

„Nem reziduális jóléti államra van szükség...”

(Beszélgetés Nicholas Barr-ral, a Világbank tanácsadójával)

1992. június 1–3 között Magyarországon regionális szemináriumot szervezett a Világbank Gazdasági Fejlesztési Intézete „A gazdasági átalakulás és a biztonsági háló Közép- és Kelet-Európában” címmel, hat átalakulóban lévő közép- illetve kelet-európai ország felelős szociálpolitikusai számára. A meghívottak tehát az illetékes (pénzügyi és jóléti) minisztériumok vezető tisztviselői, illetve jóléti intézmények és szakszervezetek felelős munkatársai voltak.

A szemináriumon részt vett a Világbank több vezető munkatársa, így a (viszonylag újonnan alapított) Emberi Erőforrásokkal foglalkozó részleg igazgatója és néhány munkatársa, továbbá jelentékeny nemzetközi szakértők. A világbank „színeiben” volt jelen Nicholas Barr, aki két éve a Világbank állandó tanácsadójaként dolgozik, egyébként azonban a *London School of Economics* tanára, és a jóléti közgazdaságtan egyik kiemelkedő művelője. Véle készült az alábbi interjú, amely a szeminárium legvitatottabb kérdéseire helyezi a hangsúlyt.

– *Néhány éve ezzel a címmel jelent meg tanulmánya: „A jóléti állam mint a gazdasági hatékonyság eszköze”. Hogyan értendő ez?*

– Tévedés azt gondolni, hogy a nyugati országokban a jóléti államok csak a szegények védelmét szolgálják. A magánpiacok egy sor esetben kétségkívül nagyon hatékonyak. A gazdaságelmélet új eredményei szerint azonban néhány fontos területen kudarcot vallanak. Komoly kockázatokra, mint a munkanélküliség, az infláció, vagy súlyos egészségügyi kockázatok, magánpiacon technikai okokból nem köthető biztosítás. Ez azt jelenti, hogy számos pénzbeni ellátás, az egészségügy vagy az oktatás nem olyan áruk, amelyeket a magánpiacok, ha magukra vannak hagyva, hatékonyan tudnának kezelni. A jóléti állam tehát nemcsak arra való, hogy jövedelmi újraelosztási célokat szolgáljon (esetleg nincsenek is ilyen céljai), hanem hogy olyan problémákat kezeljen, amelyeket a magánpiacok nem vagy nem hatékonyan oldanak meg.

– *Szóval akkor elég, ha az állam azok oktatását stb. oldja meg, akik a magánpiacot nem képesek megfizetni?*

– Hosszú évek óta az egyik legnagyobb ideológiai harc a piac és az állam egymáshoz viszonyított szerepe körül folyik. Azt hiszem, alapjában elhibázott dolog erről ideológiai alapon vitatkozni. Az kétségkívül ideo-

lógiai kérdés, hogy mennyi újraelosztást akarunk a gazdagoktól a szegények felé. Ha azonban erről a kérdéstről megszületett a politikai döntés, akkor a piac és állam viszonya már csak technikai, hatékonysági kérdés.

Tudjuk, hogy a magánpiac automatikusan hatékony, ha néhány feltétel teljesül. Így, többek között, kompetitív piac kell, vagy, ami különösen fontos, a fogyasztóknak megfelelő információval kell rendelkezniük. Ha a technikai feltételek teljesülnek, a magánpiac hatékony lesz. Ez, mondjuk, a helyzet az élelmiszerek, a ruha, a gépkocsik esetében. Ezért ha e területeken van újraelosztási célunk, például az, hogy a szegények is megfelelően táplálkozzanak, akkor inkább pénzt adjunk nekik, mint közvetlenül élelmiszeregélyt. Vannak azonban területek, amelyek esetében a közgazdasági elmélet azt igazolja, hogy a magánpiac nem lesz hatékony, vagy egyáltalán nem fogja megtermelni a szükséges terméket. Egymással versenyben álló magánbiztosítók például sosem fognak munkanélküli segélyt nyújtani. Nagy egészségügyi kockázatokat magánbiztosítók nem fedeznének. Sokan a pénzpiacok technikai problémái miatt nem juthatnának oktatáshoz: megfelelő biztosítékot jelentő vagyon nélkül nehéz tanulásra kölcsönt fölvenni.

Ilyen okokból az államnak óriási szerepe van az egészségügyben, az oktatásban, vagy bizonyos pénzbeni ellátásoknál. A szervezeti megoldások eltérhetnek. Az állami (kötelező) nyugdíjrendszer számos nyugati országban kiegészíti magánbiztosítást. Nem kell, hogy az egész egészségügyet az állam finanszírozza, vagy hogy minden ellátást az állam nyújtson. De – technikai okok miatt – az állam szerepe jelentős kell, hogy maradjon az egészségügy finanszírozásában, s még inkább az orvosi ellátás szabályozásában. Az állami szerepvállalás ezért maradt igen számottevő valamennyi OECD országban. Nem reziduális jóléti államra van tehát szükség, amely csak a szegényeknek ad oktatást vagy orvosi ellátást. Az államnak e területeken az egész lakosságot kell ellátnia, hiszen nem a szegények felé történő újraelosztás, hanem a gazdasági hatékonyság indokolja ezt a működését.

– Ön a Világbank állandó szakértője. A Világbank fejlesztési bank. Miért vált ilyen hangsúlyossá a Világbanknál, hogy szociálpolitikával foglalkoznak?

– Mint minden intézmény, a Világbank is tanul saját tapasztalataiból. Realizálta például a világ más területein, hogy a gazdasági átmenetnek igen súlyos szociális költségei lehetnek a lakosság egyes csoportjai számára. Ezeket a tapasztalatokat most azokban a politikákban érvényesíti, amelyeket a közép- és kelet-európai országok számára javasol.

Legalább három okból foglalkozik a szegénység enyhítésével. Először – ez a személyes véleményem is – a szegények segítése alapvetően erkölcsi okokból fontos. Másodsor, életbevágó, hogy a megkezdett gazdasági reformprogramok politikailag fenntarthatók legyenek. Egy további ok, amit sokszor nem eléggé értenek meg, az, hogy ha modern gazdaságot akarunk, akkor ehhez hatékony munkaerőpiac is szükséges. A munkaerőnek tehát el kell tudnia mozdulni a kevésbé termelékeny munkahelekről a termelékenyebbek felé. Ez sajnálatosan, de szükségszerűen azt

jelent, hogy az embereknek munkanélküliségi periódusokon kell átmenniük. A munkanélküliség azonban erkölcsileg és politikailag csak akkor elviselhető, ha van erre az esetre biztonsági védőháló. Vagyis hát a munkanélküli ellátásra (mint az egészségügyre és oktatásra) hatékonysági, és emellett méltányossági okokból van szükség.

– Biztonsági hálóról beszél. Magyarországon ezt sokan a szociális segéllyel azonosítják. Ez megegyezik a Világbank, illetve az Ön nézetével?

– Ha, mint Magyarországon, sokáig viszonylag egyenletes volt a keresetek illetve a jövedelmek eloszlása, akkor az embereket foglalkoztatással, családi pótlékkal és a nyugdíj segítségével többnyire a szegénységen kívül lehet tartani. Ilyen esetben csak egy maradékelvű, reziduális szociális segélyrendszerre van szükség, hogy a réseken mégis áthullókat segítse. Nyugaton a munkaerőpiaci rendszer léte miatt sokkal szélesebb a védőháló. A bérekről nem adminisztratív úton döntenek, hanem azokat a piaci erők határozzák meg, hozzájárulva a munkaerőpiac hatékony működéséhez. Így a bérek tágabb határok között szóródnak, mint Magyarországon a múltban.

Am ha hatékonysági okokból a keresetek erőteljesen szóródnak, akkor más eszközökkel, elsősorban szociálpolitikai pénzbeni járandóságokkal lehet eljutni a kívánatosnak tekintett jövedelemeloszláshoz. Ebből adódóan – az egyik lehetséges felfogás szerint – valamennyi (szociálpolitikai) pénzbeni juttatás, azaz a munkanélküli járadék, a nyugdíj, a családi pótlék, valamint a szociális segélyezés is kiegészítő elosztási rendszerként a „biztonsági háléhoz” tartozik. Vagyis hát két célról beszélünk: a hatékonyságról és a méltányosságról, és két eszközről, a munkaerőpiacról és a pénzbeni ellátásokról.

Egy másik felfogás szerint, és azt hiszem, ez felel meg a Világbank álláspontjának, a biztonsági háló értelme az előbbinél sokkal szélesebb. Nem csak a pénzbeni ellátások reaktív vetületét veszi figyelembe. A biztonsági háléhoz tartozónak tekinti az emberi tőkébe való beruházásokat is, azaz az oktatás és az egészségügy is a biztonsági háló elemei.

– Mégis, az állami költségek korlátozásának szükségessége miatt sokan úgy vélik, hogy a lehető legtöbb szociális ellátást jövedelemigazolásához kellene kötni, s a valóban rászoruló egyénekre koncentrálni „célzottabbá” kell tenni. Hogyan gondolkodik erről?

– A célzás mögöttes motívuma természetesen az, hogy a szegényeknek adjunk, s a nem-szegényeknek ne adjunk. A kérdés az, hogy hogyan azonosítjuk a szegényeket. Elvileg ennek két módja van. Az egyik az, hogy megvizsgáljuk az egyének jövedelmeit, s a juttatást, az alacsony jövedelem igazolásához kötjük. Ez a célzás legdirektebb módja – ám adminisztratív terhes és költséges. Gyakran megköveteli, hogy tapintatlan alapossággal betekintsünk az emberek életkörülményeibe. Ráadásul a munkavállalással szemben igen jelentős ellenérdekeltséget hozhat létre. Olyan eszköz tehát, amelyet csak akkor szabad használni, ha semmi más módszer nincs.

A célzás második módja az, ha a pénzjuttatást nem a jövedelemhez, hanem az egyén (család) valamilyen más jellemzőjéhez kötjük. Ha van olyan sajátossága amely aránytalanul nagy mértékben fordul elő az ala-

cseny jövedelműek körében, akkor az ellátást ezen mutatóhoz kötve is hatékony célzást lehet elérni. Például (ellátás nélkül) a munkanélküliek között aránytalanul sok a szegény, de ugyanez igaz a betegekre vagy az idősekre is. A gyermekes családok nem mindig szegények: valamennyien ismerünk többgyermekes gazdag családokat. Ám a többgyermekesek aránytalanul nagy része szegény. Ez nem a véletlen műve. Az eltartott gyerekek szülei tipikusan az átlagnál fiatalabbak, s így életpályájuk keresztet ívének az elején vannak. Azután tipikusan igaz, hogy a gyermek születése előtt többnyire két kereső van a családokban, s a gyermek megérkezése után – legalább egy ideig – csak egy kereső lesz. A jövedelmek tehát akkor alacsonyabbak vagy csökkenőek, amikor a szükségletek nőnek. Az empirikus adatok a többgyermekes családok helyzetéről mondotakat alátámasztják.

A munkanélküliség, a betegség, az idős kor, a sok gyermek a szakirodalom szerint a szegénység mutatói, indikátorai. A juttatásokat ezen indikátorok szerint nyújtva igen hatékony célzást lehet elérni, mellőzve az egyéni jövedelem vizsgálatát. Ennek sokféle előnye van. Az indikátorok sokkal könnyebben mérhetőek és követhetőek, mint az egyéni jövedelmek. A követést az egyén életébe való beavatkozás nélkül meg lehet oldani. Az adminisztráció sokkal hatékonyabb lehet. Ahhoz például, hogy megállapítsuk, jogosult-e valaki családi pótlékra, csak a gyerek születési bizonyítványára van szükség. Ha pedig egyszer a jogosultságot megállapították, akkor a családi pótlék minden további eljárás nélkül folyósítható a gyerek 16 éves koráig (vagy ameddig a törvény ezt előírja). Az adminisztratív költségek így nagyon csekélyek.

Mindemellett ha az indikátorok alapján nyújtják az ellátást, akkor a munkára való ellenőztözés kisebb, illetve elkerülhető.

Iszonyatos hiba tehát azt állítani, hogy csak mert egy ellátást nem kötnék jövedelemigazoláshoz, már rosszul célzott. Amikor egy-egy konkrét jobbmódú családra hivatkoznak, s ezzel érvelnek a családi pótlék rossz célzottsága mellett, ez körülbelül olyan, mintha valaki a dohányzás ártalmait tagadja egy nagybácsira hivatkozva, aki napi 40 cigarettát szívott egész életében, és mégis 90 évet élt.

– Ön, illetve a Világbank tehát ma az univerzális, mindenkinek nyújtott családi pótlék mellett foglal állást. De vajon hosszabb távon, jobb gazdasági körülmények mellett is indokolt-e ezt az álláspontot fenntartani?

– Ha az OECD országokat tekintjük, ezek majdnem valamennyien gazdagabbak, mint Magyarország. Ennek ellenére mindegyikben van relatív szegénység; mindegyikben elég széles határok között szóródnak a keresetek és jövedelmek; és mindegyikben arra szolgál a pénzbeni juttatások rendszere, hogy a szegénységet megakadályozza vagy korrigálja. Ezekben az országokban is, Magyarországhoz hasonlóan, olyan juttatási rendszert akarnak, amely anyagilag elviselhető, minimalizálja a munkára ellenőztözést, s olcsón és hatékonyan adminisztrálható. Épp ezért gyakorlatilag minden OECD ország túlnyomórészt továbbra sem köti jövedelemigazoláshoz az olyan ellátásokat, mint a munkanélküli járadék, a táppénz, a nyugdíj, a családi pótlék. A 24 OECD ország közül (Törökorszá-

got most nem tekintve) összesen két fejlett ország van, Ausztrália és Új-Zéland, amelyek szinte kizárólag jövedelemigazoláshoz kötött ellátást nyújtanak. Ezek azonban kilógnak a sorból. A többiek továbbra is univerzális ellátást nyújtanak, éppen az előző esetekben, és éppen az általam említett okok miatt. Egy további kivétel persze az Egyesült Államok, amelyben nincs univerzális családi pótlék, és nincs államilag szervezett egészségügyi ellátás sem. Jelentős részben magán egészségügyi biztosításra támaszkodik – és ennek következményei katasztrofálisak. Közel 40 millió amerikaiak nincs, vagy nincs megfelelő egészségügyi biztosítása; az egészségügyi költségek teljesen kontrollálhatatlanná váltak. Amerika a GNP több mint 12 százalékát költi orvosi ellátásra, míg az én hazámban, Angliában, ez az arány 6 százalék. Mégis, a kimenetelt jellemző legfontosabb mutatók, például a csecsemőhalandóság vagy a várható élettartam alapján ítélve az angol egészségügyi helyzet legalább olyan jó, mint az amerikai.

– Elég sokat beszélünk az állam szerepéről, amely a szociális szférában tartósan fontosnak tűnik. Ezen belül azonban munkamegosztás van központi és helyi szint között. Ön szerint a helyi önkormányzatoknak mennyire kell autonómiával rendelkezniük, illetve mennyire kellene egységes szabályok – például a mégis szükséges segélyezésnél?

– A pénzbeni ellátások helyi finanszírozásánál rendszerint az a legnagyobb probléma, hogy például azokon a területeken, amelyek a legnagyobb a munkanélküliség, van a legnagyobb szükség ilyen jellegű segélyekre, s ugyanakkor itt csökken a legjobban az adóalap. Vagyis szisztematikusan az történik, hogy azokon a területeken a legszükségesebbek a források, ahol a legnagyobbak a szükségletek. Elkerülhetetlen tehát a központból a lokalitások felé irányuló jövedelem-átcsoportosítás. Ám ha a lokalitás által fizetett segélyeket teljes egészében a központi kormányzat fedezi, akkor ez költségrobbanáshoz vezethet: a lokalitást semmi sem készíti a forrásokkal való takarékoskodásra. Két dologra van tehát szükség. Egy országos keretre, amely nem írja elő teljes részletességgel, hogy hogyan működjön a helyi segélyezés, de a fő vonalakat kijelöli, és olyan jövedelem-átcsoportosításra, amely nem fedezi a helyi segélyek teljes összegét, hanem valamennyire megosztja a terheket központ és lokalitás között. A központilag meghatározott irányelvek között szerepelhet például egy segélyminimum, ami alá a lokalitás nem mehet (föléje igen, ha van rá pénze). Ez a minimum differenciálható korcsoport vagy településtípus szerint. A lényeg az, hogy ezt a minimumot a parlament határozza meg.

Azt hiszem, hogy az Egyesült Államoktól általában nem lehet túl sok hasznosat tanulni szociálpolitikai téren, de éppen ennél a kérdésnél van mit átvenni. Az 1935-ös társadalmi biztonsági törvény alapján a szövetségi kormánynak nincs módja arra, hogy valamilyen juttatási rendszert kényszerítsen az egyes államokra. Kidolgozták azonban a szövetségi elvi kereteket. S azok az államok jogosultak a központi kormánytól származó jövedelem-átcsoportosításra, amelyek segélyezési gyakorlata megfelel a

központi elveknek. Ez, úgy vélem érdekes tanulságot kínálhat a Magyarországon tapasztalható decentralizációs törekvések számára.

– *Egészében mit tartana fontosnak elmondani Magyarország számára a Világbank szakértőjeként is, és „magán” közgazdászként is?*

– Mindenekelőtt, teljes szívemből üdvözlöm a gazdasági reformprogramot, ami fontos módosításokat tartalmaz például a pénzbeni ellátásoknál. Önök az előző rendszertől egy igen fejlett társadalombiztosítási rendszert örököltek, ami azonban egy viszonylag egyenletes jövedelemeloszláshoz igazodott. Most olyan világ felé mennek, ahol több lesz a munkanélküliség és a szegénység. A pénzbeni ellátásokat ennek megfelelően kell átalakítani. Folytatni kell a munkanélküli ellátások fejlesztését, amit igen sikeresen elkezdtek, és tovább kell fejleszteni a munkaügyi szolgáltatási rendszert. Ki kell fejleszteniök a szociális segélyezés modern rendszerét is, ami – a nyugati szokásoknak megfelelően – a jövedelem igazolása alapján nyújt ellátást. Arra is szükség van azonban, hogy bizonyos területeken, ahol túl bőkezűek az ellátások, jobban takarékoskodjanak. A legfontosabb ilyen probléma az, hogy túl sok olyan ember van, aki viszonylag fiatalon már nyugdíjas. Magyarország nyugdíjkiadásai magasak, és mégis sok nyugdíjas nagyon szegény. Ez részben épp azért van, mert sokan fiatalon nyugdíjba mennek, s azután a nyugdíj mellett tetszőlegesen sokat keresnek. Angliában, vagy a legtöbb OECD országban a nyugdíjkorhatár alatt a nyugdíj mellett nem lehet külön keresni. A magyar viszonyokra lefordítva ez azt jelentené, hogy az emberek választhatnak: nyugdíjba mennek és nem folytatják a kereső munkát, vagy dolgoznak, és később mennek nyugdíjba. Egy ilyen „nyugdíj-tesztnek”, amit én sürgősnek tartanék, többféle előnye lenne. Ha ilyen körülmények között az egyén nem megy nyugdíjba, ez olyan megtakarítás, amelyből a többi nyugdíj emelhető. Ha viszont a nyugdíjazást választja, akkor egy munkahely felszabadul a munkanélküliek számára. Ez a nyugdíjasok és munkanélküliek közötti méltányosság szempontjából kedvező, és a munkanélküli járadéknál hoz megtakarítást.

Az interjút készítette: Ferge Zsuzsa