ezt az ábrán a központi kormánytól (Kincstár) a helyi kormányzathoz (költségvetési bizottság, Policy and Resources Committee) vezető kanyargós vonal jelzi. A másik alternatíva az, hogy a pénzt speciális hatóságoknak adják, speciális célokra. A másik hasonló vonal egy efféle, mondjuk az oktatási ügyekkel foglalkozó minisztériumtól speciális oktatási támogatás formájában a helyi kormányzat *oktatási* osztályára befutó támogatást mutat.

Ha már egyszer a helyi hatóságok megkapták a pénzüket, nyújthatnak maguk szolgáltatásokat, például kerületi gyermekotthonok formájában. Ez például egy olyan „transzfer”, ami a helyi kormányzat szolgáltatásai nevű dobozhoz (esetünkben ez a gyermekotthon) fut be. Más esetben a helyi hatóság esetleg fizet a magán- vagy non-profit otthonoknak a gyermekek után. Ezt mutatják a helyi hatóságokat a magán-szolgáltatókkal összekötő, díjakat jelző vonalak az ábrán.

Ennek a jövedelemáramlási megközelítésnek a kimunkálásával az volt a célunk, hogy a következő fejezetekhez értelmezési kerettel szolgáljunk, de az elmondottak rávilágítanak a jólét finanszírozásával kapcsolatos elméleti lehetőségek széles skálájára is. Az adózásból finanszírozott állami intézmények által nyújtott szolgáltatások csak egy lehetőséget jelentenek a sok közül.

Fordította: Tóth István György

Irodalom

- Becker, G. S.: The Economic Approach to Human Behavior University of Chicago Press, Chicago, 1976.
Klein, R.: Privatisation and the Welfare State Lloyds Bank Review Jan. 1984.

