

Ferge Zsuzsa-Gara Judit-Horváth Ágota-Szalai Julia:

A SZEGÉNYSÉGGEL ÉS A TÖBBOLDALUAN HÁTRÁNYOS HELYZETTEL  
KAPCSOLATOS MAI NYUGATI NÉZETEK ÁTTEKINTÉSE.

A címben szereplő két fogalom - szegénység, illetve többoldaluan hátrányos helyzet - nem teljesen azonos tartalmuak. Megbízásunk - a mai magyar szóhasználatnak megfelelően - "többoldaluan hátrányos helyzettel" kapcsolatos nyugati irodalom áttekintésére szólt. Amennyiben azonban szigoruan e fogalomhoz tartjuk magunkat, akkor rendkívül kevés információt tudtunk volna adni, hiszen ezt a megjelölést kevés legutóbbi néhány évben kezdi használni néhány, többnyire nemzetközi vagy egészen hivatalos fórum. Valójában azonban, amint ez a vázolt problematikából kitűnik, a magyar szociálpolitika tervezőit nem egy fogalom, hanem egy jelenség érdekli. Közelebbről az, hogy hogyan kezelik a mai nyugati fejlett tőkés társadalmakban azokat, akiknek helyzetét a társadalmi "modális helyzethez" viszonyítva különösen rossznak, a fejlődés fő áramához képest lemaradónak ítélik, akiknek szükségletkielégítési szintje valamilyen, tetszőlegesen megállapított "normához" képest tartósan elmarad stb. Az ilyen helyzetben lévőköt hívták mindig "szegényeknek". A szegénység kategóriáit a baloldali társadalomtudomány ma is használja, sőt, az utóbbi időben a fogalom használata mintha sűrűsödne. Ezzel /kimondva-kimondatlanul/ utalni kívánnak arra, hogy bármi legyen is a rossz helyzetek oka vagy megnyilvánulása, az ilyen helyzetben lévők közös jellemzője az, hogy a rendelkezésre álló társadalmi javakból-forrásokból aránytalanul kevésbé részesednek, s hogy az aránytalanul elosztott források között az anyagi javak szerepe jelentős.

Az ujabban felbukkanó "többoldaluan hátrányos helyzet" kategóriáinak többféle funkciója van. Egyrészt, minthogy a szegénység fogalma helyett használják, sugallja azt, hogy a hagyományos módon értelmezett, szegénységkérdés lényegileg megoldódott, a régi fogalom idejét multa.. Kifejeződik benne továbbá a fogyasztói ill. jóléti társadalom apológiája, hiszen sugallja, hogy rossz helyzet ma csak akkor alakulhat ki, ha az egyént vagy családot többféle csapás sújtja, illetve azt, hogy a jeleség csak szórványos lehet, hiszen sokféle rossz tényező együttjárása aligha lehet tömeges. A több okra való utalás egyuttal a modern tudományosság követelményeihez is igazodik, szakítani látszik ugyanis a vulgáris, mindennapi tapasztalatból származó "szegény" fogalommal.

Mindemellett nem akarjuk elvitatni, hogy, noha a fenti kendőző-leplező funkciók az alapvetőek, a szegénységfogalom hivatalos nyelvből való kiiktatásának van egy társadalmilag pozitív vonása is. Minden tapasztalat azt mutatja, hogy az a szociálpolitika, ami a szegénységre, mint olyanra irányul, egyfelől rendszerint megbélyegző és kirekesztő, másfelől eszközeiben, színvonalaiban mindig szegényes marad. Ugyanakkor szinte kizárja a szegénység jeleségének megszüntetését, mert - mind hivatalos szóhasználatával, mind az érintettek kezelési módjával - állanadóan ébrendartja és erősíti a szegénységtudatot. A szegénységtudat sajátja pedig az - ha csak nem válik forradalmi tudattá, amire alig van történelmi precedens<sup>1/</sup>, hogy szinte önmegvalósító proféciaként, vagy inkább önpusztító tudatként működik: az elfogadott szegénységenyhítő eszközök jobbitását tekinti érdekének, nem pedig a szegénység alapjainak megszüntetését.

1/ Jószerivel csak a parasztmozgalmak egy részét s az USA 1970-es évekbéli Welfare Rights mozgalmát lehetne tisztán idesorolni.

Másként úgy fogalmazhatunk, hogy ha a szegénység fogalmat kiiktatják a tudományos megismerésből és elemzésből, s a "többoldaluan hátrányos helyzettel" vagy tetszőleges hasonló fogalommal helyettesítik, ennek elkendőző-apologetikus funkciója van. Ha viszont a szociálpolitika gyakorlatából iktatják ki a fogalmat, ezzel a szociálpolitika haladóbbá válhat. /Ez nem feltétlenül következik be./

A fentebb leírt folyamat általában nem szándékolt beavatkozások hatására megy végbe, s mind pozitív, mind negatív hatásai csak utólagosan válnak valamennyire is világossá. Mindemellett a fenti gondolatmenet nem csak a fejlett tőkés országokra érvényes, hanem - némi hangsúlyeltolással - ránk is. Ugy ítéljük meg - bár véleményünket aligha tudjuk hiteltérdemlően alátámasztani - hogy a szegénység fogalmának nyilvános használatból való kiiktatásában nálunk nagyobb volt a politika és szociálpolitika szerepe, azaz a mult szegénységtudatával és szegénypolitikájával való szakítás igénye, mint a tőkés országokban. /Az igény egyébként számos gyakorlati tettben is testet öltött, pl. a szegénységi bizonyítványhoz kötött juttatások szinte teljes megszüntetésében, stb./ Ugyanakkor azonban a kifejezés eltüntetésének igénye a társadalomtudományi, szociológiai vagy szociográfiai fogalmi apparátusból nálunk is gyakran apologetikus-kendőző szándékból fakad, s voltaképpen a voluntarisztikus társadalomvezetés sajátos örökségeként tartandó számon.

Kétségtelen, hogy a "szegénység" tudományosan nem tiszta, nem egyértelmű fogalom. A mindennapi tapasztalatból szűrődött le, s mint a továbbiakban kitűnik, igen sokféle módon definiálható. /Az értelmező szemléletől függően tekinthető pl. társadalmi vagy egyéni, gazdasági, pszichológiai vagy morális stb. jelenségnek./ Ezért követelménynek kell tartanunk, esetleges haszná-

lata esetén, a jelölt jelenség elég pontos meghatározását. Az azonban bizonyos, hogy ebből a szempontból a "többoldaluan hátrányos helyzet" semmivel sem pontosabb, tudományosabb kategória - s ráadásul kevésbé érzékletes, a mindennapi tapasztalat számára kevésbé értelmezhető.

Mindeme megfontolások alapján a továbbiakban a szegénységgel kapcsolatos mai nyugati irodalmat is áttekintjük, s nem csak azt, ami a többoldaluan hátrányos helyzettel foglalkozik.

- . -

A szegénységre vonatkozó szakirodalom bőven számolva kétezer, szűken számolva is 200 éves. A régi nézetek és régi viták - hogy az ember saját hibájából szegény-e vagy más okból, hogy vannak, akik megérdemlik a segítséget, s vannak, akik nem, hogy a jelentős segítség életmentő-e vagy lélekromboló stb. - sok esetben ma is kísértenek. Mégis, az utolsó száz évben számos fogalom és szenvedély letisztult, a szegénység kezelésének eszközei pedig részben kibővültek, részben elvesztették kifejezetten büntető jellegüket /gályarabság, akasztás, megbélyegzés, dologház, adósok börtöne stb./

A mai helyzet megismerése és kezelése szempontjából tehát nincs szükség mindenoldalu történeti áttekintésre. Ezért-rövid történelmi utalásoktól eltekintve - csak kb. az utolsó 10 év szakirodalmi anyagának lényeges mozzanatait ismertetjük.

1. A szegénység definíciói, értelmezései.

A meghatározások egy része szinte kizárólag a jövedelmek, ill. anyagi fogyasztás szintjét veszi tekintetbe. Ezen belül megkülönböztethetők a következők:

a./ "Abszolút" szegénység.

A klasszikus, XIX. század végi szegényvizsgálatok óta él, de ma is igen sok helyen használatos a szegénység olyan felfogása, mely azt tekinti szegénynek, akinek jövedelmi szintje egy bizonyos küszöb alatt van. A küszöb lehet többé vagy kevésbé bőkezű - ennek megfelelően beszélnek létminimumról, szegénységi küszöbről, mostanában "alapszükségletekről" /basic needs, ami új jelszó/, esetleg szociális minimumról.<sup>1/</sup> Valójában az ún. abszolút közelítések is relatívek abban az értelemben, hogy Adam Smith óta köztudott, hogy a létminimum, a szükségletek minimálisan kielégítendő köre s a kielégítés szintje is társadalmilag kondicionált, ill. történelmileg változó.

A szegénység abszolút felfogására épül számos segélyezési rendszer /az angol Supplementary Benefit/, a negatív jövedelemadó egész koncepciója, Lionel Stoleru Franciaországra vonatkozó szegénységcsökkentő terve.<sup>2/</sup> E módszer egy variánsa az, ahogyan az USA kormánya használja az alminimum fogalmát a Social Security Administration szegénységi indexének kiszámításánál. Itt - becsléssel - kiszámítják és beárazzák különböző nagyságu családok élel-

<sup>1/</sup> A szociális minimum fogalmának részletes kidolgozója és leghatározottabb képviselője egyébként a lengyel Timowski.

<sup>2/</sup> A szegénység rövidtávu leküzdésének stratégiája kapcsán mondja Stoleru, "a cél az abszolút szegénység elleni harc. A relatív szegénységet csak az e program kapcsán felmerülő költségek révén érinti." L. Stoleru: Vaincre la pauvreté dans les pays riches" Flammarion, 1977. /Stoleru konzervatív francia politikus/

miszerszükségletét, majd ezt tekintik a teljes minimum meghatározott /33/ százalékának. Szegény az, akinek jövedelme kevesebb, mint élelmiszerszükségleteinek háromszorosa.

b./ Relatív szegénység.

A szegénység relatív felfogása közvetlenül Titmuss-ig<sup>3/</sup> vezethető vissza, aki a legmarkánsabb szószólója volt annak a nézetnek, hogy a fő kérdés a modern társadalomban nem a szegénység, hanem az egyenlőtlenség. A relatív közelítés esetén nem valamilyen abszolút szint, hanem pl. az átlag vagy medián segítségével meghatározott jövedelmi szint alatt elhelyezkedőket tekintik szegénynek. Ennek a közelítésnek egy variánsa, ha azt vizsgálják, hogy az összes elosztott személyes jövedelem hány %-a kerül az alsó /azaz legalacsonyabb jövedelmi/ 10, 20 vagy 30%-hoz. /Leggyakrabban az alsó kvintilisre számolnak./

Ebben az esetben a szegénység csökkentése szükségképpen összefonódik a legalacsonyabb jövedelműek helyzetének átlagosnál gyorsabb javításával. A relatív szegénység kategóriája mindig inkább a szegénységgel foglalkozó társadalomtudományi művek, mint a szociálpolitika kategóriája volt, s azon belül is inkább a baloldali, mint a konzervatív gondolkodóké. A legutóbbi időben a hivatalos nyelvbe is bekerült a fogalom, ám - mint a 4. fejezetből kitűnik, tulajdonképpen az abszolút szegénységhez hasonló értelemben. /A hivatkozott OECF anyag mozgó vagy standardizált szegénységi küszöbökkel dolgozik, de az elemzést nem egészítik ki a teljes jövedelemeloszlás egyenlőtlenségére vonatkozó információk./

<sup>3/</sup> L.pl. Richard Titmuss: Essays on the Welfare State: Social Policy; Commitment to Welfare. /Számos kiadás, kb. 1940 és 1970 között íródott művek./ Titmuss a fábliánizmus balszárnyán elhelyezkedő tudós, az LSE-n a Social Administration nevű tárgy megalapítója volt.

Az abszolút és relatív szegénység megkülönböztetése politikailag fontos következményeket hoz magával. Már Marshall elég élesen, bár metaforikusan veti fel a kérdést: A társadalmat épülethez hasonlítván, azt kérdezi, hogy elég-e "a földszintet jó karban tartani", s az épület "többi emeletét érintetlenül hagyni", vagy sem. Ha ugyanis a relatív szegénységgel is foglalkoznak, ez azt jelenti, hogy "nem csak aztársadalmi építmény földszintjét emelik meg, ...hanem az egész épület alakját változtatják, ami esetleg azzal végződik, hogy a felhőkarcolóból bungalow lesz".<sup>4/</sup> Ez a félelem sokkal határozottabbá vált az idők folyamán. Ha Marshallnak még voltak kétségei a "helyes" eljárás felől, ezek a mai /konzervatív/ szociálpolitikusoknál eltűntek. Stoleru szerint, ami az utolsó 50 évben a piaci társadalomban történt, az az alap nivellálására irányult. "Amíg az alapnál való nivellálásra szoritkozunk, e változásnak nincs tragikus következménye a konkurrenciára épülő társadalomra nézve. ... Megmarad az "érdemre" épülő gazdasági hierarchia /érdem alatt értvén azt, amit a piac elismer/, a termelékenység érintetlen marad, s a gazdasági vezetés lényeges választásai továbbra is a rentabilitás szokásos kritériumain nyugszanak". Mindennek az ellenkezője igaz, ha a tetőhöz is hozzányulnak, mert elvész a társadalmi dinamika és kreativitás. Ekkor "az állam veszi kézbe a gazdaság sorsát" - s ez a szocializmus. Ezért igaz, hogy "az abszolút és a relatív szegénység közötti megkülönböztetés végeredményben a kapitalizmus és a szocializmus közötti megkülönböztetés...Minthogy, őszintén szólva, a magam részéről nem látom, miért kellene az irigységet alapvető társadalmi eredményként dicsőíteni /irigység alatt értve, hogy valaki nem tudja elvisel-

<sup>4/</sup>T.H. Marshall: Citizenship and Social Class. In: Sociology at the Crossroads and other Essays. Heineman, 1963. Idézi: M.Rein: Social Policy. Random House 1970.

ni a magáénál nagyobb gazdagság látványát/, inkább az első, mint a második felfogás felé hajlok."<sup>5/</sup>

c./ A szegénység, mint szubjektív kategória.<sup>5</sup>

Az előző két körülírás a szegénységet objektív kategóriaként kezelte. Létezik azonban a szegénység szubjektív felfogása is, éspedig legalább két értelemben. Az első szubjektív felfogás abból a /helyes/ felismerésből indul ki, hogy a "létminimum" közelítés roppant sok önkényes elemet tartalmaz. Ebből azonban arra a következtetésre jut, hogy "a szegénység, mint a szépség, a nézőtől függ. A szegénység értékítélet: nem olyasmi, amit verifikálni vagy bizonyítani lehet, akár jelentős hibával is, kivéve indirekt következtetéseket és feltételezéseket. Amikor valakiről azt mondjuk, hogy szegény, egy sor értékítéletet alkalmazunk. ..."<sup>6/</sup>

A szubjektív meghatározás másfelől arra a relatív depriváció fogalomra vezethető vissza, melyet Stouffer használt először az "American Soldier"-ben, s amit később Merton ill. Runciman dolgoztak ki részletesebben.<sup>7/</sup> E meghatározás a szegénység, ill. depriváltság érzésére, tudatára helyzeti a hangsúlyt, s nem az objektív körülményekre. Ebből a közelítésből nőtt ki a 70-es sévek végén az a felfogás, mely - az elméletben és gyakorlati szociálpolitikában egyaránt - a szegénység és egyenlőtlenség objektív kategóriáit a méltányosság és társadalmi igazságosság fogalomrendszerével kívánja felcserélni, azt

5/ L. Stoleru, i.m. 293-295.

6/ Molly Orshansky: How poverty is measured. Monthly Labour Review, 1969.Feb.

7/ S.A.Stouffer et al.: The American Soldier.Princeton, 1949. R.K.Merton, Social Theory and Social Structure, Glencoe 1957. Runciman W.G. Relative Deprivation and Social Justice. Routledge and Kegan Paul, 1966.



tekintvén /főként a jövedelemelosztásban ill. újraelosztásban/ módosítandónak, amit az emberek különösen igazságtalannak éreznek, s olyan mértékig, hogy a méltánytalanság mögötti egyenlőtlenség tűrés-küszöbén belülrre kerüljön.<sup>8/</sup>  
/Ettől még akármekkora maradhat./

d./ A kívülről meghatározott szegénység.

E felfogásban nem annyira a szegénység belső kritériumokkal való meghatározása a lényeg, mint az, hogy mit jelent a szegénység léte a társadalom többi része számára. Akkor észlelnék megoldást igénylő problémát, ha a társadalom többé része számára kényelmetlenné válnak a szegénységgel kapcsolatos jelenségek, ha ez "disutility"-t jelent. Maguk a "problémák" főként az alacsony jövedelmű csoportok létével, tömörülésével vannak kapcsolatban. Ez a közelítés a tudományos irodalomban ritkán kap hangot,<sup>9/</sup> de számos szociálpolitikai fejlemény - Bismarcktól, sőt, az angol szegénytörvényektől kezdve - ide vezethető vissza.

- . -

<sup>8/</sup> A kérdés irodalma már óriási. Az Unesco 1978-ban nemzetközi konferenciát szervezett az "equity" fogalma köré. L.pl. K.Y.Tjörnbom: The Psycho-Sociological and Behavioral Definitions of Equity and Their Extensions to Social Dimensions. /Unesco, soks. 1978/

<sup>9/</sup> E.Smolensky: Investment in the Education of the Poor: A Pessimistic Report. Am. Ec. Review, 1966. május. Idézi: M. Rein, a The Concept of Poverty c. kötetben, Heinemann, 1970. 46.o./

Az eddigi meghatározások lényegében a jövedelemszint, ill. jövedelemelosztás köré épültek. Ezen belül elég sok vitát vált ki, hogy milyen jövedelemfogalmat kell alapul venni. /Kereset, pénzbeni juttatások, adólevonás, második gazdaság, természetbeni jövedelmek stb. illetve családnagyság kérdései stb/, amely vitákra, technikai jellegük miatt, itt nem térünk ki. Léteznek azonban a legszélesebb jövedelemmeghatározásnál is szélesebben értelmezett szegénység-fogalmak.

e./ A szegénység, mint szubkultura.

A szegénység "szubkulturális" felfogása /H.Gans valószínűleg helytálló értelmezésében/<sup>10/</sup> annak a szemléletnek a reakciójaként alakult ki, mely szerint a szegénység jelensége Amerikában a lusta és erkölcstelen dél- és kelet-európai bevándorlók magatartásának következménye. Ez a szemlélet természetesen csak átvette és új magyarázattal látta el azt az Európában régen élő meggyőződést, hogy a szegények erkölcstelenek vagy deviánsok, képtelenek szervezettségre és racionális életvitelre.

Ezzel szemben kutatók serege azt kezdte kimutatni, hogy a szegénység nem patológia és nem az osztályadalmi normák hiánya, hanem normális jelenség, mely sajátos szubkulturális csoportnormákra stb. épül. Ezek a kutatások óriási jóindulattal koncentráltak és koncentrálnak a szegényeknek ill. a szegények életmódjának értékeire, a családi szolidaritástól a vitalitásig, a jó gyakorlati érzéktől a feleslegesen merev konvenciók elutasításáig.<sup>11/</sup> Az eredeti szubkulturális kutatások tehát a hiány helyett a másságra helyezték a hangsúlyt. Legújában azonban már olyan kutatás is van, mely még a másságot is megkérdő-

<sup>10/</sup> H.J.Gans: Deople and Plans, Basic Books 1968. 111. Concept of Poverty, id.mű.

<sup>11/</sup> Pl. M.Young, P.Willmott: Family and Kinship in East London, Routledge and Kegan Paul, 1957. Oscar Lewis művei, pl. Sanchez gyermekei, La vida stb.

jelezi. /Labov pl. Bernsteinnel<sup>12/</sup> szemben, aki azt bizonyítja, hogy a szegények nyelve "más", un. korlátozott kódokra épül, azt igyekszik kimutatni, hogy a gettóbeli néger gyerekek mindent tudnak, amit a többiek, sőt - mint-hogy invenciózusak - annál többet is, csak épp a középosztályhoz tartozó kutatóknak nem tárulkoznak fel./ Bár ezen ismertetések során a nézetek bírálatát mellőzzük, annyit érdemes megemlíteni, hogy e "fordított etnocentrizmus" minden jószándéka ellenére zsákutcát jelent, hiszen feleslegessé teszi a szegénység elleni harcot.

f./ A "halmozott problémás", "erősen veszélyeztetett", "többszörösen hátrányos helyzetű" csoportok.

Valójában a szubkulturális közelítés nyulványáról van itt szó - a bevezetésben említett ideológiai előnyökkel. Idézünk néhány hivatalos meghatározást, amelyekből már hiányzik a szegénység fogalma: "Inadaptáltak saját társadalmukhoz képest azok a gyermekek, serdülők és felnőttek, akik, különböző okok miatt, csak kisebb-nagyobb nehézségek árán tudnak úgy élni és cselekedni, mint a többiek". /F.Bloch-Lainé jelentése a miniszterelnök számára, 1967./

"Társadalmi inadaptáltakon olyan embercsoportot értünk, melynél hiányzik a környezetéhez való folytonos kapcsolódás, s mely nemcsak számos szociális munkást igényel, de a különböző gyermek- és egyéb intézményekben is sok helyet köt le." /Tárcaközi jelentés a VI. Tervhez, 1971./<sup>13/</sup> Amikor a szegénység-fogalmat a fentiekkel cserélik fel, ezzel lehetségessé válik a szegénység-jelenség elpszichologizálása. Ahogyan több haladó kutató fogalmaz: költsé-

12/ B. Bernstein: Class, Code and Control, Routledge and Kegan Paul, ill. William Labov: Language in the Inner City. /Francia kiadás, Minuit 1978./

13/ Ezeket és egy sor hasonló definíciót l. J. Verdes-Lerous: Le travail social. Minuit, 1978.

ges ujraelosztás helyett a sokkal olcsóbb egyedi bánásmódra, case-work-re lehet támaszkodni.<sup>14/</sup>

g./ A szegénység, mint objektív depriváció.

P.Townsend felfogása a társadalmi strukturához, ill. valamennyi /anyagi/ forrás strukturán belüli elosztásához kapcsolja a szegénység fogalmát. A forrásokba beleérti a pénzjövedelmeket, a vagyont, és mindenfajta - jóléti, pozícióhoz kapcsolódó stb. - juttatást. Azokat tekinti relative depriváltaknak, azaz szegényeknek, akik nem rendelkeznek elég forrással ahhoz, hogy az adott társadalomban szokásos módon étkezzenek, szokásos tevékenységekben részt vegyenek, és a szokásos, normálisnak tekintett lakáskörülmények között és felszereltség mellett éljenek.<sup>15/</sup> Ez a közelítés egyrészt rugalmas és dinamikus, hiszen a többség által elfogadott, normálisnak tekintett javak vagy szokások szintjéhez kapcsolódik, ami<sup>k</sup> állandóan változnak. /Ennek megfelelően pl. amíg csak 30%-nak van televíziója, addig nem jelent deprivációt, ha valaki nem tud egy tv-t beszerezni, ha viszont 70%-nak van tv-je, akkor igen./ Másrészt, minthogy hangsúlyozza a különféle szokásos tevékenységekben való részvételt, összekapcsolja a szegénység és kizártság fogalmait, ill. megfordítva: a szegénység megszüntetését csak a kizártság, a nem-teljes-jogu állampolgári lét megszüntetésével látja lehetségesnek. Emellett fontos következményei vannak nemzetközi összehasonlítás esetén. A fogalmat a gyakorlati szociálpolitika nem ismeri, Townsend most készülő könyvében operacionalizálja.

14/ J.Verdes-Lerous, id.mű, P.Townsend: Poverty in Britain. /Sajtó alatt/

15/ The concept of poverty. id.mű, 42.o.

h./ A szegénység, mint komplex anyagi, társadalmi és politikai jelenség.

"A szegénység nem csak gazdasági szűkösség, hanem társadalmi és politikai kizártság is. Ugy véljük, hogy bármely társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormány minimum programja magában kell hogy foglalja, nem csak a 1/ jövedelmek; 2/ javak és 3/ alapvető szolgáltatások minimális szintjének emelését, hanem ezt a 4/ önbecsülés; 5/ oktatási és társadalmi mobilitási esélyek, valamint 6/ a döntéshozatal számos formájában való részvétel terén is célul kell kitűznie."<sup>16/</sup>

Townsend és Miller felfogása sok ponton rokon, ami nem meglepő: mindkét meghatározás intellektuális gyökerei Titmushoz nyulnak vissza, és mindkettő elfogadja a marxista strukturális közelítés bizonyos elemeit.

1./ A szegénység, mint osztályjelenség.

A marxizmus, vagy marxizmushoz közelálló kutatók számára evidencia, hogy a szegénység osztálykategória, amely ma nem sujtja már a munkásosztály egészét, de egy részét - a legkevésbé szakképzett, legrosszabb munkákat végző rétegeit - igen. A munkásosztály politikai megerősödésével vált különösen fontossá a munkásság megosztása. Ennek a /természetesen nem-tudatos/ folyamatnak egyik megnyilvánulása a kettős, vagy még széttördelebb munkaerőpiac, s ennek folyamánya a "szociális munka" óriási kiterjedése is. Ez utóbbi hármast megosztást és szembeállítást tesz lehetővé: a segélyre /segítségre/ nem szoruló elkülönítését a megsegítendőktől, s ez utóbbiakat azoktól, akik segélyre sem érdemesek /lumpok, stb./ A két utóbbi

<sup>16/</sup> S.M.Miller, P.Roby: The future of inequality. Basic Books, 1970.

kategóriába főként segéd-, betanított ill. alkalmi munkások tartoznak. E mellett nyilvánvalúan vannak más társadalmi csoportokhoz tartozó "hátrányos helyzetűek" is /pl. szellemi vagy fizikai fogyatékosok/. A "többszörösen hátrányos helyzet" azonban, noha a társadalom minden rétegében megtalálható, nem véletlenszerűen helyezkedik el az egész társadalmi strukturában": alapjában osztályjellegű, az osztályok létéhez kapcsolódó jelenség.<sup>17/</sup>

- .-

Megítélésünk szerint - bár nem tartozik a témához - saját számunkra használható meghatározást a három utolsónak említett definíció ötvözésével és némi módosításával lehetne kialakítani.

<sup>17/</sup> E nézetek részletesebb kifejtését l.: J.Verdes-Lerous, id. mű, B.Wootton: Social Science and Social Pathology, Allen and Unwin 1959, D.M.Gordon: Theories of Poverty and Underemployment, Lexington Books, 1972.

## 2. A szegénység okaira vonatkozó nézetek.

A szegénység okaira vonatkozó nézetek képviselői két fő csoportba sorolhatók. Az első csoportba kerülnek a továbbiakban azok, akik az okokat keresve végülis nem a szegénységről beszélnek, hanem a szegényekről, illetőleg arról, hogy a szegény miért szegény. A második csoportba tartozó írások valóban a szegénység okairól szólnak. Míg az előbbieket többnyire az egyéneken, szubkulturákban, stb. vélik felfedezni az okokat, az utóbbiak abban, hogy a szegénységnek az adott társadalomban van valamiféle funkciója, arra - így vagy úgy - szüksége van a társadalomnak, pontosabban a fennálló "rendnek".

### Az első csoport.

a./ Rowntree<sup>1/</sup> kisebbségi csoport-elmélete a legkorábbi kifejtett "tudományos" magyarázatok közé tartozik. Lényege, hogy esetleges és véletlen tényezőknek tulajdonítja a szegénységet. Ezek szerinte a következők:

- a családfenntartó halála
- a családfenntartó munkaképtelensége vagy keresetkép-  
telensége /betegség, baleset, öregség miatt/
- a családfenntartó munkanélkülisége
- rendszertelen munka
- nagy család
- alacsony bér

Ezeknek a csoportoknak a létét nem hozza összefüggésbe a foglalkoztatási szerkezettel, a bérrendszerrel, a differenciált bérrendszert támogató intézményekkel és értékekkel és a munkaképtelenek, ill. munkanélküliek támo-

1/ Rowntree, B.S. Poverty: A study of Town Life. /Számos kiadás/

gatását ellátó intézményekkel. /Megjegyzendő, hogy Rowntree már jelentős előrelépés a XIX. század<sup>1</sup>és koraibbi uralkodó nézetrendszerhez képest, mely a szegénységet nem csapásnak, hanem bűnnek tekinti./

b./ Lewis<sup>2/</sup>.

Lewis szerint a társadalom legszegényebb része egy elkülönülő és önmagát jórészt ujratermelő subsociety-t /javasolt fordítás: pincetársadalmat/ vagy szubkulturát hoz létre, amely szubkultura egyben a társadalommal szembeni védekező mechanizmus is. Ez generációról generációra száll, és a világ minden szegénynegyedében Londontól Mexico Cityig egyformán jellemző.

Lewis-szal szembeni ellenvetések:

- egyáltalán nem bizonyított, hogy a szegénység csak intergenerációs közvetítéseken alapul
- Ross és Blum<sup>3/</sup> szerint nincs olyan szegénykultura, amelyben a szegény határozottan különbözne a társadalom többi rétegétől; számos forrás szerint a viskó-lakók többsége általában rendszeresen foglalkoztatott, konvencionális értékek őrzője és a család-kohézió sem hiányzik
- Lewis munkássága olyan általánosítások alapjaul szolgált, hogy a szegény azért szegény, mert "rossz családba, rossz országrészbe, rossz iparba, rossz fajba vagy etnikai csoportba született..."

Lewis elmélete /ismét a szerző minden jó szándéka ellenére/ azokat az előitéleteket erősíti, amelyek szerint a szegénység egyéni, családi vagy helyi közösségi "hibák" eredménye, és nem társadalmi strukturális okok következménye.

c./ A szegénység, mint inadaptáció.

Látszólag "társadalmi", valójában egyéni okokról van szó, amikor a szegénységet a rossz beilleszkedéshez és

2/ Lewis, O.: Sanchez gyermekei, La Vida, London, Panther Books, 1968.

3/ On Understanding Poverty /szerk. Moynihan D.P./New York, Basic Books 1968.



többszörösen hátrányos helyzethez kapcsolják.

"A lakosság mind nagyobb részének városiasodása, úgy tűnik, mind gyakrabban vált ki idegi és pszichés zavarokat, melyek részben a fizikai promiszkuitásnak, részben a morális elszigetelődésnek tudhatók be."<sup>4/</sup> F.Bloch-Lainé, id. jelentés.

"Bizonyosra vehető, hogy a különböző inadaptációk társadalmi okai között ott találjuk a családi otthon hanyatlását is, mely a nő felszabadulásából következik, bár másrésről nem tagadhatjuk ez utóbbi legitimitását és számos előnyét."<sup>5/</sup>

"Miért van inadaptáció? ...Nyilvánvaló, hogy több százezer évnyi háboru, erőszak, incesztus és gyilkosság után az ember pszichéje már nem lehet ép."<sup>6/</sup>

#### d./ A Deprivációs ciklus elmélete.

Az ifjabb generáció a szülők deprivációs helyzetén nem tud felülkerekedni. A megoldás a szociális munkára koncentráció, mivel a depriváció ebben az elméletben személyes-családi jelenség, nem pedig széles értelemben vett strukturális jelenség.

#### e./ Az ortodox gazdasági elmélet /Lydall, Pareto, Staehle és mások/<sup>7/</sup>

Az egész problémát kizárólag a jövedelem oldaláról vizsgálja, a szegénység egyéb okaival-jegyeivel egyáltalán nem foglalkozik. Ezért tulajdonképpen szegénység-ügyben csak közvetett módon mond valamit.

4/ L.Verdes-Leroux, i.m.

5/ U.o.

6/ R.Lenoir: Les exclus, Seuil, 1974.

7/ Lydall, : The Structure of Earnings, Oxford Univ. Press, 1968. Staehle, H.: Ability, Wages and Income in: Review of Economic Statistics 1943., Lebergott, S.: The Shape of the Income Distribution in: American Economic Review, 1959. Miller, H.P.: Income of the American People, Wiley, 1955.

Az elmélet lényege, hogy a jövedelem eloszlása ugyanolyan normál-eloszlást mutat, mint az intelligenciáé, ezért a jövedelmi különbségeket a képességek különbsége okozza. Ebből következik, hogy a szegény azért szegény, mert az intelligencia-eloszlás alsó végén helyezkedik el.

f./ Konzervatív közgazdászok /Gilbert, Sullivan/

A munkaerőpiac kielégítő mobilitási lehetőséget nyújt a szegénység enyhítésére, mind intra, mind intergenerációs értelemben. Ha az egyén ezzel nem tud élni, a lehetőségek elmulasztásáért ő a felelős.

A második csoport.

a./ A kettős munkaerőpiac elméletét vallók a szegénységről.<sup>8/</sup>

A munkaerőpiacon belül hasadás van. Egyrészt létezik a primér szektor, ahol a foglalkoztatás állandó, a fizetés jó és erős szakszervezetek vannak. A második szektorban a foglalkoztatás időszakos és bizonytalan, a fizetés alacsony, a szervezethez gyenge vagy teljesen hiányzik. Aki a másodikba kerül, az szegény, bár azt, hogy ki kerül ide, befolyásolják bizonyos individuális jellegzetességek is.

b./ A funkcionalista elmélet /T.Parson, K.Davis-W.E.Moore, B.Barber, M.J., M.J.Lewy/<sup>9</sup>

Egy társadalomban különböző posztok vannak, ezek mind-

<sup>8/</sup> Gordon, D.M. Theories of Poverty and Underemployment. Heath Levington Books., Doeringer P.B. és Piore M.J.: Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington Books 1971. Bluestone B. The Tripartite Economy: Labor Markets and the Working Poor. In: Poverty and Human Resources Abstracts July-Aug. 1970.

<sup>9/</sup> Davis-Moore: "Some Principles of Stratification" American Sociological Review April 1945.

egyikét be kell valakinek tölteni, és hogy ezeket be is töltsék, jutalmazni kell bizonyos posztokon, Szükségszerű ezért, hogy a társadalom differenciált legyen, tehát kell benne lenni szegénynek is.

c./ Gans elmélete.<sup>10/</sup>

Gans szerint a szegénység azért maradt fenn, mert a társadalom néhány csoportja számára hasznos, illetve, mert a szegénységet felszámoló funkcionális alternatívák diszfunkcionálisak a társadalom gazdagabb és erősebb tagjai számára.

Gans szerint a szegénység funkciói, s minthogy ezek hatékony funkciók, egyben a szegénység okai is, a következők:

- a szegénység biztosítja, hogy a piszkos, veszélyes, alantas, emberhez méltatlan munkákat is elvégezze valaki;
- a szegény pénzt takarít meg a gazdagnak /háziszolga, kísérleti nyúl/;
- a szegénység számtalan munkaalkalmat teremt /rendőrség, zálogházak, hadsereg/;
- a szegények megvásárolják a gyenge minőségű, használt, romlott árukat /száraz kenyeret, használt ruhát/;
- a szegénység segít az uralkodó normák megerősítésében azáltal, hogy szállítja a rossz példát /lusta, becstelen, stb./;
- a szegény nyújt pótkielégülést a gazdagnak szexuális viselkedésében, alkoholizmusában és narkotizálásában;
- a szegény segít a nem-szegény státus garantálásában;
- a szegény segíti a nem-szegényt a felfelé mobilitásban /ő az ostoba és képzetlen, így a többi mehet felfelé/;

<sup>10/</sup> Gans, The Positive Functions of Poverty, American Journal of Sociology 78. Number 2. 1973

- a szegény hozzájárul ahhoz, hogy különböző nem-gazdasági csoportok életképesen működhessenek /különböző filantróp egyesületek/;
- a szegénynek kulturális funkciói is vannak /munkaerőt kínál a piramisépítéshez éppugy, mint a középkori templomok építéséhez/;
- a szegény adja az "alacsony" kulturát, amit aztán a gazdagabb adoptál /jazz, népzene, stb./
- a szegény a különböző politikai csoportosulások számára szimbolikus ellenzékként vagy választóként funkcionál;
- a szegény Amerikában felszivja a gazdasági és politikai növekedés költségeit;
- viszonylag kis szerepet játszik a politikában, és közvetve érvényre juttatja mások érdekeit.

d./ Radikális közgazdászok /Wachtel/<sup>11/</sup>

A szegénység a kapitalista intézmények normális működésének az eredménye, ezeket az intézményeket kell tehát vizsgálat alá venni, ha valamit meg akarunk tudni a szegénység okairól. Ezek az intézmények a következők:

- munkaerő- és tőkepiac;
- a társadalmi osztályok és rétegződés;
- állam.

A szegénység funkciói:

- A munkára kényszerítő funkció. Rendkívül nagy bér- és jövedelemkülönbségek szükségesek ahhoz, hogy a munkást rákényszerítsék arra, hogy külső ellenszolgáltatásért /és nem belsőért/ elidegenítő munkát végezzen olyan körülmények között, amelyek nincsenek az ellenőrzése alatt.

Howard M. Wachtel: Review of Radical Political Economics, vol.3, No.3, /Summer, 1971./

- Sakkban tartó funkció - a lumpenproletárok szegénysége figyelmeztető a nem-szegények számára, hogy sorsuk rosszabbra is fordulhat. Ilymódon csökkenti harciasságukat. /Gordon szerint Amerikában teljesen meg is akadályozta a potenciális munkásellenzék kialakulását/.

- Bérlenyomó funkció: a tartalékhadsereg lenyomja a béreket.

- A nem-szegények reáljövedelmét lényegesen növeli a szegénység /elősorban a dolgozó szegénység/, mivel fogyasztási javak és szolgáltatások olcsóbban szerezhetőek be mindaddig, amíg a szegények léte a munkabéreket alacsonyan tartja. Mindenki "nyer" a szegénységen.

Wachtel lényegesnek tartja, hogy a szegénység oka nem a munkanélküliség: A szegények valamilyen formában mindig jelen voltak vagy vannak a munkaerőpiacon, úgymond "munkás szegények". Szegénységük forrása az alacsony jövedelem, ami az általuk végzett munkák jellegéből fakad. Ezen viszont nincs módjukban változtatni, mert a helyzet majd minden determinánsa rajtuk kívüli.

### 3. A szegénység leküzdését szolgáló stratégiák.

"A Szegénnytörvényekre vonatkozó irások általában tartalmazták a szerző kedvenc ostoba ötletét, melynek révén, ugymond, a szörnyő baj teljesen meggyógyítható. Az első kiskertekre esküszik, a második tehénekre, a harmadik falusi üzletekre, a negyedik ásóra, az ötödik dr. Bell-re, és így tovább. Mindenki a sajtóhoz rohan saját hülyeség-morzsjával, és addig nem nyugszik, míg esztelenségét kébbe kötve nem látja".

/Sydney Smith, Edinburgh Review, 1820/.

A stratégiák sok különböző szempont szerint rendezhetők, s szinte minden szempontnál két, egymással szembenálló elv-rendszert, s olykor egymással szembenálló gyakorlatot találunk.

#### a./ Strukturális és részleges reform.

A strukturális reform hívei esetében értelemszerűen arról van szó, hogy az adott társadalom lényeges /radikális/ változtatása nélkül legfeljebb kismértékű vagy átmeneti javulást lehet elérni a szegénység és egyenlőtlenség vonatkozásában. A "radikális", sőt forradalmi szövegek természetesen igen gyakoriak /pl. Johnsonnak a "szegénység elleni háborút" bevezető, a Howard egyetemen 1965-ben elmondott beszéde a forradalmi változások emlegetésével kezdődik stb./ - de a konzervatív politikusok a harcias indításokból meglehetősen szelíd javaslatokhoz jutnak. A baloldali bírálóknál az indító ideológia és a konkrét javaslatok inkább összhangban vannak: /A 60-as és 70-es amerikai szegénységpolitika bírálata Millernél és Robynál ehhez a következtetéshez vezet: "Ami hiányzott, az egy ideológia,

egy következetes szempontrendszer, platform, vagy program. Forradalmi taktikákról hallottunk - forradalmi célok nélkül, s liberális célokról - kudarcuk elismerése nélkül. Mi a társadalom radikális átstrukturálását javasoljuk... Az amerikai gazdagság felhasználásának megváltoztatását, hogy értelmes prioritásrendszert lehessen elérni, s a javak és hatalom olyan újraelosztását, melyből a népesség alsó fele profitálna..."<sup>1/</sup> A strukturális változtatás hívei általában nem dolgoznak ki egészen konkrét programot, mert eléggé tisztában vannak a korlátozott lehetőségekkel.

A kétféle közelítés különbsége ill. ellentéte ma már közhelyszerűen felismert igazság. Így pl. az Ensz bécsi szociálpolitikai központjának egy 1975. évi tanácskozásáról kiadott jelentés így záródik: "A szemináriumi vitákban két csoport közötti konfliktus tükröződik, mely csoportokat az egyik résztvevő "partikularistának" ill. "generalistának" nevezte. A vita oda-vissza hullámzott azon vágy között, hogy általános tudományos elveket határozzanak meg és elfogadott ideológiákat elemezzenek, s a között, hogy speciális módon megoldandó speciális kérdésekkel foglalkozzanak. A konfliktus arra utal, hogy sokan szívesen foglalkoznak egyes stratégiákkal úgy, hogy ezeket leválasztják arról az ideológiai keretről, melyen belül funkcionálnik kell. A résztvevők megkérdőjelezték, hogy egyáltalán ki lehet-e dolgozni megfelelő akcióprogramot e keret elemzése nélkül, s a nélkül, hogy megvizsgálják, mit is jelent voltaképp a nyilvánvaló szakadás a tradicionális társadalmi strukturán belül dolgozó reformista ideológia, s az alapvető társadalmi változást óhajtó forradalmi ideológia között."<sup>2/</sup>

1/ S.M. Miller-P.Roby: The future of inequality, p.252.

2/ Eurosócial Reports, no.3. 28.o.

/Eléggé magától értetődő, így csak utalunk rá, hogy az 1. pont szegénységmeghatározásai közül egyesek a "reformista", mások a "forradalmi" változás követelése felé mutatnak./

b./ "Felülről" és "alulról" kiinduló /elitist versus grass-root/ stratégiák.

E kettősség esetén nem annyira a célok, mint az eszközök megválasztásának stratégiájáról van szó, s így nincs egy-egy értelmű megfelelés ez, s az előző pontban említett kettősség között.

A "felülről" kiinduló stratégiákon azt értik, hogy meghatározott társadalmi csoportok érdekében meghatározott célokért küzdő egyének vagy /többé-kevésbé szervezett/ csoportok /pressure groupok/ a társadalmi döntések meghozatalában közvetlen szerepet játszó egyéneket-intézményeket igyekeznek befolyásolni - információk, petíciók, tömegkommunikációs eszközök segítségével folytatott kampányok révén. /Ilyen, a "hatalomra nyomást gyakorolni óhajtó" csoportok tömegével vannak, egyik legismertebb, viszonylag sikeres példájuk az angol Child Poverty Action Group./

Az "alulról" kiinduló stratégiáknak két alapváltozata van - egyik inkább "reformistának", a másik inkább "radikálisnak" tekinthető.

Az első változat a kis-közösségi /rendszerint lakóközösségi/ mozgósításra helyezi a súlyt. Célja az, hogy megindítsa, elősegítse egyes speciális csoportok /mindenekelőtt a szegények/ törekvését az önszervezésre s arra, hogy a saját érdekükben történő változásokért harcoljanak. Ma több helyen, de legszervezettebben Svédországban folytan ilyen kísérletek számos településen, a nyomornegyedek, ill. a szegények szegregálásának megszüntetése érdekében. A kísérletek "hivatalosak", jelentős állami támogatással, szakértői segítséggel folynak. Más országokban - pl.



Franciaországban - inkább a hivatalos bürokratikus apparátussal szemben történik a szerveződés, de ugyancsak az állami segítség megszerzése érdekében.

Az alulról induló stratégiák másik változata /ebben a formában/ amerikai termék. Az amerikai demokrácia ideológiájának és gyakorlatának szembesítéséből vonja le következtetéseit: "A szegényeknek nincsenek erőforrásaik, hogy hatékonyan használják fel a szabályos politikai csatornákat;...A szegényeknek nincsenek érdekeiket képviselő, nagyléptékű szervezeteik sem. A források hiánya, ami egyéni-  
leg teszi őket politikailag hatástalanná, szervezeteiket is ilyenné teszi: nem képesek engedmények kiharcolására. S ha egy szervezet erre képtelen, akkor nem vonz sok tagot. Arra a következtetésre jutottunk tehát /a 60-as évek polgárjogi mozgalmának elemzéséből/, hogy a feketék és szegények számára az egyetlen politikai opciót jelentették az akkori romboló proteszt-mozgalmak."<sup>3/</sup>

Az itt levont tanulságokat általánosítva Piven és Cloward szinte elméleti érvénnyel dolgozták ki, hogy azoknak a megmozdulásoknak van esélyük az USA-ban arra, hogy a szegények különböző csoportjai érdekében engedményeket harcoljanak ki, amelyek tömegessé egyesítik a helyi tiltakozásokat, és ezeket fenyegető erejű mozglommá teszik.<sup>4/</sup>

c./ Átfogó és specifikus megoldások.

Valamennyi /nyugati tőkés/ országban egyidejűleg létezik a társadalombiztosítás és az un. welfare, azaz a segélyezési rendszer. Mindkettő úgy működik, hogy a lakosság meghatározott kategóriáira dolgozza ki a szabályozást. A kategóriák maguk vagy átfognak minden rászorulót, vagy sem.

3/ R.A.Cloward és F.F.Piven: Politics of Turmoil. Pantheon 1972.

4/ F.F.Piven és R.A.Cloward: Poor people's Movements. /Pantheon 1977/. L. részletesebben: Valóság 1979. 2.sz.

Ha elvben átfogják is az összrakosságot, vagy elérnek minden rászoruló, vagy sem. E miatt a csoportokban gondolkodó megoldások nem bizonyos, hogy teljesek. További problémájuk, hogy - hol egyik, hol másik csoportra vagy juttatásra nézve - módosítják a szabályozást a nélkül, hogy az egyes módosítás következményeit logikusan végigvinnék a teljes rendszeren. Emiatt még eredetileg integráltan kiépített rendszerek is egy idő után inkonzisztenssé, logikátlaná válhatnak.

Ezért kerülnek elő újra meg újra a rész-szabályozásokkal szembeni alternatív megoldásként az "átfogó", egyetlen módszerrel minden problémát megoldó javaslatok. Ezek közül viszonylag legrégebb és legambiciózusabb az un. "társadalmi osztalék" program. Legnagyobb szakmai visszhangot kiváltó /nálunk is többek által javasolt/ az un. negatív jövedelemadó tervezet, amit szokásosan a garantált minimum jövedelem<sup>5/</sup> "gyakorlati" megvalósítási eszközének tekintenek /holott valójában a társadalmi osztalék inkább tekinthető ennek./ Végül a gyakorlatra viszonylag legnagyobb hatással az un. Beveridge-konceptió volt, mely bizonyos értelemben kombinálta az átfogó és specifikus közelítést azzal, hogy a társadalmi juttatások csoportonkénti minimumát általában a "szegénységi küszöb" feletti szintre emelte. Mint-hogy az utóbbi voltaképp egy általánosított, univerzális társadalombiztosítási program, a továbbiakban külön foglalkozunk vele.

A "társadalmi osztalék" programot /természetesen számos előzmény után/ Lady Ryhs Williams dolgozta ki<sup>6/</sup> először, s azóta visszatérő téma. A program lényege, hogy a társadalom minden egyes tagja - férfi, nő, gyermek - minden héten megkap egy meghatározott /a mindenkori szegénységi küszöb-

5/ L.R.Theobald/ed/: A Guaranteed Income. /Doubleday 1967/

6/ Lady Juliet Rhys Williams: Something to Look Forward To, MacDonalé 1943.

nek, azaz Angliában a Supplementary Benefit skálának megfelelő/ összeget. Az osztalék bevezetése után minden társadalombiztosítási juttatás és mindenfajta segélyezés megszűnik. Az osztalék alapja a korábbinál magasabb, az osztalékon kívül minden jövedelemre kiterjedő arányos /esetleg progresszív/ adó.

A javaslatnak sokféle kritikája létezik. Így felvetik az adóztatás nehézségeit; azt, hogy az új rendszerben valamivel jobban járnának azok, akik ma nem kapnak társadalombiztosítási juttatást, de jóval rosszabbul a többiek /mert a legátfogóbb megoldás esetén elveszne a keresetből a kötött differenciálás, vagy magas adó sújtaná az osztalék feletti részt/; hogy a rendkívüli helyzetek miatt minden segélyt nem lehet eltörölni; s főként azt, hogy a legalacsonyabb keresetűeknél csökkenne a munkára ösztönzés, hiszen - noha keresetük egy része megmaradna - munka nélkül is biztosítva lenne minimális megélhetésük.<sup>7/</sup>

A negatív jövedelemadó témája ismertebb. Az első részletesen kidolgozott variáns Milton Friedman nevéhez fűződik.<sup>8/</sup> Friedman logikája a következő: Bár az abszolút szegénység a nyugati országokban szinte eltűnt, de - mint-hogy ez viszonylagos kérdés is - ma is, "s még ezekben az országokban is sokan élnek olyan körülmények között, amit mi többiek szegénységnek nevezünk". "A legkívánatosabb megoldás sok tekintetben a magán jótékonyosság lenne"...de ez nagy közösségekben igazságosan nem oldható meg, mert nem mindenki lenne hajlandó egyformán jótékonykodni. Ezért aztán mégis szükség van az államra - a kérdés, hogyan? "Két dolog biztos. Először, ha a cél a szegénység enyhítése, akkor a programnak a szegényekre kell irányulnia" - nem pedig az öregekre, vagy a dolgozók egy csoportjára stb., ami nagyon zavaros helyzetet teremt. Másodszor, "amennyire

7/ L. pl.A.B.Atkinson: Poverty in Britain and the Reform of Social Security. Cambridge U.P. 1969.

8/ M.Friedman: Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, 1962.

csak lehet, a programnak a piacon keresztül kell érvényesülnie, nem pedig a piacot eltorzítania vagy működését gátolnia". Mindennek leginkább a negatív jövedelemadó felel meg. Ez azt jelenti, hogy bizonyos jövedelmi küszöb felett az emberek továbbra is progresszíven adóznának, azok azonban, akik a küszöböt nem érik el, a különbséget meghatározott részét megkapnák /pl. 50%-ot, vagy valamilyen változó, degresszív arányt. Nincs tehát meghatározott minimális küszöb, ill. a minimum - 50%-os ráta esetén - az adóküszöb fele, hiszen ezt kapná az, akinek semmi jövedelme nincs./

A negatív jövedelemadó eszméje olyan sikert ért el, hogy az USA-ban 1968-ban több, mint ezer közgazdász írta alá az ezt követelő petíciót.

Viszonylag gyorsan ért a követelés kormányjavaslattá: Nixon 1970-ben terjesztette a Kongresszus elé a garantált minimum jövedelemre vonatkozó törvényjavaslatot, ami technikailag közelebb áll a negatív jövedelemadóhoz, mint a társadalmi osztalék programhoz. Az akkortájt induló vita ma is folyók. Annak ellenére, hogy a javaslat atyja maga kétségkívül konzervatív, jobbról is óriási támadások érték és érik a kormányjavaslatot. A szenátusi bizottság vitájában pl. Henry Hzalitt a következőket mondta /egyébként figyelmenkkivül hagyva, hogy a javaslat szigorú adminisztratív munkakényszerre épül/: "A kedvezményezettek tehát, ahogyan én értem, megkapnák ezt a garantált jövedelmet nemcsak akkor, ha a leghatározottabban megtagadnák, hogy munkát vállaljanak vagy keressenek, de akkor is, ha tekén vagy lóversenyen eljártsszák, prostituáltakra, pornográfia-  
ra, whiskyre, ginre, marihuánára, heroinra vagy egyébre költik...Az első gazdasági jellegű megjegyzés az, hogy - életbeléptetése esetén - ez a tervzet nemcsak iszonyu költséget jelent a finanszírozó adófizetőknek, hanem eddig soha nem látott mértékben összezuzná a munkára és termelés-

re ösztönzést...Tegyük már fel magunknak a kérdést: ki akarna büdös, vagy bármilyen alacsonyan fizetett munkát végezni, ha egyszer van garantált jövedelem? ...Igy az a 30 millió ember, aki ma vélhetőleg a szegénységi küszöb alatt van, leállna, s még az általuk most termelt javak és szolgáltatások zömét sem állítaná elő".<sup>9/</sup>

A "másik" oldalról /a baloldal különböző árnyalatait/ konkrétan a Nixon-i javaslatban foglalt alacsony színvonalat bírálták leginkább. Általában azonban /azaz a negatív jövedelmadó különböző variánsaival kapcsolatban/ az előzőtől eltérő hangszerelésben is felmerül a munkára ösztönzés kérdése, ui. szemben a társadalmi osztalék javaslatával - ami a teljes kereset- és jövedelemelosztást érinti - itt valóban lehet a munkavégzés "ingyenes", vagy nagyon bonyolult módon lehet csak biztosítani, hogy ne vesszen el egy bizonyos határ alatti teljes kereset. Igen sokan tartanak attól, hogy az adminisztráció túl bonyolult és költséges. Nem látják biztosítva, hogy hirtelen keresetkiesésre stb. hogyan lehet megoldást találni /hiszen a rendszer jövedelembevallásra épül, ezt pedig évesnél rövidebb szakaszokra nehéz bontani./ Legtöbb félelem azzal kapcsolatban merül fel, hogy egy ilyen rendszerben már aligha lehet az állampolgárba vetett bizalomra építeni. A normál adóbevallásnál - ahol az állampolgár a fizető - a csalásokat elég szurópróbával ellenőrizni, mert a teljes ellenőrzés megoldhatatlan, s mert a veszteség mindaddig csak eszmei, amíg arról van szó, hogy pénzek nem kerülnek be az államkasszába. Amikor azonban az állam - ellenszolgáltatás nélkül - fizet a rászorulóknak, akkor minden tapasztalat szerint sokkal szigorubb veszi az ellenőrzést. Ezért a rendszerrel a bürokrácia növekedése, s a szegények szigorubb ellenőrzése várható. /E problémák

9/ D.R.Rothman, S.M.Rothman/eds/: On their own. The poor in modern America. Addison-Wesley Publishing Company 1972.

jó része a "társadalmi osztalék" esetén nem merül fel.<sup>10/</sup>

A problémák ellenére úgy tűnik, hogy számos nyugati ország a garantált jövedelem megoldás felé halad, és pedig általában sokkal inkább a negatív jövedelemadó, mint a társadalmi osztalék logikájának megfelelően.

d./ Univerzális és szelektív stratégiák.

Az univerzális és szelektív szociálpolitikai elosztási formák körüli vita elsősorban Nagy-Britanniában fogalmazódott meg és élelt újra meg újra fel, de az elmúlt másfél évtizedben /elsősorban az 1964-es Johnson-i "War on Poverty" koncepció meghirdetése kapcsán/ Amerikában is széles irodalma bontakozott ki. A két elosztási forma szembeállítása szinte valamennyi eddig említett kettősséggel összefügg, végső soron a szegénység, még általánosabban a gazdasági és társadalmi viszonyok eltérő értékeken nyugvó szemlélete huzódik meg a két stratégia mögött.

A dilemma körülbelül úgy vetődik fel, hogy ~~akkor~~ jár-e hatékonyabban a szociálpolitika a szegénység visszaszorításában: ha a./ juttatásait mindenki számára biztosítja, mégpedig úgy, hogy a jogosultság kritériumait bizonyos könnyen azonosítható, elsősorban demográfiai jellegű ismérvek megléte vagy hiánya alapján határozza meg, s az így meghatározott csoportok valamennyi tagjára egységes elveket és a juttatás egységes szintjét alkalmazza, vagy ha b./ erőit nem forgácsolja szét /olyanokat is támogatva, akik nem szenvednek szükségletet/, hanem megkeresi az igazán rászorulókat és a rendelkezésre álló pénzeszközöket rájuk

<sup>10/</sup> A kritikákra vonatkozóan l.pl. P.Townsend: The difficulties of negative income tax. /Social Services for All? Part Four. Fabian Tract 385/. A.B.Atkinson, i.mű. D.J. Rothman, id.mű.stb.

koncentrálja.<sup>11/</sup> A dilemma megfogalmazása mögött a szegénység két - gyökeresen eltérő - felfogása áll. Az univerzális elosztási formák hívei elsősorban a szegénység relativ voltát, a szelektív megoldások mellett érvelők viszont annak abszolút mozzanatait hangsúlyozzák. Ennek jegyében az előbbi esetben a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése áll a középpontban, és a működés kritikája mindig arra tér vissza, hogy milyen módon csökkenthetők inkább az érintett társadalmi egyenlőtlenségek, illetve a relativ depriváció. A szelektív szociálpolitika inkább a gazdasági-piaci hatékonyság, a szűkös erőforrások és a munkaerő gazdaságilag optimálisnak vélt elosztása mellett kötelezi el magát.

A két szociálpolitikai felfogás a teljes szociálpolitikai rendszer eltérő berendezkedéseit tartja kívánatosnak. Az univerzális szociálpolitikai megoldások keresése során, a konkrét keretek kidolgozásakor, általában a társadalombiztosítási rendszer továbbfejlesztése kínálkozik alkalmas finanszírozási és adminisztrációs keretül. A program a biztonság kiterjesztése. A juttatások mind szélesebb körű hozzáférhetőségét azzal kívánják garantálni, hogy az elosztásban a "hozzájárulási elvet" fokozatosan az állampolgári jog váltja fel. /Az univerzális szociálpolitika e fő alapelveit körvonalazta a II. világháború küszöbén az angol Beveridge-terv./ A szelektív szociálpolitikai stratégiák finanszírozásának fő forrása mindig az adózás, s e szociálpolitika gyakorlatának szervezeti kerete többnyire a helyi-területi igazgatás, illetve annak /bürokratikus/ szakapparátusa. Az elosztási elv az, hogy miután a szűkös erőforrások korlátokat szabnak a szükségletek kielégítése elé, bizonyos prioritásokat kell felállítani, s az erőforrások pazarlásmentes elosztását e prioritások jegyében a leginkább rászorulókra kell koncentrálni.

<sup>11/</sup> E dilemmát, illetve a definíciók megfogalmazását ld. pl. R.M.Titmuss: Universal or Selective? New Statesman, 15. Sept. 1967; Mike Reddig: Universality Versus Selectivity, in: The Future of Social Services, Fabian Papers, London, 1969. George Hoshino: Britains Debate on Universal or Selective Social Services: Lessons for America, The Social Service Review, Vd. 43. No. 3, 1969.

A prioritási elvek meghatározása több szempontból történhet, s ennek megfelelően maguk a szelektív stratégiák is tovább csoportosíthatók.

i/ A "legrászorultabbak" klasszikus és máig talán legelterjedtebb meghatározása esetén a rászorultságot jövedelmi szinthez, "szegénységhez" kapcsolják. Ennek megfelelően - hogy pazarlás ne történjen - részletesen vizsgálják és ellenőrzik a segélyezendőök anyagi helyzetét. Általában nem elégszenek meg jövedelemigazolással, hanem helyszíni ellenőrzést végeznek, hatósági "szegénységi bizonyítványra", "means-test"-re építenek stb.<sup>12/</sup>

Ugyancsak a közpénzek pazarlásának vádjától való félelem miatt a jövedelemhiány tényének megállapítását rendszerint összekapcsolják a támogatásra "érdemesség" kérdésével is. Ez egyfelől az ún. "work-test" bekapcsolását jelenti, azaz azt, hogy a munkaképes nem-keresőket többkevesebb szigorral kizárják a segélyezésből. Másrészt erkölcsi kritériumokat is bekapcsolnak, azaz a lump, deviáns, erkölcstelen elemek ugyancsak nem részesülhetnek segélyben.

Mindebből következően a szegénység-igazolásra építő szelektív stratégia gyakorlatilag mindig egyedi elbírálással dolgozik.

Minthogy az egyedi elbírálás és az ezen nyugvó segélyezésből való kizárás számos /később még említendő/ bírálatot váltott és vált ki, határozott törekvés van az elbírálás szakszerűsítésére. Minthogy továbbá terjedőben van az a szemlélet, mely a szegénységben nem egyéni bűnt, hanem egyéni patalógiát lát, terjed az a nézet is, hogy a lump,deviáns stb. elemeket nem kizárni, hanem segíteni kell. Mindezért szinte valamennyi fejlett tőkés országban rohamosan megnőtt a családokat "gondozó" szolgálat, és mind specializáltabb szolgáltatásokat is nyújtanak.

12/ A "means-test"-eljárások leírását ld pl. R.M. Titmus: Citizens of Poor People, előadás, /soksz./  
Stephan Leibfried: Public Assistance in the United States and the Federal Republic of Germany, Arbeitspapiere....  
Universität Bremen, 1978.



Jelenleg pl. Franciaországban, mely pedig távolról sem a szociális munka őshazája, 1974-ben 25.000 "szociális szolgálatban dolgozó asszisztens" működött /érettségi után 3 év képzéssel/, 3700 "családi gazdasági és társadalmi tanácsadó /érettségi, és 3 év más típusu képzés/; 6000 házi csecsemőgondozó /ápolónői képzés + 1 év/; 6300 un. "családi munkás", otthoni kiegészítő munkákhoz az anya betegsége stb. esetén /iskolai végzettség tetszőleges, 7,5 hónapi általános képzés és 1 év próbaidő/; 7500 kisgyermekgondozó-nevelő /érettségi és két év képzés/; valamint - legújabb ágaként - 300 gyámhatósági megbízott ellenőr, akik képzésének kialakítása most van folyamatban. /Az intézményekben működő gondozónők, óvónők, stb. nem számítanak szociális munkásnak, tehát e számokban nem szerepelnek./ A felsoroltakon kívül öt különböző típusu pedagógiai-pszichológiai-orvosi képzettségű csoport foglalkozik - iskolai kereteken kívül - a nehezen nevelhető vagy fogyatékos gyermekekkel, szűréssel, prevencióval, megfigyeléssel és eseti kezeléssel. /Ezek létszáma is maga, 22000 gyógypedagógus működik érettségi után 3 éves képzéssel, 16500 "segéd-nevelő" - hasonló területen, de alacsonyabb végzettséggel, stb./ További - újabb, még most alakuló - szakághoz tartoznak az un. animátorok, akik a mi népművelőink és a szociális gondozók feladatkörét vegyítik.<sup>13/</sup>

ii/ Az egyéni elbíráláson alapuló szelekció sokféle problémája miatt azutóbbi 1-2 évtizedben mind gyakoribb a szelektív stratégiák "univerzális" vonásainak erősítése. Ez azt jelenti, hogy a rászorultságot csoportokhoz kötve definiálják, de a prioritáshoz juttatandó csoportok azonosítása társadalmilag kevésbé semleges, mint a tiszta univerzális stratégiák esetén.

<sup>13/</sup> J.Verdes-Lerous: Le travail social. Minuit 1978.

Igy ha csak az életkor vagy a gyermekek száma a kiválasztás alapja, /ezen belül a juttatás-jog/, akkor a stratégia univerzális. Ha ebbe bekapcsolnak nyilvánvalóan hátrányt jelentő társadalmi ismérveket - pl. a fejlődésben lemaradt területeken élők, a szinesbőrűek, a nehéz fizikai munkát végzők, a szakképzetlen munkások stb. - akkor az univerzalizációtól a szelektivitás felé lépnek az un. pozitív diszkrimináció elve szerint.

A csoportokra irányuló pozitív diszkriminációt általában annál kevésbé terhelik az egyéni elbírálásra épülő szegénykiválasztás hátrányai, mennél kevésbé igényel az adott csoporthoz tartozás külön igazolást, illetve mennél kevésbé oszt meg egy-egy kisebb közösségen belül. Így az elmaradt területen élők előnybe helyezése adminisztratív egyszerűbb és kevésbé megélyező, mint pl. egy-egy iskolai osztályon belül a négerok, vagy a szakképzetlen munkások gyermekeinek kiválasztása és különleges segítése. Ugyanakkor a stratégia hatékonysága -első látásra - szinte fordított. A terület segítése esetén pl. az ott élő nem-szegények is profitálnak /általában többet, mint a többiek/, tehát az erőforrások ilyen esetben inkább aprózódnak, mintha a megcélzott csoport /target-group/ szegénység szempontjából kevésbé "vegyes".

Ugyanakkor azonban az is igaz, amire a bevezetésben utaltunk, hogy minél "szelektivebb" a stratégia, annál inkább fenntartja és erősíti a szegénység-tudatot - tehát a szegénység felszámolása szempontjából nem biztos, hogy hatékony lehet.

iii/ Végül megkülönböztethetők a szelektív stratégiák aszerint, hogy hogyan kapcsolják össze a szegénység tényét a szegénység okával, s ennek megfelelően milyen konkrét szükségleteknek adnak prioritást. /Hogy mikor milyen okokat ismernek fel, az persze a különböző társadalmi egyenlőtlenségek "élességétől", látható voltától is függ./

Korábban, amíg a szegénység ténye magyarázatra sem szoruló "örök" társadalmi tény volt, addig legfeljebb a szegénység legkirivóbb megjelenési formáinak vagy következményeinek enyhítéséről lehetett szó. Ez legkorábban az elkülönített, intézményesített szegényellátás formájában történt /szegényház, dologház, menhelyek/. Később egyfelől egyes "szegény-szükségletek" ingyenes ellátására került sor /pl. egészségügyi ellátás/, másfelől természetbeni juttatásokra alapszükségletek esetén /"egri norma", tüzelő, ingyen leves, szegénygyerekek ruházása, iskolaszerekkel ellátása stb./

Ma mind nagyobb a hangsúly a terápia mellett-helyett a megelőzésen. Ennek megfelelően kerülhet sor pl:

- ha a munkaerőpiaci esélyek hiányában látják az okot, megszerzésében a kiút lehetőségét - az iskolázás segítésére. /pl. a legkoraibb életkorban nyújtott előnyprogramok, szakképzetleneknek külön képzési programok, stb./;

- ha a lakáshelyzet rossz voltában sejtik a deprivált-ság okát, külön lakásprogramokra, lakbér-csökkentésre, vagy elengedésre;

- ha pszichológiai jellegű okokat vélnek fontosnak, a sokoldalú "család gondozásra" stb.

Az univerzális és szelektív stratégiák relatív előnyei és hátrányai körül éles viták folynak.<sup>14/</sup> Azuuniverzális elosztási formákat a liberális közgazdászok és a konzervatív ideológiai áramlatok általában azért bírálják, mert az "automatikusan", jog szerint járó juttatások véleményük szerint csökkentik a munkára való ösztönzést, elkényelmesítenek, megakadályozzák a tőke és a munka piacilag leghatékonyabb áramlását és így gazdasági pazarláshoz, a

14/ Ld.pl.: P.Townsend: The Concept of Poverty, id.mű; P.Townsend: The Scope and Limitations of Means-tested Social Services in Britain, előadás, soksz.1972; Mike Reddin: Universality Versus Selectivity id.mű; R.M.Titmuss: Commitment to Welfare, Essays on the Welfare State; Universal or Selective /id.művek/; George Hoshino: Britains Debate on Universal or Selective Social Services: Lessons for America, id.mű.

jólét relativ visszafogásához vezetnek. A baloldali szociológusok a gyakorlati megvalósulás felől bírálják az univerzális elosztást, mégpedig azért, mert nem eléggé univerzális: kimutatják, hogy kellő gyakorlati-intézményi garanciák hiján a valóságban az univerzális juttatásokból való részesedés is szelektíven, a hierarchikus társadalmak egyenlőtlenségi viszonyainak, a hierarchikus erőviszonyoknak megfelelően alakul.

A szelektív megoldások feletti kritikák főbb pontjai a következők:

- kettős ellátási-juttatási rendszerek kialakulásához vezetnek; a szegényekkel szembeni - bármily jóindulatu - pozitív diszkrimináció diszkriminál, ezért elkülönít, s a juttatások színvonala szükségszerűen elkülönül;
- demonstrálja, hogy vannak "jó" adófizetők, akik "eltartják" a rászorulókat;
- a /valakik által definiált/ prioritások mindig megkérdőjelezhetők, a szelektív juttatások - per definitionem - nem tehetők joggá, s ezért önkényesen visszavonhatók;
- nincs automatizmusa a juttatások színvonal-emelésének, a szintet, az érintettek körét mindig újólá kell definiálni, s ezért önmagában is "leromlik" e juttatások minősége;
- a szelekció mindig /közvetlenül vagy közvetve/ megbélyegez, s ezért a társadalmi, a közösségi és az egyéni integritás csökkenése irányába hat;
- nem éri el a rászorulókat, sokan vannak, akik a juttatásokra való igényjogosultságukat /éppen önbecsülésük védelmében, a juttatások megbélyegző volta miatt/ be sem jelentik, s ezért e stratégiák nem lehetnek hatékonyak a szegénység felszámolásában;
- a "means-test"-en alapuló juttatások odaitélésében kiküszöbölhetetlen a juttatások odaitéléséről döntő apparátus önkénye;
- bár a szelektív megoldások mindig az erőforrások koncentrálására törekednek, a végrehajtásban, a gyakor-

latban vonzzák a bürokratikus apparátust /az adminisztrátorok, a felügyelők, a kivizsgálók táborát/, s ez végső soron megdrágítja e juttatásokat;

- A fenti okok együtteseként, végredményben a szelektív juttatások alkalmasak arra, hogy a szegénység felszámolása helyett rögzítsék a szegénységet, azáltal, hogy megerősítik a szegények szegényváltát.

4. Néhány adat a szegénység alakulásáról a fejlett tőkés országokban.<sup>1/</sup>

a./ A jelenlegi helyzet.

Az OECD a közelmúltban részletes tanulmányban vizsgálta meg a szegénység alakulását a hozzá tartozó országokban. A tanulmány a "relatív szegénység" fogalmat használja. Valójában azonban csak egy bizonyos országonként változó módon megállapított és időben is változó - szint alattiak arányával, helyzetével foglalkozik s nem utal a teljes eloszlásra.

Az adatokat részben az országok "saját" szegénységi küszöbe szerint közli, részben összehasonlító módon, azaz úgy, hogy a nemzeti küszöbökből egy un. standardizált küszöböt is kiszámít /ami az egyes küszöbök súlyozatlan átlaga/.

1/ Ez a fejezet Gara Judit: A szegénység és a jövedelemfenntartó programok c. ugyane célra készült tanulmánya alapján készült. A teljes tanulmányt - a gazdag adatokra való tekintettel - függelékben csatoljuk.

1.sz. tábla

Nemzeti szegénységi küszöbök

Megnevezés	A lakosság %-os aránya a szegénységi küszöb alatt	A szegénységi küszöb mint az egy főre rendelkezésre álló személyi jövedelem			Egy főre eső átlagjövedelem /USA \$/
		1 személyre /a/	2 személyre /a/	4 tagú családra /a/	
Hivatalos becslés:					
Ausztrália /1973/	8,2	65,1	87,1	122,2	4,965
Kanada /1969/	25,1	94,8	158,2	221,5	3,574
/1972/	15,1	74,7	124,4	174,2	4,650
Franciaország /1972/	..	29,8	59,6	92,7	3,809
Egyesült Királyság /1972/	13,2	78,4	112,5	154,3	2,799
Egyesült Államok /1972/	11,9	63,0	81,3	123,7	5,655
Magán becslés:					
Belgium/1972/	14,4	56,3	92,3	131,0	3,545
Franciaország /1970 elején/	15,0-20,0	..	..	..	3,809
Irország	24,0	62,0	103,4	166,3	1,528

/a/ Nem nyugdíjasok.

A francia adatok figyelmen kívül hagyásával az állapítható meg, hogy egy főre az átlagjövedelem hozzávetőleg kétharmada alattit tekintik szegénynek; kétszemélyes és nagyobb háztartások relatív szegénységi küszöbénél nagyobb az országok közti szóródás. /A jövedelemszint adó-levonás és társadalmi juttatások után értendő./

A standardizált szegénységi küszöb alattiakról a következő tábla számol be:

2.sz. tábla

A nemzeti és standardizált szegénységi küszöbök  
alatti lakosságárány összehasonlítása.

/70-es évek elejére vonatkozó adatok/

Megnevezés	A lakosság %-a a relativ szegénységi küszöb alatt	
	standardizált meghatározás	nemzeti meghatározás
Ausztrália	8	8,2
Belgium	.	14,4
Kanada	11	15,1
Franciaország	16	15,0-20,0
Németország	3	.
Irország	.	24,0
Norvégia	5	1
Svédország	3,5	.
Egyesült Királyság	7,5	13,2
Egyesült Államok	13	11,9

A legkevesebb a szegények aránya az NSZK-ban és Svédországban, ahol a lakosság 3, illetve 3,5%-a<sup>x</sup>; a felső határ Franciaország, ahol a lakosság 16%-a van e küszöb alatt; a négy másik ország az alsó és felső extrém között

x/ A svéd adat 2,5%-ra redukálható, mivel a vizsgált évben a fluktuáló jövedelmük nyomták meg az arányt. A svéd adat nemzetközi összehasonlításban kedvező, de a svéd nagyszabású programok ismeretében a szegénység felszámolását illetően még ez az arány is magasnak minősül. A konjunktúralis év mindenütt befolyásolja az adatokat. Az USA-adat szerint a szegénység változása a ciklussal ellentétes irányú; konjunktúrában nagyobb a szegénység, mivel nagyobbak a jövedelemegyenlőtlenségek.



helyezkedik el a relatív szegénységi küszöb alá a lakosság 7,5-13%-a tartozik.

TEhát a szegénység kiterjedése az OECD-országokban maximálisan 15-20, minimálisan 5-10% között /svéd, német adat nélkül/, tehát átlagosan 10-15% közötti.

Ismételten alá kell huzni, hogy a relatív szegénységi küszöb alattiak aránya függvénye annak, hogy az átlag-jövedelem hány %-át tekintik küszöbnek az egyes országokban. Így pl. Franciaországban - ha magasabb lenne a küszöb-arány, akkor a lakosságnak még nagyobb hányada minősülne "szegénynek.

A fentiek szerint értelmezett szegénység abszolút értelemben - szintben és kiterjedésben egyaránt - jóval kisebb, mint volt a II. világháború előtt vagy után. Minthogy azonban a jövedelmi egyenlőtlenségek jelentősen ~~nem~~ változtak hosszabb távon /erről ez az OECD jelentés nem szól/ a relatív szegénység aránya végülis csak kis mértékben csökkent az országok többségében.

b./ A mai helyzet kialakulásában szerepet játszó konkrét programok.

A hivatkozott OECD jelentés elsősorban az ún. jövedelemfenntartó programokban látja a szegénység kezelésének fő eszközét - ide sorolva társadalombiztosítási és attól független /ún. welfare/, univerzális és szelektív stb. juttatásokat. Ezek együttes alakulása és hatása a következőképpen foglalható össze:

A fejlett tőkésországokban a II. világháború után egyre átfogóbb és kiterjedtebb, egymással is sok hasonlóságot mutató jövedelemfenntartó programok alakultak ki, amelyek elsődlegesen az immár társadalompolitikává szélesült szociálpolitika keretében a társadalmi biztonságot célozták meg.

A programok alapját általában a társadalombiztosítási programok képezik, amelyek a különféle nyugdíjakra, a táppénzre, a munkanélküli segélyre és a pénzben fizetett családi pótlékra terjednek ki. A társadalmi biztosítás keretében folyósított családi pótlékot - bár csökkenő sullyal - de kiegészítik az adókedvezmények révén nyújtott családtámogatási programok. A társadalmi biztonság keretébe tartozik a szociális támogatás, amelyet a társadalombiztosítástól függetlenül mindenütt a költségvetésből, központi, illetve helyi forrásokból fedeznek.

Az OECD-országokban a jövedelemfenntartó programok kiadásai 40%-kal gyorsabban nőttek az utolsó évtizedben /1965-1975/, mint a GDP. Néhány országban különösen gyors volt a növekedés : a kiadások rugalmassága a GDP-hez viszonyítva Dániában, Norvégiában és Svédországban közel 2 volt. A közületi kiadásoknak ez a legfontosabb tétele. A társadalombiztosítási hozzájárulások és adók számottevő növekedése a vizsgált időszakban /részben legalábbis/ e programok következménye.

Az OECD-országok súlyozatlan átlagai alapján számított aggregátumokban - amelyek mögött jelentős országok közötti eltérések húzódnak meg, s így fenntartással kezelendők -, érdekes törvényszerűségek mutatkoznak, jóllehet az átlag egy országnak sem tükörképe.

E szerint az 1970-es évek elején a GDP-nek közel 9%-át fordították a négy fő jóléti program /táppénz, nyugdíjak, családi pótlék és munkanélküli segély/ finanszírozására. A lakosság átlagosan 10%-a kap nyugdíjat, amely az egy főre eső GDP durván egyharmadával azonos színvonalu; a lakosság egynegyede részesül családi pótlékban. A munkanélküliek és a betegek a lakosság 1,75%-át reprezentálják, és így ezek költségei a viszonylagosan magas egy főre jutó átutalások ellenére is a GDP 1%-a alatt maradnak. A jövedelemfenntartó programok a GDP-ből való részesedése 1,2%-

kal nőtt. Ebből egyharmad a demográfiai tényezők változásának függvénye, a növekedés kétharmadát pedig az érintettek körének fokozatos kiterjesztése hozta magával.

A juttatások színvonalának és a jogosultsági körnek a növekedésével bonyolódott az adminisztráció. Kérdésessé vált, hogy a bonyolult procedurák következtében él-e mindenki jogaival, tulmenően azon, hogy az adminisztráció költségei magasak lettek. /Közös Piac-i országokban az adminisztrációs költségek a társadalombiztosítási kiadásoknak 3-5%-a között alakultak./

Az országok jövedelemfenntartó programjainak színvonalára és szerkezetére számos eltérő tényező hat, ezért a rangsorolás bonyolult. Az OECD-országok jövedelemfenntartási programjainak főbb vonásai és az országonkénti eltérések az alábbiakban foglalhatóak össze:

- A jövedelemfenntartó programok költségei a 70-es évek elején a GDP-nek mintegy 8,5%-át tették ki. Felfelé kiugróak 14, ill. 15%-kal Ausztria és a Benelux államok, lefelé pedig 3-8%-os részesedéssel a nem európai OECD-országok.

- A nagy különbségek ellenére majdnem mindenütt igen gyors volt a növekedés a vizsgált időszakban; az 1960-as évek elejéhez képest az 1970-es évek elején a kiadások részesedése a GDP-ben átlag 2%-kal nőtt. A skandináv országokban és Hollandiában a részesedés 3-5,5%-kal emelkedett; csökkenés a kiadások részesedésének mértékét illetően a GDP-ben kifejezve csak Ausztráliában és Új-Zélandban mutatkozott.

- Az általános növekedés a juttatások különféle fajtáinál nem egyformán jelentkezett. Mégis voltak közös összetevők:

- A nyugdíjrátá és a munkanélküli segélyre fordított hányad a GDP-ben állandóan növekvő volt.

- Csökkenés volt megfigyelhető a családi pótlék hányadát illetően, ahol a juttatások színvonala az egy főre eső GDP-hez képest mindenütt csökkenést mutatott, tehát a juttatásfajta színvonala nem nőtt az általános növekedés arányában.

- Az eltolódás a nyugdíj, ill. családi pótlékra jutott juttatások között részben demográfiai töltésű; a népesség ez idő alatt bekövetkezett "előregedése" fokozta az öregek s csökkentette a fiatalok arányát.

- A GDP-hez viszonyított változásból átlagosan 50%-os növekmény a nyugdíjtömeg miatt, és 20%-os csökkenés a családi pótlék relatív mértékének visszaesése folytán következett be.

A jövedelemfenntartó programok általános jellegzeteségeiről a következő megállapítások tehetők:

1. A magánbiztosító rendszerek jelentősége - amely nehezítette az országok közti összehasonlítást - csökkent; a közületi szektor viszonylag gyors térhódítása következett be a jövedelemfenntartó programok területén.

2. Konvergencia mutatkozik azok között az országok között egyfelől, amelyek a társadalombiztosítás elve alapján fejlesztették ki jövedelemfenntartó programjaikat, majd kiegészítették azt a szociális támogatás rendszerével, másfelől azon országok között, amelyek többé-kevésbé az egységes általános juttatások alapjáról indultak, és amelyek a későbbiekben a keresetarányos hozzájárulásokkal, ill. juttatásokkal egészítették ki rendszereiket.

3. Mindkét országtípusban a fejlődés a részesülők körét illetően az általános kiterjedtség felé tendál. /Az 1920-es évek elején a 65 évesek és afelettiük közel teljesen, a gyermekek és a munkanélküliek 50-75% közötti mértékben voltak bevonva a vonatkozó juttatások körébe./

4. A juttatások színvonalát illetően /az egy főre jutó GDP százalékában/ nincs határozott irányzat arra, hogy a magasabb egy főre eső GDP-vel rendelkező országok soraiban az arány magasabb lenne. Adott fejlettségi sávon belül, a gazdasági és társadalmi mutatóknak a köz- és magánjóléttel kapcsolatos beállítódásnak viszonylag nagy a befolyása a juttatások színvonalára.

5. Egységesség irányában való fejlődés jelei mutatkoznak, ha a juttatásokat az illető ország átlagjövedelméhez viszonyítjuk. 14 országból 10 országban a munkanélküli segély az egy főre eső GDP százalékában annak 51-67%-a között mozgott /az alkalmazásban állók átlagjövedelmére vetítve, annak 35-51%-a között váltakozott/. A nyugdíj-arányokat illetően már nagyobbak a különbségek. 13 országban 14-ből az átlagos nyugdíj az egy főre eső GDP 26-45%-a között váltakozott. /18-29% között mozgott az egy keresőre eső átlagjövedelemre vetítve/. A családi pótléknál, ahol az intézményes különbségek nagyok, 8 országban nyújtott támogatás pénzben, illetve adóengedmény formájában /két gyermek esetén/ egy átlagmunkás keresetének 6-8,5%-a között váltakozott.

6. Mivel a jövedelemfenntartó programokat fokozatosan társadalmi és politikai nyomásnak engedve vezették be, céljaikat nem tisztázták világosan, azok gyakran több dimenziójuak, és előfordul, hogy a programok egymással ütközőek is lehetnek.

7. Le lehet szögezni azonban, hogy az OECD-országok fejlődési irányát illetően a jövedelemfenntartó programokban fennmaradó különbségek ellenére - széleskörű konvergencia jelei ismerhetők fel.

8. A jövedelemfenntartó programok viszonylagos színvonala és a változás e programok színvonalában nem mindig mutat összefüggést a relatív szegénység kiterjedtségével, vagy változásával. Az USA és Kanada a GDP-ben kifejezve keveset fordít a relatív szegénység felszámolására és kiterjedt a szegénység; az NSZK sokat fordít rá és kevés is a szegény; de Franciaország sokat fordít és ennek ellenére nagy a relatív szegénység, míg Kanadában a kiadások nagy növekedése fonák eredményt hozott.

3.sz. tábla

§ jövedelemfenntartó programok /IME/ GDP-ben való aránya  
és a "relatív" szegénységi küszöb alatti lakosság aránya.  
 1960-1970

Megnevezés	Szinvonal		Változás	
	IME a GDP %-	A lakosság %-os aránya a standard relativ szegénységi küszöb alatt	Változás az IME arányában	Változás a "relatív" szegénységi küszöb alattiak arányában
	1970-es évek eleje		% -os változás az 1970-es évek elején a 60-as évek elejéhez képest	
Ausztrália	4,0	8	- ,7	..
Kanada	7,3	11	1,9	2,5
Franciaország	12,4	16	,7	-4,9
Németország	12,4	3	,7	-2,8
Norvégia	9,8	5	4,8	..
Svédország	9,3	3,5	3,5	-1,3
Egyesült Királyság	7,7	7,5	2,1	- ,6
Egyesült Államok	7,4	13	1,8	

A jövedelemfenntartó programok és a relativ szegénység közötti nem mindig egyértelmű kapcsolásnak főbb okai a következők:

- A szegénység enyhítésére szolgáló juttatások színvonalja nem kielégítő.
- A kiadások túl kicsi hányada megy a szegények felé.
- A kiadásoknak van közvetett káros visszacsatolása az árakon és béreken keresztül az eredeti jövedelemelosztás egyenlőtlenségeire.

- A rövidlejáratu juttatások mint a munkanélküli segély és táppénz, az átmeneti szegénységet enyhítik csak. A hosszú lejáratuaknál, illetve azok közül a családi pótléknál problematikus, hogy sokszor alacsonyabb jövedelműektől utal át jövedelmet magasabb jövedelműek felé. /Ez tőkésországokban azért állhat fenn, mert a családshaporulat és a jövedelemnagyság között egyre gyakoribb a pozitív korreláció./ A nyugdíjasoknál, ill. a nyugdíjátutalásoknál inkább van az IME programoknak szegénységet csökkentő hatása, ott az ronthatja a képet, ha a nyugdíjak kereset-arányosak.

- . -

Az OECD anyag a fentieken kívül még levon bizonyos következtetéseket a jövedelemfenntartó programok hatékonyságára vonatkozóan. A problémát - sok szociálpolitikussal összhangban - abban látják, hogy a jövedelemfenntartó programok, éppen mert gyakran univerzálisak, nem eléggé "célozottak", a forrásokat nem oda összpontosítják, ahol ez jövedelmi szempontból a legindokoltabb lenne. Ebből a megállapításból az a következtetés adódik, hogy fokozni kell a szelektív, személyre szóló, az "igazán szegényekre koncentráló" segélyezést.

A magunk részéről úgy véljük, hogy az OECD következtetés a tőkés országok realitását tükrözi. Ha a társadalom valóban nem tud /vagy nem akar/ a fennálló jövedelemeloszlás egyenlőtlenségén ill. az adott jövedelemeloszlást létrehozó alapvető viszonyokon változtatni, akkor valóban a szűkkörű selektivitás a megoldás. Ha azonban lényeges jövedelmi átcsoportosításokra is van mód /amire a hivatkozott országok közül Svédország a legjobb példa/, akkor a jövedelemfenntartó programokon belüli juttatások /nyugdíj, családi pótlék, munkanélküli segély/ alapszintje és köre úgy állapítható meg, hogy eleve biztosítja a tetszőlegesen meghatározott szegénységi küszöb fölé kerülést.

Mindebből az következik, hogy az OECD országokra érvényes következtetéseket /sok ok miatt/ nem lehet és nem is szabad saját szociálpolitikánk alakítása szempontjából közvetlenül mérvadónak tekinteni - az áttételes tanulságok azonban figyelemreméltóak.