

ADRIAN SINFIELD

Az egyenlőtlenség számít – tanulnivalók egy nagy társadalomtudóstól

Az európai szociális modell

Az európai szociális modell tartalma évről évre változik, ebben azonban semmi meglepő nincsen, hiszen az unióban számos modell él egymás mellett nemzeti változataikkal egyetemben. A brit nemzeti változatra például az jellemző, hogy egy transzatlanti elmozdulás keretében eltávolodott az európai kontinensen mértékadónak számító szociáldemokrata modelltől, és mind a társadalombiztosítás, mind pedig a szociálpolitika terén egyre inkább a jövedelemvizsgálathoz kötött és összegszerűségükben igen szerény juttatások irányában mozdult el. Ami az európai szociális modell egészét a változataitól immár függetlenül illeti, arról a Londonba érkező Mahatma Gandhi mondását lehetne leginkább idézni. Őt akkor arról kérdezték, hogy mit tart a nyugati civilizációról: – Az valami nagyon jó dolog lenne, ha lenne – hangzott a válasz. És valóban, az Európai Unió valójában lebegteti ezt a kérdést a kollektív szolidaritásról szóló, nagyívű nyilatkozatok és a Washington és a Világbank stílusában megfogalmazódó, pragmatikus szociálpolitikai stratégia között.

1999-ben a Brüsszeli Bizottság négy kulcskritériumot tűzött a szociálpolitikusok elé, amellyel az európai modell modernizálását kívánták elérni. Ezek az alábbiak:

- minden munkaviszony nyújtson biztos megélhetést,
- a nyugdíjak kiszámíthatóak, a nyugdíjrendszerek pedig fenntarthatóak legyenek,
- a szociálpolitika segítse elő a társadalmi integrációt,
- működjenek a minőségi és önfinanszírozó egészségügyi ellátások.

Érdeemes egy pillantás erejéig összevetnünk ezeket a kritériumokat az 1992-ben meghirdetettekkel:

- védeni kell a minimálbért,
- a szociálpolitikai juttatások szintjét a jövedelmekhez kell kapcsolni az elért életszínvonal megvédése érdekében,
- erősíteni kell a társadalmi és gazdasági integrációt.

Minél tüzetesebb vizsgálatnak vetjük alá az új kritériumokat, annál hiábavalóbbnak tűnik a régiéik helyettesítése. Az első két új kritérium

és részben a negyedik is olyan általánosítás, hogy csak Florence Nightingale 1859-ben megfogalmazott kritériumához lehet hasonlítani ezeket. A híres ápolónő minden közkórház alapításának legelső kritériumaként – nem teljesen eredeti módon – azt az elvet szögezte le, hogy kórház az, ahol semmiképpen sem ártnak a betegeknek. Az új kritériumok közül az első fontos, de korlátozott célkitűzést tartalmaz, s itt látszik a leginkább, hogy a Bizottság az OECD és a Világbank álláspontja felé manőverez. Ezt a témát tehát, hogy minden munkaviszony nyújtson biztos megélhetést, valamint a mögötte meghúzódó, az aktív és passzív munkaerőpiaci eszközök közötti fogalmilag túlságosan durva megkülönböztetés bírálatát bővebben kifejtettem 1997-ben írott könyvemben (*Blaming the Benefit: the Costs of the Distinction Between Active and Passive Programmes*, in: Jan Holmer and Jan Ch. Karlsson, eds., *Work – Quo Vadis? Rethinking The Question of Work*, Aldershot, Ashgate).

Megjegyzem, ez a szóban forgó, első kritérium arra is alkalmas, hogy kiolvassuk belőle a Bizottságnak a szociálpolitikával kapcsolatos általános megközelítését is, amely a szociálpolitikát produktív tényezőnek szeretné látni.

Csak üdvözölni lehet az új kritériumok harmadikát, amely a társadalmi integrációt fogalmazza meg célként, szemben a korábbi megközelítéssel, amely a kirekesztő leszakadás ellen igyekezett felvenni a harcot. Persze ma még egyáltalán nem világos, meddig megy el az Unió ezzel a célkitűzéssel a szegénység okainak felszámolásában, illetve hogy mennyire éri be néhány nyomorenyhítő akcióval. Meglátjuk azt is, hogy sor kerülhet-e a brit Tony Atkinson által sürgetett európai szegénységi küszöb meghatározására.

Megelőzés és támogatás

Az előrelépés érdekében túl kell lépnünk azon, amit Ferge Zsuzsa szegénypolitikának nevez, és tematizálnunk kell a szegénység fogalmának erkölcsi alapjait, hiszen amint már Samuel Johnson is megmondta a 18. században: egy társadalom civilizáltsága a szegényekkel szembeni bánásmódon mérhető le. Rögtön hozzáteszem, ez a nyomorenyhítő megközelítés ma már persze nem elegendő. A szegénység bekövetkezésének megelőzésére van szükség, hiszen a megelőzés nemcsak mindig olcsóbb a kúránál, de egyben hatásosabb és demokratikusabb is. A szegények társadalmi reintegrációja és a nyomorenyhítő akciók mellett tehát alapvetően a megelőzésre kell koncentrálnunk.

Mindazok a megközelítések, amelyek a személyes felelősséget hangsúlyozzák a szegénység felléptében, célt tévesztenek, hiszen a valódi okok strukturális jellegűek. Ebből következik, hogy inkább a kormányzat felelősségét kell felvetnünk, a közigazgatással egyetemben minden szinten. Ezen a kijelölt úton halad előre az a projekt is,

amely – Ferge Zsuzsa részvételével – az európai szociális minőség fogalmának körüljárására vállalkozott. Itt a szociális minőség fogalmát úgy definiálják, mint mértéket, amely szerint az állampolgárok részt vehetnek közösségük társadalmi életében és gazdasági viszonyaiban, s mindezt olyan körülmények között teszik, amely jólétük és személyiségük kiteljesedéséhez járul hozzá. Ebben a szövegösszefüggésben a megelőzés, amit soha nem lehet eléggé hangsúlyozni, méltó szerepet kap.

Strukturális vagy védőháló-orientált szociálpolitika

A strukturális, vagyis társadalmi orientáltságú szociálpolitika, amit Ferge Zsuzsa is szorgalmaz, kevésbé a társadalmi milióból levezethető személyes gondokra keresi a választ, inkább a társadalmi struktúra alapkérdéseit veti fel, intellektuális művességgel. Ez a megközelítés az Európai Szociális Modell megközelítése, amely élesen szemben áll az Egyesült Államok gyakorlatával és a Világbank „védőhálós” paradigmájával. Ez utóbbiakra találó jellemzés az, amelyet Murray Edelman adott Nyelvpolitika című könyvében: „kudarcot valló politika, diadalra törő retorikával”.

A „védőhálós” megközelítés illetve az univerzalistább szociálpolitikai intézkedések közti vitát gyakran úgy állítják be, mint valami technikai kérdést, mint olyan törekvést, amely egyszerűen a szegény rétegek elérése leghatékonyabb eszközének keresésére irányul. Technikai problémák valóban felvetődnek, ám valójában ez a vita több és mélyebb annál. A Világbank például most a „szociális kockázatkezelés” címszava alatt eleveníti fel a régi, védőhálós elképzeléseit (Holzmann és Jörgensen, 2000, *Social Risk Management: a new conceptual framework for Social Protection and beyond*, Social Protection Discussion paper, February 6, 2000). Itt megfogalmazódik az igény, hogy az államigazgatás vonuljon vissza a közvetlen kockázatmérséklő szerepéből is – elég, ha a magánbiztosítás és magánnyugdíj-rendszerek szabályozási feladatait oldja meg. Az államnak itt legfeljebb a szociális krízisszituációk kezelésében marad tényleges szerepe. Ez a paradigma bizony újra csak a viktoriánus dichotómiát rajzolja ki az érdemes és érdemtelen szegények megkülönböztetésével.

A társadalmi egyenlőtlenség problémáját nem lehet mellőzni

A társadalmi egyenlőtlenségnek számos dimenziója van, és számos módon érinti az egyént, a családot és a közösségeket. Strukturálja a társadalmat, átítatja az emberi viszonylatokat, restriktív módon megváltoztatja az emberek életét, és ennyiben akadályozza a demokrácia kiteljesedését. Az egyenlőtlenség meghatározódik, amikor a szám-

kivetettséggel párosul. Ilyenkor speciális programokra van szükség. Sokan az idősebbek közül sajnos még tanúi voltunk annak is, miképpen silányulhat egy-egy kevésbé átgondolt, csak politikailag koncípiált, osztársadalminak mondott program – a hatvanas évek amerikai szegénységellenes programjának módjára – a jóléti intézmények elleni harccá. A mai romaprogramoknak is tanulniuk kellene ebből a kudarcból, amely azt mutatta meg, hogy a legjobb védekezés nem a támadás, hanem a megelőzés. A szegénység megelőzése strukturális programok beindítását előfeltételezi.

Strukturális programoknak nevezzük azokat, amelyek nem érnek véget azzal, hogy enyhíteni tudtuk a bajt. Az amerikai példa másik tanulsága abban áll, hogy ha viszont számottevő sikert érünk el a megelőzésben, akkor már a nem szegénységben élők is inkább hajlanak majd arra, hogy adófizetőként hozzájáruljanak a szegénység társadalmi gyökereinek végleges kiirtásához. Ez fenntarthatóbbá és politikailag immunisabbá teszi a strukturális programokat. A politikai védettséget az adhatja meg, ha elejét vesszük annak a hibás retorikának, amely tételezi egyfelől a „mi a nép” toposzát, másfelől pedig az „ők, a szegények” halmazát, amely feneketlen hordóként nyeli és pazarolja az adófizetők pénzét.

Szociálpolitika és a strukturális összefüggések

Ezeket az összefüggéseket Ferge Zsuzsa 1979-es *A Society in the Making: Hungarian Social and Societal Policy, 1945–1975* című könyvében vázolta fel. A könyv Richard Tawney eredményeire építkezve megállapítja: „Amit a társadalmi érzékenységgel megáldott gazdagok a szegénység problémájának neveznek, az a szegény emberek szemével nézve teljes joggal nem más, mint a gazdagság problémája”. A szegénység mélyenfekvő okainak felszámolása nem lehetséges anélkül, hogy górcső alá vennénk az elosztás társadalmi mechanizmusait. Ezen átfogóan jó megközelítés elfogadtatása azóta is várat magára – még egyetemi körökön belül is.

A globalizációról folyó diskurzus melléktermékeként széles körben visszhangzott tétellé, gyakorlatilag mítosszá kristályosodott az a felfogás, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek mélyülése szükségszerű folyamat. Ennek a mítosznak a legjobb kritikáját eddig Tony Atkinson adta, és ebben felhasználja a szociálpolitika kívánatosan strukturális megközelítését. Elemzésének végkicsengése az, hogy amiként a gyermekszegénységről senki sem meri állítani, hogy szükségszerű folyamánya volna bármilyen gazdasági folyamatnak, strukturális alkalmazkodásnak, vagy éppen demográfiai átmenetnek, azonképpen be kell látnunk, hogy ugyanez a tétel áll a szegénységre általában is: kialakulása, fennmaradása egyaránt politikai választások eredőjeként fogható fel.

Ez a felfogás felszabadító erővel bír, és kérdéseink, amelyeket ad-

dig fel se tettünk, sorjázni kezdenek. Mik az okok és mik a következmények? Mit lehet tenni a jelen körülmények között? Melyek a más országok gyakorlatából levonható következtetések?

Az egymás hibáiból tanulás maximáját most egy olyan országból jött ember mondja, ahol előfordulhatott, hogy a szegénység – még a kormányok erősen lebutított mértékével mérve is – a hetvenes évek végén bevezetett piaci reformok következtében több mint megkétszereződött.

Az egyenlőtlenségek és a szegénység két fő oka

Arról a két tényezőről lesz most röviden szó, amely – legalábbis az Egyesült Királyságban – hozzájárul és erősíti a szegénységet, sőt a társadalmi egyenlőtlenséget is általában, s eddig mégis túlságosan kevés figyelmet kapott. Ha fókuszba vonjuk őket, az csak megerősíti a fentebb elmondottakat a szegénység strukturális megközelítésének szükségességéről. Az első tényező az idős embereknek a társadalomban elfoglalt helyzete. Egy demokratikus társadalom az időskorúak szegénységének eltörlésére irányuló erőfeszítése csak eszköz lehet ahhoz az átfogóbb célhoz, amelynek a nyugdíjasok anyagi biztonságának megteremtése a lényege. Ez bizony még a fentebb tárgyalt EUCélkitűzésnél is átfogóbb, hiszen a brüsszeli maxima csupán „a nyugdíjak kiszámíthatóságáról és a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságáról” beszél. A kiszámíthatóság formális kritériuma viszont csak egy garanciális körülmény, és nem jelent tartalmilag is kiteljesített anyagi biztonságot.

Az időskor növekvő társadalmi egyenlőtlenségei

Ami mármost magukat az oki tényezőket illeti: az időskorú szegénység viszonylag relatív jelenség. Az időskorú népesség egészében jobban áll, mint a brit népesség egészében véve! Az elmúlt húsz esztendőben a brit nyugdíjasok folyamatosan felzárkóztak a társadalom egészéhez. E felzárkózás mögött azonban a nyugdíjasok felső háromötödének teljesítménye áll, az alsó kétötöd egyáltalában nem részesült a felzárkózás áldásaiból. Maga a felzárkózás ténye egyébként viszonylag keveset mond, hiszen olyan időszakra vonatkozik, amikor a társadalmi egyenlőtlenségek drasztikusan nőttek, gyorsabban, mint bármikor máskor az évszázad folyamán. Ennyiben tehát az időskori szegénység kockázata egyáltalán nem mérséklődött, az egyedülálló idős nők esetében kiváltképpen nem. Újra rámutatok, hogy a szegénység mértéke, amivel dolgozunk, igen pontatlan, és alaposan alábecsüli a valóságos egyenlőtlenségeket – így természetesen a felzárkózásból kimaradtak arányát is. A jövedelem csak egy komponense a jólétnek, semmiképpen sem a mértéke. Ráadásul ez a mutató ma még

pontatlanabban mér, mint korábban. Ez hasonló ahhoz a helyzethez, mint ha a jól jövedelmező állások betöltőinek jövedelmét a fizetésükkel kívánnánk mérni, holott tudvalévő, hogy ahhoz még olykor bőségesen járulnak béren kívüli juttatások. Senki nem tudja megmondani, hogy ezek a vállalati jóléti kiadások mekkora lapáttal tesznek rá a társadalmi egyenlőtlenségekre, annyi azonban bizonyos, hogy itt – legalábbis ami a statisztikailag számba vett jövedelemadatok megbízhatóságát jelenti – egy eltitkolt multiplikatórral állunk szemben.

És még egy vonatkozás: a nyugdíjak szóródását is felerősítik a béren kívüli juttatások, hiszen legnagyobb részükben éppen egy a foglalkoztatotti életpálya során felvett, a vállalat forrásaiból fedezett magánnyugdíj-előtakarékosságról van szó. Az Egyesült Királyságban a nyugdíjasok kétötöde nem rendelkezik ezzel a nyugdíj-komponenssel. Ebben a kétötödben aránytalanul sok nő található, ami megmagyarázza a női időskori szegénység nagyobb számarányát. Ráadásul abban a háromötödben, ahol van valamilyen nyugdíjkiegészítés, ott is erősen szóródnak a nyugdíjjövedelmek: ha az átlagos heti nyugdíjjövedelmet 100-nak vesszük, akkor egyötöd 150 feletti bevételre tesz szert, egyharmad pedig kevesebb, mint 30-ra!

Egy további terület, ahol a társadalmi egyenlőtlenségek hatásosan csökkenthetők, a nyugdíjkorhatár kérdése. A korhatár éppen olyan egyenlőtlenül oszlik meg, mint a jövedelmek. Angliában és Walesben egy 65 évével visszavonuló embernek még jó tizenöt évnyi életkilátása van. Ezen a nagy átlagon belül azonban a nyugalmazott vállalati felső vezetők átlagosan tizenhét évre számíthatnak, míg a betanítatlan munkások előtt csak tizenhárom további statisztikai év kínálkozik. Ha ugyanezt dinamikájában vizsgáljuk, az előbbi csoport életkilátásai az elmúlt húsz évben 2,6 évvel javultak, az utóbbi csoportéi azonban pusztán egy évvel.

A nőkre lebontott adatok hasonló vagy még rosszabb mintát adnak. Ők, ha megérik a 65-ödik évüket, a férfiaknál hosszabb további életre számíthatnak, átlagosan 18-ra. Ebből 21 adódik a jó életkörülmények közé visszavonulók számára, és 16 a munkásosztálynak. Az elmozdulás mérőszáma pedig 1,5 év a menedzsereknek, és semmi a legelső néposztálynak. A nők esetében rendelkezésre álló, negyedszázados longitudinális adatok még annak a ténynek a rögzítését is lehetővé teszik, hogy a legelső néposztály leszakadása nemcsak a felsőkhöz képest manifeszt, hanem megmutatkozik a nagy átlaghoz képest, sőt az utolsó előtti társadalmi csoporthoz képest is. Azt gondolom, hogy az életkilátások osztályok szerinti bontásának további vizsgálatával jó betekintést lehet nyerni a társadalmi egyenlőtlenségek dinamikájába. Az időskori életkilátások megoszlásának változása komoly kutatási kihívást jelent, kiváltképpen annak a sejtésnek a fényében, hogy a várható életkor ott növekszik a leginkább, ahol a jövedelemegyenlőtlenségek szerényebbek és a társadalmak kohéziója és szolidaritása nagyobb. Ezekkel az észrevételekkel kívántuk bizonyítani, hogy a társadalmi egyenlőtlenség kutatásában – a jövedelmektől az

egészségügyben megmutatkozó egyenlőtlenségekig – csak a strukturális megközelítés lehet helyénvaló.

A teljes foglalkoztatás felé

A foglalkoztatás az a következő tényező, amely a szegénységet és a következményeképpen fellépő egyenlőtlenségeket gyökereiben képes megtámadni. A minél magasabb aktivitási szint mellett megvalósuló, minél teljesebb foglalkoztatás a legjobb megelőző stratégia. A szegénység elleni küzdelemben a munkalehetőség biztosítása mindenekelőtt a minimálbér kezelésén keresztül valósulhat meg. A minimálbér emelése azonban csak egy elem a komplett intézkedéscsomagon belül. Az időskori anyagi biztonság ugyanis csak teljes foglalkoztatás mellett biztosítható be. A gazdaság konjunkturális ingadozásai mellett ugyanis a nem államilag garantált nyugdíjelemek a foglalkoztatás alkalmankénti szünetelésével vagy teljes megszűnésével szintén nem kívánatos ingadozást mutatnak, ami az időskori létbiztonság hiányának alapvető oka az érintett néprétegekben. Változatlan nyugdíjrendszert feltételezve tehát le kell szögeznünk, hogy csak a teljes foglalkoztatás nyújthat kellő időskori létbiztonságot.

Az adózás mint az egyenlőtlenség motorja

Az adóztatásnak is megvan a maga szerepe a szegénység megelőzésében és az anyagi biztonság megteremtésében. Itt a családok mellett a nyugdíjasok számára nyújtható adóhitelek intézményének megteremtésére gondolok. A brit munkáspárti kormány például amellett, hogy a kisnyugdíjasok számára minimálnyugdíjat vezetett be, 2003-ra meghirdette a nyugdíjasoknak szánt adóhitelt is, amely szintén javíthatja a legalacsonyabb nyugdíjjövedelemmel rendelkezők reálhelyzetét. Meglehet, kevesen fogják majd igénybe venni ezt a lehetőséget, akárcsak a jövedelemvizsgálathoz kötött juttatásokat. Mégis, azt kell mondani, ez egy nagy lépés lenne abba az irányba, hogy az adókedvezményeket ne csak a legmagasabb rétegek felé irányozzuk.

Az adóztatás persze nem egy népszerű intézmény, és a minél kisebb kormányapparátusra és újraelosztásra törekvő kormányoktól nem is várható, hogy ezzel a stratégiával éljenek. Ha azonban az adózás filozófiájaként nem azt valljuk, hogy itt szervezett lopásról van szó, hanem a civilizált társadalom előfizetési díjáról, akkor nem mondhatunk le az adópolitika szociálpolitikai megalapozásáról sem. A szociálpolitikai kutatásnak hozzá kell járulnia annak a közkeletű nézetnek a megdöntéséhez, hogy az adót a tehetős rétegek fizetik és a szegények veszik fel. Valójában ugyanis a legtöbb országban az adópolitika igenis hozzájárul a jövedelemeloszlás szélsőségeinek kialakításához és tovább erősíti a társadalmi egyenlőtlenségeket, ráadásul a

társadalmi nyilvánosság és a parlamenti viták ellenőrző szerepének megkerülésével. A gyakran láthatatlan adójóléti állam mindezen, nem szándékolt következményei alaposan megkérdőjelezik az Európai Szociális Modell intézkedéseinek várható hatását. Az alábbi példával kívánom megvilágítani ezt a tézist:

Sok országban adókedvezményekkel segítik a nyugdíjváromány felhalmozását. Nem terheli adókötelezettség a munkaadó és a munkavállaló hozzájárulását, nem adózik az alapokban befektetett pénz hozama sem, végül a nyugdíjba vonuláskor egy összegben kifizetett pénzt sem terheli levonás. Meglehető, így egyszerre sehol sem élvezhető adókedvezmény, de külön-külön bizonyosan, és jószerevével az összevont adókorlát is olyan magas, hogy ritkán folyik be az államkasszába számottevő összeg a nyugdíjakkal kapcsolatban. A havi kifizetéskor azonban adózik a nyugdíj is.

Az Egyesült Királyságban az állam 12 milliárd font sterlinggel segítette a nyugdíjakat, ez nettó összeg, tehát a nyugdíjak megadóztatásával befolyt összeg beszámítása-levonása után értendő. Nos, ez az adóösszeg tipikusan a tehetősek javát szolgálja, hiszen kevés az a kisenyugdíjas, akinek az államtól húzott minimálnyugdíján felül magánpénztári tagsága volna. A szóban forgó kifizetés mintegy egynegyedével magasabb annál az összegnél, amit a költségvetés a jövedelemvizsgálat után a legszegényebb időszerűeknek bármely összevont címen juttat! Nem áll rendelkezésre számszerűsített empirikus kép a nyugdíjak támogatásának megoszlásáról, azok erősen regresszív természetéről.

A nyugdíjrendszerbe épített, láthatatlan adókedvezmények hatásosabban védenek a szegénység kockázata ellen, mint ahogyan a társadalombiztosítás egésze védi a lakosság egészét. Ám míg ez utóbbiak a közfigyelem középpontjában állnak, addig az előbbiek elkerülik a politikai diskurzust. Az adózás iránti össznépi ellenszenv pedig tovább erősítheti a költséghatékonyak mondott adókedvezmények iránti kedvet, beleértve a láthatatlan adókedvezményeket is, amelyek költséghatékonyaságát – értelemszerűen – senki nem méri. Mivel nem létezik hatásában társadalmilag semleges adóintézkedés, célszerű volna minden adópolitikai változtatást a szociálpolitika mérlegére is tenni.

Fordította Kelen András