

## Anthony B. Atkinson

### A szociális biztonsági háló\*

#### A biztonsági háló és a gazdasági reform

A kelet-európai gazdaságok átalakulási folyamata körüli vitában gyakran történik hivatkozás a szociális hálóra. Abban a tanulmányban, amelyet az IMF, a Világbank, az OECD és az EBRD készítettek a szovjet gazdaságról, megjegyzik, hogy a piacgazdaságra áttérés és a létező kormány-beavatkozások megszüntetése „súlyos terheket fog róni az átmenet során számos népességszoptra (...) E nehézségek enyhítése, valamint a gazdasági átstrukturálás politikai támogatásának biztosítása érdekében olyan politikák kidolgozására van szükség, amelyek megkímélik a kevésbé tehetőseket a túlzott terhektől” (1991, 331. o.).

A biztonsági háló gondolata – amint ez táblázatunkból kitűnik – fontos szerepet játszott az 1990-ben kidolgozott szovjet tervekben, és nagy nyomtatékot kapott a többi kelet-európai országban. Charap és Dyba Cseh-szlovákiára vonatkozó tanulmányukban a reform hat kulcskérdése közül egyikként „egy megfelelő biztonsági háló kialakítását” említik (1991, 581. o.). Magyarország esetében Kornai szerint „segítséget kell adni mindenkinek, akit a stabilizáció bajba hoz, mindaddig, amíg képes az új helyzethez alkalmazkodni” (1989, 111. o.). Nézetét osztják a Kelet-Európával foglalkozó amerikai megfigyelők is, amint ez a táblázat további idézeteiből kitűnik (Blanchard *et al.*, amerikai Gazdasági Tanácsadók Tanácsa).

A biztonsági háló szükségességét tehát széles körben felismerik. Amivel kevésbé foglalkoznak, legalábbis a külső megfigyelők, az a biztonsági háló lehetséges formája. Erről számtalan nézet kering. Egyesek intézkedések egészen széles körére gondolnak: a pénzügyi transferekon kívül ideértik a válságsegélyeket, ezen belül az élelmiszer-osztást, továbbá az egészségügyi ellátást, a munkanélküliek átképzését vagy a közmunkákat, a lakásügyet és más szociális kérdéseket. E tanulmányban én elsősorban egy minimális pénzbeli ellátás biztosítására összpontosítok. Ez olyan védőhálót jelent, amely mindenki jövedelmét egy meghatározott  $Y_{min}$  szintig biztosító garantált minimális jövedelemre épül. A témaválasztást két

\* A tanulmány, mely a J. Micklewrighttal közös kutatás eredménye, egy a közeljövőben megjelenő könyv részlete.

motívum indokolja. Egyfelől nemcsak a szükséghelyzet, hanem a közép-táv is foglalkoztat. Másfelől úgy gondolom, hogy egy pénzügyi segélyprogram minden szélesebb biztonsági háló fontos eleme.

A szóban forgó pénzügyi segélyprogram egy meghatározott  $Y_{min}$  szintig kiegészíti a más forrásokból származó jövedelmeket. Am ha a problémát leszűkítjük is a minimum-jövedelem garantálására, egy sor kérdés még nyitva marad. Így például: kategóriánkénti minimumok kellenek-e, amelyeket a jövedelem mellett más kritériumok szerint is differenciálunk, a táblázatban szereplő Abalkin-tervből vett idézet értelmében? Milyen legyen az  $Y_{min}$  szintje, és milyen kapcsolatban legyen a létező társadalombiztosítási programokkal, valamint a bérminimummal? Milyen feltételek mellett szélesítendő ki a biztonsági háló? Csak a nem-keresőkre vonatkozzék, vagy univerzális legyen?

A biztonsági háló kialakítását, úgy tűnik, általában a gazdasági reform-programtól független témaként kezelik. A fentebb idézett részletet követően Kornai például megjegyzi, hogy „nem tekintem feladatomban ebben a tanulmányban annak kidolgozását, hogy milyen formában és milyen feltételekhez kötve kell ezt a segítséget megadni” (1989, 111. o.). Én azonban azt hiszem, hogy a szociál- és a gazdaságpolitikát nem lehet ilyen módon elválasztani. A biztonsági háló formája befolyásolhatja a gazdasági reform révén bátorítani kívánt munkára ösztönzést és vállalkozási kedvet. A biztonsági háló megszervezése összekapcsolódhat jövedelemadó bevezetésével, illetve a jövedelemadó formája (amint ezt Kornai hosszan tárgyalja) befolyásolhatja a biztonsági háló működtetési lehetőségeit. Egy biztonsági háló hatékonysága más, például a munkaerő- vagy tőkepiacra vonatkozó politikáktól is függhet. Van azután egy alapvető megfontolás. Az tudniillik, hogy ha lényeges akadályai vannak egy hatékony biztonsági háló kialakításának, akkor az egész gazdasági reform veszélybe kerülhet.

Ha tehát komolyan vesszük egy hatékony biztonsági háló szükségességét, akkor ezt a reformfolyamat integráns részeként kell kialakítani. Ez a tanulmány három idekapcsolódó kérdést vizsgál:

- a biztonsági hálót igazoló érveket;
- a biztonsági háló intézményesített vonásait;
- azt, hogy milyen tanulságok vonhatók le a nyugati piacgazdaságok azon tapasztalataiból, amelyek egy minimális jövedelmi védelmet kívántak biztosítani.

#### A szociális biztonsági háló szószólói

Abalkin (1990, 94. o.):

„A piacgazdaságra való áttérés megköveteli a szociális garanciák lényegében új rendszerének kialakítását (...) amelynek révén egy társadalmilag elfogadható életszint és életminőség biztosítható. A rendszernek kivétel nélkül minden állampolgárra ki kell terjednie, s az egész életciklust át kell fognia, ugyanakkor differenciált mechanizmusokat kell kialakítania a ga-

ranciák alkalmazására, attól függően, hogy egyes lakossági rétegek vagy csoportok a gazdasági függetlenség milyen szintjén vannak.”

Gorbacsov (1990, 2. o.):

„...egy hatékony piacgazdaság kialakítása megköveteli, hogy az átmenet során néhány alapfeltétel teljesüljön”. A feltételek között szerepel többek között, hogy „a kormányzás minden szintjén garanciákat kell nyújtani az állampolgárok számára, ami egyfelől azt jelenti, hogy minden állampolgárnak egyenlő esélyt nyújtunk, hogy munkája és megtakarításai révén méltóság-teljes életet élhessen, másfelől pedig azt, hogy a munkaképtelen, vagy társadalmilag sebezhető csoportok számára segítséget biztosítunk”.

Blanchard et al. (1991, 90. o.):

„...a lehető leghamarabb be kell vezetni egy olyan biztonsági háló programot, amely kielégíti azoknak az alapvető szükségleteit, akiket a legjobban sújtanak a stabilizáció és szerkezetváltás káros következményei”.

Az USA elnökének 1991. évi gazdasági jelentése  
(United States Government, 1991, 211. o.):

„A kormányzatnak is ki kell alakítania egy szociális biztonsági hálót. A gazdasági szerkezetváltással számos munkás el fogja veszíteni a munkáját, minthogy a nem-hatékony vállalatok nagy valószínűséggel megszűnnek, illetve magánérdekeltségű vezetés mellett nem működtethetők. Noha ezek a földcsuszamlások egy termelékenyebb gazdaság felépítésének előfeltételei, a munkásokra és családjukra háruló nehézségeket enyhíteni lehet és kell.”

#### Érvek a szociális biztonsági háló mellett

Ha ilyen sokan támogatják a biztonsági háló gondolatát, fölöslegesnek tűnhet érvelni mellette. Az alaposabb elemzés azonban azt mutatja, hogy a látszólagos konszenzus mögött igencsak eltérő motívumok és értelmezések húzódnak meg. A biztonsági háló céljai körül sokkal kisebb az egyetértés, mint az első látásra vélhető lenne.

A célok különbözősége abban a stádiumban válik különösen fontossá, amikor a biztonsági háló részletes megtervezésére kerül sor. A garantált minimum szintjének meghatározása például attól fog függeni, hogy milyen érvekkel indokolják a bevezetést. A szint lehet „abszolút” vagy „relatív”. Ha abszolút, kérdéses, hogy hogyan fog kapcsolódni a szegénységi küszövhöz (létfenntartáshoz). Ha relatív, az a kérdés, hogy az átlagjövedelemhez, a bérminimumhoz, vagy a korábbi életszínvonalhoz kell-e igazítani. Vagy, hogy egy másik példát vegyünk: mindenki számára elérhetőnek kell-e lennie, vagy csak azok számára, akik nem munkavállalók? Az érvek teljesebb átgondolása nélkül nehéz e kérdésekre válaszolni.

Akkor is fontosak az érvek, ha egy megfelelő biztonsági háló és más politikai célok viszonyát akarjuk tisztázni. Több lehetséges viszony van,

a lexikális (azaz valamilyen értékhierarchia szerinti) rendezéstől a kifejezett ellentételezéseig. Így például *cél*nak tekinthetjük, hogy mindenki elérjen egy  $Y_{min}$  szintet, és e cél elérésének mértéke szerint ítéltetünk meg más területeken elért sikereket. Ebben az esetben a biztonsági háló más politikai célokkal együtt kerül mérlegelésre. De tekinthető a biztonsági háló *kényszernek* is, amikor más politikai célokat csak akkor követünk, ha az  $Y_{min}$  először mindenki számára biztosított. Bizonyos értelemben a második megoldás jelent szigorúbb követelményt, viszont azt is jelenti, hogy ha egyszer a kényszer teljesült, ezt a célt nem kell tovább figyelembe venni más politikák meghatározásánál. És akkor már (ha  $Y_{min}$ -t változatlanul tételezzük) az összes forrásbővülés egyéb célokra használható fel.

Végül az is kérdés, hogy az egyéb célok magukban foglalnak-e a nemzeti minimum biztosításán kívül más elosztási célokat is. A vélemények e tekintetben is különbözhetnek. Egyesek szerint a biztonsági háló teljesen kimeríti a kormányzat kötelezettségeit. Mások számára a jövedelemelosztás egyenlőtlenségének foka is fontos szempont lehet.

#### Az általános elosztási célokhoz való viszony

Mindenekelőtt azt kell leszögeznünk, hogy egy biztonsági háló kiterjedése – legalábbis közvetlen módon – nem következik a politikai célok általános meghatározásából. A jóléti közgazdaságtan szemszögéből nézve, a Bergson-Samuelson féle társadalmi jóléti függvény nem tartalmaz a nemzeti minimum biztosítására vonatkozó feltételt. Noha olykor azt állítják, hogy az utilitárius filozófia indokoltnak tekinti a biztonsági hálót,<sup>1</sup> valójában sem az utilitárius célokra, sem az egyéni jóléteket független változóként használó, általánosabb függvényekre nem jellemző, hogy önálló jelentőséget tulajdonítanak valamilyen meghatározott jóléti vagy jövedelmi szintnek.

A társadalmi jóléti függvényekben szereplő marginális jövedelemnövekedés természetesen úgy is súlyozható, hogy prioritásnak tekintik a jövedelemelosztás alján lévőknek nyújtott transzfereket. Ennek szélsőséges formája Rawls differencia-elve, amelynek alapján a legrosszabb helyzetűek jólétét kell maximálni. Ez azonban nem azonos a biztonsági hálóval. Elképzelhető ugyanis olyan helyzet, amikor a biztonsági háló fölösleges. Ha például a beavatkozást megelőzően is minden jövedelem eléri az  $Y_{min}$  szintet, akkor nincs szükség beavatkozásra – de Rawls kritériumai szerint a beavatkozás még indokolt lehet. A biztonsági háló csak korlátozott redistributív célokat jelent.

Azokból az államelméletekből sem vezethető le közvetlenül a biztonsági háló elfogadása, amelyek elvetik a jóléti függvények eszméjét, és az újraelosztást csak az egyéni preferenciákra való hivatkozással látják igazolhatónak. Itt a Pareto-i jólétet optimalizáló transzferek elméletére utalok, amely szerint az eljárást az szentesíti, hogy az átcsoportosításokat finanszírozókat aggasztja a juttatottak helyzete. Wiseman szerint például

a 'jólét' „*olyan gondoskodó érzületet* jelent, amelynek alapján az egyes állampolgár úgy gondolja, hogy saját anyagi jólétének csökkenése kívánatos, ha ezt más polgárok jólétének meghatározott növekedése kíséri” (1991, 55. o.). Majd azt hangsúlyozza, hogy „e gondoskodó érzület formája és erőssége ugyanúgy esetleges, mint az, hogy kinek mi a kedvenc gyümölcse” (uo.).

Az egyéneknek lehet olyan óhajuk, hogy történjék átcsoportosítás a rosszabb helyzetűek felé. Azt azonban semmi okunk elvárni, hogy e preferenciájuk egy biztonsági háló kiépítéséhez vezessen. Elvben tetszőleges formájú újraelosztás megfelelhet ezen óhajuknak.

A fenti megfontolások mégiscsak azt sugallják, hogy célszerű explicit érveket keresni a biztonsági háló igazolásához.

#### Érvek a nemzeti minimum mellett

A nemzeti minimum ügyét hagyományosan a baloldalhoz szokás kapcsolni, s a fabiánus szocializmus ideáljának szokás tekinteni. Manapság azonban a korábbinál sokkal jobban kifejtett igazolások találhatók az „új jobboldal” érvrendszerében. A szociális biztonsági hálót a jóléti állam minimumaként védelmezik.

Legszokványosabb a Hayekre való hivatkozás: „A nyugati világ régóta közösségi feladatként fogadta el, hogy valamilyen ellátást nyújtson azoknak, akiket önmaguk által nem befolyásolható körülmények miatt szélsőséges nélkülözés vagy éhezés fenyeget (...) Egy ipari társadalomban egy ilyen intézkedés szükségessége nem kérdőjelezhető meg, már csak azok érdeke miatt sem, akik védelmet igényelnek a szükségét szenvedők kétségbeesett cselekedeteivel szemben” (1960, 285. o.). A továbbiakban Hayek amellettt érvel, hogy a rendszer kötelező társadalombiztosítást tehet szükségessé, illetve más, megfelelő intézményeket kifejlesztő állami beavatkozást. Majd így folytatja: „Eddig a pontig a szabadság legkövetkezetesebb védelmezői is valószínűleg elfogadják az egész »társadalombiztosítási« apparátus melletti érveket (...) A fentebb leírt programhoz szükségeltetik valamennyi kényszer, de csak annyi, amennyi kivédheti az egyes egyénnel szemben mások érdekében alkalmazandó nagyobb kényszert; az érvek részben az egyének ama vágyához kapcsolódnak, hogy megvédjék magukat embertársaik szélsőséges nyomorúságának következményeitől, részben pedig ahhoz a kívánsághoz, hogy az egyéneket saját szükségleteik hatékonyabb kielégítésére kényszerítsék” (uo., 286. o.).

Ennek az álláspontnak több lehetséges értelmezése van. Az „embertársak szélsőséges nyomorúsága” fölötti aggodalom utalhat a korábban említett gondoskodó érzületre, és azt sugallhatja, hogy létezik a jólétnek olyan szintje, amelynek el nemérése negatív externalitásokkal jár. Ebben az esetben a szerződéses viszonyra nagyobb súly helyeződik, de még mindig többféle döntés képzelhető el. A minimum ekkor is kapcsolódhat akár egy abszolút, akár egy relatív szinthez, noha találhatók Hayeknél

olyan állítások (pl. 297. o.), amelyek értelmében Hayek maga inkább egy abszolút módon meghatározott minimum felé hajlik.

Az idézet első része kevésbé jóindulatú értelmezéshez is alapot adhat. Eszerint csak a politikai nyugtalanság elkerülése aggasztja a szerzőt. E megfontolás a tanulmányom elején idézett érvehöz hasonlít, amely szerint politikai támogatásra van szükség: a kelet-európai új gazdasági rendnek bizonyítania kell *legitimitását*. Egy ilyen politikai érvelésből a minimum relatív meghatározása is következhet, mert a civil társadalom felbomlása függhet attól, hogy hogyan viszonyul a szegények jövedelme a többiekéhez. Az éppen hatalmon lévő kormány legitimitása kérdésessé válhat, ha a jövedelmi különbségek túl nagyok.

A biztonsági háló melletti, politikai stabilitásra hivatkozó érvelés a *jövedelmek dinamikájától* is függhet. Ahogyan ez a forradalmak kitörésére vonatkozó irodalomból kitűnik,<sup>2</sup> kulcskérdés lehet az életszínvonal múlt-hoz viszonyított romlása, ami ilyenformán történelmi alapot nyújthat a nemzeti minimum meghatározásához. Kornai is a történelmi összehasonlítás pártján van, amikor az általa az *igazság dinamikus kritériumának* nevezett elv mellett érvel: „...csak az az elosztási rendszer működik igazságosan, amelyben az alullevők helyzete, hosszabb távon tekintve, folyamatosan javul” (i. m. 68. o.). Ez persze ellentétben áll a korábban idézett (például Rawls-féle) igazságossági elvvel, amennyiben a dinamikus kritérium a legrosszabb helyzetűek jövedelmének javítását egy meghatározott, nevezetesen a múltban elért szinthez kapcsolja.

### A nemzeti minimum és a szabadság

A Hayektől vett idézet harmadik értelmezése szerint a nemzeti minimumot az igazolhatja, hogy az egyéni szabadság biztosításának eszköze. Amint Hayek felismeri, ez az érvelés szükségessé teheti a különböző szabadságok közötti mérlegelést, viszont nem biztos, hogy e kérdésben valóban akkora az egyetértés, mint ezt vélelmezi. A problémát a „negatív” és „pozitív” szabadságfogalmak körüli vita hozta felszínre. Az első fogalom a korlátozások hiányára, a második a lehetőségek meglétére utal (lásd pl. Sen, 1988 és 1992). Hogy mennyire jól alkalmazható e két fogalom az itt vizsgált problémára, az kitűnik például a Webb házaspár egyik írásából: „A munkáltató és a földesúr számára bármilyen alacsony »nemzeti minimum« bevezetése mint személyes szabadságuk korlátozása jelent meg... Az érem másik oldala azonban, ahogyan ugyanezen jogi szabályozás eredményét a bérmunkás látja, az, hogy gyakorlati cselekvési szabadsága óriási mértékben megnő, és a pozitív szabadságnövekedést épp a törvény idézi elő” (1911, 321. o.).

Webbék, és sokan mások, a szabadság pozitív felfogása mellett érveltek. A szabadság tényleges élvezete politikai, jogi vagy egyéb területeken egy biztonsági háló lététől függ. Mások szerint azonban a szabadság csak mások beavatkozásának hiányán múlik, és e negatív szabadság-értelmezésben a törvényes minimális jóléti állam káros a szabadságra. Vagyis hát

a szabadsággal összefüggő megfontolások nem vezetnek el szükségképpen a biztonsági háló igazolásához.

Goodin (1988) érvelése szerint azonban a szabadság körüli érvelés teljesebb megértéséhez több figyelmet kell szentelnünk a szereplőkből kialakuló osztályoknak, a kényszerek természetének, valamint annak, hogy milyen sávban mozoghatnak a cselekvések. Ha ezt megtesszük, akkor a biztonsági háló *támogatói* közötti további, finomabb interpretációs különbségekre derül fény. Nevezetesen, különbséget tehetünk egyfelől aközött az érvelés között, hogy a jóléti állam csak azok szabadságát növeli, akik *kapnak* (amennyiben megszüntet bizonyos társadalmi és gazdasági korlátokat, amelyek életvitelükben gátolják őket), és aközött, hogy növeli *minden állampolgár* tényleges vagy vélt kényszerek által korlátozott cselekvési szabadságát. A Webbtől vett fenti idézet az első értelmezést világítja meg. Ebből a nézőpontból a biztonsági háló célja a minimális szinten élők jóléte. A második értelmezés végső fokon a polgárok érzelmeire vonatkozik. A biztonsági háló megléte esetén a polgárok tiszta lelkiismerettel törődhetnek olyan célokkal, mint a gazdasági növekedés vagy a privatizálás. Ezt illusztrálja Lynes beszámolója a francia „szolidaritás” mozgalomról, amelynek célja „az volt, hogy megszabadítsa (a magántulajdont) attól a »társadalmi adósságtól«, amellyel a tulajdonosok a társadalom kevésbé szerencsés tagjainak tartoztak” (1967, 46–47. o.). Vagyis ezúttal is legitimációs kérdéstről van szó, ami csak egy *korlátozott* jóléti államot igazolhat.

### Van-e konfliktus a gazdasági célokkal?

Az előbbi megfontolások többségében burkoltan megjelent az a nézet, hogy egy biztonsági háló létrehozása ellentétes az átfogó gazdasági célokkal. Olyan szintű nemzeti minimum, amely biztosítaná, hogy senki ne kerüljön a mostaninál rosszabb helyzetbe, igencsak költséges lenne. Több kelet-európai országban súlyos költségvetési problémákat okoznak a jelenlegi társadalombiztosítási ellátások. Ugyanakkor azonban nem kellene szem elől téveszteni, hogy a biztonsági háló pozitívan járulhat hozzá gazdasági célokhoz. Másutt már érveltem amellett, hogy a „méltányosság és hatékonyság közötti mérlegelés” eszméje félrevezető lehet: az egyik nem feltétlenül szorítja ki a másikat, hanem ki is egészíthetik egymást. Ahelyett, hogy ezt a kérdést itt általános szinten tárgyalnám, inkább egy olyan példát írok le, amely különösen érvényes lehet Kelet-Európában, nevezetesen azt, hogy milyen pozitív szerepe lehet a biztonsági hálónak a vállalkozói tevékenység bátorításában.

Gyakran hallani, hogy az emberek nem szívesen hagyják el az alkalmazotti státust saját kisvállalkozás kedvéért. A vállalkozást bátorítani kell: „Az óhajtott társadalmi átalakulásnak az egyik legfontosabb összetevője egy új középosztály kialakulása, melynek magvát a takarékos és szorgalmas vállalkozók adnák” (Kornai, 1989, i. m.).

Anélkül, hogy belemennénk a vállalkozás társadalmilag optimális szint-

jének kérdésébe, az nyilvánvaló, hogy a vállalkozásra vonatkozó döntést legalább részben befolyásolni fogja, hogy milyen politikákat alkalmaznak a sikeres vállalkozás profitjának megadóztatására, illetve, kudarc esetén, a veszteségek kezelésére. Domar és Musgrave műve (1944) óta tudható, hogy az adóztatás nem feltétlenül csökkenti, hanem *növelheti is* a kockázatvállalási kedvet, már ugyanis ha az állam ténylegesen osztozik a kockázatban. Ez a veszteségek kezelésétől függ. A következtetés nem alkalmazható, ha a veszteség nem vonható le az adóztatható jövedelemből, ám az látható, hogy egy szociális biztonsági hálónak hasonló kockázatmegosztó funkciója lehet.

A konkretizálás érdekében tegyük fel, hogy Olga azt fontolgatja, hogy feladja iskolaigazgatói állását, és mikro-komputerek importjával foglalkozó céget hoz létre. Választania kell a munkaviszonyából adódó biztos bér, és a kisvállalkozás bizonytalan hozadéka között. Az utóbbi esetben  $p$  valószínűséggel többet kereshet, mint korábbi fizetése volt, és  $(1-p)$  valószínűséggel semmit nem nyer, sőt, szélsőséges esetben, semmilyen jövedelme nem lesz. Egy várható hasznosságot maximáló döntés alapján akkor fogja az önálló vállalkozást választani, ha  $p$  elég magas. Tételezzük most fel, hogy a kormány olyan új társadalombiztosítási programot vezet be, amelynek keretében egy, az összes jövedelmekre kivetett adóból mindazoknak nyújt valamilyen juttatást, akiknek jövedelme zérus. Kimutatható, hogy – ésszerű feltételek mellett – ez a juttatás növelni fogja az önálló kisvállalkozások vonzerejét. Tovább erősítheti ezt a hatást, ha a juttatás a kisvállalkozás kezdő, hasznot még nem hozó szakaszán is átsegít.

Amint ez a példa mutatta, egy biztonsági háló mellett olyan okok is szólhatnak, amelyeknek semmi közük igazsághoz vagy szabadsághoz. Ugyanakkor ebből a példából útmutatás nyerhető a biztonsági háló konkrét kialakításához. Célszerű, ha kiterjed a munkát végzőkre, ideértve az önállókat is, és hatásossága növelhető, ha az ellátás keresetarányos.

### Következtetés

E korántsem kimerítő áttekintés remélem valamennyire képet adott a biztonsági háló mellett felhozható érvek sokféleségéről. Szó volt a mások nyomora miatti aggodalomról, a politikai nyugtalanság elkerüléséről, az igazságosság dinamikus kritériumáról, a transzfert kapók tényleges szabadságának biztosításáról, más célok követésének legitimálásáról, valamint az általános gazdasági célokhoz való lehetséges hozzájárulásról. Amint erről már beszéltünk, a biztonsági háló konkrét formája, amellyel a továbbiakban foglalkozunk, függ a mögöttes megfontolásoktól.

### Mi is a biztonsági háló?

A fentiekben nagyon egyszerű fogalmakkal írtuk le a biztonsági hálót. Nehezebb kérdés, hogy hogyan lehet megvalósítani a gyakorlatban. Egy

célzott társadalmi biztonsági program operacionalizálása egy sor, a továbbiakban illusztrálandó kulcsfontosságú döntést tesz szükségessé.

E választásoknál perdöntőek lehetnek a biztonsági hálóra vonatkozó mögöttes megfontolások. Az előbbieken leírt különféle motívumok különböző formájú biztonsági hálókat indokolnak. Ám azt sem kell elfelejteni, hogy egy biztonsági háló ritkán teljesen előzmények nélküli. Még a háború utáni újjáépítést, például az angol Beveridge-terv javaslatát is sokban befolyásolták a már létező szociális ellátó rendszerek. A kelet-európai országok választásai sem szűz terepről indulnak, hanem létező jövedelemfenntartó programokhoz kapcsolódnak.

A létező rendszerek kezelése a körülményektől függ. Az új kormányok politikai okokból le akarhatják bontani a régi rendszerben kialakított mechanizmusokat. Lehet, hogy a korábbi intézmények diszkreditálódtak, és már nem működnek megfelelően mint igazgatási eszközök. Egyes transzferprogramok az előző rendszerhez kötődésük miatt szóba sem jöhetnek, jóllehet más szempontokból kívánatosak lennének. Más esetekben egy kormány a létező igazgatási struktúrák használatára kényszerülhet, és arra, hogy ezeket módosítsa, ahelyett, hogy tiszta lappal indulna. A múlt más értelemben is jelenthet kényszereket egy demokratikus kormányzat számára. Minthogy a választók összevetik a jelent a múlttal, esetenként nehéz ellátások értékét csökkenteni, vagy jövőre vonatkozó várakozásokat nem kielégíteni.

### Az ügyintézés módszerei

Az utóbbi években a piaci elméletek terén az egyik legjelentősebb előrelépés a tökéletlen információk következményeinek felismerése volt. Számos helyzetben az egyik piaci szereplő a másiknál jobban informált, azaz aszimmetria lép fel. E felismerés radikálisan megváltoztatta a gazdasági teoretikusok nézeteit a kompetitív piacok működéséről és hatékonyságáról. Ugyanakkor a kormányzati programok szervezésénél kevés figyelmet fordítottak e kérdésre. A biztonsági háló működésénél fennáll az aszimmetrikus információ, amennyiben az egyén általában ismeri saját szükségleteit, az igazgatási szerv pedig nem. Az igazgatás problémája az, hogy meg kell szereznie az információt, ellenőriznie kell pontosságát, és ki kell fizetnie az ellátást.

Elképzelhetők olyan feltételek, amelyek mellett minimálisak az információkezelés problémái. *Ha van jövedelemadó rendszer, ha* mindenki készít adóbevallást, és *ha* ez az információ elég a biztonsági háléhoz kapcsolódó járandóság meghatározásához, akkor elvben a hivatal az adóbevallások alapján azonosíthatja azokat, akiknek a jövedelme  $Y_{min}$  alatt van, kiszámíthatja a szükséges összeget, és *ha* létezik igazgatási apparátus, postázhatja a pénzt az érintetteknek. Ebben a helyzetben a biztonsági háló „automatikus” működtethető.

Ugyanakkor e körülmények fennállása roppant valószínűtlen. Tegyük fel, hogy az első három feltétel létezik. Van jövedelemadó, mindenki

készít jövedelembevallást, és a hatóságok ennyi információt elégségesnek tekintenek. Akkor még mindig fennáll a pénz átutalásának adminisztratív problémája. Ehhez létezniük kell hatékony átutalási technikáknak, és a kormányzatnak tudnia kell, hogyan éri el a polgárokat – például a jövedelembevallásoknak egy állandóan karbantartott címjegyzékhez kell kapcsolódniuk. Csakhogy a legalacsonyabb jövedelműek földrajzi mobilitása különösen nagy, és nem feltétlenül igyekeznek hollétüket nagydobrára venni. És persze az első három feltétel sem könnyen teljesíthető. Még ha elvben mindenki köteles is jövedelembevallást benyújtani, ezt nem szokták különösebben erőltetni azoknál, akiknek jövedelme az adóköteles határ alatt van. A biztonsági háléhoz olyan információkra is szükség lehet, amelyeket a jövedelembevallás nem tartalmaz (például a gyermekek száma). A jövedelembevalláshoz használt jövedelem-meghatározás nem biztos, hogy alkalmas az új járandóság kiszámításához. És ami a legfontosabb: az elmúlt év jövedelmeire vonatkozó információ alapján nem lehet a pillanatnyi sürgős szükségleteket kielégíteni, ami pedig a biztonsági háló lényege. Olgának például a megelőző évben bőven a jogosultsági szint fölött lehetett a jövedelme, ám ma fillér nélkül lehet, ha még nem adott el egy számítógépet sem, vagy kliensei nem fizettek. A biztonsági hálónak a mindenkor adott körülményeket kell kezelnie.

Valószínűnek látszik, hogy egyetlen biztonsági háló sem működtethető automatikusan: mindegyikhez az igénylő kezdeményezése szükséges. Lehetséges, hogy a hatóság a társadalombiztosítás nyilvántartásaiból, vagy a szociális munka hivatalai segítségével azonosítja a „potenciális” igénylőket. Ám nem tehet többet, mint hogy felszólítja őket igényük benyújtására. Ezt követően két fontos mozzanat van: a potenciális igénylő döntése arról, hogy az igényt benyújtja, és az igény jogosultságának hatósági ellenőrzése.

E lépések nyomán bizonyos valószínűséggel előfordulhat, hogy a tényleges kifizetések ne az eredeti szándék szerint történjenek. Mind elsőfajú, mind másodfajú hibák előfordulhatnak (Goodin, 1985). Elsőfajú hiba, azaz a „téves elvetések” esete akkor adódik, amikor arra jogosult családok nem kapják meg az ellátást. Ez előfordulhat, ha az érintettek nem nyújtanak be igényt, azaz nem teljes az igénybevétel (*take-up*). Ugyanez a következmény, ha tévedésből elutasítják kérelmüket. Ez bekövetkezhet adminisztratív hiba miatt, vagy azért, mert az igénylőnek nem állt módjában minden szükséges dokumentumot megszereznie. Másodfajú hiba, avagy a „téves elfogadások” esete az, ha olyan jut ellátáshoz, aki nem jogosult. Ez akkor fordul elő, ha az emberek akár jóhiszeműen, akár csalási szándékkal indokolatlanul nyújtanak be igényt, és a hatóság nem jön erre rá. A biztonsági háló adminisztrációjánál fellépő ezen hibák csökkentik mind hatékonyságát (*efficiency*), mind hatásosságát (*effectiveness*). A másodfajú hiba azt jelenti, hogy a kiadások nem eléggé célzottak (*targeted*), az elsőfajú hiba pedig azt, hogy a biztonsági háló lyukas.

A szükséges információk megszerzésének követelménye befolyásolhatja a biztonsági háló igazgatási struktúráját, és kiváltképpen azt, hogy a kormányzás melyik szintjére helyeződjen a felelősség. Gorbacsov az idé-

zett szövegben (1990) a kormányzás valamennyi szintjének garanciális felelősségéről beszél. A nyugati piacgazdaságokban az ügyintézés szervezése a teljesen központosítottól a teljesen lokálisig terjedhet. Az első esetben az igénylő postán elküldi igényét az egyetlen központi kormányhivatalnak (ez a helyzet Angliában az ún. Családi Hitellel, amit teljes egészében Blackpoolból intéznek). A másik véletlen a segínyt teljes egészében a helyi önkormányzat intézi, amint ez számos európai országban történik. Ebben az esetben részletesebben ismerhetik a kérelmezőket, és több személyes kontaktusuk is lehet velük, például otthoni megkérdezések révén. Nagyobb a tere a diszkrecionális döntéseknek, és a jogi eljárások különbözőségének. A kanadai Segélyprogramot tartományi szinten működtetik, különböző juttatási szintekkel, amelyek „inkább tükrözik azt, hogy mennyire képes, és mennyire akar a tartomány megfelelő segélyezési szinteket megállapítani, mint azt, hogy milyenek a tényleges megélhetési költségek. A tartományok nem egyformán ismerik el a »szükségleteket«” (Armitage, 1988, 178–179. o.).

Az USA-ban a gyermeket eltartó családoknak nyújtott segély (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) működtetése az egyes államok feladata. Bizonyos (központilag meghatározott) feltételeket ki kell elégítenie az állami programnak ahhoz, hogy a központi kormányzat támogatást nyújtson, de a segély színvonala és számos egyéb kritériuma államonként változik. Burtless (1990, 60. o.) szerint egy háromtagú család Kaliforniában AFDC-re jogosult lehet 1227 dollár alatti havi jövedelem mellett, míg Kentuckyban csak akkor jogosult, ha havi jövedelme 403 dollár alatt marad. Ahogy Burtless megjegyzi, „ezek az igen jelentős különbségek nem magyarázhatók a létfenntartási költségek területenkénti eltéréseivel” (uo.).

### A jogosultság megállapításának alapegysége

Miután meghatározták az adminisztráció területi szintjét, a biztonsági háló struktúrájáról kell fontos döntéseket hozni. Az első kérdés az, hogy milyen egységnek kell a segínyt igényelnie? Olga például élhet olyan háztartásban, amelynek tagjai ő és férje, 14 éves fia, 20 éves lánya, a lány barátnője, aki odaköltözött a családhoz, és Olga anyja, aki az év egy részében lányánál, másik részében saját házában lakik. A kérdés az, hogy ez a háztartás egyetlen egység-e, vagy sem? E látszólag ártalmatlan kérdés nehéz problémákat rejt, és a válaszok jelentősen befolyásolják a transzferek gazdasági hatásait.

Gyakori nézet, hogy a jogosultság alapegységének a háztartást kell tekinteni. Ha eltekintünk is a definíciós nehézségektől, világos, hogy a háztartás alapegységként választása előfeltevéseket tartalmaz részben arról, hogy a háztartás tagjai milyen mértékben egyesítik jövedelmeiket, részben arról, hogy milyen eltartási kötelezettségeik vannak. A fenti példában hallgatólagosan feltételezzük, hogy a lány barátnője összes pénzét beadja a közös kalapba, s azt is, hogy ha az összes többiek munka nélkül ma-

radnak, akkor az övé, és nem az államé lesz az eltartási felelősség. A valóságban ezt a problémát országokként és koronként különbözőképpen oldják meg. Franciaországban és Németországban a felmenőknek és lemenőknek egyaránt van tartási kötelezettségük, és a segílyt igénylőnek meg kell adnia a tartásra kötelezett hozzátartozók nevét és címét (Stevens, 1973, 51. o.; Whittle, 1977, 27–30. o. és 1978, 17–18. o.). Ebben az esetben Olgának saját anyját mindenképpen el kell tartania, akkor is, ha nem Olgánál, hanem saját otthonában lakik.

Angliában igen sok vita volt a generációk közötti tartási kötelezettségről. Az 1930-as években a „háztartási jövedelemigazolás” nagyon népszerűtlen volt, hiszen például az következett belőle, hogy a szülőknek tizenéves gyerekeikhez kellett fordulniok eltartásért. Amikor az eljárást a negyvenes években megszüntették, ezt a jogszabályt de Schweinitz úgy írta le, mint „az egyik legdrámaibb és legjelentősebb fordulatot az angol szegénységélezés történetében” (1943, 223. o.). Ma Angliában a jogosultság egysége szűkebb csoport, nevezetesen az egyedülálló személy vagy házaspár – és eltartott gyermekei(k). A háztartás többi tagjai, azaz a fenti példában a felnőtt lány, a lány barátnője, és Olga édesanyja feltehetően hozzájárulnak a lakásköltségekhez, de eltartási kötelezettségük nincs.

A tartási kötelezettség nemcsak azért lényeges, mert kényes személyes kapcsolatokat érint. Azért is, mert ha az előfeltevések tévesek – ha nem egyesítik a háztartás tagjai jövedelmeiket, vagy ha nem tesznek eleget tartási kötelezettségüknek –, akkor a biztonsági háló meghiúsul. Ha az állami kötelezettség meghatározásakor feltételezik azt a jövedelemegyesítést, amely a gyakorlatban nem következik be, vagy ha a családdal nem együttélő rokonok nem teljesítik tartási kötelezettségüket, a „garantált jövedelem”-program nem lehet hatékony.

A szülők és felnőtt gyermekek egymástól független kezelése hasonló a személyi jövedelemadónál mutatkozó helyzethez. Az adót tipikusan nem a háztartásra, hanem annál szűkebb egységre vetik ki. Manapság Angliában is, másutt is a jövedelemadó egyéni bevallással történik. Ugyanígy, számos társadalombiztosítási kifizetés egyénre szól – a férj munkanélküli járandóságra jogosultsága például független a feleség keresetétől. A jövedelemadó bevallásokat tehát csak akkor lehetne automatizmusként felhasználni a garantált minimális jövedelemhez, ha az utóbbi ellátás az egyén helyzetét venné alapul.

Végül az is kérdéses, hogy a biztonsági hálót azokra kell-e leszűkíteni, akik háztartásban élnek. Vagy jogosultak-e rá az intézményben lakók is, és ha igen, hogyan kell figyelembe venni a számukra természetben nyújtott lakást és ellátást? Mi a kórházban lévők helyzete? Szükséges-e a jogosultsághoz, hogy legyen lakcím? Az állandó lakcím nélkül élők esetében nehezebb a kifizetéseket adminisztrálni. A nyugati társadalmakban azonban egyre nagyobb gondot okoz a hajléktalanság. Az, hogy emberek alszanak a szabad ég alatt London, New York vagy Párizs utcáin, világos bizonyítéka a biztonsági háló kudarcának.

### Kategoriális feltételek

Ritka az olyan biztonsági háló, amelynél a jogosultságot *csak* a jövedelemhez kapcsolják. Emellett szokásosan szerepelnek kategoriális feltételek. Az igénylőnek a források hiányán túl más feltételeknek is eleget kell tennie. A német Bundessozialhilfegesetz-ben (szövetségi segély törvény) például „együttműködési” feltétel szerepel, azaz az igénylőnek információt kell adnia, hívásra meg kell jelennie személyes megkérdezéseken, stb. (Milano, 1989, 45. o.).

A kategoriális feltételek a munkaerőpiac esetében különösen fontosak. Lényeges különbség van a mindenkire kiterjedő biztonsági hálók, és azok között, amelyek a munkát végzőket kizárják (azaz, amelyek Olgának nem nyújtottak volna segítséget vállalkozása megindításakor). Angliában az utóbbi rendszer működik: egyetlen egységes jövedelemtámogató program létezik, amely minden családot lefed, kivéve azokat, amelyeket egy teljes munkaidőben dolgozó kereső tart el. (Ezt kiegészíti a Family Credit – az alacsony keresetűeknek segílyt nyújtó Családi Hitel – konstrukciója, de csak azok esetében, akiknek eltartott gyermekük van.)

A kategoriális feltételek a munkában nem állók esetében is szűkíthetik a jogosultságot. Munkaképes korú és munkaképes egyének segílye például függhet attól, hogy megjelennek-e a munkaerőpiacon. Ilyenkor feltétel lehet az, hogy regisztráltatják-e magukat az állami munkaközvetítő hivatalban; hogy bizonyíthatóan keresnek-e munkát; a segílyt megszüntethetik, ha az igénylő nem fogad el megfelelőnek tekintett munkát. Az 1988-ban bevezetett francia Revenu Minimum d'Insertion (RMI, minimális beilleszkedési jövedelem) központi szerepet juttat az ilyen feltételeknek: az első három hónap után csak akkor fizethető tovább, ha elfogadott munkaszerződés bizonyítja, hogy a segílyezett „vissza fog illeszkedni” a munkaerőpiacra, és ha a szerződést a felek valóban tiszteletben tartják. Euvrard szerint „A beilleszkedés széles értelemezendő. Nemcsak foglalkozási beilleszkedést jelent (képzés révén), hanem társadalmi beilleszkedést is (saját ügyek intézése, családi felelősségek vállalása), valamint gazdasági beilleszkedést is (közhasznú tevékenységek, „normális” munkavállalás stb.) révén” (1989, 8. o.).

A biztonsági háló kategoriális elemei azért érdemelnek figyelmet, mert minden feltétel szűkíti a lefedettek körét, és lehetőséget nyit arra, hogy egyesek átzuhanjanak a hálón. Egy *feltételes* biztonsági háló sohasem lehet teljesen hatékony, mert mindig adott az eshetőség, hogy egyesek képtelenek vagy nem hajlandók valamilyen feltételt teljesíteni. A program adminisztrációja szempontjából a feltételek azt jelentik, hogy megjelenik egy második dimenzió, amelynek mentén bizonytalanná válhat a jogosultság, és működésbe lép az ügyintéző hivatal diszkrecionális joga.

### A segélyezés szintjének színvonala és indexelése

A biztonsági háló révén garantált jövedelem szintje végső soron politikai folyamat eredménye. Mindemellett van néhány általánosan érvényes megfontolás. (A továbbiakban csak a rendszeres, tartósan nyújtott segélyekre koncentrálok. A biztonsági háló ellátásai között lehetnek egyszeri kifizetések is, például tartós fogyasztási cikkek cseréje esetén.)

Az egyik általános megfontolás a hivatalos szegénységi küszöbvel való kapcsolatot érinti, már ahol ilyen létezik. Az Egyesült Államokban egy szövetségi szervezetközi bizottság 1969-ben elfogadott egy hivatalos szegénységi küszöböt. Ezt azóta a fogyasztói árindex szerint indexelik. Egy sor kelet-európai országban létminimum-szinteket határoztak meg. Magyarországon például mind a „csak nagyon szerény szükségleteket fedező” létminimum, mind az ennél magasabb társadalmi minimum adatait publikálják (Központi Statisztikai Hivatal, 1989).

A szegénység enyhítését szolgáló politikai célt nézve természetesnek tűnik, hogy közvetlen kapcsolat legyen a garantált jövedelmi minimum és a szegénység szintje között. A szegénységi küszöbnél alacsonyabb minimális jövedelem nem lenne elég hatékony, az ennél magasabb pedig túl költséges lenne. Mégis gyakran az a helyzet, hogy a biztonsági háló programja alapján – legalábbis bizonyos családtípusoknak – a szegénységi küszöbnél alacsonyabb összegeket fizetnek. Az USA-ban például „az ellátások általában alacsony színvonala azt jelenti, hogy a segélyezett családok többsége a szegénységi küszöb alatti szinten él” (Williams *et al.* 1982, 495. o.).

Így visszajutottunk a nemzeti minimum és más célok közötti kapcsolat ügyéhez: ha a minimum szintje alacsonyabb annál, mint ami az eredeti célhoz szükséges lenne, akkor lehet, hogy más célokkal kell kompromisszumot kötni.

Az Egyesült Államokra vonatkozó előző idézet (Williams *et al.*) folytatása azt tartalmazza, hogy a segélyezett családok jövedelme még így is magasabb lehet, mint egy teljes munkaidőben dolgozó, de a minimális bért kapó kereső. Ebből egy másik lehetséges közelítés adódik a garantált minimum szintjének meghatározásához. Hollandiában a szociális minimum alapja a nettó minimális bér. Egyedülálló személy ennek 70%-át, gyermeket eltartó 90%-át, házaspár 100%-át kapja (Milano, 1989, 71. o.). Angliában a segélyek szintjének meghatározásánál történelmileg roppant jelentős szerepet játszott a „kevésbé választhatóság” elve, azaz a segély összegének leszorítása az alá a szint alá, amit az igénylő kereset segítségével elérhetett volna (Atkinson, 1991).

A minimális bérhez kötés egyfajta választ ad arra a kérdésre, hogyan lehet a segélyek szintjét időben karbantartani, bár az eredmény attól fog függni, hogy mennyire tartják karban magát a minimális bért. Franciaországban például a minimális bér (SMIG) indexelését kötelező jogszabályok írják elő, míg az USA-ban ez csak szabálytalan időközökben fordul elő. Alternatív lehetőség lenne a segély szintjének közvetlen összekapcsolása egy megfelelő árindexszel. Ez azt jelentené, hogy a biztonsági

háló révén segélyezettnek relatív helyzete a reálbérek csökkenésekor, azaz a gazdasági átmenet idején javul. Ez a nemzeti minimum korábbiakban leírt „dinamikus” alapjával függ össze. Ha viszont a biztonsági hálót a bérekhez kötik, akkor ez azt jelenti, hogy növekvő reálbérek mellett a segélyezés szintje is nő, s így a társadalom tartós berendezkedése maradhat.

Végezetül megemlíteném, hogy a (rendszeres) segélyezés további jogsultságokat teremthet, mintegy „útlevél” lehet más ellátásokhoz. Az USA-ban például az AFDC kedvezményezettjei Medicaid-re (a szegények ingyenes orvosi ellátása) is jogosultak. Franciaországban az RMI betegségbiztosításra, továbbá lakbérsegélyre is jogosít (Milano, 1989, 97. o.). Ilyen esetekben a juttatások teljes összegét kell figyelembe venni.

### Következtetések

A fentiek világossá teszik, hogy értelmetlen egyszerűen a biztonsági hálót emlegetni. A biztonsági hálóknak elvben nagyon különböző formái lehetnek. Működtethető központilag, egységes skálával, és helyileg, többnyire különböző szintekkel. Alapegysége lehet a háztartás vagy az ennél szűkebb család. Lehet általános segélyprogram, és irányulhat, célzott módon, csak egyes népességek kategóriákra; szintje kötődhet a szegénységi küszöbhez, vagy lehet a minimális bér meghatározott hányada.

A meglévő jövedelemfenntartó programok reformja vagy új programok bevezetése befolyásolja a biztonsági háló hatásosságát, amint ezt az alább következők a nyugati piacgazdaságok tapasztalatai alapján megmutatják.

### Mennyire működött sikeresen a biztonsági háló a nyugati piacgazdaságokban?

A társadalombiztosítási (és ehhez kapcsolódó) programok fejlődésével a hagyományosabb jövedelemprogramok jellege és funkciói megváltoztak, de e programok nem tűntek el. Sőt, jó néhány OECD országban az utóbbi időszakban nőtt azok száma, akik valamilyen biztonsági háléhoz kapcsolódó program alapján jutnak jövedelemhez. Az Egyesült Államokban az AFDC kedvezményezettjeinek száma az 1950. évi 2 millióról 1980-ban 11 millióra emelkedett, és nagyjából ezen a szinten maradt azóta is, a reagani szigorítások ellenére. Angliában 1948-ban körülbelül 1 milliónyian kaptak Nemzeti Segélyt (National Assistance Board, 1965, 62. o.), míg 1988/89-ben 4,3 milliónak fizettek jövedelemfenntartó (Income Support) segélyt (HM Treasury, 1990, 10. o.). Az NSZK-ban 1964-ben 1,4 millió fő kapott szociális segélyt, 1986-ban pedig 3,0 millió (Hauser, 1990, 25. o.).

Vagyis a biztonsági háló továbbra is fontos eszköz. Kérdés, mennyire volt hatásos, és melyek voltak gazdasági kihatásai? A továbbiakban azt tekintem át, mit lehet tanulni azoknak az országoknak a háború utáni tapasztalataiból, amelyek rendelkeztek valamilyen jövedelmi minimumot

nyújtó programmal. Az áttekintés szükségképpen hézagos lesz. Nem ad teljes és rendszerezett képet valamennyi gazdaságról, és nem terjed ki a transzfer-kifizetések valamennyi lehetséges gazdasági hatására.

### A biztonsági háló kiterjedése és hatásossága

Amint láttuk, a biztonsági háló mellett sokféle módon lehet érvelni. Sikere mérhető a politikai nyugtalanság elkerülésével, a szabadság észlelt fokával, az igazság dinamikus kritériumával, vagy más végső céllal. Itt azt feltételezem, hogy a biztonsági háló közvetlen célja egy meghatározott jövedelmi szint biztosítása. A megcélzott szint lehet explicit módon a hivatalos szegénységi küszöb, de más, implicit módon is beépülhet a programba.

Az USA-ban a biztonsági háló programok hatásosságát a hivatalos szegénységi küszöbhez viszonyítva vizsgálták. Weinberg (1987, 1. tábla) azokból a családokból indul ki (ideértve az egyedülélőket is mint egyszemélyes családokat), amelyek transzferek előtti jövedelme a szegénységi küszöb alatt volt 1984-ben. Kimutatja, hogy 79,4%-uk részesült valamilyen transzfer juttatásban. A juttatást kapók mintegy fele (38,8%) jövedelemigazoláshoz kötött segínyt kapott, vagy pénzben, vagy természetben (élelmiszer-bélyeg, Medicaid, lakás-segély). A szegények aránya a transzfer előtti 27,3%-ról 10,9%-ra csökkent a transzferek révén. Ugyanezen adatokból az is kiszámítható, hogy az élelmiszer-bélyeget kapók 90%-a, a pénzbeli segínyt kapók 85%-a volt a transzferek előtt a szegénységi küszöb alatt. A jövedelemigazoláshoz kötött programokra fordított összes kiadás 85,7%-a került azokhoz, akik a transzferek előtt szegények voltak, és ezen belül a kiadások 76,5%-a szolgálta azt, hogy eljussanak a szegénységi küszöbig. (A maradék 23,5% már a küszöb fölöttiekhez került.)

Ezek az adatok azt sugallják, hogy az amerikai biztonsági háló programok viszonylag jól célozzák meg a szegényeket, de nem teljesen hatásosak. A népesség jelentős része – minden tizedik ember – a programok után is a hivatalos szegénységi küszöb alatt marad. Ennek többféle oka lehet, így például:

a) A programok egy részénél (mint erre már utalás történt) a jövedelemhatár a hivatalos szegénységi küszöb alatt lehet. Így szegény családok is kimaradhatnak az AFDC-ből, vagy az élelmiszer-bélyeg programból. (Egyébként ha a család a jövedelem-teszt alapján jogosult is, a vagyonteszt alapján még kizárható a programból.)

b) A programok kategoriális feltételei korlátozzák a jogosultak körét.

c) A jogosultak egy része nem veszi igénybe a segínyt, illetve adminisztratív tévedés miatt az érvényes kérelmek egy részét elutasítják.

Az USA-ban igen sokféle program létezik, amelyek a lakosság különböző alcsoportjait célozzák meg, tagállamonként eltérő szabályokkal és mechanizmusokkal. Ezzel szemben Angliában az Income Support rendszere nagyon széles hálót akar kifizíteni, amely az ország egész területén azonos szabályokkal működik. Az „Alacsony jövedelmű családok” című

hivatalos jelentés foglalkozott azzal, hogy ez a rendszer milyen hatáskörrel teljesíti kitűzött célját. A jelentés felbecsülte azon családok (egységek) arányát, amelyek jövedelme az akkor jövedelemkiegészítőnek (Supplementary Benefit, SB) nevezett jövedelemfenntartó programban előírt küszöb alatt volt. (Az SB a jelenlegi Income Support program korábbi megfelelője.) 1985-ben az összes család 5,6%-ának volt a jövedelme (lakásköltség nélkül számítva) az SB szintje alatt, és ezekben élt a népesség 4,5%-a (Department of Health and Social Security, 1988). Ha feltételezzük, hogy mindenki, aki SB-ben (vagy lakásfenntartó juttatásban) részesült, az SB szintjén vagy ez alatt volt, akkor a program az egyáltalán jogosult, „kiválasztható” családok 72%-ának nyújtott segítséget. A következtetés az, hogy az imént említett b) és c) okok fennmaradtak. Létezik a nem teljeskörű igénybevétel problémája (lásd alább), és a biztonsági háló nem terjed ki azon családokra, amelyekben a családfő teljes munkaidőben dolgozó kereső. Megjegyzendő egyébként, hogy az említett tanulmányban szereplő számítások egyike sem foglalkozik a családon belüli jövedelemelosztással. Azokban a családokban is élhetnek egyének az SB szintje alatt, amelyek különben az SB szint fölött vannak.

Számos más országban is készültek vizsgálatok a biztonsági háló programok korlátozott sikerességéről. Az NSZK-ban a segélyre jogosító küszöb segítségével határozták meg a „leküzdött szegénység” (segélyt kapók) és a „rejtett szegénység” (akik jövedelmük alapján jogosultak lennének, de nem kapnak segínyt) arányait. Hauser és Semrau (1990, 37. o.) adatai szerint 1983-ban a lakosság 1,3%-a élt rejtett szegénységben, és 2,6%-a kapott segínyt. Ha nem a segélyezési küszöböt, hanem a relatív szegénység egyik mércéjét, a személyes rendelkezésű egyenértékű<sup>3</sup> átlagjövedelem 50 (ill. 40)%-át vették alapul, akkor – ugyancsak 1983-ban – a lakosság 7%-a élt e szint alatt (uo., 22. o.).

Ezt a kettős megközelítést, azaz a hivatalos küszöb és a relatív küszöb együttes figyelembevételét alkalmazták Írországban is Callan és munkatársai (1989). Becslésük szerint (142. o.) 1987-ben a jövedelmi egységek 11,8%-a maradt a transzferek után is a segélyezési küszöb (Basic Supplementary Welfare Allowance) alatt. Az 50%-os relatív mérce alkalmazása esetén a lakosság 20%-a volt e szint alatt (uo., 63. o.).

Önmagában nem jelent sokat, hogy a segélyezés küszöbe az átlag 50%-a alatt van, hiszen az 50% meglehetősen önkényes arány. De más mutatók alkalmazása esetén is levonható az a következtetés, hogy a segélyezési küszöbök alacsonyak. Kanadában „a segélyezési küszöbök a statisztikai szolgálat által megállapított »alacsony jövedelmi szint« 50-60%-a körül vannak, és ez utóbbi szint alacsonyabb, mint azok a szegénységi küszöbök, amelyeket a Kanadai Szenátus vagy a Társadalmi Fejlődés Kanadai Tanácsa állapítanak meg” (Manitoba Task Force, 1983, 27. o.). Belgiumban Deeck (1989) összehasonlította a garantált minimális jövedelmek szintjét egy olyan „szociális létminimummal”, amelyet egy kérdőíves adatfelvétel azon kérdésére adott válaszok alapján számítottak ki, hogy mennyi az a nettó minimális jövedelem, amiből „épp, hogy ki lehet

jönni". A garantált juttatások e szociális létminimum 56 és 71%-a között mozogtak.

A különböző országokból származó bizonyítékok alátámasztják azt, hogy valóban fontosak a biztonsági háló korlátozott hatásosságát magyarázó említett okok, azaz az alacsony segélyezési küszöb, a kategoriális korlátok, és az alacsony igénybevételi arány, amelynek vizsgálatára most térünk át.

### Az igénybevételi arány problémái

A közgazdászok többnyire gyanakvással szemlélik az igénybe nem vétel kérdését. Mi készíthet embereket arra, vélik, hogy elmulasszák jelentékeny pénzüsszegek vagy értékes természetbeni ellátások igénybevételét? Ez a viselkedés sehogy sincs összhangban azzal, amit az állami pénzügyek más területein feltételeznek, tehát például a várható hasznosságot maximáló adót-nem-fizetőével. Csakhogy létezik a transzferek igénybe-nem-vételének egy sor olyan magyarázata, amelyek összeegyeztethetők a hasznosság maximálásával. A legegyszerűbb az, hogy egy igénylés benyújtása időigényes. Ha egyszerre létezik időhiány és pénzhiány, akkor az igénybe-nem-vétel igencsak racionális választás lehet. Ha azután a tökéletlen információ kérdését is tekintetbe vesszük, akkor egy sor újabb ok merül fel. Lehetséges, hogy egyesek nem tudnak a juttatásról, alkalmasint azért, mert nem tudnak elég jól írni és számolni ahhoz, hogy megértsék az adott információt. Lehet, hogy tudnak a juttatás létéről, de nem hisznek benne, hogy ők maguk is jogosultak lennének. Ez például olyankor történhet, ha már korábban nyújtottak be igénylést, és azt – akkor helyesen – elutasították, ám azóta vagy a program, vagy az ő körülményeik úgy változtak, hogy ma jogosultak lennének.

Az időráfordítás és a tökéletlen információ mellett a preferenciákhoz kapcsolódó okok is léteznek. Emberek tudhatnak saját jogosultságukról, mégsem nyújtanak be igénylést, mert a segélyt megaláznak vagy stigmatizálnak tartják. Elriaszthatja őket a juttatással kapcsolatos ügyintézés módja, illetve a hivatalnokok bánásmódja. Lehet, hogy nem óhajtanak bizonyos tényeket munkáltatójuk tudomására hozni, például azt, hogy gyermekük van. Az ilyen meggondolások kívül esnek a közgazdászok szokásos témáinak körén, és megértésükhöz a pszichológiára vagy más tudományokra lehet szükségünk (lásd pl. Fisher *et al.*, 1982). Meg kellene vizsgálnunk az ügyintézők viselkedését is, és azt, hogy milyen szerepet játszhatnak az igénybevétel könnyítésénél vagy nehezítésénél. A magyarázat épp úgy lehet a kínálati, mint a keresleti oldalon.

Az igénybe-nem-vétel okai társadalmi csoportonként és országoként változhatnak. A stigma felfogása nyilvánvalóan kultúra-függő, és történelmi tapasztalatokon is múlik. Ausztráliáról például azt írják: „Más országokban a jövedelemigazolást a szociális igazság iszonyatos megcsúfolásának tekintik. Ausztráliában a jelek szerint nem ez a helyzet (...) Az ausztrál jövedelem-teszt nemcsak alapvetően liberális. Másutt a jövede-

lemigazoláshoz a „szegényház” és „dologház” fogalmai kapcsolódhatnak, Ausztráliában azonban, ahol ezek az intézmények nem léteztek, nincs ilyen felhangjuk” (Henderson *et al.*, 1970, 10–11. o.).

Az is igaz, hogy az igénybevétel függ a program formájától. Ismét ausztrál példát véve: „Minthogy a program a kategoriálisan választhatókat nagyon szélesen lefedi, és minthogy nincs vagyoni-igazolás, a stigma nem tűnik jelentős problémának, és az igénybevételi arányt általában magasnak tartják” (McAlister *et al.*, 1981, 27. o.).

Számos országban azonban a tények azt mutatják, hogy a nem teljes igénybevétel komoly és nehezen megoldható probléma. Abel-Smith és Townsend már 1965-ben azt a következtetést vonják le könyvükben: „Pontos számot ugyan lehetetlen adni, de nyilvánvaló, hogy mind 1953/54-ben, mind 1960-ban igen sokan nem kaptak nemzeti segélyt, akik pedig jogosultnak tündek” (64. o.). A kormány ezt követően egy e célra kidolgozott kutatás segítségével megvizsgálta az igénybevételt a nyugdíjasok körében. Az eredmények szerint meglepően magas (39%) volt azok aránya, akik jogosultságuk ellenére nem vették igénybe a segélyt (Ministry of Pensions and National Insurance, 1966). Ennek hatására a Nemzeti Segély helyett bevezették az új Kiegészítő Juttatás (Supplementary Benefit) programot. Az ügyintézt azzal a szándékkal módosították, hogy az igénybevételi arányt javítsák. Ennek ellenére a járandóságot kapók számának növekedése több, mint felerészben a bőkezűbb szinteknek, és nem a jobb igénybevételi aránynak volt köszönhető (Atkinson, 1969).

A részleges igénybevétel továbbra is probléma Angliában. Az 1985-re vonatkozó hivatalos becslések szerint a feltehetően jogosultaknak csak 84%-a kapott Kiegészítő Juttatást (Department of Social Security, 1989). A kiadásoknál az arány magasabb, 91%-os volt, azt a tényt tükrözve, hogy az igénybevétel nagyobb arányú ott, ahol az összeg maga jelentősebb (Fry és Stark, 1987).

A többi európai ország igénybevételi arányairól kevesebb információ áll rendelkezésre. De például az NSZK-ban az 1960-as és 70-es évekre vonatkozó statisztikák szerint a jogosultak mintegy fele vette igénybe a létfenntartó segélyt (Hilfe zum Lebensunterhalt) (Hauser és Semrau, 1990, 37. o.). Legújabb becslések szerint az 1973. évi 54%-os igénybevételi arány 1983-ban 66%-ra nőtt, azaz a probléma még mindig jelentős. Hollandiában a keresetarányos alapellátáshoz kapcsolódó, de jövedelemigazoláshoz kötött kiegészítő segélyt a munkanélküliek 33%-a nem vette igénybe, és más ellátások töredékes igénybevételéről is vannak adatok (van Oorschot, 1991). Írországra vonatkozóan Callan és munkatársai azt találták, hogy 1987-ben a jogosultak kevesebb, mint 50%-a vette igénybe a kiegészítő ellátást (Supplementary Welfare Allowance), és hogy „nem egyszerűen arról van szó, hogy a segélyösszegek olyan alacsonyak lennének, hogy ne lenne érdemes rájuk az igényt benyújtani” (1989, 148. o.).

Az USA-ban a nyugdíjasok segélyezésének bevezetésekor, 1974-ben, tisztában voltak a korlátozott igénybevétel problémájával. Ezért a Társadalombiztosítási Hivatal információs kampányt kezdeményezett. Noha erre 26 millió dollárt költöttek, az igénybevételi arány elkésézően ala-

csony maradt: Warlick (1981) becslése szerint 1975-ben 47% volt. Noha a nagyobb összegeknél ezúttal is magasabb volt az igénybevételi arány, az eredetileg kalkulált teljes összegnek így is csak 52%-át fizették ki.

A munkában állókra vonatkozó programoknál is létezik a probléma. Számos országban vezettek be jövedelemigazoláshoz kötött segélyezést gyermekek családjok számára, de az igénybevételi arányok mindenütt alacsonynak tűnnek, Ausztráliát is ideértve. Whiteford és Doyle (1991) szerint 1986-ban a jogosult keresők mindössze 26%-a vette igénybe a családi jövedelemkiegészítést (Family Income Supplement), így az erre szánt összegnek csak 36%-át költötték el. Az ennek helyébe lépő, az előző év adóbevallására épülő családi pótlék kiegészítő program, a Family Allowance Supplement, erőteljesen emelte az igénybevételt, ám Whiteford és Doyle becslése szerint ez még mindig csak 58%. Írországban 1984-ben vezettek be egy új programot (Family Income Supplement). Ám Callan és munkatársai (1989, 149. o.) becslése szerint az igénybevételi arány a jogosultak esetében 13 és 22% között maradt, a pénzráfordítás esetében pedig 14 és 40% között.

Amikor Angliában az új családi jövedelem kiegészítő programot (Family Income Supplement, FIS) bevezették, a töredékes igénybevétel lehetősége aggodalmat okozott, s a kormány célként egy 85%-os igénybevételi arányt tűzött ki célul. Az első adatok ennél jóval alacsonyabb arányra utaltak, és az idősorok tanúsága szerint a helyzet nemigen javult (Atkinson és Champion, 1989). Nincs bizonyíték arra, hogy az információs kampányok (mint amilyen az 1976-os volt) észrevehető hatást gyakorolnának az igénybevételre. A hivatalos becslések (Department of Social Security, 1989a, 48/02 tábla) szerint 1985/86-ban a jogosultak 48%-a nyújtott be igényt a teljes lehetséges összeg 54%-ára. (A nem igényelt ellátások átlagos összege az igényelt ellátások átlagos összegének 74%-a volt.) Az 1988-ban a FIS helyébe lépő Családi Hitelnek (Family Credit) épp az igénybevételi arány növelése volt a célja, de kevés jele van a radikális javulásnak.

A jövedelemigazoláshoz kötött segélyezés tapasztalataiból az a következtetés vonható le, hogy az igénybe-nem-vétel nagyságrendje országonként és programonként változó, de potenciálisan mindig jelentős probléma.

### Ösztönzés és szegénységi csapda

A garantált minimális jövedelem lényegéhez tartozik, hogy egy magas burkolt (implicit) kereseti adó arány tartozik hozzá. Ahol csak az adóküszöb alatt nyújtanak segélyt, ott az adó utáni jövedelem és a (visszavont) segély egyenlegeként adódó költségvetési korlát (budget constraint) elég széles sávban közelítően vízszintes. Ez azt jelenti, hogy szinte semmit nem nyernek azok, akik helyzetüket keresetük növelésével akarják javítani. Ők vannak a szegénység „csapdjában”. Többen fogalmazták meg aggályait arról, hogy a juttatások visszavonásával egyidejűleg fel-

lépő magas (implicit) marginális adókulcs negatív hatással van a munkára ösztönzésre.

A biztonsági háló léte nyomán kialakuló nem-lineáris és nem-konvex költségvetési korlát csak egy példa arra, mennyire komplexek az ilyen korlátok. A probléma számos kutatást indított el (pl. Hauser, 1985). Kevesebb figyelmet kapott a munkaerőkínálat azon aspektusa, ami az *egyéni* döntések lehetséges komplexitásával és sokféleségével függ össze. A *munkára ösztönzést* gyakorta úgy tárgyalják, mintha egydimenziós lenne, holott a valóságban számos eltérően ható dimenzió létezik.

Elsőként vegyük szemügyre a már munkában álló családfő döntését arról, hogy *növelje (vagy csökkentse) keresetét túlórákkal, teljesítménybér esetén nagyobb erőfeszítéssel, vagy jobban fizető munka keresésével.* Ha a segélyt a keresetnövekedéssel azonos mértékben csökkentik, akkor ez ellenősztönzi a keresetek növelését. Ezt a hatást persze tompíthatja az, ahogyan a gyakorlatban a kereset-tesztet alkalmazzák. A tényleges segélycsökkentés kisebb lehet a nominálisan várhatónál. Ez az eset például akkor, ha a jogosultság újramegállapítása időcsúszással történik. Az angol Családi Hitel segélyt hathónaponként kalkulálják újra. Így átmeneti keresetnövekedések nem feltétlenül vezetnek a segély csökkentéséhez. Az is lehetséges, hogy a jövedelem-igazoláshoz figyelembevett kereset a tényleges keresetnél alacsonyabb, ha például levonják a munkával kapcsolatos költségeket, mint a munkabajárás, ruházkodás, étkezés, gyermekgondozás költségei. Az amerikai AFDC esetében Fraker és munkatársai (1985) becslései szerint nominálisan a kereset 100%-át, de ténylegesen csak 70%-át vették figyelembe a segély megállapításánál. Másrészről viszont a segély-vesztés nagyobb lehet azokban az esetekben, amikor a biztonsági háló alapján fizetett segély egyben „útlevelet” is jelent más juttatásokhoz, például ingyenes orvosi ellátáshoz. Ezzel olyan „buktató” jön létre, amelynek révén a jogosultságok elvesztésével a nettó jövedelem egyértelműen csökken.

A második dimenzió a *családfőnek az a döntése, hogy egyáltalán belép-e a munkaerőpiacra.* Erre utalnak azok, akik a „munkanélküliségi csapdáról” beszélnek, amikor ugyanis *kevés anyagi előnyt* jelent a munkavállalás. Amikor a biztonsági háló univerzális, akkor a kérdés hasonló az előbb említett adókulcséhoz. Ha a biztonsági háló kategóriákhoz kötött, akkor egyenként kell vizsgálni a feltételek hatását, alkalmasint az igénylők csoportjai szerint. Angliában az a munkanélküli, aki teljes munkaidős munkát vállal, már nem kaphat jövedelemkiegészítést (Income Support). Az, hogy ezek után marad-e a munkavállalásra pénzügyi ösztönzés, attól függ, hogy hogyan viszonyul egymáshoz az elvesztett juttatás és a kereső családok számára is elérhető Családi Hitel.

A munkába való visszatérésre vonatkozó döntést a szokványos közgazdasági elemzés úgy kezeli, mintha az érintett személy összevetné a két állapotból származó jövedelmét, és akkor döntene a munkavállalás mellett, ha ez megfelelő többletjövedelmet hoz, a munkavégzés negatív hasznossága (*disutility*) miatt. Ez az elemzés nyilvánvalóan hiányos. A munkanélküli járandóságok feltételrendszerét tipikusan úgy alakítják ki, hogy

büntetik a megfelelőnek ítélt munka elutasítását, illetve a nem megfelelő munkakeresést (Atkinson és Micklewright, sajtó alatt). Még ha nem is mindig alkalmazzák a szankciókat, a munkanélküli szabadsága valamilyen munka elutasítására nyilvánvalóan korlátozott. Az egyszerű közgazdasági modell emellett nem veszi figyelembe azt, hogy az emberek preferálhatják a függetlenséget: előnynek tekinthetik, ha jövedelmük munkából származik, mert ez megszabadítja őket a jövedelemigazoláshoz kötött segélytől. Ugyanaz a tényező, ami miatt egyesek nem nyújtják be igényüket, azt jelenti, hogy a segélyből valamit „leszámítolnak”. Általánosabban szólva, a segély igénylésének költségei vannak.

A harmadik dimenzió a munkanélküli családtagjainak lehetséges ellenőrzöttsége. Ha a járandóságot tisztán egyéni alapon fizetik, akkor a családtagok marginális adókulcsa zérus. Ha azonban családi jövedelemigazolás szükséges, akkor a marginális kulcs 100% is lehet. (Ez történhet akkor is, ha az eltartott csak akkor kap juttatást, ha az eltartó nem kereső.) Angliában a munkanélküli férfiak feleségeinek munkavállalási aránya jóval alacsonyabb, mint a többi házasságé, és különösen alacsony akkor, ha a férj jövedelemigazoláshoz kötött segélyen van (Dilnot és Kell, 1987). Az USA-ban 1982-ben a munkanélküli férfiak feleségeinek munkanélküliségi aránya háromszor akkora volt, mint a kereső férfiak feleségeinek esetében (OECD, 1982, 35. o.). E tendenciákat sokféleképpen lehet magyarázni. A családi jövedelem-teszt valószínűleg csak a különbség egy részét magyarázná meg. Egy biztonsági háló megépítésénél mégsem szabadna ezt a szempontot figyelmen kívül hagyni, márpedig többnyire ez történik. Ha a jogosultság alapegysége a szűk családnál szélesebb, akkor ugyanezt a kérdést a háztartás többi tagjánál is vizsgálni kell.

A munkavállalás további dimenziója az a döntés, melyet Olga esetében már vizsgáltunk, hogy tudniillik válják-e önállóvá. Amint már erre utaltunk, ezt a döntést befolyásolja egy biztonsági háló léte és mikéntje. Más döntések tanfolyam végzésére vagy szakképesítés megszerzésére vonatkozhatnak. A fiatalok olyan döntései, hogy belépnek-e a felsőoktatásba, vagy akarnak-e hosszú felkészültséget igénylő munkát vállalni, sokban azon múlhatnak, hogy milyen juttatásokat kaphatnak, és különösen azon, hogy egyénileg jogosultak lehetnek-e a biztonsági háló ellátásaira. A biztonsági háló az országban maradás vagy az emigrálás közötti döntést is befolyásolhatja.

Sokféle döntési lehetőségről szoltam. Közös szempontjuk az volt, hogy mindegyiket befolyásolják a biztonsági háló működésének intézményesített vonásai.

#### A transzferek közgazdaságtana

Azok a problémák, amelyekbe a nyugati piacgazdaságok beleütköztek egy hatásos biztonsági háló kialakítása során – alacsony segélyszintek, részleges jogosultság, nem teljes igénybevétel, valamint a szegénységi

csapda – látszólag a program kialakításával függnek össze. Ha rendelkezésre állnak a források, akkor – vélik sokan – a 21-edik század biztonsági hálóját jóakarátú emberek jobbra tervezhetnék. Valószínűleg így látták ezt a kérdést mindazok, akik – az USA-ban, Angliában, Kanadában vagy egyebütt – különböző jóléti reformok és kivált az automatikusan folyósítható minimális jövedelem mellett érveltek. E tervezetekből azonban alig valami valósult meg: a reformok végeredménye csalódást keltő. Az elmúlt évtizedek története nem biztat azzal, hogy a biztonsági háló hiányosságait könnyűszerrel korrigálni lehetne.

Közel 20 évvel ezelőtt Aaron (1973) azt a kérdést tette fel az USA-ban, hogy „Vajon miért olyan nehéz a segélyezést megreformálni?” A válasz szorosan összefügg a minimális jövedelmek biztosításának politikai gazdaságtanával. A probléma lényege az, amit e tanulmány első részében feszegettünk, nevezetesen hogy a biztonsági háló kívánatossága körüli látszólagos konszenzus mögött roppant különböző nézetek húzódnak meg a biztonsági háló szerepéről, és a mellette szóló érvekről. A tényleges szabadság biztosításának célja más prioritásokhoz vezet, mint a dinamikus igazságosságé, vagy a politikai támogatás megszerzéséé. Ha a minimális jövedelmet a mainál szélesebb körnek, például a munkában lévőknek is nyújtják, ezzel javulhat a biztonsági háló hatásossága, sőt esetleg hatékonysága is, de a polgárok költségei jelentősen megnövekszenek. Az alacsony jövedelműek megcélzása a források hatékony felhasználásának tűnik, de a segélyezettek stigmatizálásának és izolálásának veszélyét hordozza. A hatékonyságot növelő célzott jelleg az igénybe-nem-vétel problémáját súlyosbíthatja.

Az egyetértés hiányának egyik jelzése az, hogy sosem álltak tartósan rendelkezésre egy megfelelő minimális jövedelem finanszírozásához szükséges források. Nem elég azt állítani, hogy a biztonsági háló hatásosabb lehetne, ha az ellátások szintjét emelnék. Azt a kérdést is fel kell tenni, hogy *miért* voltak a múltban mindig elégtelenek a juttatások. Lehet úgy érvelni, hogy a nem hatékony célzás volt az egyik oka annak, hogy hiányzott a politikai akarat a segélyek növeléséhez, s hogy egy bizonyíthatóan nagyobb „költség-hatékonyság” segítene a teljes segélyösszeg növelésében. Másfelől azonban a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal „A XXI. század felé” c. jelentésében úgy érvelt, hogy „az emberek sokkal szívesebben járulnak hozzá olyan alapokhoz, amelyeknek ők is hasznát látják, mint olyanokhoz, amelyekből kizárólag a szegények részesülnek. A szegények számára előnyösebbek az univerzális, mint a jövedelemigazoláshoz kötött juttatások” (1984, 36. o.).

Ha ez igaz, akkor irreális olyan reformjavaslatok mellett kardoskodni, amelyek a jövedelemigazoláshoz kötött ellátásokra fordított kiadásokat kívánják növelni. Veszélyes az a feltételezés is, hogy a biztonsági hálót be lehet vezetni valamilyen igen alacsony szinten, s azután e szintet fokozatosan emelni lehet.

### Következtetés: a társadalmi biztonság alternatív útja

Azt az általános következtetést vonnám le az eddigiekből, hogy a biztonsági hálót nem általános gyógyírnak kell tekinteni, hanem a jövedelembiztonságot elősegítő intézmények egyikének. A többi újraelosztó rendszerbe tartozhatnak az idősek nyugdíjai, a társadalombiztosítás, a gyermekek számára nyújtott ellátások. Az utóbbi rendszerek, amelyek megcélzottjai nem az alacsony jövedelműek, hanem egyes népességcsoportok, csökkentik a biztonsági hálóra irányuló nyomást. Voltaképpen a legfontosabb tanulság az, hogy a biztonsági hálóra helyezhető teher nem korlátlan. Ha a makro-gazdasági politikák a munkanélküliség jelentős növekedéséhez vezetnek, akkor nem lehet azt feltételezni, hogy a biztonsági háló egyedül elbírja a nyomást. Ezért szükséges a gazdaság- és szociálpolitikát egymással összefüggésben vizsgálni.

Fordította Ferge Zsuzsa

### Jegyzetek

1. Allen Buchanan szerint „egyes utilitáriánusok olyan következtetésre jutottak, hogy a társadalmi hasznosság maximálása a piac viszonylag jelentős szerepét követeli meg, plusz egy minimális jóléti program, vagy »biztonsági háló«, vagy alapvető javak és szolgáltatások 'tisztas minimuma' garantálását mindazok számára, akik ezt a maguk erejéből nem tudják elérni” (1985, 59. o.).
2. Lásd Ryder és Heal (1973) hivatkozásait. Itt semmilyen kísérletet nem teszek arra, hogy a jelzett összefüggések érvényességét igazoljam.
3. Azaz a számításhoz a családok összetételét is figyelembe vevő jövedelem. (A ford.)

### Irodalom

- Aaron, H.J. (1973) *Why is welfare so hard to reform?* Brookings Institution, Washington, DC.
- Abalkin, L. (1990) *Report.* Moscow.
- Abel-Smith, B. és Townsend, P. (1965) *The Poor and the Poorest.* Bell, London.
- Armitage, A. (1988) *Social Welfare in Canada*, 2nd edition, McClelland and Stewart, Toronto.
- Atkinson, A.B. (1969) *Poverty in Britain and the Reform of Social Security.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Atkinson, A.B. (1991) A national minimum? A history of ambiguity in the determination of benefit scales in Britain. In: Wilson T. and Wilson D. (ed.), *The State and Social Welfare*, Longman, Harlow.
- Atkinson, A.B. és Champion, B. (1989) Family Income Supplement and Two-Parent Families, 1971–1980, in: Atkinson A.B., *Poverty and Social Security*, Harvester Press, Hemel, Hampstead.
- Atkinson, A.B. és Micklewright, J. (sajtó alatt) „Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review”, *Journal of Economic Literature*.
- Blanchard, O., Dornbusch, R., Krugman, P., Layard, R., Summers, L. (1991) *Reform in Eastern Europe*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Buchanan, A. (1985) *Ethics, Efficiency, and the Market.* Oxford University Press, Oxford.

- Burtless, G. (1990) „The economists's lament: public assistance in America”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4.
- Callan, T., Nolan, B., Whelan, B.J., Hannan, D.F., Creighton, S. (1989) *Poverty, Income and Welfare in Ireland.* Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Cofer, M.D.P. (1982) *Administering Public Assistance.* Kennikat Press, Port Washington.
- Deebeck, H. (1989) „The adequacy of the social security system in Belgium, 1976–1985”. *Journal of Social Policy*, vol. 18.
- Department of Health and Social Security (1988) *Low Income Families – 1985.* Department of Health and Social Security, London.
- Department of Social Security (1988) *Social Security Statistics 1988.* HMSO, London.
- Department of Social Security (1989) *Social Security Statistics 1989.* HMSO, London.
- Department of Social Security (1989a) *Supplementary Benefit Take-Up 1985.* London.
- Dilnot, A.W. és Kell, M. (1987) „Male employment and women's work” *Fiscal Studies*, vol. 6.
- Domar, E.D. és Musgrave, R.A. (1944) „Proportional income taxation and risk-taking”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 58.
- Euvrard, F. (1989) „Minimum income support scheme: practical lessons”. European Conference on Basic Incomes, Cumberland Lodge, England.
- Fisher, J.D., Nadler, A., Whitcher-Alanga, S. (1982) „Recipient reactions to aid: a conceptual review”, *Psychological Bulletin*, vol. 91.
- Fraker, T., Moffitt, R.A., Wolf, D.A. (1985) „Effective tax rates and guarantees in the AFDC program, 1967–82”, *Journal of Human Resources*, vol. 20.
- Fry, V. és Stark, G. (1987) „The take-up of supplementary benefit: gaps in the 'safety net'?” *Fiscal Studies*, vol. 8.
- Goodin, R.E. (1985) „Erring on the side of kindness in social welfare policy”, *Policy Sciences*, vol. 18.
- Goodin, R.E. (1988) *Reasons for Welfare*, Princeton University Press, Princeton.
- Gorbachev, M. (1990) *The Basic Directions for Stabilization of the Economy and Conversion to a Market Economy.* Supreme Soviet of the USSR, Moscow.
- Hauser, R. (1990) Sozioökonomische Aspekte der Sozialhilfe, in: W. Kitterer (verlagt.), *Sozialhilfe und Finanzausgleich.* R.V.Decker's Verlag, Heidelberg.
- Hauser, R. és Semrau, P. (1990) *Poverty in the Federal Republic of Germany.* Sonderforschungsbereich 3, University of Frankfurt.
- Hausman, J.A. (1985) „The econometrics of nonlinear budget constraints”, *Econometrica*, vol. 53.
- Hayek, F.A. (1960) *The Constitution of Liberty.* Routledge Kegan Paul, London
- Henderson, R.F., Harcourt, A., Harper R.J.A. (1970) *People in Poverty: A Melbourne Survey.* Cheshire, Melbourne.
- HM Treasury (1990) *The Governments's Expenditure Plans 1990–91 to 1992–93*, Chapter 14, Department of Social Security, Cm 1014, HMSO, London.
- IMF, World Bank, OECD, and EBRD (1991) *A Study of the Soviet Economy.* OECD, Paris.
- Kornai János (1989) *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében.* HVG Rt, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal (1989) *Statisztikai Évkönyv.* Statisztikai Kiadó V. Budapest.
- Lynes, T. (1967) *French Pensions.* Bell, London
- Manitoba Task Force on Social Assistance (1983) Report, Winnipeg.
- McAlister, C., Ingles, D., Tune, D. (1981) „General revenue financing of social security: the Australian minimum income support system”, *Social Security Journal*, December.
- Milano, S. (1989) *Le Revenu minimum garanti dans la C.E.E.* Presses Universitaires de France, Paris.
- Ministry of Pensions and National Insurance (1966) *Financial and other Circumstances of Retirement Pensioners.* HMSO, London.

- National Assistance Board (1965) *Report for the Year*. Ended 31st December 1964, Cmnd 2674, HMSO, London.
- Nemzetközi Munkügyi Hivatal (1984) *A XXI. század felé: A társadalombiztosítás fejlődése*. Szociálpolitikai Értesítő, 1984.1. MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.
- OECD (1982) *The Challenge of Unemployment*. OECD, Paris.
- Projector, D.S. és Murray, E.G. (1978) *Eligibility for Welfare and Participation Rates Studies in Income Distribution 7*, US Department of Health, Education and Welfare, Washington, DC.
- Ross, R.B. és Zacher, H.F. (1983) *Social Legislation in the Federal Republic of Germany*, Bedford Square Press, London.
- Roy, A.D. (1952) „Safety first and the holding of assets”. *Econometrica*, vol. 20.
- Ryder, H.E. és Heal, G.M. (1973) „Optimal growth with intertemporally dependent preferences”. *Review of Economic Studies*, vol. 40.
- Schweinitz, K. de (1943) *England's Road to Social Security*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Sen, A.K. (1988) „Freedom of choice: concept and content”, *European Economic Review*, vol. 32.
- Sen, Amartya (1992) „Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség”, *Esély*, 1992. 1. sz.
- Stevens, C. (1973) *Public Assistance in France*. Bell, London.
- United States Government (1991) *Economic Report of the President*. US Government Printing Office, Washington, DC.
- van Oorschot, W. (1991) „Non-take-up of social security benefits in Europe”, *Journal of European Social Policy*, vol.1.
- Warlick, J.L. (1981) „Participation as a measure of program success”. Institute for Research on Poverty Focus, vol. 5.
- Webb, S. and B. (1911) *The Prevention of Destitution*. London.
- Weinberg, D.H. (1987) „Filling the 'poverty gap', 1979-84”, *Journal of Human Resources*, vol. 22.
- Whiteford, P. and Doyle, J. (1991) „The take-up of FIS in 1986”, SPRC Discussion Paper 29, University of New South Wales.
- Whittle, C. (1977) „Social Assistance in the Federal Republic of Germany”, Department of Health and Social Security, London.
- Whittle, C. (1978) „Social Assistance in France”, Department of Health and Social Security, London.
- Williams, C.A., Turnbull, J.G., Cheit, E.F. (1982) *Economic and Social Security*. Fifth Edition, John Wiley, New York.
- Wiseman, J. (1991) The welfare state: a public choice perspective, in: T. and D. Wilson (ed.) *The State and Social Welfare*, Longman, Harlow.