

*Ch. Kessides—K. Davey—J. Micklewright—
A. Smith—C. Hinayon*

Szociálpolitika és az elosztási rendszer

**A Világbank-misszió emlékeztetőjének kissé rövidített
nyersfordítása**

1990. november

(Fordító: Semjén András)

1. és 2. A Világbanki Misszió feladatának leírása. (Helyzetfeltárás, 1991-es reformok áttekintése.)

A pénzbeli juttatási rendszer reformja: problémák és prioritások

Általános megjegyzések

3. A jelenlegi vitákra a szociálpolitika megreformálásáról a magyar gazdaság rendkívül nehéz helyzetében került sor. A GDP, a reáljövedelem és a fogyasztás 1990-es csökkenése, továbbá a mintegy 30%-osra becsült infláció folytatásaképp 1991-ben a nemzeti és háztartási jövedelem további csökkenése és gyorsabb ütemű infláció van kilátásban. Az összekapcsolódó kedvezőtlen külső hatások várható eredője a fizetési mérleget mintegy 2 milliárd dollárral (durván a GDP 5%-ával) terheli, súlyosbítva a költségvetésre nehezedő amúgy is rendkívüli nyomást. A gazdasági stabilizáció és az alkalmazkodás egyre növekvő igényeket támaszt a szociálpolitikával szemben, amelynek enyhítenie kellene a növekvő munkanélküliség és a reáljövedelem (valószínűleg mind több embert a szegénység küszöbére juttató) csökkenésének a hatásait.

A munkanélküliség az 1990 közepén regisztrált 50 000-ről az év végéig várhatóan 100 000-re (az aktív népesség 2%-ára növekszik), 1991 végére pedig a Munkaügyi Minisztérium szakértői szerint 200—250 000 (4—5%) munkanélkülivel lehet számolni. Erőteljesebb és gyorsabb szerkezetváltási, alkalmazkodási törekvések még magasabb munkanélküliségi rátákat eredményezhetnek.

4. Ebben a helyzetben, amikor is a hazai — mind a közösségi, mind a magán — források rendkívül szűkösek, a szociálpolitika azzal a problémával szembesül, hogy a szociális kiadások reálértékének drámai növekedése volna szükséges a munkanélküliek és a szegények védelméhez.

Három tényezőtől függ, hogy Magyarország képes lesz-e ezeknek a csoportoknak biztonságos pénzügyi védőhálót nyújtani.

5. Először: még a költségvetési megszorítások jelenlegi körülményei között is szükséges megőrizni, sőt még növelni is a hátrányos helyzetűeket segítő programokra fordított közkiadásokat. Kérdés, milyen mértékig lesz hajlandó az ország a szociális kiadások nagyobb hányadát a népességnek erre a részére irányítani, annak az árán is, hogy ez a magasabb jövedelemcsoportokba tartozók által élvezett szociális kiadások nagyságának csökkentésével jár együtt.

6. Másodsor: a helyi önkormányzatok valódi autonómiájának újkeletű törvényi biztosítása megerősítette a helyi szint felelősségét a szociális segítségnyújtásban és a jóléti szférában. A tanácsok örököséként a helyi önkormányzatoknak kell helytállni a szegénység elleni harc frontvonalában. Fontos kérdés, hogy a központi és a helyi kormányzatok közötti bevételmegosztás képes lesz-e biztosítani e funkciók (melyekre várhatóan mind nagyobb igény lesz) megfelelő finanszírozását?

7. Harmadszor: biztonságos védőháló csak úgy nyújtható a szegényeknek és a munkanélkülieknek, ha *jogosultságokat*, jogosítványokat hoznak létre — azaz kialakítják azokat a világosan átlátható, normatív és mindenki előtt ismeretes minimumszinteket, melyek a pénzügyi támogatás alapjául szolgálnak, garantálva a fedezetet a kritériumoknak megfelelő összes igénylő számára, s lehetővé téve egy szabályozott fellebbezési eljárás igénybevételét az elutasítottak számára. A szociális segítségnyújtás ilyen jogosítványainak létrehozásához a központi kormányzatnak vállalnia kell a felelősséget az igényjogosultsági kritériumok kialakításáért és a hivatali eljárások világos szabályozásáért, valamint megfelelő finanszírozási mechanizmussal kell felváltania a jelenlegi ad hoc megoldásokat.

8. A szociális juttatások rendszerének elemei kölcsönösen összefüggnek, úgyhogy bármelyik program gyengeségének tovagyűrűző hatásai lennének a többi programra. Így pl. a munkanélküli segély korábbi hiánya (és a munkanélküliség nyílt beismerésével szemben tanúsított huzamos ellenállás) a rokkantsági nyugdíjakkal és a táppénzekkel való visszaélésekhez, illetve a nemzetközi normákhoz képest szokatlanul hosszú gyermekgondozási szabadság kialakulásához vezetett. Hasonlóképpen a nyugdíjak nem kielégítő indexálása az időskori szegénység és majdnem-szegénység növekedéséhez, s ezáltal a szociális segélyezés iránti igények fokozódásához vezetett. A szociális juttatási rendszer csak néhány elemet érintő, toldozgatásszerű változásai épp ezért nemcsak hogy elégtelenek, de még céljokkal ellentétes hatásúak is lehetnek. Feltétlenül szükséges továbbá hosszabb távú szemlélettel közelíteni a szociálpolitikai reform kérdéséhez, főleg ami a társadalombiztosítási rendszer elemeit illeti — ugyanis a szükséges strukturális reformok további késleltetése már komolyan veszélyeztetheti a társadalombiztosítási alap integritását és mind a jelenlegi, mind a későbbi nyugdíjasok jövedelembiztonságát is kockáztathatja.

Nyugdíjasok

9. 1990-ben — a nyugdíjrendszer bármilyen kicsiny átalakításának hiányában — a nyugdíjkiadások alakulásában a korábbi problematikus tendenciák folytatódásának lehettünk tanúi, amit a romló gazdasági fel-

tételek csak tovább súlyosbítottak. 1990-ben a nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított aránya újabb 0,5 százalékponttal nőtt az előző évihez képest, s immár a 9,7%-ot is elérte. Ennek hatására a Társadalombiztosítási Alap az 1989-es 22 milliárdos többlettel szemben a legjobb esetben is csak csekély többlettel zár, amit az év végi egy összegbeni inflációkompenzáció nagyjából fel is emészt. 1991-re a TB Igazgatóság már jelentős, s a továbbiakban egyre növekvő hiánnyal számol.

10. A Társadalombiztosítási Alap pénzügyi helyzetének ilyen rosszabbodása (aminek fő oka a nyugdíjrendszerben keresendő) tovább fokozza a TB Alapra nehezedő nyomást: az állami költségvetés csak korlátozott lehetőségekkel rendelkezik kiegészítő eszközök nyújtására (mivel kiegyensúlyozott költségvetésre kell törekedni és az egyéb társadalmi jóléti programok is jelentős pénzügyi erőforrásokat igényelnek).

11. A nyugdíjkiadások gyors növekedése mögött meghúzódó fő ok továbbra is a nyugdíjba vonulók növekvő száma (mind az öregségi, mind a rokkantsági konstrukcióban). Annak ellenére, hogy a nyugdíjprogram képtelen a nyugdíj reálérték-megőrzésének biztosítására a nyugdíjperiódus során, az új (és magasabb induló nyugdíjú) kedvezményezettek gyorsuló beáramlása döntően meghatározza a kiadások dinamikáját, nem hagyva teret az idős nyugdíjasok — akik közül pedig sokan szegénységben vagy annak határán élnek — részére nyújtott juttatások színvonalának javítására. A nyugdíjasok növekvő száma az alacsony nyugdíj jogosultsági korhatárnak, illetve a nyugdíjrendszerben meglévő, a mielőbbi nyugdíjba vonulást ösztönző különböző szabályoknak köszönhető, továbbá annak, hogy a rokkantosság során nyilvánvalóan gyakran kerül sor nem egészségügyi kritériumok figyelembevételére. (Az újonnan nyugdíjba vonulók mintegy 40%-a rokkantnyugdíjas!) Ráadásul a munkaerőpiaci helyzet rosszabbodása a munkanélküliségi probléma átfogó és összehangolt kezelésének hiányában további erős nyomást jelent a nyugdíjrendszerre.

12. Noha a hatóságok tudatában vannak a jelenlegi helyzet tarthatatlanságának, úgy tűnik, mind az átalakítás mélységét, mind pedig sebességét illetően hiányzik a politikai konszenzus a reformalternatívákról. A konszenzushiány a nyugdíjreformviták gyakori sajátossága külföldön is — Magyarországon azonban mintha a szokásosnál is súlyosabb lenne ez a probléma, ami föltehetően a társadalombiztosítás rövid és hosszú távú helyzetére, illetve a reformalternatívák elosztási hatásaira vonatkozó nyilvános információk hiányából fakad. Épp ezért fontos lenne a közvélemény és a parlament mélyebb részletekbe menő tájékoztatása ezekről a kérdésekről, hogy a nyugdíjreform előkészítése és bevezetése a megfelelő ütemben folyhasson.

13. A nyugdíjreform jelenlegi időbeli ütemezése technikailag kivitelezhető, de szoros. Egy sikeres reform feltételezi a) a közvélemény azonnali tájékoztatását a probléma mértékéről és a reformjavaslatokról; b) egy olyan törvényjavaslat mielőbbi elkészítését, amely megoldást kínál a jelenlegi nyugdíjrendszer összes alapvető problémájára; és c) már 1991-ben átmeneti intézkedések meghozatalát a Társadalombiztosítási Alapra háruló nyomás enyhítésére.

14. A reformmunkálatok késlekedését megelőzendő a fő kérdésekben mielőbb konszenzust kell kialakítani. Ehhez szükséges volna, hogy mind a kormányzat, mind a szélesebb közvélemény számára bemutassák a nyugdíjrendszer rövid és hosszú távú pénzügyi helyzetének, to-

vábbá az egyes reformjavaslatok hozzávetőleges költségkihatásainak alternatív változatok melletti alakulását.

15. A törvényjavaslatnak ki kell terjednie néhány különösen fontos kérdéskörre (prioritások!). Ahhoz, hogy a nyugdíjrendszer alapproblémájára (túl sok kedvezményezett, alacsony szintű és nem indexált nyugellátás) megoldást találjanak, a hatóságoknak feltétlenül szűkíteni, korlátozni kell a jogosultságot, meg kell változtatni a nyugdíj kiszámításának módszerét, és adózás alá kell vonni a nyugdíjakat. Az öregeségi nyugdíjak esetében a jogosultság szűkítése megköveteli a tényleges nyugdíjba vonulási kor fokozatos növekedését — ugyanakkor ez nem szükségképpen jelenti a minimális korhatár felemelését. A sztenderd nyugdíjkor (amely után már teljes nyugdíj adható) növekedésére, illetve a nyugdíjformula olyan módosítására, amely megfelelő módon ösztönzi az egyén munkában maradását, vagy/és egy átmeneti időszakra csökkentett nyugdíj és csökkentett bér kombinálásának lehetővé tételére mindazonáltal szükség lesz.

A Világbanki Misszió tisztában van a nyugdíjkorhatár kérdésének politikailag kényes voltával, s ezt részletes jelentésében megfelelő figyelemben részesíti.

16. A missziót tájékoztatták az 1991-re fontolóra vett átmeneti intézkedésekről. Ezekhez szeretnénk néhány előzetes megjegyzést fűzni.

17. A nyugdíjjogosultsághoz szükséges munkaviszony hosszának 10 évről 20-ra történő felemelése (amit már 1981-ben elhatározott a kormány) bizonyára ösztönöz a munkaerőpiacon való maradásra, de ugyanakkor számos méltányossági problémát is felvet, minthogy eszerint 20 évnél rövidebb munkaviszony után egyáltalán nem jár nyugdíj. Felmerül az egyéni méltányosság kérdése is. Mindez megfelelő nyugdíjformula és sztenderd nyugdíjkorhatár bevezetésével elkerülhető lenne.

18. A növekvő bérkülönbségek és a magán nyugdíj-megtakarítások növekvő szerepe miatt mindenképpen szükségessé válik a magas nyugdíj korlátozása. Hogy ehhez egy abszolút nyugdíjplafon avagy egy degresszív formula nyújtja-e a megfelelő eszközt, az a nyugdíjprogram szándékolt redisztributív hatásainak függvénye. Mindenképpen fontos azonban a jövedelemhatárok megfelelő indexálása, hogy elkerülhetők legyenek a nyugdíjkorharszok közti méltánytalan torzítások.

19. Az új nyugdíjak indexálásának javasolt egy éves általános felfüggesztése — jöllehet rövid távú pénzügyi szempontból kényelmes — a várható 1991-es infláció mellett valószínűleg politikailag nem lesz megvalósítható minden nyugdíjszinten.

20. A nem-hozzájárulásokon alapuló ellátásoknak a TB-től a költségvetésre történő áthárítása valódi (a biztosítási és a segélyezési elven alapuló juttatásokat határozottan szétválasztó) reform híján csak a kiadások ide-oda tologatását jelenti az államháztartáson belül, ami nem helyettesítheti a rendszer tényleges megreformálását.

21. Mindezen átmeneti intézkedésektől együttesen is csak szerény pénzügyi hatás várható. Következésképpen a várható deficit csökkentéséhez vagy kivédéséhez ennél valószínűleg erősebb lépésekre lesz szükség. E lépések magukban foglalják: a) a nyugdíjak olyan indexelését 1991-ben, ami csak a legkisebb nyugdíjagnál kompenzálja teljesen a fogyasztói áremelkedést; b) a rokkantsági nyugdíjak csak orvosi szempontokat figyelembe vevő szigorítását; c) a nyugdíjba vonuláskor a jövedelemigazolás (újra) bevezetését.

22. Táppénz

Magyarországon az egy biztosítottra jutó táppénzes napok száma világviszonylatban az egyik legmagasabb. Ebben a népesség közismerten rossz egészségi állapotán túl a jelenlegi táppénzrendszer ösztönzési struktúrája is alighanem szerepet játszik. Ennek a hatóságok is tudatában vannak, s megfelelő módosításokat fontolgatnak, így többek között a munkáltató által fedezett táppénzes időszak meghosszabbítását, ami nagyon rövid idő alatt bevezethető, és ugyanakkor a társadalom számára igen költséghatékony. A misszió azt ajánlja, hogy a munkáltató táppénzfizetési kötelezettségét 1991. január 1-től növeljék 3 nappal legalább 2 hétre.

23. Munkanélküli segély

A munkanélküliség növekedése miatt a munkanélküliség kompenzálása a magyar jövedelemfenntartó rendszer növekvő fontosságú eleme lesz a következő években. A most javasolt Munkanélküliségi Biztosítási tervezet az 1989. januárjában bevezetett rendszert kívánja felváltani. A javaslat néhány vonása azt sejteti, hogy olyan jelentős reformnak szánják, amely az évtized végéig érvényben maradhat. Valójában minden e téren hozandó új törvénynek ez lenne a célja: a munkanélküliségi ellátás gyakori változtatása elkerülendő. A misszió úgy véli, hogy a javasolt rendszernek több olyan hiányossága van, amelyek a következő években felszínre kerülve újabb reformot fognak igényelni. Ezért célszerű a javaslat módosítása még ebben a stádiumban. Már csak e hiányosságok miatt is érdemes a javaslaton tovább dolgozni. A halasztás azért is ajánlható, mert a mostani javaslat költségvonzat számításai nem tűnnek megfelelőnek.

a) *Önkéntes munkanélküliség.* A jelenlegi tervezet nem tartalmaz szankciót azok számára, akik önkéntes munkanélküliek, vagy magatartási problémák miatt veszítik el munkahelyüket. Ez a mostani rendszertől olyan eltérést jelent, ami nem eléggé indokolható azzal, hogy a biztosítási rendszerre való áttérés után minden munkanélkülit azonos mértékben kell kompenzálni.

b) *Részidős foglalkoztatás.* A tervezet nyíltan nem tesz erről említést. A jelenlegi fogalmazás értelmében a részmunkaidőben dolgozók az így szerzett kereseten kívül megkapnák a teljes munkanélküli segélyt, kivéve, ha a részkereset több, mint a segély lenne. Nincs semmilyen levonás a ledolgozott órák alapján. Így a szabályozás kifejezetten ellenősztözi a részmunkaidőről teljes munkaidőre áttérést. A misszió tisztában van vele, hogy a részfoglalkoztatás ma még viszonylag ritka, de a javaslat törvényerőre emelése előtt a kérdéssel mégis tovább kell foglalkozni.

c) A munkanélküliségi biztosítás időtartama

A javaslat a megelőző hozzájárulások fizetésének időtartamától függően 180 naptól 2 évig tenné lehetővé a biztosítás juttatásainak igénybevételét. A tervezett átlagosan egy évnél több biztosítási jogosultság a munkanélküli járandóságánál viszonylag hosszú. Az egy évnél hosszabb ideje munkanélkülieknek inkább átképzést vagy segélyt kell nyújtani. A biztosítás egy-egy igénybevételi periódusát relative rövidnek (pl. hat hónap) célszerű megválasztani, ezáltal is ösztönözve a munkanélkülit akár ideiglenes állás vagy átképzés elfogadására. Ha ezt követően ismét fellép a munkanélküliség, az érintett ismét hat havi kompenzációt kérhet, ha csak az ismételt munkanélküliség nem saját

hibájából következett be. Fontos, hogy a munkanélküli biztosítási program lehetőséget adjon ismételt munkanélküliségi időszakok kezelésére. Ez a helyzet a jövőben gyakoribbá válhat, mint az, hogy egy munkanélküli időszakot több év stabil munkaviszony követ. Mint más országokban, a munkanélküliség Magyarországon is a munkaerő egy szegmensére koncentrálódhat, amelynél gyakoriak lehetnek a munka nélküli szakaszok. Ezt a trendet erősítheti a magáncégek szaporodása, amelyek közül egyik-másik csődbe mehet, s az időszaki munkák megjelenése is.

d) *A segély számításának alapja*

A javaslat szerint a jogosultsági időszak első felében a juttatás jövedelemfüggő lenne (az előző 12 havi átlagkereset 70%-a), míg az időszak második felében megegyezne a minimumbérrel. Egyfelől a 30–40%-os inflációs ütem szükségessé tenné a bérek valamilyen indexálását a számítás során, hogy elkerülhető legyen a segély értékvesztése. Másfelől viszont célszerűnek tűnik végiggondolni, összevetni egymással a jövedelemfüggő, illetve az egységes összegű segélyek előnyeit illetve hátrányait. A jövedelemfüggő rendszer ugyan megkönnyíti a munkanélküliségbe történő átmenetet, s ennek elfogadását, ami hasznos lehet, ha nagymértékű leépítést kell elfogadtatni. Ugyanakkor az egyén számára a keresetarányos ellátás előnyei csekélyek magas munkanélküliség mellett, s kivált ha a munkanélküliek zöme szakképzetlen, illetve alacsony keresetű. A gazdaság számára is adódnak hátrányok, mint pl. a nagy költségvetési teher: a járandóság kiszámításához szükséges nagy adminisztráció: illetve az, hogy a vállalkozónak (épp, amikor a vállalkozást ösztönözni akarják), rengeteg időt kell fordítani arra, hogy volt dolgozóival kapcsolatban a munkaerőiroda kérdéseire válaszoljon.

e) *Korkezdvezményes nyugdíjazás*

Itt egy sor kérdés merül fel részben a finanszírozással, részben a felelősségmegosztással kapcsolatban. Kérdés az, hogy hogyan oszolja meg a felelősség a helyi és országos szint között annak meghatározásánál, hogy ki jogosult a korai nyugdíjazásra a nyugdíjkorhatárnál 5 évvel fiatalabbak közül, s hogy ki fizesse ezt a számlát. A misszió kéri az illetékes hatóságot, hogy vizsgálja felül a törvénytervezet eme javaslatát, s hogy ezt további munkára ösztönzőbb és kevésbé költséges programmal váltsa ki. Mellesleg a javasolt korai nyugdíjazás ellentétben van a nyugdíjkorhatár szükséges emelésével, és pénzügyi kihatásai is kedvezőtlenek.

f) *Pályakezdők*

A tervezet ezen új eleme jelentős előrelépés a mai programhoz képest, amelyben semmi ilyen ellátás nem szerepel. A misszió mégis felveti a következő kérdéseket: (i) a jogosultság közép- és felsőfokú végzettséghez kötése méltánytalan hátrányt jelent az iskolából kilépők többsége számára, akik ilyen végzettséggel nem rendelkeznek; (ii) a minimumbér kifizetése túl bőkezű, minthogy azonos összegű az idősebb munkanélkülieknek nyújtott járandósággal; (iii) az a feltétel is túl bőkezű, hogy az érettségizetteknek csak képzettségüknek megfelelő munkát kell elvállalniuk, minthogy igen nagy a meg-nem-feelés az érettségizettek szakképzettsége és a munkaerőpiac igényei között. E csoportra egy javított segélyprogram irányulhatna. (l. 32. par.)

24. (A misszió felkéri a kormányt a javaslat felülvizsgálatára, mielőtt

azt a parlamentnek benyújtaná.)

25. (A misszió irreálisnak tartja a munkanélküli segélyekre vonatkozó előbecsléseket és további modellszámításokat javasol.)

26. (A misszió problémának tartja a $3+10\%$ -os munkanélküliségi biztosítás bevezetését, ha ez a jelenlegi $43+10\%$ fölötti járulékot jelent. Javasolja a járulékkulcs csökkentését.)

27. (Igen fontos a megelőző munkanélküliség-ellenes intézkedése [„proaktív” intézkedések, átképzés] megfelelő költségelése, különben a segélykifizetések „kiszorítják” a megelőzési kiadásokat. Ez azért is helytelen, mivel a megfelelő megelőzés szükséges az állandósult munkanélküliség elkerüléséhez. Az átképzések illetve bérkiegészítések a leginkább költséghatékony proaktív intézkedések.)

Szociális segélyezés és szociális szolgáltatások

28. A KSH háztartás-statisztikai felméréseinek tanúbizonysága szerint Magyarországon már az 1980-as évek vége felé komoly problémát jelentett a szegénység. A piacgazdaságra való áttérés és a gazdasági szerkezetváltás várhatóan tovább élezi a helyzetet. Világosan látható az igények növekedése az eseti és a rendszeres szociális segélyezésre, továbbá a szociális szolgáltatásokra (mint pl. öregek napközi otthona és étkeztetése) fordítandó összegek területén. A segélyezés mindkét fent említett fajtájáért továbbra is a helyi hatóságok lesznek kénytelenek a felelősséget vállalni, noha a tervek szerint 1991-ben nem fog emelkedni az önkormányzatok reálbevétele. Következésképp a „védőháló” (pénzbeli és természetbeli) juttatásainak helyi szinten történő biztosítására irányuló egész koncepció sürgős kormányzati felülvizsgálatot igényelne.

29. A jelenlegi rendszerrel három alapvető probléma van. Először: úgy tűnik, nincs mód normatív igényjogosultság (jövedelemvizsgálat) alapján járó szociális segély (meanstested social assistance) igénybevételére, abban az értelemben, hogy bárki, aki igazolja anyagi rászorultságát (és megfelel az esetleges egyéb követelményeknek) automatikusan segélyben részesülhessen. Noha tudomásunk szerint léteznek a Népjóléti Minisztérium által kidolgozott irányelvek az igényjogosultság megállapítására, a helyi szerveket semmi sem kötelezi segélyezésre akkor sem, ha a rászorultság dokumentálható.

30. Másodszor: a helyi önkormányzatok szociális segélyezésre és szolgáltatásra fordított kiadásait teljes egészében az év elején kialakított költségvetésükből kénytelenek fedezni. Ez azzal jár, hogy ha év közben jelentős, előre nem látott növekedés következik be az igényekben, az önkormányzat nem lesz képes ezek kielégítésére. Az, hogy sok a kisméretű önkormányzat (a 3100 települési önkormányzat csaknem felének a lélekszáma nem éri el a 2000-et), úgyszintén súlyosbítja ezt a problémát. Egy ilyen kis településen egyetlen nagyobb munkáltató tönkremenetele is ahhoz vezet, hogy az önkormányzat szociális segély iránti igényei borzasztóan elszaladnak. A szegényebb önkormányzatoknak általában arra is kevésbé van lehetőségük, hogy saját bevételi forrásaikra (helyi adók, személyi jövedelemadó-bevételek, díjbevételek) támaszkodjanak. A Pénzügyminisztérium normatív alapon meghatározott nagyságú blokk-támogatásokat nyújt a helyhatóságoknak saját

forrásaik kiegészítéseképpen, ám nem biztos, hogy ez az *ex ante* erőforrás-elosztás képes lesz az egyes helyhatóságok összes lehetséges egyedi igényének megfelelő szintű kielégítésére.

31. Harmadszor: a misszió látogatása alapján bizonyítottnak tekinti, hogy óriási különbségek vannak a szociális segélyezés lebonyolításában a városi és a falusi területek között. Az utóbbiban a segélyezés különlegesen bürokratikusnak tűnik. Az egész országban problémát jelent az egyenlő elbánás (méltányosság) elvének érvényesülése.

32. A kormánynak sürgősen valamilyen megoldást kell találnia ennek a helyzetnek a javítására és meg kell tennie javaslatait a törvényi szabályozás módosítására. Ennek során biztosítania kell, hogy azok, akik világosan felfogható szempontok (többek között előre meghatározott jövedelemplafon és rászorultsági igazolás) alapján támogatásra jogosultak, valóban juttatásban részesüljenek. A jelenlegi gyakorlatot — a kérelmezővel nem közös háztartásban lakó rokonok jövedelmének figyelembe vételét — felül kell vizsgálni: mind a méltányosság, mind az adminisztráció kényelmi szempontjai mellett szólnak, hogy hagyjanak fel ezzel a gyakorlattal. A megreformált rendszer felügyeletét és nyomonkövetését (monitoringját) a Népjóléti Minisztérium végezhetné, amelynek kötelessége lenne a magas arányú igénybevétel biztosítása is.

33. Komolyan fontolóra kell venni a szociális segélyezés helyi önkormányzatok és a központi költségvetés által együttesen történő, ún. ko-finanszírozásának a bevezetését. Egy ilyen rendszerben a helyhatóságokat kötelezni lehetne a szociális kifizetések folyósítására úgy, hogy viszonzásképpen a költségvetés a ténylegesen felmerülő kiadások nagyobbik részét valamilyen erőforrás-kipótló (matching) formula alapján utólag kötelezően visszatérítene.

A szociális szolgáltatások finanszírozása másfelől teljes egészében a helyi hatóságok feladata maradhatna, amennyiben a kormányzattól kapott normatív támogatások összegének kialakítása során tekintetbe vennék a kiszolgálandó potenciális népesség nagyságát, illetve az e szolgáltatásokra való potenciális igényeket. Megjegyzendő, hogy egy ko-finanszírozási rendszernek nem szükségképpen kell ellentmondásba kerülnie az önkormányzati autonómia követelményével. Az önkormányzati törvény 87 (2) szakasza megengedi, hogy új feladatokat telepítsenek az önkormányzathoz, amennyiben ezeket az állam forrásoldalról ellentételezi.

Családi pótlék

34. E fontos juttatás egységes pénzbeli gyermeknevelési támogatást jelent. A nagy családok részére a harmadik illetve további gyermek után (egyedülálló szülők esetén már a második gyermektől) járó adókedvezmény jelent további segítséget. A reáljövedelmek csökkentésének időszakában fontos figyelembe vennünk, hogyan is irányítható a leghatékonyabban a pénz a leginkább rászorulóknak támogatására.

35. Alább a támogatás célra irányításának, célba juttatásának javítására irányuló három alternatív megoldást ismertetünk. Ezt megelőzőleg azonban egy olyan módosítást javasolnánk, amely gond nélkül párosítható bármelyik alternatívával. Azt ajánljuk, hogy szüntessék meg a harmadik (illetve további) gyerekek (egyedülálló szülőnél a második és további gyerekek) után járó adókedvezmények biztosítását,

és az ily módon felszabaduló eszközöket fordítsák a harmadik (illetve további) gyerekek után járó családi pótlék növelésére. Ez javítana a jövedelemtámogatás „célzottságán” a leginkább rászorulóknak esetében. Jelenleg ugyanis a gyermekek utáni adókedvezmény a legtöbb hasznot a legmagasabb sávban adózóknak jelenti, viszont semmi előnyt nem jelent annak, aki nem fizet személyi jövedelemadót. Van, aki csak azért támogatná a fenti adókedvezmény fennmaradását, mert ezáltal a családi elv is szerepet játszhatna az adórendszerben, amely jelenleg a férjet és a feleséget egymástól függetlenül adóztatja. Azonban e kedvezmény 1991-re vonatkozó eltörlése egyáltalán nem kell, hogy érintse az adórendszer végső formáját.

36. Ezzel a változtatással párhuzamosan a támogatás jobb célzottságát elősegítő három lehetőség a rászorultság vizsgálatának (means-testing) bevezetése, a családi pótlékok adókötelessé tétele, és a családnagyság szerinti erőteljesebb differenciálás.

37. A rászorultság vizsgálatával elérhető lenne, hogy egy bizonyos kijelölt jövedelemszint alatt élő családok magasabb reáljuttatásokat élvezhessenek. Ugyanakkor ez a megközelítés egy új, az igények megállapításán munkálkodó apparátus létrehozását követelné olyan körülmények között, amikor is még csak nagyon kevés ilyen tapasztalattal rendelkezik az ország. Ráadásul a csupán 1990 tavaszán univerzálissá tett családi pótlék program felszámolását sokan kedvezőtlenül ítélnék meg, mivel egy ilyen esemény az igénybevétel csökkenéséhez, sőt a szegénységi csapdából fakadó ellenőrzési problémák (egy jövedelemszint fölött a családok elvesztenék jogosultságukat) megjelenésével járhatna. Egy alacsonyabb szintű univerzális ellátás és kiegészítő rászorultság-alapú programok kombinációja is elképzelhető a jövőben, ha már több tapasztalat áll rendelkezésre a rászorultság vizsgálatát illetően.

38. A családi pótlékok megadóztatása kétségkívül rendelkezik vonzó tulajdonságokkal. A jobb „célzást” tulajdonképpen egy implicit jövedelemigazolás biztosítaná, miközben az ellátás univerzalizmusát megőrizné a javaslat. Ily módon az igényjogosultság esetleges vizsgálatából, illetve a szegénységi csapda fellépéséből származó hátrányok kiküszöbölhetők lennének. Ha a családi pótlékokat egyszerűen egységesen az átlagbérhez felbruttósítanák és azután az akkor érvényes határadókulcs szerint megadóztatnák, ezáltal az alacsonyabb jövedelmű jövedelemtulajdonosok javára hajtanánk végre jövedelem-átcsoportosítást.

39. Egy ilyen megoldás azonban bizonytalan elemeket is tartalmazna a személyi jövedelemadózás adott rendszere mellett. Ha adókötelessé válik a családi pótlék, el kellene tudni valamilyen módon dönteni, ki is kapja valójában a családi pótlékot — azaz kinek az összesített jövedelméhez tartozó határadókulcs mellett adózik? Felhozhatók érvek amellett, hogy mindig az anya (illetve a gyermek gondnoka) kapja a családi pótlékot — ezáltal a gondviselő szülő biztos jövedelemhez jutna, a családon belüli egyéb jövedelemmegosztástól függetlenül.

40. A családi pótlék megadóztatását komolyan meg kell fontolni, noha ez kétségkívül jelentős elmozdulást jelentene a jelenlegi rendszertől, amelyben egyének kapják a juttatásokat és egyének fizetik az adókat is. A juttatások „célzottságának” ezáltal elérhető növelése mindenképpen aláhúzza a család adórendszerbeli kezelésének fontosságát.

41. A családi pótlék függővé tétele a családnagyságtól szintén szóba jöhet, mivel igazolható, hogy a szegénység kockázata növekszik a családnagyság növekedésével. Ebben a helyzetben a segélyek hatékonyabb célra irányítása érhető el egyszerűen azáltal, ha csökkentik (vagy megszüntetik) az első gyerek után járó támogatásokat, miközben növelik a második és a további gyermekekre jutó kifizetéseket. Az első gyerekre jutó segély reálértékének csökkenése akár e juttatások inflációhoz történő indexálásának elmaradásával is elérhető. Ettől még az egyszülős családok akár a mainál kedvezőbb elbánásban is részesülhetnek.

42. Bár ez az alternatíva nem képes annyira „élesen célozni”, mint a közvetlenül jövedelmekre építő megoldások, mégis rendelkezik számottevő előnyökkel. Egyfelől megőrzi a családi pótlék univerzális, rászorultságtól független jellegét, és nem komplikálja a család SZJA-beli kezelésének reformját a családi pótlék adóztatásával. A módszer bevételi következményei attól függnek, mennyivel kell a második, illetve további gyermekekre fizetett pótlék összegét növelni ahhoz, hogy családjuk összességében ne járjon rosszabbul, mint a korábbi esetben. Ez a megközelítés is alapos vizsgálatot érdemel.

43. Mindhárom eddigi esetben csak a családi pótlékre fordított kiadások célzottabb hasznosításáról volt szó. Am mivel a családi pótlék nagyon költséges, csaknem a GDP 3%-át emészti fel, önmagában összvetolumene is megfontolás tárgyát kell, hogy képezze. A költségvetési szigor szükségessége és a más programok (elsősorban a munkanélküliség és a szociális segélyezési program) iránti növekvő igények alátámasztják azt a következtetést, hogy a családi pótlék célzottságának javításával olyan megtakarításokat kell létrehozni, amelyek más jövedelem-támogatási programok növekvő kiadásainak fedezetéül szolgálhatnak.

44. Bármelyik fenti megközelítés esetén van lehetőség megtakarításra. A családi pótlék adóztatása teljes felbruttósítás nélkül is bevezethető, vagy az első gyerek utáni juttatás csökkentéséből felszabaduló pénzeket nem kell feltétlenül mind felhasználni a nagyobb családok segélyezésére. E megtakarítások nagyságrendjét érzékeltetheti, hogy 1989-ben a kétszülős, egy 6 év alatti gyerekekkel rendelkező családok kapták az összes családi pótlék mintegy 15%-át, ami a GDP 0,5%-ának, mintegy 8 milliárd forintnak felelt meg.

Anyasági és gyermekgondozási támogatások, GYED

45. A misszió érti, hogy a kormány szeretné támogatni a családokat az iskolás koron aluli gyermekek ellátásában. Jelenleg két fő módja van az iskolás kornál fiatalabb gyerekekkel rendelkező családok gyermekgondozási tevékenysége támogatásának: az anyasági és gyermekgondozási segélyezés, amely a gyermek harmadik születésnapjáig teszi lehetővé készpénzben nyújtott segélyek igénybe vételét, illetve a bölcsődei hálózat, melynek fenntartási költségei főleg a helyhatóságokat terhelik. Több okból is szükséges e támogatási formák felülvizsgálata: a jövőben a magáncégek aligha fogják fenntartani a munkahelyeket több éves gyermekgondozási perióduson lévő szülők számára: kevesebb lesz azon vállalatok száma is, melyek készek anyagilag hozzájárulni a bölcsődék fenntartásához. Emellett a gyermekgondozás támo-

gatásának „ára”, a költségvetés számára jelentkező költségei (a GDP 1⁰/₀-a) is szükségessé teszik költségvetési oldalról e kiadások hatékonyságának újragondolását.

46. A gyermekgondozási segélyek, azonkívül, hogy alapvető céljuk szerint elő kívánják segíteni a gyermek jólétét, egyben a pronatalista politika eszköztárát is gyarapítják, illetve csökkentik a munkaerőpiaci részvételt (és/vagy az esetleges munkanélküliséget) a szülőképes korú nők körében. Ám a jelenlegihez hasonlóan nehéz gazdasági helyzetben nem várható el, hogy a kormányzat olyan magas összegű támogatást nyújtson, ami sok nő számára tenné pénzügyileg lehetségessé állása feladását a főmunkaidőben vállalt gyermekgondozás kedvéért. Épp ezért e politikai eszköz költséghatékonyasága újabb vizsgálatra szorul. A gyermek második születésnapjáig kiterjesztett gyermekgondozási díj keresettől függő mértékű és a legnagyobb költségű a gyermekgondozási támogatások közül (8,3 milliárd Ft, 1989-ben). Mint keresetfüggő támogatás, nyilván a magasabb jövedelmű nők számára kíván vonzó alternatívát kínálni. Mindazonáltal egy efféle segély indokoltsága két szempontból is megkérdőjelezhető (szembeállítva egy alacsonyabb költségű egységes mértékű anyagi segéllyel). Egyfelől, ha a segély indoka a gyermek jólétéhez való hozzájárulás, akkor összege nem lehet függő az anya bérszínvonalától. Másfelől az sem logikus, hogy a kormányzat éppen a legmagasabb jövedelmi kategóriákban (ahová feltehetően a leginkább produktív nők tartoznak) próbálja meg csökkenteni a munkaerőpiaci részvételt.

47. Épp ezért célszerű lenne a GYED-et egy egységes összegű segéllyel felváltani. Az ebből származó megtakarításokat át kéne csoportosítani a dolgozó nőket segítő bölcsődék fenntartására.

Jelenleg a bölcsődei díjak a család jövedelmi helyzetétől függetlenek, egységesek és csak a költségek csekély hányadát fedezik. Méltányosabb megoldás lenne visszaállítani a család fizetőképességétől függő (két évvel ezelőtti) erősen differenciált díjstruktúrát. A nappali gondozás jelentős részének működtetését átvehetné a magánszektor. Az a pénzügyi támogatás, amely ahhoz szükséges, hogy az alacsony jövedelmű családok számára is lehetővé váljon a szolgáltatás igénybe vétele, más módon — így pl. rászorultsági vizsgálaton alapuló készpénzsegéllyel, családi adókedvezményekkel vagy az intézmények működtetőinek szelektív támogatásával — is biztosítható. Elvben lehetővé kell tenni, hogy a családok maguk választhassanak az egyes gyermekgondozási megoldások közül. A következő két évben azonban a gazdasági alkalmazkodás legnehezebb időszakában a leghelyesebb lenne fenntartani a jelenleg önkormányzatilag működtetett bölcsődei ellátást legalább a minimális szinten.

A szociális jövedelmek egyéb formái

48. A misszió röviden áttekintette az *iskolai étkeztetés* állami támogatását. Ezt a támogatást az elmúlt néhány év alatt megszüntették, ami ahhoz vezetett, hogy számos család már nem képes megengedni magának az iskolai étkeztetés igénybevételét. A helyhatóságok (tanácsok) az eszközeik által lehetővé tett mértékig megkísérelték visszaállítani az étkeztetés rászorultsági alapú támogatását az alacsony jö-

vedelmű családok számára. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az iskolai étkeztetési programok az egyik leginkább költséghatékony eszközt szolgáltatják az alacsony jövedelmű családok támogatására és jelentősen javítják e sérülékeny korcsoport táplálkozását. Épp ezért célszerű lenne, ha Magyarország újra megfontolná az ilyen célú állami támogatás visszaállítását valamilyen mértékig, más, kevésbé jól célraorinteált programok költségeinek terhére.

49. Az *egyetemi hallgatók állami ösztöndíjai* egy további olyan terület, amelyen újabban változások történtek. Az egyes egyetemek kizárólagos diszkrecionális jogot kaptak annak elbírálására, hogy adnak-e és milyen módon, olyan jövedelemigazoláshoz kötött ösztöndíjat, amelyeket a múltban központi irányelvek szerint adtak. Ahhoz, hogy a hallgatók minden egyetemre való méltányos bejutását biztosítani lehessen, szükséges lenne fenntartani az egész országban érvényes egységes szelekciós kritériumot. Minthogy a következő évtől az egyetemi hallgatók számának jelentős növekedését tervezik, az is fontos, hogy a diákoknak nyújtott segítség ezzel arányosan nőjön. Ahhoz, hogy ez finanszírozható legyen, a növekményt egyre inkább a diákoknak nyújtott kölcsönök, valamint keresetek kellene hogy jelentsék. A misszió szívesen nyújt segítséget abban, hogy információk legyenek más országok szerűegázó tapasztalatairól, pl. a hallgatói segélyezés jövedelemigazoláshoz kapcsolásáról, vagy a nem ösztöndíj jellegű segélyekről. Várható, hogy ebben a szférában is magán, illetve önkéntes szféra váltja ki az állami költségvetési hozzájárulások jelentős részét.

Rászorultsági igazolás (Means testing).

50. A misszió nem tudta részletesen áttekinteni a rászorultsági igazolás magyar gyakorlatát. A kérdésre még vissza kíván térni. Olyan területről van szó, ahol a technikai segítség hasznos lehet abban, hogy a magyar feltételekhez alkalmazkodó rendszert lehessen kialakítani. Általános szempontként felvethető, hogy lépéseket kellene tenni azért, hogy a háztartások pénzügyi adatai rendelkezésre álljanak a segélyezési szükséglet megállapításánál. A társadalombiztosítás és a munkanélküli ellátás már most ugyanazt az azonosító számot alkalmazzák egy-egy kliens esetében. Az adóhatóság (APEH) azt javasolta, hogy az adóügyi és társadalombiztosítási dosszié között teljes információcserére legyen lehetőség. Ha ezt a javaslatot elfogadják, értékes eszközhöz juthatnak a pénzügyi rászorultság megállapításához, s hosszabb távon az integrált adórendszer és szociális ellátó rendszer kiépítéséhez.

Következtetések

51. A szociálpolitikai reform érzékeny kérdéseket vet föl, és heves viták várhatók. Ahhoz, hogy ezek a viták konstruktívak legyenek, és hogy megfelelő irányú reform körül alakuljon ki konszenzus, igen fontos, hogy a közvélemény és a politikai döntéshozók egyaránt jól értsék a jelenlegi helyzet tényeit, és a választási lehetőségeket. A jobb ismeretek érdekében a misszió felkéri a hatóságokat, hogy széles körben tegyék hozzáférhetővé Magyarországon, a KSH és a Pénzügyimi-

nisztérium által a Világbank támogatásával készített két „jóléti hatásvizsgálatot” (incidence studies), a Világbank újabb jelentéseit a lakásügyről és egészségügyről, a Világbank Szociálpolitikai Missziójának „emlékeztetőit” (amelyek közül a jelen fordítás a második kicsit rövidített nyersfordítása, ford. megj.), valamint az IMF pénzügyi részlege által készített jelentést a társadalombiztosítási reformról. A Világbank személyzete szívesen részt vesz e kérdések nyilvános vitáin, ha ez célszerűnek látszik.

52. A következők a misszió véleményét összegzik arról, hogy mely lépésekre lenne szükség a Strukturális Átalakítási Kölcsön második részletének feltételeként.

53. *A munkanélküli biztosítási rendszer, és a munkanélküliségi helyzet javításához szükséges költségvetési támogatás érdekében a Kormánynak*

(i) felül kell vizsgálnia az Országgyűlés elé terjesztés előtt a munkanélküliségi törvényjavaslatot, az előbbieken (21. par.) foglaltak figyelembevételével:

(ii) Alaposan meg kell vizsgálnia a Foglalkoztatási Alap költségvetési igényét, ideértve a munkanélküliségi kompenzációt az aktív munkaerőpolitikai lépéseket, és az 1991 végén legalább 250 000 embert (a munkaerő 5%-át) kiszolgáló szakapparátus költségigényét, elkészítve a teljes költségtervet arra az esetre is, ha a munkanélküli létszám eléri az 500 ezret (10%). (25—27. par.)

54. *A társadalombiztosítási nyugdíjfeltételek szigorítására és az el-látások reálértékének megőrzésére vonatkozó intézkedések érdekében*

(i) Jelentsen be (a Kormány) szigorú menetrendet arról, hogy 1991-ben a Parlament elé terjeszti, 1992 januárjában életbe lépteti az új társadalombiztosítási nyugdíjtörvényt. Annak érdekében, hogy e törvény megfelelően kezelje a mai nyugdíjrendszer strukturális kérdéseit (a nyugdíjkorhatárt, a nyugdíjszámítási formulát, és a nyugdíj adóz-tását), 1991 elején meg kell kezdeni az előkészületeket. Ezen túlmenően, annak érdekében, hogy a közvéleményben konszenzus alakuljon ki a reform szükségességéről, egy szervezetközi csoportnak el kell készítenie egy stratégiai „fehér könyvet”, amely felvázolja a strukturális problémát, és ismerteti az alternatív megoldások költségigényeit. E dokumentumnak január végére el kellene készülnie, és a Parlamentnek erre alapozva 1991 harmadik negyede előtt meg kellene vitatnia az új törvénykezés alapelveit. (13—15. par.).

(ii) Annak érdekében, hogy megelőzhető legyen a társadalombiztosítási alap további pénzügyi gyengülése 1991-ben, 1991 januárjában rövid távú intézkedéseket kellene hozni (a) valamennyi nyugellátás 1991 évi egységes indexeléséről, csak a legkisebb nyugdíjagnál biztosítva a fogyasztói árindex teljes ellentételezését, (b) a rokkantsági nyugdíj szigorításáról, hogy csak orvosi indok alapján legyen nyújtható (c) a nyugellátásnál a jövedelemteszt (újra) bevezetéséről, és (d) legalább két hétre hosszabbítva a munkáltató táppénzfizetési kötelezettségét (16—22. par.).

55. A misszió a fentiekén kívül további lépéseket is hasonlóan szükségesnek tart ahhoz, hogy a szociálpolitikai biztonsági háló megerősödjön:

(i) ki kell dolgozni a központi-helyi kormányzat finanszírozási tervzetét az önkormányzatok segélyezési szükségleteinek fedezésére, amely

tervezet központi irányelvek révén biztosítja a vitathatatlan jogosultságot a rászoruló személyek minimális jövedelemhez való hozzájutásához (32—33. par.)

(ii) célzottabbá kell tenni a családi pótlékot, és az így adódó megtakarítást az első részben foglaltak szerint kell a szociálpolitikán belül felhasználni (34—36. par.).