

MÓZER PÉTER

## Gondolatok az újraelosztásról

Reflexiók Németh György írására

A következőkben Németh György Esélyben megjelent tanulmányára kívánok reagálni (Újraelosztás – egy szociálpolitikai kulcsfogalomról, Esély 2008/3. 82–106.). Mondanivalómat elsősorban az újraelosztás mint a jóléti eszközrendszer egyik kitüntetett területének értelmezése köré csoportosítom.

A tanulmány izgalmas és aktuális kérdéseket feszeget. Mind a szociálpolitikai gyakorlat, mind az elmélet oldaláról indokolt az egész írás elgondolását értékelni. Ebből a szempontból – a tanulmány által is érintett témák közül – alapkérdés számomra:

1. Mi a szolidaritás tartalma? Valóban a szolidaritás különbözteti meg az újraelosztást a piaci elosztástól?

2. Milyen elméleti és fogalmi apparátussal ragadható meg a redistribúció jelentése?

Fontosak az olyan, a tanulmányban nem érintett, azonban a téma szempontjából rendkívül fontos kérdésfelvetések, mint

3. Lehet-e az újraelosztást pusztán technikai kérdésként kezelni, kihagyva a normatív elemeket?

4. Lehet-e adózás nélkül újraelosztásról beszélni?

### Bevezetés

Mielőtt elkezdeném, jelezni szeretném, hogy a megjelent tanulmány a tekintetben mindenképpen fontos és figyelemre méltó elgondolásokat tartalmaz, hogy segítségével jobban megértsük a jóléti újraelosztás természetrajzát. Elismerés illeti a szerzőt, hogy e nehéz vállalkozásba belefogott, és vette a fáradságot, hogy tanulmányban ismertesse elképzeléseit. Ilyen értelemben az írás – az első próbálkozás összes bizonytalanságaival együtt – valóban megérdemli, hogy vita kiindulópontjává tegyük.

A publikáció keretrendszerét nem vitatom. Mivel írásom nem a saját elképzeléseimre koncentrál, hanem egy másik ember írására, így a logikát adottként, tényként kezeltem. Ennek vitatása helyett érdemes az alapvetésből levont következtetésekre koncentrálni.

## A szolidaritás tartalma

Németh György a következőképpen fogalmazza meg kiinduló premisszáját: a piaci elosztás és az újraelosztás közötti lényegi különbség az, hogy csak az újraelosztás tekintetében létezik szolidaritás. Ezt azzal támasztja alá, hogy a hozzáférés szempontjából piaci elosztáskor az „egyéni egyenértékűség elv”, míg az újraelosztás (társadalombiztosítás) esetében a „kollektív egyenértékűség elv” a döntő. A két elv között pedig közgazdasági értelemben az a lényegi különbség, hogy az előbbi esetben nincs, míg utóbbi esetben van szolidaritás. E logikát az írás tovább fűzi, és arra a következtetésre jut, hogy a szolidaritás egyenértékű az újraelosztással, hiszen tanulmányában sokszor szinonim fogalomként használja. (Pl. rögtön az elején ezt írja: „Közgazdasági értelemben akkor beszélhetünk szolidaritásról, ha jövedelem-újraelosztás (redisztribúció) történik.” Vagy „(...) a társadalombiztosításban a biztosítás mellett megjelenik a szolidaritás (vagyis az újraelosztás) is.” (Németh 2008: 83–84) Vagy: „A társadalombiztosítás azzal, hogy együttesen biztosítás (= öngondoskodás) és szolidaritás (= újraelosztás), (...)” (Németh 2008: 100).

*Ezzel szemben a szakirodalmi ismertetések szerint a szolidaritás jelentése és az újraelosztás tartalma több ennél; a fenti összefüggéseknél sokkal bonyolultabb jelenséggel állunk szemben. Néhány gondolat, hogy miért bonyolultabbak ezek az összefüggések.*

A szolidaritás sok mindent jelenthet<sup>1</sup>, közgazdasági tartalma azonban

1 Pl.: A szolidaritás az újraelosztás mellett egy másik elosztási séma során is kifejeződik. Ez a reciprocitás. A reciprocitás Polányi Károly fogalma (Polányi 1976, 2004), és az ő megfogalmazásában ez olyan elv, amely a „piacmentes” mikrokozmoszban (pl. család, rokonság) zajló kölcsönös segítségnyújtáson és együttműködésen alapul. „Semmiképp sem szabad arra következtetni, hogy az ilyen típusú társadalmi-gazdasági elvek primitív eljárásokra vagy kis közösségekre korlátozódnak, hogy a nyereségmentes és piacmentes gazdaságnak szükségszerűen egyszerűnek kell lennie. A reciprocitás elvén alapuló kula-kör Nyugat-Melanéziában az egyik legbonyolultabb az ismert kereskedelmi ügyletek között, (...)” – írja Polányi. (2004). A reciprocitás elve azonban nem válhat hatékonyvá, ha alkalmazására nem kínálkozik létező intézményi séma, ami nem más, mint a szimmetria. A reciprocitás elvének értelmezése során első helyen mindenképpen a felek egyenlő, szimmetrikus pozícióját kell megemlítenünk. De ugyanilyen fontos a bizalom, a gazdasági nyereség kizárása, valamint az adás-kapás közti időeltolódás. „A reciprocitás átfogó elve segít biztosítani mind a termelést, mind a család ellátását” – írja Polányi Károly a már idézett könyvében. Való igaz, a tranzakciós elvek fontos mozzanata a gazdasági tartalma is, de ez több mint pusztán tranzakció, hiszen – ismét Polányit idézve (2004) – „a gazdasági rendszer valójában a társadalmi szervezet pusztá függvénye”.

Ahhoz, hogy a reciprocitás elvét értelmezni tudjunk a modernkori, tagolt társadalmakban is, kiindulópontként a szimmetrikus viszony tartalmát kell vizsgálni. E tartalom szerint – jegyzi meg Ferge Zsuzsa (2000: 346) – „a szereplők helyzete nemcsak formálisan, hanem a szó szubsztantív értelmében is szimmetrikus. A gazdasági tartalomhoz elválaszthatatlanul hozzákapcsolódnak erkölcsi, érzelmi, vagy épp társadalmi (integrációs célú) mozzanatok”. Ennek a megállapításnak sok olvasata lehet. Témánk szempontjából talán az emelendő ki, hogy e kapcsolat – mivel „rendelkezik” szubsztantív tartalommal, és intézményi sémával, valamint összefonódik, egymásba épül más integrációs sémákkal is (pl. redisztribúcióval) – egyfajta (társadalmi) szerződésnek is felfogható, ahol – ha minden fontos feltétel (szimmetria, bizalom, adás-kapás kölcsönös ígérése, egyoldalú gazdasági nyereség kizárása) fennáll – olyan kockázat-, másként fogalmazva szolidaritási közösség jön létre, amely képes bizonyos közös célokat elfogadni, artikulálni, és ezekért áldozatot hozni is. Ferge Zsuzsa így ír erről: „A reciprocitás számos jellemzője valóban megjelenik az íratlan társadalmi szerződések egy részében, például épp a generációk közti »szerződésekben«. Az átfogó

igen bizonytalan. A szolidaritás inkább társadalmi kategória, hiszen a szolidaritás olyasmint fejez ki, hogy a társadalomban létezik valamilyen közös érdek, amelynek érvényesítéséért érdemes áldozatokat hozni, és felelősséget kell vállalni. Parsons így ír erről: egy közösség szolidaritása lényegében azt fejezi ki, hogy mennyiben (és milyen módon) várható az, hogy a közösség érdeke érvényesül az egyén érdekével szemben, akkor is, ha e kettő szembe kerül egymással. Makroszinten, egyfelől a szociálpolitika oldaláról ez társadalombiztosítást, oktatást, egészségügyet, másfelől – mondjuk – adórendszert jelent. S bár ezen intézmények megtestesítik az újraelosztást, ehhez indokolt rögtön az »is« szót hozzátenni, mivel e rendszerek ennél bonyolultabbak. Stiglitz szerint a társadalombiztosítás (nyugdíj- és egészségbiztosítás) „(...) egyfelől újraelosztást is [kiemelés MP] végez, átcsoportosít jövedelmeket az állampolgárok, illetve csoportjaik között, másfelől maga a létezése erős befolyást gyakorol a lakosok megtakarításaira és ezzel az egész gazdaság menetére. [Kiemelés – MP]” (Stiglitz 2000: 54.) Másképpen megfogalmazva: az újraelosztás a javak, jövedelmek átcsoportosítása mellett további, a szolidaritást kevésbé vagy egyáltalán nem érintő tevékenységeket is indukál.

Egy klasszikus társadalomtudóst (Durkheim) szeretnék idézni annak jobb megértéséhez, hogy a szolidaritás olyan társadalmi fogalom, amely csak részben kapcsolható össze az újraelosztással. Durkheim az elsők között írta le, hogy a *társadalmi munkamegosztás és a szolidaritás összekapcsolódik*. Ez a munkamegosztás, amely a szolidaritás részeként „jogok és kötelezettségek egész rendszerét hozza létre az emberek között, melyek tartósan egymáshoz kötik őket” (Durkheim 2001: 401). Ez a szöveg egyáltalán nem tekinthető újraelosztásnak, hiszen elsősorban a társadalmi munkamegosztáshoz kötődik, és nem az újraelosztáshoz.

### Az újraelosztás tartalma. Újraelosztás egyenlő értékválasztással?

Az előző részben megfogalmazott ismertetéssel nem azt mondom, hogy a redisztribúció szempontjából nincs helye szolidaritásról beszélni, csak annyit szeretnék rögzíteni, hogy amikor az újraelosztás jóléti közgazdasági tartalmát elemezzük, akkor egyfelől többről és másról is szó van, másfelől az igazságosság vagy a méltányosság fogalmi közelebb vihetnek, visznek a jelenség megértéséhez.

A jobb érthetőség kedvéért egy kicsit távolabbról kell indulnom. Közgazdasági axióma: a célokhoz képest a rendelkezésre álló források min-

szolidaritás Baldwin értelmezésében a közös kockázatok felismerésével vált lehetségessé. »Amikor a tudatlanság fátyla felemelkedett«, mind többek számára világossá vált, hogy a közös megoldás gazdaságilag is racionális. A szolidaritás az »általánosuló és kölcsönös önérdekre épül« (Baldwin 1990: 229). Nem altruizmus vagy jótékonyosság, de nem is piaci szerződés, hanem »jogokban kifejeződő igazságosság« (Ferge 2000: 347).

Ez az íratlan szerződés lehet, hogy „homályos” (Ferge Zsuzsa), vagy „maszatos” (Krémer Balázs), de mindenképpen egy intézményesült kapcsolatot fejez ki állampolgár és állampolgár, és ezzel párhuzamosan állam és polgára között. Így együtt, ennek a kapcsolati rendszernek a társadalmi funkciója a kohézió erősítése, ami mindenképpen több és más jellegű, mint pusztán az újraelosztás.

dig szűkösek. A szűkös források optimális felhasználásához két alapvető szempontot kell szem előtt tartanunk. Először is biztosítanunk kell az egy adott elosztás mellett felmerülő kereslet hatékony kielégítését. A Pareto-hatékonyság terminusaiban kifejezve ez az elv azt mondja ki, hogy jóléti nyereségnek tekintjük azt az elmozdulást, amikor legalább egyvalakinek javul a helyzete, anélkül, hogy bárki más rosszabb helyzetbe kerülne – ez a cél általában politikai célkitűzésként is elfogadott. De van egy második probléma is: hogyan biztosítsuk az igazságos elosztást? Minthogy a jólét bármely elosztásához hozzárendelhető hatékony megoldás, a kérdés a következő: melyik elosztást tekintjük méltányosnak, avagy igazságosnak? A Pareto-hatékonyság koncepciója itt csak vajmi keveset segít, ha segít egyáltalán. Az elosztás problémájának megoldásához ugyanis olyan helyzeteket kell értékelnünk, amelyekben valaki nyer, míg másvalaki veszít. (Musgrave–Musgrave 1989.) A Pareto-optimális helyzet alapgondolata az utilitarizmus, mely szerint a társadalom jóléte egyszerűen az egyes egyéni hasznok összegeként ábrázolható, még hozzá úgy, hogy minden esetben az összhasztot tekinti alaplémércének. Ebben az aggregált megközelítésben az elosztás „jósága” (igazságossága, méltányossága) közömbös dolog. A közismert példa, hogy a  $x = (1+2+3+5)$  eloszlás ugyanolyan, mint  $y = (4+2+1+3+1)$  eloszlás. Ebből az egyszerű példából is látható, hogy végtelen sok hatékony eloszlás létezhet, ami – egy másik aspektusból – nem feltétlenül igazságos, azaz ahhoz, hogy el tudjuk dönteni, a haszonelvű megközelítésben mit tekintünk igazságos elosztási állapotnak, pótlólagos, külső információk megadására van szükség. Azaz amikor újraelosztásról beszélünk, akkor az erőforrások hatékony felhasználása mellett mindig megjelenik valamilyen *erkölcsfilozófiai kategória*, illetve e kategória (pl. társadalmi igazságosság) eltérő értelmezése. E nélkül nincs találat. Így *e nélkül a redisztribúciót mint szociálpolitikai fogalmi keretet nem lehet értelmezni, hiszen a szociálpolitika mindig elosztási viszonyokban, szükségletek kielégítésében és társadalmi hatásokban gondolkodik*. Az egyenlőtlenségek csökkentése (milyen egyenlőtlenségi viszonyrendszer viselhető még el) a megfelelő (!) életszínvonal biztosítása érdekében, vagy egy kívánatos (!) társadalmi integráltsági szint, mint jóléti cél, minden esetben csak akkor értelmezhető, ha tudjuk, mit jelent „csökkentés”, „megfelelő szint”, „kívánatos állapot”. Ezekhez a tudásokhoz az út az értékeken keresztül vezet. Hadd érzékeltessem ezt egy példával:

„(...) három fiú arra kér valakit, hogy döntse el, ki kapja a vita tárgyát képező bambuszfurulyát. Vegyük szemügyre a három lehetséges forgatókönyvet. Az első esetben tudjuk, hogy *A* fiú kiválóan és nagyon szívesen játszik a furulyán, míg *B* és *C* kevésbé muzikálisak. A döntéshozó számára világos, hogy *A*-nak sokkal nagyobb örömet szerez a furulya, mint a másik két fiúnak. A döntéshozó semmi mást nem tud a három fiúról, és úgy dönt, hogy *A*-nak adja a furulyát, az utilitarizmus elvének megfelelően. A második esetben a döntéshozó tudja, hogy *B* sokkal rosszabb helyzetben él, mint a másik kettő, csak néhány játéka, illetve szórakozási lehetősége van, ezért általában véve sokkal boldogtalanabb a másik két fiúnál. Semmi mást nem lehet tudni a fiúkról, azt sem, hogy ki tud jól furulyázni; a döntéshozó ebben az esetben úgy dönt, hogy *B*-nek adja a furulyát, a leximin vagy különbségelv alapján. A harmadik esetben a döntéshozó tudja, hogy *C* saját maga készítette a fu-

rulyát egy bambuszból, amely előtte senki tulajdonát sem képezte, s a többiek semmivel sem járultak hozzá ehhez az erőfeszítéshez, viszont el akarják venni tőle a furulyát. Ezenkívül semmi mást nem tudunk a fiúkról, nem tudjuk, ki mennyire jómódú, vagy ki szeret jobban furulyázni. Ekkor a döntéshozó úgy dönt, hogy C-nek adja a furulyát, mert az ő munkája testesül meg benne, vagy mert a jogosultsági rendszer garantálja az egyén számára az általa előállított jószághoz való jogot, vagy a libertarizmus elmélete alapján.” (Sen 1999: 207)

Ez az egyszerű példázat több szempontból is érdekes. Egyrésztől izgalmas megvizsgálni, hogy a döntéshozó kezében milyen információ összpontosul, hiszen ez az információ eldönti a cselekvés irányát. Másrésztől ebben a történetben más is tetten érhető. Tegyük fel, hogy a döntéshozó mind a három tényt ismeri. Ekkor döntése azon múlik, hogy melyik információt tarja a legfontosabbnak. Választását már nem az információk, illetve ezek hiánya határozza meg, hanem a döntéshozó „erkölcsi struktúrája”, hiszen annak eldöntése, hogy a furulyától „ki lesz a legboldogabb”, vagy hogy „kinek van szüksége rá”, illetve „kié a furulya”, nagyban függ a döntéshozó értékítéletétől. „Amikor az igazságosságról vagy az egyenlőségről (vagy az elosztás »mögöttes« motívumairól) akarunk különböző értékelő megállapításokat megfogalmazni, mindig alternatív állapotokat hasonlítunk össze. Az alapprobléma általában a különböző társadalmi állapotok értékelése, »jóságának« a megállapítása. A különbségek többnyire az összehasonlítás kritériumrendszerében és az egyes (a személyes értékektől és beállítottságtól függő) kritériumok által adott súlyban vannak.” (Tóth István György 1991: 152)

Elfogadva a fenti megállapítást, úgy vélem, minden értékelő megközelítés egyik legfontosabb jellemzője az információ bázisa, annak számbavétele, hogy milyen információra van szükség, illetve hogy milyen információra nincs szükség az ítéletek meghozatalához. Azaz „ha mindhárom tény ismert, a döntés azon múlik, hogy melyik információ esik a legnagyobb súllyal latba”. (Sen 2003: 94)

Harmadrészt hangsúlyozni szükséges azt is, hogy az értékelési mozzanat fontos alkotóeleme az információk kizárása, még ha ez az esetek többségében implicite valósul is meg, hiszen „a megközelítési mód jellegét erősen befolyásolja a kizárt információkkal szembeni közömböség”. (Sen 2003: 96)

*Az előző gondolatmenetet azért tartottam fontosnak megfogalmazni, mert úgy vélem, hogy Németh György írásából alapvető elemzési kontextus hiányzik. Ezzel azt kívánom jelezni, hogy szükség van valamilyen elméleti rendszerre, amely értelmezhet (akár egy, vagy több) szociálpolitikai kulcsfogalmat. A társadalmi jelenségek rendkívül bonyolult összefüggésrendszerét úgy tudjuk értelmezni, ha „rácsokat” (elméleti konstrukciókat) használunk, építünk. Ennek segítségével érthetjük meg a világban zajló folyamatokat, hiszen a rácsok felfogják az egyes valóságdarabokat, amiből következtethetünk az egészre. Ez közhelyszerűnek tűnhet, de plasztikusan mutatja, hogy mit hiányolok Németh György írásából.*

## Biztosítás – társadalombiztosítás

Németh György szerint „a közgazdasági értelemben vett újraelosztás legfeljebb elméletileg mérhető, és nem is kidolgozott kategória”. És ezért „e tanulmány az utóbbi hiátust kísérli meg csökkenteni”. (Németh 2008: 85) Majd rögtön rátér a biztosítás és a társadalombiztosítás közötti különbségek tárgyalására. Azaz – folytatja Németh – az „egyéni egyenértékűség elv” „kollektív egyenértékűség elv”-vé való felcserélése eredményezi az újraelosztást.

„A társadalombiztosítás tehát biztosítás-szolidaritás keveréke, mixe, s nincs elméleti akadály annak (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. Matematikai formában felírva: 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 ( $0 < x < 100$ ), ugyanis legalább egyvalakinek fizetnie kell. A társadalombiztosítást gyakran illetik a »szolidáris« jelzővel, de – közgazdasági értelemben – csak részlegesen az.” (Németh 2008: 88)

Ebből a logikából ez következik: *társadalombiztosítás* = biztosítás (elosztás) + újraelosztás. Ez igaz, de kérdés, hogy ez a megállapítás nem olyan általános-e, hogy egyúttal elfedi a lényegét? Érdemes lenne az előzőekben idézett egyszerű összefüggést tovább gondolva, feltenni a kérdést: *Milyen konzekvenciák levonására alkalmas ez a modell?* Úgy vélem, a Németh-tanulmány másik nagy hiányossága, hogy megragad a fenti összefüggésnél, és a modellt nem gondolja tovább, hiszen adózási kérdésről egyáltalán nem, társadalombiztosításról pedig csak részlegesen beszél.

### Adózási kérdések

Az értekezésben szereplő modell-leírások alapfeltételezése, hogy egyenlő költségvetésű helyzeteket hasonlít össze. Ennek érvényessége azonban korlátozott. Már régóta ismertek olyan modellek is, melyeknél épp a bevételek ellenőrzése, illetve ennek szintje kerül fókuszba. A lényeg, hogy – idézve egy ilyen modell-leírást – „az alkotmányos választásnak erre [bevételek] a vonatkozására koncentrálnassunk, feltételezzük, hogy a kormány által begyűjtött jövedelem feletti rendelkezés exogén (vagyis független magától az adórendszertől)”. (Buchanan 1992: 201) Buchanan szerint a kormányokat Leviatán-szerű magatartás jellemzi, és így „egy ilyen modellben az egyéni választó-adófizető csak az alkotmányos szakaszban képes ellenőrzést gyakorolni a költségvetési rendszer fölött. (...) Célunk az, hogy a politikai folyamatnak ezt az alapvető modelljét arra használjuk, hogy megvizsgáljuk, milyenek a bevételek feletti rendelkezés szabályozásának kilátásai.” (Buchanan 1992: 209) Számtalan kényszerítő, motiváló eszköz létezik: az ösztönzéstől kezdve a kötelezésig. Ami té-



mánk szerint lényeges, hogy e modellálás (választás) során a bevételek szabályozása mellett – ami így változó nagyságú(!) – a közösségi javak és a szolgáltatások (igények) jellemzői, továbbá esetenként mértéke is megjelenik, ami új és más dimenzióba helyezi a redisztribúciót is. Az ilyen irányú gondolkodás felhívja a figyelmet arra, hogy az újraelosztás tárgyalása során az adózás megkerülhetetlen téma, mert a bevétel nagysága mellett ez a rendszer önmaga is végez újraelosztást. Az egyenlő költségvetési-bevételű helyzetek összehasonlítása során az alap-kiindulópont, hogy „egy exogén módon meghatározott nagyságú jövedelmet” kell előteremteni. „ez pedig elhomályosítja vagy elhanyagolja azt a hatást, amit a választott adózási eszköz a megkívánt vagy szükséges adóbevételre gyakorol. Az alkotmányos megközelítés keretei között azonban az egymást követő költségvetési időszakok alatt kialakuló visszacsatolások explicit módon figyelembe veendőek: az adózási intézmények és a velük szemben támasztott bevételi igények közti kölcsönhatás többé nem hanyagolható el.” (Brennan – Buchanan 1993: 81–82) Ebben az esetben az adózási eszköz kérdései: *mit* (jövedelmet, fogyasztást vagy vagyont) és *milyen* mértékben adóztassunk. Hatásában, eloszlási irányában *progresszív*, *lineáris*, *regresszív* és *degresszív* lehet. Azaz e kérdéskörök az újraelosztás (közgazdasági és társadalompolitikai) birodalmába tartoznak. Az újraelosztás közgazdasági, elméleti tárgyalása során kihagyhatatlanok, hiszen „az átcsoportosító hatás olyan összetett és erős (lehet), hogy az államilag kezelt nyugdíj- és egészségbiztosítások nem kevés joggal tekinthetők újraelosztó adózási és transzferprogramoknak is”. (Stiglitz 2000: 55)

Egy másfajta megközelítésből is arra juthatunk, hogy az adózás az újraelosztás szerves részét képezi. A hatvanas évek elején Richard Titmuss (Titmuss 1963, 1991) az adókiadások bizonyos típusainak és a közkiadások céljainak hasonlóságát ismerte fel. „Ha együttesen veszünk számba minden olyan kollektív beavatkozást, amelynek célja egyének bizonyos szükségleteinek kielégítése, illetve szélesebb társadalmi érdekek szolgálata, akkor ezek ma durván a jólét három nagy kategóriájába sorolhatók be: a szociális jóléti, a pénzügyi (adóügyi) jóléti, és a foglalkoztatási jóléti rendszerbe. (...) Ami a három rendszer végső céljait illeti, azt állítom, hogy ezek hasonlósága fontosabb, mint különbözőségük.” (Titmuss 1991: 89)

Azaz Titmuss három, egymást kiegészítő, analóg formáját azonosította az újraelosztásnak, melyből az adórendszeren keresztüli támogatások az egyik jóléti újraelosztó rendszer.<sup>2</sup> Ez az „*adóügyi jóléti rendszer*” (fiscal welfare), mely Titmussnál az adókötelezettséggel kapcsolatos kedvezmények, könnyítések, illetve adómentességek formájában jelenik meg.

Meg kell jegyezni, hogy az adókiadásnál jóval szélesebb megközelítést javasol Adrian Sinfield (Sinfield 1999). Szerinte „amikor arról beszélünk, hogy milyen előnyök származnak az adórendszer működéséből,

<sup>2</sup> A másik kettő:

- a „*szociális jóléti rendszer*” (social welfare), amely a szociális szolgáltatásokat és a pénzbeli ellátásokat tartalmazza (lényegében az oktatási, a társadalombiztosítási és a szociális ellátórendszert öleli fel),
- a „*foglalkoztatási jóléti rendszer*” (occupational welfare) nagyjából a munkáltatói ellátásokat, illetve elsősorban az aktív munkaerő-piaci támogatásokat, könnyítéseket jelenti.

akár elismerik ezeket hivatalosan, mint adóráfordításokat, akár nem. (...) Az adórendszeren keresztül érvényesített forrásallokációt akkor is észre kell vennünk, ha semmiféle osztályozással nem sorolják az embereket a kedvezményezettek sorába.” (Sinfield 1999: 6) E kiterjesztett értékelési struktúrára a szerző az *adóelőny* (tax benefit) fogalmát javasolja. Azaz minden kedvezmény, mentesség, egyéb strukturális hatás, ami kapcsolatban áll az adórendszerrel, idetartozik. Így tehát adóelőnynek számít a különböző kedvezmények mellett az adóalap szélesítéséből vagy szűkítéséből, a jövedelmek eltérő kulcsú adóztatásából, valamint az adóalanyok körének meghatározásából stb. származó előnyök köre. Egyszóval minden, ami az újraelosztás ezen ágából következik.

### Társadalombiztosítás

*Az újraelosztás olyan társadalmi konstrukció, amely nemcsak kockázatokkal, hanem egyéb társadalmi, demográfiai és piaci bizonytalanságokkal szemben is képes védelmet nyújtani. Azaz a magánbiztosítás és a társadalombiztosítás között az egyik markáns különbség, hogy olyan kockázatokat (pl.: munkanélküliség; krónikus vagy veleszületett betegség) és bizonytalanságokat (pl. [jövőbeni] infláció; a biztosítási szerződés különösen hosszú időt ölel fel) is képes kezelni, amit a magánbiztosítás nem.*

A másik markáns megkülönböztető jegy, hogy a társadalombiztosítás kényszeren (kötelezésen) és kockázategyesítésen (pooling risk) alapul, így biztosítva az eltérő kockázati szintek egyesítését, közös és átlagos biztosítási díj kiszabását<sup>3</sup>, hiszen itt az alacsony kockázatú egyéneknek nincs lehetőségük arra, hogy ne kössenek biztosítást. Elméleti szempontból tulajdonképpen az történik, hogy az alacsony kockázatúak egyrészt fizették az aktuárius biztosítási díjat, plusz egy kötelező adót, a magas kockázatúak pedig, miközben befizették az aktuárius biztosítási díjat, hozzájutottak egy transzferhez. Vagyis a kötelező, átlagos, a tényleges kockázattól független biztosítási díjon alapuló rendszerek – némi hatékonyságvesztés árán<sup>4</sup> – képesek úgy stabilitást vinni a rendszerbe, hogy eközben egy sor piaci kudarcot is kezelnek (pl.: információs kudarc, kontraszelekció, erkölcsi kockázat). Közgazdasági megközelítésből a lényeg tehát – egyetértve Németh György állításával – valamilyen arányú biztosításpolitikai keveréke. *E megállapítás azonban önmagában nem visz közelebb a helyzet megértéséhez. Ez mindössze a kiinduló állapot. Újraelosztási oldalról a mixnek a szerkezete, a rendszert kialakító elemek megléte és ennek hatásai („viselkedése”) sokkal lényegesebbek, mint az alapséma. Az értekezés az alapséma szerkezetének ismertetésével, valamint lehetséges hatásainak bemutatásával adós maradt, így villantsuk fel, mi is lehet ez:*

Barr szerint (Barr 2004) a biztosítás-elmélet ikertalapatát a nagy szá-

3 E kettő feltétel egyidejű fennállása esetén valósul ez meg, hiszen a gépjármű-felelősségbiztosítás szintén kötelező. De nem kockázategyesítő jellegű, mivel azoknak, akik gyakrabban válnak balesetek érintettjeivé, általában magasabb díjat kell fizetniük.

4 Pl.: egységesített ellátások nem tudják figyelembe venni az egyéni preferenciákat, vagy a foglalkoztatottak egységes biztosítási rendszere pedig a kockázatos iparágaknak a hatékony szintet meghaladó terjeszkedéséhez vezethet. (Ld. Barr 1998; 2004)



*mok törvénye és a piac révén szerezhető előnyök alkotják. Az előbbi terén ugyan az egyének bizonytalansággal szembesülnek, ezzel szemben a csoportokra vonatkozóan megközelítőleg bizonyossággal alakítható ki a kép – például: az 50 és 65 év közötti férfiak vagy nők halálozási rátája ismert, és nagyjából stabil. Az aggregált valószínűségeknek ez, a nagy számok törvényéből következő relatív bizonyossága teszi lehetővé az egyének számára, hogy kiaknázzák a biztosítási piac által nyújtott előnyöket, amennyiben meg tudnak állapodni egyéni kockázataik megosztásában. Ez a stabilitás úgy jön létre, hogy az egyenkénti, egymástól független ki- és befizetések során az egyéni kockázatokat egyre inkább más szabályok írják felül (pl.: úgy, hogy kötelezik őket a részvételre, ill. közös érdek a piaci-biztosítási kudarcok kezelése). Így a „társadalombiztosítás (azaz a járulékfizetésen alapuló, feltételfüggő juttatás) két formát ölthet. A kvázi-aktuárius járuléka az átlagos kockázathoz kapcsolódik (pl. a brit rendszer egységes nagyságú heti járuléka 1948 és 1975 között); ez egy tiszta kockázategyesítésen alapuló (pooling) egyensúly. A jövedelemarányos járuléka feloldja a befizetés és az egyéni kockázat közötti kapcsolatot; a járuléka ebben az esetben egy címkézett adóhoz hasonlít.” (Barr 1998: 231)*

Egy másik típus, ahol a befizetések és a kockázat közötti kapcsolat minimalizálódik, vagy megszűnnek az időskori „univerzális” juttatások (pl.: öregségi/állampolgári/ alapnyugdíj), vagy szociális alapnyugdíj, amelynek vonatkozásában a bizonytalan hosszúságú élettartalom egy  $x$  összegű, biztos és élethosszig tartó nyugdíjra cserélődik fel. Ahogy Barr megfogalmazza: tulajdonképpen afféle fogadást<sup>5</sup> kötünk a társadalombiztosítóval, átadjuk nekik a megtakarításaink feletti rendelkezést, és ha ezt követően rövid időn belül meghalunk, akkor a biztosító nyert, ha viszont 98 éves korig élünk, akkor mi.

Utóbbi típust maga Németh György is említi, de az ebből levont következtetése egy kicsit meghökkentő. A teljesség és a pontosság kedvéért érdemes hosszabban idézni:

„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. (...)

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, mely a hagyományos családszerkezet emlékeként létezik még.) 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

<sup>5</sup> Vagy szerződést. Ld.: Ferge (2000)

fejlemények afelé mutatnak, hogy kiválik belőle egy nyugdíjrendszer és létrehoznak mellé egy időskori szegénységnyhító rendszert, mely alapulhat a rászorultság vizsgálatán, de lehet univerzális, alanyi jogon járó alapnyugdíj is. (...) Az alapnyugdíj – az 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.” (Németh 2008: 95–96)

Azaz Németh György e kijelentéssel a nyugdíjrendszerben lévő szolidaritási tartalom elvesztésére utal. Azt mondja, hogy az újraelosztás (szolidaritás?) nélküli, „valódivá vált”(?) nyugdíjrendszer nem társadalombiztosítás, mert az általa használt definíció<sup>6</sup> szerinti mix-ből kikerült a „kollektív egyenértékűség elve”. *Nos, nézzük meg, lehetséges-e olyan nyugdíjrendszer, amelyben nincs társadalombiztosítás.*

Válaszom: nem, mert:

a) *Újraelosztás mindig jelen van a társadalombiztosításban. A nyugdíj gazdasági célját úgy foghatjuk fel, hogy az a fogyasztási szint életciklusok közötti kiegyenlítése. Ez nem más, mint az intertemporális redisztribúció. Aki csatlakozik egy nyugdíjrendszerhez, az vállalja, hogy aktív éveiben a megtermelt jövedelménél kevesebbet fogyaszt. Ezt annak érdekében teszi, hogy nyugdíjasként is fenn tudja tartani az ehhez hasonló fogyasztási szintet. Az egyének – biztosítási rendszerben gondolkodva – kizárólag két módon tudják fogyasztásukat időben áthelyezni: vagy aktív korukban lemondanak fogyasztásuk egy részéről, megtakarítanak, vagy pedig úgy, hogy jövőbeli termékek megvásárlására szóló ígéreteket szereznek meg arra vonatkozólag, hogy nyugdíjba vonulásunk után is részesülhetnek a mások által termelt javakból. Ez a két bemutatott logika nagyjából a nyugdíjrendszerek két fő típusának felel – első esetben tőkefedezeti, míg második esetben felosztó-kirovó rendszerről beszélhetünk. (Barr 2004)*

Itt egy pillanatra kénytelen vagyok megállni, és kitérni a fogalmak használatára is. Az írásom tárgyát képező tanulmányban a szerző olyan fogalmakat használ, mint „zavaros újraelosztás”, vagy „longitudinális újraelosztás”. (Németh 2008: 84., ill. 88) Ez a szokatlan fogalomhasználat nagyban nehezíti az írás megértését, ráadásul érthetetlen, hogy a szerző miért ír úgy új fogalmakról, hogy azok tartalmát nem ismerteti. Ráadásul az újraelosztás elosztási hatására olyan, széles körben elfogadott és használatos fogalmi apparátus áll rendelkezésünkre, mint *vertikális, horizontális, interperszonális, intertemporális újraelosztás*. Vagy például ha az újraelosztást a céljai mentén akarjuk tipizálni, akkor ehhez elméleti rendszerként többek között kiváló leírást ad Lindbeck (Lindbeck 1999).

E fogalmi apparátusok jól definiáltak és széles körben használatosak, úgy vélem, szükségtelen új és nem kidolgozott fogalmakat használni.

b) *A társadalombiztosítás közgazdaságtani logikája egyszerűen nem engedi, hogy megszűnjön a szolidaritási tartalom. Az egyéneket fenyegető kockázatok között jelentős különbségek vannak, aszerint, hogy a szóban forgó biztosított férfi vagy nő, hogy milyen az egészségi állapota, mikor kötött*

<sup>6</sup> Ami nem más, mint egy biztosítás (elosztás) és újraelosztás (szolidaritás) mixe.

biztosítást (az aktív kor mely életszakaszában), hol lakik (város – nem-város) stb. Ehhez hozzátehetjük a jövőbeni kilátások bizonytalanságát (keresetek alakulása, infláció) is, mint fontos szempontot.

*A fenti kockázatok és bizonytalanságok egy részét a magánbiztosítás keretén belül is lehet kezelni (individuális ekvivalencia). (Ennek költségessége és szociálpolitikai következménye egy másik, de nagyon fontos kérdés.) Jelentős hányadát azonban nem. Ezért – jó okkal feltételezve, hogy az emberek elsöprő többsége kockázatkerülő – addig a pontig mindenkinek érdeke egy biztosítási rendszert fenntartani, amíg a „biztonság” megvásárlása megéri neki. Ennek eldöntéséhez azonban széles körű információkra lenne szüksége, aminek egy része maga a jövő, így ez bejósolhatatlan. A másik, rendelkezésre nem álló része – a már említett – piaci kudarcokból vezethető le. Amennyiben valaki a piac által nem kezelt kockázatok és bizonytalanságok biztosításában is érdekelt, csak úgy lehetséges jó döntést hoznia, ha az egyéni egyenértékűség elvét (individuális ekvivalencia) „fellazítja”. A saját biztonsága érdekében tehát csatlakozik a „kollektív egyenértékűség elvéhez”. A csatlakozás csak akkor lehetséges, ha a rendszerből nem lehet dezertálni – azaz a tagság kötelező –, mivel ellenkező esetben a „kívül lévők” súlya következtében jelentős externális költségekkel kell számolni. Azaz levonható az a következtetés: a közgazdasági logika követeli meg, hogy a nyugdíjrendszer társadalombiztosítás legyen. „A szakemberek körében egyöntetűnek mondható az a nézet, hogy a társadalombiztosítási rendszerekben az ekvivalencia számításánál az individuális kockázati faktorok közül néhányat (pl. a nem, a belépési életkor stb.) nem kell figyelembe venni. Az intertemporális jövedelemátcsoportosítás és a kockázat-kiegyenlítés mellett ezek a faktorok sem veszélyeztetik a »biztosítás-technikai« ekvivalenciát.” (Czúcz O. 1994: 51)*

Németh György két olyan nyugellátási formát (*hozzátartozói nyugdíjak, rokkantrendszer*) is említ, amelyek az előzőekben írtakat támasztják alá. Igaz, ő az első nyugellátási csoportot „leírja”, míg a másodikra azt mondja, hogy „nem szerencsés idesorolni [társadalombiztosítás]”.<sup>7</sup> Pedig mindkét ellátási-csoport azt példázza, hogy miért nem lehet szétválasztani a társadalombiztosítástól a nyugdíjrendszert, hiszen ezek a nyugellátások egyfelől biztosításon, másfelől reciprocitáson alapulnak. És ez a kapcsolat szétválaszthatatlan, egyik a másik nélkül nem tud működni. Nem tud, mivel a piaci kudarcok kezeléséről, valamint egyéb politikai (nem közgazdasági)<sup>8</sup> megfontolások során kialakuló (és állandóan változó) rendszerről beszélünk, ahol „(...) a társadalombiztosítás legfőbb feladata, hogy előre nem látható eseményekre biztosítási fedezetet nyújtson ...” (Atkinson, idézi Barr 1998: 232)

<sup>7</sup> Hogy miért nem, arra sajnos nem derül fény.

<sup>8</sup> Itt nincs hely, hogy ezt bővebben kifejtjük. De ld. erről pl. Castel írásait.

## Hozzáférési szabályok – „alanyi jog” és rászorultság(!)

*Alanyi jog és rászorultság.* A közbeszédben és a társadalomtudományi szakmai, valamint a politikai diskurzusokban igen sokszor használatos kifejezések ezek. Néha túlhasználtak, mivel az esetek egy nem elhanyagolható részében a fogalmak jelentéséhez más tartalmak is, vagy egyszerűen új konnotációk tapadnak. Ezért, mielőtt alkalmazzuk őket, szerencsés lenne a pontos tartalmukat meghatározni.

Az „alanyi jog” kifejezés látszólag egyértelmű. A hétköznapi életben e fogalom jellemzően általános érvényűséget, mindenkire való kiterjedtséget jelöl. A szociálpolitika területén azonban nem az ellátások kiterjedtségére, hatókörére, hanem bizonyos szociálpolitikai módszerekre, technikákra vonatkozó kritérium. Mint módszer, egyrészt arra utal, hogy a társadalom tagjai számára jogosultságot teremt, *i)* bizonyos a társadalom által elismert szükségletek kielégítésére, valamint biztosítja *ii)* bizonyos (politikai, polgári és szociális) tevékenységi körök gyakorlását. Azaz alapvető célja a társadalom integráltságának erősítése (esélyegyenlőség biztosítása, társadalmi és fiziológiai hátrányok kompenzálása). Így a támogatások jellemzője a jogosultság, vagyis az ellátás folyósítása nem függ sem előzetes biztosítási (járulékfizetési) idő meglététől, sem pedig előzetes teszteléstől.

Igaz, igénybevevői oldalról az „alanyi jog” tartalma tág határok között mozoghat. Gondoljunk csak arra, hogy elvét tekintve ugyanaz az állampolgári alapon nyújtott nyugdíj (mindenkit érint), vagy a tartós betegség okán nyújtott, emelt összegű családi pótlék (viszonylag szűk csoportot érint). Másrészt pedig arra utal, hogy a jogosultság kritériumai egyszerű, mindenki által ellenőrizhető, ennyiben „objektív” kritériumok alapján határozandók meg, és ezen egyszerű kritériumokat követve maguk az ellátások automatizmusokon keresztül működtethetők. Ezért ezt az ellátási kört sokan nem alanyi támogatásoknak, hanem csoportosan célzott ellátásnak (contingency based benefits) nevezik, így utalva az ellátás lényegére<sup>9</sup>.

A rászorultság mint fogalom annyira tág határok között mozog, hogy mindenképpen érdemes pontosítani. Ennek értelmében – követve Krémer Balázs (2007) gondolatmenetét – a „rászorultság” fogalma legkevesebb négyféle lehet. Ezek az alábbiak:

a) Az ellátások hatókörének leszűkítése kimondottan a szegényekre: „jövedelem- és vagyontesztek; érdem- vagy munkatesztek”, ill. ezek kombinációi.

b) A jogosultságok önkényes, nem normatív elvek szerinti, esetleges meghatározása: „szelektivitás”.

c) Magas szakmai felkészültséget feltételező, az egyéni problémákhoz és megoldási lehetőségekhez igazodó, egyedi és speciális jogosultságok és beavatkozások: „egyéni vagy adminisztratív diszkrecionalitás”.

<sup>9</sup> Ezen ellátás jogosultsági feltétele: „(...) előzetes hozzájárulás fizetéséhez nem kötött, bizonyos jól mérhető, objektív feltételek (például a demográfiai kritérium; korhatár feletti életkor, kiskorú gyerek léte stb.) fennállása esetén automatikusan járó/folyósított, jogosultsági alapú – un. csoportosan célzott – ellátások (contingency based benefits)”. (Semjén András 1996: 845)

d) Az ellátások hatókörének valamilyen leszűkítése: „célzottság”.

Amennyiben a rászorultságot az *a)–c)* pontokkal azonosítjuk, a szociális segélyezéshez jutunk. A segélyre általában, fő hozzáférési elvként az jogosult, aki *i)* az adott országban lakik (állampolgárság előírása nem tipikus); *ii)* alacsony a jövedelme; *iii)* gyenge a munkaerő-piaci kötődése; *iv)* az alapvető megélhetéshez szükséges szükségleteit nem tudja kielégíteni. A segélyezés arra irányul, hogy a juttatott összeggel a rászoruló és az általa eltartottak megélhetése biztosított legyen egy minimális szinten.

A beavatkozás célja tehát, hogy senki se kerüljön egy bizonyos (szegénységi, ill. létminimum) szint alá (szegénység enyhítése). A segélyezés a rászorultság vizsgálatán alapulva határozza meg, hogy kik azok a személyek, akiket a társadalom leginkább rászorulóknak (szegénynek) tekint, így adva meg a juttatást. Annak ellenére, hogy a támogatás lehet normatív, vagy diszkrecionális alapú, a jogosultság mint szociális jog nem, vagy csak igen korlátozott érvénnyel jelenik meg.

Amennyiben a rászorultságot a célzással azonosítjuk, a *d)* ponthoz jutunk el. Ebben az esetben a rászorultság, mint célzás nem csupán segélyezést jelenthet, hanem más támogatást is.

A pontos fogalom meghatározás azért is fontos, mert – azon túl, hogy így nyilvánvalóvá válik, miről is beszélünk – felhívja arra a figyelmet, hogy *technikákról*, és nem *célokról* és *funkciókról* van szó. Tehát nem arról, hogy egy-egy ellátástól mit várunk el, azaz hogy mi a funkciója. Ezzel szemben úgy vélem, hogy a célok meghatározása után lehet csak technikákról beszélni! Ezért sem lehet Németh György megállapításával egyetérteni, amikor azt mondja: „A szociálpolitikai művelői (...), gyakorlati, és nem elvi okokból ellenzik a rászorultság elvének alkalmazását. Kétségtelen, nem könnyű gyermeket nevelő milliomosok alanyi jogosultsága mellett érvelni.” (Németh 2008: 100) Először is nem is kell a milliomosok alanyi jogosultsága mellett érvelni. Szükségtelen, mert amikor úgy azonosítjuk a rászorultságot, mint célzást, akkor az a legelső dolog, hogy a társadalmpolitikai prioritásokat meghatározzuk. Másodszor, ha nem technikákról, hanem célokról beszélünk, visszakanyarodunk az elméleti keret szükségességére, hiszen egy cél eléréséhez számos eszköz (technika) létezik, amelyek kiválasztása érték-alapú (ld. az ezen írásban ismertetett Sen által felhozott példát).

Vagy, ha példaszerűen végigmegyünk a rászorultság előzőekben említett négy alternatív jelentéstartalman, akkor nyilvánvaló válik, hogy bizonyos célok eléréshez több lehetséges technika közül választhatunk. Nézzük:

*Jövedelem és vagyontesztek [a] pont]*

Hozzáfézés	Példa	Támogatotti kör	„Technika”	Újraelosztás iránya
Igazolja, hogy az állam/ társadalom által elfogadott szegénységi határ alatt él (szegény) + elismert „hiány”/ szükséglet (pl. beteg, fogyatékos). Azaz pl. egyszerre szegény és beteg v. fogyatékos	Kategoriális segélyek	Elfogadott szegénységi határ alatt él + elismert „hiány” (szükséglet)	Jövedelem és/ vagy vagyonteszt – normatív segélyezés	Vertikális újraelosztás

*Szelektivitás [b] pont]*

Hozzáfézés	Példa	Támogatotti kör	„Technika”	Újraelosztás iránya
Igazolja, hogy az állam/ társadalom által elfogadott szegénységi határ alatt él, azaz szegény	Átmenti segély	Elfogadott szegénységi határ alatt él	Jövedelem és/ vagy vagyonteszt – diszkrecionális segélyezés	Vertikális újraelosztás

*Egyéni vagy adminisztratív diszkrecionalitás [c] pont]*

Hozzáfézés	Példa	Támogatotti kör	„Technika”	Újraelosztás iránya
Elismert „hiány”/ szükséglet (pl. beteg, fogyatékos, vagy nincs munkája). Azaz egyszerre szegény és beteg; fogyatékos v. munkanélküli	Rehabilitációs járadék	Nem súlyos állapotú (rehabilitálható) megváltozott munkaképességűek	Csoportosan célzott ellátás	Fragmentált újraelosztás
	Állás-keresési támogatás	Munka nélküli lévők (aktív korú inaktívak)	Biztosítás vagy csoportosan célzott ellátás	Fragmentált és/ vagy vertikális újraelosztás

*Célzottság [d] pont]*

Hozzáfézés	Példa	Támogatotti kör	„Technika”	Újraelosztás iránya
Előzetes tevékenységhez (pl. munkavégzéshez) kötés + a támogatás „alanya”	Gyed Táppénz	Jól behatárolható, viszonylag kis létszámú társadalmi csoport támogatása	(kvázi)biztosítás	Fragmentált újraelosztás
Valamilyen állapothoz (pl. lakhatási gondok), vagy helyzethez (pl. gyerekek) kötés	Lakásfenntartási támogatás	Jól behatárolható, viszonylag kis létszámú társadalmi csoport támogatása	Csoportosan célzott ellátás (lakás nagysága és rezsije) + jövedelemteszt (ht.)	Vertikális újraelosztás
	Családi pótlék	Objektív kritériumok megléte alapján – gyermekes családok	Csoportosan célzott ellátás	Átfogó horizontális és vertikális újraelosztás



Nem nehéz észrevenni, hogy e tartalmak közel állnak egymáshoz (mind belefér a „rászorultság” kategóriájába), de mégis különböznek, azaz a kifutásuk, az elvárt funkciójuk szerint markánsan szétválak egymástól. E szétválást segíti, erősíti a választott technika is. Ugyanis a különböző típusú ellátások különböző helyzetek kezelésre szolgálnak. Magyarán: a jobb célzás (hatásosság), a rászorultság erősítése (újraelosztás iránya) és a hozzáférés között számos kombináció elképzelhető.

### Adózási kérdések a családtámogatás tükrében

Az írás vége felé megjelenik az eddig hiányolt *adózási kérdéskör*. A problémát azzal a felvetéssel exponálja, hogy a gyerekeket célzó támogatásoknak milyen hatása lehet, ha ez az adórendszeren belül vagy kívül (alanyi jog vs. jövedelemteszt) realizálódik.

„Nézzük, az egyszerűség kedvéért csupán a családi pótlék példáján, hogy mi játszódik le univerzális és rászorultság-alapú ellátás esetén. Az univerzális családi pótlék fix összegű, minden gyermeket megillető, a gyermek neveléséhez nyújtott, az állam által fizetett támogatás. Mielőtt a családi pótlékot kifizetnék, azt előbb az államnak adóként be kell szednie. Keresete után és arányában mindenki adófizetésre kötelezett, függetlenül attól, gyermekes és gyermektelen. 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 közgazdasági logika: adóelvonás → állam → családi pótlék, azaz ez az újraelosztás sémája.

Egyetértve Németh Györggyel jogos, sőt több szempontból is kívánatos, ha az állam minden gyermek fenntartási költségeihez hozzájárul. Azzal már kevésbé tudok azonosulni, hogy „a csoportosan célzott családi pótlék közgazdasági értelemben adóleírás” lenne. A modell-leírás érvényessége fontos! Fontos tudni, hogy a modell relevanciája meddig terjed ki.

Ennek megértéséhez bontsuk részekre a Németh György által írtakat. Kiindulópontként válasszuk az övét, tehát adott két, azonos keresetű családot, ahol az egyikben él gyerek, míg a másikban nem. Eszerint négy csoportra bonthatjuk (még akkor is, ha csak keresetekről és nem jövedelmekről, vagy más jószágról beszélünk):

	Adózás	Családi pótlék	Adókedvezmény
Van gyerek	+	+	+
Van gyerek	-	+	-
Nincs gyerek	+	-	-
Nincs gyerek	-	-	-

Látható, hogy e szűk érvényességi mezőben – azonos keresetűek (!) – már nem érvényes, hogy a csoportosan célzott családi pótlék adóleírás

lenne, mert ahol van adóköteles jövedelem, ott családi pótlék is, és adókedvezmény is van, míg ahol nincs adóköteles jövedelem, ott csak családi pótlék van.

Tudjuk: egy modell érvényessége mindig a paramétereiktől függ. Ha sok és szigorú előfeltételezések tartalmaznak, szűk lesz a modell érvényessége. E szűk tartományon belül a megbízhatósága viszont erősebb.

A Németh-féle modell előfeltételezése: a) a családban élők „keresete után és arányában mindenki adófizetésre kötelezett, függetlenül attól, gyermekes és gyermektelen”; b) „az emberek nem csupán keresetük (vagyis munkajövedelmük), hanem egyéb jövedelmeik és fogyasztásuk után (forgalmi adók) is adóznak”. A képlet viszonylag szűk értelmezési lehetőséget hagy nyitva. Annyira szűkítettek a jelenség peremfeltételei, hogy – nézetem szerint – semmiféle általános érvényű konzekvenciát nem lehet levonni, mert ha az előfeltételezéseket megváltoztatjuk, vagy figyelmen kívül hagyjuk, de a modell tartalmát nem, a tanulmány megállapításai máris érvényüket veszítik.

Azért, mert egyfelől az emberek különböző forrásokból teremtik elő jövedelmüket, és ezek az eltérő források eltérő formában és mértékben adóznak, vagy nem adóznak. Másfelől a „családi pótlék = adóleírás” formula még abban a szélsőséges esetben sem érvényesülne, ha minden jövedelem, fogyasztás, vagyon azonos mértékben adózna, hiszen e javak különböző mértékben állnak a családok rendelkezésére, illetve a családok fogyasztási szerkezete is eltérő.

Arról nem is beszélve, hogy az adózás (elvonás) által generált újraelosztási hatás, valamint a közkiadások újraelosztási hatása egymást erősíthetik, de ennek ellenkezője is igaz: egymással ellentétes irányúak is lehetnek.

Ha az érvényességi határokat tágítjuk, könnyen rájövünk arra, hogy a családi adókedvezmény, mint minden adókedvezmény, amelynek előjele pozitív, a vertikális újraelosztás értelmében negatív irányú, azaz perverz.

## Irodalom

- Barr, Nicholas (1998) Közgazdasági elmélet és a jóléti állam: áttekintés és átértelmezés  
In: Semjén András (szerk.) *A jóléti állam közgazdasági megközelítésben* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Barr, Nicholas (2004) *Economics of the Welfare State* Oxford University Press, Oxford
- Brennan, Geoffrey – Buchanan, James (1993) Adózási alkotmány Leviatán számára  
In: Semjén András (szerk.) *A jóléti állam közgazdasági megközelítésben* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Buchanan, James (1992) *Piac, állam, alkotmányosság* KJK, Bp.
- Czúcz Ottó (1994) *Az öregségi nyugdíjrendszerek* KJK, Bp.
- Durkheim, Émile (2001) *A társadalmi munkamegosztásról* Osiris Kiadó, Budapest
- Ferge Zsuzsa (2000) Tiszta és homályos társadalmi szerződések In: Augusztinovics Mária (szerk.) *Körkép reform után* Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest
- Krémer Balázs (2007) *Jövedelem, jövedelemmérés, jövedelemteszt, adózás és segélyezés*. Kézirat
- Lindbeck, Assar (1999) Újraelosztási politika és az állami szektor expanziója In: Csaba

## MŰHELY

- Iván – Tóth István György (szerk.) *A jóléti állam politikai gazdaságtana* Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, Budapest
- Musgrave, Richard A. – Musgrave, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice* McGraw-Hill Book Company, Fifth Edition
- Németh György (2008) Újraelosztás – egy szociálpolitikai kulcsfogalomról, *Esély* 3. szám, 82–106.
- Polányi Károly (1976) *Az archaikus társadalom és a gazdaság szemlélete* Gondolat, Budapest
- Polányi Károly (2004) *A nagy átalakulás*. Napvilág Kiadó, Bp.
- Semjén András (1996) A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai *Közgazdasági Szemle* 10. (októberi) szám
- Sen, Amartya (1999) A jövedelemeloszlás etikai kérdései: nemzeti és nemzetközi szinten In: Csaba Iván – Tóth István György (szerk.) *A jóléti állam politikai gazdaságtana* Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, Budapest
- Sen, Amartya (2003) *A fejlődés mint szabadság* Európa Könyvkiadó, Budapest
- Sinfield, Adrian (1999) Társadalmi védelem kontra adótámogatás *Esély* 1. szám
- Stiglitz, Joseph E. (2000) *A kormányzati szektor gazdaságtana* KJK KERSZÖV, Bp.
- Titmuss, Richard (1963) *Essays on 'The Welfare State'* Allen and Unwin, London
- Titmuss, Richard (1991) A jólét társadalmi elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.) *A jóléti állam* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, ELTE Szociológiai Intézet és Szociálpolitikai Tanszéke könyvsorozata, Budapest
- Tóth István György (1991) *A társadalmi (elosztási) igazságosság problémája* Szociológiai Szemle 1. szám