

*esély*

*2010/5*

*Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*

## TARTALOM

### ALAPJÖVEDELEM – MINIMUMJÖVEDELEM

#### ELŐSZÓ

- 3 **Misetics Bálint:** Egy radikális szociálpolitikai reformgondolat

#### ALAPJÖVEDELEM

- 9 **Philippe van Parijs:** Alapjövedelem: egy egyszerű és erőteljes gondolat a huszonegyedik század számára
- 42 **Ulrich Mückenberger – Claus Offe – Ilona Ostner:** Államilag garantált alapjövedelem: a szociálpolitika jelenlegi feladata
- 62 **Julieta Elgarte:** Az alapjövedelem és a nemi szerepek szerinti munkamegosztás összefüggései
- 74 **Barbara R. Bergmann:** Svéd jellegű jóléti állam, vagy alapjövedelem – melyik élvezzen prioritást?

#### MINIMUMJÖVEDELEM

- 81 **Hugh Frazer és Eric Marlier:** Minimumjövédelmi rendszerek az EU tagállamaiban
- 141 Abstracts
- 143 Contents

MISETICS BÁLINT

## Egy radikális társadalmpolitikai reformgondolat

Előszó az *Alapjövedelem – minimumjövedelem* tematikus számhoz

Az *Esély* tematikus száma „A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai éve” alkalmából jelent meg.

Miközben egyértelmű, hogy a szegénység és a kirekesztés mögött nem kizárólag a jövedelemhiány áll, a szegénység felszámolásának mégis az egyik leginkább magától értetődő módja egy garantált jövedelem biztosítása: egy adott szinten meghatározott garantált jövedelem definíció szerint felszámolja a garanciaszint alatti jövedelemszegénységet. Ezzel összhangban például Martin Luther King (1967) a garantált jövedelem gondolatát mint a szegénység felszámolásának „legegyszerűbb és leghatásosabb” módját méltatta, hangsúlyozva a jövedelembiztonság pozitív hatását az emberi méltóságra.

A garantált jövedelem szintje mellett minden, széles értelemben vett garantált jövedelem rendszer leírható egy további paraméterrel, a visszavonási rátával. Ez azt mutatja meg, hogy a jövedelem növekedésével milyen mértékben csökken a transzfer nagysága. Értéke 0-tól 100 százalékig terjedhet. Az Európa-szerte működő minimumjövedelem programok – amelyekről részletes áttekintést ad a tematikus szám utolsó, *Minimumjövedelmi rendszerek az EU tagállamaiban* című tanulmánya – jövedelempótló vagy jövedelemkiegészítő rendszerek, és így a skála utóbbi végpontjához állnak közelebb. Az elvi kiindulási pont a 100 százalékos visszavonási ráta: a programok célja az, hogy senkinek a jövedelme se csökkenjen egy meghatározott minimum-szint alá, és ezt a minimumjövedelem programok a már meglévő jövedelem és a garantált jövedelem szintje közötti különbségnek megfelelő transzferrel biztosítják. Ilyen rendszer működött Magyarországon is, a családi segélyezés 2006-ban bevezetett rendszerében a támogatás a jogosultsági jövedelemhatárig egészítette ki a család jövedelmét.

Ez a rendszer azonban jelentős pénzügyi ellenőztőnt jelent a munkavállalásra, hiszen a garanciaszint alatti munkajövedelem effektív marginális adókulcsa ebben az esetben 100 százalék volna: a garantált jövedelem szintje alatt minden megkeresett forintot ellensúlyozna egy, a juttatásból elvesztett forint. Éppen ezért a munkanélküliségi-csapda vagy segélyezési-csapda csökkentése érdekében, a gyakorlatban az európai minimumjövedelem rendszerek a rászorultság elbírálásakor (illetve a transzfer nagyságának meghatározásakor) általában nem számítják be a munkajövedelem egy részét a jövedelembe (ezt nevezik az angol nyelvű irodalomban *disregard*-nak), különösen a munkába állást követő szakaszban (OECD, 2010). Szintén a munka-ellenőztőntés ellensúlyozásával függ össze a minimumjövedelem programoknak az a sajátossága, hogy

## ALAPJÖVEDELEM – MINIMUMJÖVEDELEM

munkanélküliség esetén a jogosultság feltétele a munkavégzési hajlandóság bizonyítása (például egy kijelölt szervezettel való együttműködéssel, álláskeresővel vagy átképzési programban való részvétellel).

A skála másik végpontján helyezkedik el az alapjövedelem.<sup>1</sup> Itt a visszavonási ráta nulla, a juttatásra a politikai közösség minden tagja rászorultságtól és munkavégzési hajlandóságtól függetlenül jogosult. Ez persze nem jelenti azt, hogy egyúttal mindenki a program *kedvezményezettje* is volna, hiszen elkerülhetetlenül lesznek, akiknek a megnövekedett adóterhét nem ellensúlyozza az alapjövedelemre való jogosultságuk. Az alapjövedelem – azonos garanciaszint mellett – jóval költségesebb módja egy garantált jövedelem biztosításának, azonban teljes mértékben kiküszöböli a minimumjövedelem programokkal kapcsolatban említett csapda-helyzetet, valamint azt a rászorultság-elvű programokra jellemző két, további problémát, hogy azokat gyakran mind a jogosultak, mind a társadalom jelentős része megalázóan tartja, illetve (ettől nem függetlenül), hogy a gyakorlatban általában csak az arra jogosultak egy része kapja meg a juttatást.

A garantált jövedelem különböző típusai közötti különbséget, illetve az alapjövedelem jellemzőit (és előnyeit a többivel szemben) részletesen tárgyalja a különszám első tanulmánya, *Philippe Van Parijs* kitűnő bevezető írása. Szerzője az alapjövedelem egyik legtekintélyesebb szószólója, akinek az eredetileg 1995-ben megjelent *Real Freedom for All: What (if anything) can justify capitalism* című könyve máig az alapjövedelem legátfogóbb normatív megalapozása. Van Parijs álláspontja szerint az általa kifejtett *liberális igazságosságelméletből* a lehető legmagasabb fenntartható szinten biztosított feltétel nélküli alapjövedelem következik, mivel ez szolgálja leginkább a valódi szabadság eszméjét, vagyis azt a célt, hogy a társadalom tagjainak a lehető legtöbb lehetőségük legyen azt tenni, amit szeretnének (Van Parijs, 1991, 1992a, 2003).

Ebben a megközelítésben az alapjövedelem sokkal több, mint egy hatásos szegénység elleni program. Van Parijs megfogalmazásában: „*az alapjövedelem bevezetése nemcsak a jóléti állam működésének kivitelezhető strukturális fejlesztése, hanem a rabszolgaság eltörléséhez vagy az univerzális választójog bevezetéséhez hasonló mélyreható reform*” (Van Parijs, 1992b: 7). Több szerző kifejezetten az ellen érvel, hogy az alapjövedelemet kizárólag, vagy akár csak elsősorban egy hatásos szegénység elleni programnak tekintsük. Az amerikai feminista politikai filozófus, *Carole Pateman* az alapjövedelemet olyan alapvető jognak tekinti, amely (megfelelő garanciaszint esetén) biztosítaná az önrendelkezés jogát: „*az alapjövedelem a teljes állampolgáriság szimbóluma, és azt a biztonságot nyújtja, ami ennek a politikai pozíciónak a fenntartásához szükséges*” (Pateman, 2004: 95). Zygmunt Bauman (1999) hasonló szellemben óv attól, hogy az alapjövedelemben kizárólag

<sup>1</sup> Itt érdemes megjegyezni, hogy Szalai Júlia az utóbbi időben több helyütt is az „állampolgári alapjövedelem” bevezetése mellett érvelt (Szalai, 2009a, 2009b, Szalai et al., 2009), azonban ahogyan az érvelése további részéből egyértelműen kiderül, ezen nem a politikai közösség minden tagja számára feltétel nélkül járó alapjövedelemért érte, hanem egy ahhoz hasonló rászorultság-elvű garantált minimumjövedelem programot, mint ami néhány kivétellel (Magyarországot is ideértve) az Európai Unió tagállamaiban már működik.

egy megvalósítható, új elosztási formát vagy szociálpolitikai intézkedést lássunk, és így elmulasszuk kihasználni azt a *politikai* potenciált, amit az alapjövedelem bevezetése jelentene a köztársasági élet és állampolgárság újjáélesztése, a társadalmi élet morális újrafogalmazása, valamint a konzumerizmus visszaszorítása terén.

Egy másik megközelítésben azonban az alapjövedelem nem több, hanem valójában kevesebb, mint egy radikális eszköz a szegénység felszámolására. A kötet második tanulmányában *Ulrich Mückenberger, Claus Offe és Ilona Ostner* mellett érvelnek, hogy az alapjövedelem szószólói nem új, és még kevésbé forradalmi célokért küzdenek, hanem a szegénység visszaszorításának, az egyenlőségnek és a szolidaritásnak csak a *már elért szintjét védik* attól a visszafejlődéstől, amely az általuk leírt társadalmi-gazdasági folyamatok (elsősorban a munkaerőpiac válsága) következtében – az alapjövedelem bevezetése nélkül<sup>2</sup> – elkerülhetetlenül bekövetkezne. A tanulmány kiindulópontja az a – Magyarországon elsősorban *Török Emőke* (2006, 2009) által elemzett – folyamat, amelynek során a munkaerőpiac átalakulása következtében megkérdőjeleződik az addigi társadalmi berendezkedés: az, amely mind a javak megtermelését, mind pedig a megtermelt javak elosztását és a társadalom életében való részvételt alapvetően a bérmunkára alapozta. A szerzők érdeme, hogy ezt a folyamatot nemcsak *elosztási*, hanem *integrációs* problémának is tekintik, illetve, hogy az elosztási igazságossággal kapcsolatban nem korlátozzák érvelésüket a munka által szerezhető jövedelmek elosztására (amelynek növekvő egyenlőtlenségét a feltétel nélküli alapjövedelem bevezetése ellensúlyozná), hanem figyelembe veszik a rendelkezésre álló munkaalkalmak elosztásának kérdését is (amelyet a munkaidő radikális csökkentésével javasolnak kezelni). Ez utóbbi – a nem bérmunka jellegű tevékenységek ösztönzésével, támogatásával és elismerésével, valamint kiterjedt oktatási és átképzési programokkal együtt – kulcsfontosságú, abban tekintetben, hogy „a növekvő munkanélküliség okozta depriváció a *kellemetlen munka végzés terhe alóli növekvő felszabadulás megünneplésévé*” változhat (Przeworski, 1986: 695). Ehhez azonban arra az alapvető szemléletváltásra van szükség (és ennyiben a vélt elosztási következményektől függetlenül, ebben a megközelítésben is radikális reformról van szó), hogy nemcsak a szűken körülhatárolt csoportok és élethelyzetek (gyermek, idős, betegek, „önhibájukon kívül” munkanélküliek, gyermekeiket gondozó szülők) esetében, hanem mindenki számára elfogadjuk a jövedelemre való jogosultság függetlenítését az egyéni keresőtevékenységben való részvétel tényétől és mértékétől.

A különszám harmadik tanulmánya, *Julieta Elgarte* *Az alapjövedelem és a nemi szerepek szerinti munkamegosztás összefüggései* című írása a nemek közötti igazságosság szempontjából vizsgálja az alapjövedelmet, ami a javaslat egyik leginkább vitatott aspektusa. Az álláspontok a szélsősége-

<sup>2</sup> Visszaulva a garantált minimumjövedelem-rendszerek fent leírt két legfontosabb jellemzőjére, érdemes odafigyelni arra, hogy Offe és szerzőtársai valójában nem egy tiszta alapjövedelem mellett érvelnek, hanem egy olyan garantált minimumjövedelem-rendszer mellett, ami nagyjából félúton helyezkedne el a rászorultság-elvű kiegészítő jövedelem programok és egy olyan alapjövedelem között, amelyre feltétel nélkül mindenki egyenlő mértékben jogosult volna.

kig terjednek: Van Parijs (2001) szerint „*egyértelműnek kellene lennie*”, hogy az alapjövedelem miként járul hozzá a feminista mozgalom ígéretének valóra váltásához, Pateman szerint pedig „*amennyiben egy olyan valóban demokratikus társadalom a cél, amelyben a nők szabadsága éppen annyira fontos, mint amennyire a férfiaké, akkor nehéz belátni, hogy mi helyettesíthetné a feltétel nélküli alapjövedelmet*” (Pateman, 2004: 103). A másik véglet szerint az alapjövedelem bevezetése kártékony lenne a nemek közötti igazságosság szempontjából, mert az a nők munkaerőpiacról való, fokozottabb távolmaradásával, és a hagyományos nemi szerepek megerősödésével járna (Bergmann, 2008; Gheaus, 2008). Ennél kiegyensúlyozottabb Julieta Elgarte álláspontja, aki támogatja ugyan az alapjövedelem bevezetését, de – Offe és szerzőtársai tanulmányához hasonlóan – nagy hangsúlyt fektet azokra a további intézkedésekre, amelyek megelőznék az alapjövedelem bevezetésének nem kívánt mellékhatásait, ebben az esetben a nemi szerepek szerinti munkamegosztás megerősödését.

A tematikus szám negyedik tanulmánya Barbara R. Bergmann írása: *Svéd jellegű jóléti állam, vagy alapjövedelem – melyik élvezzen prioritást?* Szerzője amellet érvel, hogy bizonyos közösségi javak és közszolgáltatások magas színvonalú állami biztosítása elsőbbséget élvez a nagyvonalú univerzális transzferprogramokkal szemben. Mivel – a svéd állami költségvetés adatait használó érvelése szerint – mindkettőre egyelőre nincs pénz, ezért először inkább (többek között) a magas színvonalú oktatás, egészségügyi ellátás, óvodai és bölcsődei hálózat biztosítására kellene törekednünk.

A szociális állampolgáriság, a szociális jogok, és mindezekon keresztül a dekommodifikáció – vagyis az állampolgárok piactól való függőségének és bizonyos szolgáltatások árjellegének csökkentése – a jóléti állam társadalomelméletének alapfogalmi (Esping-Andersen, 1990, 1991; Marshall, 1964, 1991). Az alapjövedelem (megfelelően magas garanciaszint esetén) nyilván radikális előrelépés lenne a politikai közösség tagjainak a munkaerőpiac szembeli dekommodifikációjában, éppen a juttatásra való, feltétel nélküli jogosultság miatt, hiszen a munkaerőpiactól való feltétel nélküli függetlenséget, a bérmaradékból való önkéntes távolmaradást a leginkább dekommodifikálónak tartott „szociáldemokrata” jóléti államok sem támogatják, vagy teszik lehetővé (Huo, Jingjing et al., 2008). Ebben a keretben Bergmann meggyőző érvelését úgy tekinthetjük, mint amely a munkaerő-piaci függéstől való közvetlen felszabadítást biztosító feltétel nélküli alapjövedelem helyett a dekommodifikáció másik formája, annak jogként nyújtott szolgáltatásszerű gyakorlata mellett érvel.

Bergmann tanulmánya kiemelkedően fontos hozzájárulás az alapjövedelem körüli akadémiai és politikai vitákhoz, amennyiben ráirányítja a figyelmet arra, hogy az alapjövedelem szószólóinak nemcsak több újraelosztás mellett kell érvelniük, hanem azt is meg kell tudniuk mondani, hogy a több újraelosztás nyújtotta forrásokat miért (pontosabban: milyen körülmények között) volna a legkívánatosabb alapjövedelemre fordítani.<sup>3</sup> Bergmann érvelésének érvényessége azonban részben korlátozott.

<sup>3</sup> Az alapjövedelem támogatói – leszámítva az elképzelés egy-egy neoliberális változatának szószólóit – egyébként a legkevésbé sem vitatják a közösségi javak és közszolgáltatások jelentőségét (l. például Fromm, 1996; Jordan, 1993; Van Parijs, 2005: 41–45).

Egyrészt a források becslésénél figyelmen kívül hagyja, hogy az alapjövedelem a már létező pénzbeli juttatások egy jelentős részét kiválthatná. Másrészt csak utal arra a hatásra, amit az alapjövedelem bevezetése a megváltozott adórendszeren keresztül a munkaerő keresletére és kínálatára, és így a termelésre és adóbevételekre gyakorolna, és aminek az értékeléséhez szimulációkra vagy kísérletekre volna szükség.<sup>4</sup> További érdekes adalék a Bergmann által felvetett problémához *Irwin Garfinkelnek és munkatársainak* (2006) az a szimulációja, amely azt állapítja meg az Egyesült Államokat illetően, hogy az összes pénzbeli juttatás és adókedvezmény eltörlése, és az így felszabadult források univerzális alapjövedelemként való újraosztása az adóterhek növekedése nélkül csökkentené a szegénységet és az egyenlőtlenségeket.

Az egyik legfontosabb kérdést, hogy van-e, illetve lehet-e bármilyen reális esély az alapjövedelem bevezetésére akár nemzetállami, akár nemzetközi szinten, a tematikus szám tanulmányai elkerülhetetlenül nyitva hagyják. Az alapjövedelem Nyugat-Európa több országában egyre inkább része a szociálpolitikai diskurzusnak. Magyarországon, ahol az utóbbi évek közpolitikai vitái az „ingyenlő segélyezettek” és a „pazarló” jóléti ellátások szidalmazásától, valamint a munkakényszer érvényesítésének kivetelésétől voltak hangosak, kevés dolog tűnhet annyira időszerűtlennek, mint a feltétel nélküli alapjövedelem gondolata. Az univerzális szolidaritás – alapjövedelem mögött rejlő – eszmeiségével kapcsolatban azonban ennek az ellenkezője is igaz: semmi sem ennyire időszerű.

## Irodalom

- Bauman, Zygmunt (1999): *In Search of Politics*. Stanford, CA:Stanford University Press.
- Bergmann, Barbara R. (2008): Basic Income Grants or the Welfare State: Which Better Promotes Gender quality? *Basic Income Studies*, Vol. 3, Issue 3, Article 5.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1991): Mi a jóléti állam? In Ferge Zsuzsa és Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, ELTE TáTK Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, pp. 116–131.
- Fromm, Erich (1966): The Psychological Aspects of a Guaranteed Income. In Theobald, Robert (szerk.): *The Guaranteed Income: Next Step in Economic Evolution?* Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc. pp. 175–184.
- Garfinkel, Irwin *et al.* (2006): The Effects of a Basic Income Guarantee on Poverty and Income Distribution. In Wright, Erik Olin (szerk.): *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. New York, London: Verso, pp. 143–174.

<sup>4</sup> Az észak-amerikai negatív jövedelemadó kísérletek munkaerő-kínálati eredményeit az alapjövedelem megvalósíthatósága szempontjából foglalja össze és elemzi Widerquist (2005) tanulmánya. Következtetése szerint a kísérletek alapján „a garantált alapjövedelem pénzügyileg kivitelezhető néhány olyan mellékhatás [egyrészt a végzett munkaórák csökkenése, másrészt az alacsony-jövedelmű dolgozók pozíciójának erősítése és így vélhetően a bérek emelkedése] árán, melyeket az eltérő politikai meggyőződéssel rendelkezők kívánatosnak vagy katasztrofálisnak tarthatnak” (Widerquist, 2005: 69).

## ALAPJÖVEDELEM – MINIMUMJÖVEDELEM

- Gheaus, Anca (2008) Basic Income, Gender Justice and the Costs of Gender-Symmetrical Lifestyles. *Basic Income Studies*, Vol. 3, Issue 3, Article 8.
- Huo, Jingjing et al. (2008) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European Social Policy*, Vol. 18, No. 1, pp. 5–20.
- Jordan, Bill (1992): Basic Income and the Common Good. In Van Parijs, Philippe (ed.): *Arguing for Basic Income*. London, New York: Verso. pp. 155–177.
- King Jr., Martin Luther (1967): *Where Do We Go from Here? Chaos or Community?* New York, Evanston and London: Harper & Row.
- OECD, 2010: *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*. OECD Social, employment and Migration Working Papers No. 100.
- T. H. Marshall (1964): Citizenship and Social Class. In *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall*. New York: Doubleday & Company, Inc., pp. 65–122.
- T. H. Marshall (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In Ferge Zsuzsa és Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, ELTE TáTK Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, pp. 50–58.
- Pateman, Carole (2004): Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income. *Politics & Society* 32, pp. 89–105.
- Przeworski, Adam (1986): The Feasibility of Universal Grands under Deomcratic Capitalism. *Theory and Society*, Vol. 15, No. 5 (September), pp. 695–707.
- Szalai Júlia (2009a): Rendesek és Mások. Az állampolgáriság megkettőződése. *Élet és Irodalom*, LIII. évfolyam 31. szám.
- Szalai Júlia (2009b): A romák integrációja. *Fundamentum*, 2. szám, pp. 39–42.
- Szalai Júlia et al. (2009a): Az antiszociális kártya. *Népszabadság*, 2010. január 20.
- Török Emőke (2006): Túlléphetünk-e a bérmunka társadalmán? *Szociológiai Szemle*, 2. szám, pp. 111–130.
- Török Emőke (2009): A banausziától a bérmunkáig – változások a bérmunka értelmezésében. *Szociológiai Szemle*, 4. szám, pp. 43–67.
- Van Parijs, Philippe (1991): Why Surfers should be Fed? The Liberal Case for an Unconditional Basic Income. *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 20, No. 2 (Spring), pp. 101–131.
- Van Parijs, Philippe (1992a): Basic Income Capitalism. *Ethics*, Vol. 102, No. 3 (April), pp. 465–484.
- Van Parijs, Philippe (1992b): Competing Justifications of Basic Income. In Van Parijs, Philippe (szerk.): *Arguing for Basic Income*. London, New York: Verso. pp. 3–43.
- Van Parijs, Philippe (2001): A Basic Income for All. In Cohen, Joshua és Rogers, Joel (szerk.): *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston, MA: Beacon Press. pp. 3–26.
- Van Parijs, Philippe (2003): *Real Freedom for All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Clarendon Press.
- Widerquist, Karl (2005): A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments? *The Journal of Socio-Economics*, 34, pp. 49–81.

PHILIPPE VAN PARIJS

## Alapjövedelem: egy egyszerű és erőteljes gondolat a huszonegyedik század számára<sup>1</sup>

Az alapjövedelem (vagy demogrant<sup>2</sup>) olyan jövedelem, amelyet egy politikai közösség valamennyi tagja számára egyéni alapon biztosít, anyagi helyzetétől függetlenül és munkakötelezettség nélkül. Jelen tanulmány az eddig felmerült, különféle alapjövedelem-javaslatokat és ezek egyéb, hasonló gondolatokhoz való viszonyát foglalja össze; egységes formába önti az alapjövedelem mint a szegénység és munkanélküliség elleni küzdelemre egyaránt alkalmas stratégia alapgondolatát; megvizsgálja, hogy finanszírozható-e, és ha igen, hogyan, majd felsorakoztatja az északi és déli féltekén a bevezetéséért tett, legígéretesebb lépéseket.

„Biztosítsunk minden állampolgárnak szerény, de feltételekhez nem kötött jövedelmet, és hagyjuk, hogy más forrásokból tetszés szerint egészítsék ki azt.”

Ez az elképesztően egyszerű gondolat meglepően szerteágazó családfával büszkélkedhet. Az elmúlt két évszázadban egymástól függetlenül bukkant fel több helyen, különféle neveken – például „területi osztalék” vagy „állami prémium”, „demogrant”, „állampolgári bér”, „általános juttatás” és „alapjövedelem” – a legtöbb esetben nem sok sikerrel. Az Egyesült Államokban a hatvanas évek végén, hetvenes évek elején hirtelen megugrott a népszerűsége, egy elnökjelölt a programjába is beemelte, ám hamarosan a fiókok mélyére került, majd szinte el is felejtették. Az elmúlt két évtizedben azonban az Európai Unió országaiban

<sup>1</sup> Philippe Van Parijs: Basic Income: A Simple and Powerful Idea of the Twenty-first Century *Politics & Society*, Vol. 32 No. 1, March 2004 7–39, © 2004 Sage Publications

<sup>2</sup> A magyarországi szakirodalomban a demogrant kifejezésen alapvetően az olyan hozzájárulástól független, kategoriális (csoportosan célzott) pénzbeli ellátásokat értjük, amelyre egy meghatározott élethelyzetben lévő csoport összes tagja jogosult, tehát amelyek nincsenek jövedelemigazoláshoz kötve. Az amerikai irodalomban – James Tobin és munkatársai 1967-es cikke alapján – gyakran demograntnak nevezik az alapjövedelem előre (tehát nem negatív jövedelemadó formájában) fizetett formáját. Az 1972-es amerikai elnökválasztás demokrata párti jelöltje, George McGovern is demograntnak nevezte az alapjövedelem-javaslatát. – *A szerk.*

## ALAPJÖVEDELEM

eddig példa nélkül álló és gyorsan terjedő közéleti vita középpontjába került. Egyesek számos társadalmi probléma, többek közt a munkanélküliség és szegénység egyedülálló megoldásának, míg mások esztelen, gazdaságilag elhibázott és morálisan elfogadhatatlan javaslatnak tartják, amelyet jobb, ha mihamarabb elfelejtünk, és egyszer és mindenkorra az eszmetörténet szemétdombjára vetünk. Hogy némi áttekintést nyerjünk a vitáról, először is azt fogom tisztázni, hogy mi az alapjövedelem, mi nem az, és mi különbözteti meg a létező garantált jövedelem-rendszerektől. Ennek fényében könnyebben megérthetjük, miért került az alapjövedelem az utóbbi időkben a figyelem középpontjába, miért ütközik heves ellenállásba, és hogyan kerekedhet mégis felül. A szerző szilárd meggyőződése, hogy nem fogjuk elfelejteni az alapjövedelmet, és nem is szabad elvetnünk. Az alapjövedelem azon egyszerű gondolatok egyike, amely alapjaiban fogja meghatározni az új évszázad vitáit, majd valóságát is.

### Mi az alapjövedelem és mi nem az?

*Az alapjövedelem olyan jövedelem, amelyet egy politikai közösség valamennyi tagja számára egyéni alapon biztosít, anyagi helyzettől függetlenül és munkakötelezettség nélkül.* Ezt a definíciót fogadom el ebben a tanulmányban. Ez a meghatározás nem fedí le az angol „alapjövedelem” (basic income) kifejezés, vagy annak más európai nyelvekre lefordított megfelelőinek (például *Bürgergeld*, *allocation universelle*, *renta básica*, *reddito di cittadinanza*, *basisinkomen* vagy *borgerlon*) valamennyi lehetséges jelentését. Ezek némelyike tágabb jelentéssel bír: olykor az adókedvezmény formájában nyújtott támogatásokat és a család anyagi helyzetétől függő nagyságú juttatásokat is ide sorolják. Máskor szűkebb jelentéssel használják ezeket: előírhatják például, hogy az alapjövedelem szintje elegendő legyen az alapvető szükségletek kielégítésére, vagy hogy lépjen minden más támogatás helyébe. A fenti definíció célja nem az egységes használat elterjesztése, hanem az érvek tisztázása. Vessünk egy gyors pillantást az alkotóelemeire.

#### (1) Jövedelem

*Készpénzben, nem pedig természetben.* Elképzelhető olyan támogatás, amely rendelkezik az alapjövedelem minden egyéb tulajdonságával, de természetben nyújtják, például szabványosított élelmiszercsomag vagy földhasználati jog formájában. Vagy lehetne akár korlátozott felhasználhatóságú különleges valuta is, például élelmiszerjegy vagy lakhatási támogatás, vagy tágabban értelmezve egy adott időszakra biztosított, de nem megtakarítható fogyasztási támogatás, Jacques Duboin „elosztó gazdaságának” mintájára.<sup>3</sup> Az alapjövedelem ehelyett olyan, pénzben nyújtott támogatás, amelyben nincs kikötve sem a fogyasztás ideje, sem annak célja. A legtöbb változatban nem helyettesíti, hanem

<sup>3</sup> Jacques Duboin (1945): *L'Economie Distributive de l'Abondance*, Paris: OCIA.

kiegészíti az olyan természetbeni juttatásokat, mint az ingyenes oktatás, vagy az alapvető egészségbiztosítás.

*Rendszeresen, és nem egyszeri juttatásként.* Az alapjövedelem-rendszerben a kedvezményezettek rendszeres időközönként jutnak vásárlóerőhöz, ami a javaslatától függően érvényesülhet hetente, havonta, vagy más éven belüli időszakonként. Elképzelhető olyan támogatás is, amely az alapjövedelem minden más tulajdonságával bír, de a kedvezményezett egyszer, egy összegben jut hozzá, például a nagykorúság betöltésekor. Ezt a megoldást is többen javasolták,<sup>4</sup> a régiek közül például Thomas Paine,<sup>5</sup> a közelmúltban pedig Bruce Ackerman és Anne Alstott.<sup>6</sup> A rendszeresen folyósított alapjövedelem és az egyszeri alaptámogatás között ugyan lényeges különbség van, ám ezt nem szabad túlbecsülnünk. Az alaptámogatás egyrészt befektethető oly módon, hogy életjáradék formájában a kedvezményezett egész életében megteremtse az alapjövedelem éves vagy havi értékének biztosításmatematikailag megfelelő összeget, így gyakorlatilag egyenértékű lenne az alapjövedelemmel. Ha szabadon hagyjuk alakulni a biztosítási piacon, az életjáradék nagysága fordítottan lenne arányos a kedvezményezett várható élettartamával. A nők életjáradéka például kisebb lenne, mint a férfiaké. Az alaptámogatás hívei (köztük Paine, Ackerman és Alstott) ezt egy adott életkoron túl egységes alapnyugdíjjal egészítenék ki, amely nagyrészt megszüntetné a különbséget. Másrészt, az egy összegben kapott alaptámogatást nem csupán életjáradék megteremtésére lehet felhasználni – és ez megkülönbözteti az alapjövedelemtől –, ám ez a különbség gyakorlatilag megszűnik abban az esetben, ha a kedvezményezettek szabadon vehetnek fel kölcsönt jövőbeli alapjövedelem-kifizetések terhére. Még ha bölcsen a védelmünkbe vennénk is az alapjövedelmet a hitelezőkkel szemben, az akkor is olyan mértékű biztonságot teremtene, amelynek köszönhetően a kedvezményezettek bármikor könnyebben juthatnának kölcsönhöz, ami tovább csökkenti az alapjövedelem és alaptámogatás által megnyitott lehetőségkörök közti különbséget.

## *(2) A politikai közösség biztosítja*

Az alapjövedelmet definíció szerint egy kormányzat fizeti valamilyen közösségre ellenőrzött forrásból. Nem szükséges azonban, hogy a nemzetállam fizesse, mint ahogyan az sem, hogy újraelosztó adóztatásból kell előteremteni a forrását.

*Nemzetállami, azon belüli és azon túli szintek.* A legtöbb javaslat az alapjövedelem finanszírozójaként, és egyúttal a forrás megteremtéséért felelős

<sup>4</sup> John Cunliffe – Guido Erreygerso (2003): Basic Income? Basic Capital. Origins and Issues of a Debate. *Journal of Political Philosophy* Vol. 11, no. 1: 89–110.

<sup>5</sup> Thomas Paine (1974 [1797]): Agrarian Justice. In P. F. Foner (szerk.): *The Life and Major Writings of Thomas Paine*. Secaucus, NJ: Citadel Press, 605–23.

<sup>6</sup> Bruce Ackerman – Anne Alstott (1999): *The Stakeholder Society*. New Haven, CT, Yale University Press.

## ALAPJÖVEDELEM

egységként a nemzetállamot jelöli meg, ahogyan azt az „állami prémium”, „nemzeti osztalék” és „állampolgári bér” kifejezések is mutatják. Elvben azonban a nemzetállam egy politikai szervezeti egysége, például egy tartomány vagy önkormányzat is fizetheti. Az egyetlen politikai egység, amely eddig a fenti definíciónak megfelelő valódi alapjövedelmet vezetett be, nem más, mint az Egyesült Államok Alaszka állama.<sup>7</sup> Alapjövedelem elképzelhető azonban nemzetek feletti szinten is. Számos javaslat született az Európai Unió,<sup>8</sup> vagy akár – bár ez még inkább elméleti felvetés – az Egyesült Nemzetek szintjén bevezetendő alapjövedelemre is.<sup>9</sup>

*Újraelosztás.* Az alapjövedelmet nem feltétlenül szükséges speciálisan erre a célra előirányzott forrásból előteremteni. Ehelyett akár a többi kormányzati kiadással együtt is finanszírozható a különféle forrásokból bejövő állami bevételekből. Az elkülönített finanszírozás hívei többnyire speciális adófajtából teremtenék meg az alapjövedelem alapját. Egyesek földadóból vagy a természeti erőforrások bevételeiben gondolkodnak – mint Thomas Paine,<sup>10</sup> Joseph Charlier,<sup>11</sup> Raymond Crotty,<sup>12</sup> Marc Davidson<sup>13</sup> és James Robertson.<sup>14</sup> Mások inkább igen széles adóbázisú különleges jövedelemadóból<sup>15</sup> vagy nagymértékben kibővített forgalmi adóból<sup>16</sup> biztosítanák a forrást. A globális szinten bevezetendő alapjövedelem támogatói az olyan lehetséges új adóformákban rejltő lehetősége-

<sup>7</sup> Lásd pl. Jim Palmer (szerk., 1997): *Alaska's Permanent Fund. Remarkable Success at Age 20.... But What Now?* (különszám). In *The Juneau Report*, 1997 nyár.

<sup>8</sup> Michel Genet – Philippe Van Parijs (1992): *Eurogrant*. In *BIRG Bulletin*, 15: 4–7; Jean-Marc Ferry (2000): *La Question de l'Etat Européen*. Paris: Gallimard; Philippe Van Parijs – Yannick Vanderborght (2001): *From Euro-stipendium to Euro-dividend. A Comment on Schmitter and Bauer*. In: *Journal of European Social Policy*, 11: 342–46.

<sup>9</sup> Pieter Kooistra (1994): *Het ideale eigenbelang*. Kampen: Kok Agora. Dirk Barrez (1999): *Tien frank per dag voor iedereen*. In *De Morgen*, 22 December; Myron Frankman (2001): *From the Common Heritage of Mankind to a Planet-wide Citizen's Income: Establishing the Basis for Solidarity*. Montreal: Department of Economics, McGill University.

<sup>10</sup> Paine (1974).

<sup>11</sup> Joseph Charlier (1848): *Solution du problème social ou constitution humanitaire*. Basée sur la loi naturelle, et précédée de l'exposé de motifs. Bruxelles: "Chez tous les libraires du Royaume" („A királyság valamennyi könyvárúsánál")

<sup>12</sup> Raymond Crotty (1987): *Ireland in Crisis. A Study in Capitalist Colonial Development*. Dingle, Írország: Brandon.

<sup>13</sup> Marc Davidson (1995): *Liberale grondrechten en milieu. Het recht op milieugebruiksruimte als grondslag van een basisinkomen*. *Milieu*, 5: 246–49.

<sup>14</sup> James Robertson (1999): *The New Economics of Sustainable Development. A Briefing for Policy Makers*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities; London: Kogan.

<sup>15</sup> Lásd például Helmut Pelzer (szerk., 1998): *Bürgergeld nach dem Ulmer Modell*. Ulm: RV-Verlag mikrokiadás, Reihe Wissenschaft; Helmut Pelzer (1999): *Finanzierung eines allgemeinen Basiseinkommens. Ansätze zu einer kombinierten Sozial- und Steuerreform*. Aachen: Shaker Verlag.

<sup>16</sup> Lásd például Ronald Duchatelet (1994): *An Economic Model for Europe Based on Consumption Financing on the Tax Side and the Basic Income Principle on the Redistribution Side*. Az 5. BIEN kongresszuson előadott tanulmány, London, 1994. szeptember; Ronald Duchatelet (1998): *N.V. België. Verslag aan de aandeelhouders*. Gent: Globe.

ket hangsúlyozzák, mint a spekulatív tőke mozgásokra kivetett „Tobin-adó”,<sup>17</sup> vagy az információáramlásért begyűjtött „bitadó”<sup>18</sup>.

*Elosztás.* Az alapjövedelem azonban nem kizárólag újraelosztó adóztatásból lehetne finanszírozni. Az alaszakai osztalékrendszer<sup>19</sup> alapja az állam bőséges olajkészleteit kiaknázó többrétű befektetési alap jogdíjainak egy része. James Meade<sup>20</sup> hasonló logika mentén állami tulajdonban lévő termelési javak jövedelmére alapozott társadalmi osztalékkal teremtené meg a méltányos és hatékony gazdaságot. Végül javaslatok egész sora született arról az elképzelésről is, hogy az alapjövedelem forrását pénzteremtéssel alapozzák meg, Major Douglas szociális hitel-mozgalmától<sup>21</sup> kezdve Jacques és Marie-Louise Duboin *Mouvement français pour l'abondance*-án<sup>22</sup> keresztül Joseph Huber kifinomultabb (és szerényebb) javaslataiig.<sup>23</sup>

### (3) A közösség minden tagjának

*Állampolgársággal nem rendelkezők?* A „politikai közösség tagja” kifejezést értelmezhetjük zártabban vagy nyitottabban. Egyesek, elsősorban azok, akik az „állampolgári bér” kifejezést használják, leginkább a politikai közösség jogi értelemben vett tagjait, vagyis az állampolgárokat értik ezen. Ebben az esetben az alapjövedelemhez való jog az egyik eleme az állampolgári jogok és kötelezettségek összességének, mint Jean-Marc Ferry<sup>24</sup> francia filozófus elképzelésében. Az alapjövedelem támogatóinak

<sup>17</sup> Yoland Bresson: Il faut libérer le travail du carcan de l'emploi. *Le Monde*, 1999. március 16.

<sup>18</sup> Luc Soete – Karin Kamp (1996): *The Bit Tax: Agenda for Further Research*. Maastricht: MERIT.

<sup>19</sup> Patrick O'Brien – Dennis O. Olson (1990): The Alaska Permanent Fund and Dividend Distribution Program. In *Public Finance Quarterly* 18, no. 2: 139–56; Palmer (szerk., 1997): Alaska's Permanent Fund.

<sup>20</sup> James Meade (1989): *Agathotopia: The Economics of Partnership*. Aberdeen: Aberdeen University Press; Uó (1993): *Liberty, Equality and Efficiency*. London: Macmillan; Uó (1994): *Full Employment without Inflation*. London: Employment Policy Institute; Uó. (1995): *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>21</sup> Lásd Walter van Trier (1995): *Everyone a King. An Investigation into the Meaning and Significance of the Debate on Basic Incomes with Special Reference to Three Episodes from the British Inter-war Experience*. Doktori disszertáció (PhD), Katholieke Universiteit Leuven.

<sup>22</sup> Jacques Duboin (1945): *L'Economie Distributive de l'Abondance*; Marie-Louise Duboin (1985): *L'économie libérée*. Paris: Syros.

<sup>23</sup> Joseph Huber (1998): *Vollgeld. Beschäftigung, Grundsicherung und weniger Staatsquot durch eine modernisierte Geldordnung*. Berlin: Duncker & Humblot; Uó (1999): *Plain Money. A Proposal for Supplying the Nations with the Necessary Means in a Modern Monetary System*. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Forschungsberichte des Instituts für Soziologie; Joseph Huber – James Robertson (2000): *Creating New Money. A Monetary Reform of the Information Age* London: New Economics Foundation.

<sup>24</sup> Jean-Marc Ferry (1995): *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*. Paris: Cerf; Uó (2000): *La Question de l'Etat européen*. Paris: Gallimard.

## ALAPJÖVEDELEM

többsége azonban – különösen, aki az alapjövedelmet kirekesztés elleni közpolitikai eszközként értelmezi – nem javasol olyan megszorításokat, amelyek tovább mélyíthetnék a munkaerőpiac dualizációját. Ők tágabban értelmezik a tagságot, vagyis az univerzális támogatást minden olyan személyre kiterjesztenék, aki jogszerűen és tartósan az állam területén él. Külföldi állampolgárság esetén operatív feltétel lehetne, hogy az illető adott ideig az ország területén éljen, vagy – a jelenleg érvényes jogszabályoknak megfelelően – belföldön adózzon, vagy a fenti két kritérium valamilyen kombinációja.

*Gyermekek?* Az életkor mentén is kialakíthatjuk a közösségi tagság egy zártabb vagy nyitottabb elképzelését. Az alapjövedelmet egyesek definíció szerint csak a népesség nagykorú tagjainak biztosítanák, ám ezt gyakran univerzális, vagyis anyagi helyzetétől független gyermektámogatási rendszerrel egészítik ki, amelyben a támogatás nagysága függhet attól, hogy a család hanyadik gyermekéről van szó, illetve növekedhet a gyermek életkorával arányosan. Mások az alapjövedelmet születéstől halálig tartó jognak tartják, ami teljes mértékben helyettesítheti a gyermektámogatási rendszereket. Ekkor a támogatás nagyságának függetlennek kell lennie a gyermek családi helyzetétől, és különösen a testvérek számától. Vannak, akik szerint a gyermekeknek és a felnőtteknek járó alapjövedelemnek ugyanakkorának kellene lennie, mint ahogyan a szerény juttatást adó, alaszakai osztalékrendszer is működik, és ezt a logikát követi néhány, bőkezűbb javaslat is.<sup>25</sup> Azok legtöbbször azonban, akik a gyermektámogatási rendszereket az alapjövedelem-rendszerbe integrálnák, eltérő szintet szabnának a kiskorúakat megillető támogatásnak, a legnagyobb szintre ebben az esetben csak a nagykorúság betöltésekor vagy még később válna valaki jogosulttá.

*Nyugdíjasok?* A fentiekhez hasonlóan vannak olyanok is, akik az alapjövedelmet az aktív korúak számára tartanák fenn, a nyugdíjkorhatárt átlépők viszont automatikusan egyéni, anyagi helyzetétől független és járulékfizetési kötelezettség nélküli alapnyugdíjat kapnának, amelynek szintje meghaladná az alapjövedelemét. Hasonló rendszer van érvényben egyes európai országokban, például Svédországban és Hollandiában. A legtöbb javaslat viszont egész életen át, azaz a nyugdíjkorhatár után is biztosítaná az alapjövedelmet, amelynek szintje vagy azonos volna a fiatalabb felnőtteknek járó támogatásával, vagy valamivel magasabb lenne annál. Az időseknek járó alapjövedelmet bármely esetben ki lehetne egészíteni magán- vagy állami nyugdíjpénztári tagságból, munkavállalásból, illetve magán-megtakarításokból származó jövedelemmel.

*Fogvatartottak, zárt intézetben élők?* A politikai közösség tagságának legtágabb meghatározása esetén is valószínűleg lesznek olyanok, akik nem részesülnek majd az alapjövedelemben. A bűnelkövetők börtönben tartása még akkor is jóval többbe kerül a közösségnek, mint amennyibe egy szerény összegű rendszeres alapjövedelem biztosítása kerülne, ha a letöl-

<sup>25</sup> Lásd pl. Anne Miller (1983): *In Praise of Social Dividends*. A Heriot-Watt University közgazdasági tanszékének műhelytanulmánya.

tendő idő alatt végzett munkát is tekintetbe vesszük. Egyértelmű tehát, hogy a bebörtönzötteknek el kellene veszíteniük az alapjövedelemre való jogosultságukat a börtönbüntetés ideje alatt, kivéve persze az ártatlanul elítélteket. Szabadulásuk pillanatában pedig újra jogosulttá válnának. A más jellegű intézmények – például elmeógyógyintézet, idősek otthona – tartós bennlakóira is ugyanez vonatkozik, mivel tartózkodásuk költségeit nem a benntartottak állják, hanem közvetlenül a közösség fizeti meg.

#### (4) Egyéni alapon

*Mindenkinek jár.* Az alapjövedelemre – a legtöbb jelenleg működő garantált minimumjövedelmi rendszerrel szemben – a háztartás egésze vagy a családfő helyett a közösség minden tagja egyénileg jogosult.

*Egységes.* Ha egy juttatásra mindenki jogosult is, annak szintjét befolyásolhatná a háztartás összetétele. A jelenlegi garantált minimumjövedelem-rendszerek figyelembe veszik, hogy a nagyobb háztartásokban alacsonyabb az egy főre eső megélhetési költségek szintje, ezért például egy együtt élő pár két tagja fejenként alacsonyabb garantált jövedelemre számíthat, mint egy egyedül élő személy. A támogatásokat biztosító hatóságnak ezért a méltányos és hatékony működés érdekében képesnek kell lennie felmérni a kedvezményezettek életkörülményeit. Az alapjövedelem azonban szigorúan egyéni alapon jár. Nem csupán abban az értelemben, hogy a közösség minden egyes tagjának jár, hanem abban is, hogy a támogatás szintje független a háztartás összetételétől. Az alapjövedelem-rendszer működése tehát felszámolja az életkörülmények feletti bármilyen kontrollt, és megőrzi a lakhatás megosztásának előnyét a megélhetés költségeinek csökkentése tekintetében. Az alapjövedelem éppen szigorúan egyéni jellege miatt megszünteti az elszigetelődési csapdahelyzeteket és ösztönzi a közösségi életet.

#### (5) Anyagi helyzetétől függetlenül

*Jövedelemtől függetlenül.* Az érvényben lévő garantált minimumjövedelem-rendszerekkel összehasonlítva az alapjövedelem legmeghökkenőbb tulajdonsága az, hogy jövedelmi helyzetétől függetlenül, szegénynek és gazdagnak egyaránt jár, mégpedig azonos összegben. A jelenleg működő garantált minimumjövedelem-rendszerek legegyszerűbb esetben először meghatározzák a háztartás típusától függő minimális jövedelem-szintet (egyedülálló felnőtt, gyermektelen pár, gyermekét egyedül nevelő szülő stb.), felméri a háztartás más forrásokból származó jövedelmeinek összegét, és az ezen jövedelmek és a meghatározott minimum közti különbséget kapja meg minden háztartás készpénzben. A jelenlegi rendszerek tehát *ex post* működnek, a kedvezményezettek jövedelemszintjének – akár csak egy adott időszakra vonatkozó – előzetes felmérése után. Az alapjövedelem azonban *ex ante* működik, bármiféle jövedelem-teszt nélkül. A kijelölt minimális jövedelmi szint felett keresők épp úgy jögo-

## ALAPJÖVEDELEM

sultak a támogatás teljes összegére, mint az előírt minimumnál kisebb jövedelműek. Az egyént megillető alapjövedelem szintjének megállapításakor semmilyen egyéb, az anyagi helyzetet befolyásoló tényező nem számít: sem az egyén informális jövedelme, sem az a segítség, amit valaki a családjától kaphatna, sem pedig ingóságainak értéke. Az adókötelezettség alá eső anyagi javakat lehet, hogy magasabb szinten kell megadóztatni az alapjövedelem pénzügyi forrásának megteremtéséhez. Az adók és juttatások rendszere azonban nem az anyagi erőforrások két különböző fogalmának korábbi dichotómiáján alapul, amelyben egy tágabb definíció vonatkozott a szegényekre (amelynek alapján meghatározták a támogatásokat), és egy szűkebb a jobb módúakra (amely az adóztatás alapja volt).

*A gazdagok nem lesznek még gazdagabbak.* Abból azonban, hogy a szegények és a gazdagok ugyanazt az alapjövedelmet kapják, nem következik, hogy mind a szegények, mind a gazdagok gazdagabbak lesznek. Az alapjövedelem kiosztásához ugyanis meg kell teremteni annak pénzügyi forrását.

1. Ha az alapjövedelmet egyszerűen csak hozzáadnánk az adók és juttatások jelenlegi rendszeréhez, akkor az aránylag gazdagabbaknak kellene megfizetniük saját támogatásukat és a viszonylag szegényebbek alapjövedelmének nagy részét is. Ez nyilván így van egy progresszív jövedelemadóval való finanszírozás esetén, de akkor is, ha a forrásokat egykulcsos adóval vagy akár regresszív fogyasztási adóval teremtjük elő. Ha az alapjövedelmet minden előtörténet nélkül úgy akarjuk bevezetni, hogy a szegényebbeknek kedvezzen, egyszerűen azt az alapfeltételt kell érvényesítenünk, hogy létszámukhoz (de nem feltétlenül a jövedelmükhöz) képest a magasabb jövedelműek nagyobb mértékben járuljanak hozzá a pénzügyi alap megteremtéséhez, mint a szegényebbek.

2. A legtöbb javaslat azonban az alapjövedelem bevezetésével párhuzamosan részben eltörölné a létező juttatások és adókedvezmények jelenlegi rendszerét. Ha a reform tartalma egyszerűen csak a szegényeknek jelenleg nyújtott, nem járulékhöz kötött-juttatások kisebb összegű és egyenletesebb elosztása lenne a teljes lakosság körében, úgy ez számukra egyértelmű veszteség volna. Ezt az abszurd megoldást azonban senki nem javasolja. A legtöbb, közvetlen adóztatásra alapozó javaslatban az alapjövedelem csak a nem járulékhöz kötött juttatások legalsó részét váltaná fel, az adózók alacsonyabb jövedelemsávjaira vonatkozó adómentességgel vagy adókedvezményekkel együtt. Szerény összegű alapjövedelem esetén a jövedelem-újraelosztás viszonylag kis mértékű marad. Minél magasabbra emeljük azonban a szintet, annál magasabb lesz az átlagos jövedelemadó is, és annál nagyobb lesz a viszonylag gazdagabbaktól a viszonylag szegényebbek felé irányuló redisztribúció.

*Jobb a szegényeknek, ha a gazdagok is kapnak?* Tehát az, hogy az alapjövedelem mindenkinek jár, nem jelenti a gazdagok helyzetének javulását. De adott szintű minimum-jövedelem mellett valóban jobb az alapjövedelem a szegények számára, mint az anyagi helyzethez kötött garantált jövedelem? Igen, és pedig három – egymással összefüggő – okból. Először is, valószínűleg többekhez jut majd el a támogatás egy univerzális rend-

szerben, ha a koordináló hatóság nem vizsgálja az anyagi helyzetet. A szegények könnyebben tájékozódhatnak támogatáshoz való jogukról, és könnyebben jutnak majd hozzá a támogatáshoz. Másodszor, semmilyen szempontból nem megalázó az a támogatás, amely mindenkinek, állampolgári alapon jár. Ez még a legkevésbé lealacsonyító és a lehető legkevésbé tolakodó eljárás esetén sem mondható el a szegények, szűkölködők, magukról gondoskodni képtelenek számára szánt támogatásokról. A szegények nézőpontjából ez már önmagában is előny, hiszen az alapjövedelem igénylése nem stigmatizál, vagy legalábbis nem ilyen mértékben. Ennek közvetett hatása is van, hiszen ez a megőrző hatás összefügg avval, hogy milyen mértékben jut el minden arra jogosulthoz egy támogatás. Harmadszor, a rendszeres, kiszámítható támogatás nem szakad meg, ha valaki munkát vállal, miközben egy sima rászorultság-elvű támogatás esetén ez történné. Az azonos minimális jövedelemszintet biztosító, de rászorultság-elvű, garantált minimumjövedelem-rendszerekhez képest így kiszélesedik a kockázatokat nagyon is indokoltan kerülő szegények lehetőségeinek köre. Így megszüntethetjük a hagyományos támogatási rendszereknek tulajdonított, munkanélküliségi csapdák egyikét – egy olyan problémát, amelyekre a szociális munkásoknak jellemzően sokkal nagyobb rálátásuk van, mint a közgazdászoknak.

*Megéri munkát vállalni?* Az anyagi helyzettől függő garantált minimumjövedelem azonban egy más jellegű munkanélküliségi csapdát is teremt, amelyet elsősorban a közgazdászok hangsúlyoznak. Ez pedig a munkanélküliség és alacsony fizetéssel szerezhető jövedelem közti túlságosan kis különbség. Ha az alsó jövedelmi szinteken minden egyes megkeresett eurót ellensúlyoz, vagy majdnem teljes mértékben ellensúlyoz, vagy akár még is halad a támogatásból elvesztett egy euró, akkor a keresőnek nem kell különösebben lustának lennie ahhoz, hogy inkább a gyengén fizető álláslehetőség visszautasítása mellett döntsön, vagy ne is keressen ilyen lehetőséget. A munkavállalással járó költségek – utazási költség, a gyermekgondozás megoldása – miatt nem is feltétlenül engedheti meg magának, hogy ilyen feltételek mellett dolgozzon. A munkaadóknak sem érne meg ilyen munkahelyeket teremteni vagy felkínálni, hiszen aligha válik lelkiismeretes és megbízható munkaerővé az, aki hálás volna, ha elküldenék. A minimálbér egyébként is megszüntetheti az olyan, teljes idős munkahelyek kínálatát, amelyek a garantált minimum alatti fizetést adnak, ebben az esetben a fenti megfontolás csak a részidős munkákra vonatkozik. A rászorultság-elvű garantált jövedelem-rendszer alapjövedelemmel való felváltása sokak szerint alkalmas ennek a második munkanélküliségi csapdának a felszámolására is. Ha mindenkinek jár az alapjövedelem, de 100 százalékos adót vetünk ki minden olyan jövedelemre, amely nem haladja meg a garantált minimumot,<sup>26</sup> akkor ugyanazzal a munkanélküliségi csapdával kellene számolnunk, mint a rászorultság-elvű garantált minimumjövedelem esetén.<sup>27</sup> De ha élünk a kézenfekvő

<sup>26</sup> Lásd pl. Wim Salverda (1984): Basisinkomen en inkomensverdeling. De financiële uitvoerbaarheid van het basisinkomen. In *Tijdschrift voor Politieke Economie*, no. 8: 9-41.

<sup>27</sup> Lásd: 1. és 2. ábra a Függelékben.

## ALAPJÖVEDELEM

feltételezéssel, hogy a legalacsonyabb jövedelmi szinteken az adókulcs jelentősen 100 százalék alatt marad, úgy igaz az alábbi állítás: mivel az alapjövedelmet mindenképp megtarthatod, akár dolgozol, akár nem, akár szegény vagy, akár nem, szükségszerűen jobban jársz akkor, ha munkát vállalsz.<sup>28</sup>

*Azonos a negatív jövedelemadóval?* Vegyük észre azonban, hogy a második fajta munkanélküliségi csapdát látszólag épp ilyen hatékonyan szüntethetjük meg egy olyan rászorultság-elvű rendszerrel, amelyben a támogatások szintje a jövedelem növekedésénél lassabban csökken. Ez az úgynevezett negatív jövedelemadó, egy olyan egységes adókedvezmény, ami a kedvezmény összegénél kisebb adóteher esetén juttatás formájában is igénybe vehető [refundable tax credit]. A negatív jövedelemadó gondolatát elsőként Augustin Cournot francia közgazdász fogalmazta meg.<sup>29</sup> Milton Friedman<sup>30</sup> is javasolta, mint a jóléti állam részleges leépítésének lehetséges eszközét, James Tobin és munkatársai<sup>31</sup> pedig behatóan foglalkoztak vele, mint a szegénység elleni küzdelem olyan eszközével, amely nem jelentene ellenőztönzést a munkavállalásra. Olyan adórendszerben, ahol semmilyen jövedelmet nem terhel 100 százalékos adó, és amely lineáris (bár ez nem szükségszerű), ott a negatív jövedelemadó minden (adott összetételű) háztartás jövedelemadó-terhét ugyanazzal a rögzített mértékű összeggel csökkenti, az ezen rögzített mértékű összeg és az adóteher közti különbséget pedig a háztartás pénzbeli juttatás formájában kapja meg, amennyiben a különbség pozitív értékű.<sup>32</sup> Tegyük fel, hogy az adókedvezmény fix mértéke azonos egy adott alapjövedelem-javaslatban megjelölt összeggel. Ekkor az alapjövedelemnek megfelelő juttatást kap az, akinek nincs jövedelme, és így nem fizet jövedelemadót sem. A jövedelem növekedésével arányosan a támogatás mértéke csökken, épp úgy, mint a hagyományos rászorultság-elvű rendszerekben, csak lassabban: éppen olyan ütemben, hogy a támogatás utáni jövedelemszint pontosan megegyezzen azzal, amilyen a megfelelő alapjövedelem-rendszerben lenne.<sup>33</sup> A negatív jövedelemadó tulajdonképpen egyszerűen azt jelenti, hogy az adók és támogatások oda-vissza utalását megtakarítva azonnal a nettó végeredményhez vezet. Alapjövedelem-rendszerben a negatív jövedelemadó univerzális adókedvezményének finanszírozásához szükséges bevételeket az állam ténylegesen begyűjti, majd kifizeti. Negatív jövedelemadó-rendszer esetén csak egy irányban történik pénzmozgás: pozitív

<sup>28</sup> Lásd: 2. ábra a Függelékben.

<sup>29</sup> Augustin Cournot (1838): *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*. Paris: Librairie Hachette.

<sup>30</sup> Milton Friedman (1996): *Kapitalizmus és szabadság*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

<sup>31</sup> James Tobin (1965): On the Economic Status of the Negro. In *Daedalus*, 94, no. 4: 878–98; Uó (1966): The Case for an Income Guarantee. In *The Public Interest* 4: 31–41; Uó (1967): It Can Be Done. In *The New Republic*, 1967. december 2.; James Tobin – Joseph Pechman – Peter Mieszkowski (1967): Is a Negative Income Tax Practical? In: *Yale Law Journal* 77, no. 1: 1–27; James Tobin (1968): Raising the Incomes of the Poor. In K. Gordon (szerk.): *Agenda for the Nation*. Washington, DC: Brookings Institution, 77–116.

<sup>32</sup> Lásd: 3. ábra a Függelékben.

<sup>33</sup> Lásd: 3. és 4. ábra a Függelékben.

juttatás (vagy negatív adó) a háztartások részére az úgynevezett fedezeti pontig, negatív juttatás (vagy pozitív adó) fölötté.<sup>34</sup>

*Olcsóbb, mint a negatív jövedelemadó?* Az alapjövedelem és a negatív jövedelemadó közti különbség az alkalmazott adminisztratív eljárások további részleteitől függ. Ez a különbség kisebb lesz, ha például közvetlenül a jövedelem megszerzésekor kell adót fizetni (és nemcsak az adóbevallások feldolgozása után). Kisebb lesz a különbség akkor is, ha éves időszakok helyett hetente vagy havonta mérjük fel az adófizetési kötelezettséget; ha a negatív jövedelemadó-rendszerben mindenki jogosult az negatív jövedelemadó várható értékének előzetes kifizetésére (utólagos kiigazítás mellett); vagy ha alapjövedelem-rendszerben mindenkinek joga van az alapjövedelmet pénzbeli juttatás helyett adókedvezmény formájában kérni. De a leghasonlóbb esetekben is alapvető különbség van egy alapvetően „ex ante” és egy alapvetően „ex post” működő rendszer között. A munkanélküliségi csapda bizonytalanságból fakadó, első vonatkozása miatt a megmaradó különbségek az alapjövedelem felé billentik el a mérleg nyelvét. Kevésbé fejlett technológiai feltételek esetén (ha pl. a postás készpénzben kézbesíti a támogatásokat), vagy korrump és rossz hatékonysággal működő adóhatóság mellett az oda-vissza utalásokat megtakarító negatív jövedelemadó-rendszer jóval előnyösebb lehet. A technológiai transzferek és elfogadhatóan magas színvonalú adóügyintézés korában viszont a garantált minimumjövedelem-rendszer működtetésének adminisztratív költségeit elsősorban az információ és ellenőrzés költségei jelentik: valamennyi lehetséges kedvezményezett jogosultságról való informálása, és jogosultságuk ellenőrzése. Ezekből a szempontokból egy univerzális rendszer kétségtelenül jobban teljesít, mint egy rászorultság-elvű. Minél automatikusabb és megbízhatóbb a folyamat mind a kifizetési, mind a begyűjtési oldalon, annál valószínűbb, hogy az adminisztrációs költségek tekintetében egy univerzális rendszer olcsóbban tudja eredményesen elérni a szegényeket. Többek között ezért értelt James Tobin<sup>35</sup> is a negatív jövedelemadó helyett egy univerzális „demogrant” bevezetése mellett.

### *(6) Munkakötelezettség nélkül*

*Független az aktuális munkavégzéstől.* A garantált minimumjövedelemre való jogosultság definíció szerint nem korlátozódik olyanokra, akik a múltban meghatározott ideig dolgoztak, vagy akik meghatározott összegű társadalombiztosítási járulékot fizettek ahhoz, hogy valamiféle társadalombiztosítási ellátásra jogosultak legyenek. Juan Luis Vivestól<sup>36</sup> kezdve azonban a legkorábbi javaslatok gyakran kötötték a jogosultságot valamiféle munkavégzéshez: ez lehetett az ódivatú és rossz hírű

<sup>34</sup> Lásd: 3. ábra a Függelékben.

<sup>35</sup> Tobin (1968): *It Can Be Done*: 14–18.

<sup>36</sup> Juan Luis Vives (1526): *De Subventionem Pauperum*. Bruges. Francia fordítás, 1943: *De l'Assistance aux pauvres*, Bruxelles: Valero&fils. Angol fordítás, 1999: *On the Assistance to the Poor*. Toronto, London: University of Toronto Press.

## ALAPJÖVEDELEM

dolgoház, de lehetett a magánpiacon vagy állami szervezésben végzett közmunka-kötelezettség is. Az alapjövedelem élesen eltér a garantált minimumjövedelem garantált munkavállaláshoz kötődő logikájától. Az olyan bértámogatási rendszerektől is eltér, amelyek a legalább egy kereső taggal rendelkező háztartásokat támogatják, mint az amerikai munkajövedelem utáni adókedvezmény [Earned Income Tax Credit] vagy az Egyesült Királyságban nemrég bevezetett munkavállaló családoknak biztosított adókedvezmény [Working Families Tax Credit]. Mivel hatástalanítja a munkanélküliségi csapdát, vagyis a nettó haszonélvezőit munkavállalásra ösztönzi, az alapjövedelem (vagy negatív jövedelemadó) értelmezhető bértámogatásként vagy jövedelemkiegészítő támogatásként is. A valóságban azonban több ennél: mivel feltétel nélkül jár, alapjaiban tér el a legtágabban értelmezett munkavállalást támogató rendszerektől is.

*Független a munkavállalási hajlandóságtól.* A hagyományos garantált minimumjövedelem-rendszerektől is alapjaiban tér el, mivel ezekben csak azok jogosultak támogatásra, akik valamilyen értelemben hajlandók dolgozni. E kikötés tartalma országról országra más, olykor akár egy országon belül is változhat közigazgatási egységtől függően. Vonatkozhat arra, hogy kötelező elfogadni a megfelelő munkaajánlatot – jelentős adminisztratív diszkrécióval arra nézve, az elhelyezkedés és képzettség szempontjából mi számít „megfelelőnek”; vagy bizonyíthatóan aktívan kell állást keresni; esetleg „beilleszkedési szerződést” kell aláírni és betartani, ami kapcsolódhat fizetett munkához, képzéshez vagy más hasznos tevékenységhez. Az alapjövedelem azonban jogként jár (és nem megtévesztéssel) a háztartásbelinek, a diáknak, a munkájában szünetet tartónak, és az állandóan csavargónak is. Vannak köztes javaslatok is, mint Anthony Atkinson „részvételi jövedelme”<sup>37</sup>, amely a juttatásra való jogosultságot meglehetősen szélesen értelmezett társadalmi hozzájáruláshoz kötné, ami lehet teljes, illetve részidős fizetett munka, vagy önfoglalkoztatás; oktatásban, képzésben való részvétel vagy aktív munkakeresés; kiskorú gyermekek vagy gondozásra szoruló idősök otthoni ellátása, vagy bejegyzett szervezetnél végzett rendszeres önkéntes munka.

### Miért van szükségünk alapjövedelemre?

*Ha nem akarunk jövedelem-tesztet, akkor fontos, hogy a munka-tesztet is elhagyjuk.* A feltétlen jogosultság két eleme – az anyagi helyzet ellenőrzésének és a munkavállalási hajlandóság felmérésének elhagyása – segítségével világíthatunk rá, hogy miért különösen releváns az alapjövedelem gondolata a jelen körülmények között. A feltétlen jogosultságnak ez a két

<sup>37</sup> Anthony Atkinson (1993): *Beveridge, the National Minimum, and Its Future in a European Context*. WSP/85 számú műhelytanulmány. London: London School of Economics, STICERD. Uő (1993): *Participation Income*. In *Citizen's Income Bulletin* 16: 7–11; Uő (1996): *The Case for a Participation Income*. In *Political Quarterly* 67, no. 1: 67–70; Uő (1998): *Poverty in Europe*. Oxford, UK: Blackwell; Yannick Vanderborght – Philippe Van Parijs (2001): *Assurance participation et revenu de participation. Deux manières d'élargir l'Etat social actif. Reflets et perspectives de la vie économique* 40, no. 1–2: 183–96.

eleme – az anyagi helyzet és munkavállalási hajlandóság ellenőrzésének hiánya – látszólag teljesen független egymástól. Az alapjövedelem bevezetésének javaslata azonban csakis akkor bír meggyőző erővel, ha a kettő egyszerre van jelen. Korábban már kifejtettük, hogy a rászorultsági elv elhagyása szorosan kapcsolódik a munkanélküliségi csapda hatástalanításához (annak két fő dimenziója mentén), amely így lehetővé teszi olyan alacsony fizetésű munkahelyek megteremtését és betöltését, amelyek jelenleg nem léteznek. Az ilyen munkák egy része színvonalatlan, meg-alázó és kilátástalan lehet, így értelmetlen volna támogatnunk. Vannak azonban kellemes, tartalmas és tágabb perspektívákat nyitó munkák is köztük, amelyeket az alacsony fizetség ellenére is megéri elvállalni, vagy a munka önmagában vett értéke, vagy az így nyert tapasztalat miatt. De ki az, aki felismeri a különbséget a kettő között? Sem a törvényhozók, sem a bürokraták – csakis azok a munkavállalók, akik a döntéshozó elit tagjainál sokkal inkább átlátják az előttük megnyíló munkalehetőségek számtalan aspektusát. Rendelkeznek azzal a tudással, melynek alapján válogathatnának, ám nem mindig rendelkeznek a válogatás lehetőségével, különösen, ha készségeik nem elég piacképesek, vagy nem bizonyulnak kellően mobilnak. A munkához nem kötött alapjövedelem lényegesen jobb alkupozícióba emeli a leggyengébbeket, a munkához kötött garantált minimum jövedelem viszont nem képes erre. Másképp szólva: a munka-teszt elhagyása kulcsfontosságú ahhoz, hogy a jövedelem-teszt elhagyása ne vezethessen a pocsék munkahelyek bővüléséhez.

*Ha nincs jövedelem-teszt, akkor munka-tesztre sincs szükség.* A rászorultsági elv hiányával fennmarad a munkavállalásra való ösztönzés, így kisebb a kísértés, hogy a munkára való hajlandóság vizsgálatával csökkentjük azt a félelmet, hogy az ellentételezés nélküli segélyezés egy dologtalan társadalom alatti osztály [underclass] kialakulásához vezet majd. A rászorultság vizsgálatának hiányában az adó- és támogatási rendszer várhatóan oly módon alakul, hogy a kedvezményezettek jelentősen növelhetik jövedelmüket, ha munkát vállalnak, még akkor is, ha kevés fizetésért vagy csupán részmunkaidőben dolgoznak, miközben nem kell attól tartaniuk, hogy bennragadnak ezeken a munkahelyeken, ha képzettségük javul, vagy ha több időt tudnak munkára szánni. A munkaerőpiacra való belépés vagy visszalépés így könnyebbé válik, támogatást kap, és – azok megnyugtatóására, akik a társadalom dolgozó és nem dolgozó rétegekre való szakadásától tartanak – sokkal kevésbé lesz szükséges a támogatásra való jogosultságot munkavállaláshoz (vagy arra való hajlandósághoz) kötni. Röviden tehát (s talán túlságosan is tömören) éppen úgy, ahogy a munka-teszt hiánya megelőzi, hogy a jövedelem-teszt hiánya elfogadhatatlan módon a kizsákmányolást támogassa (ami akkor állna be, ha méltánytalan, alulfizetett állásokat kényszerítenénk a dolgozókra a támogatásra való jogosultság feltételeként), úgy a jövedelem-teszt hiánya megelőzi, hogy a munka-teszt hiánya elfogadhatatlan módon a kirekesztést támogassa (ami akkor állna elő, ha hatására többé nem tartanánk problematikusnak egy olyan rendszert, ami az alacsony termelékenységű állások ellehetetlenítésével az alacsony termelékenységű dolgozókat tartósan távol tartja bármilyen munkaerő-piaci résztvételtől). Az alapjövedelemre való feltétel nélküli jogosultság két eleme logikailag

## ALAPJÖVEDELEM

független egymástól, ám egy komoly meggyőző erővel rendelkező javaslatnak mindkettő nélkülözhetetlen eleme.

*Aktivál és felszabadít.* A feltétlen jogosultság két eleme közötti fenti összefüggés alapozza meg az alapjövedelem, mint a szegénység és munkanélküliség összefüggő problémáinak kezelésére szolgáló rendszer melletti központi érveket. A hagyományos garantált jövedelem-rendszerekkel összevetve az alapjövedelem mellett szóló legfontosabb érv az a sokak által osztott nézet, hogy a társadalmi igazságosság nem csupán a jövedelemhez való jogot jelenti, hanem a (fizetett vagy nem fizetett) tevékenységhez való hozzáférés jogát is. Akkor tudunk a leghatékonyabban reagálni mind a jövedelmi, mind a tevékenységi szempontra, ha az egyén tevékenységétől függetlenül fenntartjuk a jövedelem folyósítását (bruttó viszonylatban), s így „aktiváljuk” a támogatást, vagyis kiterjesztjük a kényszerű inaktivitáson túl, a kevésbé jövedelmező tevékenységekre is. Jogos a felvetés, hogy más eszközök – mint a munkavállalókat támogató adókedvezmény, vagy a bértámogatások – jobban, vagy kisebb költséggel biztosíthatnák az alacsony termelékenységű munkahelyek életképességének védelmét, s így garantálhatnák a fizetett munkát a leginkább rászorulóknak. Am ha a cél nem pusztán a szegények dolgoztatása, hanem az értelmes fizetett tevékenység biztosítása a számukra, úgy az alapjövedelemre való jogosultság feltétlen jellege behozhatatlan előnnyel bír: javítja a legrosszabb helyzetben lévők alkupozícióját, hogy képesek legyenek válogatni (amennyire ez fenntartható) a vonzó vagy ígéretes lehetőségek és a kulimunkák között.

*Alapjövedelem és társadalmi igazságosság.* A fenti okfejtés kimondatlanul a társadalmi igazságosság olyan felfogásán alapul, amely a jó életről alkotott bármiféle elképzelés követését és megvalósítását lehetővé tévő, valódi szabadság méltányos elosztását követeli meg. Ezt az elképzelést vázoltam fel és védtem meg *Real Freedom for All* (Valódi szabadságot mindenkinek) című könyvemben.<sup>38</sup> Az alapjövedelem számos egyéb elvi igazolása lehetséges,<sup>39</sup> míg rengeteg gyakorlati érv is rendelkezésre áll az alapjövedelem indoklásában.<sup>40</sup> Meggyőződésem azonban, hogy ha igazán meggyőzően kívánunk az alapjövedelem mellett érvelni, akkor hivatkoznunk kell a „valódi szabadság” valamilyen fogalmára (amely szerint nemcsak jogunk, hanem lehetőségünk is van kívánságunk szerint cselekedni), mint a társadalmi igazságosság *distribuendum*-ára, amit valamilyen erőteljesen egalitáriánus kritérium szerint kell elosztani. Az általam felvázolt „valódi libertáriánus” felfogásban kulcsszerepet kap az a nézet, amely szerint valódi szabadságunk alapvetően olyan adomá-

<sup>38</sup> Philippe Van Parijs (1995): *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford, UK: Oxford University Press.

<sup>39</sup> Philippe Van Parijs (szerk., 1992): *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform.* London: Verso.

<sup>40</sup> Robert E. Goodin (1992): *Toward a Minimally Presumptuous Social Policy.* In Van Parijs (szerk.): *Arguing for Basic Income*, 195-214; Brian Barry (2003): *Real Freedom and Basic Income.* In A. Reeve A. Williams (szerk.): *Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs.* Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 53-79.

nyok nagyon egyenlőtlen kombinációin múlik, amelyeket életünk során kapunk, s ezek között vannak azok a lehetőségek is, amelyek segítségével álláshoz tudunk jutni. Az állásunk tehát jelentős „munkavállalási járadékot” tartalmaz, amire (amelynek egy részére) kiszámítható és fenntartható bevételmaximalizáló jövedelemadó lehet és kell kivetni, hogy az így kapott bevételből univerzális és feltételekhez nem kötött alapjövedelmet biztosíthassunk. Biztos vagyok benne, hogy a fenti gondolatmeneten van mit javítani<sup>41</sup>, mint ahogy abban is, hogy az alapjövedelem mellett szóló, legtökéletesebb javaslat tartalmilag igen közel állna a fent leírtakhoz.

### **Finanszírozható-e az alapjövedelem?**

*Pontatlan kérdés.* Ha ennyire általánosan fogalmazzuk meg, a fenti kérdésnek semmi értelme. Ne feledjük, az alapjövedelem definíciója *nem* tartalmazza, hogy az elégséges volna az alapvető szükségletek kielégítésére: ennek a definíciónak megfelelően az alapjövedelem szintje lehet több vagy kevesebb annál. Az sem feltétel, hogy az alapjövedelem minden más pénzbeli juttatás helyébe lépjen: az univerzális támogatás nem feltétlenül jelent egyedüli támogatást. Így a finanszírozhatósággal kapcsolatos kérdést csak akkor válaszolhatjuk meg értelmesen, ha valahol meghatározzuk az alapjövedelem szintjét, és azt, hogy mely támogatásokat helyettesítene, amennyiben helyettesítene valamit. Bizonyos feltételek mellett – például „valamennyi jelenleg létező támogatási forma eltörlése, és az így megtakarított kiadások univerzális újraelosztása egy egységes, alacsonyabb összegű támogatás formájában” – a válasz értelemszerűen igen. Más esetben – például „valamennyi jelenleg létező támogatás megtartása mellett azok kiegészítése olyan összeggel, amely valamennyi állampolgár kényelmes megélhetését lehetővé teszi” – a válasz nyilvánvalóan nem. A fenti két, abszurd szélsőség mindegyikét gyakran azonosítják az alapjövedelemmel, annak ellenére, hogy – legjobb tudomásom szerint – soha egyiket sem javasolta senki. A komoly felvetések mindegyike valahol a kettő között van, így valamennyi javaslatot egyenként kell megvizsgálnunk ahhoz, hogy a címben szereplő kérdésre választ adjunk.

*Drágább, mert nem kötjük munkavállalási hajlandósághoz?* Van-e azonban okunk azt gondolni, hogy bizonyos általános feltételek teljesülése miatt az alapjövedelem nem lenne ugyanolyan összegben finanszírozható, mint a garantált minimumjövedelem? Nyilvánvaló válasz erre a kérdésre, hogy a hagyományos garantált jövedelemmel szemben az alapjövedelemre mindenki jogosult, tehát azok is, akik nem hajlandók munkát vállalni, míg a hagyományos garantált minimumjövedelem jogosultsági feltétele a munkára való hajlandóság. Egyesek szerint így többen kap-

<sup>41</sup> A kritikákat és azokra adott válaszaimat lásd: P. Elkin (szerk., 1997): A Symposium on Philippe Van Parijs's Real Freedom for All. *The Good Society* 7, no. 1; Angelika Krebs (szerk., 2000): Basic Income? A Symposium on Van Parijs (különszám). *Analyse und Kritik* 22, no. 2; Andrew Reeve – Andrew Williams (szerk., 2003): *Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

## ALAPJÖVEDELEM

nának alapjövedelmet, mint hagyományos garantált jövedelmet, vagy ha a kedvezményezetttek száma nem is nagyobb, összesen kevesebbet dolgoznánk, mint a munkavállalás feltételéhez kötött támogatás esetén. Az alapjövedelem-rendszer tehát biztosan nagyobb nettó költséggel jár.

*Az álláskeresési támogatás versus államilag finanszírozott munkakötelezettség (workfare) dilemmája.* Ha alaposabban megvizsgáljuk a kérdést, hamar rájövünk, hogy a fenti elvárás felettebb gyenge lábakon áll. Tegyük fel, hogy a munkavállalási hajlandóságot azon mérjük, hogy a dolgozó elfogadja-e a pénzéért minőségi munkát remélő (magán- vagy közsférabeli) munkaadó ajánlatát. Ha a munkavállaló nem érez készletét a pozíció betöltésére vagy megtartására, várt és valós produktivitása aligha üti meg azt a szintet, amely mellett a munkaadó felvenné és alkalmazásban tartaná. De ha a munkavállaló formálisan hajlandó dolgozni, munka nélkül maradása vagy munkából való elbocsátása (alacsony produktivitás, nem pedig összeférhetlenség miatt) a garantált minimumjövedelem-rendszerben épp úgy nem lehetne ok a támogatás megvonására, ahogy alapjövedelem-rendszerben sem az. A két rendszer közt az egyetlen valódi különbség az, hogy az előbbi időpocsékolást jelent mind a munkaadó, mind a munkavállaló számára. Tegyük fel ezúttal azt, hogy a munkavállalási hajlandóságot az állam által kifejezetten erre a célra biztosított tartalék munkalehetőségek elfogadásán mérjük. A foglalkoztathatatlanok és motiválatlanok összetételére nem épp a magas produktivitás receptje, és ha nem is számítjuk az állami munkára kötelezettek munkamorálján és a közsféra jó hírére esett csorbát, az így összegyűjtött, kevésbé együttműködő emberanyag munkára kényszerítésének nettó költsége épp csak alulmarad majd a börtönben tartás költségeihez képest, hisz a folyamatos ellenőrzés és hibaelhárítás költségei meghaladnák a vonakodó dolgozók hozzájárulását a nemzeti termékhez. A munkakötelezettség mellett szóló gazdasági érvek épp olyan stabil alapokon állnak, mint a börtönök mellett szóló gazdasági érvek.

*Olcsóbb, ha támogatjuk a lustákat.* Amint a munkakötelezettség támogatói teljes mértékben elismerik,<sup>42</sup> a munkavállalási hajlandóság feltételének politikai vagy morális igazolást kell találnunk, mivel gyenge lábakon áll az a költség-alapú érvelés, hogy a munkához kötött támogatás kevesebb költséggel jár, mint a támogatás feltételhez nem kötött egyszerű folyósítása. A munkához kötött támogatás a valóságban drágább, mint az egyszerű támogatás, ebből azonban nem következik, hogy a „foglalkoztathatatlanokat” a passzivitás posványában kellene hagynunk. Valahogyan ki lehet és ki kell segítenünk őket onnan, az ösztönzőknek és lehetőségeknek éppen avval a rendszerével, amit az univerzális alapjövedelem valósítana meg, attól függetlenül, hogy összekötjük-e a azt a munkavállalásra való hajlandóság vizsgálatával, vagy sem. Mint hamarosan látni fogjuk, ennek a rendszernek a megteremtése költséges, de a munkavállalásra való hajlandóság vizsgálata semmivel nem teszi olcsóbbá – éppen ellenkezőleg. A munka-teszt elhagyása tehát nem veszélyezteti az alapjövedelem finanszírozhatóságát.

<sup>42</sup> Lásd például Mickey Kaus (1992): *The End of Equality*. New York: Basic Books.

*(1) Drágább, mert jövedelemtől független?*

*A rászorultság-elvű és az univerzális támogatások egyenértékűsége.* Az az állítás, mely szerint az alapjövedelem finanszírozhatatlan, gyakrabban alapul azon, hogy gazdagok és szegények egyaránt jogosultak rá, mint azon a tényen, hogy mindenkinek jár, attól függetlenül, hogy akar-e dolgozni, vagy sem. A jogosultság anyagi feltételekhez kötésének fenti tárgyalásából már világossá kellett válnia, hogy ez a feltevés téves, mivel a költségek túlságosan felszínes értelmezésén alapul. Ha összehasonlítjuk a Függelék 1. és 2. ábráját, azt látjuk, hogy az alapjövedelem bevezetésével elvben kialakítható pontosan ugyanaz a viszony a bruttó és nettó jövedelmek között, mint a hagyományos, garantált minimumjövedelem-rendszerben. Ez azt jelenti, hogy ebben az esetben a nettó befizető adózók terhei a két rendszerben azonosak. Ha az egyik politikailag megvalósítható, akkor a másiknak is annak kell lennie. Ez egyben azt is jelenti, hogy a marginális adókulcsok bármilyen jövedelemszint esetében megegyeznek, mindkét esetben. Így, ha a kettő közül az egyik gazdaságilag működőképes, úgy a másikkal is ugyanez a helyzet.

*Olcsóbb, ha támogatjuk a gazdagokat.* A költségvetésre háruló teher a két esetben természetesen nagymértékben különbözik, és ha a támogatások esetében ugyanazt a logikát alkalmazhatnánk, mint a többi közkiadással kapcsolatban, úgy valóban könnyen arra a feltételezésre jutnánk, hogy az alapjövedelem akkor is „finanszírozhatatlan” lehet, amikor a garantált minimumjövedelem költségeit elő tudjuk teremteni. A transzferek azonban nem jelentenek nettó kiadást, csak a vásárlóerő újraelosztását végzik. Ettől még persze költséggel járnak. Elosztási költséget jelentenek a nettó befizetőknél, az általuk teremtett ellenősztönzők pedig gazdasági költséget jelentenek. Ugyanakkor ez a két költség is lehet azonos a két támogatási rendszer esetében. Ehhez járulnak még az adminisztratív költségek. De, amint erről is szó volt már korábban, számítógéppel vezérelt és hatékony adóbehajtó és támogatáskifizető adminisztráció esetén az univerzális, ex ante támogatási rendszer olcsóbb, mint a rászorultsági elvű ex post megoldás, legalábbis a szegények elérésében való hatásosság adott szintjén. Így – paradox módon – mindenkit támogatni olcsóbb, mint csak a szegényeket támogatni.

*(2) Drágább, mert az alul lévők számára munkaösztönzőt teremt?*

*Marginális adókulcsok alul és középen – választani kell.* A rászorultsági elv elhagyása mellett fontos, hogy az effektív adóterhek 100 százalék alatt maradjanak. Az általunk vizsgált alapjövedelem-javaslatot tehát nem annyira a 2., mint inkább a 4., vagy legalábbis a 6. ábra szemlélteti (lásd a Függelékben). Az 1. ábrán bemutatott hagyományos garantált minimumjövedelem rendszerhez viszonyítva az alapjövedelem-rendszerrel kapcsolatban be kell látnunk, hogy költségei mindenképp magasabbak lesznek. Igaz, ez nem kifejezetten az univerzális jellegéből következik, hiszen azonos feltételek mellett a rászorultsághoz kötött negatív jövedelemadó ugyanígy viselkedik. Ebben az értelemben a 3. ábrán bemutatott negatív

## ALAPJÖVEDELEM

jövedelemadóval kiegészített lineáris adózási rendszer különösen költséges lenne. Nem ad azonban felmentést a problémával való szembenézés alól az, hogy az a negatív jövedelemadó-rendszerekben is jelen van. Az a helyzet, hogy minél nagyobb mértékben növeljük a kisebb keresetűek pénzügyi ösztönzőit (egy adott minimális jövedelemnél), annál inkább vissza kell fognunk a jobban keresők anyagi ösztönzőit. A két szempont közt éles átváltás (trade off) van, ezt az alábbiakban fejtem ki.

*Egy példa.* Ahhoz, hogy az univerzális alapjövedelem semleges költségvetési hatású legyen, egyúttal mindenki megkaphassa a juttatást, a legalacsonyabb adósávokban érvényes adó kulcsának csökkentését ellensúlyoznunk kell a magasabb jövedelemszintekre vonatkozó adókulcs növelésével. De míg a legalacsonyabb szintű jövedelemmel mindenki rendelkezik, nem mindenkinek van magasabb szintű jövedelme, és minél magasabb jövedelemről beszélünk, annál kevesebb adózót érint az illető adókulcs. Vegyük a Függelék 2. ábráján szemléltetett alapjövedelem-javaslatot kiindulópontnak. A létező garantált minimumjövedelem-rendszerek tényleges adókulcsának (1. ábra) mintájára az adókulcs ekkor a legalacsonyabb jövedelemre 100 százalékos. Ha a legalacsonyabb – mondjuk 0 és 500 euró közötti – jövedelmi szint átlagos adókulcsát 20 százalékkal csökkentjük, azt a magasabb jövedelmekre kivetett adó növelésével kell ellensúlyoznunk. Mennyivel növeljük? Ez attól függ, hány adófizetőnek van jövedelme abban a jövedelemsávban, amelynek emelését tervezzük. Ha az 500 és 1000 euró közötti fizetést adóztatnánk meg nagyobb mértékben, ez a jövedelmek többségét még érintené, a költségvetést pedig az adott jövedelemsávra vonatkozó adókulcs 25 százalékos emelése is egyensúlyba hozná. Ha inkább a 2000–2500 euró közötti keresetet adóztatnánk magasabban, akkor ez kevesebb adófizető jövedelmét érintené, így – mondjuk – 50 százalék feletti emelés is szükséges a költségvetés egyensúlyban tartására. Ebből elkerülhetetlenül következik, hogy a viszonylag szerény jövedelem sokakat érintő adóját kell jelentősen emelnünk, ha jelentősen csökkenteni akarjuk a legalacsonyabb jövedelmekre vonatkozó jövedelemadóját akarjuk emelni, azok adókulcsa nagyon hamar megközelítené a 100 százalékot, s a szóban forgó jövedelmek jelentős része eltűnne (legalábbis a belföldi adóztatás elől).

*Jobb a szegényeknek, ha a szegények több adót fizetnek?* Ez nem olyan szörnyű, mint amilyennek hangzik. Azok a szerény jövedelmű dolgozók, akiket az adóemelés érintene, az alapjövedelem bevezetésének fő kedvezményezettjei között vannak, hiszen a megnövekedett adó még mindig kisebb lenne az alapjövedelem összegénél. A fenti lépések tehát nem vezetnek elosztási problémához. Még ha némelyik alapjövedelem-javaslatnak megfelelően lineáris adózást vezetnénk is be, tehát azonos adókulcs vonatkozna az alacsonyabb és a magasabb jövedelmekre, a rendszer akkor is megőrizné a magasabb jövedelműektől az alacsonyabb jövedelműek felé történő újraelosztó jellegét, hiszen a magasabb jövedelműek összességében magasabb adójának összege nagyobb lenne az alapjövedelem összegénél. Joggal aggódhatunk azonban az ösztönzők alakulása miatt, amint erre az alapjövedelem és a negatív jövedelemadó ellenzőinek egy része

figyelmeztet (pl. a marginális adókulcsok csökkenése a gazdaság olyan területét érintené, ahol a határjövodelemek valószínűleg növekvő, de még ezzel együtt is kis hányada található, míg a az adónövekedés egy olyan jövodelemsávra vonatkozna, ami a munkavállalók jóval nagyobb hányadát érintené). Ez a rendszer komoly ösztönzést adna a munkavállalásra és a képzésre, a lelkiismeretességre és innovációra a legalacsonyabb jövodelmi kategóriákba tartozók számára (mondjuk a havonta 0 és 500 euró között keresőknek), ám e fölött ellenösztönzót teremtene – ez pedig a dolgozók többségét, és a gazdaság legtermelékenyebb rétegeit is érinti. Ezért aztán nem szabad elkapkodunk egy olyan rendszer bevezetését, amelyben a legalacsonyabb jövodelemre eső effektív marginális adókulcs nem magasabb a nagyobb jövodelemek adójánál.<sup>43</sup>

*Alacsony jövodelműiek túladóztatása versus részleges alapjövodelem* Az előző rész tanulságát kétféleképpen foglalhatjuk bele az alapjövodelem bevezetésének javaslatába. Az egyik lehetséges megoldás az, ha – James Meade<sup>44</sup> elgondolását követve – a lineáris, vagy akár progresszív rendszert az alapjövodelem nettó haszonélvezőinek „túladóztatásával” egészítjük ki (6. ábra). A másik a holland Kormánypolitikai Tudományos Tanács<sup>45</sup> által felvázolt, s azóta Hollandiában<sup>46</sup> és más európai országokban<sup>47</sup> is részletesen tárgyalt „részleges alapjövodelem”. A részleges alapjövodelem összege ugyan kisebb lenne a ma egy egyedülálló számára garantált jövodelemnél, de elérheti, vagy akár meg is haladhatja a jelenleg egy pár számára garantált jövodelem felét, és kiegészülne egy reziduális részorultság-elvű garantált jövodelem rendszer működtetésével. Egy még alacsonyabb összegre tehát ebben az esetben is a 100 százalékos tényleges

<sup>43</sup> Lásd Thomas Piketty (1997): *La redistribution fiscale face au chômage*. *Revue française d'économie* 12, no. 1: 157–201.

<sup>44</sup> Meade (1989): *Agathotopia: The Economics of Partnership*.

<sup>45</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1985): *Waarborgen voor Zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Rapport 26 (Hága: Staatsuitgeverij). Angol nyelvű összefoglaló: WRR (1985): *Safeguarding Social Security*. Hága: Holland Kormánypolitikai Tudományos Tanács.

<sup>46</sup> Jos M. Dekkers – Bart Nooteboom (1988): *Het gedeeltelijk basisinkomen, de hervorming van de jaren negentig*. Hága: Stichting Maatschappij en Onderneming; Paul de Beer (1993): *Het verdiende inkomen*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum, Amsterdam; Wiardi Beckman Stichting; Robert van der Veen – Dick Pels (szerk., 1995): *Het basisinkomen. Sluitstuk van de verzorgingstaat?* Amsterdam: Van Gennep; Loek F. M. Groot (1999): *Basic Income and Unemployment*. Amsterdam: Holland Gazdaság- és Társadalomkutató Műhely (AWSB).

<sup>47</sup> Anthony Atkinson (1989): *Analysis of Partial Basic Income Schemes*. In A. Atkinson (szerk.): *Poverty and Social Security*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf; Hermione Parker (szerk., 1991): *Basic Income and the Labour Market*. London: Basic Income Research Group; Ilpo Lahtinen (1992): *Perustulo, kansalaisen palkka (Alapjövodelem, az állampolgárok bére)*. Helsinki: Hanki ja Jaeae; Samuel Brittan (1995): *Capitalism with a Human Face*. Aldershot, UK: Edward Elgar; Bruno Gilain – Philippe Van Parijs (1995): *L'allocation universelle: un scénario de court terme et de son impact distributif*. In *Revue belge de sécurité sociale* 38, no. 1: 5–80; Charles M. A. Clark – John Healy (1997): *Pathways to a Basic Income*. Dublin: A Vallásos Írországi Tanácskozás (Conference of Religious of Ireland) Igazságügyi Bizottsága.

## ALAPJÖVEDELEM

adókulcs vonatkozna (7. ábra). A korábban tárgyalt paradoxon mindkét változatban nagyobb hangsúlyt kap: a szegényeknek jobb, ha a gazdagok is ugyanazt a támogatást kapják, mint ők; ráadásul akkor is jobban járnak, ha többet adóznak, mint a gazdagok.

### (3) *Drágább, mert szigorúan egyéni?*

Az *individualizáció szépsége*. Nem tagadhatjuk tehát, hogy az anyagi helyzetől függetlenül osztott támogatás valós költségproblémát vet fel, még-hozzá nem azért, mert a gazdagokat épp úgy támogatja, mint a szegényeket, hanem azért, mert az (is) a célja, hogy komolyabb anyagi ösztönzőket teremtsen a szegények számára. Nem ez az alapjövedelem-javaslatok kapcsán felmerülő egyetlen költségprobléma. Az is kihívást jelent ugyanis, hogy a legtöbb létező garantált minimumjövedelem-rendszerrel ellentétben az alapjövedelem szigorúan egyéni alapon támogat. A garantált minimumjövedelem-rendszerek egy együtt élő pár tagjait egy főre számítva jellemzően kisebb összeggel támogatják, mint egy egyedül élő személyt, különösen akkor, amikor az esetenként külön támogatásként kezelt lakhatási támogatást is figyelembe vesszük. Miért is? Nyilvánvalóan azért, mert a lakhatás, a tartós javak (tűzhely, mosógép, autó, ágy?) és bizonyos szolgáltatások (gyermekgondozás) megosztása kisebb egy főre eső költséget jelent kettő vagy több ember számára, mint ha ugyanezeket egyetlen embernek kellene állnia. Az alapvető szükségletek egy meghatározott készletét tehát úgy tudjuk a legolcsóbban finanszírozni, ha megvizsgáljuk a háztartás összetételét, és ennek fényében állapítjuk meg az egy főre eső minimumjövedelmet. Persze az érem másik oldala, hogy ez a rendszer nem támogatja a méretgazdaságosságot, jutalmazza viszont a látszat kedvéért fenntartott háztartásokat, és így az emberek életkörülményeinek ellenőrzésére van szükség. Az alapjövedelem egyik óriási előnye, hogy leszámolna ezekkel a problémákkal. Az együttélést választó emberek, akik így lakhatási és tartós fogyasztási megtakarítást hoznak létre a társadalom egésze számára, az alapjövedelem-rendszerben maguk élvezhetnék az általuk megvalósított méretgazdaságosságból fakadó előnyöket. Nem szereznének előnyt azok, akik különélést színelnek, noha együtt élnek, és nem is volna szükséges ellenőrizni, hogy ki hol és kivel él.

*Újabb dilemma: nem elég, vagy nem egyéni?* Nagyszerű, de milyen összegű legyen az alapjövedelem? Ha annyi lenne, mint jelenleg egy pár egy-egy tagjának garantált minimumjövedelem, úgy messze nem lenne elég azoknak, akiknek nincs lehetőségük másokkal megosztani háztartásukat. Ha annyi lenne, mint az egyedül élők garantált jövedelme, az – legalábbis bizonyos országokban – roppant költségekkel járna. Ezúttal sem csupán a költségvetés terhéről van szó. Jelen van egy elkerülhetetlen újraelosztási költség: vásárlóerő drámai mértékű áthelyezése az egyedül élő felnőttektől a kettő vagy több felnőtt által megosztott háztartásokhoz. A megnövelt összegű alapjövedelem finanszírozása érdekében bevezetett magasabb határadókulcs szintén elkerülhetetlen költséget jelent. Így tehát – rövidtávon legalábbis – újabb dilemmával találjuk magunkat szembe:

teljes mértékben egyéni alapú, ám túl alacsony összegű alapjövedelmet vezetünk be, vagy elégséges, de háztartás-bázisú összeget fizessünk.<sup>48</sup> Ne keverjük ezt össze azonban azzal a dilemmával, hogy egyes háztartásokat elfogadhatatlanul szegényre teszünk (mivel túl alacsony összegű egyéni alapjövedelemben részesülnek), vagy meghatározatlan ideig ellenőrzés alatt tartjuk valamennyi háztartás életkörülményeit (elégséges összegű, ám háztartás-alapú alapjövedelem mellett). Az utóbbi dilemma ugyanis már rövidtávon is feloldható, mivel ki tudunk dolgozni egy olyan támogatási rendszert, amelyben egy kisebb összegű, univerzális, szigorúan egyéneknek kifizetett „részleges” alapjövedelem bevezetése mellett meghagyunk egy háztartás-alapú, lényegesen kevesebb kedvezményezettet érintő, reziduális rászorultság-elvű szociális segélyt. Itt arról a kisebb csoportról van szó, amelyben a háztartás jövedelme az alapjövedelemmel (alapjövedelmekkel) együtt sem éri el azt a küszöböt, amely fölött a támogatás már nem jár (7. ábra). Ha a részleges alapjövedelem nem lép azonnal minden meglévő segély helyébe, akkor vonzó alternatíva lehet a teljes összegű alapjövedelem bevezetésével járó – az alacsony keresetűek ösztönzéséből és az egyéni támogatási rendszerre való áttéréstől fakadó – mindkét költségprobléma kezelésére.<sup>49</sup>

### Hogyan tovább?

*Távlatos gondolkodás és azonnali cselekvés egyszerre.* Amint azt másutt bővebben kifejtettem,<sup>50</sup> egy koherens és hihető társadalmi igazságosság-elképzelésből az következik, hogy a gazdaságilag és ökológiailag fenntartható, és politikailag elképzelhető lehető legmagasabb szintű alapjövedelem bevezetésére kell törekednünk. Egy védhető, hosszú távú célkitűzés mellett azonban képesnek kell rá lennünk, hogy szerény, azonnali előnyökkel járó és politikailag megvalósítható javaslatokat is megfogalmazzunk. Az Európai Unió számos országában, különféle változatokban működő (legújabbban Portugáliában bevezetett) háztartás-alapú, rászorultság-elvű és munkavállalási hajlandósághoz kötött általános garantált minimum-rendszer alapvető lépés a helyes irányba. De bármilyen jó szándékkal értelmezik is az „integrációs” vagy „beilleszkedést elősegítő” feltételeket, ezek a rendszerek mindenképpen csapdákat teremtenek, még hozzá a támogatás nagyságával egyenes arányban, és ezek annál fenyegetőbbek, minél egyenlőtlenebbé válnak a keresetszerzési lehetőségek az úgynevezett „globalizációs” folyamat során. A garantált minimum-rendszert hosszabb ideje alkalmazó országokban a fent említett csapdák és a rendszernek tulajdonított függőség kialakulása a politikai támogatás elvesztéséhez, és a már elért rendszer leépítéséhez vezethet. Ám ezek a problémák sarkallják az alapjövedelemmel kap-

<sup>48</sup> Samuel Brittan – Steven Webb (1991): *Beyond the Welfare State. An Examination of Basic Incomes in a Market Economy*. Aberdeen: Aberdeen University Press, 1991; Brittan (1995): *Capitalism with a Human Face*.

<sup>49</sup> Egy részleges alapjövedelem elosztási hatását vizsgáló belgiumi mikroszimulációhoz lásd: Gilain – Van Parijs (1995): *L'allocation universelle*.

<sup>50</sup> Van Parijs (1995): *Real Freedom for All*.

## ALAPJÖVEDELEM

csalatos javaslatok megvalósítását célzó progresszív intézkedéseket is. Az alapjövedelemért folytatott harc nem „mindent vagy semmit” típusú küzdelem, ahogy az általános választójogért folytatott harc sem volt az. Ez nem a puristák és fetisiztók terepe, hanem a folyamatos javítgatóké és opportunistáké. Az alább felsorolt, három javaslat mindegyike ésszerű – az egyes országok intézményrendszerétől, adózási és szociális biztonsági rendszerétől függően többé-kevésbé ésszerű – és ígéretes következő lépés lehet, mielőtt egyáltalán rátérnénk akár csak a részleges alapjövedelem javaslatára.

### (1) Egyéni adókedvezmény

Hollandiában a világ egyik legbőkezűbb és legszélesebb körű, rászorultsághoz kötött garantált minimum rendszere mellett már most is léteznek univerzális (tehát nem rászorultság-elvű) gyermekek után járó támogatások, diák támogatások, és járulékfizetési kötelezettség nélkül nyújtott alapnyugdíj. 2000 januárjában a holland parlament a kormány átfogó adóreform-tervezetének egyik pontjaként elfogadta az alacsonyabb jövedelmi kategóriák adómentességének felváltását egy szigorúan egyéni alapú adókedvezménnyel nagyjából 140 euró értékben, a legalább egy keresővel rendelkező háztartások esetében.<sup>51</sup> Ha ezt a dolgozó családokat támogató „negatív jövedelemadó” fokozatosan növelnék, és egyénileg visszatéríthetővé tennék (hogy például egy dolgozó személy nem-dolgozó élettársa pénzbeli támogatásra váljon jogosulttá, ahelyett, hogy a dolgozó fél kapjon kétszeres adókedvezményt), akkor ez volna az utolsó hiányzó elem az univerzális jövedelem-minimum biztosításában. Ez pedig már könnyen integrálható volna egy alacsony összegű, ám szigorúan egyénenként járó, univerzális és feltétel nélküli alapjövedelembe. Ez természetesen komoly növekedés után is csupán részleges alapjövedelem volna, amely mellett (legalábbis az egy felnőttet tartalmazó háztartások esetében biztosan) továbbra is szükség lenne a reziduális rászorultság-elvű segélyezésre. Azóta a belga és francia kormányok is hasonló, bár szerényebb tervezeteket fogadtak el.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Saar Boerlage (1999): Reactie op het belastingplan 2001. In *Nieuwsbrief Basisinkomen* 29: 5–8.

<sup>52</sup> See Bea Cantillon et al. (2000): *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming. Microsimulatiereultaten*. Antwen: UFSIA, Centrum voor sociaal beleid; Daniel Cohen: Impôt négatif: le mot et la chose. *Le Monde*, 2001. február 6.; Thomas Piketty: L'impôt négatif est né. *Libération*, 2001. január 29.; Nicolas Chaidron (2001): Les réformes fiscales néerlandaise, française et belge au regard de l'équité. Gazdaságtudományi disszertáció, Université Catholique de Louvain, 2001; Yannick Vanderborght (2001): La France sur la voie d'un 'Revenu minimum inconditionnel?' *Mouvements* 15–16: 157–65.

## (2) Háztartás-alapú regresszív negatív jövedelemadó

A nem éppen biztató elnevezés ellenére ez alapvető lépés volna a helyes irányba. Joachim Mitschke,<sup>53</sup> a közpénzügyek professzora a Frankfurti Egyetemen hosszú évek óta javasolja a bevezetését, igaz, ő a jóval vonzóbb hangzó „Bürgergeld” („polgárpénz”) nevet használja. Ulrich Mückenberger, Claus Offe és Ilona Ostner ugyanennek a javaslatnak a valamivel kevésbé részletesen kidolgozott verziója mellett érvelnek,<sup>54</sup> a kölni Max Planck Intézet igazgatója, Fritz Scharpf pedig ezt tartja a legjobb választásnak.<sup>55</sup> Franciaországban a kicsit esetlenebb hangzású *allocation compensatrice de revenu* (kiegészítő jövedelemtámogatás) egyik változata mellett állt ki Roger Godino, az INSEAD menedzsment-iskola korábbi dékánja.<sup>56</sup> A javaslatot Robert Castel<sup>57</sup> szociológus, valamint François Bourguignon<sup>58</sup> és Laurent Caussat<sup>59</sup> közgazdászok is óvatosan támogatták. Ez a változat helyben hagyná a garantált minimumjövedelem jelenleg érvényes háztartás-alapú szabályozását, csak éppen nem a támogatás 100 százalékát vonná meg a jövedelmek növekedésével, hanem csupán egy részét – mondjuk 70 vagy 50 százalékát –, hogy biztosítsa a munkavállalásra való ösztönzést a legalacsonyabb jövedelmű háztartások számára is. Godino olyan csökkentési arányt javasol Franciaországban, amely mellett az egyedül élő felnőtt számára akkor szűnne meg teljes mértékben a támogatás, amikor keresete eléri a garantált minimálbért (lásd: 3. ábra), míg jelenleg csak a jóval kisebb összegű garantált minimumjövedelem szintjéig jár támogatás (1. ábra). Nagyobb háztartások magasabb összegről indulnak. Ha az esetükben is a támogatásnak ez a fokozatos csökkentése érvényesül, akkor a támogatás csak minimálbér feletti jövedelem esetén szűnik meg teljesen. Az elképzelés óriási politikai előnye, hogy a jelenlegi garantált minimumjövedelem-rendszer továbbfejlesztéseként mutatható be, amelyet megerősítenek azzal, hogy kiiktatják belőle azt az elemet, amely abszurd módon bünteti a csapdából

<sup>53</sup> Joachim Mitschke (1985): *Steuer- und Transferordnung aus einem Guß*. Baden-Baden: Nomos; Uó: Jenseits der Armenfürsorge. *Die Zeit*, 1995. december 8.

<sup>54</sup> Ulrich Mückenberger – Claus Offe – Ilona Ostner (1989): Das staatlich garantierte Grundeinkommen – ein politisches Gebot der Stunde. In H. Krämer – Claus Leggewie (szerk.): *Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag*. Berlin: Rotbuch (lásd ebben a lapszámban – a szerk.).

<sup>55</sup> Fritz Scharpf (1994): Negative Einkommensteuer – ein Programm gegen Ausgrenzung. *Die Mitbestimmung* 40, no. 3: 27–32; Uó (2000): Basic Income and Social Europe. In L. Groot – R. van der Veen (szerk.): *Basic Income on the Agenda. Policies and Politics*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>56</sup> Roger Godino (1999): Pour la création d’une allocation compensatrice de revenu. In R. Castel et al. (szerk.): *Pour une réforme du RMI*. Paris: Notes de la Fondation Saint Simon, 7–20.

<sup>57</sup> Robert Castel (1999): Minima sociaux, allocation compensatrice de revenu et RMI. In R. Castel et al. (szerk.): *Pour une réforme du RMI*. 39–48.

<sup>58</sup> François Bourguignon – Dominique Bureau (1999): *L’Architecture des prélèvements en France: Etat des lieux et voies de réforme*. Paris: La Documentation Française.

<sup>59</sup> Laurent Caussat: *Minima sociaux différentiels, allocation universelle, workfare: quels compromis dans la politique française de lutte contre la pauvreté?* c. műhelytanulmány alapján megtartott előadás a “Quelle réforme des minima sociaux?” konferencián, Marseille, 2000. január.

## ALAPJÖVEDELEM

való kikerülést célzó mindennemű erőfeszítést (pl. valamilyen alacsony fizetéssel járó tevékenység vállalását). Komoly adminisztratív hátránya viszont, hogy nem csupán jóval több háztartás válna kedvezményezetté (még ha többségük jóval alacsonyabb összegre lenne is jogosult), hanem – kínos módon – a támogatás nagysága a háztartás összetételétől függne, s így a támogatást folyósító hatóságoknak ellenőriznie kellene a kedvezményezettek életkörülményeit.

### (3) Kis összegű részvételi jövedelem

Végül, Anthony Atkinson „részvételi jövedelem” (participation income) koncepciója alapján<sup>60</sup> az érvényben lévő szülői, tanulmányi vagy gondozási támogatásokat is továbbfejleszthetjük, és a munkavállalók számára nyújtott adókedvezménnyel kiegészítve egy olyan univerzális alapjövedelemmé integrálhatjuk őket, amelyre való jogosultsághoz csupán valamilyen nagyon szélesen értelmezett társadalmi hozzájárulást kell teljesíteni. „A politikai támogatás kivívása érdekében az alapjövedelem támogatóinak lehet, hogy kompromisszumot kell kötniük. A kompromisszum nem vonatkozik a rászorultsági elv elutasítására, sem a függetlenség elvére [amely szerint senkinek nem szabadna közvetlenül egy adott személytől vagy csoporttól függnie. P. V. P.], de le kell mondaniuk a feltétel nélküli kifizetés követelményéről”, írja Atkinson.<sup>61</sup> A részvételi jövedelem anyagi helyzettől függetlenül járó támogatás lenne mindenkinek, aki aktívan részt vesz valamilyen gazdasági tevékenységben, akár fizetett, akár fizetetlen munkáról van szó. Kedvezményezettjei közé tartoznának a gyermekekről vagy idősekről gondoskodók, az elismert önkéntes munkát végzők, az oktatásban résztvevők, és a betegség vagy fogyaték miatt munkaképtelenek is. Egy idő után talán arra a következtetésre jutnánk, hogy az ellenőrzési rendszer fenntartása néhány megrögzött munkakerülő miatt többbe kerül és több ellenőréssel jár, mint ha egyszerűen minden kérdezősködés nélkül mindenkinek odaadjuk ezt a szerény jövedelmet. Mindeközben pedig a részvételi jövedelemen keresztül már helyzetbe is került az alapjövedelem bevezetése. A jövedelemadó-reform vagy a szociális segélyezés reformja megközelítéshez képest ez a harmadik megoldás akkor lenne különösen megfelelő, ha létezne kifejezetten az alapjövedelemre elkülönített pénzügyi forrás, például energiafogyasztási adó, valamilyen állami vagyon osztaléka, vagy egyszerűen a nemzeti termékre kivetett, széles bázisú adó. De összeköthetnénk akár a két első megközelítés egyikével is.

*Alapjövedelem a déli féltekén.* Azokban az országokban, ahol már létezik valamiféle garantált minimum, komoly politikai és intellektuális erőfeszítést igényel annak átalakítása a fent tárgyalt irányok valamelyike szerint. A kevésbé „fejlett” országokban még ennél is több munkát követel a

<sup>60</sup> Atkinson (1993): *Beveridge, the National Minimum, and Its Future in a European Context*; Uő (1993): *Participation Income*; Uő (1996): *The Case for a Participation Income*; Uő (1998): *Poverty in Europe*.

<sup>61</sup> Atkinson (1993): *Beveridge, the National Minimum, and Its Future in a European Context*.

társadalmi juttatások átfogó rendszere alapjainak megteremtése.<sup>62</sup> Két ország azonban különösen figyelemre méltó példát szolgáltat mind arra, hogy az alapjövedelem miként építhető már létező eredményekre, mind pedig arra, hogy hogyan nyerhetünk politikai támogatást és léphetünk tovább ebben az irányban. Az első Dél-Afrika, ahol az apartheid rezsim vége óta átfogó, járulékfizetés nélküli nyugdíjrendszer működik, ami a megfelelő korú fekete dél-afrikaiak túlnyomó többségét támogatja, és kétségtelenül az afrikai kontinens legerőteljesebb újraelosztó rendszere.<sup>63</sup> Az országban meglepően élénk kampány bontakozott ki az alapjövedelem bevezetéséért, s a szakszervezeti mozgalom, az egyházak és rengeteg más szervezet is felsorakoztak az ügy mögött.<sup>64</sup> A másik ország Brazília, ahol Eduardo Suplicy, a Munkáspárt első szenátora, a kilencvenes évek eleje óta küzd az átfogó negatív jövedelemadó-típusú garantált minimumjövedelem bevezetéséért;<sup>65</sup> ahol a helyi kezdeményezések sikereit követően már szövetségi támogatást kapnak helyhatósági szintű, iskolalátogatáshoz kötött családi jövedelemtámogatási formák.<sup>66</sup> Sokan – köztük maga Suplicy szenátor – a valamennyi brazíliainak feltétel nélkül járó alapjövedelem rendszerének kidolgozásán és elfogadtatásán dolgoznak.<sup>67</sup>

Az alapjövedelem bevezetéséért folyó harc – akár a fenti, akár más lépéseket követve történjék – természetesen nem léphet a legfontosabb feladatok, a gyermekek színvonalas iskoláztatása és a jó minőségű egészségügyi alapellátás biztosítása helyébe. És abból a szempontból, hogy az itt felvázolt modell valaha is széleskörűen elterjedt valósággá válik-e, ennél is fontosabbak azok a talán legnehezebb küzdelmek, amelyek látványosan csak távolról kapcsolódnak az alapjövedelemhez: biztosítanunk kell a közigazgatás hatékonyságát és megbízhatóságát, a migráció szabályozását, megfelelő választási intézményeket kell kidolgoznunk, és újra

<sup>62</sup> Philippe Van Párijs: *Does Basic Income Make Sense as a Worldwide Project?* Műhelymunka alapján tartott előadás a Basic Income European Network (BIEN) IX. kongresszusán. Genf, 2002. szeptember. A tanulmány teljes szövege elérhető a <http://www.basicincome.org> oldalon.

<sup>63</sup> Lásd Anne Case – Deaton Angus (2000): *Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa*. *Economic Journal* 108: 1330–61.

<sup>64</sup> Heidi Matisom – Jeremy Seekings: *Welfare in Wonderland? The Politics of the Basic Income Grant in South Africa*. Műhelymunka alapján tartott előadás a Basic Income European Network (BIEN) IX. kongresszusán. Genf, 2002. szeptember. A tanulmány teljes szövege elérhető a <http://www.basicincome.org> oldalon.

<sup>65</sup> Eduardo Suplicy (szerk. 1992): *Programa de garantia de renda minima*. Brasília: Senado Federal.

<sup>66</sup> Lásd pl. Eduardo Suplicy – Christovam Buarque: *A Guaranteed Minimum Income to Eradicate Poverty and Help Poor Children Go to School instead of Being Forced to Work. The Brazilian Debate and Experience*. A BIEN VI., bécsi kongresszusán tartott előadás, 1996. szeptember; Aldaiza Sposati (szerk. 1997): *Renda Mínima e Crise Mundial. Saída ou agravamento?* Sao Paulo: Cortez Editora.

<sup>67</sup> Eduardo Suplicy (2002): *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*. Sao Paulo: Cortez Editora. 2004. január 8-án Lula elnök kihirdette azt a Suplicy kezdeményezésére beterjesztett és a brazil szövetségi kongresszus által már elfogadott törvényt, amelynek értelmében 2005-től fokozatosan – a leginkább rászorulókkal kezdve, hosszabb távon azonban minden brazil részére – bevezetésre kerül az egyetemes alapjövedelem.

## ALAPJÖVEDELEM

kell szerveznünk a nemzetek feletti szervezetek hatalmát. Ám mindezek a célok és küzdelmek erőt és határozott irányt kapnak, ha az igazságos és felszabadító társadalom alapvető újraelosztó intézményeinek tiszta és koherens képét tartják szem előtt.

Fordította Horváth Vera

### Olvasnivalók az alapjövedelemről

- A Basic Income European Network (BIEN) kongresszusainak anyagai és számos kiadvány jegyzetekkel ellátott bibliográfiája több nyelven letölthető a <http://www.basicincome.org> weboldaltól.

- A BIEN elektronikus hírlevelére bárki ingyenesen feliratkozhat. Ehhez el kell küldenie nevét, címét és a „subscribe BIEN” szöveget a [bien@basicincome.org](mailto:bien@basicincome.org) címre.

- Számos műhelytanulmány hozzáférhető az Egyesült Államokban működő garantált alapjövedelem hálózat honlapján (<http://www.usbig.net/>).

- Az alapjövedelmet tárgyaló, angol nyelven megjelent könyv hosszúságú írások közül néhány: Robert van der Veen, Philippe Van Parijs, et al. (1986): A Symposium on 'A Capitalist Road to Communism' (különszám), *Theory and Society* 15, no. 5 (1986); Tony Walter (1989): *Basic Income. Freedom from Poverty, Freedom to Work*. London and New York: Marion Boyars; Philippe Van Parijs (szerk., 1992): *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso; Charles Clark – John Healy (1997): *Pathways to a Basic Income*. Dublin: A Vallásos Írországi Tanácskozás (Conference of Religious of Ireland) Igazságügyi Bizottsága; Tony Fitzpatrick (1999): *Freedom and Security. An Introduction to the Basic Income Debate*. London: Macmillan; New York: St Martin's; Sally Lerner – Charles Clark – Robert Needham (1999): *Basic Income: Economic Security for all Canadians*. Toronto: Between the Lines Press; Philippe Van Parijs et al. (2001): *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston: Beacon; François Blais (2002): *Ending Poverty. A Basic Income for All Canadians*. Halifax, Canada: Lorimer.

- A jelenlegi alapjövedelem-vita előtörténetéről lásd elsősorban John Cunliffe – Guido Erreygers (2001): The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income. In *History of Political Economy* 33, no. 3 (2001): 459–84; John Cunliffe – Guido Erreygers (2003): Basic Income? Basic Capital. Origins and Issues of a Debate. In *Journal of Political Philosophy* 11, no. 1: 89–110; Walter Van Trier (1995): *Everyone a King. An Investigation into the Meaning and Significance of the Debate on Basic Incomes with Special Reference to Three Episodes from the British Inter-war Experience*. PhD disszertáció, Katholieke Universiteit Leuven, Fakulteit politieke en sociale wetenschappen; Daniel Moynihan (1973): *The Politics of a Guaranteed Income. The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*. New York: Random House; az alapjövedelem rövid története pedig megtalálható a <http://www.basicincome.org> oldalon.

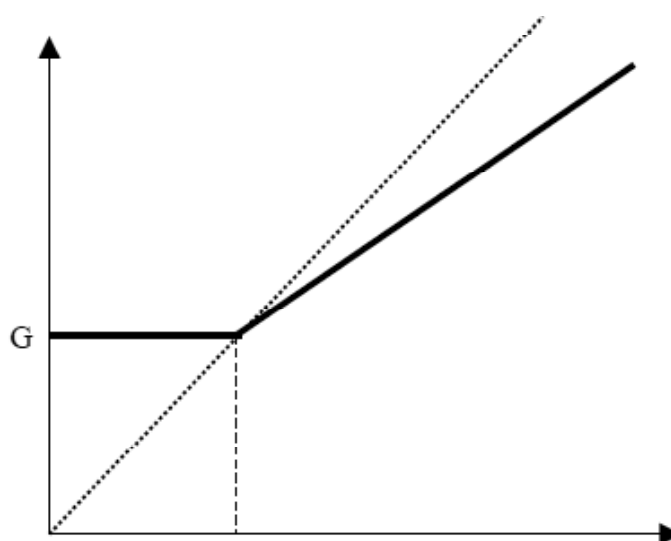
## Függelék

### *Az alapjövedelem és a kapcsolódó tervezetek szemléltető ábrái*

Ahhoz, hogy tisztán lássuk a fent vázolt javaslatok előnyeit és hátrányait, feltétlenül érdemes szemléltető ábrákon végigkövetni azt, hogy az egyes javaslatok miként alakítanák a bruttó jövedelem (azaz az egyes személyek adózás, társadalombiztosítási járulékok és támogatások előtti, munkából vagy megtakarításokból szerzett keresete) és a nettó jövedelem (azaz az adók, járulékok és támogatások beszámítása után kapott felhasználható kereset) közti kapcsolatot. A következő oldalakon látható grafikonokon az  $x$  tengely a bruttó, az  $y$  pedig a nettó jövedelmet mutatja. Az azonos értékű bruttó és nettó jövedelmeket jelölő 45 fokos pontozott vonal tehát azt mutatja, hogyan alakulna a nettó jövedelem, ha egyáltalán nem működne újraelosztó mechanizmus, a vastag vonallal jelölt görbe pedig azt szemlélteti, hogyan alakul a kereső nettó jövedelme a bruttó kereset növekedésével a megjelölt adózási és juttatási rendszerben.

Az egyes tervezetek alapvető sajátosságainak könnyen átlátható bemutatása érdekében a grafikonokon kizárólag a szóban forgó, újraelosztó mechanizmus és az ahhoz kapcsolódó adóztatás jelenik meg. Ugyanezen okból érdemes először azt az esetet vizsgálni, ahol minden háztartás egyetlen felnőttből áll.

1. ábra *Hagyományos garantált minimum jövedelem*

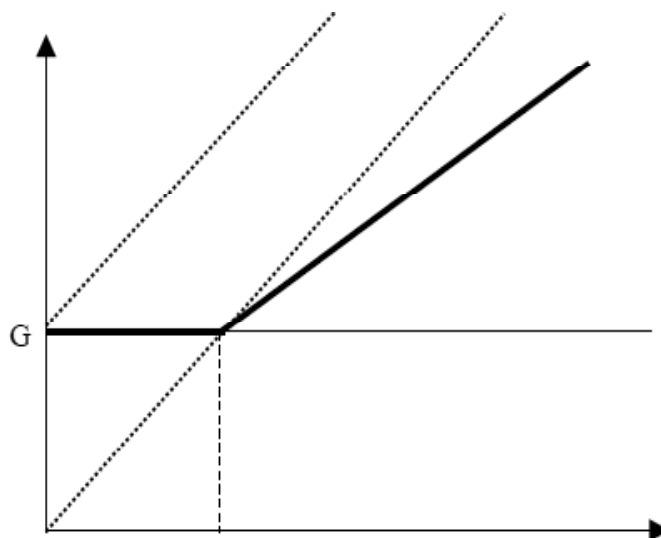


A hagyományos garantált minimumjövedelem-rendszerben kijelölnek egy adott jövedelmi szintet ( $G$ ), amelynek biztosítása valamennyi háztartás számára a minimumjövedelem rendszer célja. A  $G$  összegnél alacsonyabb jövedelmű háztartások a  $G$  és a háztartás jövedelme közötti különbségét kapják meg támogatásban. Ez a támogatási forma

## ALAPJÖVEDELEM

tehát jövedelem-teszthez vagy szélesebb körű rászorultság-vizsgálathoz (means-test) kötött, abban az értelemben, hogy a támogatás nagysága a támogatott jövedelmének felmérése után dől el. Ha a háztartás bruttó jövedelme eléri  $G$  értéket, a támogatás értelemszerűen megszűnik. A  $G$  összegnél kisebb jövedelmű háztartások támogatásának pénzügyi alapja a  $G$  összegnél nagyobb bruttó jövedelműek adójából folyik be. Az ábrán ez az adó lineáris, azaz minden  $G$  fölötti bruttó jövedelemre ugyanaz az adókulcs érvényes. Az adókulcs nagysága – azaz a vastaggal jelölt vonal meredeksége az emelkedő szakaszban – attól függ, hogy hány háztartás rendelkezik  $G$  összegnél kisebb bruttó jövedelemmel, és hogy mekkora a kettő különbsége. Amint azt a balra eső, konstans szakasz is szemlélteti, a rendszer jellegzetes tulajdonsága, hogy a  $G$  alatti bruttó jövedelmek tényleges határadókulcsa egységesen 100 százalék. A tényleges határadókulcsot úgy kapjuk meg, ha a nettó jövedelem bruttó jövedelemhez viszonyított növekedési arányát levonjuk a 100 százalékos értékből. Ebben az esetben ez a ráta nulla, mivel a bruttó jövedelem növekedését teljes mértékben ellensúlyozza a támogatás csökkenése. A garantált minimumjövedelemnek ezt a tulajdonságát nevezik gyakran „munkanélküliségi csapdának”, mivel az alacsony jövedelemszerző képességgel rendelkezőket semmiféle anyagi ösztönzővel nem készíti arra, hogy a teljes jövedelemnélküliség helyett  $G$ -nél kisebb bruttó jövedelmet biztosító munkát vállaljanak (ez a helyzet  $G$ -nél valamivel magasabb fizetés esetén sem feltétlenül más, mivel a munkába állás is költségekkel járhat).

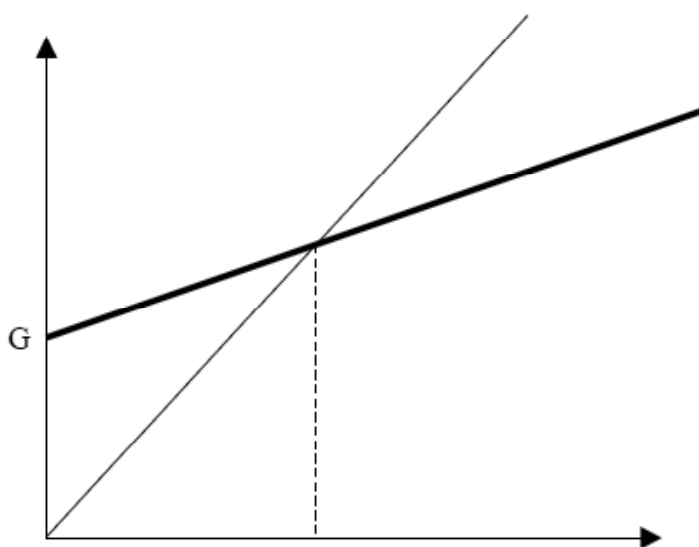
2. ábra Alapjövedelem csapdával<sup>68</sup>



<sup>68</sup> Lásd pl. Salverda (1984): *Basisinkomen en inkomensverdeling*.

A hagyományos támogatási rendszerekkel szemben az alapjövedelem bruttó jövedelemtől függetlenül valamennyi háztartásnak jár. A valamennyi jövedelemhez hozzáadott  $G$  szintű alapjövedelem a teljes 45 fokos egyenest  $G$  értékkel felfele tolja (fentebbi pontozott 45 fokos vonal). A  $G$  értékű alapjövedelem aggregált összege értelemszerűen jóval meghaladja a  $G$  jövedelmi szint alatti háztartások anyagi helyzetétől függő garantált minimumjövedelem-támogatásának aggregált összegét. E nagyobb volumen egy lehetséges – bár soha nem javasolt – finanszírozási formája az lehetne, ha valamennyi  $G$  alatti bruttó jövedelmet 100 százalékos kulccsal adóztatnánk meg, a  $G$ -nél nagyobb jövedelműeket pedig akkora kulccsal, ami lehetővé tenné az összes támogatás megfizetését. Az így kapott (vastag vonallal jelölt) bruttó–nettó egyenes bal oldala  $G$  értékű konstans lenne, jobb oldala pedig emelkedő – tehát a végeredmény azonos az 1. ábrán bemutatott garantált minimumjövedelem-rendszerrel. Az emelkedő rész meredeksége azonos kell, hogy legyen az 1. ábra emelkedő szakaszával, mivel a  $G$  alatti bruttó jövedelműek mindkét esetben ugyanannyi támogatást kapnak, így azonos a támogatás finanszírozásához szükséges adókulcs és adójövedelem is. Ezt a szélsőséges példát is érdemes végiggondolunk, hogy tisztázzuk a rászorultsági elvű rendszerek és az alapjövedelem, illetve a munkanélküliségi csapda és annak hiánya közti fogalmi különbségeket.

3. ábra *Lineáris negatív jövedelemadó*<sup>69</sup>



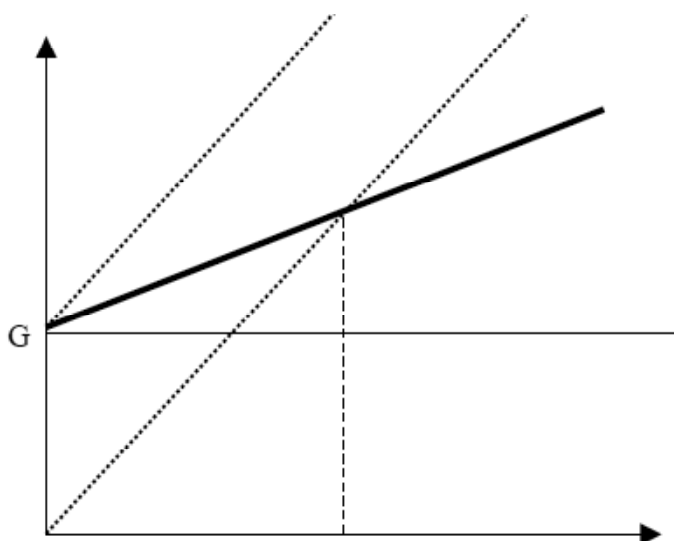
A rászorultság-elvű garantált minimumjövedelem úgy kerülheti el a munkanélküliségi csapdát, ha a juttatás mértéke továbbra is figyelembe veszi a bruttó jövedelem nagyságát, de a támogatás összegét a jövedelem növekedésénél kisebb mértékben csökkenti. Így a nettó jövedelmet

<sup>69</sup> Lásd pl. Friedman (1996): *Kapitalizmus és szabadság*.

## ALAPJÖVEDELEM

a bruttó jövedelem függvényében szemléltető grafikon bal oldali szakasza már nem konstans, a támogatás teljes megszűnésének pontja (azaz a „fedezeti pont”) pedig magasabbra kerül. Ha (az 1. ábra mintájára) továbbra is azt feltételezzük, hogy a támogatásban nem részesülő háztartások egységes adókulcs szerinti adója fedezi a támogatást, úgy ez az adókulcs értelemszerűen magasabb lesz (az 1. ábrán bemutatott helyzethez képest), mivel több háztartás kap nagyobb aggregált összegű támogatást. Ha a minimumjövedelem szintje továbbra is  $G$ , a támogatás megszűnésének rátája (az 1. ábra szerinti) 100 százalék alá kerülhet, a magasabb jövedelmekre kivetett adó pedig ezzel arányosan növelhető addig, amíg a támogatás visszavonása (a fedezeti pont alatt) egyenlő lesz a pozitív adókulcs kezdő (fedezeti pont fölötti) értékével. Ez az eset a lineáris negatív jövedelemadónak felel meg, amely a negatív adó (vagy támogatás), illetve pozitív adó olyan szintjeit rendel a bruttó jövedelemhez, hogy a nettó jövedelem a bruttó jövedelem függvényében egyenlegesen növekszik, a háztartás jövedelemszintjétől függetlenül.

4. ábra Alapjövedelem lineáris adózással<sup>70</sup>

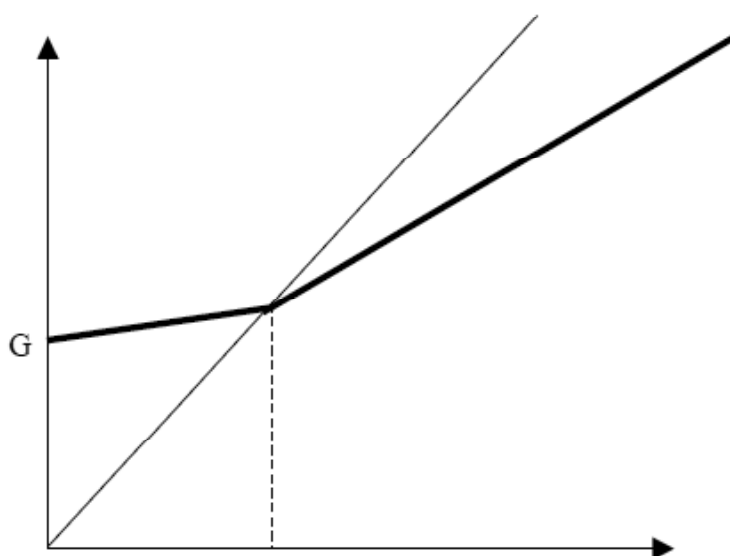


Az egyetemesen biztosított  $G$  szintű alapjövedelmet fedezhetjük a valamennyi nulla fölötti bruttó jövedelemre kivetett lineáris adóval. Az alapjövedelem kiosztása után az emberek bruttó jövedelmét jelző 45 fokos pontozott vonal eredeti helyzetével párhuzamosan, a  $G$  szintről indul. Az (önmagában adómentes) alapjövedelem finanszírozásához szükséges adóbevétel szükséges nagysága határozza meg az alapjövedelem szintjénél nagyobb jövedelmek egységes adókulcsát, azaz a nettó jövedelmet jelző [emelkedő] vastag egyenes meredekségét. Az eredeti 45 fokos egyenes és a vastaggal jelölt nettó jövedelem-egyenes metszés-

<sup>70</sup> Lásd pl. Atkinson (1995): *Public Economics in Action*. Oxford: Oxford University Press.

pontja jelzi azt a jövedelmi szintet, amely alatt a kedvezményezettek az alapjövedelemnél kevesebb, és amely fölött annál több adót fizetnek. Világosan látszik, hogy mind ez a pont, mind az ezt meghatározó vastag vonal egybe kell, hogy essen a 3. ábrán bemutatott fedezeti ponttal és az ezt jelző vastag bruttó–nettó egyenessel. A 3. ábra emelkedő egyenese ugyanis azt a helyzetet szemlélteti, amelyben a relatív szegényektől begyűjtött negatív adó egybeesik a relatív gazdagok által fizetett pozitív adóval. Ha tehát a 4. ábra egyenese enyhébb vagy meredekebb lenne, az azt jelentené, hogy a szegényebbek több vagy kevesebb nettó támogatást (az alapjövedelem és az annál kisebb összegű adó különbségét) kapnak a jobban keresők nettó befizetésénél (ez az általuk fizetett adó és az annál kisebb alapjövedelem különbsége), azaz nem kerül kiosztásra a befizetett adótömeg egésze, vagy nem áll rendelkezésre elegendő jövedelem. Ebben az értelemben a lineáris adóból finanszírozott alapjövedelem tehát az azonos összegű lineáris negatív jövedelemadóval „egyenértékűnek” tekinthető. Ugyanezen logika mentén a nem-lineáris megfelelő változatokat is egyenértékűnek tekinthetjük.

5. ábra Nem-lineáris negatív jövedelemadó<sup>71</sup>



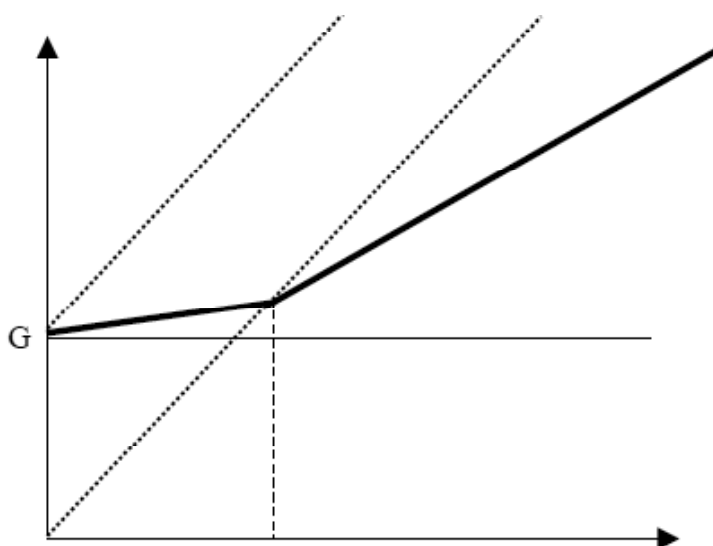
Számos olyan negatív jövedelemadó-javaslat született, amely lehetővé teszi a munkanélküliségi csapda elkerülését, anélkül, hogy csökkenteni kellene a minimumjövedelem szintjét, vagy hogy ez aránytalanul nagy mértékű adóval terhelné meg a dolgozók túlnyomó részét. A támogatás visszavonási rátája ebben az esetben magasabb, mint a pozitív adókulcs, a negatív jövedelemadó-rendszer egésze pedig regresszívnek tekinthető, mivel a tényleges határadókulcs magasabb a szegények, mint a gazdagok

<sup>71</sup> Lásd pl. Mitschke (1985): *Steuer- und Transferordnung aus einem Guß*; Godino (1999): *Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu*.

## ALAPJÖVEDELEM

esetében. Természetesen ez a megoldás még mindig kevésbé regresszív és nagyobb mértékű újraelosztást tesz lehetővé, mint az 1. ábrán szemléltetett hagyományos garantált minimumjövedelem-rendszer.

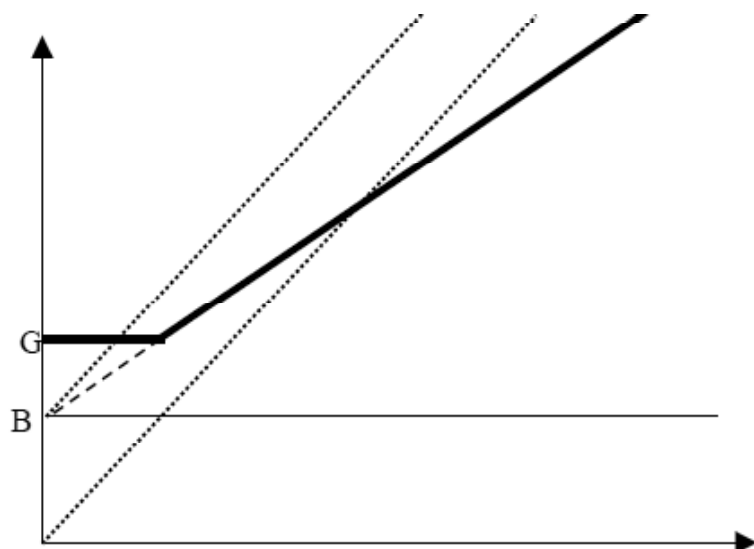
6. ábra Alapjövedelem az alacsony jövedelműek túladóztatásával<sup>72</sup>



Ahogy a negatív jövedelemadó támogatói közül néhány a pozitív jövedelemadónál magasabb negatív jövedelemadó-kulcsot tartana optimálisnak (lásd 5. ábra), az alapjövedelem-tervezetek közt is van olyan, amelyik regresszív adózást javasol, azaz a viszonylag magas univerzális alapjövedelem fenntartható finanszírozása érdekében az alacsony jövedelműek külön megadóztatását javasolja, az általános adókulcson túl. Ez a megoldás nem olyan határozottan háritja el a munkanélküliségi csapdát, mint a lineáris verzió, de kisebb mértékben sérülnek a magasabb képzettségű dolgozókat munkavállalásra, erőfeszítésekre és készségek elsajátítására készítő anyagi ösztönzők. Megint csak az a helyzet, hogy ez a megoldás még a „szegényekre kivetett adóval” együtt is kevésbé regresszív és nagyobb mértékben újraelosztó, mint a létező garantált minimumjövedelem-rendszerek azonos minimális jövedelemszint biztosítása esetén (1. ábra), még akkor is, ha azokat progresszív pozitív adóból finanszírozzák.

<sup>72</sup> Lásd pl. Meade (1989): *Agathotopia*.

7. ábra Részleges alapjövedelem<sup>73</sup>



Ahelyett, hogy regresszív jövedelemadókból fedezzünk egy „teljes” alapjövedelmet (mint a 6. ábrán), a rászorultság-elvű garantált minimum-jövedelem-rendszer részleges helybenhagyásával megpróbálkozhatunk a „részleges” alapjövedelem bevezetésével, hogy egyidejűleg biztosíthassuk a magas minimumjövedelmet, a munkanélküliségi csapda csökkentését, és a dolgozók többségének anyagi ösztönzését. Ekkor az egyedül élő személy garantált minimumjövedelménél lényegesen alacsonyabb B szinten jelöljük ki az univerzális alapjövedelmet. A 45 fokos pontozott vonal B értékkel fölfelé tolódik. Minden ezen felül eső bruttó jövedelemre azonos rátájú adót vetünk ki (az ezt jelző egyenes a B pontból induló szaggatott egyenes folytatása lesz), de ezt kiegészítjük avval, hogy rászorultság alapján minden G összegnél kisebb jövedelmet G-re egészítünk ki. Így továbbra is lesz olyan konstans szakasz, ahol a tényleges határadókulcs 100 százalék (a vastag vonal baloldali, vízszintes része), ám ez jóval rövidebb, mint az 1. ábrán bemutatott hagyományos rendszerben (a különbség itt B és G értékének különbségétől függ). Ha a hagyományos rendszerben munkanélküliségi csapdába kerülők legnagyobb része képes a minimális jövedelemhez közelítő összeget megkeresni, akkor az alacsonyabb vagy „részleges”, de feltétel nélkül járó alapjövedelemmel kiegészítve ez elég lehet ahhoz, hogy ez a támogatási rendszer kiküszöbölje a munkanélküliségi csapda legnagyobb részét. A legalacsonyabb jövedelmi sávra mindenki által fizetendő 100 százalékos adókulcs vonatkozik, és éppen ez teszi lehetővé a 3. és 4. ábrán bemutatottnál jóval alacsonyabb adókulcsokat a magasabb jövedelmi szinteken.

<sup>73</sup> Lásd pl. Dekkers – Nooteboom (1988): *Het gedeeltelijk basisinkomen, de hervorming van de jaren negentig*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1985): *Waarborgen voor Zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*.

## ALAPJÖVEDELEM

ULRICH MÜCKENBERGER – CLAUS OFFE –  
ILONA OSTNER

### Az állam által garantált alapjövedelem: napjaink szociálpolitikai szükségyszerűsége<sup>1</sup>

A tanulmányban amellet érvelünk, hogy az állam által biztosított alapjövedelem szociálpolitikai szükségyszerűség; hogy a jelenlegi és az előre látható foglalkoztatási válság körülményei közt ennek bevezetésével a szociális állam a kötelezettségeit teljesíti; és hogy az alapjövedelem minden állampolgár számára való biztosítása még ilyen körülmények között is finanszírozható. Az univerzális jövedelem-garancia előterjesztése lényeges nézőpontváltással jár együtt: a jövedelemre való jogosultságot függetleníteni kell az egyéni keresőtevékenységben való részvétel tényétől és mértékétől. Az univerzális alapjövedelem megvalósítása felé tett első lépésként javasoljuk a már most valamilyen garantált minimumot magukba foglaló biztosítási- és transzferrendszerek<sup>2</sup> összehangolását, majd ezek fokozatos kiterjesztését azokra a rendszerekre is, amelyek még nem biztosítanak ilyen minimumot. A harmonizálás során meghatározható a szükségleteknek egy olyan szociokulturális standardja, amely a mindenki számára garantált jövedelem alapjául szolgál.

<sup>1</sup> Mückenberger, Ulrich, Offe, Claus & Ostner, Ilona. 1989. „Das staatlich garantierte Grundeinkommen – ein politisches Gebot der Stunde”, in *Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag* (Hans Leo Krämer & Claus Leggewie eds.), Berlin: Rotbuch. A fordítás elkészítésekor és ellenőrzésekor a szöveg angol változatát is figyelembe vettük: A Basic Income Guaranteed by the State: A Need of the Moment in Social Policy. In: Offe, Claus: *Modernity and the State*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996, pp. 201–222.

<sup>2</sup> Vö. Stephan Leibfried, „Soziale Grundsicherung. Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland”, in Georg Vobruba (szerk.), *Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*, Frankfurt/M. 1988; *WSI-Mitteilungen* 40 (1987), Nr. 2., a nyugdíjbiztosítási vitához lásd: Winfried Schmähl (szerk.), *Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?* Tübingen 1988; Dieter Schäfer, „Alterssicherung in der sozialen Marktwirtschaft”, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 34 (1988), Nr. 5, 291–317.

A következőkben mindenekelőtt azt indokoljuk meg, miért tűnik számunkra szociálpolitikai szükségszerűségnek az állam által biztosított alapjövedelem. A célunk *nem* az, hogy kidolgozzuk vagy megalapozzuk az alapjövedelem egy konkrét változatát, ahogyan az sem, hogy a finanszírozási mechanizmusokat elemezzük. Mégis már itt érdemes felvázolni az alapjövedelem (AJ) általunk előnyben részesített általános formáját. Hogy eközben fontos paramétereket – elsősorban az AJ pontos nagyságát – nem határozzunk meg, sajnálatos, de elkerülhetetlen: egy átgondolt és megvalósítható AJ-konceptióba való integrálás hiányában önkényesek volnának az ezekre vonatkozó megállapítások

A következő tájékoztató pontokat vesszük alapul:

(1) Az AJ összege a szükségletek és az elosztás anyagi és kulturális standardjához illeszkedik. A konkrét összeg nagyságának megállapításakor egyrészt fenn kell tartani a fizetett munkára való ösztönzést, másrészt el kell kerülni a jelenlegi segélyezési rendszer elszegényítő és megosztó tendenciáit.

(2) A „negatív jövedelemadó”<sup>3</sup> egy formájának előnyben részesítése: tehát az AJ nem előre kifizetett támogatás, hanem az adózási folyamat keretében egészítené ki a jövedelmet az (1) pontban leírtak alapján kiszámított összegre, amennyiben a jövedelem nem éri el ezt a szintet (a számítást lásd később). A modell várható, teljes finanszírozási költsége jelentősen alacsonyabb, mint az előzetes támogatásé, mivel várható kereső tevékenység esetében a negatív jövedelemadó kifizetése teljes mértékben vagy részben szükségtelenné válik.

(3) Az AJ szintjénél alacsonyabb jövedelmek csak részben (pl. 50 százalékgig) számíthatóak be az AJ összegének meghatározásába, így a fizetett munkára való pénzbeli ösztönzés az AJ szintje alatt is megmaradna.

(4) Az AJ finanszírozását lényegében az adóterhek társadalmi újraelosztása biztosítaná. Emiatt kiemelt jelentőséget kap az AJ összegét túllépő jövedelem adókulcsának meghatározása. A kulcsot úgy kell meghatározni, hogy (a) biztosítsa az AJ-hez szükséges pénzmennyiséget, (b) elsősorban a legmagasabb jövedelemmel rendelkezőket, majd a felső-közép jövedelmű csoportokat terhelje. Hogy ezt a funkciót az adókulcsok milyen rendszere töltené be legelőnyösebben, azt olyan modellszámítá-

<sup>3</sup> Ezt a döntést azoknak a politikai ellenvetéseknek a tudatában hoztuk meg, melyekre Philippe Van Parijs részletes kommentárjában emlékeztetett minket. A „negatív jövedelemadó” és az alapjövedelem közötti legfontosabb különbség abban áll, hogy az első esetben a transzferjuttatásokat alapvetően egy periódus (hónap, adózási év) végén, a második esetben viszont előlegként fizetik. A negatív jövedelemadó opciójával elfogadjuk tehát azt az alapelvet, hogy kívárnuk, hogy a megelőző időszakban létrejött-e jövedelem (illetve, hogy az milyen nagyságú volt), mielőtt egy ahhoz szabott transzfert kifizetnénk. Ez nem zárja ki, hogy azokban az esetekben, ahol előre láthatóan elégtelen a piaci jövedelem, ott nagyvonalú előzetes kifizetéseket alkalmazzunk, ezek feltételes visszafizetésével. Ez már ellehetetlenítené a „negatív jövedelemadó” neoliberális változatának azt a mechanizmusát, ami a lehetséges jogosultakat a rászorulás és az éhezés által kényszerítené (rendkívül alulfizetett) állásokba, még mielőtt érvényesíthetnék (az egyébként rendkívül csekély) jogosultságukat. Mindenesre a mi javaslatunknak csak a neve ugyanaz, mint a Milton Friedmanénak. Másrészt az *ex post* szabály, feltételes előzetes transzfer-jogosultsággal kiegészítve, a javaslat politikai megvalósításának esélyeit a juttatások színvonalának kényszerű csökkentése nélkül javítja.

## ALAPJÖVEDELEM

sok alapján lehetne meghatározni, amelyeket itt nem tudunk bemutatni, de még összefoglalni sem.

(5) Az adókból finanszírozott AJ közvetlenül nem befolyásolná a már működő társadalombiztosítási rendszereket, *közvetve* viszont igen. A konzervatív-liberális véleményekkel ellentétben nem vezet az AJ-n kívüli társadalombiztosítás „privatizációjához”, de egész biztosan kiemeli a társadalombiztosítási rendszer működésének funkcionális hiányosságait. Egyrészt az alsóbb jövedelmek szintjén nagyobb egyenlőséghez, illetve kisebb mértékű társadalmi megosztottsághoz vezetne, mint a biztosítási elv alkalmazása, másrészt felszámolja azt a rendszert, ahol a ellátás jogi kötelezettségei a helyi önkormányzatok szociális költségvetéséhez vannak utalva.

(6) A társadalombiztosításból származó transzferjövedelmek teljes mértékben beszámítanak az AJ összegének meghatározásába, ennek megfelelően az AJ-t jóléti ellátások fogják biztosítani.

(7) Vitatott, hogy az AJ modelljének egyéni vagy háztartási elvet kell-e követnie. Az egyéni elv horizontális (partnerek között) és vertikális (szülő-gyerek kapcsolat) szempontból is a (családi) háztartások felbomlásának tendenciáit erősíti, ráadásul a magas jövedelemmel rendelkező háztartásoknak kedvez. Másrésztől viszont ösztönzi a hagyományos nemi szerepektől és családi autoritástól való felszabadulást, és semmi esetre sem zárja ki a családi kapcsolatok szabad – azaz *penzügyi kényszerektől mentes* – alakulását. Ezért természetesen az *egyéni elvet részesítjük előnyben*, noha nem tudunk teljes bizonyossággal nyilatkozni az egyéni elv lehetséges jövőbeli megszorításairól.

## A kihívás és a cselekvés szükségessége

Empirikus megfontolásból azért van szükség a szociálpolitika új irányba terelésére, mert a társadalom egyre több tagja számára csökken a fizetett munka jelentősége a létfenntartás biztosítása szempontjából.<sup>4</sup> Az 1980-as évek kezdete óta a Német Szövetségi Köztársaságban több az állástalan, mint az ország története során korábban bármikor. A munkanélküliek aránya eközben 9% körül ingadozik. A több mint kétfélmillió regisztrált munkanélkülihez az 1986. májusi adatok szerint még legalább egymillió nem regisztráltat is hozzászámolhatunk. A kilátások rosszak: az 1990-es években várhatóan legalább hárommillió munkahely hiányzik majd. A munkaerőpiac egyre kevesebb „normális munkakörülmények”<sup>5</sup> között végzett – vagyis hivatalos, állandó jellegű, teljes munkaidős és

<sup>4</sup> Claus Offe, „The Future of the Labour Market”, in Claus Offe, *Disorganized Capitalism*, szerk. John Keane, Cambridge 1985, 52–79. o. (magyarul: Claus Offe: Közelítések a munkapiac jövőjéhez: „ortodoxia”, „realizmus” és „harmadik utak”, Replika 20. évf. 68. sz. (2009), 49–62 o.); Michael Opielka-Ilona Ostner (szerk.), *Die Zukunft des Sozialstaats*, Essen 1987, Bevezetés, 7–22.

<sup>5</sup> Ulrich Mückenberger, „Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?”, in *Zeitschrift für Sozialreform*, 31 (1985), Nr. 7, 415–434. (I. rész); Nr. 8, 457–475. (II. rész); „Deregulierendes Arbeitsrecht”, in *Kritische Justiz*, 18 (1985), Nr. 3, 255–271.

vállalathoz kötött – bér munkát tud biztosítani. Növekednek azok a foglalkoztatási rendszer peremén található területek, amelyeken a fizetett munka és a létfenntartás kapcsolata bizonytalan. A technológiai újítások segítségével realizált munkaerő-megtakarítás ütemétől elmarad a foglalkoztatási és kereseti lehetőségek biztosítása, egy növekvő számú csoport esetében. A népesség növekvő hányada egyre kevésbé számolhat avval, hogy állandó jellegű munkával biztosíthatja létfenntartását, és részmunkaidős, nem állandó jellegű, alulértékelt vagy kiszolgáltatott munkákba kényszerül. A munkaerő megosztottsága a teljes munkaidőben, normál munkarendben foglalkoztatottak és a különböző marginális foglalkoztatási formákban dolgozók között most még hangsúlyosabbá válik. Sok minden utal arra, hogy a jövőben erősödni fog a társadalom kettészakadása. Az egyik csoportba azok tartoznak – egyre kevesebben –, akiknek továbbra is állandó, magas képzettséget igénylő munkájuk lesz, a másik csoportba pedig azok az emberek, akik a jövedelemelszerzés és a „jövedelemből boldogulás” minden lehetséges módját megragadják majd.

A bizonytalan foglalkoztatási feltételeket serkentik azok a vállalati stratégiák, amelyek a munkaerő rugalmas és gazdaságos alkalmazását segítik elő, és ugyanilyen hatású a „munkaerő-piaci viszonyok deregulációjának” neokonzervatív politikája. Ez közvetlenül érinti a háztartásokat. A munkaerőpiac – vagyis a munka és a jövedelem elosztásának domináns módjának – válsága sok háztartást vág el az önfenntartás természetesnek és normálisnak tekintett alapjától, hiszen a kapitalista „munkaközpontú társadalomban” a létfenntartás biztosítása, illetve az elsődleges jövedelemelosztás és társadalombiztosítás is a *függő bér munkán alapul*.<sup>6</sup>

A munka és jövedelem társadalmi szerveződésének ez a formája arra a feltevésre épül, hogy a keresőtevékenységből származó jövedelem elegendő az egyéni és közösségi önfenntartásra (a munkavállalónak és a vele egy háztartásban élő hozzátartozóknak), illetve hogy államilag nyújtott biztosítékra csak szigorúan körülhatárolt kategóriákba sorolt személyek és szükségletek esetén, és csak korlátozott ideig van szükség. A létfenntartás biztosításának helyettesítő mechanizmusai szintén a munkából szerzett jövedelemhez kötődnek: így a társadalombiztosítás, a járulékos és a szolgáltatás közötti kapcsolat formájában; illetve a család biztonságára, az eltartási jogosultságokon keresztül. A munkaerőpiac tartós egyensúlyhiánya tehát kihat a létfenntartás biztosításának teljes rendszerére, különösen a társadalombiztosítást finanszírozására. Az eddig a foglalkoztatási rendszer peremén elhelyezkedő területek növekedésével, a részmunkaidős és rövid ideig tartó foglalkoztatás terjedésével, valamint az idősebb (kb. 45 év feletti) dolgozók munkaerőpiacról való kiszorításával a kockázatok kezelésének (és végső soron a családok létfenntartása biztosításának) foglalkoztatáshoz kötött, biztosítás rendszerű formája a népesség egyre nagyobb része számára bizonytalanná válik.

A szövetségi foglalkoztatási hivatalnak már 1985-ben a költségvetése 60 százalékát, vagyis 23,2 milliárd német márkát (1970-ben 0,7 milliárdot) kellett kiadnia a munkanélküliekre.<sup>7</sup> Az emelkedő kiadások (munkanél-

<sup>6</sup> Stephan Leibfried/ Florian Tennstedt (szerk.), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt/M. 1985.

<sup>7</sup> Minden adat forrása: *Datenreport 1987*, Statistischen Bundesamt (szerk.), Schriftenreihe

## ALAPJÖVEDELEM

küli járadék, illetve segély; a munkanélküliek beteg- és nyugdíjbiztosítási járuléka, illetve szociális segély és lakhatási támogatás) együtt járnak a nevezett területeken tapasztalható bevételecsökkenéssel, illetve a jövedelemadóból és közvetett adókból származó bevételek csökkenésével. 1984 és 1985 között az egy munkanélküli bontható átlagos költségek kb. 24 000 márkáról 24 700 márkára emelkedtek, ami éves átlagban a nagyjából két millió munkanélküli számolva 57 milliárd márkát jelent. Ez nagyjából a GDP 3 százalékának és a teljes közkiadás egytizedének felel meg. Munkanélküli járadékra, illetve munkanélküli segélyre közel sem minden munkanélküli volt jogosult: 1985 végén körülbelül a munkanélküliek 32 százaléka semmilyen támogatást nem kapott a munkaügyi központtól; míg 1980-ban ez csak 24 százalékukra, 1975-ben pedig 14 százalékukra volt igaz. Ezek szerint egyre több munkanélküli maradt olyan sokáig foglalkoztatás nélkül, hogy megszűnt a támogatásra való jogosultsága; illetve egyre több pályakezdő nem is teljesítette a jogosultsági feltételeket. 1975 után egyúttal egy sor törvénymódosítással korlátozták a kifizetésre jogosultak körét, illetve a támogatások időtartamát is. A munkaügyi központok juttatásai a munkanélküli járadék (*Arbeitslosengeld*) esetében az utolsó nettó jövedelem 68 százalékát (a gyermekkel rendelkezőknél), illetve 63 százalékát, a munkanélküli segély (*Arbeitslosenhilfe*) esetében csak annak 58 százalékát teszik ki. A munkanélküliség következtében a szociális segélyben részesülők száma folyamatosan emelkedett. A szociális segély igénylésének fő okaként 1986-ban az igénylők közel egyharmada egy vagy több családtag munkahelyének elvesztését nevezte meg (1980-ban ez az arány 10 százalék volt).

Ezt a folyamatot ma „új szegénység”-ként definiálják, és ez elfedi a régi szegénység területén végbemenő változásokat. Ennek egy eleme, hogy a(z özvegy) nők egy jelentős része, mivel korábban nem végzett önálló keresőtevékenységet, nem jogosult nyugdíjra, vagy csak alacsony összeget kap. A helyzet a létfenntartás foglalkoztatással való biztosításának válsága és a demográfiai változások miatt súlyosbodni fog. 1986-ban először lépte át a hárommillió határt azoknak a száma, akik szociális segélyben részesülnek (ez 7,35 százalékkal több, mint az azt megelőző évben)<sup>8</sup>. Ezzel a szociális segélyben részesülők száma csupán 15 éves időtartam alatt (1970 és 1985 között) majdnem a duplájára nőtt; a kiadások pedig 3,3 milliárról 20,8 milliárdra, tehát a hatszorosára emelkedtek. 1,7 millió nő és 1,3 millió férfi (nagyjából a népesség 5 százaléka) kap szociális segélyt. Van létfenntartási segély (jövedelem-kiegészítés), és különleges élethelyzetekben nyújtott segély. 1988 márciusában a Szövetségi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2,2 millió ember részesült folyamatos létfenntartási segélyben olyan, mindennapi alapszükségletek fedezésére, mint a lakhatás, táplálkozás és ruházkodás. A kiadások ilyen szintű emelkedése nagy terhet jelent a szociális segélyt finanszírozó önkormányzatok számára.

Mindamellett a nők számára a fizetett munka soha nem jelentette a „természetes állapotot”, abban az értelemben, hogy önálló létfenntartást

der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.

<sup>8</sup> Az adatok forrása: Statistische Bundesamt, März 1988 und *Datenreport* 1987

biztosíthatott volna számukra.<sup>9</sup> A munkaerőpiac teljes munkaidős foglalkoztatásra való képessége csökken, a nőknek még nehezebb foglalkoztathoz jutniuk, leszámítva a nem állandó jellegű, alulfizetett, nem védett állásokat. Mégis, úgy tűnik, hogy a nők kereseti lehetőségeinek száma a munkaerő-piaci válság ellenére nőtt. A fizetett munkában való részese-désük aránya évekig emelkedett, különösen a házas nőké és az anyáké (a foglalkoztatottak aránya 1950-ben: 25 százalék; 1985-ben: 42,5 száza-lék), noha ez az emelkedés részmunkaidős állások elterjedésére vezet-hető vissza. Még ha növekedés volt is a társadalombiztosítási jogosult-ságokkal nem járó munka-formák (heti 14 óra vagy kevesebb) esetében, ezzel együtt a nők által végzett részmunkaidős munkák aránya a védett szektorban is nőtt. Az elmúlt években a részmunkaidős foglalkoztatás nem volt érzékeny a gazdasági helyzetre. Ezzel magyarázható, hogy az 1981–83-as recesszió hatására a teljes munkaidőben dolgozó férfi és női foglalkoztatottak száma nagy mértékben visszaesett, miközben az elnői-esedett részmunkaidős foglalkoztatás területén növekedés volt tapasztal-ható. 1980-tól kezdve folyamatosan emelkedett a nők aránya a foglalkoz-tatottak között, mind a foglalkoztatottak száma, mind a végzett munka tekintetében.<sup>10</sup> Ez azt jelenti, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban is egyre több nő követte a nyugati ipari országokra jellemző mintát, és az ún. „családi periódus” alatt is, legalább részmunkaidőben munkavállalók maradtak, miközben (akár házasságban, akár ehhez hasonló kapcsolatban) egy vagy több kisgyereket neveltek. A Német Szövetségi Köztár-saság (és a Benelux államok) lemaradása a nyugati államok mögött a női részmunkaidős állások arányát illetően arra a szabályozásra vezethető vissza, amely megnehezíti a gyermekvállalás és a kereső tevékenység összeegyeztetését. Ezeknek az akadályoknak a leépítése és a részmunka-idős munkák kínálatának kiszélesítése a Német Szövetségi Köztársaság-ban is tovább növelné az ilyen foglalkoztatási formák arányát.<sup>11</sup>

Mindennek tudatában levonhatjuk azt a következtetést, hogy a nők körében apránként általános jelenséggé kezd válni az elsősorban részmun-kaidős fizetett munka.<sup>12</sup> A munkát kereső nők többségének azonban nincs lehetősége arra, hogy legalább a férfiakéval összehasonlítható szinten tarthassa fenn magát fizetett munkából. Emellett sok nő számára csökken a házasságon belül biztosított, állandó megélhetés lehetősége is. Ez egy-részt arra vezethető vissza, hogy a munkaerőpiac válsága következtében a keresetektől finanszírozott létfenntartás bizonytalanná és egyenetlenné vált; másrészt ez a válság egybeesik az individualizáció folyamatával, és a döntések egyre jellemzőbb egyéni megalapozásával. Így érthetővé válik nemcsak a nők fizetett munkában való részvételének növekedése, hanem a válások, illetve az újraházasodások számának növekedése is: megszűn-nek vagy lazulnak az eltartás és gondoskodás kötelezettségei. Ez ahhoz vezethet, hogy egyre több olyan nő lesz, aki *sem a munkaerőpiacon* (ami

<sup>9</sup> Ilona Ostner, „Prekäre Subsidiarität und partielle Modernisierung. Die Zukünfte von Haushalt und Familie”, in Johannes Berger (szerk.), *Die Moderne-Kontinuitäten und Zäusuren*, Sonderband 4 der Sozialen Welt 1986, 235–259.

<sup>10</sup> *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 19 (1986), Nr. 3., 363.

<sup>11</sup> Uo., 431.

<sup>12</sup> *The Integration of Women into the Economy*, OECD, Paris, 1985.

## ALAPJÖVEDELEM

egyre kevesebb állandó, megélhetést biztosító bért fizető munkát kínál), *sem házassággal* nem tudja majd biztosítani a saját létfenntartását. Az idősebb nők elszegényedése, illetve csekély munkaerő-piaci részesedése a másik oldala a női fizetett munka ezen „abnormalitásának” és a házassággal biztosított megélhetés bizonytalanná válásának. 1982-ben a teljes 15 éves kor feletti női lakosság, vagyis 25 millió nő 74,5 százalékának nem volt saját jövedelme, vagy csak 1200 márkánál kevesebb jövedelemmel rendelkezett (a férfiaknál ugyanez az arány 25,5 % volt).

A származékos anyagi biztonság elve a munkavállalási támogatásban (*Arbeitsförderung*, AFG) folytatódik. 1984-ben a bejelentett munkanélküli nők 38,4 százaléka semmiféle juttatást sem kapott. A nők életkörülményeinek példájából kitűnik, hogy az a politika, amely továbbra is a fizetett munkát állítja középpontba, a jövőben egyre *élesebben szembekerül majd az egyenlőség és az egyenlő részvétel elvével*. Ha a munka és a jövedelem társadalmi elosztásának módjában nem áll be döntő változás, akkor ma nincs reális esély arra, hogy a nemek egyenlőtlen helyzete, és az ebből származó konfliktus legyőzhetővé váljon, kizárólag a növekedés, a foglalkoztatás és a szakképzés eszközeivel.

A *szociális állam kiépítése* is nagymértékben a bérmunkától, a növekedéstől és a teljes foglalkoztatástól függ. Feltétele egyre több ember „dolgozó állampolgárrá” való „normalizálódása”, vagyis a *normál munkakörülmények általánossá tétele*. Ez ma olyan határokba ütközik, amelyek megkérdőjelezzik a hagyományos szociális állami modellt, amelyben az állampolgárok államban és társadalomban való részvétele alapvetően munkavállalói státusukhoz kötődik, és csak ezen a kapcsolaton keresztül gondolható el a szabadság, a társadalmi igazságosság és ez egyének jóléte (illetve ezek esélye).

A *munkaerőpiac*, azaz a munka- és jövedelem-elosztás uralkodó elvének *válsága* ezzel szemben olyan helyzetet teremt, amelyben a munkanélküliség és a szociális költségvetés szűkössége a továbbiakban már nem szabályozható a létező intézményi struktúrák és a gazdaság növekedési premisszáinak *keretei közt*, a különböző összetevők (pl. a járulékok, a jogosultság feltételei és mértéke, a biztosításra kötelezettek köre stb.) egyszerű harmonizálásával. A keynesiánus modell már rég megkérdőjeleződött: alig hihető, hogy a munkaerőpiac jelenlegi válságát vissza lehetne vezetni a fogyasztói- és munkakereslet egyszerű kapcsolatára, és hogy szabályozni lehetne expanzív állami gazdaság- és pénzügyi politikával. Az 1970-es évek óta egy politikai párt sem állt készen arra, hogy biztosítsa a keresletélénkítéshez szükséges forrásokat. A heti munkaidő 38,5 órára csökkentése nem hatott számottevően a foglalkoztatásra. A szakszervezetek eddigi, munkaidőre vonatkozó politikája sem vethetett gátat a munkakörülmények deregulációs irányának. A hagyományos értelemben vett teljes foglalkoztatottság és növekedés sem állami beavatkozással, sem béralkuval nem állítható helyre.

Miközben a szociális állam teljes foglalkoztatás mellett működött,

rejtve maradhatott, hogy sem megvalósítóinak szándékai, sem a működésének eredményei nem voltak alkalmasak arra, hogy felszámolják a társadalmi egyenlőtlenségeket. A szociális állam és intézményeinek kiépítése nem csökkentette lényegesen a szociális egyenlőtlenségeket.<sup>13</sup> Az egyenlőtlenség és a függőség új formáit hozta viszont létre, a régi megosztottságokhoz újakat tett hozzá. A társadalmi egyenlőtlenséget gyakran csak másképpen igazolják. Ezért a gazdasági sikertelenség mellett a szociális állam *morális kudarcáról* is beszélhetünk. A szociális állam megosztott maradt. Megmaradt a munkavállalásra, társadalombiztosításra és szegénységre vonatkozó közpolitikák hagyományos elkülönítése egymástól. A redisztributív folyamatok, a szociális szolgálatok és a társadalombiztosítás juttatásai, az adóügyi intézkedések, valamint a munkaügyi szabályozások egyenlőtlenül fejlődtek, és semmiképpen sem a leginkább rászorulóknak kedveztek leginkább. A szociális szolgáltatások kiépítéséből elsősorban a jobban informált, magasabb képzettségű emberek profitáltak. A segítség igénybevétele sok esetben közvetlen függést jelent a szakemberektől, és az ügyfelek kontextushoz kötött tudásának leértékelését vonja maga után. Ezért kérdéses, hogy a szociális állam kiépítése összességében javított-e az állampolgári részvétel és az egyenlőség feltételein. A szociális állam fejlődése nem az (ismeretlen felek közötti) általános *segítés kultúráját* (culture of giving)<sup>14</sup> támogatta, hanem – tekintettel a tartós egyenlőtlenségre – az utilitáriánus magatartásformákat és a versenyt erősítette a különböző befolyással bíró státuscsoportok között a *partikuláris juttatási előnyökért*.<sup>15</sup> A hagyományos önszegítés lehetőségeinek támogatását, illetve a társadalmi és politikai fejlődés ökológiai következményeit figyelmen kívül hagyták.

A jelenlegi *demográfiai fejlemények* nyilvánvalóvá teszik, hogy a fizetett munka – amely még mindig a legfontosabb alapja az állampolgár társadalmi esélyeinek – az egyén életében egyre rövidebb időtartamot foglal el. A polgárok teljes élettartamának munkával eltöltött hányada (a meghosszabbodott oktatási és a lerövidült aktivitási idő, a korábbi nyugdíjazás stb. miatt) az élettartam 8–14 százalékára csökkent. Mindkét tényezőt vegyük számításba: a létfenntartást biztosító keresőtevékenységek csökkenő lehetőségeit és a jelenlegi demográfiai fejlődést is. Így érthető lesz, hogy már a közeljövőben is csökkenő számú (gyakran nem folyamatosan) foglalkoztatott dolgozó lesz kénytelen előállítani a növekvő számú idős ember transzferjövédelmét. Ugyanakkor a családi és közösségi gondoskodás már olyan mértékben túlterhelt, hogy a pénz és a jogosultságok helyettesítése a szükséglet-kielégítés nem államilag szervezett, „szolidáris” eszközeivel korántsem magától értetődő.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, New York 1964, 65–122. o.; Richard Titmuss, „The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity” in Richard Titmuss, *The Philosophy of Welfare*, London and Sydney 1987, 39–59.

<sup>14</sup> Richard Titmuss, „Social Welfare and the Art of Giving”, in Titmuss 1987, lásd feljebb, 113–127. o.

<sup>15</sup> Claus Offe, „Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities”, in *Political Theory*, 15 (1987), No. 4, 501–537.

<sup>16</sup> Wolfgang Glatzer/Regina Berger-Schmitt (szerk.), *Haushaltsproduktion und Netzwerk-*

## ALAPJÖVEDELEM

A fenti fejlődési trendek a következők szerint foglalhatók össze:

1. Döntő bizonyítékok szólnak a munkaerőpiac és a szociális állam válsága mellett, amit a korábban rendelkezésre álló eszközökkel már nem lehet megoldani.

2. A teljes foglalkoztatás, gazdasági növekedés, és a szociális állam pilléreire nyugvó társadalmi-politikai fejlődésmodell egyre nyilvánvalóbban fedi fel árnyoldalait: a bérmunkát, mint az ipari társadalmi modellben a „normális” életvezetés középpontjába állított eszközt; a nemi diszkriminációt a munkaerőpiachoz való hozzáférésnél; a munkaerőpiactól és az állami adminisztrációtól független, hagyományos létformák pusztulását; valamint az infrastruktúra és a környezet túlterhelését.

3. A teljes foglalkoztatottság hagyományos stratégiája, mind a „több növekedés több piacon keresztül”, mind a „növekedés állami intervenció segítségével” értelemben illúzióknak tűnik. A visszatérés egy látszólag „normális”, foglalkoztatásra és bérmunkára épülő, jóléti állammal kipárnázott társadalmi modellhez, (a) gazdaságilag megvalósíthatatlan, (b) ökológiailag védhetetlen, (c) végül szociálisan elfogadhatatlan.<sup>17</sup>

Az (a) ponthoz: Ha már a tőke folyamatos, bővített reprodukcióját biztosítani tudó növekedési ráta is bizonytalan, akkor az olyan mértékű növekedés, amelynek révén a termelékenység adott tempóban történő előrehaladása esetén elérhető volna a „teljes foglalkoztatottság” állapota, elképzelhetetlennek tűnik. A foglalkoztatottság növekedéstől és befektetésektől való különválása – amelyet a technológia és a munkaszervezés változásai hoztak létre – még „kedvező” demográfiai fejlődés mellett is igencsak kétségessé teszi a „teljes foglalkoztatottság növekedésen és a tőkeállomány modernizációján keresztül” biztosított modelljének sikeres megújítását.

A (b) ponthoz: Ugyanakkor még ha valós kilátásai is lennének a növekedéshez kötött foglalkoztatás stratégiájának, az hamar ökológiai akadályokba ütközne, az azt elkerülhetetlenül kísérő megnövekedett nyersanyag-, föld- és energiafelhasználás miatt. Az az elképzelés is illuzórikus feltételezéseken nyugszik, hogy a következetesen véghezvitt környezetvédelem hozzájárul a teljes foglalkoztatás megvalósításához. A környezetvédelem bizonyos termelési módok és termékek korlátozását, illetve megszüntetését vonná maga után, nem pedig egy állítólag munkaigényes ökológiai „rendrakási munkát”. Ezenkívül ennek az elképzelésnek a képviselői meggondolatlan optimizmusukban gyakran elkövetik azt a hibát, hogy már megnyertnek tekintik azokat az óriási elosztási harcokat,

hilfe, Frankfurt/M.–NewYork 1986. (Magyarul: Wolfgang Glatzer, Regina Berger: Háztartás-összetétel, társadalmi kapcsolathálózat és háztartási termelés Németországban. In A mindennapi élet ökonómiaja. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 173–191.)

<sup>17</sup> Vö. Göran Therborn, *Why Some People Are More Unemployed than Others*, London 1986 és John Keane/John Owens, *After Full Employment*, London 1986 és Claus Offe, lásd feljebb, illetve *Contradictions of the Welfare State*, John Keane (szerk.), London: Hutchinson 1984; vö. Keane/Owens és Mike Rustin vitája, in *Critical Social Policy*, No. 18, 1986/87; No. 22, Summer 1988; No. 21, Spring 1988.

amelyek a környezetromboló ipari rendszer „nyertesei” és a „gazdaság és ökológia kibékítésének” potenciális haszonélvezői között lángholnának fel.

A (c) ponthoz: Végül a hagyományos foglalkoztatási célok felelevenítése szociálisan elfogadhatatlan. Ez az elv akkor is diszkriminatív a nem piaci tevékenységekkel, munkamódokkal és orientációkkal szemben, ha az empirikus kutatási eredmények sok esetben azt mutatják: a „posztmaterialista” értékekről szóló feltételezések nem meggyőzőek, illetve ha a legtöbb ember számára az élet megtervezésének alapja továbbra is a hagyományos értelemben vett munkavégzés marad. Ebből következően mindazokat diszkriminálja, akik „másképp”, vagyis a munkaerőpiacon kívül élnek és dolgoznak (mert így szeretnék, vagy mert erre kényszerülnek). A teljes foglalkoztatottság előtérbe állítása továbbá inkább erősítette, mint rombolta a hierarchikus megosztásokat, például a társadalombiztosítás és a szegénypolitika között, a nőies és férfias szektor között, valamint az életszínvonal és életminőség között.

A teljes foglalkoztatottság hirdetése önmagában nem megfelelő válasz az olyan aktuális problémákra, mint a munkanélküliség, a tömeges szegénység, az elégtelen szociális ellátás, és az egyéni, illetve kollektív erőforrások kimerülése. Még ha feltételezzük is az államilag szervezett foglalkoztatási programok szükségességét, ennek olyan keretbe kellene illeszkednie, amely nem azonos a teljes foglalkoztatottság arculatával. Az államilag garantált alapjövedelemben egy olyan szociálpolitikai vízió szükséges elemét látjuk, amely a modern társadalomnak azzal a szakaszával számol, amelyben a további ipari növekedéshez kötött, teljes foglalkoztatottság mind a valóságosságát, mind a vonzerejét elvesztette. Az alapjövedelem egy olyan koncepció- és intézkedés-csomag alkotórésze, amelyben egyaránt helyet kap a foglalkoztatottságon keresztül nyerhető jövedelem, illetve a foglalkoztatottság nélkül biztosított jövedelem. Mindez nem szociálpolitikai válságintézkedéseket jelent, hanem a munka és az élet, az egyén és a társadalom, valamint az egyéni és kollektív integritás még megvalósítás előtt álló megszervezését tartja szem előtt és előlegezi meg.

### Egy szociálpolitikai reformstratégia normatív alapjai

Az alapjövedelmet<sup>18</sup> tartalmazó reformstratégia abból indul ki, hogy a hagyományos „teljes foglalkoztatottsághoz” való visszatérés nem reális. Úgy tartja továbbá, hogy a teljes foglalkoztatottság helyreállítását olyan körülmények és fejlemények kísérnék, amelyek már önmagukban sem volnának kívánatosak. A „teljes foglalkoztatottság” a munkaerőpiac és a társadalombiztosítás fennálló intézményeinek keretein belül csak olyan körülmények kíséretében lenne elképzelhető, amelyek fennállásakor jelentősen romlana a foglalkoztatottak bérszínvonala, szociális biztonsága és munkakörülményeinek minősége. Továbbá fennállna annak a veszélye, hogy a „teljes foglalkoztatottság” nem a munkaerő-kereslet emelkedésén keresztül realizálódna, hanem a munkaerőpiachoz való hozzáférés

<sup>18</sup> Bevezetésként lásd: Michael Opielka – Georg Vobruba (szerk.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Frankfurt: Fischer 1986.

## ALAPJÖVEDELEM

korlátozásával; és ennek következményei elsősorban a női munkavállalókat terhelnék. Mindezek miatt, továbbá annak a strukturális munkanélküliségnek a tükrében, amely jelenleg kialakulóban van, és amely az előrelátható jövőben is jellemző is marad, arra van szükség, hogy a politikai berendezkedés és a társadalombiztosítás olyan új elképzeléseit gondoljuk ki és valósítsuk meg, amelyek legalább lehetővé teszik, hogy a társadalom megőrizze a szociális biztonságna és elosztási igazságosságnak azt a szintjét, amelyet a teljes foglalkoztatás időszakában értek el.

Egy olyan szociálpolitikának, amely ezeknek a realitásoknak és politikai-erkölcsi követelményeknek megfelel, központi építőköve az a koncepció, amely szerint különválasztható a *penzkereső tevékenység a jövedelemre való jogosultságtól*; és ezt állampolgári jogaként kell érvényesíteni a társadalom azon tagjai számára is, akik *nem* állnak úgymond a munkaerőpiac rendelkezésére. Nézőpontot kell váltanunk, s a fizetett munka középpontba állítása helyett a fizetett munka és az egyéni jövedelem biztosításának *szétválasztására* kell törekednünk, ami elvezet minket az alapjövedelem gondolatához.

Nyugat-Európában az utóbbi években nagy érdeklődés és figyelem övezte a *társadalmi igazságosság és biztonság növekedési kényszeren és a teljes foglalkoztatottságon kívül eső* elképzeléseit, köztük az alapjövedelem kövételését. Néhány országban ez már a szociálpolitikai viták és a szociálpolitika tényleges fejlődésének állandó tartozéka lett; főleg olyan országokban, mint Nagy-Britannia, Belgium, Hollandia, Dánia, amelyekben kifejezetten magas és tartós a munkanélküliség.

Az egyéni jövedelemre való jogosultság és a bérmunka szétválasztásának alapgondolata a társadalmi-gazdasági elosztási folyamat több aspektusát is magában foglalja:

– A *finanszírozás* aspektusa: fel kell hagyni azzal, hogy egyedül a foglalkoztatottak jövedelemarányos *járulékaiból*, illetve a munkaadók befizetéseiből finanszírozzák a társadalombiztosítási alapokat. Ehelyett a *társadalombiztosítást* egyre nagyobb arányban *adókból* kell finanszírozni. Ez a finanszírozási módszer a tőke- és a csúcjövdelmek *nyilvánvaló újraelosztását* jelenti, az alacsony keresetűek és vagyontalanok érdekében, s emellett a járulékos bérköltségek tehermentesítését is eredményezi.

– A megfelelő szociális biztonságot garantáló transzferjuttatásra való jogosultság a továbbiakban nem függ sem az igénylő *korábbi munkaviszonyának jellemzőitől* (vagyis a biztosításköteles munkaviszonyban végzett foglalkozás időtartamától), sem a *családi és anyagi körülményeitől*, végül pedig attól sem, hogy *hajlandó-e* a munkaerőpiac „rendelkezésére állni”.

– A jövedelemjogosultság nagysága a *szükségletek elve* szerint alakul, nem pedig a jogosultság vagy életszínvonal egyéni vagy szakmai kritériumai szerint. A társadalmi minimum elválasztása a fizetett munka rendszerétől tehát azzal az egalitárius következménnyel jár, hogy fellazítja, majd végül feloldja a munkajövedelem és a transzferek nagysága közötti kapcsolatot.

– Végül az *egyéni elv* bevezetésével (melyet bizonyos esetekben korlátozni kellene) a szociális biztonság nemcsak a fizetett munkától függetleníthető, hanem részben még a házastársak, illetve partnerek és különböző generációk tagjai közötti jogi kapcsolatoktól is.

Ezáltal a kényszer és függőség családi és rokoni kapcsolatokban meg-

nyilvánuló, anyagiakon alapuló viszonyai, amelyeket a munkaerőpiac válsága tovább erősít, fokozatosan semlegesíthetővé válnak.

A munkaerőpiac válságára adott válasz tehát a szociális biztonság egy új formáján (az alapjövedelemen) nyugszik, amely által az egyéni jövedelemjogosultság elválik a bér munkához való aktuális és korábbi viszonytól. Ez a szétválás az adókból finanszírozott szociális biztonsággal, a rászorultság és a munkavállalási hajlandóság vizsgálatának elhagyásával, az ekvivalencia-elv szükségleti elvvel való, fokozatos leváltásával, és végül az egyéni elvvel, mint az igényjogosultság alapjával kap konkrét formát. Ha ezen elvek szerint átalakítjuk a szociális biztonság rendszerét, lehetségessé válik, hogy átmentsük a szabadság, az egyenlőség és a társadalmi igazságosság jóléti állami értékeit a kapitalista jóléti államok egy most megkezdett, fejlődési szakaszába. Ebben a szakaszban a teljes foglalkoztatottság célja kilép a megvalósítható és kívánatos elképzelések látóköréből.

Mindamellet nem lehet átsiklani afelett, hogy a garantált alapjövedelem követeléséről folytatott, tudományos és politikai vitákban komoly és komolytalan ellenérvekkel és aggodalmakkal egyaránt találkozunk a koncepció, amely a szociális biztonságot a fent vázolt elvek szerint választaná szét a fizetett munka rendszerétől.

Azokat a komolytalan feltételezéseket, amelyek szerint e szociálpolitikai innováció támogatói csupán „a lustasághoz való jogot” szeretnék érvényesíteni, vagy csupán annak az elborult ötletnek adták át magukat, miszerint az ipari társadalom fejlődése olyan szintű bőséget ért el, hogy már összetéveszthető (ízlés szerint) a Paradicsommal, Eldoráddal, vagy a Marx által leírt végső kommunista állapottal, mert már érvényesülhet a „mindenki szükséglete szerint” elosztási alapelv – nos, ezeket az „ellenérveket” könnyű szívvel figyelmen kívül hagyhatjuk. A garantált alapjövedelem képviselői vállalják, hogy utópisztikus képzelődések helyett pusztán azt szeretnék megelőzni, hogy a munkaerő-piaci válság és a teljes foglalkoztatottság céljának eltűnése aláaknázza a szociális biztonság és társadalmi igazságosság alapjait, és eddig elért szintjét. Ami a fent említett egyéni elvet, és ennek a házastársak közötti kapcsolatra való hatását illeti, felmerül az ellenvetés, hogy az alapjövedelem „először a férfit szabadítaná fel”<sup>19</sup>, vagyis hogy azelőtt mentesítené az eltartási kötelezettségtől, még mielőtt a nők a férfiakéval összehasonlítható szintű jövedelmet szereznének.

Három további ellenvetés azonban komoly értékelést és elemzést érdemel.

(a) A szociáldemokrata, hagyományos szocialista és (részben) a feminista oldalról felmerült ellenvetés szerint: ha az elosztási politika elválasztja a biztosítási jogosultságokat a fizetett munkától, és bevezetik az alapjövedelmet, az a társadalom még mélyebb kettészakadásának megszilárdulásához vezet. Az egyik táborba tartoznának azok, akik számára „engedé-

<sup>19</sup> Ehhez az állásponthoz, noha a szexualitás politikájának szemszögéből, vö. Deidre English, „Die Angst, der Feminismus könnte zuerst die Männer befreien”, in Ann Snitow/Christine Stansell/Sharon Thompson (szerk.), *Die Politik des Begehrens. Sexualität, Pornographie und neuer Puritanismus in den USA*, Berlin 1985, 199–209.

## ALAPJÖVEDELEM

lyezett" a fizetett munka végzése, a másikba, akiket a munkából kizártak, és akiket alapjövedelemmel „tartanak el”.

(b) A hagyományos szociálpolitika képviselői azt az ellenvetést teszik, hogy az alapjövedelem csupán az újabb piaci-liberális elképzeléseket és célokat tolná előtérbe. Ezeknek a célja a munkanélküliek *legalacsonyabb* szintű „biztosítása” volna, *mely ezáltal elrettentő erejű* lenne. Ennek révén a deregulált munkaerőpiac közvetítésével növekedne a készlet, hogy pénzt keress, és alávesd magad a munkaerő-piaci viszonyoknak.

(c) Végül, a jóléti állam libertariánus és tekintélyelv-ellenes kritikája azzal érvel, hogy az alapjövedelem „*a reprodukciós viszonyok növekvő államosításához*” vezetne, és végső soron felcserélné az egyén munkaerőpiactól és eltartási viszonyoktól való függőségét az állami döntéshozó folyamatoktól való függőségre, és ezt még nehezebben lehetne kontrollálni.

Ad (a): Elismerjük, hogy az alapjövedelemhez fűződő szociálpolitikai szándékok komoly tévedésnek bizonyulnának, amennyiben a társadalom ennek alapján egy munkahellyel rendelkező kiváltságosokra, és hátrányos helyzetű munkanélküliekre lenne kettéosztva. A mi koncepciónk szerint ez a megosztottság biztonsággal kivédhető olyan *támogató stratégiákkal*, amelyek célul tűzik ki a valódi választási lehetőségek megnyitását, a kereső munkában való részvétel és az egyéb társadalmi tevékenységek között. Mint a következő részben megmutatjuk, ezek az alapjövedelemmel együtt egy közös intézkedési csomagba tartoznak. Ezzel szemben felmerül az a kérdés is, hogy vajon ennek az ellenvetésnek a képviselői nem a teljes foglalkoztatottság nosztalgikus, ködös vagy utópisztikus elképzeléseit kergetik-e, és elfogultságuk miatt vajon nem kicsinylik-e le a munkahellyel rendelkezők és a munkanélküliekből, képzetlenekből, és rendszertelenül foglalkoztatottakból álló, egyre növekvő „marginális aktív korú népesség” közötti valódi megosztottságot.

Ad (b): Az ebben az ellenvetésben megfogalmazott aggodalom nem az alapjövedelem eszméje, hanem annak *szintje ellen* irányul. Itt az a gyanú állhat a háttérben, hogy a *szakszervezetek*, akiktől függ a bérek (és közvetetten a szociális bevételek) szintje, az alapjövedelem bevezetésével részlegesen *kiszorulnának* elosztást befolyásoló központi irányító szerepükből. Ez ellen felhozhatjuk azt az érvet, hogy strukturális és hosszú távú foglalkoztatási deficitet feltételezve, a szakszervezetek mindenképpen elvesztik ezt a funkciójukat, a bérek és a bérekből részesülők számának meghatározásában játszott szerepükkel együtt. A szakszervezetek ilyen feltételek között az alternatívák és a jövedelembiztonság *politikailag* közvetített formáinak keresését magába foglaló, hosszú távú racionális stratégiákat fognak alkalmazni. Ennek az a politikai szempontból kívánatos mellékhatása lenne, hogy a munkaerő-piaci „túlkínálat” legalább egy részét leépítenék. Ezt elsősorban úgy lehetne megvalósítani, ha határozottan vállalnák a *munkaidő lerövidítésének* politikáját.

Ad (c): Komolyan vehető ellenvetésként jelenik meg az a félelem is, hogy az elosztási- és reprodukciós kötelezettségek alapjövedelem által okozott „államosítása” a szegénység államilag közvetített intézményszerűsítéséhez vezethet. Közelebről megvizsgálva azonban kiderül, hogy ez

az ellenvetés alaptalanul pesszimistán ítéli meg az állam végrehajtó szerepét, amely pedig mindig a demokratikus akaratformálás folyamataihoz van kötve. Ezekben a folyamatokban csak abban az esetben állnak szemben egymással a többségben levő „nettó befizetők”, és a kisebbségben levő „nettó kedvezményezettek”<sup>20</sup>, ha az alapjövedelmet a jogosult kérelmezők egy kis, és szigorúan meghatározott hányadára korlátozzák. Mihelyt olyan modellt alkalmazunk, amely feltételezi, hogy a népesség többsége, vagy akár egésze részesül az alapjövedelem tényleges és potenciális előnyeiből, akkor már nem áll a szavazók és pártok racionális érdekében tiltakozni akár a szociális biztonsági rendszer munkaerőpiactól való elkülönítése, akár az állami szervek és akaratformáló folyamatok megnövekedett jelentősége ellen. Egyébként a probléma bármilyen megoldásához szükség lenne egy törvényhozás-technikai előírásra, ami megnehezítené az alapjövedelem-jogosultság „lefelé módosítását”, azáltal, hogy azt kétharmados többségtől (vagy még szigorúbb feltételektől) tennék függővé.

### A „csomagmegoldás” elkerüli az alapjövedelem nem kívánatos következményeit

A fizetett munkában való részvétel és a jövedelem szétválasztásával, illetve az alapjövedelem ebből következő követelésével kapcsolatos, fenti ellenvetések részben megalapozottak. De mindez nem kötelez minket arra, hogy elálljunk a követelésektől, és belenyugodjunk a társadalombiztosítási rendszer előrelátható finanszírozási válságába, illetve a szociális segélyezésen keresztül intézményesített „új szegénységbe”. A napi politikai retorika színpalái mögött ma messzemenő egyetértés tapasztalható abban, hogy *a jóléti állam és a szociálpolitika hagyományos intézményeinek válsága nem oldható meg konzervatív, a status quo-t fenntartó hozzáállással*. Az alapjövedelem a válság haladó és igazságos megoldásának építőköve, de csak akkor, ha az egyik építőkőnek tekintjük, amelyhez legalább két további építőkövet hozzá kell illeszteni. Csak egy ilyen összetett „csomagmegoldással” védhetőek ki az alapjövedelem, mint állítólagos „egyetemes megoldás” ellen szóló ellenvetések is.

A jelenlegi és az előrelátható jövőbeli probléma átfogó megoldásának két további eleme (a) a *munkaidő* általános *lerövidítése*, annak minden formájában és (b) az „informális szektor”, a szervezett független munka és *minden, nem a munkaerőpiac által közvetített társadalmilag hasznos tevékenységi forma politikai ösztönzése és fejlesztése*.

Ad (a): A napi, heti, éves és az élet során összesen végezhető munka mennyiségének további drasztikus lerövidítése megengedné a fizetett munka, illetve az ebből fakadó jövedelemszerzés csökkenő lehetőségeinek egyenlő elosztását a munkakeresők között. Ez a megoldás az egyenlőség elvén alapul, és megakadályozza az állásban lévők és a peremre szorult munkaerő közötti, társadalmi megosztottságot. Ezt azonban nem

<sup>20</sup> Schäfer 1988, lásd feljebb; Offe 1987, lásd feljebb.

## ALAPJÖVEDELEM

lehet kizárólag kvóták által megvalósítani. Ennek az az oka, hogy a munkavállalók és a szakszervezetek régóta az egyéni és kollektív érdekek megoldhatatlan dilemmájával küzdenek. Erre jó példa a munkaidő lerövidítése, mert annak elsődleges szándéka a *nem-foglalkoztatottak* kereseti lehetőségeinek javítása, ám ezt a *foglalkoztatottaknak* kell kifizetniük, a reálbérük (illetve az egyébként lehetséges jövedelem-emelkedés) jelentős rovására. Tehát ennek eredménye, hogy a jelenleg foglalkoztatottak jövedelmének veszteségéhez elfogadható keretet kell létrehozni az állami juttatások formájában történő részleges kompenzációval. Ez többek között olyan módon realizálódna, hogy a foglalkoztatottaknak már nem munkajövedelemként fizetik ki a teljes jövedelmet, hanem ehelyett a munkaszerződésből levezethető jövedelemjogosultság egyre inkább az alapjövedelemhez „hozzáadott jövedelem” jellegét veszi fel. Ha a munkavállaló a nettó jövedelmének például csak egyharmadát kapja a munkaszerződés alapján, a másik kétharmadot ezzel szemben garantált alapjövedelem formájában, akkor várható, hogy még ha a munkaidő csökkentése a munkajövedelem ezzel arányos csökkenésével jár is, az „áldozat” elfogadhatóbb lenne, és így könnyebben meg lehetne valósítani a munkaidő csökkentését, mint a jelen körülmények között. Ilyen értelemben az alapjövedelem (vagy ennek egy részleges, előzetes változata) a munkaidő állami beavatkozással létrejött lerövidítésének szükséges feltétele.

De megfordítva: az érdemi munkaidő-lerövidítés is szükséges előfeltétele annak, hogy az alapjövedelem ne járjon nem szándékolt és elfogadhatatlan mellékhatásokkal. Ahogy említettük, az alapjövedelem szociáldemokrata kritikásai azt a veszélyt hangsúlyozzák, hogy itt egy látszatmegoldást propagálunk, amely a gyakorlatban csak a társadalom kettéosztódásához vezet: viszonylag jól szituált, teljes munkaidőben dolgozók és szükségszerűen marginalizált eltartott munkanélküliek, illetve részmunkaidős munkavállalók csoportjaira. Ez a félelem viszont okafogyottá válik, ha a munkaidő lerövidítése útján a fizetett munkához való hozzáférés feltételei egyenletesebben oszlanak el, ha a teljes és részmunkaidők közötti különbség lecsökken, és ha a egy új típusú „teljes foglalkoztatottságot” hozunk létre az összes fizetett munkát kereső számára, még ha azon az áron is (ahogyan azt először A. Gorz javasolta<sup>21</sup>), hogy az egyén életének formális, bér munkával eltöltött hányada döntő mértékben lecsökken. Ezen a módon nemcsak a társadalom teljes kettéosztódását akadályozná meg, hanem legalább részben számításba vennénk a munkaerőpiac nemek közötti egyenlőtlenségére vonatkozó, feminista kritikát is.

Az említett munkaidő-lerövidítésen kívül egy másik hatékony gátja a fenyegető társadalmi kettéhasadásnak és dezintegrációnak, ha ezen felül kiépített szocializációs és képzési folyamatokon,<sup>22</sup> illetve bizonyos esetekben a munkához való jogosultságon keresztül (kvóták, foglalkoztatáshoz vagy egy szünet utáni újra-foglalkoztatáshoz való jog stb.) biztosítjuk, hogy *minden* munkavállaló tisztában lehessen a munkaerőpiac

<sup>21</sup> A. Gorz, *Wege ins Paradies*, Berlin 1983; lásd ugyanott: *Kritik der ökonomischen Vernunft*, Berlin 1989, III. rész.

<sup>22</sup> Ulrich Mückenberger, *Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz*, Baden-Baden: Nomos 1986.

viszonyaival és a számára nyitva álló jövedelemszerzési lehetőségekkel. Ahogyan a munkaidő lerövidítése általános munkaerő iránti keresletet hozna létre, úgy az ezzel párhuzamosan meghozott, szakmai és általános képzési intézkedések biztosítanák a munkaerő kínálatának a megfelelő alakulását a rendelkezésre álló munkahelyek betöltésére. Ameddig az alapjövedelem, a munkaidő lerövidítése és a képzési politika közötti gyakorlati kapcsolatokat szem előtt tartjuk, nem beszélhetünk a munkából való „kiszereződésről” vagy bizonyos kategóriákba tartozó dolgozók marginalizálásáról.

Amellett, hogy kompenzáljuk az alapjövedelem miatti bevételkieséseket, az előírt munkaidő lerövidítését támogatná az a törvényileg szabályozott lehetőség is, hogy a munkavállalók a saját, munkahelyen kívüli szükségleteik és kötelezettségeik figyelembe vételével maguk választhatnák ki, hogy konkrétan mely órákban, napokon, heteken vagy években végezzék munkájukat. Törvényileg lehetne előírni a „kevesebb munka” szabad megválasztásához, és a munkavégzés saját ütemezéséhez való jogot. Ez észrevehetően vonzóbbá tenné a csökkentett munkaidőt az egyes munkavállalók számára, mert így egybefüggő időblokkokkal rendelkezhetnének, amelyek egyéni haszna sokkal magasabb lehetne, mint a munkaidő egységes, kb. napi 30 perccel való csökkentése. A munkavállaló részéről ez a fajta „rugalmas munkaidő” csupán egy indokolt és könnyen legitimálható ellensúlya lenne a munkaidő-csökkentés már létező formáinak, amelyek kizárólag a vállalatok igényeit (termelékenység, megrendelések stb.) veszik figyelembe.

Ad (b): Az itt javasolt „csomag” következő, kulcsfontosságú alkotóeleme az egyesületek, szövetkezetek, lakóközösségek, önszervezetek és önkéntes szerveződések informális, független munkájának, illetve tevékenységeinek formális elismerése. A munkaerő-kereslet csökkenése fényében az alapjövedelem kifejezett célja, hogy felszabadítsa a munkavállalókat az alól, hogy kényszerűen a munkaerőpiachoz kötődjenek és azon keresztül kelljen munkahelyet találniuk. Ez ugyanis a pauperizáció veszélyét hordozza magában. A legtöbb munkavállaló számára azonban csak akkor lenne reális lehetőség a fizetett munkáról való lemondás, hosszabb vagy rövidebb időre, ha a hasznos tevékenység és az azzal járó társadalmi megbecsültség iránti igényüket (ezek figyelmen kívül hagyása helyett) a munkaerőpiacon kívüli csatornák felé irányítanák, és ha ezeket a csatornákat megszabadítanák a lekicsinylés, vagy a „normális” életvezetéstől való eltérés stigmájától. Nem lehet kétséges, hogy az ilyen, a munkaerőpiacon kívüli (és a gazdasági „önállóság” kívüli) tevékenységterületek a kapitalista iparosítási és modernizációs folyamatok szorításában már nagyon összezsugorodtak, és mára alig maradt belőlük valami. Ezek miatt a strukturális és kulturális okok miatt sem jók az együttműködés „eredeti” – a nagycsalád, a lakóközösség, a helyi közösség vagy az önkéntes szervezet keretei által kínált – formáihoz való visszatérés kilátásai.

Mivel azonban a munkaerő lerövidítése létrehozza az ilyen tevékenységi formák, illetve az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások és termelési formák iránti igényt, az egyetlen reális lehetőség ezeknek a tevékenységi formáknak a megszervezése és biztosítása, állami támogatással, jogi

## ALAPJÖVEDELEM

garanciákkal és politikai elismeréssel. Ennek elengedhetetlen előfeltétele az alapjövedelem, hiszen az hosszú- és rövid távon egyaránt biztosítja a „munka nélkül szerzett jövedelmet”, amely a „jövedelem nélkül dolgozók” számára viszont a megélhetést biztosítja. Másrészt a különmunka, különtermelés, és a helyi, illetve szövetkezeti önellátás formáinak továbbfejlesztése is feltétele annak, hogy a rövid távon pontosan kiszámolható alapjövedelem a szociális biztonság elfogadható formájává váljon. Az alapjövedelem ugyanis csak akkor válhat olyan elfogadható szociális biztonsági formává, amely nem diszkriminál a szegénységen keresztül, ha ezek a tevékenységformák és az ezekhez kapcsolódó, kölcsönös segítségnyújtási, illetve cserehálózatok elérhetővé tesznek olyan szolgáltatásokat, amelyeket egyébként piaci eszközökkel kellene megteremteni, és amelyek csak munkajövedelem használatával lennének hozzáférhetőek.

Nemcsak az alapjövedelem és a munkaidő lerövidítése között, illetve az alapjövedelem és független munka új formái között áll fenn a kölcsönös egymásra utaltság, hanem a független munka új formái és a munkaidő lerövidítése között is. Nyilvánvalóan csak akkor vannak jó kilátások a független munka ilyen, új formáinak fejlődésére és támogatására, ha az ilyen tevékenységeket nem korlátozzák a mai teljes munkaidőben dolgozó munkás életének „szabadidős” szakaszaira, hanem lehetőség van arra, hogy az erre szánt idő a bér munkával töltött időt csökkentse. És fordítva: a munkavállalókat csak abban az esetben lehet ösztönzés útján érdekeltté tenni a munkaidő jelentős és rugalmas lerövidítésében, ha tudatában vannak az ilyen tevékenységek elérhetőségének.

### Az alapjövedelem a politikai konfliktusok mezőjében

Azok, akik egy olyan társadalmi reform mellett érvelnek, amelyben az alapjövedelem központi szerepet játszik, nem új, vagy forradalmi célként küzdenek. Elsődleges céljuk inkább az, hogy a már alapvetőnek tekintett erkölcsi követelményeket (a szegénység megakadályozását, az esélyegyenlőséget és a szolidaritást) megvédjék attól a kártól és visszafejlődéstől, amely – az alapjövedelem bevezetése *nélkül* – elkerülhetetlenül bekövetkezik, ha figyelembe vesszük a társadalmi-gazdasági fejlődés jelenlegi, és a jövőben várható irányát. (Tehát a növekedési ráták csökkenését, a teljes foglalkoztatás hiányát, a demográfiai „túlkeresletet”, a jelenlegi szociális biztonsági rendszer munkavállaláshoz kötöttségét, az eltartási kötelezettség csökkenő jogi érvényesíthetőségét.)

Mivel az alapjövedelemnek ilyen „konzervatív” célja van, a bizonyítás terhe az ellenzőire hárul. Vagy felmondják a háború utáni, társadalmi-erkölcsi konszenzust, vagy bizonyítaniuk kell, hogy az ebből adódó célok hosszú távon az alapjövedelemen kívül *más* módon is teljesíthetők – ez pedig a fent tárgyalt okokból számunkra erősen kétségesnek tűnik.

Leszámítva ezt a szociálpolitikai frontvonalat, ahol az alapjövedelem ellenzői kénytelenek jobb alternatívákat felvonultatni, vagy a visszafejlődés propagálóivá válni, felmerül még annak a kérdése, hogy az alapjövedelem várhatóan mely *csoportérdekek* támogatására számíthat. A következő társadalmi-gazdasági csoportoktól, illetve képviselőiktől és alcsoportjaiktól várható támogatás:

(a) A szociális segélyre és munkanélküli járadékra jogosultak, de a szociális biztonsági rendszer további igényjogosultjai is támogathatják az alapjövedelem-modellt. Érdeklükben áll egy olyan jövedelem, ami a konjunktúra- és foglalkoztatási ingadozással szemben messzemenően biztosítva van. Ez érvényes azokra is, akiknek társadalombiztosításuk, különösen nyugdíjbiztosításuk van, mert ebben a modellben képesek lennének a pénzjövedelem egy „alappillére” támaszkodni anélkül, hogy ez megakadályozná őket az alapjövédelmet meghaladó életszínvonal elérésében. Ezt magánvagyon felhalmozásával, és/vagy további, vállalathoz kötődő juttatások útján tehetik meg. A szociális segélyben részesülők valószínűleg azért is támogatnák politikailag az alapjövédelmet, mert az megkímélné őket annak bizonyításától, hogy a munkaerőpiac „rendelkezésre állnak”, vagy hogy rászorultsági vizsgálatnak kelljen alávetniük magukat a családtámogatásért.

(b) A szakszervezeteknek mint a munkaadók béralku-szervezeteinek – a foglalkoztatás hosszú távon bizonytalannak értékelhető alakulásának feltételei között – racionális érdeke az alapjövedelem bevezetése. Ennek oka, hogy a foglalkoztatást kereső munkaerő krónikus „túlkínálata” szükségszerűen vezet ahhoz, hogy a munkavállalók körében megjelenjen az olcsóbb ajánlatot tevő konkurencia, ennek következtében a szakszervezetek bomlani kezdenek, a béralku politikai mozgástere pedig csökken. A szakszervezetek számára az alapjövedelem a munkakínálat korlátozásával megoldaná ezt a problémát. Minden munkavállaló megkülönböztetés nélkül megkaphatná a választás jogát, hogy tartósan vagy átmenetileg kiléphessen a munkavállalói viszonyból, és az alapjövedelem által garantált megélhetésre támaszkodjon. Ez a lehetőség elsősorban a rosszul fizető és a kevésbé vonzó munkahelyek esetében lenne csábító, ennek eredményeit pedig a szakszervezetek is üdvözölnék. Az alapjövedelem bevezetésének eredményeképp a munkaadók javítanának a munkavállaló bérezési helyzetén, leépítenék a szakképzettséget nem igénylő rutintevékenységeket, vagy legalábbis olyan javító intézkedések megtételére kényszerülnének, amelyek jelentősen növelnék ezeknek a munkahelyeknek a vonzerejét.

(c) Az adókból finanszírozott társadalombiztosítás rendszere a munka-intenzív termelést folytató, közepes méretű vállalatok *munkaadói* számára enyhítené a munkaerő járulékos költségét, és kiegyenlítettebbé tenné a nagyipari és/vagy tőkeigényes gazdasági ágakkal való versenyhelyzetet. Így azzal számolhatunk, hogy ezeknek a munkaadói csoportoknak az ideológiai és politikai ellenállása legalábbis fellazul, vagy adott körülmények között akár egyértelmű támogatásba fordul át.

(d) A *nőpolitika* szempontjából is magas prioritású cél lehet az egyéni alapjövedelem jogosultságának bevezetése. Egyebek közt amiatt is, mert egy ilyen jogosultság biztosítása mellett a nők jobb eséllyel kerülhetik el, hogy választani kényszerüljenek a pusztán eltartási kötelezettség által biztosított létfenntartás, illetve a marginális, alulértékelt vagy nem állandó, fizetett munkákban való részvétel között. Ehelyett módjukban állna vagy mindkettőt elutasítani, vagy részvételük feltételévé tenni a *teljes értékű* foglalkoztatást.

(e) Végül nyilvánvalóan érdekeltnek lennének az alapjövedelem bevezetésében a szociális juttatásokért felelős *önkormányzatok*. Egyfelől ezentúl

## ALAPJÖVEDELEM

nem terhelnék őket a szociális segílyt igénylő népességre fordított költségek, másfelől az így felszabadult eszközöket a foglalkoztatottság közvetlen vagy közvetett serkentésére fordíthatnák. Így hozzájárulhatnának ahhoz, hogy kevesebben éljenek az alapjövedelemre való jogosultságukkal a munkaerőpiac elégtelen felvevői kapacitása miatt.

Azt a látszólagos paradoxont, hogy annál kevesebben *veszik majd igénybe* az alapjövedelmet, minél szélesebb körben *vehetnék* igénybe állampolgári jogon, az alapjövedelem bevezetésével együtt járó egyéb várható társadalmi-gazdasági hatások magyarázzák. Ahelyett, hogy bármiféle szociálpolitikai alibit nyújtana a „lustaságra”, tétlenségre, és a közösségi erőforrások önző kihasználására, épp ellenkezőleg: az alapjövedelem alkalmas arra, hogy megakadályozza az emberi munkaerő produktív potenciáljának tömeges pazarlását. Ezt megvalósíthatja akár az „informális”, a munkaszerződések merev formáin kívüli tevékenységek serkentésével, akár a vállalatok és önkormányzatok fiskális tehermentesítésével elősegített foglalkoztatás által. Az sem tűnik védhetetlen felvetésnek, hogy a tehetős ipari társadalmakban azok a munkavállalók, akiknek jogukban áll büntetés nélkül, csupán a jövedelem-kiesés terhe mellett (de nem az elszegényedés kockázatával!) felhagyni a fizetett munkával, ebből fakadóan nemcsak motiváltabbak és képzetebbek lesznek, de jobb fizikai és lelki állapotban (ráadásul önkéntesen hozott döntésük alapján) vállalkozhatnak majd a fizetett munka elvégzésére. Szemben azokkal, akiknek nem adatik meg ez a választási lehetőség, és ezért a munkájukat abban a tudatban kénytelenek végezni, hogy ha nem vállalják a bérmunkát (vagy részvételi kísérletük zátonyra fut), akkor nemcsak az anyagi nélkülözés fenyegeti őket, de a társadalom stigmája is.

*Fordította Pál Móni és Dányi Dániel*

JULIETA ELGARTE

## Az alapjövedelem és a nemi szerepek szerinti munkamegosztás összefüggései<sup>1</sup>

Az alapjövedelmet sokan tartják olyan szakpolitikai eszköznek, amely azáltal, hogy mentesíti a nőket a nemi szerepek szerinti munkamegosztás bizonyos következményei alól, előmozdíthatja a nemek közötti társadalmi igazságosságot. Az alábbiakban azonban én emellett érvelek, hogy a nők számára csak úgy biztosíthatunk teljes társadalmi igazságosságot, ha végleg búcsút mondunk a hagyományos nemi szerepeknek, ezért az alapjövedelem feminista szempontú vizsgálatának arra is ki kell térnie, hogy az alapjövedelem hogyan tudja ezt előmozdítani. Azt is állítom, hogy az alapjövedelem a nemek közti igazságosságon alapuló társadalom építése során képes lehet arra, hogy kielégítse a jövedelembiztonságot garantáló szakpolitikákkal kapcsolatban felmerülő igényeinket. Emellett védelmembe veszem az alapjövedelmet azzal a kritikával szemben, mely szerint a jelenlegi, a nemek közötti viszonyokat meghatározó normák közepette még inkább megerősítené a nemi szerepek szerinti munkamegosztást.

A feminista elméletek megállapításai – erős leegyszerűsítéssel – két csoportba sorolhatók: a normatív megállapítások (melyek szerint az emberekkel ilyen és ilyen módokon kell bánni), és a leíró megállapítások (miszerint a nők nem részesülnek ilyen és ilyen bánásmódban, és pedig ilyen és ilyen oksági mechanizmusok következtében) csoportjába. Annak elemzése során, hogy vajon a feministáknak támogatniuk kell-e az alapjövedelem elgondolását, arra a feltevésre építék, melynek értelmében a nemi szerepek szerinti munkamegosztás döntő szerepet játszik számos, a nőket érő súlyos igazságtalanság kialakulásában, és ez a pozíció egyszerre ad láttelelet úgy a társadalmunkban a nők által elszenvedett igaz-

<sup>1</sup> Julieta Elgarte: Basic Income and the Gendered Division of Labour. *Basic Income Studies*: Vol. 3 (2008): Iss. 3, Article 4. A tanulmány publikálása a kiadó (Berkeley Electronic Press <http://www.bepress.com/bis/vol3/iss3/art4/>) engedélyével történt.

ságtalanságok formáiról, mint az ezen igazságtalanságok kiváltó okai-ként szolgáló mechanizmusokról.

### 1. A nők védelme a nemi szerepek szerinti munkamegosztás következményeivel szemben

Számos feminista gondolkodó úgy tekint a nők társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségének legfőbb okára, a „hagyományos” nemi szerepek szerinti munkamegosztásra, mint ami a férfiakat fizetett *produktív* munkára, a nőket pedig ingyen végzett *reproduktív* munkára predestinálja (Okin, 1989; Bubeck, 1995; Fraser, 1996). A széles körben elterjedt nemi sztereotípiákon nyugvó, és számos társadalmi, illetve jogi norma által megerősített, nemek közötti munkamegosztás korlátok közé szorítja az emberek életét. Ez az alapvetés mind a mai napig érvényes, attól függetlenül, hogy a nők már tömegesen megjelentek a munkaerőpiacon, hiszen a nők ugyan valóban dönthetnek úgy, hogy munkát vállalnak, de a családi kötelezettségek továbbra is teljes mértékben rájuk hárulnak, és így tulajdonképpen egy *második műszakot* jelentenek számukra (Hochschild, 1989). Ezért legyenek bár főállású háziasszonyok vagy „két műszakban” dolgozók, a háztartás, illetve a gondoskodás feladatai továbbra is túlnyomórészt a nőkre hárulnak, ami pedig nem marad következmények nélkül a nők munkaerő-piaci részvétele tekintetében sem. A nőkre inkább jellemző a részmunkaidős állások betöltése, illetve esetükben gyakrabban fordul elő, hogy a családi feladatok ellátása érdekében időlegesen elhagyják a munkaerőpiacot. Mindez értelemszerűen egy sokkal bizonytalanabb, illetve alacsonyabb jövedelmet biztosító munkaerő-piaci pozíciót eredményez.

Számos kedvezőtlen hatással jár, hogy a gyakorlatban többnyire (vagy kizárólagosan) a nők végzik a társadalmilag hasznos, de jövedelemmel és megfelelő társadalmi megbecsüléssel nem kecsegtető háztartási munkákat, illetve a személyes gondoskodást igénylő feladatokat. Ennek közvetlen és legnyilvánvalóbb következménye a biztos és elégséges önálló jövedelem hiánya, amely megnöveli annak kockázatát, hogy a nőnek (férfi) partnere dominanciája alatt kell élnie, illetve azzal a veszéllyel fenyegeti, hogy partnere elvesztésével elszegényedik, különösen akkor, ha mindeközben gyermeket is nevel.

Az alapjövedelem sokak szerint olyan szakpolitikai eszköz, amely előmozdíthatja a nemek közötti társadalmi igazságosságot, pontosan azáltal, hogy megóvja a nőket a nemi szerepek szerinti munkamegosztás által okozott veszélyektől (Alstott, 2001; Parker, 1993). A főállásban vagy részmunkaidőben végzett, nem fizetett gondoskodói munka súlyos anyagi kockázatnak teszi ki a nőket a (nagy valószínűséggel bekövetkező) válás esetén, hiszen a gyenge munkaerő-piaci kötődés, vagy annak teljes hiánya csökkenti a keresőképeséget, miközben a válás után a gyermekgondozás felelőssége elsődlegesen a nőre hárul, ami értelemszerűen megnöveli az anyagi szükségleteket, viszont lecsökkenti a fizetett munkavégzésre fordítható idő mennyiségét. A nők bizonytalanabb munkaerő-piaci pozíciójának következményei azonban nemcsak a gyermeknevelés ideje alatt, hanem idős korban is éreztetik hatásukat, hiszen az alacsony, illetve

időszakos jövedelmek következményeként a nők gyakran csak nagyon alacsony nyugdíjra, illetve más társadalombiztosítási jövedelemre számíthatnak, sőt, az is előfordul, hogy egyáltalán nem részesülnek ilyen jövedelmekben. Mivel az alapjövedelem függetleníti az ellátásra való jogosultságot a fizetett munkától, élethosszig tartó jövedelembiztonságot garantál mind a háztartásbeliek, mind a részmunkaidőben dolgozók vagy alkalmi munkákat vállalók számára, és ezáltal kielégíti a nők jövedelembiztonságra vonatkozó specifikus igényeit.

Emellett – ahogy Van Parijs (2001) is rámutat –, egy megfelelő szinten meghatározott alapjövedelem, vagyis egy szerény, de elégséges önálló jövedelem, amelyre a nők bizton számíthatnak, lényegesen tágítaná a nők lehetőségét arra, hogy kilépjenek egy rosszul működő párkapcsolatból, illetve hogy be se lépjenek egy ilyen kapcsolatba. Tehát megvédheti őket az elnyomástól és annak romboló következményeitől (Pettit, 2007), továbbá a párkapcsolaton belüli érdekérvényesítő képességüket is megerősíti.

A fentiek valóban meggyőző érvek a feministák számára az alapjövedelem mellett, amely tehát azáltal, hogy minden nő számára önálló jövedelmet biztosít, garantálja mind a háztartásbeliek, mind a fizetett munka és a háztartás kettős terhét viselők jövedelembiztonságát, miközben határozott védelmet biztosít számukra az elnyomással szemben, illetve lehetőséget biztosít számukra, hogy méltányosabb párkapcsolatokat alakítsanak ki. Mindazonáltal tekintetbe kell vennünk a nemi szerepek szerinti munkamegosztás egyes, a fentiekben figyelmen kívül hagyott aspektusait: a nők státusára, illetve a nők elleni erőszak megnyilvánulásaira gyakorolt hatásait.

## **2. A nemi szerepek szerinti munkamegosztás felszámolása**

Legalább három oksági mechanizmus fúzi össze a nemi szerepek szerinti munkamegosztást a nők férfiakhoz viszonyított alacsonyabb társadalmi státusával, és ezáltal végeredményben megnöveli a nőkkel szembeni erőszak valószínűségét. Először is az, hogy a munkaerőpiacon megjelenő nők otthon többnyire egy második műszakot is ellátnak, számos nőt arra ösztönöz, hogy már a házasság előtt is csak kisebb erőfeszítést igénylő, érvényesülési lehetőséget nem biztosító munkát vállaljon, illetve arra, hogy a gyermeknevelés ideje alatt felfüggeszse, illetve lecsökkentse munkaerő-piaci részvételét. Ez ahhoz vezet, hogy a nők kevesebb eséllyel jutnak magasabb presztízzsel vagy tekintéllyel járó, magas fizetést biztosító pozíciókhoz, ami egyúttal gyengíti a nők általános társadalmi státusát, mivel elsősorban a fizetés nélküli, kisebb megbecsüléssel járó házi-, illetve gondoskodói munkák, valamint alacsonyabb presztízssű, kisebb jövedelmet biztosító munkaerő-piaci pozíciók kapcsolódnak majd hozzájuk. Másodsorban, az, hogy a nők általában sokkal inkább igazítják a család igényeihez a munkájukat, statisztikai diszkriminációt von maga után, hiszen így még a karrierjüket inkább szem előtt tartó nők esetében is csökken annak valószínűsége, hogy megszerezhetik a legmagasabb presztízssű pozíciókat. És miután a munkáltatók felvételi, illetve előléptetési döntései alapjául az általános felfogás szerint a mun-

## ALAPJÖVEDELEM

kavállaló érdemei szolgálnak, a nők ritkább megjelenése a legmagasabb pozíciókban könnyen gyengébb képességeik, illetve nem megfelelő hozzáállásuk számlájára íródik. Harmadszor, kultúraközi elemzések, illetve a gyermekek szocializációjával kapcsolatos elméletek megmutatták, hogy a férfiak távolmaradása a gyermekneveléstől közvetlenül is hozzájárulhat a nők státuszvesztéséhez, azon túlmenően, hogy akadályokat gördít az elé, hogy a nők társadalmi elismeréssel járó tevékenységeket végezzenek. A gyermeknevelésből kimaradó apák fiai gyakran az anyjukkal szemben definiálják önmagukat, így ők nagyobb valószínűséggel mutatják a hipermaszkulinitás jegyeit – vagyis a nőktől való félelmen, illetve a nők lealacsonyításán keresztül nyilvánítják ki férfiasságukat (Coltrane, 1988).

Mindezek következtében a nők alacsonyabb státusa az elismerés hiányánál jóval súlyosabb következményekkel is jár. Kultúraközi elemzések kimutatták, hogy minél alacsonyabb a nők státusa egy társadalomban, annál magasabb a velük szembeni erőszak, illetve nemi erőszak előfordulásának valószínűsége (Sanday, 1981). Mindez nem meglepő, tekintve, hogy az alacsonyabb státusú csoportok, illetve egyének általában gyakran válnak erőszakos támadások célpontjaivá; illetve, a nemi erőszak elkövetőivel foglalkozó bűnügyi szakirodalom azt is megerősíti, hogy a fenti hipermaszkulin jegyekkel bíró férfiak nagyobb valószínűséggel lépnek fel erőszakosan a nőkkel szemben (Lisak, 1991).

A nők elleni erőszak és a nemi szerepek szerinti munkamegosztás közti összefüggés meggyőző érv a munkamegosztás e formájával szemben, illetve amellett, hogy a férfiak minél nagyobb háztartásbeli szerepvállalását ösztönözzük (Coltrane, 1988; Lisak, 1991). Továbbá, a szerepek megosztása azzal kapcsolatban is az egyetlen megoldásnak tűnik, hogy búcsút mondjunk a „hagyományos női munka” el nem ismerésének és a nőket a férfiakéval egyenlő státuszba emeljük. Feminista gondolkodók a fentiekén túl számos egyéb érvet – például a gyermekek jólétét vagy az állampolgári erény kibontakozását – sorakoztatnak fel a mellett, hogy a nemi szerepek szerinti munkamegosztás felszámolása elkerülhetetlen lépés az igazságos társadalom felé vezető úton (Okin, 1989; Bubeck, 1995; Gornick–Meyers, 2003).

Amennyiben tehát a nők számára garantált teljes igazságosság feltételezi a nemi szerepek szerinti munkamegosztás meghaladását, felmerül a kérdés, hogy vajon az alapjövedelem azon túl, hogy kivédi ennek a nők jövedelembiztonságára, illetve alkupozíciójára gyakorolt negatív hatásait, képes-e előmozdítani egy olyan társadalom kialakulását is, amelyben magát a nemek szerinti munkamegosztást haladjuk meg, teljes társadalmi igazságosságot biztosítva a nők számára.

A társadalom átalakulása során, ahogy a nemi szerepek szerinti munkamegosztás gyakorlata háttérbe szorul és a munkamegosztásnak ezt a formáját a társadalom többé nem kényszeríti ki, olyan, a jövedelembiztonságot szavatoló szakpolitikára van szükség, amely támogatja azokat, akik ebben az átalakulásban elől járnak, de nem feledkeznek meg a lemaradókról sem, számukra is védelmet biztosít, illetve megteremti az előrelépés lehetőségét. Az alapjövedelem – azáltal, hogy megteremti a szerepek megosztásának gazdasági alapját és mindenki számára védelmet nyújt a szegénységtől és az anyagi függőségtől – ténylegesen képes lehet

megfelelni ennek a kihívásnak: úgy biztosíthatna védelmet a háztartás feladatait ellátók számára, hogy közben nem zárna őket a négy fal közé, a háztartás és a fizetett munka két műszakjában dolgozók számára pedig úgy garantálna jövedelembiztonságot, hogy közben lehetővé tenné a párok számára, hogy megosszák egymás között a fizetett és a fizetéssel nem járó munkákat, mivel mindkét fél számára lehetőséget biztosítana rész munkaidős munkavégzésre, illetve a munkaerőpiac időleges elhagyására, anélkül, hogy emiatt a háztartás jövedelme egy tisztes minimum szint alá csökkenne.

### **3. Egy lehetséges nem kívánatos mellékhatás**

A nemi szerepeket uraló jelenlegi normákat és elvárásokat figyelembe véve elképzelhető azonban, hogy a férfiak egy jelentős hányada nem fogja megragadni az alkalmat, hogy megszakítsa vagy a jelenlegi szint alá csökkentse munkaerő-piaci aktivitását annak érdekében, hogy komolyabb szerepet vállaljon a fizetés nélküli háztartási munkák elvégzésében. Így tehát az alapjövedelem bevezetése felveti a nemi szerepek szerinti munkamegosztás megerősödésének veszélyét, amennyiben inkább a nők és nem a férfiak fognak élni azzal a lehetőséggel, hogy csökkentsék munkaerő-piaci aktivitásukat (Robeyns, 2000, 2001). A nemi szerepek szerinti munkamegosztásnak a nők státusára, illetve a nőkkel szembeni erőszak gyakoriságára ható következményeit figyelembe véve mindezt nem üdvözölhetjük egyszerűen a nők választásaként. De hogyan befolyásolja mindez az alapjövedelem értékelését?

A jövedelembiztonságot zászlajára tűző szakpolitikaként az alapjövedelem hatásait elsősorban annak alapján kell megítélnünk, hogy egy adott környezetben mennyire képes ezt ténylegesen biztosítani. (Ahogyan a fentiekből is látszik, ebből a szempontból az alapjövedelem vélhetően kifejezetten jó teljesítményt nyújt a nemek közötti igazságosságot biztosító társadalom felé vezető út során.) Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az alapjövedelem hatásainak értékelésekor figyelmen kívül hagyhatjuk, hogy milyen hatással jár a jövedelembiztonságon kívül más, társadalmilag kívánatos célok elérésére nézve. Mindazonáltal ebben az esetben úgy tűnik, a nem kívánatos hatások nem az alapjövedelem, hanem más területek szakpolitikai hiányosságainak tudhatók be. Az alapjövedelem annyiban járul hozzá a nemi szerepek szerinti munkamegosztás megerősödéséhez, amennyiben lehetővé teszi a nők számára, hogy anélkül csökkentsék munkaerő-piaci aktivitásukat, hogy eközben szegénységtől, illetve gazdasági függéstől kellene tartaniuk. Ez azonban annak szükségszerű következménye, hogy az alapjövedelem ellátja a háztartásbeliek védelmére vonatkozó feladatát. Nehéz elképzelni, hogyan lehet képes egy szakpolitikai eszköz, amely beváltja ezt az ígéretet, önmagában kizárni a nemi szerepek szerinti munkamegosztás megerősödésének lehetőségét. Így tehát, tekintve, hogy ezek a kedvezőtlen hatások részben más szakpolitikai területek elhibázott gyakorlatainak tudhatók be, ezeken a területeken kell változásokat elérnünk ahhoz, hogy az említett káros hatásokon felülkerekedhessünk. A média szabályozása, illetve az oktatás- és foglalkozáspolitikák mind hatékonyan ösztönözheti a sze-

## ALAPJÖVEDELEM

repek megosztását egy alapjövédelen nyugvó rendszerben, és ezeket a szakpolitikákat az alapjövédeltől függetlenül is mindenképpen át kell majd alakítanunk, ha valóban el szeretnénk indulni a nemek közti igazságosságot garantáló társadalom felé vezető úton.

### 4. A továbblépés szakpolitikái

Elemzésemet az arra vonatkozó javaslatok megfogalmazásával zárom, hogy milyen intézkedésekre lenne szükség a háztartásban betöltött szerepek megosztásának ösztönzése érdekében, illetve ahhoz, hogy az alapjövédlem bevezetése ne eredményezze a nemi szerepek szerinti munkamegosztás megerősödését. Ehhez az intézkedések két típusa látszik szükségesnek: olyan intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kenyérkereső és a háztartásbeli szerepek megosztását azon párok számára, akik így döntenek, illetve olyanok, amelyek ösztönzik e szerepek megosztását és ezzel növelik azoknak a pároknak a számát, akik így döntenek.

Az első csoportba tartozó, *lehetőséget adó* intézkedéseknek oly módon kell újradefiniálniuk a dolgozókkal, illetve a gondoskodást végzőkkel szemben támasztott társadalmi követelményeket, hogy az állampolgárok képesek legyenek megfelelni a velük szemben egyidejűleg támasztott különböző követelményeknek. Ezeknek az intézkedéseknek olyan munkahelyeket kell biztosítaniuk, amelyek mindkét szülő számára lehetővé teszik otthoni gondoskodó feladataik ellátását. Így például a minden munkavállalóra kiterjedő rövidebb munkahét bevezetésével, amit kiegészíthet egy olyan plusz jogosultság, ami lehetővé teszi, hogy a munkavállalók gondoskodó feladataik ellátása érdekében tovább csökkentsék munkaidejüket, illetve a szülői szabadságok széles tárházának biztosításával, ahogyan Gornick és Meyers (2003) is javasolja.

Ezen kívül a megfizethető és könnyen elérhető, magas színvonalú szolgáltatások, illetve a rugalmas iskolai időbeosztás biztosítása is elengedhetetlen (hiszen még ha mindkét szülő is hajlandó lenne rövidebb időt tölteni munkahelyén, a szülők többségének komoly nehézséget okozna úgy megszervezni munkájukat, hogy egyáltalán ne kelljen külső segítséget igénybe venniük gyermekeik ellátásához).

A második csoportba tartozó, *ösztönző* intézkedések a hagyományos nemi szerepek megváltoztatását célozzák és az alábbiakat foglalhatják magukba:

– Gyerekek és felnőttek iskolai oktatását (lehetőség szerint férfi tanárokkal), a lányok és fiúk munkahelyi és családi felelősségeinek összeegyeztetéséről szóló beszélgetésekkel, ahogy Okin (1989) javasolja;

– A nemi sztereotípiák elleni harcot tankönyvek, valamint gyermekeknek szóló reklámok és TV-műsorok segítségével (ez jelenthet tiltó rendelkezéseket, de ugyanígy jelenthet olyan gazdasági eszközöket, amelyek arra ösztönzik a műsor-, illetve reklámkészítőket, hogy a szerepek megosztásának tipikus helyzetekben ábrázoljanak nőket és férfiakat);

– Olyan ösztönzőket, amelyek egyenlőségelvű társadalmi nemi szerepek követésére sarkallják a párokat, ami önmagában is hasznos, és emellett elősegíti, hogy a szerepek megosztása teljesen hétköznapi, sőt, idővel

akár elvárt gyakorlatként jelenjen meg a társadalomban (Brighouse és Wright, 2008).

Ezeket az intézkedéseket, illetve további, ezeknél is hatásosabb eszközöket kell kidolgoznunk és a gyakorlatba átültetnünk, ha szeretnénk elindulni egy olyan társadalom felé vezető úton, amely meghaladja a nemi szerepek szerinti munkamegosztást. Amelyben társadalmi normák és intézmények nem kényszerítenek többé nőket és férfiakat arra, hogy megtagadják vagy elveszítsék emberi mivoltuk egyik felét, és ahol a nőknek nem kell többé elszenvedniük annak következményeit, hogy számukra rótták ki a kevésbé megbecsült fél szerepét. E társadalmi ideál felé vezető úton az alapjövedelem segíti az élbolyban haladókat, miközben a hátul kullogóknak is biztonságot nyújt, számukra is megteremtve az előrelépés lehetőségét.

*Fordította Dósa Mariann*

## Irodalom

- Alstott, Anne (2001) "Good for Women", in Philippe Van Parijs, Joshua Cohen and Joel Rogers (eds.), *What's Wrong With a Free Lunch?* Boston: Beacon Press.
- Brighouse, Harry and Eric Olin Wright (2008) "Strong Gender Egalitarianism", *Politics & Society* 36 (3), pp. 360–372.
- Bubeck, Diemut (1995) *Care, Gender and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Coltrane, Scott (1988) "Father-child Relationships and the Status of Women: a Cross-Cultural Study", *American Journal of Sociology* 93 (5), pp. 1060–1095.
- Fraser, Nancy (1996) "Gender Equity and the Welfare State: A Postindustrial Thought Experiment", in Seyla Benhabib (ed.) *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Gornick, Janet and Marcia Meyers (2003) *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hochschild, Arlie (1989) *The Second Shift*. London: Penguin Books.
- Lisak, David (1991) "Sexual Aggression, Masculinity, and Fathers", *Signs* 16 (2), pp. 238–262.
- Okin, Susan Moller (1989) *Justice, Gender and the Family*. New York: Basic Books.
- Parker, Hermione (ed.) (1993) *Citizen's Income and Women*, BIRG Discussion Paper 2.
- Pettit, Philip (2007) "A Republican Right to Basic Income?" *Basic Income Studies* 2 (2), pp. 1–8.
- Robeyns, Ingrid (2000) "Hush Money or Emancipation Fee? A Gender Analysis of Basic Income" in L. Groot and R. van der Veen, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Robeyns, Ingrid (2001) "Will a Basic Income Do Justice to Women?" *Analyse und Kritik* 23 (1), pp. 88–105.
- Sanday, Peggy Reeves (1981) *Female Power and Male Dominance. On the Origins of Sexual Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Parijs, Philippe (2001) "Real Freedom, the Market and the Family: Reply to Seven Critics", *Analyse und Kritik* 23 (1), pp. 106–131.

**BARBARA R. BERGMANN**

## **Svéd típusú jóléti állam, vagy alapjövedelem – melyik élvezzen prioritást?<sup>1</sup>**

Az államilag biztosított meritokratikus javak és szűken célzott pénzbeli ellátások elsőbbséget élveznek a nagy univerzális pénzbeli juttatásokkal szemben. A svéd költségvetés vizsgálata megmutatja, hogy a fejlett országoknak nincs mindkettőre elegendő adóztatási kapacitásuk. A pénzbeli ellátásokkal együtt járó, egyéb problémák közé tartoznak a fizetett munka végzésének ellenőztözése, az adófizető kapacitás csökkenése és a nemi egyenlőségre gyakorolt kedvezőtlen hatások. A jóléti állam felépítése után a termelékenység növekedése a nemzeti költségvetésben fokozatosan teret nyithat az univerzális pénzbeli ellátások számára.

Mind az alaptőkére,<sup>2</sup> mind az alapjövedelemre vonatkozó javaslatoknak<sup>3</sup> részét képezi, hogy bizonyos állampolgároktól nagy mennyiségű adót vonnak el azért, hogy finanszírozzák a minden állampolgár számára nyújtott, nagy mennyiségű pénzbeli juttatásokat. Mindkettő fő céljának azt tekintem, hogy az életkörülményeket egyenlőbbé tegyék annál, mint amilyenek egyébként lennének, hogy csökkentsek az egyének munkaerőpiactól való függését, és hogy több lehetőséget és biztonságot nyújtsanak, különösen azoknak, akik alacsony jövedelmű szülők gyermekeként születtek. Annak ellenére, hogy ezek kívánatos célok, amellet fogok érvelni, hogy a progresszív nézeteket valló emberek számára a svéd típusú jóléti állam – mely sok drága szolgáltatást nyújt, és ezenfelül a speciális helyzetben lévők számára célzott pénzbeli juttatásokat biztosít – elsőbbséget élvez. Ahogy azt a svéd költségvetés elemzése kimutatja majd, az egy főre eső jövedelem jelenlegi szintje mellett nem lehet mindkettőt megvalósítani. A nagyon magas szintre emelt adóterhek nyomán felhalmozódó

<sup>1</sup> Bergmann, Barbara R. (2004): A Swedish-Style Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority? *Politics & Society*, Vol. 32. No. 1 (March), pp. 107–18.

<sup>2</sup> Bruce Ackerman and Anne Alstott, "Why Stakeholding?", *Politics & Society* 32, no.1 (2004): pp. 41–60.

<sup>3</sup> Philippe Van Parijs, "Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twentyfirst Century," *Politics & Society* 32, no.1 (2004): pp. 7–40.

problémák miatt jelenleg nem egyeztethető össze egy bőkezű jóléti állam a nagy, univerzális pénzbeli juttatásokkal. Minden ország esetében akkor érkezik el a pillanat, hogy az univerzális alapjövedelem bevezetését megfontoljuk, mikor egy stabil jóléti államot már létrehoztunk. Ekkor lehetne fokozatosan bevezetni, ahogy a termelékenység növekszik, és a bruttó hazai termék (GDP) egy adott szintjének megtermeléséhez szükséges munkaerő-igény csökken.

Azokat a forrásokat, melyekre az univerzális alapjövedelem, vagy az alaptőke bevezetéséhez szükség lenne, jelenleg más, ezeknél fontosabb célokra fordítják. Ide tartozik a „meritokratikus javak” osztálya – olyan javak és szolgáltatások, amelyek esetében közérdek, hogy minden állampolgár hozzáférjen –, amelyeket legjobban a kormány tud univerzálisan biztosítani. A különösen nehéz helyzetben lévő emberek számára célzott pénzbeli ellátások szintén elsőbbséget élvezhetnek, az alapjövedelemmel vagy alaptőkével szemben. Ezek közé tartoznak a gyerekek támogatása és a munkanélküli járadék, illetve az idősek és fogyatékkal élők számára nyújtott létminimumnál magasabb nyugdíjak. Gyakorlati korlátja van a GDP-ből adók formájában elvehető pénz arányának. Ha a progresszívek által joggal támogatott meritokratikus javak és célzott pénzbeli juttatások listája hosszú és költséges, akkor a GDP jelenlegi szintje mellett az adózási kapacitás elhanyagolható része maradhat fent az alapjövedelemhez vagy alaptőkéhez szükséges nagy pénzbeli ellátások finanszírozására. Az, hogy mely javakat érdemes a meritokratikus javak csoportjába sorolni, mely célzott készpénz-juttatások rendelkeznek magas prioritással, mennyibe kerülne ezek biztosítása, és hogy hol húzódnak az adóztatás határai – ezek persze mind olyan kérdések, melyeket világosan meg kell vitatni.

Ha a meritokratikus javak listáját rövidre szabjuk és a költségük (ide értve más kormányzati funkciók és speciális helyzetben lévőknek, például időseknek vagy mozgáskorlátozottaknak nyújtott készpénz-juttatások költségét is) jóval az adóztatás határain belül van, akkor nem szükséges, hogy ezek biztosítása megakadályozza egy jelentős alapjövedelem- vagy alaptőke-konstrukció finanszírozását. De ha – mint később kifejtem – ezeknek a javaknak a listáját a legfejlettebb jóléti államok, mint például Svédország, állampolgárai számára jelenleg biztosított ellátásokhoz igazítjuk, akkor a jelenlegi egy főre eső jövedelem szintje mellett kevéssé, vagy egyáltalán nem marad tér tekintélyes univerzális készpénz-juttatások számára.

A finanszírozás problémáján túl más hátrányokkal is járna e programok teljes körű bevezetése a közeljövőben. A velük járó munka-ellenőztönzők tovább súlyosbítanák az adózási problémát. Jelen körülmények között valószínűleg a nemi egyenlőségre is hátrányos hatást gyakorolnának. Ezenkívül a szülők tizenéves gyerekeikkel szembeni kontrollját is csökkentenék.

Az alaptőke-javaslatnak súlyos hátrányai vannak azokon kívül is, amelyek mindkét készpénz-transzfer programmal kapcsolatban felmerülnek. A legnyilvánvalóbb ezek közül annak lehetősége, hogy az állampolgároknak egy nem elhanyagolható része nagy pénzösszegeket olyan célokra fordítana – szerencsejátékokra, drogokra, alkoholra, luxusautókra és ruhákra, ékszerekre –, melyeket a legtöbb ember joggal nem akarna

## *ALAPJÖVEDELEM*

az adófizetőktől gyűjtött közpénzből támogatni. Az alaptőke-javaslat valószínűleg a megtakarítások ellen hatna, és a tőkeállományt az egyébként meglévő szint alá csökkentené.

Az Egyesült Államokban az a politikailag ésszerű, ha a progresszívek az alapjövedelem propagálása előtt a korlátozott energiájukat a jóléti állami ellátások fejlesztésére fordítják. Az Egyesült Államokban még a jobboldal megerősödése ellenére is lehetséges új költségvetési finanszírozású szolgáltatások bevezetése, mint ahogyan azt az idősök számára nyújtandó gyógyszer-támogatásról szóló vita is mutatja. Valószínű, hogy politikailag jobban megvalósítható az államilag finanszírozott javak és szolgáltatások listájának bővítése, mint egy minden állampolgár számára nyújtott, nagy összegű készpénz-juttatási program bevezetése és fenntartása, mivel az ilyen juttatások valószínű eredménye a pazarlás és a csökkenő munka-erőfeszítés. Politikailag és az emberi szükségletek szempontjából is az a helyes sorrend, ha a jóléti állam megvalósítását az alapjövedelem megvalósítása elé helyezzük.

## **Meritokratikus javak**

Az árukat vagy szolgáltatásokat akkor nevezzük „meritokratikus javaknak”, ha (1) úgy döntünk, hogy mindenkinek hozzá kell férnie, aki olyan helyzetben van, hogy használni tudja, és (2) ha állami szolgáltatás híján lennének olyan emberek, akik nem tudnák ezeket önerőből megszerezni. A döntés, hogy bizonyos javakhoz mindenkinek hozzá kell férnie, alapulhat a várt társadalmi hasznosságon, humanitárius megfontolásokon, vagy a kettő valamilyen kombinációján. Az az aggodalom, hogy a lakosság legalább egy része saját jövedelméből nem vesz majd a magas prioritású javakból elégséges mennyiséget vagy minőséget, leggyakrabban azon javak esetében merül fel, amelyek a háztartások jövedelméhez képest drágák. A magas ár egyesek számára teljesen ellehetetlenítheti a vásárlást, vagy esetleg csak még fontosabb javak megszerzésének feláldozása árán vásárolhatnak meg a szóban forgó árut. Ez az aggodalom ugyanakkor abból a paternalisztikus véleményből is eredhet, hogy a háztartások nem jól választanak.

Nyilvánvaló, hogy különböző egyéneknek különböző listáik vannak a meritokratikus javakról. A Cato Intézet szélsőséges libertáriánusainak üres lenne a listájuk. A legtöbb ember listáján viszont legalább néhány dolog szerepelne. Íme az enyém.

### *Oktatás*

A meritokratikus javak legnyilvánvalóbb példája, melyet gyakorlatilag mind a liberálisok, mind a konzervatívok ekként ismernek el, az általános és középiskolai oktatás. Azt még azok a konzervatívok, akik az Egyesült Államokban sok, vagy akár a legtöbb gyereket magániskolákban szeretnék látni, sem kérdőjelezik meg, hogy oktatásuk költségének legalább egy jelentős részét közpénzből kell fizetni. Az iskoláztatás meritokratikus

jószág, mivel (1) olyan dolognak tekintjük, melytől – a gyermek saját érdekében, a gazdaság érdekében, illetve az általunk kívánt társadalmi és politikai élet alapjaként – egy gyermeket sem szabad megfosztani, illetve (2) mivel jó okunk van attól tartani, hogy bizonyos szülők nem tudnák biztosítani azt a szükséges minőségben és mennyiségben.

Senki sem venné fontolóra az iskoláztatásra fordított állami támogatás csökkentését vagy megszüntetését, hogy a felszabaduló összeget szabadon felhasználható pénzbeli juttatásként kiosssa az állampolgárok között.<sup>4</sup> Egy újabb elem felvétele a meritokratikus javak listájára tehát azt jelenti, hogy úgy döntünk: a források elosztásakor ez a tétel fontosabb, mint egy pénzbeli juttatás, amely ugyanennyibe kerülne.

Az oktatás a minőséggel kapcsolatban is rávilágít egy fontos kérdésre. Az alacsony színvonalú oktatás és a magas színvonalú oktatás két, merőben különböző szolgáltatást jelent, és nyilvánvalóan a magas színvonalú oktatás az a meritokratikus jószág, melynek elérését célként kell kitűznünk. Ez a minőségi elvárás jelenleg sok országban nem teljesül. Az Egyesült Államokban a megfelelő minőség szükséges feltétele lenne a tanárok magasabb fizetése, ami lehetővé tenné a tanárok kiválasztásának és képzésének sokkal szigorúbbá tételét is; továbbá az osztályok létszámának csökkentése, a problémás diákok kezelésének jobb feltételei, valamint a speciális igényű diákokat tömörítő iskoláknak nyújtott több anyagi támogatás. Az ilyen jellegű, minőség-növelő reformokhoz akár a jelenlegi oktatási célú kiadások kétszeresére is szükség lehet.

### *Egészségügyi ellátás*

A meritokratikus javak státusára a másik nyilvánvaló jelölt az egészségügyi ellátás, ide értve a fogorvosi ellátáshoz és gyógyszerekhez való hozzáférést is. A legfejlettebb országok ezt valóban univerzálisan biztosítják, tehát meritokratikus jószágként kezelik. Ugyanakkor az oktatáshoz hasonlóan itt is megjelenik a minőség kérdése, amire oda kell figyelni. Nagy-Britanniában a fájdalmakat elszenvedő fogyatékkal élő embereknek éveket kell várniuk az orvosi ellátásra és az idősebb embereknek vannak zárva bizonyos kezelésekből. Nagy-Britannia jelenlegi miniszterelnöke, aki első hivatali ciklusának négy évében elmulasztotta az egészségügy talpra állításához szükséges pénz biztosítását, most egy alaptőke konstrukció bevezetését, vagyis azt javasolja, hogy jelentős mennyiségű pénzt juttassanak a korai húszas éveikben járó egészséges embereknek. Ez viszont kifejezetten felelőtlen politikai döntés lenne. A helyzet az Egyesült Államokban ennél is rosszabb; negyvenmillió embernek nincs egészségbiztosítása. Egy ilyen országban egy nagy készpénz-juttatásokkal járó programért kampányolni a prioritások megdöböntő felcserélése

<sup>4</sup> Természetesen nem szeretném azt sugallni, hogy a pénzbeli juttatások szószólói ezt támogatnák, vagy hogy szükséges lenne ezt tenni, ha egy ilyen pénzbeli juttatás konstrukciót akarnánk finanszírozni. Mindössze azt próbálok bemutatni, hogy az államilag támogatott iskolák fontosabbak, mint a pénzbeli juttatások.

## ALAPJÖVEDELEM

lenne.<sup>5</sup> A fogyatékkal élő idősök gondozóotthonban való ellátása szintén megválaszolásra váró minőségi kérdés.

Ha a jobb oktatás és a jó minőségű, korszerű egészségügyi szolgáltatások lennének az egyedüli „meritokratikus javak”, akkor lehet, hogy bőven lenne terünk rendkívül kiterjedt pénzbeli juttatásokra. Ugyanakkor vélhetően vannak még olyanok, melyek elsőbbséget élveznek a pénzbeli juttatásokkal szemben.

### *Gyermekgondozás*

Az Egyesült Államokban egy két iskoláskor alatti gyermeket nevelő családnak évente 12 000–20 000 dollárjába kerül egy gyermekekkel foglalkozó központban vásárolt szolgáltatás. Dolgozó szülők iskoláskorú gyermekeinek iskola utáni gondoskodásra és nyári szabadidős programokra van szükségük. Sok szülő a valószínűleg alacsonyabb minőségű és biztonságú, de viszonylag olcsó „informális” gondoskodást választja, de még ez is jelentős részt elvesz az alacsony jövedelmű családok pénzéből. Egy ingyenes, univerzális ellátást kínáló program évente 120 milliárd dollárnál többre kerülne; a magasabb jövedelmű szülők befizetésével kiegészített program talán 60 milliárd dollárba. Ha a gyermekgondozásban dolgozók jelenleg rendkívül alacsony fizetését megemelnénk, további 20 százalékkal nőnének a költségek.

Bár lehet, hogy a bőkezű alapjövedelmet gyermekgondozásra fordítanák a családok, amitől azonban az iskoláskor alatti gyerekeket nevelők jelentősen alacsonyabb színvonalon élnének, mint más családok. Ezzel szemben az állami gyermekgondozás lehetővé teszi, hogy ugyanolyan színvonalon éljenek az iskoláskor alatti gyerekeket nevelő családok, mint más, azonos jövedelemmel rendelkezők, akiknek nem kell gyermekgondozásra költeniük. Ezenkívül az alapjövedelem semmivel sem járulna hozzá a gyermekgondozás minőségének javításához: a legtöbb szülő a nagy részét másra költené. A gyermekgondozás állami biztosítása jelentősen megemelné a többgyermekes alacsony jövedelmű családok életszínvonalát, mivel az eddig gondozásra költött pénzt másra fordíthatnák.

### *Ingyenes vagy részben támogatott felsőoktatási költségek*

Nem lenne szabad előfordulnia, hogy pénzügyi okok miatt bárki, akinek megvannak a képességei a tanuláshoz, kimaradjon a felsőoktatás nyújtotta előnyök – ide értve a mester- és doktori képzést is – élvezetéből, mint ahogyan ez jelenleg gyakran megtörténik.

<sup>5</sup> Senki sem gondolná komolyan, hogy nagy készpénzjuttatások kiosztásával biztosítani tudnánk, hogy mindenkinek legyen egészségbiztosítása.

### *Mentális egészségügyi gondozás*

A hajléktalanság kiterjedése is mutatja, hogy több bentlakásos intézményre van szükség a mentális problémákkal küzdő emberek részére. A korábban létező intézmények alacsony minősége hozzájárult a közvélemény bezárásukat övező közönyéhez. Az ezek helyett ígért, közösségi alapú mentális egészségügyi intézmények sohasem váltak valóságossá. Igény esetén kezelést kellene nyújtanunk – jelentős részben bentlakásos módon – a drog-, alkohol- és szerencsejáték-függőség esetében. Azok számára pedig, akik nem szorulnak terapeutikus intézményekben végzett kezelésre, bőkezűen támogatott hozzáférést kellene biztosítani a gyógyszeres kezeléshez és pszichológiai tanácsadáshoz. A fejlődési rendellenességgel élő gyermekek szülei és az Alzheimer kóros szülőket ápoló emberek is speciális segítségre szorulnak.

### *Tisztességes lakhatás*

Az Egyesült Államokban létezik jelenleg egy program, amely alacsony jövedelmű emberek lakhatási költségeit támogatja. Működésének alapelve, hogy a családoknak nem volna szabad többet költeniük lakhatásukra, mint jövedelmük 30 százalékát. A program viszont nem nyújt minden rászorulóknak támogatást, így a korlátozott felhasználás miatt a jogosult családoknak csak kis százaléka kapja meg. Egy megfelelően működő jóléti államban ez a program teljes mértékben finanszírozott lenne.

### *Közösségi közlekedés*

A közösségi közlekedés legalább részlegesen támogatást igényel. A szélesebb körű szolgáltatás lassítaná a globális felmelegedést, csökkentené a városi terjeszkedést, zöldterületeket őrizne meg, energiahatékonyabb lenne, és újjáélesztené a városközpontokat.

### *Szociális munka*

A gyermekvédelmi szolgáltatásokat, illetve a problémás fiatalokkal, szabadlábba helyezett bűnelkövetőkkel és családi életüket vagy pénzügyeiket nehezen kezelő emberekkel foglalkozó szolgáltatásokat sokkal bőkezűbb módon kéne támogatni.

### **Az alapjövedelem nem biztosítaná a meritokratikus javak magánjellegű megvásárlását.**

A meritokratikus javak általam felvázolt listájával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy önmagában sem az alapjövedelem, sem az alaptőke konstrukció nem biztosítaná, hogy e javak bármelyikéhez minden állampolgár hozzáférjen. Azok az emberek, akik jelenleg nem kapják meg ezeket a meritokratikus javakat – ahogyan napjainkban az Egyesült Államokban sokan –, egy fejlett jóléti állam nélkül az alapjövedelmük ellenére sem jutnának ezekhez hozzá. Az ilyen konstrukciók hatására a munkát vállaló alacsony jövedelmű állampolgárok anyagilag jobb helyzetbe kerülnének, sokan viszont (mint ahogyan most is) nem vennének egészségbiztosítást, gyerekeik rossz minőségű állami iskolákba, alacsony szintű ellátást nyújtó intézményekbe kényszerülnének, nem kapnák meg a mentális egészségügyi kezelést, amelyre szükségük van, lepusztult lakásokban élnének, és így tovább.

Mivel ezeknek a javaknak és szolgáltatásoknak a legtöbbször a jövedelmekhez képest nagyon drága, az alapjövedelem által a keveset keresők jövedelméhez adott többlet sem lenne elegendő annak biztosítására, hogy mindenki úgy döntsön: beleveszi ezeket háztartása költségvetésébe; vagy arra, hogy egyáltalán ez a döntési lehetősége meglegyen. A helyzet még rosszabb lenne azok esetében, akik úgy döntenek, hogy nem végeznek fizetett munkát. Bizonyos meritokratikus javak – mint például a magas színvonalú oktatás vagy egészségbiztosítás – elhagyása a családi költségvetésből nem jár nyilvánvalóan azonnali negatív következményekkel a családra nézve, ezért nagy a kísértés a kihagyásukra.

Egy jóléti államban, amely az összes, általam felsorolt meritokratikus javat biztosítja, és a különleges szükségletekkel rendelkező polgárok számára ezen felül pénzügyi juttatásokat is ad, még azok is hozzáférnének a tisztességes életszínvonalhoz szükséges alapvető javakhoz és szolgáltatásokhoz, akik viszonylag alacsony bérért dolgoznak. Ha ehelyett csak alapjövedelmet és néhány meritokratikus jószágot biztosítunk az oktatáson felül (vagy egyáltalán nem biztosítunk ilyeneket), akkor sokan továbbra is meg lesznek fosztva a méltóság fontos összetevőitől.

### **Az alapjövedelem finanszírozásának problémája**

Ha egyetértünk abban, hogy nagyon fontos a jó minőségű meritokratikus javak alapos és költséges készletének minden állampolgár számára történő biztosítása, akkor az alapjövedelem vagy alaptőke kifizetését, a meritokratikus javak biztosítása mellett, és nem ezek helyett kell bevezetni. Lehetséges-e ez jelen körülmények között? A kérdés átgondolásának egyik módja, ha megnézzük a svéd jóléti államot, amely a fent felsorolt meritokratikus javak nagy részét (ha nem mindet) biztosítja. Ezek után feltehetjük a kérdést, hogy megvalósítható lenne-e Svédország számára, hogy a meglévő költségvetését megtoldja egy alapjövedelem konstrukcióval. A lényeges nagyságrendeket a táblázatban láthatjuk.

*A svéd bruttó hazai termék (GDP) megoszlása, 2000 (százalékos arány)*

<b>Tétel</b>	<b>Részesedés százalékban</b>
Háztartások fogyasztási kiadásai	51
Bérből és más személyes, adó utáni bevételekből finanszírozva	32
A háztartásoknak nyújtott állami pénzbeli juttatásokból finanszírozva*	19
Fogyasztási kiadások, közszféra*	26
A GDP nem fogyasztási része (beruházás, nettó állapotváltozás, nettó export, egyéb)	23
Közszféra által finanszírozva*	15
Magánszféra által finanszírozva	8
Összes GDP	100
Összes közszféra (* elemek összege)	60

*Forrás:* A számítások alapját képező adatok a Svéd Pénzügyminisztériumból származnak

Svédországban a GDP 60 százalékát teszik ki az állami bevételek; az Egyesült Államokban ez az arány 30%. Ebből a svéd kormányának a speciális jellemzőkkel bíró háztartások számára juttatott, pénzbeli ellátásai (öregségi nyugdíjak, fogyatékkal élők juttatásai, munkanélküli járadék, gyermekek után járó támogatások, fizetett szülői szabadság stb.) a GDP 19 százalékát teszik ki. A GDP újabb 26 százaléka a kormányzat által az állampolgárok számára biztosított javak és szolgáltatások megvásárlására vagy előállítására megy el. Ezek közé tartoznak az előző szakaszban felsorolt meritokratikus javak, illetve egyéb olyan szolgáltatások, mint például a személyszállítás, védelem, rendőrség, ellenőrzés, adminisztráció, és így tovább. A kormányzat költségvetéséből fennmaradó 15 százalékot a rögzített tőkeberuházásokra, például utakra és más állandó építményekre költik.

A háztartások fogyasztási kiadásai nagyjából a svéd GDP 51 százalékát teszik ki, amelyből, mint láttuk, a GDP 19 százalékát a kormányzati pénzbeli juttatások finanszírozzák. A GDP fennmaradó 32 százalékát, amit a háztartások fogyasztásra költenek, a munkabérből és tulajdonból származó bevételek adóterhek levonása után fennmaradó részből finanszírozzák.

Az alapjövedelem hozzáadása a svéd költségvetéshez azt jelentené, hogy nagy összegű pénzbeli juttatásokat kapna azon emberek tekintélyes méretű csoportja, akik jelenleg semmilyen juttatást sem kapnak az államtól: nevezetesen azok, akik nem munkanélküliek, nem nyugdíjasok, akiknek nincsenek fiatal gyerekeik, nem élnek fogyatékkal, és így tovább. A szegénységi küszöbbel egyenlő értékű csekk kiküldése minden húsz és hatvanöt év közötti felnőttnek nagyjából a GDP körülbelül 15 százalékába kerülne egy olyan országban, amelyben az egy főre eső jövedelem

## ALAPJÖVEDELEM

a svédországihoz vagy az Egyesült Államok-belihez hasonló.<sup>6</sup> Néhányan azok közül, akik jelenleg pénzbeli juttatásokat kapnak az államtól, a jelenleginél többet kapnának egy alapjövedelem konstrukcióban. Valószínűtlen, hogy bárki is kevesebbet kapna.

Azt feltételezve, hogy nem kívánatos a közszférán belüli fogyasztási kiadások csökkentése, a háztartásoknak adott újabb pénzbeli juttatásokat finanszírozó forrásoknak az állami bevétel növekedéséből kell származnia. A szükséges összeg pontos értéke az alkalmazott konstrukció jellemzőitől függene, ideértve azt is, hogy milyen mértékben kezdenék megszűntetni vagy csökkenteni a speciális körülmények között élő háztartásoknak jelenleg nyújtott pénzbeli juttatásokat. A növekedés mértéke viszont semmiképp sem lehetne csekély, és jelentősen csökkenne a termelésben részt vevő emberek adózás utáni jövedelme.

Egy olyan, fejlett jóléti állammal rendelkező országban, mint Svédország, az alapjövedelmet a forrásoknak a táblázat „háztartások fogyasztási kiadásai” sorának első kategóriájából a másodikba való átcsoportosításával kellene finanszírozni. Ha például a GDP további 15 százalékát hozzáadnánk az állam által a háztartásoknak nyújtott pénzbeli juttatások finanszírozásához, e forrásokat a háztartások jelenleg fogyasztói javakra fordított munkabér- és tulajdoni bevételeiből kellene elvonni. A háztartások jövedelmének aránya a GDP-n belül jelenleg 32 százalék, egy ilyen intézkedés ezt a GDP csupán 17 százalékára csökkentené – ennyi volna a teljes GDP megtermelésében való részvételük nettó jutalma.<sup>7</sup> Ezt algha lehetne tolerálni.

A jelenlegi, egy főre jutó GDP mellett tehát választanunk kell a meritokratikus javak összessége és a speciális körülmények között élők számára nyújtott pénzbeli juttatások (vagyis a jóléti állam), illetve az alapjövedelmi konstrukció között. Mindkettőt nem lehet. Valamilyen kompromisszum azonban lehetséges – például egy kisebb értékű alapjövedelem és a meritokratikus javak karcsúsított listájának kombinációja. Azoknak, akik az alapjövedelmet támogatják, jelezniük kellene, hogy mely meritokratikus javakról kívánnak lemondani.

Ha úgy döntünk, hogy először a jóléti államot építjük fel, akkor egy későbbi időpontban, a termelékenység növekedése mellett lehetővé válhat, hogy az újabb források egy részét univerzális pénzbeli juttatások bevezetésére fordítsuk. Az viszont nem feltétlenül igaz, hogy az alapjövedelmi juttatások bizonyulnak a közeljövőben a növekedés által generált új források legjobb felhasználási módjának. Az állam által nyújtott új vagy jobb minőségű javak, illetve a speciális helyzetben lévő állampolgárok nagyobb mértékű támogatása prioritást élvezhet. Svédországban például jelenleg is vannak tervek arra nézve, hogy a gyermekgondozás-

<sup>6</sup> Amerikai értékeket használtam ennek kiszámolásakor. Egy hatvanöt év alatti személy esetében a szegénységi küszöb 8,959 dollár volt a 2000-es évben. 162,6 millió ember volt húsz és hatvanöt év között, a bruttó hazai termék (GDP) pedig 10 000 milliárd dollár. A számítás durván alkalmazható a Svédországhoz hasonló országokra, melyeknek az Egyesült Államokhoz hasonló az egy főre eső GDP-szintjük.

<sup>7</sup> Itt figyelmen kívül hagyom a háztartások bérjövedelmeinek és tulajdoni bevételeinek a befektetésekre fordított részét, mely valószínűsíthetően benne van a GDP 8 százalékában, melyet a magánszféra használ az ilyen jellegű kiadások finanszírozására.

nak nyújtott támogatások növelésével bővítsék a már meglévő jóléti államukat.

Mindazonáltal elérhetjük azt az állapotot, amikor az emberek elégedettek az állam által nyújtott javak és speciális igényekre válaszoló pénzübeli juttatások már kialakított körével. A gazdaság növekedésével azután fenn lehet tartani az e tételekre fordított kiadások abszolút szintjét, viszont ez a GDP egyre kisebb százalékának elköltését jelentené. A fennmaradó bevétel egy részét szét lehetne osztani egy adó által finanszírozott, minden állampolgárnak járó, egységes juttatás formájában. Ezek a juttatások kezdetben alacsonyak lennének, majd idővel nőnének.

### **A jóléti állam előnyei és hátrányai**

Akik a meritokratikus javakat előnyben részesítik az alapjövedelemmel szemben, azoknak szembe kell nézniük azzal a ténnyel, hogy bármely másik emberi rendszerhez hasonlóan a jóléti államban is vannak problémák és visszaélések. Egy megfelelő finanszírozással induló állami szolgáltatást idővel hagyhatnak leépülni azáltal, hogy nem biztosítják folyamatosan a szükséges forrásokat, ahogyan ez a brit egészségügy esetében is történt. Az állami kiadások eloszlása tükrözheti a választók bizonyos csoportjainak (például az időseknek) az aránytalan befolyását, vagy lehet kis önérdek-érvényesítő csoportok erőteljes lobbitevékenységének eredménye, és nem pedig az igények humanitárius megfontolásokon nyugvó racionális felmérésének a következménye.<sup>8</sup>

A verseny hiánya azzal járhat, hogy a közhatóságok kevésbé vonzó javak és szolgáltatások szűk tartományát állítják elő, amelyek alig találkoznak a lakosság igényeivel és ízlésével. Az Egyesült Államokban megfigyelhető az államilag szolgáltatott javak egyenlőtlen eloszlásának tendenciája. Az alacsony jövedelmű környékek állami iskoláira kevesebb forrás jut, mint azokra, amelyek a magas jövedelmű környékeken vannak. A programokat adminisztráló közszolgák testülete jelentős mértékre duzzadhat és diktatórikussá, alacsony hatékonyságúvá, késlekedővé és korrupttá válhat. (Az ilyen tendenciák kiteljesedése a Szovjetunióban volt megfigyelhető.) Ezek a lehetőségek mind kétségtelenül fennállnak.

Franciaország, a Benelux államok és a skandináv államok példája viszont azt mutatja, hogy ezek a tendenciák – legalábbis egy meghatározott kontextusban – meghaladhatóak. Bizonyos, hogy egyszerűbb egy alapjövedelmi konstrukció adminisztrálása, mint rengeteg állami szolgáltatás működtetése, vagy a magánvállalatok által biztosított szolgáltatások állami felügyelete és finanszírozása. Ezek az országok azonban megmutatták, hogy lehetséges a magas szintű, minőségi állami szolgáltatás.

<sup>8</sup> Az „adókiadások”, a bizonyos csoportoknak nyújtott adómentességek szintén ide tartoznak.

## Munkára ösztönzés és gender ügyek

Sok támogatója számára abban áll az alapjövdelem vonzereje, hogy a garantált jövedelem alapján az ezt nem akaróknak nem kéne fizetett munkát vállalniuk. Ha bevezetnének egy tekintélyes összegű alapjövdelemet, és jelentős számú ember döntene úgy, hogy lemond a munkajövedelméről, akkor a pénzre cserélt javak és szolgáltatások kínálata hirtelen lecsökkenne. Ugyanakkor azok száma, akik igényelnék ezeket a javakat és szolgáltatásokat, változatlan maradna. Lehet, hogy növekedne a nem fizetett munka mennyisége, viszont az átlagos életszínvonalra gyakorolt nettó hatás valószínűleg negatív lenne. Az egy főre eső fogyasztás és egy főre eső jövedelem csökkenne. Feltehetőleg csak a bérből élők fizetnének jövedelemadót és járulékokat, a számuk csökkenése tehát az adóbevételek csökkenéséhez vezetne, éppen mikor nagyobb adóbevételekre lenne szükség az alapjövdelem finanszírozására.

Minél kevesebb ember fizet adót, annál magasabb adókulcsokra van szükség bármilyen adott bevételi szint elérése érdekében. Minél magasabb a megkeresett jövedelmet terhelő adókulcs, annál kisebb a bérért dolgozás jutalma. Ördögi körnek tűnik: kevesebben dolgoznak bérért, ez alacsonyabb adóbevételekhez vezet, emiatt az adókulcsok emelésére van szükség, emiatt viszont kevesebben dolgoznak majd bérért, és így tovább.

Van Párijs kitér annak lehetőségére, amikor az alapjövdelem szerkezetét – a marginális adókulcs alacsonyan tartásával – úgy alakítják, hogy az ösztönözze a fizetett munka vállalását. Ugyanakkor viszont egy tekintélyes pénzbeli juttatás „jövdelmi hatása” még az alacsonyabb jövdelmi rétegek számára biztosított zéró adókulcs mellett is csökkenti a fizetett munkavállalásra való ösztönzést.

Egy második, még súlyosabb hatás – amely valószínűleg végzetesen befolyásolná a konstrukció fenntartását, vagy egyenesen a bevezetését – az azokra irányuló neheztelés, akik állami támogatást kapnak anélkül, hogy bármilyen speciális körülmény – mint például fogyatékoság vagy időskor – igazolná ezt a támogatást.<sup>9</sup> Helyes vagy sem, a mai nyugati társadalmakban a tisztelet feltétele, hogy az ember fizetett munkát vállaljon, hogy eltartsa magát. Az állástalan, más családtagok fizetett munkájából élő személynek is kijár a tisztelet, de a nők és férfiak gazdaságban betöltött szerepének hasonulása miatt nem maradéktalanul. Egyáltalán nem vált ki tiszteletet az, aki úgy él állami alamizsnából, hogy erre semmilyen fogyatékoság nem jogosítja fel.

Az alapjövdelem támogatói által gyakran említett érv, hogy ennek birtokában a szülők számára otthon maradhatnak a kisgyermekekkel.

<sup>9</sup> Az Egyesült Államokban az utóbbi évtizedekben a jóléti juttatásokat kézhez kapó egyedülálló anyákkal kapcsolatos neheztelés előrevetíti a közvélekedést egy alapjövdelem konstrukcióval kapcsolatban. Az egyedülálló anyák jóléti kifizetései – legalábbis néhányak szemében – igazoltak voltak, azon az alapon, hogy gyerekeik nevelésével értékes munkát végeznek. Ez az igazolás viszont még nem akadályozta meg a kíméletlen és végül sikeres támadásokat – melyeket valószínűleg az amerikai szavazók többsége támogatott – a pénzbeli jóléti juttatások rendszere ellen. A gyermek nélküli köztámogatásra hagyatkozók még ezt az igazolást sem kapták meg.

A jelenlegi kulturális körülmények között az otthon maradók túlnyomó többsége nő lenne. Ingrid Robeyns érvelése szerint sok nő munkaerőpiacról való kivonulása azonban valószínűleg legalábbis részben visszafordítaná a nők által a huszadik század második felében a státus és bérek terén elért eredményeket.<sup>10</sup> Sok, ha nem a legtöbb munkaadó mostanra már nem úgy tekint a nőkre, mint akik a munkahelyet elkerülhetetlenül elhagyni hivatottak, hanem a munkaerő folyamatos résztvevőinek tartják őket, tehát olyanoknak, akiket érdemes képezni, támogatni az előléptetéshez vezető állások elérésében és általában az előmenetelükben. Ez a fajta pozitív folyamat megfordulna, ha a nők nagyobb része visszavonulna a munkaerőpiacról az első gyermekük megszületésekor. Éppen ezért az alapjövedelem konstrukciók közeljövőben tervezett, teljes körű bevezetését nem kellene üdvözölniük azoknak, akik fontos célnak tartják a nemek közötti egyenlőséget. Talán a jövőben kevésbé lesznek a társadalmi nemek szerint differenciáltak a gazdasági, háztartási és szülői tevékenységek. Ekkor az alapjövedelem kiegyenlítőbb hatással lenne mindkét nem viselkedésére, és elveszítené egyenlőség-ellenes hatását.

Végül az alapjövedelem problémája az is, hogy a szülők elvesztenék kontrolljukat gyerekeik felett. Ha a gyerekek juttatásai elég magas összegűek lennének ahhoz, hogy külön élhessenek a szüleiktől (esetleg más tizenévesekkel), akkor a szülők arra kényszerülhetnek, hogy tizenéveseiket engedjék „saját” pénzükön külön élni. Az alapjövedelem életre szóló rendelkezésre állása csökkentené a karrierépítés lehetőségének vonzerejét, és bizonyos fiatalok tanulásba fektetett energiáit. Már így is épp elég nehéz a mai szülők számára a gyermekeiket nagyobb sérülés nélkül túljuttatni a tinédzser korszakon. Az alapjövedelem ezt akár rémálommá is teheti. És nem valószínű, hogy ez a probléma idővel mérséklődne.

### **Következtetés**

Az egy főre eső jövedelem és termelés jelenlegi szintje mellett a költségvetésben nincs hely a svéd jóléti állam és az alapjövedelem egyidejű megvalósítására. Választani kell, hogy melyiket csináljuk előbb. A teljesen felépített jóléti állam elsőbbséget élvez az alapjövedelemmel szemben, mivel megvalósítja azt, amit az alapjövedelem nem: garantálja bizonyos speciális emberi szükségletek kielégítését. A jóléti állam és az alapjövedelem is csökkenti a körülmények egyenlőtlenségét. A jóléti állam azonban nagyobb hatékonysággal teszi ezt, mivel jobban figyelembe veszi a szükségletek különbségeiből adódó egyenlőtlenségeket. Ha nekem szükségem van egy drága műtetre, neked viszont nem, akkor az, hogy mindketten kapunk alapjövedelmet, nem sokat segít majd abban, hogy egyenlőbb helyzetbe kerüljünk. Csak az egészségügyi szolgáltatások biztosítása tudja ezt megtenni.

A baloldali, korlátozott energiával rendelkező embereknek a közeljövőben az állam által biztosított, kielégítő mértékű meritokratikus javak elérésére kellene koncentrálniuk. Miután ez megvalósult, akkor elérke-

<sup>10</sup> Lásd Ingrid Robeyns, "Will a Basic Income Do Justice to Women?" In *Analyse und Kritik* 22, no. 2 (2000): pp. 100–23.

## *ALAPJÖVEDELEM*

zik majd az idő, hogy meggondoljuk az alapjövedelem fokozatos bevezetését. Ha idővel a termelés tőkeintenzitása és a termelékenység növekedik, akkor ennek eredményeként csökkenhet a munkaerő kereslete.<sup>11</sup> Célá válhat az egyre zsugorodó munkaerő, és az alapjövedelem lehet a nemzeti bevételek növekvő részének elosztására a legalkalmasabb módszer. A rövid- és középtávú jövőben viszont az olyan országokban, amelyek az Egyesült Államokhoz hasonlóan nagyon távol állnak a magas prioritású meritokratikus javak megfelelő repertoárjának biztosításától, az alapjövedelem vonzó elemei nem múlják felül a meritokratikus javak garanciájának minden állampolgárra való kiterjesztését.

*Fordította Pósfai Zsuzsi*

---

<sup>11</sup> A termelékenység folyamatos növekedése semmiképp sem garantált örökre. A tőkejavak által nem támogatható, személyes szolgáltatások iránti keresletben nagy növekedés lehet, amely csökkentené a kibocsátás és a munka arányát.

HUGH FRAZER – ERIC MARLIER

## Minimumjövédelmi rendszerek az EU tagállamaiban

Összefoglaló jelentés<sup>1</sup>

### Előszó

2008. október 3-án az Európai Bizottság elfogadott egy ajánlást a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről,<sup>2</sup> amelyben három politikai pillér integrációján alapuló átfogó stratégiát dolgoztak ki a közös alapelvekről és gyakorlati útmutatókról. Ez a három pillér pedig a következő: megfelelő jövédeltámogatás, befogadó munkaerőpiac és hozzáférés a minőségi szolgáltatásokhoz. Az ajánlást a Bizottság COM(2008) 639. végleges közleménye egészítette ki.<sup>3</sup>

Ezt a bizottsági kezdeményezést a Bizottság 2005–2010-re szóló szociális menetrendje keretében hirdették meg. A Bizottság által 2006-ban és 2007-ben indított két, nyilvános konzultáció – beleértve a korábbi 138. cikk szerinti két konzultációt – a szociális védelemmel foglalkozó bizottság munkája, az EU Miniszterek Tanácsának (az alábbiakban „Tanács”) következtetései, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságának és a Régiók Bizottságának a véleménye képezték az alapját.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Hugh Frazer and Eric Marlier: Minimum Income Schemes Across EU Member States (Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD). Synthesis Report. Overview based on the national reports prepared by the Network of National Independent Experts on Social Inclusion, October 2009.

Készült az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága megbízásából. Az összefoglaló az EU társadalmi befogadással foglalkozó független nemzeti szakértői hálózata által elkészített nemzeti jelentéseken alapul. A jelentés a szerzők álláspontját tükrözi, és ez nem feltétlenül esik egybe az Európai Bizottság vagy a tagállamok álláspontjával.

A rövidítések jegyzéke a Jelentés végén, a Mellékletben található.

<sup>2</sup> Ld. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L::307:0011:0014:EN:PDF>

<sup>3</sup> Ld. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM::0639:FIN:EN:PDF>

<sup>4</sup> Ld. a Bizottság alábbi közleményeit: COM(2005) 33 a *Szociálpolitikai menetrendről*; COM(2006) 44 a *munkaerőpiactól legtávolabb élő munkavállalók aktív integrációját támogató közösségi fellépésről folytatott konzultációról*; COM(2007) 620 a *szociális védelem korszerűsítéséről a nagyobb társadalmi igazságosság és gazdasági kohézió érdekében: a munkaerőpiacról leginkább kiszorultak aktív integrációjának elősegítése*.

Ld. még: A Brüsszeli Európai Tanács 2007. december 14-i elnökségi következtetéseit és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság 2008. július 3-i, az aktív befogadásról szóló feljegyzését; a 2007. december 5-i Tanácsi Következtetést (16139/07 dokumentum); a Régiók Bizottságának 2008. június 18-i véleményét az aktív befogadásról (CdR 344/2007 dokumentum); a Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. október 27-i véleményét a minimális szociális normákról (CESE 892/2007 dokumentum). Az Európai Bizottság kifejezetten az

## MINIMUMJÖVEDELEM

2008. december 17-én a Tanács jóváhagyta „az olyan átfogó és integrált nemzeti stratégiák kidolgozására és bevezetésére irányuló célkitűzést, amelyek a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadását támogatják, és a Bizottság ajánlásában megfogalmazott közös alapelvek és útmutatások alapján összekötik a megfelelő jövedelemtámogatást, a befogadó munkaerőpiacot és a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést”<sup>5</sup>.

2009. május 6-án az Európai Parlament elfogadta a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről szóló (nem jogszabályi) állásfoglalását.<sup>6</sup> A szövegben a Parlament üdvözli a Bizottság ajánlását és jóváhagyja a javasolt közös alapelveket és gyakorlati útmutatókat, a hárompilléres aktív befogadási stratégiára vonatkozóan. A Parlament külön kiemeli, hogy „az aktív befogadási stratégiáknak az alábbi elvekre kell épülniük: az egyéni jogok, az emberi méltóság, valamint a megkülönböztetés mentesség és a nemek közötti egyenlőség elvének tiszteletben tartása; a munkaerő-piaci integráció, valamint a teljes körű társadalmi részvétel előmozdítása; továbbá mindhárom pillér tekintetében a minőség, a megfelelőség és a hozzáférhetőség elvének megvalósítása”.

Az aktív befogadási stratégiák figyelemmel kísérése és kiértékelése a következő fő lépés. A jelenlegi gazdasági visszaesés körülményei között a szociális biztonsági hálók fontossága egyre nagyobb figyelmet kap. Emiatt az aktív befogadási stratégia első pillérét, vagyis a megfelelő jövedelemtámogatást választottuk a kiértékelési feladat kezdőpontjának. A Bizottság felkérte az Európai Unió (EU) társadalmi befogadással foglalkozó független szakértői hálózatát, hogy a tagállamok minimumjövedelmi rendszereit felmérő országjelentések elkészítésével járuljon hozzá a nyomon követés és kiértékelés folyamatához.<sup>7</sup>

A Bizottság aktív befogadásról szóló ajánlása a minimumjövedelem vonatkozásában a szociális védelmi rendszereken belüli megfelelő forrásokra és szociális segítségnyújtásra vonatkozó egységes kritériumokról szóló, 1992. június 24-i 92/441/EGK tanácsi ajánlást veszi kiindulópontként, amely felszólította a tagállamokat, hogy „ismerjék el – a társadalmi kirekesztés elleni átfogó és következetes küzdelem részeként – az embernek az emberi méltósággal összeegyeztethető élethez szükséges elégséges forrásokra és

aktív befogadással foglalkozó honlapjának címe: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/active\\_inclusion\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_en.htm)

<sup>5</sup> A 2008. december 17-i Tanácsi Következtetés a Közös aktív befogadási alapelvekről a szegénység hatékonyabb leküzdése érdekében.

<sup>6</sup> Ld. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=T&language=EN&reference=P6-TA-2009-0371>

<sup>7</sup> A független szakértők által készített jelentés célja az, hogy segítséget nyújtson az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóságnak a társadalmi befogadási folyamat bevezetésének független felmérésére irányuló feladat elvégzésében. A Hálózatához mind a 27 tagállam, valamint Horvátország, Macedónia, Szerbia és Törökország független szakértői tartoznak.

A Hálózat tagjairól és jelentéstételi tevékenységéről további információk az alábbi honlapon található: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts>

A „Szociális védelemről, társadalmi befogadásról és a társadalmi befogadás felméréséről szóló kölcsönös felülvizsgálat” teljes projektjére vonatkozó további információk pedig az alábbi címen olvashatók: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

szociális támogatásra való alapvető jogát”.<sup>8</sup> A Bizottság 2008-as aktív befogadásról szóló ajánlásában megismétli ugyanezt a gondolatot, és kijelenti, hogy a tagállamoknak lépéseket kell tenniük „a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadására olyan átfogó stratégia kialakításával és végrehajtásával, amely integrálja a megfelelő jövédeltámogatást, a befogadó munkaerőpiacokat és a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést”. A Bizottság ugyanakkor javaslatot tesz arra, hogy „az aktív befogadásra irányuló politika feladata, hogy megkönnyítse a munkaképes személyek fenntartható és minőségi foglalkoztatáshoz való hozzáférést, a nem munkaképesek számára pedig méltó életkörülményeket biztosítson, és támogassa társadalmi szerepvállalásukat”.

A szakértői jelentés három részből áll: először röviden áttekinti és leírja a minimumjövédelmi rendszerek (MJR) intézményes kialakítását; másodsor értékeli a minimumjövédelmi rendszereket a lefedettség és az igénybevételi arány szempontjából; harmadszor pedig bemutatja a kapcsolatot a minimumjövédelmi rendszerek és az aktív befogadási stratégia másik két pillére között. Az Összefoglaló Jelentés, amelyet a hálózati projekttag készített az Európai Bizottság és a hálózat tagjainak nagyon hasznos megjegyzései segítségével, összefoglalja a szakértői jelentések megállapításait és alapvető tanulságokat fogalmaz meg az EU tagállamaira<sup>9</sup> vonatkozóan. A helyhiány miatt, valamint azért, hogy ne ismétlje a Kölcsönös szociális védelmi információs rendszer (MISSOC)<sup>10</sup> jelentéseit, ez a jelentés nem írja le nagy részletességgel az MJR tipológiákat és a huszonegy tagállam különböző rendszereinek minden egyes apró részletét. Az egyes országok minimumjövédelmi rendszerének részletei az egyes szakértői országjelentésekben olvashatók, amelyek a *Peer Review on Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion* (Szociális védelemről, társadalmi befogadásról és a társadalmi befogadás felméréséről szóló kölcsönös felülvizsgálat) honlapján találhatóak (ld. fent). Ebben az összesítésben az EU-ban fennálló minimumjövédelmi rendszerek fő erősségeinek és gyengeségeinek felmérése kapta a legnagyobb hangsúlyt, valamint ezek hatása a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentésére. Majd, az elemzés fényében, a jelentés számos javaslatot tesz arra, hogy a minimumjövédelmi rendszerek a jövőben hogyan járulhatnak hozzá az aktív befogadási folyamat erősítéséhez, és annak biztosításához, hogy mindenki hozzáférjen az emberi méltósággal összeegyeztethető életvezetéshez szükséges erőforrásokhoz abban a tagállamban, ahol él.

Meg kell jegyeznünk, hogy ebben a jelentésben az egyes tagország(ok)

<sup>8</sup> Az 1992-es Tanácsi ajánlás bevezetését a Bizottság a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának 1999-ben benyújtott jelentése értékelte ki. Ld.: [http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/1998/com\(98\)-774en.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/1998/com(98)-774en.pdf). Számos kérdés, amelyeket ebben a jelentésben felvetünk, már az 1999-es jelentésben is ismertek voltak.

<sup>9</sup> Ez az Összefoglaló Jelentés a 27 tagállamból 26-ot ölel fel, mivel Luxemburg végleges jelentése a jelentés véglegesítésekor nem állt rendelkezésre. Ugyanakkor az Összefoglaló Jelentés *A minimumjövédelmi rendszerek (MJR-k) és kapcsolatuk a nemzeti szociális védelmi rendszerekkel* c. Mellékletének táblázataiban Luxemburg is szerepel.

<sup>10</sup> MISSOC-ra vonatkozó további információk: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm)

## MINIMUMJÖVEDELEM

ra vonatkozó tapasztalatokat vagy amiatt emeljük ki, mert az adott országok független nemzeti szakértői ezekre a pontokra nagyobb hangsúlyt helyeztek, vagy mert véleményünk szerint jól jelenítik meg a kérdéses problémát. Tehát az a tény, hogy egy adott országot megemlítenek, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a felhozott kérdés a többi országra nem vonatkozik. A jelentéseik elkészítése közben a szakértők számos különböző forrásra és jelentésre hivatkoznak az elemzésük során. Ezeket jelentésünk nem tartalmazza. Az eredeti forrásokat az egyes szakértők jelentéseiben lehet megtalálni.

### 1. Főbb megállapítások, következtetések és javaslatok

#### 1.1 Összefoglalás

##### 1.1.1 ÁTTEKINTÉS

A legtöbb tagállam rendelkezik valamiféle minimumjövedelmi rendszerrel, illetve rendszerekkel a munkaképes korúak számára, amelyek célja az egyének és eltartottjaik számára a minimális életkörülmények biztosítása akkor is, amikor nem rendelkeznek egyéb pénzügyi eszközzel. Ezek a rendszerek igen különbözőek a lefedettségüket, átfogó jellegüket<sup>11</sup> és hatékonyságukat illetően.

A szakértői jelentések alapján nagyjából négy nagy csoportra lehet osztani a tagállamok minimumjövedelmi rendszereit.<sup>12</sup> Vannak viszonylag egyszerű és átfogó rendszerrel rendelkező országok (AT, BE, CY, CZ, DE, DK, FI, NL, PT, RO, SI, SE), amelyekben a rendszer nyitva áll mindenki előtt, akinek nincs elég eszköze önmaga eltartására. Másodsor, vannak olyan országok (EE, HU, LT, LV, PL, SK), amelyek, bár meglehetősen egyszerű és nem kategoriális rendszerekkel rendelkeznek, mégis igencsak korlátozó jogosultsági szabályokat alkalmaznak és kevés pénzügyileg rászoruló emberre terjednek ki, gyakran amiatt, mivel a rászorultság szintjét alacsonyan határozzák meg. Harmadszor, vannak olyan országok (ES, FR, IE, MT, UK), amelyek az idők folyamán különböző kategoriális és néha egymást átfedő rendszerek egymásra épülő bonyolult hálózatát dolgozták ki, amelyek a gyakorlatban ugyanakkor a legtöbb sürgősen rászorulót kiszolgálják. S végül vannak olyan országok is (BG, EL, IT), ahol nagyon korlátozott, részleges vagy egyedi esetekre vonatkozik a segélyosztás, így az a gyakorlatban a rászorulókat egy szűk kategóriájára korlátozódik, és nem jut el sokakhoz, akiknek nagyon sürgősen szükségük lenne jövedelemtámogatásra.

A jogosultság feltételei jelentősen különböznek az országok között. A

<sup>11</sup> Az átfogó jelleg arra utal, hogy a rendszer mennyire nem kategóriákhoz kötött, és mennyire vonatkozik az alacsony jövedelmű népességre általában.

<sup>12</sup> Meg kell jegyezni, hogy ezek a csoportok meglehetősen elnagyoltak és a közöttük lévő határok eléggé elmosódtak. Az A1 táblázat részletesebb és aprólékosabb képet ad a különböző tagállamok rendszereinek jellemzőiről a független nemzeti szakértők felmérése alapján.

leggyakoribb jogosultsági feltételek az életkorhoz, lakhelyhez, pénzügyi erőforrások hiányához és a munkavállalási hajlandósághoz kapcsolódnak. Sok tagállamban egyértelmű trend mutatkozik a jogosultsági feltételek szigorítására, és azok a csoportok, amelyekre a szakértők szerint gyakran nem terjednek ki a MJR-k, azok a hajléktalanok, az irat nélküli bevándorlók, a menekültek és a menedékkérők.

Sok országban a MJR hasznélvezői egyéb szükségleteikkel kapcsolatban is kapnak segítséget. A szakértők leggyakrabban a lakhatási költségeket, üzemanyagköltségeket, gyerekekkel és iskolai kiadásokkal kapcsolatos juttatásokat, a speciális étrend-igényűek kiegészítő pénzügyi támogatását emelik ki. Számos tagállamnak kiegészítő vagy vészhelyzetekre vonatkozó támogatási rendszere is van.

A tagállamokban tapasztalható egyik legerősebb trend az, hogy a jövedelem-kifizetéseket a foglalkoztatás támogatásával és az aktiválási eszközökkel kötik össze. Egyre gyakoribbá válik, hogy a kifizetéseket olyan szerződés aláírásához kötik, amely kötelezi a segélyezettet a foglalkoztatással kapcsolatos programokban való részvételre. Több tagállam arra vonatkozóan is intézkedéseket hozott, hogy megkönnyítsék a munkába való visszatérést a juttatások fokozatos csökkentésével és/vagy a juttatások kiegészítésével annak érdekében, hogy a kiemeljék az embereket a munkavállalókat sújtó szegénységéből. Sok országban megfigyelhető, hogy növelik a feltételeket és korlátozásokat vezetnek be a szociális juttatásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén. A leggyakrabban bevezetett feltétel a munkavégzésre való hajlandóság. Amennyiben nem teljesítik ezt a követelményt, az szankciókat von maga után.

Tipikus eljárás, hogy a tagállamok a háztartásban érintett személyek számához igazítják a juttatást. Sok országban különböznek az egyes csoportoknak kifizetett összegek olyan tényezőktől függően, mint például az állampolgárság, korábbi munkaerő-piaci részvétel, életkor és a jövedelem-támogatás igénye mögött fennálló ok.

Általában a minimumjövédelmi rendszerek időben nem korlátozottak, annak ellenére, hogy a legtöbb tagállam elsősorban rövidtávú támogatásnak szánja. Ugyanakkor néhány ország külön intézkedésekkel igyekszik időben korlátozni ezeket a rendszereket.

A legtöbb MJR olyan nemzeti rendszer, amely szabályai az egész országra érvényesek. Azonban egyes tagállamokban átruházzák a szakpolitikai döntések felelősségi körét a szociális segélyek szintjével és alkalmazási feltételeivel kapcsolatban. A legtöbb tagállam a végrehajtás felelősségét helyi szintre delegálja és ezen a szinten próbálják biztosítani a hatékony koordinációt. A szakértői jelentések valójában számos érdekes példát említenek a helyi szintű mindent-egy-helyen (one-stop-shop) típusú megoldásokra. Azonban egyes országokban ennél bonyolultabb a kép, és a minimumjövédelmi rendszereket több különböző szervezeten keresztül működtetik. Néhány szakértő ugyanakkor kiemeli a különböző minimumjövédelmi rendszerek koordinációjának hiányát és a helyi szintű kapacitás hiányosságait.

Sok szakértő megjegyzi, hogy a pénzügyi és gazdasági válság és a munkanélküliség ebből fakadó növekedése elkezdte éreztetni a hatását a minimumjövédelmi rendszerekre. Egyrészt többen folyamodnak segélyért, másrészt a nemzeti költségvetéseket pénzügyileg megterheli az

## MINIMUMJÖVEDELEM

igények kielégítése. Ezenkívül a jelenlegi válság aláássa a minimumjövedelmi kifizetések olyan intézkedésekhez való hozzákapcsolását, amelyek ösztönzik a munkába való visszatérést. Egyes esetekben a válság a juttatások megnyirbálásához vezetett.

### 1.1.2 MINIMUMJÖVEDELMI RENDSZEREK ÉRTÉKELÉSE

A minimumjövedelmi rendszerek lefedettsége nagyon különbözik az EU országaiban, és egyes tagállamokban még mindig sok alacsony jövedelmű embernek nincs hozzáférése ezekhez a rendszerekhez. Míg bizonyos országokban a rendszer, legalább elvileg, meglehetősen átfogó módon lefedi a teljes alacsony jövedelmű népességet, addig a lefedettség még mindig jelentős számú országban korlátozott és részleges. Egyes országokban erősek a lefedettség regionális eltérései. Még a legátfogóbb rendszerek esetén is egyes csoportok esetén rendszeresen előfordul, hogy korlátozott a hozzáférésük a minimumjövedelmi rendszerekhez. Ezek elsősorban az irattal nem rendelkező bevándorlók, a hajléktalanok, menekültek és menedékkérők. A szakértők több országban is megjegyzik, hogy az elmúlt években nőtt a minimumjövedelmi rendszerek által lefedettek száma. Azonban több más szakértő ellentétes trendről számol be, és azt emelik ki, hogy az elmúlt években csökkenő tendenciát mutatott a lefedettek száma. A csökkenő tendencia általában két okra vezethető vissza: a foglalkoztatottság növekedésére és az alkalmassági feltételek szigorítására. Ugyanakkor sok szakértő számít arra, hogy ez a csökkenő trend megfordul a gazdasági és pénzügyi válság, valamint a munkanélküliség növekedése miatt.

Több szakértő is kiemeli, hogy nehéz felmérni a minimumjövedelmi rendszerek igénybevételi hiányának mértékét. Am sok szakértő hangsúlyozza, hogy az igénybevétel elmulasztása komoly probléma. Azokban az országokban különösen magas az alacsony igénybevétel kockázata, ahol nagyon bonyolultak a minimumjövedelmi rendszerek. A szakértők hat fő csoportba sorolják az igénybevétel hiányának okait: a) a rendszer bonyolultsága miatt az emberek nem ismerik a rendszereket, azt hiszik, hogy nem jogosultak, nincsenek információik a szociális segélyre vonatkozó jogaikról általában, vagy nincsenek információik arról, hogy mit és hogyan igényelhetnek, valamint nem elég képzettek a kérvények benyújtásához; b) az emberek úgy gondolják, hogy nincs rá szükségük, vagy csak rövid ideig szorulnak rá, valamint az információs és adminisztratív költségek túl magasak, így az ésszerű költség-haszon számítás azt mutatja, hogy a haszon túl alacsony az igénylési folyamathoz szükséges idő- és energiáfordításhoz képest; c) a juttatások diszkrecionális jellege (vagyis a juttatások nem előre meghatározott kritériumoktól, hanem egyedi elbírálástól függenek); d) félelem a megbélyegzéstől vagy a részvétlen bürokráciával való szembenézésétől; e) a rendszerek rossz ügyintézése: az emberi jogok ismeretének hiánya, az igénylők pontos tájékoztatásának hiánya, a jogszabályok alkalmazásának hiánya vagy következetlenségei, és a juttatások kiutalásának megtagadása; f) nincs elég szociális munkás az igénylési folyamat támogatásához.

Sok szakértő számára az egyik fő gond az, hogy a legtöbb tagáll-

lamban a juttatás szintjei nem megfelelőek. Ez alátámasztja a Bizottság 2008-as közleményét, amely hangsúlyozta, hogy „a legtöbb tagállamban és a legtöbb családtípusban a szociális segély önmagában nem elegendő, hogy a kedvezményezett kikerüljön a szegénységből” (COM(2008) 639 végleges). Valójában sok tagállam, ha nem is mindegyik, messze elmarad ettől. Így nem meglepő, hogy több szakértő (pl. BG, EE, EL, HU, LT, LV, PL, PT, SI, SK) rendkívül kritikusan tekint országa igencsak elégtelen szintű juttatásaira. Ugyanakkor többen azt is elismerik, hogy bár a minimumjövédelmi rendszerek nem elegendőek ahhoz, hogy kiemeljék a rászorulókat a szegénységből, mégis nagyon fontos szerepet játszanak a szegénység mértékének csökkentésében. Mindazonáltal ennek mértéke nagyon nagy eltéréseket mutat az országok között. Ezenkívül sok szakértő megjegyzi azt a tendenciát, hogy a minimumjövédelmi juttatások nem tartottak lépést a bérek növekedésével, így egyre kevésbé felelnek meg céljuknak. Ezt gyakran a könnyen átlátható rendszerek és a minimumjövédelm értékének emelését célzó eljárások hiányához kapcsolják. A világos eljárások hiányához kapcsolódik, hogy a minimumjövédelmi rendszerek szintjének meghatározásában nincsenek egyértelmű, ésszerű alapok, és a különböző kategóriáknak kifizetett összegek következetlenségeiben kevés a logikus a magyarázat.

Számos ország számára az egyik fő gond annak biztosítása, hogy a minimumjövédelmi rendszerek ne váljanak a munkavállalás hátráltató tényezőjévé. Az átfogó kép valóban azt mutatja, hogy sok tagállam előtérbe helyezi ezt a megfontolást, azzal szemben, hogy megfelelő szintű minimáljövédelmet biztosítsanak. Ugyanakkor a legbőkezűbb és leghatékonyabb minimumjövédelmi rendszerekkel rendelkező országokban világosan kiderült, hogy ezek alapvető szerepet játszanak abban, hogy az emberek nem válnak annyira csüggedtté és kirekesztetté, ami már képtelenné tenné őket az aktív befogadási intézkedésekben való részvételre és a hatékony munkakeresésre. A bőkezűbb szociális juttatásokra úgy tekintenek, mint az emberi képességekbe való befektetésre, amely így elősegíti újraintegrálásukat a társadalomba, valamint a munkaerőpiacra. Az ellenősztönzés elkerülésének hatékonysága kategóriánként és munkatípusonként különbözik. Természetesen egyes országokban fel sem merül a munkaellenősztönzés problémája, nem azért, mert a minimumjövédelmi rendszerek annyira hatékonyak, hanem mert annyira alacsonyak. Néhány szakértő meghatározta a munkavállalás jellemző ellenősztönzőit. Ezek a következők: a) a juttatások magas lehívási aránya bizonyos körülmények között jelentős ellenősztönző lehet; b) a nem beszámított jövedelmek (vagyis a jövedelemnek az a része, amelyet a minimáljövédelmet igénylők jogosultságának elbírálása során nem vesznek figyelembe) értékének, valamint azoknak a jövédelmi jogosultsági határértékeknek időbeli erodálását figyelemmel kíséző és korrigáló módszeres eljárások hiánya, amelyek a különböző szociális jóléti juttatásokhoz kapcsolódnak, és meghatározzák, hogy az emberek jogosultak-e másodlagos juttatásokra; c) ha a szociális jóléti juttatásokban részesülőknek alacsony a jövedelme, jobban ki vannak téve az eladósodás és alacsony önbecsülés veszélyének, és előfordulhat, hogy kevesebb motivációval és eszközzel rendelkeznek az életük jobbra fordításához; d) a kiegészítő keresetek fokozatosan csök-

## MINIMUMJÖVEDELEM

kenő beszámításának hiánya, valamint azok az előírások, amelyek kötelezik a korábbi jogosultat a juttatások majdani visszatérítésére, jelentősen csökkenthetik a munkára ösztönzést; e) a munkavállalással kapcsolatos kiegészítő kiadások, például közlekedés, étkezés, gyerekfelügyelet stb.

### 1.1.3 KAPCSOLAT A MINIMUMJÖVEDELEM ÉS AZ AKTÍV BEFOGADÁS MÁSIK KÉT PILLÉRE KÖZÖTT

Számos szakértő viszonylag pozitívan nyilatkozik a minimumjövdelemben részesülők és az aktíváló intézkedések, például támogató és képzési programok közötti kapcsolatról, és többen megemlítik a meglévő vagy tervezett fejlesztéseket. Azonban az intézkedések hatékonysága nagyon eltérő lehet, és gyakran további fejlesztést igényel a legnehezebb helyzetben levőkre célzottság javítása és az egyénre szabott szükségletkielégítés. Gyakran nincs adat és értékelés az intézkedések hatékonyságáról. Bár a tagállamok általában hangsúlyozzák az aktíváló intézkedések fontosságát a munkában való részvétel növelésében, több szakértő is kritikus azzal kapcsolatban, hogy ezek mennyire célozzák és támogatják a minimumjövdelmi rendszerektől függőket.<sup>13</sup>

A szakértők kisebb, de jelentős hányada viszonylag pozitívan nyilatkozik a minimumjövdelmi rendszerek és a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzájutás közötti kapcsolatról is. Ugyanakkor több szakértő is kritikával illeti, hogy nincs megfelelő kapcsolat a szolgáltatásokhoz való hozzájutás és a minimumjövdelmi rendszerek között.

### 1.2 Fő következtetések és javaslatok

A szakértői jelentésekből egyértelműen látszik, hogy sok tagállamban a minimumjövdelmi rendszerek fontos szerepet játszanak a szegénység és társadalmi kirekesztés mélységének csökkentésében. Ezek azonban akkor működnek a legjobban, amikor egyértelműen az utolsó menedéket jelentik az átfogó és hatékony szociális védelmi rendszeren belül. Ennek ellenére a legtöbb ország minimumjövdelmi rendszere képtelen biztosítani minden ember számára az emberhez méltó életet, sőt sok rendszer messze elmarad ettől. Túl gyakran tapasztaljuk, hogy nincs világosan megfogalmazva, mit jelent a megfelelő jövedelem, valamint

<sup>13</sup> Ebből a szempontból érdekes megjegyezni, hogy az 1992-es ajánlás bevezetéséről szóló 1999. évi bizottsági jelentés (ld. fent) hasonló megállapításokra jutott. Ebben a jelentésben a Bizottság megállapítja, hogy „a tagállamok a minimáljövdelmet, változó mértékben, a foglalkoztatottsághoz való hozzáférést célzó intézkedésekhez kötik. Az ide tartozó intézkedések például: a foglalkoztatási szolgálatok erőteljesebb mobilizálása a leghátrányosabb helyzetűekért; társadalmilag hasznos tevékenységek; munkahelyteremtés a nonprofit szektorban; pénzügyi ösztönzők a munkáltatók számára a minimáljövdelemre jogosultak felvétele esetén; valamint az emberek munkavállalásának elősegítése jövedelemvesztés nélkül. Ezek az intézkedések egyelőre korlátozott hatással bírnak, és tovább kellene fejleszteni annak érdekében, hogy elősegítse a minimáljövdelmet igénylők integrációját a munkaerőpiacra”.

nem áttekinthető és következetes a juttatások szintjének kialakítása és emelése. Sok országban javítani kell a lefedettséget. Az igénybevétel hiánya nagyon széles körben jelentkező probléma, amelynek kezelése sokkal jobb módszereket igényel. Mindez arra utal, hogy a minimumjövédalmi rendszerek hatékonyságát és hatásait sokkal rendszeresebben és mélyrehatóbban kell nyomon követni.

A szakértők megállapításai összességében azt mutatják, hogy a minimumjövédalmi rendszerek és a befogadó munkaerő-piaci politikák közötti kapcsolódások gyakran sokkal magától értetődőbbek, mint a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzájutást biztosító kapcsolódások. Általános tendencia mutatkozik az aktiváló intézkedések erősítésére, ám ezek gyakran nem jól célozzák meg vagy nem eléggé személyre szabottan elégítik ki a legsebezhetőbb csoportok igényeit. Jelentős számú tagállamban még mindig gyenge vagy egyszerűen hiányzik az átfogó megközelítés, és sokkal többet kellene munkálkodni a minimumjövédalmi rendszerek és az aktív befogadás két másik alkotóeleme közötti szinergiák módszeres kidolgozásán.

A megállapítások tükrében világosan látszik, hogy sürgős lépésekre van szükség ahhoz, hogy a minimáljövédelmek a Bizottság aktív befogadásról szóló 2008. októberi ajánlásában, a Tanács 2008. decemberi következtetésében és még a Tanács 1992-es ajánlásában is megfogalmazott kritériumai valóra váljanak. Ebben a tagállamok minimumjövédalmi rendszereiről szóló elemzésben meghatározott problémák kezeléséhez tizenhat cselekvési javaslatot teszünk nemzeti és/vagy EU szinten (az 1–9. és 13–16. javaslatok jelentésünk 3. fejezetéből származnak, míg a 10–12. javaslatok a 4. fejezetből):

#### *Megfelelőség*

1. A méltósággal élhető élethez szükséges megfelelő minimumjövédalmi világos meghatározásának hiánya miatt hasznos lenne, ha az Európai Bizottság és a tagállamok meg tudnának egyezni olyan közös kritériumokban, amelyek segítenék a tagállamokat abban, hogy minimumjövédalmi rendszereik megfeleljenek a szociális védelmi rendszerek elegendő forrásaira és szociális támogatására vonatkozó közös kritériumokról szóló 1992-es EU tanácsi ajánlás és az Európai Bizottság a munkaerőpiacról kizorultak aktív befogadásának elősegítéséről szóló 2008-as ajánlása előírásainak. Ezek a közös kritériumok ezután az alapját képezhetnék azoknak a jelentéseknek és felülvizsgálatoknak, amelyek arra vonatkoznak, hogy a tagállamok teljesítik-e ezeket az ajánlásokat. A minimumjövédalmi rendszerek jelentőségének megszilárdítása érdekében az aktív befogadási menetrenden belül ezután át kellene gondolni egy EU keretirányelv elfogadását a minimumjövédalmi rendszerek megfelelőségéről, amely magában foglalná az elfogadott közös kritériumokat.

2. Minden tagállamnak, amelyik még nem tette meg, sürgősen meg kellene fontolnia nemzeti vita kezdeményezését, hogy konszenzusra jussanak arról a minimumjövédalmi szintről, amely az adott országban szükséges az emberi méltósággal összeegyeztethető élethez, valamint a szegénységéből és a társadalmi kirekesztettségéből való kiemeléshez. Ezt a

## MINIMUMJÖVEDELEM

vitát az első ajánlásban javasolt közös kritériumok alapján lehetne megszervezni.

3. A minimumjövédelmi rendszerek megfelelőségének kialakítása felé vezető köztes lépésként minden tagállam megfontolhatná annak a célnak kitűzését, hogy egy adott időkereten belül (amelyet nemzetenként kell meghatározni) a minimumjövédelmi ellátás és az egyéb szakpolitikai intézkedések összesített hatása elégséges legyen ahhoz, hogy a szegénység által veszélyeztetett minden embert kiemeljen a szegénységből (az adott országban érvényes szegénységi küszöb alapján, ami azonos az átlagos ekvivalens háztartási jövédelem mediánjának 60 százalékával). Ennek meg kell felelnie az Európai Parlament fent említett, 2009. május 6-i állásfoglalásának, amelyben az EU küldötték megállapították, hogy „a 92/441/EGK ajánlás végrehajtását javítani kell a minimumjövédelem és a társadalmi transzferek tekintetében” és „a szociális segélynek elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy kiemelje az embereket a szegénységből”. Erről helyzetjelentéseket kell küldeni a Bizottságnak, amelynek szigorúan nyomon kell követnie a folyamat előrehaladását.

### *Értéknövelés*

4. Azoknak az országoknak, amelyek még nem rendelkeznek átlátható és hatékony mechanizmussal a minimumjövédelmi rendszereik értékének évenkénti emelésére, meg kellene fontolniuk ennek bevezetését. Ennek a mechanizmusnak biztosítania kell, hogy a minimumjövédelmi rendszerek lépést tartsanak mind az inflációval, mind az életszínvonal emelkedésével. A Bizottságnak hatékonyan támogatnia kell a hatékony és időszerű emelési mechanizmusokkal kapcsolatos tapasztalatok és jó gyakorlatok cseréjét az EU országok között.

### *Lefedettség*

5. A nagyon bonyolult rendszerekkel rendelkező tagállamoknak meg kellene fontolniuk ezek egyszerűsítését és átfogóbb rendszerek kialakítását.

6. Azoknak az országoknak, amelyek minimumjövédelmi rendszere jelentős, szegénységgel küzdő csoportokra, például a hajléktalanokra, menekültekre, menedékkérőkre, iratokkal nem rendelkező bevándorlókra és romákra, nem terjed ki, meg kellene fontolniuk a rendszerek kiterjesztését úgy, hogy ezeket a csoportokat is lefedje.

### *Igénybevétel hiánya*

7. Amely országok még nem vezettek be az igénybevételi hiány mértékének és okainak nyomon követését célzó intézkedéseket, meg kellene fontolniuk ennek megtételét; valamint azt is, hogy az igénybevétel hiányának csökkentésére irányuló stratégiákat vezessenek be és ellenőrizzék azok hatékonyságát. Ennek érdekében az adminisztratív nyilvántartásokat központi szinten arra kellene használni, hogy feltárják a szegénység által veszélyeztetett háztartásokat, amelyekkel azután proaktívan kapcsolatba lehet lépni, hogy ellenőrizzék esetleges jogosultságukat a minimumjövédelmi juttatásra. Azokban az országokban, ahol gyenge az adminisztráció, a stratégiák magukban foglalhatják a megfelelő szinten

(nemzeti és/vagy országreszenkénti) kiépített kapacitásokat is, hogy a minimumjövédelmi rendszereket hatékony és átlátható módon lehessen bevezetni. Ezen felül fontos lesz a következetesség biztosítása a jogosultsági kritériumok értelmezésében, hogy a minimumjövédelmi rendszerek végrehajtása során elkerüljék a diszkriminációt és rasszizmust.

8. A Bizottságnak, szoros együttműködésben a tagállamokkal, dokumentálnia és terjesztenie kellene a tagállamok által az igénybevétel növelésére kialakított, sikeres stratégiákat.

#### *Ellenőztönzők*

9. A Bizottságnak, szoros együttműködésben a tagállamokkal, dokumentumokat kellene készítenie és terjesztenie a tagállamok azon jó gyakorlatairól is, amelyek a kettős kihívással szembeszállva egyidejűleg biztosítják, hogy a) a minimumjövédelmi rendszerek hatékonyan szüntetik meg a munkavállalást hátráltató tényezőket és biztosítják, hogy a munkát vállalók jövedelme kiemelje őket a szegénységből; és b) a minimumjövédelmi rendszerek megfelelősége garantált. Ez alapvető annak elkerüléséhez, hogy egyesek a rendszeren kívül maradjanak.

#### *Az „aktív befogadás” három pillérének összekapcsolása*

10. A lemaradó tagállamoknak meg kellene fontolniuk egy olyan, szisztematikusabb megoldás bevezetését, amely a minimumjövédelmi rendszerek jogosultjaira célozza az aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, jogot biztosít számukra az aktiválási intézkedésekben TÖRTENŐ részvételre, és személyre szabottabb és átfogóbb támogatási rendszereket alakít ki. A minőségi támogató szolgáltatások biztosítását legalább olyan fontosnak kell tekinteni, mint a pénzügyi ösztönzőket és szankciókat.

11. Azoknak a tagállamoknak, amelyek még nem tették meg, meg kellene fontolniuk, hogy külön figyelmet fordítsanak arra, hogy a minimumjövédelmi rendszerek jogosultjainak legyen hozzáférésük a minőségi szolgáltatásokhoz; ugyanakkor ennek a területnek a fejlődését legjobban nyomon követő módszereket is mérlegelniük kellene.

12. A Bizottságnak, szoros együttműködésben a tagállamokkal, dokumentálnia kellene a tagállamok jó gyakorlatait, amelyek a minimumjövédelmi rendszereket az aktív munkaerő-piaci intézkedésekhez és minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez kapcsolják. Ennek részeként hasznos lenne dokumentálni azokat a jó gyakorlatokra vonatkozó példákat, amelyek során a koordinált megközelítést helyi szinten, például mindent-egy-helyen kezdeményezések keretében biztosítják. Ez ismét egy olyan terület, ahol a tapasztalatok és jó gyakorlatok cseréjét támogatni kellene.

#### *Monitorozás és jelentés*

13. A szociális OMC (nyílt koordináció) keretében és az aktív befogadásról szóló 2008-as ajánláshoz kapcsolódóan a Szociális Védelmi Bizottságnak meg kellene fontolnia olyan átlátható rendszer bevezetését, amely rendszeresen ellenőrzi a minimumjövédelmi rendszereknek az állampolgárok emberhez méltó életéhez szükséges eszközök és szolgáltatások biztosításában játszott szerepét, és erről jelentéseket készít.

## MINIMUMJÖVEDELEM

14. A tagállamok és a Bizottság rendszeres jelentéskészítésének támogatása céljából meg kellene fontolni, hogy a Kölcsönös Szociális Védelmi Információs rendszer (MISSOC) nagyobb szerepet kapjon a minimumjövédelmi rendszerek fejlődésének rendszeres dokumentálásában és az EU-n belüli minimumjövédelmi rendszerek jellegzetességeit összehasonlító táblázatok készítésében.

15. A minimumjövédelmi rendszerek és a szociális segélyezési szolgáltatások megfelelőségének, lefedettségének, hatékony igazgatásának és igénybevételének ellenőrzése keretében azoknak a tagállamoknak, amelyek még nem tették meg, hasznos lehetne olyan eljárások bevezetése, amelyek a rendszerek rendszeres ellenőrzésébe aktívan bevonják a jogosultakat.

### *Gazdasági és pénzügyi válság*

16. A gazdasági és pénzügyi válság tükrében a Bizottságnak és a tagállamoknak mérlegelniük kellene, hogy melyek a legjobb módszerek annak biztosítására, hogy a minimumjövédelmi rendszerek főbb szerepei, egyrészt a leginkább segítségre szorulókat támogatásában, másrészt fontos gazdasági stabilizáló szerepük a válságban, a válság során is lényegi részét képezzék az ellenőrzésnek és jelentésnek.

## 2. Áttekintés

### 2.1 Általános áttekintés

A szakértői jelentések azt mutatják, hogy Görögország és Olaszország kivételével minden tagállam rendelkezik valamiféle nemzeti szintű minimumjövédelmi rendszerrel/rendszerekkel. Ezekben a rendszerekben az a közös vonás, hogy alapvetően jövédeltámogató rendszerek, amelyek biztonsági hálót nyújtanak azoknak, akik nem részesülhetnek társadalombiztosítási kifizetésekben, vagy az arra vonatkozó jogosultságuk lejárt. A gyakorlatban olyan utolsó mentsvárként szolgáló rendszerek, amelyek célja a nélkülözés megelőzése, valamint a minimális életszínvonal biztosítása az egyéneknek és eltartottaiknak akkor is, amikor nem rendelkeznek egyéb pénzügyi eszközzel.

Az országok általában rövidtávú segítségnyújtásként tekintenek a minimumjövédelmi rendszerekre. A finn szakértő megfogalmazása szerint: „A szociális segély rövidtávú pénzügyi támogatás, amely biztosítja az egyén fennmaradását akkor is, amikor nem tud megélni a keresetéből, vállalkozói vagy egyéb jövédelméből, vagy a vagyonából.” Ezek mind a rászorultság felmérése alapján működő és nem járulékalapú rendszerek, ezáltal finanszírozásukat az adórendszeren keresztül végzik. Főként azokra az emberekre irányulnak, akik nem dolgoznak, de néhány tagállamban kiterjesztették a munkából származó jövédelmek kiegészítésére is. Például Nagy-Britanniában a szakértők rámutatnak, hogy a „készpénz-juttatások és adókedvezmények (vagyis a munkavállalói adókedvezmény, a lakhatási támogatás és önkormányzati adókedvezmény, valamint a gyermek után járó adókedvezmény) a törvényben megszabott minimálbérrel

együtt elvileg garantált minimumjövédelmet biztosítanak egyes csoportok számára”.

A szakértői jelentések alapján a tagállamok minimumjövédelmi rendszerei nagyjából négy nagy csoportra oszthatók:

- Az elsőbe tartoznak a viszonylag egyszerű és átfogó rendszerrel rendelkező országok (AT, BE, CY, CZ, DE, DK, FI, NL, PT, RO, SI, SE), ahol a rendszer nyitva áll mindenki előtt, akinek nincs elég eszköze önmaga eltartására. Például Hollandiában a Munkáról és szociális segélyről szóló törvény (Wet werk en bijstand, WWB), mindenkinek garantálja a minimumjövédelmet, aki törvényesen tartózkodik Hollandiában és nincs elég pénzügyi eszköze önmaga ellátásra. A tagállamok közül néhányban (pl. AT, DE) külön rendszerek léteznek a munkanélküli segélyre és a szociális segélyre, míg más országokban (pl. PT, SE) csak egyetlen rendszer van.

- Másodszor, vannak olyan országok (EE, HU, LT, LV, PL, SK), amelyek, bár meglehetősen egyszerű és nem kategoriális rendszerekkel rendelkeznek, mégis igencsak korlátozottan alkalmazhatók és kevés pénzügyileg rászoruló emberre terjednek ki, gyakran amiatt, hogy a rászorultság szintjét alacsonyan határozzák meg. Például a szlovák szakértő azt írja, hogy „a 2003-as szociális segélyezési reform óta a minimumjövédelmi rendszer egy alapjuttatásból (‘anyagi nélkülözés esetén adott juttatás’) és több egyéb kiegészítésből áll. Nincs rendszeres valorizáció, a juttatás és a kiegészítések összegének emelése a kormány belátásán múlik. A kiegészítő támogatások nyújtása több feltételtől függ, ilyen a munkaerő-piaci aktiválási programokban való részvétel (aktiválási támogatás), a tulajdonos/bérlői viszony és lakbérfizetés esetén a pénzügyi fegyelem (lakbérkiegészítő támogatás), vagy az igénylő azon képessége, hogy el tudja-e látni magát (eltartási támogatás). Bizonyos feltételek egyes segítségre szoruló csoportoknak problémát okoznak. Igaz ez például a lakbérkiegészítő támogatásra, amelyben a szegregált roma közösségek ritkán részesülnek.”

- Harmadszor, vannak azok az országok (ES, FR, IE, MT, UK), ahol a különböző, gyakran kategoriális és néha egymást átfedő rendszerek az idő előrehaladtával egymásra épülő összetett hálózatát dolgozták ki, amelyek a gyakorlatban ugyanakkor a legtöbb sürgősen rászorulólt fedetik. Például az ír szakértő rámutat, hogy „Írországból a minimumjövédelmi ellátás bonyolult, legalább 20 különböző programból áll a különböző, néha nagyon kicsi, népességi kategóriák számára. Az utolsó mentővárként szolgáló általános rendszer – kiegészítő szociális támogatás (Supplementary Welfare Allowance) – mellett a minimumjövédelmi programokkal megcélzott népességi csoportok közé tartoznak az egyedülálló szülők, a betegek és munkaképtelenek, a munkanélküliek, a gondozók, özvegyek és nyugdíjasok, alulfizetett dolgozók. Ebből adódóan az irországi minimumjövédelmi ellátás sokféle népességi csoport sokféle igényét elégíti ki. Az elmúlt években elindult a racionalizálás, de még mindig a kategóriánkénti ellátás a norma.” A máltai szakértő úgy véli, hogy „a minimumjövédelmi rendszer fogalma mint olyan, nem létezik a máltai viszonylatok között, bár van egy ellátási hálózat, amelyik biztosítja a meglévő jogosultságok hasznélvezőinek a minimálbérnél kissé alacsonyabb stabil jövédelmet. (...) Ezért máltai viszonylatban a nem-járulékalapú juttatások tekinthetők a minimumjövédelmi rendszerekhez legközelebb álló ellátásoknak. Ez az ellátás nagyjából két részre osztható: (a) nyugdíjak és (b) családi pótlék és anyasági juttatások. A juttatások az alábbiak szerint csoportosíthatók: betegség alatt nyújtott segély, orvosi segítség, tejtámogatás, időskori nyugdíj, szociális segély, gondozói

## MINIMUMJÖVEDELEM

*nyugdíj, sérült gyermekek gondozási segélye, rokkantnyugdíj és kiegészítő támogatás.*"

• *Negyedszer, vannak olyan országok is (BG, EL, IT), ahol nagyon korlátozott, részleges vagy egyedi esetekre vonatkozik a segélyosztás, így az a gyakorlatban a rászorulókat egy szűk kategóriájára korlátozódik, és nem jut el sokakhoz, akiknek nagyon sürgősen szükségük lenne jövedelemtámogatásra. Például a görög szakértő rámutat, hogy „Görögország politikai okokból sem a minimális életszínvonal törvényileg kötelező meghatározását nem fogadta el, sem az általános minimumjövédelmi rendszert, és ennek eredményeképp a meglévő szociális segélyezési rendszer inkább szelektív kategóriákat támogat, és nem alkot biztonsági hálót minden rászoruló számára. Ezenkívül az aktív befogadás és a minimális erőforrások összekötésének kérdése még nem vezetett erre vonatkozó politikai lépésekhez.” Az olasz szakértő azt jegyzi meg, hogy „nemzeti szinten még nem jöttek létre koherens minimumjövédelmi mechanizmusok. Ugyanakkor Olaszország már kísérletezett egy hasonló eszközzel 1999 és 2004 között, az RMI rendszerrel (Reddito Minimo di Inserimento, minimumjövédelmi rendszer a társadalmi beilleszkedés érdekében).” Azt is megjegyzi, hogy „léteznek innovatív példák a helyi jóléti rendszerekben, ám ezeket gyakran gyengíti a szociális védelem töredezett jogi keretrendszere, és az intézkedések csak meghatározott társadalmi kategóriákra korlátozódnak. Gyakran a többi csoport, különösen a leginkább segítségre szorulókat, kimaradnak a megfelelő támogatásból. Jellemző töredezettsége mellett a jelenlegi keretrendszer merev és nem képes kezelni az átalakuló társadalmi viszonyokból fakadó igényeket.”*

Meg kell jegyezni, hogy a fent vázolt csoportok meglehetősen elnagyoltak és a közöttük lévő határok eléggé elmosódtak. Ezért fontos ezeket az A1 táblázattal együtt nézni (ld. a Mellékletben), amely részletesebb áttekintést nyújt a különböző tagállamok rendszereinek alapvető jellegzetességeiről a független nemzeti szakértők felmérése alapján. Ugyanakkor lehetetlen egyetlen táblázatban ábrázolni egy ország rendszerének rendszereinek minden apró jellemzőjét. Amennyiben az Olvasó jobban szeretné érteni az egyes rendszerek részleteit és minden egyes jellemzőjét, további információk találhatóak a jelentés teljes szövegében és a szakértők egyes országjelentéseiben (a honlap címe az *Előszóban* olvasható).

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy egy adott országban a minimumjövédelmi rendszereknek a szegénység és a társadalmi kirekesztés leküzdésében, valamint az aktív befogadásban játszott szerepét abban a tágabb összefüggésben kell vizsgálni, hogy milyen az ország szociális védelmi rendszerének, illetve rendszereinek fejlettsége. A szakértői jelentésekből úgy tűnik, hogy a minimumjövédelmi rendszerek akkor működnek a legjobban, ha egy átfogó és hatékony szociális védelmi rendszeren belül egyértelműen az utolsó menedékként szolgálnak. Bár a szakértői jelentések nem vizsgálták részletesen országaik átfogó szociális védelmi rendszereit, az A2 táblázat (szintén a Mellékletben látható) összesíti az országuk minimumjövédelmi rendszereinek fejlettségi szintjére és tágabb szociális védelmi rendszereire vonatkozó általános jellemzőket.

Több ország is éppen most alakítja át lényegesen a minimumjövédelmi rendszereit (pl. AT, ES, FR, HU). Például Franciaországban törvényileg egy új minimumjövédelmi rendszert (*Revenu de Solidarité Active*,

RSA – aktív szolidaritási jövedelem) fogadtak el, és bár a szerkezetét már egyértelműen meghatározták, de még nem alkalmazzák.

## 2.2 Jogosultsági feltételek

A jogosultság feltételei tagállamonként jelentősen eltérnek. A leggyakoribb jogosultsági feltételek az életkorhoz, lakhelyhez, pénzügyi erőforrások hiányához és a munkavállalási hajlandósághoz kapcsolódnak. Például Dániában a szakértők megjegyzik, hogy „a minimumjövédelmi rendszerek támogatására azok jogosultak, akiknek a szociális körülményei jelentős változáson mentek át, és elvesztették az önfenntartáshoz szükséges eszközeiket. Ezenkívül, a juttatásban részesülőknél nem lehet más forrásból jövedelmük, vagy magánúton nem juthatnak támogatáshoz. Ha az egyén vagy házastársa rendelkezik vagyontárgyakkal vagy valamilyen mértékű jövedelemmel, nem kaphat minimumjövédelmi támogatást. Léteznek még specifikusabb feltételek is, amelyek kifejezetten különböző minimumjövédelmek kategóriákra vonatkoznak: Kézpénz-juttatások: A dán állampolgárok jogosultak kézpénz-juttatásra, ha szociális körülményeik jelentős változáson estek át, és állandó lakhelyük az elmúlt 8 évből 7 során Dániában volt. Kezdeti juttatás: Azok a bevándorlók kaphatják, akik az elmúlt 8 évből kevesebb mint 7 évig éltek Dániában. Ez vonatkozik azokra a dán állampolgárokra is, akik az elmúlt 8 évben több mint egy évig éltek egy nem-EU országban. A bevezető juttatás azoknak a bevándorlóknak jár, akik nem a skandináv országokból vagy az EU-ból érkeztek, pl. menekültek. Általában a kézpénz-juttatás magasabb szintű támogatást biztosít, mint a kezdeti és bevezető juttatás.”

Sok tagországban egyértelmű tendenciaként figyelhető meg, hogy a jogosultság feltételeit szigorítják. Például a svéd szakértő azt írja, hogy „a szociális szolgálatokról szóló törvény 1998-as reformja során szigorúbb jogosultsági feltételeket vezettek be. A juttatásból részesülő munkanélkülieknek aktívan munkát kell keresniük és/vagy részt kell venniük a kijelölt munkaerő-piaci programokban. Csak azok válnak jogosulttá szociális segélyre, akik a vagyontárgyaikat előtte pénzzé tették.” A bolgár szakértő megjegyzi, hogy „a jelenlegi kormány az eddigi egyik legszigorúbb politikát folytatja, mely során szankciókat és korlátozásokat vezetnek be a szociális segélyezés rendszerében”.

A szakértők megjegyzik, hogy két csoport gyakran nem részesül a minimumjövédelmi rendszerekből: a menekültek és a menedéj jogért folyamodók. E mögött különböző okok húzódnak, amelyek nem mindig a jogosultság hiányára vezethetők vissza. Így például a portugál szakértő szerint országában a hajléktalanok nem azért nem részesülnek a juttatásokból, mert nem teljesítik a jogosultság feltételeit – mert általában teljesítik –, hanem inkább amiatt, mert sok szociális munkás szűklátókörűen és tévesen értelmezi a törvényt, például az aktivizálás kérdésével kapcsolatban, amelyet korlátozott módon értenek. Egyéb helyzetekre is rámutat, amikor olyan, törvényben nem szabályozott kérdések merülnek fel, amelyek nem felelnek meg pontosan a minimumjövédelmi rendszerekben meghatározott kritériumoknak, és ennek következtében az emberek kiesnek a rendszerből.

## MINIMUMJÖVEDELEM

### 2.3 Kapcsolat egyéb szociális juttatásokkal

Sok országban (pl. BE, CY, IE, FI, PL, RO, LT, UK), a minimumjövédelmi rendszerekben részesülők egyéb szükségleteikkel kapcsolatban is kaphatnak segítséget. A szakértők leggyakrabban a lakhatási költségeket, üzemanyagköltségeket, gyerekekkel és iskolai kiadásokkal kapcsolatos juttatásokat, és a speciális étrend-igényűek kiegészítő pénzügyi támogatását emelik ki.

Erre az egyik példa Ciprus. A szakértők rámutatnak, hogy ott a szociális segélyek összeadódnak más juttatásokkal, abban az értelemben, hogy a juttatásban részesülők kiegészítő juttatásokra is jogosultak a „speciális szükségleteik” kielégítése érdekében. Ilyenek például a gondozás, ingóságok, lakhatás, képzés, fűtés stb. A szociális segélyben részesülők igényelhetnek olyan, a rászoruló csoportoknak szánt juttatásokat is, amelybe tartoznak, például áram- és fűtéstámogatást, húsvéti juttatást, lakásfelújítási segélyt, idősek vagy rokkant családtagok gondozásáért járó támogatást, és üdülési támogatást. A román szakértő hasonlóképpen aláhúzza, hogy a fűtési költségtámogatás mellett a MJG-re (minimumjövédelmi garanciára) való jogosultság egészségbiztosítást is nyújt (az egészségbiztosítási hozzájárulás befizetésének kötelezettsége nélkül), ami számos igénylő számára fontos juttatást jelent. *„A minimumjövédelmi rendszer kedvezményezettjei kiegészítő segélyekre is jogosultak, például krízissegélyre (a központi költségvetésből finanszírozva), temetési segélyre (helyi költségvetésből finanszírozva), valamint részesülhetnek természetbeni támogatásban és a meglévő szociális szolgáltatásokban (vagyis szociális étkeztetésben, bár a vidéki falvakban ezek szinte nem léteznek, és néhány városi közösség sem él ezzel a típusú juttatással). Másrészt, a meglévő szolgáltatások egyenlőtlen eloszlása, a szociális segélyezési szolgáltatások túlnyomórészt városi területekre koncentrációja, a vidéki közösségek kirekesztésének forrását képezi.”*

Számos tagállamnak kiegészítő vagy vészhelyzetekre vonatkozó támogatási rendszere is van. Például a lengyel szakértő megjegyzi, hogy a minimumjövédelm folyósítását ki lehet egészíteni *„egy egyszeri választható juttatással, amely célja a »nélkülözhetetlen létfenntartási szükségletek« (élelmiszerköltségek, gyógyszerek és kezelés, fűtőanyag, alapvető háztartási eszközök, kisebb házjavítások, valamint a temetési költségek) fedezése. Ezt a juttatást az önállóságra való törekvés támogatásaként is kiutalhatják (tömegközlekedési költségek, iskolai tankönyvek és egyéb tanulási segédanyagok).”*

### 2.4 A foglalkoztatásba való átmenetek

A tagállamokban tapasztalható, egyik legerősebb trend az, hogy a kifizetéseket a foglalkoztatás támogatásával és az aktiválási eszközökkel kötik össze. Például a franciaországi szakértő arra a következtetésre jut, hogy *„az RSA (aktív szolidaritási jövédelm) fel fogja váltani az API-t (Allocation Parent Isolé, egyedülálló szülők juttatása) és az RMI-t (Revenu Minimum d'Insertion, vagyis minimumjövédelmi rendszer a társadalmi beilleszkedés érdekében). Az RSA általánosítja és kiterjeszti az RMI alatt már felépített ösztönzők rendszerét, de mindenekfelett a munkavállalás elősegítésének támogatását kiemelt célként kezelve jelentősen újjáalakítja a minimumjövédelmi juttatások*

kat.” Németországban a „Munkanélküli segély II (Arbeitslosengeld II) és a Szociális segély (Sozialgeld) rendszerei (...) nemcsak a legnagyobb csoportot fedik le (körülbelül 5 millió embert), hanem úgy alakították ki e rendszereket, hogy a foglalkoztatható emberek munkára való felkészítésével és álláskeresőik segítségével összekapcsolják a készpénz-juttatásokat és a szociális szolgáltatásokat. Ezen felül tanácsokat adnak arról, hogyan kell különböző szolgáltatásokat – például gyermekgondozást, pszichológiai támogatást, adósságkezelési tanácsadást stb. – igényelni.” Belgiumban a szakértők azt hangsúlyozzák, hogy „a szociális jóléti központok többféle foglalkoztatási programot kínálnak az ügyfeleknek (...)”. A lengyelországi szakértő szerint „a szociális szerződés az az eszköz, amely biztosítja az átmenetet a foglalkoztatás felé a szociális segélyben részesülők számára. A szociális szerződést, mint formális eszközt, 2004-ben vezették be. Célja, hogy meghatározza az együttműködés módját a nehéz élethelyzetbe került személy vagy családja által tapasztalt problémák kezelésében. A szociális munkás szociális szerződést köthet az adott személlyel vagy családdal, amely segíti az aktivitás és önállóság fenntartását az életben, a munkahelyi karrierben vagy a szociális kirekesztés elhárításában.”

A litván szakértő azt írja, hogy „a munkanélkülieknek kötelező részt venniük aktív munkaerő-piaci intézkedésekben. Ellenkező esetben elveszítik munkanélküli státuszukat és jogukat a szociális támogatásra. Ha munkát kapnak, az egyének elveszítik a szociális támogatást, ha a családtagonkénti jövedelmük meghaladja az államilag támogatott jövedelmet.” Portugáliában a társadalmi beilleszkedést célzó jövedelem két részből áll: egyrészt „a pénzbeli összetevőből (készpénz-juttatásból), amely univerzális jog, átmeneti és diszkrecionális jellegű”, másrészt a „beilleszkedési programból, amely a segélyben részesülők és a program közötti szerződésen alapul, ahol mindkét fél beleegyezik, hogy olyan tevékenység- és feladatsort alakítanak ki, amely szükséges a család fokozatos társadalmi, munkahelyi és közösségi integrációjához”. A belgiumi „társadalmi beilleszkedéshez való jogra” nagyon hasonló szabályok vonatkoznak.

Meg kell jegyezni, hogy a („mainstream”) aktív munkaerő-piaci programok elérése nem mindig garantált a minimumjövédelmi rendszerek segélyezettjei számára. Belgiumban például a szakértők hangsúlyozzák, hogy „a szegénység elleni mozgalom sok éven keresztül küzdött, amíg ezt a jogot általános szabályként bevezették”. És még hozzátesszik: „Sok országban az állami foglalkoztatási szolgálatok általában a biztosított munkanélküliekre irányítják a programokat, hogy maximalizálják a (látható) alacsonyabb munkanélküliségi rátákban megjelenő megtérülést.<sup>14</sup> Ilyen körülmények között a nem biztosított munkanélküliek (köztük a minimumjövédelmi rendszer segélyeiből részesülők) de facto kizártak a szolgáltatásokból, és ahelyett, hogy haszonélvezői lennének a kiegészítő támogatásnak, a kizorító hatástól szenvednek. Ezért szigorú diszkrimináció-ellenes (vagy inkább pozitív diszkriminációs) szabályokat kellene bevezetni az összes tagállam foglalkoztatási politikájában.”<sup>15</sup>

Az osztrák szakértő rámutat, hogy a minimumjövédelmi rendszer javasolt reformja szerint a „segélyezettek hozzáférnének az aktív munka-

<sup>14</sup> A minimáljövédelmi rendszer segélyezettjei nem mindig szerepelnek a munkanélküliségi statisztikákban, és amikor igen, a bevonásuk gyakran problematikus marad.

<sup>15</sup> Erről az eljárásról szóló elemzés: Nicaise I., Groenez S., Adelman L., Roberts S. és Middleton S. (2004), *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems*, Leuven: HIVA / Loughborough: CRSP (2 vol.), 134 & 268p.

## MINIMUMJÖVEDELEM

erő-piaci politikáknak az Osztrák Foglalkoztatási Szolgálat (Österreichisches Arbeitsmarktservice, AMS) által nyújtott összes intézkedéséhez, ami jelentős javulást jelentene a jelenlegi helyzethez képest”: A magyar szakértő szerint „a szociális törvény módosítása 2009-től kiemelten kezeli azt a célkitűzést, hogy azok a tartósan munkanélküli munkaképes személyek, akik szociális segélyben részesülnek, a korábbinál nagyobb mértékben vegyenek részt a közmunka valamilyen formájában, amivel rendszeres munkából származó jövedelemhez jutnak és közelebb kerülnek a munka világához”. Hollandiában azt hangsúlyozza a szakértő, hogy „a szociális segélyben részesülőknek kötelező elfogadniuk az általában elfogadhatónak tartott munkát. (...) 2005-ben a szociális segélyben részesülők csaknem fele (146 000 fő) vett részt reintegrációs programban. Az 1990-es évek elejétől a hangsúly egyre inkább átkerült arra, hogy a segélyen élőket visszavezessék a munkába és az önkormányzatok teljes (pénzügyi) felelőssége alá.”

Több tagállam intézkedéseket hozott arra, hogy megkönnyítsék a munkába való visszatérést a juttatások fokozatos csökkentésével és/vagy a juttatások kiegészítésével azért, hogy kiemeljék a munkavállalókat az őket sújtó szegénységből. Például az írországi szakértő rámutat, hogy a „foglalkoztatás felé irányuló átmenetet többféle módszerrel kezelik, elsősorban a juttatások fokozatos megvonásával. Ugyanakkor létezik egy nemzeti kiegészítő támogatás is a foglalkoztatottak számára – a családi jövedelem-kiegészítés.” A cseh szakértő így fogalmaz: „bevezettek pozitív munka-ösztönzőket: a munkából származó jövedelemnek csak 70 százalékát, a táppénzből és munkanélküli juttatásokból származó bevételeknek pedig 80 százalékát veszik figyelembe a létfenntartáshoz szükséges eszközök megállapításakor – ez növeli a dolgozók számára elérhető szociális segítségnyújtási juttatásokat”. Ausztriában a szakértő azt jelentette, hogy a megreformált minimumjövedelmi rendszerben „a rászorultsági alapú minimumjövedelemben részesülőknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a kereső munkaviszonyból származó kiegészítő jövedelmet levonások nélkül kapják kézhez 6 hónapi rászorultsági minimumjövedelem után legfeljebb 18 hónapig. Így a kereső munkaviszonyból származó jövedelem összege az egyedülállók kiegyenlítő kiegészítő referenciarátájának 7–17 százaléka közötti szinten lehet”.

Több szakértő is hangsúlyozza, hogy a segélyezésből a munkába irányuló átmenet nemcsak a pénzügyi ösztönzőktől függ. Sőt, az sem kivételes, hogy a minimumjövedelmi rendszerek segélyezettjei önkéntes munkát vállalnak, ami egyik módja a szegénység és társadalmi kirekesztés elkerülésének. A foglalkoztatásra való alkalmasságuk erősítésében segítő szolgáltatások ugyanannyira fontosak a minimumjövedelmi rendszerben részesülők számára, mint a pénzügyi ösztönzők – ilyen szolgáltatások például a képzés, tanácsadás, állással kapcsolatos tanácsadás, gyermekgondozás stb. Ezekre a kérdésekre a 3.3 és a 4.2 fejezetekben térünk vissza.

### 2.5 Az összegek eltérései

Tipikus, hogy a tagállamok a háztartásban érintett személyek számától függően alakítják ki a juttatásokat. Például a lengyel szakértő megjegyzi, hogy „a juttatást vagy az egyénnek (ha egyszemélyes a háztartás) vagy a csa-

ládnak (ha a háztartás több személyből áll) fizetik ki. Az utóbbi esetben a juttatás összegét ahhoz igazítják, hogy hány emberből áll a háztartás.”

Sok tagállam eltérő összegeket fizet egyes csoportoknak. Például a dán szakértő kiemeli, hogy „a juttatás mértékét különböző tényezők alapján döntenek el, ilyenek például: az illető dán állampolgárságának időtartama; mennyi ideje részesül jövédeltámogatásban; az egyén megelőző munkaerő-piaci alkalmazásának hossza; a jövédeltámogatás igénye mögött meghúzódó ok. A rendszeres készpénz-juttatások igénylői így jelentősen alacsonyabb szintű támogatást kaphatnak, mint a bizonyos körülmények esetén osztott rendszeres készpénz-juttatás. Például, azoknak a 25 évesnél idősebb házaspároknak a havi járadékát lecsökkentik, ahol az egyik vagy mindkét házastárs juttatásban részesült hat egymást követő hónapon keresztül. Ezen felül, ha a házaspár nem dolgozott legalább 300 órát az elmúlt két év során, az egyik házastárs havi járadékát visszavonják.” A holland szakértő azt emeli ki, hogy „a WWB nemzeti normákat alkalmaz a 18 és 21 év közöttiekre, a 21 és 65 év közöttiekre és a 65 évesnél idősebbekre. A törvény különbséget tesz a házaspárok, bejegyzett élettársi kapcsolatban élők vagy élettársak; az egyedülálló szülők (akik egy vagy több 18 éven aluli gyermekről gondoskodnak); és az egyedülállók között. Mindegyik csoportra különböző a norma összege. A 21 és 65 év közöttiek esetén a szociális segély összege a minimálbérhez kapcsolódik. A többi csoport esetén más mechanizmusokat alkalmaznak.” A finnországi szakértő ezt írja: „a juttatások alacsonyabb szintje arra igyekszik ösztönözni a fiatalokat, hogy aktív szerepet keressenek maguknak a társadalomban”. A cseh szakértő hasonlóképpen megjegyzi a felelősség eltolását a család felé, és azt, hogy „ez a gyakorlatban sok fiatalot kizárt a juttatásra való jogosultságból”.

## 2.6 Időkorlátok

Általánosságban, a minimumjövédelmi rendszerek időben nem korlátozottak, annak ellenére, hogy a legtöbb tagállam elsősorban rövidtávú támogatásnak szánja. Ugyanakkor néhány ország (pl. BG, LV, SK) külön intézkedésekkel igyekszik időben korlátozni ezeket a rendszereket. Például a bolgár szakértő azt emeli ki, hogy „az elmúlt négy év során a szociális juttatások fizetésének időtartamát háromszor csökkentették. 2006 közepétől a kormány időkorlátot vezetett be a havi szociális juttatásokra – először 18 hónapban állapították meg az időkorlátot, majd ezt lecsökkentették 12 hónapra, és végül, 2009 elejétől, 6 hónapra. Miután a segélyezett megkapja a maximális időtartamra a szociális juttatást, a juttatásokat 1 évre felfüggesztik, majd egy új periódussal folytatható.” Lettországból „a GMJ (garantált minimumjövédelem) addig jár, ameddig a család (egyén) szegénysorú családnak (egyénnek) számít, de ez az időtartam a három hónapot nem haladhatja meg. A fenti időtartam lejártá után a család (egyén) újból igényt nyújthat be a juttatásra. 2009. július 1-ig a GMJ juttatás kifizetésének teljes időtartama nem haladhatta meg a kilenc hónapot egy naptári év során. A szociális szolgáltatásokról és szociális segítségnyújtásról szóló törvény módosítása során ezeket a korlátozásokat eltörölték.” Litvániában a szakértő arra mutat rá, hogy a szociális támogatás „három hónapig jár. Azonban ezután az időtartam után újból lehet igényelni a szociális támogatást a következő három hónapra, és így tovább. Ha az igénylő körülményei megváltoztak, értesítenie kell a szociális támogatás kifizetéséért

## MINIMUMJÖVEDELEM

*felelős helyi hatóság ügyintézőjét. A feltételek teljesítése esetén a szociális segélyt határozatlan ideig lehet folyósítani.”*

### 2.7 Feltételeesség

Sok tagállamban tendencia a feltételeesség növelése. Például a lengyel szakértő megjegyzi, hogy *„a szociális juttatásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás egyre több korlátozás alá esik és egyre több feltételtől függ. Ugyanakkor ehhez nem társul a pozitív integrációs intézkedések megfelelő fejlesztése.”* A szlovén szakértő szerint a *„szociális biztonságról szóló törvény 2006-os változtatásai korlátozták a pénzügyi szociális támogatásokhoz való hozzáférést. A feltételek széleskörű listáját vezették be, és a jogosultság kritériumai még szigorúbbak.”*

A legáltalánosabb feltétel a munkavállalásra való hajlandóság, és aki nem teljesíti ezt az előírást, szankciókra számíthat. Például a finn szakértő rámutat, hogy *„ha egy szociális segélyt igénylő megalapozott indok nélkül utasítja vissza a felajánlott munkát vagy egyéb munkaerő-politikai intézkedést, az alapösszeget 20 százalékkal lecsökkenthetik. Ha az igénylő ismétlődően visszautasítja a munkákat és a munkaerő-piaci intézkedéseket, az alapösszeget összesen 40 százalékkal le lehet csökkenteni. A csökkentett alapösszeg egyszerre két hónapig marad érvényben.”* Lengyelországban a szakértő azt emeli ki, hogy *„a szociális szerződés aláírásának visszautasítása, rendelkezéseinek be nem tartása, a munkavállalás vagy egyéb hasznos munka indokolatlan visszautasítása, vagy szenvedélybeteg esetén a detoxikáló kezelésben való részvétel indokolatlan visszautasítása alapot szolgáltat a juttatással kapcsolatos kérelem elutasítására, a juttatás kiutalásáról szóló korábbi döntés visszavonására vagy a szociális segélyezés során nyújtott pénzbeli kifizetés megszüntetésére”.* Észtországban a szakértő szerint *„az önkormányzatoknak jogukban áll, hogy ne utalják át a létfenntartáshoz szükséges juttatásokat azoknak a munkaképes korú és munkavégzésre alkalmas egyéneknek, akik nem tanulnak vagy dolgoznak, és akik ismételten és jó indok nélkül visszautasítják a megfelelő állások elfogadását”.* A román szakértő azt emeli ki, hogy *„a háztartás munkaképes tagjainak kötelező közmunkát vállalniuk, ha nincs egyéb munkaviszonyuk. Ezekben a munkákban a munkaidő a kapott társadalombiztosítási juttatás összegével arányos, és az órabér megegyezik a nemzeti minimálbér és 170 munkaóra havi átlagának arányával. A közmunka a 72 órát nem haladhatja meg.”*

### 2.8 Szabályozási rendelkezések

#### 2.8.1 POLITIKAI DÖNTÉSEK

A legtöbb rendszer országos hatókörű, szabályaik az egész országra érvényesek. Például Belgiumban a *„társadalmi beilleszkedéshez való jog”*, amelyet 2002. május 26-án öntöttek törvényi formába, lefed minden szempontot, a jogosultsági feltételektől kezdve a működtetés szabályozásáig. Hollandiában a nemzeti hatóságok felelősek, egyebek mellett, a juttatások általános szintjéért, a nemzeti beilleszkedési politikák beveze-

téséért és a WWB végrehajtásáért. Nagy-Britanniában a szociális segélyezés nemzeti szintű rendszer, és minden szabálya az Egyesült Királyság összes tagországra vonatkozik.

Svédországban a minimumjövédelmi rendszert nemzeti szinten a szociális szolgáltatásokról szóló törvény szabályozza.

Egyes tagállamokban azonban átruházzák a szociális segélyek szintjével és jogosultsági feltételeivel kapcsolatos szakpolitikai döntések felelősségi körét helyi szintre. Például Magyarországon a szakértő megjegyzi, hogy „az önkormányzatok szabadon dönthetnek egyes jogosultsági kritériumokról”.

## 2.8.2 VÉGREHAJTÁSI MECHANIZMUSOK

A legáltalánosabb megközelítés szerint a tagállamok helyi szintre ruházzák át a végrehajtás és koordináció felelősségét. Például Belgiumban a „hatékony végrehajtást a helyi Szociális Jóléti Központok garantálják”. Hollandiában (2.1 szövegdoz) a szakértő szerint „az országos hatóságok átengedték a WWB és a kapcsolódó rendelkezések bevezetését a helyi hatóságoknak, az önkormányzatoknak, a megosztott adminisztráció alapján. Az önkormányzatok felelőssége kiterjed a személyre szabott juttatások nyújtására, a kiegészítő juttatásra jogosultak támogatására és a pénzügyi függetlenségüket visszaszerezni próbálók támogatására. Az önkormányzati segítségnyújtás módja a politikai szabályokhoz kapcsolódó rendeletekben került szabályozásra.”

### 2.1 szövegdoz: Helyi koordináció Hollandiában

Hollandiában Munka és Jövedelem Pontokat (Locaties voor Werk en Inkommen) hoztak létre, amelyekben mind a WWB, mind a munkanélküliségi biztosításról szóló törvény (WW) szerint kezelik a munkaerő-felvételt és (kezdeti) álláskeresői segítséget nyújtanak. Ezek a pontokon az önkormányzatok az UWV-WERKbedrijf állami foglalkoztatási szolgálattal dolgoznak együtt.

*Holland nemzeti szakértő*

### 2.2 szövegdoz: Koordinált helyi végrehajtás Portugáliában

Helyi szinten a törvény előírja Helyi Beilleszkedési Irodák létrehozását, amelyeknek a *concelho*-knak (helyhatósági szintű helyi területi egységeknek) megfelelő területi hatáskörük van. Ezek a helyi szintű horizontális koordinációs struktúrák az integrációs folyamatban alapvető következő négy terület képviselőit foglalják magukba: szociális biztonság (amely felel a program igazgatásáért és a juttatások kiutalásáért, és amely a segélyezettek társadalmi beilleszkedéséhez alapvető szociális (jóléti) tevékenységek szolgáltatását is magában foglalja), oktatás, egészségügy és foglalkoztatás. A helyi egységekhez tartozhatnak az önkormányzatok, magán jóléti intézmények, munkáltatók és szak szervezeti csoportok, valamint egyéb nonprofit szervezetek is.

*Portugál nemzeti szakértők*

## MINIMUMJÖVEDELEM

Svédországban a minimumjövédalmi rendszereket az önkormányzatok kezelik. Lengyelországban a „szegény háztartásoknak fizetett legtöbb juttatást a helyi szociális segélyezési központokon keresztül fizetik ki (mindent-egy-helyen ügyintézés), a munkanélküli segély kivételével, amelyet a helyi foglalkoztatási irodák fizetnek”. Portugáliában nagy hangsúlyt fektetnek a partneri struktúrák létrehozására a minimumjövédalmi rendszerek végrehajtásában (2.2 szövegdox).

Egyes országokban azonban ennél bonyolultabb a kép, és a minimumjövédalmi rendszerek működtetése több különböző szervezeten keresztül történik. Például Nagy-Britanniában az adminisztratív felelősségi körök eltérőek a különböző juttatások esetén. Ugyanakkor egyes szakértők rávilágítanak a végrehajtás egyes problémáira is, például a koordináció vagy a helyi szintű kapacitások hiányára. Az egyik lehetséges kulcsprobléma a különböző minimumjövédalmi rendszerek közötti koordináció hiánya. A cseh szakértő megjegyzi, hogy „az aktív korú népességnek szóló minimumjövédalmi rendszerek koordinációja nem kifejezetten erős: a munkanélküli segélyt és az állami szociális támogatást a cseh munkaügyi és szociális minisztérium alá tartozó helyi irodák nyújtják, míg a szociális segély az önkormányzatok hatásköre, és kevés a kooperáció közöttük az információcserében és az egyedi esetek megoldásában”.

### 2.9 A gazdasági és pénzügyi válság növekvő hatása

Sok szakértő megjegyzi, hogy a pénzügyi és gazdasági válságnak és a munkanélküliség ebből fakadó növekedésének már érezni a hatását a minimumjövédalmi rendszerekre. Erre tipikus példa, amit a spanyol szakértő fogalmaz meg: „a jelenlegi válság valódi kihívást jelent a szociális védelmi rendszerek számára. 2009-ben a munkanélkülieket védő mechanizmusok erősödtek”. Kiemeli például, hogy „a járulékalapú munkanélküli támogatásból a szociális biztonsági munkanélküli támogatásba való átlépés során kötelező egyhónapos várakozási időt lecsökkentették, azzal a céllal, hogy összekapcsolják a két rendszert és elkerüljék a szociális védelem hiányát”.

Több szakértő is rámutat, hogy a jelenlegi válság aláássa, hogy a minimumjövédalmi kifizetéseket olyan intézkedésekhez kapcsolják hozzá, amelyek ösztönzik a munkába való visszatérést. Például a franciaországi szakértő azt írja, hogy „jóllehet az RSA-t arra szánták, hogy a munkába való visszatérés ösztönzésének erős eszköze legyen, a pénzügyi válság, amelyet a gazdasági és ipari válság követett, azt a kockázatot hordozza magában, hogy az RSA visszasüllyed a jelenlegi juttatások hagyományosabb funkcióinak szintjére, vagyis kipárnázza a társadalmat a válság idején az álláskereső számának növekedése mellett. A jelenlegi válság egy olyan időszakban erősödik fel, amikor az elindított reformok még nem fejthették ki a hatásukat (például az állami foglalkoztatási szolgálatok átszervezése esetén) vagy amikor fennáll a kockázata az ellenhatásnak (ami az RSA esetén rövidtávon előfordulhat).”

Egyes esetekben a válság a juttatások értékmegőrzésének megnyirbálásához vezetett. Például a szlovén szakértők írják, hogy a törvény „azt írja elő, hogy az összeget évente egyszer, januárban kell kiigazítani, a kiigazítás hónapját megelőző 12 hónap fogyasztói árindexe alapján, és a kiigazítást követő hónap első napján kell elkezdni alkalmazni”. Ugyanakkor hozzátesszik, hogy

„2009-ben a szociális biztonságért felelős miniszter úgy döntött, hogy nem végeznek kiigazítást, az állami kiadások gazdasági válság okozta csökkentése miatt”.

### 3. Minimumjövédelmi rendszerek értékelése

#### 3.1 Lefedettségi és igénybevételek

##### 3.1.1 LEFEDETTSÉG

Nagyon egyenetlen lefedettség. Annak érdekében, hogy a jelentésből egyértelműen kiderüljön, miért részesülnek vagy nem részesülnek az emberek a minimumjövédelmi rendszerekből, fontos egyértelműen meghatározni, hogy mit jelentenek a főbb fogalmak: lefedettség, jogosultság és igénybevételek. Ezért az alábbiakban (3.1 szövegdoz) magyarázatot közlünk arról, hogy jelentésünkben hogyan definiáljuk és használjuk ezeket a fogalmakat.

#### 3.1 szövegdoz: Lefedettség, jogosultság és igénybevételek definíciója és magyarázata

Jelentésünkben a lefedettség, jogosultság és igénybevételek fogalmát az alábbiak szerint kell értelmezni:

Lefedettség: azok az emberek „lefedettek” egy vagy több minimumjövédelmi rendszerrel, akik: a) teljesítik az összes jogosultsági kritériumot és ezért jogosultak arra, hogy részesüljenek a juttatás(ok)ból; vagy b) teljesítik az összes jogosultsági kritériumot az alacsony jövedelem/vagyon kritérium kivételével, ami azt jelenti, hogy a kockázat bekövetkezése esetén (jövedelmük/vagyonuk egy adott határérték alá kerül), a többi tényező változatlansága mellett jogosulttá válnak a juttatás(ok)ra.

Így például, ha a jogosultsági kritérium mondjuk 25 éves életkor, akkor a 25 évesnél fiatalabbakra nem érvényes a minimumjövédelmi rendszer, legyen bármekkora jövedelmük, mert nem teljesítik az életkor kritériumot.

Ha valaki jogosult, akkor igénybe veheti a juttatást (ekkor részesül a minimumjövédelmi rendszerből, ebben az esetben „igénybevételek” jön létre), vagy nem veszi fel a juttatást (ez a „igénybevételek hiányának” esete). Az is előfordulhat, hogy valaki felveszi a juttatást, bár nem jogosult, vagy még csak nem is „lefedett” (ez csalás vagy a rendszer helytelen alkalmazása esetén történhet meg).

A szociális védelem szempontjából a minimumjövédelmi rendszerek célja a magas/átfogó lefedettség, a teljes igénybevételek, és a segélyezettek alacsony száma.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ahogy arra Ides Nicaise (belga független szakértő) helyesen rámutat a Hálózati projekt-magnak küldött közleményében, ez a definíció hasonló a társadalombiztosítási jogokhoz, ahol a szegénységre úgy tekintenek, mint egy a priori „lefedhető” kockázatra. Így előfordulhat, hogy valaki ugyan beletartozik az érvényességi körbe, de nem jogosult, mert nem szegény.

A *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems* (Op. Cit.) c. írásukban Nicaise et al. a kérdést teljesen más oldalról közelítik meg. Az érvényességi területet a „de facto hatékonyság” szempontjából határozzák meg – vagyis azt nézik, hogy a szegények milyen aránya él ténylegesen a juttatással, ahol a „szegény” népséget úgy határozzák

## MINIMUMJÖVEDELEM

A szakértői jelentésekből egyértelmű, hogy a minimumjövedelmi rendszerekkel kapcsolatos jogosultsági feltételek nagyon különbözőek az EU országok között, így jelentős eltérések mutatkoznak abban, hogy a nagyon alacsony jövedelműeket milyen mértékben fedik le ezek a rendszerek (vagyis hogy milyen a rendszerek lefedettsége). Egyes országokban még mindig sok olyan alacsony jövedelmű ember él, akik számára ezek a rendszerek nem elérhetők. Míg bizonyos országokban a rendszer, legalább elvileg, meglehetősen átfogó módon lefedi a teljes alacsony jövedelmű népességet, addig a lefedettség még mindig jelentős számú országban korlátozott és részleges. Néhány szakértő, például az osztrák, magyar és spanyol, arra is rámutat, hogy a lefedettség vonatkozásában erős regionális eltérések mutatkoznak még most is, vagy mutatkoztak a legutóbbi időkig.

Általánosságban elmondható, hogy a nagyjából átfogó minimumjövedelmi rendszerekkel rendelkező országok, például Ausztria, Belgium, Németország, Finnország és Svédország, általában szélesebb körben lefedik a segítségre szoruló embereket. Például Belgiumban a *„társadalmi beilleszkedéshez való jog lényegében univerzális”*.

A finn szakértő szerint *„Finnországban a minimumjövedelmi rendszerek lefedettsége általában nem számít nagy problémának; alapvetően minden felnőttre érvényes egyik vagy másik fajta minimumjövedelmi rendszer”*. A svédországi szakértő azt írja, hogy *„a szociális támogatásból részesülőket nagyrészt a fiatalok és a bevándorlók teszik ki. Az összes segélyezettnek körülbelül ötven százaléka Svédországon kívül született. Ezek a számok visszatükrözik a fiatal svédek és a bevándorlók munkaerő-piaci helyzetét (a fiatal munkanélküliek aránya viszonylag magas Svédországban)”*. Svédországban az is szembeszökő, hogy *„a szociális támogatásból részesülők nagy része, nagyjából egyharmada küzd egészségügyi problémákkal, gyakran mentális vagy érzelmi betegségekkel”*; a szakértő szerint azonban ahogy nő a válság miatt az igény a szociális támogatásra (ez már érzékelhető), mindez megváltozik. A brit szakértő véleménye szerint a többi EU országgal összehasonlítva *„a nagy-britániai rendszer előnye lehet, hogy átfogó, és nálunk a szegénységi rés viszonylag alacsonyabb a szegénységi rátánál”*.

Több szakértő (pl. BG, EL, IT, LT, LV, MT, PL) rámutat, hogy nagyon korlátozott és hiányos az alacsony jövedelműek lefedettsége. A lengyel nemzeti szakértő szerint a minimumjövedelmi rendszer lefedettsége még mindig eléggé korlátozott, a szociális segélyezés szegénységi küszöbének alacsony szintje miatt. Ugyanígy a litván szakértő azt írja: *„annak ellenére, hogy a litván minimumjövedelmi rendszerek javulnak és jobban megcélözzák a rászorulókat, a 2007-es háztartási költségvetésről szóló felmérés adatain alapuló kalkulációnk azt mutatja, hogy az alacsony jövedelműek 53 százalékára még mindig nem terjedt ki a biztonsági háló, elsősorban a túl szigorú jogosultsági feltételek miatt”*. A bolgár szakértők rámutatnak, hogy *„a feltételeesség és a rászorultság paraméterei, amelyek meghatározzák, hogy valaki jogosult-e havi*

---

meg, hogy a szociális segély küszöbértéke alatt élők. Más szavakkal, e szerint a definíció szerint egy egyén csak akkor tartozik az érvényességi területbe, ha szegény.

Tehát a Nicaise et al. által javasolt definíció szerint az „érvényességi körbe nem tartozás” magába foglalja a fel nem használást, a jogosulatlanságot, a jogok visszautasítását, a szankciókat/felfüggesztéseket, lefoglalást stb.

szociális juttatásokra és egyéb típusú jövedelemtámogató juttatásokra, bonyolultak és korlátozóak”. Sőt, arra is rámutatnak, hogy mindez rosszabbodott, mivel „a szociális juttatásokat nem kötik szociális munkához, azok alacsonyok és az elosztásuk egyenlőtlen, valamint idővel nincs hatásuk a szegénység és társadalmi kirekesztés csökkentésében”. A szociális juttatásokra fordított nemzeti kiadások alapján egy példát is felhozunk, amely „azt mutatja, hogy egy szegénységben élő családot vagy személyt a kormány egy teljes évre 291,89 BGN (149 EUR) összeggel támogatott”. A cseh szakértő valamivel derülátóbb, szerinte „a szociális segítségnyújtási rendszer nem zár ki egyetlen potenciálisan szükséges szenvedő csoportot sem a jogosultságból”; azonban a továbbiakban így folytatja: „a juttatásból részesülők száma nem nagyon magas (a népesség körülbelül 3 százaléka)”.

Egyes csoportok gyakran kimaradnak. Egyes csoportok esetén még a legátfogóbb rendszerekben is visszatérő jelenség, hogy csak korlátozott hozzáférésük van a minimumjövédelmi rendszerekhez. A szakértő szerint Belgiumban például az iratokkal nem rendelkező bevándorlóknak, a hajléktalanoknak vagy fedél nélkülieknek nincs vagy nagyon korlátozott a jogosultságuk. Hasonló a helyzet Portugáliában, ahol a szakértő arról ír, hogy „a fennálló legjelentősebb rés a társadalmi beilleszkedést célzó jövédelmi lefedettségében ahhoz kapcsolódik, hogy a rendszer nem terjed ki a hajléktalanokra”. A spanyol szakértő arra a következtetésre jut, hogy „a spanyol jövédelmegarancia rendszer átfogó vizsgálata arra enged következtetni, hogy Spanyolország a védő mechanizmusok széles körű hálózatával dicsekedhet, amelyben azonban vannak lyukak (a hajléktalanok egy része, a hivatalos iratokkal nem rendelkezők, pályakezdő állás keresők) és alacsony a védelem intenzitása”. Hasonló a helyzet Dániában, amely ugyan meglehetősen átfogó rendszerrel rendelkezik, a szakértők arra a következtetésre jutnak, hogy „a bevándorlók nagy, szegénység által veszélyeztetett csoportot alkotnak, miközben a szociális segélyezési rendszerben nagyon rossz a helyzetük a jelenlegi differenciáló rendszernek köszönhetően. Ugyanígy a fiatalok (25 évesnél fiatalabbak) magasan felülreprezentáltak az alacsony jövédelműek csoportjában, és szintén viszonylag kedvezőtlen a helyzetük a rendszerben. E konkrét csoportok vonatkozásában azt a következtetést lehet levonni, hogy a minimumjövédelmi rendszer bizonyos fokig differenciált, és ez ahhoz vezet, hogy a lefedettség nem eléggé felel meg a kívánalmaknak.”

### 3.1.2 JUTTATOTTAK SZÁMA

A segélyezettek számának növekedése egyes országokban. A szakértők több országban is megjegyzik, hogy az elmúlt években nőtt a minimumjövédelmi rendszerek hasznélvezőinek száma. Ennek egyik oka lehet, hogy nőtt azok száma, akik teljesítik az érvényes jogosultsági kritériumokat, illetve az is, hogy a kritériumok módosításával nőtt a jogosultak száma, vagy az is lehet, hogy nőtt az igénybevételi arány. Például az osztrák szakértő azt írja, hogy „a nem helyhez kötött vagy külső szociális segélyben (offene Sozialhilfe) részesülők száma kétszeresére nőtt 1996 és 2006 között”. A brit szakértő megfigyelése szerint nagyszámú a minimumjövédelm felhasználóinak száma, és arra a következtetésre jut, hogy a nagy-britanniai

## MINIMUMJÖVEDELEM

rendszer sokkal kevésbé reziduális, mint ahogy Beveridge az 1940-es években látta.

*Csökkenés más országokban.* Más szakértők ellentétes trendről számolnak be, és azt emelik ki, hogy az elmúlt években csökkenő tendenciát mutatott a lefedettek száma. Ennek általában két fő oka van: a foglalkoztatottság növekedése és a jogosultsági feltételek szigorítása. Ugyanakkor egyes szakértők számítanak arra, hogy ez a csökkenő trend megfordul a gazdasági és pénzügyi válság, valamint a munkanélküliség növekedése miatt.

Hollandia, amely meglehetősen jól fejlett minimumjövedelmi ellátással rendelkezik, jó példa erre a csökkenő trendre. A szakértők szerint „*az 1990-es évek óta csökken a szociális támogatásokat igénybevevők száma a munkaerő-piaci növekvő kereslet miatt, valamint kis mértékben a WWB (munkáról és szociális segélyről szóló törvény) eredményeként. A fizetett munkaviszonyba való átáramlás azonban a teljes kiáramlásnak csak egy kis része. (...) Egyéb tényezők szintén szerepet játszanak a szociális támogatásban részesülők számának csökkenésében. A leggyakrabban említett tényezők a következők:*

- Változó társadalmi megítélés a szociális támogatás igénybe vételével kapcsolatban: egyre kevésbé tekintették alapvető jognak, és egyre inkább olyan végső védőhálónak, amely az ideiglenesen a saját jövedelmüket megtermelni képtelen háztartásokat segíti. Ezt a WWB megerősítette.

- A csalással szembeni egyre szigorúbb politika alkalmazása; egyre szigorúbban ellenőrzik a szabályok megsértését, és a juttatások nem megfelelő felhasználását egyre inkább csalásnak tekintik. A WWB ezt is megerősítette.

- Az 1990-es évek második felétől az önkormányzatoknak nagyobb lett a pénzügyi érdekelttségük abban, hogy lecsökkentsék a szociális segélyen élő lakosok számát. A WWB 2004-es bevezetésével az önkormányzatok pénzügyi érdekelttsége teljes lett.

- A szubvencionált foglalkoztatás létrehozása szintén hozzájárult a szociális segélyt igénylők számának csökkenéséhez az 1990-es években.”

Elég hasonló az ír szakértő tapasztalata: „*1997 és 2007 között kicsi, 6 százalékos csökkenés a számokban, de jelentős átalakulás az összetételben, az egyedülálló szülők, gondozók és fogyatékkal élők növekedésével, ugyanakkor a munkanélküli segélyezettek csökkenésével*”. Ugyanakkor arra számít, hogy a munkanélküliség gyors növekedése miatt ez a lefelé tartó tendencia valószínűleg megváltozik.

Szlovénia, Szlovákia és Lettország jó példák arra, hogyan vezethet korlátozottabb lefedettséghez az, ha egy országban szigorítják a jogosultsági feltételeit és növelik a feltételek számát. Ahogy a 2.7 fejezetben már említettük, a szlovén szakértők szerint a „*szociális biztonságáról szóló törvény 2006-os változtatásai korlátozták a pénzügyi szociális támogatásokhoz való hozzáférést. A feltételek széles körű listáját vezették be, és a jogosultság kritériumai még szigorúbbak*.” Ugyanakkor azt is megjegyzik, hogy a számok csökkenése részben a foglalkoztatottság növekedésére vezethető vissza. Szlovákiában a szakértő megfigyelése szerint „*eltolódás tapasztalható a szigorúbb szabályok és a feltételek nagyobb hangsúlya felé. (...) A kifizetések 2004 óta folyamatosan csökkenő száma két különböző tendenciának tulajdonítható: a*

munkanélküliség csökkenésének és a lefedettség csökkenésének a szigorúbb jogszabályok miatt.” A lett szakértő azt írja, hogy „a GMJ igénybe vevői százalékosan csökkenő trendet mutatnak – 2008-ban a GMJ juttatás igénybe vevőinek százalékos aránya a teljes népesség 1,2 százaléka volt, míg a szegények aránya a teljes népesség 5,3 százaléka”.

Az észt és litván rendszer arra példa, amikor a haszonélvezők száma csökken, miközben a minimumjövédelmi rendszereken javítanak. Az észt szakértő rámutat, hogy 2001 és 2008 között „a létfenntartási juttatásban részesülő családok száma, az igénylések száma és a juttatások kifizetésének pénzalapjai csökkentek, annak ellenére, hogy a létminimum szintje emelkedett, főként a családok átlagjövédelmének növekedése miatt a gyors gazdasági növekedés, a foglalkoztatottság növekedése és a munkanélküliség csökkenése eredményeként”. A litván szakértő megjegyzi, hogy a rendszerek javulása ellenére „a minimumjövédelmi rendszerek szerepe csökken; 1996-ban a funkciók szerint csoportosított szociális juttatások 4,2 százalékát tette ki, míg 2006-ban 1,6 százalékát”.

### 3.1.3 Az igénybevétel hiánya

Nem meglepő módon sok szakértő kiemeli, hogy az információk hiánya miatt nehéz felmérni az igénybevétel mértékét. Például a szlovák szakértő azt írja, hogy „Szlovákiában soha nem végeztek felmérést az igénybevétel mértékéről – nem is beszélve az olyan kutatásokról, amelyek azt mérnék fel, hogy az emberek miért nem érvényesítik az igényeiket. Nem volt elégséges politikai érdeklődés az ilyen jellegű információk iránt, az akadémiai kutatások és a civil szervezetek pedig nem fordítottak arra erőforrásokat, hogy megkérdőjelezzék a minimumjövédelmi rendszer problémamentes működésével kapcsolatos vélekedést.” Ez azonban nem mindig van így. Nagy-Britannia jó példát mutat arra, hogy lehet erőfeszítéseket tenni az igénybevétel elmaradásának vizsgálatára. A szakértők kiemelik, hogy a brit munkaügyi minisztérium (Department for Work and Pensions) évente hivatalos jelentést készít az igénybevételről, ami felmérések és adminisztratív statisztikák kombinációján alapul.

Mégis sok szakértő (pl. AT, BE, CZ, DE, FI, HU, IE, NL, PL, PT, UK) úgy véli, hogy az igénybevétel hiánya, bár gyakran nem megfelelően dokumentálják, olyan jelentős probléma, amely sürgős intézkedést igényel. Ez gyakran így van még az átfogóbb rendszerekkel rendelkező országokban is. Például egy 1993–1997 közötti időszakot vizsgáló, belgiumi kutatás azt mutatta, hogy a biztonsági hálón kieső egyének aránya (3,9%) nagyobb volt, mint a biztonsági háló által megmentett egyének aránya (1,2%), és hogy a minimumjövédelmi rendszerek „alulvédetségének” problémája a szomszédos országokban hasonló. Hasonló megállapítást tesz a finn szakértő is: „a kutatók kritikával illetik az utolsó menedékként szolgáló szociális segély korlátozott igénybevételét. A korlátozott felhasználás alapvető problémának bizonyult. 2005-ben gyűjtött adatok alapján úgy becsülik, hogy a jogosultak mindössze fele él ténylegesen a szociális támogatással.” Ugyanígy az osztrák szakértő is azt írja, hogy „az igénybevétel elmulasztásának aránya jelentősnek tűnik”. A német szakértő szerint „bár a minimumjövédelmi rendszerekhez minden embernek joga van, még mindig jelentős azok száma, akik nem igényel-

## MINIMUMJÖVEDELEM

nek juttatást. (...) A nem jelentett esetek becsült száma 25 és 40 százalék közé esik."

Azokban az országokban különösen magas az igénybevétel elmaradásának kockázata, ahol nagyon bonyolultak a rendszerek. Például az ír szakértő rámutat, hogy „mivel a minimumjövédelmi programok mind a rászorultság felmérésén alapulnak, az igénybevétel elmulasztásának lehetősége viszonylag magas. Az igénybevétel mértékéről azonban nagyon kevés információ áll rendelkezésre.” A portugál szakértő arra mutat rá, hogy a társadalmi beilleszkedést célzó jövedelem rendszerének felhasználási rátája, amelyet a társadalmi beilleszkedést célzó jövedelem hivatalosan regisztrált haszonélvezőinek száma és a társadalmi beilleszkedést célzó jövedelem szimulációban szereplő haszonélvezőinek száma közötti arány ad meg, 70–75% közé esik. Ez azt jelenti, hogy még mindig jelentős a szakadék azok között, akik ténylegesen haszonélvezői és akik a haszonélvezői lehetnének a társadalmi beilleszkedést célzó jövedelem programjának. A brit szakértő megállapítása szerint a rászorultság felmérésén alapuló juttatásokat kisebb valószínűséggel használják fel (igénylik), mint a járulékfizetés alapján nyújtott juttatásokat. A lengyel szakértő jelentése szerint „a tanulmányok azt panaszolják, hogy alacsony a szociális segélyek felhasználása. Bár Lengyelországban magas a szociális védelem lefedettsége, ezt nagyrészt a nyugdíjak okozzák. Ezzel szemben az alacsony jövedelmű háztartásokat célzó juttatások lefedettsége kicsi.”

A szakértők gyakran rámutatnak, hogy az igénybevételi hiány kockázata bizonyos csoportok esetén magasabb. Például Belgiumban a nők, házaspárok, a középfokú végzettséggel nem rendelkezők és a 16–24 éves korcsoport esetén nagyobb. A brit szakértők azt írják, hogy a jövedelem-támogatásra jogosult, de jogosultságukat nem igénybe vevő csoportok általában kissé idősebbek, nagyobb valószínűséggel tulajdonosok, van más jövedelmük, másokkal élnek, Londonban laknak és a szegénységi küszöb alatt élnek. Egyes esetekben, például Ausztriában, az igénybevétel elmaradása régióként is jelentősen eltérhet.

Néhány átfogó rendszerrel rendelkező országban azonban, például Dániában és Svédországban, az igénybevétel elmulasztását nem tekintik jelentős problémának. A dán szakértő így fogalmaz: „mivel a rendszer univerzális, nincs ok az igénybevétel elmulasztására. Ehelyett, ahogy már a korábbi fejezetben is utaltunk rá, bizonyos szintű jövedelem-támogatás szolgáltat okot az igénybevétel elmulasztására, vagyis mindenki jogosult a »kezdeti juttatásra«, de a »készpénz-juttatásra« nem”.

*Az igénybevétel hiányának okai.* A szakértők az igénybevétel hiányának számos okát sorolják fel: Ezek a következők (ld. még a 3.2 szövegdobozt is):

- A rendszer bonyolultsága (AT, DE, EL, HU, IE, FI) miatt az emberek nem ismerik a rendszereket, azt hiszik, nem jogosultak, nincs elég információjuk a szociális támogatáshoz való jogukról általában, vagy arról, hogy mire jogosultak és hogyan nyújtsák be az igényüket, illetve nem eléggé képzettek a kérvényezéshez (CZ, PL, NL, RO).
- Az emberek szubjektíven úgy ítélik meg, hogy nincs rá szükségük, vagy csak rövid ideig szorulnak rá (NL); valamint az információs és adminisztratív költségek túl magasak, így az ésszerű költség-haszon számítás azt mutatja, hogy a haszon túl alacsony az igénylési folyamathoz

szükséges idő- és energiaráfordításhoz képest (AT, NL, RO).

- A juttatások odaítélésének diszkrecionális jellege (PL).
- Félelem a megbélyegzéstől vagy a részvétlen bürokráciával való szembenézéstől (AT, DE, FI, PL).
- A rendszerek rossz ügyintézése: az emberi jogok ismeretének hiánya, az igénylők pontos tájékoztatásának hiánya, a jogszabályok alkalmazásának hiánya vagy következtelenségei, és a juttatások kiutalásának visszautasítása (AT, PL, RO).
- nincs elég szociális munkás az igénylési folyamat támogatásához (FI).

### 3.2 szövegdoboz: *Belgiumi kutatás az igénybevételi hiány okairól*

Belgiumban kutatásokat végeztek az igénybevétel hiányának okairól.<sup>17</sup> Először is, az igénybevétel elmaradása mögött nemcsak intézményi akadályok, hanem ennél sajátosabb jellegű gátak is állnak. Valójában minden igénylőnek számos akadályt kell legyőznie, mielőtt ténylegesen haszonélvezője lehet a „társadalmi beilleszkedéshez való jognak” (TBJ). Az akadályok első csoportját a pénzügyi támogatás szükségességének észleléseként foglalhatjuk össze. Az igénylőben először tudatosodnia kell, hogy nehézségekkel küzd és a helyzete instabillá vált. A tudás képezi a következő akadályt. Nemcsak a minimumjövédelmi rendszerekről és az állami szociális központok (ÁSZK) létezéséről kell alapvető tudással rendelkeznie, hanem azt is fel kell ismernie, hogy a személyes helyzete alapján jogosult a TBJ-re vagy a „szociális segítségnyújtáshoz való jogra” (SZSJ). Mivel minden ÁSZK kötelessége a lehetséges haszonélvezők tájékoztatása, az első probléma elvileg korlátozottan jelentkezik. Ezenkívül az ellenállás is akadályt jelenthet. Ellenállás jelentkezhet a szociális rendszer egészével, vagy konkrétan az ÁSZK-val kapcsolatban is. A negyedik akadály az lehet, ha a pénzügyi segítséget haszontalannak ítélik. Pontosabban, az igénylőnek úgy kell éreznie, hogy a juttatás igénylése társadalmi és pénzügyi helyzetét tekintve előnyös. Végül pszicho-szociális akadályokkal is találkozhatunk, például a szegyen vagy büszkeség érzésével. Általánosságban az igénybevételt elmulasztását különböző akadályok komplex összefonódása okozza. A beavatkozás szintén komplex feladat. Egyes civil szervezetek ezért a szociális jogokkal, például a TBJ-vel, való automatikus felruházásra szólnának fel. Az információhiány komoly probléma, ami a szociális jogokkal való élés elmulasztásához vezet. A 2002-es törvény megkísérelt megbirkózni ezzel a hiánysággal és az ÁSZK-kra kiterjesztett információs kötelezettséget rótt. Mivel a szociális jogok felhasználásáról az utóbbi időkben nem készült kutatás, nem tudjuk felmérni ennek az intézkedésnek a hatékonyságát.

A törvénykezéstől és a helyi gyakorlattól függően az igénylőktől meg is tagadhatják a MJ juttatáshoz való jogot, ha nem teljesítik a törvényben megszabott feltételeket (pl. az életkorral, állampolgársággal vagy állandó lakhellyel kapcsolatban), illetve szankciók vagy időbeli korlátok miatt. Még ha ki is utalják a juttatást, előfordulhat, hogy kötelező adósságtörlesztés miatt az ténylegesen nem áll majd (teljes mértékben) a „haszonélvező” rendelkezésére.

*Belgium nemzeti szakértői*

<sup>17</sup> Ld. például: Groenez S. és Nicaise I. (2002), *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 138 p. Ld. még: Steenssens K., Degavre F., Demeyer B. és Van Regenmortel T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U. Leuven, Leuven, 194 p.

## MINIMUMJÖVEDELEM

*Stratégiák az igénybevétel növelésére.* Így számos tagállam számára jelentős kihívást jelent, hogy az igénybevétel növelésére hatékony stratégiákat dolgozzanak ki. A litván szakértők ezt jól szemléltetik, amikor azt írják, hogy „*úgy tűnik, a szociálpolitika egyik feladata konkrét megoldás keresése annak az ellentmondásnak a kezelésére, hogy »hogyan segítsük azokat, akik képtelenek segítséget kérni«, ugyanakkor »hogyan tegyük képessé azokat, akik nem rendelkeznek elég tudással, képességgel vagy hatalommal, saját érdekeik képviseletére«.* Az országok azonban nem mindig ismerik fel, hogy több erőfeszítésre lenne szükség.

A szakértők több stratégiát is bemutatnak a felhasználás növelésére. Például az írországi szakértő megjegyzi, hogy „*számos ismert stratégiát használnak periodikus alapon. Ezek elsősorban az információs kampányokra helyezik a hangsúlyt különböző médiákon keresztül és különböző formákban, és közvetett, valamint személyes módszereket is alkalmaznak.*” A holland szakértő azt írja, hogy „*a jövedelmi ellátások igénybevételének növelése érdekében az önkormányzatok a fennálló jövedelemkedvezmények használatát támogatják. Ezt például úgy érik el, hogy közvetlenül a kedvezményre jogosultaknak írják, cikkeket tesznek közzé a helyi újságokban, és közösségi helyeken, például a játszótéren vagy iskolákban adnak tájékoztatást. Ezen felül a támogatás igénylésének folyamatát egyszerűsíteni fogják, és az adatok összekapcsolása segítségével beazonosítják azokat, akik nem igényeltek.*” Az osztrák szakértő véleménye szerint a jelenlegi tervek, amelyek a rászorultság felmérésén alapuló minimumjövedelmi rendszer reformcsomagjának bevezetésére vonatkoznak, „*egyéb célok mellett azt a célt is kitűzik, hogy növelik a minimumjövedelem igénybevételét, különösen a családtagok és a (korábbi) igénybe vevők okozta visszafizetés legtöbb formájának eltörlésével, és a vonatkozó szabályok standardizáltabbá és átláthatóbbá tételével.*”

### 3.2 A minimumjövedelmi rendszerek megfelelősége és hatékonysága a szegénység elleni harcban

#### 3.2.1 A MEGFELELŐ MINIMUMJÖVEDELEM MEGHATÁROZÁSÁNAK TISZTÁZATLANSÁGA

A minimumjövedelmi rendszerek megfelelőségének és hatékonyságának felmérése komplex feladat. Gyakori viták tárgya, hogy mi számít megfelelőnek, a minimumjövedelmi rendszerek hatékonyságát pedig több módon is meg lehet ítélni. A dán szakértő jól rámutat erre, amikor azt írja, hogy „*a minimumjövedelmi rendszerek hatékonyságának a szegénység csökkentésének vonatkozásában rövid- és hosszú távú, dinamikus hatásai lehetnek. Az előbbi az alacsony jövedelmű csoportok pénzügyi helyzetének azonnali javulására utal, ami valamilyen szegénységi küszöbvel kapcsolatos garantált minimumjövedelemnek köszönhető, míg az utóbbi a megnövekedett öngondoskodási képességre vonatkozó lehetséges hatásokat jelenti, amelyek részben és közvetve a pénzügyi támogatásból fakadnak. A pénzügyi támogatás hozzájárul az öngondoskodás illegális módjainak megelőzéséhez, és előmozdítja a társadalmi beilleszkedést, azáltal, hogy megőrzi az igénybe vevő egészségi állapotát, munkavégzésre való alkalmasságát, társadalmi kapcsolatait és önbecsülését.*” A meg-

felelőség megállapításának nehézségeire a német szakértők is rávilágítanak. Rámutatnak, hogy „a német legfelsőbb bíróság, a Szövetségi Alkotmánybíróság az alaptörvény 1. cikkére hivatkozva a létminimum szintjét »szocio-kulturális létminimumként« határozta meg. Vagyis lehetővé kellene tennie az aktív részvételt a társadalom életében. Ugyanakkor nagysága és összege vitatott a nyilvános vitákban.”

A tagállamok minimumjövédelmi rendszerei megfelelőségének felmérése során az egyik kiindulópont a szociális védelmi rendszereken belüli megfelelő forrásokra és szociális segítségnyújtásra vonatkozó egységes kritériumokról szóló, 1992-es tanácsi ajánlás és a Bizottság 2008-as aktív befogadással szembeni ajánlása (ld. fent, az Előszóban). Az utóbbi ajánlás szerint a megfelelő jövédeltámogatásra jellemző, hogy „a társadalmi kirekesztettség megszüntetésének átfogó és konzisztens részeként az egyének azon alapvető jogának elismerése, miszerint az emberi méltósággal összeegyeztethető életvitelhez elégséges erőforrást és szociális segítségnyújtást kell biztosítani számukra”. Ám a valóságban a legtöbb tagállam nem fektet hangsúlyt a megfelelőség kérdésre, és nem határozzák meg, hogy a saját nemzeti és regionális viszonyaik között milyen megfelelő minimumjövédelmre lenne szükség a személyek méltósággal élhető életének biztosításához. Ehelyett azt az egyértelmű következtetést lehet levonni a legtöbb szakértő jelentéséből, hogy a minimumjövédelem szintje elmarad, sőt gyakran nagyon messze elmarad a megfelelő jövédeltől. Ugyanakkor egyes tagállamok világosabb álláspontot képviselnek ebben a kérdésben.

### 3.2.2 KEVÉS ADAT

A minimumjövédelmi rendszerek megfelelőségének felmérésekor komoly gondot jelent, hogy sok tagállam nem rendelkezik a szükséges adatokkal vagy elemzésekkel. Például a portugál szakértők arra mutatnak rá, hogy „a társadalmi beilleszkedést célzó jövédelem (SII) rendszerének felmérésére kevés munkát fordítottak. Nem készültek a kifejezetten az SII lefedettségét és igénybevételi arányát vizsgáló felmérések és tanulmányok.” Ugyanígy az osztrák szakértő is kiemeli, hogy kevés adat áll rendelkezésre, a szlovén szakértők pedig azt írják, hogy „a tudományos irodalomban (kutatásokban, szakvéleményekben, cikkekben, könyvekben) szinte nincs hivatkozás a minimumjövédelmre”. Hasonlóan nyilatkoznak a dán szakértők is: „Dániában nincs hivatalosan elfogadott szegénységi küszöb. Ez azt jelenti, hogy nincsenek olyan hivatalos tanulmányok, amelyek a különböző minimumjövédelmi rendszerek hatását mérik fel az egyértelműen meghatározott szegénységi küszöb vonatkozásában.” A ciprusi szakértő arra mutat rá, hogy „az utóbbi időben Cipruson nem készültek tanulmányok az állami támogatások igénybevevőiről”. Ugyanakkor a szociális szolgálat (Social Welfare Services – SWS) épp egy új tanulmány elkészítésén dolgozik, amelynek címe: „Az SWS által kiszolgált és a szegénység és társadalmi kirekesztés szempontjából erősen veszélyeztetett személyek kimutatása és regisztrálása”. A máltai szakértő ugyanerre a következtetésre jut: „ami azonban a máltai szociális biztonság területén a leginkább hiányzik, az a kutatás. Jelenleg a döntéshozatal gyakorlatilag a politikusok és a szakpolitikák alakítóinak szociális érzékenységén alapul, és nem kifejezetten a helyzet felmérésének érdekében gyűjtött valóságghű

## MINIMUMJÖVEDELEM

*adatokon. A különböző rendszerek bevezetéséért közvetlenül felelős munkatársaknak halvány elképzelésük sincs a különböző rendszerek igénybevételének mértékéről.”*

### 3.2.3 A SZEGÉNYSÉGI SZINTEK CSÖKKENTÉSÉRE KIFEJTETT KORLÁTOZOTT HATÁS

A megfelelőség egyértelmű meghatározásának hiányában, és az emberhez méltó élethez való jog biztosításához szükséges tényezők ismerete nélkül, az értékeléshez az nyújt némi alapot – ahogy azt az Európai Parlament is javasolta (ld. fent: 2009. május 6-i állásfoglalás) –, ha megnézzük a jövedelemszintek alakulását a szegénységi küszöbökhez, különösen az EU által meghatározott „szegénység okozta veszélyeztetettség”<sup>18</sup> küszöbértékéhez viszonyítva. A szakértői jelentések alátámasztják a Bizottság 2008-as közleményét, amely hangsúlyozta, hogy „a legtöbb tagállamban és a családtípusok legtöbbszörében a szociális segély önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a kedvezményezett kikerüljön a szegénységből”. (COM(2008) 639 végleges)<sup>19</sup>

A Bizottság elemzésével összhangban, bár néhány szakértő megkérdőjelezi az alapjául szolgáló statisztikai adatokat, a szakértői jelentések is azt támasztják alá, hogy Írország, Svédország, Hollandia és Dánia azok az országok, amelyek minimumjövedelmi rendszere a legközelebb került a „szegénység okozta veszélyeztetettség” küszöbértékéhez. Például az ír szakértő rámutat, hogy „Írország nagyon közel került a szegénységi küszöbhez a szociális támogatásban részesülő egyszemélyes háztartások valamint egyedülálló szülők vonatkozásában”. Úgy véli, hogy a kifizetések általában jól célzottak és jelentős a szegénységcsökkentő hatásuk. A svéd szakértő azt jegyzi meg, hogy „becslések szerint a szociális segélyezés normája a medián jövedelem körülbelül 60 százalékaival egyenértékű jövedelmet garantál”. A holland szakértők szerint: „a kiegészítő jövedelemkedvezményekkel együtt a WWB elégséges ahhoz, hogy az emberek ne szegényedjenek el”. Am így folytatják: „azonban ez csak pusztán teória; a gyakorlatban jelentős a jövedelemkedvezmények igénybevételének elmulasztása, és ez a szociális támogatásban részesülő családokat lehúzza a szegénységbe. Ugyanakkor nincs adatunk arra vonatkozóan,

<sup>18</sup> Az elfogadott EU meghatározás szerint a szegénységi küszöb minden országban az adott ország háztartásonkénti nemzeti egyenértékű átlagjövedelmének 60 százaléka.

<sup>19</sup> A Bizottság elemzése egy olyan statisztikán alapul, amely az ezzel kapcsolatban készült statisztikák portfóliójának része (nem pedig *per se* indikátorok) és EU szinten fogadták el a szociális OMC nyomon követése céljából. Ez a statisztika minden országra és 3 különböző típusú háztartásra (egyszemélyes háztartás, egyedülálló szülők két gyerekkel és házaspár két gyerekkel) mutatja meg az arányokat a szociális támogatásban részesülők nettó jövedelme (mintacsaldok szimulációból levezetve) és a nemzeti szegénységi küszöb között (a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó közösségi statisztikák (EU-SILC) mikroadataiból számolva). Bár ez a statisztika hasznos információkat nyújt a minimáljövedelmi rendszerek helytállóságáról a különböző tagállamokban, az adatokat óvatosan kell kezelni az egyes országokban elérhető különböző juttatásokra való jogosultság nagyon széles skálája miatt. A legtöbb OECD országra vonatkozóan világos képet kaphatunk erről az alábbi publikációban:

Immervoll, H. (megjelenés előtt), „Minimum income benefits in OECD countries. Policies and challenges”, in D. J. Besharov (ed.), *Poverty, Social Exclusion, and Income Dispersion: Measurement, Explanations and Policy Responses*. Oxford University Press.

hogy a szociális támogatásban részesülő háztartások hány százaléka él szegénységben.” A dán szakértők arra a következtetésre jutnak, hogy „úgy tűnik, Dánia elég jól áll, mind a kiadások szintjének, mind a szociális ellátásoknak a »szegénység okozta veszélyeztetettség« küszöbértékére gyakorolt hatása vonatkozásában. Ha azonban a nemzeti adatokra összpontosítunk, egy nemrég készített tanulmány azt mutatja, hogy a 2001–2005 közötti időszakban nőtt azoknak a pénzbeli juttatásban részesülőknek az aránya, akik a medián jövedelem 50 százaléka alatti jövedelemből élnek.”

A szakértők többsége kiemeli, hogy a minimumjövédelmi rendszerek nem emelik át az embereket a szegénység okozta veszélyeztetettség küszöbén, sőt, sok rendszer nagyon messze marad ettől. A legtöbben minden bizonnyal egyetértenének az osztrák szakértő értékelésével: „a szociális segélyezés hatása a szegénység okozta veszélyeztetettség rátáira a legtöbb csoport esetén nem túl magas. Ez annál is inkább logikusnak tűnik, mivel a szociális segély (még a lakbértámogatással együtt is) gyakran alatta marad a szegénységi küszöb szintjének. Ugyanígy a belga szakértők is rámutatnak, hogy »általánosságban a létminimum (living wage) – vagyis a társadalmi beilleszkedést célzó juttatás – nem elég ahhoz, hogy a háztartásokat a szegénységi küszöbérték fölé emelje«. Az viszont a háztartás összetételétől függ, hogy milyen mértékben marad el ettől. A létminimum és a szegénységi küszöb közötti rés alacsonyabb egyedülállók és egyedülálló szülők esetén, míg a gyerekes vagy gyermektelen házaspárok jelentősen kevesebb megélhetési támogatást kapnak, mint a küszöbérték.” A német szakértő hasonló véleményen van: „az emberek nagyszámú alacsonyabb szintű támogatást”. Rámutatnak, hogy ennek eredményeként „egyre több szociális intézményt hoznak létre, amelyek ingyen vagy rendkívül olcsón látják el a szükségben szenvedőket élelmiszerekkel és ruhával. Mindeközben több mint 800 »Tafel«-t (»élelmiszerbankot«) hoztak létre Németországban.”

Több szakértő (pl. BG, EE, EL, HU, LT, LV, PL, SI, SK) nagyon negatívan ítéli meg a minimumjövédelmi rendszerek megfelelőségét és a szegénység csökkentésében játszott szerepét. Például a lengyel szakértő szerint: „bár több tanulmány is arra enged következtetni, hogy Lengyelországban a szociális juttatások hatással vannak a jövedelmek újraelosztására a gazdagoktól a szegények felé, a szociális segélyek hatékonysága a szegénység csökkentésében nagyon alacsony. A minimumjövédelmi rendszer csak marginális szerepet játszik a szociális támogatás szegénységi küszöbe alatti jövedelemmel rendelkező háztartások átlagjövedelmében. Ez a helyzet 2003 óta valamennyit javulhatott a szociális támogatás 2004-es reformja eredményeként.” Ugyanakkor úgy véli, hogy a szegénységi szint csökkenését 2004 és 2007 között nem annyira a szociális támogatás hatása, mint inkább a munkaerő-piaci helyzet javulása okozta, ami a munkanélküliség gyors csökkenésével járt. A bolgár szakértők az alacsony jogosultsági plafont, valamint a juttatás alacsony összegét emelik ki, és arra jutnak, hogy „általánosságban, a szociális támogatás összege Bulgáriában rendkívül alacsony, és nem elég arra, hogy az emberek alapvető szükségleteit kielégítse”. A magyar szakértő az alacsony jogosultsági plafont, valamint a juttatás alacsony összegét emeli ki, és arra jut, hogy „a jelenlegi rendszer az igénybe vevőknek minimális, legfeljebb a túléléshez elég szintet biztosít, de nagysága a teljes társadalmi részvételt nem teszi lehetővé, ugyanakkor a rendszer nem feltételhez nem kötött biztonsági háló, hanem számos kritérium teljesülésétől teszük függővé”. A szakértő szerint Lit-

## MINIMUMJÖVEDELEM

vániában a „szociális segélyezési juttatások hatékonyságának és hasznosságának összehasonlítása elég alapot teremt annak kijelentéséhez, hogy a szociális juttatások túl alacsonyak, és a biztonsági háló kialakítása túl lassú”. Az észt szakértő szerint a „létfenntartási juttatás aránya indokolatlanul alacsony; legalább a minimális élelmiszerkosár költségét le kellene fednie. Ugyanakkor figyelembe kellene venni a létfenntartási szint valódi vásárlóerejének a fogyasztói árindex növekedése miatt bekövetkező csökkenését: például, 2001-hez képest a létfenntartási szint vásárlóereje 2007-ben 20 százalékkal kevesebb volt (fogyasztói árindex 2001-ben = 100).” Szlovéniában a szakértő azt hangsúlyozza, hogy „a minimumjövedelmi rendszerek nem járulhatnak hozzá a szegénység csökkentéséhez, mert a juttatások sokkal alacsonyabbak, mint a szegénység okozta veszélyeztetettség küszöbértéke. A nettó minimálbér szintén alacsonyabb, mint a szegénység okozta veszélyeztetettség küszöbértéke.” A görög szakértő véleménye szerint „a fennálló szociális segélyezési rendszer inkább szelektív kategóriákat kompenzál, és nem alkot biztonsági hálót a szükségben szenvedőknek”.

### 3.2.4 GYAKRAN FONTOS SZEREP A SZEGÉNYSÉG MÉRTÉKÉNEK CSÖKKENTÉSÉBEN

Bár a legtöbb szakértő nem gondolja úgy, hogy a minimumjövedelmi rendszerek elégségesek ahhoz, hogy a szegénységből kiemeljék az embereket, többen (pl. CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, RO) kiemelik, hogy mégis nagyon fontos szerepet játszanak a szegénység mértékének csökkentésében. Sőt, sok szakértő osztja a belga szakértők véleményét, akik rámutatnak, hogy „szigorúan pénzügyi szempontból a létminimum (a társadalmi beilleszkedést célzó juttatás) nem elégséges ahhoz, hogy a szegénységi küszöb fölé emelje az embereket”, majd így folytatják: „a létminimum (living wage) inkább a szegénység enyhítését szolgáló eszköz, mint valódi megoldás”. Meglehetősen hasonló a francia szakértő véleménye: „a rászorultság felmérésén alapuló juttatás biztosan nem emeli ki a segélyezettéket a szegénységi küszöb alól, de csökkenti a szegénység súlyosságát és megelőzi terjedését”. A ciprusi szakértők, miközben rámutatnak, hogy a juttatás szintje nem elég ahhoz, hogy a szegénységből kiemelje az embereket, arra jutnak, hogy „az állami támogatás rendszere abból a szempontból hatásos, hogy csökkenti a hátrányos helyzetű igénybevevők – például a munkanélküli családfővel rendelkező családok, különösen a 45 évesnél fiatalabb, eltartott gyerekekkel rendelkezők, a nők és az alacsony iskolázottságúak – között a szegénység mértékét. Azonban ezt nem hatékony módon teszi, mivel bőven a szegénységi küszöb feletti jövedelemmel rendelkező háztartások – például foglalkoztatott családfővel rendelkező családok, különösen a fiatalabb és idősebb korosztályhoz tartozó férfiak, és a magas iskolázottságúak – is részesülnek a juttatásból.” A máltai szakértő arra a következtetésre jut, hogy „a transzferjuttatások hatalmas különbséget jelentenek az igénybevevők életében”.

Világosan látszik, hogy tagállamonként nagyon eltérő, hogy a minimumjövedelmi rendszerek milyen mértékben enyhítik a szegénységet. Portugáliában (ld. 3.3 szövegdoboz) a szakértők azt emelik ki, hogy egy nemrég elvégzett kutatás szerint a szegénység mértéke több mint 18 százalékkal csökkent általában, és 25 százalékkal kifejezetten a gyerekek esetében. Azt írják, hogy „a szimuláció szerint a SII hatékonysági szintje a szegénység csökkentésében 94 százalékos. Ez azt jelenti, hogy az SII ellátás több

*mint 90 százaléka hatékonyan hozzájárul a szegény népesség vesztéseinek csökkentéséhez.” Csehországban „a szociális segélyezési rendszerek hatékonysága (különösen, amikor egyéb jövédalmi rendszerekkel kombinálják) kiválónak tűnik a szegénységi kockázat kiküszöbölésében a dolgozók esetében. Másrésztől, azonban, kevésbé ad okot elégedettségre egyes meghatározott csoportok esetén: a szegénység kockázata nagyobb koncentrációban jelentkezik a munkanélküliek, az egyszülős családok, vagy a nagycsaládok esetében.” Az észt szakértő szerint „a tanulmány, amely a családoknak adott pénzügyi juttatások szegénységet enyhítő szerepéről szól, Észtországban azt mutatta, hogy az összes szakpolitikai intézkedés közül a sokgyermekes családoknak szánt juttatások esetén a legmagasabb az igénybevételi arány, és ugyanez a leginkább költséghatékony is a szegénység enyhítésében, majd ezt követi a harmadik gyermek után járó kiegészítő adómentes jövédalom, a gyermekgondozási segély és a családi pótlék”. A spanyol szakértő arra mutat rá, hogy „a szociális juttatások a súlyos szegénységet jelentősen (87%), míg a mérsékelt szegénységet kevésbé (47%) csökkentik. Több tényező játszik szerepet a juttatások hatékonyságának gátlásában: összetettségük, az, hogy nagyobb védelmet nyújtanak a nem aktívoknak vagy nyugdíjas embereknek, illetve az, hogy képtelenek lépést tartani a növekedéssel olyan mutatószámok esetén, mint az átlagjövédalom vagy a fejenként rendelkezésre álló jövédalom.” A román szakértő azt hangsúlyozza, hogy „a minimumjövédalom garanciája egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy a népesség jövédalmának növekedése közvetlen hatást gyakorol a szegénység, különösen a szélsőséges mértékű szegénység csökkentésében (...) bár egyes esetekben a minimumjövédalmi rendszerek hasznélvezőinek nyújtott kiegészítő szociális segélyek (pl. a családi és gyermekgondozási juttatások) csökkentik a minimumjövédalmi rendszerek hasznélvezőinek számát, anélkül, hogy kiemelnék őket a szegénységből. (...) A garantált minimumjövédalom minimális biztonsági hálót kínál azoknak a családoknak, akik tényleg ettől a juttatástól függenek, mivel a tipikus segélyezett családok ennek ellenére szegénységben élnek.” A finn szakértő azt jegyzi meg, hogy bár a minimumjövédalmi juttatás nem egészen éri el legszegényebb háztartásokat, mégis elég hatékonyan enyhíti a szegénységet, különösen a legszegényebb háztartások körében.*

**3.3 szövegdoz: A minimumjövédalom jelentősége a portugáliai hasznélvezők számára**

Egy portugál kutatás azt mutatta, hogy a GMJ hasznélvezői úgy tekintenek a rendszerre, mint a mindennapi túlélésüket és az ahhoz kapcsolódó kiadásokat – tehát például az élelmiszer-, bútor-, iskolai és egyéb, a gyerekekkel és lakháttal kapcsolatos kiadásokat (lakbér, víz, villany, gáz, élelmiszerbolt) – biztosító segítségre. A nemrég végzett kutatás azt mutatta ki, hogy a GMJ hasznélvezői, amikor a minimumjövédalmi támogatást megnevezik, a „segítség” szót használják, ami azt jelenti, hogy ez a rendszer lehetővé teszi számukra a mindennapi feszültség csökkentését, valamilyen stabilitást és nagyobb jólétet biztosít, amit a szűkös és bizonytalan munkához köthető ellenszolgáltatás nem tud nyújtani.

*Portugál nemzeti szakértők*

## MINIMUMJÖVEDELEM

### 3.2.5 LEMARADÓ KIFIZETÉSI SZINTEK

Több szakértő (pl. BE, BG, CZ, DK, FI, FR, RO, SK) megjegyzi, hogy az idő előrehaladtával a minimumjövédelmi kifizetések nem tartottak lépést a bérek növekedésével, és így csökkent a minimumjövédelmi rendszerek megfelelősége a teljes népesség életszínvonalához viszonyítva. Például a dán szakértő arra mutat rá, hogy „a jövedelemtranszferek követték az általános árszint alakulását (és) a reálértékük körülbelül 4 százalékkal növekedett az időszak (2000–2008) alatt. Azonban azt is hozzátesszük, hogy az élelmiszer- és lakhatási költségek növekedése valójában ronthatta az alacsony jövedelműek helyzetét.” Szintén Dániában, „a rendszeres fizetéssel rendelkezőkkel szemben, akiknek a jövedelme reálértéken 16 százalékkal nőtt ugyanezen időszak alatt, a transzferjövédelmet kapók szegényebbé váltak”. Finnországban a szakértő szerint „a skála alsó végén az alacsony jövedelmű háztartások helyzete mind relatív, mind abszolút értékben gyengült az 1990-es évek eleje után. Először a társadalombiztosítási juttatások csökkentése miatt, később pedig azért, mert transzferjövédelmek lassabban nőttek, mint a munkából származó jövedelmek.” A helyzet hasonló Belgiumban is, ahol a szakértők szerint 1992 és 2005 között „Belgiumnak nem sikerült hozzákötni a létminimumot az átlagos életszínvonalhoz. A rés csökkenése ugyanakkor kétségkívül megfigyelhető az elmúlt években.” Nagy-Britanniában a szakértők azt írják, hogy a munkanélküli juttatás „reálértéken 75 százalékkal nőtt 1948 és 2007 között. De az átlagkeresetekkel összehasonlítva az értéke nagyjából a felére esett vissza. Az 1980-as évektől kezdve reálértéken sem tudta megtartani az értékét. Azért vizsgáljuk a munkanélküli juttatás értékét, mert az elmúlt években nagyon hasonló volt a szociális segély szintjéhez (jövedelem-alapú álláskeresői járulék), és most ugyanannyi az összegük.” A továbbiakban bemutatják, hogy egy egyedülálló, 25 éves felüli személy jövedelemtámogatása 1989 óta „megtartotta az értékét az árakkal összehasonlítva, de vesztett az értékéből az átlagkeresethez képest. Ezzel szemben, a szociális segélyben részesülő gyerekes családok és nyugdíjasok reáljövédelme jelentősen javult 1988/89 óta, és az átlagkeresethez képest is megtartották a jövedelmüket.”

A cseh szakértő rámutat, hogy „bár a munkanélküli juttatás folyamatosan nőtt a megfelelő foglalkoztatottsági előzményekkel rendelkezők számára a kilencvenes évek második felétől kezdve, a szociális segélyek helyettesítési rátájának bőkezűsége, valamint az egyéb jövedelem alapján meghatározott juttatások folyamatosan csökkentek, amikor a felértékelésük elmaradt a keresetek növekedése mögött”. A francia szakértő azt írja, hogy „az anyagi rászorultság alapú juttatások már akkor messze voltak a szegénységi küszöbtől vagy az átlagjövedelmektől, amikor bevezették azokat, de a helyzet idővel csak romlott”. Szlovákia esetén a szakértő úgy fogalmaz, hogy „a minimumjövédelmi juttatás összege és a létminimum közötti kapcsolat lépésről lépésre gyengült meg. Manapság a létminimumot még mindig használják az igénylők jogosultságát meghatározó kritériumként a minimumjövédelmi juttatás esetén, ám ez semmiféle kapcsolatban nincs a juttatás összegével (annak ellenére, hogy a törvény szerinti meghatározása: társadalmilag elfogadott minimumjövédelmi szint).”

A román szakértő rámutat, hogy „a nemzeti bruttó minimálbér növekedésével összehasonlítva, és figyelembe véve a szegények vásárlóerejét, a minimumjövédelem összege 2002 óta a bruttó minimálbér 45 százalékáról 2008 végére fokozatosan visszaesett a bruttó minimálbér 18,5 százalékára.”

Úgy tűnik, az elmúlt években Ciprus és Írország volt a kivétel. A ciprusi szakértők szerint „a segélyek növekedése messze megelőzte az inflációt az elmúlt két évben”. Az ír szakértő arra mutat rá, hogy „a juttatások értékét rendszeresen kiigazítják, és az elmúlt tíz évben, az írországi fellendülés időszakában, jelentősen az infláció és az ipari bérek átlagos növekedése fölött növelték”.

### 3.2.6 A JUTTATÁS ÖSSZEGÉNEK EMELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ÁTLÁTHATÓ MECHANIZMUSOK HIÁNYA

Több szakértő is kiemeli, hogy nincsenek világos rendszerek és eljárások a minimumjövédelmi kifizetések értékének emelésére. A lengyel szakértő rámutat, hogy „a juttatás szintjének elégtelen gyakoriságú felülvizsgálata azt eredményezi, hogy a 2008 óta jellemző helyzetben, amikor gyorsan nőnek az élelmiszer árak és lakhatási költségek, a szegények jövédeltámogatása elveszti értékét”. Ugyanakkor Belgiumban a szakértők azt írják, hogy „a bérek és juttatások rendszeres indexálásával a kormány megpróbálja elkerülni a létminimum (vagyis a társadalmi beilleszkedést célzó juttatás) vásárlóerejének csökkenését”. Azonban még ők is megjegyzik, hogy „az elmúlt néhány évben az infláció lenullázta a létminimum indexálásának hatásait”.

Az egyértelmű eljárások hiányához kapcsolódik, hogy a juttatási mérték szintjének meghatározásában nincsenek egyértelmű ésszerű alapok, és a különböző kategóriáknak kifizetett összegek következtelenségeiben kevés a logikus magyarázat. Például a brit szakértők így fogalmaznak: „a brit rendszerrel szemben messze a legjelentősebb kritika a megfelelőség kérdéseire vonatkozik. (...) Az összegek emeléséhez használt szabályok eredményeként a juttatások mértékében kialakuló különbségeket (...) már nagyon nehéz megindokolni.” A lengyel szakértő a megélhetési költségek régiók között jelentkező jelentős különbségeit emeli ki. Így véleménye szerint „az egész országra jellemző egyetlen szegénységi küszöbérték kialakításának magyarázata gyenge lábakon áll. A különbségek a nagyvárosokban különösen feltűnőek, amelyeknek jelentősen magasabbak a megélhetési költségei, mint a vidéki területeknek.” Azt is megjegyzi, hogy „a szegénységi küszöb (és ennek következtében a juttatás összege) nem tükrözi a háztartás szerkezetétől függő különbségeket a megélhetési költségekben, elég, ha a fogyasztással élő családtagot vagy különböző korú gyerekeket magukba foglaló háztartásokra gondolunk. Ennek eredményeként a haszonélvezők ezen meghatározott csoportjainak igényeit részben figyelmen kívül hagyják a jövédeltámogatás összegének, valamint a juttatás címzettjeinek kijelölésekor.” Hasonló véleményen van a lett szakértő is, aki azt hangsúlyozza, hogy „a GMJ szintjét nem kötik egyetlen jövédelemre jellemző mutatószámhoz sem – sem az országban meghatározott minimálbérekhez, sem a háztartások átlagos bevételeihez, sem a lett központi statisztikai hivatal által kalkulált létminimumhoz. A GMJ szintje olyan mutatószám, amelyet a lett jóléti minisztérium és a helyi önkormányzatok képviselőinek kompromisszumai és tárgyalásai alapján határoznak meg, és így nem a népesség életszínvonalát jellemzi, hanem az önkormányzatok helyzetéről ad képet, és arról, mennyi lehetőséggel bírnak a legszegényebbek támogatására. Ez azt eredményezi, hogy a jelenlegi GMJ juttatás összege alapján nyújtott támogatás nem jelent hatékony eszközt a szegénység csökkentésében; a legjobb esetben változatlanul tartja a segélyezett jövédelszintjét, és megelőzi a népesség e csoportjának további életszínvonalcsökkenését.” Emellett rámutat a helyi szintre leosztott felelősségi körök

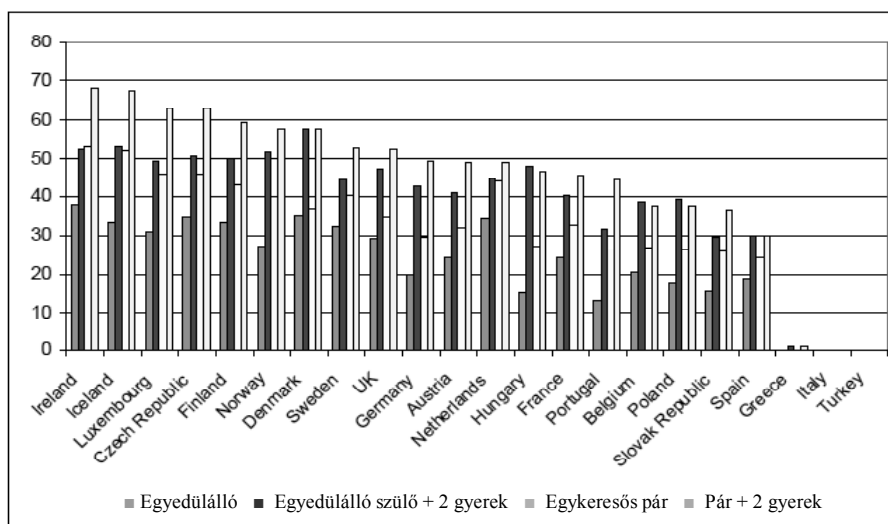
## MINIMUMJÖVEDELEM

problémájára is, mivel „a legtöbb forrással rendelkező önkormányzatok nem feltétlenül azok, amelyeknek a lakosai a leginkább szociális segélyre szorulnak”.

### 3.2.7 ORSZÁGOK KÖZÖTTI ÖSSZEHASONLÍTÁSOK

A különböző tagállamok szociális segélyezési rendszereinek bőkezűségét és megfelelőségét összehasonlító átfogó EU tanulmány túlmutat ennek a jelentésnek a keretein. Azonban, az alábbiakban mégis közlünk erről pár hasznos statisztikai adatot jó pár országra vonatkozóan. Ezeket az adatokat a brit szakértő jelentéséből vettük.

**3.1a ábra A szociális támogatásból származó nettó jövedelem (lakbértámogatással együtt) az átlagbér százalékában – 2007**



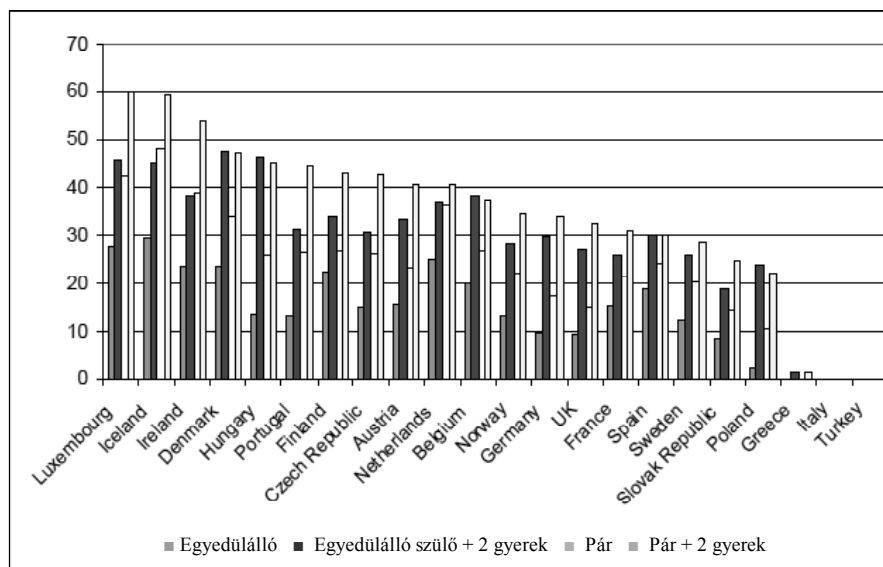
Forrás: A brit független szakértő jelentése az OECD Ellátások és bérek adatbázisa alapján

A 3.1a és 3.1b ábrákat a brit független szakértő jelentéséből vettük, és a szociális segély értékét mutatják az átlagfizetés arányában; az ábrák alapját az OECD Ellátások és bérek adatbázisa képezi.<sup>20</sup> Az eredmények nagyon nagy egyenlőtlenségeket mutatnak a bemutatott országok, valamint az országokon belüli családtípusok között. Az OECD az átlagjövedelem 20 százalékát veszi lakbérnek, de ez valószínűleg a legtöbb szociális segélyben részesülő esetén túl magas, ezért a 3.1a ábra tartalmazza az ennyi lakbér után járó lakbértámogatást, a 3.1b ábra pedig nem. Az elemzésben szereplő EU országok közül a lakbértámogatást is beleszámítva a legbőkezűbb szociális támogatási szinttel Írország és a Cseh Köztársaság rendelkezik. Ezzel szemben Olaszországban nincs országosan szervezett minimumjövedelmi rendszer (részletesebb adatok a jelentés I.,

<sup>20</sup> Ezúton szeretnénk megköszönni Jonathan Bradshaw-nak (brit független szakértő), hogy rendelkezésünkre bocsátotta a 3.1a, 3.1b, 3.2 és 3.3 ábrákat, valamint az ehhez kapcsolódó nagyon hasznos megbeszéléseket.

II. Mellékletében és az olasz szakértő jelentésében olvashatóak), Görögországban pedig csak a gyermekes családoknak jár nagyon alacsony juttatás. Az országok sorrendje a lakbértámogatás kivétele után némiképp megváltozik.

3.1b ábra A szociális támogatásból származó nettó jövedelem (lakbértámogatás nélkül) az átlagbér százalékában – 2007



Forrás: A brit független szakértő jelentése az OECD Ellátások és bérek adatbázisa alapján

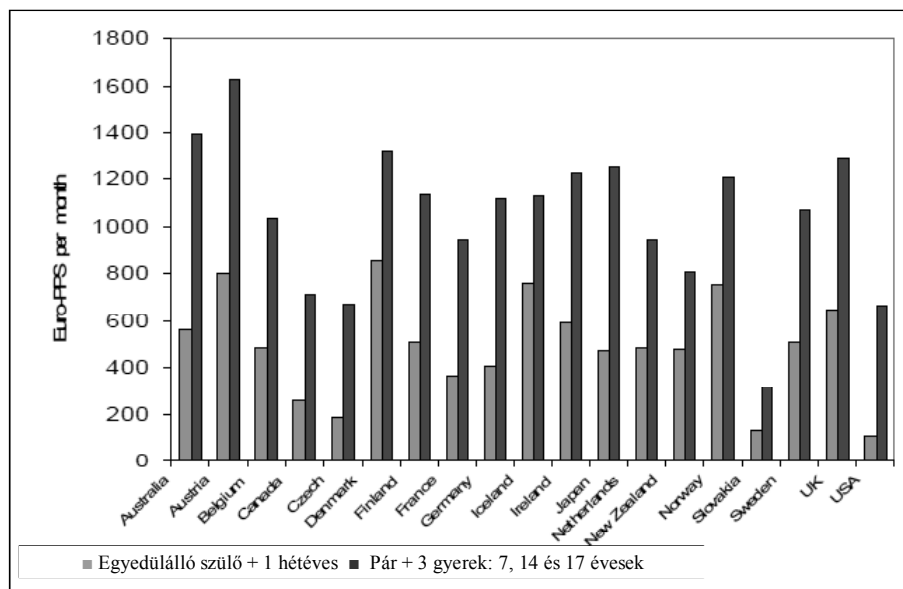
A 3.2 ábra a Bradshaw és Finch<sup>21</sup> által készített, a szociális támogatásról szóló összehasonlító elemzés frissített változatának másolata. A munka nélkül állók szociális támogatásának havi összegét adja meg két családtípusra, 2004. januári állapot szerint.<sup>22</sup> Itt ismét nagyon nagy eltéréseket láthatunk a vizsgált EU országok között, a sort a Cseh Köztársaság és Szlovákia zárja, míg az élen Ausztria és Dánia áll.

<sup>21</sup> Bradshaw, J. és Finch, N. (2002) *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, Department for Work and Pensions Research Report No.174, Leeds: Corporate Document Services.

<sup>22</sup> Bradshaw, J. (2006) 'Child benefit packages in fifteen countries', in Lewis, J. (ed.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar.

## MINIMUMJÖVEDELEM

3.2 ábra A munka nélkül levők szociális segélyének havi összege két családtípusra (euróban – PPS, 2004)



Forrás: Bradshaw, 2006 és <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/nordic/childbenefit2004%2018%20countries.pdf>

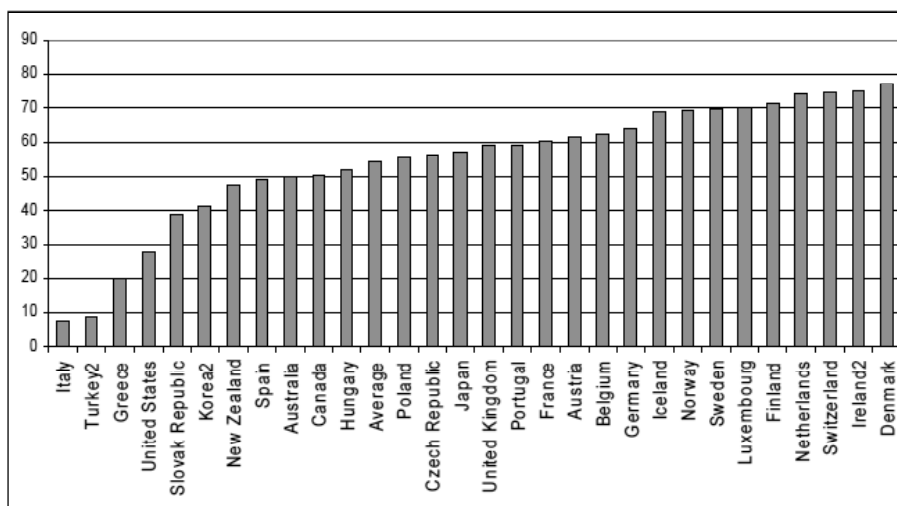
### 3.3 Hatékonyság a munkára ösztönzés biztosításában

Sok ország számára az egyik fő gond annak biztosítása, hogy a minimumjövedelmi rendszerek ne váljanak a munkavállalás ellenőztönzőjévé. Az átfogó kép valóban azt mutatja, hogy sok tagállam előtérbe helyezi ezt a megfontolást azzal szemben, hogy megfelelő szintű minimáljövedelmet biztosítsanak. Azonban a legbőkezűbb és leghatékonyabb minimumjövedelmi rendszerekkel rendelkező országokban világosan kiderült, hogy ezek alapvető szerepet játszanak abban, hogy az emberek nem válnak annyira csüggedtté és kirekesztetté, ami már képtelenné tenné őket az aktív befogadási intézkedésekben való részvételre és a hatékony munkakeresésre. Az ír szakértő szerint Írországbán „fontos kérdés, hogy a bérek, adómentességek, valamint munkavállalói és családi juttatások összessége mennyire biztosítja, hogy a munkát vállalók ugyanakkor kikerüljenek a szegénységből is, és ez mind a 2008-as nemzeti reformprogramban (NRP), mind a Szociális védelemről és a társadalmi befogadásról szóló nemzeti stratégiai jelentésben szerepel”. A belga szakértő kifejti, hogy „a társadalombiztosítási rendszer a korábbi jövedelemre épít, míg a szociális segélyezési rendszer csak az életfontosságú minimumot próbálja nyújtani mindenkinek. Ezért a szociális segélyek alacsonyabbak, és folyamatosan alacsonyabban tartják őket, mint a társadalombiztosítási juttatásokat. Másfelől viszont a szociális segélyek és társadalombiztosítási juttatások is alacsonyabbak, mint a munkából származó

jövédalom. 1999 óta a szakpolitikát a »tegyük a munkát kifizetődővé« paradigma jellemzi. Az emberek munkaerő-piaci integrációjának ösztönzése érdekében határozott stratégia az, hogy a juttatások csökkentése helyett a minimálbért emelik. Azonban ez a megközelítés azt is jelenti, hogy amíg a minimálbér nem ér el egy elégséges szintet, a szociális segélyeket nem engedik ugyanúgy növekedni, hogy a keresetek és a segélyek között növeljék a rést.”

Az ellenőztönzők elkerülésének hatékonysága kategóriánként és munkatípusonként különbözik. Belgiumban, például, a szakértők arra mutatnak rá, hogy „először is, úgy tűnik, hogy a munkára ösztönzés erősebb az egyedülálló és gyermektelen egyedüli keresők esetén, és gyengébb egyedülálló szülőknél. A gyermekes egyedüli keresők köztes helyzetet foglalnak el. Másodszor, azt figyelhetjük meg, hogy a teljes munkaidős állásba való átmenet jobban kifizetődő, mint a részmunkaidős állásba való átmenet.” Az észtországi szakértő szerint „míg a létfenntartási juttatások garantálnak egy minimális jövédelmet a háztartások számára, ugyanakkor munkavállalást hátráltató tényezőt jelentenek az alacsony keresetűek számára egyes háztartás-típusokban”.

3.3 ábra Átlagos nettó helyettesítési ráták négy, szociális támogatásban részesülő családtípus esetén öt évig tartó munkanélküliség után (a foglalkozásból származó nettó jövédalom százalékában, 2006)



Forrás: 2007 OECD Ellátások és bérek adatbázisa (hivatkozva a brit szakértők jelentésében); ld. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/42/39720461.xls>

A brit szakértő azt írja, hogy „nem kétséges, hogy a szociális segélyek szintjének megfelelőségét gátló egyik tényező a munkából származó nettó jövédelmekhez való viszonyuk, amit általában a névleges helyettesítési rátával jelölnék”<sup>23</sup>. Ezt a 3.3 ábra mutatja be, ahol az átlagos nettó helyettesítési ráták láthatók négy szociális segélyt kapó családtípus esetén, öt évig tartó

<sup>23</sup> A szociális támogatásból származó nettó jövédalom a foglalkoztatásból származó nettó jövédalom arányában.

## MINIMUMJÖVEDELEM

munkanélküliség után. Ez az ábra nagyon nagy eltéréseket mutat az EU országok között, az olaszországi 8 százaléktól kezdve a görögországi 20 százalékon át, a Svédországban, Finnországban, Hollandiában, Írországban és Dániában jellemző 70 vagy még több százalékig.

Természetesen egyes országokban fel sem merül az ellenősztönzés problémája, nem azért, mert a minimumjövedelmi rendszerek annyira hatékonyak, hanem mert nagyon alacsonyak az ellátások. Például a lengyel szakértő rámutat, hogy „a kutatások szerint a szociális segélyeknek nincs hátrányos hatása a munkaösztönzőkre. Ez mindenekelőtt annak köszönhető, hogy a szociális segélyezésből származó juttatás nagyon alacsony.” A magyar szakértő arra mutat rá, hogy az juttatásokkal elérhető életszínvonal a minimálbérből való megélhetéssel összevetve – mely utóbbihoz több járulékos kiadás is társul – érthető szociális feszültségeket okoz. Kifejezi aggodalmát, hogy ezt a feszültséget a média és egyes helyi politikusok tovább növelhetik, akik gyakran festik fel az „érdemtelen szegények” képét. Ez azután alapot szolgáltat ahhoz, hogy a szegénységben élőket (különösen a romákat) bűnbakká tegyék, ahelyett, hogy reális képet adnának a szegénységről és annak társadalmi okairól. Azt is kiemeli, hogy Magyarországon megfigyelhető egy olyan tendencia, amelynek jegyében azt sugallják, hogy a jelenlegi gazdasági problémák amelynél részben a magas szociális kiadásoknak köszönhetőek. A szakértő szerint ez a nézet félrevezető, különösen a minimumjövedelmi rendszerek költségeiről szóló vitákban.

### 3.3.1 FŐ ELLENÖSZTÖNZŐK

Egyes szakértők sajátos ellenősztönzőket határoznak meg. Ezek többek között az alábbiak:

- A juttatások magas megvonási aránya bizonyos körülmények között jelentős ellenősztönző hatással jár. Különösen a másodlagos juttatásokat, amelyek fontos szolgáltatásokhoz biztosítanak hozzáférést (pl. lakhatási támogatás, egészségügyi kártya, gyermekgondozás stb.), vonhatják vissza olyan kereseti szintek mellett, amelyek túl alacsonyak ahhoz, hogy az emberek megengedhessék maguknak a magánpiaci alternatívákat (IE; ld. még a 3.4 szövegdobozt).

- Ha a szociális segélyben részesülőknek alacsony a jövedelme, jobban ki vannak téve az eladósodás és alacsony önbecsülés veszélyének, és előfordulhat, hogy kevesebb motivációval és eszközzel rendelkeznek az életük jobbra fordításához. A kifizetések a veszélyeztetettséghez kötődnek, és ez paradox módon arra ösztönzi a személyt, hogy végeredményben a jelenlegi helyzetét elkezdje olyan hátránynak tekinteni, ami megerősíti az önfenntartásra való képtelenségét (pl. az, hogy egyedülálló szülő, vagy fogyatékos), és még ragaszkodik is hozzá, mint a biztos jövedelmének garanciájához. (IE)

- A brit rendszer mindig is szétválasztotta a munkával kapcsolatos és a munkanélküli támogatást. Ez azt jelenti, hogy az egyik rendszerből a másikba való átlépés soha nem egyszerű folyamat. A munkába állóknak fel kell adniuk a jövedelemtámogatást (Income Support), és munkavállalói adókedvezményt (Working Tax Credit) kell igényelniük, a lakbér-

támogatásuk (Housing Benefit) és önkormányzati adókedvezményük (Council Tax Benefit) lecsökken (bár egyes esetekben kaphatnak „meghosszabbított kifizetést” a lakbértámogatásra és önkormányzati adókedvezményre, ami azt jelenti, hogy a munkába állás után négy hétig még megkapják a munkanélküliség esetén járó összeget); és végül a gyermek után járó adókedvezményre (Child Tax Credit) való jogosultságuk is valószínűleg csökkeni fog.

- A megszerzett keresetek kiegészítésének hiánya a fokozatosan csökkenő szociális ellátással, valamint azok az előírások, amelyek kötelezik a korábbi jogosultat a juttatások majdani visszatérítésére, jelentősen csökkenthetik a munkára ösztönzést. (ES)

- Jóllehet a létfenntartási juttatás szintje sokszor alacsony, hasznosabb segélyekből élni, mint minimálbérért vagy közel minimálbérért dolgozni, különösen a munkavállalással kapcsolatos kiegészítő kiadások (például közlekedés, étkezés, gyerekfelügyelet stb.) miatt. Mivel a létfenntartási juttatás a háztartás bevételeitől függ, ha egyvalaki nem dolgozik a háztartásban, az a többiek számára is csökkentheti a munkavállalási motivációt, mivel az alacsony bérjövédlemből származó kis nyereség ugyanannyival csökkenti a létfenntartási juttatás összegét. (EE, HU)

Néhány szakértő kifejezetten megjegyzi, hogy az ellenősztönzők egyes csoportokra jobban érvényesek, mint másokra. Például a spanyol szakértő szerint „*általánosságban, minél inkább kikerül valaki a járulékalapú védelemből, annál nagyobb lesz rajta a nyomás, hogy aktívan munkát keressen; minél idősebb valaki, annál kisebb a nyomás és annál nagyobb a rendelkezésére álló szociális védelem, ami átsegíti őt a nyugdíjig. A 45 és 52 év közöttiek esetén az aktíválás csak relatív kötelesség; a 45 évesnél fiatalabbaknál sokkal szigorúbb követelmény.*”

### 3.3.2 AZ ELLENŐSZTÖNZŐK POZITÍV MEGKÖZELÍTÉSE

Több szakértő (pl. DK, IE [ld. a 3.4 szövegdobozt] és PT) kiemeli az ellenősztönzők problémájának pozitív megközelítését. A portugál szakértők azt emelik ki, hogy „*a munkát ösztönző vagy hátráltató tényezők vonatkozásában alá kell húzni, hogy az SII igénylése során csak a családok munkából származó bevételeinek 80 százalékát veszik figyelembe, ami munkára ösztönöz, és ez nem valósulna meg, ha a teljes jövedelmet számításba vennék. Ez utóbbi esetben az emberek olyan helyzetbe kerülnének, hogy a háztartásuk nettó jövedelme ugyanannyi lenne, akár dolgoznak, akár nem.*” A dán szakértő azt jegyezi meg, hogy „*az ezen a területen a legutóbbi időkben végrehajtott politikai előrelépések nagy részének fő célja az volt, hogy növeljék a munkaerő-piaci részvételt a nagyobb ösztönzők segítségével. Az ez irányú politikai fejlemények az alábbiakat foglalják magukba: kezdeti segély (2002. 07. 01), a pénzbeli juttatás lecsökkentése házaspároknál hat hónap elteltével (2003. 01. 01.), a munkavállalói adócsökkentés növelése minden pénzbeli juttatásban részesülő házas ember számára a hat havi pénzbeli juttatás után (2003. 01. 01), pénzbeli juttatás maximális értékének meghatározása (2004. 01. 01) és a 300 órás szabály (2007. 04. 01).*” Ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy „*az ösztönzők hatékonysága kétséges. Az ösztönzők egyes segélyezettekre hatottak, míg ugyanakkor a kevésbé jó hely-*

## MINIMUMJÖVEDELEM

zetűek (pl. egészségi állapot vagy nyelvtudás vonatkozásában) a rendszer miatt viszonylag rosszabb helyzetbe kerültek.”

### 3.4. szövegdoz: Az ellenőztönzők kezelése Írországbán

Írországbán legalább tíz éve a reform egyik témája a munkavállalással kapcsolatos ösztönzők és ellenőztönzők hatékonysága. Egy négy elemből álló stratégiát követtek: növelték a juttatási rendszer rugalmasságát és a keresetekkel szembeni bőkezűségét; javították a segélyezettek humán tőkét és szak-képzettséget (különösen a munkanélküli igénylők esetén); bevezették a korai beavatkozás és aktivizálás megközelítését; és kifizetődővé tették a munkát (a juttatások és adózás változtatásával, valamint ösztönzőkkel). Bár sok előrelépést tapasztalhatunk, van néhány megoldatlan probléma, például a rendszeres hiánya a nem beszámított keresetek értékének és a jövedelmi jogosultsági küszöb időbeli erodálásának nyomon követésében és javításában.

*Ír nemzeti szakértő*

A fejezet összefoglalása előtt fontos hangsúlyozni azt, amit a belga szakértők fogalmaztak meg, hogy a munkavállalás pénzügyi ösztönzőire helyezett erős hangsúlyt a szociális védelemben tipikusan a „tegyük kifizetődővé a munkát” megközelítéshez kapcsolják – és ez a hozzáállás az „államtól való függőség kultúrája” paradigmához (vagy Levitas megfogalmazása szerint a „morális underclass diskurzushoz”)<sup>24</sup> társul. Ez a paradigma kétségbe vonja a szociális védelmi rendszer hatékonyságát, s azt hangsúlyozza, hogy a segélyezettek könnyen az államtól való függőség csapdájába eshetnek. A „kifizetődővé kell tenni a munkát” eszme mélyen beleágyazódik az OECD munkáról szóló Jobs Study tanulmányába (1994), és az 1990-es években az EU szociális védelem modernizálására irányuló stratégiájának egyik alappillére lett. Részben ennek eredményeként (valamint a költségvetési megszorítások szigorítása miatt), a szociális juttatások (ide értve a minimumjövedelmi rendszereket is) és az egyéb jövedelemforrások közötti rés jelentősen nőtt az elmúlt két évtizedben. Ezért a legújabb tanulmányok általában más megközelítések felé fordulnak, amelyek Sen képességekkel (capability) kapcsolatos elméletén alapulnak. Ebből a szempontból a bőkezűbb szociális juttatásokra úgy tekintenek, mint az emberi képességekbe való befektetésre, ami így elősegíti újraintegrálásukat a társadalomba, valamint a munkaerőpiacra.<sup>25</sup>

Ugyanezt a nézetet alkalmazták a szociális védelemről és aktivizálásról szóló európai eszmét jelenleg uraló flexicurity (rugalmas biztonság) megközelítésben is.

<sup>24</sup> Levitas R. (1998), “The inclusive society? Social exclusion and New Labour”, MacMillan.

<sup>25</sup> Erről részletesebben ld. Nicaise I. (2007), *Unemployment and non-employment: towards an integrated approach*, Brüsszel, Európai Bizottság – Foglalkoztatási és Szociális ügyek Főigazgatósága, “Modernising and activating benefit and social protection systems to promote employment” szeminárium, 2007. március 28.

### 3.4 Következtetések

A legtöbb tagállam nem rendelkezik olyan minimumjövédelmi rendszerrel, amely lehetővé teszi az emberek számára az emberhez méltó életet, és néhányuk nagyon messze áll ettől. Nincs világosan megfogalmazva, mit jelent a megfelelő jövédlem, valamint nem áttekinthető és következetes a kifizetések szintjének kialakítása sem. A lefedettség mértékét sok országban javítani kell, és az igénybevétel hiánya szintén nagyon széleskörű probléma, amelyet sokkal szisztematikusabban kell kezelni. A szakértői jelentések valójában megerősítik a korábban említett 2008-as bizottsági közlemény következtetéseit, amely megjegyzi, hogy míg a szociális segélyek igénybevételi arányát 40 és 80% közé becsülik Nagy-Britanniában, Franciaországban, Németországban és Hollandiában, „az uniós átlag komorabb képet mutat: a nem kereső, szegénységi kockázatban élő lakosság mindössze 18 százaléka részesül szociális segélyben (ezt az adatot azonban finomítani kell, mert nem veszi figyelembe más típusú ellátások kézhezvételét)”. Ez rávilágít, hogy szükség van a minimumjövédelmi rendszerek hatékonyságának és működtetésének átfogóbb és rendszeresebb monitorozására.

Mindezek tükrében egyértelmű, hogy sürgős lépésekre van szükség ahhoz, hogy az aktív befogadásról szóló 2008-as bizottsági ajánlásban és a kapcsolódó 2008-as tanácsi következtetésekből, valamint a szociális védelmi rendszereken belüli megfelelő forrásokra és szociális segélyekre vonatkozó egységes kritériumokról szóló 1992-es tanácsi ajánlásban megfogalmazott minimumjövédelmi jellemzők valóra váljanak. Az e fejezetben feltárt különböző problémák kezelésére tizenhárom konkrét cselekvési ajánlást tettünk nemzeti és/vagy EU szinten (ld. 1.2 fejezet).

## 4. Kapcsolat a minimumjövédlem és az aktív befogadás másik két pillére között

Az aktív befogadásról szóló 2008-as bizottsági ajánlás hangsúlyozza, hogy szükséges „a munkaerőpiacról kirekesztettek aktív befogadására vonatkozó átfogó stratégia kialakítása, amely integrálja a megfelelő jövédlemtámogatást, a befogadó munkaerőpiacokat és a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést”. Ezért az alábbi ajánlja a tagállamoknak: „átfogó szakpolitikai keret, mely meghatározza az aktív befogadási stratégia három elemének ideális ötvözetét, figyelembe véve e stratégiák együttesének a hátrányos helyzetűek társadalmi és gazdasági integrációjára gyakorolt hatását, valamint lehetséges kölcsönhatásait, beleértve a szinergiákat és a lehetséges kompromisszumokat is”.

Ennek fényében a szakértők a nemzeti jelentéseikben két dolgot elemeztek. Először is felmérték, hogy a minimumjövédlemben részesülők milyen mértékben kapnak foglalkoztatottsággal és képzési programokkal kapcsolatos támogatást; és másodszer, megvizsgálták, hogy mekkora figyelmet fordítanak a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférésre.

## MINIMUMJÖVEDELEM

### 4.1 Minimumjövédelmi rendszerek és befogadó munkaerőpiacok

Sok szakértő (pl. AT, BE, CY, DE, DK, IE, FI, MT, NL, PT, SE, SI, UK) viszonylag pozitív véleményt fogalmaz meg arról, hogy az aktiválási eszközök, például a támogatási és képzési programok milyen mértékben célozzák meg a minimumjövédlemben részesülőket, és többen megjegyzik a jelenlegi vagy tervezett javulásokat. Az intézkedések hatékonysága a tagállamok között azonban nagyon eltérő lehet, és azt a szintet, amennyire a legnehezebb helyzetben levőket megcélozza és az egyedi igényeket személyre szabottan kielégíti, gyakran tovább kell fejleszteni. Gyakran nincs adat és értékelés az intézkedések hatékonyságáról. Például, a szlovén szakértők arra mutatnak rá, hogy „*nincsenek rendelkezésre álló adatok azoknak a munkanélküli pénzügyi segélyben részesülőknek a számáról, akik részt vettek foglalkoztatási és képzési programokban*<sup>26</sup>, és arról sincs felmérés, hogy a részvétel mennyire volt sikeres”.

#### 4.1 szövegdoboz: A munkaerő-piaci részvétel elősegítése Svédországban

Az aktív befogadás elősegítése érdekében nagy hangsúlyt fektetnek a szakképzett szociális munkára, és kiemelik annak fontosságát, hogy nemcsak pénzt kell fizetni, hanem aktívan együtt kell dolgozni az ügyféllel munkaerő-piaci részvételének és gazdasági függetlenedésének megkönnyítése érdekében. Ez a stratégia csak akkor lehet sikeres, ha erőfeszítéseket tesznek a kooperáció növelésére a különböző állami szervek, különösen az egészségügy, társadalombiztosítási iroda és, nem utolsósorban, a munkaközvetítő ügynökség között. Így a gyakorlatban nagyobb nyomás nehezedik a szociális segélyezettekre, hogy munkát keressenek és elfogadják az állásajánlatokat. A központi cél az, hogy a fiatalok ne váljanak az állami támogatás passzív igénybe vevőivé. Azonban, ahogy a helyi példák mutatják, ezt intenzívebb szociális munkával együtt kell végezni, és összehangoltabb állami erőfeszítéseket kell tenni, hogy ez a politika megvalósuljon. Így a helyi munkaközvetítő ügynökség, a társadalombiztosítási iroda és az egészségügyi rendszer szoros együttműködésére is szükség van. A munkaközvetítő ügynökség és a társadalombiztosítási iroda államilag irányított szervezetek, míg az egészségügyi rendszert megyei szinten, a szociális munkát pedig önkormányzati szinten kezelik.

*Svéd nemzeti szakértő*

Több, kedvezően nyilatkozó szakértő között a dán szakértő is kiemeli, hogy „*a megfelelő jövédlemtámogatás szorosan kapcsolódik az aktív munkaerő-piaci politikákhoz, az aktivizálás a minimumjövédelmi rendszerekhez kötött jog és kötelesség. Az elmúlt években számos aktív munkaerő-piaci kezdeményezés irányult a munkaerő-piaci új belépőkre, valamint a korlátozott munkaerő-piaci tapasztalattal rendelkezőkre.*” A belga szakértő így ír: „*a foglalkoztatással és a képzéssel kapcsolatban az állami jóléti központok foglalkoztatási programokat*

<sup>26</sup> Az aktív foglalkoztatási politika (AEP) intézkedéseinek éves bevezetéséről szóló jelentésben a szlovén foglalkoztatási szolgálat összesített adatokat küld a résztvevőkről, egyes programok résztvevőit pedig nem, kor és a munkanélküliség időtartama szerint csoportosítja.

kínálnak az ügyfeleknek. Ezeknek a programoknak a hatékonysága a célkitűzéseken múlik. Nevezetesen, a társadalombiztosítási jogok visszaállítását célzó programok kevésbé sikeresek abban, hogy tartósan integrálják a minimumjövédlemben részesülőket a munkaerőpiacra, mint a valódi foglalkoztatás-élénkítő programok.” A svéd szakértő bemutat egy olyan programot, amelyben különböző állami szerveket koordinálnak annak érdekében, hogy létrehozzanak egy állásokkal kapcsolatos tanácsadó láncot, ahol a szociális iroda, a munkaközvetítő ügynökség, az egészségügyi szolgálat és a társadalombiztosítási iroda egyesíti erejét (ld. 4.1 szövegdoboz).

A holland szakértők (4.2 szövegdoboz) azt hangsúlyozzák, hogy az „újraintegrálás szerepel a holland munkáról és szociális segélyről szóló törvényben. Az önkormányzatok kapnak egy összeget, amelyet a helyi újraintegrálási politika végrehajtására kell költeni, aminek során segítenek a helyi célcsoportnak munkát találni.” Másrészt azt írják, hogy „tanulmányok azt mutatták, hogy az újraintegrációs programok hatása mintha javulna, de továbbra is szerény”. Hasonló megállapítást tesznek a német szakértők is: „a társadalmi beilleszkedés speciális célkitűzései összefüggenek azzal, hogy az EU egyre nagyobb hangsúlyt fektet az aktív befogadásra. Ennek ellenére a gyakorlatban a munkaerő-piaci hatóságok inkább a munkaerőpiachoz közelebb állókat, és nem az attól legmesszebb levőket célozzák meg.”

#### 4.2 szövegdoboz: Újraintegrálási intézkedések Hollandiában

Az újraintegrálással kapcsolatos intézkedések mindenféle formát felvehetnek: az ügyfél lehetőségeinek felmérése, képzés az álláskeresésre vonatkozóan, bérköltség támogatás, tanulás és munka összekapcsolása stb. Az elmúlt években a hangsúly nem annyira a hosszú távú beiskolázáson és képzésen, mint inkább a rövidtávú tanfolyamokon volt. Ezek a tanfolyamok viszont intenzívebbek (32 óra hetente), és gyakran munka-elem is tartozik hozzájuk. Az önkormányzatok is elkezdtek azt a – „Work First” elnevezésű – megközelítést alkalmazni, amely szerint az emberek azonnal elkezdnek dolgozni (miközben megmarad a segélyük, vagy még fizetést is kapnak). Végül az önkormányzatok egyre inkább használják a bértámogatást az emberek munkavállalási készségeinek fejlesztése céljából, hogy végső soron visszasegítsék őket a munkaerőpiacra.

Holland nemzeti szakértő

A finnországi szakértők azt emelik ki, hogy „az aktív foglalkoztatási politikát és szociálpolitikát tovább integrálták az elmúlt 10 év során Finnországban. A minimumjövédlemben részesülők, valamint egyéb munkanélküliek munkaerő-piaci integrációjának támogatását különféle foglalkoztatási és képzési programokkal segítik elő, amelyek közül néhány személyes szolgáltatásokat is magába foglal.” Érdekes módon, hozzátesszik, hogy erőfeszítések történtek a leginkább rászorulóknak megcélzására, mivel „2006 elejétől a munkaerő-piaci támogatás hatékonyságát úgy fejlesztették tovább, hogy a támogatás feltételei a munkanélküliségben töltött idő arányában nőnek, és a munkanélkülieknek egyre intenzívebben kínálják a szolgáltatásokat”. Külön erőfeszítéseket tettek a fiatalok megcélozására is, így „2007-ben egyéni álláskereső tervet készítettek a fiatalok 82 százaléka számára a munkanélkülivé válásukat követő három hónapon belül”. Azonban a szakértők úgy gondolják, hogy még mindig

## MINIMUMJÖVEDELEM

szükség van az intézkedések továbbfejlesztésére „a bevándorló népesség esetén, akiknek a munkanélküliségi rátája több mint kétszerese volt a finnekének (mielőtt a pénzügyi válság elkezdődött)”.

Ausztria és Portugália szintén két olyan ország, amelyek állandó erőfeszítéseket tesznek a kapcsolódási pontok javítására. Az osztrák szakértő azt írja, hogy „hosszú ideig széles körben azt tapasztalhattuk, hogy hiányoznak a foglalkoztatási és képzési programok a szociális segélyben részesülők számára. Am ez a helyzet – bár csak fokozatosan – az elmúlt évek során megváltozott. Egy példa erre a „Job-chance” (Állás-esély) program, amelyet Bécs és Felső-Ausztria, Stájerország, Tirol és Karintia szövetségi tartományokban alakítottak ki, és kapcsolódó eszközöket vezetett be. Ezek a programok összekapcsolják a szociális munkások által nyújtott támogatást a szakképesítések és szociális kompetenciák megszerzésével és stabilizálásával. Azonban ezek a szolgáltatások jelenleg még inkább kis méretekben működnek, nem érhetők el mindenki számára, és a középtávú eredmények változóak. A rászorultság felmérése alapján fizetett minimumjövédelmi juttatás tervezett reformcsomagja is kezelné ezt a problémát valamilyen szintig, mivel azt tervezik, hogy szerkezetileg integrálják az ebben a juttatásban részesülőket az osztrák foglalkoztatási szolgálat képzési programjaiba.” A portugál szakértő azt írja, hogy 2007-ben a társadalmi beilleszkedést célzó jövedelemmel (SII) foglalkozó nemzeti bizottság elindította az aktív befogadásra irányuló stratégiát. Remélik, hogy ez tovább erősíti Portugáliában a minimumjövédelmi rendszernek ezt a fontos dimenzióját. Arra emlékeztetnek, hogy „a változások által teremtett lehetőségek pozitív hatást gyakorolhatnak a program bevezetésére, és már most is jól látható, hogy a beilleszkedési program keretében kialakított tevékenységek többféle dimenzióban fejtenek ki hatást, például a társadalmi cselekvés, az egészségügy és az oktatás területén”.

Az ír szakértő azt is megjegyzi, hogy a minimumjövédlemben részesülők támogatása (személyre szabott) foglalkoztatási és képzési programok formájában „intenzívebbé vált és elmélyült (a kifizetések, célcsoport és a különböző ügynökségek bevonása tekintetében), különösen az elmúlt években. Főként a munkanélküliek bevonása tekintetében, de nagyjából az elmúlt egy évben az egyedülálló szülők (és akik rokkantsági juttatásban részesülnek) kerültek a szakpolitika újításainak középpontjába ebből a szempontból.” Ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy „bár tapasztalható fejlődés, a juttatások nyújtása még mindig messze van attól, hogy a juttatásban részesülő egyes csoportoknak személyre szabott cselekvési tervet dolgozzanak ki”. A brit szakértő azt is megjegyzi, hogy a foglalkoztatási és képzési programokat kiterjesztették, sokat ezek közül a juttatás felvételéhez kötnek, és figyelembe veszik azt is, hogy az igénylő mennyi ideje kapja a juttatást. Ugyanakkor megjegyzi, hogy „a különbség általában nem a szociális segélyben részesülők és a többiek (pl. társadalombiztosítási juttatásban részesülők) között jelentkezik, hanem a különböző juttatásokban részesülők és (szülők esetén) a különböző korú gyerekekkel rendelkezők között. A jövőben a kormány a méginkább személyre szabott feltételeesség rendszere felé szeretne elmozdulni, amelyben a felajánlott támogatást az ügyfél tulajdonságaihoz, nem pedig az igényelt juttatáshoz igazítanák.” Máltán a szakértő bemutatja, hogy „a félig állami Employment and Training Corporation különböző rendszereken keresztül hogyan próbál támogatást nyújtani az embereknek abban, hogy jövedelmező munkát vállaljanak, és képzési lehetőségeket biztosít mind a munkanélküliek, mind lehetséges munkáltatóik számára”. A ciprusi

szakértő megjegyzi, hogy „a szociális szolgálat (Social Welfare Services, SWS) több projektet is működtet a munkaerő-piaci részvétel ösztönzésére. Ezek közül néhányat kifejezetten a szociális segélyben részesülőknek fejlesztettek ki, míg más projektek általában az inaktív személyekre irányulnak. A projektek között van olyan, amelyik a munkaerő-piaci igényekhez jobban illeszkedő új szakképesítést, van, amelyik kereset-kiegészítést és vonzó munkafeltételeket ad, és van az aktív álláskeresésben útmutatást és támogatást nyújtó, illetve a családi élet és munkahely összeegyeztetéséhez gondozási szolgáltatásokat kínáló. Ezen felül a munkába állás után az állami támogatásban részesülő személy továbbra is kapja a juttatást tizenkét hónapig (teljes összeget az első négy hónapban, majd négy hónaponként egyharmaddal csökkentve). Egy nemrég készített SWS tanulmány szerint a szigorú, jól kialakított és jól bevezetett aktív befogadási programok sikeresen ösztönözhetik a közsegélyekben részesülőket arra, hogy belépjenek a munkaerő-piacra, azonban a hosszú távú hatásaik még nem ismertek.”

A francia szakértő kiemeli, hogy az API (egyedülálló szülőnek fizetett juttatás) és az RMI (a társadalmi beilleszkedést szolgáló minimumjövédelmi rendszer) cseréje az RSA-ra (aktív szolidaritási jövedelem) nemcsak az RMI alatt már kialakított ösztönzők rendszerét általánosítja és terjeszti ki, hanem emellett „jelentősen átalakítja ezt a minimumjövédelem juttatást az álláskeresésben nyújtott támogatássá”. Ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy ennek a változtatásnak a bevezetése még nem történt meg, és a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság gyengítheti az ilyen irányú fejlődést a közeli jövőben.

Bár a tagállamok általában hangsúlyozzák az aktiválási eszközök fontosságát a munkában való részvétel növelésében, egyes szakértők (pl. BG, CZ, EE, EL, HU, LT, LV, PL, RO, SI) kritikusak azt illetően, hogy ezek az eszközök mennyire célozzák és támogatják a minimumjövédelmi rendszerektől függőket. A lengyel szakértő megjegyzi, hogy „jóllehet a reformtörekvések arra irányulnak, hogy támogassák az aktiválási politikát és a munkaerő-piaci programok intenzívebbé tételét a törvény változtatásai és az Európai Szociális Alap (ESF) támogatása segítségével, a munkaerőpiactól legtávolabb levőknek még mindig nagyon korlátozottak az esélyeik arra, hogy visszatérjenek a munkaerőpiacra. Ez annak köszönhető, hogy a programok számukra nem tudják hatékonyan biztosítani a foglalkoztatást. Az átmenetet ösztönző programokat rendszerint úgy alakítják ki, hogy ezeknek az embereknek az igényeit nem elégítik ki. Ráadásul a negatív szelekció, amely gyakran a negatív előítéleteket tükrözi, megnehezíti a hosszú ideje munka nélkül állók és az alacsony képzettségűek igényeinek kezelésére kialakított hatékony munkaerő-piaci eszközökhöz való hozzáférést. A holisztikus megközelítésen alapuló átmenetet segítő szolgáltatásokat csak nagyon kevés erre specializálódott szociális és foglalkoztatás-integrációs intézet kínálja a kirekesztett embereknek.” A görög szakértő, miközben számos programot bemutat, amelyek az álláskeresőket segítik, azt írja, hogy „a juttatások és támogatások nyújtása szándékosan nem célozza a szociális juttatásokban részesülők munkaerő-piaci helyzetének javítását”. A litván szakértő szerint „sajnos a társadalmi befogadásért felelős intézményeknek az esetek nagy részében nem sikerül integrálniuk a munkaerőpiacba a szociális támogatásban részesülőket. Az aktív munkaerő-piaci szakpolitikai intézkedések alkalmazása során, a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok esetében nincs tárcaközi kooperáció és társadalmi támogatás.”

A magyar szakértő arról a követelményről is ír, hogy a szociális segély-

## MINIMUMJÖVEDELEM

ben részesülőknek együtt kell működniük a hatóságokkal. Azonban a gyakorlatban ez az együttműködés jelentős regionális eltéréseket mutat. Így fogalmaz: „az aktív befogadási stratégia másik két pillére esetén, a programok intézményi és szakmai háttere több régióban és kis faluban is hiányzik, különösen ott, ahol a legsúlyosabb a helyzet”. A román szakértő a szolgálatok közötti koordináció hiányára hívja fel a figyelmet, és azt írja, hogy „a szociális segélyezési programok és aktív befogadási politikák – az aktiválási eszközök (amelyek hatékony módját képezik a társadalmi beilleszkedésnek és gazdasági függetlenségnek) és a rászorultsági alapon adott juttatások összekapcsolásával való – kialakításában és bevezetésében részt vevő különböző intézményi szintek és szereplők közötti jobb szervezet-közötti kooperáció és kölcsönös segítség sikeresebben kezelné nemcsak magát a szegénységet, hanem a társadalmi kirekesztés kockázatát is.” A spanyol szakértő szerint hiába fektetnek hangsúlyt az aktiválási intézkedésekre, ha az alkalmazásukkal kapcsolatban problémák merülnek fel. Elsősorban azt hangsúlyozza, hogy az intézkedések túl általánosítóak, és nem eléggé differenciáltak ahhoz, hogy kielégítsék a különböző csoportok igényeit. Így, mint írja, „nincsenek kifejezetten a legnagyobb kockázatú csoportokra kialakított tevékenységek”, és ez ahhoz vezet, hogy „a kirekesztett népesség csekély része vesz részt azokon a képzési programokon, amelyeket a népesség egészére dolgoztak ki”.

### 4.2 Minimumjövédelmi rendszerek és hozzáférés a minőségi szolgáltatásokhoz

A szakértők jelentős hányada (pl. BE, DE, DK, EE, FI, IE, IT, NL, PT, RO, SE, UK) viszonylag pozitívan nyilatkozik a minimumjövédelmi rendszerek és a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzájutás közötti fejlődő kapcsolatról is. Például a dán szakértő szerint „a dán jóléti állam univerzális jellege biztosítja a lehetőséget a gyermekgondozás igénybe vételéhez a minimumjövédelmi rendszerek támogatásától függő emberek számára is. Ezenkívül vannak kiegészítő támogatási formák, például lakhatási támogatás és gyermekgondozás az alacsony jövedelmű csoportok számára.” Hasonló a finn szakértő meglátása, aki szerint „a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést a majdnem ingyenes egészségügyi rendszerhez való hozzáférés és a szubvencionált gyermekgondozási szolgáltatások segítik elő minden helyhatóságban. Ezen felül, az alacsony jövedelmű lakosok jogosultak szociális lakásbérletet igényelni, ami a nagyobb városi régiókban áll rendelkezésre.” A belga szakértő hasonlóképpen azt jegyzi meg, hogy „a minőségi szolgáltatások elérését alapvetően a szociális segélyre való jogon keresztül biztosítják. Ez a jog számos különböző szolgáltatást foglal magába, a kiegészítő pénzügyi támogatástól kezdve az orvosi ellátásig és lakhatási kedvezményekig.” Azonban azt is megjegyzi, hogy „nehéz az effajta szolgáltatások hatását kalkulálni”. Az ír szakértő biztató megfogalmazása szerint „Írország számára a szegénység-ellenes és társadalmi kirekesztés elleni intézkedések összekapcsolása során az egyik nagy tanulság a szociális szolgáltatások marginalizáció és hátrányos helyzet leküzdésében játszott szerepének felismerése volt. Ezt a leckét még tanuljuk, és a haladás főleg az NSRSPSI (és a két nemzeti szinten kialakított szegénység-ellenes stratégia) esetén látszik.” Ugyanakkor úgy látja, hogy Írországnak még van hová

fejlődnie, és hangsúlyozza, hogy a politikák jobb koordinálásának megvalósítása az állami szervezetek és szolgálatok, valamint a helyi, regionális és EU hivatalok között, még jelentős erőfeszítéseket igényel, mivel az ír rendszer erősen centralizált. Ezek közé tartozik az „*adminisztratív támogatás, a szociális tanácsadás, a pénzügyi támogatás, a lakhatási támogatás, a pszichiátriai segítség, valamint a pedagógiai problémákkal kapcsolatos segítség, egészségügyi problémák megoldásához nyújtott támogatás, oktatás és szakképzési pályaaorientációs tanácsadás*”.

#### 4.3 szövegdoxoz: A minimumjövédelmi rendszerek összekapcsolása a foglalkoztatással és képzéssel Olaszországban

Általában a minimumjövédelmi rendszerek személyre szabott foglalkoztatási és képzési programokhoz kapcsolódnak, mint azt az alábbi példák is szemléltetik:

- Közel 50 000 ember (a nemzeti RMI-vel végzett kísérlethez tartozók) vett részt a társadalmi beilleszkedéssel kapcsolatos személyre szabott programban, amely szakképzési útmutatást és képzést, gyakornoki munkát stb. foglalt magába, valamint társadalmi közmunkát, gyermekek és idősök gondozását az iskolán kívül, és egyéb típusú oktatási és szocializációs tevékenységeket.
- A Friuli Venezia Giulia régióban a minimumjövédelmi rendszerből részesülők 45 százalékát támogatták helyi foglalkoztatási szolgálatok, és 88 százalékuk aláírt egy speciális „szerződést”, mely szerint részt vesznek szakképzési útmutatásban és képzési projekteknél, munkaközvetítő tervekben és munkatapasztalatot szereznek.

Olasz nemzeti szakértő

A brit szakértők is meglehetősen pozitív kapcsolatokról írnak a szociális szolgálatokkal kapcsolatban: „Az adott juttatástól/adókedvezménytől függően, a minimumjövédelmi juttatásban részesülők kölcsönt igényelhetnek (főként) a brit szociális alaptól, mentességet kaphatnak az egészségügyi szolgáltatások díjainak fizetése alól, kérvényezhetik a munkavállalói adókedvezmény gyermekgondozási kedvezményét, a terhességi támogatást és az ingyenes iskolai étkeztetést”. A román szakértő számos, a szociális védelmi rendszert kiegészítő szolgáltatásról számol be. Azt írja, hogy „a fennálló támogatási szolgáltatások közé tartoznak a szociális étkeztetés, átmeneti szállás, állásközvetítő központok stb., amelyeket elsősorban a helyi hatóságok és civil szervezetek biztosítanak”. Ugyanakkor megjegyzi, hogy „ezek a szolgáltatások a városokban koncentrálnak, így ez a fajta segítség nem elérhető sokak számára, akik elszigetelt vidéki közösségekben élnek”. Olaszországban (ld. 4.3 szövegdoxoz) a szakértő azt jegyzi meg, hogy „a pénzügyi juttatások mellett a helyi hatóságok (vagyis az önkormányzatok) megkönnyítik az alapszolgáltatások igénybe vételét, miközben látszik, hogy a szociálpolitikák egészségüggyel, lakhatással, foglalkoztatással (munkaerő kereslet és kínálat összevetése, különösen az alacsony képzettségűek és rokkantak esetén), képzéssel és oktatással való integrációjához a koherensebb regionális fejlesztés programokba és helyi tervekbe, új irányítási és kezelési mechanizmusokra van szükség. Az adatok azt támasztják alá, hogy az intézmények kapacitása nő, de még mindig mutatnak gyengeségeket.” A német szakértő hasonlóképpen kiemeli, hogy „a munkanélküli segély II

## MINIMUMJÖVEDELEM

*(Arbeitslosengeld II) és a szociális segély (Sozialgeld) rendszerei (...) nemcsak a legnagyobb csoportot fedik le (körülbelül 5 millió embert), hanem úgy alakították ki őket, hogy összekapcsolják a készpénz-juttatásokat és a szociális szolgáltatásokat, azáltal, hogy felkészítik a munkavállalásra alkalmas embereket a foglalkoztatott életre és segítenek nekik munkát találni. Ezen felül, tanácsokat adnak arról, hogyan kell szolgáltatásokat – például gyermekgondozást, pszichológiai támogatást, adósság-tanácsadást stb. – igényelni.”*

Azt azonban több szakértő is (pl. BG, CZ, EL, ES, HU, LT, LV, PL, SK) kritikával illeti, hogy nincs megfelelő kapcsolat a szolgáltatásokhoz való hozzájutás és a minimumjövedelmi rendszerek között. Például a lengyel szakértő azt írja, hogy „a szegénységben élők csak korlátozottan férnek hozzá az alapvető minőségi szolgáltatásokhoz, valamint az ingyenes egészségügyi ellátáshoz és elfogadható lakhatáshoz. A munkaerőpiactól távolabb lévők csak részleges és feltételes hozzáféréssel rendelkeznek az egészségügyi ellátáshoz. Elfogadható lakhatási körülmények biztosítása a hajléktalanok és a nagyon nehéz körülmények között élők számára csak nagyon korlátozottan lehetséges. A szociális lakások hatalmas hiánya miatt a várólista gyakran sokévi várakozást jelent. A meglévő szociális lakások gyakran még a minimális normákat sem teljesítik (például fürdőszoba és véce a lakásban), és nem biztonságosak. A 2006-ban indított szociális lakásépítési program nagyon lassan halad.” A spanyol szakértő – miközben elismeri a legfontosabb szolgáltatások univerzális biztosítását – kiemeli, hogy „a három szolgálatnak (egészségügy, oktatás és szociális szolgáltatások) alkalmazkodnia kell a veszélyeztetett csoportokhoz, csak így tudják javítani az egyenlőséget és hatékonyságot, erősíteni a szervezetek közötti koordinációt a szociális beavatkozást igénylő esetekben, és csökkenteni a szolgáltatásoknak és a hozzáférés követelményeinek területi kiegyenlítetlenségét, amely kiegyenlítetlenségek valódi akadályt képeznek a szolgáltatások elérésében és rontják a hatékonyságot.” A cseh szakértő szerint „a szociális támogatásban részesülők számára nyújtott szolgáltatások, például a szakképzés, egyéni szociális munka és lakhatás támogatása, meglehetősen hiányosak, és nem jól koordináltak a minimumjövedelmi rendszerekben belül (kivéve az álláskeresőket ösztönzésének javítását célzó új intézkedéseket)”. A lett szakértő azt írja, hogy „Lettországban a minimumjövedelmi rendszerekben részesülők támogatási mechanizmusai nem biztosítják a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Nemzeti szinten nagyon kevés támogató intézkedést hoztak. Az önkormányzatok a szociális segély egy jelentős részét arra fordítják, hogy a szegények számára elérhetővé tegyék a minőségi szolgáltatásokat az egészségügy, oktatás, lakhatás/fűtés és közlekedés területén. Minden önkormányzat saját pénzügyi lehetőségeihez mérten határozza meg a támogatás mértékét és fajtáját.” A bolgár szakértő külön kiemeli az egészségüggyel kapcsolatos problémákat, és azt, hogy a biztosítás nélküliek helyzete nincs megfelelően kezelve. A szlovák szakértő azt hangsúlyozza, hogy míg a családokkal és gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatásokat kiemelten kezelik a stratégiai politikai dokumentumokban, „régóta nem foglalkoznak azzal, hogy olyan alapvető szolgáltatásokba ruházzanak be, mint a lakhatás vagy a gyermekes családoknak nyújtott szolgáltatások. Nemzetközi viszonylatban feltűnően kevés a szociális lakás vagy a megfizethető bérlakás. A szegregált roma falvak helyzete a legrosszabb. A legutóbbi házépítési beruházások és a szociális lakásépítési támogatás nem tudja betölteni a két évtized alatt kialakult szakadékot. Hasonló a helyzet az óvodákkal. A legújabb erőfeszítések, melyek

eredményeként a minimumjövédlemből élő háztartásokból származó gyerekek számára ingyenes az óvoda, nem jelentenek megoldást arra, hogy a félreeső falvakban élő gyerekek számára az óvoda nem elérhető.” A görög szakértő arra mutat rá, hogy „azon szegények aránya, akik valamilyen oknál fogva (pl. pénzhiány, nagy a távolság, rossz a közlekedés stb.) nem tudnak szakorvoshoz vagy fogorvoshoz menni, majdnem kétszerese a nem-szegények ugyanezre vonatkozó hányadának. (...) Hasonlóképpen, a szegényeknek azon hányada, akik pénzügyi helyzetük miatt nem tudnak megfelelő fűtésről gondoskodni, majdnem háromszorosa a nem-szegények ugyanezre vonatkozó hányadának.”

A magyar szakértő a minőségi szolgáltatások elméleti és tényleges elérhetősége közötti különbséget emeli ki, és rámutat, hogy nagy regionális különbségek mutatkoznak azok biztosításában.

#### 4.3 Következtetések

A szakértők megállapításai összességében azt mutatják, hogy a minimumjövédelmi rendszerek és a befogadó munkaerő-piaci politikák közötti kapcsolódások gyakran sokkal magától értetődőbbek, mint a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzájutást biztosító kapcsolódások. Általános tendencia mutatkozik az aktiváló intézkedések erősítésére, ám ezek gyakran nem jól célozzák meg, vagy nem eléggé személyre szabottan elégítik ki a legsebezhetőbb csoportok igényeit. Jelentős számú tagállamban még mindig gyenge, vagy egyszerűen hiányzik az átfogó megközelítés, és sokkal többet kellene munkálkodni a minimumjövédelmi rendszerek és az aktív befogadás két másik alkotóeleme közötti szinergiák módszeres kidolgozásán. Ennek fényében három konkrét nemzeti és EU-szintű cselekvési javaslatot tettünk (ld. fent, 1.2 fejezet).

Fordította Kálmán Flóra

### Melléklet I.

#### *A minimumjövédelmi rendszerek és kapcsolatuk a nemzeti szociális védelmi rendszerekkel*

##### **A1 táblázat A minimumjövédelmi rendszerek fő jellegzetességei**

A lent látható A1 táblázat áttekintést nyújt a különböző tagállamok minimumjövédelmi rendszereinek alapvető jellegzetességeiről, a független nemzeti szakértők felmérése alapján.<sup>27</sup> Fontos megjegyezni, hogy lehetetlen teljes körűen bemutatni az ország rendszerének-rendszereinek összes apró jellemzőjét egyetlen táblázatban. A rendszerek különböző elemei néha különféleképpen értelmezhetők. Ezenkívül maguk a minimumjövédelmi rendszerek is tartalmazhatnak ellentmondásos elemeket, amelyek akkor tűnnek elő, amikor a változtatásokat fokozatosan bevezetik, pl. új törvények alkotásakor. Amennyiben az Olvasó jobban szeretné érteni az egyes rendszerek részleteit, további információk találhatóak a jelentés teljes szövegében, és

<sup>27</sup> Luxemburg esetén a felmérést a hálózati projekttag (Network Core Team) készítette.

## MINIMUMJÖVEDELEM

természetesen a szakértők egyes országjelentéseiben (a honlap címe az Előszóban olvasható).

<b>Általános vs. kategóriákhoz kötött</b>	Utolsó menedékként szolgáló általános rendszer	Utolsó menedékként szolgáló általános rendszer kiegészítő, kategóriákhoz kötött juttatásokkal	Csak kategóriákhoz kötött juttatások
Melyek a MJR fő jellemzői?	BE <sup>1</sup> , CZ, DE, EE, (IT) <sup>2</sup> , LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK	AT, BG, CY, DK, ES, FI, FR, IE <sup>3</sup> , PL, RO, SI, UK	EL, HU, MT
<b>Megfelelőség</b>	Igen, van ilyen mechanizmus. Az alábbiakon alapul:		Nem, a juttatások szintjét (főként) szubjektív vagy önkényes alapon állapítják meg
Van olyan mechanizmus, amelyik egyértelműen meghatározott mutató-szám(ko)n alapul a kifizetések szintjének meghatározásakor?	Medián/átlag-jövedelem vagy annak százaléka (pl. relatív országos szegénységi küszöb)	Életszínvonal (árak, abszolút bér vagy annak szegénységi küszöb, fogyasztási kosár...)	
	BG, (IT)	CY, CZ, DE <sup>4</sup> , PL, RO, SE, SI	ES, MT, NL
			DK <sup>5</sup> , ES <sup>6</sup> , FI <sup>7</sup> , HU <sup>8</sup> , LT <sup>9</sup> , LU <sup>10</sup> , PT <sup>11</sup> , UK <sup>12</sup>

1 BE összes adata csak a MJ általános rendszerére vonatkozik, amely „a társadalmi beilleszkedéshez való jog”-ként ismert.

2 Olaszországnak nincs nemzeti minimáljövedelmi rendszere. Ugyanakkor egyes régiók kialakítottak MJ mechanizmusokat, így a táblázatban az olaszországi információk ezekre utalnak.

3 Egységes díj és rászorultsági alapon adják. Lakhatási és kiegészítő költségekkel (berendezési tárgyak, iskolai kiadások stb.) kapcsolatos támogatást lehet kérni. Ezeket egyéni elbírálás alapján döntenek el.

4 EVS, statisztika a keresetekről és fogyasztásról.

5 A standard díjakat az aktív szociálpolitikáról szóló törvény szerint határozzák meg.

6 Minimális szakképesítések közötti bér a 18 éven felülieknek: 665,57 euró/hó. Ezt a mutatót főként a minimáljövedelem munkanélküli segélyhez és nyugdíjminimumhoz kapcsolódó emelések használják. IPREM: A töbttényezős jövedelem állami mutatószáma: 499,2 euró/hó. Ezt a mutatót főként a szociális juttatás regionális minimáljövedelemhez, iskolai támogatáshoz és személyes szociális juttatásokhoz kapcsolódó emelések használják.

7 A szociális segítségnyújtásról szóló törvény (1412/1997) szerint, a támogatás alapját a nemzeti nyugdíjindex alakulásához kötik (§ 9). Minden évben megszabják a standard díjakat, amelyeket az önkormányzatoknak követni kell. Minden önkormányzat ugyanazokat a rátákat használja.

8 A magyar rendszerben a legtöbb juttatást a minimálnyugdíjhoz kötik (jelenleg 28 500 HUF, ami jelenleg körülbelül 95 EUR), nem pedig a minimális életszínvonalhoz. A minimálnyugdíj már akkor is a Központi Statisztikai Hivatal által meghatározott relatív minimális életszínvonal szint mutatószáma alatt volt, amikor bevezették, azóta pedig még messzebb került tőle. Emelés: úgy növekszik, ahogy a nyugdíjat indexálják évente. A minimálnyugdíj reálértéke az 1990-es értéknek mindössze 65,8 százaléka.

9 Akkor fizetnek szociális juttatást egy családnak vagy egyedülálló személynek, ha a havi jövedelme az államilag támogatott jövedelem szintje alatt van. 2007-ben az államilag támogatott jövedelem 235 LTL volt; a szegénységi veszélyeztetettség szintje 566 LTL volt egyedülállóknak, és 1188 LTL két 14 évesnél fiatalabb gyereket nevelő családoknak. 1 EUR = 3,4528 LTL.

10 A luxemburgi MJR szintjét eredetileg a legfőbb szociális védelmi minimumok – minimális „szociális bér”, munkanélküli segély, minimálnyugdíj stb. – szintje alapján határozták meg.

11 A szociális nyugdíjhoz indexálják.

12 A korábbi összegeket (amelyek eredetileg Rowntree 1936-os költségvetési standardjából származtak) különböző indexekkel emelik.

13 Évente felülvizsgálják és a költségvetés elfogadásának során más juttatásokkal együtt emelik.

*Frazer – Marlier: Minimumjövédelmi rendszerek az EU tagállamaiban*

<b>Lefedettség</b> Mennyire fedi le a rendszer a rászorulókat?	Nagyjából átfogó	Részleges	Nagyon korlátozott
	AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, PT, RO, SE, SK, UK	BG, MT, PL, SI	EE, EL, (IT), LT, LV
<b>Indexálás</b> Létezik egyértelmű mechanizmus az MJR szintjeinek dószakos felülvizsgálatára?	Igen, van ilyen mechanizmus, és az: Rendszeres	Nagyjából rendszeres	Rendszer-telen
	BE, CY, DE <sup>14</sup> , DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK	CZ <sup>15</sup> , MT <sup>16</sup> , PL, SI, SK <sup>17</sup>	BG, LT
<b>Időbeli kiterjedés</b> Mennyire korlátozottak időben az MJR kifizetések?	Nincs időkorlát	Időszakosan felülvizsgálják, de ez nem jelent feltétlenül időkorlátot	Időben korlátozott
	CZ, DE <sup>18</sup> , DK, EE, EL <sup>19</sup> , FI, FR, HU, IE, LU, LV <sup>20</sup> , NL, SK, UK	AT, BE, CY, ES, LT, MT, PL, PT, RO, SE	BG, EL <sup>21</sup> , (IT), SI
<b>Jogi alap</b> Mennyire a jogokhoz (vagyis rögzített kritériumokhoz) kötött a juttatások kifizetése, vagy mennyire esik egyedi elbírálás alá?	Szigorúan jogosultságon alapul	Túlnyomóan jogosultságon alapul, de vannak benne diszkrecionális elemek is	Túlnyomórészt diszkrecionális
	BG, DK, EE, FR, HU, (IT), LU, MT, NL, RO, SK	AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, IE, LT, LV, PT, SE, SI, UK	FI, PL

14 Évente, a nyugdíjak alakulása alapján.

15 2007 óta a kormányoknak nem törvényes kötelezettsége a MJ szintjének felülvizsgálata (a törvény csak a „lehetőséget” említi meg) – 2007-ig a „rendszeres” kategória alá esett volna.

16 Az éves költségvetés része.

17 A gyakorlatban meglehetősen rendszeres, de az emelés kritériuma nem egységes és nem mindig átlátható.

18 Az SGB II (munkanélküliségi MJR) szerint a segélyezetteknek szinte minden körülmény között el kell fogadniuk a munkát.

19 Kategóriákhoz kötött juttatások, amelyek nem rászorultsági alapon nyújtott juttatások (ide értve számos rokkantsági juttatást).

20 2009. július 1. óta.

21 Kategóriákhoz kötött juttatások, amelyek rászorultsági alapon nyújtott juttatások és munkanélküli segélyek.

**MINIMUMJÖVEDELEM**

<b>Irányítás szintje – szakpolitikai döntések</b> Milyen szinten hozzák a MJR szakpolitikai döntéseit (pl. jogosultság, szint, időtartam)?	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag országos  BE, BG, CY, CZ, DE <sup>22</sup> , DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, SI, SK, UK	Országos és regionális/helyi közösen  DE <sup>23</sup> , ES, PL, PT, RO, SE	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag regionális/helyi  AT, (IT), NL
<b>Irányítás szintje – végrehajtás</b> Melyik szint felel a MJR végrehajtásának megszervezéséért?	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag országos  FR, MT, SI	Országos és regionális/helyi közösen  DE <sup>24</sup> , EL, ES, IE, LU, PT, RO, SK <sup>25</sup> , UK	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag regionális/helyi  AT, BE, BG <sup>26</sup> , CY, CZ, DE <sup>27</sup> , DK, EE, FI, HU, (IT), LT, LV, NL, PL, SE
<b>Kapcsolódás a munkavállaláshoz</b> Mennyire terjed ki a MJR a munkavállalókra és a munkanélküliekre?	Csak munkanélküliek  DE <sup>28</sup> , IE	Majdnem kizárólag munkanélküliek, de néhány nagyon speciális esetben munkavállalók is  AT, BE, BG, DK, EL, HU, MT, SI, SK	Mindkettő  CY, CZ, DE <sup>29</sup> , EE, ES, FI, FR, (IT), LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, UK

22 SGB II (munkanélküliségi MJR).

23 SGB XII (MJR a munkanélküliek számára);, országos kerettörvény, amely lehetőséget ad regionális módosításokra.

24 SGB II.

25 Meg kell jegyezni, hogy a végrehajtásért felelő országos szervek (munkaerővel, szociális és családi ügyekkel foglalkozó irodák) szigorúan központilag alárendeltek.

26 Az országos kormány helyi egységein keresztül.

27 SGB XII.

28 SGB XII.

29 SGB II.

**A2 táblázat MJR és szociális védelmi rendszer**

Bár a szakértői jelentések nem vizsgálták részletesen országaik átfogó szociális védelmi viszonyainak részleteit, a lent látható A2 táblázat összesíti az országuk minimumjövédelmi rendszereinek fejlettségi szintjére és tágabb szociális védelmi rendszereire vonatkozó általános benyomásait.

Az MJR szerepének mértéke a szegénység elleni védelemben	A szociális védelmi rendszer kiterjedése és fejlettségi szintje		
	Kiterjedt és fejlett	Közepes	Gyenge és korlátozott
Fő szerep	DK, NL, UK	CY, ES	
Közepes	BE, DE <sup>30</sup> , FI	CZ <sup>31</sup> , HU, IE, RO, SK <sup>32</sup>	
Kicsi, illetve mellékszerep	AT <sup>33</sup> , LU, MT	BG, EE, EL <sup>34</sup> , (IT) <sup>35</sup> , LT, PL, PT, SI	LV <sup>36</sup>

30 Habár az érvényességi szintje közel 100%, a német MJR szintje alacsonyabb, mint az átlagos szegénységi küszöbérték 60 százaléka.

31 A cseh szakértő azt írja, hogy az alábbi okok miatt részesíti a közepes-közepes opciót előnyben. „Ha csak abból a szempontból vizsgáljuk a szociális védelmi rendszert, hogy mennyire enyhíti a szegénységet, akkor valóban kiterjedt és fejlett, és sokat juttat vissza az alacsony jövedelmű csoportoknak (pl. nyugdíjat, a nyugdíjasok között alacsony a szegénységi ráta). Azonban a közepes jövedelműek helyettesítési rátái általában alacsonyak, és emiatt inkább a »közepes«-t választom: a szociális védelmi rendszer funkciója inkább az, hogy megelőzze az életszínvonal elfogadhatatlan visszaesését, mint az, hogy csak enyhítse a szegénységet. Hasonlóképpen, a MJR rendszerek szerepét értékelhetnénk »fő szerep«-nek is (jó lefedettség, alacsony általános szegénységi ráta); azonban a létminimum legutóbbi változásait figyelembe véve és a késői újraértékelést, a helyzet várhatóan romlani fog (különösen meghatározott népességcsoportok esetén).”

32 Bár a szociális védelmi rendszer eléggé fejlett, mivel számos eshetőséget lefed, a szigorú feltételek és a kiadás korlátozott szintje csökkenti kiterjedését és bőkezűségét. Ugyanígy, bár a MJR érvényességi területe nagy, és fontos szerepet játszik a szegénység szintjének csökkentésében, a kifizetések helytállósága továbbra is kétséges.

33 Egyre fontosabbá válik a szegénység elleni védelemben (növekedik a juttatás igénylőinek száma).

34 A szociális védelmi kiadások tekintetében a görög szociális védelmi rendszer közepesnek osztályozható. Az érvényességi terület és a hatékonyság tekintetében kevésbé fejlett.

35 Olaszországnak nincs nemzeti minimáljövédelmi rendszere. Azonban egyes régiók kialakítottak minimáljövédelmi mechanizmusokat, és az adat azokra utal.

36 A korlátozások és hiányosságok ellenére a MJR nagyon jelentős szereppel bír a szegények számára a jelenlegi súlyos válsághelyzetben (hogy biztosítsák a túlélés forrásait).

## **Melléklet II.**

### *Rövidítések jegyzéke*

ALMP	Aktív munkaerő-piaci politikák (Active Labour Market Policies)
EU	Európai Unió
EU-10	A 10 „új” EU tagállam, amelyek 2004 májusában csatlakoztak az EU-hoz (CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK)
EU-15	A 15 „rég” EU tagállam a 2004. májusi bővítés előtt (AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, EL, IE, IT, LU, NL, PT, SE, UK)
EU-25	A 2007. januári bővítés előtti 25 EU tagállam
EU-27	Mind a 27 EU tagállam
EU-SILC	A jövedelemre és életkörülményekre vonatkozó közösségi statisztikák (Community Statistics on Income and Living Conditions)
ESF	Európai Szociális Alap (European Social Fund)
GMJ	Garantált minimumjövedelem
RNRP	A növekedést és foglalkoztatást szolgáló nemzeti reformprogram végrehajtási jelentése (Implementation Report of the National Reform Programme for Growths Programme, Growth and Jobs)
JIM	Közös memorandum a társadalmi befogadásról (Joint memorandum on social inclusion)
MJ	Minimumjövedelem
MJR	Minimumjövédelmi rendszer
MISSOC	Kölcsönös Szociális Védelmi Információs Rendszer (Mutual Information System on Social Protection)
NAP/ inclusion	Társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv
NCT	Hálózati projektteam (Network Core Team)
NGO	Nem-kormányzati szervezet (Non Governmental Organisation)
NRP	Növekedést és foglalkoztatást szolgáló nemzeti reformprogramok (National Reform Programmes for Growth and Jobs)
NSDS	Nemzeti fenntartható fejlődési stratégia (National Sustainable Development Strategy)
NSRSPSI	Szociális védelemről és a társadalmi befogadásról szóló nemzeti stratégiai jelentés (National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion)
OMC	Nyílt koordináció módszere (a szociális védelemben és a társadalmi befogadásban) (Open Method of Coordination for social protection and social inclusion)
PROGRESS	Az EU foglalkoztatási és társadalmi szolidaritási programja (Community Programme for Employment and Social Solidarity)

*Frazer – Marlier: Minimumjövvelmi rendszerek az EU tagállamaiban*

SDS	Fenntartható fejlődési stratégia (Sustainable Development Strategy)
KKV	Kis- és közép vállalkozás
SPC	Az EU szociális védelemmel foglalkozó bizottsága (Social Protection Committee)
SPSI	Szociális védelem és társadalmi befogadás (Social Protection and Social Inclusion)
WWB	Munkáról és szociális segélyről szóló törvény („Wet Werk en Bijstand”), Hollandia

**Országok rövidítése**

AT	Ausztria	IT	Olaszország
BE	Belgium	LT	Litvánia
BG	Bulgária	LU	Luxemburg
CY	Ciprus	LV	Lettország
CZ	Cseh Köztársaság	MT	Málta
DE	Németország	NL	Hollandia
DK	Dánia	PL	Lengyelország
EE	Észtország	PT	Portugália
IE	Írország	RO	Románia
EL	Görögország	SE	Svédország
ES	Spanyolország	SI	Szlovénia
FI	Finnország	SK	Szlovákia
FR	Franciaország	UK	Egyesült Királyság
HU	Magyarország		

## *ABSTRACTS*

### **Abstracts**

#### **Philippe Van Parijs: Basic income: a simple and powerful idea for the 21<sup>st</sup> century**

A basic income (or demogrant) is an income paid by a political community to all its members on an individual basis, without means test or work requirement. This article surveys the various forms the basic income proposal has taken and how they relate to kin ideas; synthesizes the central case for basic income, as a strategy against both poverty and unemployment; examines the question of whether and in what sense a universal basic income is affordable; and discusses the most promising next steps towards it, both in the North and in the South..

#### **Ulrich Mückenberger, Claus Offe, and Ilona Ostner: A basic income guaranteed by the state: a need of the moment in social policy**

In this chapter we wish to defend the thesis that a basic income guaranteed by the state is a social policy necessity; that, given the present and foreseeable employment crisis, its introduction fulfills the obligations of a social state; and that, even under these circumstances, such a basic guarantee for all citizens can be realized and also financed. The plea for a universal basic guarantee entails a fundamental change of perspective. It should be possible to make the right to an income independent of the fact and extent of an individual's incomeearning activity. As a first step toward a universal basic guarantee we recommend that a guaranteed minimum, which already exists in security and transfer systems, be systematized, and then gradually transferred to those security systems which do not yet include one. In the course of this-harmonization a sociocultural standard of need can be defined which can serve as the basic form of a guaranteed income for all.

#### **Julieta Elgarte: Basic income and the gendered division of labour**

A basic income has been regarded as a policy that could advance gender justice because of its ability to protect women from some of the consequences of the gendered division of labour. I argue, though, that full justice for women plausibly entails the abolishment of traditional gender roles and that a feminist assessment of basic income should then look at its ability to help us move away from traditional gender roles. I also argue that basic income could meet the demands we should place on our income security policy as we move towards a gender-just society; and I defend basic income against the objection that, given current gender norms, it might lead to a reinforcement of the gendered division of labour.

**Barbara R. Bergmann: A Swedish-style welfare state or basic income?**

State provision of “merit goods” and of narrowly targeted cash payments has higher priority than large universal cash grants. Analysis of the Swedish budget shows that advanced countries do not have the taxing capacity to do both at once. Other problems with cash payments schemes include the disincentive to work for pay, reducing taxpaying capacity, and retrograde effects on gender equality. After the achievement of a welfare state, rises over time in productivity may gradually open up room in the national budget for universal cash payments.

*esély*

**2010/5**

*Social Policy Journal*

## CONTENTS

### BASIC INCOME – MINIMUM INCOME

#### FOREWORD

- 3 **Bálint Missetics:** A radical social policy reform idea

#### BASIC INCOME

- 9 **Philippe Van Parijs:** Basic income: a simple and powerful idea for the 21<sup>st</sup> century
- 42 **Ulrich Mückenberger, Claus Offe, and Ilona Ostner:** A basic income guaranteed by the state: a need of the moment in social policy
- 61 **Julieta Elgarte:** Basic income and the gendered division of labour
- 68 **Barbara R. Bergmann:** A Swedish-style welfare state or basic income?

#### MINIMUM INCOME

- 81 **Hugh Frazer, and Eric Marlier:** Minimum income schemes across EU member states
- 141 Abstracts