

Semjén András

## Olvasónapló

### A szociálpolitika és az elosztási rendszer reformja (A Világbank jelentése<sup>1</sup>)

A döntés-előkészítés professzionalizmusa valójában sosem jellemezte a négy évtizedes tervgazdálkodás kormányzati munkáját. A különböző időszakokban más s más okok és körülmények együttállása akadályozta meg egy szakmailag kellően megalapozott kormányzati munka kialakulását. Mindazonáltal, ha a tényleges döntések nem is alapultak mindig az alternatívák racionális mérlegelésén (hová is lett volna így a voluntarizmus?), a háttérben azért mégis voltak modellszámítások, statisztikai feldolgozások, hatásvizsgálatok — persze ezek hasznosulását erősen korlátozta a döntéshozók szakmai képzetlensége és politikai alkalmatlansága. Mára a helyzet alapján megváltozott — a döntéshozók ugyan ma már feltehetően képesek lennének a döntéselőkészítést támogató, szakmailag igényes háttérvizsgálatok megfelelő felhasználására, ám ilyenek a mai kapkodó államigazgatási gyakorlatban egyre ritkábban készülnek. Milliárdos kérdésekben dönt *rendszeresen* úgy a parlament, hogy az egyes alternatíváknak még a rövid távú költségvetési kihatásai sincsenek megnyugtatóan tisztázva, nem is beszélve a multiplikátorokon keresztül érvényesülő áttételesebb, bonyolultabb gazdasági hatásokról vagy esetleges társadalmi következményekről. Az ilyen módon meghozott döntések a vakrepüléshez hasonlíthatnak — nagyképpben fogalmazva: nagy valószínűséggel *szuboptimálisak* —, ami az ország jelenlegi helyzetében megengedhetetlen luxus.

Ebben a közegben különösen izgalmas dolog olyan munkákkal szembesülni, melyek példamutató alapossággal, széles és korszerű fogalmi apparátussal, módszertanilag is igényesen járják körül választott témájukat. A *Nemzetközi Valutaalap* vagy a *Világbank* szakértő csoportjai által készített helyzetelemzések, jelentések és javaslatok általában ilyenek — remélhetően az immár huzamos együttműködés előbb-utóbb pozitív hatással lesz a magyar államigazgatás színvonalára is.

A szociálpolitika és az elosztási rendszer reformjával foglalkozó vastag kötet egyik fő értéke a más országokkal való statisztikai összehasonlítások gazdagsága, az a nemzetközi kontextus, amelybe a magyar szociálpolitikai rendszer elemzését beágyazza. Másik fő erényét

én a történetileg kialakult ellátások redisztributív hatásainak mély elemzésében látom — ezt a célt szolgálják a háttérelmzéseként végzett incidencia-vizsgálatok, melyek segítségével feltárhatóak mind a szociálpolitika diszfunkciói, mind a nem szándékolt perverz újraelosztási hatások valódi jelentősége.

Ez a többoldalú megközelítés különösen alkalmas arra, hogy szembesítsen a magyar szociálpolitika régi vagy éppen új tévhiteivel; hogy megkérdőjelezze egyes eredményeit; hogy rámutasson mindarra, ami a jelenlegi, részben épp hogy csak kiépült rendszerben ideologikus, demagóg és provinciális. Külön előnye az anyagnak, hogy nem valamiféle „egyedül helyes utat” erőltet, hanem az esetek többségében a jelenlegi helyzet bemutatása után több választási lehetőséget is nyitva hagy, de ugyanakkor világosan kijelöli azokat a kulcspontokat, ahol egyértelmű változások szükségesek.

Nagyon tanulságosak azok a szempontok, melyek segítségével a jelenlegi szociálpolitikai rendszer működését elemzik. Az első szempont a program *hatásossága*, azaz annak vizsgálata, milyen sikerrel szolgálja a program az általa megcélozni kívánt népességszámot. Sajnálatos módon a legtöbb magyar szociális ellátás egyszerre több (túl sok) célt kíván szolgálni, ami az egy-egy cél szempontjából tekintett hatásosságot nemcsak gyengíti, de esetenként nehezen értelmezhetővé is teszi.

(A szociális programok költségeit is figyelembe veszik a program *belső hatékonyságának* megítéléséhez. Egy célzott program hatékonyságát minősíti a juttatások a célnépességen kívülre történő „elszivárgásának” mértéke. Univerzális programok esetén a hatékonyság az univerzális program költségeinek egy azonos általános célú, de szűkebb, célzottabb program költségeivel való összehasonlításában vizsgálható.)

A következő szempont a program *pénzügyi megalapozottsága, fenntarthatósága* — ide tartozik a program költségvetési hatásainak elemzése, pl. a nem az általános adóbevételekből, hanem címkézett hozzájárulásokból finanszírozott juttatásoknál annak vizsgálata, hogy az adott hozzájárulási kulcsok elég magasak-e az ellátások finanszírozására. A fenntarthatóság vizsgálata arra is kiterjed, nem okoz-e a program finanszírozása nemkívánatos mellékhatásokat más célok, pl. a foglalkoztatottság vagy a nemzetközi versenyképesség szempontjából.

A negyedik szempontot a program *ösztönzési hatásai* adják — ezek elemzése kulcsfontosságú egy adott szociálpolitika allokációs hatékonyságának megítélése szempontjából. Olyan kérdésekre kell itt választ adni, hogy hogyan befolyásolja egy adott program a termelési tényezők (pl. munka) keresletét és kínálatát, vagy a megtakarításokat.

A nyugati társadalmakban a szociálpolitikai rendszerek három fő típusát szokták megkülönböztetni:<sup>2</sup> 1. a *kontinentális európai* (bismarcki) hagyományt, amelyben az ellátások a kötelező társadalombiztosításra épülnek (pl. Ausztria, Németország); 2. a *szociáldemokrata* modellt, amely főleg általános adóbevételekből finanszírozott univerzális ellátásokra épít (pl. skandináv országok); és 3. a *modern liberális állam* (pl. USA) szociálpolitikáját, amelyben a kormányzatnak csak *reziduális* a szerepe a jóléti szektorban, s ahol fontos tere van a rászorultsági alapon járó juttatásoknak, valamint az adórendszer szociálpolitikai célú felhasználásának (az adóalapból, illetve az adóból történő jóváírásnak).

Érdekes megfigyelni azt a tendenciát, ahogy az eredendően bismarcki típusú magyar szociálpolitika először elmozdult a szociáldemokrata modell felé (általános adóbevételekből finanszírozott családi pótlék és a széles körű természetbeni társadalmi juttatások rendszere, nyugdíjrendszer kiterjesztése), miközben pl. a személyi jövedelemadó-rendszer bevezetésével párhuzamosan egyes liberális szociálpolitikai elemek is megjelentek benne. A Világbank javaslatai is zömmel ezeket a modern liberális államra jellemző tendenciákat erősítik — de nem ideologikus megfontolásokból, hanem mert az ország gazdasági fejlettségével a nem célzott, szolidarisztikus-univerzalisztikus ellátások túl széles rendszere nem áll összhangban.

Ma már közhely, hogy Magyarországon az állam túlzott méretűvé vált, a jövedelem-centralizáció és a költségvetési redisztribúció mértéke egyike a világon a legmagasabbaknak. Ehhez képest figyelemreméltó (s egyben az államháztartás oly sokat emlegetett reformjának lehetőségeit is némiképp behatárolja), hogy Magyarország — a kormányzat (fogyasztói árkiegészítések és lakásszubszenciák nélküli) szociális kiadásainak a GDP-hez viszonyított aránya alapján — az OECD-n belül a 80-as évek közepéig inkább az alacsonyabb jövedelmű OECD-országok (Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország, Törökország) csoportjába illeszthető, mint az ún. szociális jóléti államokéba (pl. Hollandia, Svédország, Németország, Franciaország). Ez az általános fejlettségi színvonalunk szempontjából normálisnak tekinthető aggregált arányszám azonban jelentős belső aránytalanságokat takart. Miközben a nyugdíjakra, táppénzre vagy a családi pótlékre fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya (demográfiai okokkal nem indokolható módon) még a jóléti államokhoz képest is rendkívül magas, az egészségügyi kiadások vagy a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások aránya elmaradt az összehasonlítható országokétól. Az oktatási kiadások részaránya sem érte el a szociális jóléti államokban megfigyelhető színvonalat.

Miközben azonban az OECD országokban a 80-as években lefékeződött a jóléti szféra részarányának növekedése, Magyarországon ez a növekedés az évtized második felében is töretlen volt. (Növekvő jóléti kiadások stagnáló gazdaság mellett!) Ennek hatására jelenleg a jóléti kiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya Magyarországon már a szociális jóléti államok színvonalához közelít, ami nem indokolható az ország gazdasági fejlettségével. Ez a magas jóléti kiadási arány azonban az OECD-országokétól eltérő módon finanszírozzák. Miközben a társadalombiztosítási járulék munkaadók által fizetett része a legmagasabb a világon, a személyi jövedelemadóból befolyó bevételek a széles körű mentességeknek és az adózás alól kibújók nagy számának betudhatóan rendkívül alacsonyak. (A személyi jövedelemadó 1988–89-ben az összes adóbevétel 9,5%-át teszi ki miközben az OECD alacsonyabb jövedelmű országcsoportjában 25%, a szociális jóléti államokban pedig 33% volt a megfelelő arány az évtized átlagában. A GDP-hez képest az SZJA összevétele Magyarországon csak 5%-ra rúg, míg a fenti két országcsoport megfelelő adata 7 illetve 15%.)

Ily módon a magyar szociálpolitikai rendszert a piacgazdaságokban szokásosnál jóval nagyobb mértékben finanszírozzák közvetlenül a munkaadók. A végső „adóteher” mindazonáltal a monopolizált ter-

mékpiacok és a külkereskedelem nem teljes körű liberalizálása miatt valószínűleg áthárítható a munkavállalókra, a magasabb árakon és/vagy a nyomott béreken keresztül.

Az ún. „szocialista elosztási rendszerre” jellemző, hogy a munka hozadékának egy részét a dolgozók nem bérként, hanem a költségvetéstől pénzbeli vagy természetbeni társadalmi juttatásként kapták meg. A közvetlen munkajövedelmek GDP-n belüli aránya Magyarországon valóban elmarad számos piacgazdaságétól, de ha a bérek terheit is beszámítjuk, a munkaköltségek aránya Magyarországon — bár nem éri el a szociális jóléti államokban szokásos magas szintet — meghaladja a világpiacon velünk versenyző alacsonyabb jövedelmű országokban megszokott színvonalat. Így — legalábbis a versenyképességi megfontolások szempontjából — nem helytálló az az elterjedt vélekedés, miszerint a szociális jövedelmek csökkenésére csak a munkajövedelmek egyidejű növekedése mellett kerülhet sor. (Persze, amennyiben az adóteher végső soron a munkavállalókra esett, a bérjárulék elkerülhetetlen csökkenése végül magasabb reáljövedelmek létrejöttét is eredményezheti.)

Mivel a nemzetközi versenyképesség biztosítása miatt a munkáltatók által fizetett bérjárulékot feltétlenül csökkenteni kell, a magyar lakosság előtt csak két választás van: ha ragaszkodik a szociális jövedelmek elért magas szintjéhez, növelnie kellene hozzájárulását (nyugdíjjárulék- vagy jövedelemadó-növekedés formájában), hogy a nettó szociális transzferek GDP-hez mért aránya közelítsen a hasonló jóléti orientációjú országokéhoz (jelenleg 17% a jóléti államokra jellemző 11%-kal szemben). Ha pedig ez a politika nem tűnne követhetőnek, akkor csökkenteni kell a szociális jövedelmek szintjét, anélkül, hogy ezzel párhuzamosan a jövedelemadó-szint is csökkenne.

E két lehetőségből kétségkívül ez az utóbbi tűnik követhetőbb megoldásnak. Ebből következően a szociálpolitika reformjának két alapkérdésre kell választ találnia: hogyan javítható a jelenlegi szociális programok *hatékonysága* (azaz: egy adott kiadási színvonal mellett hogyan lehet a legmagasabb jólétet biztosítani); és hogyan lehet a megmaradó jóléti kiadásokat úgy *célozni*, hogy — bár egyes háztartások kevesebb nettó szociális transzfert kapnak — mégse növekedjék a szegénység kockázata a társadalomban. Egy ilyen politikának úgy kell a szociális kiadásokkal a sérülékenyebb társadalmi csoportokat megcéloznia, hogy azok ne kerülhessenek a társadalmilag elfogadható jövedelem-minimum alá. *Ez óhatatlanul a középrétegek által élvezett szociális transzferek csökkenésével jár.* E transzferek mértéke eddig sem volt elégséges a rétegek fokozatos lecsúszásának megakadályozására — a jelentés készítői szerint e középrétegek érdekeit az ilyen szociális jövedelmeknél jóval inkább szolgálják a gazdaságot erősítő és a munkaerőpiac rugalmasságát fokozó intézkedések.

Felesleges lenne ehelyütt részletetekbe menően elemezni az egyes szociális ellátásokra vonatkozó konkrét világbanki reformjavaslatokat, hiszen ezek summarizátát a lap egy korábbi száma már közölte.<sup>3</sup> Emellett e javaslatok nagy része mára beépült a kormányzat jóléti politikájába, s meglehetősen nagy közismertségnek örvend. Mindazonáltal úgy érzem, hogy egy területről, jelesül a szociális segélyezésről mégis érdemes kicsit részletesebben szólnom, mégpedig elsősorban azért, mert ebben a kérdésben a jelenlegi magyar kormányzati politika

— miközben általában előszeretettel hivatkozik népszerűtlen lépéseinek „tálalásánál” a nemzetközi pénzügyi intézmények javaslataira — szemléletében jelentősen különbözik a jelentésben szereplő reformjavaslattól.

Mint *Atkinson*<sup>4</sup> is megállapítja, a szegénység kiterjedéséről, mértékéről alkotott ítéletünket alapvetően befolyásolhatja néhány módszertani kérdésben elfoglalt álláspontunk: a *szegénységi indikátor* (pl. rendelkezésre álló jövedelem, bruttó jövedelem, fogyasztási kiadások), a *szegénységi küszöb* (pl. átlagjövedelem 50%-a, jövedelmi medián 50%-a, hivatalos létminimum, nemzeti alapnyugdíj nagysága), az *elemzési egység* (pl. háztartás, család, nukleáris család), és az *ekvivalencia-skála* (az eltérő összetételű családok fogyasztási egységekre való átszámításához alkalmazott súlyok) megválasztása. Akárhogy is döntünk azonban ezekről a kérdésekről, bizonyosra vehető, hogy ma Magyarországon *nagyságrendi* eltérés van a szegénység problémájával küzdők és a rendszeres szociális segélyben részesülők száma között.

1989-ben mintegy egymillióan éltek a megfelelő egy főre jutó létminimum alatt, és csak 48 000-en részesültek rendszeres segélyben. Ez — legalábbis részben — annak tudható be, hogy e segélyezés, nemzeti szintű jogosultsági kritériumok híján, önkormányzati hatáskörben történik, továbbá hogy a segélyek finanszírozásához rendelkezésre álló források az önkormányzatoknak nyújtott normatív támogatási rendszer jellegéből adódóan *ex ante* képződnek, és csak nagyon csekély közülük van a valós rászorultság mértékéhez, Miközben a *fiskális demagógia* önkormányzati önállóságról, sőt, a „méltányosság helyi normáiról” beszél, pusztán a lakóhelyi hovatartozás alapján nap mint nap kerül a *horizontális méltányosság*, az egyenlők egyenlő kezelésének elve. Míg a városokban a segélyek odaítélése többé-kevésbé normatív módon, helyi jogosultsági kritériumok alapján, rutinszerűen történik, addig van olyan kistélepülés, ahol minden egyes kérelem elbírálásához képviselő-testületi döntés szükségeltetik! Kis településen a segélyek stigmatizáló hatásának a veszélye is nagyobb, ami csökkenti az igénybevételi arányt (take-up) a rászorulók körében. (Bár egy jogosultság nélküli ellátásnál önmagában e kategória értelmezése is nehézségbe ütközik.)

A jelentésben szereplő javaslatok közös eleme valamilyen országosan egységes jogosultsági kritériumok bevezetése, továbbá a rászorultság elbírálásához használt *elemzési egység* megváltoztatása. Az *elemzési egység* jelenleg ugyanis a háztartás, de úgy, hogy a nem közös háztartásban élő hozzátartozók (családi felelősség!) is beszámítanak a tényleges segítség meglététől teljesen függetlenül. Ehelyett a *Jelentés* a nukleáris családot (férj, feleség, eltartott gyermekek) javasolja egységként alkalmazni, ami önmagában is föltehetően növelné a szegény népesség létszámát (v. ö. *Atkinson* i. m.).

Az egyik javaslat szerint az egész szociális segélyezést a központi költségvetésre kellene bízni, *nemzeti jogosultság* alapján. Mivel azonban egy ilyen javaslat elfogadása a jelenlegi politikai környezetben nem tűnik túl valószínűnek, legalább arra kellene törekedni, hogy világos és egységes adminisztratív szabályozás vonatkozzék az egész országra, és az igénybevételi hányados emelkedjék. Elvben — a jelenlegi, diszfunkcionális, harmadik gyerek után járó adóalap-kedvezmény eltörlése mellett — visszaigényelhető adóelengedés (refundable tax credit) is

szolgálhatná a minimum-jövedelmet biztosító szociális védőháló célját a segélyezés helyett — de ez csak a határadókulcsok növelésével lenne finanszírozható, ráadásul egy rászorultsági alapú ellátás kétségkívül jobban tud alkalmazkodni az igények heterogenitásához.

A jogosultságot érintő fenti javaslatokkal párhuzamosan a segélyek jelenlegi finanszírozási rendszere is módosításra szorul. Ha a segélyezés jogosultsági alapon ugyan, de mégis helyi hatáskörben marad, akkor egy teljes egészében központi, *ex post* finanszírozás túlköltekezésére ösztönöznék az önkormányzatot. Épp ezért a *Jelentés* egy együttes, megosztott központi-helyi *ex post* finanszírozási rendszert vázol.

Jó lenne, ha a szociálpolitika reformja során a kormány a társadalmi méltányosságot, a támogatások jobb célzottságát képes lenne ösztönözni az alacsony adminisztratív költségekkel és az univerzalisztikus szociálpolitika elemeinek megőrzésével, valahogy úgy, ahogy azt a *Világbank* is javasolja — pl. az univerzalisztikus ellátások jövedelemadózás hatálya alá vonásának segítségével. S jó lenne, ha majd a bevezetett reformok hatásvizsgálata is legalább ilyen színvonalon készülne el — kormányzati kivitelezésben.

#### Jegyzetek

1. Hungary, Reform of the Social Policy and Distribution System, Draft Report No. 9349—HU *The World Bank* (p. xviii+110+Annexes) February 8, 1991.

2. Lásd erről bővebben G. Esping—Andersen műveit, pl. G. Esping—Andersen—J. Micklewright: *Welfare State Models in OECD Countries: An Analysis for the Debate in Eastern Europe*, UNICEF.

3. Ch. Kessides—K. Davey—J. Micklewright—A. Smith—C. Hinayon: *Szociálpolitika és az elosztási rendszer*, ESELY, 1991/2. 47—60. old.

4. A. B. Atkinson: *Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in OECD Countries*, Suntory—Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, p. 30.