

Variációk szegénység témára

Szelényi Iván

Ki a szegény, s mit kell a társadalomnak tennie a szegénység ügyében? – ez egy évszázadok óta vitatott, de megszűnni mégsem akaró téma. Ha hihetünk Polányi Károlynak, akkor az Angliában a XIV. századig visszavezethető „szegénytörvények” a szegényeket a bűnözőkhöz, s elmebetegekhez hasonlóan kezelték, a XIX. század közepéig-végéig börtönökhöz hasonló szegényházakba csukták, s ott mintegy kényszermunkára kötelezték őket.

A szegényházak mögöttes filozófiája az volt, hogy szegények a munkakerülő csibészek lesznek, akiket büntetni, munkára fogni a társadalom feladata. A szegénység ilyen felfogásától a mai politikai és közgondolkodás sem teljesen mentes. Az egyébként nagyon eszes és sok fontos kérdést megfogalmazó, amerikai konzervatív gondolkodó Charles Murray nyomán ma is divatos a „támogatásra érdemes és támogatásra érdemtelen” szegény megkülönböztetése. Vannak, akik a bibliai verdiktumot idézik: „aki nem dolgozik, ne is egyék” (Pál második levele a thesszalonikaiakhoz 3:10).

Tanulmányom fő mondanója: a szegénység egy tágas nagycsalád, olyan rákos megbetegedés, aminek minden típusa másféle kezelést igényel. Dicséretet érdemelnek Magyarországon az elmúlt évben az úgynevezett feltétel nélküli alapjövdelem (FNA) kidolgozói, hogy végre megfogalmaztak egy következetesen baloldali programot e probléma kezelésére.

Abban a neokonzervatívoktól a neoliberaisokig talán mindenki egyet ért, hogy a szegénység forráshiányból (a nem elegendő jövedelemmel való rendelkezésből) származik. De korunk vélhetőleg legkiválóbb közgazdásza, a Nobel-díjas Amartya Sen már az 1980-as években kifejtette (Sen 1980, 1985): bár a források (pénz) megléte szükséges, de nem elégséges feltétele a szegénység megszüntetésének, vagy legalábbis kezelésének. A szakirodalom erre ’capabilities approach’-ként (az indokoltan kívánt jólét eléréséhez szükséges képességet hangsúlyozó elméletre) szokott hivatkozni.

Ebben az esszében Amartya Sen elméletéből indulunk ki és két, igen egyszerű kiegészítő megállapítást teszünk:

- A szegénységet okozó forrás/jövedelemhiánynak különböző okai vannak, a szegényeknek különböző típusai vannak, s e különböző típusok különböző „terápiát” igényelnek.
- A minimális források, illetve a jövedelem biztosítása szükséges, de nem elégséges feltétel, továbbá az is megfontolandó, mikor van szükség természetbeni juttatásokra.

Kezdjük talán a minimális alapjövedelem biztosításának a kérdésével. Milton Friedman a neoklasszikus közgazdaságtan legendás alakja egy 1968-ban adott interjújában vetette fel először az úgynevezett negatív jövedelmi adó gondolatát, amelyet könyveiben később továbbfejlesztett (Friedman 1968). A Friedman-terv lényege az volt, hogy azok, akik nem érnek el egy minimális jövedelmet ahelyett, hogy adót fizetnének kiegészítő jövedelmet kapnak adóbevalláskor az adóhivataltól.

A javaslat óriási előnye az volt, hogy egy csapásra csökkentette volna a Johnson elnök kormányzása alatt kialakított hatalmas jóléti bürokráciát, s a szegénnyé minősítés megalázó folyamata nélkül mindenkit valamiféle jövedelemhez juttatott volna. A liberálisnak igazán nem nevezhető Nixon elnök kísérletet tett a terv törvényerőre emelésére, de ez neki sem sikerült, s azóta sincs a világon sehol negatív jövedelmi adó.

Miért nincs? Ennek több oka is van: egyrészt a szavazópolgárok jó része hisz az „aki nem dolgozik, ne is egyék” elvben. Másrészt Friedman azt vallotta, hogy az egyén választási szabadsága semmilyen módon nem korlátozandó. Akinek megvan a minimális jövedelme, az arra költi, amire akarja. Friedman ezzel a gondolattal csaknem másfél évtizeddel megelőzte Amartya Sennek a képességek korrekciójára törekvő elméletét. Friedman bár a „nagy társadalom”, a „jóléti állam” elszánt ellensége volt, nem volt érzéketlen a nyomorba süllyedőkkel szemben, s maximális egyéni szabadság mellett a minimális megélhetőség pártján volt.

Amartya Sen természetesen egyáltalán nem értett egyet Friedman második szempontjával. Szerinte nem elég az embereknek pénzt adni, „képességeket” is kell adni nekik, megfelelő iskolai végzettséget, lakókörülményeket, etnikai diszkriminációmentes társadalmi közeget stb., hogy ezekkel a forrásokkal kellőképpen gazdálkodni tudjanak, s a számukra kívánatos és reálisan elérhető jólétet el tudják érni.

A garantált minimális jövedelem gondolata, amit Magyarországon egyébként a második Orbán-kormány elő-garnitúrája képviselt, ennek egy mérsékeltebb változata volt: ez a legalacsonyabb jövedelműeknek vagy a jövedelemmel nem rendelkezőknek adott volna minimális megélhetési, pénzbeli – és esetenként természetbeni – juttatást, de egy meglehetősen kiterjedt jóléti

állami apparátus mozzgatásával, aminek a feladata a szükségek felmérése lett volna. Ez egy olyan „célzott” szociális ellátás lett volna, ami a Friedman-terv első problémáját nem oldotta volna meg, de Sen ellenvetéseire úgy-ahogy válaszolt volna.

Milton Friedman javaslata gyökeres ellentéte az univerzális biztosítási rendszernek, a klasszikus szociáldemokrata jóléti állam víziójának – az FNA ennek tulajdonképpen egy hazai konzisztens változata. Az FNA gyökeresen különbözik mind a negatív jövedelmi adótól, mind a garantált minimális jövedelemtől, hiszen egy minimális jövedelmet mindenki számára biztosítana, függetlenül attól, hogy arra rászorul-e vagy sem.

Egyszerű adminisztráció és számottevő politikai támogatottság: ez általában az univerzális biztosítási rendszerek nagy előnye. Vannak a társadalmi létnek olyan szférái, ahol az univerzális biztosítás – piaci kiegészítő szektorokkal kibővíve – valóban jól működhet. Említhetnénk az egészségügyet, az iskolarendszernek azt a szegmentumát, mely mindenki számára kötelező, vagy a nyugdíjbiztosítást. Az amerikai 'social security' nyugdíjrendszer, ami a befizetett adó fejében mindenki számára minimális öregségi nyugdíjat biztosít, de ösztönzi az azt kiegészítő magánbiztosításokat, kiváló példa egy univerzális biztosítási rendszerre, ami politikailag is igencsak támogatott. Kevesebb jó példát találunk az egészségbiztosítás területén, bár az amerikai 'medicare', az időskorúak jövedelemtől független minimális színvonalú ellátása, amit ismét lehet, sőt ajánlatos magánbiztosítással kiegészíteni – közel jár ehhez.

Azonban az univerzális biztosítási rendszereknek is megvannak a maguk problémái. A készpénzbeli jövedelemkiegészítésre szoruló köre aránylag mérsékelt. Az, hogy ez az arány országonként mennyi, változó, de éppenséggel Magyarországon nem túlságosan nagy (bár növekvő tendenciájú). A CIA adatai szerint a jövedelmüket tekintve szegénynek minősítettek aránya Magyarországon 2010-ben a lakosság 14%-át tette ki (ma ezt a TÁRKI 17-18%-ra becsüli), ennél a közép-kelet-európai régióban csak Csehország adatai voltak jobbák, a lengyelek, románok, szlovákok hasonló vagy még gyengébb eredményeket értek el.¹

Az Amartya Sen értelmében vett szegénység ennél azonban lényegesen magasabb arányt, akár a 40%-ot is elérheti. (Ez ismét a régió egészére igaz – ezt méri az EU Sen által inspirált, úgynevezett deprivációs mérőszáma.) A lényeg azonban az: Magyarországon és a régió más országaiban a szegénység

¹ Lásd CIA World Handbook vagy a World Bank interneten elérhető adatbázisát: <http://data.worldbank.org/indicator>.

problémája kevésbé kezelhető magasabb pénzbeli kompenzációval, sokrétű terápiára van tehát szükség.

Abszolút szükség van minimális pénzbeli jövedelemre, de ez önmagában távolról sem jelent megoldást, továbbá nehezen indokolható a jövedelmét tekintve nem szegénynek számító népesség a minimális jövedelemnél magasabb keresetét kiegészíteni. Mind az univerzális biztosítási rendszerek, mind a negatív jövedelmi adó közös problémája, hogy hiányzik belőlük a munkára ösztönzés mechanizmusa. Bár nemzetközi és hazai tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy a munkával nem rendelkezők nagyobb része szívesen dolgozna, ha lenne munkája, de nyilván vannak azért olyan férfiak és asszonyok, akik ha garantált munkanélküli jövedelmük lenne, nem feltétlenül törekednének arra, hogy állást szerezzenek.

Van a szegénység kezelésének egy, a negatív jövedelmi adótól és a garantált minimális jövedelemtől részben különböző formája, az, amit az USA-ban munkajövedelem utáni adókedvezménynek neveznek ('earned income tax credit'). Ennek a rendszernek az a lényege, hogy azok az állampolgárok, akiknek a munkából származó jövedelmük nem éri el a minimális életszínvonalhoz szükségesnek ítélt mértéket, adóbevalláskor adófizetés helyett jövedelemkiegészítést kapnak. Érdekes módon ezt a rendszert is egy konzervatív kormányzat, Ronald Reagan 1986-os adóreformja vezette be.

A rendszer nagy pozitívuma, hogy

- nem jutalmazza azokat, akik nem akarnak munkát vállalni;
- szerencsés alternatívának tűnik a minimális munkabér emelésével szemben (a minimális munkabér ugyanis nagyobb munkanélküliségre és ironikus módon éppenséggel a szegénység növekedésére vezethet);
- aránylag könnyen és olcsón adminisztrálható.

A rendszer nagy hátránya azonban, hogy semmit sem javít a munkához nem jutók helyzetén. Az alacsony munkajövedelmek terhét azonban nem egy-egy vállalkozónak kell viselnie, hanem azt mintegy szétterítik az összes adófizető között, a szociálisan kívánatos progresszív adórendszer mellett főként a magasabb jövedelműekkel fizettetik meg ennek a költségeit. A munkajövedelem utáni adókedvezmény rendszere, bár magasabb adót feltételez, ennek ellenére politikailag működőképes megoldás.

A szegénységnek három, természetében alapvetően különböző típusa van, melyek egymástól gyökeresen eltérő terápiát igényelnek.

1. A szegények egy részének kereső foglalkozása van, de a munkakeresete nem éri el a szegénységi küszöböt. Ennek a kérdésnek a kezelésére általában a minimálbér emelését szokták alkalmazni, de mint arra már utaltunk ez

kétélű fegyver. A munkajövedelem utáni adókedvezmény az alternatív „terápia”.

2. A szegénység másik fontos forrása a munkanélküliség. A munkanélküli segélyek rendszere elvileg ezt a kérdést jól tudja kezelni, ha a munkanélküliség mérsékelt, s a munkanélküli segélyek tisztas megélhetést tudnak biztosítani. A munkanélküli segély szinte mindenütt a világon csak egy bizonyos ideig jár, s azt feltételezi, hogy a munkanélküli aktívan állást keres magának (amelynek az ellenőrzése jelentős kiadással, egy szociálmunkás-hálózat fenntartásával jár).

3. A szegénység harmadik s legnehezebben kezelhető formája a tartósan munkanélküliek, az „alkalmazhatatlanok” kategóriája. Egy idő után a munkájukat elveszítők feladják a munkahelykeresést, s így kiesnek a munkanélküli segély rendszeréből. Bár ez esetekben nem a munkavállalási kedv hiányából ered, hanem annak reális belátásából, hogy nem léteznek olyan munkahelyek, ahol alkalmazhatók lennének. Ez a posztkommunista átalakulás után tömeges jelenség volt. A piaci átmenettel minden európai posztkommunista országban a munkahelyeknek mintegy egyharmada szűnt meg, s ezzel megugrott a munkaképes korú, de a gazdaságilag nem aktív népesség arányszáma. Ez ismét regionális jelenség, de Magyarország ebben is élen jár. Az OECD jelentése szerint 2012-ben a munkaképes korú, gazdaságilag aktív népesség Európában Magyarországon volt a legalacsonyabb. Bár az elmúlt évtizedben a magyar adatok valamelyest javultak, 2000 és 2012 között 59,9%-ról 64,3%-ra emelkedtek, de hát még a 64,3% is katasztrofálisan alacsony.

Az „alkalmazhatatlan” népesség többféle csoportból áll, vannak, akik betegség miatt képtelenek dolgozni; ezekkel a rokkantsági nyugdíj rendszere úgy-ahogy boldogulni tud. A legriasztóbb eleme az alkalmazhatatlanságnak a humán tőke leértékelődése, illetve a gazdaságilag hasznosíthatatlan humán tőke termelése.

A humán tőke leértékelődésének klasszikus esete a dezindusztrializáció. A posztkommunista átalakulás során még nyomatékosabb volt ez az átalakulás, a késleltetett dezindusztrializáció egybekapcsolódott az elsietett magánosítással, s Magyarországon mintegy másfél millió munkahelyet semmisített meg. Ezekről a munkanélkülivé váltaokról mondtuk, hogy humán tőkéjük elértékeltelenedett, ami különösen az 50 év feletti munkásokra állt, s azokon belül is kitüntetetten a romákra volt igaz.

Tegyük még ehhez hozzá a gazdaságilag használhatatlan humán tőke termelését, illetve a fiatalok – főleg az etnikai előítéletek miatt úgynevezett „kiszegítő osztályokba” utalt roma fiatalok – olyan iskolai képzését, ami semmiféle gazdaságilag hasznosítható humán tőkét nem adott nekik. Így a

fejlett világ sok országában, a posztkommunista országokban különösképpen, az alkalmazhatatlanok „osztályába” nem kizárólag az idősebb, humán tőkét veszítettek tartoznak, hanem ijesztően nagy arányszámban az iskolázott, munkát nem találó fiatalok is.

A szegénységnek ez a harmadik formája, aminek a kezelési módjai a legkevésbé kimunkáltak, holott fennáll annak a veszélye, hogy az ilyen jellegű népesség éppenséggel a technikai fejlődés gyors változása és a tőke globális szabad áramlása miatt akár növekvő tendenciát is mutathat. Ugyan Európában, s még a posztkommunista országokban – sőt az ebből a szempontból még a sereghajtónak számító Magyarországon – is, a gazdaságilag aktív népesség arányszáma még növekszik, de az Egyesült Államokban, ahol ez az arányszám magas volt, 2000 óta folyamatosan csökken. Romano (2014) számításai szerint az USA-ban a 16–24 éves korcsoportban 2003 és 2013 között 2,53 millióan nem léptek be a munkaerőpiacra. Ezt ismét az oktatási idő meghosszabbodásával indokolhatnánk, igen ám, de egyes amerikai kutatók azt bizonygatják, hogy az egyetemet végzettek 50%-a nem tud egy éven belül elhelyezkedni, illetve csak olyan munkát kap, amihez nincs egyetemi végzettségre szükség. Dél-Európában a 30 évesnél fiatalabb, gazdaságilag aktívak aránya 50% körül mozog, ami részben e régió gazdasági válságának a következménye, de részben abból következik, hogy az oktatási rendszer nem tart lépést a gazdaság változásával.

Sajnos Magyarország mintha ebből a szempontból is „még jobban teljesítene”: fiatalok százazrei maradnak munka nélkül vagy menekülnek Nyugat-Európába gyakran szakképzettséget egyáltalán nem kívánó állásokba (pincérnek, bébiszitternek vagy akár prostituáltként).

A foglalkoztathatatlanok szociális ellátása óriási jóléti apparátust igényel, s csak nyomorúságos ellátást biztosít. Szociális segélyekért könyörögni kell, a kormányzat a Horthy-korszak rémes „szegénységi bizonyítványának” az újbóli bevezetésével riogat.

Vajon nem volt-e végül is Milton Friedmannak igaza? Nem a negatív jövedelmi adó lenne a legegyszerűbb megoldás? Tőlem ugyan távol áll a neoliberalizmus, de hajlamos vagyok szimpátiával gondolni a neoklasszikus közgazdaságtan úttörőjére. A szegények harmadik típusa, az „alkalmazhatatlanok” esetében egy minimális, de garantált megélhetést biztosító negatív jövedelmi adó bevezetése nem is tűnik olyan rossz gondolatnak. Akinek semmiféle jövedelme nincs, miért ne lehetne jogosult egy olyan minimális jövedelemre, ami azt biztosíthatná, hogy se ő, se a gyerekei, se a család vénjei ne éhezzenek, s hozzájuthassanak a tisztes élet alapfeltételeihez?

Két fontos kvalifikációt fűznénk még Friedman lelkes támogatásához hozzá.

- Ha a negatív adót egy, a munkajövedelem utáni adókedvezmények rendszere egészítené ki, akkor a negatív adó legnagyobb problémája megoldható lenne. Ha a munkajövedelem utáni adókedvezmény magasabb szintű lenne, mint a negatív adó, akkor ez fontos ösztönzés lenne arra, hogy az emberek munkát keressenek. Ebbe beleérténék a közmunkát is. Nagyon helyes, ha az állam költségvetési eszközökből alkalmaz „közmunkásokat” az utak és épületek karbantartására, ároktisztításra, a temetők, parkok, utcák tisztítására, autópályák építésére, szociális lakások építésére stb. Szerencsésebb lenne azonban, ha a közmunkát vállalók maguk dönthetnék el, akarnak-e ilyen munkát végezni. (A jutalmazás lehet alacsony, de azt a munkajövedelem utáni adókedvezmény a negatív adónál számottevően magasabb szintre emelné fel.)

- Friedman valószínűleg tévedett abban, hogy pénzbeli juttatásokkal a szegénység minden problémáját meg lehet oldani. Amartya Sennek inkább lehet igaza abban, hogy az erőforrásokat képességekké kell átalakítani, s ehhez nyilván szükség van bizonyos mérvű természetbeni ellátásra is, leginkább a szegénységben tengődő gyerekek és idősek érdekében. Még Charles Murray is elismerte: nincs jóléti segítséget „nem érdeklő” gyermek. Legalább három olyan terület van, ahol nem lehet az egyén szabad döntésére bízni a tisztas, bár minimális jólét biztosítását: ilyen az iskola, az egészségügy és a lakás (beleértve az egész lakókörnyezetet).

Írásom nem egy speciálisan magyar (vagy éppenséggel egy adott magyar kormányzati) problémáról szól. A szegénység sokfélesége, a különböző típusú szegénység különböző terapatikus igénye olyan kérdés, amivel a társadalomkutatók a világban mindenütt küszködnek. A legmagvasabb alternatív elképzeléseket végiggondolva, számomra a munkajövedelem utáni adókedvezmények és a negatív adó valamiféle kombinációja bizonyos alapellátások természetbeni juttatásával kiegészítve tűnik a legszimpatikusabb változatnak. Sőt, azt gondolom, hogy egy ilyen eklektikus megközelítésnek – sok-sok éves politikai alkura számítva – nagyobb esélye lehet a megvalósulásra is.

IRODALOM

- Friedman, M. 1968: Negative income tax. In: Newsweek, October 7, 1968.
Romano, R. 2014: US unemployment: Retirees are not the labor exodus problem. In: Forbes, 15 January, 2014.
Sen, A. 1980: Equality for what? In: McMurrin, S. M. ed.: The Tanner lectures on human values. Salt Lake City: University of Utah Press.
Sen, A. 1985: Commodities and capabilities. Oxford: Elsevier Science Publishers.