

NÉMETH GYÖRGY

Újraelosztás – egy szociálpolitikai kulcsfogalomról

A szerző bírálja a közgazdasági gondolkodás főáramát, mely a jövedelem-újraelosztást a versenyképesség, a gazdasági növekedés ellen ható tényezőként állítja be. Kifejti, hogy – szélsőséges esetektől eltekintve – a jövedelem-újraelosztás szintje nincs hatással a gazdaság teljesítményére, így a kormányok számára rendelkezésre álló szociálpolitikai mozgástér nagyobb, mint ahogy azt a főáramú közgazdaságtan hirdeti. A szerző az újraelosztás közgazdasági fogalmára építve meghatározza a szolidaritás közgazdasági fogalmát, megkülönböztetve a számviteli értelemben és a közgazdasági értelemben vett újraelosztást. Ez után az újraelosztás szempontjából megvizsgálja a társadalombiztosítási rendszereket, amelyeket biztosítási és újraelosztási elemek együtteseként (mix) határoz meg. Kifejti, hogy a kötelező egészségbiztosítás csak biztosítás-újraelosztás mixként tud működni, míg a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek fejlődési iránya az újraelosztás-tartam csökkenése.

Sajnálatos tény, hogy a szociálpolitika szempontjából fontos közgazdasági fogalmak és elvek nem kellően tisztázottak.¹ Ennek oka elsősorban az, hogy a közgazdasági és szociálpolitikai gondolkodás az utóbbi közel félszázadban elszakadt egymástól, művelőik már nem csupán egymást, hanem a másik nyelvét sem értik, arra meg végképp képtelenek, hogy a másik nyelvén, a másik számára érthető módon tudják megfogalmazni saját szakmai problémáikat. A süketek párbeszéde zajlik, melyben a közgazdászok önmagukra a kemény korlátok tudóinak szerepét osztották, és akik a szociálpolitikuskokra mint jótét lelkekre tekintenek, akik társadalomjobbító, szegénység-enyhítő működésük során folyton a kemény (pénzügyi) korlátokba ütköznek. Makrovilág és mikrovilág konfliktusa ez, melyben az előbbi jogot formál az utóbbi kiterjedésének meghatározására (tudója lévén – hiszi legalábbis –, hogy hol vannak, illetve hol kellene lenniük a korlátoknak), hogy legfeljebb mekkora lehet a *rész*, hogy

¹ Lásd Mihályi, 3. o. Bár Mihályi szövegszerűen nem *közgazdasági* fogalmakról és elvekről beszél, de lényegében ezt érti alatta.

a lehető legnagyobb lehessen az *egész* (és – érvel igaza mellett – minél nagyobb az *egész*, annál nagyobb lehet belőle a *rész*). Előbbit nem nagyon érdekli, hogy mi történik a *részen* belül (bár fontosságát elismeri, de azt egy másik szakma belügyének tartja). Utóbbi pedig ahelyett, hogy a korlátok hova-állításában megtestesülő szakszerűségét vitatná (ez, véli, nem feladata, az egy másik szakma), a „szociális jog” bástyái mögé húzódik. Mert jogot követelni könnyebb, mint egy közgazdasági igazság mellett érvelni. „Európában meghatározó kérdés – állítják a makrovilág korlát-állítói –, hogy miként lehet a jóléti rendszer vívmányait összeegyeztetni a versenyképességgel. Finom egyensúlyt kell tartani: ha egy ország a jóléti kiadásokra többet költ a lehetőségeinél, olyan terheket ró a gazdaságra, amely rontja az ország versenyképességét. Ha túlzottan leszorítja a szociális kiadásokat, azzal a társadalmi stabilitást teszi kockára. Ez a legnagyobb probléma: hogyan lehet méltányos rendszert működtetni úgy, hogy a fedezetét is megtermeljük.”² Amennyire téves, olyannyira erős és elterjedt ez a vélekedés. Az okokra e tanulmány végén még visszatérek.

A szociálpolitika egyik legfontosabb kulcsfogalma a szolidaritás. Közgazdasági értelemben akkor beszélhetünk szolidaritásról, ha (1) jövedelemújraelosztás (redisztribúció) történik.³ További feltétel, hogy (2) az újraelosztás a magasabb jövedelműektől az alacsonyabb jövedelműek felé irányuljon (ha fordítva történik, az *perverz* újraelosztás; a szegények közgazdasági értelemben nem lehetnek szolidárisak a gazdagokkal). A szolidaritás lehet egyrészt rászorultság elvű: az újraelosztás *kizárólagosan* a magas(abb) jövedelműektől az alacsony(abb) jövedelműek felé irányul. E két csoport között helyezkednek el az önmagukról gondoskodni, a saját lábukon megállni képesek stb., akik nem szorulnak mások támogatására, de korlátozott lehetőségeik miatt nincs módjuk szolidárisnak lenni a rászorulókkal. E konstrukció problémái a szociálpolitikában közismertek: a rászorultság határának meghúzósa valamilyen mértékben mindig ön-

² Az idézet Kincses Gyulától, az Egészségügyi Minisztérium államtitkárától származik (Népszabadság, 2007. október 16.), aki ugyan nem közgazdász, de nem lehet kétségünk afelől, hogy amit elmondott, az jelenleg a politika csúcsain a „végső” igazság. Valójában korunk uralkodó eszméjéről, vagy inkább mítoszáról van szó. Már az is tévedés, illetve csúsztatás, hogy a szociális-jóléti kiadások a gazdaságot terhelik. Valójában a munka- és – minimális mértékben, ha egyáltalán – a tőkejövedelmek tulajdonosait terhelik.

Kincsesnél sarkosabban fogalmazott 2008. január végén Surányi György, az MNB volt elnöke: „minél nagyobbak a szociális kiadások egy országban és ezzel együtt az elvonások, annál kevésbé tud fejlődni a gazdaság” (www.inforadio.hu/hir/gazdasag/hir-177335).

³ A közgazdasági értelemben vett szolidaritás esetén *meghatározott egyenlőség-közéltető célok* érdekében lemondunk jövedelmünk egy részéről. Azért mondunk le, hogy *ők* is hozzájuthassanak például ugyanahhoz vagy közel ugyanahhoz az egészségügyi ellátáshoz, amit *mi* meg tudunk fizetni, de *ők* nem (vagy csak nagy nehézségek árán) lennének képesek. Fontos a *cél* mibenléte: azért, hogy *ők* is ugyanolyan jó autóval járjanak stb., mint *mi*, nem jut eszünkbe szolidárisnak lenni, sőt, e fogalmat ebben az összefüggésben értelmezhetetlennek tartjuk.

Még kell jegyeznünk, hogy ismert közgazdászokra is jellemző a közgazdaságilag nem értelmezhető szolidaritás-fogalom használata. Például Bokros Lajos volt pénzügyminiszter gyakran elmondja, hogy *nem lehet szolidaritásról beszélni*, ha „a társadalomnak ekkora hányada mentesítve van a közterhek alól”. (Bokros mézesmadzagos furkósbotot javasol. Népszabadság, 2008. április 2.) Ezzel valójában a legalacsonyabb jövedelműek 0 százalékos szja-kulcsának felemelését kívánja.

kényes, és az egyént számos átmeneti élethelyzet is a „rászorult státusz” felé indíthatja, ahová a megérkezését – ha mód és lehetőség van rá – célszerűbb megelőzni.

Másrészt az újraelosztás *nem kizárólag* a magas(abb) jövedelműektől az alacsony(abb) jövedelműek felé irányulhat, bár egyértelműen ez a főirány. A köztes rétegek esetén jelentős az átfedés: bizonytalan, nem állapítható meg pontosan, de különösen a jövőre vonatkozóan, hogy kik az újraelosztás haszonélvezői, és kik azok, akik azt jövedelmükkel táplálják.⁴ (Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem azonos a *zavaros* újraelosztással. Zavaros újraelosztásról akkor beszélünk, ha több, viszonylag pontosan meghatározható, de akár ellentétes jövedelemáramlás jellemez egy újraelosztási rendszert. Ez esetben, a tisztánlátás érdekében, célszerű a rendszer elemeire bontása és a perverz újraelosztó elemek kiiktatása.)

A társadalombiztosításban ez a helyzet. A társadalombiztosítás működési mechanizmusa a biztosítással összevetve érthető meg; a társadalombiztosításban a biztosítás mellett megjelenik a szolidaritás, vagyis az újraelosztás is.

A továbbiak előtt szükséges az *elosztás* fogalmának meghatározása, amihez képest *újraelosztásról* beszélünk. Az elosztás (disztribúció) vagy *elsődleges elosztás* színtere a piac. A megtermelt jövedelem a piaci erőviszonyoknak megfelelően oszlik meg a tőke és a munka, illetve az egyes munkavállalók között. Az állam adóztató hatalmánál és az állam szűken értelmezett feladatain (törvényhozás, jog- és igazságszolgáltatás, közbiztonság fenntartása stb.) túlnyúló jóléti intézményeivel/politikájával *újraelosztást* vagy *másodlagos elosztást* hajt végre. Bár az államháztartással foglalkozó szakemberek az állam alapfeladatainak ellátásához szükséges források adóztatással való megszerzése kapcsán is újraelosztásról beszélnek,⁵ de társadalmi értelemben újraelosztásról csak – közvetve vagy közvetlenül – az állam bevételeiből a lakosságnak visszajuttatott pénzbeli (transzferek) és természetbeni ellátások kapcsán beszélhetünk. Államháztartási értelemben az állam minden kiadása újraelosztást (vagy másodlagos elosztást) valósít meg, aminek mértékét az összes állami kiadás és a GDP hányadosával szokás mérni, és gazdaságilag kívánatosnak ennek

4 A 2008. március 9-i, a vizitdíj, kórházi napidíj és (felsőoktatási) tandíj kérdésében kiírt népszavazás elutasító eredményét az SZDSZ-hez közel álló neves közgazdász, Antal László úgy értékelte, hogy ezzel „a középosztály jár jól”, míg az a „szegény rétegek számára előnytelen”, mivel olyan helyről von el forrásokat, melyek a szegények támogatására szolgálnak. Vagyis antiszolidáris. A győztesek szerint viszont szolidáris. (www.mfor.hu/cikkek/A_maganbiztosito_jobb_de_dragabb_lenne.html)

Érdemes megjegyezni, hogy Antal egyébként híve az adócsökkentésnek és a magasabb jövedelműek helyzetét javító egykulcsos szja-nak. Pedig ez, értelmezésünkben, „perverz újraelosztás”.

5 Az állam rendelkezik bizonyos mozgástérrel annak eldöntésére, hogy a jövedelemtulajdonosokat jövedelmük nagyságától függően miként terhelje az állam alapfeladatainak ellátásához szükséges adókkal. Ez a mozgástér azonban korlátozott, mert az adózók – az adók hatására – képesek megváltoztatni viselkedésüket, és terheik legalább egy részét másokra, a náluk gyengébb érdekérvényesítő-képességgel rendelkezőkre hárítani.

lehető legalacsonyabb mértékét mondják.⁶ Közgazdasági értelemben az újraelosztás fogalma ennél sokkal szűkebb. Míg az államháztartási értelemben vett újraelosztás mechanikus és könnyen mérhető (számviteli) kategória, addig a közgazdasági értelemben vett újraelosztás legfeljebb elméletileg mérhető, és nem is kidolgozott kategória. E tanulmány az utóbbi hiátust kísérli meg csökkenteni.

Biztosítás versus társadalombiztosítás

A biztosítás és a társadalombiztosítás abban különbözik, hogy biztosítás esetén – legalább is ideáltipikus esetben – nem létezik redisztribúció, míg társadalombiztosítás esetén létezik. Ha biztosítás esetén mégis létezik redisztribúció, az annak tulajdonítható, hogy a biztosításban az ideáltipikust csak közelíthetjük, de el nem érhetjük. A biztosításban a redisztribúció elkerülendő rossz. Ellenben a társadalombiztosításban tudatosan vállalt.

A biztosításban azért lehet jelen a redisztribúció, mert a biztosítási díj függ a biztosítottban megtestesülő *kárvalószínűségtől*, ami pontosan nem megállapítható, csak becsülhető. (A biztosítási díj mértéke ezenfelül függ attól is, hogy a szerződő a biztosítási esemény bekövetkeztekor milyen értékű biztosítási szolgáltatásra tart igényt, mi a „biztosítási csomag”; a továbbiakban ezt adottnak tételezzük). A díjképzés során a biztosítottban megtestesülő kárvalószínűségre irányuló figyelem az *egyéni egyenértékűség (individuális ekivalencia)* elvének érvényesítése. Az egyén biztosítási díját összehangolják az egyén kockázataival. Ha *A* biztosítással a biztosítási esemény fele akkora valószínűséggel történhet meg, mint *B* biztosítással, akkor azonos értékű – a biztosítási esemény bekövetkezése esetén a biztosító által nyújtandó – biztosítási szolgáltatásért *B* biztosított kétszer akkora biztosítási díjat fizet, mint *A* biztosított. Ha viszont mindketten azonos összegű biztosítási díjat fizetnek, akkor a kétszeres kárvalószínűségű *B* biztosított feleakkora értékű biztosítási szolgáltatásra lesz jogosult, mint *A* biztosított, ha netán a biztosítási esemény bekövetkezik.

A biztosítást az egyéni egyenértékűség elvének alkalmazása teszi biztosítássá, és ennek köszönhetően a biztosítottak között – ideáltipikus esetben – nem történik redisztribúció, mivel a különbség oka a kárvalószínűségbiztosítási díj reláció összehangoltsága miatt kizárólag a *véletlen*.

⁶ E mögött ott lappang a gondolat, hogy gazdasági értelemben az újraelosztás-nélküliség az ideális állapot, mivel a közgazdaság-elmélet szerint minden adó torzítja az erőforrások allokációját (a fejadó kivételével, ami viszont társadalmi értelemben nem működőképes), minden állami kiadás egy *fiskális ék*, mely a gazdaság fogaskerekei közé kerülve lassítja annak mozgását. Az állam, illetve az állam alapfeladatainak ellátása nélkül azonban a gazdaság, legalábbis a való világban, nem működőképes. Tehát az ideális állapot el nem érhető, de legalább közelítendő: az erőforrások allokációja minél kevésbé torzuljon, a gazdaság fogaskerekei közé pedig a mozgásukat legkevésbé lassító, a lehető legkisebb kisebb fiskális ék kerüljön. Ha már kerülnie mindenképpen muszáj.

E sorok írója egyáltalán nem osztja a fenti gondolatmenetet, és e tanulmány arról szól, hogy az miért hamis. De az széles körben meghatározza napjaink (gazdaság)politikai gondolkodását. E tudással felszerelve például nem lehet megérteni az észak-európai jóléti államok mai sikereit, előkelő helyüket a versenyképességi rangsorok élén.

Időnként szó kerül ugyan *biztosítási újraelosztásról*, a biztosítottak biztosító által megszervezett *szolidaritásáról* azon az alapon, hogy a biztosító a károsultnak juttatja a kárt nem szenvedett befizetéseit, de közgazdasági értelemben ez nem újraelosztás. Aki biztosítást köt, az egy terméket (biztosítási szerződést) vásárol, ami egy feltételes lehetőség (opció): ha a baj megtörténik, kérheti a biztosító segítségét. E *védelmet* nyújtó terméket akkor is „használjuk”, ha nem történik baj, sőt, a biztosított számára valójában ez a kívánatos állapot.⁷

Azonban a mégoly felkészült aktuáriusokkal rendelkező biztosító is legalább két akadályba ütközik. Az egyik, hogy a kárvalószínűségek becsléséhez szükséges, múltbeli adatok általában hiányosan állnak rendelkezésre, de ha nem is ez a helyzet, akkor is a jövőre vonatkozóan kell megállapításokat tennie, mely a múltbeli történések viszonylag pontos ismeretében is problémás. (A jelen csak a múlt ismeretében érthető meg, de a jövőt a jelenben még ismeretlen vagy figyelemre nem, vagy alig méltatott tényezők is alakíthatják.) A másik, hogy ez a procedúra igen költséges lehet, s egy idő után már nem éri meg pontosabb becslésekre törekedni.⁸

A biztosítónak a minél pontosabb becslésre, a biztosítás ideáltípusához való közelítésre a piaci árverseny miatt van szüksége. Ha alulbecsült kárvalószínűséggel kalkulálja díjait, akkor terméke olcsó és jól eladható lesz ugyan, de kárfizetése meghaladhatja díjbevételeit, ami végső soron tönkremenetelét okozhatja. Ha felülbecsült kárvalószínűséggel kalkulál, akkor díjbevétele meghaladhatná ugyan kárfizetését, ami profitot ígér, csak éppen terméke drága és eladhatatlan, mivel a vásárlók inkább az ideáltípusú biztosítóhoz közelebb lévő konkurensok ugyanazt tudó, de olcsóbb termékeit vásárolják. Tehát minél közelebb van egy biztosító az ideáltípushoz, annál jobb (biztosítás) szakmailag, mert kevésbé követi el a két lehetséges hibát: a díjképzés során a kárvalószínűség alul-, illetve felülbecslését. Az a biztosító sikeresebb üzletileg, mely jobban megközelelti az ideáltípusú biztosítást. Vagyis jobb szakmailag.

Mindehhez fontos hozzátenni, hogy a valóságban a biztosítók között igencsak korlátozott az árverseny, már csak azért is, mert ritka a szten-derdizált, könnyen összehasonlítható termék (a biztosítók ügyelnek arra, hogy ez így legyen). A biztosítók versenye sokkal inkább a goodwill – a megbízhatóságáról, stabilitásáról és pénzügyi erejéről kialakított képzet –, valamint a marketing, az értékesítési csatornák stb. versenye, mintsem árverseny.

Mielőtt a társadalombiztosításra/társadalombiztosítóra térnénk, meg

⁷ Biztosításszakmai alapszabály, hogy csak olyan káresemény ellen szabad védelmet ajánlani, melynek bekövetkeztében a biztosított ellenérdekel. Ha számára is az a legkedvezőbb, hogy a káresemény nem következik be.

⁸ Példaként nézzük a Cascót. Ennek díját a biztosítók általában három dolog alapján határozzák meg: kié a személygépkocsi (férfi-nő, hány éves) és az hol él (Budapest-vidék), milyen típusú (mennyire gyors és erős, ebből következően mennyire drága, és esetleg az, hogy hány éves). Tapasztalatuk az, hogy a drága autóval rendelkező fiatal budapesti férfiak jelentik a legnagyobb, míg a régebbi típusúval rendelkező középkorú vidéki nők a legkisebb baleseti kockázatot. Ezek az információk könnyen megszerezhetők és egyértelműek. A kockázatbecslés nyilvánvalóan pontosabb lehetne speciális pszichológiai teszt elvégzése és értékelése után, de ez oly mértékben drága, hogy inkább lemondanak róla.

kell határoznunk a biztosítót: a biztosító az a biztosítási tevékenység végzésére szakosodott szervezet (a magyar jogban: biztosítóintézet), mely a biztosítási szerződésben meghatározott, a biztosítás időtartama alatt esetlegesen bekövetkező, kárt okozó esemény (biztosítási esemény) ellen bizonyos összeg megfizetésével vagy más szolgáltatás teljesítésével védelmet nyújt (pénzbeli vagy természetbeni biztosítási szolgáltatás), biztosítási díj fizetése ellenében. A biztosító a biztosítási díj mértékét abból kiindulva és azt követően állapítja meg, hogy matematikai-statisztikai eszközökkel felmérte, mekkora valószínűséggel történhet meg a biztosítottal a biztosítási esemény.

A társadalombiztosítás, ill. a társadalombiztosító abban különbözik a biztosítástól-biztosítótól, hogy nem alkalmazza az egyéni egyenértékűség elvét, az egyén szintjén nem tesz kísérletet a kárvalószínűség meghatározására, így nem is kalkulálhat biztosítási díjat. (Ezért a társadalombiztosítás esetén nem is biztosítási díjról, hanem járulékról beszélünk.⁹) A társadalombiztosítás úgy értelmezhető, hogy az összes biztosított összes kárát egyszerre becslik, ennek alapján kiszámítják az összes szolgáltatás értékét, majd ezzel elosztják a biztosítottak összes keresetét; amit így kapnak, az lesz – százalékos formában – a keresetarányos járulék mértéke, melyet a biztosítottak törvényben foglalt kötelezettségként fizetni tartoznak. A biztosítás és a társadalombiztosítás tehát abban különbözik egymástól, hogy miként kerül a károk fedezete – az egyéni egyenértékűség elvét alkalmazva biztosítási díj, vagy a kollektív egyenértékűség elvét alkalmazva járulék formájában – *kapun belülre*. Miután a fedezet kapun belülre került, a biztosító és a társadalombiztosító tevékenysége között nincs, nem lehet különbség.

Lássuk, hogy az egyéni egyenértékűség elvének a kollektív egyenértékűség elvével való felcserélése miként eredményez redistribúciót. Képzeljük el, hogy egy biztosító tökéletes pontossággal képes meghatározni minden egyes biztosítottjának kárvalószínűségét és ennek alapján kalkulálni biztosítási díját. És képzeljük el, hogy egy társadalombiztosító ugyanazon biztosítottak összességére vonatkozóan képes ugyanilyen tökéletes pontosságra. (Az egyszerűség kedvéért tekintsünk el a két procedura eltérő költségességétől, melytől a valóságban nem tekinthetnénk el, lévén a biztosítási díj-megállapítás összehasonlíthatatlanul drágább.) A biztosító és a társadalombiztosító ugyanakkora fedezetet számolt, csak míg ezt a biztosító biztosítási díjak, addig a társadalombiztosító járulékok formájában gyűjti össze.

⁹ Akárcsak az angolban. A biztosítási díj *premium*, társadalombiztosításról szólva a *contribution* a használatos, ami *hozzájárulást* jelent, de magyarra *járulék*ként fordítják. A *hozzájárulás* pontosabban kifejezi a közgazdasági tartalmat: aki hozzájárul, az nem egy termék árát fizeti, hanem, mondjuk, az egészségbiztosítási rendszer fenntartását támogatja.

Vertikális és longitudinális újraelosztás – a szolidaritás két nézőpontból

Tételezzük fel, hogy minden biztosított esetén ismerjük biztosítási díját, illetve azt az összeget, melyet járulékként fizetnie kell. Eltekintve attól a ritka véletlentől, hogy a kettő éppen megegyezik, két kimenetel lehetséges. Az egyik, hogy a biztosított több járulékot fizet, mint amekkora biztosítási díjat kellene fizetnie. A másik ennek fordítottja: biztosítási díja több lenne, mint a fizetett járuléka. A fenti adatok birtokában minden biztosított esetén képesek vagyunk megmondani, hogy biztosítási díja és járuléka miként viszonyul egymáshoz. Könnyen belátható, hogy a biztosítási díjak és a járulékok különbségeinek kumulált összege nulla. (A pozitív eltérések kumulált összege azonos a negatív eltérések kumulált összegével.)

Azok, akiknek járulékai meghaladják biztosítási díjukat, a kettő közötti összeg mértékével szolidárisak azokkal, akik esetén a helyzet fordított. Előbbiek a társadalombiztosítónak többet fizetnek, mint biztosítónak kellene fizetniük, így befizetésük egy része újraelosztásra kerül. A konkrét társadalombiztosításban a szolidaritás aránya a pozitív (vagy az azzal megegyező negatív) eltérések kumulált összege és a teljes fedezet hányadosaként számítható. A többi a biztosítási arány: akik a társadalombiztosítónak többet fizetnek, mint biztosítónak kellene fizetniük, azok teljes egészében megfizették biztosítási díjukat, akik esetén a helyzet fordított, azok csupán részlegesen. (A részleges akár nulla is lehet.) A társadalombiztosítás tehát biztosítás-szolidaritás keveréke, mixe, s nincs elméleti akadálya (gyakorlati annál inkább van), hogy pontos arányokat számítsunk. S ennek eredményeként, mondjuk, azt kapjuk, hogy egy konkrét egészségbiztosítási rendszer 60 százalékban biztosítás, és 40 százalékban szolidaritás, vagy az arány 50:50%; 40:60% stb.¹⁰ Egy konkrét társadalombiztosítási rendszer x százalékban biztosításon és $100-x$ százalékban szolidaritáson alapul, de míg lehetséges 100 százalékban biztosítási rendszer, 100 százalékban szolidaritási rendszer nem létezhet, ugyanis legalább egyvalakinek fizetnie kell. A társadalombiztosítást gyakran illetik szolidáris jelzővel, de – közgazdasági értelemben – csak részlegesen az.

A fentiekben a vertikális újraelosztásról, ennek meghatározott időtartam alatti alakulásáról volt szó. Az újraelosztás vertikális értelmezése szerint az alacsony kárvalószínűségű¹¹ járulékfizető aktívak szolidárisak a járulékot *már nem* fizető, viszont magas kárvalószínűségű nyugdíjas-korúakkal, és a járulékot *még nem* fizető, szintén magas, de a nyugdíjas-korúakénál alacsonyabb kárvalószínűségű csecsemő- és kisgyermekkorú-

10 Az arány a jövedelemegyenlőtlenség függvénye. Minél nagyobb a jövedelemegyenlőtlenség, annál nagyobb szolidaritás kell a rendszer fenntartásához. Fontos megjegyezni, hogy a szolidaritás haszonélvezői és a terheit viselők száma nagyon különböző lehet a jövedelem-eloszlástól függően.

11 Bár a kárvalószínűség pontos szakkifejezés, az egészségbiztosítással összefüggésben visszatetszést kelthet; a megbetegedést nem igazán illő a biztosítottban esett kárként tekinteni. Az alábbiakat célszerűbb úgy felfogni, hogy az egyes nagy korcsoportok egészségügyi ellátására mennyit kénytelen költeni a (társadalom)biztosító.

akkal, valamint az alacsony, az aktívakénál is alacsonyabb kárvalószínűségű gyermek- és fiatakorúakkal. Ha az állam a *még nem* és a *már nem* fizetők helyett járulékot fizet, vagy utóbbiak, a nyugdíjaskorúak maguk fizetnek, az újraelosztás mértéke, az egészségbiztosítási rendszerben meglévő szolidaritás-tartam csökken.¹² Az államháztartás egészségbiztosítási rendszeren kívüli részében viszont annyival nő. Csak éppen az államháztartás kapcsán nem szokás és nem is lenne túl sok értelme szolidaritásról beszélni. Ott a közteherviselés méltányosságáról, az adórendszer progresszivitásának fokáról, az adók mértékéről stb. folyik a diskurzus. S ez érthető is: az egészségügyi ellátás magánjóság,¹³ s magánjóság esetén felvethető, hogy mennyiért mennyit kapunk (esetünkben: járulékunkért cserébe mekkora értékű biztosítási védelmet). Közjóság esetén ez nem vethető fel, illetve a kapcsolat csak nagyon közvetett.

Az újraelosztás azonban nem csupán vertikálisan, hanem longitudinálisan (horizontálisan) is értelmezhető, sőt ez az értelmezés az, ami egyedül elfogadható. A biztosított a keresőkorba lépve előbb az azt megelőző életszakaszának biztosítási díjait fizeti meg utólagosan (ha az állam helyette fizetett, előbb azt, majd biztosítási díjának és az államtól kapott előlegeknek a különbségét törleszti). Ezt letudva aktív kora biztosítási díjait törleszti, előbb utólagosan, majd előre, hogy végül már nyugdíjas korának biztosítási díjait fizesse. (Ha nyugdíjasként járulékfizető, vagy helyette az állam fizeti a járulékot, tekintettel az idős kor magas kárvalószínűségére, az előre fizetés akkor is indokolt.)

Ha ismernénk egy adott személy élete teljes időszakának biztosítási díjait, valamint az összes általa fizetett járulékot (ez utóbbit lehetséges lenne, az előbbi elméleti feltevés), a kettő jelenértékének hányadosából megtudhatnánk, hogy az adott személy szolidáris volt-e a társadalom többi tagjával, vagy mások szolidaritásának volt-e a haszonélvezője. Ha a biztosítási díjainak jelenértéke kisebb a fizetett járulékoknak jelenértékénél, akkor szolidáris volt, fordított esetben, amikor a biztosítási díjainak jelenértéke nagyobb a fizetett járulékoknak jelenértékénél, akkor a szolidaritás haszonélvezője.

A vertikális újraelosztással ellentétben a longitudinális újraelosztás vizsgálatakor nem értelmezhető az egészségbiztosítási rendszer szolidaritás-tartalma, értelmezhető viszont az egyes generációké, mely legszűkebb értelemben az azonos naptári évben születetteket (évjárat) jelenti. (Véglegesen azonban csak akkor tudunk mondani, amikor a szóban forgó generáció utolsó tagja is meghalt.¹⁴) Továbbá a longitudinálisan értelmezett újraelosztás esetén beszélhetünk generációk közötti szolidaritásról.

12 Magyarországon 2006-ig az előbbi helyzet volt érvényben (az aktív kor előttiék és utániak nem fizettek járulékot), 2007-től viszont helyettük az állam fizet, ami nem jelent pluszforrást, hanem az addig tudatosan vállalt hiány járulékfizetéssé való átminősítését. Ez 2007-ben általányt jelentett. 2008-ban azonban konkrét összeget: az állam minden jogszerűen nemfizető után havi 4.350 Ft-ot utal át az OEP-nek.

13 Főszabályként. A közegészségügy közjóság (járványok elleni védelem, szemétszállítás, víztisztaság, szennyvíz-elvezetés, élelmiszer-biztonság stb.), ami csak kevés egészségügyi ellátásról mondható el (közveszélyes elme- és idegbetegek, fertőző betegek gyógyítása stb.).

14 Persze már jóval azelőtt is lehetnek megalapozott becslések. Ezeket kisszámú nagyon idős aligha tudja felborítani.

Amennyiben egy adott generációnak az élete teljes időszakára vonatkozó biztosítási díjaik jelenértéke meghaladja a fizetett járulékaik jelenértékét, akkor az adott generációval az utánuk jövőök szolidaritást vállaltak. Ez, értelemszerűen, az adott generáció élete vége felé derül ki, így az adott generációval való szolidaritás mindig az utánuk következő (következők), még keresőkorban lévő generációt (generációkat) terheli. Mivel a legutolsó egy-másfél évszázadban, de különösen az utóbbi néhány évtizedben a gyógyítás hatalmas expanziója zajlott, szinte biztosnak mondható, hogy az egymást váltó generációk mindegyike szolidaritást vállalt az előttük járókkal, azok többet kaptak, mint amennyiért fizettek. Ennek azonban nem okvetlenül kell így lennie.

Nyilvánvalóan az lenne a jól konstruált egészségbiztosítási rendszer, melyben az adott generáció által fizetett járulékok jelenértéke megegyezne (vagy legalábbis közel azonos volna) az általuk teljes életük során kapott-igénybe vett egészségügyi ellátások költségeinek jelenértékével. Vagyis csak generáción belüli újraelosztás van, de nincs generációk közötti. Ilyen konstrukció azonban aligha tervezhető. Ha lett is volna erre vonatkozó kísérlet, azt a gyógyítás fejlődése és a mögöttünk hagyott évszázadban jelentősen meghosszabbodó (és nem csupán a csecsemő- és gyermekhalandóság erőteljes javulása által táplált) átlagos élettartam mindenképpen meghíúsította volna. Nem lehet (lehetett) azt mondani egy egész generációnak, hogy a nyugdíjas korúak egészségügyi ellátására járulékfizetés formájában felretett pénz elfogyott („elnezést, nem számítottunk ilyen mértékben növekvő költségekkel és élettartammal”), ezért a továbbiakban nem csupán a kor színvonalának megfelelő, de semmilyen gyógyításban sem részesülnek (hacsak nem fizetnek érte). A társadalombiztosításként működő egészségbiztosítási rendszerek legnagyobb előnye a biztosításhoz képest, hogy kezelni tudja az egészségügyi ellátás legnagyobb fogyasztói, a nyugdíjas korúak egészségügyi ellátását. Erre egyszerűen képtelenség felkészülni. Ezért van az, hogy az Egyesült Államok, mely közel egy évszázada ellenáll a kötelező egészségbiztosítás bevezetésének,¹⁵ azt – a 65 éven felüliekre vonatkozóan – megvalósította. Az 1965-ben létrehozott Medicare sajátos társadalombiztosítás: az aktív kori járulékfizetésért cserébe 65 éven felül jár ellátás.¹⁶ Az időskorúak fent jelzett problémáját másképp ott sem tudták megoldani.

Túl az egészségbiztosításon – a nyugdíj

A fentiekben az egészségbiztosításról volt szó, melyre vonatkozóan a társadalombiztosítás fogalma jól értelmezhető. A nyugdíjbiztosítás esetében azonban a helyzet lényegesen bonyolultabb. Azokat az „állami” nyugdíjrendszereket szokták „társadalombiztosítási” jelzővel is illetni, melyeknél a nyugdíj mértékét a befizetések mértékére (nagyság és időtartam

¹⁵ Lásd Németh (2007)

¹⁶ A Medicare jelenleg valamivel több, mint 40 millió, 65 évesnél idősebb amerikai társadalombiztosítója. A Medicare mint kormányügynökség, a kormány megbízásából, más feladatokat is ellát.

– az ún. szolgálati idő) tekintettel állapítják meg. A befizetések mértéke nem okvetlenül azonosítható és összegszerű járulékbefizetést jelent; jelentheti a járulékfizetés alapjául szolgáló jövedelmet, vagy jelentheti – járulék híján – a személyi jövedelemadó-köteles jövedelmet. A csak „állami” jelzővel illetett nyugdíjrendszerek fix összegű nyugdíjat (alapnyugdíj) fizetnek minden meghatározott életkort betöltött állampolgárnak, függetlenül a rendszerhez való hozzájárulásuk mértékétől.¹⁷ Az „állami” jelző utal arra is, hogy a nyugdíjígéret mögött nem áll tőke, még ha az „állami társadalombiztosítási” nyugdíjrendszernek lehet is valamennyi tőketartaléka. Azt szokták mondani, hogy az „állami” nyugdíjrendszer felosztó-kirovó (elven működik), mely az aktuális nyugdíjakat az aktuális bevételekből fedezi.¹⁸

Az „állami társadalombiztosítási” nyugdíjrendszer problematikájának megértéséhez indulásuk idejére kell visszamennünk. Előtte azonban tisztáznunk kell az állampolgári jogon alapnyugdíjat folyósító nyugdíjrendszerek közgazdasági tartalmát. A szociálpolitikai cél világos: az időskori szegénység leküzdése-szűkítése anélkül, hogy a rászorultságot – fölöttebb költségesen – mérlegelni kelljen. Mivel a cél nem több, mint az időskori szegénység leküzdése ill. szűkítése, az alapnyugdíj csekély összegű. Az univerzális alapnyugdíj mellett nem csupán a hatóságok egyedi mérlegelési lehetőségének kiiktatása az érv, hanem a pozitív ösztönző hatás is. Ha az állam minden állampolgárának alapnyugdíjat ad, akkor minden aktív korban megtakarított forint növeli a majdani nyugdíj összegét. Ha nem létezne alapnyugdíj, és az állam csak a rászorultakat támogatná, a nyugdíj felé közeledő alacsony jövedelműek az adózás alóli kibújásra, a munka világából való kivonulásra érezhetnek ösztönzést, mondván, hogy pluszmegtakarításuk semmit, vagy aránytalanul keveset ér majdani nyugdíjuk szempontjából, mert az állam azt így is, úgy is az alapnyugdíj szintjére egészíti ki.

Az (univerzális) alapnyugdíjjal szemben felhozható, hogy azt olyanoknak is folyósítják, akik saját jogon rendelkeznek tisztességes nyugdíjjal, és nem csupán a rászorultak kapják, ami pazarlás. Ez közgazdasági tévedés. Az idős rászorultak segélyének kifizetéséhez szükséges források csak a jövedelemmel rendelkezők adójából teremthetők elő. Ez kétféleképpen érhető el: egyrészt úgy, hogy a jövedelmek arányában adóval elvonunk, majd mindenki ugyanakkora összeget kap. Másrészt úgy, hogy arányosan alacsonyabb adóval egy kisebb összeget elvonunk, amiből az alapnyugdíjnál kisebb nyugdíjjal rendelkezők (a rászorultak) nyugdíját az alapnyugdíj szintjére kiegészítjük.

A kérdés az, hogy – ceteris paribus – mi a különbség a két változat végeredménye között, azon kívül, hogy az első esetben magasabbak voltak az állam bevételei és kiadásai, nagyobb összeg folyt keresztül az ál-

17 Olyan megszorítás azért elképzelhető, hogy a nyugdíjkorhatár betöltése előtt mennyi ideig volt állampolgár, állampolgárként adófizető. Az ilyen típusú intézkedések az idősebbek bevándorlását kívánja korlátozni.

18 E megfogalmazás arra utal, hogy e sorok írója szerint a felosztó-kirovó terminus technicus alapján elhibázott. Ennél nagyobb baj, hogy gúzsba köti a nyugdíjszakmai gondolkodást, ami – ha elfogadjuk – kényszerűen bezáródik a felosztó-kirovó versus tőkefedezeti dichotómiába.

lamháztartáson. (Korunk kedvelt közgazdasági bon mot-jával: „nagyobb az állam”.) A végeredmény tekintetében annyi, hogy csorbult az ösztönző hatás és többbe kerül a folyósítás.¹⁹ Vagyis a rászorultság elvének alkalmazása hátrányokkal jár. Viszont a rászorultság elvének hívei cserébe megkapják a „kisebb az állam” látszatát.

Mindez természetesen egy longitudinális modellben van így. A pénzügyi kormányzat államháztartás aktuális hiányának finanszírozásáért felelős tisztviselőinek nézőpontja azonban szükségszerűen vertikális. Számukra úgy merül fel a kérdés, hogy ha nem fizetnének mindenkinek alapnyugdíjat, akkor kisebb lenne a hiány (vagy egyenesen többlet lenne), csökkenne az államadósság, kedvezőbb lenne a folyó fizetési mérleg, csökkennének az állampapír-kamatok, ezért olcsóbb lenne az államháztartás finanszírozása stb.

A mai „állami társadalombiztosítási” nyugdíjrendszerek „társadalombiztosítási” jellege történeti időkben gyökerezik. (Persze az „állami” is, de az olyan konstrukció, mely bárhol és bármikor bevezethető az időskori szegénység ellen, és nem haladható meg, legfeljebb megszüntethető.) A jól ismert, tiszta történelmi példa az Egyesült Államok társadalombiztosítási nyugdíjrendszere, a Social Security.²⁰ A nagy gazdasági világválság kitörése (1929) után a gazdasági és társadalmi reformokat ígérő F. D. Roosevelt lett az elnök (1932), aki a kongresszus elé terjesztette a társadalombiztosításról szóló törvényjavaslatát (1933). Ez akkor még az egészségügyet is tartalmazta, amit azonban az erős ellenállás miatt inkább visszavett, nehogy veszélybe sodorja a fontosabbnak tartott nyugdíjügyet. Az elnök a kongresszus által elfogadott törvényt 1935. augusztus 4-én írta alá, a járulékokat 1937. január 1-től gyűjtik, az első nyugdíjat 1940. január 31-én folyósították, s a nyugdíjasok száma már a világháború alatt érte el az egymillió főt.

A (társadalom)politikai cél az volt, hogy a Social Security minél előbb és minél több embernek nyugdíjat folyósíthasson. Ezt több tényező indokolta. A Nagy Válság (Great Depression) éveiben kisemberek tömegei kényszerültek arra, hogy feléljék a megtakarításaikat, vagy azok a bankcsődökben úsztak el. A várható élettartam éppen akkoriban (20. század első fele) gyorsan hosszabbodott, amire kevesen számítottak, és amire felkészülni reális esély nem volt. Megváltozott a társadalom és a gazdaság szerkezete: a kistulajdonosi (kereskedő, földműves, kisiparos) réteg zsugorodott, az alkalmazottak aránya nőtt, így a vagyon tömegméretekben szűnt meg az időskori anyagi biztonság forrása lenni. Az időskori szegénység tömegessé és láthatóvá vált, ami pl. szélsőséges mozgalmak számára jelentett táptalajt.

Azért, hogy a Social Security minél előbb nyugdíjat folyósíthasson, átmeneti rendelkezésként meglehetősen rövid, szimbolikus hosszúságú szolgálati időt határoztak meg. A Social Security azért lett „állami”, mert

¹⁹ A helyzet ennél némileg bonyolultabb. A második forgatókönyv során az „arányosan alacsonyabb” adó feltételezésével éltem. A konkrét adórendszertől függően ez több-kevesebb eltérést eredményez az alapnyugdíj feletti sávban.

²⁰ A Social Security az USA-ban kizárólag az állami nyugdíjrendszert jelenti. Másutt, főleg Európában, alá sorolják az egészségügyi rendszert, sőt gyakran egyéb ellátásokat is, pl. munkanélküliek segélyezése.

más nem lehetett (a vita nem arról folyt, vajon a felosztó-kirovó vagy a tőkefedezeti nyugdíjrendszer kínál-e nagyobb előnyt). És azért lett „társadalombiztosítási”, mert könnyebb úgy szert tenni a rendszer működtetéséhez szükséges bevételre, ha az adófizető az adójáért cserébe valamit kap (ezért nem is adót, hanem járulékot fizet; a járulékfizetés jogszerző aktus, míg az adófizetés nem). Ez az öregségi, a rokkantsági, az özvegyi nyugdíj, az árvaellátás stb. ígérete.

Kevésbé közismert, hogy az 1889-ben elfogadott német nyugdíjbiztosítási törvény (melynek hatálya az ország lakosságának egynegyedét jelentő munkásságra terjedt ki) átmeneti rendelkezésként az akkor 40. életévüknél idősebbek számára csökkentett szolgálati időt határozott meg. (A nyugdíjra jogosító szolgálati idő 30 év, pontosabban 30*47 díjhét volt, melybe a katonai szolgálat, legfeljebb egy év betegség és 4 hónap munkanélküliség is beleszámított.) Eszerint azoknak, akik megelőzőleg legalább 30*47 hétig olyan munkaviszonyban álltak, melynek alapján biztosításra kötelezettek lettek volna, ha már akkor hatályban lett volna az 1889. évi törvény, a szolgálati idejük annyiszor 47 héttel csökken, ahány évvel meghaladták 40. életévüket. Vagyis a 70 éves munkások és munkásnők azonnal nyugdíjat kaptak. Ez körülbelül 115 ezer főt jelentett. Egy évvel később már rokkantnyugdíjat is folyósítottak, körülbelül 117 ezer főnek. A törvény az elfogadása előtt úgy módosult, hogy könnyebben lehessen rokkantnyugdíjba vonulni. Ez tudatos döntés volt, mellyel az idősek egy részét a fiatalabb korosztályok érdekében kivonták a munkaerőpiacról, annak konkrét helyzetére reagálva.²¹

Magyarországon az 1938-ban létrehozott mezőgazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosítása esetén hasonló volt a helyzet, bár a magyar törvény a németnél lényegesen szűkmarkúbb volt.²² Nyugdíjra csak férfiak voltak jogosultak, a nyugdíjkorhatár 65 év volt (a németeknél 70 év), de az úgynevezett tűzharcosok (az első világháború hadszínterét járt katonái²³) számára csak 63 év.²⁴ Nyugdíjat az kaphat, aki legalább 15 éven keresztül évente legalább 15 heti járulékot fizetett. Átmeneti szabályok szerint a törvény hatályba léptekor a 65. életévüket betöltötték nyugdíjra voltak jogosultak, ha az elmúlt 20 évben gazdasági munkavállalóként megszerezték volna a nyugdíjjogosultságot, ha az 1938. évi törvény már akkor hatályban lett volna. Tehát e nyugdíjrendszer indulásakor azonnal fizetett nyugdíjat, és hogy ez így történjék, ahhoz nem csupán szociális, hanem elsőrendű politikai érdek is fűződött: a kormány így kívánt gátat vetni a nemzetiszocialista eszmék terjedésének a vidéki mezőgazdasági munkásság körében. (Az 1930-as évek elejének-közepének nemzetiszocialista pártjai esetükben voltak a legsikeresebbek. Szervezkedéseiket a kormányzat jogi és hatósági eszközökkel akadályozta, de vi-

21 Bein Károly: A munkásbiztosítás különös tekintettel a német munkásbiztosításra. Magyar Biztosítási Évkönyv, 1899. II. évfolyam, 139–203.o. „A törvény a »rokkantsági« biztosítást az aggkor fölé helyezi” – állapította meg a szerző a módosítások irányáról. (180.o.) 22 1938: XII. tc.

23 Lásd 1938. évi IV. törvény.

24 A megfelelő korú mezőgazdasági munkások szinte kivétel nélkül megjárták a frontokat. Tehát úgy is felfoghatjuk, hogy a nyugdíjkorhatár 63 év, melyet két évtizedes távlatban 65 évre emelnek.

lágos volt, hogy a jelenségre más típusú választ is adni kell.) 1939-ben, az indulás évében közel 70 ezer nyugdíjat állapítanak meg, a következő évben megkezdik az özvegyi nyugdíjak folyósítását is. Az összeg mindössze évi 60 pengő, az özvegyet ennek fele illeti.²⁵ Vidéken ez a nem várt „ajándék-pénz” az önellátás körülményei között elegendő volt a végletes szegénység elkerüléséhez, és pozitív társadalmi hatása messzire sugárzott. A nemzetiszocializmus nem is tudott gyökeret verni vidéken.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer a hagyományos értelmezés szerint úgy működik, hogy a nyugdíjas generációk járadékát a fiatalabb generációk járulékaiból fizetik – ezt nevezik generációk közötti szolidaritásnak. Ezzel szemben áll a tőkefedezeti nyugdíjrendszer, mely a hagyományos értelmezés szerint *öngondoskodás* – mindenki magának takarékoskodik, nem az előtte járó generáció nyugdíját fizeti és nem az utána következő generációtól várja a nyugdíját. A hagyományos értelmezés szerint a generációk közötti szolidaritás rendszere stabil vagy növekvő népesség esetében jól működik, csökkenő népesség esetén – ez az öregedés jelensége²⁶ – viszont már kiütözik a gyengesége: az egymást követő generációk létszáma folyamatosan csökken, így a változatlan szintű nyugdíj kifizetése csak a járulékszint és/vagy a nyugdíjkorhatár emelésével lehetséges. Ha mindkettőt változatlanak tekintjük, akkor a nyugdíjszintet kell csökkenteni, s efelé mutat a nyugdíjasként várható élettartam – egyébként öröndetes – meghosszabbodása. E hagyományos értelmezés szerint a társadalombiztosítási (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszereket csapdába ejtette az öregedés, amiből kikecmeregni csak a generációk közötti szolidaritás feladásával, az öngondoskodásra való áttéréssel lehet.

Mindez azonban teljes mértékben hamis, nem állja ki a közgazdaságtudományi elméleti kritikát. Mint láttuk, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer egy válságos történelmi korszak szülötte, feladata a kor problémáinak megoldása volt. Ezt sikerrel teljesítette. A történetek úgy is értelmezhetők, hogy az állam a rendszer indulásakor járulék formájában hitelt vett fel munkaképes korú polgáraitól, s ebből fizette az idősek nyugdíját. Ez a rendszer első generációja számára rendkívül előnyös volt, mert minimális járulékfizetés ellenében (ez az Egyesült Államokban a rendszer indulásakor mindössze 4 évet jelentett, Németországban és Magyarországon semmit) nyugdíjat kapott. Az idő előrehaladtával azonban a járulékfizetés és a cserébe kapott nyugdíj egyre inkább összevethetővé vált, egyre inkább a saját befizetés ellenértékéről, mintsem a fiatalabb évjáratúak szolidaritásáról van szó. (Nem önzetlen szolidaritásról, hanem egyfajta üzletről: az idősebb generációnak nyújtott segítségért a fiatalabb generációtól érkezik a fizetség.) Amikor az első olyan generáció éri el a nyugdíjkorhatárt, mely pályája kezdetétől járulékfizető, elérkezett a mérlegkésztetés ideje: mennyiért mennyit kapok. Ez az a pillanat, amikor a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer betöltötte hivatását, beérett, megoldotta azt a problémát, amire létrehozták, története véget érhet. Elérkezett a

²⁵ Az özvegyi nyugdíjjal az 1938: XII. törvényt egy év múlva egészítették ki (1939: XVI. tv.).

²⁶ Mindez rendkívül elnagyolt, sokkal pontosabb definíciókra lenne szükség. Ettől most eltekintek, mert feladatomban egy teljesen más értelmezés bemutatását tekintem.

reformok ideje. Ez a pillanat az 1980-as években érkezett el. A nyugdíj-reformok azóta vannak napirenden.

Az új értelmezés szerint a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben az állam bruttó implicit adóssága testesül meg, ami az évtizedekkel ezelőtti (társadalom)politikai probléma megoldásának ára, és amely akár az éves GDP többszörösét is elérheti (vagyis jóval nagyobb, mint az állam „rendes” adóssága). A nyugdíj-államadósság az a vagyontömeg, mellyel az államnak rendelkeznie kellene akkor, ha nyugdíjígérvényeinek a járulékok kivetésének elkerülésével akar eleget tenni. Eddig a járulékfizetés meglehetősen jó, bár csökkenő hozamú befektetésnek számított, elfogadásával jelentősen nőtt a nyugdíjígérvény formájában létező, rejtett nyugdíj-államadósság. A nyugdíjrendszer beérésekor van mód arra, hogy az állam egy forint befizetett járulékkért cserébe csupán egy forint értékű nyugdíjígérvényt adjon, ami megállítja a nyugdíj-államadósság növekedését. Az csupán a kamatozással, a normál, a pénz- és tőkepiacokon értékesített (explicit) állampapírok hozamával azonosan nőhet.

A beérett társadalmi nyugdíjrendszer reformja tehát elvezethet ahhoz, hogy a redisztribúcióra utaló „társadalombiztosítási” jelző érvényét veszítse, a segélyrendszerként induló nyugdíjrendszer fokozatosan „valódi” nyugdíjrendszerré alakuljon, melynek feladata, hogy az aktív életszakasz megtakarított jövedelmeit életjáradékká alakítsa. Ez a folyamat csak művileg fejezhető be, a cél egy „tisztá” – jövedelemújraelosztásmentes – nyugdíjrendszer létrehozása. E mellé viszont fel kell építeni az időskori segélyezés rendszerét, melynek leghatékonyabb formája az alapnyugdíj. Az alapnyugdíj sajátos biztosítás-szolidaritás mix, épp úgy, ahogy az egészségbiztosítás esetében láttuk.

Az újabb idők fejleményeként a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer azon az úton van, hogy levetkőzze társadalombiztosítási jellegét, hogy – az özvegyi nyugdíjon és az árvaellátáson kívül – eltűnjenek újraelosztó elemei. (A rokkantnyugdíjat nem lenne szerencsés ide sorolni, az özvegyi nyugdíj eltűnésre van ítélve, s csupán a hagyományos családszerkezet emlékeként létezik még.²⁷) Az, hogy a nyugdíjrendszer nem tőkésített, önmagában nem elegendő ok arra, hogy a társadalombiztosítási jelzőt használjuk, és még kevésbé jogos felosztó-kirovónak nevezni.

Fentiek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nem tanácsos a „társadalombiztosítás” fogalmát az „állami” egészségbiztosítási és nyugdíjrendszerre együttesen használni. Az egészségbiztosítási rendszer csak társadalombiztosításként működőképes, a nyugdíjrendszer viszont nem, még ha ez a jelző valamikor rá vonatkozóan is teljesen jogos volt. A nemzetközi és a hazai fejlemények afelé mutatnak, hogy mindebből kiválik egy nyugdíjrendszer, ami mellé létrehoznak egy időskori szegénységnyhító rendszert, mely alapulhat a rászorultság vizsgálatán, de lehet univerzális, alanyi jogon járó alapnyugdíj is. Az alapnyugdíj – az

27 „Svédországban 1984-ben létrehoztak egy parlamenti bizottságot azért, hogy megvizsgálják a nyugdíjrendszer reformjának lehetőségét. Hat évig dolgoztak – nem siették el –, és összegző jelentésükben mindössze két dologban értettek egyet: abban, hogy el kell törölni az özvegyi nyugdíjat, és abban, hogy a jövőben a nyugdíjrendszer átfogó reformjára lesz szükség.” Garam Katalin: Jóléti gondok. A svéd nyugdíjreform története. 168. o., 2007. november 6.

egészségbiztosításhoz hasonlóan – társadalombiztosítás, lévén biztosítás-szolidaritás mix, s mint ilyen, a jóléti rendszer része. A valódivá vált, újraelosztástól megtisztított nyugdíjrendszer viszont nem társadalombiztosítás, és nem tárgya a szociálpolitikának. Ami valaha nagyon is szociálpolitikai kérdés volt, az pénzügyi-technikai kérdéssé válik.²⁸

További társadalombiztosítások

Az árvaellátás, a táppénz, a rokkantnyugdíj, a munkanélküli segély és a gyermekgondozási díj (gyed) társadalombiztosítás előzetes járulékfizetéshez kötöttek, és nem mérlegelik az egyéni kockázatokat – mindezek miatt ezekkel kapcsolatban biztosítás-szolidaritás mixről van szó.

Az egyéni egyenértékűség elve alapján konstruált árvaellátás-biztosítást eleve csak az kötne, akinek gyermeke van, a fizetendő biztosítási díj mértéke a gyermekek számától és életkorától függne, sőt, a biztosítónak becsülnie kellene, hogy 18 éves koruk után továbbtanulnak-e és meddig (az árvaellátás maximum 25 éves korig jár), végül függne a szülők életkorától (az életkorral nő a halálozás valószínűsége). A biztosítási díj az idő múlásával csökken a gyermekek idősebbé válása (ami rövidíti az esetleges árvaellátás időtartamát), növekszik viszont a szülők idősödése (halálozásuk nagyobb valószínűsége) miatt; közülük az előbbi a lényegesen nagyobb erejű. Az árvaellátás elvileg megoldható lenne úgy is, hogy a szülőket kötelezzék haláluk esetére és árváik javára meghatározott tartalmú biztosítás megkötésére. Ezt azonban számos okból nem teszik. Például azért, mert ez a gyermeket nevelők megterhelését jelentené, mintegy büntetésként, miközben a gyermektelenek (beleértve a még és a már nem gyermekeseket, utóbbin azokat is értve, akiknek gyermekei felnőttek) ezt a terhet magától értetődően nem viselnék. Ráadásul minél több és minél fiatalabb gyermek van a családban, annál magasabb biztosítási díjat kellene fizetniük. Ez ellen a társadalom igazságérzete tiltakozna. Az árvaellátás költsége a nyugdíjjárulékbba van rejtve, amit gyermekei számától függetlenül minden aktív kereső fizet. Az árvaellátás újraelosztást valósít meg, melynek kedvezményezettjei, ceteris paribus, a gyermekesek, különösen a sokgyermekesek.²⁹

A táppénzt – az árvaellátáshoz hasonlóan – elvileg szintén biztosítási alapra lehetne helyezni, de csak erős megszorítással, mivel a biztosítás csak akkor működőképes, ha a biztosított kimondottan ellenérdekel a biztosítási esemény bekövetkeztében, ami a táppénzről, illetve a megbetegedésről nem feltétlenül mondható el (a megrokkánásról, pontosabban

28 A szociálpolitikusok érdeklődése persze joggal fordul olyan kérdések felé, mint a tagság kötelező vagy önkéntes volta, a rendszer járulékszintje, az elérhető nyugdíjak mértéke és megoszlása, a rendszerből kimaradók aránya. Utóbbiak fontos információkkal szolgálnak a jelenbeli és jövőbeni jövedelmi helyzetről, az időskori szegénység mértékéről.

29 A dolog ennél némileg bonyolultabb. Aki nem éri meg a nyugdíját, és sem árvát, sem özvegyet nem hagy maga után, annak addigi járulékfizetése mások nyugdíját növeli. Ha gyermekei nagyobbak, és emiatt rövid ideig fizetik az árvaellátást, s özvegye sincs vagy az is korán hal, akkor is a nyugdíjasok a nyertesek. Mindez mutatja, hogy nem egyszerű meghatározni az újraelosztás nyertesait és veszteseit.

a rokkanttá nyilvánításról még kevésbé).³⁰ A megbetegedések kockázata azonban nem egyenletesen és nem véletlenszerűen oszlik meg a társadalomban. A magasabb jövedelmű, így magasabb járulékot fizetők általában egészségesebbek, ritkábban betegek, ezért ritkábban szorulnak táppénzre. A táppénz a mai formájában ezért biztosítás-szolidaritás mix, ami a rokkantnyugdíjra, a fenti logika alapján, még inkább igaz.³¹ Elvileg a megrokkulás ellen is lehetne biztosítást kötni, de a biztosítási díj megállapítása és időről időre lezajló felülvizsgálata olyan költséget jelentene a biztosítónak, amely jelentősen megemelné a biztosítás díját, ráadásul az a kockázattal együtt az életkorral valószínűleg nőne a nyugdíjkorhátárt közvetlenül megelőző időszakig, és a társadalom hátrányosabb helyzetű tagjai a keresetük arányában akár többszörösét is fizethetnék, mint jobb helyzetű kortársaik. A fentiek a munkanélküliségre talán még hatványozottabban igazak.

Az eddigiektől eltérően a gyermekgondozási díjra (gyed) elvileg sem lehetne biztosítást kötni, mert a gyermek születése ma már gyakorlati szinten is szinte teljes mértékben tudatos emberi döntés eredménye. A gyermek két éves koráig járó, a szülés előtti kereset 70 százalékát kitevő, a minimálbér kétszeresében maximált összegű gyedet pronatalista szempont hívta életre: a cél az volt, hogy csökkentse a magasabb jövedelműek szülés miatti kereset-vesztését, ezzel könnyítve meg a gyermekvállalás melletti – modern társadalmakban gazdasági szempontból mindenképpen irracionális – döntést.³² A gyed léte nem abszolút érvényű, hanem konkrét népesedési helyzethez kötődik: a termékenységi ráta tartósan a népesség újratermelését biztosító szint alá esett, s a politika, ennek hosszú távú negatív társadalmi és gazdasági hatásait felismerve döntött a bevezetéséről. Míg aligha képzelhető el olyan társadalom, mely tagjainak nem okoz gondot a gyermeket nevelő szülő halála, a betegség, a megrokkulás, a munkanélküliség miatt kieső kereset stb., addig nagyon is elképzelhető, hogy a termékenység szintje, az egyszerű reprodukciót

30 Az „erős megszorítás” az, hogy csak súlyos, hosszantartó megbetegedés esetén fizet táppénzt a biztosító. Az indokolatlan igénybevétel ellen a kormányok azzal próbálnak védekezni, hogy a betegség első időszakának táppénz-fizetését a munkaadóra hárítják. Ez ellen a munkaadó, a maga szempontjából teljesen érthetően, azzal védekezik, hogy megszabadul a beteges dolgozótól, vagy beteges voltát sejtve fel sem veszi. A családok elleni harc jegyében súlyosbodik egy jelentős számú és zömmel idősebbekből álló réteg helyzete. Az ellentmondás nehezen feloldható.

31 Mindez akkor lenne kétségbe vonható, ha a magasabb jövedelműek bizonyíthatóan gyakrabban vennék igénybe a táppénzt, és a rokkantnyugdíjat. Különösebb vizsgálat, hétköznapi tapasztalatok alapján is kijelenthető, hogy ez nincs így.

32 Modern társadalmakban a gyermekvállalás érzelmi kérdés, biológiai vonatkozásban szinte teljes mértékben emberi döntés által uralt (uralható). Archaikus társadalmakban biológiai tény, de emellett gazdasági, sőt biztonsági kérdés is. A gyermek munkaerő és szüleinek támasza öregségükben. Törzsi viszonyok közt a fiúk jövendő fegyverforgatók, számuk a törzs erejét jelentik, a törzsön kívül férjhez adott lányok rokoni kapcsolatrendszer létrehozói vagy fenntartói. Fegyveres konfliktushelyzetben és gazdasági szükséghelyzetben (rossz termés, éhezés stb.) mindkettő kulcskérdés. A modern és az archaikus társadalom közötti átmenet hosszú, több évszázados folyamat.

elérő vagy meghaladó volta érvénytelenné teszi a bevezetésekor figyelembe vett szempontokat.³³

A gyed csak nagyon erőltetetten tekinthető társadalombiztosításnak, bár formailag egyértelműen az (előzetes járulékkifizetéshez kötött jogszerzés). Csak míg a „klasszikus” társadalombiztosítás alapjában biztosítás, mely gyakorlati és szociális célból teret enged a szolidaritásnak (azzal, hogy szögre akasztja az egyéni egyenértékűség elvét), a gyed esetében értelmezhetetlen a biztosítás. Létrehozásának oka sem a biztosítás hatókörének kitágítása volt, hanem egy (társadalom)politikai cél elérése. A gyed megítélése attól függ, hogy miként vélekedünk a segítségével elérni kívánt célról.

Alanyi jog és rászorultság I.

Társadalombiztosítás esetén inadekvát alanyi jogról és rászorultságról beszélni, de ennek kapcsán legalább jobban megérthetjük a társadalombiztosítás működését. Tegyük fel, hogy nincs társadalombiztosítás, de mindenki számára kötelezővé teszik egy meghatározott tartalmú egészségbiztosítás vásárlását. A magasabb jövedelműek jól járnak: ez kevesebb pénzükbe kerül annál, amennyit eddig járulékként fizettek. A közepes jövedelműek számára nem lényeges az eltérés, az alacsony jövedelműek esetén viszont, a jövedelmi skálán lefelé haladva, egyre inkább az lesz. Jelentős rétegek számára komoly dilemma, hogy törvényi kötelezettségüknek eleget téve egészségbiztosítást vásároljanak-e, vagy inkább alapszükségeikre (élelem, lakhatás stb.) költsenek. A jövedelmi skálán lefelé haladva egy ponton túl már a pusztán lét kerülne veszélybe, ezért nem vásárolnak egészségbiztosítást. A politika azonban nem tűrheti, hogy a rászorulóknak egészségbiztosításuk áráig kiegészítést ad (beleértve azt a szélső esetet, hogy 100 százalékban kifizeti). Ennek érdekében adót vet ki, amit természetesen elsősorban azokra tud, akik a társadalombiztosítást leváltó, „csak a rászorulókat segítjük!” jelmondatú reform haszonélvezői. A reform sikerrel járt: az ország minden polgára épp úgy biztosított, mint a reform előtt volt, a szociális érdek tehát nem sérült, miközben az állam kiadásai és bevételei zsugorodtak, aminek következtében nőtt a versenyképesség. Ilyen egyszerű.

De valóban ilyen egyszerű? Társadalmi szinten az egészségügyi összkiadás változatlan maradt, csupán a közkiadások és magánkiadások aránya változott: amennyivel csökkent az előbbi, annyival nőtt az utóbbi. Ha azzal a feltételezéssel élünk, hogy a reform után mindenki ugyanannyi biztosítási díjat és szolidaritási adót fizet együttesen, mint járulékot a reform előtt, akkor lényegében csak annyi történt, hogy az egészség-

³³ Ez elméletileg elképzelhető, de elérésére rövid- és középtávon gyakorlatilag nincs esély. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a politikának nem kell foglalkoznia a kárenyhítéssel, olyan lépéseket téve, mely – hacsak néhány tizeddel is –, de a termékenység szintjét közelebb viszi az egyszerű reprodukciót biztosító 2,1-hez, hogy ennyivel is csökkenjenek a társadalom öregedéséből származó problémák. Az utóbbi egy-két évben több EU-országból érkeznek hírek ezt célzó kormányzati lépésekről.

ügyi összkiadás kisebb hányada folyt keresztül az államháztartáson. Vagyis a „kisebb állam” pusztán fikció, számviteli látszat. Társadalombiztosítás esetén a „nagyobb állam” a látszat, mely annak tulajdonítható, hogy biztosítás-szolidaritás mix két elemét nem választják szét. A rászorultság elvének alkalmazása arról szól, hogy ezt szét kell választani.

De nem egyszerűen arról van szó, hogy két úton is képesek vagyunk ugyanoda eljutni. A társadalombiztosítás két elemének szétválasztása ugyanis számos nehézséggel, magas költséggel és negatív ösztönzési hatásokkal jár. A biztosítási díj megállapítása, mint fentebb szó volt róla, költséges eljárás. Szinte megoldhatatlan nehézségek jelentkeznek azok esetében, akiknek a biztosítási díja magasabb, mint az addig fizetett járuléjuk. Ha ez azért történik, mert bár magasabb jövedelműek, de pl. krónikus betegségük folyamatos és költséges kezelést igényel, akkor életszínvonalukat vagy megtakarításaikat (jövendő életszínvonalukat vagy az utánuk maradó örökséget) csökkentik. A társadalom vélekedhet úgy, hogy a krónikus betegség épp oly adottság, mint például a tehetség, és ha abban nincs kivetnivaló, hogy a tehetségesebbek magasabb iskolai végzettséget érnek el, aminek következtében magasabb jövedelemre tesznek szert, akkor abban sincs, hogy a krónikus betegségének következményét az egyénnek anyagilag is vállalnia kell. A vállalás határát a társadalom egy másik vélekedése határozza meg, miszerint a szegénység tűrhetetlen, állami eszközökkel is törekedni kell felszámolására, de legalábbis csökkentésére.

Ehhez viszont előbb egy technikai feladatot kell megoldani: meg kell határozni, hol húzódik a szegénység és a nem szegénység közötti határ. Aki biztosítási díjának megfizetése után az alá kerülne, illetve ha már eleve ott van, annak jövedelmét a szegénységi határig kiegészítik, illetve az egészségbiztosítást segélyként megkapja. Az csak a kisebbik probléma, hogy a határ meghúzása (vagyis a szegénység meghatározása) komoly szakmai feladat, s bármilyen döntés is születik, az csak politikai (értsd: valamilyen mértékben önkényes) lehet. Emiatt pedig az igazságosságra és a méltányosságra, illetve ezek hiányára hivatkozva bármikor támadható, de támadható túlzott bőkezűsége, pazarló jellege, munkára ellenősztönző hatása stb. miatt, illetve arra hivatkozva is. Ráadásul a jogi szabályozás rései, pontatlanságai, hibái stb. az eredeti szándékot bizonyos helyeken kijátszhatóvá, megkerülhetővé teszi, s az ennek kiküszöbölésére irányuló törekvés az előbbiekkal együtt túlbonyolított, áttekinthetetlen jogszabály-dzsungelt eredményez. A nagyobb probléma, hogy mindez költséges adminisztratív apparátust igényel. Ennek az apparátusnak feladata az is, hogy kiszűrje azokat, akik az alsóbb jövedelmi szegmensekben a nagyobb támogatás reményében a valóságosnál kisebb jövedelmet ismernek el. Szociális szempontból súlyosabban esik latba, hogy a biztos támogatás tudata sokakat visszatart a legális munkavállalással elérhető, viszonylag kis jövedelemtöbblet megszerzésétől, mert annak egésze, vagy aránytalanul nagynek érzett része fordítódna egészségbiztosításra (negatív ösztönzés).

Tehát a társadalombiztosítás, a biztosítás és szolidaritás mix elemeire bontása, a rászorultság elvének alkalmazása „kisebb állam”-ot eredményez ugyan, de ennek semmiféle pozitív gazdaság(politika)i hozadéka

nincs. Csupán azt teszi nyilvánvalóvá, hogy a közgazdaságtan újraelosztás-fogalma – melyet az állami kiadások és a bruttó hazai termék (GDP) hányadosaként határoznak meg – hamis és félrevezető, pusztán egy számviteli kategória, mely újraelosztóként tekint olyan jövedelmekre is, melyeket tulajdonosaik lényegében önmagukra költenek, csak amelyek éppen keresztülfolynak az államháztartáson. Ezzel a látszatelőnnyel szemben viszont csupa hátrány áll, a magas költségektől a negatív ösztönző hatásig. A társadalombiztosítás azzal, hogy együttesen biztosítás (= öngondoskodás) és szolidaritás (= újraelosztás), felszámolja a rászorultság alapú segélyezés hátrányait.

Alanyi jog és rászorultság II.

Alanyi jogról és rászorultságról akkor adekvát beszélni, ha hiányzik a jogszerzés (ez társadalombiztosítás esetén a járulékfizetés) – ha csak az állampolgárságot (a beleszületést vagy megszerzését) nem tekintjük annak. Alanyi jogon jár például a gyermekgondozási segély (gyes) és a családi pótlék, azt mindenki kapja, így azok is, akiknek anyagi helyzete (vagyonja, illetve házastársának-élettársának jövedelme) alapján ez nem lenne szükséges, mivel a gyermek (gyermekek) léte nem fenyegeti a családot szegénységgel (bárhogyan is határozzuk azt meg), sőt, annak súlya a családi költségvetésben hosszasan elhanyagolható. A közgazdászok az alanyi jogon járó ellátásokat alacsony hatékonyságúnak, pazarlónak stb. minősítik, mondván: nem lehetséges, hogy a mindig szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokból mindenki egyformán részesedjen, az pedig végképp kizárt, hogy minden gyermekes család támogatásra szoruló legyen. Ha az erőforrásokat célzottan használnák fel, sokkal magasabb gyes, családi pótlékot stb. lehetne adni a valóban rászorulóknak, így sokkal nagyobb eredményeket érhetnénk el a (gyermek)szegénység leküzdésében. Ezért – mondják – az alanyi jogosultságot a rászorultság elvének alkalmazásával kell felváltani. A szociálpolitika művelői ezzel azt szegezik szembe, hogy a gyermekek csupán elenyésző hányada él jómódúnak mondható családban, így ami rajtuk megtakarítható volna, azzal alig emelhető a rászorultak ellátása, ráadásul azt is csökkenti az adminisztráció jelentősen megemelkedő költsége. Továbbá sokan lennének, akik alanyi jogon most hozzájutnak, de rászorultság alapján nem jutnának hozzá, mivel a rászorultság-alapú ellátásokat igényelni kell, és sokan nem igazodnak el az államigazgatásban, visszariadnának az űrlapok kitöltésétől stb., miközben sokan lennének olyanok is, akik az ellenőrzési rendszeren átcúsúzva nem rászorultként is hozzájutnának. A szociálpolitikai művelői, mint látható, gyakorlati, és nem elvi okokból ellenzik a rászorultság elvének alkalmazását. Kétségtelen, nem könnyű gyermeket nevelő milliómosok alanyi jogosultsága mellett érvelni. Ez ugyanis – látszatra – perverz újraelosztás.

Nézzük meg, az egyszerűség kedvéért csupán a családi pótlék példáján, hogy mi játszódik le az univerzális és a rászorultság-alapú ellátás esetében. Az univerzális családi pótlék fix összegű, minden gyermeket megillető, a gyermek neveléséhez nyújtott, az állam által fizetett támo-

gatas. Mielőtt a családi pótlékot kifizetnék, azt előbb az államnak adóként be kell szednie. Keresete után és arányában mindenki adófizetésre kötelezett, függetlenül attól, hogy gyermekes vagy gyermektelen.³⁴ A családi pótlék annyit jelent, hogy a gyermekesek adójukból egy fix összeget visszakapnak. Tehát két azonos keresetű család közül a gyermekes valamivel kisebb adót fizet, mint a gyermektelen. Közgazdasági értelemben a családi pótlék adóleírás: az állam a szülő gyermeknevelésére költött kiadásainak egy részét költségként ismeri el, amivel kivonja az adózás alól. Kérdés, hogy jogosan-e.

A gyermek léte ugyanis úgy is fölfogható, mint a szülők fogyasztásának része, akik azzal, hogy gyermekükre költenek, valójában magukra költenek, hogy teljesebbé tegyék (érzelmi) igényeik kielégítését, hogy így maximalizálják azt az elégedettséget, melyhez gyermekük révén jutnak hozzá. Mások másfelé keresik elégedettségüket: ők azon a pénzen, melyet a gyermekes család gyermekére költ, jobb lakást, autót vásárolnak, messzibb tájakra utaznak stb. Így felfogva két (egyenértékű) fogyasztói preferenciáról van szó, melyek között különbséget tenni az államnak nem feladata. Viszont feladata a szegények támogatása, még akkor is, ha a szegénység okozója vagy súlyosbítója a családban nevelkedő gyermek. Nem tartom szükségesnek indokolni, hogy miért látom úgy (a társadalom nagy többségéhez hasonlóan), hogy a gyermek nevelése más minőségű „fogyasztás”, mint minden egyéb, s olyan tevékenységként fogható fel, melyet a szülő a társadalom érdekében is végez. Ha pedig ezt elismerjük, akkor indokoltnak találjuk a költségek egy részének leírását is, az adóból.

Mindehhez fontos hozzáfűzni, hogy az univerzális családi pótlék egy konkrét demográfiai helyzethez is kötődik: ez az öregedés (vagy alulnépesedés). Ha a túlnépesedés jelentene gondot, a fenti gondolatmenet egésze érvényét vesztené.³⁵ A családi pótlék, fenti keretek között, egyszerre szolgálja a társadalmi igazságosságot és a pronatalista népesedéspolitikát, utóbbit nem annyira létével, mint inkább esetleges hiányával.³⁶

Ha az univerzális családi pótlékot a rászorultság alapján nyújtott, de

34 Az egyszerűség kedvéért tekintsük el attól, hogy az emberek nem csupán keresetük (vagyis munkajövedelmük), hanem egyéb jövedelmük és fogyasztásuk után (forgalmi adók) is adóznak.

35 Ahogy például Kínában történt: a „megengedett” egy-két gyermeknél többet vállaló családoktól megvonták a családi pótlékot, ezzel „ösztönözve” a családokat az alacsony gyermekszámra. És voltak ennél jóval durvább intézkedések is, így kényszerabortusz, elbocsátás a munkahelyről stb.

36 Nem tudjuk pontosan megmondani, hogy a családi pótlék mennyivel járul hozzá a teljes termékenységi ráta szintjéhez. De az biztos, hogy elvonása jelentősen csökkentené. Erre Magyarországon a Bokros-csomag (1995–1996) szolgált empirikus bizonyítékkal. Ha a családi pótlékra csupán mint pronatalista népesedéspolitika eszközére tekintenénk, hamar szembetalálnánk magunkat a hatékonyság kérdésével. Az már eredményes népesedéspolitika, ha a teljes termékenységi ráta szintjét sikerül 0,2-vel megemelni, ami annyit jelent, hogy 10 megfelelő korú nő közül – akiknek 21 gyermeknek kellene életet adniuk, hogy a népesség stabil maradjon – a jelenlegi 13–14 helyett 15–16 gyermeket szül. Vagyis minden ötödik plusz 1-et. A hatékonyság rigid értelmezése szerint ötből négy esetén teljesen felesleges volt a családi pótlék megemelése. Viszont elmondhatjuk, azok esetén is csökkent az azonos keresetű gyermekesek és gyermektelenek, illetve kevesebb gyermeket nevelők közötti jövedelmi távolság.

megemelt összegű családi pótlék váltaná fel, akkor közgazdasági értelemben az emelést, *ceteris paribus*, a nem rászorult gyermekes családok fizetnék meg. Az univerzális családi pótlék költségét a gyermektelenek és magasabb jövedelműek fizetik. Feltehetjük: a célból, hogy az azonos jövedelmű gyermekes és gyermektelen családok között a családi pótlék különbséget tehesen, *ceteris paribus*, a gyermekteleneknek valamivel több adót kell fizetniük, hogy a gyermekesek alacsonyabb adót fizethessenek. Mivel a gyermektelenek lényegesen többen vannak, a családi pótlék léte adójukat szerényebb mértékben emeli, mint amennyivel a gyermekesekét csökkenti. De számolnunk kell a keresettel nem, vagy csak olyan alacsony keresettel bírókkal, akik esetében az adóleírás végrehajthatatlan. Nyilvánvaló, hogy a családi pótlékuk fedezete a magasabb jövedelműekre kivetett adó. Amennyiben pedig a kormány az alanyi jogosság megtartása mellett növelni kívánja a családi pótlékot, annak forrását csak a gyermektelenek és a magasabb jövedelműek adójának emelésével tudja előteremtteni.³⁷

E nagyon egyszerű modellel egyrészt azt kívántam bizonyítani, hogy a magasabb jövedelmű gyermekes családoknak járó családi pótlék nem perverz újraelosztás, mert azt az azonos jövedelmű gyermektelen családok fizetik a gyermekeseknek, a rászorultaknak pedig a magasabb jövedelműek. A perverz újraelosztás felvetése esetünkben a költségvetés számviteli nézőpontjából származik: adott egy költségvetési tétel, melyet a gyermekes családok támogatásának céljára különítettek el. Aki ezt a helyzetet tekinti kiindulópontnak, az joggal gondolhatja úgy, hogy célszerűbb lenne, ha nem minden gyermekes, hanem csak a rászorulókat részesednének belőle, ők viszont magasabb összeggel. S ez végül is logikus gondolat. Azonban nem ez a kiinduló helyzet. Nem számviteli, hanem közgazdasági – az újraelosztási folyamat egészét átfogó – szemlélettel kell vizsgálni. Másrészt a rászorultság elv mögött nem csupán egy szakmailag hibás (számviteli) szemlélet, hanem egy világkép is meghúzódik, mely szerint a gyermek léte – a szegénység kivételével – nem ok szülei kedvezményezésére az újraelosztási folyamatban.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a rászorultság elvének az alanyi jogosság ellenében meghatározott területeken lehet létjogosultsága. Főleg az ártámogatások esetében. Az ártámogatás olcsóbbá teszi a fogyasztást, ami egyrészt pazarlásra ösztönöz, másrészt a magasabb jövedelműek eleve többet fogyasztanak. A gyakran idézett példa a gazdagok úszómedencéjének olcsó, ártámogatott gázzal való fűtése. Talán még ekkor sincs szó perverz újraelosztásról (inkább a fűthető úszómedencével rendelkezők és nem rendelkezők között zajlik újraelosztás), de e gyakorlat ellen sok minden felhozható. A probléma abból származik, hogy az alanyi jog versus rászorultság elve vitában ezzel szokás példálózni, majd a

37 Közismert tény, hogy a magasabban képzett, jobban kereső, jobb körülmények között stb. élők várható élettartama magasabb. Ha a nyugdíj megállapításánál csak az addigi megtakarítást és a népesség egészére érvényes várható élettartamot veszik figyelembe, valójában „perverz” újraelosztás történik javukra, mégpedig igencsak nagymértékű. Erről azonban csak elvétve esik szó, mert e rászorultság elvének társadalmi bázisa ebben nem érdekelt. Nem mintha az előbbieket ellen sokat lehetne tenni, de ismeretében talán halkabban lennének az újraelosztás „szenvedő alanyainak” kifogásai.

negatív tapasztalatot általánosítani. Az általános vita valójában értelmetlen, azokat minden egyes ellátás esetében külön kell lefolytatni.³⁸

Perverz újraelosztásról a közelmúltban leggyakrabban a mára lényegében megszüntetett családi (adó)kedvezmény kapcsán esett szó. Ezt a gyermekes családok személyi jövedelemadójukból érvényesíthették, már amennyiben volt akkora (legális) adóköteles jövedelmük. Végére is arról volt szó, hogy a gyermekes családok valamivel – a háromgyermekesek gyermekenként havi 10 000 Ft-tal – kisebb adót fizettek. Lényegében ugyanez történik az összes adókedvezménynél (például pénztári és biztosítási adókedvezmények), sőt a nem adókedvezményként adott lakástakarékpénztári támogatásnál is, azzal a különbséggel, hogy az utóbbi a nem legális jövedelméből lakáscélra takarékoskodót is megilleti, míg az előbbi igénybevételére csak legális jövedelem esetén van mód. E logika szerint, ha minden adózó adója 10 000 Ft-tal csökken, az nem perverz újraelosztás, hanem az egymást követő kormányok pártállástól független adócsökkentést meghirdető programjának megvalósítása, a versenyképesség növelése érdekében. Ha viszont ez csak a gyermeket nevelőkre vonatkozik, míg a gyermektelenek adója változatlan marad, akkor ez magára vonja a perverz újraelosztás vádját. Nyilvánvaló, hogy igaztalanul.³⁹

Az öngondoskodás

Az 1990-es évek elejétől, a rendszerváltástól folyamatosan hallhatunk az öngondoskodásról. Eszerint a magyar társadalom, illetve annak döntő hányada a szocializmus éveiben függővé vált az államtól, elveszítette azon képességét, hogy megoldja problémáit, minden gondjára-bajára az államtól vár segítséget stb., ami miatt a rendszerváltás nem korlátozódhat csupán a politikai rendszer, a jogrendszer, a gazdaság stb. átalakítására, az embereknek az önmagukról való gondoskodás képességét is kell sajátítaniuk. Ennek érdekében felülről végrehajtott, az emberi mentalitást megváltoztató kulturális forradalomra van szükség. Ez hangsúlyosan a második Gyurcsány-kormány (2006-tól) kommunikációjában került elő.⁴⁰

Az öngondoskodásra való hivatkozásnak, illetve annak képtelenségére való utalásnak több jelentése van. Először is kifejezi a társadalom legfelső, jómódú rétegeinek világszemléletét: azokét, akik képesek magukat függetleníteni a jóléti rendszerektől, és akik szerint azok, akik erre nem képesek, jellemhibában szenvednek, amiért indokolt rájuk leereszkedő

38 2006 végén egy ilyen vita folyt az Esély hasábjain (lásd Irodalom). A közgazdász Voszka Éva a konkrét példa kapcsán az ártámogatás helyett a rászorultság elvének alkalmazása mellett érvelt, majd érvelését általánosította. A szociálpolitika-történész Tomka Béla hatalmas nemzetközi szakirodalmi áttekintést adva utasította vissza az általánosság szintjén a rászorultság elvének üdvözítőbb voltát. Úgy gondolom, hogy a konkrét esetben Voszka Évának igaza volt, általánosítása viszont hibás.

39 E sorok írója csupán annyit állít, hogy a gyermekeseknek adott adókedvezmény *önmagában* nem kárhoztatható.

40 „Be kell hogy valljam, szerintem azok a reformok, amelyeket szolgálni szeretne ez a kormány, nem elsősorban az egészségügyről, az oktatásról, a közigazgatásról szólnak. Hanem a társadalmi kultúra, a mentalitások, az attitűdök korszakváltásáról.” Gyurcsány Ferenc: Ebből ki kell törni! Népszabadság, 2007. november 26.

lenézéssel tekinteni. Az öngondoskodás-képtelenség ennek *politikailag korrekt* módon való megfogalmazása. Kifejezi továbbá azt a kívánságot, hogy némileg visszaszoruljon – ha már teljes felszámolásuk nem lehetséges – a szociális rendszerek magasabb jövedelműek által táplált jövedelem-újraelosztó szerepe. És kifejezi azt a törekvést, hogy a létező rendszereket úgy alakítsák át, hogy teret adjon az üzleti szféra működésének. (Például az „állami” nyugdíjrendszer az állam gondoskodása az idősek megélhetéséről, míg ha ugyanazt a járulékot magán-nyugdíjpénztárba fizetjük, akkor már nem az állam gondoskodik rólunk, hanem magunkról gondoskodunk. A különbség, közgazdasági értelemben, látszólagos.)

Szociálpolitika és gazdaságpolitika

Nincs olyan gazdaságpolitikai szükségszerűség, mely a szociálpolitika mozgásterét abszolút módon meghatározná. Hamis az a kép, mely szerint jelen körülményeink közt, a globalizált világgazdaság kihívásaira az egyedüli lehetséges kormányzati válasz a társadalmi stabilitást biztosító jóléti rendszer és a versenyképesség közötti finom egyensúlyozás, mivel a jóléti rendszer fenntartásának ára feltétlenül rontja a versenyképességet, azonban annak hiánya vagy szűkmarkúsága a társadalom szétrobbanásával fenyeget, a gazdasági oldalról óvott versenyképességet politikai oldalról téve tönkre. Eszerint az ország jó sorsának az olyan kormányok a letéteményesei, melyek kötélidegekkel a szakadék szélén táncolnak, de egy pillanatra sem szédülnek meg, így egyensúlyukat veszítve nem zuhannak a szakadékba.

A jóléti rendszer azonban nem a *per* „gazdaságot”, hanem legfőképpen a munkajövedelem-tulajdonosokat terheli, míg a tőkejövedelem-tulajdonosokat meglehetősen alacsony mértékben, ha egyáltalán. A (béroldali) versenyképesség szempontjából a munkajövedelmeket terhelő adók semlegesek,⁴¹ mert nem mozdítják el a hozzáadott értéken osztozó tőke és munka közötti határvonalat. Viszont az a képzet, hogy a „gazdaság” viseli a jóléti rendszer költségeit – az iskolarendszer fenntartásától a nyugdíjakig, a családi pótléktól az egészségbiztosítási rendszerig –, ideológiai megalapozásul szolgál arra, hogy a jóléti rendszer zsugorítására, tágabban a közkiadások visszafogására a munkajövedelmek egy részét tőkejövedelemmé konvertálja. Tehát az adócsökkentésnek nem az az értelme, hogy több pénz maradjon az emberek zsebében, hanem az, hogy a munkajövedelmek rovására növekedjenek a tőkejövedelmek.⁴² Vagyis a jóléti rendszerek zsugorításáról, az állami kiadások csökkentéséről fo-

41 Hacsak nem hiszünk abban, hogy az adók léte vagy szintje visszafogja a munkateljesítményt. Ez a visszafogó hatás valóban létezik, de olyan magas szinten, aminek közelében még a személyi jövedelemadó-rendszer 1988. évi bevezetésekor megállapított 60%-os legfelső adókulcs idejében sem jártunk.

42 Ezt Simor András MNB-elnök mondta ki a legegyértelműbben, egyúttal javaslatot téve az éves költségvetés kiadási oldalának 2500 Mrd Ft-tal történő csökkentésére. Ez a csökkenés döntően, bár nem kizárólagosan a szociális rendszereket érintené. (Simor András: Ujjászületést! Lemaradás vagy felzárkózás – ez itt a kérdés. Népszabadság, 2008. március 22., Hétvége, 2. o.)

lyó diskurzus végül is a piacon kialakult jövedelemelosztási arányok adminisztratív eszközökkel való megváltoztatását célozza. Ez a maga nyereségében azonban nem mutatkozhat meg, ezért olyan várakozásokat kapcsolnak hozzá, miszerint a megemelkedő profitok több beruházást, ezáltal nagyobb gazdasági növekedést, így nagyobb munkavállalói jövedelmeket tesznek lehetővé stb. A ma kisebb munkajövedelem a jövőbeli nagyobbak a feltétele – ez az eredeti tőkefelhalmozás képlete. Ha ezt az érvet elfogadjuk, akkor végül is azt mondanánk, hogy a piac alkalmatlan az élőmunka árának meghatározására, vagyis jobb lenne visszatérni a tervgazdasághoz, melyben a tervező – ha mást nem is –, de azt képes megmondani, hogy mekkora profitok, illetve mekkora, profitok által meghatározott munkaerőköltség esetén lesz a gazdasági növekedés a lehető leggyorsabb, vagy a kettő aránya mikor optimális. De azt is meg kellene tudni mondania, hogy a munkaerőköltség mikor válik oly alacsonnyá, hogy az már a gazdasági növekedés rovására megy.

Végül is nem történik más, mint hogy a szociális rendszerek jövedelem-újraelosztó szerepének „kárvallottjai” gazdaságpolitikai érvekkel hozakodnak elő érdekeik védelmében,⁴³ amit annál könnyebben megtehetnek, mert a felemelkedő Kína és India olcsó munkaerejével, de egyre jobb minőségű termékeivel és szolgáltatásaival kemény gazdasági kihívást jelent. A fejlett világ országaiban ellehetetlenültek az alacsony technikai színvonalat képviselő tradicionális iparágak, és egyre inkább ez történik a közepes színvonalúakkal is, amit részben valóban ellensúlyoz a munkaerőköltség leszorítása. E válasz azonban csupán a lehetséges válaszok egyike, bár kétségkívül a legkézenfekvőbb.⁴⁴ Mindezt gazdaságpolitikai ideológiákba csomagolják, ami összefonódik banális érdekharccal. És ez az, ami meghatározza napjaink szociálpolitikáról, az állam szerepéről folyó politikai diskurzusát. Tudnunk kell azonban, hogy mozgásterünk nagyobb, mint azt napjaink főáramú közgazdasági gondolkodása elhíttetni igyekszik. És talán a racionális diskurzus sem reménytelen.

Irodalom

- Benedek Dóra–Firle Réka–Scharle Ágota: A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. PM Kutatási Füzetek, 17. 2006. július
- Mihályi Péter: Az egészségbiztosítás reformjának fogalmi keretei. *Esély*, 2007/5. 3–33. o.
- Németh György: Az újraelosztás. Egy közgazdasági mítoszról. *Eszmélet*, 51. szám (2001), 84–98. o.
- Németh György: A rászorultság elve. *Valóság*, 2004/11. szám, 1–30. o.
- Németh György: Egységesülő gazdaság, megosztó társadalom. Magyarország Politikai Évkönyve 2007., I. kötet; Budapest, DKMKA
- Tomka Béla: Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? *Esély*, 2006/5. szám, 20–42. o.
- Voszka Éva: Százezer vagy tízmillió? A rászorultak körei. *Esély*, 2006/4. szám, 3–20. o.

43 Gondoljunk az egykulcsos (lineáris) sja-ra, illetve a bevezetése érdekében hallható érvrendszerre.

44 Erről részletesen lásd Németh György: *Egységesülő gazdaság, megosztó társadalom.*