

*Gerhard Bäcker – Johannes Steffen*

# Gazdagság Nyugaton – szegénység Keleten?

## 1. Az egyesült Németország – kétharmados társadalom

### 1.1. Egy állam – két társadalom

Amióta a német mindennapokban eloszlott a nemzeti pátoz köde, láthatóvá váltak a realitások. Egyre világosabban megmutatkozik, hogy az állami egyesülés, azaz a nyílt határok, az egységes valuta és az alapvető gazdasági-, munka- és szociális jogok azonossága ellenére az új szövetségi tartományok polgárai el vannak választva Németország nyugati felének polgáraitól. Ez a „dróttakadály nélküli elválasztás” belátható ideig fenn fog maradni, sőt, félő, hogy el fog mélyülni. Az egységes nemzetállamban két társadalom van, amelyek fejlettségi színvonala és időbeli fejlődése igen különböző. Németország egyesülése nem pusztá újraegyesülés, hanem két igen egyenlőtlen rész bonyolult egyesülése, s ez is marad.

Igen nagy a régi és az új tartományok közötti gazdasági és szociális különbség: az Elbától keletre a gazdaság zilált, sőt, katasztrofális állapotban van, a gazdasági helyzet szemmel láthatóan romlik, a munkanélküliség máris rendkívül nagy, s e fejlődésben eddig nem látható változás. Az erőteljes nominálbér-emelkedések ellenére, amelyeket eddig sikerült kivívni – a munkavállalók jövedelme még mindig kb. csak feleakkora, mint a nyugatnémet tartományokban. A szociálpolitika lényegesen tompítja ugyan az alapvető gazdasági átalakulás legkedvezőtlenebb szociális következményeit, ezzel azonban nem szünteti meg a Kelet és Nyugat közötti különbséget. Bár a szociális juttatások Keleten ma elvileg olyanok, mint Nyugaton, az azonosság a struktúrákra és a juttatási elvekre vonatkozik, nem pedig a juttatás színvonalára. A bértől és járulékfizetéstől függő társadalombiztosítási juttatások abszolút színvonala Kelet-Németországban a keleti tartományok bérszínvonalához igazodik, s így átlagosan legfeljebb a felét teszi ki a nyugatnémet színvonalaknak. Ez érvényes a nyugdíjakra és a munkanélküliségi támogatásra, valamint a társadalombiztosítás összes egyéb juttatásaira egyaránt. A szociális állam *megkettőzése* jelenleg *fokozati különbségekkel* jár együtt.

Ugyanakkor azonban az egységes valutáris és gazdasági területen az

árak – eltekintve az energiától, a viteldíjaktól és mindenekelőtt a lakbéréktől – messzemenően kiegyenlítődték. A közel azonos árszínvonal alapján nyugati nézőpontból is jól megítélhető, mit jelent az, hogy 1250 DM átlagos nettó jövedelemből, 783 DM (1991. július 1-től 889 DM) standard (nem átlag) nyugdíjból, 700 DM átlagos munkanélküliségi pénzből\* vagy 495 DM szociális pótlékból kell megélni. Ezzel szemben Nyugaton a nettó átlagbér 2500 DM, a standard nyugdíj pedig 1667 DM (1991. július 1-től 1751).

Ekkora jóléti különbség és ilyen mély szociális és gazdasági szakadék mellett Németországban nem lehet szó szociális és gazdasági egységről, vagy az élethelyzetek és életlehetőségek egységes voltáról. Az egyik oldalon a jómódú nyugati, a másikon a sok szempontból rosszabb helyzetben lévő, strukturálisan hátrányt szenvedő keleti polgárok; ez utóbbiak manapság másodosztályú állampolgárok, és féltő, hogy belátható ideig azok is maradnak. Az új Németország polarizált társadalom, kétharmados társadalom – mégpedig sokkal tágabb és átfogóbb értelemben, mint ahogy azt még sok évvel ezelőtt Peter Glotz említette. A társadalmi struktúra eddigi és továbbra is létező differenciáló jegyeihez (a réteg-helyzet, a képzettségi szint vagy a nem) ugyanis most eddig ismeretlen élességű és mélységű *regionális* elhatárolások és kirekesztések járnak. Ezáltal az államilag egyesült Németországban az életviszonyok szélsőségesen szóródnak.

## 1.2. Konjunktúra Nyugaton – hanyatlás Keleten

Az egyesülés folyamata a Nyugat és a Kelet közötti távolságot eddig nem csökkentette, hanem növelte. A gazdasági fejlődés az új tartományokban nem felfelé, hanem lefelé mutat. A termelés és a foglalkoztatottság mélyrepülésben van, amelynek vége még nem látható. Egy évvel ezelőtt már rávilágítottunk arra, hogy a gyors valutáris és gazdasági unió önmagában véve semmiképpen sem biztosíthatja a „második gazdasági csodát”: hogy nincs automatikus összefüggés a piacgazdaság és az általános jólét (jólétnövekedés) között; hogy kezdettől fogva túlsúlyban voltak ennek a kísérletnek a gazdasági és szociális kockázatai. Ez csak azokat lephette meg, akik a piac állítólagos öngyógyító erőibe vetett hitet az állami dogma rangjára emelték. Ami azonban még súlyosabban esik latba, az a politika sok hónapos tétlensége, amely „nekilendítő” finanszírozásra és olyan hangzatos ígéretekre korlátozódott, hogy a gazdasági és politikai átalakulás folyamatában senki sem kerül rosszabb helyzetbe, de szinte mindenkinél jobb lesz a dolga, ahelyett, hogy azonnali és célirányos strukturális és pénzügypolitikai segítséget nyújtott volna. Az aktív politika hiánya jelentősen hozzájárult a jelenlegi gazdasági hanyatláshoz. Ennek alapján kiéleződnek – mégpedig relatív és abszolút értelemben egyaránt – a jóléti szintkülönbségek Németország két része között. Az eredeti

\* Magyarországi megfelelője a munkanélküliségi járadék. *A ford.*

jóslatokkal ellentétben ma nem a Kelet, hanem a Nyugat húz hasznát az egyesülésből: a gazdaságilag már amúgy is erősebb rész még gazdagabbá válik, miközben Keleten meggyorsul a gazdasági és szociális hanyatlás, anélkül, hogy a leépüléssel párhuzamosan láthatóvá válnának a felépülés körvonalai.

A német egyesülési folyamat nyertesei területileg világosan lokalizálhatók: ezek a volt NSzK lakói, üzemei és vállalatai, a községi költségvetések és társadalombiztosítási szervek. A nyugatnémetek *átlagos* gazdasági helyzete határozottan javult, s a javulás, legalábbis rövid távon, még tartani fog. A határok megnyitása és mindenekelőtt a valutáris, a gazdasági és a szociális unió gigászi konjunktúraprogramként hatott, és a nyugatnémet gazdaságot váratlan fellendüléssel ajándékozta meg. Mintegy 16 millió új vásárló, akik D-márkával ellátva hatalmas új keresletet támasztottak és támasztanak. Ez pedig megnövelte és megnöveli azoknak a termékeknek a termelését és forgalmát, amelyeket a volt határtól nyugatra termelnek és/vagy adnak el, miközben a keleti termékek iránti kereslet teljesen összeomlott, és a „volt-NDK” nevű ipari telephely a teljes megsemmisülés előtt áll.

A gazdagság és szegénység ekkora ellentéte egy egységes államalakulaton belül eddig ismeretlen volt a német történelemben, különösen pedig a Szövetségi Köztársaság négy évtizedében. A bányászat, a vas- és acélipar, a textilipar vagy akár a hajógyártás súlyos regionális és ágazati válságai ellenére az NDK egy még relatíve homogén társadalom volt. Ez az egyesülés napján egy csapásra megváltozott, és évekig fog tartani, amíg ezek a regionális különbségek észrevehetően csökkenthetők lesznek.

Persze, ezt a tételt azonnal finomítani kell: a szegénységnek a Kelettel és gazdaságnak a Nyugattal való differenciálatlan azonosítása eltakarná, hogy mindkét társadalmon *belül* növekvő mértékben vannak különbségek. A volt NSzK-ban az általános jólét történelmileg példátlan színvonalat ért el, sok embernek igen jó sora van, ugyanakkor azonban egyre több ember marad ki a növekvő jólétből, és kerül ennek a társadalomnak a perifériájára. A jóléti társadalomban az egzisztenciális válságok nemcsak hogy nem tűntek el, hanem az utóbbi években inkább szaporodtak.

A nyerteseknek és veszteseknek ez a szétválása hamarosan és igen világosan a volt NDK-ban is meg fog mutatkozni, persze összességében alacsonyabb színvonalon. Az ott uralkodott, relatíve egalitárius szociális struktúrától (persze, leszámítva az állami- és pártvezetés nagy kiváltságait) az út a jövedelmek, élethelyzetek és életkockázatok eddig nem ismert polarizálódásához vezet, talán még radikálisabban, mint Nyugaton. Így egyrészt az új szövetségi tartományokban a szocializmusnak piacgazdasággá való átalakulása folytán a lakosságnak nem kis része lényegesen jobb anyagi helyzetbe fog kerülni, és utoléri a Nyugatot. A középosztálynak és a legmodernebb, nagy termelékenységű termelő- és szolgáltató üzemek szakembereinek ezzel az „újgazdagságával” szemben azonban a másik oldalon ott lesz a kirekesztettek „újszegénysége”. A munkanélküliség, az elhelyezkedés nehézsége, az elégtelen jövedelem, a lakhatás ve-

szélybe kerülése – mindennapi gondok lehetnek az emberek sokasága, esetleg többsége számára.

Tételünk tehát a következőképpen hangzik: itt is és ott is nő azoknak a száma, akik átmenetileg vagy tartósan ki vannak rekesztve a társadalmi vívmányok minimumából, akik csak a szegénységi határt jelentő, vagy annál is alacsonyabb jövedelemmel rendelkeznek, s anyagi létük fenntartása végett szociális segélyre szorulnak. A beígért gazdasági csodával és általános jóléttel ellentétben az új Németországban a szegények száma igen nagy lesz, és tovább növekszik. Az abszolút számokat és a részarányt illetően ez elsősorban az új szövetségi tartományokra igaz, de áll a régi tartományokra is. A társadalombiztosítás Nyugattól átvett rendszere ezen a kirekesztési folyamaton nem tud és nem fog változtatni. A szociális háló Nyugaton is nagy lyukai a gazdasági és szociális problémák megnyitása és szerkezete, valamint az alacsony jövedelmi színvonal miatt Keleten még nagyobbak lesznek.

Németország társadalmi és szociális struktúrájának ez a változása, ami a társadalmi homogenitás megszűnésében jut kifejeződésre, messzeható következményekkel jár:

– a keleti és nyugati társadalom aszinkron fejlődése eddig nem ismert regionális/szociális konfliktusok veszélyét hozza magával. Az érdekek és politikai témák Nyugaton teljesen mások, mint Keleten: míg az új tartományok lakosságának nagy része egyszerűen arra törekszik, hogy elérje és biztosítsa a jó élet perspektívájának *anyagi* bázisát, addig Nyugaton az utóbbi években egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a „posztindusztriális” értékek és érdekek.

– Mennél élesebb a regionális egyenlőtlenség, és mennél tovább tart, annál nagyobb lesz az elvándorlás Keletről Nyugatra. Ez volt egyébként a fő indoka a valutáris és gazdasági unió elsieltett bevezetésének.<sup>1</sup> Ehhez járul a munkahelyi ingázók növekvő száma, akiknek esetében az ingázás sokszor csak első lépcsőfoka a tartós áttelepülésnek. Ez az elvándorlás nem fog a fiatalabb, teljesítőképesebb és mozgékonyabb szakképzett munkaerőre szorítkozni. Sok munkanélküli és deklasszált ember is meg fogja kísérelni, hogy Nyugaton boldoguljon; a Nyugaton meglévő szegénypésség ki fog egészülni.

– Amíg Németország két része között a termelés, a termelékenység és a foglalkoztatottság színvonala nagyjából ki nem egyenlítődik, addig éveken át transzfer-fizetéseknek kell Nyugatról Keletre áramlaniuk, hogy elkerüljék a tömegnyomort, segítsék a gazdasági struktúra átalakulását, s lehetővé tegyék a beruházások és a termelés fellendülését. A Német Szövetségi Bank a költségvetési pénztranszfer 1991-re esedékes teljes összegét 140 milliárd DM-re becsüli; ez a keletnémet GDP kb. kétharmadának felelne meg. Ennek a transzfernek nagy részét szociális juttatásokra kell majd fordítani, mivel az új tartományokban a járulékok és az adóbevételek távolról sem elegendők a kiadások fedezésére.

– Valószínű, hogy a nyugatnémeteknek az *állami* egyesülésből fakadó nyeresége – amely persze igen eltérően oszlik meg a különböző emberek között – a *szociális* egység helyreállításának és finanszírozásának a szük-

ségessége miatt ismét *veszendőbe* megy. Így az egyesüléssel járó adó- és járulékemelések miatt a nettó reáljövedelmek aligha fognak növekedni. Ha az állami megosztottságot csak osztozkodással lehet megszüntetni, akkor a szociális elosztási konfliktusokra rátelepednek a regionálisak, sőt, talán az utóbbiak lesznek a meghatározók.

– A szövetségi szociálpolitika és a szakszervezetek hamarosan a szegénység és ezzel a szegénypolitika jelentőségének óriási megnövekedésével fognak szembekerülni. A szociális segély miatt a legalsó szociális biztosítási rendszer az eddiginél is nagyobb jelentőségre tesz majd szert, s ezért főleg a keletnémet községek pénzügyi terhei nagymértékben megnőnek. Ha ezt a fejlődést el akarják kerülni, akkor a gazdaság- és pénzügypolitika mellett a szociálpolitikának is sürgősen alternatívákat kell keresnie. Meggyőződésünk, hogy fel kell eleveníteni a *szociális minimum-biztosítás* koncepcióit a (szociál-)politikai vitákban. Az a szokványos érvelés, hogy az öt új szövetségi tartományra átvitt társadalombiztosítási rendszer Nyugaton évtizedeken át „bevált”, nem segít hozzá a teljeseen új követelmények és problémák megoldásához.

## 2. Nyugat-Németország: növekvő jólét – növekvő szegénység

### 2.1. Az egyesülés nyertesei és nyereségei

Egy gazdag országban a gyümölcsöket egyre egyenlőtlenebbül osztják el. A jövedelem- és vagyonmegosztásnak ez a 80-as évekre vonatkozó jellemzése 1990-re is érvényes. Sőt, az egyesülés folytán az elosztás egyenlőtlensége tovább fokozódott: a vállalatok, az önállók és a vagyonosok lényegesen több hasznot húztak a konjunktúrából, mint a munkavállalók, bár az ő jövedelmük is határozottan emelkedett. Az egy foglalkoztatottra eső bruttó reálbér és -fizetés 1,9%-kal nőtt, sőt, a megfelelő nettó összeg 5%-kal növekedett. A nettó reáljövedelmek ilyen mértékű évi emelkedése sem a 70-es, sem a 80-as években nem fordult elő. Ezek mögött az *átlagos* növekedési ráták mögött azonban mind a bruttó, mint a nettó jövedelmek erős differenciálódása rejlik. Az egy foglalkoztatottra eső nettó bér és jövedelem erőteljes emelkedésének egyik fő oka az volt, hogy a múlt évben (1990) életbe lépett az adóreform harmadik szakasza, amely sokkal jobban tehermentesítette a magasabb jövedelmeket, mint a közepeseket, és főleg mint az alacsonyakat.

Az átlagos munkajövedelemnek a bérből és fizetésből élők csoportján belüli differenciálódása mellett végbemenő emelkedése eltakarja, hogy a nyereségjövedelmek sokkal nagyobb mértékben növekedtek. A nemzeti jövedelem elosztása a 80-as évek folyamán határozottan eltolódott a vállalkozói tevékenységből és vagyonból eredő jövedelmek javára: ezek az utóbbi tíz évben több mint a kétszeresükre nőttek, míg a nem-önálló munkából fakadó bruttó jövedelmek összessége csak 50%-kal nőtt, miközben a függő viszonyban lévő keresők száma még emelkedett is. Ezt fejezi ki a bérhányad (a bérek és fizetések részaránya a nemzeti jövede-

lemben) folytonos csökkenése. Ez a hányad az elmúlt évben volt legalacsonyabb szinten a 60-as évek vége óta.

Amilyen egyenlőtlenül oszlanak meg az állami egyesülésből fakadó „nyereségek”, olyan egyenlőtlenek lesznek a szociális egység finanszírozásához szükséges terhek is. A kelet-németországi munkaerőpiac hatalmas problémáinak finanszírozását túlnyomórészt a munkanélküliségi biztosítás járulékfizetőire terhelik rá; a megemelt járulékok révén 1992 végéig 41 milliárd DM-et meghaladó többletet kell kiizzadniuk. Ezzel kizárólag a munkások és az alkalmazottak jövedelmét terhelik meg, és ez is csak a járulékkirovási határig. A nyugdíjbiztosítás járuléktételeinek egyidejű csökkentése (1992 végéig összesen 20 milliárd DM) csak időlegesen lesz érvényben, mert legkésőbb 1993 elején a most még különálló nyugati és keleti nyugdíjbiztosítás pénzügyi összekapcsolása, valamint a teljes nyugati nyugdíjjogok az új tartományokra történő kiterjesztése folytán a járulékokat emelni kell. Az önállóak, a szabadfoglalkozásúak és az állami tisztviselők viszont teljesen mentesülnek a munkapiaci politika finanszírozásától. Az állami tisztviselők sem nyugdíj-, sem munkanélküliség biztosítási járulékot nem fizetnek, s a nyugdíjbiztosított önállóak terhelése a törvényes nyugdíjbiztosításba befizetendő járulékok tételeinek csökkentése folytán még csökken is.

Az „1991. évi adócsomag” keretében megemelt adók révén a béradót fizetőktől ismét elveszik azt, amit az 1986/90-es adóreformtól kaptak. Míg a béradó alsó felének (évi 45 000 DM jövedelemig) adóterhe összességében nő, a felső 15%-é (évi 80 000 DM jövedelem fölött) továbbra is erősen csökken.

A növekvő adók és társadalombiztosítási járulékok által történő kettős megterhelés azt eredményezi, hogy a munkavállalók átlagos nettó reáljövedelme a bértarifák erőteljes emelése ellenére a legkedvezőbb esetben is csak stagnálni fog. De fenyeget a csökkenés veszélye, ha az árszínvonal erősen megemelkedik. Az egyesülés költségeinek egyenlőtlen elosztása végletessé válna, ha 1992-től a csak meghatározott időre kivett pótdadó helyett az értéktöbbletadó\* kulcsait emelnék, és ugyanakkor megvalósítanák az összességében 6,5 milliárd DM-et kitevő vagyonadó kilátásba helyezett megszüntetését.

Vannak továbbá, akik az egyesülés nagy pénzügyi költségein még keresnek is. A szükséges összeg nagy részét ugyanis az állam a nettó hitel felvétel erős megnövelésével finanszírozza. Ennek a finanszírozási stratégiának az elosztáspolitikára gyakorolt hatása azonban meglehetősen egyértelmű: az államadóssági kötvények kamatait a magasabb jövedelműek és a pénzvagyonok tulajdonosai kapják, a kamatok fizetése viszont az adóbevételekből történik, ehhez pedig elsősorban a kis és közepes jövedelműek tömege járul hozzá. A kamatszínvonal, elsősorban a községeknek az egyesülésből adódó nagy, új eladósodása folytán, jelentősen megemelkedett: az 1990. évi 8,9%-os kamatláb (fix kamatozású értékpapírok hozama) 3,1 százalékponttal haladta meg az 1987. évi utolsó mélypontot

\* Magyarországi megfelelője: általános forgalmiadó. *A ford.*

(5,8%), s csak 1990-ben a kamatszínvonal az előző évhez képest 1,8 százalékponttal nőtt. Ha a Német Szövetségi Bank által 2,5 billió DM-re becsült összes pénzvagyonnal számolunk, akkor csak az elmúlt évi kamatlábemelkedés több mint 45 milliárd DM kamatnyereséget jelent.

Az is figyelembe veendő, hogy az NDK-ban kisajátított tulajdonnal (föld, ingatlanok) kapcsolatosan kerekén 3 millióra nőtt reprivatizálási kérelem, ill. a várható kárpótlási pénzek folytán nyugati polgárok is, sőt, éppen ők olyan értékekre fognak szert tenni, amelyek rövid időn belül elérhetik az 50 milliárd DM-et. Végül: még ha a Treuhandanstalt\* a jövőben nagyobb súlyt szándékozik is helyezni a szanalásokra, fő célja mégis a keleti vállalatok privatizációja marad. Ez azonban azt jelenti, hogy a keletnémet termelői vagyoni nagy része a jövőben a jómódú nyugati testvérek tulajdonává lesz. Nem sok marad abból az eredeti ígéretből, hogy az új tartományok lakosságát részesíteni fogják a valaha volt össznépi tulajdonból.

## 2.2. Növekvő rászorultság a szociális segélyre

A jövedelmek és élethelyzetek egyenlőtlen elosztásának a 80-as éveket jellemző folyamata a szegénység erős megnövekedéséhez vezetett. A volt Szövetségi Köztársaságban még sohasem élt annyi „szegényként” jellemezhető ember, mint a 90-es évek elején. A prosperitásnak és gazdasági hatékonyságnak ezt az árnyoldalát manapság már alig veszik tudomásul, s úgy látszik, hogy a „sikerese” piacgazdaság normális állapotához tartozónak számít. A Kelet hatalmas szociális problémái láttán ez az elhallgatás még csak erősödik. Nagy a veszélye annak, hogy azok az emberek (csoportok), akik/amelyek már eddig is csak mélyen az átlag alatt, minimális mértékben részesültek a társadalmi javakból, az egyesülési folyamat következtében még inkább a peremre szorúlnak, és/vagy teljesen kirekesztődnek. A 80-as évek restriktív szociálpolitikai stratégiáinak szociális nyomai még mindig láthatók, s a tartósan munkanélküliek, a szociális segélyben részesülők, az ápolásra szoruló vagy lakást keresők helyzete nem javult Németország egyesülésével. Az a hivatkozás, hogy a keleti tartományokban az embereknek részben még nehezebb körülmények között kell élniük, a nyugati rész egyetlen szociális problémáját sem oldja meg.

Mégis féltő, hogy az egyesülés pénzügyi terhei további indokul szolgálhatnak a szegénység felszámolásához sürgősen szükséges szociálpolitikai reformrendszerbe ismételt elnapolásához. Ennek egyik példája az ápolási költségek finanszírozásának megakadályozott újrendezése, másik példája a lakásprobléma. Nyugat-Németországban, ahol egyébként is már 1,5 millió lakás hiányzik, a változatlanul erőteljes bevándorlás tovább fokozza a problémákat. A betelepülőket segélyező szövetségi munkaközösség a hajléktalanok jelenlegi számát 1,2 millióra becsüli, közülük ke-

\* Magyarországi megfelelője: Állami Vagyonügynökség. *A ford.*

reken 500 000 embernek nincs saját lakása, kereken 700 000-nek pedig van ugyan tető a feje felett, de lakása a minimális igényeknek sem felel meg.

A *jövedelmi szegénység* színvonalának, struktúrájának és fejlődésének a megítéléséhez fontos mutató a szociális segélyben való részesülés (a „leküzdött szegénység”). A statisztika szerint a szociális segélyben részesülők száma a 70-es évek közepe óta meredeken emelkedett. 1989 folyamán több mint 3,6 millió ember kapott szociális segélyt, ami csaknem 70%-os emelkedést jelent 1980-hoz képest. Ez a többlet lényegében véve a megélhetéshez nyújtott folyó segélyezésben részesülők számának a növekedéséből adódik: 1989-ben átmenetileg vagy tartósan 2,8 millió ember élt olyan jövedelmi szinten vagy az alatt, amely szükségessé tette a (pótlólagos) szociális segély igénybevételét. Itt a növekedés 1980-hoz képest kereken 110%. Ha a megélhetéshez nyújtott segélyek igénybevételének kerekén 50%-ra tesszük, akkor megalapozottan állíthatjuk, hogy 5,6 millió ember, vagyis a lakosság közel 9%-a él a szegénységi határon vagy az alatt.<sup>2</sup>

A megélhetéshez nyújtott segélyben részesülők összetétele igen heterogén, és az időben változó.<sup>3</sup> Manapság elsősorban munkanélküliek, külföldiek, gyermeküket egyedül nevelő és idősebb nők tartoznak a szegény lakossághoz, miközben az utóbbi években a szociális segélyre szorulóknak összlétszámának meredek emelkedésével párhuzamosan radikálisan megváltozott a segélyben részesülők összetétele: a megélhetési segélyeket egyre fiatalabbak és egyre inkább férfiak kapják.

A szociális segély pénzjuttatásainak növekvő igénybevételében tükröződik az a tendencia, hogy nincs, vagy nincs elegendő sajátadalombiztosítási rendszer nem vagy nem eléggé hatásos. Ez a kizárás az első védelmi vonalat jelentő, „előkelő” társadalombiztosítás juttatásaiból akkor történik, amikor a munkanélküliség nagyarányú és tartós, a normális munkaviszony erodálódik, a „házasság” biztonsági rendszere törékennyé válik, és a bérmunkacentrikus szociálpolitika sajátos konstrukciói elvei érvényesülnek. A szociális állam ama igényének ugyanis, hogy a társadalombiztosítás létbiztonságot nyújtóan fedezze a szociális kockázatokat, az a ki nem mondott feltevés képezi az alapját, s ugyanakkor kollektív és dolgozni hajlandó ember talál fizetett munkát, s ugyanakkor kollektív joggal biztosított tartós és teljes munkaidejű munkaviszonyra léphet és lép is. Ennek az ún. normális munkaviszonynak egyúttal a keresőképeség egész tartamára ki kell terjednie, és legalább az átlagos bértételeket kell garantálnia. Ezek a feltevések azonban – amint ezt a volt Szövetségi Köztársaság munkapiaci és foglalkoztatási struktúrájára vetett egyetlen pillantás is megmutatja – bizonytalan, sikamlós talajon állanak. A nők élete lehetetlenné teszi a folyamatos és teljes idejű munkavégzést (a nyugdíjbiztosítás szóhasználata ezt „betöltött munkás életnek” nevezi). A férfiak foglalkoztatásánál ugyan túlnyomó a munkajogilag normális munkaviszony, ezt azonban megkérdőjelezi a tartós tömeges munkanélküliség, és ezzel összefüggésben a védelemben nem részesülő, instabil

foglalkoztatási viszonyok szürke tartománya. Ha pusztán a munkajövedelem jelentősen az általános átlag alatt van, előállhat az az eset, hogy többéves munkaviszony és járulékfizetés ellenére a munkanélküliségi pénz, a munkanélküli segély vagy a nyugdíj nem éri el a szociális segély színvonalát,<sup>4</sup> s az érintettek kiegészítésképpen szociális segélyre szorulnak.<sup>5</sup>

Ha hiányoznak az említett munkapiaci vonatkozású implicit normalitási feltevések, amelyekhez még hozzáveendő a nem-kereső nők ellátásának biztosítása a házasság révén, akkor a lakosság növekvő száma mintegy automatikusan kirekesztődik a társadalombiztosítási védelemből. Emellett az utóbbi évek szociálpolitikai törvényhozása csökkentette a társadalombiztosítási juttatások színvonalát, s ezek struktúráját még inkább az élethossziglani teljesidejű munka eszményképe szerint módosította. Ennek következtében a normális munkaviszony normatív eszményképe, valamint az ehhez igazodó szociális jog és a foglalkoztatási realitás között egyre nagyobb a szakadék.

A szociális segély statisztikája azt mutatja, hogy az utóbbi években a munkanélküliség, elsősorban a tartós és többszöri munkanélküliség vált a megélhetéshez kapott folyamatos segély fő okává. Azoknak a családoknak az egyharmadánál, amelyek 1989-ben megélhetésükhöz folyamatosan segélyt kaptak, a munkanélküliség volt a segélyezés legfőbb oka: e háztartások 61%-a nem kapott sem munkanélküliségi pénzt, sem munkanélküliségi segélyt. Hosszabb ideig tartó munkanélküliségnél megszűnik a munkanélküliségi pénzre való jogosultság, s ilyen juttatást egyáltalán nem kapnak azok a munkanélküliek, akik még nem álltak, vagy csak rövid ideig álltak biztosításra kötelezett munkaviszonyban, s ezért nem felelnek meg a jogosultsági követelményeknek. A munkapiaci differenciáló és kiválasztó folyamatai visszatükröződnek a munkanélküliség elleni társadalombiztosítás mértékében és minőségében. Mennél inkább eltávolodnak a munkanélküliek a folyamatos munkaviszonytól, annál csekélyebbé válnak a munkanélküliségi segélyre való utalással a támogatási juttatások, és annál nagyobb a veszélye annak, hogy teljesen meg is szűnnek.

A nyugat-németországi munkapiacra vonatkozó valamennyi középtávú prognózis azt mutatja, hogy a munkapiaci demográfiai okokból bekövetkező tehermentesülése, valamint a termelés és a foglalkoztatottság (egyelőre még) magas növekedési rátái dacára a munkapiaci egyensúlyhiánya súlyos marad jóval az ezredforduló után is. Ennek oka a tartósan erős kínálati nyomás, amelyet viszont főleg a Kelet-Németországból jövő bevándorlók és ingázók határoznak meg. A „piac erői” az Elbától nyugatra sem lesznek képesek arra, hogy belátható időn belül helyreállítsák a teljes foglalkoztatottságot.

### 3. Kelet-Németország: Útban a kettéosztott társadalom felé

#### 3.1. A munkavállalók jövedelme emelkedik – de előre látható a szociális segélyre való rászorulás jelentős növekedése is

Az új szövetségi tartományokban az átlagos életszínvonal változatlanul alacsony. Ennek legfontosabb mércéje a jövedelmek, ill. bérek nagysága. Ez a társadalombiztosítási juttatások mértékére is döntő hatású, mert a pénzbeli juttatások (pl. a munkanélküliek és a rövidített munkaidőben dolgozók járandósága, a táppénz és a nyugdíjak) színvonala és struktúrája a bértől függ. Mármost 1990 óta a munkavállalók jövedelme Kelet-Németországban is jelentősen emelkedett. Az átlagos bruttó bérek és fizetések a múlt évben erőteljesen (csaknem 20%-kal) nőttek; sőt, a teljes munkaidőben foglalkoztatottak egy főre eső bruttó bére (amelynek kiszámításánál figyelmen kívül hagyják a rövidített munkaidőben dolgozók nagytömegét) kerekén 25%-kal emelkedett. Ezek a magas növekedési ráták azonban nem takarhatják el, hogy az elért színvonal Nyugat-Németországhoz képest még mindig nagyon alacsony: a teljes munkaidőben foglalkoztatottak egy főre eső havi bruttó bére az évek átlagában 1317 DM-et tett ki. A jelenlegi évre (1991) várt további 25%-os emelkedés is csak kb. 1650 DM-re növelné az átlagos bruttó havi bért. Ezek a növekedési ráták persze folytatódni fognak, úgyhogy – különösen a Kelet és Nyugat bérszínvonalának fokozatos kiegyenlítéséről részben létrejött tarifapolitikai megállapodás folytán – a Kelet-Németországban foglalkoztatottak jövedelmi színvonala hamarosan alapvetően meg fog javulni, és közeledni fog a nyugatnémet tarifaszínvonalhoz.

A nyugati színvonalat megcélzó tarifapolitika azt is implicálja, hogy a volt NSZK-ból átvett tarifaszerveződéseknek a bérek és fizetések struktúrájára vonatkozó szabályai, valamint az üzemek mindenkori termelékenységi és versenyképességi ereje szerint a bérek és fizetések fölfelé és lefelé differenciálódni fognak. Nagy bérkülönbségek alakulnak ki szakmától és végzettségtől függően, s ez a fejlődés mindenekelőtt a nőket fogja hátrányosan érinteni. A béreknek ezt az átlagok által eltakart szélsőséges differenciálódását teljessé teszik a részmunkaidős, bizonytalan és védelem nélküli foglalkoztatásból adódó alacsony jövedelmek, amelyek a hajdani NDK-ban ismeretlenek voltak.

Persze, figyelembe kell venni, hogy a Kelet és Nyugat közötti különbségek a *nettó* béreknél kisebbek, mint a bruttóknál. A keleti bérek átlagosan 20%-os adóterhe a progresszív jövedelemadó és a speciális kedvezmények miatt jóval alacsonyabb a nyugati bérek kerekén 32%-os adóterhénél. Továbbá: a keresők aránya az új tartományokban még nagy, ott átlagosan többen járulnak hozzá egy-egy család jövedelméhez, mint Nyugaton, ezért a családi jövedelmek Kelet és Nyugat között kevésbé különböznek, mint az egyéni jövedelmek.<sup>6</sup> A nagy munkanélküliség és elsősorban a nőknek a munkapiacról való kiszorulása folytán ez a strukturális különbség majd hamarosan megszűnik, sőt, talán az ellenkezőjére fordul. A munkanélküliség miatt a munkajövedelmek Kelet-Németországban

csak igen kevésbé használhatók a jövedelmi és életviszonyok jellemzésére. *A lakosság közel háromnegyedének teljesen vagy részben társadalmi jövedelmekből (és megélhetésükhöz kapott magánjuttatásokból) kell élnie.*

Tartós tömegmunkanélküliség, a normális munkaviszony eróziója, a férjes asszonyok ellátottsági biztonságának növekvő széttöredezése – ezek a Szövetségi Köztársaságot (annak nyugati részét) jellemző szociál-ökonómiai eltolódások a volt NDK-ban még határozottabban jelentkeznek, és nemcsak átmenetileg, hanem tartósan. Ugyanakkor azonban az előzőleg vázolt bérmunkacentrikus társadalombiztosítási rendszert valamennyi konstrukciós elvével és kirekesztési mechanizmusával (és persze előnyeivel is) átvitték az új szövetségi tartományokra.

Ebből előre látható, hogy a szociális segélyben részesülők köre Keleten (viszonylag) jóval tágabb lesz, mint Nyugaton: egyfelől Keleten a gazdasági és szociális hanyatlás folytán halmozódnak a problémák, másfelől a jövedelmi színvonal és ezáltal a bért pótló társadalmi juttatások színvonala is a nyugati tartományok színvonalának csak a felét éri el. Mennél jobban elmaradnak azonban a bérek, a nyugdíjak, a munkanélküliségi pénz vagy munkanélküli segély, valamint más társadalmi juttatások a létminimumtól, mennél több ember marad majd biztosítási védelem nélkül, mennél több ember járandóságának folyósítása szűnik meg, és mennél kevésbé lehet a család támogatására számítani<sup>7</sup>, annál nagyobb lesz az új szövetségi tartományokban a szociális segélyben részesülők köre.

A szegények körének tényleges nagysága döntő mértékben függ attól, hogy hol húzzuk meg a szegénységi határt. Ha Keleten is az abszolút szegénységi mutatóra vesszük irányt, amelyet a szociális segély mér, és ragaszkodunk ahhoz a felfogáshoz, hogy egy államban csak egyetlen szociális-kulturális létminimum lehet, akkor a szociális segély szabályozó tételei (amelyek a lakbéreket nem tartalmazzák) – egységes árszínvonal mellett nem különbözhetnek olyan nagy mértékben régióként, mint manapság. (Attól a kérdéstől most eltekintünk, hogy méltányosak-e ezek a szabályozók.) Az alacsony bércsoportoknál a szociális segélyt szabályozó tételek akkora távolságot határoznak meg a nettó munkabérektől, hogy az így kiszámított szociális segély nem lehet a szükségletkielégítés mércéje oly erősen eltérő bérek és fizetések esetében, mint amilyenek az új Szövetségi Köztársaságban vannak. Ez persze azt is jelenti, hogy egyfelől az alacsony bérek és a még alacsonyabb társadalombiztosítási juttatások, másfelől a szociális segély közötti átfedés területe sokkal nagyobb lesz, mint a régi NSZK-ban.

#### 3.2. A szociális transzferek jelentősége

Ez az átfedő zóna enyhíthető olyan szociális transzferekkel, amelyek speciális, a kereső tevékenységből származó és az azt pótló jövedelem (a gyermekpénz, a nevelési pénz\* és a lakáspénz) által tekintetbe nem vett

\* Magyarországi megfelelőjük: családi pótlék és gyermeknevelési támogatás. *A ford.*

szükségletek kielégítésére irányulnak. A keleti tartományokban alacsonyabb jövedelmi színvonal mellett ezeknek a szociális transzfereknek a belátható jövőben sokkal nagyobb jelentősége lesz a háztartások jövedelmében, mint Nyugaton. A társadalombiztosítási juttatásoktól eltérően ezeknek az adókból finanszírozott társadalmi juttatásoknak az abszolút összegei az egész Szövetségi Köztársaságban egyformák, sőt, a gyermekpénz az egygyermekes családok számára az új szövetségi tartományokban havi 650 DM, ami 15DM-mel több, mint a régiekben. A nyugatihoz képest csak mintegy feleakkora átlagjövedelem mellett tehát Keleten az azonos nagyságú szociális transzferek a jövedelemnek jelentősen nagyobb hányadát teszik ki, s emellett, ugyanezen okból a jövedelemtől függő szociális juttatásokat a rájuk megállapított jövedelmi határ túllépése miatt sokkal ritkábban csökkentik, mint Nyugat-Németországban. Kiindulva a mindenkori legmagasabb összegekből és a nettó 2500 DM-et kitevő nyugati, ill. 1250 DM-et kitevő keleti átlagjövedelemből, a jövedelmek a gyermekpénz által Nyugat-, ill. Kelet-Németországban 2 ill. 5,2%-kal emelkednek egy gyermek esetében, 7,2 ill. 14,4%-kal két gyermeknél, és 16 ill. 32%-kal háromnál. A havi 600 DM nevelési pénz által az átlagjövedelem Nyugaton 24%-kal, Keleten pedig 48%-kal nő. A Keleten csak kb. feleakkora átlagjövedelem mellett tehát az azonos nagyságú szociális juttatások relatív jövedelemnövelési hatása mindig kétszer akkora, mint Nyugaton.

Természetesen ezek a jövedelemre vonatkoztatott eltérő viszonyzatok a közel azonos árszínvonal mellett semmiképpen sem érintik a szociális transzferek reálértékét: 60 DM gyermekpénz az első gyermek után, vagy 600 DM nevelési pénz a vele megszerezhető javak és szolgáltatások tekintetében Keleten nem ér többet, mint Nyugaton. Mivel a szociális segélynél a gyermekekre megállapított tételek a gyermekpénzek nagyságát (a gyermekpénzpótlékkal együtt) jelentősen meghaladják, ezért növekvő gyermekszám esetén még átlagjövedelmű családok is igen hamar a szociális segélyküszöb alá kerülnek. Eltérően a Nyugattól, a keleti családok az adóval kapcsolatos transzferjuttatásokból (adóból levonható gyermeknevelési és oktatási költségek) csak kevés hasznot húznak, mert a jövedelmeket csak kis mértékben terheli a bér- és jövedelemadó.

A gyermek- és nevelési pénz jövedelemnövelő hatása ténylegesen csak akkor érvényesül, ha nem szűnik meg a második jövedelem (az anya jövedelme), mert a gyermekgondozó intézmények leépítése miatt most már nem lehet összhangba hozni a keresőtevékenységet és a gyermeknevelést. Pusztán a 18 hónapra korlátozott nevelési pénz képes – elvileg legalábbis – enyhíteni vagy időlegesen elhárítani elszegényedéssel fenyegető folyamatokat. Ez a juttatás ugyanis, eltérően a gyermekpénztől és minden más szociális juttatástól, nem számít szükségletcsökkentőnek a szociális segély megállapításánál. Meglehetősen bizonyos azonban, hogy az ilyen szociális transzferek, relatíve nagyobb jelentőségük miatt, pénzügyileg „elviselhetőbbé” teszik a sok nő osztályrészéül jutó háziasszonyi- és anya-szerepet, főleg akkor, ha megszűnik a második kereset a munkahely elvesztése

folytán. Így a nők egy része – átmenetileg szociálisan támogatva – szorul ki tartósan a munkapiacról.

### 3.3. Növekvő lakbérek

Kelet-Németországban a lakbérek még ez évben (1991) drasztikusan emelkedni fognak. Már decembertől januárra 7,4%-kal nőttek a megélhetési költségek, amiben főleg a lakbérek és az energiaárak csaknem 60%-os, valamint a villany- és gázárak 200%-os emelkedése játszott szerepet. Október elsejével a lakbéreket átlagosan négyzetméterenként 2,60 DM-mel (régi épületeknél), ill. 3,60 DM-mel (új épületeknél) fogják tovább emelni. Ezenkívül – akárcsak Nyugaton – a korszerűsítési költségekkel évi 11% erejéig meg lehet a béreket terhelni. A Bonn által tervezett – ugyancsak 11%-os – helyreállítási költség felszámítására viszont egyelőre nem kerül sor. Összesen a „meleg-lakbérek” négyzetméterenként átlagosan legalább 3 DM-mel emelkednek, s a „hideg-lakbérek” részaránya a háztartások jövedelmében kb. 4%-ról legalább 10%-ra nő.

Ezzel a Kelet-Németország számára hatalmas lakbéremelkedéssel egyidejűleg speciális lakáspénz-szabályozás lép életbe: a régi NSzK-tól eltérően az új tartományokban 1994 végéig a lakáspénz a „meleg üzemköltségekre” is ki fog terjedni, és 1995 végéig a lakáspénz kiszámításánál évi 1200 DM elkülönített adómentes jövedelmet vezetnek be a családfő, és 300 DM-et minden további családtag számára. E viszonylag rövid időre szánt speciális szabályozások alapja az a feltételezés, hogy a nominálbérek továbbra is erőteljesen növekedni fognak. Emellett a további lakbéremelések hatásukat amúgy is csökkenteni fogják. Egyébként is csak azok számára van jelentőségük, akik munkaviszonyban állnak. Mivel azonban ezek száma tartósan csökkenni fog, ezért a háztartások jövedelmét valószínűleg csak kevéssé fogják növelni, nem is szólva a tartósan kirekesztettekről és a már kereső tevékenységet nem folytatókról, ill. arra nem képesektől (a nyugdíjasokról). A lakbérek összességükben hasonlíthatatlanul gyorsabban fognak emelkedni, mint a jövedelmek.

És még ha csaknem valamennyi bérlő lakáspénzt igényelne, és azt meg is kapná,<sup>8</sup> ez a terhek növekedését csak részben kompenzálná: az állami lakáspénz-kiadások az új tartományokban 1992-ben mintegy 3,6 milliárd DM-et fognak kitenni; kereken 5 millió bérlakásnál átlagosan 64 négyzetméteres lakóterület és átlagosan 3 DM/négyzetméter lakbéremelés mellett a naptári évben a bérlőkre kb. 11,5 milliárd DM többletterhelés hárul. Levonva a mintegy 3,6 milliárd lakáspénz-juttatást, marad csaknem 8 milliárd DM nettóterhelés. Tehát a lakáspénz a lakbéremeléseknek csak szűk egyharmadát lesz képes kompenzálni, tehát sok esetben kell majd kiegészítő szociális segélyt igényelni. A naptári évre számítva kb. egy teljes átlagos havi nettó jövedelemre lesz szükség csak a már elhatározott lakbéremelések megfizetésére.

### 3.4. Magas munkanélküliség és alacsony támogatási juttatások

A kirekesztési és elszegényedési folyamat a volt NDK-ban elsősorban az ugrásszerűen növekvő számú munkanélküliekre és különösen a tartósan munkanélküliekre fog koncentrálni. Áprilisban a regisztrált munkanélküliek száma csak 840 000 fő volt, a rövidített munkaidőben dolgozóké több mint 2 millió. Az utóbbiak jóval több mint felénél a munkaórák 50%-a esik ki, sőt, sokuknál 100%-a. A regisztrált alulfoglalkoztatottság tényleges mértéke tehát már tíz hónappal a valutáris unió után kb. 2 millió ember, vagy munkanélküliségre átszámítva több mint 20%. De a foglalkoztatottság már realizált csökkenése – mindenekelőtt a korai nyugdíjazás, a nők kiszorítása, az ingázás és az elvándorlás folytán – messze nagyobb mértékű a regisztrált alulfoglalkoztatottságnál. Az új szövetségi tartományok az év végéig olyan drámai helyzetbe kerülnek, hogy a régebben kereken 9 millió foglalkoztatottnak csak kereken a fele tesz szert teljes munkajövedelemre. Szemben velük ott vannak a kiszorítottak és kirekesztettek, akiknek legalább a fele nagy valószínűséggel soha többé nem integrálódhat (teljesen) az új tartományok munkapiacába.

A foglalkoztatási rendszerből kirekesztett és megélhetésül havi 600-800 DM-re ráutalt emberek száma az új szövetségi tartományokban oly nagyra nőtt, amilyenhez hasonló a Szövetségi Németország szociális rendszere eddig nem ismert. Ebben az évben kereken kétfélmillió a munkanélküli, ugyanennyi a rövidített munkaidőben dolgozó, akiknek háromnegyedénél a munkaidőkiesés jóval több lesz 50%-nál, 500 000 az idő előtti nyugdíjazás, ill. öregségre való átmenet miatt pénzjuttatásban részesülő, továbbá évente átlagosan 350 000 a megélhetési pénzt kapó ember – mindezek együtt mintegy 4 milliót tesznek ki, akiknek nagyrészt a Szövetségi Munkaintézet alacsony juttatásaiból kell megélniök. A jelenleg havi átlagban kereken 1250 DM nettó munkajövedelem mellett a belőle levezetett juttatások nagysága nagyjából a következő:

- munkanélküliségi pénz 790, ill. 850 DM (attól függően, hogy van-e, vagy nincs jogosult gyermek);
- munkanélküli segély 700-725 DM;
- megélhetési pénz 810 ill. 910 DM;
- idő előtti nyugdíjazásnál 875 DM;
- öregségre való átmenetnél (új jogcím) 810 DM.

A foglalkoztatottak bérének és fizetésének az emelkedése csak közvetve és megkétszerezve gyakorol hatást a pénztámogatásokra. A már kiszorultak közül sokan lényegesen alacsonyabb pénzbeli támogatásokat kapnak, mint amekkorák az itt csak példaképpen, az *aktuális* átlagkeresetből levezetett összegek. Juttatásaikat ugyanis a korábbi munkajövedelmük alapján számítják ki, s csak egy juttatási év elteltével korrigálják. Másképp áll a dolog a rövidített munkaidő esetében a kieső órákért fizetett pénzzel, amelynek kiszámításához a meg nem kapott nettó munkajövedelmet veszik alapul. Ezért szociálpolitikailag is feltétlenül szükséges, hogy a rövidített munkaidő esetén kapott pénzjuttatás jelenleg fennálló specifikus szabályozása érvényesüljön az új tartományokban is, mert el-

térően például a jelenleg járó munkanélküliségi pénztől, a bér- és fizetésemelések közvetlenül hatnak a rövidített munkaidővel kapcsolatos pénzjuttatás abszolút nagyságára. Ez elvileg nagyobb anyagi biztonságot adhat még a 100%-osan rövidített munkaidőben dolgozóknak is, mint a munkanélküliségi pénz „alternatívája”. Ez annál is inkább így van, mert a szakszervezetek némely ágazatban (mindenekelőtt a fémiparban) kivívták, és a bértarifa szerződésekből rögzítették a rövidebb munkaidőben dolgozók pénzjuttatásainak 90%-ra való felemelését, bár csak 1991 közepéig ható érvénnyel.

A munkanélküliség Keleten sem csak rövidtávú, frikcionális és átmeneti jelenség. Még ha az ipari termelés határozottan növekszik is, a vele párhuzamosan emelkedő termelékenység miatt a munka, ill. foglalkoztatás volumene csak lassan fog növekedni. Olyan szintű foglalkoztatásra, mint amilyen volt a valutáris és gazdasági unió előtt, nem lehet számítani, s ezt már a politika sem ígéri. Ilyen perspektíva mellett Keleten reprodukálódni fog a Nyugat-Németországból ismert kettős szelekciós és strukturáló hatás a munkanélküliek közé való bekerülésnél és a munkanélküliségből való kikerülésnél. Ezzel nőni fog azoknak az aránya is, akik a juttatásban részesülés biztosítási feltételeinek (várakozási idők) nem tesznek eleget, s azoké is, akiktől a munkanélküli segélyt vagy a szociális segélyt megvonják. Már márciusban a munkanélküliek nem egészen kétharmada (ha levonjuk az öregségre való átmenet címén pénzjuttatásban részesülőket, akiket nem tartanak nyilván munkanélküliként) kapott a munkahivataloktól támogatási pénzjuttatásokat. Jelenleg ez főleg a még fel nem dolgozott igénybejelentések miatt van így, de a kirekesztési folyamatok hamarosan teljes erővel beindulnak. Figyelembe véve ezt a fejlődést, valamint a munkanélküliség és munkahelyvesztés nyugatinál nagyobb mértékét, a keletnémet társadalom nem „kétharmados” társadalom lesz, hanem inkább „félbevágott” társadalom.

### 3.5. Nyugdíj-jövedelmek

A jövőben sok nyugdíjas is a társadalom alsó feléhez fog tartozni. Ez akkor is igaz, ha tekintetbe vesszük, hogy 1990 közepe óta a nyugdíjakat erőteljesen megemelték. A szociális unió keretében 1990. július 1-jén életbe lépett nyugdíjszínvonal-hozzáillesztés a nyugdíjösszegek átlagosan 28%-os növekedését eredményezte. A hozzáillesztés mércéje 45 biztosítási ill. munkában töltött év, az átlagkereset, valamint az NDK-beli önkéntes nyugdíjkiegészítő biztosítás díjainak a fizetése volt. Ezekben a „szabványos” esetekben a nettó nyugdíjat havi 672 DM-re emelték, ami megfelelt az NDK-beli átlagos nettó munkajövedelem célul kitűzött 70%-ának. A nyugdíj-hozzáillesztés folyamatában aztán ez év január elsejétől és június elsejétől a „standard” nyugdíjösszeg 15-15%-kal tovább emelkedett, tehát 672 DM-ről 773 DM-en keresztül 889 DM-re. Dacára ezeknek az erőteljes emeléseknek (amelyek a nettó bér fejlődését tükrözik), a Nyugattól való távolság nagy marad. Összehasonlítva a nyugat-



német standard nyugdíjjal, a megfelelő keleti nyugdíj hányada 40,3%-ról 50,8%-ra nőtt ugyan, de a keleti nyugdíj a vele összehasonlítható nyugatnak három emelés után is csak a felét teszi ki.

A „nyugdíjátvezetési törvénnyel” 1992-től a teljes nyugatnémet nyugdíjot is átviszik az új szövetségi tartományokra. Ezáltal javulnak az igényjogosultsági feltételek a biztosítottak nyugdíjainál (rokkantsági nyugdíjak, korhatárok), és javulnak a túlélési nyugdíjak, amelyek Nyugaton a nyugdíjvolumen kerekén 25%-át teszik ki, Keleten azonban a lényegesen szigorúbb elbírálási rendelkezések miatt csak alig 6%-át. Rosszabbodásokat eredményez viszont a nyugatnémet nyugdíjformula alkalmazása, amely a nyugdíjakat a bérhez és a járulékhöz való szigorú hozzákapcsolás folytán sokkal erősebben hierarchizálja, mint az NDK nyugdíjjoga, továbbá a még létező minimális biztosítási juttatások megszüntetése, és a jövőben az elismerendő nyugdíjogosultsági időknél restriktív meghatározása, pl. gyermeknevelés, ápolás vagy rokkantság esetében. Mindent összevéve a fizetendő járulékoknak még mindig meglévő nagyfokú nivelláltsága és a beszámítandó biztosítási idők értelmezése átadja a helyét a nyugdíjak erős differenciálásának (amelyet csak a minimális jövedelem után járó nyugdíj módosít), a szűkre szabott nyugdíj-jogosultsági időknél és a túlélők viszonylag jó ellátásának.

A változás előnyös lesz magas jövedelmeknél és/vagy sok biztosítási évnél, viszont részben súlyos rosszabbodás következik be alacsony jövedelmek és/vagy kevés biztosítási év esetében. Különösen sok nőnél fog csökkenni a sajátjogú nyugdíj egészen a szegénységi határig, mert keresetük a volt NDK-ban is alacsonyabb volt a férfiakénál, s viszonylag sok biztosítási évük nem kis részben olyan időközön alapul, amelyeket a szövetségi nyugdíj jog nem ismer el. Az még megvárandó, hogy a nyugdíj-átvezetési törvénynek ezeket a hátrányait az egyes esetekben ténylegesen kompenzálja (vagy túlkompensálja)-e a túlélők viszonylag bőven megállapított nyugdíj-jogosultságának az átvétele. A túlélők nyugdíjának új szabályozása a nyugdíjbiztosítónak mintegy 3,5 milliárd DM-be fog kerülni, viszont a biztosítottak nyugdíjainak újraszámítása ugyanakkor kb. 2 milliárd DM megtakarítást jelent, sőt, a régebben szerzett nyugdíjak időleges garantálásának megszüntével 4,5 milliárdot. A legkedvezőbb esetben tehát az özvegyi nyugdíjak javítását a női biztosítottak nyugdíjának a megrövidítése útján finanszírozzák. De még ha létre is jönne összességében véve ez a pénzügyi kiegyenlítődés, ez nem jelenti azt, hogy az egyes személyeknél is létrejön. Így pl. a férjhez nem ment vagy elvált nőket a túlélők nyugdíja nem érinti, s a túlélési nyugdíj nincs tekintettel a gyermekekre (azok számára), hanem csak a házasságra, tehát a gyermektelen vagy sokgyermekes anyák egyaránt jogosultak rá. Az özvegyi nyugdíj (a kiszámítási előírások szerint) annál magasabb, mennél többet keresett az elhalt férj (s mennél magasabb volt a nyugdíj-várandósága, ill. nyugdíja), továbbá mennél kisebb az özvegy saját nyugdíja, ill. saját jövedelme. Átveszik a (házi)asszony házasságra orientált, abból levezetett társadalombiztosításának nyugatnémet modelljét, és megszüntetik a nő önálló biztosításának az NDK-ra jellemző elemeit.

Az alacsony nyugdíjak és az öregkori szegénység problémája azonban az új szövetségi tartományokban mindenekelőtt azért lesz sokkal súlyosabb, mint volt az NDK-ban, mert az „aktuális munkajövedelem” és ezzel a nyugdíjak abszolút nagysága még éveken át a nyugatnémet színvonal alatt fog maradni. A nyugdíjak jövőbeni erősebb szóródása mellett ez a színvonalkülönbség az, ami a nyugdíjak egy részét le fogja nyomni a szegénységi küszöbre vagy az alá. Az 1991. január 1-jei nyugdíjemelés után kerekén 680 000 idősebb ember – ez 17%-a az összes keletnémet nyugdíjesetnek, ill. 23%-a az összes öregségi és rokkantsági nyugdíjasnak – olyan alacsony nyugdíjat kapott, hogy még jogosult volt szociális pótléokra. A szociális pótlékban részesülők 95%-a nő volt. Az öregkori szegénység tehát már ma is – akárcsak Nyugaton – mindenekelőtt az idősebb nők szegénysége.

### 3.6. Szociális segély és szociális pótlék

A munkanélküliek és az idős emberek anyagi kirekesztése ma még nem jelenik meg az új szövetségi tartományok szociális segélyeinek számában. Ez – a tömeges munkanélküliség még viszonylag rövid időtartamán kívül – főleg azért van így, mert az 1991. január 1-jén Kelet-Németországban is érvénybe lépett, a szociális segélyről szóló szövetségi törvény (BSHG) néhány, a nyugat-németországitól eltérő rendelkezést tartalmaz.

– Először: a hivatalos szegénységi küszöb Keleten alacsonyabb, mint a régi szövetségi tartományokban, mert a keleti szabályozó tételeket 1990. július 1-jén egységesen 400 DM-ben állapították meg (míg a volt NDK-ban a tartományok átlagában 447 DM-et tesznek ki), s mert az idősebb és keresésképtelen emberek nem kapják meg a 20%-os többlétszükségleti pótlékot. Így pl. Nyugaton egy egyedülálló nő megélhetési fedezéséhez átlagosan 536 DM-et kap (ez az átlagos szabályozási tétel plusz többlétszükségleti pótlék, de még a lakásköltségek és az egyszeri juttatások nélkül); az új szövetségi tartományokban viszont ez a juttatás csak 400 DM, vagyis a nyugati színvonalnak szűken 75%-a. Mivel ezekből az összegekből alapvetően azonos megélhetési költségeket kell fedezni, a szegénységi küszöböt Keleten ezekben az esetekben a nyugati küszöbnek kerekén a háromnegyedére szorítják le. Mennél alacsonyabban állapítják meg adminisztratív úton a szükségletet, annál kisebb lesz a hivatalos szegénység. De a szociális segély döntő elvi célkitűzése a szükségletek fedezése, ami a segélyre szorulóknak nemcsak fizikai, hanem szocio-kulturális létminimumot kíván nyújtani. Ezt már a régi szövetségi tartományok átlagosan 447 DM-je sem teszi lehetővé, viszont a 400DM az új szövetségi tartományokban egyenesen szociálpolitikai botrány. A szükségletfedezési elvnek ezt a megsértését nyilván főként költségvetési szempontok motiválják.

– Másodszor: a szegénység drasztikus megjelenését a szociális segélyek számában ma még megakadályozza a nyugdíj- ill. a munkanélküli támogatás szociális pótlékolása. Ezt a szociális pótlékokat a gazdasági, valutáris

és szociális unió során azzal az indokolással vezették be, hogy azok, akik a nyugdíj- és munkanélküliségi biztosítás révén csak alacsony juttatásokban részesülnek, ne legyenek rögtön 1990. július elsejével szociális segélyre ráutalva. Emellett a szociális segély igazgatása az új tartományokban sem adminisztratív, sem pénzügyi szempontból nincs abban a helyzetben (lásd a községek pénzügyi helyzetét), hogy megbirkózzék a szociális segélyt kérők rohamával. Az egyesülési szerződés a szociális pótlékot csak átmeneti szabályozásként írta elő: nincs dinamizálva<sup>9</sup>, korlátozva van az újonnan bekerülőkre 1991. december 31-ig, s 1995. július elsejével teljeskörűen megszűnik. A szociális pótlék tehát nem valamiféle minimumbiztosítási koncepción alapul, hanem valójában a majd fizetendő szociális segélyek előzménye.

Az, hogy a szociális pótlék szabályozása jelenleg még messzemenően akadályozza a szociális segélyre való ráutaltság megállapítását, a pótlék kiszámítási módján is múlik: csak az AFG juttatásait, ill. a nyugdíjjövedelmeket veszik figyelembe. Más forrásból (pl. melléktevékenységből) eredő jövedelmek miatt a szociális pótlék nem csökken. Továbbá csak a személyes jövedelem kerül beszámításra, nem pedig – mint a szociális segélynél – a házastárs jövedelme (pl. a házastárs további nyugdíjjogosultsága).<sup>10</sup> A szociális pótlék nagysága és kiszámítási módja egyfelől, a szociális segély alacsonyan megállapított tételei másfelől ma ténylegesen kizárják, hogy az új szövetségi tartományokban legalábbis az öreg emberek megélhetési segélyben (megélhetésükhöz folyamatosan nyújtott segélyben) részesüljenek.<sup>11</sup> De a szociális segélyben részesülők számának meredek emelkedése be fog következni, és pedig szinte tervszerűen, részben a lakbérek emelkedése és a növekvő tartós munkanélküliség miatt, részben pedig a nyugdíj-átvezetési törvény következményei, valamint a nyugdíj- és munkanélküliségi biztosításba újonnan bekerülők szociális pótlékának 1992-től, ill. a már bentlévők pótlékának 1995 közepétől történő megszűnése miatt.

#### 4. Szociálpolitikai perspektívák: a társadalombiztosítás és a minimumbiztosítás összekapcsolása

##### 4.1. A szociális segély határai

Az eddigiekből látható, hogy Keleten a községekre (a helybéli szociális segélyezőkre) és az új szövetségi tartományokra, amelyek egyelőre a nem-helybéli szociális segélyezés funkcióját gyakorolják, jelentős pénzügyi terhek hárulnak. A községek és tartományok *strukturális* finanszírozási problémái láttán teljesen bizonytalan, hogyan tehetnének szert a szükséges pénzre. Az is teljesen nyitott kérdés, hogy 1992-től kezdve milyen magas lesz az a szabályozó tétel, amelyre a szociális pótlék szabályozásának kifutása után az érintettek számíthatnak. Ma egy ténylegesen három részre osztott, hierarchizált minimumbiztosítás működik: a nyugdíjasok (1991. július 1. óta) legalább 601 DM-et kapnak, a munkanélkü-

liségi biztosítás a szociális pótlék révén legalább 495 DM-re nő, és az „egyszerű” szociális segélyben részesülőknek a 400 DM-es szabályozó tételből kell megélniük. De először is kétséges, hogy a munkanélküliek és a nyugdíjasok tényleg felkeresik-e a szociális hivatalt, és igénybe veszik-e a nekik járó juttatásokat. Ez ellen szólnak a régi NSzK-ban a széleskörű rejtett szegénységgel, különösen a rejtett időskori szegénységgel kapcsolatosan szerzett tapasztalatok. Sok jel mutat arra, hogy a volt NDK-ban terhelt a viszony a hatóságok és a polgárok között, hogy a közigazgatásban és a szociális segélyezés most kiépülő igazgatásában is változatlanul uralkodnak azok a rendőri és tekintélyelvű állami struktúrák, amelyek elijesztenek és elbátortalanítanak.

Hogyan fognak a munkanélküliek, a gyermeküket egyedül nevelők és mindenekelőtt az idősebb nők viselkedni, ha majd rá lesznek utalva a szociális hivatalra? Az ilyen szabályozás át nem látható szociálpszichológiai hatással lesz mindazokra, akik eddig bízhattak a nekik járó és meg nem kurtított minimális nyugdíjban, ill. a szociális pótlékban, amelyet hivatalból és kérelmezés nélkül kifizetnek, most pedig hirtelen szociális segélyt kérelmezőkké válnak, s közben még az a veszély is fenyegeti őket, hogy a hatóságok tartásra kötelezett hozzátartozók (szülők, gyermekek) után kutatnak. Valójában a nemzedéki szubszidiaritás elve is ismeretlen volt az NDK-ban. Egyébként sok érintett ember nem is ismeri a számára teljesen új és kérelmezendő szociális juttatásokat. Az első tapasztalatok azt mutatják, hogy nagyrészt még a gyermekpénzt sem veszik igénybe.

A szociális segélyben részesülők számának beprogramozott növekedése azért is problematikus és szociálpolitikailag elfogadhatatlan, mert ezzel a szociális segélyt megfosztják attól a lehetőségtől, hogy a különleges, atipikus problémáknál nyújtandó eseti segélyezésre összpontosítson. Jelenleg a szociális segély Nyugaton és Keleten egyaránt egy szociális alapbiztosítás szerepét tölti be a létminimum színvonalán. A szociális segélynek ez a szerepe azonban, hogy tí. tipikus szociális kockázatoknál előálló tömeges szükséghelyzeteken segítsen, se nem illik bele a szociális biztosítás rendszerének a konstrukciójába, se nem tölthető be ténylegesen a szociális segély jelenlegi jogi elemei alapján:

- a juttatási színvonal alacsony;
- egyre problematikusabbá válik, hogy a szülők nagykorú gyermekeiket is kötelesek eltartani és fordítva;
- a juttatás-átadás és juttatás-ellenőrzés diszkriminálón és elijesztően hat;
- az a követelmény, hogy a minimális létszükséglet biztosítása végett több intézményt kell felkeresni, pl. a munkahivatalt, a gyermekpénzt kifizető pénztárt, a lakáspénz-hivatalt és a szociális hivatalt, szociálpolitikai szempontból elfogadhatatlan, és emellett az elérési küszöböt is megemeli; végül
- a szociális segély szinte kizárólag kommunális finanszírozása túlzottan terheli a községekre. Nyugaton 1980-tól 1989-ig a szociális segélyre fordított bruttó összeg 13,3 milliárd DM-ről 28,8 milliárd DM-re, vagyis több mint a kétszeresére nőtt. A községi pénzügyekben különösen nehéz

problémák keletkeznek ott, ahol a munkanélküliség igen nagy. A költségviselés tehát kielezi a regionális egyenlőtlenségeket.

#### 4.2. A társadalombiztosítás kiépítése és általánossá tétele

Szociálpolitikai alternatívákra sürgős szükség van. A kirekesztés folyamata korlátozható volna a biztosítási védelem kiépítésével és általánossá tételével, hogy ezáltal, amennyire csak lehetséges, be lehessen tömni meglévő és/vagy előrelátható biztosítási réseket. Ennek a koncepciónak az elemei mindenekelőtt a biztosított személyek körének kiterjesztése az összes keresőre, lehetőleg minden polgárra kötelező biztosítás bevezetésével, a biztosítási jogi feltételek tágítása (rövidebb várakozási és előbiztosítási idők) pl. a munkanélküliségi pénznél, és a munkanélküli pénzre való jogosultság általános időtartamának a meghosszabbítása. Ebbe a koncepcióba beletartoznak olyan megfontolások is, mint a munkanélküli támogatás juttatási tételeinek (ismételt) emelése, továbbá a gyermeknevelés és ápolás idejének az eddiginél nagyobb figyelembevétele a nyugdíj- és a munkanélküliségi biztosításban is.

Ezek az itt csak részben felsorolt változtatások egy (önálló) társadalombiztosítási védelem kiépítéséhez nemcsak szükségesek, hanem meg is valósíthatók. Azok a biztosítási rések, amelyek a teljes foglalkoztatottság, a normális munkaviszony és a házastársi szubsidiaritás terveinek nemteljesítése folytán jönnek létre, a biztosítási forma alkalmazásával legalábbis részben eltüntethetők, ha a szolidaritási elvet jobban hangsúlyozzák az egyenértékűség elvével szemben.

De *egyedül* ezzel a problémák nem oldhatók meg. Figyelembe kell venni ugyanis, hogy még ha ezeknek az új rendelkezéseknek a politikai megvalósítására és finanszírozására sor kerülne is, a pozitív hatások csak *hosszú idő* elteltével jelentkeznének, pedig itt *aktuális* szükségletek vannak. Ez mindenekelőtt a nyugdíjbiztosításra igaz. Az új szövetségi tartományokban a biztosítási védelem kiépítése mindaddig csak keveset használ, amíg az ottani bérszínvonal nagyon alacsony. Ha tehát azt akarjuk, hogy az akut szociális problémákra válasz legyen, akkor a társadalombiztosítás rendszerét ki kell egészíteni minimumbiztosítási elemekkel. Egy „a szükségletekre orientált minimumbiztosításnak” a WSI által a 80-as évek közepén kidolgozott koncepciója, amelyhez hasonlóan az SPD és a Zöldek is képviselnek, s amely a tudományos vitákban sok támogatóra talál, hozzájárulhat a probléma megoldásához. Ez a koncepció változatlanul aktuális, amit mutatnak a neki megfelelő követelések is, amelyeket a DGB, az SPD és a CDA támaszt a nyugdíj-átvezetési törvénnyel szemben.

#### 4.3. Szükségletorientáltságú minimumbiztosítás

A szükségletorientáltságú minimumbiztosítás alap gondolata – amely nem cserélendő össze a gazdasági liberalizmus alapbiztosítási modelljeivel – az, hogy a kirekesztési és elszegényedési probléma leküzdésének feladatát újból azokra az intézményekre kell „rábízni”, amelyek az adott tényállásnál a létezés biztosítása szempontjából illetékesek. A szegénységet ismét „határok közé kell szorítani”, a túlzottan megterhelt szociális segélyt – amennyire lehetséges – meg kell szabadítani attól a szerepétől, hogy betöltse az előtte elhúzódó társadalombiztosítási védővonal hézagait. Ez azáltal érendő el, hogy a meglévő biztosítási juttatásokat, így először is a nyugdíjakat és a munkanélküliségi pénzt, amelyek a minimumbiztosítási szint alatt vannak, felemelik ez utóbbinak a szintjére. Az alacsony jövedelmek tartományában aztán ezt megtámogatja a szükségletkielégítési biztosítás elve. Minden polgár számára garantálnák a társadalmi részesedésnek egy elismert, nem diszkrimináló minimális szintjét.

A bérhez és a járulékhöz kapcsolódó ama biztosítási juttatást azonban, amely a minimumszint fölött van, nem hagynák el, mint ahogy azt némely alapbiztosítási modell előírja. Amíg a munkajövedelmek különböznek, elkerülhetetlen a bérnek biztosításformájú és dinamizált pótlása, hogy ezáltal megmaradjon a jövedelem folyamatossága (életszínvonal biztosítás), és lehetővé váljék a hosszútávú élettervezés.

A szükségletek által indokolt talapzatnak a mindenkori biztosítási rendszerekbe történő bevezetésével elérhető volna az érintett személyek kvázi automatikus biztosítottasága. Azoknak az embereknek az ismeretlen száma, akik jogosultak ugyan a minimumbiztosítás juttatásaira, ezt a jogukat azonban – hasonlóan a szociális segélyhez – a legkülönbözőbb okokból nem realizálják, erősen csökkenne, és a megszűnés felé tendálna amiatt, hogy csak egyetlen intézmény volna ez ügyben illetékes és felelős. A szociális segélyre nehezedő teher csökkenne, s ezáltal lehetővé válna, hogy a segély egyéni szükségletek megoldására koncentráljon. Mindazon polgároknak jogosultaknak kellene lenniük a minimumbiztosításra, akik vagy munkanélküliek, vagy keresőképtelenek, vagy már egy bizonyos korhatár fölött vannak. Biztosítási jogi feltételektől, pl. várományosi idők betöltésétől az átfogó védelem elérése végett el kellene tekinteni.

A minimumbiztosítás szükséglet-orientáltsága azonban azt is jelenti, hogy juttatásokat csak akkor nyújt, ha a szükséglet egyéb jövedelemből vagy vagyonból nem fedezhető. Saját jövedelmeket (tartási igényekkel együtt), mint pl. keresőtevékenységből vagy bérek pótlásából eredő jövedelmeket forrásuktól függetlenül éppúgy teljes nagyságukban számításba kellene venni, mint az értékesíthető vagyont (a személyesen használt lakástulajdon kivételével), amennyiben ezek bizonyos mentesített összegeket meghaladnak. A szociális segély eddigi gyakorlatától eltérően azonban a kölcsönösen eltartásra kötelezett személyek körét korlátozni kellene egyfelől a házastársakra, másfelől a szülőkre és kiskorú gyermekeikre.<sup>12</sup> Viszont a szociális pótlék szabályozásánál a házastársak egymással szembeni eltartási kötelezettsége miatt jelentősen szűkebbre szabnák a

jogosultsági előírásokat. Ez az álláspont képviselhető, mert a szociális pótlék egyénekre orientáltsága miatt az egyedül élők lényegesen rosszabb helyzetben vannak, mint a házasok. Mivel elvileg nem lehet és nem szabad eltekinteni attól, hogy keresőképes emberek a munkapiac „rendelkezésére álljanak”, ezért elfogadható, és az AFG-vel egyeztetett módon kell szabályozni az elvárható munka kritériumait.

A minimumbiztosítás juttatásait adókból, nem pedig járulékokból kell finanszírozni. Hasonlóan a gyermekpénzhez vagy a gyermeknevelési hozzájárulás törvényéhez, ekkor a minimumbiztosítási összeg eléréséhez szükséges pénzt a Szövetség megbízásából a mindenkori biztosító szervek fizetnék ki. A szükségletorientált minimumbiztosításnak a bevezetési szakaszban a munkanélküliségi és nyugdíjbiztosítás tartományára szorító koncepcióját középtávon tovább lehet fejleszteni egy átfogó biztosítási modellé, amelyben a minimumbiztosítással szavatolható a társadalmi részesedés általános és harmonizált minimuma. Ennek fésztáva ki kellene hogy terjedjen a munkanélküliség, öregség, rokkantság, képzés, nevelés, ápolás és gyermekeltartás tényállásaitól egészen a zálog- és adójogra, és felölelné a „maradék” szociális segélyt is. Ez mindenekelőtt a juttatási színvonal egységesítését, emelését és dinamizálását jelenti. Még ha a minimumbiztosítás juttatásai messzemenően egységesek lesznek is, az erősen eltérő lakásköltségek miatt nem lehet eltekinteni pótlólagos lakáspénz fizetésétől.

## 5. Kitekintés

Ehelyütt a „szükségletorientált minimumbiztosítás” koncepcióját csak vázlatosan érintettük. A részletekben a kérdések és problémák egész sora merül fel, hogy ti. ez keresztülvihető, megvalósítható-e az intézményi, adminisztrációs, pénzügyi és nem utolsó sorban EK-jogi szinten. Ezeket a kérdéseket és problémákat komolyan kell venni.<sup>13</sup> De nem szolgálhatnak ürügyül annak a biztosítási elvnek dogmaszerű rögzítéséhez, miszerint a biztosítás a szegényproblémában egyszerűen „nem illetékes”. Ha komolyan vesszük az alkotmány kijelentését a jóléti állam megvalósításáról, akkor az egyesült Németországban megnyíló társadalmi szakadékok ellen lehetőleg azonnal meg kell indítani a küzdelmet egy reformorientált és a problémákkal adekvát szociálpolitikával. A nehéz szociális és gazdasági struktúraváltás és Németország két részének összenövése csak a garantált szociális biztonság alapján lesz lehetséges. Rezignáció, reménytelenség, perspektívatlanság és elszegényedés a lehető legrosszabb feltételek a civil és demokratikus társadalom fejlődése szempontjából.

Természetesen a minimumbiztosítás, még ha az egy átfogó társadalombiztosítási rendszer integráns részét képezi is, nem a „bölcsek köve” Kelet és Nyugat szociális problémáinak a megoldásában. A nem elégséges ellátottság, kirekesztettség és szegénység leküzdése, valamint összehasonlítható életviszonyok létrehozása nem érhető el kizárólag szociálpolitiká-

val, amely végül is csak kompenzáló transzferfizetésekkel operál. A szociálpolitikai perspektívák az egyesült Németországban csak akkor teherbírók, ha beilleszkednek a gazdaságpolitika, struktúra- és munkapiaci politika átfogó és integrált koncepciójába.

## Jegyzetek

1. 1990. július 1-jén csak a hivatalos áttelepülési és befogadási eljárás szűnt meg, s ezzel az áttelepülők látványos heti számbavétele is. A népességmozgás pontos számai most ismeretlenek. Ezzel azonban Kelet-Németország elnéptelenedésének a problémája nincs megoldva.

2. A szegénységi mutatók meghatározása és indokolása a szociálpolitikai viták egyik központi témája, és az is marad. Az általunk választott, a szociális segély színvonalán mért ún. „abszolút” szegénységi mutató mellett vannak relatív mutatók is, amelyek az átlagjövedelem egy bizonyos százalékának (pl. 60 vagy 50%-ának) az el nem érését veszik alapul. Az 50%-os színvonalon mérve a háztartások 10%-a volt szegény 1986-ban.

3. A szegénység szempontjából döntő kérdés, hogy *mennyi időn át* részesülnek szociális segélyben a segélyezettek. A szociális segélyre való átmeneti ráutaltságnál sokkal súlyosabb probléma a tartós lesüllyedés a szegénységbe, amely esetleg élethossziglan nyomorítja meg az embereket.

4. Ha pl. valaki a régi szövetségi tartományokban 1000 DM bruttó nyugdíjat (nettó 936 DM) akar elérni, akkor átlagos keresőként több mint 25 biztosítási évet kell igazolnia, s ha az átlagosnak csak 75%-át keresi, akkor több mint 33 évet.

5. Az alacsony munkanélküliségi pénz vagy az alacsony nyugdíj nem jelent automatikusan szegénységet és szociális segélyre való rászorultságot. Az életszínvonal tekintetében a család összesített ellátottsága a döntő.

6. A DIW számításai szerint 1990 végén a magánháztartások jövedelme Keleten átlagosan a nyugati jövedelem 60%-át érte el.

7. Ebben az összefüggésben kell figyelembe venni, hogy a volt NDK-ban igen magas a gyermeküket *egyedül nevelő* asszonyok aránya. Az 1981. évi utolsó népszámlálás eredménye szerint a gyermeküket egyedül nevelő szülők (akiknek 96%-a anya) részaránya az összes gyermekes családokon belül 18%, miközben az anyáknak közel harmada (28,8%-a) nem volt férjzett. Az utóbbi 10 év alatt a gyermeküket egyedül nevelők száma és aránya valószínűleg tovább emelkedett.

8. Nyugaton a lakáspénzre jogosultak kereken 60%-a ezt a jogát különböző okok miatt nem érvényesíti. Ez annak ellenére így van, hogy a szociális segélytől eltérően a lakáspénz mint társadalmilag messzemenően elfogadott szociális juttatás általánosan ismert, és a lakáspénz igazgatása működik. Nem feltételezhetjük, hogy ez Keleten is így lesz: minden amellett szól, hogy a lakáspénz nem-igénylése ott még gyakoribb lesz.

9. Bevezetésekor az a küszöb, ameddig szociális pótlékot nyújtanak, havi 495 DM volt. Az AFG alacsony támogatási juttatásaira ez az összeg továbbra is érvényes. A nyugdíjbiztosításban viszont a következő rendelkezést hozták: annak megakadályozására, hogy az 1991. január elsejei és július elsejei nyugdíjemelés felszívja a szociális pótlékot, tehát hogy az alacsony nyugdíjban részesülők által kapott összeg egyáltalán ne emelkedjék, vagy csak sokkal kevésbé, mint amennyire az emelésből következik, a szociális pótlék egyéni nagyságát az egyes esetekre határozták meg. Aki 1990. július elsejével csak 33 DM biztosítási nyugdíjban részesült, 165 DM szociális pótlékot kapott; az 1991. január elsejével történt nyugdíjhozágazítás folytán a nyugdíjösszeg 379 DM-re nőtt, ami szociális pótlékkal együtt ilyen esetben 544,50 DM kifizetését jelentette, tehát a teljes emelkedés 10%-ot tett ki. 1991. július 1-jén ez a nyugdíj újból 15%-kal emelkedik, kereken 436 DM-re, s ez az egyéni szociális pótlékkal együtt 601 DM-et tesz ki, ami a kifizetett összeg ugyancsak 10%-os emelkedését jelenti.

10. 1992 júliusától a nyugdíj-átvezetési törvény szerint a szociális pótlék házas jogosultaknál akkor szűnik meg, ha a férj jövedelme meghalad egy bizonyos nagyságot (jelenleg havi 440 DM-et).

11. 1991 elejétől az ápolási segélyekért mint a speciális élethelyzetekben nyújtott segélyezés részéért már folyamodni kell, mert a betegbiztosítás nem fizet a tartós ápolásra való rászorultságért. A volt NDK betegbiztosítási joga szerint viszont az ellátást elvállalta (120 márka erejéig) valamelyik szociális otthon.

12. Berlinben és Brémában a szociális segélyezésnél rendeleti úton már most megszüntették a felnőttek és szüleik közötti tartási kötelezettség figyelembevételét.

13. Ahhoz a problémához, hogy a minimumbiztosítási juttatásokat mennyiben kellene az EK-országokba „exportálni”, lásd Schulte, Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gesellschaft – Nationaler Statusquo und supranationale Initiativen, Sozialer Fortschritt 1/1991.

*Fordította: Nagy Tamás*