

esély

2018/4

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

Alapjövedelem

- 3 **A. B. Atkinson:** Alapjövedelem: etika, statisztika és közgazdaságtan
- 14 **Philippe van Parijs:** Világraszóló menetelés az alapjövedelem felé:
köszönet Svájcnak!
- 18 **Henning Meyer:** Nincs szükség alapjövedelemre: öt közpolitikai
intézkedés a technológiai munkanélküliség kezelésére
- 22 **Bo Rothstein:** FNA: rossz ötlet a jóléti állam szempontjából
- 25 **Malcolm Torry:** Mit jelent a feltétel nélküli alapjövedelem? Válasz
Rothsteinnek

Kerekasztal-beszélgetés

- 28 **Ian Gough – James Meadowcroft – John Dryzek – Jürgen Gerhards
– Holger Lenfeld – Amil Markandya és Ramon Ortiz:**
Éghajlatváltozás és szociálpolitika. A Journal of European Social Policy
szimpóziuma

Műhely

- 66 **Miklósi Márta:** Börtönpedagógusok oktatásra vonatkozó reflexiói,
egy kutatás első eredményei alapján
- 81 **Kiss Nándor Marcell:** „Rátok nincs szükség”. A társadalmi párbeszéd
rendszerének kiüresítése a 2010-es években

Dokumentum

- 105 **Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi:** A Bizottság jelentése
a gazdasági teljesítmény és a társadalmi haladás méréséről.
2009. szeptember 14.

122 **Abstracts**

123 **Contents**

A. B. ATKINSON

ALAPJÖVEDELEM: ETIKA, STATISZTIKA ÉS KÖZGAZDASÁGTAN

1. Etika

Az 1960-as évek végén írt első könyvem, a *Poverty in Britain and the Reform of Social Security* [Szegénység Nagy-Britanniában és a társadalombiztosítás reformja] kiinduló pontja az a közmegegyezés volt, hogy egy társadalomnak minden állampolgára számára biztosítania kell a szociális védőhálót. Ez volt a háború utáni jóléti állam célja. A könyv központi üzenete az volt, hogy a brit szociális védelmi rendszer nem felelt meg ennek az elvárásnak: a szociális védőháló biztosítására létrehozott közpolitikák a valóságban nem voltak erre alkalmasak. Kudarcot vallottunk egy nemzeti minimum garantálásában.

A törekvéseket nem kérdőjeleztem meg. Azokkal az eszközökkel foglalkoztam, amelyeknek egy megfelelő szociális védőháló biztosítása volt a célja. A könyv az előadásom címének a második és harmadik részéről szólt: a statisztikáról és a közgazdaságtanról. Ma azonban az etikával kell kezdenünk. Már nem feltétlenül övezi közmegegyezés azt az elképzelést, hogy a szociális védelem egy civilizált társadalom elengedhetetlen jellemzője. 1968-ban egyszerűen csak dr. Johnsont idéztem ezzel kapcsolatban, aki azt mondta, hogy „a szegényekről való tisztességes gondoskodás a civilizáció igazi próbatétele”. Ma ezt azzal a háttorzongató kijelentéssel kell szembeállítanunk, amelyet Tony Judt történész írt nem sokkal azelőtt, hogy elhunyt: „Európa 1945 utáni történelme a biztonság egy olyan rendszerévé kristályosodott ki, amely minden balesettel és váratlan fordulattal szemben védelmet nyújtott. Európának észre kell vennie, hogy ez a korszak véget ért” (*Frankfurter Allgemeine*, 2006. december 1.).¹

Ezért is gondolom, hogy az alapjövedelem (AJ) első fontos jellemzője annak az elvnek az ismételt kimondása, hogy a társadalmak kötelessége gondoskodni a szociális védelemről. Egy civilizált társadalomnak biztosítania kell a jövedelmek tisztességes minimumát. Vitatkozhatunk azon, hogy mit jelent a „tisztes-séges” jövedelemszint, és hogy milyen feltételek kapcsolódnak a szociális minimumhoz, de mindenkinek jogosultnak kell lennie az erőforrásokhoz való hozzáférésre,

* A „Basic income and income redistribution” [Alapjövedelem és jövedelem-újraelosztás] című konferencián elhangzott előadás (Centre for Research in Economic Analysis, University of Luxembourg, 2011 áprilisa) átdolgozott változata.

¹ Az idézetet Stefan Leibfriednek köszönhetem (ld. az *Oxford Handbook of the Welfare State* bevezető írását).

amelyek felett szabadon rendelkezhetnek. Ebben az értelemben érvelt Philippe van Parijs a valódi szabadság mindenki számára való biztosítása mellett (Van Parijs, 1995). Fontosnak tartom, hogy ezt a minimumot ne fogyasztásban, hanem jövedelemben határozzuk meg. Valaki élhet egy olyan háztartásban, amelyben másoknak van jövedelme és azt közösen használják fel, de ez nem felelne meg a kritériumnak. A jogok a háztartáson belül és a háztartások között egyaránt fontosak.

Az AJ-re való jogosultság ugyanakkor feltételhez kötött. Ez még az „univerzális”, tehát minden állampolgárnak vagy állandó lakosnak biztosított AJ esetében is igaz, hiszen az állampolgárság vagy az állandó lakóhely maguk is feltételek. És ezek nem ártalmatlan feltételek. Ahogyan a kérdést ennek kapcsán Howard Glennerster megfogalmazta: „ki számít állampolgárnak?” Majd a következőképpen folytatja: „a jogok lehetnek szűkre szabottak és kizárólag a régóta honos emberek számára biztosítottak [...] az ott lakás hosszú időtartama a jóléti jogok szűkítésének – a kirekesztésnek, nem pedig a befogadásnak – az igazolására szolgálhat” (Glennerster, 2010: 701). Én az alapjövedelemre való jogosultságot nem az állampolgárság vagy az állandó lakóhely, hanem a társadalomban való részvétel feltételéhez kötném – a „részvétel” fogalmát tágan, tehát úgy értve, hogy az magába foglalja a fizetett munkavégzés minden formáját, a teljes idejű oktatásban való részvételt, az aktív álláskeresést, a gyermekekről, a fogyatékkal élőkről és az idősekről való gondoskodást, valamint mindenkit egy meghatározott életkor (pl. 18 és 70 év) alatt és felett. Voltak, akik a miatt kritizálták a részvételi jövedelem (RJ) gondolatát, mert az túl kevés embert zárna ki a jogosultságból. A cél azonban éppen az volna, hogy senki ne legyen kizárva belőle – hogy mindenkinek lehetősége legyen a részvételre. Ebben az értelemben a javaslat célja, hogy társadalmilag befogadó legyen.

A gyerekek csoportjának – a részvétel általam javasolt feltétele és az állampolgársághoz vagy állandó lakóhelyhez kötött ellátás esetében egyaránt – jogosultnak kell lennie az alapjövedelemre, és ebben az előadásban külön figyelmet szentelek az ő szükségleteiknek. Bizonyos értelemben a gyerekek csoportja a legkönnyebb eset az alapjövedelemmel kapcsolatban, hiszen az univerzális családi pótlék számos országban magától értetődő ellátási forma. Ezzel kapcsolatban már közmegegyezés van – noha az én országomban sajnálatos módon éppen az univerzalitás elvének a felmondása van napirenden. A családi pótlék [Child Benefit] Mrs. Thatcher alatt biztonságban volt, Mr. Cameron alatt nem.

A gyermekek alapjövedelméről (GYAJ) szóló vita középpontjában valószínűleg inkább az ellátás összege áll majd, nem pedig az elvi kérdések. Én konkrétan egy olyan juttatásra gondolok, amely megfelel az EU szegénységi kockázatmutatójának: ez egy gyermek esetében a mediánjövedelem 60 százalékának a 30 százalékát jelenti, tagállamonként különböző összegben, vagy a mediánjövedelem 18 százalékát, az átlagjövedelem nagyjából 15 százalékát. A javaslat elfogadásával minden tagállam vállalná, hogy a gyerekeknek szóló ellátása eléri ezt a szintet. Egy olyan család, amely jelenleg ennél kevesebb – gyerekekhez kapcsolódó – transzferben

részesül (akár családi pótlék, oktatási támogatás vagy kiegészítő lakásfenntartási támogatás formájában), jogosulttá válna egy olyan juttatásra, amely a család összes támogatását erre a szintre egészítené ki, és amelyet a tagállam kormánya finanszírozna.

Felmerülhet persze, hogy ez nem is AJ, hanem inkább egy garantált minimumjövedelem vagy negatív jövedelemadó. Ez nincs így. A javasolt AJ kétségtelesen rászorultsághoz kötött volna, de kizárólag a gyerekekhez kapcsolódó szociális transzferek vonatkozásában. A konstrukció tekintetbe venné, ha az adott tagállam szociális ellátórendszerében van egy kifejezetten a gyermekhez kapcsolódó támogatás, más pénzbeli ellátások azonban nem számíthatnának, mint ahogyan bármilyen más, gyerekekhez nem kapcsolódó jövedelem sem.

Mint látni fogják, az etikáról szóló mondandóm nem valamiféle magas absztrakciós szintű etikai gondolatmenet. Nem törekszem a GYAJ vagy általában az AJ – egy etikai elméletből levezetett – deduktív igazolására. Ebben a tekintetben alapvetően Amartya Sen *The Idea of Justice* [Az igazságosság eszméje] című könyvére támaszkodom, amelyben a szerző elutasítja a társadalmi igazságosság transzcendentális megközelítéseit, és amellet érvel, hogy a társadalmak anélkül is képesek lehetnek meghatározni, hogy miként lehet megszüntetni egy igazságtalanságot, hogy egyébként egyetértenének a társadalom végső céljait illetően (Sen, 2009). Egy ideális, tökéletesen igazságos világ leírása helyett a társadalmi igazságosság előmozdításának a szolgálatába kell állítanunk közpolitikai törekvéseinket. Ezt a megközelítést középútnak tekinthetjük az utópizmus és a nihilizmus között, mely utóbbi szerint még a kívánatos irányokban sem tudunk megállapodni. Ezt neveztem „progresszív társadalmi igazságosság” megközelítésnek, amelynek az a célja, hogy haladást érjünk el a megfelelő irányba (Atkinson, 2010).

A GYAJ vagy általánosabban az AJ bevezetését egyaránt a megfelelő irányba megtett haladásnak tekinthetik olyan emberek is, akik egyébként különböző etikai megközelítéseket vallanak magukénak. Az AJ számos különböző kívánalomnak meg tud felelni. Az AJ vagy a GYAJ mellett érvelhetünk az alapján, hogy azok enyhítenék a szegénységet, csökkentenék a kimenetek egyenlőtlenségét, vagy segítenék az esélyegyenlőség biztosítását. Érvelhetünk mellette a jólét, a képesnek levés [capability] vagy a szabadság előmozdítása szempontjából is. Az érvelés érvényessége nem függ egy adott elvrendszer elfogadásától.

A *The Idea of Justice* című könyvében Sen több, az AJ szempontjából fontos kérdést is tárgyal. Ezek egyike az igazságosságról szóló elveink földrajzi hatóköre. Felelőségünk van a saját társadalmunkban élő emberek felé, de más társadalmak felé is. Sen a gazdasági igazságosság globális megközelítése mellett érvel, kritizálva azokat, akik – mint például Thomas Nagel – amellet érvelnek, hogy *globális kormányzás nélkül* lehetetlen előmozdítani a globális igazságosságot. A felelősség mértéke azonban vita tárgya lehet. Az EU esetében a fent javasolt, gyerekeknek szóló, az átlagjövedelem 15 százalékát kitevő alapjövedelem vásárlóereje eltérő lenne a különböző tagállamokban. Alacsonyabb lenne Romániában, mint Spanyolországban, és alacsonyabb lenne Spanyolországban, mint Luxemburgban.

Az egyik kérdés, amit Sen nem érint, az, hogy „kire vagy mire vonatkozik az igazságosság”? Az igazságosság elvei a kormányzatok tevékenységét hivatottak irányítani, vagy az egyénekre vonatkoznak? Ennek átgondolásához Adam Smith *Az erkölcsi érzelmek elmélete* című munkájához nyúlok vissza, ami Senre is meghatározó hatással volt. Adam Smith-t talán többen ismerik *A nemzetek gazdagsága* nyitómondata miatt, én azonban szívesebben idézem *Az erkölcsi érzelmek elmélete* első mondatát: „Bármily önzőnek tételezzük is az embert, természetében nyilvánvalóan léteznek bizonyos princípiumok, melyek mások boldogulásában őt érdekeltté [...] teszik”.² Az idézet a könyv első, „A cselekvés helyénvaló voltáról” című fejezetéből származik. A III. részben Smith a saját érzelmeinkre és magatartásunkra vonatkozó ítéleteink alapjáról ír. Amellett érvel, hogy olyan viselkedési elveket kell alkalmaznunk, mint amelyeneket egy külső, független megfigyelő alkalmazna. A filozófiától egy pillanatra az irodalom felé fordulva: Jane Austen *Emma* című könyvében hasonló hangsúllyal szerepelnek a „helyes elvek”, Mr. Knightley pedig mintegy a – nem teljesen független – megfigyelője Emma elveinek és annak, hogy miként alkalmazza azokat.

Úgy vélem, hogy a *The Idea of Justice* – Philippe van Parijs *Real Freedom for All* [Valódi szabadság mindenki számára] című könyvéhez hasonlóan – arra szolgálna, hogy segítsen az egyéneknek saját viselkedési elveik kialakításában. A társadalom felelőssége, hogy helyes elvek elsajátítására bátorítsa polgárait. A törvények célja nem csupán a korlátozás, hanem a befolyásolás is. Az AJ mellett szóló etikai érv az, hogy a kormányzatot és az egyéneket egyaránt arra bátorítsuk, hogy fogadják el a mások védelmezéséért viselt felelősségüket, valamint – az én AJ javaslatom esetében – a részvétel felelősségét is. Az AJ nem csupán az újraelosztás egyik formája, hanem egy erkölcsi állásfoglalás is.

2. Statisztika

Eddig az AJ és különösen a GYAJ előnyei mellett érveltem, de mindeddig nem mondtam semmit a költségekről. Amikor George McGovern 1972-ben elindult az Egyesült Államok elnökválasztásán, meghirdette egy 1000 dolláros *demogrant* bevezetését – ami lényegében egy alapjövedelmet jelentett. A kampány során megkérdezte tanácsadóit (egyikük James Tobin volt), hogy mekkora egykulcsos adóra volna szükség az ígéretének a finanszírozásához. Tobin a következőképpen válaszolt fel az alapvető számtani összefüggést:

- tegyük fel, hogy a többi kormányzati kiadás = 20 százalék;
- az átlagjövedelem X százalékát kitevő AJ tehát egy 20 + X százalékos adóterhelést jelentene;

² Fehér Ferenc fordítása. Adam Smith [1759] (1977): *Az erkölcsi érzelmek elmélete*. In: Márkus György (szerk.): *Brit moralisták a XVIII. században*. Budapest. Gondolat Könyvkiadó. 423. – a ford.

– az átlagjövedelem 20 százalékát elérő AJ tehát 40 százalékos adókulcsot feltételez; egy 30 százalékos AJ pedig 50 százalékos adókulcsot.

Ez a költség igen magasnak tűnt. Vélhetően nem ez volt az egyetlen oka annak, hogy McGovern végül kikapott Nixontól, de annyi biztosan állítható, hogy nem sikerült meggyőznie az amerikai választókat a javasolt program érdemeiről. A költségek problémája más AJ javaslatokkal kapcsolatban is felmerül. Ráadásul a Tobin-féle számításnak van egy hibája: azzal számol, hogy minden jövedelmet meg lehet adóztatni, ami még az egykulcsos adók esetében sem igaz. A számításainak eredménye emiatt túlságosan optimista volt. Hasonló észrevételt tett egyszer John Hicks is, amikor megjegyezte a Liberális Párt tervével kapcsolatban, hogy „igen figyelemreméltó, hogy ennyi pluszjel van benne, és ennyire kevés mínuszjel”. John Hicks aztán azzal folytatta, hogy az AJ alapvetően egy újraelosztási modell, így „összességében valakinek rosszabbul kell járnia azért, hogy valaki más jobban járhasson”.

Az adót a tényleges adóköteles jövedelemre kell alkalmaznunk, a költségbecslést tehát lakossági adatfelvételekre kell alapozni. Ebben a tekintetben hatalmas fejlődést láthattunk, mind az adatok, például az EU – jövedelemről és életkörülményekről szóló – adatgyűjtése esetében (ami az adóügyi adminisztráció egyéni szintű adataira is épít), mind pedig az ilyen adatoknak az adók és támogatások hatásainak az elemzésére való felhasználásában. Az EU esetében a Holly Sutherland által igazgatott EUROMOD adó- és támogatás-szimuláció modelljére hívnám fel a figyelmet. Ennek segítségével szimulálta Levy, Lietz és Sutherland (2007) a gyermekeknek járó AJ bevezetésének a hatásait az EU-ban. A GYAJ különböző szintjeit vizsgálták attól függően, hogy az ellátás a már létező – gyerekekhez kapcsolódó – kiadásokat az adott ország medián háztartási jövedelmének hány százalékára egészítené ki. Az adataik azt mutatják, hogy egy javasolt színvonalú, pl. [a mediánjövedelemhez viszonyított] 18 százalékos GYAJ az EU15 államok mindegyikében az ellátás emelkedését vonná maga után. Az emelkedés Luxemburgban aránylag mérsékelt lenne, míg Hollandiában, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban és Görögországban magasabb. Az EU egészére nézve a költségek az összes adóterhelés két százalékpontos emelkedésével volnának egyenértékűek. A gyermekszegénységi ráta 19,2 százalékról 14,4 százalékra csökkenne. Nyilvánvalóan nem számolná fel tehát a gyermekszegénységet, mivel a háztartási jövedelem többi része ettől még alatta maradhat a szegénységi küszöbnek, de jelentős javulást jelentene: a szegénységben élő gyerekek száma negyedével csökkenne.

Ezek a számítások nagyon fontosak. Elengedhetetlen, hogy az EU-nak hozzáférése legyen ilyen elemzési eszközökhöz. Talán felesleges is megjegyezni, hogy az ilyen szimulációs modellek felépítéséhez jelentős beruházásokra van szükség. A matematika azonban nem számol a viselkedési válaszokkal, ami átvezet minket a közgazdaságtanhoz.

3. Közgazdaságtan

Mi volna az AJ, és konkrétan egy gyerekeknek járó AJ hatása a gazdasági döntésekre?

Érdemes annak felelevenítésével kezdeni, hogy az AJ korai támogatói részben éppen azért álltak elő ezzel az ötlettel, mert aggódtak a társadalombiztosítás ellenőztönző hatásai miatt, különös tekintettel a részvétellel kapcsolatban. Rhys Williams, az alapjövedelem egyik 1940-es évekbeli szószólója amellet érvelt, hogy a társadalombiztosítás „valószínűleg komoly, és akár veszélyes mértékben ásná alá az alacsonybérű munkások munkavállalási hajlandóságát”. Abban nyilvánvalóan igaza volt, hogy a feltételes támogatások a munkavállalás ellen hatnak; az AJ azonban nem jár ilyen hatással, mivel valaki ugyanakkora támogatást kap akkor is, ha állásban van, és akkor is, ha nem. A részvételi jövedelemre való jogosultságnak pedig feltétele az aktív álláskereső. Ugyanakkor azt is gondolom, hogy az ellenőztönzési hatás mértékét gyakran eltúlozzák, tekintettel a munkanélküli járadéokra való jogosultság feltételeire. Emlékezzünk rá, hogy az EU-ban jelenleg a 25 és 49 év közötti, 4-6 hónapja munkanélküli embereknek a harmada nem részesül munkanélküli járadékban. Luxemburgban ez az arány 50 százalék körüli.

Nem tulajdonítanék tehát hatalmas jelentőséget annak az állításnak, hogy az AJ jelentős ösztönzési hatásokkal járna. Valószínűleg sokkal komolyabb probléma az AJ finanszírozásához szükséges adóterhelés kérdése. A kiadások nagy része abból fakad, hogy az AJ mindenkinek járna, és a legtöbb közgazdász hiányolná is az ellátás célzását. A jelen gondolatmenetem középpontjában álló, gyerekeknek járó AJ esetében az IFS által elkészített legutóbbi *Mirrlees Review* az ellátás célzását szorgalmazza az Egyesült Királyság esetében. A kötet egyik tanulmányában Brewer, Saez és Shephard egy teljes mértékben rászorultság-elvű családi pótlék mellett érvelnek, ami a családi pótlék jobb módúaktól való elvonását jelentené. Ezt az utóbbi javaslatot tette magáévá a jelenlegi konzervatív-liberális demokrata kormány is. Az Egyesült Királyság tehát éppen az ellenkező irányba halad, mint amit javaslok – a gyermekeknek járó univerzális alapjövedelemmel ellentétes irányba.

Jó közpolitikai ötletnek tűnik elvenni a családi pótlékot a gazdagabb családoktól – a miniszterelnökhöz hasonló emberektől – és az ily módon megtakarított forrásokat az alacsony jövedelműek magasabb összegű támogatására fordítani. Máshogy fogalmazva: a családi pótléknak az átlagjövedelem 15 százalékára való emelését, amit javaslok, kisebb költséggel el lehetne érni akkor, ha a támogatásra csak a legalacsonyabb jövedelműek volnának jogosultak. Egy ilyen rászorultság-elvű családi támogatás természetesen magasabb marginális adókulcsokat jelentene az alacsony jövedelmű embereknek. Nem mindenkinek csökkenne a marginális adóterhelése. Fel kell tennünk tehát a kérdést, hogy kiknek az esetében a legkevésbé károsak a magas marginális adókulcsok? A válasz, Brewer, Saez és Shephard szerint egy olyan modellben, amelyben az ellenőztönzők a mun-

kakínálat extenzív határán hatnak³, az optimális adózási elemzés azt mutatja, hogy az utilitárius társadalmi jóléti függvényt egy olyan program maximalizálja, amelyben a családi pótlékra való jogosultság az alacsony és közepes jövedelem-szerző képességű rétegekre korlátozódik.

Miért javaslom mégis ennek a – látszólag hibátlan – elemzésnek az elvetését? Úgy vélem, hogy az elemzés, noha igen helyénvaló abban, amit felölel, nem teljes körű. Több fontos megfontolást figyelmen kívül hagy. Az első ezek közül, hogy a családi pótlék nem csupán a gazdagok és a szegények közötti újraelosztást foglalja magában, hanem a gyermekes és gyermektelen családok közötti újraelosztást is. Ez hiányzik Brewer, Saez és Shephard elemzéséből, mivel nem foglalkoznak azzal, hogy a gyerekek szükségletei miként szerepeljenek az utilitárius célfüggvényben. A kérdés az, hogy egy európai többletjövedelem társadalmi értékelése milyen mértékben függ a családban nevelkedő gyerekek számától. Vannak szerzők, akik szerint ennek nincsen jelentősége. Szerintük a gyerekvállalás életmód-választás kérdése, és emiatt nem indokolt nagyobb súlyt rendelni hozzá, mint a „fogyasztás” bármely más típusához. Én ezt a megközelítést elfogadhatatlannak tartom, mivel teljes mértékben figyelmen kívül hagyja maguknak a gyerekeknek az igényeit. A jövedelemeloszlás szokásos elemzése sem ezen a megközelítésen nyugszik. A hagyományos megközelítés az, hogy – minden egyéb feltétel egyenlősége esetén – egy gyermekes családnak több szükséglete van, mint egy gyermektelennek. Az OECD skála esetében egy egyedülálló felnőtt szükségletei 1-es értékkel szerepelnek, míg egy egyedülálló felnőttből és egy gyerekből álló család szükségletei 1,3-as értéket kapnak. Ez azt jelenti, hogy Y jövedelem ennek a háztartásnak $Y/1,3$ tényleges fogyasztást tesz lehetővé. (Ez az a 30 százalékos érték, amit a gyermekeknek járó AJ tárgyalásakor használtam.) Ez azt jelenti, hogy ha ez a család kap egy dollárt, az kevesebb többletjólétet eredményez, mivel azt meg kell osztaniuk. Másrészt azonban ez a többlet két embernél jelentkezik – itt a súlyozásnak azt a bevett gyakorlatát követem, amely a háztartás taglétszámával, nem pedig az ekvivalens létszámmal számol. Ily módon a jövedelem marginális értéke $2 \times 1/1,3$, ami nagyjából másfélszerese egy egyedülálló személyének.

Egy ilyen súlyozás esetén az alacsony jövedelműek magasabb összegű támogatását nem a gazdagabb gyermekes családok támogatásának a megvonásával, hanem a gyermektelenek nagyobb adóztatásával akarnánk finanszírozni. Másképpen fogalmazva, a közpolitikai konstrukció megalkotásának a problémáját nem csupán a gyermekes családok közötti újraelosztás kérdésének, hanem emellett a gyermekesek és a gyermektelenek közötti újraelosztás kérdésének is kell tekintenünk. Ebben a szélesebb keretben, (legalábbis a nem-közgazdászok számára) nem meglepő módon, a GYAJ megítélése azon múlik, hogy miként súlyozzuk a gyerekek jólétét.

³ A modell tehát azt vizsgálja, hogy az ösztönzési hatások miként hatnak az egyének azon döntésére, hogy munkát vállalnak-e vagy sem (extenzív határ), nem pedig azt, hogy az ösztönzési hatások hogyan befolyásolják az elvégzett munka mennyiségét (intenzív határ). – *a ford.*

Mindez felvet egy általánosabb problémát is. A Brewer, Saez és Shephard elemzés szűk értelemben vett utilitárius alapokon nyugszik. A tanulmányukat írhatta volna akár Pigou vagy a jóléti közgazdaságtan bármelyik más klasszikusa is. Még ők is szélesebb keretet választottak volna azonban, mint a hasznosságok összegének egyszerű maximalizálása. Ők is felismerték volna például, hogy a vertikális méltányosságon kívül a horizontális méltányosság szempontjai is felmerülnek. A GYAJ megvonása a leggazdagabbaktól azt jelentené, hogy a családban nevelkedő gyerekek számától függetlenül egyformán kezeljük őket. Pedig sokan méltánytalannak találnák, ha egy évi 100 000 euróból élő, három gyermeket nevelő embernek ugyanannyi adót kellene fizetnie (leszámítva a kapott támogatásokat), mint egy hasonló jövedelmű gyermektelen embernek.

Ahogy korábban mondtam, nem akarom a társadalmi igazságosság egyetlen megközelítésére alapozni a gyerekeknek járó AJ melletti érvelésemet. Nem amellet érvelek tehát, hogy az AJ az igazságosság szerződéselméleti megközelítéséből, vagy annak benthami vagy rawlsi változatából következne. Amellet érvelek, hogy számos megközelítés egy ilyen modell irányába mutat. Számos különböző nézőpont képzelhető el, amelyek nem értenek egyet a végső célban, abban viszont igen, hogy a GYAJ egy helyes lépés a megfelelő irányba.

Ezeknek a megközelítéseknek nem mindegyikét foglalja magába a jóléti közgazdaságtannak az adózás elemzéséhez általánosan alkalmazott keretrendszere. Az imént utaltam a horizontális méltányosság fogalmára, amit nem könnyű összeegyeztetni a vertikális méltányosság szempontjával. Valójában ugyanez vonatkozik a „méltányosság” széles értelemben vett fogalmára. Ahogy láttuk, a családtámogatások alternatív – jövedelem-vizsgálathoz kötött – megközelítése magas marginális adókulcsokat jelent az alacsony és közepes jövedelműek számára. Például, ha egy, az átlagjövedelem 15 százalékát kitevő GYAJ-t az átlagjövedelem fele és másfélszerese között vezetünk ki, akkor egy kétgyermekes család esetében ez 30 százalékos további marginális adóterhelést jelent ebben a jövedelemsávban, ami azt jelenti, hogy a teljes marginális adókulcs akár a 60 vagy 70 százalékot is elérheti. Egy ekkora marginális adókulcsnak ösztönzési hatásai is vannak, de a „méltányosság” kérdését is felveti. Ebből a szempontból ugyanis „méltánytalannak” tűnhet, hogy egy egyén vagy egy család a többletjövedelme ilyen kis részét tarthassa csak meg. A méltányosság megköveteli, hogy észlelhető kapcsolat legyen az erőfeszítés és a jutalmazás között.

Az érvek egy másik csoportja azzal kapcsolatos, hogy a családtámogatás milyen formában jut el az abban részesülőkhöz. A hagyományos adóelemzés csak a kapott jövedelem mennyiségével foglalkozik, azzal nem, hogy abban *miként* részesül valaki. Az emberek azonban a jövedelem különböző formáit különbözőképpen értékelik. A kereseteket vagy a befektetések kamatait megérdemelt jövedelemnek tekintik, mivel azok reciprok kapcsolatokra épülnek. A nyugdíjak szintén megérdemelt jövedelemnek minősülnek, mivel korábbi hozzájárulások ellentételezését jelentik. Vannak azonban transzferek, amelyek „jótékonyágnak” tűnnek, és így az ezekből való részesedés méltóságvesztéssel jár. Láttuk, hogy

ez miként vonatkozik a rászorultság-elvű „segélyekre”. Az Egyesült Királyságban hosszú története van a rászorultság-elvű családtámogatásoknak, egészen az 1971-ben bevezetett családi jövedelem-kiegészítésig visszamenőleg. Ahogyan azt a rendszeres statisztikai elemzések kimutatták, az ilyen támogatásokra jogosultak jelentős kisebbsége nem igényelte azokat. A figyelem középpontjában általában a téves pozitív esetek állnak (vagyis amikor valaki nem jogosult a támogatásra, mégis részesül belőle), meggyőződésem viszont, hogy a téves negatív esetek aggasztóbbak, hiszen ezek azt jelentik, hogy sok nagyon alacsony jövedelmű ember nem részesül azokban a támogatásokban, amelyekre jogosult volna. A közgazdászok hajlamosak ezt információs problémának tekinteni, de a kutatások azt mutatják, hogy sokan azután is vonakodnak igényelni ezeket a támogatásokat, miután tájékoztatták őket az azokra való jogosultságokról. A családi kedvezmény sok éve működik az Egyesült Királyságban, a jogosultak nagyjából 20 százaléka azonban továbbra sem részesül a támogatásban.

Úgy vélem, a fentiekből az következik, hogy a támogatásokhoz való hozzáférést oly módon szükséges biztosítani, ami nem jár a méltóság sérelmével. Úgy hiszem, hogy az AJ és a gyerekeknek járó AJ ezt tenné lehetővé. Az Egyesült Királyságban a jogosultak [univerzális] családi pótlékhoz való tényleges hozzáféréssel soha nem volt probléma. Általában pedig, a részvételi jövedelmet – mivel a reciprocitás üzenetét foglalja magában – az emberek nem jótékonyágként, hanem jogosultságként értelmeznék.

Egy másik kiemelkedően fontos aspektus, ami hiányzik a jóléti közgazdaságtan hagyományos keretéből, a társadalmi nemek kérdése. Az európai szegények között a nők jelentősen többen vannak, mint a férfiak: 43 millióan a 37 millióhoz képest. Ez nem csupán a várható élettartam különbségéből következik. A nők hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon. Nagyobb eséllyel maradnak egyedül a gyermeknevelés feladatával: sokkal több egyedülálló anya van, mint egyedülálló apa. A családi pótlék egyik jelentős előnye, hogy (az Egyesült Királyságban) főszabály szerint az anyának, nem pedig az apának kerül kifizetésre. A pozitív nemi diszkrimináció más példáit, például az alacsonyabb nyugdíjkorhatárt, éppen megszüntetik. A GYAJ egy legitim módja a nemi egyensúly előmozdításának – ami nem volna lehetséges a háztartási jövedelem vizsgálatához kötött alternatív ellátás esetében.

Az utolsó problémám a hagyományos jóléti közgazdaságtani megközelítés szűklátókörűségével az, hogy figyelmen kívül hagyja az egyéni viselkedés etikai tartalmát. A megközelítés azon az előfeltevésen nyugszik, hogy az emberek teljes mértékben önéreklövető módon viselkednek, anélkül, hogy akár dolgozóként, akár fogyasztóként, akár megtakarítóként hatással lennének rájuk erkölcsi megfontolások. Úgy képzelem el az embereket, mint akik megingathatatlanul ragaszkodnak a személyes boldogságuk maximalizálásának a céljához, amit a hasznosság maximalizálása jelent. Én azonban nem gondolom, hogy ez így volna. Az emberek viselkedésére – úgy hiszem – legalább annyira hatnak erkölcsi (akár altruista) elvek, mint amennyire az önérekl. Smith elgondolásának megfelelően,

az egyéneket érdekli, hogy viselkedésük „dicséretre méltó” legyen, hogy mások úgy lássák őket, és ők is igazoltan tekinthessenek úgy magukra, mint akik „helyes elvek” szerint cselekednek. Ezeket az elveket számos befolyás éri, de ezek egyike az egyén és az állam között észlelt kapcsolat természete. A politikusok ebben irányadó szerepet vállalhatnak: érvelhetnek az adófizetés mellett, a gyermekekbe, mint a nemzet jövőjébe való beruházás mellett, valamint a jogok és kötelességek kiegyensúlyozása mellett. A viselkedés elvei és az azokból következő ösztönzési és ellenösztönzési hatások részben endogének – ahogyan azt a viselkedési közgazdasági irodalom egyre egyértelműbben mutatja.

Következtetések – milyen kilátásai vannak a haladásnak?

Könnyen lehet, hogy a gondolatmenetem abszurd módon optimistának tűnik. A kormányok jelenleg elsősorban a kiadások visszanyesésével vannak elfoglalva, nem most van itt az ideje további kiterjedt kiadásokat javasolni. A részvényesek ferde szemmel néznének egy olyan országra, amely további erőforrásokat próbálna meg befektetni a gyermekekbe, nekünk pedig alá kell vetnünk magunkat az akaratuknak. Biztos ez?

Fenntartom, hogy egy ilyen időszakban is megalapozottan sürgetjük egy fenntebb részletezett GYAJ rendszer bevezetését. A politikai gazdaságtan nem csupán negatívum. Az európai vezetők alkalmanként messzebbre tekintenek az azonnali, rövidtávú kérdéseknél. Az egyik ilyen alkalom az Európa 2020 stratégia elfogadása volt tavaly [2010-ben], amelyben egy számszerű célkitűzés is szerepelt a szegénység és társadalmi kirekesztés csökkentésével kapcsolatban. Az EU tagállamaiban – kerekítve – 80 millió ember él a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitéve. A – valójában igen szerény – cél ennek a számnak a csökkentése 20 millió fövel.

Ha valaki a Marsról követné az állam- és kormányfők tanácskozásait, biztosan azt gondolná, hogy az EU-nak már kész terve van arra, hogy a tagállamok miként fogják – a szubszidiaritás keretei között – elérni ezt a célt. Én nem tudok ilyen terv létezéséről – a jelenlegi nemzetállami javaslatok pedig jelentősen elmaradnak a szegénység eltervezett csökkentésétől. Az AJ és a gyermekeknek járó AJ egy lehetőség az előrelépésre. Ezeknek a kötelező transzfereknek az intézményesítésével és a helyi körülményekre szabott tagállami bevezetésével el lehetne érni a közösen eldöntött célokat. Legalább arra szükség volna, hogy az EU-nak legyenek ilyen javaslatai, amikor a nemzetállami kormányokkal egyeztet a 20 milliós cél eléréséhez való hozzájárulásukról.

Valójában – rátérve immár a hosszabbtávú megfontolásokra – az EU jelenti azt a keretet, amelyben az alapjövedelemnek politikai vonzereje lehet. Ha valaki eltűnődött már az elkerülhetetlenül komplex európai minimumjövedelem-rendszerek harmonizációjának a lehetőségén, akkor be kellett látnia az AJ és a RJ relatív egyszerűségét és ebből fakadó előnyét. Szintén előnyt jelent, hogy eltérnek

a létező nemzetállami rendszerektől és azok minden különböző formájától. Esetükben nem merülne fel, hogy az EU javaslatait valamelyik tagállami „modell” dominálja. Ráadásul a szubszidiaritás elvével is összhangban volna, a nemzetállami politikák kiegészítéseként lehetne bevezetni.

Talán túlzottan optimista vagyok, de szívesebben tévedek ebbe az irányba.

fordította: Missetics Bálint

Irodalomjegyzék

- Atkinson, A. B. (2010): Progressive social justice and responding to the crisis. *Journal of Poverty and Social Justice* 18(3): 221–228.
- Brewer, Mike – Emmanuel Saez – Andrew Shephard (2010): Means-testing and tax rates on earnings. In: James A. Mirrlees et al. (szerk.): *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press. 90–173.
- Castles, Francis G. et al. (2010): Introduction. In: Francis G. Castles et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. 1–19.
- Glennerster, Howard (2010): The sustainability of western welfare states. In: Francis G. Castles et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press. 689–702.
- Levy, Horacio – Christine Lietz – Holly Sutherland (2007): A guaranteed income for Europe’s children? In: Stephen P. Jenkins – John Micklewright (szerk.): *Inequality and Poverty Re-examined*. Oxford University Press. 209–231.
- Sen, Amartya (2009): *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Van Parijs, Philippe (1995): *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Clarendon Press.

PHILIPPE VAN PARIJS

VILÁGRASZÓLÓ MENETELÉS AZ ALAPJÖVEDELEM FELÉ: KÖSZÖNET SVÁJCNAK!*

2016. június 5-ére úgy emlékezünk majd, mint a feltétel nélküli alapjövedelem-rendszerek (FNA) bevezetése felé tartó világméretű menetelés fontos mérföldkövére. Ezen a napon minden svájci polgár eldönthette, hogy támogatja vagy ellenzi az FNA bevezetéséről szóló következő hárompontos javaslatot:

1. Az Államszövetség bevezet egy feltétel nélküli alapjövedelmet.
2. Az alapjövedelemnek lehetővé kell tennie a népesség egésze számára a méltóságteljes életet és a közéletben való részvételt.
3. A törvény meghatározza majd az alapjövedelem finanszírozását és szintjét.

A szavazók elutasították a javaslatot: a szavazáson résztvevők 76,9 százaléka szavazott ellene, és 23,1 százaléka mellette. Miért lehetett előre látni ezt az elutasítást? És miért volt ez egy fontos, előremutató esemény?

A nullától a 23 százalékig

A kérdések megválaszolásához egy rövid történeti áttekintésre van szükség. 2008-ban két bázeli lakos, Enno Schmidt német filmkészítő és Daniel Häni svájci vállalkozó elkészítette a *Grundeinkommen: Ein Kulturimpuls* (Alapjövedelem: egy kulturális impulzus) című „filmesszét”, ami egy egyszerű és vonzó képet festett az alapjövedelemről. A film internetes terjedése segített előkészíteni a fenti javaslatról szóló, 2012 áprilisában elindított népi kezdeményezést. Egy másik népi kezdeményezés is elindult 2010 májusában, amely egy – kifejezetten a nem-megújuló energiára kivetett – adóból finanszírozott FNA bevezetését javasolta, de ehhez nem sikerült összegyűjteni elegendő aláírást.

A 2012-es kezdeményezés elindítói eredetileg egy olyan konkrétabb javaslatra gondoltak, amely szerint az alapjövedelmet ÁFA-bevételekből kellene finanszírozni, ahogyan az a filmben is szerepelt, de ezt az ötletet később elvetették, mert féltek, hogy az csökkentené a javaslat támogatottságát. Úgy döntöttek, hogy az alapjöve-

* Philippe Van Parijs: The Worldwide March To Basic Income: Thank You Switzerland! in Philippe van Parijs (ed.): *Basic Income And The Left: A European Debate*, Social Europe Edition London, 2017, 52–61.

delem konkrét összegét sem határozzák meg a javaslat szövegében. Honlapjukon azonban felnőttenként havi 2500, gyermekenként havi 625 svájci frank szerepelt, mint a legjobb értelmezése annak a kitételnek, hogy az alapjövedelemnek lehetővé kell tennie „a méltóságteljes életet és a közéletben való részvételt”. Ha egy kezdeményezést 18 hónap alatt legalább százezren támogatnak az aláírásukkal, a Szövetségi Tanácsnak, Svájc kormányának kötelező három éven belül országos népszavazást tartania a javaslat pontos szövegéről, vagy pedig egy a kezdeményezőkkal egyeztetett ellenjavaslatról.

2013. október 4-én a kezdeményezők több mint 125 ezer érvényes aláírást nyújtottak be a szövetségi kancelláriára. 2014 augusztus 27-én, az aláírások érvényességének megállapítását és az érvek megvizsgálását követően a Szövetségi Tanács ellenjavaslat megfogalmazása nélkül elvetette a kezdeményezést. Úgy vélték, hogy „egy feltétel nélküli alapjövedelem hátrányos következményekkel járna a gazdaságra, a társadalombiztosítási rendszerre és a svájci társadalom kohéziójára. Egy ilyen jövedelem finanszírozása a fiskális terhek jelentős növekedését vonná maga után.” A javaslatot ezt követően a svájci parlament mindkét háza tárgyalta. 2015. május 9-én a Nemzeti Tanács (Svájc szövetségi képviselőháza) szociális ügyekért felelős bizottsága 19:1 arányban, 5 tartózkodás mellett az FNA-ról szóló javaslat elutasítása mellett döntött. A javaslat részletes megvitatását követően a Nemzeti Tanács a 2015. szeptember 23-i plenáris ülésén 146:14 arányban, 12 tartózkodás mellett szintén elutasította a javaslatot.

2015. december 18-án az Államtanács (a kantonok képviselőiből álló svájci felsőház) is megtárgyalta, majd 40:1 arányban, 3 tartózkodás mellett elutasította a javaslatot. Szintén aznap került sor a javaslatról való második és végső szavazásra a Nemzeti Tanácsban: 157-en szavaztak ellene, 19-en mellette, 16-an pedig tartózkodtak. A fentiek során a szélsőjobboldali, jobbközép és centrista pártok képviselői minden alkalommal a javaslat ellen szavaztak. A támogató szavazatok és a tartózkodások mindegyike a témában egyaránt élesen megosztott szocialista és zöld párt képviselőitől érkeztek. A végszavazáskor a Nemzeti Tanács szocialista képviselői közül 15-en támogatták, 13-an elleneztek a javaslatot, 13-an pedig tartózkodtak, a zöldpárti képviselők közül pedig 4-en szavaztak mellette, 5-en ellene és 3-an tartózkodtak. A támogatók aránya tehát 0 százalék volt a Szövetségi Tanácsban, 2 százalék az Államtanácsban, a Nemzeti Tanácsban pedig 4,8 és 10 százalék között ingadozott (a bizottsági, az előzetes és a végső szavazáskor).

A 2016. június 5-én tartott népszavazáson szinte az összes párt, a szocialista párt vezetői is, a javaslat elutasítása mellett érveltek. A kivétel a zöld párt volt: ők és a (politikailag jelentéktelen) kalózpárt a javaslat támogatására buzdítottak, a szocialista párt több – mindhárom nyelvi területet felölelő – kantonszintű szervezetével együtt. Emiatt pontosan lehetett tudni, hogy a „nem” szavazatok győznek majd, és a fenti számok tükrében meglepően jó eredmény született azzal, hogy közel minden negyedik szavazat „igen” volt – és ezen belül a genfi kantonban 35, a bázeli kantonban 46, Bern városában 40, Zürich belvárosi kerületeiben pedig 54 százalék volt a támogatók aránya. Ráadásul azt is tekintetbe kell vennünk,

hogy Európában éppen Svájcban a *legvalószínűtlenebb*, hogy társadalmi támogatása legyen az FNA-nak, nem csupán a protestáns munkaetika mélyreható befolyása miatt (Kálvin hazájáról van szó), hanem mindenekelőtt azért, mert az országban jelenleg aránylag alacsony szintű a munkanélküliség és a szegénység is.

Svájcban és azon túl: ismertebb és érettebb

Mostanra azonban mindenki belátja, hogy a kezdeményezés – a kezdeményezők lelkesedésének és kiváló kommunikációs készségeinek köszönhetően – még akkor is kiemelkedően eredményes lett volna, ha nem sikerül összegyűjteni a svájci polgárok legalább 2,5 százalékának a támogató aláírását. Nincs még egy olyan társadalom a világon, és soha nem is volt a történelem során, amely annyit gondolkodott volna a javaslat előnyeiben és hátrányain, mint amennyit a svájciak az elmúlt négy évben.

Ez a hatás ráadásul korántsem korlátozódott Svájcra. A népszavazást megelőző napokban az *Economist*, a *Wall Street Journal*, a *Financial Times*, a *New York Times*, a *Guardian* és világszerte számtalan más újság is szükségét érezte, hogy tartalmas cikkeket közöljenek a témában annak érdekében, hogy részletesen elmagyarázzák (néha igen jól, néha kevésbé jól), hogy mi az és miről szól az alapjövedelem. Nem volt még egy olyan hét a történelem során, amelynek során a média ennyi időt és teret szánt volna az alapjövedelem megvitatására.

Azon kívül, hogy jelentős lökést adott az alapjövedelem ismertté válásának, a svájci kezdeményezés hatására jelentősen érettebbé is váltak az azt övező viták. Az egyik tanulsága az eseményeknek ugyanis éppen az, hogy egy olyan javaslat-hoz, amely magas szintet határoz meg, ugyanakkor nem részletezi a finanszírozás mikéntjét, könnyedén össze lehet ugyan gyűjteni az aláírások előírt mennyiségét, ez azonban édes kevés a szavazáson részvevők (ebben az esetben: a választópolgárok 46 százaléka) többségének a meggyőzéséhez. A kezdeményezés eredménye azt mutatja, hogy az előbbihez elég lehet az irány felmutatása, az utóbbihoz azonban az ahhoz vezető biztonságos útvonal kijelölésére is feltétlenül szükség van.

Bármikor, amikor meghívtak, hogy kapcsolódjak be a svájci vitába, amellet érveltem, hogy politikailag felelőtlen volna egy csapásra bevezetni egy 2500 svájci frank összegű (Svájc egy főre eső GDP-jének 38 százalékát kitevő) alapjövedelmet. Igaz, senki nem tudja bizonyítani, hogy egy ilyen szintű FNA ne volna gazdaságilag fenntartható. De azt sem tudja senki bizonyítani, hogy az volna. Ezt a Svájcban vagy másutt folyamatban lévő vagy eltervezett helyi alapjövedelem-kísérletek sem tudják bizonyítani. Nem volna ésszerűtlen feltevés ráadásul, hogy egy ilyen szintű FNA gazdasági fenntarthatóságához számos további előfeltétel teljesítésére volna szükség, ideértve új típusú adónemek bevezetését (például egy, az elektronikus fizetésekre kivetett mikroadó, ami érdekes szerepet játszott a svájci vitában), valamint hatásos nemzetközi együttműködést az adóelkerülés visszaszorítása érdekében – ami nem éppen Svájc erőssége.

Váltsuk valóra

Mostanra egyértelművé vált, hogy a legközelebbi jövőben szerényebb, de mégis jelentős lépések kidolgozására és megvitatására lesz szükség. Ezek egyike egy olyan, alacsonyabb szintre (például az egy főre eső GDP 15 vagy 20 százalékára) beállított egyéni FNA, amit továbbra is rászorultság-elvű szociális segélyeknek vagy lakásfenntartási támogatásnak kellene kiegészítenie – például az egyedülálló városi háztartások esetében biztosan. Ez az alapjövedelem sok esetben önmagában nem is tenné lehetővé „a népesség egésze számára a méltóságteljes életet”, mégis nagyban növelné azok biztonságát, alkuerejét és választási szabadságát, akik közülünk a legsérülékenyebbek. Egy ilyen FNA bevezetése feltétlenül fenntartható volna gazdaságilag, akár már rövidtávon is. Rajtunk múlik, hogy politikailag is megvalósíthatóvá tegyük.

A példátlan svájci kezdeményezés nem csupán azt érte el Svájcban és messze azon túl is, hogy sokan sokkal inkább tisztában legyenek mindazokkal a kihívásokkal, amelyekkel a 21. században szembe kell majd néznünk, és hogy ezekre az FNA miként segíthetne választ adni. Azáltal, hogy számtalan – részben naiv, részben viszont nagyon is helyénvaló – ellenvetést váltott ki, a kezdeményezés az FNA támogatóit is hozzásegítette az érvek élesítéséhez és annak felismeréséhez, hogy realisztikus következő lépésekre van szükség. Ebből a két okból kifolyólag azok a svájci polgárok, akik hihetetlen mennyiségű időt, energiát és képzelőerőt áldoztak az „igen” kampányra, megérdemlik nem csupán a világméretű alapjövedelem mozgalom, hanem mindazok őszinte háláját, akik egy szabad társadalomért és egy józan gazdaságért küzdenek.

fordította: Misetics Bálint

HENNING MEYER

NINCS SZÜKSÉG ALAPJÖVEDELEMRE: ÖT KÖZPOLITIKAI INTÉZKEDÉS A TECHNOLÓGIAI MUNKANÉLKÜLISÉG KEZELÉSÉRE*

A technológiai munkanélküliség potenciális fenyegetése napjaink egyik legélénkebben vitatott gazdasági témája: igazgatósági tanácsok ülésein éppúgy, mint szakszervezeti irodákban, és egyre inkább a közpolitika-alkotók körében is. Noha a mindenre ráhúzható „digitális” jelzőt számtalan politikai fogalom előtagjaként láthattuk viszont az elmúlt években, az efféle átcímkezésen túl valójában nagyon kevés tartalmi vitára került sor arról, hogy ez a fenyegetés milyen átfogó közpolitikai választ igényelne. Nem tudjuk, vajon beigazolódik-e majd azoknak a vészjósló előrejelzéseknek egy része, amelyek a munkahelyek nagymértékű megszűnését vetítik előre, azt azonban tudjuk, hogy a kormányoknak jelentős munkaerőpiaci változások eshetőségére kell felkészülniük.

Az univerzális alapjövedelem (FNA) újonnan felelevenített gondolata adja a jelenleg folyó korlátozott közpolitikai eszmecserek sarokkövét. A javaslat természetesen nem új: az elmúlt évtizedekben számos változatban és több, meglehetősen különböző probléma megoldásaként is felmerült már. Mi itt csupán azzal a problémával foglalkozunk, hogy vajon az FNA megoldást jelenthet-e arra a nagymértékű technológiai munkanélküliségre vagy átmeneti munkaerőpiaci eltolódásra, amit a felgyorsult technológiai változás idézhet elő. A kérdés részletes vizsgálata egyértelművé teszi, hogy az alapjövedelem az alapvető problémák jelentős részét nem tudná megoldani. Ennek számos oka van.

Az első ezek közül az, hogy az alapjövedelem lényegében a pusztá jövedelemre szűkíti a munka értékét. Tudom, hogy sokan nem értenek egyet ezzel az érveléssel, de én így látom. A megélhetés biztosítása természetesen alapvető eleme a munkának, de a társadalmi aspektusok szintén kiemelkedően fontosak. A munka társadalmi értéke az önbecsülés elengedhetetlen forrása, a munka strukturálja az emberek életét és társadalmi szerepet biztosít számukra.

* Henning Meyer: No Need For Basic Income: Five Policies To Deal With The Threat Of Technological Unemployment, in Philippe van Parijs (ed.): *Basic Income And The Left: A European Debate*, Social Europe Edition London, 2017, 89–97.

Élethosszig tartó sérülések?

Számolni kell a munkanélküliség jelentette sérülésekkel is. Ha az emberek hosszabb időre elhagyják a munkaerőpiacot és alapjövedelemre élnek, akkor a piacra való visszatérésük esélye igen csekély lesz. A felgyorsult technológiai változás következtében a meglévő készségek valószínűleg a korábbiaknál is gyorsabban avulnak el, így igen könnyen előfordulhat majd, hogy valaki elveszti a munkavállalási képességét és többé-kevésbé tartósan beleragad az alapjövedelem-ellátásba.

Ez pedig felveti az egyenlőtlenség kérdését. Alapjövedelemmel nem lehet felszámolni azt az alapvető problémát, hogy a digitális gazdaságban lesznek, akiknek majd kiemelkedően jól megy, míg sokan mások lemaradnak. Gyakori érv, hogy ha az emberek több pénzt szeretnének, mint amennyit az alapjövedelem biztosít, akkor néhány napot dolgozhatnak mellette. Ha azonban a probléma a technológiai munkanélküliség, akkor a munkahelyek nagymértékű megszűnése miatt erre nem lesz lehetőségük. A digitális gazdaság ily módon egy, az alapjövedelem-ellátásba ragadt új *underclass* hozna létre, és egy gazdasági elitet, amely hatalmas előnyökre tenne szert. Nagyrészt megszűnne a lemaradók iránti társadalmi felelősség is, mivel az alapjövedelem finanszírozására vonatkozó elgondolások általában az egykulcsos adókon és a jóléti ellátások felszámolásán nyugszanak.

Továbbá az alapjövedelem univerzális változata a szűkös erőforrások rossz elosztását is jelentené. Attól függetlenül, hogy közvetlenül kerülne-e kifizetésre vagy valamilyen adótámogatás formájában, a jelenleg létező adórendszerek tapasztalatai alapján igen valószínűtlen, hogy a nem rászorulóknak kifizetett források teljes egészükben vissza volnának szedhetők. Miért volna egy univerzális pénzellátás jó megoldás egy specifikus problémára?

Végezetül, felmerülhet néhány súlyos dilemma azzal kapcsolatban, hogy a bevándorlók mikor válnának jogosulttá az alapjövedelemre, és hogy – az európai országok esetében – egy ilyen rendszer miként volna összeegyeztethető az Európai Unió szabad mozgásra vonatkozó szabályaival és a diszkrimináció tilalmával. Számos országban ráadásul nem lehetne egykönnyen felszámolni a jelenlegi nyugdíjrendszereket – ami szintén az alapjövedelem következménye lenne –, mivel azok erős, jogilag biztosított jogosultságokra épülnek.

Egy maréknyi alternatíva

Mindezek miatt az alapjövedelem nem tűnik megfelelő közpolitikai válasznak a technológiai munkanélküliség jelentette fenyegetésre. Mi lehetne akkor a megoldás? A következő öt sarokpontra épülő közpolitikai csomag átfogóbb és alkalmasabb megoldást jelentene.

Először is, az oktatási rendszereknek nyilvánvalóan az eddigieknél jobban kellene alkalmazkodniuk az új gazdasági realitásokhoz. Az oktatásnak kevésbé

információk megjegyzéséről kellene szólnia, inkább az információ tudássá alakítását, valamint sokféle alkalmazást lehetővé tevő kreatív, elemzői és társas készségek átadását kellene segítenie. A technológiai tudás nagyon gyorsan elavulttá válhat, de a kreativitásra, alkalmazkodásra és folyamatos tanulásra való képesség mindig értékes marad.

Másodszor, ha nagymértékű technológiai munkanélküliség lépne fel, először a megmaradó munka újraosztására volna szükség. Még ha ez nem is azt a 15 órás heti munkaidőt jelentené, amit John Maynard Keynes az unokái számára elképzelt – ésszerű közpolitikai intézkedés volna, és az első eszköze lehetne az egyensúly helyreállításának.

Harmadszor, a közpolitika-alkotóknak olyan munkahely-garancia rendszereken kellene gondolkodniuk, amelyek kiegészítenék a rendes munkaerőpiacot. A fizetett tevékenység biztosítása akkor lépne életbe, amikor a hagyományos munkahelyek elfogytak; ez lehetővé tenné az emberek számára, hogy tevékenyek maradjanak és hasznosíthassák a képességeiket. Ha a kormányok felvállalnák a „végső munkáltató” szerepét, akkor elkerülhetővé válnának a munkanélküliség okozta sérülések, s ez ráadásul a képességek bővítését is előmozdíthatná, amennyiben – ahogyan lennie kellene – a továbbtanulás és átképzés a garantált tevékenység alapeleme volna.

Mivel egy ilyen rendszer lényegében elválasztaná egymástól a tevékenységért járó fizetést annak tartalmától, egy további közpolitikai eszközt jelentene a társadalmilag hasznos tevékenységek ösztönzésére. A munkahely-garancia például hatásos eszköze lehetne az egészségügyi és gondoskodó szektor fejlesztésének – ahol a jelenlegi demográfiai folyamatok tükrében egyre több élők munkára lesz szükség a jövőben. A programot a testmozgás és más kulturális tevékenységek helyi támogatására, és ezáltal a közösségek kohéziójának az erősítésére is fel lehetne használni.

Egy ilyen munkahely-garancia rendszert sokféle különböző közvetítő és kormányzati intézményen keresztül lehetne megszervezni. Ez természetesen nem jelentené egyfajta tervgazdaság bevezetését. Az ötlet azon az előfeltevésen nyugszik, hogy még ha a hagyományos munkahelyek meg is szűnnek vagy alkalmanként átmeneti munkanélküliség lép is fel, emberi lényekként nem fogunk kifogyni arra vonatkozó ötletekből, hogy miféle társadalmilag hasznos tevékenységekben tudnánk részt venni.

Saját tőke

A negyedik sarokpont egy ilyen rendszer finanszírozásáról szól. Biztosan érdemes újragondolni az adóztatást és ezen belül azt is, hogy miként szélesíthető az adóalap, de ez végeredményben elégtelen lehet, esetleg torzító hatású, vagy mindkettő. Ha valóban egy olyan világ felé tartunk, amelyben a legtöbb munkát robotok végzik majd, a legfontosabb kérdés az: kinek a tulajdonában vannak a robotok?

Ez pedig elvezet a közpolitikai csomag ötödik és utolsó sarkkövéhez: a tőke-tulajdonlás demokratizálásához. Ha a robotok tulajdonosai ennek a digitális szép új világnak a győztesei, akkor a lehető legtöbb embernek tulajdonossá kell válnia. Ez egyéni és makro-szinten is működhet. Vállalati szinten a „dolgozói részesedéshez” hasonló programok terjeszthetnék a tulajdonosi részesedést a munkavállalók körében, így a dolgozók jövedelme kevésbé függne a bérüktől. Makro-szinten külön erre a célra létrehozott pénzügyi eszközökre volna szükség a tőkejövödelmek újra-társadalmazása érdekében. Ezek állami befektetési alapok lehetnének, amelyek az egyetemi alapítványokhoz vagy állami vagyonalapokhoz hasonlóan működnének, és olyan új bevételi forrásokot teremtenének, amelyeket a munkahely-garancia finanszírozására lehetne felhasználni.

Az alapjövedelem lényegében a társadalom libertárius elgondolásán nyugszik. Bevezetése a mindennapi életünk számos olyan mozzanatát individualizálná, amelyeket jelenleg közösségi alapon szervezünk meg. A fenti közpolitikai programcsomag ezzel szemben nem csupán hatáson védelmet nyújtana a digitális forradalom potenciális hátrányaival szemben, hanem lehetővé tenné a közösségek megerősítését és az egyenlőtlenségek csökkentését is.

A digitális forradalomra adandó közpolitikai válaszokról szóló vita az eljövendő évek egyik legfontosabb eszmecseréje lesz. Az alapjövedelem csak egy – és a fentiek alapján egy súlyosan problematikus – javaslat a sok közül. A problémára azonban vannak más megoldások is.

fordította: Missetics Bálint

BO ROTHSTEIN

FNA: ROSSZ ÖTLET A JÓLÉTI ÁLLAM SZEMPONTJÁBÓL*

A társadalmi igazságosságra való valóban nemes törekvésében a politikai baloldalnak a történelem során számos olyan ötlete volt, amelyek – ha szabad ezt mondani – nem voltak igazán átgondoltak. Példa erre a tervgazdaság, a termelési eszközök teljes államosítása, a mezőgazdaság erőszakos kollektivizálása, de említhetném a svéd bérmunkás alapokat is. Az egyik oka ezeknek a – néha rettenetes – kudarcoknak, hogy nem foglalkoztak a megvalósítás folyamatával és nem gondolták át, hogy az intézkedések miként és milyen következményekkel fognak ténylegesen járni akkor, amikor szembetalálkoznak a valósággal.

Számos baloldali politikai program csak általános elvekre korlátozódott, az alkalmazásukkal kapcsolatos konkrét problémák kimaradtak belőlük. Ez nem jó módja a politikaalkotásnak, mivel – ahogyan a kutatások rámutatnak – jó szándékú közpolitikák sokasága, különös tekintettel azokra, amelyek a társadalmi igazságosság előmozdítását célozták, az alkalmazás során csúfos kudarcot vallottak. A jó szándék gyakran meghiúsult, amikor a program bevezetése „bürokratikus rémálomhoz”, ez pedig a széleskörű legitimitáció elvesztéséhez vezetett („a pokolba vezető út is jó szándékkal van kikövezeve”...).

A politikai baloldal legújabb ilyen ötlete a feltétel nélküli univerzális alapjövedelem (FNA) néven ismert. Az elgondolás egyszerű: minden állampolgár jogosulttá válik egy alapjövedelemre, amely felszabadítja őket a kereső munkavégzés kényszere alól. Az ellátás univerzalizizmusa azt jelenti, hogy azok is részesülnek ebben az alapjövedelemben, akik dolgoznak. Az FNA mellett érvelők a modell számos előnyére hívják fel a figyelmet. Először is, fel lehet számolni mindazokat a rászorultság-elvű támogatásokat, amelyekben azok részesülnek, akik nem tudnak fizetett munkából megélni. Másrészt a technológiai fejlődés következtében a munkahelyek száma jelentősen lecsökken majd, ami azt jelenti, hogy a jövőben sokan nem tudnak majd fizetett munkát találni maguknak. Harmadrészt, egy ilyen reform rákényszerítené a munkáltatókat, hogy elfogadhatóbb és kevésbé lealacsonyító munkahelyeket hozzanak létre, mivel az emberek nem vállalnának el olyan munkalehetőségeket, amelyeket nem találnak kielégítőnek. Az emberek felszabadítása a fizetett munkavégzés kényszere alól pedig – az alapjövedelem

* Bo Rothstein: UBI: A Bad Idea For The Welfare State, in Philippe van Parijs (ed.): *Basic Income And The Left: A European Debate*, Social Europe Edition London, 2017, 103–110.

mellett érvelők szerint – az önkéntes vagy civil társadalmi szektort, valamint a kulturális életet is megerősítené.

Széles támogatói bázis

Az elgondolás mögött jelentős számban sorakoztak fel világszerte elismert politikai filozófusok, de számos zöld és baloldali politika párt különböző frakciói, továbbá nemzetközi híru politikusok, köztük Bernie Sanders vagy Jeremy Corbyn, és meglepő módon a Szilícium-völgy több nagynevű informatikai vállalkozója is. A javaslatok eltérnek ennek a feltétel nélküli univerzális alapjövedelemnek a szintjével kapcsolatban, de amennyiben az a cél, hogy meg lehessen élni belőle, akkor 800 angol font körüli összegek szoktak előkerülni – amennyit egy diákhittel biztosít a megélhetési költségek fedezésére.

Az FNA egy nagyon jó szándékú elképzelés, érdemes azonban felhívni a figyelmet néhány olyan problémára, amit nem szokás figyelembe venni. Először is, egy ilyen reform fenntarthatatlanul drága lenne, és ily módon veszélyeztetné az állam arra való képességét, hogy fenntartsa a közszolgáltatások – például az egészségügy, az oktatás vagy az idősgondozás – színvonalát. A színvonal romlása ezeknek a közszolgáltatásoknak az esetében ahhoz vezetne, hogy sokan azok közül, akik ezt megengedhetik maguknak, elkezdenék a magánpiacon megvásárolni ezeket a szolgáltatásokat. Ez pedig azt jelentené, hogy ennek a csoportnak (hívjuk őket középosztálynak) az adófizetési hajlandósága jelentősen lecsökkenne, mivel azt kérdeznék maguktól, hogy miért is kellene nekik „kétszer fizetniük”. Az adóbevételek csökkenése még inkább ellehetetlenítené a minőségi közszolgáltatások fenntartását, ami egy olyan lefelé tartó spirálhoz vezethetne, amelynek során az elérhető szolgáltatások minősége azok számára, akik ezeket nem tudják megvásárolni, tovább csökkenne. Egyre kevesebben támogatnák ezeket a programokat az adójukkal és a szavazatukkal. Jelentős empirikus támogatása van annak a gondolatnak, hogy a kizárólag a „szegényeknek” szóló közszolgáltatások maguk is „szegényes” szolgáltatásokká válnak. Más szavakkal tehát, az FNA valószínűleg a legtöbb univerzális jóléti állami program halálos ítéletét jelentené.

Luxusélet

Egy másik probléma az FNA-val kapcsolatban az általános politikai legitimitáció kérdése. Az alapjövedelem szószólói szerint az ellátás minden nagykorú állampolgár számára járna. Havi 800 fontból egy fiatal személy egy ideig aránylag jól megélhet. Idővel azonban sokan ráeszmélnék majd, hogy ez a jövedelem nem fedezi a szükségleteiket. Felmerül annak a kockázata, hogy a felnőtt életüket az alapjövedelemre támaszkodva megkezdők egy jelentős része valamilyen „irreguláris” jövedelemforrásból (drogkereskedelem, prostitúció stb.) igyekezze emelni az

életszínvonalát. Az ilyen esetek, még ha aránylag ritkák is, valószínűleg jelentős érdeklődésre és elutasításra találnak majd a nyilvánosságban. Az alapjövedelem el fogja veszíteni a legitimitását azok miatt a médiariportok miatt, amelyek olyan embereket mutatnak be, akik különböző irreguláris tevékenységekből és az FNA-ból magas életszínvonalra tesznek szert. Havi 800 fontból ráadásul igen élvezetes életet lehet élni Bali tengerpartjain szörfözve. Az ily módon kialakuló politikai logika minden bizonnyal lefele irányuló nyomás alatt tartja majd az FNA szintjét.

A harmadik probléma azzal kapcsolatos, hogy szükség van-e még az emberek munkájára. A 19. században angol textilmunkások létrehozták a ludditák néven ismert mozgalmat. Leginkább általa váltak ismertté, hogy megtámadták és lerombolták azokat az új gőzhajtású szövőgépeket, amelyekről azt gondolták, hogy elveszik a munkalehetőségeiket. Az az elképzelés, hogy a technológiai fejlődés a munkaerő-kereslet csökkenéséhez vezet, véleményem szerint éppen olyan hibás ma, mint akkor volt. Éppen ellenkezőleg: a munkaerő-kereslet a gondoskodás számos területén növekszik. Európa népessége jó ideje öregszik, és noha sok idős ember megfelelő ellátásban részesül, legalábbis ami a fiziológiai szükségleteiket illeti, gyakran ők is nagyon magányosak, mivel az idősellátásban dolgozóknak nincsen idejük arra, hogy vásárolni vagy különböző szabadidős tevékenységekre kísérik őket. A kisgyermekes családok gyakran súlyos stressztől szenvednek és támogatásra van szükségük. További példák sokaságát lehetne még említeni. Egy feltétel nélküli univerzális alapjövedelem kapcsán az emberek azt kérdik majd, hogy miért fizessenek bért olyan embereknek, akik tudnának, de nem akarnak dolgozni, miközben ezeken a területen sokkal több „munkáskézre” volna szükség. Megkérdezik majd, hogy miért fizessenek havi bért valakinek, aki éppen szafarin nyaral, miközben nincs senki, aki az idős és törekeny édesanyjukat elkísérné egy sétára a parkba.

A feltétel nélküli alapjövedelem alapvető hibája a feltétel nélküliség. Ahhoz, hogy az emberek továbbra is megfizessék az adójukat mások jóléte érdekében, számos feltételnek kell teljesülnie. Ezek egyike a reciprocitás elve, vagyis az, hogy az emberek a lehetőségeikhez mérten termékeny módon hozzájárulnak a közjóhoz. A jóléti állam alapjai soha nem az altruizmusra, hanem a reciprocitásra épültek. Az ezzel az elvvel való szakítás minden bizonnyal annak a széleskörű társadalmi szolidaritásnak a felszámolásához vezetne, amin a jóléti állam alapul.

fordította: Missetics Bálint

MALCOLM TORRY

MIT JELENT A FELTÉTEL NÉLKÜLI ALAPJÖVEDELEM? VÁLASZ ROTHSTEINNEK*

Bo Rothstein írása így határozza meg a „feltétel nélküli univerzális alapjövedelmet”: „minden állampolgár egy olyan alapjövedelemre válik jogosulttá, amely felszabadítja őket a kereső munkavégzés kényszere alól”, majd ezt a következő megállapítással egészíti ki: az FNA szintje havi 800 angol font volna, és ezzel párhuzamosan „meg lehet[ne] szüntetni mindazokat a rászorultság-elvű támogatásokat, amelyekben azok részesülnek, akik nem tudnak fizetett munkából megélni”.

Rothstein egy ilyen reform egyik előnyének – helyesen – azt tartja, hogy az „rákényszerítene a munkáltatókat arra, hogy elfogadhatóbb és kevésbé lealacsonyító munkahelyeket hozzanak létre, mivel az emberek nem vállalnának el olyan munkalehetőségeket, amelyeket nem találnak kielégítőnek. Az emberek felszabadítása a fizetett munkavégzés kényszere alól pedig – az alapjövedelem mellett érvelők szerint – az önkéntes vagy civil társadalmi szektort, valamint a kulturális életet is megerősítené”. Ugyanakkor szintén helyesen mutat rá egy ilyen modell hátrányaira: „fenntarthatatlanul drága lenne, és ily módon veszélyeztetné az állam arra való képességét, hogy fenntartsa a közszolgáltatások – például az egészségügy, az oktatás vagy az idősgondozás – színvonalát”, egy ilyen rendszer elveszítené politikai legitimitációját, továbbá volnának olyan emberek, „akik tudnának, de nem akarn[án]ak dolgozni”.

Rothstein ítélete a következő: a „feltétel nélküli alapjövedelem alapvető hibája a feltétel nélküliség”, mivel az a „reciprocitás elvét” fenyegeti. „Az ezzel az elvvel való szakítás minden bizonnyal annak a széleskörű társadalmi szolidaritásnak a felszámolásához vezetne, amin a jóléti állam alapul.”

Az elgondolás definiálása

Tévedés. A Rothstein által tárgyalt FNA-nak nem a feltétel nélküliség az alapvető hibája, hanem annak részletei, valamint egy rosszul megválasztott definíció.

* Malcolm Torry: What Is An Unconditional Basic Income? A Response To Rothstein, in Philippe van Parijs (ed.): *Basic Income And The Left: A European Debate*, Social Europe Edition London, 2017, 111–117.

Az alapjövedelem (vagy más néven feltétel nélküli alapjövedelem, állampolgári jövedelem vagy állampolgári alapjövedelem) BIEN (*Basic Income Earth Network*) által ajánlott definíciója a következő: „olyan, rendszeres pénzbeli juttatás, amelyben mindenki részesül, egyéni alapon, feltétel nélkül, a rászorultság vizsgálata és munkavégzési kötelezettség nélkül”; az Egyesült Királyság Állampolgári Alapjövedelem Alapítványa [*Citizen's Basic Income Trust*] pedig a következő definíciót javasolja: „olyan, feltétel nélküli és meg nem vonható jövedelem, amiben minden egyén részesül”.

A konszenzus – és a definíciók végül is a konszenzusról szólnak – tehát az, hogy az FNA egy olyan feltétel nélküli jövedelem, amelyben minden egyén részesül. A definíciónak nem része sem egy konkrét összeg, sem a rászorultság-elvű juttatások felszámolása, sem az, hogy az FNA felszabadítaná az embereket a fizetett munkavégzés alól.

Egy olyan FNA rendszer helyett, amely havi 800 fontot fizet minden egyénnek és megszünteti a rászorultság-elvű juttatásokat, fizessünk inkább havi 264 fontot mindenkinek (különböző összegeket a gyerekek, a fiatal felnőttek és az idősök esetében), továbbá tartsuk meg a rászorultság-elvű juttatásokat, amelyek összege arra tekintettel módosulna, hogy a háztartások FNA-ban is részesülnek. Ahelyett, hogy nyitva hagynánk – ahogyan azt Rothstein teszi – az Egyesült Királyságban működő FNA finanszírozásának mikéntjét, döntsünk úgy, hogy azt a következőképpen biztosítjuk: megszüntetjük a jövedelemadózás és társadalombiztosítási hozzájárulás alól mentesülő jövedelemsávot (vagyis a keresetek egészére meg kell fizetni a jövedelemadót és a társadalombiztosítási járulékot), a társadalombiztosítási járulék mértéke egységesen 12 százalékra változik (szemben a jelenlegi, 12 és két százalékos, kétkulcsos rendszerrel), a jövedelemadó-kulcsokat pedig összességében 3 százalékkal megemeljük.

Nulla többletköltség

Figyelemre méltó, hogy a University of Essex keretein belül működő *Institute for Social and Economic Research* által publikált kutatási eredmények szerint egy ilyen FNA modell hatásai jelentősen különböznenek a Rothstein által leírtaktól. Nem csak „fenntarthatatlanul drága” nem volna, hanem semennyi többletközkidást nem igényelne, tehát a közszolgáltatásokra költhető forrásokra sem lenne hatással. Rothstein nem tudja biztosítani, hogy az általa tárgyalt modell nem okozna jelentős veszteségeket az alacsony jövedelmű háztartások számára. Ez az alternatív modell nem okozna jelentős veszteséget számukra, általában is kevés veszteséget jelentene a háztartásoknak, eközben viszont háztartások sokaságát emelné ki a jelenleg működő rászorultság-elvű juttatások ellátottjai közül. Rothstein nem tudja megmondani, hogy modellje miként osztaná újra az elkölthető jövedelmeket, vagy hogyan hatna a szegénységi és egyenlőtlenségi mutatókra. Ez az alternatív modell a gazdagoktól a szegények felé terelné az újraelosztást, csökkentené az

összes szegénységi mutatót, valamint az egyenlőtlenséget. Rothstein azt mondja, hogy modellje csökkentené a munkavégzésre való ösztönzést. Ez az alternatív modell csökkentene néhány fontos effektív marginális adókulcsot (tehát annak a mértékét, amennyivel a megkeresett jövedelem az adóztatás és a rászorultság-elvű juttatások visszavonása miatt csökken), és ily módon ösztönözné a munkavállalást, az önfoglalkoztatást és a kisvállalkozások elindítását.

Nem csak nem sértené a reciprocitás elvét, amelyre a társadalmunk épül, hanem előmozdítaná azt. És ez az alternatív modell nem nélkülözné azokat az előnyöket sem, amelyekről Rothstein ír. Mivel mindenkinek biztosítana egy olyan pénzügyi alapot, amelyre építhet, ez az FNA – épp úgy, mint az a modell, amiről Rothstein ír – segítené a dolgozókat abban, hogy olyan állást keressenek vagy az önfoglalkoztatás olyan módját válasszák, amelyet szeretnének, és így a munkáltatókat is ösztönözné, hogy jobb álláslehetőségeket kínáljanak annak érdekében, hogy odavonzzák a munkavállalókat; mivel ez az FNA minden háztartásnak több szabadságot biztosítana a foglalkoztatási mintázatuk megválasztásához, a gondoskodó és közösségi tevékenységeket is bátorítaná.

Egy modell a sok közül

A részletek számítanak. A feltétel nélküli alapjövedelem minden esetben egy olyan feltétel nélküli jövedelmet jelent, amelyben minden egyén rászorultsági vizsgálat és munkavégzési kötelezettség nélkül részesül. Egy FNA *modell* meghatározza azokat a szinteket is, amelyekben a különböző korcsoportok részesülnének, valamint a finanszírozás módját is. Sok különböző FNA modell képzelhető el. Rothstein helyesen állapítja meg, hogy az általa választott modellnek számos hátránya volna. Ahogyan bemutattam, egy alternatív modell mentes ezektől a hátrányoktól és számos további előnyös tulajdonsága is van.

Az FNA-ról folyó fontos vita egyre inkább a közbeszéd főáramába kerül. Ezért is elengedhetetlen, hogy a vita észszerű legyen. Az észszerűség pedig megköveteli, hogy a definíciókra és a részletekre tekintettel érveljünk. Fontosak a definíciók és fontosak a részletek is.

fordította: Missetics Bálint

IAN GOUGH – JAMES MEADOWCROFT – JOHN DRYZEK
– JÜRGEN GERHARDS – HOLGER LENFELD
– AMIL MARKANDYA ÉS RAMON ORTIZ

ÉGHAJLATVÁLTOZÁS ÉS SZOCIÁLPOLITIKA*

A Journal of European Social Policy szimpóziuma

Bevezetés

Ian Gough

A klímaváltozás bizonyosan egyike a napjaink Európáját fenyegető legátfogóbb és szinte felmérhetetlen hatású jelenségeknek, így helyénvaló megvizsgálnunk a szociálpolitikával kapcsolatos következményeit. A klímaváltozás természetesen saját jogán, elkülönülten is tanulmányozandó. Meghatározott szaktudományok és kormányzati hivatalok, stratégiai intézmények foglalkoznak vele a maguk adott, speciális intézményi struktúráin és működésmódjain belül, de a szociálpolitika „hagyományos” terepéhez sok szálon kapcsolódó összefüggéseit, megfogalmazott irányelveit oly nyilvánvalóan erősnek és szembeötlőnek gondoljuk, hogy szerintünk egy szociálpolitikai folyóiratnak feltétlenül foglalkoznia kell velük.

A szociálpolitikában gyakran a szociális kockázatok közösség által történő kezelését szokták látni (Esping-Andersen, 1999:36). E kockázatok egy része minden időben és mindenkire kiterjedően megnyilvánul (lásd például az egészség megromlását), más részük elsősorban meghatározott típusú társadalmak esetében bukkan föl (mint például a munkanélküliség vagy az etnikai alapú diszkrimináció), megint mások az említett változatoknál „illékonyabbak”. A klímaváltozás újdonságnak számító nagy, globális, hosszú távon és tartósan érvényesülő, bizonytalan kimenetelű kockázat (Stern, 2007:25). A szociálpolitika napirendjén szereplő szempontrendszerek egészen újfajta megközelítését követeli meg – én legalábbis e mellett fogok érvelni. A gazdaságpolitikát illető következményei, illetve kapcsolódási pontjai ugyan már a figyelem középpontjában állnak, ám hogy a szociálpolitikához mi köze lehet és miért, arról szinte semmi szó nem esik. Így például a Kormányközi Klímaváltozási Panel (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2007) az éghajlatváltozás hatásainak csökkentésével foglalkozó 800 oldalas Negyedik Értékelő Beszámolójának tárgymutatójában egyetlen szociálpolitikára vonatkozó hivatkozás sem található.

* Climate change and social policy: a symposium, (I. Gough, J. Meadowcroft, J. Dryzek, J. Gerhards, H. Lengfeld, A. Markandya and R. Ortiz), *Journal of European Social Policy*, 18(4): (2008) 325–344.

Az éghajlatváltozáshoz köthető „meztelen” tények, illetve a következményeikről adott egybecsengő előrejelzések mára eléggé közismertek, és röviden összefoglalhatók. A legtöbb modell azzal számol, hogy 2030 és 2060 között az üvegházhatásért felelős gázok kibocsátása a preindusztriális korszakhoz képest megkétszereződik. Ez a globális átlaghőmérséklet 2–5°C-nyi emelkedését jelentené. Az utóbbihoz (5°C) hasonló nagyságú hőmérséklet-emelkedésre egész civilizációnkban nem találunk példát (hacsak nem a legutóbbi jégkorszakhoz viszonyítunk). Bármit teszünk is, az időjárás rendszer tehetetlenségi nyomatéka miatt a korábban kibocsátott üvegházgázok még jó néhány évtizedig emelni fogják bolygónkon a globális átlaghőmérsékletet. E modellek többsége ráadásul nem vesz figyelembe egy sor olyan valószínűsíthető pozitív visszacsatolást sem, melyek miatt a hőmérséklet még inkább emelkedni fog. Az elkövetkező évtizedek során a globális fölmelegedést kísérő jelenségek közé tartozik majd az aszály, illetve az árvizek egyre növekvő fenyegetése, az időjárás rendszer drámai hirtelenséggel bekövetkező és nagyléptékű változásai, valamint a tengerek szintjének megemelkedése.

A modellek többsége szerint az emberi településeket és az embert körülvevő élő környezetet elsősorban a trópusokon fogják majd a legerősebb közvetlen negatív hatások fenyegetni – ahol többnyire nagyon szegény országok találhatók. Ennek a ténynek a jelenség globális vonatkozásairól folytatott vitákban alapvető fontossága van. Mi itt azonban csak európai léptékben foglalkozunk a jólétre, a szociális kockázatokra és a szociálpolitikára vonatkozó következményekkel, mégpedig négy metszetben.

- Közvetlen kockázatok

A mediterrán régióban egyre komolyabb problémát jelent majd a tengervíz szintjének emelkedése, a hőhullámok és az erdőtüzek; az európai partszakaszokat (elsősorban Hollandia esetében) erősen fenyegetni fogja a vízszint emelkedése. Ugyanakkor egyes északabbra fekvő országokban a hatás akár kedvező is lehet.

- Közvetett kockázatok

Fenyegetést jelenthet – mint erre az EU a legutóbbi időkben rámutatott – a trópusi régiókból (elsősorban Afrikából) Európa felé irányuló katasztrófamigráció.

- A klímaváltozáshoz való alkalmazkodást célzó stratégiák megvalósításának következményei

A környezet módosításához szükséges stratégiák (tengerparti védőgátak építése; lakóépületek áttelepítése az árterületekről) finanszírozása igen kemény versengéssel jár majd.

- A klímaváltozás mértékének csökkentését célzó stratégiák megvalósításának következményei közé sorolhatók a széndioxid-kibocsátás mértékét s annak

tarifáját megszabó kvóták rákényszerítése a „gazdag országokra”, ami elengethetetlen, ha az évszázad közepére-második felére stabilizálni akarjuk a széndioxid-kibocsátás mértékét.

Egy új kutatási stratégiának mind a négy metszet szempontjaira figyelemmel kell lennie. Hangsúlyozni kell, hogy a társadalmi igazságosság és a szociálpolitika szempontjait elsősorban az helyezi a figyelem előterébe, hogy Európában és a világ gazdagabbik részében a széndioxid-kibocsátás drasztikus visszafogásának kényszere ezt morálisan is, de gyakorlati megfontolásokból is kiköveteli.

E szimpóziumot azzal kezdjük, hogy áttekintjük, milyen következményekkel jár a klímaváltozás – illetve az ennek kapcsán hozott stratégiai célkitűzések – a szociálpolitikai gondolkodásra, a jóléti államokban bevettnek számító eszmékre és gyakorlatra. A szerzők bemutatását követően a *Bevezetés* sorra veszi, hogy napjaink Európájában a szociálpolitika számára mik a konceptuális, gyakorlati, iránykijelölő és kormányzati tevékenységet implikáló következményei a klímaváltozásnak.

A hozzászólók

Szándékosan a szociálpolitika területén kívülről, azaz a politikatudományból, a szociológiából, illetve a közgazdaságtudományból hívott klímaváltozási szakemberektől kértünk rövid terjedelmű hozzászólásokat.

James Meadowcroft a kanadai Carleton Egyetem Fenntartható Gazdasági Fejlődés Tanszék kutatóközpontjának vezetője. Kutatásaiban arra keres választ, hogy a társadalmi fejlődés fenntartható modelljeinek kifejlesztése során mennyire igazítják (vagy nem igazítják) a különböző kormányzatok gyakorlati tevékenységüket és szakpolitikájukat a fölmerülő környezeti problémák kezeléséhez. Megjelent munkái közül kiemelem Laffertz-cel írott könyvét (*Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, 2000), illetve „*From Welfare State to Ecostate*” (2005) című tanulmányát. Jelen hozzászólásában a környezettudatos állam színrelépésének körülményeit veti egybe a jóléti állam korábban bekövetkezett kialakulásának körülményeivel. Napjaink szociálpolitikájának és környezetvédelmi politikájának egy sor kapcsolódási pontját vizsgálja végig, s arra a következtetésre jut: képesek lehetnek a „fenntartható fejlődés” fogalma mögött megbúvó eredeti impulzust egységbe foglalni és működőképessé tenni.

John Dryzek az Ausztrál Állami Egyetemen a politikatudományok professzora. Környezetpolitikai munkássága a „zöld” politikai filozófia kérdéseitől a környezettel foglalkozó mozgalmak és diskurzusok vizsgálatáig és elemzéséig terjed. Publikációi sorában olyan könyveket találunk, mint: *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom,*

Germany and Norway (2003), *The Politics of the Earth* (2005). Jelen hozzászólásában amellett érvel, hogy a szociáldemokrata jóléti államok koordinált piaccgazdaságai hajlamosak a gazdasági és az ökológiai értékeket úgy tekinteni, mint amelyek egymást kölcsönösen erősítik, s így leginkább ezek lehetnek alkalmasak arra, hogy az éghajlatváltozás jelentette kihívásokat kezeljék. A kevésbé fejlett jóléti rendszerrel rendelkező liberális piaccgazdaságok jellemzően szembefordítják egymással a környezetóvó és a gazdasági értékeket, s így nagyobb nehézségekkel kell majd szembenézniük. Ráadásul hosszabb távon a klímaváltozással kapcsolatos új kormányzati politikák alááshatják a szociálpolitika hagyományosan államcentrikus gyakorlatait.

Jürgen Gerhards a berlini Freie Universität professzora makroszociológiát tanít. Fő kutatási területe az európai integráció kulturális aspektusai. Publikációi közül itt a *Cultural Overstretch? Differences Between Old and New Member States of the EU and Turkey* (2007) című könyvet emelem ki.

Holger Lenfeld a németországi Hagen Egyetemen a Jelenkori Társadalmak Szociológiája Tanszéken professzor. Kutatásaiban a társadalmi igazságosság és a társadalmi egyenlőtlenségek kérdéseivel, illetve az európai integrációval kapcsolatos attitűdök vizsgálatával foglalkozik. Témánkhoz kapcsolódó könyve pl. a 2007-ben megjelent *Organisierte Ungleichheit: Wie Organisationen Lebenschancen beeinflussen*. Itt most egy empirikus kutatást mutat be, mely két témára terjed ki: milyen úttörő szerepet játszik az EU a környezetet érintő stratégiai döntésekben, illetve milyen mértékben támogatják az Unió állampolgárai a környezetvédelemmel kapcsolatos eszméket.

Anil Markandya jelenleg a Bath-i Egyetemen a közgazdaságtudományok professzora, illetve az olaszországi FEEM (Fondazione Eni Enrico Mattei) Alkalmazott Kutatások Központját vezeti. A közelmúltig a Világbank vezető közgazdásza volt. Sok publikációja jelent meg a klímaváltozás témájában, illetve környezetminősítési és környezet-szakpolitikai kérdésekről, az energiagazdálkodás és a környezetkímélés, valamint a környezeti számvitel kérdéseiről. Egyik vezető szerzője-közreműködője volt az IPCC klímaváltozásról kiadott harmadik, illetve negyedik Éves Értékelő Jelentése fejezeteinek, melyet 2007-ben megosztott Nobel-díjjal jutalmaztak. A vele dolgozó *Ramon Ortiz* a Bath-i Egyetem Környezetgazdaságtan Tanszékének főmunkatársa. Empirikus kutatással vizsgálják, milyen hatást gyakorol a széndioxidadó a társadalmi egyenlőtlenségekre. Ennek alapján arra a következtetésre jutnak, hogy európai kontextusban ezek enyhén regresszívek, de kezelhetők lesznek majd.

E *Bevezetés* s az azt követő hozzászólások remélhetőleg fölvezetnek, hogy az elkövetkező években az éghajlatváltozásnak milyen hatásai lehetnek szociálpolitikára, illetve kijelölhetik a kutatások lehetséges kereteit.

Konceptuális kihívások

Ha a szociálpolitika a társadalmi kockázatok közösségi kezelése, vajon a klímaváltozás jelentette kockázatok különböznek-e azoktól, amelyekre a megszokott szociálpolitikák választ kínálnak?

Hasonlóságok vitathatatlanul föllelhetők. Mint Meadowcroft megjegyzi:

„Mindkettő az iparosítás, az urbanizáció és a demokratikus fejlődés hosszú távon bekövetkezett társadalmi változásaira adott politikai válasz. Mindkettőt az a kényszerűség hívta életre, hogy olyan jelenségekkel kell megbirkózni, amelyeket sem a piac, sem az önkéntes tevékenység nem tud adekváтан kezelni. És – jóllehet jelentős gazdasági és politikai kényszerek közepette működik mindkettő – átalakítják a „normális” gazdasági interakció szokott sémáit (új szabályok, monetáris transferek s egyéb megoldások igénybe vételével).”

Továbbá mindkettő konfliktusokhoz vezet az erőforrások elosztásában (lásd hogyan szöktek az egekbe a gabonaárak a bioüzemanyagok melletti elköteleződést követően). E párhuzamosságok nyomán elképzelhető, hogy a klímaváltozás kezelhető újonnan keletkező kockázati tényezőként, mely beilleszthető a szociálpolitikák korpuszába. A jóléti államokban a kormány kollektív felelősségként tagozódhat be a politikai berendezkedésbe. Meglehet, átformálná a létező jóléti állami rendszerekben az állam, a piac és a családok szerepköreit, de semmiképp nem jelentene radikálisan más berendezkedést.

Annak megértéséhez, hogy miért alakultak ki Nyugaton a jóléti államok, s milyen a természetük, talán az is gyümölcsöző lehet, ha úgy fogjuk fel őket, mint a kapitalizmus színre léptére és a munkaerő áruvá válására adott reakciót. Marx eszmevilágára támaszkodva Polányi „fiktív árucikknek” tekintette a munkaerőt. Bármennyire is piacokon – és szervezett formában – kell megjelennie, bármennyire is létfontosságú elemei e piacok a gazdasági rendszernek, a munkaerő nem áru, mert „nem eladásra termelik”, és mert „ez a tevékenység nem választható el az élet többi részétől” (Polányi 1997:94). A 19. században – fokozatosan és változatos formákban – kialakuló szociálpolitikák mindegyike a célból született, hogy a munkaerő áruvá válásának szándékolatlan, az emberekre nézve káros, a rendszer egészére nézve pedig fenyegető hatásait leszerelje. „A piaci rendszer kiterjedését az eredeti áruk vonatkozásában a piaci rendszer korlátozása kísérte a fiktív áruk vonatkozásában” (1997:98). Ez vezetett (Esping-Andersen és mások munkásságában) a „dekommodifikáció” fogalmának létrejöttéhez, mely azt van hivatva jelölni, milyen mértékben képes a szociálpolitika függetleníteni az embereket a piactól.

Polányi azonban a munkaerőn túl még további két „fiktív árucikket” is említ: a pénzt és a földtulajdont. A pénzforgalom lehetővé tétele és szabályozása hosszú századok óta a nemzetállamok központi jelentőségű funkciója volt. A föld

tulajdonlását, illetve a hozzájutás módjának szabályozását a feudalizmus és a kapitalizmus is központi feladatának és jogának tekintette. Polányi azonban ennél tágabb értelemben kezeli a kérdést, mivel a föld „a természet másik megnevezése csupán, amelyet nem az ember hozott létre” (1997:94). Mostanra már világos tehát, hogy a föld, a természeti erőforrások, az óceánok és a természet árucikknek tekintése olyan kollektív károkkal jár, amelyek térben és időben szétterjedhetnek, s fölléptük – Polányi szóhasználatával – kikényszeríti, hogy a társadalom változatos formákban reagáljon rájuk. A klímaváltozás a legfrissebb és legelképesztőbb példa erre. Könnyen lehet, hogy a 21. században ez fogja rányomni bélyegét az előrelátó stratégiai tervezés feladataira – valahogy olyanformán, ahogy a 19. és 20. századi Nyugat-Európában a foglalkoztatás kérdésköre bizonyult központi jelentőségűnek. Ez egy másik fogalomalkotási párhuzamot is földéz: ahogyan a „szociális kérdés” problémaköre egyengette a jóléti állam létrejöttét, úgy most – mint arra Dryzek és Meadowcroft is utal – a klímaváltozás keltette veszélyérzet egyengeti az environmental state, a környezettudatos állam (avagy öko-állam) létrejöttét.

Ezek a párhuzamok nem túl erősek – vetik ezzel szembe sokan. Hiszen amíg a szociálpolitikák által kivédeni szándékozott kockázatok bekövetkezte az egyes egyed szintjén megíjósolhatatlan, de a közösség szintjén világosan előre jelezhető, az éghajlatváltozás kockázatai viszont közösségi szinten sem láthatók előre. Stern (2007:25) rámutat arra, hogy az éghajlatváltozás okai épp oly globális léptékűek, mint a következményei. Kihatásai hosszú távon bontakoznak ki és tartós hatásúak; azzal a kockázattal is komolyan számolni kell, hogy alapvető vonatkozásokban visszafordíthatatlannak bizonyuló folyamatok következnek be, marginálisnak egyáltalán nem minősíthető gazdasági és társadalmi hatásoktól kísérvé. Ráadásul nem tudható előre, hogy a lehetséges kimenetek milyen eloszlást mutatnak majd. Egyes „bizonytalansági elméletek” szerint ez önmagában elegendő ok arra, hogy ne legyen elég a közpolitikák alapelvei egyikeként szolgáló standard „kockázatkerülés”. E mellett egy explicit „elővigyázatossági elvet” (Stern, 2007:38), a „bizonytalanságtól való viszolygásnak” egy újfajta elemét is ki kell dolgozni. Erre azért mutatkozik szükség, mert a váratlanul beköszöntő kedvező, illetve kedvezőtlen fejlemények közötti aszimmetria igencsak erőteljes (2007:328). Amiből az következik, hogy a klímaváltozás jelentette kockázatok mind mennyiségi, mind minőségi vonatkozásait tekintve különböznek azoktól a hagyományos kockázatoktól, melyek a múltban a szociálpolitikai válaszokat életre hívták.

Ráadásul, a korai iparfejlődés externális következményeivel az emberek még közvetlenül szembesülhettek, átélhették azokat – ami kedvezhetett a kiküszöbölésükre törekvő közösségi szervezkedések és társadalmi mozgalmak létrejöttének. Egészen más a helyzet a klímaváltozás externalitásaival: ezek időben elhúzódóan, térben pedig globális jelleggel következnek be, a kollektív megmozdulásokra ösztökélő materiális megfontolások erőtlenekek maradnak. Ezek (és más elméleti megfontolások) indokolják, hogy fogalmilag elkülönítsük egymástól a hagyomá-

nyos szociálpolitikát és a klímaváltozás következményeivel szemben kidolgozott környezettudatos szakpolitikákat. A kettő közötti kapcsolódások azonban döntő fontosságúak és az idő előrehaladtával egyre inkább annak bizonyulnak majd.

Mindazonáltal rámutathatunk kettejük még egy „fogalmi” párhuzamára: alapvető különbség mutatkozik a következményekhez való alkalmazkodásra felkészülés, illetve a bekövetkező megakadályozása érdekében kidolgozott stratégiák között. Az alkalmazkodás esetében olyan eljárásokra gondolunk, amelyek „a klíma aktuális (vagy vélhetően bekövetkező) változásaival szemben képesek a természeti és az emberi környezet sebezhetőségének mértékét csökkenteni, a megakadályozás ellenben olyan eljárásmodok bevezetését jelenti, amelyek révén csökkenteni lehet az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét, és növelni a tárolókapacitást” (IPPC Fogalommagyarázat, 2007; lásd még Stern, 2007:346). Némi párhuzamosság érzékelhető itt azzal a distinkcióval, melyet korábban a „protektív” és a „produktív” szociálpolitikák között vontak meg. Azaz: adottként fogadjuk-e el az emberi tőke volumenét, vagy ruházzunk be a növelésébe, tudomásul vegyük-e a munkanélküliséget és nyújtunk ellene védelmet, vagy megtaláljuk a módját annak, hogy keresleti és kínálati jellegű beavatkozásokkal visszaszorítsuk, belenyugodjunk-e a „szemétlerakodókba” (legfeljebb káros hatásait visszafogva), vagy érdemes beruháznunk közösségi fejlesztésekbe (Room, 2000). Az 1930-as évekkel kezdődően lassan kezdik elismerni a szociálpolitika produktív szerepkörét, bár ez a 80-as években némileg háttérbe szorult, amikor a neoliberais közgazdászok és szakpolitikusok a „teherétel”-modellt részesítették előnyben. Meadowcroft lát egyfajta szereplehetőséget a produktív szociálpolitikák számára, nevezetesen: az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozására képesek lehetnek társadalmi erőforrásokat mozgósítani.

Empirikus kérdések

Az éghajlatváltozás valószínűleg kielezi a társadalmi egyenlőtlenségeket, illetve ütközőfelületeket és migrációs sémákat hoz létre. Ezeket a lehetséges folyamatokat empirikusan kell körüljárni s – európai nézőpontot érvényesítve – elemezni. Az 1. táblázat négy metszetben elemzi, milyen következményei lehetnek a klímaváltozásnak a szociálpolitikára, s ezeket példákkal is szemlélteti. Ez nagyjából alkalmas lehet arra is, hogy kijelölje a jövőbeni kutatási feladatok lehetséges dimenzióit (a szakpolitikai következményeket jelen írás következő fejezetében vesszük szemügyre).

1. táblázat: Az éghajlatváltozás Európában érvényesülő hatásainak számbavétele

	Előre jelzett hatások (néhány példa)	Szociálpolitikai következmények (néhány példa)
1. A 2050-ig előre jelzett klímaváltozás közvetlen hatásai	Mérsékelt közvetlen hatások; a mediterrán régióban és a tengerpartok közvetlen övezetében erősebb hatások	Elővigyázatos lakásépítési és lakókörnyezet-fejlesztési tervezés; új biztosítási költségek; az egészségügyi rendszer adekvát fölkészítése a szélsőséges időjárási viszonyoknak megfelelésre
2) A 2050-ig előre jelzett klímaváltozás közvetett hatásai	Klímától motivált migrációs folyamatok a fejlődő világból	Új igények lakhatás, munkavállalás, iskoláztatás, egészségügyi ellátás, szolgáltató szektor, szociális védelem terén (előnyök átcsoportosítása a fiatalabb generációk terhére?). Kihívások a szociális integráció terén.
3) A klímaváltozáshoz alkalmazkodó tervezés hatásai	A lakások és települések – a klímaváltozást rugalmasan viselő – átalakításának alternatív költségei	Együttműködés hiányában a jóléti állam és a környezettudatos állam közötti fiskális versengés
4) A klímaváltozás következményeinek mérséklésére törekvő tervezés hatásai	Magasabb fajlagos költségek a termelésben, a villamos áram felhasználásban, utazási költségekben, lakhatásban	A széndioxid kvóták (és áraik) illetve az új költségek és új energiapolitikák regresszív hatásai: szociális védelmekre mutatózó igények. A lakhatás, az utazás és a foglalkoztatás során keletkezett széndioxid-kibocsátás mértékének csökkentéséhez igényelt új társadalmi beruházások.
	A fogyasztás visszafogása	A fogyasztási szokások megváltoztatását eredményező stratégiák kidolgozása.

Ezeket a kérdéseket majd a szociálpolitika egyik központi problémájának, a gyakorlati cselekvés és az akadémiai kutatás közötti viszonynak a fényében is értelmezni kell; az egyes javaslatok gyakorlati következményeinek méltányosságát, igazságosságát és „sportszerűségét” éppúgy, mint a költségek és teherterületek társadalmi csoportok közötti megoszlását, illetve az újraelosztást szabályozó redistributív közpolitikákat. Én itt mindössze két dimenzió mentén tárgyalom az eloszlások alakulását: a regionális, illetve a társadalmi-gazdasági dimenzió mentén. Ennél természetesen jóval többet kell figyelembe vennünk, például a nemi hovatartozást vagy az életkort is.

Európán belül regionális különbségekre döntően az első két metszetben, a klímaváltozás közvetlen és közvetett hatásait tekintve bukkanhatunk nyomára. A különbségek leginkább az Észak/Dél tengely mentén mutatkoznak, különösen

a víztartalékok mennyiségében, az élelmiszertermelés lehetőségeiben és a lakosság egészségi állapotában (Stern, 2007:5. fejezet). Európában a felmelegedés és a menekülő migráció jelentette terhek döntően a mediterrán országokat fenyegetik, ezt a 2003-as hóhullámjelenség, illetve az egyes országokban (pl. Görögországban) tapasztalt illegális bevándorlás rendkívül magas rátái már eddig is eléggé nyilvánvalóvá tették.

A társadalmi-gazdasági méltányosság kérdését mind a klímaváltozás hatásai, mind pedig a válaszelképzelések fölvetik. A fejlett világban – különféle okok következtében – a legszegényebbek átlagosan jóval sebezhetőbbek lesznek az éghajlat megváltozása miatt. Az alacsonyabb jövedelmű háztartások nagyobb valószínűséggel találhatók meg olyan helyeken, ahol kockázatosabb élni (peremövezetekben, ártéri területeken); kevesebb erőforrás áll rendelkezésükre, hogy megküzdjenek a helyzetükkel; a kockázatok fedezésére megfelelő értékű biztosításokat sem igazán tudnak kötni; egészségi állapotuk törékeny, ellenállóképességük gyenge (Stern, 2007:148). Az éghajlatváltozás megakadályozására törekvő stratégiák még ennél is keményebb következményekkel járhatnak. Első látásra úgy tűnhet, mintha a széndioxid-kibocsátást mindenáron korlátozni kívánó alapvető tervezetek leginkább a leggazdagabb, sokat fogyasztó háztartásokat sújtánák a legfájdalmasabban. (Amúgy, *ceteris paribus*, az „összehúzóds és közelítés” stratégiának nivellálni kellene az életszínvonalakat.) Mindazonáltal a széndioxid kvóták bevezetése az Unión belül – mint arra alább még Markandya és Ortiz rámutat – közvetlen hatását tekintve egészében regresszív lenne.

A szakpolitikák különböző területein további gondos vizsgálódásra van szükség annak tisztázására, hogy a következmények milyen eloszlást mutatnak. Ez leginkább talán a lakásviszonyok terén igaz. Az Egyesült Királyságban például a háztartások legszegényebb kvintilisébe tartozók 30 százaléka több energiát fogyaszt, mint az országos átlag, mivel rosszul, pazarlón fűthető lakásokban laknak (Ekins és Dresner, 2004; Monbiot, 2006:47). Így egy korrekt kvóta kiszabása kiegészítő szociálpolitikai intézkedéseket követelne, egyrészt annak érdekében, hogy kellő pénzt fektessenek energiatakarékos lakások építésébe, közlekedésbe és közösségi fejlesztésekbe, másrészt az alacsony jövedelműek megsegítésére. Az építésügyi szabványok Norvégiában, Svédországban és Németországban sokkal szigorúbbak: az építési szabványoknak megfelelő lakóházak ott például negyedannyi energiát fogyasztanak, mint Anglia és Wales területén épült, a helyi szabványoknak eleget tevők (Monbiot, 2006:66).

Stratégiai kérdések

Mielőtt rátérnénk a kormányzati munkára, három stratégiai kérdésre hívnám föl a figyelmet – olyan kérdésekre, melyek kapcsán a klímaváltozás visszaszorítását célzó tervezésnek szembe kell néznie döntéseinek – a szociálpolitikára gyakorolt – következményeivel (melyek egy része termékeny együttműködéshez vezethet). Először is, amint erre föntebb már utaltunk, a kvóták irányába történő elmozdulásnak (az egyének és az országok szintjén egyaránt) potenciálisan igen radikális következményei lehetnek az újraelosztás és méltányosság elméletére és gyakorlatára egyaránt. Könnyen lehet, hogy a fölbukkanó egyenlőtlenségek és konfliktusok kezeléséhez erőteljes szociálpolitikai lépésekre lesz szükség, ha kezelni akarjuk őket. A „Weitzman-paradoxon” léte (Weitzman, 1977) egyszerűen nem hagyható figyelmen kívül. Ez azt mondja ki, hogy azokban a társadalmakban, ahol nagyobbak az egyenlőtlenségek, az ármechanizmus kevésbé hatékonyan működik, mivel az az árszint, amely a szegények körében képes rászorítani az embereket szénfogyasztásuk csökkentésére, alkalmatlannak bizonyul arra, hogy a tehetőseket is visszafogja. Így a jövedelemredistribúció (a hagyományos szociálpolitika e klasszikus eleme), megkönnyíthetné a széndioxid-kibocsátás mértékét figyelembe vevő árképzés használatát. Ha nincsenek eljárás módok, melyek segíthetik a társadalmi igazságosság erősítését, akkor a környezetminőség „eloszlásának” igazságosságára törekvés sokkal direkter kényszerül majd intervencionista szakpolitikák alkalmazására (például a fogyasztás valamiféle korlátozására).

A szinergia másik területe a lakhatás, közlekedés, várospolitikai és közösségi fejlesztés lehet – a szociálpolitika csupa olyan területe jön itt szóba, melyekre ez a folyóirat a múltban kevés figyelmet fordított. A lakótelepi házak fűtése, illetve az ezekhez köthető közlekedési problémák igazából egész Európában komoly tételét jelentik az emissziós rátáknak (bár ezek lényegesen alacsonyabbak, mint azok, amelyekbe az Egyesült Államokban ütközünk). Az IPPC Jelentés (2007:389) azt közli, hogy a lakónegyedek övezetében az alapszintű széndioxid-kibocsátás mértéke gyakorlatilag pénzkidás nélkül 29 százalékkal lenne csökkenthető – ilyen magas megtakarítás egyetlen más szektorban sem megvalósítható. Az olyan országok (mint például az Egyesült Királyság), ahol az épített lakások minősége ebből a szempontból nem megfelelő, a minőség javításával és a kibocsátás visszafogásával mindenki számára kölcsönösen előnyös eredményeket érhetnek el – ha meglenne rá a politikai akarat. Mivel más európai országokban sokkal hatékonyabb a lakásépítés, ez tág teret biztosít az EU-n belül a jó példák másolására. Ráadásul az innovatív lakásépítés és településpolitikai tág teret nyújthatnak a Dryzek említette „ökológiai modernizálást” jelentő stratégiák kidolgozásának.

Az éghajlatváltozást korlátozó stratégiáknak gyors és lényegi változásokat kell eredményezniük mind a fogyasztói, mind a termelői magatartásban; ez újabb szignifikáns terep lehet a szociálpolitikával való együttműködés számára. A kormányoknak (és egyéb szakpolitika-tervezőknek) négy alapvető eszköz áll rendelkezésre ahhoz, hogy a viselkedéseket megváltoztathassák: oktatás és meggyőzés;

adóztatás, anyagi támogatás és egyéb monetáris ösztönzők; szabályozás (beleértve a fejadagkvóták alkalmazását); környezetvédelmi mérnöki tevékenység. Az egészségügyben például egyes országok (vagy az Unió) által alkalmazott szakpolitikai eljárások szívesen alkalmazzák mind a négy módszert (lásd például a dohányzásról való leszoktatás stratégiáit). A szociálpolitikában azonban gyakran megtagaszthatjuk alkalmazásuk korlátait. A kizárólag az önérdekre építő ösztönzők kudarcot vallhatnak, ha érdemükön alul kezelik az olyan belülről fakadó motívációkat, mint az altruizmus vagy a szolidaritás (Jones és Cullis, 2000; Bowles, 2007). Sokan tudatában vannak a „hierarchikusan érvelő” megközelítések korlátaival, és nagyon fontosnak tartják, hogy az egyéneket és a közösségeket egyaránt bevonják a viselkedések megváltoztatására irányuló programokba. Ezt a klíma kapcsán is erősen szokták hangsúlyozni. Jackson (2005) például úgy érvel: ha azt akarjuk, hogy döntően átálljunk egy alacsony kibocsátási kvótájú gazdaságra, akkor a szakpolitikákon belül komoly egyeztetésre lesz szükség. Bőven lesz tehát tere annak, hogy kölcsönösen tanuljunk egymástól.

Kormányzati munka: jóléti állam és öko-állam

Az ember joggal várhatja, hogy a kormányzati tevékenység új módozatait fogja életre hívni a kockázatok – egy eddig előzmény nélküli – sorozatának színre lépése. Ez is történik – nemcsak országos, de régió- és globális szinten is. Jó pár olyan évtized után, amikor egyre inkább csak a piaci megoldásokra hagyatkoztunk, s a kormányzatok szerepköre mindinkább eljelentéktelenedett, az éghajlatváltozás-vita kettős értelemben is újból középpontba állítja a nyilvános kormányzati tevékenység szerepét. Először is: tudomásul kell venni, hogy ebben az aktorok kiterjedt körének kell részt vennie (a kormányintézményeknek, minden lehetséges szinten; a privát szektornak; a nem-kormányzati szereplőknek és a civil társadalomnak egyaránt – lásd IPCC, 2007:82). Másodszor: el kell ismerni, hogy rövidtávon belül e különböző szereplők közreműködéséből csak a kormányok lehetnek képesek hatékony stratégiát kovácsolni.

Meadowcroft és Dryzek mindketten ezekre a kérdésekre összpontosítanak. Meadowcroft azt foglalja táblázatba, hogyan bontakozik ki az OECD országokon belül a 60-as évekkel kezdődően a környezetvédelemre kiterjedő kormányzati tevékenység, s öt főbb fordulópontot azonosít be. Mindketten egyetértenek abban, hogy napjainkra már nyugodtan beszélhetünk egy környezettudatos állam (ha tetszik: öko-állam) létrejöttéről. De abban is egyetértenek, hogy ez utóbbi intézményesen egyelőre még jóval kevésbé ágyazódott be, mint a jóléti állam. Dryzek így fogalmaz: „mindig irigykedve csodáltuk a szociálpolitikát, s el nem tudtuk képzelni, hogy a környezetvédelem problémáit vajon mikor fogják – ha egyáltalán! – csak félig is oly komolyan venni a kormányok, mint a szociálpolitikáit”.

Az öko-állam, sokkal frissebb keletű jelenségként, egymástól különböző gazdasági rendszerekre (a kapitalizmus különböző formáira), különböző po-

litikai rendszerekre és a jóléti állam különböző berendezkedéseire települt rá (Meadowcroft). Megállapítható, hogy a szociáldemokrata jóléti államok úttörő szerepet játszanak az átfogó környezetvédelmi szakpolitikák kibontakoztatásában (a klímaváltozás visszaszorítására tett kísérleteket is ide sorolva). Scruggs összehasonlító adatbázisának alapján Dryzek arra a végkövetkeztetésre jut, hogy „a szociáldemokrata jóléti államok, illetve a Hall és Soskice által ’koordinált piacgazdaságnak’ nevezett rendszerek (a kettő jelentősen átfedi egymást) kedvezőbb helyzetben vannak a szociálpolitika és a klímaváltozás metszéspontjában fölmerülő problémák kezelésére, mint a náluk liberálisabb piacgazdaságok, melyek jóléti rendszerei emezekénél kezdetlegesebbek”. A nyilvánosságnak a környezetvédelmi prioritásokkal kapcsolatos véleményét vizsgáló kutatásukban Gerhards és Lengfeld is valami ilyesmire jut: „Dániában, Finnországban és Hollandiában – mindegyikben erőteljes a jóléti állam jelenléte – a legerősebb a környezetvédelem gondolatának támogatottsága”.

Ennek egyik oka Dryzek szerint az, hogy ezekben az országokban mutatkozik legerősebbnek az „ökológiai modernizációról” folytatott diskurzus, vagyis egy olyan stratégiáról, mely elismeri, hogy a klímaváltozásnak lehetnek az „üzleti világ” szempontjából kedvező hatásai, de csak akkor, ha a kormány képes a gazdaságpolitikát erőteljesen koordinálni. Mindez komoly párhuzamosságokat mutat a korábban – az 1930-as években – Svédországban és más északi országokban lezajlott produktív szociálpolitikák jelentkezésével. Ez a stratégiák követésében mutatkozó együttműködési hajlandóság jelentős mértékben épül arra a tényre, hogy a méltányosság kérdéseit ezekben az észak-európai országokban kiemelten fontosnak tartják. Az IPPC Jelentései valamint a Stern-jelentés jól illusztrálják, hogy a globális éghajlatváltozás jelentette fenyegetés szinte elkerülhetetlenül erőteljesen veti fel a méltányosság és a fenntartható fejlődés kérdéseit (IPPC, 2007: 2., 6. és 12. fejezet). Az észak-európai jóléti államok ezért – „izmosabb” jóléti rendszereik okán – jobban föl vannak készülve arra, hogy ezekre a kérdésekre választ keressenek. Mostanára annyit már elértek, hogy Észak-Európa valamennyi országában a környezetvédelem és a méltányosság szempontjai a „fősodorban” találhatók.

Mindazonáltal ez a szinergiáról rajzolt rózsaszínű kép megváltozhat. Legálábbis Dryzek így gondolja. A klímaváltozás kockázatainak újkéletűsége és globális kiterjedése új kormányzati akciótervek napirendre tűzését követelheti meg. A szociálpolitikák helyébe a klímaváltozás hatásainak kiküszöbölésére szőtt tervek léphetnek, olyan új nézőpontot teremtve, mely a 21. században maga alá gyűrheti a kormányzatokat. Előfordulhat, hogy a szociális igazsággal való hagyományos törődésnél a politikai képzelet lényegesen többet foglalkozik majd azzal, hogy a természeti környezet ne érintse igazságtalanul az embereket.

Mivel a klímaváltozás – lényegéből adódóan – globális, mindezek a vonzások és választások a nemzetközi együttműködés szintjén megsokszorozódnak. Ez önmagában elég lehet ahhoz, hogy erősödjön az Unió intézményeinek és cselekvési tervei fontossága. Kevesen számítottak arra, hogy ezen a terepen az Unió úttörő

szerephez fog jutni. Mint Gerhards és Lenfeld megjegyzi, az EU számlájára nagyon sok innovációs tevékenység írható: gondoljunk csak a Kiotói Jegyzőkönyv 1997-es levezénylésére, a 2005-ös első jelentősebb kibocsátás-kereskedelmi rendszer nyélbeütésére (Emission Trading System – ETS), vagy akár arra a 2007-es döntésre, melyben a tagállamok számára kötelező érvényűnek deklarált kibocsátási kvótákat szabott meg. Mindezt – mondják – az a stratégiai választás tette lehetővé, amellyel az EU megpróbálta közelíteni a vonatkoztatási kereteket, áthidalni a közöttük mutatkozó távolságokat. Az európai szintű tevékenység erősödő szerepe tovább növeli az európai kormányzati tevékenység kapacitását, s új formát kölcsönözhet azoknak a vitáknak, amelyek arról folynak, mi a szerepe az európai tevékenységnek a szociális mezőben. Egyesek akár azt is mondhatják, hogy ezzel a váltással az Unió környezetvédelmi tevékenysége kezdi fölülmúlni az egyelőre még marginális jellegű szociális dimenzióját.

Végül pedig: a széndioxid-költségvetés hosszú távon valószínűleg elvezet majd annak megkérdőjelezéséhez, vajon tényleg felsőbbrendű célja-e a közpolitikáknak a gazdasági növekedés forszírozása. A múltban a növekedést úgy tekintették, mint mindenki számára kölcsönösen előnyös módszert arra, hogy mindenféle célokat lehessen megvalósítani. Napjainkban úgy látják, a növekedés közvetlenül fenyegetheti ezeket. Ez számos párhuzamot mutat azzal az új gondolkodásmóddal, ahogyan a szociálpolitika a szegénység, a képességek, az életminőség mutatóinak nem monetáris értelemben felfogott fogalmairól, a társadalmi tagság, a kirekesztés és az emberi jól-lét fogalmairól gondolkodik. Ez az új, radikálisabb napirend soha nem tudta még kiszorítani a növekedés elsődlegességének elvét az európai „policy-making” elképzeléseiből és a kormányok cselekvési terveiből. A klímaváltozás fenyegetése most talán kikényszeríti ezt.

Jóléti államból a környezettudatos állam felé?

James Meadowcroft

Az emberi tevékenység által okozott klímaváltozási problémák kezeléséhez a létező társadalmi gyakorlat jelentős átalakítására lesz szükség, s ennek – meglehetősen számottevő hatásai lesznek a gazdaságpolitikára és a szociálpolitikára is. Írásomban a modern állam környezetvédelmi funkcióinak növekedését tekintem át, illetve azt, hogy mindez milyen társadalmi következmények előrejelzője lehet.

A környezettudatos állam fölbukkanása

A kormányok már régóta foglalkoznak az erőforrások megőrzésével, kezelésével, a környezetszennyezés kontrolljával, de csak mintegy 40 évvel ezelőtt hozták létre a környezettudatos kormánypolitika országos léptékű intézményi rendszerét. A 60-as évek második, és a 70-es évek első felében a fejlett világ valamennyi országában környezetvédelmi minisztériumokat hívtak életre, szervezetek jöttek

létre, szakértői tanácsokat állítottak fel és megfelelő törvényeket szavaztak meg a levegő- és vízszennyezés tilalmára (Hanf és Jansen, 1998; Tatenhove és mások, 2001). Ezt követően, a reformkezdemények egymást követő hullámaiban a környezetszabályozásnak meglehetősen komplex rendszerei épültek ki, amelyek a szakpolitika rendelkezésére álló lehetőségek széles eszköztárát vethetik be (szabályozás, fiskális politika, támogatások, tárgyalásos egyezkedések, morális ítélezés) annak érdekében, hogy kezelni tudják az ipari civilizáció okozta teherterteleket (Janicke és Weidner, 1997; Lafferty és Meadowcroft, 2000).

Az elmúlt négy évtized során:

- ahogyan új meg új, aggodalomra okot adó jelenségek bukkantak föl (savas esők, ózonlyuk, klímaváltozás, a biodiverzitás visszaszorulása stb.), jelentős mértékben gyarapodott azoknak a problémáknak a száma, amelyekre a környezetvédelmi szakpolitikának ki kell terjednie;
- jelentős mértékben megnőtt a környezeti ártalmak kezelésére hivatott jogszabályok száma, a bürokrácia mérete, illetve az erre szánt kiadások volumene;
- ahogyan kezdett fény derülni arra, hogy a környezetvédelmi kérdések okainak és következményeinek tisztázása egyre több embert igényel, egyre több és változatosabb gyakorlati munkát tesz szükségessé, mind gyakoribbá vált a környezetszennyezés problémáinak „társadalomkutatása”;
- áttevéődött a hangsúly az „utólagos eltakarítás” defenzív természetű technikáinak szorgalmazásáról a környezeti ártalmak kiküszöbölésének „megelőző” tevékenységformáira;
- a környezetvédelem kérdései fokozatosan nemzetközivé váltak, amikor az egyes államok az országhatárokon túlnyúló regionális (illetve globális) problémák kezeléséhez elkezdtek nemzetközi együttműködésen alapuló akcióterveket kidolgozni.

Ahogy múlt az idő, a környezetvédelemmel való törődés egyre visszavonhatatlanabban vált a modern politikai élet szerves részévé. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések kezelését egyértelműen úgy veszik, mint amivel a legitim államoknak kötelességük foglalkozni; másfelől pedig a környezet állapotáról folytatott vita elemi összetevője a politikai érvelésmódnak.

Így teljesen indokolt, hogy a környezettudatos állam (vagy öko-állam) fölbukkanására ugyanúgy hivatkozzunk, ahogyan korábban a jóléti állam történeti kialakulásáról esett szó (Lundquist, 2001; Dryzek és mások, 2003; Eckersley, 2004; Meadowcroft, 2005). Ami azt illeti, a két formáció között izgalmasnak tűnő párhuzamok fedezhetők föl. Mindkettő politikai válasz az iparosodáshoz, városiasodáshoz és a demokrácia kibontakozásához vezető hosszú távú társadalmi változásokra. Mindkettőt az az igény hívta életre, hogy olyan kihívásokkal kell megbirkózni, amelyekre a piac és az önkéntes tevékenység önmagában nem képes. S mindkettő – jóllehet jelentős gazdasági és politikai kényszerek szorításában kénytelen működni – átalakítja a „normál” gazdasági természetű interakciókat (szabályozással, pénzügyi transzferekkel, s így tovább).

Ennek ellenére, a jóléti állammal való összehasonlításban a környezettudatos állam új – és intézményi oldalról elég gyengén betagozódott – jelenségnek tűnik föl. A környezetvédelmi funkciókat olyan állami struktúrákra telepítették rá, amelyeket eredetileg egészen más célokra hoztak létre (közbiztonság, gazdasági menedzsment, jóléti ellátások) és a környezetvédelemhez társuló gazdasági érdekek tudatosulása kevésbé vert gyökeret, mint más területeken. Nem túl meglepő, hogy a környezetvédelmi beavatkozások (avagy elmulasztások) költségei és hasznai elosztása fölött folytatott viták állnak a környezetvédelmi szakpolitikák és a stratégiai tervezés középpontjában.

Jóllehet mindenütt a fejlett világ alapvető jellegzetessége a fejlődés folytonossága, a környezettudatos állam természetesen különféle formákat ölt a különböző országokban. Jelenleg még nem rendelkezünk a környezettudatos állam olyan elegáns tipológiájával, mint amilyen a jóléti államokról már rendelkezésünkre áll (Esping-Andersen, 1990). Ez részben azért lehet így, mert a környezettudatos állam viszonylag rövid ideje született meg, s megszilárdultnak tekinthető gazdasági rendszerekre (értsd: a kapitalizmus különböző alakzataira), különböző politikai-intézményi berendezésekre és a jóléti állam különböző típusaira telepedett rá. A korábbi történelem minden egyes országban erősen hatott a környezetvédelem alakulására.

A modern környezetvédelmi szakpolitika négy évtizedét egyaránt jellemzik sikerek és kudarcok. A fejlett országokban a levegő és a víz minősége javult. Csökkent a savas szennyezések kibocsátása, és az olyan mérgező anyagok lerakódása, mint amilyen a higany vagy az ólom. Az újrahasznosítási ráták emelkedőben vannak, és a védett övezetek mind nagyobb területre terjednek ki (EEA, 2002). Egyes fejlett országokban – bizonyos időszakokban – az is előfordult, hogy a gazdasági növekedést nem kísérte a környezetszennyezés terheinek súlyosbodása. Nemzetközi szinten is mutatkozott némi fejlődés: megegyezés született az ózont rongáló anyagok alkalmazásának korlátozásáról (erre aztán nagyon sokat hivatkoztak is). Kétségtelenül elmondható: az alkalmazott intézkedések meghozatala nélkül a természeti környezet ma lényegesen rosszabb állapotban lenne.

Mindazonáltal az eredmények jó részét maga alá gyűrte a folyamatos növekedés. Lehet, hogy a termelés környezetvédelmi szempontokból hatékonyabb (egységnyi termékre kevesebb rombolás esik), de a megtermelt javak és a fogyasztás mértéke nő. A fejlett országokban a helyzet jobbra fordulása javarészt olyan strukturális változtatásoknak volt köszönhető, melyek révén a szennyezéssel fenyegető ipari termelést fejlődő országokba telepítették át. A gazdag országok által létrehozott „ökológiai lábnyom” annak ellenére nő gyorsan, hogy a fejlődő országokban is egyre gyorsul a környezetkárosítás. Kutatások sora bizonyítja, hogy az embernek a természeti folyamatokba való beavatkozása messze túlmegegy a globális ökoszisztéma produktív és alkalmazkodó képességén (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). A fenntarthatóságot fenyegető veszélyek olyan területeken mutatkoznak meg különösen egyértelműen, mint a földhasználat jellegzetességei, a vízi erőforrások kizsákmányolása, a vegyi anyagok szétterítése, a nitrogénciklus

megszakítása, az újratermelődni képes erőforrások „leszüretelése”, a biodiverzitás csökkenésébe való belenyugvás. A halászati tevékenység „ügykezelése” például a szó szoros értelmében katasztrofálisnak minősíthető: kereskedelmi megfontolásokból egyik halfajtát a másik után pusztítják ki rendszeresen az óceánokból.

Miközben tehát nem tagadható, hogy a környezetvédő államok tettek lépéseket, közel sem tettek meg mindent, ami szükséges lett volna. Elsősorban a társadalmi fejlesztés révén bejárható nyomvonalaknak nem jelöltek ki új irányokat s olyan ösztönzéseket, melyek révén az emberi tevékenység belül maradhatna az ökoszisztéma lehetséges keretein.

Klímaváltozás

Nagyon kemény az a kihívás, mellyel ezek a változások szembesítenek. Ha elejét akarjuk venni a folyamatos fölmelegedésnek, meg kell állítani az üvegházhatású gázoknak az atmoszférában való fölhalmozódását. Hogy ez lehetővé váljék, ahhoz az emissziót globálisan és drámaian vissza kell fogni: a jelenlegi kibocsátás mértékének töredékére (IPCC, 2007). A komoly következmények elkerüléséhez számos elemző szerint a fejlett országokban az évszázad közepére 60–80 százalékkal kell csökkenteni a kibocsátás mértékét, aminek ezt követően továbbra is csökkentenie kell majd. Ilyen csökkentéshez radikálisan változtatni kell a jelenleg érvényes gyakorlaton – különösen az energiaforrások üzemeltetési rendszerére igaz ez –, a globális éghajlat „karbantartására” a jövőben is változatlanul szükség lesz.

A klímaváltozásról folytatott viták gyakran helyezik középpontba a gazdaság és a környezet közötti összefonódásokat – különös tekintettel azokra a gazdasági tevékenységekre, melyek növelik a szennyezés-kibocsátást (fosszilis tüzelőanyagok elégetése, fakitermelés s effélék); a változások megállítása vagy a hozzájuk való alkalmazkodás gazdasági költségeit (és persze a nyerhető előnyöket), illetve a tétlenkedés potenciális költségeit. Nemzetközi szinten a közös válaszok kidolgozásakor a relatív felelősség, a sérülékenység, az alkalmazkodásra, illetve féken tartásra való képesség kérdései kaptak központi szerepet. De érdemes figyelembe venni a szociálpolitika és a környezetvédelem közötti összefonódásokat is.

A következőkben négy vonatkozást veszünk szemügyre.

Először is: az éghajlatváltozás bekövetkezte azt jelenti, hogy napjaink társadalmi kénytelenek azzal szembesülni, hogy mind erőteljesebben fenyegetik őket azok a kockázatok, sérülések és méltánytalanságok, melyek ellen a szociálpolitikának kell védelmet nyújtania. Ha úgy vesszük, e kimenetek java része nem újdonság. Árvizek és aszály, katasztrofális termékek, új járványok és betegségek, s annyi más egyéb még – történelmünk során mindig is osztályrészünk volt, s az ilyen megrázkódtatások mindig a társadalmilag hátrányos helyzetűeket sújtották legkeményebben. De a problémák növekvő intenzitása, összefonódásaiik mind sűrűbbé válása s a túlélés igényelte társadalmi alkalmazkodás egészen más lesz, mint amit ezek érdekében eddig sikerült a jóléti államoknak kidolgozniuk. A megváltozó éghajlat, a változásokra adekvátnak bizonyuló alkalmazkodásmó-

dok (akár spontán módon kelnek életre, akár megtervezett folyamatok), a káros következmények visszaszorítására tett lépések óhatatlanul azt fogják eredményezni, hogy lesznek „nyertesek” és lesznek „vesztesek”, és szakpolitikai intézkedések egész sorára lehet majd szükség, hogy enyhítsék a különböző társadalmi szektorokat (régiókat, iparágakat, közösségeket, foglalkozásokat és társadalmi csoportokat) érő megrázkódtatásokat. Például az aszályok erősen leszoríthatják majd a mezőgazdasági termelőmunka jövedelmezőségét (marginális művelési ágakat egyenesen tönkre is tehetnek). A „kockázatos” terepeken épült házakra (árterek, közvetlen partszakaszok, örökfagy-talajok) nehéz lehet (vagy lehetetlen) biztosítást kötni a kereskedelmi piacon. Egyes régiókban erősen romolhat az infrastruktúra állapota. Ha a lehetséges stratégiai válaszokra gondolunk, pl. a szénnek, mint fűtőanyagnak intenzív használatáról való átállás: igen keményen érintheti azokat a körzeteket, ahol a megélhetés alapvető feltételét a szénbányászat biztosítja, ráadásul a szénhasználat alapján kivetett adó is a kevésbé tehető háztartásokra jelenthet különösen nagy terhelést.

Ezekben az esetekben (mint még egy sor másban is) a szociálpolitikának szorosabban alkalmazkodnia kell majd a klimatikus állapotokhoz igazodó szakpolitikák kívánalmaihoz. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy csak egy ilyen fajta kapcsolódás esetén lehet szó arról, hogy ezeket a szakpolitikákat „méltányosnak” tekinthessék az emberek. Ahhoz, tehát, hogy a további klímaváltozás elkerülésére és az alkalmazkodásra tett erőfeszítések sikerrel járjanak, a szociálpolitika olyan aktív értelmű átalakítására lenne szükség, hogy abba beleférjenek az időjárás okozta problémák is (vagy az időjárási mutatók olyan meghatározásainak elfogadtatására kellene törekedni, hogy ezeknek legyen valamiféle szociálpolitikai dimenziója is). Persze nem feltétlenül kell azt az álláspontot képviselni, hogy a társadalmaknak kötelességük a közösség egészére szétteríteniük a kockázatokat és a terheket. Lehet tudatosan úgy dönteni, hogy bizonyos költségeket meghatározott csoportokra hárítanak. Lehet az „ahogy lesz, úgy lesz” álláspontot is vallani, anélkül, hogy a kelletnél jobban fölforgatnánk a társadalom egészét – ezt a lehetőséget az Egyesült Királyságban a szénbányászat sorsára hagyása, illetve a földgázért folytatott versenyfutás igencsak szemléltette.

Másodszor, egy éghajlati „biztonsági háló” létrehozásán kívül (melynek módja az ehhez kötődő kockázatok társadalmisítása és annak biztosítása, hogy a kiötölt válaszingtézkedések ne súlyosbítsák a létező méltánytalanságokat, illetve ne okozzanak újabbakat) a szociálpolitika ahhoz is közvetlenül hozzájárulhat, hogy a klímaváltozással szembe fordítható társadalmi erőforrásokat csatasorba állítsa. Itt a jóléti államnak inkább a produktív, mint a protektív dimenzióira gondolunk (Gough, 2007). A jóléti intézmények segíthetnek abban, hogy a népesség megfelelő képzettséggel rendelkezzen és megfelelő egészségi állapotban legyen – olyanban, amely alkalmas lehet produktív tevékenység folytatására –, társadalmi beágyazottsága pedig szilárd. E tekintetben a szociálpolitikának nemcsak az a dolga, hogy átirányítsa az anyagi erőforrásokat az egyes csoportok között. Az is dolga, hogy meghatározza a nagyközönségnek fölkínálható programok és

szolgáltatások tartalmát. E vonatkozásban az olyan terepek, mint az iskoláztatás és a közösségi fejlesztés kritikus jelentőségűek lesznek a klímaváltozás által szükségessé tett társadalmi „alkalmazkodás” megszervezéséhez és lebonyolításához.

Harmadjára, ennek az „ellenkezője” is igaz lehet. Ha reflektálni kíván a klímaváltozással kapcsolatos problémák fölbukkanására, a szociálpolitikának az is dolga, hogy képes legyen a jóléthez és a méltányossághoz szükséges egyéb célkitűzések szorgalmazására is. Vannak elemzők, akik szerint a klímaváltozásra adott stratégiai válaszok napirendjén csak a gazdasági lehetőségek szerepelnek, ahelyett hogy a „gazdaság működtetésének árkihatásairól” elmélkednének. Az a kijelentés is megkockáztatható, hogy e napirend tárgyalásakor a „társadalmi lehetőségek” számbavétele is beletartozzék a programba. Gazdasági terminusokban ez olyasmikre vonatkozik, mint a hatékonyság növelése, a termékek, folyamatok és szolgáltatások minőségének javítása, olyan új piacok megnyitása, melyek mindegyike rendelkezik azokkal a technológiai és társadalmi újításokkal, amelyekre szükség van (és lesz) ahhoz, hogy meg lehessen birkózni a klímaváltozás következményeivel. Szociálpolitikai terminusokban ez a kapcsolódás a jóléti rendszer – és szolgáltatásai – javítását előrevivő alkalmak megteremtése lehet, azzal párhuzamosan, ahogyan az éghajlati kockázatok beépülnek a rendszerbe. Vegyünk egy példát: a lakásépítési technológiák olyan javítása, mely a széndioxid-kibocsátás mértékét csökkentheti, lehetőséget teremthet arra, hogy a társadalmilag hátrányos helyzetűek életkörülményei javuljanak. A tömegközlekedési és szállítási hálózatrendszer kibővítése a szegények és az idősek helyzetét egyaránt megkönnyítheti. A városi levegő minőségének javítása egyértelműen a sérülékeny csoportoknak kedvez. Hosszan folytathatnánk még. Ahelyett, hogy a klímaváltozás jelentette kihívásokra adott válaszokra úgy tekintenénk, mint amelyek fontos társadalmi problémákról (öregedés, növekvő anyagi egyenlőtlenségek, bevándorlók stb.) akarják elterelni a figyelmet, a szociálpolitikával foglalkozóknak azt kellene észrevenniük, hogy egy új valóság kibontakozásáról van szó, mely új lehetőségeket nyit meg: olyan terepeken is lehetőséget nyújt a változtatásra, amelyek eddig ellenállónak mutatkoztak.

Negyedszer a klímaváltozás és szociálpolitika közötti kapcsolat végiggondolása alapvető kérdéseket vet föl a gazdasági fejlődés értelméről, a jóléti állam természetéről és a környezetvédelmi problémák jelentette teherterelekről. A jóléti államok – legalábbis amilyenek ma ismerjük őket – egy olyan fajta növekedésorientált gazdaságra épülnek, amelyről lassan kezdjük megérteni, hogy környezetvédelmi szempontból nézve fönnttarthatatlan. Ha azonban új gazdaságpolitikára van szükségünk – olyanra, mely a környezet végső soron való korlátosságát tudomásul véve működik – nem lesz ugyancsak szükségünk a jóléti állam rendszerének új formáira? Elvileg elképzelhető olyan fejlett ipari társadalom, amely fenntartja a növekedést, ugyanakkor nem az utókorra próbálja átestálni a természeti környezet teljes nettó károsodásának terhét. Attól azonban még igen messze vagyunk, hogy ezt a gyakorlatban is megvalósulni lássuk. Ha pedig tényleg elkezdünk ennek a megvalósításán gondolkodni, egyhamar azokhoz a kérdésekhez ju-

tunk vissza, melyek a jóléti állam létrejöttének legkezdetibb pillanataiban fölmerültek már: mi az egyéni jólét; mi a közösségi jólét; mit értsünk szükségleteken, igényeken és jogosultságokon; a népesedés, a termelés és a fogyasztás természetét érintő kérdések; illetve mi (és milyen) legyen a közhatalom szerepe a társadalmi élet feltételeinek szabályozásában.

A klímaváltozás esetében például igen csak fontos lehet a népességek nagyságával és növekedésük ütemével számolni – mivel pl. az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke összefügg azzal, hány ember okozza is ezt. Így tehát a családtervezésről, népességszaporodási trendekről, népességek eloregedéséről, vagy migrációs folyamatokról folytatott szociálpolitikai vitáknak összhangba kell kerülniük a környezeti hatásokról, az emberek és a természeti környezet jól-létéről, a népességszám hosszú távú pályáiveinek alakulásáról folytatott vitákkal. Az egyéni és közösségi fogyasztás sémái is fontosak, hiszen egyesek életvitele másoknál okoznak több szennyező anyag kibocsátást. Így tehát amikor a szociálpolitika a fogyasztók védelmével, a jövedelmi egyenlőtlenségekkel és az életminőség kérdéseivel foglalkozik, figyelembe kell vennie, mi milyen terhelést jelent a természeti környezet számára, figyelemmel kell lennie az egyéni és közösségi életvitel kívánatos formáira, és az anyagi fogyasztás jövőjére.

Ami közös e négy pont szerinti szemléletben, az a szociálpolitika és a környezetvédelem közötti összhang megteremtésének igénye; a jóléti állam és a „környezetvédő” állam intézményei közötti együttműködés mind a cselekedetekben, mind a tervezés szintjén. Bizonyos értelemben pontosan ez a gondolat bújt meg a „fenntartható fejlődés” eszméje mögött – hogy tudniillik egy autentikus emberi fejlődés útjának kijelölésekor mulhatatlanul integrálni kell a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi megfontolásokat (WCED, 1987; Meadowcroft, 2000). A tapasztalat azonban azt sugallja, hogy még nagyon sok munka áll előttünk, ha megnyugtató szövegek hajtogatásán túl a konkrét gyakorlatban is eredményt akarunk elérni.

A jóléti állam ökológiai válsága

John S. Dryzek

Mi, akik a természeti környezet válsága jelentette politikai kihívás kezelésén dolgozunk, nagyjából négy évtizeden keresztül egyebet sem tettünk, mint irigykedve néztünk a szociálpolitikára, s megpróbáltuk elképzelni, vajon mikor is fogja az egyes kormányok részéről csak nagyjából is olyan komoly figyelem megilletni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdéseket, mint amilyen figyelemmel a szociálpolitika által felvetett kérdéseket fogadják. A jóléti állam – valóság. Az ökológiai állam – bizonytalan álomkép. Hogy e folyóiratban most épp erről az álomképről cserélünk eszmét, azt mutatja, hogy jelenleg mintha a fordítottja járná: a szociálpolitika elkötelezettjeinek kell azon aggodalmaskodniuk, hogyan boldogulhat a jóléti állam egy olyan világban, ahol elsősorban a klímaváltozás okozta

problémákra fordított figyelem szabja meg a politika elsődleges feladatait. A jóléti állam ökológiai válsága új fejlemény – ellentétben a kapitalizmus, a liberális demokrácia vagy az adminisztratív állam ökológiai válságaival, melyeket annak idején fölismertek s részletesen kielemeztek (lásd például Paehlke és Torgerson, 2005) – és a környezetvédelemmel foglalkozók még csak most kezdenek reagálni rá.

Az éghajlatváltozás ugyanis a szociálpolitika számára is kihívásokat jelenthet. Megkövetelheti a kormányzati kiadások „átszabását”, újraallokálását, hogy az új áldozatokat kárpótolni lehessen, hogy finanszírozni lehessen a károkat csökkentő terveket (gátépítés, árvízvédelem, tengeri mentőmunkák, öntözési rendszerek), illetve be lehessen vezetni az energiakitermelés környezetkímélő módzatait. A szociális kiadásokra szükséges pénzüsszegeket jelentősen megemelheti, ha menekültek érkeznek egy országba. Nem biztos, hogy a gazdasági növekedés hozadékait fölhasználva sikerül gond nélkül eleget tenni ezeknek a követelményeknek – ha egyszer a természeti környezet korlátossága éppen azt kérdőjelezi meg, hogy életképesen fenntartható-e a gazdasági növekedés egy ökológiailag zárt világrendszerben. Még tovább ront a helyzeten, hogy egy sor olyan intézkedés, mely a „környezettudatosság” szempontjából nagyon is indokoltnak tűnhet (például a fosszilis tüzelőanyagok alkalmazásának igen kemény megadóztatása), aránytalanul jobban sújtja a szegényebbeket. Perspektívaként tehát a környezetvédelem és a szociálpolitika ellenséges rivalizálása is földerenghet. Tekintettel arra, milyen kevés pénzt fordít a legtöbb kormány a környezetvédelemre, s hogy egyetlen kormány sem kezdett még igazán komolyan szembenézni az éghajlatváltozás jelentette kihívásokkal (különösen azt illetően, hogy mi történjék az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével), ez a lehetőség eddig még nem nagyon vetődött fel.

Amellett fogok érvelni, hogy miközben néhány alapvető kérdést tekintve is bizonytalanságban vagyunk, addig a szociálpolitikát a klímaváltozás következtében érintő kihívások ellentmondásainak föloldására azok a szociáldemokrata jóléti államokkal rendelkező koordinált piacgazdaságok vannak a legkedvezőbb helyzetben, amelyekben az az uralkodó felfogás, hogy a gazdasági és a környezetvédelmi szempontok összefüggnek, és egymást kölcsönösen fölérősítik. A fejletlenebb jóléti rendszerekkel rendelkező liberális piacgazdaságok jóval nehezebb helyzetben vannak. A szociálpolitikára – mely hagyományosan az autonóm állam eszméjéhez kötődött – hosszú távon azoknak a klímaváltozással foglalkozó kormányzati formáknak a kifejlesztése fog nagyon lényeges következményekkel hatni, melyek meggyengítik az állami szuverenitást.

Empirikus bizonyítékok

Mielőtt olyan formába öntenénk a kérdést, miszerint a környezetvédelem és a szociálpolitika közötti mind nagyobb összeütközésről lenne voltaképp szó, érdemes egy pillanatra megállnunk, és körülnéznünk, mit mutatnak a tapasztalati tények. A legutóbbi években kísérletek történtek a fenntartható fejlődés és a környezet-

védelmi intézkedések mutatószámainak összegyűjtésére (Jahn, 1998). Scruggs, 1999). E kutatások úgy találták, hogy erős kapcsolat létezik a korporatizmus foka és a környezetvédelmi intézkedések hatékonysága között. A 2005-ben a WEF (World Economic Forum) számára készített fenntarthatósági indexeken alapuló rangsorok szerint (igaz, ezek elméleti érvényességét sokan vitatják) Finnország bizonyult az elsőnek, s mögötte szorosán más északi országok következtek (lásd www.yale.edu.esi). Olyan országokról van szó tehát, melyek a legfejlettebb jóléti államok közé tartoznak. Más országokban más a helyzet. A liberálisabb orientációjú angolszász piacgazdaságokban ennél sokkal alacsonyabb a szociálpolitikai erőfeszítések szintje és gyengébb a környezetvédelmi intézkedések „teljesítménye”. Nemzetközi összehasonlításban az tűnik ki, hogy a környezetpolitikai és a szociálpolitikai erőfeszítések közötti kapcsolat nem feltétlenül torkollik konfliktusokba.

Paradox módon úgy látszik, hogy a jóléti állam ökológiai krízise a liberális gazdaságpolitikák esetében a legmélyebb, ahol a jóléti rendszer viszonylag kifejezetlen, a környezetvédelmi tevékenységnek pedig nem nagyon van tradíciója. Másokkal összehasonlítva, ezekben az országokban alacsonyak az energiaárak, alacsony a környezetvédelmi szabályozás szintje, a közlekedést alapvetően a személyautók használata jellemzi, hatalmas kiterjedésűek az elővárosok, a jóléti állammal kapcsolatos felfogást és gyakorlatot pedig sokkal inkább a biztonsági hálón alapuló védelem, és nem az univerzális jogosultságok biztosítása jellemzi.

Természeti környezet, gazdaság és társadalom: a konfliktusok föloldása

Hogyan sikerült az észak-európai országoknak – nevezetesen a skandinávoknak, a németeknek és a hollandoknak – kedvezőbb helyzetbe tornáznuk magukat? Ha Korpinak (1980) igaza van abban a föltételezésében, hogy Észak-Európában a munkásosztály mozgósítására való képesség olyan államokat teremtett, melyek elég erősnek bizonyultak ahhoz, hogy megváltoztassák a kapitalizmus elosztási rendszeréből adódó következményeket, akkor ezek az államok ahhoz is elég erősek lehetnek, hogy befolyással legyenek a kapitalizmusnak a természeti környezetre gyakorolt kihatásaira is. Mindazonáltal a környezetvédelmi károkozás nem egyedül a kapitalizmus számlájára írható. Része lehet ebben az állam tevékenységének, vagy a nem-piaci kontextusban tevékenykedő egyéneknek is. Az a tény pedig, hogy az erős államok – ha akarják – képesek lehetnek aktívan befolyásolni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések alakulását, semmiféle garanciát nem jelent arra, hogy akarnak-e érdemben aktivitást fölmutatni.

Így a strukturális magyarázatokat ki kell egészíteni fogalmi-eszmetörténeti magyarázatokkal is. Észak-Európában széles körben elterjedt az „ökológiai modernizációt” tematizáló diskurzus (lásd ehhez az Environmental Politics tematikus számát „A világban zajló ökológiai modernizációról” – I. évf. 9. szám, 2000 Tavasz). Az ökológiai modernizáció legelső tantétele így szól: „a környezetszennyezés megelőzése gazdasági értelemben is kifizetődő”. Éspedig azért szükség-

szerűen az, mert a „környezetszennyezés” szó fogalmilag az „anyagi természeti javak nem hatékony felhasználásával” egyenlő. Tegyük hozzá: a gazdaságnak is hasznára van, ha tiszta természeti környezetben boldog és egészséges emberek munkálkodnak. E szerint a környezettudatosság egyáltalán nem jelenti a gazdasági növekedéssel való szembe fordulást. Ez természetesen inkább csak a szavak szintjén valósul meg, nem annyira a kézzelfogható folyamatokban, de ez a feltételezés elég erősnek bizonyul ahhoz, hogy a közpolitikák erőfeszítései végül olyan megoldások kimunkálására irányuljanak, amelyek mindkét kritériumot képesek lehetnek kielégíteni. Az ökológiai modernizáció kibontakoztatásához szükség van erre a tudatos és koordinált erőfeszítésre – nem a piac működését vezérlő „láthatatlan kéztől” próbálják meg elvárni, hogy a dolgot megvalósítsa. (Bár ami azt illeti, a neoklasszikus mikroökonómia szerint még ez is képes lehet rá, ha úgy adódik, hogy a termelők kompetitív előnyöket húzhatnak a környezetszennyezés visszafogásából.) Mindazonáltal nyomatékosan hangsúlyozni kell, hogy bármilyen környezetvédelmi eredményekre jussanak is az ökológiai modernizáció hívei, egyáltalán nem biztos, hogy tevékenységük bármely abszolút értelemben vett környezetvédelmi standardhoz is adekvátnak bizonyulhat, s könnyen kérdéses lehet, hogy a klímaváltozás által sürgetővé tett intézkedésnek meg tudnak-e felelni.

Ez a természeti környezet és a gazdaság között fennálló „pozitív összegű” kapcsolat nem elegendő ahhoz, hogy igazán bízhassunk abban, miszerint a környezetvédelmi és szociálpolitikai szakpolitikák kölcsönösen egymást fogják erősíteni. Ha szónokolni kell, ahhoz az állításhoz, hogy a társadalmi igazságosság társítható az egymást kölcsönösen erősítő gazdasági racionalitás/környezettudatosság együtteséhez (főleg ahhoz a változathoz, melyet Brundtlands 1987-es, *Our Common Future* címmel megjelent klasszikus jelentésében szerepel), a „fönntartható fejlődés” egy lépéssel előbbre vivőnek bizonyul, mint az „ökológiai modernizáció”. De ennek a fajta retorikának kevesebb kitapogatható következménye van, mint annak, mely az ökológiai modernizációval kecsegtet.

Vannak-e lehetőségek arra, hogy kölcsönösen előnyös együttműködés jöjjön létre az alapvető ökológiai és szociálpolitikai érdekeltségek között? Kezdjük azal: valószínűsíthető, hogy a szegényeket fogják legkeményebben és leginkább közvetlenül sújtani a klímaváltozás következményei. Ha pedig így van, akkor a környezetvédelmi szakpolitika tekinthető a szociálpolitika egyik aspektusának – amennyiben mindkettő a relatíve szegényeknek kedvez. A szegények azok, akiknek nincs adekvát biztosításuk árvíz- és tűzkárookra; a szegények azok, akik olyan, a normát nem megüthető szintű lakásokban élnek, melyekben a szélsőséges időjárási események nagy kárt tudnak okozni; ők azok, akik ártéri területeken találnak maguknak lakást, akik nem rendelkeznek annyival, hogy megszökhessenek az extrém időjárási viszonyok következményei elől. Az Egyesült Államokban ezt egyértelműen bizonyította a Katrina hurrikán. Így tehát, legalábbis amikor az éghajlatváltozások kockázataihoz való alkalmazkodásról van szó, szükség mutatkoznék egy újraelosztó szociálpolitika jótékony hatására. Az Egyesült Államokban a Katrina kapcsán levonható tapasztalatok, s a szegények sebezhetősége, mely

ekkor megmutatkozott, fontos „muníciót” jelent az igazságos környezetvédelemért folytatott küzdelmekben. De az esetleg lokális szinten aratott győzelmekkel (például amikor sikerül megakadályozni egy mérgező hulladékokat kezelő szemettelep létesítését), ennek a mozgalomnak nem sikerül megváltoztatnia annak alapvető módját, ahogyan az Egyesült Államok közpolitikájában – különösen szövetségi szinten! – ezeknek a problémáknak a megoldása megvalósul (társadalmi igazságosság kontra gazdasági növekedés kontra környezetvédelem). Mindenesetre lehet amellet érvelni, hogy az olyan piacorientált liberális országokban, mint például az Egyesült Államok, a társadalmi mozgalmak nagyobb szerepet fognak majd játszani a klímaváltozás keltette újraosztási hatások befolyásolásában, mint a konszenzuálisabb és koordináltabb gazdaságpolitikát képviselő országokban.

Egy másik, a szintézis lehetőségére mutató összefüggés az lehet, mennyire jól sikerült – elsősorban a svéd és holland szociáldemokrata jóléti államnak – a környezetvédelemmel való törődést betagoznia a kormányzati tevékenységekbe (Lundqvist, 2004). Ez azt jelenti, hogy a természet védelme nem egyszerűen egy környezetvédelmi szakminisztérium „belügye” (mely minisztériumnak persze meg kell küzdenie a többi minisztériumokkal az erőforrásokért és a „kötelezettségek” kiszignálásáért). Sokkal inkább arról van szó, hogy a természeti környezettel való törődés valamennyi kormányzati szerv számára kötelezettség. Az integráció persze sok esetben nem működik tökéletesen, mutatkozik ellenállás is a mellette való elköteleződéssel szemben: a – viszonylagos – sikeresség leginkább a más országokkal való összehasonlítás során mutatkozik meg. Ez a fajta integráció volt föllelhető az Egyesült Államokban 1970-ben elfogadott környezetvédelmi törvény, a National Environmental Policy Act mögött. Sajnos, a törvény kivitelezése formális, paragrafusrágó és eljárásjogi jellegű maradt: annyit jelentett csak, hogy a minisztériumoknak bizonyos tevékenységek mellé megfelelő papírmunkát is kellett „környezetvédelmileg” készíteniük és csatolniuk. E téren (valamint még sok más téren is) az USA olyan úttörőnek bizonyult, amely ezt követően gyorsan lemaradt más fejlett országok mögött.

Hollandia országos szinten látott neki nagyon komolyan az energiapolitikai tervezésnek. Ennek bizonyos értelemben döntő jelentősége lehet: elhelyezkedéséből következően Hollandiáról elmondhatjuk: egész Európa leginkább kitett országa az éghajlatváltozások következményeinek. Bármit változtat is energia-gazdálkodási rendszerén, annak természetesen igen kevés kihatása lesz a globális emisszió szintjére, s az őt fenyegető kockázatokra. Azonban Hollandia esetében sokkal inkább beszélhetünk azonnali, sürgető lépéskényszerről, mint mondjuk Svédország esetében.

Ideiglenes végkövetkeztetésem az, hogy a szociáldemokrata jóléti államok s a Hall és Soskice (2001) által „koordinált piacgazdaságnak” nevezett rendszerek (a kettő jelentősen átfedi egymást) kedvezőbb helyzetben vannak a szociálpolitika és a klímaváltozás metszéspontjában fölmerülő problémák kezelésére, mint

a náluk liberálisabb piacgazdaságok, melyeknek jóléti rendszerei emezekénél kezdetlegesebbek.

Újfajta kormányzati tevékenységek?

Van azonban egy járulékos bonyodalom, melyre jól rávilágít, ha szemügyre vesszük, milyen fajta kockázatokkal járhat a klímaváltozás. Amint arra Gough fentebb már rámutatott, a szociálpolitika olyan kockázatokot próbál meg kezelni, melyek bekövetkezte egyéni szinten megjósolhatatlan, kollektív szinten azonban előre jelezhető. Az éghajlatváltozás következményei azonban közösségi szinten is előre jelezhetetlenek. Lehetséges, hogy születnek majd olyan kormányzati föllépések, melyek az utóbbi típusú kockázatokra adott válaszoknak tekinthetők. Voltaképp ez bukkan fel Ulrich Becknek (1992) a „kockázati társadalomról” adott forgatókönyvében. Lehet, hogy Beck abban téved, hogy konkrétan milyen politikai innovációkra kell fölkészülnünk. Abban azonban igaza lehet, hogy új típusú kockázatok fölbukkanása újfajta kormányzati technikákat, módszereket tesz szükségessé. Ha visszatekintünk a legtöbb fejlett ország elmúlt néhány évtizedére, leszögezhetjük, hogy a szociálpolitikában – intézményi szinten – semmiféle újítás nem történt. A környezetvédelem-politikában viszont robbanásszerűen szaporodtak el a participatórikus, deliberatív, kormányintézményeken kívül létrejött, sokszintű és network-formában működő nemkormányzati kezdeményezések. Olyan változatos formákban születtek, hogy nem is nagyon lehetett szemmel követni színre léptüket.

Ha a szociálpolitika a jóléti államhoz kötődik, még az is előfordulhat, hogy az állami kontroll föllazulása káros hatásokkal jár számára. Ez a föllazulás a gazdasági globalizálódás miatt egy másik fronton már folyamatban van. A klímaváltozás – tekintve, hogy vele szemben koordinált globális fellépésre van szükség – fölgyorsíthatja a nemgazdasági globalizálódást. A kormányzati tevékenység átalakulhat valamibe, aminek egyre kevésbé lesz köze a szuverén állam központosított kormányzati működéséhez. Hogy akár jellegét vagy lokalizáltságát tekintve, akár működése szintjét illetően, milyen irányba mozdul el, az egyelőre még bizonytalan. Mindez nagyon megalapozatlannak tűnhet, de az egész aközben megy végbe, hogy a környezetvédelemmel való törődés a kormányzati munka igen kicsiny (és a tényleges tevékenységeknek meglehetősen peremre szorított) részét tette ki. Ha a klímaváltozással való szembenézés nagyobb súlyt kap majd a szakpolitikai napirendekben, a természeti környezettel való törődés pedig központi elemükké válik majd, vajon fordulhatunk-e még ahhoz az államhoz, mely – hajdanán – oly hatékonyan volt képes megszervezni a szociálpolitikát? Ha nem, a helyébe lépő új intézményi megoldások képesek lesznek-e majd ugyanilyen hatékonysággal kínálni föl a maguk szociálpolitikai megoldásait?

A politikai autoritás nemzetek fölötti szintre való áthelyeződése könnyen eredményezheti a szociálpolitika súlypontjainak áthelyeződését, annak érdekében, hogy a gazdasági integrálás (Wilding, 1997) és a terepkoordináció is könnyebbé

váljék (már amennyiben valóban fönnáll a környezetvédelem és a szociálpolitika között az általam föltételezett kapcsolat). Mindazonáltal Swank (2002) elemzése arra utal, hogy ez a súlypontáthelyezés korlátozott maradhat, ha az egyes országok a globalizációs nyomásra eltérő módon reagálnak. Szerinte a szociáldemokrata jóléti államokkal rendelkező koordinált piacgazdaságok ellenálltak azoknak a gazdasági globalizációból fakadó nyomásoknak, melyek a liberálisabb berendezkedésű országokban az állam szociálpolitikai kötelezettségvállalásának mérséklődéséhez vezettek. Ez a „széttartó fejlődés” feltételezhetően csökkenteni fogja annak mértékét, hogy az egyes országok mennyire lesznek hajlandók „beáldozni” a szociálpolitika terén mutatkozó autonómiájukat. Így tehát az állami autonómia bármely olyan csökkentése, amely a klímaváltozással kapcsolatos új kormányzati megoldásokból következik, összeütközésbe kerülhet a szociálpolitikát jellemző erősebb állami autonómiával.

A szociálpolitika azonban már EU-szinten is működik. Az Unióban a klímaváltozás problémáinak rendezésére kialakított megnövelt kormányzati kapacitásnak tovagyrűző hatása lehet a szociálpolitikára. Egy korábbi időszakban az EU gazdasági kérdésekre fordítható növekvő kormányzati kapacitását részben olyan kérdések rendezésére fordították, mint az emberi jogok, a külpolitika, az állambiztonság vagy a környezetvédelem, így ez a tovagyrűző hatás nem történelmi előzmények nélküli. Nehezebb elképzelni ehhez hasonló eredményekkel járó olyan párhuzamos folyamatokat, melyek a globalizált szintű szociálpolitika esetében erre jutnának, bár de Swaan (1992:45–46) föltételezi, hogy a redistribúcióra nehezedő nyomással egy időben, a globális környezetvédelmi problémák megoldására tett erőfeszítések során némiképpen nőhet a szegény országok tárgyalási pozíciója.

Végekövetkeztetések

Az éghajlatváltozás és a szociálpolitika közötti kapcsolatokat illetően csak nagyon bizonytalan és spekulatív következtetésekre juthatunk. Eddig egyetlen ország sem kötelezte el magát olyan tevékenység mellett, amely meggyőző bizonyítékul szolgálhatna arra, milyen potenciális konfliktusok és összeférhetlenségek lehetnek a környezetvédelem és a szociálpolitika között. Még az is elképzelhető, hogy az állam semmit nem vállal magára a klímaváltozás hatásainak kezeléséből; hogy nemzetközi rendszerek, transznacionális kormányközi hálózatok, hatalmas biztosítótársaságok által irányított, kormányzati kereteken kívül zajló tevékenységek, a civil társadalom szűken helyi vagy regionális elrendeződései fognak jelentősebb szerephez jutni valamilyen formában. Ennek a fejlődésnek komoly következményei lehetnek a szociálpolitika számára, amennyiben továbbra is az autonóm állam eszméjéhez kíván kötődni.

Az EU növekvő felelőssége a klímaváltozással kapcsolatos szakpolitikák kialakításában, illetve az Unió polgárainak ezt támogató attitűdjei

Jürgen Gerhards és Holger Lengfeld

Az 1970-es évektől kezdve jelentős fejlődésen ment keresztül az Európai Unió szakpolitikája a természeti környezet védelmével és a klímaváltozással kapcsolatban. Amikor az Európai Közösséget 1957-ben „útjára indították”, a természeti környezet védelme még nem szerepelt napirenden. Az 1970-es évek legelejéig csak elszigetelt környezetvédelmi irányelvek fölbukkanásáról beszélhetünk. A 70-es évektől kezdve azonban a környezet védelme mind nagyobb fontosságra tett szert (Barnes és Barnes, 1999; McCormick, 1999; Bailey, 2003). Azóta a természeti környezettel kapcsolatos szabályozások léptéke lényegesen átfogóbb lett, a környezetvédelem a stratégiai tervezés napirendjére került, és megjelent az EU elsődleges joganyagában is. Napjainkra a környezetvédelem és a klímaváltozással kapcsolatos teendők legalább olyan fontos témákká léptek elő, mint a mozgásszabadság, a szociális piacgazdaság, és a nemek közti egyenlőség.

Ebben az írásban először is röviden bemutatjuk, hogyan bontakozott ki az EU környezetvédelemmel kapcsolatos szakpolitikája a korai 70-es évektől egészen 2007-ig. Ezt követően, 2006-os adatokra támaszkodva azt fogjuk elemezni, milyen mértékben támogatják az Unió állampolgárai a természeti környezet védelmének gondolatkörét, s megkísérlünk magyarázatot adni az egyének és az országok között föllelt eltérésekre. Majd fölvetjük annak kérdését, hogy az állampolgári támogatás, egy új politikai stratégia – amint arról az *Előszóban* már esett szó – milyen úton-módon segíthet legitimálni a klímaváltozással kapcsolatos intézkedésterveket.

Az Európai Unió természeti környezettel kapcsolatos szakpolitikájának kialakulása

Megszületésének kezdeteitől 1985-ig a környezetvédelem kérdését semmiféle európai egyezmény nem foglalta magába, és semmiféle elsődleges jogforrás nem definiálta uniós feladatnak (Gerhards és Lengfeld, 2008). Az Unió azonban az álláspontok közelítésének módszerével – mely módszert Snow fejlesztette ki társadalomtudományi kutatásai során (Snow és mások, 1986) – kiterjesztette a maga felelősségét a természeti környezettel kapcsolatos kérdésekre is. A Római Egyezmény preambuluma leszögezi, hogy az Uniónak célkitűzése az állampolgárok életkörülményeinek javítása és foglalkoztatásuk feltételeinek biztosítása. Az Egyezmény létrehozói az „életkörülmények javítása” kifejezést egyértelműen kizárólag gazdasági fogalomként értelmezték. Mindazonáltal a stratégia lehetőséget nyújtott az uniós intézményeknek arra, hogy lépésről lépésre fokozatosan gazdagítsák ennek tartalmát egyfajta ökológiai értelemben vett színvonal elemei-

vel (lásd Johnson és Corcelle, 1989:2 skk.);Knill, 2003:19 skk.). Az 1987-es Egyeséges Európai Okmány elfogadásával az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés kiterjesztette a környezetvédelmi politikák hatáskörét és leválasztotta azokat más feladatokról. Ennek következményeként a környezetvédelem saját önálló Főigazgatósághoz jutott, amely annak nyomatékosítására szolgált, hogy milyen fontos intézményi szerephez kell jutnia a természeti környezet védelmének. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés (1993, illetve 1999) tovább erősítette a környezetvédelmi politika elválasztását más szakpolitikai színterektől. Az intézményi fejlődésnek ezek a mozzanatai végül a 2007-es Lisszaboni Szerződésben kulmináltak. A Szerződés magába foglal további – a klímaváltozással és a globális felmelegedéssel kapcsolatos – olyan egyezményeket, melyekről európai célkitűzésként egyeztek meg. Ráadásul a szerződések egész sor intézkedését úgy dolgozták át, hogy tartalmazza az energiaellátás, illetve az energiapolitika Unión belüli változásai vonatkozásában a szolidaritás kinyilvánítását.

Az EU környezetvédelmi szakpolitikájának egyik legfontosabb aspektusát a közösség bővítéséről vallott felfogás adja. Az Unió összekapcsolta a tagság tényét a természeti környezet átfogó védelméhez való hozzájárulás kötelezettségével. Az 1993-as koppenhágai kritériumok nyomatékosan megszabják, hogy az Unióba belépő minden országnak csatlakozása előtt el kell fogadnia az Acquis Communautaire-t azaz a „közösségi vívmányokat”, melynek 21. fejezete foglalkozik a környezetvédelemmel. Ehhez viszonyítva ítélik meg, hogy a csatlakozó ország jogforrásai összhangban állnak-e az Unió környezetvédelem-politikájában foglaltakkal.

A legutóbbi években a klímapolitika integráns része lett az Unió környezetvédelem-politikájának. (Anderson és mások, 2007; Európai Bizottság, 2007a). Az EU kulcsszerepet játszott két jelentős egyezmény létrejöttében: az egyik az ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a másik pedig az 1997-es Kiotói Jegyzőkönyv. 2000-ben a Bizottság útjára indította az Európai Éghajlatváltozási Programot (European Climate Change Program –ECCP). Ennek nyomán egy sor új döntést és intézkedést fogadtak el. 2007. márciusi ülésén az Európai Bizottság egy újabb, messze ható döntést fogadott el a klímaváltozás elleni küzdelem terén. Mint a Bizottság nyomatékkal leszögezte, az Unió elkötelezte magát amellett, hogy Európában magas energiahatékonyságú, alacsony üvegházhatású gáz kibocsátású gazdaságot valósít meg. A Bizottság az alábbi, 2020-ig kötelező erővel megvalósítandó célokat tűzte ki:

- a) függetlenül a kiotói jegyzőkönyv érvénybe lépése utáni nemzetközi alkufo-lyamatok eredményeitől, összességében 20 százalékkal csökkenti az Unióban az emissziók mértékét;
- b) az EU energiafogyasztásának 20 százalékát újratermelhető energiaforrásokból fedezi; illetve
- c) a korábbi tervezetekhez képest az Unió 20 százalékkal csökkenti energiafogyasztásának mértékét.

Összegezve tehát: az elmúlt 20 évben a környezetvédelem és a klímapolitika az uniós stratégiák állandó elemévé lett. Ez nem azt jelenti, hogy az Unió egy, az ökológiai problémákra érzékeny és elkötelezett közösséggé alakult volna át. Mindazonáltal a gazdasági kritériumokat egyre inkább kiegészítették olyan ökológiai normák, melyek – ha úgy esik – akár ezek ellenébe is fordíthatók. Az ökológiai és gazdasági célkitűzések közötti kölcsönhatások nyomán az Unió ökológia-értelmezése absztrakt ideológiából egyre inkább konkrét döntésekké válik.

Az uniós állampolgárok természeti környezettel kapcsolatos attitűdjei

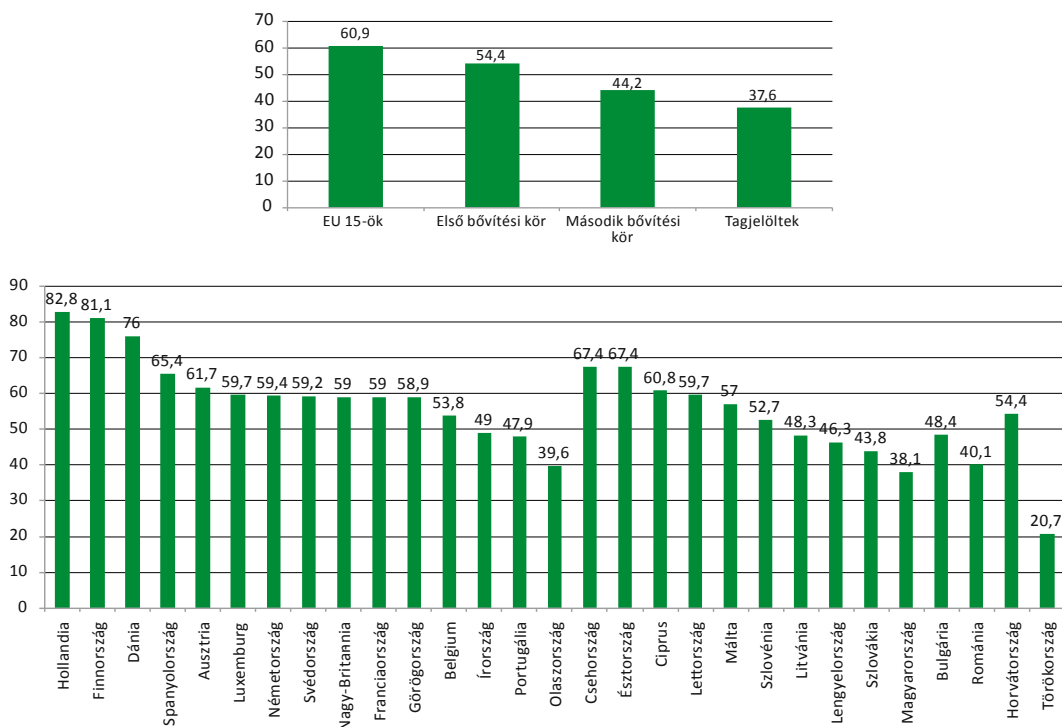
Bármilyen stratégiai tervezetről legyen is szó, fontos megtudnunk, hogy az állampolgárok mennyire támogatják a benne rejlő elképzeléseket. A különböző EU tagországok állampolgárai milyen mértékben támogatnak olyan Unióról szóló elképzeléseket, melyek akár a gazdasági szempontok figyelmen kívül hagyása árán is fokozottan ügyel a környezet- és klímavédelem szempontjaira? Olyan adatsorok, melyek lehetővé tennék, hogy közvetlenül az EU klímapolitikáját illető attitűdöket elemezhessük, sajnos nem állnak rendelkezésünkre. A kognitív diszsonancia elmélete (Festinger, 1957) azonban kellően rávilágít arra, hogy specifikus tárgyú attitűdök – mint például a klímapolitikával kapcsolatosak – erős megfelelést mutathatnak jóval általánosabb attitűdjeinkkel (mint mondjuk a környezetvédelemmel kapcsolatosakéival). Ez lehetővé teheti számunkra, hogy egy olyan kutatás adataival dolgozzunk, amelyben a természeti környezet védelmére vonatkozóan tettek fel kérdéseket, s ezeket az eredményeket az uniós politikák fényében értelmezzük.

Az Eurobarometer (EB) 2006 őszén lebonyolított 66.1. vizsgálatának eredményeit elemeztük, egy olyan friss érvényű kutatásait, melyben valamennyi tagországban (továbbá – lásd Európai Bizottság, 2007b – a státust 2007-ben elnyerő Romániában, Bulgáriában, illetve Törökországban és Horvátországban) feltettek környezetvédelemre vonatkozó kérdéseket az állampolgároknak. Annak mérésére, hogy az Uniónak a klímavédelemmel kapcsolatos normatív elképzeléseivel mennyire értenek egyet az egyes országok állampolgárai, a következő kérdést tették fel a válaszadóknak. „Nálunk [értsd: az adott tagországban] a gazdasági fejlődésnek akkor is prioritást kell biztosítani, ha ez károsan érinti a környezetvédelmet.” A megkérdezetteknek négy válaszlehetőség állt rendelkezésére: „teljes mértékben egyetértek”, „hajlamos vagyok egyetérteni”, „hajlamos vagyok nem egyetérteni”, „egyáltalán nem értek egyet”. A kérdés illetően megfogalmazásának két előnye is van. Először is: kikényszeríti a válaszolókat, hogy világosan megfogalmazza, ha nem ért egyet a környezetvédelemnek adandó prioritásokkal. Az olyan kérdésfeltevésekkel szemben, melyek csak a környezetvédelmi prioritások elfogadására kérdeznak rá, itt a válaszadásból kiszűrhető a társadalmi kívánatosságnak megfelelni akarás torzító hatása. Másodszor: a kijelentéssel egyetértés vagy egyet nem értés közvetlenül összekapcsolódik azzal, hogy az adott országnak milyen árat kell fizetnie a gazdasági fejlődésért, vagy ellenkezőleg, a környe-

zetvédelemért. Az uniós környezetvédelem-politikával való egyetértés mutatószámához összevontuk az „egyáltalán nem értek egyet” és „hajlamos vagyok nem egyetérteni” válaszokat (lásd 1. ábra).

A 29 országból 18-ban az állampolgárok többsége egyetért azzal, hogy a környezetvédelem érdekében visszafogják a gazdasági növekedést. Vannak azonban különbségek abban, hogy az országok négy csoportján belül milyen magas az egyetértés szintje. Az uniós tizenötöknek nagyjából 60 százaléka részesíti előnyben a környezetvédelmet a gazdasági növekedéshez képest; a hozzájuk utóbb – első, illetve második körben – csatlakozott országokban az egyetértés mértéke 54, illetve 44 százalék, a tagjelölt országokban pedig 37 százalék. Hollandiában és a skandináv országok köréből Dániában és Finnországban találjuk a legmagasabb fokú egyetértést a környezetpolitikával. Románia, Olaszország, Magyarország és Törökország viszont a skála legalján helyezkedik el. Törökországban a kérdezettek egyötödénél alig többen vélték úgy, hogy nem a gazdasági növekedést kell előnyben részesíteni. Az uniós tizenötök közül egyedül Olaszország képviseli ezt az álláspontot.

1. ábra: Azoknak a válaszadóknak a százalékos aránya, akik nem értenek egyet azzal, hogy a gazdasági növekedésnek prioritást kell kapnia a környezetvédelemmel szemben (2006)



Forrás: Eurobarometer, 66.1.

Mivel magyarázhatjuk a környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdöket?

Öt tényezőről mutatható ki, hogy – akár az egyének, akár az országok szintjén – köze lehet az attitűdökben mutatkozó eltérésekhez. (Részletesebb információkhoz lásd Gerhards és Lengfeld, 2008).

- A Humán Fejlődés Indexével (Human Development Index – HDI) mért jövedelem nagyság és modernizációs fok (Dickmann és Franzen, 1999); Franzen (2003).
- Az ideológiák és hiedelmek elhelyezkedése egy baloldal/jobboldal kontinuum skáláján (Preisendörfer, 1999).
- A környezet adott állapotának minősége (Dunlap, 1994).
- Állampolgárok életkori kohorszokba tartozása (Buttel, 1979; Mohai és Twight, 1987; Greenbaum, 1995).
- Iskolázottság szintje (Dietz és mások, 1998).

A 2. táblázat annak a lineáris regressziós elemzésnek az eredményeit mutatja be, melyeket az Eurobarometer fentiekben ismertetett adatain végeztünk el. Az eredmények hipotéziseink nagy részét igazolták.

2. táblázat: A környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdök magyarázatához: a környezetvédelemmel szemben a gazdasági növekedésnek adott prioritás (lineáris regresszió)

	1. modell	2. modell ^b	3. modell ^b	4. modell
Egyéni szint				
Életkor (években)	.053 (2,37)	.060 ^d (3,13)	.068 ^c (4,53)	.070 ^c (4,91)
Iskolázottság ^a	-.097 ^b (-4,44)	-.082 ^c (-4,04)	-.078 ^c (-6,28)	-.072 ^c (-5,58)
Politikai orientáció (0 = baloldali; 10 = jobboldali)	.060 ^c (2,48)	.062 ^c (2,43)	.046 ^c (2,19)	.049 ^c (2,23)
Országos szint				
Természeti környezet minősége (Környezeti fenntarthatóság index (ESI))		-.120 ^c (-2,63)		-.061 (-1,45)
Gazdagság és modernizáltság foka (HDI)			-.193 ^c (-4,01)	-.172 ^d (3,51)
R ²	.014	.028	.050	.053

Forrás: Eurobarometer, 66.1.

Megjegyzések:

- N = 10.011; Többlépcsős lineáris regressziós modellek, a tagországoktól (26 ország) függő klaszterekre számolt erős standard hibával; az ESI adatok hiányában Luxemburg, Ciprus, Málta nélkül; standard regressziós együtthatók jelölve; t-próba értékek zárójelben.

- ^a EB 66.1-ben az iskolázottság szintjét a teljes idős képzésben szerzett legmagasabb iskolai végzettséggel mérték
- ^b Mivel az ESI és a HDI mint makro-tényező korrelál egymással ($r = .36$), két, egymástól különböző modellel dolgoztunk.
- ^c $p_t < .05$
- ^d $p_t < .01$
- ^e $p_t < .001$

Minél fiatalabbak a válaszadók, annál magasabb az iskolai végzettségük; és minél „balosabbak” a politikai orientációik, annál erősebben utasítják el, hogy a gazdasági növekedést a környezetvédelemnél fontosabbnak lehessen tartani. A 2. táblázat ráadásul még azt is megmutatja, hogy minél alacsonyabb egy ország gazdaságának a HDI skálán mért szintje, s minél rosszabb a természeti környezetének a minősítése, lakosai annál erőteljesebben támogatják a gazdasági növekedés eszméjét. (Igaz, az utolsó modellben ez az összefüggés nem szignifikáns.) Továbbá, a független változók standardizált együttthatóinak összehasonlítása azt mutatja, hogy egy ország gazdaságának és modernizáltságának foka gyakorolja a legerősebb hatást arra, hogy az állampolgárok mekkora hányada áll ki a környezetvédelem fontossága mellett.

Következtetések

Adatainkból az a következtetés vonható le, hogy a természeti környezet védelmét és az éghajlatváltozással szembeni küzdelmet érintő új EU-kezdemenyéseket az uniós állampolgárok többsége támogatni fogja. A tizenötök körén belül – az egy Olaszországot kivéve – az emberek átlagosan lényegesen nagyobb arányban támogatják a környezetvédelem előnyben részesítésének ötletét, mint akár az első, akár a második körben csatlakozott országokban, illetve Törökországban élő emberek. Ha kauzális elemzésünk korrekt, akkor hosszú távon – föltéve, hogy az új tagállamokban a várt gazdasági modernizáció tényleg beindul – ezek a különbségek csökkenhetnek (Gerhards, 2007, 2008). Van ugyanis egy implicit kapcsolat a szociálpolitika támogatása és a környezetvédelem fölkarolása között. A gazdagabb európai országok többet költenek szociális kiadásokra. Ráadásul, mint láttuk, Dániában, Finnországban és Hollandiában (három olyan ország, ahol a jóléti állam fejlett) a legmagasabb a környezetvédelem iránt érzett pozitív attitűdök aránya. Ezek az eredmények alátámasztják Meadowcroft és Dryzek hipotézisét (lásd fentebb), miszerint a környezetvédelemmel, illetve a jóléti állammal kapcsolatos attitűdök elvileg nem feltétlenül kell, hogy ellentmondjanak egymásnak.

Adatszerűen kimutatható tehát, hogy az Unió környezetvédelmi és klímapolitikájában mára tapasztalható meglepően intenzív határozottságnak igenis van legitimációja a lakosság körében. Hogy melyik oka (avagy következménye) a másíknak, annak tisztázása azonban még további kutatásokat igényel, ezzel a kérdéssel ezért nem is foglalkozunk itt.

Megjegyzés a széndioxidadó EU-n belüli eloszlásának hatásához

Anil Markandya és Ramon Arigoni Ortiz

Amint az már a Bevezetőből kiderült, az éghajlatváltozás kiélezheti a társadalmi egyenlőtlenségeket. A széndioxid-kibocsátás megadóztatása egyes társadalmi csoportokat keményebben érinthet, mint másokat; így például az alacsonyabb jövedelmű háztartások számára nagyobb terhet jelent, ha a széndioxidadó miatt az energiaárak megemelkednek. Mindazonáltal az adóztatás negatív hatásai csökkenthetők, ha az energiaadókból befolyt jövedelmeket a kormány hatékonyan használja fel arra, hogy kompenzációt nyújtson a sérülékenyebb csoportoknak (azaz semleges adóreformmal).

A széndioxidadó jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásai Európában

A széndioxidadónak a jövedelmek eloszlására gyakorolt hatása lényegében három tényezőn múlik:

- a) az adókötségek mekkora hányadát hárítják át a lakosságra az energiaárak és más költségek emelése révén;
- b) a befolyt jövedelmeket hogyan használja fel az állam más adók csökkentésére, vagy olyan kompenzatórikus programok kidolgozására, melyek segítségére lehetnek azoknak, akik – mondjuk – nem tudják megvásárolni fűtőanyag-szükségletüket; és
- c) milyen már létező megoldásai vannak a jóléti rendszernek arra, hogy a fűtőanyag-szegénységet kezelni legyen képes.

Az európai szabályozási gyakorlat kontextusában többen is vizsgálták már, hogy az energiaforrásokra/széndioxidra kivetett adók regresszívek-e, azaz az alacsonyabb (elkölthető) jövedelemmel rendelkező háztartások költségvetésük nagyobb hányadát fordítják-e erre, mint a magasabb jövedelműek. Barker és Kohler (1998) például azt vizsgálta 11 EU-tagállamban, milyen elosztási hatással járna, ha az energiatermékeket széntartalmuk arányában fogyasztási pótdóval sújtánák – ami lehetővé tenné, hogy 2010-re a széndioxid-kibocsátást tíz százalékkal csökkenthessék. A szerzők arra jutottak, hogy az egyes gazdaságokban bekövetkezett változások szinte valamennyi, a vizsgálatba bevont tagországban (vagyis a „tizenötök” között, leszámítva Görögországot, Ausztriát, Svédországot és Finnországot) enyhén regresszívek lennének, ha a befolyt jövedelmekből a munkáltatók adóit csökkentenék, de rendkívül erőteljesen progresszívnak bizonyulnának, ha egyösszegű kifizetesként a háztartásokhoz kerülnének vissza. Hasonló eredményekre jutott Smith (1992), illetve Symons és mások (1997), akik Németországban, Olaszországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban vizsgálták a széndioxidadó jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását.

Nemrégiben Wier és mások kutatása (2005) vizsgálta, milyen közvetlen (ekkor az adót a háztartásokra vetik ki) és közvetett (amikor az adót a termelőkre vetik ki, s csak közvetve, az árak emelkedése révén érinti a háztartásokat) jövedelemeloszlási hatást gyakorolt a dániai széndioxidadó az iparra és a háztartásokra. A kutatás annyiban tér el más kutatásoktól, hogy input/output-elemzéssel dolgozik, s mellette adómátrixszal, valamint a háztartásokat jellemző adatokkal; különböző termékekre kiszámolja a különböző típusú háztartások aktuális közvetlen és közvetett adóbefizetéseit. Az energiaadóknak a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását az adóbefizetéseknek az éves elkölthető jövedelemhez viszonyított arányával adták meg. A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy az adóbefizetések nagysága a jövedelmekével együtt abszolút értékben nőtt, arányuk viszont egyenesen csökkent – márpedig ez a regresszív adóztatás jellemzője.

Speck (1999) több olyan kutatást is áttekintett, melyek az energia-/szénadó növelésének a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását vizsgálták, s arra a következtetésre jutott, hogy ez a hatás egy sor OECD-országban enyhén regresszív, bár arra is volt jel, hogy a fejlődő országokban a hatás progresszív is lehet. Repetto és Austin (1997) azt állítják, hogy „a széndioxidadó az alacsonyabb jövedelmű háztartásokat aránytalanul terheli, ez az aránytalanság azonban kisebb, mint azt első látásra gondolnánk, és könnyen kompenzálható más adófajták csökkentésével, vagy a megélhetési költségeknek a szociális biztonsági rendszeren belüli, vagy más transzferprogramokban történő kiigazításával (Repetto és Austin, 1997). Széles körben elfogadott vélemény, hogy az energiaadók emelése erősebben érinti az alacsony jövedelmű csoportokat, de „egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy olyan mértékű a hatás, ami igazolja az olyan kifejezések alkalmazását, mint: 'fűtőanyag-szegénység', vagy az olyan érvelésmódot, mely szerint az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknál támogatni kell a tüzelőanyag-vásárlást” (Common, 1985). Ráadásul egyes szerzők azt állítják, hogy a környezetvédelemből származó előnyök csökkentik az energia-/széndioxidadóknak a kiadásokra gyakorolt regresszív hatását, mivel az alacsonyabb jövedelmű háztartások általában szennyezettebb környezetben laknak, és a magas jövedelműeknél több hasznot húznak az energia-/széndioxidadóknak a környezetszennyezés csökkenését eredményező hatásából.

Amikor az energiaforrásokra kivetett adók jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásait vizsgáljuk, fontos figyelembe vennünk a lakókönyezet városi vagy falusi jellegét, mint tényezőt. Wier és mások (2005) azt találták, hogy Dániában a falun élőknel – tekintettel a magasabb közlekedési kiadásokra és fűtési szükségletekre – magasabb volt az energiafogyasztás.

Az energiaadóknak a jövedelmek eloszlására gyakorolt hatásával foglalkozó kutatásokkal szemben többnyire indokoltan megfogalmazható az a kritika, hogy legtöbbjük, amikor társadalmi csoportokat vet egybe, az adóbefizetéseket a háztartás éves jövedelme részének tekinti, jóllehet talán célszerűbb lenne ezeket a teljes háztartás összes kiadásának részének tekinteni. Fontos lehet mérni a kiadásokhoz kapcsolódó regresszív jelleg mértékét, mivel az adóalap kiadásnak számít, márpedig a háztartások arra törekcsenek, hogy az életpálya egészére kive-

títve próbálják meg kiegyenlítetté tenni a fogyasztásukat. A figyelem középpontjának ezzel a megváltoztatásával általában arra az eredményre jutunk, hogy az energiaadók kevésbé tűnnek regresszívnek, amikor az összkiadásokkal vetik őket egybe, mint amikor az elkölthető (rendelkezésre álló) jövedelemhez mérik hozzá. Amiből az következik, hogy a kompenzációs eljárásoknak azokat a csoportokat kellene célba venniük, amelyek nem képesek arra, hogy jövedelmeik életük adott szakaszaiban kimutatható elégtelenségét életük más szakaszaiban magasabb jövedelmeik révén kiegyenlítsék. Ilyenek lehetnek, például, a gyermeküket egyedül nevelő alacsony iskolai végzettségű szülők (Wier és mások, 2005).

Végekvetkeztetések

Az ez idáig rendelkezésünkre álló adatok azt mutatják, hogy ha a széndioxidadó mértékét valamilyen speciális redisztributív eljárás alkalmazása nélkül emelik, akkor annak, európai kontextusban, mérsékelten regresszív hatása lesz. A legtöbb javaslat a társadalombiztosítási adók csökkentése formájában kívánna valamilyen redisztribúciót életbe léptetni; erről a kombinációról kiderül, hogy regresszív hatású. A hatás azonban enyhe, s abban az esetben, ha a regresszivitást a kiadásokkal egybevetve mérik, még enyhébbnek mondható. Hozzátehetjük: valószínűleg nem jelentene túlzott nehézséget a fűtőanyag-szegénység enyhítésére szolgáló már létező szakpolitikai intézkedések számára, hogy megküzdjenek a növekvő nehézségek során föllépő komolyabb esetekkel. Ezek, nagy valószínűséggel, elsősorban falun jelentkeznek majd, és ennek figyelembevételével valószínűleg differenciált megközelítésekre lesz szükség ahhoz, hogy megfelelő megoldásokat találjunk.

fordította: Léederer Pál

Irodalomjegyzék¹

- Anderson, J., Bowyer, C., Fergusson, M. and Valsecchi, C. (2007): 'Background Paper on European Actions on Climate Change and Energy'. Institute for European Environmental Policy. Available at: [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/d5a1fc9e-0afa-4b0a-a0f1-40316967d3f9/T-PAGE_-_EU_paper.pdf?v=63664509708]
- Bailey, I. (2003): *New Environmental Policy Instruments in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Barker, T. and Kohler, J. (1998): 'Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10 per cent Reduction in CO₂ Emissions Using Excise Duties'. *Fiscal Studies* 19 (4): 375–402.

¹ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 07. 19.

- Barnes, P. M. and Barnes, I. G. (1999): *Environmental Policy in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Barry, J. and Eckersley, R. (eds) (2005): *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Beck, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bowles, S. (2007): *When Good Incentives Yield Bad Results: a Review*. Santa Fe, NM: Santa Fe Institute.
- Brundtland Report (1987): 'Our Common Future'. Oxford University Press.
- Buttel, F. A. (1979): 'Age and Environmental Concern: a Multivariate Analysis', *Youth and Society* 10: 237–56.
- Common, M. (1985): 'The Distributional Implications of Higher Energy Prices in the UK', *Applied Economics* 17: 421–36.
- De Swaan, A. (1992): 'Perspectives for Transnational Social Policy', *Government and Opposition* 27: 33—51.
- Dickmann, A. and Franzen, A. (1999): 'The Wealth of Nations and Environmental Concern', *Environment and Behavior* 31: 540-9.
- Dietz, T., Stem, P. C. and Guagnano, G. A. (1998): 'Social Structural and Social Psychological Bases of Environmental Concern', *Environment and Behavior* 30: 450-71.
- Dietz, T., Stem, P. C. and Guagnano, G. A. (1998): 'Social Structural and Social Psychological Bases of Environmental Concern', *Environment and Behavior* 30: 450–71.
- Dryzek, J. (2005): *The Politics of the Earth*. Oxford University Press.
- Dryzek, J., Downes, D., Hunhold, C., Schlosberg, D. and Hernes, H. (2003): *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. Oxford University Press.
- Dunlap, R. E. (1994): 'International Attitudes towards Environment and Development', in H. O. Bergesen and G. Parmann (eds) *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckersley, R. (2004): *The Green State: Rethinking Democracy, and Sovereignty*. Cambridge, MA: MIT Press.
- EEA (European Environment Agency) (2002): *Environmental Signals*. Copenhagen: EEA.
- Ekins, P. and Dresner, S. (2004): *Green Taxes and Charges: Reducing their Impact on Low-income Households*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- European Commission (2007a): *EU. Action against Climate Change. The European Climate Change Programme*. Available at: [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu_climate_change_progr.pdf]

- European Commission (2007b): 'Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union. Report'. Available at: [http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf].
- Festinger, L. (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Franzen, A. (2003): 'Environmental Attitudes in International Comparison: an Analysis of the ISSP Surveys 1993 and 2000', *Social Science Quarterly* 84: 297–308.
- Gerhards, J. (2007): *Cultural Overstretch? Differences Between Old and New Member States of the EU and Turkey*. London and New York: Routledge.
- Gerhards, J. (2008): 'Free to Move? The Acceptance of Free Movement of Labour and Non-Discrimination among Citizens of Europe', *European Societies* 10: 121–40.
- Gerhards, J. and Lengfeld, H. (2008): 'Support for European Union Environmental Policy by Citizens of EU-member and Accession States', forthcoming *Comparative Sociology* 7 (2): 215–41.
- Gough, I. (2007): 'European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries', in A. Dani and A. De Haan (eds) *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, pp. 39–72. Washington, DC: World Bank.
- Greenbaum, A. (1995): 'Taking Stock of Two Decades of Research on the Social Basis of Environmental Concern', in M. D. Metha and E. Quellet (eds) *Environmental Sociology*. North York, ON: Captus Press.
- Hall, P. and Soskice, D. (2001): *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, K. and Jansen, A. (1998): (eds) *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*. Harlow: Longman.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007): 'Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change', Fourth Assessment Report. Cambridge University Press.
- Jackson, T. (2005): 'Motivating Sustainable Consumption: a Report to the Sustainable Development Research Network'. Guildford: Centre for Environmental Strategy, University of Surrey.
- Jahn, D. (1998): 'Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in 18 OECD Countries', *Policy Sciences* 31: 107–31.
- Janicke, M. and Weidner, H. (eds) (1997): *National Environmental Policies: a Comparative Study of Capacity Building*. Berlin: Springer.
- Johnson, S. P. and Corcelle, G. (1989): *The Environmental Policy of the European Communities*. London: Graham & Trotman.
- Jones, P. and Cullis, J. (2000): "'Individual Failure" and the Analytics of Social Policy', *Journal of Social Policy* 29 (1): 73–93.
- Knill, C. (2003): *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Opladen: Leske & Budrich.

- Korpi, W. (1980): 'Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies'. *West European Politics* 3: 296–316.
- Lafferty, W. and Meadowcroft, J. (eds) (2000): *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Langfeld, H. (2007): *Organisierte Ungleichheit. Wie Organisationen Lebenschancen beeinflussen* (Organized Inequality: How Organizations Influence Life Chances). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lundqvist, L. (2001): 'A Green Fist in a Velvet Glove: the Ecological State and Sustainable Development', *Environmental Values* 10: 455–72.
- Lundqvist, L. J. (2004): *Sweden and Environmental Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- McCormick, J. (1999): 'Environmental Policy', in L. Cram, D. Dinan and N. Nugent (eds) *Developments in the European Union*. Basingstoke/London: Macmillan.
- Meadowcroft, J. (2000): 'Sustainable Development: a New(ish) Idea for a New Century?', *Political Studies* 48: 370–87.
- Meadowcroft, J. (2005): 'From Welfare State to Ecostate?', in J. Barry and R. Eckersley (eds) *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 3–23. Cambridge, MA: MIT Press.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): *Ecosystems and Human Well Being: A Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Mohai, P. and Twight, B. W. (1987): 'Age and Environmentalism. An Elaboration of the Buttell Model using National Survey Evidence'. *Social Science Quarterly* 68: 798–815.
- Monbiot, G. (2006): *Heat: How We Can Stop the Planet Burning*. London: Penguin.
- Pahlke, R. and Torgerson, D. (2005): *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd edn. Peterborough, ON: Broadview.
- Polanyi, K. (1944/1957): *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Preisendörfer, P. (1999): *Umwelteinstellungen und Umweltverhalten in Deutschland. Empirische Befunde und Analysen auf der Grundlage der Bevölkerungsumfragen 'Umweltbewußtsein in Deutschland 1991–1998'*. Opladen: Leske & Budrich.
- Repetto, R. and Austin, D. (1997): 'The Costs of Climate Protection: a Guide for the Perplexed'. Washington, DC: World Resource Institute.
- Room, G. (2000): 'Commodification anti Decommodification: a Developmental Critique', *Polity and Politics* 28(3): 331–51.
- Scruggs, L. (1999): 'Institutions and Environmental Performance in Seventeen Western Democracies', *British Journal of Political Science* 29: 1–31.
- Smith, S. (1992): 'The Distributional Consequences of Taxes on Energy and the Carbon Content of Fuels', *European Economy. Special Edition n.1, The*

- Economics of Limiting CO₂ Emissions*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. K. and Benford, R. D. (1986): 'Frame Alignment Processes, Micro-mobilization, and Movement Participation', *American Sociological Review* 51: 464–81.
- Speck, S. (1999): 'Energy and Carbon Taxes and their Distributional Implications', *Energy Policy* 27: 659–67.
- Stern (2007): *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.
- Swank, D. (2002): *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Symons, L., Speck, S. and Proops, J. (1997): 'The Distributional Effects of European Pollution and Energy Taxes', paper presented at the International Energy Experience: Markets, Regulations and Environment conference (Dec.), Warwick, UK.
- Tatenhove, J., Arts, B. and Leroy, P. (eds) (2001): *Political Modernization and the Environment: the Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987): *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Weitzman, M. L. (1977): 'Is the Price System or Rationing More Effective in Getting a Commodity to Those Who Need it Most?' *The Bell Journal of Economics* 8 (2): 517–24.
- Wier, M., Birr-Pedersen, K., Jacobsen, H. J. and Klok, J. (2005): 'Are CO₂ Taxes Regressive? Evidence from the Danish Experience', *Ecological Economics*, 52: 239–51.
- Wilding, P. (1997): 'Globalization, Regionalism and Social Policy', *Social Policy and Administration* 31: 410–28.

MIKLÓSI MÁRTA

BÖRTÖNPEDAGÓGUSOK OKTATÁSRA VONATKOZÓ REFLEXIÓI, EGY KUTATÁS ELSŐ EREDMÉNYEI ALAPJÁN

A 2017. január és április között zajló vizsgálat általános céljával azt tűztük ki, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben tanító pedagógusok véleményét alapul véve minél szélesebb körből nyerjünk információt arra vonatkozóan, hogyan látják, értékelik saját munkájukat a fogvatartottak reintegrációjának elősegítése szemszögéből. A kutatás részeként interjú készítettünk a Tiszalöki Büntetés-végrehajtási Intézetbe bejáró és ott oktató pedagógusokkal. A tanároknak úgy kell színvonalas, eredményes munkát végezniük, hogy aggasztó zsúfoltságban, méltatlan körülmények közepette kell részt venniük a fogvatartottak oktatásában, a társadalomba való visszailleszkedésre, reintegrációra való felkészítésében. A kutatás konkrét célkitűzései között szerepel, hogy az intézetekben dolgozó, oda bejáró pedagógusok véleménye alapján reális képet kapjunk arról, hogyan valósul meg a büntetés-végrehajtás keretein belül az oktatás.

Számos vizsgálat mutatott rá, hogy azok a fogvatartottak, akik szabadságvesztés-büntetésük letöltése során megfelelő oktatásban részesültek, kisebb arányban válnak visszaesővé és kerülnek vissza büntetés-végrehajtási intézetbe. Az oktatási programok tehát hozzájárulnak a büntetlen életmód kialakulásához (Gerber és Fritsch 1993; Ripley 1993; Vacca 2004). Ma döntően akkor van esély a fogvatartottak szabadulás utáni munkaerőpiacon való elhelyezkedésére, ha a szabaduló elítélt megfelelő iskolai végzettséggel rendelkezik. Ezt a végzettséget akár a börtön falai közt is megszerezheti (Ács-Bíró 2016; Budai 2017).

Fő kutatási témám a börtönben folyó oktatás és képzés. Ebben a tanulmányomban a börtönben oktató tanárok csoportjával foglalkozom. Részletesen vizsgáltam a Tiszalöki Büntetés-végrehajtási Intézetbe bejáró pedagógusok oktatási tapasztalatait, véleményét, hozzáállását a fogvatartottak oktatására vonatkozóan. Az oktatók motivációja azért is kulcskérdés, mert a tanároknak a börtönben tanítási tevékenységük során számtalan nehézséggel kell megbirkózniuk, egyáltalán nem mindegy, mennyire motiváltak, milyen felkészítést kapnak a börtönben végzett oktatási munka előtt és milyen felnőttképzési tapasztalatokkal rendelkeznek.

1. Az elítéltek reintegrációjának kérdése a tanulás szempontjából

A fogvatartottak szabadulás utáni reintegrációját számos probléma nehezíti, igen összetett problémákkal szembesülnek tanulásuk során. Sokuknak semmilyen oktatási tapasztalatuk nincs, iskoláztatási hátrányuk, funkcionális analfabetizmusuk kezelése nagymértékben megnehezíti az oktatási tevékenységet (Gemignani 1994: 2; Módos 2014; Simándi – Visztenvelt 2017). A tanulási nehézségeket okozó körülmények közé a kutatók az intellektusbeli deficit, részképesség-zavarok meglétét, így a memória, általános műveltségbeli háttér, szövegértési, olvasási, logikai, motoros hiányosságokat, zavarokat sorolják. A börtöntársadalomból kikerülő diákok között jóval nagyobb arányban vannak jelen antiszociális magatartású, illetve disszociális személyiségzavarral rendelkező személyek, nehezebben megy számukra a beilleszkedés, a kommunikáció, a problémamegoldás (Gemignani 1994: 3; Paul 1991).

Számos kutatásban került bizonyításra, hogy a fogvatartottak jelentős részének negatív érzései vannak az iskolával kapcsolatban, rengeteg kudarccal szembesültek életük során, és ez problémaként jelentkezik a börtönben történő tanulásukkor is (Ács-Bíró 2016; Hurry et al 2005: 8; Paul 1991; Vacca 2004: 4).

Mivel a fogvatartottak gyerek- és serdülőkorukban nagyobb arányban maradnak ki az iskolából, ahol nem elég jól vagy egyáltalán nem teljesítenek, a műveltségbeli hiányosságok és a tudásdeficit egészen komoly is lehet. Az iskolai szocializáció hiánya ugyanakkor további következményekkel is jár a fogvatartottak személyiségének fejlődésére. A legtöbb fogvatartott nemcsak a tanulási folyamatokból esett ki, de az iskolai szocializáció oly fontos részét képező közösségi tevékenységekben sem vett részt (Paul 1991).

Mindezen nehézségek ellenére sok előnnyel jár a börtönben folytatott tanulás. Gerber és Fritsch munkájában felhívta a figyelmet arra, hogy az oktatásban részt vevő elítéltek esetében kevesebb fegyelmezési probléma volt a börtönben, sokkal kisebb arányban váltak visszaesővé, követtek el újabb bűncselekményt szabadulásuk után. A börtönoktatás kedvező hatással van a fogvatartottak szabadulás utáni életvitelére, ritkábban sértik meg a feltételes szabadulás előírásait, gyorsabban találnak munkahelyet (Gerber – Fritsch 1993).

A büntetés-végrehajtási intézetben gyakran problémát okoz az a bizonytalan környezet, amelyben a fogvatartottak élnek. Az oktatásban, képzésben való részvételi arány csökkenéséhez vezethet például, ha egy elítéltet másik intézetbe szállítanak, vagy idő előtt szabadul. (Callan – Gardner 2005; Brosens et al 2015:9) Számos esetben nehézségként jelenik meg a képzés tekintetében a rövid ítéletet töltő fogvatartottak esete. A büntetés-végrehajtási intézetben rövid ideig fogvatartott személyek esetében nehéz őket igazán hatékonyan bevonni a tanulásba, érdekeltté tenni az oktatásban, sokszor alulmotiváltak, esetükben nagyobb az esély

a visszaesésre, a bűnöző életmódhoz való visszatérésre szabadulásuk után (Molnár 2016; O’Keeffe et al. 2007).

Ezen nehézségek kezelésében nagyon fontos szerepe van a börtönoktatásnak, a börtöntanároknak. Ha a pedagógusok teljes emberként kezelik a fogvatartottakat, akik képesek fejlődni, eredményeket elérni, törődéssel fordulnak feléjük, akkor tanulási tevékenységük is sokkal hatékonyabb lesz (Vacca 2004: 4; Wright 2004: 201). A törődés, a fogvatartottak felé fordulás mellett nem elhanyagolható körülmény az a környezet, ahol az elítéltek tanulni tudnak.

Az elítélt nevelésre – reszocializációra – szoruló ember, akit szabadságvesztés-büntetésére során többek között éppen „*a pedagógia társadalmiasult eszközrendszerével kívánunk alkalmassá tenni a társadalmi adaptációra*” – fogalmaz Módos (Módos 2014, 140). A fogvatartottak reintegrációjának, társadalomba visszailleszkedésének elősegítése mindannyiunk közös érdeke, ebben központi szerephez jut a pedagógus.

Hazánkban a börtönoktatás rendszerében kettősség figyelhető meg. Jelenleg a legtöbb büntetés-végrehajtási intézetben az általános és középiskolai oktatást a Pannon Oktatási Központ végzi, amely kiemelt figyelmet fordít a szabadságvesztés büntetésüket töltő fiatalok és felnőttek oktatására, tanárai speciálisan csak ezzel a célcsoporttal foglalkoznak. Azokban az intézetekben viszont, amelyekben nem a Pannon Oktatási Központ tanárai képzik az elítélteket, a Klebelsberg Központ alkalmazásában álló tanárok dolgoznak. A 2013. évi CCXL. törvény szerint, ha „a büntetés-végrehajtási intézet nem áll szerződéses kapcsolatban általános iskolával, a büntetés-végrehajtási intézet illetékességi területébe tartozó iskola a büntetés-végrehajtási intézettel kötött együttműködési megállapodás alapján biztosítja a képzést” (2013. évi CCXL. törvény 200. §). Ezen szabály értelmében a börtön közelében lévő iskolák tanárai oktatják a fogvatartottakat. Abban az esetben, ha az adott iskolában több tanár oktat egy tárgyat, eldönthetik, ki vállalja a börtönben történő pedagógusi munkát. Ha viszont az adott tárgyból csak egy szaktanár van, akkor *számára kötelező a zárt intézményben történő oktatás*.

A legtöbb börtönpedagógus nem szándékozik börtönben tanítani, általában véletlenül kerülnek a zárt intézményekbe, ez nagyon ritkán tudatos, megfontolt, alaposan előkészített döntés eredménye. Ezekben az intézményekben tanítani nemcsak „*veszélyes és frusztráló, hanem zavarba ejtő és felkavaró*” – fogalmaz Eggleston (Eggleston 1991: 16). Ha a tanárok idegennek érzik ezt a közeget, nem szakmai szempontok szerint értékelik és értelmezik a börtönnel kapcsolatos élményeiket, akkor nem tudnak igazán hatékonyan tanítani. Sajátos környezet a börtön világa, nemcsak a fogvatartottak, hanem a büntetés-végrehajtási intézetekben dolgozó személyzet, tanárok számára is. A büntetés-végrehajtási intézetben tanítani készülő pedagógusnak speciális környezetben kell tanítania, ilyen sajátos körülményekkel a hagyományos oktatási rendszerben nem igazán találkozunk. A börtöntanári tevékenységben Szegál véleménye szerint kiemelendő a börtön környezetének, sajátos szubkultúrájának megismerése és az ahhoz való alkalmazkodás; a fogvatartottak sajátosságainak megismerése; az oktatási folya-

mat megszervezése a megfelelő, börtönpedagógiai didaktika alapján; valamint a börtön szabályok betartása (Szegál 2007: 36). Osztva Szegál meglátását ugyanide sorolom még az oktatás során felmerülő kérdések, feszültségek, konfliktusok kezelésére való felkészítést is, amely szintén kritikus terület lehet a börtöntanárok számára, ahogyan ezt tanulmányomban részletesen is bemutatom.

Hasznos lenne egy felvételi, alkalmassági követelményrendszer kidolgozása a büntetés-végrehajtási intézetben tanítani kívánó pedagógusok számára. Célzerű lenne rögzíteni a képesítési követelményeket, kialakítani a továbbképzés rendszerét, így javulna a büntetés-végrehajtás területén elhelyezkedni kívánó pedagógusok szakmai műveltségének színvonala.

2. A kutatás kereteinek bemutatása

A fogvatartottak világát, a büntetés-végrehajtási intézet belső szociális struktúráját számtalan kutatás igyekezett feltárni. Viszonylag alapos ismerettel rendelkezünk a fogvatartottak helyzetéről, szubkultúrájáról, viszonyrendszerükről, széles körben kutattak a fogvatartottakra ható prizonáns tényezőkről. Jóval kevesebb figyelmet kap azonban a börtön saját személyzetére, állományára, dolgozóira kifejtett hatása, annak a szakmai közösségnek a vizsgálata, amelynek feladata éppen az elítéltek társadalmi adaptációjának segítése, még kevesebb figyelem jut a börtönben oktató tanárok vizsgálatára.

A magyar börtönügy szakmai előrehaladásának kulcskérdése, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet személyi állományának milyen a felkészültsége: a szellemi beruházás ugyanis potenciális stratégiai értéként jelenik meg a szervezet értékrendjében.

Dézi Judit börtönpszichológus kutatótársammal 2017. január 1. és április 30. között lefolytatott vizsgálatunk a Magyar Börtönügyi Társaság „Naprakészen” címmel kiírt nyertes pályázataként került támogatásra. A kutatás konkrét célja a büntetés-végrehajtásról kialakított helyzetkép feltárása egyrészt az ott dolgozó, a fogvatartottakkal közvetlen kapcsolatban álló személyzet, a reintegrációs tisztek véleménye alapján – kérdőíves lekérdezés módszerével, másrészt a büntetés-végrehajtás keretein belül megvalósuló oktatás bemutatása az intézetekben dolgozó, oda bejáró pedagógusok véleménye alapján – interjú módszerével.

Kutatásunkban az alábbi hipotézisekből indultunk ki, konkrét előfeltevéseink a következők voltak.

1. A pedagógusok nem elégedettek azzal a felkészítéssel, amiben a büntetés-végrehajtási intézetben folytatott oktatási tevékenységük megkezdésekor részesülnek.
2. A pedagógusok többsége negatív elvárásokkal, előítéletekkel kezd a börtönben tanítani, azonban általában pozitívabb a kép, mint amire számítottak.
3. A tanárok fontosnak tartják, hogy tanulhassanak a fogvatartottak.
4. A tanárok nem igazán tartják hasznosnak, eredményesnek munkájukat.

Empirikus kutatásunk – a lekérdezett interjúk válaszainak – feldolgozása után ezen hipotézisek egy részét cáfoltuk, másik részét megerősítettük, igazoltuk, ezt a tanulmányban részletesen bemutatom.

Kvalitatív kutatás keretében strukturált interjút készítettünk a Tiszalöki Büntetés-végrehajtási Intézetbe¹ bejáró és ott oktató pedagógusokkal. Az alanyok kiválasztásában nem alkalmaztunk véletlen mintavételi eljárást, hanem felkerestünk minden ott dolgozó tanárt. A 34 tanárból 32 nyújtott segítséget a kutatáshoz azzal, hogy vállalta az interjúkérdések megválaszolását.

A megkérdezett tanárok általános- és középiskolai pedagógusok, illetve szakmai képzésben oktató pedagógusok voltak. Az interjúk felvételére – személyes egyeztetés után – a legtöbb esetben az interjúalany főállású munkahelyén került sor, így felkerestük a következő intézményeket: Tiszalöki Teleki Blanka Gimnázium, Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium; Tiszalöki Kossuth Lajos Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és Nyíregyházi Szakképzési Centrum Tiszavasvári Szakgimnáziuma, Szakközépiskolája és Kollégiuma.

Tanulmányomban a tanár, pedagógus kifejezéseket használok, mert a vizsgált intézményben oktató pedagógusok nem nevezhetők felnőttképzőknek, andragógusoknak, mivel főállásban a helyi iskolában tanítanak pedagógusként.

Az általunk feltett 14 interjúkérdés az alábbi kérdéseket járta körül:

- Az első rész a börtönben végzett oktatással kapcsolatos motivációkra, előzetes tapasztalatokra, munkához szükséges felkészítésre vonatkozik.
- A második rész a fogvatartottak oktatásának kérdéseit, előzetes ismereteik szintjét, tanításuk sajátosságait, az oktatás megvalósítását befolyásoló tényezőket tárgyalja.
- A harmadik rész az intézet és az intézetben dolgozó személyzet, főleg a reintegrációs tisztek viszonyulását a fogvatartottak oktatásához, a reintegrációs célok elérésének elősegítését vizsgálja.
- A negyedik részben a kért munkájának eredményességét, a jövőbeli büntetés-végrehajtási oktatási munkához való viszonyulását vizsgáljuk.

¹ A Tiszalöki Büntetés-végrehajtási Intézet 2008-ban épült. Alapfeladata: 700 – felnőtt korú férfi és női – elítélt fogház, börtön és fegyház fokozatban kiszabott szabadságvesztés büntetésének végrehajtása. Zsúfoltsága körülbelül 111 százalékos (Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 2018; Várkonyi 2017).

3. A kutatás eredményeinek bemutatása, tiszalöki börtön tanárok oktatásra vonatkozó meglátásai

A tanárok összetétele nagyon vegyes képet mutat, számos kezdő pedagógussal készítettünk interjút, de sokan vannak már nyugdíj előtt is, tehát elmondható, hogy igen nagy a szórás. Beszéltünk pályakezdő pedagógussal, aki négy hónapja kezdett tanítani, és ugyanennyi ideje oktat a börtönben is: hirtelen került be egy táppénzen lévő kolléga státuszába. Sok igen tapasztalt tanár is tanít a börtönben, többen 35-40 éve dolgoznak pedagógusként és a börtönben is – megépülése óta – közel tíz éve oktatnak már. Legtöbben 8-10 éve dolgoznak tanárként, tehát már igen tapasztalt pedagógusnak számítanak, igen gazdag iskolai élménnyel vágtak bele a börtönben való oktatásnak.

Az interjúzás eredményeit nem kérdésenként, hanem vizsgálati dimenzióként ismertetem, a következő szempontok mentén: előzetes elvárások; felkészítés; fogvatartottak tanulásának megítélése; módszertani sajátosságok; szakmai munka eredményessége.

Börtönben tanító pedagógusok előzetes elvárásainak alakulása

Kíváncsiak voltunk, milyen előzetes elvárásokkal, véleménnyel, akár előítéltekkel rendelkezett az oktatás kezdete előtt a börtönben tanító pedagógus.

Az előzetes elvárásokat vizsgálva elmondható, hogy a tanárok egyik fele nagyon félt, szorongott, aggódott a börtönben való tanítás előtt, másik részük viszont úgy vélte, a börtönben is csak tanítani kell, ott is csak emberekkel kell dolgozni, sokban nem különbözik a civil életben folytatott pedagógiai munkától.

A fogvatartottakkal kapcsolatban támasztott elvárásokra vonatkozóan néhányan elmondták, azért tartottak a helyzettől, mert felnőtteket sem tanítottak még korábban, az eddig még ismeretlen szituációtól tartottak. Szinte kivétel nélkül kiemelték, rosszabbra számítottak, azt gondolták, gyengébb képességűek a fogvatartottak.

A pedagógusok közül sokan említették, hogy igenis féltek a fogvatartottaktól, milyen lesz majd velük együtt dolgozni a tantermekben. *„Kezdetben úgy mentem be, fogtam az ajtókilincset, hogy bármikor ki tudjak menni. Ma már ez megváltozott, van olyan tanuló, negyedikes, de elő kell neki írni a betűket, odamegyek hozzá és előírom neki, nem félek tőle.”*

Szerettük volna megtudni, mennyiben változtak a tanárok elvárásai pozitív vagy negatív irányban, miután tanítani kezdtek a börtönben.

Ahogy az előző kérdésnél is bemutattam, minden pedagógus arról számolt be, hogy rosszabbra számított, pozitívan csalódott minden tekintetben.

A helyszínnel többé-kevésbé meg vannak elégedve, kulturáltak, szépnek, tisztának és rendezettnek mutatják be válaszaikban az oktatási körletet. Problémát jelent azonban a technikai feltételek hiánya, szinte mindannyian arra pa-

naszkodnak, hogy csak hagyományos módszerekkel oktathatnak, tábla, kréta áll rendelkezésre, még az is nehézkesen megy. *„Krétát is inkább viszek be magammal, mert itt van rendes, ott meg nincs. Csak karcolgatom a táblát, meg szerencsétlenkedek rajta.”* Tankönyvellátottság is olyan, amilyen, *„Nyolc évvel ezelőtt, amikor indult ez az egész, talán 2008-ban, nem nagyon változott, fejlődött.”* A legnehezebb helyzetben talán a komplex természettudományos tantárgy tanára van, aki kifejtette, hogy egyáltalán nincs tankönyvük, mert négyféle tankönyvet kellett volna ehhez kiadni nekik, de nem fedi a régi tankönyv a mostani tananyagot.

A fogvatartottakról minden pedagógus elmondta, hogy bár azt gondolták, nem fognak tanulni, de pozitívak a tapasztalataik az elvárásaikhoz képest. *„Kellemsen csalódtam, tudtunk haladni a tananyaggal. Érdekelte őket, több emberen látszott, szabadulás után ez neki lehetőség lesz. Volt olyan, aki megkereste az iskolát szabadult fogvatartottként, kérdezte, hogyan tudná befejezni az iskolát.”* Elhangzott azonban, hogy minden csoportban vannak olyan fogvatartottak, akik miatt nehéz a munka, alulmotiváltak és csak a pénz miatt járnak iskolába. *„Nem mondom, hogy nincs két-három ember közülük, aki esetleg nem érdeklődik, nem tudom úgy lekötni a figyelmét, hogy a tantárggyal foglalkozzon.”* Ilyenkor a tanárok megpróbálnak haladni a többi tanulóval, a problémás elítélteket esetleg külön ültetik, külön foglalkoznak velük, más feladatot adnak nekik.

Felkészítés a börtönben folytatott oktatói munka előtt

Rákérdeztünk, milyen felkészítést kaptak a tanárok a börtönben kezdett tanítás előtt.

Minden pedagógus elmondta, hogy a börtönben részesültek biztonsági oktatásban, felkészítésben, évente kétszer 2-3 órás összevont tájékoztatáson vesznek részt. A felkészítés keretében elhangzik, milyen a beléptetés, kiléptetés rendszere, mit lehet bevinni a börtönbe és mit nem, milyen biztonsági eszközök állnak a pedagógusok rendelkezésére probléma esetén (pl. személyi riasztó, felügyelők).

A felkészítés másik területe a fogvatartottakkal való viselkedés szabályait érintette, fontos ugyanis figyelni a megfelelő viszony kialakítására. Meg kell adni nekik a kellő tiszteletet, emberként kell őket kezelni, elengedhetetlen a semleges hozzáállás. A felkészítés során felhívják a tanárok figyelmét arra, törekedjenek kizárólag a tananyag átadására, kerüljék a kérdezősködést, ugyanakkor a fogvatartottak tananyagtól eltérő kérdéseire se válaszoljanak. A fogvatartottak szeretnek információhoz jutni a kinti világról, ezért elengedhetetlen a tanárok ilyen helyzetekre való felkészítése. A felügyelők külön felhívják a figyelmet azokra az elítéltekre, akikkel még óvatosabban kell bánni, mert veszélyesebbek lehetnek.

A tanárok elmondták, hogy a börtön részéről szakmai, módszertani felkészítésben nem részesültek, azt az iskolában kapták meg. *„A munkaközösség vezetővel erről egyeztetünk, milyen irányelveket kövessünk, mi, bent dolgozó pedagógusok mindannyian egy célt tűzzünk ki és ezt tartjuk szem előtt.”*

A pedagógusok tippeket, minimális felkészítést adnak egymásnak – aki már tapasztaltabb, tanított a börtönben, az segíti a fiatalabb kollégákat. *„A kolléganő elmondta, hogyan álljunk hozzájuk, ő addig mit csinált, hogy csinálta, milyen módszereket alkalmazott ahhoz, hogy hatásosabb legyen az óra. A motivációt kell megtalálni hozzájuk is, mint a gyerekekhez is. Mindig próbálunk olyan feladatokat gyűjteni, ami őket a mindennapokban, vagy odabent érdekli.”*

Megtudták ezekből a felkészítésekből, tapasztalatcserékből, hogy korlátozott az eszközök köre, amit használhatnak a börtönben, túl magas színvonalra pedig ne számítsanak, így ezen szempontok mentén rendeltek tankönyveket, munkafüzeteket.

A felkészítéssel összefüggésben kíváncsiak voltunk arra, indokolt lenne-e szélesebb körű felkészítést biztosítani a tanároknak, mielőtt börtönben kezdenek el dolgozni. Osztom Maurer véleményét, aki szerint a minőségi oktatáshoz feltétlenül szükség van a tanári állomány – szakmai és lelki – felkészültségére. Jelenleg viszont nincs akkreditált képzés a büntetés-végrehajtásban oktatást végző pedagógusok számára. Elengedhetetlen lenne mind a didaktikai, mind pedig a pszichológiai, szociológiai, romológiai ismeretek bővítése (Maurer 2011).

Ugyanakkor – érdekes módon – erre a kérdésünkre a legtöbb tanár azt válaszolta, elegendő volt, amiben részesültek, nem érezték szükségét szélesebb körű felkészítésnek, szerencsére nem kerültek olyan helyzetbe, amihez indokolt lett volna további felkészítés. Az egyik tanár azt emelte ki, mivel tanárként mindannyian tanultak pszichológiát, így nincs szükség további felkészítésre.

A didaktikai kérdésekről azt mondták a tanárok, ez alapvetően a pedagógus kompetenciája, ő dönti el, milyen módszereket választ. Többen kiemelték ugyanakkor, hogy a fogvatartott más, mint egy gyerek, mivel felnőtt. *„Úgy mentem be, felnőtteket oktatok, nem úgy készültem, rabokat, hanem úgy, hogy ők felnőtt emberek. Kint is roma felnőtteket tanítottam, benne voltam ebben.”*

Egy területet emeltek ki néhányan, mégpedig a konfliktusok kezelésének kérdését, ezzel kapcsolatban hasznos lenne felkészíteni kicsit alaposabban a tanárokat. *„A konfliktusokkal kapcsolatosan lenne fontos, amikor reklamál, csúnyán beszél a tanárral. Olyan tájékoztatást nem kaptunk, mit csináljunk ilyen helyzetben. Próbáltunk levelet megfogalmazni, hogy azt az illetőt vegyék ki az oktatásból. Erre már volt is példa, egy-kettő olyan renitensen viselkedett, ki is vették az oktatásból.”*

Sajátos megküzdési, stresszkezelési technikákat említettek a pedagógusok, ki- nek hogyan sikerült megbirkózni a börtönben oktatás sajátos helyzetével. *„Saját félelmemet kellett leküzdeni, akkor már elég volt, hogy túl legyek az első két-három olyan alkalmon, velük szemben állok, ez volt nehéz inkább.”*

Néhány tanár a probléma gyökerét úgy fogalmazta meg, hogy inkább a kiválasztás lenne fontos, nem is a plusz felkészítés. *„A vezetéség részéről jobban kellene szűrni, kik azok a személyek, akiknek ez pszichésen, mentálisan belefér. Akinek ez egy nyomás, azt valamilyen úton-módon megkímélhetnék tőle. Alapvetően a tanári diploma nem azt jelenti, hogy reintegrációs programban részt vesz.”*

Valóban igaz, hogy nem minden tanár alkalmas, arra, hogy munkáját egy ilyen közegben végezze. A börtönben tanító pedagógusoknak is meg kell szokni, csak úgy, mint a büntetés-végrehajtásban dolgozó személyi állománynak, a bezártságot, illetve a fokozott szabályozottságot (Csukai 2014).

Fogvatartottak tanulásának megítélése

Szerettük volna megtudni, hogy a tanárok szerint fontos-e, hogy tanulhassanak a fogvatartottak.

Egyhangúan állították, igenis fontos, az élethosszig tartó tanulás kiemelt jelentőségű kérdés napjainkban. *„Szerintem megkönnyítjük számukra a bent töltött sok-sok évet, hasznossá tesszük a benti időt, mert heti három nap oktatjuk őket. Próbálunk a szemléletmódjukon változtatni, egy icipicit.”*

A legtöbb fogvatartott komolyan veszi a tanulást, odafigyelnek órán, dolgoznak, feladatlapokat töltenek ki legjobb tudásuk szerint. *„85-90%-ban, akik ott vannak, azok akarnak, és írnak és jegyzetelnek, ha feladatot adunk, megcsinálják a cellájukban, visszahozzák, visszalátom a lapokat, a füzetet, amit megcsináltak órán, amit megcsináltak.”*

Többen elmondták, hogy más a hozzáállásuk azoknak, akik képzésben vesznek részt, bizonyos fokig lekötik magukat ezzel. *„Kapcsolattartás a külvilággal és ők is mondták, hogy sokkal jobban elviselik ezt a bezártságot. Mert ugye mégis egy szín, egy illat, valamilyen kapcsolat ez a külvilággal úgy érzem. És sokkal kiegyensúlyozottabbak, úgy látom, akik járnak iskolába, mint azok, akik nem tudom, egész nap a négy fal között, bezárva vannak.”*

Kiemelték azonban szinte mindannyian, hogy sajnos vannak olyanok minden csoportban, akik csak azért jönnek le, hogy elteljen az idő és ne kelljen a zárkában ülni. Nem lenne szabad minden fogvatartottnak biztosítani az oktatási lehetőségeket, bizonyos esetekben hátráltatják ugyanis azokat, akik valóban tanulni szeretnének. *„Aki dühöng, be van gyógyszerelve, nem szabad beengedni, többtől veszi el a hasznos időt, a csoportot nézem. Megszólják, kilökik maguk közül ők is. Mondják, minek tetszik engedni, hogy lejöjjön. Elindítom a folyamatot, egy-két hét és átfut, utána nem jöhet. Őket is zavarja, aki dolgozni szeretne.”*

Az oktatásban való részvétel, a tanulás hozzájárul ahhoz, a szabaduló fogvatartott könnyebben beilleszkedjen a társadalomba. *„Hogyan várjuk tőlük a visszaailleszkedést, ha évekig, évtizedekig be vannak zárva, majd egyik pillanatról a másikra csak így, vissza akarjuk őket illeszteni. Több pedagógussal tartanak kapcsolatot, nyitottak a külvilágra és az ismeretekre. Tőlünk olyan ismereteket hallanak, felkelti az érdeklődésüket, kint befejezi a 8 osztályt, ha bent nem is sikerült neki. Gyakran kapunk ilyen telefont, érdeklődnek, lehet-e folytatni a bent elkezdett tanulmányokat.”*

Eltérő módszerek alkalmazásának szempontjai fogvatartottak oktatása esetén

Megkérdeztük a pedagógusoktól, hogy mennyiben kell eltérő módszereket alkalmazni a fogvatartottak oktatása során. A börtönpedagógusok számára a börtönközeg okozta sajátos igények – a fogvatartottak kintitől eltérő hozzáállása – mellett legnagyobb problémaként a felnőttoktatási ismeretek esetleges hiányosságai jelennek meg (Csukai 2014: 192). Ugyanakkor tény, hogy a büntetés-végrehajtás iskoláiban sokkal homogénebb tanulói populációval találkozhatunk, mint a közoktatás többi intézményében, ez pedig módot adhatna arra, hogy kialakuljon e speciális terület egységes nevelési protokollja, rendszere, ami azonban egyelőre várat magára (vö. Maurer 2011). A felnőttoktatás műveléséhez szükséges ismereteket és kompetenciákat empirikus úton, autodidakta módon szerzik meg (Maurer 2011:33).

A tanárok elmondták, hogy hagyományos módszerekkel tudnak dolgozni, mert bent nem áll rendelkezésükre interaktív tábla, laptop, projektor. A technikai feltétel mellett a tankönyv-ellátottság sem megfelelő. *„Tankönyvet rendeltem 8 éve olvasáshoz, azóta azt használjuk. Munkafüzet nincs. Betűtanításhoz egyenfüzetet kapnak, nem első osztályos füzetet, nem tud benne írni”*

A tanárok kivétel nélkül mind úgy tapasztalták, hogy a fogvatartottakkal lassabban lehet haladni, különbség van köztük abban a tekintetben, mikor jártak és tanultak iskolában, hány év telt el azóta. *„Felnőtt emberek, mire valamit elmagyarázok, eszükbe jut régi tanulmányaikból, valakinek már ugye régen volt, hogy iskolapadban ült utoljára. Nehéz ezeket a régi ismereteket felszínre hozni, mint azoknál, akik tavaly nyolcadikosok voltak, könnyebb átismételni velük, mint akik már 10 vagy 15 éve ültek iskolapadban.”*

Elengedhetetlen, hogy a tanár odafigyeljen az emberi tényezőre, vagyis arra, hogyan szól a fogvatartotthoz, milyen hangszínnel, hogyan figyelmezteti, főleg akkor, ha valamilyen okból kifolyólag feszült a hangulat a csoportban.

A motiválással kapcsolatban megfogalmazták a tanárok, hogy másképp működik, mint a civil életben. A legfontosabb a dicséret, a legkisebb dologért is dicsérni kell, az motiválja őket. *„Dicsérni kell minden picit dologért, mert akkor a csillagos eget lehozzák, mert ők is ezt szeretik.”* Önállóan nagyon nem szeretnek dolgozni, *„saját tudásukban nem bíznak, engem odahívnak, elég egy bólintás, és akkor már írja. Mindig várják a megerősítést, a visszajelzést.”*

A csoportmunkát óvatosan alkalmazhatják a pedagógusok, mert a felügyelők nem nézik jó szemmel, ha ketten-hárman együtt dolgoznak. A tanárok elmondták, hogy a fogvatartottak szívesen veszik a játékos feladatokat, találós kérdéseket, nyelvi játékokat, szóláncokat imádják. Ugyanakkor a tanárok igyekeznek felnőttként kezelni őket és az érzelmükre hatni, azon keresztül lehet őket megfogni. Kedvező az is, hogy a jó képességű felnőtt tanulók élettapasztalatát is be lehet vinni az új anyag feldolgozásába, ami így jobban halad, többször engedik a tanárok őket hozzászólni, hozzáfűzni. *„Már nem próbálom csak az én mondanómat elmondani, hanem lehetőséget adok nekik is a hozzászólásra. Ezt a párbeszéd-*

det kedvelik, hogy ők is elmondhatják a véleményüket. Lehet, hogy nem is oda tartozik, de jó, akkor ugye jól esik, ha nem is éppen a témához kapcsolódik, de szeretnek hozzájárulni, tehát a középiskolai tanulók belekapcsolódnak az órába és elmondják. A koruk miatt is több élettapasztalattal rendelkeznek.”

Mivel a fogvatartottak mentálisan, tanulási képességben nem egyformák, a pedagógusok törekednek a differenciálásra, feladatlapokat, plusz anyagokat visznek be a jobb képességű fogvatartottaknak. Nehezíti a munkát ugyanakkor, hogy 15 fő feletti létszámmal hatékony, individualizált oktató-nevelő munkát nem lehet végezni (Maurer 2011).

A szakmai munka eredményességének megítélése

Szerettük volna megtudni, mennyire tartja hasznosnak, eredményesnek a tanár a börtönben végzett munkáját.

A tanárok mindegyike elmondta, két részre oszlik a csoport eredményesség tekintetében. Aki azért jön, hogy tanuljon, annál érhető el eredményt. A csoportok fele akar tanulni, általános iskolai képzésben nyolcadik, középiskolában negyedik osztályra érnek be.

A csoport másik fele alulmotivált, csak az ösztöndíj miatt jár a képzésekre. *„Teljesen felesleges a munka a tanulók 90%-a esetében!”* *„Aki nem foglalkoznak a tananyaggal, azoknál haszталannak vélem, hogy egyáltalán lehozzák őket.”*

Jelentős különbség van abban a tekintetben, milyen képzésben, hányadik osztályban tanít a pedagógus: *„Az első három évfolyamban nagyon kemény volt, mert ott igen sok volt az analfabéta és taníthatatlan, évekig járt első osztályba, nevét nem tudja leírni. Negyediktől már látja az ember, hogy érdeklődik.”* Általános iskolai képzésben a 7-8. osztályban tanító pedagógusok szinte már kivétel nélkül arról számoltak be, viszonylag jól lehet velük dolgozni, a csoport nagyobbik része motivált, odafigyelnek órán, rendelkeznek a szükséges alapvető ismeretekkel.

Igen lelkes és motivált pedagógus így fogalmazta meg igazán azt, mit is érthetünk eredményesség alatt a börtönoktatásban: *„Abban látom az eredményességet, nem ott van bezárkózva, begyepesedve a kis világában és nem a butaságokon jár az esze, hanem ezzel foglalkozik, kicsit a művészettel, magyar nyelvvél.”* Egy másik tanár számára a tanulók őszinte érdeklődése a sikerélmény: *„Mindenféleképp sikerélmény, amikor azt látom, hogy jópáran érdeklődnek, kérdéseik vannak... és szokott lenni, mégis csak a témával kapcsolatban, hátha segíti őket az életben, ha valamiről többet tudnak meg a világ dolgairól, akár a kémiában, biológiában.”* Említették emellett, hogy a tanulás megváltoztatja a fogvatartottak életszemléletét és segítségével általános műveltségre tesznek szert.

Különösen hasznosnak érzik az osztályfőnöki órát azok a tanárok, akik ilyen szerepet is betöltenek a börtönoktatásban. Ez az óra olyan, mint egy csoportos terápia, olyankor megnyílnak. A többi órán igyekeznek a tanárok a tananyagra koncentrálni, fontosak ezek a beszélgetős órák, pedig sokan megkérdőjelezzik, miért van erre szükség egyáltalán. Nagyon nagy szükségük van erre! Heti kétszer al-

kalmat adhat arra, hogy megbeszéljék az őket érdeklő kérdéseket. *„Ha valakinek baja van, olyan hírt kapott otthonról, segítünk neki feldolgozni. Ha valaki közel áll ahhoz, hogy szabadul, segítünk neki felkészülni, hogyan lesz, mint lesz.”*

Az interjú zárásaként kíváncsiak voltunk, hogy a tanárok milyen tanácsokkal látnának el egy civil pedagógust a börtönbeli oktatásra való felkészülésében.

A legtöbb tanár az előítéletek kizárását, toleráns és elfogadó magatartás tanúsítását javasolta. Többször elhangzott, hogy ugyanúgy kell őket kezelni, mintha börtönön kívül tanítana felnőtteket, ne úgy tekintsen rájuk, mint fogvatartottakra, hanem igyekezzen partnerként kezelni őket.

A megfelelő hangnem, hangsúly megtalálása, emberként kezelésük központi jelentőségű, egy kicsit minden tanárnak pszichológusként is kell viselkednie velük szemben.

Fontos a rugalmasság és a differenciálás képessége is, emellett folyamatosan le kell kötni a figyelmüket, nem szabad holt időt hagyni, akkor nem lesz alkalmuk fegyelmezetlenségre.

Egyértelműen javasolták a tanárok azt, igyekezzen minden pedagógus dicsérni őket minden apró dologért, azt nagyon szeretik, hálásak érte. *„Az a pedagógus, aki ordít, csapkod, náluk nem ér el eredményt. Elég sok vezényszót és keménységet kapnak odabent, tőlünk már nem ezt várják el.”*

4. A kutatás megállapításai, eredményei

Hipotéziseink egy részét igazolni, másik részét cáfolni tudtuk az interjúk felvételét, az adatok elemzését követően, speciálisan a Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézetre vonatkozó eredményeink itt olvashatók:

1. A pedagógusok nem elégedettek azzal a felkészítéssel, amiben részesülnek a büntetés-végrehajtási intézetben folytatott oktatási tevékenységük megkezdésekor.

Ez a hipotézisünk nem igazolódott, a tanárok legnagyobb része elegendőnek tartja a felkészítést, bár meg kell jegyeznünk, hogy központi felkészítés híján a kollégák egymást készítik fel, látják el tanácsokkal, tehát ennek ellenére lehet, hasznos lenne erre a területre nagyobb figyelmet fordítani.

2. A pedagógusok többsége negatív elvárásokkal, előítéletekkel kezd a börtönben tanítani, azonban pozitívabb a kép, mint amire számítottak.

Ez az előfeltevésünk teljes mértékben beigazolódott, szinte minden tanár beszámolt arról, sokkal negatívabbnak ítélték meg előre a börtönben való tanítást, mint amivel a büntetés-végrehajtási intézetben szembesültek.

3. A tanárok fontosnak tartják, hogy tanulhassanak a fogvatartottak.

A pedagógusok egybehangzóan állították, fontosnak tartják, hogy tanulhassanak a fogvatartottak.

4. A tanárok nem igazán tartják hasznosnak, eredményesnek munkájukat.

Ez az előfeltevésünk részben beigazolódott. Minden megkérdezett tanár elmondta, nagyon heterogén csoportokkal dolgoznak bent, a fogvatartottak egyik része abszolút motivált, szívesen tanulnak, a velük való munkavégzés így eredményes, azonban a fogvatartottak másik csoportja alulmotivált, nem tartja fontosnak a tanulást, így munkájukat ebből a szempontból eredménytelennek érzik a tanárok.

A tanárokkal folytatott interjúk során igazán árnyalt képet kaphattunk a teljes pedagógustársadalomra vonatkozóan, mert interjúalanyaink között számos kezdő, sőt pályakezdő tanár mellett beszélhettünk tapasztaltabb, nyugdíj előtt álló kollegákkal is, így széles körben hasznosítható információra tehattünk szert.

Nehézségként jelentkezett a tanárok szempontjából az óraterhelésbe beleszámító börtönoktatás. Sokaknál problémát okozott, vagy okoz most is az így kialakult helyzettel megbirkózni. Érdemes lenne ezért átgondolni azt, hogyan lehetne a kötelező rendszer mellett/helyett másként megoldani ezt a helyzetet a büntetés-végrehajtási intézetekben, akár hivatásos, főállású börtöntanárok részvételével, kriminálandragógiai-kriminálpedagógiai továbbképzés lehetőségének bevezetésével, magasabb órabérral.

Érdemes lenne intézményi szinten felkészíteni a tanárokat a rájuk váró feladatokra erre irányuló továbbképzés segítségével, ami felhívna a figyelmet a fogvatartottak tanulási nehézségeire, velük való eredményes és hatékony foglalkozás sajátos módszereire, esetlegesen felmerülő konfliktusok kezelésének lehetőségeire, megküzdési, stresszkezelési technikák átadására.

Egyértelmű, a válaszokban többször visszatérő, különösen hangsúlyos fejlesztendő területként jelent meg a büntetés-végrehajtási intézetben elérhető technikai felszereltség, illetve annak hiánya. Hasznos lenne lehetőséget biztosítani az oktatók számára az IKT eszközök használatára. A kevés szemléltető eszköz, segédanyag, a digitális tábla hiánya bizonyos tárgyak esetében komoly problémát okoz, például a komplex természettudományos tantárgyból nem áll rendelkezésre tankönyv, csak elektronikus verzió, így ennek tanítása szemléltető eszközök nélkül szinte lehetetlen.

Számos esetben felmerült a kutatás során mindkét megkérdezett csoport esetében az a probléma, hogy jelenleg bárki jelentkezhet iskolába, semmilyen szűrésre nem kerül sor, így sajnos sok esetben egyes, nem igazán motivált fogvatartottak csak elveszik az időt attól, hogy eredményes munkát folytathassanak a többiekkel. Célszerű lenne csak azokat az elítélteket bevenni az oktatásba, akik valóban akarnak tanulni és nemcsak a napjukat akarják ott eltölteni, mert ők csak hátráltatják a pedagógusok munkáját és a többiek tanulását. A problémás fogvatartottak mellett a másik legfőbb oktatást nehezítő körülmény a hiányzások magas száma, erre mindenképpen érdemes lenne jobban odafigyelni, szigorúbban venni az elítéltek iskolai oktatásban való részvételét, illetve annak hiányát.

Összefoglalva az interjúfelvétel tizennégy kérdése igen sok, fontos és meghatározó jelentőségű területet érintett. A válaszok, adatok elemzése során több terület részletesebb tanulmányozása is felmerült, melyek hatékonyabbá tehetnék a büntetés-végrehajtás rendszerét. Ilyen terület a börtönpedagógusok felkészítésének, andragógiai ismeretekkel való felvértezésének kérdése, a már hosszabb ideje börtönben tevékenykedő tanárok tapasztalatainak megosztása a pályakezdő pedagógusokkal a sikeres munkavégzés érdekében, valamint a börtöntanárok kiválasztásának rendszere, amely területek mind egy-egy későbbi kutatás céljai lehetnek.

Irodalomjegyzék²

- Ács-Bíró Adrienn (2016). Szakképzés és foglalkoztatás a rácsok mögött. Tapasztalatok a Kalocsai Fegyház és Börtönben. [Training and working behind bars. Experiences in the Prison of Kalocsa] *EDU* 6(3) 147–156.
- Brosens, D. – De Donder, L. – Dury, S. – Dominique, V. (2015): Barriers to participation in vocational orientation programmes among prisoners. *Journal of Prison Education and Reentry*, (2), 2, 8–23.
- Budai Gábor (2017). Fogvatartottak képzése és foglalkoztatása a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben. *Börtönügyi Szemle* 36(1) 5–21.
- Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (2018): *A Tiszalöki Intézet története*. Elérhető: <http://bv.gov.hu/tiszalok-az-intezet-tortenete>
- Callan, V. – Gardner, J. (2005): *Vocational education and training provision and recidivism in Queensland correctional institutions*. Adelaide: National Center for Vocational Education Research
- Csukai Magdolna (2014): Oktatás a büntetés-végrehajtási intézetekben. *Hadtudományi Szemle*, (7), 4, 188–194.
- Eggleston C. R. (1991): Correctional education professional development. *Journal of Correctional Education* (42), 1, 16–22.
- Gemignani, Robert (1994): Juvenile Correctional Education: A Time for Change. Office on Juvenile Justice and Delinquency Prevention. *Juvenile Justice Bulletin*, (8), 10, 2–4.
- Gerber, J. – Fritsch, E. J. (1993): Adult Academic and Vocational Correctional Education Programs: A Review of Recent Research. *Journal of Offender Rehabilitation*. (22), 2, 119–142.
- Hurry, J. – Brazier, L. – Snapes, K., Wilson, A. (2005): *Improving the literacy and numeracy of disaffected young people in custody and in the community*. http://dera.ioe.ac.uk/22327/1/doc_656.pdf

² A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 07. 13.

- Maurer Péter (2011): Mi lehet a baj az oktatással a büntetés-végrehajtási intézetekben? *Scientia Pannonica*. 1. szám. http://scipa.uni-pannon.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=116%20&Itemid=28
- Mátyás, Szabolcs – Sallai, János (2014). Criminal Geographical Researches in Hungary. *Kritische Zeiten*, 14 (1) 60–77.
- Molnár Attila Károly (2016): Andragógiai eszközökkel az elítéltek reintegrációjáért. In: Keresztes Gábor (szerk.): *TAVASZI SZÉL 2016/ SPRING WIND 2016 Tanulmánykötet*, 56–69. p. http://dosz.hu/dokumentumfile/TSZ_IV_kotet_161114_504o.pdf#page=56
- Módos Tamás (1992): Hogyan látják a főfelügyelők? *Börtönügyi Szemle*, (11), 2, 31–33.
- Módos Tamás (2014): Visszatekintés a büntetés-végrehajtási nevelés elmúlt negyven évére. In: Deák Ferenc – Palló József (szerk.): *Börtönügyi kaleidoszkóp*. Ünnepi kötet dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Börtönügyi tanulmányok 1. Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, 132–145.
- O’Keeffe, C. – Senior, P. –Monti-Holland, V. (2007): Barriers to employment, training and education in prison and beyond: A peer-led solution. In: R. Sheehan, G. McIvor, & C. Trotter (Eds.): *What works with women offenders*. Portland, Willian Publishing, 240–261.
- Paul, M. (1991): *When Words are Bars*. Kitchener. Ohio, Core Literacy
- Ripley, P. (1993): *Prison Education Role in Challenging Offending Behaviour*. Mendip Papers MP 047. https://archive.org/stream/ERIC_ED377405/ERIC_ED377405_djvu.txt
- Simándi Szilvia (2017): Középpontban a közösség és a tanulás. *Létünk* (Újvidék) 3. (1) 57–67.
- Simándi Szilvia – Visztenvelt Andrea (2017): Munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű felnőttek tanulási jellemzői és a tanulásra ható tényezők. In: Orgoványi-Gajdos Judit és mtsai. (szerk.): *Felkészülés a pályára, felkészülés az életre*. EKF Líceum Kiadó, Eger.
- Stephens R. (1992): To What Extent and Why do Inmates Attend School in Prison. *Journal of Correctional Education* (43), 1, 52–56.
- Szegál Borisz (2007): A szocializáció és reszocializáció a börtönben. *Börtönügyi Szemle* (26), 3, 25–38.
- Vacca, James S. (2004): Educated prisoners are less likely to return to prison. *The Journal of Correctional Education* (55), 4, 297–306.
- Wright, Randall (2004): Care as the „Heart” of Prison Teaching. *Journal of Correctional Education*, (55), 3, 191–209.

* * *

BÖRTÖNSTATISZTIKAI SZEMLE 2017/1 (Főszerk. Várkonyi Zsolt Kristóf)
<http://bv.gov.hu/download/2/34/e1000/B%C3%B6rt%C3%B6nstatistikai%20Szemle%202017%201.pdf>

KISS NÁNDOR MARCELL

„RÁTOK NINCS SZÜKSÉG”

A társadalmi párbeszéd rendszerének
kiüresítése a 2010-es években

Az, hogy egy teljes állásban dolgozó munkavállaló legalább a saját megélhetését finanszírozni tudja, magától értetődőnek tűnik. Mégis, ezt a szakszervezeti oldalról több évtizedes követelést a rendszerváltás óta sokáig nem tudták elérni. Azonban 2016-ban a magyar kormány a szakszervezetekkel és a munkáltatói érdekképviseléssel egy olyan, több éves bérmegállapodást kötött, melynek köszönhetően 2018-ra a minimálbér meghaladta a létminimumot. Mi változott most? A köztudottan gyengélkedő szakszervezeteknek milyen nyomásgyakorló eszközök álltak rendelkezésükre, hogy egy ilyen ügyet sikerre vigyenek? A jelek szerint semmilyenek. A 2010 után átalakított társadalmi párbeszéd rendszerében csak szűk mozgásteret maradt a versenyszférában dolgozó érdekképviseléseknek. Az érintettekkel készített interjúim segítségével ezt az átalakítást mutatom be.

Bevezetés

Jelen tanulmány apropóját egy olyan magyarországi intézkedéssorozat szolgáltatta, amelynek mind a hazai szociálpolitikában, mind a hazai közgazdaságtan szempontjából – bátran kijelenthetjük – kiemelkedő fontossága van. Ez az intézkedés, nevezetesen a – 2016-ban előirányzott és 2017 valamint 2018. január elsején megvalósult – kétütemű radikális minimálbér és a garantált bérminimum (az utóbbi az olyan munkákra kötelezően fizetendő minimum bér, amelyek elvégzéséhez középfokú végzettség szükséges, és ezzel a végzettséggel adott munkavállaló rendelkezik is) emelés. Első lépésben a minimálbér 15, a garantált bérminimum 25 százalékkal növekedett, majd 2018-ban 8 és 12 százalékkal. A további bérfeljesztésről 2018-ban fognak egyeztetni.¹ A munkáltatói oldal terheit könnyítendő ezen intézkedésekkel egyidőben előbb öt, utóbb 2,5 százalékos járulékcsökkentést is bevezettek. Eredetileg csak két százalékos csökkentést terveztek 2018-ra, de mivel 2017-ben sikerült elérni a 11 százalékos(!) reálbér növekedést, ezért fél százalékkal nagyobb járulékcsökkentést hajtottak végre. Ennél drasztikusabb

¹ 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

változást a rendszerváltás óta csak a 2001-es 57, és a 2002-es 25 százalékos², a mostanihoz hasonlóan a Fidesz kormány által végrehajtott minimálbér-emelés hozott. (Ekkor még nem volt garantált bérminimum, azt évekkel később, 2006-ban vezette be a második szocialista-liberális kormánykoalíció³). Közgazdasági szempontból egy ilyen mértékű, nem piaci alapú változtatás számos hatással jár a nemzetgazdaság egészére, az államháztartás bevételeire, a keresletre, a foglalkoztatásra és a jövedelem eloszlásra.

De milyen viszonyban van a minimálbér a szociálpolitikával? A társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a foglalkoztatáspolitikai menedzselése, az állami beavatkozás a piaci folyamatokba mind olyan feladatok, amelyeket klasszikusan a szociálpolitika területéhez szoktunk sorolni és a minimálbér növelése mindegyik befolyással van. Ám a 2017-18-as emelés még egy szempontból különleges, ami tulajdonképpen a fő motivációt szolgáltatja a tanulmány megszületéséhez. *2018. január elsejével ugyanis a minimálbér – 1989-es bevezetése óta először éri el a létminimumot.*

Dolgozatom „eredeti szándékaim szerint” azt a folyamatot akarta végig követni, amellyel ezt a nem kis eredményt sikerült elérnie a szociális partnereknek (itt leginkább a szakszervezetekre gondolunk, hiszen a munkáltatói oldal ritkán kardoskodik béremelésért). Vagyis kutatási kérdésként az merült fel, *„hogyan győzték le a szakszervezetek a kormányt?”⁴*, miként vették rá, hogy egy ilyen radikális emelésbe belemenjen? Hipotézisem, hogy a szakszervezetek aktív nyomásgyakorlással „győzedelmeskedtek”, mindjárt a kutatásom elején megdőlt. A szakszervezeti konföderációk, élükön a Magyar Szakszervezeti Szövetséggel (MASZSZ) ugyan évek óta konzekvensen képviselték ezt az ügyet (sőt, már az 1990-es években is felmerült, hogy a létminimumot érje el a nettó minimálbér), ám áttörést nem tudtak elérni, és valójában 2016-ban a nemzetgazdasági miniszter maga állt elő a kétfélcés emelési javaslattal. Azonban a hipotézisem ilyen gyors elvetése nem kedvetlenített el, hiszen önmagában már az is nagyon érdekes, hogy a kormány kilépett facilitatori szerepéből a tripartit tárgyalásokon, és kvázi a „szakszervezetek helyett” tett ajánlatot. Úgy döntöttem, szélesebbre nyitom a fókuszot, és megnézem a társadalmi párbeszéd rendszerének magyarországi átalakulását, mely mögött szintén számos érdek várt feltárássra. Megvizsgálom, hogyan jutott a kormány arra a döntésre, hogy a minimálbért és a bérminimumot ilyen radikálisan megnövelje. Meg akartam ismerni azt az érdekérvényesítési folyamatot, a nyomásgyakorlás azon eszközeit melyek segítségével a kormányt rávették egy ilyen látványos és fontos lépésre, és amelyek akár a későbbiekben is használha-

² 197/2000. (XI. 27.) Korm. rendelet, valamint a 224/2001. (XI. 21.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) megállapításáról

³ 316/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet

⁴ Ez azért került idézőjelbe, mert Kiss Ambrusnak, a Policy Agenda kutatóintézet vezetőjének tollából ezzel a címmel jelent meg egy, a bértárgyalásokat elemző cikke az Új Egyenlőség online társadalomelméleti folyóiratban (melynek egyébként szerkesztője is). Tulajdonképpen ez az írás, valamint Kiss Ambrus, Kovács Csaba és Tausz Katalin biztatása volt az, amelyek felhívták a témára és fontosságára a figyelmemet. Problémafelvető kérdéseiket ezúton is köszönöm.

tók lesznek. Be fogom mutatni a hazai társadalmi párbeszéd legmagasabb szintű fórumait, ahol a minimálbérrel kapcsolatos tárgyalások folynak, és még néhány fontosabb egyeztető testületet, összességében azt a keretrendszert, amelyben a munkavállalói és munkáltatói érdekképviseletek küzdenek a mindig szűkös erőforrásokért. Majd rátérek magára a 2016-os bértárgyalások előzményeire és menetére, amit az érintettekkel készített interjúim, és a témát már korábban felgöngyöltíteni igyekvők segítségével fogok bemutatni. Úgy vélem, hogy ilyen alapos-sággal eddig senki nem nézett utána mi is történt 2016-ban és hogyan valósult meg ez az ugyan szimbolikus, ám mégis hatalmas lépés, miszerint a minimálbér elérte a létminimumot.

A magyarországi társadalmi párbeszéd 2010 után

Az érdekvégyesítési folyamat végigkövetése nem adatok, sokkal inkább szándékok, eszközök, tárgyalások felderítését igényli. Ennek megfelelően kutatásomat a minimálbér-megállapodás körüli sajtóhírek tartomelemzésével, a tárgyalásokon résztvevőkkel, valamint az őket támogatókkal készített interjúim segítségével végeztem. A munkáltatói és munkavállalói érdekképviselettől egyaránt pozitív választ kaptam a megkereséseimre és azonnal rendelkezéseimre álltak. Nem úgy a kormányzati oldal. Hónapokig tartó egyeztetéssel sem sikerült interjút összehozni, míg aztán kiderült, hogy a Nemzetgazdasági Minisztériumban felkeresett interjúalanyok nem kaptak engedélyt nyilatkozni. A kérdéseimet előre el kellett küldenem, és végül sikerült válaszokat kapnom az NGM Ügyfélkapcsolati Információs Irodájától. Mivel ezek szóbeli interjúhoz készültek, az NGM munkatársa néhol valószínűleg félreértette a kérdést, ahol ez a helyzet, azt a válasz elemzésénél jelezni fogom. Az alábbiakban tehát ezek segítségével járom körül témámat. Először azonban mindenképp be kell mutatnunk azokat az új struktúrákat, amelyek a második Orbán-kormány hatalomra jutása után alakultak ki a szociális partnerekkel (munkáltatói, munkavállalói szervezetek) való párbeszédre.

Az érdekegyeztetés makroszintű fórumai I: A versenyszféra

A múlt: az Országos Érdekegyeztető Fórum (OÉT)

Mindenekelőtt tisztáznunk kell, hogy a magyarországi társadalmi párbeszéd intézményrendszere jelentősen átalakult a kormányzati retorikában csak „fülkefordalomnak” nevezett 2010-es választások után. E területen valóban forradalmi változások mentek végbe, jogkörök és fórumok szűntek meg, újak jöttek létre és vették át a helyüket, de már más szabályozással. Amint azt az érintettekkel készített interjúk alapján látni fogjuk, az átalakulás nem éppen egyetértésben folyt le, és szerintünk negatív irányba.

A hazai érdekegyeztetés legfontosabb terepe 1990-től a több névváltoztatáson átesett, ám fennállása legnagyobb részében és megszűntetésekor is Országos Érdekegyeztető Tanácsként (OÉT) ismert testület. Háromoldalú fórumként működött, képviseltette benne magát a magyar kormány, az összes országos szakszervezeti valamint munkáltatói konföderáció. Ez egészen 1999-ig működött így, amikor is az akkori kormány egyértelműsíteni kívánta a részvételi kritériumokat. Innentől a résztvevőknek bizonyos méretbeli és reprezentativitási kritériumoknak meg kellett felelni, hogy bekerülhessenek (pl. taglétszám, hány nemzetgazdasági ágazatot képvisel stb.). A kormány rendszeresen és magas szinten képviseltette magát; munkájukat 10 állandó bizottság és további – külön ügyekre létrehozott – eseti bizottságok is segítették. Az átláthatóság jegyében ülései sajtónyilvánosak voltak. Eleinte tagjai bejáratosak voltak a Parlamentbe, leülhettek az őket is érintő bizottsági vitáknál a tárgyalóasztalhoz, ám fokozatosan veszítettek jelentőségükből. Ennek több oka is volt. A '90-es években fokozatosan csökkent a szakszervezetek ereje, támogatottsága. Sokan az előző rendszerből itt maradt elavult intézményekként tekintettek rájuk. A tagság ennek következtében erodálódott, és máig tartóan csökkenő tendenciát mutat. A rendszerváltás körüli 40 százalékról⁵ 2015-re a munkavállalóknak mindösszesen 9 százaléka vallotta magát szakszervezeti tagnak.⁶ Nem csoda, hogy ilyen körülmények között a szakszervezetek és az általuk használt fórumok potenciális nyomásgyakorló ereje csökkent. Egy, a rendszerváltás óta a hazai érdekegyeztetésben dolgozó interjúalanyom így mesélte el ezt a folyamatot:

„Először az asztaltól állítottak föl, a szó szoros értelmében. Nem ülhettem le az asztalhoz, ahol a képviselők ülnek. Utána a hátsó sorokba ülhettem már csak le, utána már nem szólalhattunk meg, utána nem mehettünk be bizottsági ülésre, utána kaptam egy levelet, hogy adjam vissza a parlamenti belépőmet. – Mivel indokolták? – Indokolni?! (nevet) Hogy mondjam? Nagy indoklások már nem divatosak. Nincs indoklás.”

Az első Orbán-kormány idején történt mindez, amely elvett egy másik fontos jogot is az OÉT-től: a minimálbér vonatkozásában levő vétőjogot. Holott minden évben született bérmegállapodás, tehát még csak azt sem lehetett mondani, hogy megakasztják vagy szándékosan hátráltatják a munkafolyamatot. A vétőjogot már a következő szocialista-liberális vezetés sem adta vissza, pedig ebben a szociális partnerek nagyon reménykedtek.

2010 előtt roppant sűrűn, akár hetente kétszer is üléseztek, hogy megtárgyaljanak minden, a munkáltatókat és munkavállalókat érintő törvényt, átalakítást,

⁵ Krén Ildikó: *A szakszervezetek helyzete Magyarországon – Tézisek*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest. 2010. december.

⁶ KSH: *Munkaerőpiaci helyzetkép 2015*. Budapest. 36. o.

javaslatot. Közvetve vagy közvetlenül rájuk szinte minden hat, ezért a témáknak igen tág spektruma volt:

Kötelezően tárgyalni kellett:

- Munka törvénykönyve;
- Foglalkoztatási törvény;
- Szakképzési törvény;
- Munkavédelmi törvény;
- A minimálbér (és 2006-tól a garantált bérminimum) éves emelése.

Egyéb érintett témák:

- Költségvetési törvény;
- Adótörvények;
- Szociálpolitikát érintő módosítások;
- Béreket érintő törvények.

Ez természetesen rendkívül időigényes volt, a költségvetési törvényt rendszeresen két hónapig tárgyalta az OÉT, az adótörvényeket is már hónapokkal korábban kikérte véleményezésre. Ezt törvényileg szabályozott jogkörei alapján meg is tehetta, melyek a következők voltak:

- *tájékoztatói jog* a munkáltatókat, munkavállalókat érintő kérdésekben;
- *véleményezési jog* az őket érintő jogszabályok előkészítése során;
- *egyetértési jog*, például az éves bérajánlások mértékéről vagy a minimális munkabérről.

Az OÉT-et nem lehetett megkerülni, azzal együtt sem, hogy a rendszerváltás óta eltelt két évtizedben valójában fokozatosan szűkült a jogköre. Az egyik utolsó koporsószerű az a 2008-as Alkotmánybírósági határozat volt⁷, mely kimondta, hogy az OÉT egyetértési joga alkotmányellenes. Mit is jelent az egyetértési jog pontosan? Az e jogosultsággal rendelkező egyetértési nyilatkozata nélkül az őt érintő kérdésekben hozott döntések nem érvényesek. Az AB indoklása szerint ez kvázi jogalkotói hatalommal ruházta fel a kellő demokratikus legitimitás nélküli érdekképviseleti szervezeteket, ez pedig ellent mondott az Alkotmánynak.⁸

2010-ig minden kormány figyelembe vette a szociális partnereket. Érték ugyan kritikák a működését, egyes interjúalanyaim szerint, például 10 bizottság helyett elég lett volna 3-4 szakmai előkészítő bizottság, vagy a sajtónyilvánosság akadályozta a munkát, mivel a kamerák előtt mindenki beszélni akart. Úgy gondolom, az átláthatóság oltárán ezt az áldozatot nem volt kár meghozni, de a 2011-ben feloszlott OÉT utódjának ezzel már nem kell bajlódnia, hiszen

⁷ 124/2008. (X. 14.) AB határozat

⁸ Kiss György: A legitimitáció hiánya és az „egyetértési” jog természete. In: *Fundamentum* 13. évf. 2. sz.

a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának ülései zárt ajtók mögött folynak.⁹

A jelen: A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT)

Lássuk először az NGM-től kapott indoklást az átszervezésre. Először is az egyik céljuk az volt, hogy összevonjanak „több széttagolt és párhuzamosan működő, sok esetben egymás feladatköreit illetően is átfedő országos szintű gazdasági-szociális jellegű egyeztető fórumot”. Valamint „az OÉT keretében a szociális partnerekkel folytatott párbeszédet a korábbinál szélesebb társadalmi alapokra” helyezzék. Mindezt annak érdekében, „hogy a lehető legszélesebb nemzeti konszenzust érje el a tevékenységével, mely során megvitatja a gazdasági és társadalmi fejlődést érintő átfogó ügyeket, valamint a hosszú távú nemzetstratégia kérdéseit.” Ez a rendkívül széles spektrum, amivel az NGTT hivatott foglalkozni, önmagában tehetetlené teszi (ld. a többszázezer munkavállalót érintő minimálbér-emelést 2011-ben, mikor a VKF még nem működött, egyetlen napirendi pontban tárgyalták). Általában ugyanis azok a szervezetek, amelyeknek túl tágan meghatározott a feladatköre, nem tudnak hatékonyan működni. Különösen problematikus az, hogy számos olyan kérdést kellene tárgyalniuk, amiben a tagoknak csak egy kis része érintett (pl. a már említett munkajogi kérdések kevésbé érintik a művészeti oldalt vagy a történelmi egyházakat). Működését tovább nehezíti az a tény, hogy a törvény szerint évente mindössze kétszer alkalommal kellene mindezeket átbeszélnie, vagyis csak kétszer *kell* összeülnie, fennállása óta pedig átlagosan évente négyszer ülésezett. (Összehasonlításként: az OÉT 2006–2010 között évente 25-ször ülésezett.¹⁰) Amint azt Pásztóy András hivatkozott írásában kifejti, törvényi kötelezettsége az NGTT-nek március 31-ig jelentését közzé tenni a honlapján, amelyben ismerteti hogyan hasznosultak az előző évben javaslatai a jogalkotásban – ez a jelentés 2011 és 2018 közt csak kétszer (2012-ről és 2015-ről) jelent meg.¹¹ Sokatmondó ez számunkra a testület jogalkotáshoz való hozzájárulásának kritikájánál.

Az NGTT konzultációs és javaslattevési joggal rendelkezik, melyet a címzetek mérlegelni kötelesek és ennek eredményéről tájékoztatniuk kell a tanácsot. Így az OÉT-hez képest plusz jogköröket nem kapott, inkább csak annak egy „felhígított” változatát.

Ezek után nem is csoda, hogy az OÉT helyett létrehozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács, mind a munkavállalói, mind a munkáltatói oldalon készített beszélgetéseim alapján teljesen súlytalan intézményként tűnik fel. Az NGTT honlapja szerint céljuk a következő:

⁹ A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumát (VKF) lentebb, az NGTT után mutatom be.

¹⁰ http://ujegylenloseg.hu/a-hatekony-erdekegyeztetes-intezmenyei-hova-jutottunk-el-2018-ra/#_ftnref21

¹¹ Id. <http://ngtt.hu/dokumentumtar/#tajekoztatok>

„A korábban működő Országos Érdekegyeztetési Tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács, illetve a Gazdasági Egyeztető Fórum megszűnésével a társadalmi egyeztetés és párbeszéd színterén egy új, ágazatközi intézmény, a társadalmi párbeszéd makroszintű fórumaként aposztrofált testület jött létre.”¹²

Ez nagyjából meg is egyezik az NGM-től kapott válaszokkal. Ám a fentiekkel szemben a munkáltatói oldalt képviselő interjúalanyom egész más indoklásról számolt be az NGTT létrehozását illetően:

„2011-ben a magyar kormány úgy döntött, én sajnos ott ültem, a mostani miniszterelnök beült középbe, ott ültünk meghatódva, hogy mégis szóba áll velünk ez a jó ember, imád mindenkit, és közölte: Hölgyeim és Uraim! Ismeri a stílust... Hölgyeim és Uraim! A vállalkozók ránk szavaztak. A munkavállalók ránk szavaztak. Tehát mind a kettőt mi képviseljük. Rátok nincs szükség. – Szó szerint ezt mondta? – Ezt. Most innentől kezdve, akinek már volt esze és már akkor is elmúltam 50 éves, mondtam, hogy gyerekek! Három héten belül nincs OÉT. És így is történt. Megszűnt az OÉT. Jogszabály által megszűnt. Megszüntette a miniszterelnök. Szélnék eresztette a bandát. Ott 9 munkaadói szervezet ült, [...] és 6 szakszervezeti szövetség. Nem kellettek.”

A társadalmi párbeszéd jelenlegi állapotának okairól sokat elárul a miniszterelnök itt idézett kijelentése. Ebből inkább úgy tűnik, hogy nem a hatékonyabb és szélesebb alapokon nyugvó szociális párbeszéd megteremtése volt a cél, hanem épp az ellenkezője – hiszen miért is lenne szociális párbeszédre szükség, ha a kormányfő szerint minden oldalt egy személyben képvisel a kormány?

Tehát az NGTT vette át hivatalosan 2011-től az OÉT helyét is. Ugyanakkor számos rendkívül fontos különbség van az intézmények között. Egyrészt az OÉT tagjai bizonyos előírásoknak való megfelelés alapján kerülhettek be, míg az NGTT-be a kormánypártok által egyoldalúan elfogadott törvény alapján kiválasztottak. Az NGTT tagjai a versenyszférát képviselő gazdasági oldal, a munkavállalói oldal, a civil oldal, a tudomány, a művészetek és a történelmi egyházak képviselői, akik együttesen 38 főt delegálnak az ülésekre. Figyelmeseknek most feltűnhet, hogy a magyarországi társadalmi párbeszéd második Orbán-kormány által eltervezett új csúcsummárából épp az egyik legfontosabb szereplő maradt ki: a magyar kormány (állandó meghívottja csupán az NGTT-nek, de nem tagja). A munkáltatói oldalt képviselő interjúalanyom ezzel kapcsolatban így fogalmazott:

¹² <http://ngtt.hu/> Az OÉT-en kívül említett két szervezet, a Gazdasági és Szociális Tanács és a Gazdasági Egyeztető Fórum az OÉT-hez képest rövid életűek. Részletesebb bemutatásuktól irrelevanciájuk miatt itt eltekintek.

„Van a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Egyeztető Tanács, amit én röviden csak gittegyletnek hívok. Én csak azt mondom önnek, hogyha valahol ülünk negyvenen, ott mondjuk már vita nincs. Ennek van 6 oldala: a művészeti akadémia, a határon túli magyarok, a történelmi egyházak... én velük nem vagyok hajlandó minimálbérrel vitatkozni. Ők meg velem ne vitatkozzanak egyházi kérdésekről. Egyszerűen nem érthetjük egymást. De ami a legnagyobb baj az egészszel, hogyha én megállapodást kötök, akkor nekünk kell egy harmadik fél: a magyar kormány. Na de ő nem tagja az NGTT-nek. Hát akkor minek beszélünk?”

Hiába rótta fel, hogy nem akar az egyházakkal a minimálbérrel tárgyalni, a szintén egyoldalúan¹³ a kormánypártok által elfogadott új Munka törvénykönyve alapján a minimálbér és a bérminimum emeléséről a kormány az NGTT-vel való konzultáció után dönthet.¹⁴ Azzal az NGTT-vel, amelyben nem kaptak helyet a közszférát képviselő szakszervezetek, miközben ott is számos munkavállaló dolgozik minimálbérért. Ezt a következőképpen kommentálta egy szakszervezeti forrásunk:

„Hát ugye ez is egy vicc, mert a valódi tárgyalások soha nem az NGTT-ben folytak. Ott mindig volt egy napirendi pont, amikor ezt megtárgyalták, de hát ez teljesen formális volt. Általában már akkor meg is volt az, hogy mennyi lesz a következő évben a minimálbér vagy a bérminimum. A tanács többi oldala mondjuk az egyházak vagy a civil szervezetek soha nem tudtak ehhez érdemben hozzászólni, mert nem is érinti őket és szakértelmük sincs nagyon, ami ehhez kellene.”

A jelen: A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF)

A fentiekből látható, hogy az érintettek szerint az NGTT nem tudja elérni a céljait. Egyértelművé vált, hogy egyfajta ür keletkezett a társadalmi párbeszéd intézményrendszerében. 2011. július 30-ával megszűnt az Országos Érdekegyeztető Tanács, ám a korábbi tagok kifejezték elégedetlenségüket az új tanáccsal szemben. Az NGTT nem tudta az OÉT szerepét pótolni, a munkaügyeket, béreket, versenyszférát érintő kérdésekkel kapcsolatos valódi egyeztetés lehetetlenné vált. A rendszerváltás óta először, 2011-ben nem is volt érdemi egyeztetés a minimálbér és a garantált bérminimum következő évi emeléséről. Az NGTT egy napi-

¹³ Ezt a kormánypártok máshogy kommunikálják. Szerintük az „Az egyeztetésen azok a szervezetek vettek részt, amelyek felismerték egy új Mt. szükségességét és hajlandóak voltak együttműködni a tervezet véleményezésében.” Majd számos szakszervezeti konföderációt felsorolnak. Szakszervezeti forrásom ezt azonban így értékelte: „Van a szakszervezeti oldalnak ugye itt már három régi felvetése, ami a VKF-ben is többször napirendre került és még ilyen szakbizottságokat is létrehozottak. Ez ugye egyrészt az Mt-nek a módosítása – tulajdonképpen a mostani Mt-t megszületése óta kritizálja a szakszervezeti oldal és szeretné, ha ez munkavállaló-barát irányba változna.”

¹⁴ ld. 2011. évi XCIII. tv.

rendi pontban megtárgyalta, de valódi beleszólása nem volt. Meg is lett az eredménye: *a rendszerváltás óta a legalacsonyabb mértékű nettó minimálbér növekménye e két év (2011–2012) között volt tapasztalható: mindösszesen 315 Ft.* A munkáltatói és munkavállalói érdekképviseltek oldaláról indult meg ekkor a nyomás, hogy szükség lenne egy, az OÉT funkcióit helyettesítő testületre. Ennek folyamánként született meg az új tripartit testület 2012-ben, a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma, amely jelenleg a hazai érdekegyeztetés legfontosabb terepe¹⁵. Amint fentebb említettem a VKF ülései nem sajtónyilvánosak, sem napirendjébe nem lehet betekintést nyerni, sem jegyzőkönyvet nem vezetnek, ami lényegében teljesen átláthatatlanná teszi eme nagyon fontos testület működését.

A Nemzetgazdasági Minisztériumtól is megkérdeztem, hogy miért volt szükség egy – az NGTT-vel párhuzamos – testület felállítására. Az ő válaszukból az következik, hogy ez egy organikus folyamat volt, ami az új Munka törvénykönyvének tárgyalásához kötődött és az érintettekkel történő egyeztetés végeredményeként jött létre.

„A szakmai munka lezárásaként a kormány 2011. december 2-án megállapodást kötött az egyeztetéseken résztvevő munkaadói és munkavállalói érdekképviseltekkel az új munka törvénykönyvének a kollektív munkavállalói jogokra és a munkaviszonyra vonatkozó részéről. Ennek eredményeként jött létre 2012. február 22-én a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF).”

Ami ebből a válaszból kimaradt az az, hogy 2012. február 22. és az OÉT megszüntetése, azaz 2011. július 30. között eltelt majdnem fél év és a szociális partnerek nyomásgyakorlása nélkül valószínűleg a VKF-et egyáltalán nem is hozták volna létre. Az indoklásukban ugyan azt írják, egymás feladatkörét nem érintik az NGTT-vel, „tevékenységükben *markánsan* különböznek egymástól”. Mégis, ez utóbbi célja (amint már fentebb írtam): „a gazdasági és társadalmi fejlődést érintő átfogó ügyek megvitatása” valamint a „társadalmi párbeszéd szélesebb alapokra helyezése”, az előbbi a „gazdasági fejlődés elősegítése” és „az érdekképviseltek, valamint a kormány közötti együttműködés erősítése”. Itt a különbség feltárása külső szemlélőnek elég zavaros lehet, de a társadalmi párbeszédrel foglalkozó kutatónak sincsen könnyű dolga. A legfőbb talán az, hogy a VKF tényleg csak a versenyszférát érintő kérdésekkel foglalkozik, az NGTT-nek ennél tágabb a spektruma. További támpontot leginkább a többi érintettel készült interjúrészletek adhatnak, akiknek a két testülettel kapcsolatos kritikáit itt nem ismétlem el újból.

¹⁵ A „fontos” szót természetesen az adott korhoz és körülményekhez képest relatívan kell értelmezni. A VKF súlya már távolról sem hasonlítható az 1990-es évek eleji Érdekegyeztető Tanács és tagjai jelentőségéhez, akik ott ültek a Parlamenti Bizottságok tárgyalásain, és példának okáért az 1992-es Munka törvénykönyvébe is érdemi beleszólásuk volt.

A VKF tagokat ismét nem reprezentativitás alapján válogatták, hanem *a kormány által kijelölt 3-3 szakszervezeti és munkáltatói konföderáció* került be. Ugyan az ülések az OÉT-tel ellentétben már nem sajtónyilvánosak, a hatékonyság fokozódásában ez mégsem látszik.¹⁶ Két részből áll, a Monitoring Bizottságból és a testületi ülésekből. Utóbbiakat hivatalosan félévente kell megtartani a miniszterelnök vezetésével, ám ő igen ritkán teszi tiszteletét. Ennél gyakrabban találkozik a Monitoring Bizottság, mely rendszeresen megtárgyalja a versenyszférát érintő ügyeket, de a résztvevők szerint a kormány döntéselőkészítésében az ott elmondott érvek nem esnek túl nagy súllyal latba. Nincs se megállapodási, se egyetértési, se vétőjoguk, sőt amint arról a munkáltatói oldalt képviselő interjúalanyom beszámolt, a Monitoring Bizottság vezetőjének még arra sincs hatásköre, hogy bármilyen ígéretet tegyen.

„Most meg ott ülök Cseresnyés Péter államtitkár úrral, hát aki, kedves fiú... és semmi súlya. Tehát ha én az OÉT-ben megállapodtam a Herczog Laci helyettes államtitkárral, vagy megállapodtam a pénzügyminiszter államtitkáraival, vagy ha valami diffi volt, akkor a következő ülésen már ott volt a pénzügyminiszter és megmondta. Volt a Békési László, volt a Bokros Lajos, ő bejött. Tehát nem valaki a 48 államtitkárból...”

Továbbá az érdekegyeztetés illetően kiüresítése szintén nem maradt kommentár nélkül:

„Most egy ilyen fél órás [megbeszélés]. Ki van írva, hogy VKF 3-tól 4-ig, ami nem lenne baj, de egész adótörvényeket végigbeszélni? Költségvetést? [...] Először az ember nagyon szomorú lesz, hogy egy ilyen fontos dolgot elvesztettünk, ezt nagyon fontos dolognak tartom. [...] Az, hogy Magyarországon ilyen gyalázatos szociálpolitika van, hogy ilyen mértékben a szegénység tényleg uralja ezt az országot, azt nem feltétlenül én mondom, [...] hanem azok a szakszervezetek, azok a munkavállalói érdekképviselések, akik a dolgozói szegénységről beszélnek: őket is leradírozták.”

A kormányról leperegnek a javaslatok, a saját pártkoalíciója által egyoldalúan elfogadtatott új törvényi keretekben pedig kötelezettsége sincsen, hogy figyelembe vegye a szociális partnerek indítványait. Igaz, az NGTT javaslataira a címzett döntéshozóknak kötelessége reagálni, de ebben ki is merül az ellenőrizhetőségük. A kormányoldalnak semmilyen törvényi kötelezettsége vagy ösztönzője nincs arra, hogy figyelembe vegye a szociális partnerek indítványait. Szintén nincs jogszabályban meghatározva, hogy milyen ügyeket vigyen a VKF elé, így ez gya-

¹⁶ Egyik interjúalanyom a sajtónyilvánosságban látta a szervezeti működés lassúságának egyik okát, mivel a kamerák előtt „mindenki beszélni akart”. A kamerák kikerültek, mégsem lettek hatékonyabban, csupán átláthatatlanabbak.

korlatilag a teljes mértékben tőle függ. Alapvetően a versenyszférát érintő összes kérdés megtárgyalása beletartozna a VKF hatáskörébe, valójában viszont távolról sem vonják be mindenbe. Az elvi indíttatás a létrehozásnál az volt, hogy (miután kiderült, hogy az NGTT erre teljesen alkalmatlan) legyen terep az országos szintű bértárgyalások lefolytatására a szociális partnerekkel. Ám interjúalanyom megfogalmazásában már csak „kármentést” tudnak végezni, mivel a kormány nem tekinti őket partnernek. Példaként a vasárnapi boltzár bevezetését hozta fel:

„Csak akkor tudok konstruktív lenni, ha Ön [a kormány] partner. Ez már csak kármentés. Azt tudom mondani, hogy amikor be akarták zárni vasárnap a boltokat, akkor én 32 TV állomásban, ahova beengednek [...] megmondtam, hogy nem. Egy piacgazdaságban nem. [...] De ez nem érdekegyeztetés, ez ordítozás.”

A Nemzetgazdasági Minisztériumból nem kaptam releváns választ a kormány szerepét érintő kérdésre; ez konkrétan úgy hangzott, hogy „Hogyan tud hatékonyan működni a társadalmi párbeszéd, ha az érdekegyeztetési folyamatban nem vesz részt a kormány?” A pontatlan megfogalmazás mindenképp a kutató felelősségét terheli – mindenesetre az NGM válaszában a szociális párbeszéd különböző szintjeiről beszélt, így a munkahelyi és ágazati párbeszéd bizottságokról és arról, hogy végeredményben az országos szintű érdekegyeztetésben is jelen van a kormány delegáltja. Tehát sajnos fogalmi félreértések és a pontatlan megfogalmazás miatt nem sikerült valódi választ kapnom. A „hatékony társadalmi párbeszéd” ugyanis klasszikusan azt jelenti, hogy az érintett feleknek van tere elmondani véleményüket, felsorolni érveiket, végső esetben pedig eszközrendszerük arra, hogy tárgyalási pozíciójuknak megfelelően céljaikat elérve, vagy kompromisszumos egyezségeket kössenek. Az NGM válaszaiból, mivel konkrétan a „hatékony társadalmi párbeszédre” nem reagáltak, csak arra tudok következtetni, hogy maga a tény, hogy egyáltalán van párbeszéd és ebben a kormányoldal valamilyen szinten (többnyire legfeljebb helyettes államtitkári szinten) képviselteti magát, számukra kimeríti a kötelességeik körét.

A hatékonyság persze relatív fogalom. Különösen az, ha politikai gazdaságtanról vagy érdekegyeztetésről beszélünk. Az egyik tárgyaló fél hatékonyságnövekedése zéróösszegű játszmánál automatikusan a másik fél hatékonyságcsökkentését eredményezi. Amennyiben például a munkáltatói oldal jobban tudja érdekeit érvényesíteni, a kormány vagy a szakszervezetek annál kevésbé képesek elérni a saját céljaikat. A társadalmi párbeszéd persze jó esetben nem zéróösszegű játék, hanem arra törekednek, hogy minden képviselt csoport, talán kompromisszumokkal, de mégis jól járjon, prosperáljon. Lentebb, ahol bemutatom a bértárgyalások menetét, sajnos nem ezt fogjuk látni. Hazánkban a kormány magasan a leghatékonyabb érdekérvényesítő oldal, és ez nekünk magyar munkavállalóknak és a vállalkozóknak, végeredményben minden állampolgárnak egyértelműen

hátrány. Hiszen ha az érdekeinket képviselő szakszervezetek lehetőségei beszűkülnek, azzal a saját lehetőségeink is korlátozódnak.

Az érdekegyeztetés makroszintű fórumai II: A közszféra

A VKF-en és az NGTT-n kívül érdemes megemlítenem néhány olyan fórumot is, amelyek kifejezetten az állami szféra dolgozóinak kínálnak érdekegyeztetési lehetőséget. Nem csak azért mutatom be őket röviden, mert az állam Magyarország legnagyobb foglalkoztatója, hanem mert ezek nem kis részben minimálbéresek, így az emelések őket is nagyban érintik. Azonban ha lehet, ezeknek még kisebb jelentőségük és erejük van, mint a fentebb sorolt intézményeknek.

Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető tanács (OKÉT) és a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT)

Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) tárgyalja mind a köztisztviselőket és közalkalmazottakat, mind a rendvédelmi dolgozókat, mind pedig a Magyar Honvédség állományát érintő bérpolitikai, foglalkoztatási és munkaügyi kérdéseket. Egyik szakszervezeti oldalt képviselő forrásomtól hasonló kritikákat kapott, mint korábban a VKF a munkáltatói részről.

„De most azzal a fórummal az a probléma, hogy nagyon érdemibb kérdések hát nem... vagyis érdemi kérdések kerülnek napirendre, csak sajnos érdemi tárgyalás nem nagyon folyik. A kormány rendre elég alacsony szinten képviselteti magát, maximum helyettes államtitkári szinten és ők nincsenek felhatalmazva arra, hogy bármilyen engedményt tegyenek, vagy egyáltalán komolyan tárgyaljanak. [...] A kormány inkább tájékoztat, a szakszervezeti oldal meg elmondja a saját kéréseit, vagy kívánságait, vagy javaslatait, amit sokszor nem... nincs érdemi reakció sem a kormányzati oldal részéről. Érdemi érdekegyeztetésről ott nem beszélhetünk sajnos. [...] Legtöbbször annyi a válasz, hogy továbbítja a kormány felé. [...] Tagja az OKÉT-nek a kormány is, de arra nincsen kötelezettsége, hogy oda érdemi döntéshozót küldjön.”

Nem sokkal komolyabb a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa, amely valójában mára teljesen elvesztette jelentőségét. A közalkalmazottak szakszervezeti és munkáltatói képviselői, tehát az önkormányzatok és a kormány képviseltetik magukat a nagy ritkán megrendezett üléseiken. A testület célja: fórum biztosítása az országos szintű, közszolgálatot érintő munkaügyi kérdések megvitatásához. 2017-ben egyszer találkoztak, azelőtt évekig nem ültek össze. Mikor azt próbáltam megtudni, mi lehet az oka annak, hogy a kormány még a versenyszférával kapcsolatos érdekegyeztetésnél is kevesebb energiát fordít az állami alkalmazottak meghallgatására, a következő választ kaptam:

„A közszféra más néven állami szféra. Abban a szférában sokkal szigorúbban az állam határoz meg mindenféle foglalkoztatási szabályt; bérekre vonatkozó szabály, állami bérmeghatározás van. [...] A kormány ezt a saját territóriumának tekinti és nem igazán hajlandó alkudozni. Sokkal kevésbé, mint a magánszférában, ahol ugye magánmunkáltatók vannak. Ott csak a kereteket szabja meg és rugalmasabb.”

Itt tehát még fokozottabban azt láthatjuk, mint a versenyszférában: maga a párbeszéd fórumainak megléte a kormányzat szerint kielégíti a társadalmi párbeszéd igényét. Az, hogy valódi párbeszédet a meglévő keretek között gyakorlatilag képtelenség folytatni egyszerűen meg sem jelenik.

Most hogy végignéztük a 2010 utáni társadalmi párbeszéd megújult rendszerét, és látjuk milyen keretek között kénytelenek a szociális partnerek megpróbálni érvényt szerezni érdekeiknek, rátérek a 2016-os bérmegállapodás ismertetésére.

A 2016-os bérmegállapodás

Azzal a követeléssel, hogy a minimálbérnek *el kell érnie* a létminimumot, a szakszervezetek már régóta újra és újra előhozakodtak. Tudjuk, hogy az 1990-es évek közepén is már központi kérdést csináltak ebből a konföderációk a minimálbértárgyalásokon.¹⁷ A 2010-es években Pataki Péter, a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének¹⁸ elnöke ismételten előállt ezzel. Az MSZOSZ 2013-ban két másik szakszervezeti konföderációval együtt (az Autonóm Szakszervezetek Szövetségével és a Szakszervezetek Együttműködési Fórumával) úgy döntött, hogy egységre kívánnak lépni. Ebből végül a SZEF kihátrált, ám az előbbi két jogelődéből létrejött a – máig létező, legnagyobb magyarországi – szakszervezeti konföderáció, a Magyar Szakszervezeti Szövetség, mely mintegy száznégyszer tagot képvisel. A MASZSZ-nak szintén Pataki Péter lett az első elnöke, akinek a felkérésére a Policy Agenda dolgozta ki azokat a tervezeteket, melyekkel meg kívánták valósítani a nettó minimálbér létminimumra növelését.¹⁹

Sem a munkáltatók, sem a kormány nem volt partner a programok megvalósításában, a szakszervezetek pedig lényegében nem vetettek be semmilyen tárgyalótermen kívüli eszközt. Ez – figyelembe véve, hogy a hazai szakszervezeti szféra mozgósító ereje nem túl magas, és a konföderációk annak ellenére igen kevés erőforrással rendelkeznek, hogy mekkora tömegeket képviselnek – senkinek nem lehetett váratlan. Mikor a munkáltatói oldalt képviselő interjúalanyomat kérdeztem a programról a következőképp reagált:

¹⁷ MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont: *Munkaerőpiaci Tükör 2000*. Budapest. 60. o.

¹⁸ Az 1990-es évek bértárgyalásain is az MSZOSZ mögött sorakoztak fel az ezt követelő szakszervezetek.

¹⁹ MASZSZ: *Program a dolgozói szegénység ellen! 2014*, MASZSZ: *Program a dolgozói szegénység ellen 2.0 2015*

„Hát az is egy gazdaságot túlerőltető program lett volna. – De a megvalósultnál még mindig finomabb. – Hát erre szoktam én azt mondani, hogy a szakszervezetek még álmodni sem mertek erről.”

A MASZSZ kezdeményezésére a konföderációk következetesen képviselték a minimálbér létminimumhoz kapcsolását a VKF 2014-2015-ös ülései során, ám tervezetüket egyszer sem sikerült keresztülvinniük. Ezért is hatott meglepetésként, amikor 2016 őszén Varga Mihály megjelent az esedékes bértárgyaláson és minden előzetes jel vagy egyeztetés nélkül bejelentette a mostanra megvalósult 15 és 8 százalékos minimálbér-emelést (a garantált bérminimum- és járulékváltoztatásokkal egyetemben). A jelenlegi hazai társadalmi párbeszéd állapotát, a szociális partnerek kezében (nem) lévő eszközök hasztalanságát jól jelzi, hogy az interjúk alapján a kormány által előterjesztett javaslaton semmilyen módosítást nem sikerült elérni. Ezzel kapcsolatban a szakszervezetek is önkritikusak, amint azt szakszervezeti forrásom alábbi idézete jól demonstrálja:

„[A kormány] a saját érdekeit persze érvényesíti. Tehát vagy a saját politikai elhatározásait. Tehát most ugye ennél a minimálbér-emelésnél is, ez csak részben szakszervezeti eredmény, legyünk őszinték. Persze konzekvensen ezt képviselte a MASZSZ is, meg a többi konföderáció is egyébként, hogy a létminimumot el kell érni a minimálbérnek, de ettől önmagában ez még nem lett volna így, hogyha a kormány ezt nem gondolja ugyanígy, nem partner ebben. Hát ő tette a javaslatot például.”

A Nemzetgazdasági Minisztériumtól kifejezetten azt kérdeztem, hogy *„Hogyan született meg [a béremelési program]? Kivel egyeztettek (mármost mielőtt a VKF-en prezentálták)?”* Erre a következő választ kaptam:

„[A kormány] a VKF szervezeti keretei között, de kibővített részvevői körben egyeztetett. Eszerint a tárgyalási folyamatba bevontuk a gazdasági kamarát, az állami cégek munkáltatói szervezetét, valamint a közsféra két szakszervezetét is.”

Mivel a többi interjúalanyomtól már megtudtam, hogy Varga Mihály kész javaslattal állt a VKF elé, ezért arra voltam kíváncsi a kormányoldal a tárgyalásorozat *megelőzően* kivel egyeztetve, együttműködve dolgozta ki a javaslatot. A fent idézett kitérő válaszból logikailag következő lehetőségek közül egyik sem túl szívdertő:

- Titkolják kivel folyt előzetes egyeztetés.
- Senkivel.

Erőből átnyomták a VKF-en egész egyszerűen azért, mert pontosan látták, hogy nem tehetnek ellene semmit. Nyilván a szakszervezetek a meglepetésből

való felocsúdás után nem sok mindent tudtak a tervezethez hozzátenni, hiszen ahogy korábban fogalmazott egyik alanyom ilyen mértékű béremelésről „álmodni sem mertek”. Természetesen a munkáltatói érdekképviseltek több dologgal is próbálkoztak.

„Ők [a munkáltatói érdekképviseltek] nyilván ez ellen tiltakoztak, ez ellen a nagymértékű ellen, de hát nem tudtak mit tenni, mert ez kormánydöntés, és hát ők is érezték, hogy itt akkora kormányzati elszántság van, hogy ez ellen nem tudnak mit tenni. Egy dolgot próbáltak elérni, hogy amire egyébként régebben volt már példa, ugye, hogy a kormány nyisson meg egy... volt erre kormányzati alap, a Nemzeti Foglalkoztatási Alap a költségvetés egy ilyen elkülönített pénzalapja, hogy a kormányzat nyisson meg egy ilyen pályázati lehetőséget, hogy azok a cégek, amelyeknek nehézséget okoz a megemelt minimálbér és garantált bérminimum kifizetése azok támogatásért ott pályázhassanak. Azt hiszem '12-ben volt ilyen, de most ezt sem tudták elérni. [...] Tudomásom szerint ezzel akkor sokan éltek. Ez egy működőképes konstrukció volt.”

Ezt 2016-ban a korábbi alap sikere ellenére sem tudták kiharcolni. Szakszervezeti forrásom azonban alulinformált volt. A tárgyaláson személyesen jelenlevő interjúalanyom elmondta, hogy az összesen 9 alkalmat felölelő ülésorozaton egy másik enyhítést is próbáltak kikényszeríteni, hogy könnyítsék a vállalkozók terheit. Ugyanis felmerült az is, hogy a társasági nyereségadót (tao) egy kulcsossá teszik: a korábban 19 százalékos nagyvállalatokra vonatkozó, és 10 százalékos kis- és középvállalkozásokat terhelő taot egyaránt kilenc százalékra redukálták. Ezzel Magyarország a cégek számára a legkedvezőbb adókulcsot kínálja az egész Európai Unióban, és világszinten olyan országokkal került egy kategóriába, mint Katar (10 százalék), Montenegró (kilenc százalék) vagy Üzbegisztán (7,5 százalék) – egyúttal megelőzve olyan hírhedt offshore-paradicsomokat is, mint pl. Hong Kong (16 százalék), Liechtenstein vagy Ciprus (mindkettő 12,5 százalék).²⁰ Interjúalanyom, akinek konföderációja döntő többségben hazai kis- és középvállalkozásokat képvisel, megpróbálta a kormány tervét a kkv szektor számára előnyösebbé tenni, mivel ezt a tíz százalék kontra egy százalékos kedvezményt rendkívül aránytalannak és igazságtalannak érezte (jogosan, tegyük hozzá).

„A 19-ről 10-re lecsökkentés a kicsiknek semmit nem ér, mert ők 10-en voltak, az csak és kizárólag a nagyon erős magyar és az összes multi. Ennek a kihatása 146 milliárd forint. Ez pontosan 1,5 százalék tb járulék. Azt az öthöz [öt százalék járulékcsökkenéshez] tegyék hozzá ezt a másfelet és már jobban néz ki a megállapodás. Varga miniszter úr közölte velem, hogy

²⁰ <https://hu.tradingeconomics.com/country-list/corporate-tax-rate>

nem értem az idők szavát, [...] a versenyképesség fontos. Mondom ezek meg elpusztulnak. Nem voltak hajlandók.”

Tehát azt szerették volna, ha a kis- és középvállalkozásoknak is éves szinten annyival csökkennek az adóterhei (pontosabban járulékterhei), mint amekkora nyereséget a nagyvállalati szektor elkönyvelhetett a fenti intézkedés folytán. Az idézetből azonban látható, hogy ezt sem sikerült elérni. A Nemzetgazdasági Minisztériumot is megkérdeztem a társasági adó csökkentéséről. Különösen kíváncsi voltam arra, hogy mi történt azon az egy héten, ami a között telt el, hogy bejelentették nyilvánosan a minimálbér-emelést és a tao csökkentést (2016. november 11. és 2016. november 17.). A hipotézisem az volt, hogy amikor a sajtóban megjelent a drasztikus minimálbér és bérminimum emelés híre, akkor azok a vállalatok, amelyeket különösen érzékenyen érint – vagyis a sok alacsony keresetű munkavállalót foglalkoztatók – felkeresték a döntéshozókat és lobbizni kezdtek valamiféle könnyítésért. Ahhoz azonban, hogy ilyen jellegű információkhoz jussak, túl alacsony szintről kaptam válaszokat. Hipotézisemet szintén cáfolni látszik egy másik, a munkáltatói oldalt képviselő interjúalanyom elmondása, aki úgy emlékszik, hogy a tao-csökkentést és a minimálbér-emelést egyszerre jelentette be Varga Mihály. Arra azonban nem tért ki, hogy miért egy hetes különbséggel jelentek meg ezek a hírek a sajtóban.

A szakszervezetek által kínált programok és a kormány által megvalósított rendeletben – technikailag – nincs sok közös. Mégis, legfontosabb követelésük megvalósult: 2018-ra a minimálbér nettó értéke meghaladta a létminimumot. A siker azonban keserű. A kormány hivatalosan nem ismeri el, hogy bármilyen szinten inspirálta volna a létminimum elérése (hogyan is ismerhetné, amikor 2015-ben megszüntette a létminimum számítást?), sőt kommunikációjában a munkavállalói érdekképviseletek erőfeszítései sem jelennek meg. A reálbér növekményt kizárólag saját sikereként tünteti fel. Szakszervezeti forrásom az emelés mögött gazdasági racionalitást lát: a belső kereslet élénkítése és az egyre súlyosabbá váló munkaerőhiány elleni lépés egyaránt lehet indok.

Az NGM – megkeresésemre – szintén több, hasonló érvet sorakoztatott fel, melyek leginkább a gazdasági környezetben bekövetkezett változásokra reflektáltak. Az alábbiakban ezek bemutatására és kritikai elemzésére vállalkozom.

A gazdaság tartós növekedési pályára állt, és a gazdasági növekedésben erősíteni kellett a belföldi lakossági kereslet szerepét.

Ez lényegében vitathatatlan és a progresszív gazdasági szakemberek között is konszenzus uralkodik e témában: az erős, vásárlóképes belső kereslet megteremtése elengedhetetlen egy stabil, hosszú távú fejlődési pálya kialakításához. A gazdaság növekedésének ténye szintén tagadhatatlan, bár nem kifejezetten gyors ütemű

(ami azt illeti, a leglassabb a régióban)²¹; éves szinten 1–4 százalék között mozgott (leszámítva a 2012-es évet).^{22; 23}

A munkaerő-piaci aktivitás fokozása és a foglalkoztatás további növelése csak a bérek eddigénél erőteljesebb emelésével volt biztosítható.

A ma mainstreamnek számító neoklasszikus közgazdaságtanban ez az érv éppen fordított előjellel szokott elhangozni. Vagyis a bérek erőteljes emelése a munkáltatókra megnövekedett terheket ró, amire azok létszámcsökkentéssel reagálnak. Így az NGM érve igencsak ellentmondásos – mégsem érdemes teljesen elvetni. Egyrészt a 2017-ben és 2018-ban megvalósult radikális bérnövekmény még túlságosan friss ahhoz, hogy átfogó elemzéseket lássunk arról, valójában milyen hatással volt a munkaerő-piaci aktivitásra. Másrészt vannak olyan közgazdászok, akik a neoliberálistól eltérő álláspontot képviselnek. Például a keynesiánus iskola szerint ez a trade-off megéri: ha a foglalkoztatási ráta minimálisan csökken, azt be kell vállalni a bérszínvonal emeléséért (különösen, ha olyan vállalkozók látják ennek kárát, akik képtelen kitermelni a megélhetéshez elegendő béreket), mely hosszabb távon pozitív hatással lesz a gazdasági növekedésre, és nem utolsósorban az életszínvonalra és a jólétre.²⁴ Mindemellet figyelembe kellett venni a 2016-ra már bőven feltűnővé váló kivándorlási hullámot és a növekvő munkaerőhiányt: valószínűleg a béremeléssel a kormány a munkavállalókat itthon maradásra próbálta motiválni.

A termelékenység és a hatékonyság növelése elengedhetetlen a versenyképesség javításához, ez pedig jól motivált, és megfizetett munkaerő nélkül nem képzelhető el.

Ez már az előzőnél jóval kevésbé ellentmondásos érv, amivel sokkal könnyebben egyet lehet érteni. Ugyanakkor itt is felfedezhetünk némi ambivalenciát, hiszen ez a fajta gondolatmenet sajnos nem mindenhol domináns a kormány politikájában. Itt mindjárt meg kell említenem, hogy ez nyilvánvalóan a legkiszolgáltatottabbakra nem vonatkozik, hiszen 2011-ben elválasztották a közmunkásbért a minimálbértől, így őket nem érinti a béremelés (pedig a MASZSZ követelése között ez is szerepelt). Valamint a 2010 utáni oktatáspolitikai fordulat sem ép-

²¹ IMD Versenyképességi rangsor. 2017. 3. o.

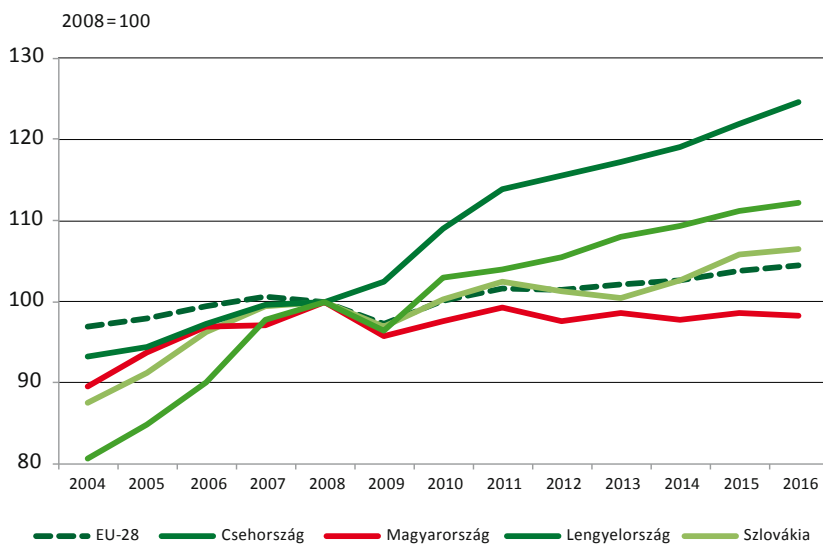
²² KSH: A bruttó haza termék (GDP) értéke és volumenindexei (2000-)

²³ Ez nem tartozik szorosan a témánkhoz, de a KSH honlapján szereplő adatokat szemügyre véve kénytelen vagyok két szembetűnő megállapítást tenni. Egyrészt, a szocialista kormányok alatti gazdasági növekedés (2002–2008-as időszak, a válság ezt a trendet megroppantotta) dinamikusabb volt a 2010 utáni konzervatív vezetés által produkálnál. Másrészt a *szocialista* kormányoknak ez idő alatt mégsem jutott eszükbe olyan mértékű minimálbér-emelést végrehajtani „a belső kereslet bővítése érdekében” (ne adj’ isten ideológiai megfontolásból), mint azt a Fidesz tette. Lesújtó információ ez a hazai *baloldal* hitelességét illetően.

²⁴ Az ezt az álláspontot képviselő *keynesiánus* gazdaságfilozófiai irányzatot, és a skandináv országokban domináns, erre épülő *Rehn-Meidner modellt* Pogátsa Zoltán részletesen bemutatja. Pogátsa Zoltán: *Magyarország Politikai Gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Osiris kiadó, Budapest. 2016

pen arra enged következtetni, hogy a termelékenység és a hatékonyság növelése prioritás. Csak néhány közvetetten ebbe az irányba ható intézkedés: szakképzés előtérbe helyezése²⁵; forráskivonás és keretszámcsökkentés a felsőoktatásban²⁶; a diplomások, tehát a legmagasabb termelékenységgel dolgozó munkások folyamatos diszkreditálása a kormányzati kommunikációban²⁷; iskolakötelezettségi korhatár leszállítása²⁸ stb.). Az adatok sem erre utalnak: 2008 és 2016 között gyakorlatilag nem nőtt a magyar termelékenység.

1. ábra: Az egy munkavállalóra jutó reáltermelékenység alakulása a visegrádi országokban.



Forrás: MNB

Az MNB által készített grafikonról egyértelműen leolvasható, hogy régiós versenytársainknak hazánkkal ellentétben sikerült a válság előtti szint fölé növelni a termelékenységet.²⁹ Mindennek fényében az érv hitelessége gyenge lábakon áll.

A magyar bérek járulékos költsége meghaladja a versenytársainkét, amin úgy kellett változtatni, hogy közben a munkavállalói bérek is emelkedjenek.

Ismét egy támogatható érv, ez ugyanis a dolgozói szegénység csökkentésének egyik hatékony és közvetlen eszköze. Amikor azt látjuk, hogy több százezer munkavállaló dolgozik minimálbérért és az nem éri el a létminimumot, akkor

²⁵ Id. Köllő János: *Munkaerőhiány és szakképzés: Szakmunkásképzés*. 2017. 132-140.o.

²⁶ KSH: *A költségvetés oktatási kiadásai (2001-)*

²⁷ pl. <https://24.hu/belfold/2018/03/08/nemeth-szilard-olyan-egyetemek-meg-foiskolak-vannak-hogy-annyit-ernek-mint-vaszontarisznyan-a-lakat/>

²⁸ 2011. évi CXCV. törvény 45.§ (3)

²⁹ Magyar Nemzeti Bank: *Inflációs jelentés*. 2017. március. 35–36. o.

egyértelmű, hogy a bérfeljesztés elkerülhetetlen bármely kicsit is humánusan gondolkodó kormányzat számára. Az, hogy ennek az egyik eszköze a bérré rakódó járulékos költségek csökkentése szintén egyértelműnek látszik, ha figyelembe vesszük, hogy nem csak a versenytársainkhoz képest (itt versenytársak alatt azt feltételezem, hogy a Visegrádi Négyekre gondoltak, tágabb értelemben pedig az egész kelet-közép-európai régióra), hanem a teljes kontinensen belül Magyarországon volt a második legmagasabb az elvonás mértéke. A Deloitte pont a bérmegállapodás évről, 2016-ról készített kutatást, melyben megállapították, hogy hazánkban és Lengyelországban a legmagasabb a befizetendő társadalombiztosítási hozzájárulás aránya a legkisebb keresetűeknél.³⁰ ³¹ Ugyanitt arról is beszámolnak, hogy az átlagkeresettel rendelkezőket sújtó összes elvonás egyedül Csehországban volt magasabb. Kérdéses persze annak a feltételezésnek a realitása, mely szerint a munkabérré rakódó terhek könnyítése nem a munkáltatók profitját, hanem a munkások nettó keresetét növeli.

Jelentős igény van a kiszámítható üzleti feltételek megteremtésére is, amihez jelentősen hozzá lehet járulni a bérek emelésének és a járulékok csökkentésének több éves meghatározásával.

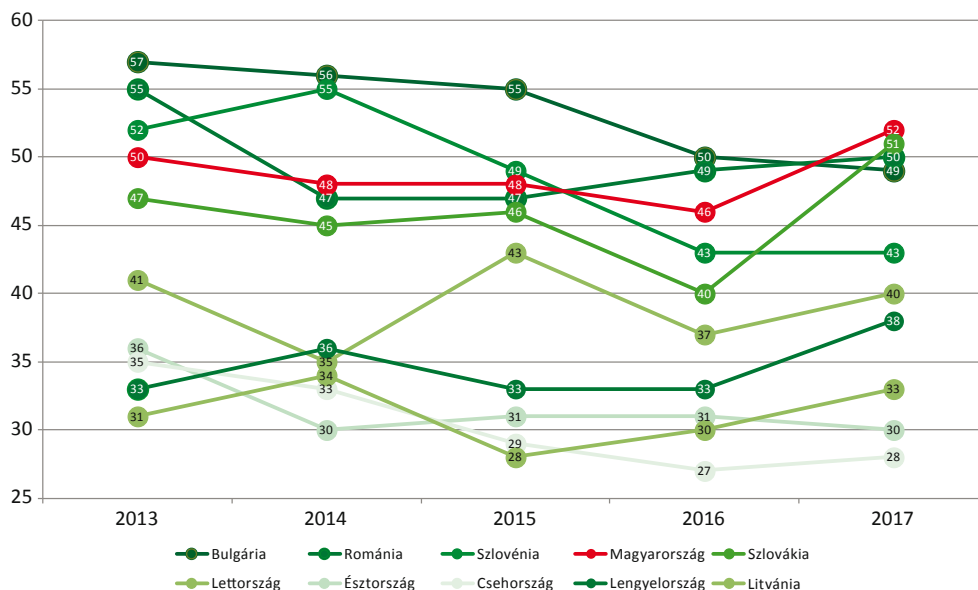
Ezt a közgazdaságtani és szociálpolitikai nézőpontból egyaránt relevánsnak tűnő felvetést is érdemes röviden megvizsgálnunk. Önmagában egy hosszabb távú, esetünkben négy évre szóló bérmegállapodás valóban növeli a kiszámíthatóságot és ezzel a vállalkozások számára egy könnyebben kalkulálható üzleti környezetet teremt. Ám a minimumbérek és a járulékok csupán egyetlen szeletét képviselik az emlegetett üzleti feltételeknek, a kormányt pedig számos kritika érte a „torta többi szeletét” illetően. 2017-ben a Transparency International Magyarország összefoglaló jelentést készített (többek között) az üzleti környezet változásáról hazánkban.³² Ennek csak a legfőbb megállapításait idézem. Bízthatónak ítélik az alacsony költségvetési hiányt, a stabilizálódó bővülést, az államadósság GDP arányos csökkenését. Ugyanakkor az üzleti szféra képviselői szerint mindezeket beárnyékolja a demokráciadeficit, az ebből eredő kiszámíthatatlan jogszabályi környezet, a politikai érdekeknek alárendelt gazdaságvezérlés, a büntető különadók, a lassú és túlburjázott bürokrácia, az innováció alacsony szintje, az oktatás alacsony színvonala és a képzett munkaerő hiánya, a kelet-közép-európai régióban is gyengének számító, stagnáló termelékenység. Mindezek tükrében hiteltelennek hat a kiszámítható üzleti környezet megteremtésére hivatkozni. A következő ábra szemlélteti, hogy az elmúlt években nem sikerült kiszámíthatóságot létrehozni. A svájci IMD egyetlen Versenyképességi Központja 1989 óta minden évben publikálja – immár 63 ország – versenyképességi rangsorát.

³⁰ <https://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/tax/articles/social-security-survey.html>

³¹ Valamint az is kiderül, hogy nálunk fizetnek a legkevesebb adót az átlagon felüli keresettel rendelkezők a második Orbán-rezsim által bevezetett lineáris adórendszernek köszönhetően.

³² https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/05/CIPE_report_osszefoglalo.pdf

2. ábra: A kelet-közép-európai országok versenyképességi rangsora 2013–2017.



Forrás: IMD³³

Jól látszik, hogy hazánk a 2017-es rangsorban utolsó helyre került a régióban és a Visegrádi Országok között is. Ennek okai többek között a stagnáló termelékenység (az alacsony termelékenység egyébként az egész régióra jellemző), a rossz kormányzati hatékonyság, a digitális és nyelvi kompetenciák nagyon alacsony szintje.

A fentieket végigtekintve összességében kijelenthető, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium által adott öt válaszból kettő állja meg a helyét. Egy: a gazdaság bővülését követnie kell a bérek emelésének is, kettő: a hazai bérek járulékos költsége annyira magas, hogy nem versenyképes, így a bérek emelését járuléksökkentéssel kell kísérni. A másik három érv hitelessége azonban erősen megkérdőjelezhető. Kettő (a termelékenység növelése és a kiszámítható üzleti feltételek megteremtése) a tágabb kormányzati tevékenységek kontextusába helyezve gyakorlatilag teljesen értelmetlennek válik, mintha a „bal kéz nem tudná, mit csinál a jobb”. Itt ezekre hivatkoznak, máshol pedig kifejezetten ezek kárára intézkednek. Az, hogy a béremelés növelné a munkaerő-piaci aktivitást a közgazdászok körében is komoly vita tárgya. Miközben azt is tudjuk, hogy a kimagasló foglalkoztatással rendelkező észak-európai országok³⁴ hosszú távon éppen ehhez hasonló bérpolitikára építkeztek.

³³ http://www.icegec.hu/download/publications/imd_2017_hun_final.pdf

³⁴ Id. az OECD foglalkoztatási adatbázisában: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LFS_SEXAGE_I_R#

Lehet azonban, hogy az elemzés minden pontja a béremelés túlgondolásának tekinthető. Erre utal legalábbis a munkáltatói érdekképviselőben vezető beosztású interjúalanyom egyik válasza, aki a fentieknél egy sokkal tömörebb és prózaibb okot adott:

„Velem is beszélő viszonyban van a miniszterelnök úr. Mondtam neki kicsit sok a minimálbér-emelés. Mondta nekem, miért te mit csináltál volna, ha jön a választás? Hát én is ezt csináltam volna, csak nem vagyok miniszterelnök.”

Összegzés

Az örömteli eredmény, hogy egy egyedülálló, közepes fizikai megterhelés mellett dolgozó felnőtt, akár ha a legkisebb hazavihető bért is keresi teljes állásban, elvileg képes megélni. Trivialitásnak hangzik, pedig a rendszerváltás óta eltelt csaknem harminc esztendőben nem sikerült ezt ideig elérni. A tudomány, vagyis a statisztika jelenlegi állása szerint jut elég pénz ruhára, élelemre, lakhatásra: tehát a létminimumot meghaladta a minimálbér nettó összege. Szimbolikus és gyakorlati szempontból is kiemelkedő előrelépés ez.

Mégsem tudok derűs végkövetkeztetéseket levonni. A társadalmi párbeszédben érintett felekkel készített interjúimból, és a releváns törvényekből olyan intézményrendszer bontakozott ki, amelyben nincs helye párbeszédnek. A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács, valamint az utóbb vele párhuzamosan létrehozott Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma sem alkalmas rá, hogy helyettesítse a korábban működött Országos Érdekegyeztető Tanácsot. Nem folynak érdemi tárgyalások, nincs valódi hatásuk a törvényhozásra vagy csak elenyésző. Különösen igaz ez az NGTT-re. Jól demonstrálja ezt a tény, hogy a rendszerváltás óta legkisebb minimálbér-növekmény (reál- és nominál- egyaránt) abban az évben volt, mikor kizárólag az NGTT ülésén tárgyaltak róla.

A kormány vagy nem is képviselteti magát a megbeszéléseken (NGTT) vagy többnyire csak alacsony szinten (VKF). Érdemi megállapodások konszenzusos alapon nem kötöttek. A tárgyalások menete és eredményeik gyakorlatilag követhetetlenek és átláthatatlanok a publikum számára. Az NGTT hét éves fennállása alatt mindössze kétszer tett eleget törvényi kötelezettségének, miszerint be kell, számoljon arról, hogy tevékenysége hogyan hasznosult a törvényhozásban. A VKF ülései zárt ajtók mögött folynak, jegyzőkönyvek nem készülnek. Így az ott tárgyalók sem támaszkodhatnak a közvélemény nyomására és figyelmére, pedig több milliányi munkavállaló és több tízezer vállalkozó érdekeit hivatottak képviselni.

Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) és a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT) az állami szféra alkalmazottainak bér- és foglalkoztatáspolitikai kérdéseiben hivatott tárgyalni. Sajnos azonban

ezek, ha lehetséges még a versenyszféra fórumainál is kevésbé hatékonyak. Üléseik roppant ritkán kerülnek megrendezésre (kettő között akár évek is eltelnek), a kormány általában nagyon alacsony szinten képviselteti magát, érdemi megállapodásokra gyakorlatilag semmi esély. A végrehajtó hatalom az állami intézményeket a saját territóriumának tekinti, és nem enged semmilyen beleszólást.

A hivatalos fórumok illetően kiüresítése elvileg informálisabb mederbe terelhetné a szociális partnerek tevékenységét, de (legalábbis) szakszervezeti oldalról ez még nem indult meg – nincsenek a tárgyalótermen kívül országos szinten koordinált megmozdulások. Pedig rendkívül fontos lenne a szakszervezetek megerősödése, hiszen a bérszínvonal a termelékenység szabta természetes korláton belül gyakorlatilag nyers erőalkuk eredője.³⁵

A szociális partnerek kezéből elfogytak a hivatalos nyomásgyakorló eszközök és a kormányzati akarat egyértelműen dominál. 2010 után a kétharmados konzervatív vezetés úgy alakította át az érdekegyeztetések jogszabályi kereteit, hogy a szakszervezeteknek és a munkáltatói szövetségeknek a maradék érdekérvényesítő erejét is elvette. Ez egyaránt igaz a versenyszféra és a közsféra fórumain tapasztalható állapotokra is. Ugyanakkor észre kell vennünk, hogy ez nem egyik pillanatról a másikra történt, sokkal inkább a '90-es évek közepétől-végétől tartó erodálódási trend betetőzése. Kezdve onnan, hogy a 12 százalékos reálbér csökkenést okozó 1995-ös Bokros csomagot nem vitték az Érdekegyeztető Tanács elé, a 2000-es évek elején elvették a minimálbér-vétőjogot az ÉT-től, majd 2008-ban az egyetértési jogot is, és végül 2011-ben megszűnt a több mint két évtizedes OÉT, hogy – a fentebb bemutatott, egyik interjúalanyom által – csak „gittegyletként” emlegetett fórumok vegyék át a helyét. Valamint ez a trend jól illeszkedik a 2010 után megkezdődött államosítási, központosítási folyamatba is, mely alól sajnos a társadalmi párbeszéd sem képez kivételt. A 2016-os bértárgyalásokon sem a munkáltatói, sem a munkavállalói érdekképviseletnek nem sikerült érdemben módosítania a kormányzat javaslatain. Habár a szakszervezetek évek (sőt, tágabb kontextusba helyezve valójában már évtizedek) óta konzekvensen követeltek egy minimálbér-emelési programot, mely magába foglalta a létminimum elérését is, végül nem az általuk benyújtott tervezet került elfogadásra.

Elemzésemben gyakran kiléptem szűkebben vett témám, a bértárgyalások keretei közül, de ez részemről nem véletlen vagy figyelmetlenség. A folyamatok tisztánlátásához elengedhetetlen, hogy tágabb kontextusban értelmezzük őket. Akár tágabb időintervallumban (ld. milyen jogköre van a mostani fórumoknak a korábbiakhoz képest), akár a tárgyalásokkal egy időben történő események tükrében (pl. a társadalmi jelenség méreteit öltő kivándorlás potenciális szerepe a béremelésben). Kiemelten fontos észrevennünk, hogy a társadalmi párbeszéd intézményrendszerének fent bemutatott átalakítása nem egyedülálló jelenség, hanem koherens része a 2010 utáni kormányok központosítási törekvéseinek, mely-

³⁵ Erről bővebben ld. Pogátsa Zoltán: *A bérszínvonal és a bérfelzárkózás meghatározói Magyarországon*. Friedrich Ebert Stiftung Budapest. 2015

ben minden döntési kompetenciát a végrehajtó hatalom kezébe koncentrálnak. Ennek pedig a szociális partnerek és rajtuk keresztül minden állampolgár számára messzemenő következményei vannak. Hiszen az, hogy a munkavállalók és a munkáltatók érdekeit képviselni hivatott szervezetek nyomásgyakorló eszközeit elveszik, tulajdonképpen egy demokráciadeficit, aminek az egész társadalom a kárvallottja. A munkavállalók képessége szerzett jogaik védelmére gyengül, és így végső soron munkakörülményeik is romolhatnak (pl. sztrájkjog szűkítése), de ugyanez igaz a munkáltatókra is (pl. vasárnapi boltzár).

Befejezésül hadd idézzem a munkáltatói oldalt képviselő forrásunkat, akinél a jelenlegi helyzetet magam sem tudnám jobban összefoglalni.

„A másik meg nyilvánvalóan a láng őrzése. Nem szabad otthagyni ezeket a gittegyleteket sem, mert akkor rád mondják, hogy te nem akarsz? Ja, és rögtön ül a helyünkre másik. A másik meg az, hogy hogy mondjam... Iványi atya mondta, és nagyon jól mondta, hogy jó-jó, hát csak egy fecske van, sokra nem megyünk vele, de ha egy fecske van, akkor biztos, hogy jön a nyár. [...] [A szervezetünket] azért kell megtartani, ebben az erejében, anyagi, létszám, mindenében, akkor is mondanunk kell, ha semmi értelme, mert tudom, hogy nem sok van, még a gőzmozdony hatékonyságát sem érjük el, pedig az csak hat százalék, hogy amikor jönnek maguk, vagy jönnek mások, akkor legyen intézményes háttere. Legyen pénz, legyen iroda, legyen minden... ez még nem most látszik.”

Irodalomjegyzék

197/2000. (XI. 27.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) megállapításáról

224/2001. (XI. 21.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) megállapításáról

316/2005.(XII. 25.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) megállapításáról

430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról

2011. évi CXCV. törvény a Nemzeti Köznevelésről 45.§ (3)

Az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács. <http://archiv.szef.hu/erdekegyeztetes/forumok/agazati-szakmai/oket> Utolsó megtekintés: 2018. 01. 17.

Földiák András: *Az elérhető társadalom képviselője*. <http://ujegyenloseg.hu/az-elheto-tarsadalom-kepiselete/> Utolsó megtekintés: 2018. 03. 28.

<http://ngtt.hu/> Utolsó megtekintés: 2018. 03. 21.

- IMD versenyképességi rangsor: http://www.icegec.hu/download/publications/imd_2017_hun_final.pdf Utolsó megtekintés: 2018. 04. 08.
- Kiss György: A legitimáció hiánya és az „egyetértési” jog természete. In: *Fundamentum* 13. évf. 2. sz.
- Krén Ildikó: *A szakszervezetek helyzete Magyarországon – Tézisek*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest. 2010. december
- KSH: *A bruttó haza termék (GDP) értéke és volumenindexei (2000-)*
- KSH: *A költségvetés oktatási kiadásai (2001-)*
- KSH: *Munkaerőpiaci helyzetkép 2015*. Budapest.
- Magyar Nemzeti Bank: *Inflációs jelentés*. Budapest. 2017. március
- Magyar Szakszervezeti Szövetség: *Program a dolgozói szegénység ellen!* Budapest. Magyar Szakszervezeti Szövetség – Policy Agenda – Friedrich Ebert Stiftung. 2014.
- Magyar Szakszervezeti Szövetség: *Program a dolgozói szegénység ellen 2.0. (A 4*9 programja, hogy aki dolgozik, legalább egyék...)*. Budapest. Magyar Szakszervezeti Szövetség – Policy Agenda – Friedrich Ebert Stiftung. 2015.
- Mária Minárová et al: *Eu Social Security Survey*. Deloitte Czech Republic, 2017.
- MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont: *Munkaerőpiaci Tükör 2000*. Budapest.
- OECD: *Labour Force Statistics by sex and age*. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LFS_SEXAGE_I_R# Utolsó megtekintés: 2018. 03. 10.
- Pásztóy András: *A hatékony érdekegyeztetés intézményei – hova jutottunk el 2018-ra?* http://ujjegylenloseg.hu/a-hatekony-erdekegyeztetes-intezmenyei-hova-jutottunk-el-2018-ra/#_ftnref21 Utolsó megtekintés: 2018. 07. 10.
- Pásztóy András: *Nézzünk szembe a szakszervezeti valósággal*. <http://ujjegylenloseg.hu/nezzunk-szembe-a-szakszervezeti-valosaggal/> Utolsó megtekintés 2018. 07. 10.
- Pásztóy András: *Szakszervezeti szervezethez – Lecsúszás és emelkedési stratégiák*. <http://ujjegylenloseg.hu/szakszervezeti-szervezettség-lecsuszas-es-emelkedesi-strategiak/> Utolsó megtekintés 2018. 07. 10.
- Pogátsa Zoltán: *A bérszínvonal és a bérfelzárkózás meghatározói Magyarországon*. Friedrich Ebert Stiftung Budapest. 2015. április
- Pogátsa Zoltán: *Magyarország Politikai Gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Osiris kiadó, Budapest. 2016
- Társasági Adókulcs – Országok listája. <https://hu.tradingeconomics.com/country-list/corporate-tax-rate> Utolsó megtekintés: 2018. 07. 10.

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNY ÉS A TÁRSADALMI HALADÁS MÉRÉSÉRŐL*

2009. szeptember 14.

Szerzők:

JOSEPH E. STIGLITZ, a Bizottság elnöke
AMARTYA SEN, a Bizottság főtanácsadója
JEAN-PAUL FITOUSSI, a Bizottság koordinátora

A Bizottság tagjai:

BINA AGARWAL, KENNETH J. ARROW, ANTHONY B. ATKINSON,
FRANCOIS BOURGUIGNON, JEAN-PHILIPPE COTIS, ANGUS S. DEATON,
KEMAL DERVIS, MARC FLEURBAEY, NANCY FOLBRE, JEAN DARREY,
ENRICO GIOVANNINI, ROGER GUESNERIE, JAMES J. HECKMAN,
GEOFFREY HEAL, CLAUDE HENRY, DANIEL KAHNEMAN,
ALAN B. KRUEGER, ANDREW J. OSWALD, ROBERT D. PUTNAM,
NICS STERN, CASS SUNSTEIN, PHILIPPE WEIL

Vezetői összefoglaló

Miért született ez a jelentés?

1. Nicholas Sarkozy, a Francia Köztársaság elnöke – aki nem volt megelégedve a társadalomról és a gazdaságról jelenleg rendelkezésre álló statisztikai információkkal – 2008 februárjában felkérte Joseph Stiglitzet (a Bizottság elnökét), Amartya Sent (tanácsadót) és Jean Paul Fitoussit (koordinátort), hogy hozzanak létre egy bizottságot. Ezt a bizottságot nevezték el később Gazdasági Teljesítmény és a Társadalmi Haladás/Fejlődés Mérésével fog-

* Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress
Chair: Professor Joseph E. Stiglitz, Columbia University, USA (Nobel Prize for Economics)
Chair Adviser: Professor Amartya Sen, Harvard University, USA (Nobel Prize for Economics)
Coordinator: Professor Jean-Paul Fitoussi, Institut d'Etudes Politiques de Paris, France
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>

A Jelentést az öt Nobel díjason kívül is világhírű tudósokból álló csapat készítette. Bár közel tíz év telt el a közzététele óta, semmit sem veszített az aktualitásából. Ezért közöljük. (a szerk.)

lalkozó Bizottságnak (The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress – CMEPSP). A bizottság célja, hogy:

- beazonosítsa, milyen korlátai vannak a GDP-nek, mint gazdasági teljesítményt illetve társadalmi haladást jelző indikátoroknak, beleértve a mérési problémákat is;
 - felmérje, milyen további információkra lenne szükség olyan indikátorokhoz, amelyek relevánsabb mutatói lehetnének a társadalmi haladásnak;
 - megbecsülje, miként lennének megvalósíthatók az ilyen alternatív mérési eszközök;
 - megvitassák, hogyan lehet a statisztikai információkat megfelelően bemutatni.
2. A gyakorlatban ezek a statisztikai mutatók azért fontosak, mert a szakpolitikai tervezésnél és értékelésnél ezek az eszközök mozdítják elő és alakítják a társadalmi haladást és a piacok működését. Az elmúlt két évtizedben jelentősen nőtt a szerepük, amit a lakosság iskolai végzettségének javulása, a modern gazdaságok komplexitásának növekedése és az információs technológiák széleskörű használata is jelez. Az „információs társadalomban” sokkal egyszerűbb hozzáférni adatokhoz, így a statisztikai adatokhoz is, így egyre több ember olvas statisztikákat, hogy tájékozottabb legyen, vagy megalapozott döntéseket hozzon. A megnövekedett információigény nyomán jelentősen növekedett az előállított statisztikák kínálata is, amelyek már új területeket és jelenségeket is lefednek.
 3. Az, hogy mit mérünk, meghatározza, hogyan cselekszünk, és ha a mérésünk hibás, a döntéseink sem lehetnek hibátlanok. Ha a gazdasági teljesítmény mérésekor a környezeti károkat is figyelembe vesszük, hamis lesz a GDP növekedésének és a környezetvédelemnek a szembeállítására vonatkozó döntési alternatíva. Ugyanígy azt, hogy mely szakpolitikák voltak sikeresek, gyakran azon az alapon döntjük el, hogy melyek segítették a gazdasági növekedést, viszont amennyiben a mérőszámaink hibásak, úgy hibásak lesznek a következtetéseink is.
 4. Gyakran úgy tűnik, hogy jelentős a különbség a közvélekedés és az alapvető szocio-ökonómiai változók, mint a gazdasági növekedés, az infláció, a munkanélküliség stb. jellemzői között. A szokásos mérőszámok mutatják például, hogy kisebb az infláció és nagyobb a növekedés, mint ahogy azt az egyén érzékeli, és ez a különbség olykor olyan nagy, hogy az már nem magyarázható a pénzillúzióval¹ vagy a pszichológiával. Ez a különbség néhány országban aláásta a bizalmat a hivatalos statisztikákban (Franciaországban és az Egyesült Királyságban például csupán a lakosok egyharmada bízik a hivatalos statisztikákban, és ez nem csak ezekben az országokban

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Money_illusion (a ford.)

- van így), ez érezhetően befolyásolta azt, ahogyan a közbeszédben a gazdasági helyzetről vagy a szükséges szakpolitikai rendelkezésekről beszélnek.
5. Jó néhány magyarázat lehetséges arra, hogy miért tér el egymástól az, amit adott szocio-ökonómiai jelenségről a statisztikai mérőszámok mutatnak és az, ahogy ugyanazt a jelenséget a lakosság látja.
- A statisztikai fogalmak helyesek, de a mérési folyamat nem tökéletes.
 - Sok esetben viták vannak a tekintetben, hogy melyek is a jó fogalmak, és hogy a különböző elképzelések mikor alkalmazhatók.
 - Amikor jelentősen változik az egyenlőtlenség (legáltalánosabban: változik a jövedelemeloszlás), a bruttó hazai termék (GDP) vagy más egy főre eső aggregált érték, nem biztos, hogy pontosan jelzi azt a helyzetet, amibe a legtöbb ember ilyenkor kerül. Ha az átlagos egy főre eső GDP növekedéshez képest az egyenlőtlenség nagyobb mértékben növekszik, az emberek többsége rosszabbul élhet azzal együtt is, hogy az átlagjövedelem növekszik.
 - Az általánosan használt statisztikák nem vesznek figyelembe néhány olyan jelenséget, amelyek egyre növekvő hatással vannak a lakosság jólétére. A forgalmi dugók például növelhetik a GDP-t azáltal, hogy növekszik a benzinfogyasztás, de az életminőségen nyilvánvalóan nem javítanak. Sőt, amennyiben az emberek számára fontos a levegő minősége, úgy azok a statisztikai mutatók, amelyekben a légszennyezettséget nem veszik figyelembe, nem fogják pontosan becsülni az emberek jólétében bekövetkező változásokat. Ugyanígy, ha az a tendencia, hogy fokozatos változásokat mérünk, akkor ebből az következik, hogy nem tudunk megragadni olyan hirtelen változásokat, mint az éghajlatváltozás.
 - Az, ahogy a statisztikai adatokat bemutatjuk, vagy felhasználjuk, torzíthatja a gazdasági jelenségek trendjeinek megítélését. A GDP-re például annak ellenére fektetünk általában nagy hangsúlyt, hogy a nettó haza termék (amely az értékcsökkenést is figyelembe veszi), vagy a háztartások reáljövedelme (amely a háztartások gazdaságon belüli valós jövedelmét veszi figyelembe) relevánsabb lehet. Miközben ezek a számok jelentősen eltérhetnek egymástól. A GDP tehát nem *önmagában* rossz, csak rosszul használjuk. Az a fontos, hogy mélyebb tudásunk legyen az egyes mérőszámok megfelelő használatáról.
6. Valójában már régóta léteznek fenntartások a jelenleg használatos gazdasági teljesítményt mérő számokat illetően, különösen azokkal kapcsolatban, amelyek kizárólag a GDP-re épülnek. Azt pedig még szélesebb körben kérdőjelezi meg, hogy ugyanezek a mérőszámok mennyiben tudják a társadalmi jólétet mérni. Az, hogy valami kizárólag élettelen dolgokra koncentráljon (mint például a GDP vagy a GNP, amelyekkel megszámlálhatatlan gazdasági fejlődést vizsgáló tanulmány foglalkozik), végső soron csak anynyiban – ha egyáltalán – igazolható, amennyiben ezek a dolgok direkt vagy

indirekt módon befolyásolják az emberi életet. Mi több, az már régóta világos, hogy a jólétnek hosszútávon a GDP nem megfelelő mérőeszköze, különösen a jólét gazdasági, környezeti és társadalmi dimenzióiban, amelyek bizonyos aspektusait gyakran a *fenntarthatósággal* kapcsolatban említjük.

Miért fontos ez a jelentés?

7. A Bizottság munkájának megkezdése és a jelentés befejezése között eltelt idő alatt a gazdasági környezet radikálisan megváltozott. Jelenleg a háború óta eltelt időszak egyik legsúlyosabb pénzügyi, gazdasági és társadalmi válságát éljük. A Bizottság által javasolt mérési reformok akkor is szükségesek lennének, ha nem következett volna be ez a válság, a Bizottság néhány tagja azonban úgy érzi, hogy a válság még sürgetőbbé tette, hogy megvalósítsuk ezeket a reformokat. Ők úgy látják, hogy az egyik oka annak, hogy sokakat váratlanul ért a válság, az az, hogy méréseink rendszere cserbenhagyott minket, és/vagy az, hogy a piaci szereplők és a kormányhivatalnokok nem a megfelelő statisztikai indikátorokra figyeltek. A Bizottság ezen tagjai szerint sem a magánszféra, sem a közszféra elszámolási rendszerei nem voltak képesek arra, hogy előre figyelmeztessenek minket, és nem jelezték, hogy a világgazdaság 2004 és 2007 közötti látszólag fényes növekedése és teljesítménye – esetleg – csak a jövőbeli növekedés kárára volt lehetséges. Az is világos, hogy a teljesítmény egy része csak illúzió volt – haszon a buborékban „felfúj” árakból. Az talán túlzás, hogy ha jobb mérőeszközrendszerünk lett volna, olyan, amelyik előre jelezte volna a problémákat, akkor a kormányok olyan megelőző lépéseket tehettek volna, amivel elkerülhettük, vagy legalább mérsékelhettük volna a jelenlegi felfordulást. De ha többen tudatában lettek volna a sztenderd mérőszámok (mint a GDP) korlátainak, akkor talán kevésbé lett volna euforikus a hangulat a válság előtti évek gazdasági teljesítménye láttán. Olyan mérőszámokkal, amelyekben a fenntarthatósággal kapcsolatos mutatók (pl. az eladósodottság növekedése) is helyet kapnak, a gazdasági teljesítményt is óvatosabban szemléltük volna. Sok országban hiányoznak a naprakész és teljes körű vagyonszámlák – a gazdaság „egyenlegei” –, amelyek átfogó képet nyújthatnának a gazdaság főbb szereplőinek vagyonáról, tartozásairól és kötelezettségeiről
8. Emellett – a globális felmelegedéssel összefüggésben – fenyegető környezeti katasztrófával is szembe kell néznünk. A piac árait torzítja, hogy a szokásos nemzeti jövedelem számlákba nem kerül beszámításra a széndioxid-kibocsátások költsége. Nyilvánvaló, hogy a sztenderd mérésekhez képest jelentősen mást mutatnának az olyan gazdasági teljesítményt mérő eszközök, amelyekben benne vannak ezek a környezeti költségek is.
9. Bár az előző bekezdésekben kifejtett nézeteket nem feltétlenül osztja a Bizottság minden tagja, a Bizottság egésze meg van győződve arról, hogy a válság nagyon fontos leckét adott nekünk: azok, akik megpróbálják

a gazdaságot és a társadalmat irányítani, olyanok, mint azok a pilóták, akik megbízható iránytű nélkül próbálnak kormányozni. Azok a döntések, amelyeket meghoznak (ahogy mi, mint egyes állampolgárok is), attól függenek, hogy mit és milyen jól mérünk, és hogy mennyire értjük meg a méréseinket. Majdhogynem vakok vagyunk, ha a mérőeszközök, amelyekre a cselekedeteinket alapozzuk, rosszul vannak megalkotva vagy nem értjük őket eléggé. Több célból is jobb mérőeszközökre van szükségünk. Szerencsére az elmúlt évek kutatásai alapján fejleszteni tudjuk ezeket az eszközöket, és itt az idő, hogy néhány eredményt beépítsünk mérési rendszereinkbe. Abban is egyetértés van a Bizottság tagjai között, hogy a gazdaságot csak jobb mérésekkel tudjuk a válságon át- és abból kikormányozni. Sok indikátor, amelyet ebben a jelentésben javasunk, megfelelő lesz erre a célra.

10. A jelentésben a mérésről lesz szó, nem szakpolitikákról, így a jelentés nem tárgyalja, hogy a különböző célokhoz a társadalom milyen kollektív cselekedetekkel tudna a legjobban közelíteni. Ugyanakkor az, amit mérünk, háttással van arra, amit el szeretnénk érni – és amit el szeretnénk érni, meghatározza, hogy mit mérünk. Így a jelentésnek és gyakorlati megvalósításának szignifikáns hatása lehet arra, ahogy a társadalom látja önmagát, és ebből következően arra is, ahogyan a szakpolitikákat tervezik, megvalósítják és értékelik.
11. A Bizottság szeretné felhívni a figyelmet a statisztikai mérésekkel kapcsolatban az elmúlt években végbement fontos eredményekre, és szeretné bátorítani azokat az erőfeszítéseket, amelyeknek a célja statisztikai adatbázisaink és az azokból származó indikátoraink fejlesztése. A jelentésben különböző területekkel kapcsolatban jelezzük azokat a területeket, amelyeken még több és újabb mérőeszközre lenne szükség. Reméljük, hogy ezzel befolyásolni tudjuk a jövőbeli statisztikai szakpolitikákat mind a fejlett, mind a fejlődő országokban, valamint azoknak a nemzetközi szervezeteknek a munkáját, amelyek világszerte meghatározó szerepet játszanak a statisztikai standardok kialakításában.

Kik írták a jelentést?

12. A jelentést közgazdászok és társadalomtudósok írták. A Bizottság tagjai számtalan szakterületet képviselnek, a nemzeti számláktól az éghajlatváltozás gazdaságtanáig. A tagok olyan témák kutatói, mint a társadalmi tőke, boldogság, egészség és mentális jóllét. Osztoznak abban a hitben, hogy nagyon fontos hidat verni a különböző közösségek között – a statisztikai információk termelői és felhasználói között, bármi is legyen a szakterületük –, amelyek az elmúlt években folyamatosan távolodtak egymástól. A Bizottság tagjai úgy látják, hogy a különböző szakterületi megközelítések kiegészítették az adott témák körüljárását; például a természettudósok az éghajlat változása vagy a pszichológusok a lelki egyensúly terén. Bár

a jelentés döntően inkább szakmai szöveg, a fejezetek összefoglalói a lehető legkevesebb szakkifejezéssel készültek.

Kinek szól a jelentés?

13. A Bizottság azt reméli, hogy a Jelentés négy különböző célcsoportban is értő fülekre talál majd – ezt tartottuk szem előtt a jelentés írása közben is. A Jelentés elsősorban a politikai vezetőknek szól. A jelenlegi válsággal terhelt időkben, amikor új politikai narratívákra van szükség, mert keressük, hogy milyen irányba haladjon a társadalmunk, a jelentés amellet foglalt állást, hogy a hangsúlyokat helyezzük át a jelenlegi „termelés-központú” mérési rendszerről egy, a jelenlegi és jövőbeli generációk jóllétére koncentráló rendszerre, azaz a társadalmi haladás szélesebb körű mérésére.
14. Másrészt a jelentés azoknak a szakpolitikusoknak szól, akik szeretnék jobban érteni, hogy az elérhető indikátorok közül a jóllétet növelő, illetve társadalmi haladást elősegítő politikák tervezésekor, megvalósításakor és értékelésekor melyek lehetnek hasznosak. A jelentés felhívja a döntéshozók figyelmét a jelenlegi adatok gazdagságára és hiányosságaira, de arra a tényre is, hogy a megbízható kvantitatív információ „nem a fán terem”, hanem jelentős beruházásokra van szükség az előttük álló döntések meghozatalához szükséges információkat nyújtani képes statisztikák és indikátorok fejlesztéséhez.
15. Harmadrészt a jelentés szól a tudományos közösségnek, statisztikusoknak és a statisztikákat felhasználóknak. Arra hívja fel a figyelmüket, hogy milyen nehéz is megbízható adatokat előállítani, és hogy mennyi feltételezés húzódik meg a statisztikai adatsorok mögött. A tudományos élet résztvevői remélhetőleg körültekintőbben fognak bizalmat szavazni bizonyos statisztikáknak. A nemzeti statisztikai hivatalok dolgozói remélhetőleg hasznos tanácsokat fognak találni arra vonatkozóan, hogy milyen fejlesztések lehetnek különösen értékesek.
16. Végül a jelentés szól azoknak a civil szervezeteknek, amelyek felhasználói és előállítói az adatoknak. Még általánosabban a nyilvánosságának egyaránt, ugyanúgy, ahogy a társadalmakon belül gazdagoknak és szegényeknek egyaránt. Reméljük, hogy ha jobban értik a rendelkezésre álló statisztikai adatokat és indikátorokat (erejüket és korlátaikat), akkor jobban fel tudják majd mérni, hogy milyen problémákkal néz szembe a társadalom, amelyben élnek. Azt is reméljük, hogy a jelentés hasznára fog válni az újságíróknak és a médiának, amelyeknek felelőssége a polgárok tájékoztatása a társadalomban zajló folyamatokról. Az információ a közjavak közé tartozik – minél tájékozottabbak vagyunk azzal kapcsolatban, hogy mi zajlik a társadalomban, demokráciánk annál jobban tudnak majd működni.

Mik a legfontosabb üzenetek és ajánlások?

17. A jelentésben megkülönböztetjük, a jelenlegi jóllét értékelését és a fenntarthatóság értékelését, azaz a hosszabb időn keresztül történő folytathatóság perspektíváját. Az aktuális jóllét függ mind a gazdasági erőforrásoktól (mint a jövedelem), mind az emberek életének nem gazdasági összetevőitől (mit csinálnak és mit csinálhatnak, hogyan érzik magukat, milyen természeti környezetben élnek). Az, hogy a jóllét adott szintje fenntartható-e, attól függ, vajon az életünk szempontjából fontos tőkét (természeti, fizikai, emberi, társadalmi) tovább tudják-e adni a következő generációknak.

A Bizottság – munkájának megszervezésekor – a következő három témára fókuszáló munkacsoportot alakította ki: (1) a GDP klasszikus problémái, (2) az életminőség és (3) a fenntarthatóság. A jelentésből következő főbb üzenetek és ajánlások a következők:

A gazdasági teljesítmény jobb mérőeszközei felé egy komplex gazdaságban

18. Mielőtt megnéznénk, mi jöhet a GDP után és elkezdhenénk foglalkozni a jóllét mérésének sokkal nehezebb feladatával, érdemes megvizsgálni, hogy a jelenleg is létező – gazdasági teljesítményt mérő – eszközöket hol kell javítani. A termelés mérése – ami olyan változó, amely többek között a foglalkoztatottságot is meghatározza – elengedhetetlen a gazdasági aktivitás monitorozásához. Az első fontos üzenete jelentésünknek, hogy eljött annak az ideje, hogy mérési rendszerünket alkalmassá tegyük a modern gazdaságok fejlődését meghatározó strukturális változások jobb tükrözésére. A szolgáltatások egyre növekvő aránya és az egyre összetettebb termékek előállítására miatt most nehezebb mérni a kibocsátást és a gazdasági teljesítményt, mint a múltban. Jelenleg temérdek olyan termék van, amely minősége komplex, többdimenziós és gyorsan változó. Ez egyértelmű, ha olyan javakra gondolunk, mint az autók, a számítógépek, a mosógépek és hasonlók, de még inkább igaz ez a szolgáltatásokra, elég például az egészségügyi szolgáltatásokra, oktatási szolgáltatásokra, infokommunikációs technológiákra, kutatásra és pénzügyi szolgáltatásokra gondolni. Néhány országban és némely szektorban a „kibocsátás” növelése inkább jelenti az előállított és elfogyasztott javak minőségének javulását, mint mennyiségük növekedését. A minőség változását megragadni óriási kihívás, ugyanakkor életbevágó az emberek anyagi jóllétében kulcsfontosságú reáljövedelem és reál fogyasztás mérésekor. Alulbecsülni a minőségi javulást ugyanolyan, mint túlbecsülni az inflációs rátát és így alulbecsülni a reáljövedelmet. Ennek az ellentéte viszont, amikor túlértékeli a minőségben bekövetkezett javulást.
19. A kormányok fontos szerepet játszanak a mai gazdaságban. Biztosítják mind a szolgáltatások „kollektív” típusait, mint a biztonság, mind pedig az

- inkább „individuális” típusúakat, mint az egészségügyi szolgáltatások és az oktatás. Az, hogy a közszféra és a magánszféra milyen arányban biztosítja az individuális szolgáltatásokat, az országoként és koronként jelentősen eltér. A kollektív szolgáltatások hozzájárulnak az állampolgárok életminőségéhez, azonban az állampolgárok majdnem biztos, hogy pozitívan értékelik az individuális szolgáltatásokat is, különösen az oktatást, az egészségügyi szolgáltatásokat, a bérlakásokat vagy a nyilvános sportlétesítményeket. Ezek a szolgáltatások általában nagy léptékűek és jelentősen növekedtek a második világháború óta, de sokszor továbbra sem mérik őket megfelelően. A mérések hagyományosan az ilyen szolgáltatások előállításához szükséges ráfordításokon alapulnak (mint például az orvosok száma), nem pedig az adott kibocsájtáson, amelyeket létrehoznak (mint például adott orvosi kezeléseik száma). A minőségi változásokhoz igazítás még ennél is nehezebb. Mivel az kibocsájtásokat általában úgy kezeljük, mint ami együtt mozog a ráfordításokkal, az ezekben a szolgáltatásokban bekövetkező termelékenységváltozásokat nem vesszük figyelembe. Ebből következik, hogy ha pozitív (vagy negatív) változás áll be a közszféra termelékenységében, akkor a mérőeszközök túlbecsülik (vagy alulbecsülik) a gazdasági növekedést és a reáljövedelmet. Éppen ezért ahhoz, hogy megfelelően mérni tudjuk a gazdaság teljesítményét és az életszínvonalat, meg kell birkóznunk a kormányzati teljesítmény mérésével. (A jelenlegi, kiadásokon alapuló – beismertem hibás – mérési rendszerünkben több OECD országban a kormányzati teljesítmény a GDP körülbelül 20 százalékát teszi ki, míg az OECD országokban az összes kormányzati kiadás a GDP több mint 40 százalékát.)
20. Bár a módszertani nézetek egymással ellentétesek azzal kapcsolatban, hogyan kellene a minőségre vonatkozó kiigazításokat megcsinálni, vagy hogyan lehetne továbblépni a kormányzati teljesítmény mérését illetően, azzal kapcsolatban azonban teljes az egyetértés, hogy ezeket a kiigazításokat meg kell tenni, sőt azzal kapcsolatban is, hogy mik azok az elvek, amelyek alapján ezeknek a kiigazításoknak meg kell születniük. A vélemények a gyakorlati megvalósítással kapcsolatban különbözők. Jelentésében a Bizottság foglalkozik mind az elvekkel, mind a megvalósításhoz kapcsolódó nehézségekkel.

A termeléstől a jóllétig

21. A következő kulcsfontosságú üzenet, és az egész jelentést átfogó motívum, hogy elérkezett az idő, át kell helyezni a jelenlegi mérési rendszer hangsúlyait a gazdasági termelés méréséről az emberek jóllétének mérésére. A jóllét mérését pedig a fenntarthatóság kontextusában kell megfogalmaznunk. A termelés mérésének hiányosságai ellenére sokkal többet tudunk a gazdasági termelésről, mint a jóllétről. A hangsúlyok áthelyezése nem azt jelenti, hogy el kellene hagyni a GDP, illetve a termelés méréséhez használt esz-

közeinket. Ezek az eszközök a piaci termeléssel és a foglalkoztatottsággal kapcsolatos aggodalmakkal jöttek létre, és jelenleg is ezekből tudunk válaszokat adni sok fontos kérdésre, például a gazdasági aktivitás monitorozása kapcsán. Ezzel együtt fontos a jóllétnek nagyobb szerepet adni, mert egyre nagyobb a szakadék az aggregált GDP adatokban lévő információ és között, ami az átlagember jólléte szempontjából számít. Ez azt jelenti, hogy tovább kell dolgoznunk olyan statisztikai rendszer kialakításán, amelyben a piaci aktivitás mérését olyan eszközök egészítik ki, amelyek az emberek jóllétéről illetve a fenntarthatóságról szólnak. Egy ilyen rendszernek szükségszerűen plurálisnak kell lennie, hiszen nincs olyan mérőeszköz, amely egymagában tudna összefoglalni valamit, amely annyira komplex, mint a társadalom tagjainak jólléte – ezért mérési rendszerünknek magába kell foglalnia egy sor különböző mérőeszközt. A különböző dimenziók összehasonlásának problematikája (egyszerűbben fogalmazva: hogyan adjuk össze például az egészséggel kapcsolatos számokat a hagyományos javak fogyasztására vonatkozó számokkal) másodlagos ahhoz képest, hogy meg kell teremteni azt a széleskörű statisztikai rendszert, amely képes a lehető legtöbb releváns dimenziót megragadni. Egy ilyen rendszernek nem csupán a jóllét átlagos szintjét és időbeli változását kell mérnie az adott közösségben, de rögzítenie kell azt is, hogy milyen sokféle élménye, tapasztalata lehet az embereknek, és azt is, hogy milyen kapcsolatok vannak az emberek életének különböző dimenziói között. Jó néhány dimenziója van a jóllétnek, de jó kiindulópont lehet az anyagi jóllét vagy az életszínvonal mérése.

1. ajánlás: Az anyagi jóllét értékelése során termelés helyett a jövedelemmel és a fogyasztással kell foglalkozni

22. A GDP a gazdasági aktivitás legelterjedtebb mutatója. Számításához léteznek nemzetközi sztenderdek, és sok energiát fektettek a statisztikai és fogalmi alapok lefektetésébe. Az előzőekben már kiemeltünk néhányat azok közül a területek közül, amelyekben a GDP kiszámításával kapcsolatban további fejlesztésre van szükség. Ahogy azt a statisztikusok és közgazdászok jól tudják, a GDP főként a piaci termelést méri – pénzben kifejezve –, és mint ilyen, hasznos is. Ugyanakkor gyakran úgy kezelik, mintha a gazdasági jóllét mérőszáma lenne. A kettő összemosása félrevezető lehet azzal kapcsolatban, hogy mennyire élnek jól az emberek, és ez rossz politikai döntéseket vonhat maga után. Az anyagi életszínvonalhoz közelebb áll a nettó nemzeti jövedelem, a háztartások reáljövedelme és fogyasztása – a termelés növekedhet miközben a jövedelem csökken és fordítva, ha figyelembe vesszük az értékcsökkenést, az országból ki- és beáramló jövedelmet, és a termékek kibocsájtási valamint fogyasztói árai közötti különbséget.

2. ajánlás: Kapjon nagyobb hangsúlyt a háztartások nézőpontja

23. Bár informatív a gazdaság egészének teljesítményét figyelemmel kísérni, a lakosság anyagi életszínvonalában bekövetkező változások irányát jobban lehet követni a háztartások jövedelme, illetve fogyasztása alapján. A rendelkezésre álló nemzeti számlák adatai alapján valóban az látszik, hogy a háztartások reáljövedelme jó néhány OECD országban eltérő növekedési pályát mutat, mint az egy főre eső reál-GDP, és jellemzően kisebb mértékben nő. A háztartások nézőpontjából figyelembe kell venni a szektorok közötti olyan kifizetéseket, mint az államhoz kerülő adók, az államtól származó szociális juttatások, és a háztartások hiteleinek kamatai, amelyek a pénzügyi szervezetekhez kerülnek. Helyesen meghatározva, a háztartások jövedelmének és fogyasztásának tükröznie kell az államtól származó természetbeni juttatásokat is, mint például a támogatott egészségügyi, illetve oktatási szolgáltatásokat. Nagy energiákat kell fektetnünk még a statisztikai harmonizációba, hogy megértsük, bizonyos mérőszámok (mint például a háztartások jövedelme) hogyan mozoghatnak különbözően a kiszámítás alapjául szolgáló statisztikai forrástól függően.

3. ajánlás: A jövedelmet és a fogyasztást a vagyonnal együtt kell szemlélni

24. A jövedelem és a fogyasztás elengedhetetlen az életszínvonal megállapításához, de végső soron csak a vagyonról származó információval együtt lehet értelmezni. Az a háztartás, amely vagyonát költi fogyasztási cikkekre, növeli aktuális jóllétét a jövőbeli terhére. Az ilyen viselkedés következményeit tetten lehetne érni az adott háztartás mérlegében, és ugyanez a helyzet a gazdaság más szektoraira, valamint a gazdaság egészére vonatkozóan is. Ahhoz, hogy ilyen mérleget létrehozzunk, a vagyoni eszközök és kötelezettségek átfogó összegzésére van szükség. Bár az országokra vonatkozó mérlegek létrehozása nem új elgondolás, de ilyenek még csak korlátozottan hozzáférhetők és fontos, hogy létrehozásukat előmozdítsuk. A vagyont mérő eszközök a fenntarthatóság mérésében központi elemek. Az, amit továbbviszünk a jövőbe szükségképpen tőkeként kell, hogy megjelenjen – fizikai, természeti, emberi és társadalmi tőkeként. Ezen „készletek” helyes értékének megállapítása létfontosságú, viszont gyakran problematikus. Ezen túl arra is szükség van, hogy ezeket a mérlegeket alternatív értékeléssel „stressz-tesztnek” vessük alá, amennyiben az eszközök piaci árait nem lehet tudni, vagy piaci buborékok és összeomlások hatásának vannak kitéve. Ha a monetáris érték nagyon bizonytalan vagy nehezen megállapítható, más, nem-monetáris indikátorok hasznosabbak lehetnek.

4. ajánlás: Nagyobb hangsúlyt kell adni a jövedelem, a fogyasztás és a vagyon eloszlásának

25. Az átlagjövedelem, a fogyasztás és a vagyon sokatmondó statisztikai adatok, de nem adnak teljes képet az életszínvonallal kapcsolatban. Az átlag-

jövedelem emelkedése például lehet, hogy egyenlőtlenül oszlik el a különböző csoportok között, azaz bizonyos háztartások a többihez viszonyítva rosszabbul járhatnak. A jövedelem, a fogyasztás és a vagyon átlagát mutató mérőszámokat tehát azok eloszlását megjelenítő mutatóknak kell kiegészíteniük. A mediánfogyasztás (jövedelem, vagyon) jobb mutató, mint az átlagfogyasztás (jövedelem, vagyon), mert jobban leírja, hogy mi is történik a „tipikus” egyénnel vagy háztartással. Ugyanakkor sok szempontból az is fontos, hogy tudjuk, hogy mi történik a jövedelem- és vagyoneeloszlás legalján (amit a szegénységgel kapcsolatos statisztikák írnak le), vagy a legfetején. Ideális esetben ezek az információk nem magukban, hanem összekapcsolva állnak elő, hiszen ha azzal kapcsolatban szeretnénk információt, hogy mennyire élnek jól a háztartások, akkor ezt az anyagi életszínvonal különböző dimenzióival (jövedelemmel, fogyasztással, vagyonnal) kapcsolatban akarjuk látni. Összességében egy alacsony jövedelmű, de átlag feletti vagyonnal rendelkező háztartás nem feltétlenül él rosszabbul, mint egy vagyon nélküli, de közepes jövedelmű háztartás. (Az emberek jólétével kapcsolatos dimenziók „együttes eloszlásáról” szóló információk biztosságának szükségességét az élet minőségének mérésével kapcsolatos ajánlásban még említeni fogjuk.)

5. ajánlás: A jövedelem mutatóit ki kell szélesíteni a nem-piaci aktivitásokkal.

26. Az elmúlt időben jelentősen megváltozott, a háztartások és a társadalom működése. Például sok olyan szolgáltatást, amelyet a múltban a családtagok biztosítottak, ma a piacról vásárolunk meg. Ez a változás a nemzeti számlákban jövedelemnövekedésként jelentkezik, ami így azt a hamis benyomást kelti, hogy megváltozott az életszínvonal, holott ez csak azt tükrözi, hogy bizonyos szolgáltatások beszerzése nem-piaciról piacra változott. Sok szolgáltatást, amit a háztartások maguknak biztosítanak, nem vesznek figyelembe a hivatalos jövedelmi és termelési mutatókban, holott a gazdasági aktivitás fontos összetevőjét képviselik. Bár a hivatalos statisztikákból való kizárásuk inkább az adatok bizonytalanságából ered, mintsem elvi nehézségekből, azért elmondható, hogy volt előrehaladás ezen a téren. Ezzel együtt még több szisztematikus munkára van szükség ezen a területen. Ezt pedig azzal kell kezdeni, hogy információt gyűjtünk arról, hogy az emberek mivel töltik az idejüket, mégpedig olyan információkat, amelyek országok közti és időbeli összehasonlításra egyaránt alkalmasak. A kép kiegészítésére az alapvető nemzeti számlákat a háztartások tevékenységét átfogó, rendszeres számláknak kell kísérniük. A fejlődő országokban fontos szerepük van a háztartások által termelt javaknak (például az élelemnek vagy a lakhelynek). Az ilyen háztartásilag előállított javak termelésének követése fontos ahhoz, hogy meg tudjuk becsülni a háztartások fogyasztási szintjét ezekben az országokban.

27. Amint elkezdünk a nem-piaci tevékenységekkel foglalkozni, felmerül a szabadidő kérdése. Ha valaki ugyanazokat a javakat és szolgáltatásokat fogyasztja, de évi 1500 órát dolgozik nem 2000 órát, az azt jelenti, hogy jobb életszínvonalon él. Bár a szabadidő felmérése sok nehézséggel jár, az egyes országok vagy időszakok életszínvonalának összehasonlításához figyelembe kell venni, hogy az emberek mennyi szabadidővel rendelkeznek.

A jólét többdimenziós

28. Ha meg akarjuk határozni, hogy a jólét mit jelent, akkor többdimenziós meghatározást kell használnunk. Tudományos kutatásokat és a világ számos országában kifejlesztett kezdeményezéseket alapul véve, a Bizottság az alábbi kulcs-dimenziókat határozta meg, mint amelyeket számításba kell venni. Ezeket a dimenziókat elméletileg egyszerre, párhuzamosan kellene figyelembe vennünk:
- i. Anyagi életszínvonal (jövedelem, fogyasztás és vagyon);
 - ii. Egészség;
 - iii. Oktatás;
 - iv. Az egyén tevékenységei a munkát is beleértve;
 - v. Politikai érdekképviselés és kormányzás;
 - vi. Társas viszonyok és kapcsolatok;
 - vii. Környezet (jelenlegi és jövőbeli állapotok);
 - viii. Bizonytalanság mind gazdasági, mind fizikai értelemben

Az emberek jólétét mindezen dimenziók alakítják, a konvencionális jövedelem mutatókból több ezek közül mégis kimarad.

A jólétnek mind az objektív, mind a szubjektív dimenziói egyaránt fontosak

6. ajánlás: Az életminőség az emberek objektív körülményeitől és képességeitől függ. Meg kell tenni azokat a lépéseket, amelyek fejlesztik az emberek egészségével, oktatásával és tevékenységeivel, valamint a környezet állapotával kapcsolatos méréseket. Különösen abba kell energiát fektetni, hogy olyan szilárd és megbízható mutatókat fejlesszünk ki és vigyünk át a gyakorlatba, amelyek a társas kapcsolatokat, a politikai érdekérvényesítést és a bizonytalanságot mérik, és amelyeken keresztül az étellel való elégedettség megbecsülhető.

29. Az életminőség értékeléséhez releváns információk köre túlmutat az emberek önbevallásán és érzékelésén, az emberek „működésének” és szabadságának mérése irányába. Ami valójában számít; az adottságok és lehetőségek azon köre és azon szabadságfoka, amelyek az emberi választások, az általuk értékelt élet kereteit jelölik ki. Az életminőség mutatójában figyelembe vett releváns működésmódok és képességek megválasztása inkább

értékkitételeken, mint szakmai megfontolásokon alapul. Bár az életminőséget befolyásoló tényezők pontos listája kétségtelenül értékkitéleten alapul, abban egyetértés mutatkozik, hogy az életminőség az emberek egészségén, képzettségén, mindennapi tevékenységén (beleértve a tisztas munkához és lakhatáshoz való jogot), politikai részvételén, az őket körülvevő természeti és társas környezetén, valamint a személyes és gazdasági biztonságukat alakító változókon múlik. Ezek méréséhez objektív és szubjektív adatokra egyaránt szükség van. Mindezen változókkal kapcsolatban kihívást jelent, hogy az idáig elért eredményeket tovább kell fejleszteni, azonosítani kell a réseket a rendelkezésre álló információkban, és be kell fektetni a statisztikai kapacitásokba mindazokon a területeken (pl. időmérlegekbe), ahol az indikátorok még elégtelenek.

7. ajánlás: Az életminőség indikátorainak minden mért dimenzióban teljes körűen mérniük kell az egyenlőtlenséget is.

30. Az emberek közötti egyenlőtlenség minden életminőséggel kapcsolatos értékelésnek és minden jövőbeli fejlesztésnek szerves része kell, legyen minden országban. A legtöbb életminőségdimenzióknak saját különálló, egyenlőtlenséget mutató mérőszámra van szüksége, de – ahogy arra a 25. bekezdésben utaltunk – figyelembe kell venni a kapcsolódási pontokat és korrelációkat is. Az életminőségbeli különbségeket emberek, szocio-ökonómiai státuszok, nemek és generációk keresztmetszetében is mérni kell, és különösen oda kell figyelni a legutóbbi időben kialakult egyenlőtlenségekre, mint amilyenek például a bevándorláshoz kapcsolódó egyenlőtlenségek.

8. ajánlás: A felméréseket úgy kell megtervezni, hogy azok minden ember esetében mérni tudják a különböző életminőségdimenziók közötti kapcsolatokat, és ezeket az információkat fel kell használni a különböző területek szakpolitikáinak megalkotásakor.

31. Mindenféleképpen foglalkozni kell azzal a kérdéssel, hogy az életminőség egyik dimenziójában bekövetkezett fejlemény hogyan hat más dimenziókra, és hogyan függenek össze a jövedelemmel a többi területen bekövetkező változások. Azért fontos ez, mert a hátrányok halmozódása messze súlyosabb következményekkel jár az életminőségre, mintha az egyes tényezők hatását külön-külön összeadnánk. Ahhoz, hogy intézkedések születessenek e kumulatív hatások kapcsán, információkra lenne szükség a teljes lakosság életminőségét alkotó legfontosabb jellemzők „együttes eloszlásáról”, amikhez célzott felmérésekre lenne szükség az adott országban egyenként mindenkiről. Ez irányba úgy léphetnénk, ha minden felmérésben felteszünk bizonyos sztereotíp kérdéseket, amelyek néhány jellemző alapján lehetővé teszik a válaszadók osztályozását. Amikor meghatározott területek szakpolitikáit tervezik, akkor együttesen kell figyelembe venni az életminőség különböző dimenzióit tükröző indikátorokra gyakorolt hatást, hogy

kezelni lehessen a különböző dimenziók közötti kölcsönhatást és a halmozottan hátrányos helyzetű emberek igényeit.

9. ajánlás: A statisztikai hivataloknak biztosítaniuk kell az életminőség különböző dimenzióinak aggregálásához szükséges információt, hogy lehetővé tegyék különböző indexek létrehozását.

32. Azzal együtt, hogy az életminőség méréséhez több indikátorra van szükség, nagy igény van egy összegző mutató kifejlesztésére is. Van néhány lehetséges összegző mutató az életminőséggel kapcsolatban attól függően, hogy milyen kérdésre keresünk választ, vagy milyen megközelítést használunk. Néhány ilyen mutatót már használunk, mint például az egyes országokra vetített, étellel való átlagos elégedettséget, vagy azokat az összetett mutatókat, amelyek egy-egy konkrét dimenzió átlagértékeit összesítik, mint például az Emberi Fejlettségi Index (Human Development Index). Továbbiak használatához be kell ruházni a nemzeti statisztikai rendszerekbe, hogy elő tudják állítani a számításukhoz szükség adatokat. Ilyen lehet például az a mutató, amely azon időszakok arányát mutatja, amelyben a válaszadó inkább negatív érzésekről számol be, és az, amely azt számolja, hogy adott objektív jellemzők milyen gyakran és milyen súlyos mértékben bukkannak fel egy ember életében, vagy ilyenek lehetnek az emberek állapotán és preferenciáin alapuló ekvivalens jövedelemszámítások is.
33. A Bizottság úgy gondolja, hogy a jólét objektív indikátorain túl az életminőség szubjektív mutatóit is figyelembe kell venni.

10. ajánlás: A jólétnek mind az objektív, mind a szubjektív mutatói kulcsfontosságú információkat adnak az emberek életminőségével kapcsolatban. A statisztikai hivataloknak be kellene emelniük olyan kérdéseket saját felméréseikbe, amelyek meg tudják ragadni azt, ahogyan az emberek megítélik az életüket, és örömmel teli élményeik és prioritásaik vannak.

34. A kutatások azt mutatják, hogy lehetséges értelmes és megbízható adatokat gyűjteni mind a szubjektív, mind az objektív jólétről. A szubjektív jólét különféle aspektusokat foglal magába (adott személy kognitív értékelését életéről, boldogságáról, elégedettségéről, az olyan pozitív érzésekről, mint az öröm és büszkeség, illetve negatív érzésekről, mint a fájdalom és aggodalom): mindegyiket külön kell megmérni, hogy az emberek életét átfogóan értékelő mutatót kapjunk. Ezen szubjektív dimenziók kvantitatív mutatói azért is ígéretesek, mert nem csak magának az életminőségnek kapjuk meg egy jó mutatóját, de jobban megérthetjük azt is, hogy ezt milyen, az emberek anyagi körülményein és jövedelmén túlmutató dolgok befolyásolhatják. Annak ellenére, hogy sok a megoldatlan probléma, ezek a szubjektív mutatók fontos információt nyújtanak az életminőséggel kapcsolatban. Éppen emiatt lenne szükség arra, hogy a nagy elemszámú, a hivatalos statisztikai

hivatalok által végzett felmérésekben is megjelenjenek olyan kérdéstípusok, amelyek a kisebb, nem hivatalos felmérésekben már bizonyítottak.

A fenntarthatóság mérését pragmatikusan kell megközelíteni

35. A fenntarthatósággal kapcsolatos mérés és értékelés a Bizottság számára központi kérdés volt. A fenntarthatóság szempontjából az a feladat, hogy meghatározzuk, vajon legalább a jólét jelenlegi szintje biztosítható-e a jövő generációinak is. Természetéből adódóan a fenntarthatóság kérdése kiterjed a jövőre és ennek értékelése rengeteg feltevésen és normatív választáson alapul. Erre a kérdésre (különösen az éghajlatváltozásra) pedig hatással van a különböző országok által követett szocio-ökonómiai és környezeti modellek interakciója. A probléma valóban nagyon összetett, még annál is összetettebb, mint az aktuális jólét vagy teljesítmény mérésének eleve komplex problémaköre.

11. ajánlás: A fenntarthatósági értékeléshez az indikátorok jól meghatározott készlete szükséges. A készlet elemeit egyes mögöttes témakörök jellemzőiként kell értelmezni. A fenntarthatóság pénzügyi indexének is lehet helye egy ilyen készletben, a jelenlegi tudásunk alapján azonban továbbra is csak a fenntarthatóság gazdasági vonatkozásaira koncentráló indexként.

36. A fenntarthatósági értékelés kiegészítő elem a jelenlegi jólét, illetve a gazdasági teljesítmény kérdésköréhez, és különállóan kell vizsgálni. Akármennyire is triviálisan hangzik, ezt érdemes leszögezünk, mert néhány aktuális megközelítésben mégsem veszik figyelembe ezt az elvet, és így előfordulhat, hogy zavaros végeredményhez jutnak. Zavar keletkezik például, ha valaki megpróbálja egy indikátorra összekombinálni a fenntarthatóságot és az aktuális jólétet. Hogy egy hasonlattal éljünk, vezetés közben nem igazán segítené a sofőrt, ha egyetlen számmal – együttesen – jeleznék a műszerfalon a kocsi sebességét és a fennmaradó üzemanyag mennyiségét. Mindkét információ életbevágóan fontos, de a műszerfalon külön-külön, jól látható helyen kell jelezni mind a kettőt.
37. A fenntarthatóság méréséhez szükséges minimum, hogy olyan indikátoraink legyenek, amelyek a különböző, a jövőbeli jólétet meghatározó dimenziók mennyiségi változásáról tájékoztatnak minket. Másként fogalmazva, a fenntarthatósághoz párhuzamosan kell megőrizni vagy növelni különböző „készleteinket”: a természeti erőforrásokat és az emberi, társadalmi és fizikai tőkét mind minőségében, mind mennyiségében.
38. A fenntarthatóságot készletek alapján vizsgáló megközelítésnek két típusa van. Az egyik típus csupán a változásokat követi az egyes készletekben külön-külön, és azt értékeli, vajon az adott készlet nő vagy csökken, miközben figyel arra, hogy megfelelő lépésekkel mindegyik egy adott kritikus szint felett maradjon. A második típus minden készletfajtát átvált annak pénz-

beli megfelelőjére, azzal az implicit feltételezéssel, hogy a különböző tőkéek egymásba átválthatók. Azaz – megfelelően súlyozva – a környezeti tőkében bekövetkezett csökkenést ellensúlyozhatja a fizikai tőkében beállt növekedés. Ez utóbbi megközelítésben jelentős lehetőségek vannak, de jelentősek a korlátai is. A legfontosabb probléma, hogy sok tőke esetében hiányzik a piac, amely az eszközöket értékelné, és még ha létezik is piac az adott területen, nincs biztosíték arra, hogy megfelelően tükrözi azt, hogy a különböző tőkéek mennyiben számítanak a jövőbeli jóllét szempontjából. A pénzügyi megközelítéshez számítások és modellek szükségesek, ami információs nehézségeket vet fel. Mindezekből az következik, hogy szerényebb megközelítéssel kell indítani, azaz a pénzügyi összegzésben olyan elemekre kell koncentrálni, amelyeknél elfogadható értékelő technikák léteznek, mint például a fizikai tőke, az emberi tőke vagy bizonyos természeti erőforrások esetében. Amennyiben így teszünk, lehetséges lesz értékelni a fenntarthatóság „gazdasági” elemét, azt, hogy vajon az egyes országok túlfogyasztják-e gazdasági vagyონukat vagy sem.

Fizikai indikátorokat a környezeti terheléshez

12. ajánlás: A fenntarthatóság környezeti aspektusait érdemes külön is nyomon követni, néhány jól megválasztott fizikai indikátorral. Különösen arra van szükség, hogy világosan lássuk milyen közel állunk a környezet veszélyes mértékű károsításához (mint például az éghajlatváltozással összefüggő környezeti károk vagy a halállomány túlhalászata esetében).

39. Az előzőekben említett okok miatt a természeti környezet pénzbeli értékének meghatározása gyakran bonyolult, a környezet állapotának figyelemmel kíséréséhez fizikai indikátorok önálló készleteire lesz szükség. Különösen akkor, ha olyan hatásokról beszélünk, amelyek visszafordíthatatlanul vagy folyamatosan változtatják meg a környezetet. Éppen ezért a Bizottság tagjai meg vannak győződve arról, hogy különösen nagy szükség van olyan indikátorokra, amelyek egyértelműen mutatják az üvegházhatást okozó gázok koncentrációnövekedését a légkörben, illetve azt, hogy mennyiben közelíti ez az éghajlatváltozás veszélyes szintjét (és azoknak a kibocsátásoknak a szintjét, amelyek potenciálisan ilyen mértékben növelhetik e gázok koncentrációját). A légkörben lévő üvegházhatást okozó gázok koncentrációjának emelkedése miatti éghajlatváltozás szintén speciális ügy, amennyiben ez igazán globális probléma, amelyet nem lehet az országhatárokat figyelembe véve mérni. Az ilyen típusú fizikai indikátorokat csak a tudományos közösség segítségével lehet megtalálni. Szerencsére ezen a területen már rengeteg munkát elvégeztek.

Mi a következő lépés?

40. A Bizottság inkább vitaindítónak tekinti ezt a jelentést, mintsem a vita lezárásának. A jelentésben rámutatunk olyan problémákra, amelyekkel egy átfogó kutatás keretében foglalkozni kell. Nemzeti és nemzetközi szervezeteknek meg kellene vitatniuk a jelentésben megfogalmazott ajánlásokat, saját korlátaikat figyelembe véve megkeresni, hogyan tudnának saját nézőpontjukkal a leghatékonyabban hozzájárulni a jelentésben megfogalmazott átfogó programhoz.
41. A Bizottság hisz abban, hogy a jelentésben megfogalmazott problémák és ajánlások globális vitája fontos alkalmat teremthet arra, hogy megvitassuk, hogy mint társadalom mivel törődünk, és hogy vajon tényleg azért küzdünk-e, ami fontos.
42. Nemzeti szinten kerekasztalokat kellene létrehozni az érintettek bevonásával, hogy meghatározzák és rangsorolják azokat az indikátorokat, amelyek révén közös álláspont alakulhat ki arról, miként alakul a társadalmi haladás, és ezt hogyan lehet fenntartani a jövőben.
43. A Bizottság reméli, hogy a jelentés nem csak a szélesebb körben folytatott párbeszédhez ad ösztönzést, de olyan kutatásokhoz is, amelyek hozzásegítenek a gazdasági teljesítményt és a társadalmi haladást jobban mutató mérőszámok kialakításához.

fordította: Simonyi Ágnes

ABSTRACTS

Márta Miklósi: Reflexions of prison teachers – first results from a research

Based on a research between January and April 2017 on prison teachers' views, the general purpose of our study was to gain the widest possible access to information how they see and evaluate their own work from the point of view of helping reintegrate prisoners. In addition to the quantitative questionnaire survey, we also interviewed some out-college teachers of the Tiszalök National Prison. Teachers should perform high-quality and effective work to be able to participate in the preparation and guarding prisoners for reintegration through discreditable circumstances arising from worrying crowding, fluctuation and occasionally persistent staffing shortages. The specific objectives of quantitative and qualitative research include a presentation of the education within the framework of the prison system on the basis of the opinion of the out-college pedagogues working in the institutes.

Nándor Marcell Kiss: “You are not needed”. Emptying the system of social dialogue in the 2010’s

It may seem to be trivial that a full time employee is able to support at least his own living from his salary. In Hungary until 2018 this has not been the case. The trade unions have been demanding that the minimum wage has to bypass the subsistence level, but until the treaty between the government, the trade unions and the employers unions in 2016 they could not reach this. How did they finally achieve it, what has changed? The paper describes and analyses the changes made to the system of social dialogue after the right wing-populist regime took over in 2010 and the diverse interests behind it. The presentation of changes is based on interviews with representatives of the social partners.

CONTENTS

Basic income

- 3 **Anthony B. Atkinson:** Basic Income: Ethics, Statistics and Economics
- 14 **Philippe Van Parijs:** The Worldwide March To Basic Income: Thank You Switzerland!
- 18 **Henning Meyer:** No Need For Basic Income: Five Policies To Deal With The Threat Of Technological Unemployment
- 22 **Bo Rothstein:** UBI: A Bad Idea For The Welfare State
- 25 **Malcolm Torry:** What Is An Unconditional Basic Income? A Response To Rothstein

Roundtable discussion

- 28 **Ian Gough, James Meadowcroft, John Dryzek, Jürgen Gerhards, Holger Lenfeld, Amil Markandya és Ramon Ortiz:** Climate change and social policy: a symposium

Workshop

- 66 **Márta Miklósi:** Reflexions of prison teachers – first results from a research
- 81 **Nándor Marcell Kiss:** “You are not needed”. Emptying the system of social dialogue in the 2010’s

Document

- Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi:** Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress

SZERZŐINK FIGYELMÉBE!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőbizottság bírálja el. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.

2. A folyóiratban megjelent cikkek szerzői joga a Kiadót illeti, beleértve az interneten való megjelentetés jogát is.

3. A tanulmány szövegét Word-dokumentumban kérjük e-mailben megküldeni.

4. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, foglalkozása, végzettsége, munkahelyének megnevezése, e-mail címe, a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások *-gal jelölt lapalji jegyzetben.

5. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket lapalji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:

– ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16);

– egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13).

6. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni. A diagramokat szerkeszthető formában is kérjük (pl. Excel).

7. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat oly módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozásokat az alábbiak szerint kérjük megadni:

– könyv: Szerző(k) (a megjelenés éve): *A mű címe*. A kiadás helye: a kiadó neve;

– folyóiratcikk: Szerző(k) (a megjelenés éve): A cikk címe. *A folyóirat neve*, az évfolyam sorszáma (a szám sorszáma), a cikk kezdő és befejező oldalszáma;

– gyűjteményes kötetben szereplő írás: A szerző(k) neve (a megjelenés éve): A cikk címe. In *A gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk., vagy ed(s), vagy Hrsz.)*: A kötet címe. A kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és befejező oldalszáma.

– Több szerző esetén a neveket gondolatjellel (–) kössék össze. Legfeljebb három szerző nevét adják meg, ha több szerző van, akkor az első szerzőnév után et al.-t írjanak.

– Az internetes hivatkozásokat az utolsó megtekintés időpontjával egészítsék ki, pl.: (utolsó letöltés: 2014. 05. 05.)

8. Külön lapon kérjük mellékelni a tanulmány legfeljebb 200 szót tartalmazó tartalmi összefoglalóját (abstract) magyar és angol nyelven.