

HUGH FRAZER – ERIC MARLIER

Minimumjövedelmi rendszerek az EU tagállamaiban

Összefoglaló jelentés¹

Előszó

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

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.⁴

¹ 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.

² Ld. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:0011:0014:EN:PDF>

³ Ld. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0639:FIN:EN:PDF>

⁴ 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”⁵.

2009. május 6-án az Európai Parlament elfogadta a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről szóló (nem jogszabályi) állásfoglalását.⁶ A szövegben a Parlament üdvözlí 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.⁷

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/spi/active_inclusion_en.htm

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

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

⁷ 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 Hálózathoz 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”.⁸ 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 jövedelemtámogatást, 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; másodszor 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 projektmag 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 vonatkozóan. A helyhiány miatt, valamint azért, hogy ne ismételje a Kölcsönös szociális védelmi információs rendszer (MISSOC)¹⁰ jelentéseit, ez a jelentés nem írja le nagy részletességgel az MJR tipológiákat és a huszonhét 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)

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ MISSOC-ra vonatkozó további információk: 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 jellegüket¹¹ és hatékonyságukat illetően.

A szakértői jelentések alapján nagyjából négy nagy csoportra lehet osztani a tagállamok minimumjövedelmi rendszereit.¹² 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. Másodszor, 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

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

¹² Meg kell jegyezni, hogy ezek a csoportok meglehetősen elnagyoltak és a közöttük lévő határok eléggé elmosódottak. 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 szegénységből. 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 minimumjövödelmi 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 minimumjövödelmi rendszereket több különböző szervezeten keresztül működtetik. Néhány szakértő ugyanakkor kiemeli a különböző minimumjövödelmi 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 minimumjövödelmi 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. Ám 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 információk és adminisztratív költségek túl magasak, így az ésszerű költség-haszon számítás azt mutatja, hogy a haszon túl alacsony az igénylési folyamathoz szükséges idő- és energiárfordításhoz 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 szembenézéstől; 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 tagál-

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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi juttatások nem tartottak lépést a bérek növekedésével, így egyre kevésbé felelnek meg céljuknak. Ezt gyakran a könnyen átlátható rendszerek és a minimumjövedelem értékének emelését célzó eljárások hiányához kapcsolják. A világos eljárások hiányához kapcsolódik, hogy a minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 minimáljövedelmet biztosítsanak. Ugyanakkor 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. 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 minimumjövedelmi rendszerek annyira hatékonyak, hanem mert annyira alacsonyok. 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 minimáljövedelmet igénylők jogosultságának elbírálása során nem vesznek figyelembe) értékének, valamint azoknak a jövedelmi 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, gyerekefelügyelet stb.

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

Számos szakértő viszonylag pozitívan nyilatkozik a minimumjövedelemben részesülők és az aktiváló 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 aktiváló intézkedések fontosságát a munkában való részvétel növelésében, több szakértő is kritikus azzal kapcsolatban, hogy ezek mennyire célozzák és támogatják a minimumjövedelmi rendszerektől függőket.¹³

A szakértők kisebb, de jelentős hányada viszonylag pozitívan nyilatkozik a minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi rendszerek között.

1.2 Fő következtetések és javaslatok

A szakértői jelentésekből egyértelműen látszik, hogy sok tagállamban a minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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

¹³ 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 minimáljövedelmet, 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 minimáljövedelemre 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 minimáljövedelmet 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 minimumjövédelmi rendszerek hatékonyságát és hatásait sokkal rendszeresebben és mélyrehatóbban kell nyomon követni.

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.

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 minimumjövédelmi 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 minimumjövédelem 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 minimumjövédelmi 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 minimumjövédelmi rendszerek jelentőségének megszilárdítása érdekében az aktív befogadási menetrenden belül ezután át kellene gondolni egy EU keretirányelv elfogadását a minimumjövédelmi 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 minimumjövédelmi szintről, amely az adott országban szükséges az emberi méltósággal összeegyeztethető élethez, valamint a szegénységből és a társadalmi kirekesztettségéből való kiemeléshez. Ezt a

MINIMUMJÖVEDELEM

vitát az első ajánlásban javasolt közös kritériumok alapján lehetne megszervezni.

3. A minimumjövedelmi rendszerek megfelelőségének kialakítása felé vezető köztes lépésként minden tagállam megfontolhatná annak a célnak kitűzését, hogy egy adott időkereten belül (amelyet nemzetenként kell meghatározni) a minimumjövedelmi 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 jövedelem 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 minimumjövedelem 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 minimumjövedelmi rendszereik értékének évenkénti emelésére, meg kellene fontolniuk ennek bevezetését. Ennek a mechanizmusnak biztosítania kell, hogy a minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi juttatásra. Azokban az országokban, ahol gyenge az adminisztráció, a stratégiák magukban foglalhatják a megfelelő szinten

(nemzeti és/vagy országrészenkénti) 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 TÖRTÉNŐ 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 igénybevételeének 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 jövédelem 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 (‘anyagilag nélkülozés 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 tulajdonosilbérlői 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 lefedik. Például az ír szakértő rámutat, hogy „Írországban 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 írországi 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 minimálbérlnél kissé alacsonyabb stabil jövédelmet. (...) Ezért máltai viszonylatban a nem-járlékalapú 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi mechanizmusok. Ugyanakkor Olaszország már kísérletezett egy hasonló eszközzel 1999 és 2004 között, az RMI rendszerrel (Reddito Minimo di Inserimento, minimumjövedelmi 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 szoruló, 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 találhatók a jelentés teljes szövegében és a szakértők egyes országjelentéseiben (a honlap címe az *Előszóban* olvasható).

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy egy adott országban a minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi rendszereinek fejlettségi szintjére és tágabb szociális védelmi rendszereire vonatkozó általános jellemzőket.

Több ország is éppen most alakítja át lényegesen a minimumjövedelmi rendszereit (pl. AT, ES, FR, HU). Például Franciaországban törvényileg egy új minimumjövedelmi 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 az állandó lakosok számára férhetők hozzá. A minimumjövédelmi rendszerek támogatására azok jogosultak, akiknek a szociális körülményei jelentős változáson mentek át, és elvesztették az öfenntartáshoz szükséges eszközeiket. Ezenkívül, a juttatásban részesülőeknek 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: Késpénz-juttatások: A dán állampolgárok jogosultak késpénz-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 késpénz-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 menedékjogért 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.

2.3 Kapcsolat egyéb szociális juttatásokkal

Sok országban (pl. BE, CY, IE, FI, PL, RO, LT, UK), a minimumjövedelmi 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 (minimumjövedelmi garanciára) való jogosultság egészségbiztosítást is nyújt (az egészségbiztosítási hozzájárulás befizetésének kötelezettsége nélkül), ami számos igénylő számára fontos juttatást jelent. *„A minimumjövedelmi rendszer kedvezményezettjei kiegészítő segélyekre is jogosultak, például krízissegélyre (a központi költségvetésből finanszírozva), temetési segélyre (helyi költségvetésből finanszírozva), valamint részesülhetnek természetbeni támogatásban és a meglevő 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 meglevő 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 minimumjövedelem 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 jövedelem) fel fogja váltani az API-t (Allocation Parent Isolé, egyedülálló szülők juttatása) és az RMI-t (Revenu Minimum d'Insertion, vagyis minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 álláskeresőiük 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 elvesztik 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 minimumjövödelmi 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.¹⁴ Ilyen körülmények között a nem biztosított munkanélküliek (köztük a minimumjövödelmi 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.”¹⁵

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

¹⁴ A minimáljövödelmi rendszer segélyezettjei nem mindig szerepelnek a munkanélküliségi statisztikákban, és amikor igen, a bevonásuk gyakran problematikus marad.

¹⁵ 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 jövedelemtámogatásban; az egyén megelőző munkaerő-piaci alkalmazásának hossza; a jövedelemtámogatás 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 Feltételelesség

Sok tagállamban tendencia a feltételelesség 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-

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

Svédországban a minimumjövvelmi 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 Jövvellem 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) álláskeresési segítséget nyújtanak. Ezeken 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi rendszerek végrehajtásában (2.2 szövegdoboz).

Egyes országokban azonban ennél bonyolultabb a kép, és a minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi rendszerek közötti koordináció hiánya. A cseh szakértő megjegyzi, hogy „az aktív korú népességnek szóló minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 álláskeresők 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 Lefedettség és igénybevétel

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 igénybevétel. Ezért az alábbiakban (3.1 szövegdoz) magyarázatot közlünk arról, hogy jelentésünkben hogyan definiáljuk és használjuk ezeket a fogalmakat.

3.1 szövegdoz: Lefedettség, jogosultság és igénybevétel definíciója és magyarázata

Jelentésünkben a lefedettség, jogosultság és igénybevétel 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 „igénybevétel” jön létre), vagy nem veszi fel a juttatást (ez a „igénybevétel 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 igénybevétel, és a segélyezettek alacsony száma.¹⁶

¹⁶ 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” népességet 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-britanniai 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 megcélazzák a rászorulókat, a 2007-es háztartási költségvetésről szóló felmérés adatain alapuló kalkulációnk azt mutatja, hogy az alacsony jövedelműek 53 százaléka 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 felhoznak, 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 derűlátóbb, szerinte „a szociális segítségnyújtási rendszer nem zár ki egyetlen potenciálisan szükséglet 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 jövedelem lefedettségében ahhoz kapcsolódik, hogy a rendszer nem terjed ki a hajléktalanokra”. A spanyol szakértő arra a következtetésre jut, hogy „a spanyol jövedelemgarancia rendszer átfogó vizsgálata arra enged következtetni, hogy Spanyolország a védő mechanizmusok széles körű hálózataival dicsekedhet, amelyben azonban vannak lyukak (a hajléktalanok egy része, a hivatalos iratokkal nem rendelkezők, pályakezdő álláskereső) 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 jövedelműek 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 minimumjövédelem 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 jogosultság feltételeit és növelik a feltételek számát. Ahogy a 2.7 fejezetben már említettük, a szlovén szakértők szerint a „szociális biztonságról 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 százalékat tette ki, míg 2006-ban 1,6 százalékat”.

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 minimumjövedelmi 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 következtetlenségei, 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.¹⁷ 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 szegény 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 hiánnyal és az ÁSZK-kra kiterjesztett információs kötelezettséget rótt. Mivel a szociális jogok felhasználásáról az utóbbi időben 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

¹⁷ 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 tegyünk képessé azokat, akik nem rendelkeznek elég tudással, képességgel vagy hatalommal, saját érdekeik képviselésére«”. 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 írnak, 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 kitűzi, 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 megfelelése és hatékonysága a szegénység elleni harcban

3.2.1 A MEGFELELŐ MINIMUMJÖVEDELEM MEGHATÁROZÁSÁNAK TISZTÁZATLANSÁGA

A minimumjövedelmi rendszerek megfelelésének 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 befogadásról szóló ajánlása (ld. fent, az Előszóban). Az utóbbi ajánlás szerint a megfelelő jövedelemtámogatásra 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 minimumjövédelemre 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 jövedelemtől. 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 jövedelem (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 minimumjövédelemre”. 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 felméréseinek 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 küszöbökhöz, különösen az EU által meghatározott „szegénység okozta veszélyeztetettség”¹⁸ küszöbértékéhez viszonyítva. A szakértői jelentések alátámasztják a Bizottság 2008-as közleményét, amely hangsúlyozta, hogy „a legtöbb tagállamban és a családtípusok legtöbbjében a szociális segély önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a kedvezményezett kikerüljön a szegénységből”. (COM(2008) 639 végleges)¹⁹

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,

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

¹⁹ 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 szimulációiból 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 minimumjövvelmi 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 alcsoporthai kapnak a szegénység okozta veszélyeztetettség küszöbértékénél alacsonyabb szintű támogatást”. Rámutatnak, hogy ennek eredményeként „egyre több szociális intézményt hoznak létre, amelyek ingyen vagy rendkívül olcsón látják el a szükségben szenvedőket élelmiszerrel 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 minimumjövvelmi 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 minimumjövvelmi 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 tesz 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 alacsonyok, 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 segélyezetteket 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 veszteségeinek csökkentéséhez.” Csehországban „a szociális segélyezési rendszerek hatékonysága (különösen, amikor egyéb jövédelmi rendszerekkel kombinálják) kiválónak tűnik a szegénységi kockázat kiküszöbölésében a dolgozók esetében. Másrészt, 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 jövedelem, 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 aktívaknak vagy nyugdíjas embereknek, illetve az, hogy képtelenek lépést tartani a növekedéssel olyan mutatószámok esetén, mint az átlagjövedelem vagy a fejenként rendelkezésre álló jövedelem.” A román szakértő azt hangsúlyozza, hogy „a minimumjövedelem garanciája egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy a népesség jövedelmének növekedése közvetlen hatást gyakorol a szegénység, különösen a szélsőséges mértékű szegénység csökkentésében (...) bár egyes esetekben a minimumjövédelmi rendszerek hasznélvezőinek nyújtott kiegészítő szociális segélyek (pl. a családi és gyermekgondozási juttatások) csökkentik a minimumjövédelmi rendszerek hasznélvezőinek számát, anélkül, hogy kiemelnék őket a szegénységből. (...) A garantált minimumjövedelem 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 minimumjövédelmi juttatás nem egészen éri el legszegényebb háztartásokat, mégis elég hatékonyan enyhíti a szegénységet, különösen a legszegényebb háztartások körében.

3.3 szövegdozoz: A minimumjövedelem 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 lakhatással kapcsolatos kiadásokat (lakbér, víz, villany, gáz, élelmiszerbolt) – biztosító segítségre. A nemrég végzett kutatás azt mutatta ki, hogy a GMJ hasznélvezői, amikor a minimumjövédelmi 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 minimumjövedelmi kifizetések nem tartottak lépést a bérek növekedésével, és így csökkent a minimumjövedelmi 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 hozzáteszik, 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 transzferjövedelmet 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 transzferjövedelmek 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 veszített az értékéből az átlagkeresethez képest. Ezzel szemben, a szociális segélyben részesülő gyerekes családok és nyugdíjasok reáljövedelme 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 minimumjövedelmi juttatás összege és a létminimum közötti kapcsolat lépésről lépésre gyengült meg. Manapság a létminimumot még mindig használják az igénylők jogosultságát meghatározó kritériumként a minimumjövedelmi juttatás esetén, ám ez semmiféle kapcsolatban nincs a juttatás összegével (annak ellenére, hogy a törvény szerinti meghatározása: társadalmilag elfogadott minimumjövedelmi szint).”

A román szakértő rámutat, hogy „a nemzeti bruttó minimálbér növekedésével összehasonlítva, és figyelembe véve a szegények vásárlóerejét, a minimumjövedelem összege 2002 óta a bruttó minimálbér 45 százalékaról 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 minimumjövödelmi 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 jövedelemtámogatása 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 következetlenségeiben 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 megjegyzik, 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 jövedelemtámogatás összegének, valamint a juttatás címzettjeinek kijelölésekor.” Hasonló véleményen van a lett szakértő is, aki azt hangsúlyozza, hogy „a GMJ szintjét nem kötik egyetlen jövedelemre 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 jövedelemszintjét, és megelőzi a népesség e csoportjának további életszínvonal-csökkenését.” Emellett rámutat a helyi szintre leosztott felelősségi körök

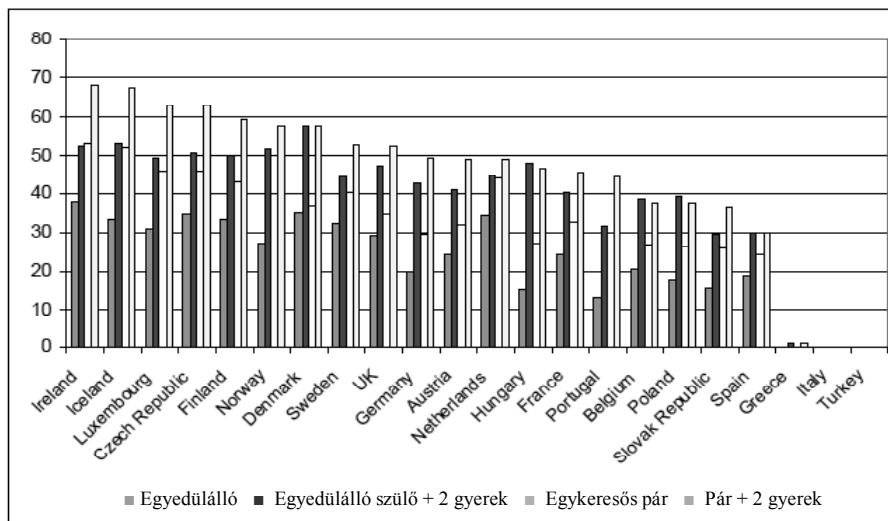
MINIMUMJÖVEDELEM

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



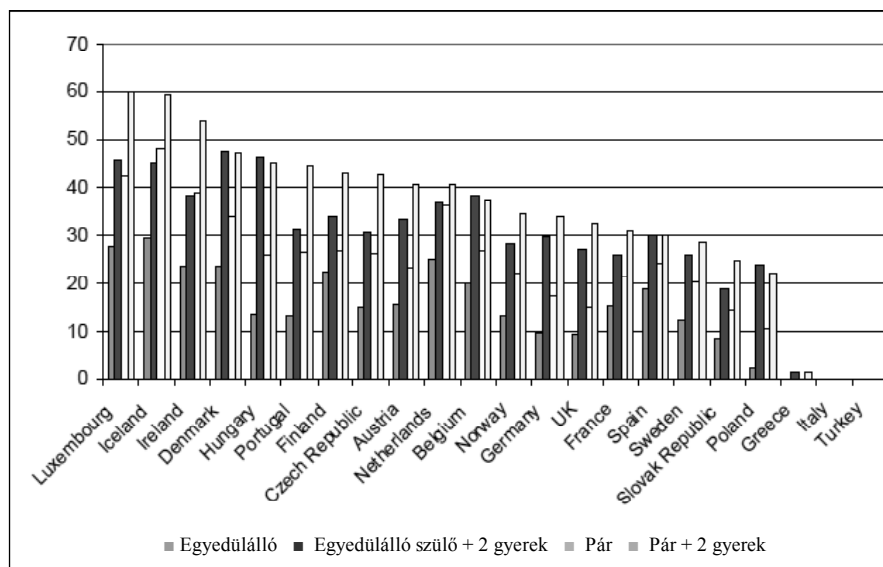
Forrás: A brit független szakértő jelentése az OECD Ellátások és bérek adatbázisa alapján

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.²⁰ 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.,

²⁰ 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

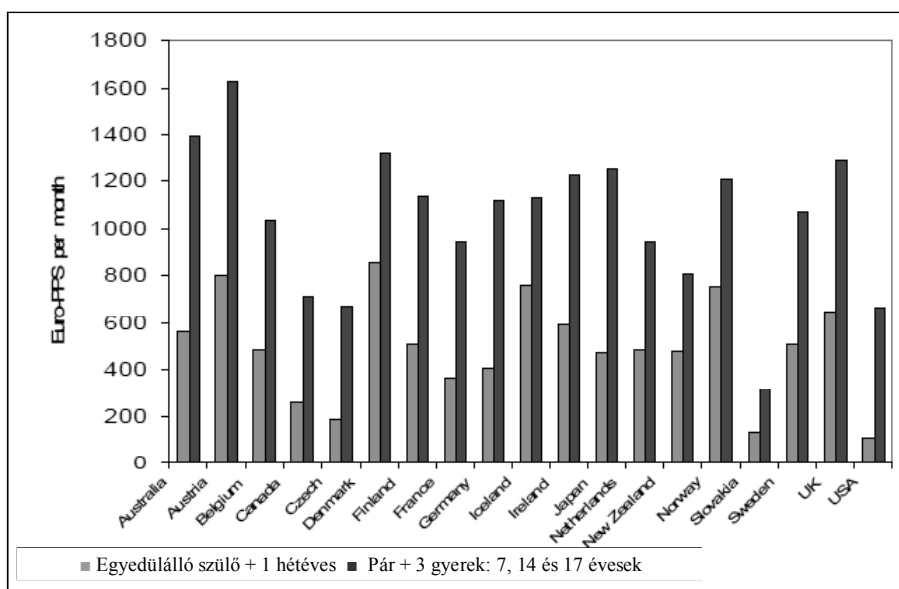
A 3.2 ábra a Bradshaw és Finch²¹ által készített, a szociális támogatásról szóló összehasonlító elemzés frissített változatának másolata. A munka nélkül állók szociális támogatásának havi összegét adja meg két családtípusra, 2004. januári állapot szerint.²² Itt ismét nagyon nagy eltéréseket láthatunk a vizsgált EU országok között, a sort a Cseh Köztársaság és Szlovákia zárja, míg az élen Ausztria és Dánia áll.

²¹ 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.

²² 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>

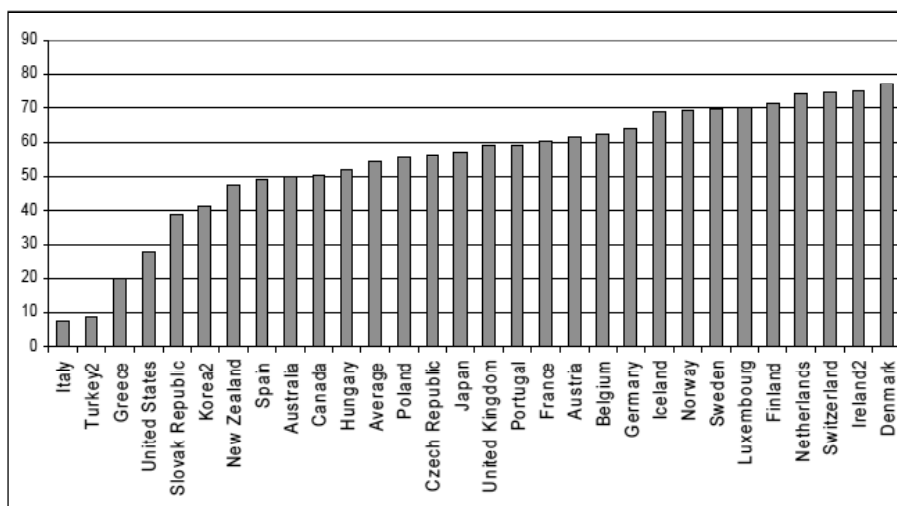
3.3 Hatékonyság a munkára ösztönzés biztosításában

Sok ország számára az egyik fő gond annak biztosítása, hogy a minimumjövedelmi rendszerek ne váljanak a munkavállalás ellenőztőjévé. 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

jövedelem. 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 ellenősztonzők 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 jövedelmet 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 jövedelem 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 jövedelmekhez való viszonyuk, amit általában a névleges helyettesítési rátával jelölnek”²³. Ezt a 3.3 ábra mutatja be, ahol az átlagos nettó helyettesítési ráták láthatók négy szociális segélyt kapó családtípus esetén, öt évig tartó

²³ A szociális támogatásból származó nettó jövedelem a foglalkoztatásból származó nettó jövedelem 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 alacsonyok 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 szolgáltathat 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 jelentős 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 csökkenni 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 aktiválás csak relatív kötelesség; a 45 évesnél fiatalabbaknál sokkal szigorúbb követelmény.”*

3.3.2 AZ ELLENÖSZTÖNZŐK 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 időkből 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 házaspár 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 ellenősztönzők kezelése Írországban

Írországban legalább tíz éve a reform egyik témája a munkavállalással kapcsolatos ösztönzők és ellenősztönzők hatékonysága. Egy négy elemből álló stratégiát követtek: növelték a juttatási rendszer rugalmasságát és a keresetekkel szembeni bőkezűségét; javították a segélyezettek humán tőkéjét és szakképzettséget (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 helyezték 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”)²⁴ 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.²⁵

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

²⁴ Levitas R. (1998), „The inclusive society? Social exclusion and New Labour”, MacMillan.

²⁵ 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 minimumjövedelmi rendszerrel, amely lehetővé teszi az emberek számára az emberhez méltó életet, és néhányuk nagyon messze áll ettől. Nincs világosan megfogalmazva, mit jelent a megfelelő jövedelem, 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 minimumjövedelmi 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 következtetésekben, valamint a szociális védelmi rendszereken belüli megfelelő forrásokra és szociális segélyekre vonatkozó egységes kritériumokról szóló 1992-es tanácsi ajánlásban megfogalmazott minimumjövedelmi 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 minimumjövedelem 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 jövedelemtámogatást, 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 ötvöztét, 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 minimumjövedelemben részesülők milyen mértékben kapnak foglalkoztatottsággal és képzési programokkal kapcsolatos támogatást; és másodsor, 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 minimumjövédalomban részesülőket, és többen megjegyzi 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 programokban²⁶, és arról sincs felmérés, hogy a részvétel mennyire volt sikeres”.

4.1 szövegdoz: A munkaerő-piaci részvétel elősegítése Svédországban

Az aktív befogadás elősegítése érdekében nagy hangsúlyt fektetnek a szak-képzett szociális munkára, és kiemelik annak fontosságát, hogy nemcsak pénzt kell fizetni, hanem aktívan együtt kell dolgozni az ügyféllel munkaerő-piaci részvételének és gazdasági függetlenségének 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 jövedelem-támogatás szorosan kapcsolódik az aktív munkaerő-piaci politikákhoz, az aktivizálás a minimumjövédalmi rendszerekhez kötött jog és köteleesség. 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

²⁶ 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, bér-költség 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 megcélzására 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 minimumjövodelemi 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 jövodelemmel (SII) foglalkozó nemzeti bizottság elindította az aktív befogadásra irányuló stratégiát. Remélik, hogy ez tovább erősíti Portugáliában a minimumjövodelemi 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 minimumjövodelemben 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 a célcsoport, de nagyjából az elmúlt egy évben az egyedülálló szülők (és akik rokkantsági juttatásban részesülnek) kerültek a szakképzési politikájuk központjába 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 még inkább 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 jövodelemző 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 hónaponta 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelem 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 minimumjövedelmi 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 Minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 minimumjövedelmi 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 lakásbérlet 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 szövegdoz: 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 projekteken, 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 terhelességi 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 koncentrálódnak, így ez a fajta segítség nem elérhető sokak számára, akik elszigetelt vidéki közösségekben élnek”. Olaszországban (ld. 4.3 szövegdoz) a szakértő azt jegyzi meg, hogy „a pénzbeli 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 álláskeresés 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 ezzel, 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 ugyanerre vonatkozó hányadának. (...) Hasonlóképpen, a szegényeknek azon hányada, akik pénzügyi helyzetük miatt nem tudnak megfelelő fűtésről gondoskodni, majdnem háromszorosa a nem-szegények ugyanerre 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.²⁷ 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 találhatók a jelentés teljes szövegében, és

²⁷ Luxemburg esetén a felmérést a hálózati projekttag (Network Core Team) készítette.

MINIMUMJÖVEDELEM

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

Általános vs. kategóriákhoz kötött	Utolsó menedékként szolgáló általános rendszer	Utolsó menedékként szolgáló általános rendszer kiegészítő, kategóriákhoz kötött juttatásokkal	Csak kategóriákhoz kötött juttatások
Melyek a MJR fő jellemzői?	BE ¹ , CZ, DE, EE, (IT) ² , LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK	AT, BG, CY, DK, ES, FI, FR, IE ³ , PL, RO, SI, UK	EL, HU, MT
Megfelelőség Van olyan mechanizmus, amelyik egyértelműen meghatározott mutató-szám(ko)n alapul a kifizetések szintjének meghatározásakor?	Igen, van ilyen mechanizmus. Az alábbiakon alapul: Medián/átlag-jövedelem vagy annak százaléka (pl. relatív országos szegénységi küszöb) BG, (IT)	Életszínvonal (árak, abszolút szegénységi küszöb, fogyasztási kosár...) CY, CZ, DE ⁴ , PL, RO, SE, SI	Minimál-bér ES, MT, NL
		Egyéb (ld. a lábjegyzetben) DK ⁵ , ES ⁶ , FI ⁷ , HU ⁸ , LT ⁹ , LU ¹⁰ , PT ¹¹ , UK ¹²	Nem, a juttatások szintjét (főként) szubjektív vagy önkényes alapon állapítják meg AT, BE, EE, EL, FR, IE ¹³ , LV, SK

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 többszörös 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

Lefedettségi Mennyire fedile 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
Indexálás Létezik egyértelmű mechanizmus az MJR szintjeinek időszakos felülvizsgálatára?	Igen, van ilyen mechanizmus, és az:		
	Rendszeres	Nagyjából rendszeres	Rendszer-telen
	BE, CY, DE ¹⁴ , DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK	CZ ¹⁵ , MT ¹⁶ , PL, SI, SK ¹⁷	BG, LT
			AT, EE, EL, (IT)
Időbeli kiterjedés Mennyire korlátozottak időben az MJR kifizetések?	Nincs időkorlát	Időszakosan felülvizsgálják, de ez nem jelent feltétlenül időkorlátot	Időben korlátozott
	CZ, DE ¹⁸ , DK, EE, EL ¹⁹ , FI, FR, HU, IE, LU, LV ²⁰ , NL, SK, UK	AT, BE, CY, ES, LT, MT, PL, PT, RO, SE	BG, EL ²¹ , (IT), SI
Jogi alap 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

Irányítás szintje – szakpolitikai döntések Milyen szinten hozzák a MJR szakpolitikai döntéseit (pl. jogosultság, szint, időtartam)?	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag országos BE, BG, CY, CZ, DE ²² , DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, SI, SK, UK	Országos és regionális/helyi közösen DE ²³ , ES, PL, PT, RO, SE	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag regionális/helyi AT, (IT), NL
Irányítás szintje – végrehajtás Melyik szint felel a MJR végrehajtásának megszervezéséért?	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag országos FR, MT, SI	Országos és regionális/helyi közösen DE ²⁴ , EL, ES, IE, LU, PT, RO, SK ²⁵ , UK	Kizárólag, vagy majdnem kizárólag regionális/helyi AT, BE, BG ²⁶ , CY, CZ, DE ²⁷ , DK, EE, FI, HU, (IT), LT, LV, NL, PL, SE
Kapcsolódás a munkavállaláshoz Mennyire terjed ki a MJR a munkavállalókra és a munkanélküliekre?	Csak munkanélküliek DE ²⁸ , IE	Majdnem kizárólag munkanélküliek, de néhány nagyon speciális esetben munkavállalók is AT, BE, BG, DK, EL, HU, MT, SI, SK	Mindkettő CY, CZ, DE ²⁹ , 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 ³⁰ , FI	CZ ³¹ , HU, IE, RO, SK ³²	
Kicsi, illetve mellékszerep	AT ³³ , LU, MT	BG, EE, EL ³⁴ , (IT) ³⁵ , LT, PL, PT, SI	LV ³⁶

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	Minimumjövedelmi rendszer
MISSOC	Kölcsönös Szociális Védelmi Információs Rendszer (Mutual Information System on Social Protection)
NAP/ inclusion	Társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv
NCT	Hálózati projektmag (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)
NSRPSI	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)

SDS	Fenntartható fejlődési stratégia (Sustainable Development Strategy)
KKV	Kis- és középvállalkozás
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		