# **1.3. A jóléti államok kialakulása**

A jóléti állam olyan állam, amely a népesség nagy tömegének gazdasági és szociális jólétét demokratikus társadalmi berendezkedés mellett biztosítja. A demokratikus államberendezkedés azt jelenti, hogy az állampolgároknak a legmagasabb szintű jogszabályban (pl. alkotmány, alaptörvény) garantálnak bizonyos jogokat, amely révén kedvezményes áron vagy közvetlen díjfizetés nélküli szolgáltatások válnak elérhetővé. A jóléti állam működését az ún. ágazati törvények (pl. oktatási, szociális ellátási törvények) mellett az éves költségvetési törvények is garantálják. A jóléti államok céljai az alábbiakban foglalhatók össze:

1. Hatékonyság növelése
2. Életszínvonal fenntartása
3. Egyenlőtlenség csökkentése
4. Társadalmi szolidaritás biztosítása
5. Emberi méltóság garantálása

Ennek megfelelően a jóléti államok a GDP magas – gyakran 80-90%-át – osztják el újra, magas elvonással sújtva a gazdaságban megtermelt elsődleges jövedelmek tulajdonosait. Az elvonással rendelkezésre álló forrástöbblet felhasználása mind a jóléti típusú szolgáltatások széles körében, mind az egyes szolgáltatások mélységében érezhető az adott államban (Pl. gyengén látó személyek számára a szemüveglencse és a szemüvegkeret állami támogatásának magas mértéke).

A jóléti államokkal szemben az ún. alacsony újraelosztással jellemezhető államokban a GDP-arányos elvonás mértéke csupán 20-30%, míg az ún. vegyes államok esetében a GDP 40-50%-a kerül újraelosztásra. A mutató mértéke több ok miatt is fontos: egyrészt az állami elvonással csökken a magánszektor rendelkezésre álló jövedelme, másrészt a vállalatok működési költségét is növeli a magas újraelosztás, ami a nemzetközi szintű (más országokhoz viszonyított) versenyképességi pozíciót rontja. Manapság a magas adóterhek is ebben az aspektusban kerülnek az elemzések középpontjába.

A jóléti államok kialakulásához hozzájárult a szociálpolitikai törvénykezés megjelenése, illetve az egyéb állami ellátórendszerek (pl. oktatás, nyugdíj, egészségügy) kiépülése. Az ilyen típusú állami szolgáltatások finanszírozása feltételezte a gazdaság gyors és dinamikus fejlődését, a nemzeti összefogást valamint a gazdasági teljesítmény hatékonyságának javulását, aminek köszönhetően az állam a megtermelt többletjövedelmekből egyre többet tudott elvonni, és ezáltal polgárai részére visszaosztani különféle szolgáltatások formájában. A jóléti államok kialakulásának okai között megtalálhatjuk ugyanakkor a munkások növekvő szervezettségét, az ipar koncentrációját, a munkanélküliség jelenlétét, a nem hatékony munkaerők kiszorulását a munkaerőpiacról valamint a szakképzettség iránti igény növekedését is. A munkaerőpiaci kedvezőtlen folyamatok szükségessé tették a munkanélküliek segélyezését, a társadalombiztosítás rendszerének funkcionális bővülését, a szegénység elleni határozottabb és szélesebb eszközökkel történő fellépést[[1]](#footnote-1). Ezek a feladatok a mindenkori állam érdekszférájába tartoznak, és idővel erősödésük volt megfigyelhető a 20. század folyamán. A jóléti funkciók hamarosan a megfelelő táplálkozás, egészségügy, oktatás, biztonság és a lakásfeltételek megteremtésében is megjelentek.

Összességében elmondhatjuk, hogy adott kor gazdasági viszonyai közepette egy elkerülhetetlen fejlődési pályaként jelentek meg a fejlett országok egy részében a jóléti államok. A jóléti ellátó rendszerek működtetése a második világháború utáni időszakban élte „fénykorát”, majd az alapvetően demográfiai és gazdasági folyamatok kedvezőtlen alakulása egyre komolyabb kihívásokkal szembesítette ezen államokat.

## 1.3.1. A jóléti államok válsága

 A 20. század utolsó harmadára a jóléti államok több évtizedes fejlődése megtorpant. Kiderült, hogy az állam nem mindenható, beavatkozását nem lehet és nem is szabad eltúlozni. Napjainkban a jóléti állam súlyos finanszírozási válsággal küzd szerte a fejlett világban; alapvető átalakítása folyamatban van. A folyamatot lassítja, hogy a polgárok a megszerzett jólétüket feladni nehezen hajlandóak. A jóléti állam legkomolyabb kihívása az, hogy miként lehet az egészségügy, a nyugdíjak és más jóléti juttatások, az oktatás és az infrastruktúra működőképességét és fejlődését biztosítani; milyen szerepet játszhat ebben a jövőben az állam, és miként tudja finanszírozni szerepvállalását? Ezek kapcsán az állam gazdaságpolitikájának, intézményrendszerének, finanszírozási mechanizmusának olyan átépítéséről kell dönteni, amely által hosszú távon működőképes tud maradni.

 A bekövetkezett fordulat egyik mozgatórugójaként az 1973-74-es olajárrobbanást, a stagfláció jelenségét és a nyomukban bekövetkezett világgazdasági változásokat tekinthetjük. Négy évtizedes sikeres piaci szabályozási gyakorlat után az állami beavatkozás keynesi modellje nem tudott segíteni az 1973 után fellépő válságon. Hagyományos eszköztára kimerült a történelemben először összekapcsolódott stagnálás és infláció (ami a köznyelvben stagfláció néven terjedt el). Ez feltehetően a gazdaságon kívüli okokból támadt súlyos inflációs nyomással kapcsolatos. Az 1968-as európai politikai válság és súlyos társadalmi feszültségek nyomán Nyugat-Európa-szerte végrehajtott jelentős béremeléseket a vállalkozások áremeléssel ellensúlyozták, s egy felhajtó ár-bér spirál szabadult el. Ehhez azután nagyban hozzájárult az ugyancsak politikai indíttatású olajválság, mely 1973 és 1980 között tízszeresére emelte az olajárakat. Keynesnek az ellenőrzött inflációs finanszírozással többletkeresletet teremtő politikája, ami a nagy válság idején és több mint 40 éven át világszerte sikeres volt, ebben a helyzetben nem volt gyógyír, sőt, még csak növelte az inflációs nyomást.

A világgazdasági recessziót, a globalizáció folyamatának erősödését a gazdaságfilozófia és a politika világában egy konzervatív fordulat is kísérte. Ennek legfőbb elemeként a neoliberális közgazdaságtan, a laissez faire individualizmus említhető.Ennek az új szellemi irányzatnak úttörő prófétái, Fredrich Hayek, Milton Friedman és a neoliberális iskola más személyiségei az 1970-es évek közepétől megsemmisítő rohamokat intéztek mindenféle állami beavatkozás, állami tulajdon, valamint az újraelosztó jóléti állam intézményei ellen. Szerintük csakis a dereguláció, a privatizáció és a beavatkozás-mentes szabad piac jelentheti a megoldást a gyilkos piaci versenyben.

A neoliberálisok (Milton Friedman és követői a monetaristák) a kormányzati kudarcokra hivatkozva a legkülönbözőbb állami funkciók privatizálását követelték, amitől költségcsökkentést és hatékonyságnövelést vártak. Szerintük az emberi jólétnek is az önszabályozó piac lehet csak az alapja, s a legfőbb társadalmi problémákat a szabad piac automatikusan megoldja. Mindössze a nemzeti bank által szabályozott pénzkibocsátás útján javasolta a piac harmóniáját befolyásolni.

 Az 1990-es években az úgynevezett washingtoni konszenzus doktrínája jelentette a világ gazdaságpolitikusai számára a legfőbb útmutatást. A washingtoni konszenzus a nyolcvanas évek adósságválságainak IMF-orientált terápiáiból nőtt ki, és új hegemón ideológiává emelkedett a kilencvenes évek első felére. Meghirdette a megelőző évtized neoliberális válságkezelő megoldásainak receptúráját. Ennek fő összetevői a makrogazdaságban: a valutaleértékelés, kiegyensúlyozott költségvetés, monetáris restrikció; a mikro gazdaságban: pénzügyi és kereskedelmi liberalizáció, dereguláció és privatizáció. Ezzel lényegét tekintve a korábbi neoklasszikus gazdasági elveket elevenítette fel és erősítette meg a hidegháború utáni világrendszerben.

A fentiek alapján bizonyosan várható, hogy a jóléti államokban csökkenni fog az állam közvetlen gazdasági, termelési, beruházási tevékenysége; a nem hatékonyan működő állami tulajdon privatizálása ezzel egy időben folytatódik. Az állami közfeladatok ellátásához, a közszolgáltatások nyújtásához nincs feltétlenül szükség állami tulajdonra. A kommunális szolgáltatások jó részét az állam a szubnacionális (helyi) önkormányzatokon keresztül biztosítja. A saját intézményi keretek, kapacitások fenntartása helyett a méretgazdaságosság, hatékonyság érdekében megfontolandó, ha adott esetben már külső magán szférabeli szereplővel együttműködve (kiszervezés, szolgáltatás megrendelés, PPP, stb.) történik az állami feladatellátás. Ugyanakkor a közületi szférát elsősorban a közszolgáltatással kapcsolatos hálózatok, illetve az infrastruktúra kiépítésében továbbra is jelentős beruházások fogják terhelni.

A jóléti állam tehát annyiban került válságba, amennyiben diszfunkciói (pl.: pazarlás) felerősödtek, a problémamegoldó képességébe vetett bizalom megrendült, és az ellátás finanszírozása korlátokba ütközött. Ehhez járul, hogy egyaránt csökkent a tőketulajdonosok reál-beruházásokban való érdekeltsége (mert a tőkepiaci spekuláció többet hoz), valamint a dolgozók érdekeltsége a termelékenység növelésében. További probléma, hogy az állami újraelosztás ésszerűsége (eredményessége) csökkent, bürokratizmusa viszont megnőtt; ez számos országban hátráltatja a növekedés ösztönzését. A szubvenciók fő problémája, hogy a hatékonyabb területeken megtermelt erőforrásokat elvonva akadályozza azok továbbfejlesztését. Ha a gazdaság tartós válságba jut, a jóléti állam finanszírozási alapja megrendül.

A jóléti államnak az elmúlt évtizedekben Nyugat-Európában kialakult modellje korántsem szűkíthető le az újraelosztásra, és a jóléti juttatásokra. A nyugdíj pedig ott nem tekinthető juttatásnak, hanem befizetéssel megszerzett járandóság. A nyugdíjkasszák Nyugat­Európában mindenütt önálló alapként működnek, az állam a befizetéseket nem vonja el; éppen ellenkezőleg, a garanciális biztosítékot szükség esetén kiegészíti, és támogatást nyújt az alapok működéséhez.

A gazdasági érdekütközések társadalmilag elfogadott – és egyébként jól működő – kezelési módja, a konszenzuskeresés mechanizmusa még nagyobb jelentőségűvé válik napjainkban, amikor viszonylag alacsony gazdasági növekedési ütem, strukturális deficitek, nagymérvű munkanélküliség és a közfeladatok finanszírozási gondjai mellett egyidejűleg kell a strukturális alkalmazkodás, az európai integráció elmélyítésének és kibővítésének, valamint a világgazdasági versenyképesség javításának együttes feladatát megoldani.

## 1.3.2. A jóléti államok szerepének átalakulása a 21. században

Ma a jóléti gondoskodás formái sokszínűbbé váltak, s a jóléti politika megvalósításában nagyobb szerep jut a piaci módszerek alkalmazásának. A modem gazdaság jövője éppúgy múlik a piacgazdaság eredményességének javításán, mint az állami újraelosztás hatékonyságának javításán.

 Az állam szerepvállalásának szűkítése semmiképpen sem jelentheti az állam kivonulását a gazdaságból. A jogrend és a szociális közbiztonság garantálása is közfeladat. Az államnak kell gondoskodnia a piacgazdasági versenyfeltételek biztosításáról, illetve a gazdasági erővel, az erőfölénnyel, a monopol-, oligopol helyzettel történő visszaélés meggátolásáról. Az állam feladata marad a nemzetek feletti összefogást, illetve regionális erőfeszítést is igénylő feladatok koordinálása; továbbá, hogy biztosítsa a közösségi javakat, köztük a természeti környezet védelmét, amire a piaci mechanizmusok önmagukban nem képesek. Ráadásul az egészségügy, az oktatás, a kutatás és az infrastruktúra fenntartása és fejlesztése olyan területek, melyek fejlődésének dinamikája a 21. században is az országok sorsát, illetve versenyképességüket meghatározó tényezők lesznek.

 A jóléti állam előtt álló kihívások tehát leginkább kívülről érkeznek: az új technológiák, kereskedelem és tőkeáramlás globalizációja következtében kialakuló munkaerő-piaci zavarok; „a homogén tömegmunkások” számarányának a nagyobb társadalmi differenciálódásból eredő hanyatlás; a népesség elöregedése és a család változása. Ezek mind aláássák a háború utáni időszak szociálpolitikáját támogató alapfeltételeket. Ha válságban van a jóléti állam, akkor az annak köszönhető, hogy intézményi szempontból belemerevedett egy olyan társadalmi rendbe, amely ma már nem érvényes. A mai idők kihívása abban rejlik, hogy újragondoljuk és korszerűsítsük a munkával, a családdal és a társadalmi kockázattal kapcsolatos korábbi feltételeket.

 A neoliberális válasz szerint vissza kell fogni a jóléti államot és nagyobb szabadságot kell engedni az egyéni választásoknak és a piacnak. A másik út egy egyelőre még lassan körvonalazódó válasz: az átformált jóléti állam lenne, amely a kínálati oldal rugalmassá tételére, az aktív jövedelem fenntartásra és az aktív társadalmi befektetési politikára fekteti a hangsúlyt. Ennek a kulcsszavai az egész életen át való tanulás, a rugalmasság, vagy az aktív munkaerő-piaci politika.

Az állam szerepvállalása tehát sok tekintetben nem leépül, hanem átépül. A finanszírozhatóság érdekében a jóléti rendszerek finanszírozási mechanizmusait új alapokra helyezik, a befizetések és a juttatások várhatóan egyértelműben, kiszámíthatóbban kapcsolódnak egymáshoz. A terhek nem kerülhetők el, de ésszerűbb és célszerűbb finanszírozási modelleken dolgoznak és vitáznak; az országok így egy kisebb arányú újraelosztást végrehajtó, hatékonyabb állam megvalósítása irányába vettek fordulatot. A feszültségeket okozó társadalmi különbségek felszámolása ma már fontos, mindenki által elismert cél. Elérése pozitívan hathat a gazdaság fejlődésére is.



1. A modern jóléti államok a szegényebbeket, az alacsonyabb jövedelműeket nemhogy nem adóztatják meg, hanem a legkülönbözőbb támogatásokkal bizonyos bevételekhez is juttatják őket. Adóztatásuk alapelve az, hogy a létminimum alatti jövedelmek nem adóztathatók meg, hiszen egy fejlett országban minden polgár számára biztosítani kell legalább a megélhetéshez szükséges minimális jövedelmet. [↑](#footnote-ref-1)