

TOMÁŠ SIROVÁTKA

Mennyire megfelelő a szociális biztonsági juttatások színvonala a Cseh Köztársaságban?*

A tanulmány célja, hogy elemezze: megfelelő-e és hatékony-e a szociális biztonsági rendszer a Cseh Köztársaságban 1990 és 2003 között. A megfelelőséget objektíven a szociális biztonsági rendszer új kockázatokkal és szükségletekkel (nevezetesen a szegénység kockázatával) kapcsolatos reakciókészségeként határozzuk meg. A szubjektív definíció alapja az állampolgároknak a szociális biztonsági rendszerek működésére vonatkozó véleménye és értékelése.

A tanulmány adatokat közöl a szociális biztonsági rendszer objektív és szubjektív megfelelőségéről és a köztük levő összefüggésről. Egyúttal kísérletet tesz egy ellentmondás magyarázatára: a cseh szociális biztonsági rendszer ugyanis hatékonyan működött a szegénység felszámolása terén, a lakosság megítélése szerint mégsem elég megfelelőek az ellátások, vagyis a rendszer legitimitása alacsony. Az objektív és szubjektív megítélés ütközésbe került egymással.

Az elemzés két nagy adatforráson alapul. Az egyik forrás a Cseh Statisztikai Hivatal felméréseiből (1988-as, 1992-es, 1996-os és 2002-es mikrocenzus, 1990 és 2003 közötti háztartásstatisztikai vizsgálatok, 2001-es nagy felmérés a háztartások szociális körülményeiről) származó jövedelemadatok sora. A másik „A szociális biztonsági rendszer legitimitása” és „A szociálpolitika hatásai” címmel 1998-ban és 1999-ben végzett reprezentatív felmérés.

1. Bevezetés: A szociális biztonsági rendszer reformjának dilemmái és céljai

A hatékonyság és a szociális igazságosság vagy egyenlőség, illetve a gazdasági és szociális célok közötti hagyományos dilemma túlterheli a posztkommunista országok új demokráciáinak működőképességét. A di-

* A tanulmány elkészítését támogatta a Cseh Ösztöndíjtanács (403/03/1007).

lemmával való megküzdés legalább két okból sokkal nehezebb ezekben az országokban, mint Nyugat-Európa államaiban. Először azért, mert az új piacgazdaságok gyengék, a vásárlóértéken mért egy főre eső GDP sokkal alacsonyabb, mint az EU 15 régi országában.¹ Ezenkívül a posztkommunista országokban az átmenet első éveiben jelentősen csökkent a GDP és a reálbér, nőtt az infláció és a munkanélküliség. A jóléti kiadások csökkentése, az árak liberalizálása, egyes áruk és szolgáltatások (főleg a lakáskiadások és az energia) ártámogatásának megszüntetése csökkenő életszínvonalhoz vezetett. Bár a GDP és a reálbérek a legtöbb országban több éve növekednek, az előbb említett jelenségek hosszú távon negatív módon hatnak az életszínvonalra. Mindezen felül a gazdaság piacosításából eredő új kockázatok új megoldásokat és jóléti kiadásokat igényelnek. Ugyanakkor a jóléti kiadások gátolják a piaci hegemonia érvényesülését és a gazdasági ösztönzőket. Röviden: az átmenetben megfogalmazódnak a szociális igazságossággal kapcsolatos igények (Offe, 1996), de a gazdasági hatékonyságra vonatkozó követeléseké lesz az elsőbbség.

Másodszor, a piaci átalakuláshoz szükség van az állampolgárok politikai támogatására és az új demokratikus rendszerek stabilizálására. Bár a zajló piaci reformok támogatottsága magas, az állampolgárok más elvárásai abból fakadnak, hogy a jelenlegi helyzetet összehasonlítják egyrészt a kommunista múlttal (amikor az embereknek magas szintű szociális biztonságot nyújtottak), másrészt a nyugati világgal (ahol az életszínvonal sokkal magasabb) (Offe, 1996).

Az új politikai elitnek egyszerre kellene figyelembe vennie a piaci változások életszínvonalra gyakorolt hatásait és az állampolgárok helyzetének új keletű elbizonytalanodását. A piaci átalakulás egész folyamatában meg kell őrizni a társadalmi kohéziót, és meg kell akadályozni a társadalmi feszültség kialakulását. Az átalakuláson keresztülmenő országokban a szociálpolitika a növekvő igények és a – többek között a gazdasági növekedés jelenlegi lelassulása miatti – korlátozott lehetőségek állandó gazdasági és politikai szorításában fejlődik. Mindezen túl az uniós tagság költségvetési megszorításokkal jár, hogy csökkentsék a deficitet és teljesítsék a Monetáris Unió követelményeit.

Másrészt hosszú távon a szociálpolitikai kiadások a gazdasági infrastruktúra részévé válnak, mivel a humán erőforrásokba irányuló beruházás a jövőbeli prosperitás fontos előfeltétele. A gazdasági reformok negatív szociális hatásai a növekvő társadalmi egyenlőtlenségekkel együtt fokozatosan jelennek meg. Ezzel egyidejűleg nőnek a közvetlen szociális költségek, és erősödnek a szavazók szociális védelem iránti várakozásai és követelése.

A gazdasági alrendszer keltette gazdasági nyomások, az állampolgárokra nehezedő új szociális kockázatok és az állam politikai legitimitásával kapcsolatos kényszer a legmeghatározóbb tényezői a jóléti állam

1 Az Európai Gazdasági Bizottság adatai szerint 1995-ben az egy főre eső GDP a Cseh Köztársaságban 44 százalék, Magyarországon 35 százalék, Lengyelországban 30 százalék volt az EU-átlagnak (Kramer, 1997). 2003-ban az Eurostat becslései szerint a helyzet: Cseh Köztársaság 63 százalék, Magyarország 55 százalék és Lengyelország 43 százalék (CZSO 2004), ami mutatja, hogy a különbség csökkent az elmúlt években, de még mindig meglehetősen nagy maradt.

formálásának. Az Offe által felrajzolt kép az önkorlátozó jóléti államról mint a válságmenedzselés formájáról (Offe, 1984) így egyre jobban ráillik az átmeneti országok szociális biztonsággal kapcsolatos stratégiájára, különösen, hogy ezekben az országokban jelentős a jóléti állam funkcionális túlterheltsége. A szociális reform sikere és más alrendszerekre gyakorolt hatása a jövőben az új megoldások megfelelőségén múlik.²

Az 1990-es évek elején a cseh szociálpolitika céljainak valamennyi kormányidőszakra jellemző tisztázatlansága ellenére elmondható, hogy e célokat az adott gazdasági lehetőségek és pragmatikus politikai megfontolások határozták meg. A szociálpolitika alakulását vizsgálva a következő, végig jelen lévő és fontos, de meglehetősen rejtett célokat mutathatjuk ki:

1. Legitimitás („a reform társadalmi elfogadtatásának” célja). E cél jegyében 1997-ig alacsony szintű munkaerő-piaci feszültség és munkanélküliség volt jellemző, társulva a szociális kérdések kezelésében megfigyelhető kompromisszumos és ideiglenes, vagy koncepció nélküli megoldásokkal (például a családi pótlékkal kapcsolatos koalíciós tárgyalások eredménye).

2. Nem növekvő, vagy csökkenő szociális kiadások.³

Ennek ellenére elmondható, hogy mindkét céllal összhangban, valamint a külföldi szakértők és intézmények ajánlásait követve, a cseh szociálpolitika legfontosabb törekvése a gazdasági átmenet tényleges és lehetséges negatívumainak megszüntetése volt. A hatékony biztonsági háló kiépítését úgy tekintették, mint amely nélkülözhetetlen eleme és előfeltétele a szociális biztonsági rendszer más céljai megvalósításának (Barr, 1994, Kramer, 1997, és mások). A törekvés a potenciális szegénység kockázata megszüntetéseként írható le. E törekvés befolyásolta az 1990-es évek szociálpolitikai intézkedéseit, és összhangban áll a szociálpolitikai ellátások célzottabbá tételére vonatkozó, jelenlegi általános trenddel is.

A szociálpolitika egyéb céljait – például a kiadások csökkentését, az állampolgárok ránevelését a nagyobb személyes felelősségre, az átmenet legitimitásának támogatását – összeegyeztetik a fenti alapvető céllal, és az eszközöket e prioritásoknak megfelelően választják meg.⁴ Az új szociálpolitika, a gazdaság és társadalom funkcionális dinamikus aspektusának tartva ezeket, elfogadta a jövedelemegyenlőtlenségeket, és így nemcsak az ellátások pontosabb célzását – azaz a szegénység megszüntetését –, hanem általában az egalitáriánus ambíciók erőteljes visszaszorítását is hangoztatja.

A cseh szociálpolitikában alkalmazott eszközök gazdasági hatékonyságának követelménye döntő volt a jóléti rendszer átalakításában. Ezzel

2 A korábban írtakból következik, hogy véleményünk szerint a „megfelelőség” megítélésakor objektív aspektusokat (hatékonyság és hatásosság, azaz a fő célok elérése elfogadható költséggel) és szubjektív szempontokat (a célok és az alkalmazott politikák legitimitása) is figyelembe kell venni, nem feledve, hogy e két aspektus szoros kölcsönhatásban van egymással.

3 E cél nyilvánvaló volt a társadalombiztosítási rendszer bevételei és a kifizetett transzferek együttes összege közötti eltérésből (1993–1997 között a bevételek 16–19 milliárd koronával haladták meg a kiadásokat), miközben fokozatosan csökkent a szociális transzferek bérekhez viszonyított aránya (Hiršl 1997, Sirovátka 1998).

4 Az állampolgárok semmi mást nem vártak az átmenet kezdetén – készek voltak a „nadrágszjű összehúzására” és „az átmenet szociális költségeinek” a megfizetésére.

egyidőben megértették és hangsúlyozták ezen eszközök társadalmi és politikai „hatékonyságának” (legitimitásának) szükségességét is, érve ezen az átmenettel kapcsolatos változások támogatását és az új rendszer elfogadását. Ebből következően hangsúlyozták az átmenet szociális kockázatai enyhítésének szükségességét is. Így tehát figyelmet kell fordítanunk a szociálpolitika hatékonyságára, különösen az imént említett funkciói fényében. Ha a szociálpolitikai intézkedések hatékonyságának alapvető funkcióira és mutatóira összpontosítunk, a politika hatékonyságának legfontosabb kritériuma a szegénység enyhítésének mértékeként határozható meg.⁵ A hatékonyság ilyen felfogása döntő fontosságú a cseh szociális reformban is. Hasonló megközelítéssel a szociálpolitika hatékonyságát értékelhetjük az egyenlőtlenségek mérséklésének függvényében is. Az egyenlőtlenségek csökkentésével kapcsolatos cél meghatározása azonban továbbra is viták keresztjében áll, különösen az átmeneti gazdaságokban.⁶

Az alábbi elemzésben a szociálpolitika szegénység enyhítésével mért hatékonyságának kérdésével foglalkozunk. Érvelésünk arra a korábban jelzett feltevésre épül, hogy a cseh szociálpolitikát eddig a „kis jóléti állam” (amely közel van a reziduális típushoz) irányában alakították át, különösen az 1992–1997 közötti időszakban, amint ezt számos elemzés kimutatta (vö. Večerník, 1998: 222–224; Potůček, 1999). Használjuk a célzással, szelektivitással és a szociálpolitika progresszív redistribúciós hatásaival kapcsolatos hipotézist is (ahogyan a szociális biztonsági rendszer célzásával foglalkozó elemzésekben megjelennek – lásd főleg Dlouhý, 1997; Večerník, 1997a; Sirovátka, 1998). Ezenkívül megvizsgáljuk egy ilyen rendszer hatékonyságát és a rendszer legitimitációjának értékelésére választott jellemzők fontosságát.

2. A szociális kiadások és a szociális biztonsági transzferek színvonala

Az 1990-es években stagnált a GDP arányában mért összes szociálpolitikai kiadás (a szociális biztonsági kiadások a GDP 20–21 százalékát tették ki), ezen belül enyhén emelkedtek az egészségügyi és nyugdíjkiadások⁷, s új kiadási tételek jelentek meg a szociális segélyezési rendszer és a foglalkoztatáspolitikai ellátásainak finanszírozására. Ezen új kiadási tételeket ugyanakkor a másik oldalon kiegyenlítette a legtöbb juttatás bérekhez viszonyított szintjének csökkenése (vö. 1. táblázat). A szociálpolitikát érintették a költségvetési szigorítások, amelyek különösen 1997-ben

5 „Miközben nincs egyetértés a kormány általános egyenlőtlenségre vonatkozó feladataival kapcsolatban, generációk óta elfogadott és komolyan ma sem kérdőjeleződik meg a kormány szegénységgel kapcsolatos felelőssége.” (Ringen, 1987: 141.)

6 A vita arról folyik, hogy a társadalomban milyen mértékű egyenlőtlenségek kívánatosak és funkcionálisak.

7 A korai nyugdíjazás és az emelkedő egészségügyi kiadások következtében.

voltak érzékelhetőek, amikor a kormány egy váratlan gazdasági stagnálás hatására megszorító intézkedéseket fogadott el.⁸

1. táblázat Szociális juttatások az átlagbér százalékában

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Havi nettó átlagbér (cseh korona)	2,691	3,715	5,398	7,538	9,144	10,571	13,057
Bruttó minimálbér a nettó átlagbér százalékában	60,9	47,4	31,9	25,8	22,7	29,6	36,6
Létminimum a nettó átlagbér százalékában	x	45,8	40,0	38,3	37,5	35,7	31,4
4 fős háztartás létminimuma az átlagbér százalékában	x	146,7	127,1	116,9	101,2	100,8	87,5
Átlagnyugdíj (az átlagbér százalékában)	64,3	65,0	56,7	61,2	58,7	56,4	54,2
6 hónapra számított munkanélküli juttatás (az átlagbér százalékában)	65,0	55,0	55,0	55,0	45,0	45,0	45,0
Átlagbér alapján számított 1 havi táppénz (százalék)	88,0	88,0	86,0	72,0	59,5	85,7	86,9
Családi pótlék két 6–10 éves gyerek után a nettó átlagbér százalékában (két átlagjövedelmű szülővel)	24,1	17,5	14,1	5,8	5,3	4,7	4,1

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Munkaügyi és Szociális Minisztérium, Večerník 2005 (1–5), illetve saját (6–8) számítások alapján.

3. Bőkezűség versus szigor – és a szociális biztonsági rendszer hatékonysága

A gazdasági átalakulás a Cseh Köztársaságban jelentősen érintette a háztartások jövedelmét és életszínvonalát, főként az 1990–1992 közötti kezdeti években. Ezekben az években a növekvő infláció 20 százalékkal csökkentette a reálbéreket. A gazdaságilag aktív háztartások reáljövedelmének csökkenését azonban nem kompenzálták a szociális jövedelmek. Ellenkezőleg, a szociális jövedelmek reálértéke is csökkent. Bár a minimáljövedelemmel rendelkező háztartások⁹ esetében kisebb volt a visszaesés, mint az átlagos háztartásokban, a reálértéken számított összjövedelmet tekintve a legalacsonyabb jövedelmű háztartások szenvedték el a legnagyobb veszteséget. Ennek oka a reálkeresetek nagymértékű csökkenése volt: ezek összege 1994-ben az 1990-eshez képest 38 százalékkal volt kevesebb (vö. 2. táblázat).

1994 után az alul lévő rétegek bérének és összjövedelmének növekedésével változott az általános trend. A korábban legnagyobb reáljövedelem-visszaesést elszenvedő minimáljövedelemmel rendelkező háztartások jövedelme azonban csak kis mértékben nőtt. Az idősek – akiknek fő

⁸ A kötelezően járó szociális juttatások indexálását 10 százalékos megélhetésiköltség-növekedéshez kötötték (a korábbi 5 százalékos helyett). A családipótlék-jogosultságot a létminimum 2,2-szeresénél alacsonyabb jövedelemmel rendelkező családokra korlátozták.

⁹ A Cseh Statisztikai Hivatal szerint ide azok a háztartások tartoznak, amelyekben az egy főre eső jövedelem alacsonyabb, mint a háztartás létminimumának 1,3-szerese.

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

jövedelemforrását a szociális biztonsági transzferek jelentik – reáljövedelmének csökkenését nagyobb mértékben kompenzálták.

2. táblázat Rendelkezésre álló nettó jövedelem (1990 = 100)

	1992	1994	1996	1998	2000	2003
1 Bruttó reálbérek	81,2	90,7	107,3	108,0	117,4	136,8
2 Nyugdíjas háztartások jövedelme	84,7	78,7	92,8	98,3	99,7	112,1
3 Foglalkoztatottak háztartásainak jövedelme	81,5	84,6	96,8	98,0	98,0	107,8
4 Gyermekes és a létminimum 1,3-szeresénél kevesebbel rendelkező háztartások jövedelme	69,3	62,0	68,8	70,0	70,0	73,5
A 4 a 3 arányában	0,63	0,53	0,46	0,44	0,45	0,43

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Családi Jövedelemstatisztikák; egy főre eső jövedelem, saját számítások.

A szociális transzfereknek az átlagos háztartás által kapott összes szociális transzfer reálértékével mért színvonala a foglalkoztatottak háztartásaiban 1990 és 1996 között csökkent, és 2000-ig ezen az alacsony szinten maradt. A minimumjövedelemmel rendelkező háztartásokban kevésbé csökkent a transzferek reálértéke, ugyanakkor az összjövedelmet tekintve az alacsony vagy a hiányzó fizetések következtében végig e háztartások vesztesége volt a legnagyobb. A szociális transzferek reálértéken számított összmenyisége azonban 1996-ig – amikor bevezették a célzott jövedelemtesztelt jóléti kifizetéseket – nem haladta meg az eredeti szintet.

A szociális redisztribúciónak a szociális transzferek összmenyiségének az átlagos háztartás egy főre eső nettó rendelkezésre álló jövedelméhez viszonyított arányában mért szerepe csökkent az átlagos foglalkoztatotti háztartásban, és kisebb mértékben a gyermekes, minimumjövedelemből élő háztartásokban. A csökkenés egyértelmű volt az 1990-es évek első felében, a trend azonban 1996 után a jövedelemtesztelt családi juttatások bevezetésének hatására megfordult (vö. 3. táblázat).

3. táblázat A szociális biztonsági transzferek bőkezűsége (1992 = 100)

(a) szociális transzferek reálértéke

(b) a foglalkoztatotti átlagos család egy főre eső nettó rendelkezésre álló átlagjövedelméhez viszonyított szociális transzferek

	1992	1994	1996	1998	2000	2003
a) Foglalkoztatottak	100,0	92,9	92,9	88,0	88,0	113,4
a) Gyermekes és minimum-jövedelemmel rendelkező családok	100,0	94,6	107,3	109,4	111,4	124,3
b) Foglalkoztatottak	13,7	12,3	10,7	10,0	10,0	11,8
b) Gyermekes és minimum-jövedelemmel rendelkező családok	22,4	17,9	16,1	16,2	16,5	16,8

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Családi Jövedelemstatisztikák; saját számítások.

A szociális transzferek színvonalcsökkenésének a szegénység növekedésére gyakorolt hatása nem túl jelentős. A szegénység nem jelentett túlzott terhet a szociálpolitika számára, mivel az 1990-es évek első felében az emelkedő reálbérek és az alacsony munkanélküliség, később pedig a célzott szociális biztonsági juttatások fokozatosan csökkentették a szegénységet (vö. 4. táblázat).

4. táblázat Szegénység a Cseh Köztársaságban, 1988–2002
(EU szegénységi küszöb – a mediánjövedelem 60 százaléka,
az ekvivalenciaskála elaszticitása 1,0; 0,5; 0,3)

	1988	1992	1996	2003
Háztartások	13,7	3,3	5,0	7,2
Egyének	7,5	4,1	6,4	8,3

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Večerník (2005) számításai.

Az összességében alacsony jövedelemszegénységi ráta ellenére egyes csoportokban jelentős mértékű volt a szegénység. Különösen igaz ez a megállapítás a munkanélküliekre: a munkanélküli háztartások esetében 40 százalékos a szegénység előfordulási aránya, a szegény háztartásokon belüli arányuk tízszer magasabb, mint az össznépelességen belül. Viszonylag szintén magas a jövedelemszegénység az egyszülős családokban (szegényeken belüli arányuk ötszöröse a népelességen belüli arányuknak), a három- és többgyerekes családokban (hatszor többen vannak a szegények között, mint a népelesség egészében) és bizonyos mértékig az egy nyugdíjast tartalmazó háztartásokban (bár a szegényeken belüli arányuk meggyezik az össznépelességen belüli arányukkal). A foglalkoztatottak háztartásaiban az átlag alatti a szegénység koncentrációja (a szegények közötti arányuk tizenketted része az össznépelességen belüli arányuknak).

Sainsbury és Morissens (2002) értékelése szerint a cseh szociális juttatási rendszernek a szegénység enyhítésével mért hatékonysága az 1996-os mikrocenzus alapján a legjobb Európában. Az állítást az újabb adatok is megerősítik: a szociális transzfereknek a szegénység enyhítésében játszott relatív hatékonysága 2001-ben 79 százalék és megint csak a legjobb Európában (vö. 5. táblázat). Ugyanakkor arra is vannak bizonyítékok, hogy egyes speciális csoportokban a juttatások alacsony hatékonysága miatt magas a szegénység kockázata (munkanélküli háztartásokban csak 51 százalék, egyszülős háztartásokban mindössze 40 százalék, három- és többgyerekes háztartásokban csupán 58 százalék a transzferek hatékonysága).

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

5. táblázat A szociális transzferek hatékonysága a szegénység csökkentésében a teljes népességben (%)

	Szegény a transzferek előtt %	Szegény a transzferek után %	Szegénység-csökkentő hatékonyság (relatív)	Szegény a nyugdíjak után %	Szegénység-csökkentő hatékonyság (relatív) juttatások nyugdíj nélkül
Cseh Köztársaság	39	8	79,5	18	55,5
Svédország	34	9	73,5	NA	NA
Dánia	36	10	72,2	29	65,5
Németország	39	11	71,8	21	47,6
Hollandia	37	11	70,3	21	47,6
Belgium	38	13	65,8	23	43,5
Egyesült Királyság	40	17	57,5	37	54,1
Olaszország	42	19	54,8	22	13,6
Portugália	36	20	44,4	24	16,7

Forrás: Dennis és Guio 2004 (adatok 2001-ből) és az MPSV 2004 (adatok a 2002-es mikrocenzusból) alapján.

Megjegyzés: szegénységi küszöb a mediánjövedelem 60 százaléka (ekvivalenciaskála 1,0; 0,5; 0,3)

NA = nincs adat.

A transzferek bőkezűségének korlátozásával kapcsolatos meghatározó tényező a szociális biztonsági transzferek allokálásában mutatkozó „szigorúság” volt. Az allokációs szigort a (törvényben rögzített) létminimum reálértéke és a létminimum nettó átlagbérhez viszonyított aránya határozta meg. 1991 és 2003 között nőtt a szociális biztonsági transzferek allokációs szigora – például egy négyfős család létminimumának reálértéke 89 százalékra csökkent, és csak az egyfős háztartások esetében nőtt 6 százalékkal. A létminimum nettó átlagbérhez viszonyított aránya viszont az összes háztartástípusban csökkent (vö. 1. táblázat).¹⁰

4. A szociális biztonsági transzferek célzása és néhány figyelmen kívül hagyott következmény

A szociális biztonsági ellátások, különösen a szociális transzferek célzása 1989 és 1992 között jelentősen erősödött, jobban, mint az 1992 utáni időszakban, amint ezt több elemzés is kimutatta (Večerník, 1997a, 1997b, 1998; Sirovátka, 1998). A célzás az átmenet kezdeti periódusában részben a csökkenő összjövedelem miatt, részben pedig új szociális biztonsági transzferek (az 1992 után csak a gazdaságilag inaktívoknak adott állami kárpótlási prémium, munkanélküli juttatások, korai nyugdíj, szociális segélyek) bevezetése következtében erősödött. Korábban már rámutattunk, hogy ezzel egy időben csökkent a szociális biztonsági transzferek bőkezűsége és redistributív hatása.

Másrészt viszont erősödött az adókon és a társadalombiztosítási járú-

10 Családstatistikai felméréseken alapuló számítások.

lékokon keresztül érvényesülő redisztribúció, miként az adórendszer és a társadalombiztosítási járulékok progresszivitása is. A célzott transzferek ellenére ebben a periódusban az alacsonyabb jövedelmű csoportok a transzferek alacsony szintje miatt rosszabb helyzetben voltak, mint korábban (ami ellentmond Rawls társadalmi igazságossági alapelvének).¹¹

Az 1992–1996 közötti trend közelebbi figyelmet érdemel, mivel ekkor a legmagasabb jövedelmi kategóriákban az összegzett adóteher és a szociális transzferek mennyisége is nőtt. Ezzel ellentétben az alacsony és közepes jövedelmű csoportokban csökkent a transzferek volumene. Eként az állampolgároktól az állam irányába nőtt, az államtól az állampolgárok felé pedig csökkent a redisztribúció.¹² A 6. táblázatból kitűnik, hogy a közepes jövedelműek, azaz a 6. jövedelemdecilisbe tartozók helyzete az adók, a társadalombiztosítási járulékok és a szociális jövedelmek változásai eredményeként ebben a periódusban romlott. A szociális juttatások és az adók (és társadalombiztosítási járulékok) közötti különbséget összehasonlítva azonban 1992 és 1996 között a legalsó decilisbe tartozók veszítették a legtöbbet. 1996 után viszont megfordult a trend, mivel az adók és társadalombiztosítási járulékok nettó jövedelemhez viszonyított aránya kissé csökkent, a szociális juttatások aránya pedig növekedett az alacsony és közepes jövedelmű csoportokban. A 2003-ra kialakuló helyzet nagyon hasonló az 1989-eshez: a célzott jövedelemtesztelt juttatások bevezetésének hatására az alacsony jövedelmű háztartások redisztribúciós nyeresége kissé javult, míg a közepes jövedelműek helyzete romlott.

6. táblázat Nettó rendelkezésre álló jövedelem egyes jövedelmi csoportokban
(Foglalkoztatotti háztartások jövedelemeloszlása, 1. és 6. decilis, egy főre eső jövedelem)

Decilis	1989		1992		1996		2000		2003	
	1.	6.	1.	6.	1.	6.	1.	6.	1.	6.
Bruttó (munka-) jövedelem	86,8	106,8	77,0	107,9	91,6	115,0	86,8	111,5	83,5	107,6
Adók és társadalombiztosítási járulékok	17,4	20,4	18,8	24,2	16,7	25,1	14,1	22,9	13,6	23,8
Szociális juttatások	30,6	13,6	41,8	16,3	25,1	10,1	27,3	11,5	28,1	14,6
Juttatások – adók (járulékok)	+13,2	-6,8	+23,0	-7,9	+8,4	-15,0	+13,2	-11,4	+14,5	-9,2
Nettó rendelkezésre álló jövedelem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal, Családi Jövedelemstatisztikák; saját számítások.

11 Večerník (1999: 43) kimutatja, hogy a cseh népesség legalsó decilisbe tartozó részének egy főre eső reáljövedelme 1988 és 1996 között 82 százalékra csökkent. Más jövedelmi csoportokkal összehasonlítva ez a legnagyobb visszaesés (az átlag 95%).

12 Naiv lenne az az elképzelés, hogy az állampolgárok által kapott transzferek össz-mennyiségének meg kell egyeznie a beszedett adókkal és társadalombiztosítási járulékokkal, mivel az állami költségvetésnek más fontos finanszírozási feladatai is vannak, pl. oktatás, honvédelem, rendőrség, közigazgatás stb.

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

Emellett változott a célzás az életciklus egyes szakaszai tekintetében. 1992 és 1996 között jelentősen csökkentették a gyermekes háztartások transzfereit, főleg azokéit, ahol két gazdaságilag aktív személy volt (miután 1996-ban bevezették a jövedelemtesztelt transzfereket). A nyugdíjas háztartások transzferei az átlagos háztartás nettó rendelkezésre álló jövedelmével összehasonlítva relatíve egészen 2003-ig nőttek.¹³

7. táblázat Redistribúció az életcikluson belül
(Egy főre eső szociális transzferek nettó rendelkezésre álló jövedelemhez viszonyított aránya különböző háztartásokban)

Háztartás típusa	1988	1992	1996	2002
1 gazdaságilag aktív, 1 gyerek	20,1	22,6	19,7	18,2
2 gazdaságilag aktív, 1 gyerek	11,2	10,8	6,7	7,9
2 gazdaságilag aktív, 2 gyerek	13,0	12,5	6,9	5,7
1 felnőtt – nyugdíjas	77,0	90,0	85,4	94,1
2 felnőtt – nyugdíjasok	79,2	84,9	80,7	85,2
Háztartások összesen	26,3	28,7	24,9	27,7

Forrás: Mikrocenzus; saját számítások.

Megjegyzés: Nyugdíjas háztartások a gazdaságilag aktívak nélkül.

Átlagos nettó rendelkezésre álló jövedelem (cseh korona): 1988: 22 214; 1992: 33 705; 1996: 63 470; 2002: 92 986

A fentebb írtak összegzéseként elmondható, hogy 1989-től 1992-ig csökkent a jövedelem, szigorodott a transzferek allokációjával kapcsolatos politika, esett a juttatások színvonala, és végül, de nem utolsósorban új eszközként bevezették a célzást, azaz megvalósult a gazdaságilag inaktívakra vonatkozó és (1995-ig) a gyermekek korát, illetve (1996-tól) a jövedelemszintet figyelembe vevő célzás. E változások az 1989 előtti helyzethez képest a potenciálisan szegény háztartásokat érintő erősebb célzáshoz és a szegénység kezelését illetően hatékonyabb transzferekhez vezettek.

5. A szociális biztonsági rendszer megfelelése: hatékonyság

Hangsúlyoznunk kell a cseh szociális biztonsági rendszer egyik fontos elemét: az értékelések szerint a jóléti juttatások rendszere nemcsak a hivatalos létminimummal, de az uniós szegénységi küszöbvel összevetve is viszonylag hatékony (vö. 5. táblázat). Innen tekintve a juttatási rendszer csökkenő bőkezűsége és erősödő szigora kevésbé nyilvánvaló. Ezenkívül

¹³ Figyelembe kell venni azt a tény is, hogy az idős munkajövedelme csökkent, mivel 1991–1994 között felével csökkent a gazdasági aktivitásuk. 1998–2003 között végig további csökkenés volt tapasztalható, ahogy a rossz munkaerő-piaci helyzet következtében emelkedett a korai nyugdíjasok száma.

a szegénység enyhítése annak ellenére elég hatékony volt, hogy a nyugdíj kivételével az egyes juttatások meglehetősen alacsony hatékonyságúnak mutatkoztak a szegénység kezelésében – mint ezt a holland adatokkal való összehasonlítás is igazolja.¹⁴

8. táblázat *Az egyes juttatások és az összes juttatás uniós szegénységi küszöb alapján mért hatékonysága*

Juttatás	Szegény a juttatás előtt (egyének)	Szegény a juttatás után (egyének)	Hatékonyság (%)	Hatékonyság (Hollandia 86)
Nyugdíj	67,1	7,8	88,0	99
Táppénz	25,0	19,3	23,5	86
Munkanélküli juttatás	54,4	48,3	11,2	80
Családi pótlék (és kiegészítő szociális juttatás)	27,5	20,7	24,8	48
Egyéb juttatások	45,9	43,1	6,0	N/A
Összes juttatás	35,7	5,0	86,0	90,9

Forrás: 1996-os mikrocenzus; saját számítások.

Az egyes juttatások alacsony hatékonysága a rendszer alacsony juttatási szintjéből következik.¹⁵ 1996 óta, mikor átalakították a juttatási rendszert, nem sokat változtak a bőkezűséggel kapcsolatos jellemzők. Az ellátások szintje a legtöbb juttatás esetében – a táppénz kivételével – csökkent (vö. 1. táblázat). Hogyan magyarázható ez a látszólagos ellentmondás az egyes juttatások alacsony szintje és alacsony hatékonysága, illetve a juttatási rendszer egészének a szegénység enyhítésében mutatkozó magas hatékonysága között?

Az összegzett szegénységegyenítő teljesítmény a rendszer szerkezete folytán kielégítő. A jövedelmen alapuló célzott juttatások lehetővé teszik a jövedelmen felüli jóléti ellátásokat olyankor, amikor más juttatások nem elégségesek, ily módon csökkentve az átbukási hatást. Következésképpen a rendszer egészének a szegénység enyhítésében játszott hatékonysága nyilvánvaló lesz, ha az egyes juttatásokat a jogcímek logikájára alapozva lépésenként egymásra tesszük. Mint korábban már jeleztük, a társadalombiztosítási juttatások – ezeken belül is elsősorban a nyugdíjak – hatása

14 A juttatások hatékonyságának értékelésekor Deleeck et al. (1992) módszerét használtuk. A háztartásokra gyakorolt átfogó hatás felmérésekor számításba veszünk minden háztartást és juttatást. Egy adott juttatástípus hatásának értékelésekor csak az ebben részesülő háztartásokat vesszük figyelembe, a többieket nem. A Cseh Köztársaságban az „egyéb juttatások” a jóléti ellátásokat jelentik, kivéve a családi pótlékot, a kiegészítő szociális juttatást és a szülői juttatást. Ez azt jelenti, hogy benne vannak a lakással, közlekedéssel, szüléssel és temetéssel kapcsolatos juttatások, valamint a szociális segélyek. A háztartás akkor szegény, ha a jövedelme alacsonyabb az egy főre eső háztartási átlagjövedelem felénél (az egy főre eső jövedelem kalkulálásakor használt ekvivalenciaskála: felnőtt = 1, második felnőtt = 0,7, gyerek: 0,5).

15 Hollandiával összehasonlítva, ahol – különösen az 1980-as évek közepén – az egyik legbőkezűbb a jóléti ellátórendszer. (Hollandiában a GDP kb. 30 százalékát teszik ki a jóléti kiadások, a Cseh Köztársaságban ugyanez a mutató 20–22 százalék az 1990-es években.)

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

a legjelentősebb (mivel a nyugdíjasoknak semmi más jövedelmük nincs). A fontossági sorban a következő a családi pótlék, majd az állami támogatások következnek.

9. táblázat A juttatások összegzett hatása
(Szegénységi küszöb a hivatalos létminimum)

Juttatás	Szegény a juttatás után		
	Háztartások	Háztartás tagjai	Gyerekek
Nincs juttatás	38,2	29,2	21,6
+ társadalombiztosítási juttatások (nyugdíj, táppénz, munkanélküli juttatás)	5,6	7,8	15,4
+ anyasági juttatás	4,4	6,0	12,0
+ családi pótlék + kiegészítő szociális juttatás	3,2	4,1	8,1
Egyéb állami támogatás	2,4	3,1	5,8
Egyéb juttatások (szociális segély)	2,1	2,7	5,3

Forrás: 1996-os mikrocenzus; saját számítások.

A fő cél, vagyis a szegénység enyhítése szempontjából tekintve a cseh szociális biztonsági rendszer kielégítő, viszonylag költséghatékony és olcsó. E pozitív hatás a szociális transzferek összességének együttes hatásából következik, miközben egyenként vizsgálva ezeket, a hatásuk a nyugdíj kivételével szinte elhanyagolható.

Igy az elemzés azt mutatja, hogy hatásuk akadályozza a szociális védelmi funkciót. Először is azért, mert a juttatások, főként a társadalombiztosítási ellátások, önmagukban véve nem túl megfelelőek (nem elég hatékonyak), mivel a szociális kockázat bekövetkeztekor nem helyettesítik a kieső jövedelmet (vö. 1. táblázat). Másodszor, az az állítás, hogy a szegénység mérséklése kielégítő szintű, csak a szegénységi küszöbig vagy a létminimumig áll. A jóval a szegénységi küszöb (a létminimum 1,3-szerese) fölött lévő, alacsony jövedelmű háztartások reáljövedelme csökkent a legtöbbet (vö. 2. táblázat), és e háztartások közel kerültek a szegénységi küszöbhez: a törvényes létminimum átlagosan a 85 százaléka volt az uniós szegénységi küszöbnek (saját számítások a Cseh Statisztikai Hivatal Háztartásstatisztikai Adatbázisa alapján).

6. A szociális biztonsági rendszer megfelelősége: legitimitás

A szociális biztonsági rendszer legitimitása meglehetősen alacsony. Ez elmondható a szociálpolitika általános hatásaival és az egyes jóléti juttatások megfelelőségével kapcsolatban is.¹⁶ A cseh lakosság a jelenlegi rendszer működését és a juttatások nagyságát tekintve negatív véleménnyel van a szociális biztonsági rendszerről. A lakosság nem elégedett

¹⁶ A cseh szociális biztonsági rendszer legitimitására vonatkozó felmérést 1998 júniusában végezték 1350 fős reprezentatív mintán.

Sírovátka: Mennyire megfelelő a szociális biztonsági juttatások színvonala...

a rendszerrel, igazságtalannak tartja és általában negatívan ítéli meg. A vélemények erősen korrelálnak az állampolgárok politikai szimpátiájával, ami azt mutatja, hogy a szociálpolitikának egyre nagyobb a jelentősége a reformok politikai stabilitása szempontjából.

10. táblázat A szociális biztonsági rendszerrel kapcsolatos vélemények (negatív válaszok százaléka) a pártszimpátia (melyik politikai pártra szavazna?) alapján

Változó	Korrelációs együttható	BAL Kommunista Párt	BAL Szociáldemokrata Párt	JOBBS KÖZÉP Kereszténydemokraták	JOBBS „US” (liberális) párt	JOBBS „ODS” (liberális) párt – Klaus	Összesen
Adminisztráció	.329	78	73	56	45	43	61
Juttatások szintje	.288	69	61	53	37	32	52
Igazságosság	.340	76	70	59	44	35	59
	.356	66	62	42	34	23	48
Elégedettség	.346	79	74	53	44	36	59

Forrás: A cseh szociális biztonsági rendszer c. felmérés, 1998.

11. táblázat A jelenlegi szociális biztonsági rendszer következményeivel kapcsolatos vélemények (a „nem” válaszok százalékos aránya)

<i>Az egyénre gyakorolt hatás</i>	
Az élet kellemesebb és szabadabb	49,4
Mindenki lehetőséget kap az élete alakítására	22,9
Az emberek általában véve boldogabban élnek	53,5
<i>Szociális következmények</i>	
Csökken a nagyarányú szegénység és szenvedés	49,4
Nem alakulnak ki társadalmi feszültségek	18,3
Az erőforrások eloszlása igazságosabb	81,9
<i>Morális és magatartásbeli következmények</i>	
Az emberek önzők és rosszhiszeműek lesznek	15,8
Az emberek nem akarnak egymásról gondoskodni	22,9
Elvész az emberek személyes felelőssége	24,2
<i>Gazdasági következmények</i>	
Túlságosan megterhelik a gazdaságot	25,7

Forrás: A cseh szociális biztonsági rendszer legitimitása, 1998. évi felmérés.

A cseh lakosság abban sem hisz, hogy a jelenlegi szociális biztonsági rendszernek pozitív hatásai vannak az egyénekre. Összességében a csehek korlátozott pozitív hatásokat tulajdonítanak a meglévő rendszernek, csak a legitimációs funkcióját (azaz a társadalmi feszültségek megelőzésében játszott szerepét) ismerik el, és azt, hogy lehetőséget ad az embereknek az életük alakítására. A cseh népesség erős negatív attitűdje a gazdagság igazságos elosztására és a szegénység enyhítésére vonatkozó funkciókkal kapcsolatban fejeződik ki. Ez legalábbis a szegénység enyhítésével összefüggésben meglepő, ha figyelembe vesszük a szociálpolitikának a szegénység csökkentésében játszott kielégítő szerepét. A Cseh Köztársaságban nemigen akad olyan ember, aki szerint a szociális biztonsági rendszer igazságosabban osztja el az erőforrásokat. Végül a cse-

hek pesszimisták a szociális biztonsági rendszer gazdasági hatásaival kapcsolatosan is (csak körülbelül a negyedük véli úgy, hogy a szociális juttatásoknak nincs káros hatása a gazdaságra). Ugyanakkor a népesség többsége szerint a juttatásoknak negatív morális hatásai vannak.

7. A szociális biztonsági rendszer megfelelése: hatékonyság versus legitimitás

Kétségkívül ellentmondás van a szociális biztonsági rendszer szegénység csökkentésében kifejeződő, kielégítőnek tűnő hatékonysága és a rendszer legitimitása között. Mi az oka ennek az ellentmondásnak?

A szociális biztonsági rendszer fentebb bemutatott negatív megítélésének magyarázata három dologhoz köthető:¹⁷ az egyes juttatások megfelelő szintjével kapcsolatos (az erősödő szigor és a csökkenő bőkezűség által befolyásolt) szubjektív véleményekhez, a redisztributív igazságosságához (a juttatások és adók célzásában bekövetkezett változásokhoz), és az adminisztratív kapacitáshoz, ezen belül a célzás nem szándékolt hatásaihoz, amelyek hozzájárulhattak az adminisztratív kudarchoz. A szociálpolitika 1990-es évekbeli tényleges hatásaira vonatkozó elemzések (vö. Sirovátka, 1998; Sirovátka, 1999) alapján a következő magyarázatokat adhatjuk:

a) A juttatások színvonala – és az állampolgárok véleménye

A csehek többsége szerint a segélyek, a táppénz, a munkaképtelenséggel kapcsolatos és munkanélküli juttatások elégtelen szintűek. Az öregségi és özvegyi nyugdíj mennyisége a lakosság megítélése szerint kielégítőbb, ami összecseng a juttatási szintek 1990-es évekbeli alakulásával kapcsolatos adatokkal (vö. 1. táblázat). Az a tény, hogy a juttatásokat nagyrészt túl alacsonyaknak tartották, tükröződik a válaszadók juttatási szintek emelésére vonatkozó javaslataiban is. A szociális biztonsági rendszer legnépszerűbb elemeit a juttatások színvonalának megítélésétől függetlenül többre értékelik. Másrészt viszont kevésbé támogatják a marginális csoportok ellátásait (munkanélküli juttatás, özvegyi nyugdíj stb.).

¹⁷ Figyelmen kívül hagyjuk a szociális biztonsági rendszer egyéb „externális” változóit.

12. táblázat A juttatások színvonalának értékelése, a kívánatosnak tartott juttatási szint és az egyes juttatások szegénység csökkentésében játszott szerepére vonatkozó vélemények

	(Nagyon) nehéz boldogulni belőle	(Nagyarányú) emelés	Hatékonyság a szegénység csökkentésében
Családi pótlék	x	70,1	24,8
Rokkantsági juttatás	52,2	56,6	N/A,
Táppénz	55,7	56,0	23,3
Állami öregségi nyugdíj	37,9	49,2	88,0
Szociális segély	56,1	45,0	6,0
Özvegyi nyugdíj	29,4	32,5	N/A,
Munkanélküli juttatás	54,6	26,5	11,2

Forrás: 1996-os mikrocenzus; saját számítások, és A cseh szociális biztonsági rendszer legitimitása, 1998. évi felmérés.

A legáltalánosabb a családi pótlék növelésére vonatkozó követelés. A cseh népességnek körülbelül a fele egyéb juttatásokat is növelni szeretne, főként a társadalombiztosítás ellátásait (kivéve a munkanélküli juttatást és az özvegyi nyugdíjat), még akkor is, ha ez adó- és járulékemeléssel járna. Ez azt mutatja, hogy a juttatási szinteket csökkentő szociális reformok és a juttatások szociális hatásai nem felelnek meg az állampolgárok elvárásainak. 1998 után a szociáldemokrata kormány magasabbra emelte a táppénz, az anyasági segély és a munkanélküli juttatás kiszámításakor figyelembe vett jövedelemp plafont. Ez részleges elmozdulást jelez az előző, jobboldali Klaus-kormány reziduális jóléti alapállásától, és a gazdaságilag aktív háztartások szociális transzfereinek bizonyos növekedését eredményezte. Ezzel egy időben viszont csökkent a törvényes létminimum bérekhez viszonyított aránya, mivel az indexálása elmaradt a bérek emelkedésétől.

b) Redisztributív igazságosság

A szociális ellátásokból származó nyereségek és veszteségek – összevetve az állampolgárok által fizetendő adókkal (és társadalombiztosítási járulékokkal) – befolyásolják a rendszer redisztributív igazságosságával kapcsolatos véleményeket. A legalacsonyabb jövedelmű rétegek a célzottabb szociálpolitika következtében a jóléti juttatások gyakoribb hasznélvezőivé válnak. Ennek ellenére 1989-cel összehasonlítva ők szenvedték el a legnagyobb reáljövedelem-csökkenést. E csökkenést a jövedelmek nagyarányú esése okozta, amelyet csak részben ellensúlyoztak a jóléti juttatások.¹⁸ Az 1990-es években kismértékben csökkent a létminimum (a legalacsonyabb jövedelmű rétegeknek szociális védelmét garantáló szociális biztonsági rendszer meghatározó eleme) reálértéke is.¹⁹

18 1998-ban a gyermekes és minimumjövedelem (a létminimum 1,3-szerese) alatt élő háztartások reáljövedelme 70 százaléka volt az 1990-es reáljövedelmüknek, és 2003-ban is csak 73 százaléka (vö. 2. táblázat).

19 A létminimum reálértéke több mint 10 százalékkal csökkent ebben a periódusban.

Ugyanakkor az adótehernek és a társadalombiztosítási járulékoknak a szociálpolitikai rendszer által nyújtott juttatásokkal összevetett relatív növekedése miatt a közepes és magas jövedelmű rétegek veszteséget szenvedtek el. A kevésbé bőkezű rendszer, valamint az a tény, hogy a juttatásokat egyre inkább a munkajövedelemtől függő munkavállalók családjaira irányították, gyengítette a gyermekes családokra összpontosító horizontális redisztribúciót. Ezenkívül gyengült a társadalombiztosítási juttatások (nyugdíj, táppénz, anyasági juttatás és más ellátások), illetve az adók és társadalombiztosítási járulékok arányában kifejezett reciprocitás is. Ennek oka az adóteher növekedése és az összes juttatás színvonalának az átlagbérhez és az átlagos háztartási jövedelemhez viszonyított csökkenése volt. Ekként látható, hogy a társadalombiztosításban a piaccal harmonizáló munkaérdem elve egyértelműen veszített a jelentőségéből.²⁰ 1999 után, amikor a jövedelemplafont az egyedülállók létminimumának 2,5-szeresére emelték, újból erősödött a munkaérdem elve a táppénzrendszerben, a gyermekgondozási ellátásokban és részben a munkanélküli juttatásokban.

Az árak liberalizálása szintén hozzájárult a lakásfenntartási és egészségügyi, valamint a gyermekek iskoláztatásával kapcsolatos kiadások növekedéséhez. Az állam csak részben kompenzálta a megnövekedett terheket, csak az alacsonyabb jövedelműeket célozva meg a kiegészítő támogatásokkal. A szociálpolitikát tekintve így a közepes jövedelmű csoportok veszítették a legtöbbet, bár a reáljövedelem alakulását figyelembe véve a legalul lévők vesztesége volt a legnagyobb. A felső osztály nyereséget könyvelhetett el a reáljövedelem tekintetében, de a szociálpolitikában veszített amiatt, hogy az adórendszer erősödő progresszivitásával és a jóléti ellátásokkal az alsóbb jövedelmi csoportokat célozták meg.

1989-től 1992-ig a kormány a szociálpolitikájával egyértelműen törekedett az átmenet hatásainak kompenzálására, elsősorban a legalacsonyabb jövedelműekre koncentrálva. Különösen az 1992 és 1996 közötti időszakban azonban, amikor az adóteher növekedése mellett a jóléti juttatások az összes jövedelmi csoportban gyorsan csökkentek, drámai módon megváltozott a szociálpolitikából származó nyereségek és veszteségek egyenlege (Sirovátka, 1998 és Sirovátka, 1999). Az alacsony és közepes jövedelmű csoportok veszteségének növekedése 1996 és 1998 között is folytatódott. 1998-ban megfordult a trend, és 2002-ben a juttatások, illetve az adók és társadalombiztosítási járulékok aránya az alacsony jövedelműek esetében nagyon közel került az 1992-es szinthez, míg a többiek vesztesége tovább nőtt. A közepes jövedelműek helyzete csak 2002-ben javult kissé.

²⁰ Ez hagyományos alapelv az európai kontinentális szociálpolitikában, és ezt a tradíciót örökölte a cseh társadalombiztosítás a két világháború közötti időszakból.

1. ábra A szociális transzferek adókhöz és társadalombiztosítási járulékokhoz viszonyított aránya az egyes decilisekben (foglalkoztatottak)

Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal; 1989 és 2000 közötti családi jövedelemstatisztikák, a 2002-re vonatkozó adatok a mikrocenzusból; saját számítások.

Megjegyzés: az adott jövedelemdecilisre jutó összes adó és társadalombiztosítási járulékok = 100.

A cseh lakosság joggal számíthatott az univerzális jóléti juttatások eltörlésére és a szociális jövedelem súlyának csökkenésére. De abban a helyzetben, amikor a stagnáló reáljövedelem, reálbér és életszínvonal (az alsó jövedelmi csoportokban valójában az összes mutató romlott) növekvő szociális egyenlőtlenséggel és a munkaerő-piaci kockázatok differenciálódásával kombinálódott, a társadalmi igazságosság²¹ igényének való megfelelés a ténylegesen bekövetkezett csökkenés helyett a legalul levő rétegek stabil vagy javuló életszínvonalát jelentette volna.

Tehát a cseh szociálpolitika bizonyos mértékig figyelmen kívül hagyta a társadalmi igazságosság egyes olyan alapelveit, mint a munkaérdemen alapuló reciprocitás, vagy a legkedvezőtlenebb helyzetűek szükségletei. Ennek okai többértékesek: elmaradt a tényleges következmények alapos értékelése a szociálpolitika alapelvei és prioritásai fényében; az esetek többségében a politikai jellegű megoldások domináltak; az 1997 után deficitessé váló költségvetés és az Európai Monetáris Unió kritériumainak való megfelelés igénye, valamint a 2003-ban bevezetett költségvetési reform felerősítették a jóléti kiadások lefaragását célzó törekvéseket.

Az 1990-es évek első felében megtapasztalt liberális politika („legyen több pénz az állampolgárok zsebében, és kevesebbet osszon újra az állam”) és 1998 után a szociáldemokraták szolidarisztikusabb szemlélet-

²¹ Rawls arra vonatkozó követelménye alapján, hogy a legkedvezőtlenebb helyzetű csoportok nyeresége a legnagyobb (1972).

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

módja nyomán azonban a cseh lakosságot váratlanul érte az államhoz irányuló befizetések és az állam által nyújtott ellátások arányának ilyen drasztikus romlása. A fenti okok ahhoz vezettek, hogy az összes társadalmi rétegben meglehetősen negatív a nyereségek és veszteségek egyenlegének megítélése a szociálpolitikai ellátások, illetve az adók és társadalombiztosítási járulékok alakulásának fényében. Ez különösen nyilvánvaló, ha az eredményeket összehasonlítjuk a holland adatokkal (vö. 13. táblázat).²²

13. táblázat *Ön személyesen nyer vagy veszít a szociálpolitikai ellátásokon?*

(A kérdés a következő volt: „Számításba véve egyrészt a kormány szociálpolitikája révén az ön által kapott összes juttatást és ellátást, másrészt az ön által fizetendő adókat és társadalombiztosítási járulékokat, nyertesnek vagy vesztesnek érzi magát?”)

	(Egyértelműen) nyer	Nem nyer és nem veszít	(Egyértelműen) veszít
Cseh Köztársaság 1999	9	23	46
Hollandia 1995	21	37	29

Forrás: A szociálpolitika átalakulásának hatásai c. 1999-es felmérés, 1995-ös holland TISSER-kutatás (van Oorschot).

Megjegyzés: a „Nem tudom” válaszokkal együtt 100%.

c) *Adminisztratív kudarc: a juttatások kihasználatlansága és jogosulatlan felhasználása*

Gyengült az állampolgárok hite abban, hogy a kormányzati adminisztráció helyesen és hatékonyan használja fel az adókat és társadalombiztosítási járulékokat.²³

A juttatások elégtelen kihasználtsága és törvénytelen felhasználása a szociális juttatási rendszer lényeges nem szándékolt hatása, és a célzás alacsonyabb hatékonyságát eredményezi, ami csökkenti a juttatásoknak egy adott háztartástípusra gyakorolt hatását. A 14. táblázat összehasonlítja az átlagos éves háztartási jövedelem alapján járó jogosultságot a 2000-ben ténylegesen kifizetett családi juttatásokkal. Meglepő módon nagyarányú volt a gyermekes háztartásoknak járó juttatások (elsősorban a kiegészítő szociális juttatás) alacsony kihasználtsága.

22 A felmérésünkben számos kérdést vettünk át az 1995-ben van Oorschot által végzett holland TISSER Szolidaritás Vizsgálatból és az eredmények összehasonlíthatóak.

23 Többek között azért, mert a kormány végül mégsem különítette el a társadalombiztosítási alapot a költségvetéstől, ami a szociálpolitika reformjának egyik fő célkitűzése volt, és a társadalombiztosítási befizetésekből származó többletet más célokra használta fel.

14. táblázat *Felmérés a célzás alacsony hatékonyságáról: egyes juttatások alacsony kihasználtsága 2000-ben*

	Jogosultsági feltételek	Jogosult gyermekek háztartások	Igénybevételi arány
Családi pótlék (gyermek)	A létminimum háromszorosa alatti jövedelem	88,3%	88,8%
Kiegészítő szociális juttatás (háztartás)	A létminimum 1,6-szerese alatti jövedelem	17,5%	71,7%

Forrás: Jogosultság: Cseh Statisztikai Hivatal; Családi Jövedelemstatisztika 2000; saját számítások.

Megjegyzés: A törvényben szabályozott jogosultság alapja a háztartás tagjának éves átlagjövedelme, mércéje a létminimum arányában van kifejezve.

A juttatások alacsony kihasználtsága sokféle módon magyarázható, és az eredmények a külföldi tapasztalatok fényében nem lephetnek meg bennünket (vö. különösen van Oorschot, 1995). Az alacsony kihasználtság (non-take-up) a jövedelemfelmérés tipikus következménye. Tulajdonképpen feltehető a kérdés, hogy mennyiben szándékolt vagy nem szándékolt a hatás. Mindenesetre a Cseh Köztársaságban az alacsony igénybevétel nem várt jelenség, mivel a családi költségvetés erősebb nyomás alatt áll, és így a várakozások szerint az emberek kihasználják a jogosultságukat. E nézetet erősíti az a politikusok, a tömegkommunikáció és részben a közvélemény által képviselt „jogosultsági filozófiából” származó feltevés is, hogy tovább élnek a kommunista rendszer alatt felnőtt lakosság magatartásmintái.

A juttatások jogosulatlan használata komoly problémát jelent a szolidaritás szempontjából, amely a kollektív védelem alapelvét elfogadó és az egyénenként eltérő kockázatok megosztását akaró állampolgárok bizalmán és a körükben meglévő közös azonosságtudat érzésén alapul. Így fontos megvizsgálnunk, hogy az államot képesnek tartják-e az ellátórendszer esetleges jogosulatlan használatának megakadályozására. Az ezzel kapcsolatos vélemények befolyásolják az ellátórendszerbe vetett bizalmat, illetve a kollektív és egyéni igazságosságára vonatkozó nézeteket. Ha az állampolgárok véleménye szerint egyesek jogosulatlanul használják a rendszert, akkor racionális döntésnek tűnhet számukra a rendszerből való kilépés, vagy valami ehhez hasonló megoldás. Azok számára ugyanis, akik nem így cselekszenek, megnőnek a rendszerben való részvétel egyéni költségei.

Nincsenek megbízható adataink a rendszer jogosulatlan használatának mértékéről, de azt tudjuk, hogy a Cseh Köztársaságban széles körben elterjedt az ezzel kapcsolatos vélekedés. Különösen áll ez a munkanélküli juttatásokkal és a szürke gazdaságban folytatott tevékenységgel kapcsolatban: 1999-ben a lakosság 54 százaléka gondolta úgy, hogy a juttatá-

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

sokban részesülők gyakran, vagy nagyon gyakran dolgoznak illegálisan, és 49 százalékuk szerint a munkanélküliek túl passzívak a munkahelykeresésben.²⁴ Levonhatjuk azt a következtetést, hogy a lakosság problémáinak tartja a szociális ellátások alacsony kihasználtságát és jogosulatlan felhasználását is, és a vélemények szerint a rendszer nem valósítja meg a célzás hatékonyságára vonatkozó célkitűzéseit (vö. 15. táblázat).

15. táblázat A szociális biztonsági juttatások jogosulatlan használata és jogosult igénybevételenek elmaradása (non-take-up)

(A kérdés a következő volt: „Hányan kapnak szociális juttatást azok közül, akik nem jogosultak rá?” és „Hányan nem kérnek szociális juttatást azok közül, akik jogosultak lennének rá?”)

	Jogosulatlan használat	Non-take-up
Majdnem mindenki	1	1
A legtöbben	7	6
Sokan	42	32
Kevesen	12	24
Nem jellemző	15	7
Nem tudom	31	23

Forrás: „A szociálpolitika hatásai”c. felmérés.

8. Következtetések

Számos nemzetközi kutatási program eredményei szerint a lakosság akkor is támogatja az emelkedő jóléti kiadásokat, ha ez az adók növelésével jár. A Cseh Köztársaságban hasonló a helyzet. A nyugati országokban a lakosság igényei a „beivódott várokozásokon” kívül tükrözik a szociális kockázatok – főleg a munkanélküliség – súlyosbodását is. Ugyanezek az okok mutathatóak ki az átmeneti országokban is.

De egyéb fontos körülmények is szerepet játszanak akkor, amikor az emberek magasabb jóléti juttatásokat követelnek. Az átmeneti időszakban különösen fontossá válik a „bizalmi válság” több eleme. Változnak a szociális intézmények és a szociális védelem programjai, csökken az univerzalitás és nő a jövedelemfelmérést a szociális jogokból való részesezés előfeltételeként hangsúlyozó szelektivitás és célzottság szerepe. Ennek két fontos következménye van.

Először: növelni kell az adminisztratív rendszer teljesítményét, ugyanakkor úgy tűnik, hogy nem kerülhetők el a rendszer működési hibái. A célzás egyrészt a jogosulatlan igénybevitel, másrészt a jogosultak körében tapasztalható alacsony igénybeviteli arány alapvetően hibásan működik.

Másodszor: miközben egy kezdeti csökkenés után folyamatosan nő a megtermelt jövedelem, szélesednek a szociális különbségek, és jelenleg stagnálnak a reáljövedelmek, összességében csökken a jóléti juttatások

24 A szerző által 1999-ben végzett „A szociálpolitika hatásai” c. felmérés alapján.

színvonala. Ennek következtében csökken az egyéni nyereség, ami leginkább az alacsony jövedelmű gyermekes családokat és munkanélkülieket érinti. Mindezekon túl, a szociális biztonsági rendszeren belül érvényesülő szolidaritás a hozzájárulások (adók és járulékok), illetve a juttatások közötti kölcsönösségtől függ, e reciprocitás azonban az 1990-es években a juttatások általános színvonalcsökkenése és az alacsony jövedelműeket megcélzó fokozódó redisztribúció miatt gyengült.

Fordította Nyilas Mihály

Hivatkozások

- Barr, N. (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Czech Statistical Office (2004): *Statistical Yearbook*. Prague: CZSO.
- Deleeck H., Van den Bosch, de Lathouwer L. (1992): *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC. A comparative analysis*. Aldershot: Avebury.
- Dennis, I., Guio A. C. (2004): *Poverty and Social Exclusion in the EU*. Statistics in focus no 16. Luxembourg: Eurostat.
- Dlouhý, J. (ed.) (1997): *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice (Az adórendszer és a juttatási rendszer közötti kölcsönhatás a Cseh Köztársaságban)*. Praha: Socioklub.
- Hiršl, M. (1997): „Proč je v České republice nutná důchodová reforma“ (Miért szükséges a nyugdíjreform a Cseh Köztársaságban?) *Pohledy* 4: 6–9.
- Kramer M. (1997): „Social protection and Safety Nets in East-Central Europe: Dilemmas of the Postcommunist Transformation“. In: Kapstein E.B., Mandelbaum M. eds. *Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe*. New York, A Council on Foreign Relations Book, Brookings Institutions.
- Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Offe, C. (1996): *Modernity and the State: East, West*. Oxford: Polity Press.
- Potůček, M. (1999): *Křížovatky české sociální reformy. (A cseh szociális reform választáson)*. Praha: SLON.
- Rawls, J. (1972): *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringen, S. (1987): *The Possibility of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, D. and A. Morissens (2002): „Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits“. *Journal of European Social Policy* 12 (4): 307–327.
- Sirovátka, T. (1998): „Social Transfers in the Period of Transformation and Their Effects“. *Prague Economic Papers*, VII, 4: 346–361.
- Sirovátka, T. (1999): „Efektivnost české sociální politiky“ (A cseh szociálpolitika hatékonysága). *Politická ekonomie*, XLVII, 6: 477–497.
- Van Oorschot, W. (1995): *Realizing Rights. A Multi-level Approach to Non-take-up of Means-tested Benefits*. Aldershot: Avebury
- Večerník, J. (1997a): „Přerozdílování příjmů v kontextu sociální politiky“ (A jövedelmek redisztribúciója a szociálpolitikában). In: Dlouhý J. (ed.) *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice (Az adórendszer és a juttatási rendszer közötti kölcsönhatás a Cseh Köztársaságban)*. Praha: Socioklub.
- Večerník, J. (1997b): *Social stratification and income distribution: socio-economic policies*

SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

and the middle classes in Czech reforms. Praha: Sociologický ústav ČAV. Working Papers of the research project „Social Trends“ 12/1997.

Večerník, J. (1998): *Občan a tržní ekonomika. Příjmy, nerovnosti a politické postoje v české společnosti.* Praha: Nakladatelství Lidové noviny. (*Markets and People*, Aldershot: Avebury, 1996).

Večerník, J. (1999): „Střední vrstvy v české transformaci“ (A középosztály a cseh reformban). *Sociologický časopis*, Vol. 35, No. 1: 33–51.

Večerník, J. (2005): „Who is Poor in the Czech Republic? Changing Structure and Faces of the Czech Poverty.“ *Czech Sociological Review*, forthcoming.

Tomáš Sirovátka, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic; e-mail: sirovatk@fss.muni.cz

Kedves Olvasónk!

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége kéri Önt, segítse munkájában. 2005-ben a Szövetség Országos Központja a második támogató szolgálatot indítja be Budapesten a VIII. kerületben, képzési programokat szervez országszerte, aktívan vesz részt az értelmi akadályozottsággal élők és családtagjaik érdekvédelmében. Rendszeres programjainkat, elért eredményeinket az eddigi Hírfutárokból, Kapasz-kodó újságból és a honlapunkról már ismeri a kedves Olvasó.

Adjon 1 %-ot, a többit mi adjuk!

Szövetségünk neve: Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos
Érdekvédelmi Szövetsége

Szövetségünk adószáma: 19002529-1-41

Köszönjük!