

GYULAVÁRI TAMÁS – KRÉMER BALÁZS

## Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere?

Tanulmányunk<sup>1</sup> a pénzbeli szociális ellátásokat vizsgálja, amelyek a szociális ellátórendszer alapvető elemét jelentik. Írásunk első felében arra keressük a választ, hogy a pénzbeli szociális ellátások jelenlegi rendszere, jogi szabályozása megfelel-e azoknak a követelményeknek, melyeket egy áttekinthető, hatékony ellátórendszerrel szemben támaszthatunk. A második részben betekintünk a mai, áttekinthetetlen rendszer „függőnye” mögé, és megkíséreljük bemutatni kialakulásának történeti háttérét, filozófiáját. Bár ebben az írásban nem vállalkozhatunk egy új ellátórendszer felvázolására, mégis igyekszünk – a múltból és a jelenből egyaránt – leszűrni néhány megszívlelendő tanulságot.

### 1. A pénzbeli szociális ellátások rendszere

Azok az ellátások minősülnek pénzbeli ellátásnak, amelyeket a jogosult pénzbeli formában kap meg és – részben vagy teljesen – amelyek felhasználásáról maga rendelkezhet. Ha a jogosult egyáltalán nem rendelkezhet a pénz felhasználásáról, akkor az nem pénzbeli ellátás, hanem ténylegesen a pénzzel kifizetett szolgáltatás vagy tárgy jelenti az ellátást (pl. közüzemi díj, étkezési térítési díj).<sup>2</sup> A hatályos joganyagban feltűnően nagy számú, összesen 44 féle pénzbeli szociális ellátást találtunk. A pénzbeli ellátások legalapvetőbb szabályait az alábbi 11 jogszabály tartalmazza:

- a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény,
- a foglalkoztatás elősegítését és a munkanélküliek ellátását szolgáló alábbi pénzbeli ellátásokat az 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.),
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény,
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény,
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény,

1 A tanulmány a „Magyarország 2015” program támogatásával készült.

2 Szöllősi Gábor: A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái. *Esély*, 2005/1. 74. o.

## TANULMÁNYOK

az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásait a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény,  
a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény és a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékról szóló 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet,  
a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény,  
a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet,  
a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet.

A pénzbeli szociális ellátások egyik legfontosabb forrása a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.). A jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátás nyújtható. A szociális törvény II. fejezete alapján az alábbi pénzbeli ellátások vehetők igénybe:

- időskorúak járadéka,
- rendszeres szociális segély,
- ápolási díj,
- lakásfenntartási támogatás,
- átmeneti segély.

A helyzetet bonyolítja, hogy a szociális törvényben biztosított rendeltetési jogkörük alapján a helyi önkormányzatok eltérően szabályozzák az egyes pénzbeli ellátásokat, így a lakásfenntartási támogatást, az ápolási díjat, az átmeneti segélyt és a temetési segélyt.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény az alábbi pénzbeli ellátásokat tartalmazza:

- képzési támogatás,
- munkanélküli járadék,
- vállalkozóvá válás elősegítése,
- nyugdíj előtti munkanélküli segély,
- álláskeresést ösztönző juttatás.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény az alábbi pénzbeli ellátásokat tartalmazza:

- családi pótlék,
- gyermekgondozási segély,
- gyermeknevelési támogatás,
- anyasági támogatás.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az alábbi pénzbeli támogatásokat biztosítja:

- rendszeres gyermekvédelmi támogatás,
- rendkívüli gyermekvédelmi támogatás,
- otthonteremtési támogatás.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény a következő pénzbeli ellátásokat állapítja meg:

- öregségi nyugdíj,

- karkedvezményes nyugdíj,
- előrehozott öregségi nyugdíj,
- rokkantsági nyugdíj,
- baleseti rokkantsági nyugdíj,
- özvegyi nyugdíj,
- árvaellátás,
- szülői nyugdíj,
- baleseti hozzátartozói nyugellátások.

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény a következő pénzügyi ellátásokat biztosítja:

- terhességi-gyermekágyi segély,
- gyermekgondozási díj,
- táppénz,
- méltányosságból igénybe vehető pénzügyi ellátások,
- baleseti táppénz,
- baleseti járadék.

A fogyatékosággal élő személyek az alábbi pénzügyi szociális ellátásokra lehetnek jogosultak:

- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény szerinti fogyatékosági támogatás,
- a 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet szerinti rokkantsági járadék,
- a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet szerinti átmeneti járadék,
- a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet szerinti rendszeres szociális járadék,
- a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet szerinti bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka.

A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény alapján a hadigondozásra jogosultakat az alábbi pénzügyi ellátások illetik meg:

- összegű térítés,
- hadirokkant-járadék,
- ápolási pótlék,
- hadiözvegyi járadék,
- hadiárva járadék,
- hadigondozott családtag járadéka.

A nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékot a 173/1995. (XII. 27.) kormányrendelet vezette be.

A fenti struktúrából kitűnik, hogy a pénzügyi ellátások szabályozása lépésről lépésre, egységes koncepció nélkül jött létre. A jelenlegi szabályrendszer elkülönült alrendszerekre bomlik. Stabil és önállóan működő alrendszernek tekinthetők a kötelező egészségbiztosítási ellátások (1997. évi LXXXIII. törvény), a társadalombiztosítási nyugellátások (1997. évi

LXXXI. törvény), valamint a munkanélküliek ellátórendszere (1991. évi IV. törvény). Ezeknek a járulékfizetésen alapuló alrendszereknek az önálló működtetése indokolt a jövőben is.

A rendszer bonyolultságát az okozza, hogy a járulékfizetéstől független pénzbeli ellátások legalapvetőbb szabályait további 8 jogszabályba „szórták szét”. A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény elfogadásával kísérletet tettek ugyan egy szociális alaptörvény megalkotására, ám sajnos sikertelenül. Az Szt. ugyanis kizárólag az önkormányzati hatáskörbe utalt pénzbeli ellátásokat tartalmazza. További 7 jogszabályban<sup>3</sup> szerepelnek még pénzbeli ellátások, ami áttekinthetlenné teszi a rendszert. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény tartalmazza a családi pótlék, a gyermek gondozási segély, a gyermeknevelési támogatás és az anyasági támogatás szabályait. A gyermekek támogatásait – a rendszeres gyermekvédelmi támogatást, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást és az otthonteremtési támogatást – egy újabb jogszabály, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény biztosítja.

A szabályozás a fogyatékosokkal élők támogatásai tekintetében a legzavarosabb, hiszen három jogszabályban is szerepelnek ilyen pénzbeli ellátások. A fogyatékos támogatást a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, a rokkantsági járadékot a 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet, míg az átmeneti járadékot, a rendszeres szociális járadékot és a bányász dolgozók egészségkárosodási járadékát a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet biztosítja.

És ezzel még mindig nem ért véget a jogszabályok sora, hiszen a hadigondozásra jogosultak hatféle pénzbeli ellátását – az egyösszegű térítést, a hadirokkant-járadékot, az ápolási pótlékot, a hadiözvegyi járadékot, a hadiárva járadékot, illetve a hadigondozott családtag járadékát – egy újabb törvény, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény szabályozza. A jogforrási „sokszínűséget” garantálja a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet.

Az ellátórendszer fokozatos, egymástól elkülönülő lépésekből álló szabályozása oda vezetett, hogy a járulékfizetéstől független pénzbeli ellátások szabályai a jogosultak csoportjai – családok, gyermekek, fogyatékosokkal élők, hadigondozottak – szerint tagozódnak. A hatályos szabályozás egyetlen elfogadható tagolási elve az, hogy az önkormányzatok által folyósított ellátások egyetlen törvényben (Szt.) találhatók. A többi pénzbeli ellátás külön elvégzett szabályozására nehéz logikus magyarázatot találni. Aggályos az is, hogy a pénzbeli ellátások több jogszabály-

<sup>3</sup> Pénzbeli ellátásokat tartalmaznak még a fentiekén túl a következő jogszabályok: a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény, a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet, a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet, valamint a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékról szóló 173/1995. (XII. 27.) korm. rendelet.

ban más jellegű szabályokkal keverednek. Erre a legjobb példa a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, amelyben a fogyatékosági támogatás mellett akadálymentesítéssel, egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőségi programmal kapcsolatos rendelkezéseket egyaránt találunk.

A fentiekben már utaltunk arra, hogy a vizsgált jogforrások is meglehetősen sokfélék. Dominál ugyan a törvényi szintű szabályozás, ami különösen érvényes a járulékfizetésen alapuló ellátásokra. Emellett törvényi szintű szabályozás biztosítja a családi támogatásokat, a gyermekek és a hadigondozottak ellátásait. Ebből a szempontból is problematikus a fogyatékosokkal élők ellátásainak szabályozása. Az 1998. évi XXVI. törvény (fogyatékosági támogatás) mellett találunk 1987-ben elfogadott MT rendeletet (rokkantsági járadék) és 1983-as (!) EÜM-PM együttes rendeletet is (átmeneti járadék, rendszeres szociális járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka).

A pénzbeli ellátások szabályrendszeréről összességében elmondható, hogy ez nem alkot egységes, könnyen áttekinthető, logikus rendszert. Sokkal inkább annak a folyamatnak a problémáit tükrözi, amely során eljutottunk a mai állapothoz.

## **2. A pénzbeli ellátások inflálódása**

A fentiekből kitűnik, hogy a pénzbeli ellátások száma rendkívül magas, és számuk a rendszerváltás óta folyamatosan növekszik. A 44 féle pénzbeli ellátás párhuzamos szabályozása, nyilvántartása, folyósítása áttekinthetlenné teszi a rendszert, mind az ellátásokat igénybe vevők, mind pedig az adminisztrációban dolgozók számára. De nemcsak az ellátások magas száma miatt nem tartható a jelenlegi szabályozás, hanem a jogi szabályozás széttöredezettsége is alapvető problémát jelent. A fentiekben felsorolt 11 jogszabály csupán a „jéghegy csúcsa”, hiszen azokat számtalan rendeleti szintű szabály teszi teljesen kiismerhetetlenné. Alapvető fontosságú feladat tehát a szabályozás egyszerűsítése.

A 44 féle pénzbeli ellátás ráadásul jelentősen növeli annak a lehetőségét, hogy valaki párhuzamosan több ellátásban részesüljön. Ennek a lehetőségét persze igyekszik csökkenteni a jogalkotó, de egy egységes nyilvántartás hiányában ez meglehetősen nehéz vállalkozás. Egyes ellátásoknál vannak olyan szabályok, amelyek kimondják, hogy az érintett ellátás igénybe vételét mely más ellátásokra való jogosultság zárja ki. Az álláskeresőt ösztönző juttatásra például nem jogosult az, aki rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, vagy táppénzben részesül. Munkanélküli járadékot nem kaphat az, aki rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra, vagy táppénzre jogosult stb. A juttatások átfedésének megakadályozását szolgálják továbbá azok a rendelkezések, amelyek egy ellátást csak abban az esetben biztosítanak, amennyiben az érintett személy nem rendelkezik a megélhetést biztosító jövedelemmel. A megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező személyek minimális pénzbeli

## TANULMÁNYOK

ellátását szolgálja az időskorúak járadéka<sup>4</sup>, a rendszeres szociális segély<sup>5</sup>, illetve az átmeneti segély<sup>6</sup>. Ezeknek az ellátásoknak az összegét az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százalékában határozzák meg. Ez az arány ellátásonként különbözik, de általános szabályként alsó határa az öregségi nyugdíj-minimum 80 százaléka. Az ilyen típusú minimális ellátásra való jogosultság és az összeg megállapításánál figyelembe kell venni minden egyéb pénzbeli szociális ellátást. Ugyanakkor a legtöbb ellátás szabályozásában nincs ilyen jellegű kizáró szabály. Ez a helyzet csak úgy változtatható meg, ha csökkentjük az ellátások számát és megteremtjük az ellátások közötti összhangot: pontosan meg kell határozni, hogy mely ellátások vehetők igénybe párhuzamosan és melyek nem.

A pénzbeli szociális ellátások általános jellemzője a normativitás. A pénzbeli ellátórendszer tehát meglehetősen kötött, a jogszabályban szereplő kritériumok vizsgálatán túl a rászorultság vizsgálata néhány ellátás terén érvényesül csupán. A rászorultság vizsgálatán alapul az ellátás folyósítása az Szt. szerint az ápolási díj<sup>7</sup>, a lakásfenntartási támogatás<sup>8</sup>, az átmeneti segély és a temetési segély esetében. Relatív normativitás érvényesül viszont a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnál.<sup>9</sup> A települési önkormányzat képviselő-testülete ugyanis a gyermeket csak akkor részesítheti rendszeres támogatásban, ha az egyéb normatív feltételek megléte mellett a települési önkormányzat rendelete alapján elrendelt vagyoni helyzet vizsgálata során az egy főre jutó vagyon értéke nem haladja meg a meghatározott értéket<sup>10</sup>. A rászorultság elvét alkalmazzák még a rendkívüli gyermekvédelmi támogatásnál is. A települési önkormányzat képviselő-testülete a gyermeket a rendeletében meghatározott mértékű rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesíti, ha a gyermeket gondozó család időszakosan létfenntartási gondokkal küzd, vagy a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került.<sup>11</sup> Elsősorban azokat a gyermekeket, illetve családokat kell alkalmanként rendkívüli támogatásban részesíteni, akiknek az ellátásáról más módon nem lehet gondoskodni, illetve akik az alkalmanként jelentkező többletkiadások – különösen a szociális válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartása, a gyermek fogadásának előkészítéséhez kapcsolódó kiadások, a nevelésbe vett gyermek családjával való kapcsolattartásának, illetve a gyermek

4 Szt. 32/B-E §.

5 Szt. 37/A §.

6 Szt. 45. §.

7 Kivéve az úgynevezett alanyi jogon járó ápolási díjat.

8 A lakásfenntartási támogatás csak részben tartozik az önkormányzati szabályozás alá.

9 Lásd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 19. §-át.

10 A vagyon egy főre jutó értéke a gyermeket gondozó családban

a) külön-külön számítva az öregségi nyugdíj legkisebb összegének huszonötszörösét, vagy

b) együtt számítva az öregségi nyugdíj legkisebb összegének hetvenötszörösét meghaladja, és amelynek hasznosítása nem veszélyezteti a vagyonnal rendelkező megélhetésének feltételeit. Nem tekinthető vagyonnak az az ingatlan, amelyben a szülő vagy a tartásra köteles más törvényes képviselő életvitelszerűen lakik, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű.

11 21. § (1).

családba való visszakerülésének elősegítése, betegség vagy iskoláztatás – miatt anyagi segítségre szorulnak.

Méltányosságból igénybe vehető ellátást találunk még a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben is. Az OEP főigazgatója – az Egészségügyi Alap éves költségvetésében meghatározott keretek között – méltányossági jogkörében a biztosított részére akkor engedélyezheti a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj és a táppénz folyósítását, ha a biztosított az ahhoz szükséges biztosítási idővel nem rendelkezik. Az OEP főigazgatója a biztosítási jogviszony megszűnését követő 90 napon át járó táppénz folyósítását méltányosságból meghosszabbíthatja, legfeljebb 90 nappal. A méltányossági jogkör gyakorlása során az OEP főigazgatója a biztosítottat indokolt esetben segélyben részesítheti.<sup>12</sup>

A fenti ellátásokon kívül minden pénzübeli ellátásra vonatkozóan a normativitás érvényesül. Ez egyben a rendszer meghatározó sajátossága is, hiszen a rendkívül terjedelmes joganyag döntő hányadát pontosan az ellátásra való jogosultság rendkívül részletes, aprólékos szabályozása teszi ki. Ha viszont a pénzübeli ellátások rendszere alapvetően normatív, akkor indokolatlan és kontraproduktív az adminisztráció széttagolása. Míg egyes ellátásokat az önkormányzatok, másokat a munkaügyi szervezet, illetve a társadalombiztosítás szervezete folyósít. Sokkal egyszerűbb volna egyetlen adatbázist létrehozni, és egy kifizető helyről intézni a ma még különböző intézményekhez kötődő ellátások nagy részét. Ebben a tekintetben is érvényes az a korábbi megállapítás, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásait (1997. évi LXXXIII. törvény), a társadalombiztosítási nyugellátásokat (1997. évi LXXXI. törvény), valamint a munkanélküliek ellátórendszerét (1991. évi IV. törvény) indokolt meghagyni a jelenlegi elkülönült alrendszerekben. Az egységesítés a járulékfizetéstől független, normatív pénzübeli ellátásokat érinthetné.

*A fentiekben ismertetett ellátórendszert tovább bonyolítják azok a szociális ellátások, amelyeket a jogosult nem pénzüben kap. Amint arra a bevezetőben utaltunk, vizsgálatunk kizárólag a pénzübeli szociális ellátásokat érinti. A teljes szociális ellátórendszer felvázolása érdekében azonban itt felsoroljuk azokat a juttatásokat, kedvezményeket, amelyeket figyelembe kell venni a szociális ellátórendszer átalakítása során:*

1. Kötött, csak bizonyos célokra, szükségletek kielégítésére fordítható támogatások:

- közgyógyellátás<sup>13</sup>,
- temetési segély<sup>14</sup>,
- fogyatékosok gépjármű-vásárlási, –fenntartási és lakás átalakítási támogatása,
- lakhatási és adósságkezelési támogatások<sup>15</sup>,
- szociális diszkontokban beváltható és más utalványok,

12 Ebtv. 50. § (1).

13 Lásd Szt. 49–53. §.

14 Lásd Szt. 46. §.

15 Lásd például az adósságkezelési szolgáltatást az Szt. 55. §-ában.

## TANULMÁNYOK

- üdülési csekk<sup>16</sup>,
- lakásvásárlási, -építési, -felújítási támogatás<sup>17</sup>,
- ösztöndíjak, kollégiumi és más diákjóléti támogatások.

### 2. Természetben nyújtott támogatások:

- köztemetés,<sup>18</sup>
- gyógyászati segédeszközök, és azok javítása<sup>19</sup>,
- térítésmentes gyermekétkeztetés, gyermekintézményi elhelyezés<sup>20</sup>,
- ingyenes tankönyv és tanszer<sup>21</sup>,
- fogyatékosokat szállító szolgálatok,
- célzott népegészségügyi, egészség-megőrzési, prevenciós programok,
  - szociális földprogramok,
  - a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások teljes köre – alapellátások és szakellátások.<sup>22</sup>

### 3. Hatósági árakban megjelenő ártámogatások:

- tömegközlekedés, ezen belül tanuló és nyugdíjas tarifák,
- gázár és egyéb energiaárak,
- kedvezményes múzeumi és egyéb kulturális rendezvényi belépők,
- tb gyógyszerár-támogatás.

### 4. Speciális adó- és kamatkedvezmények:

- lakáscélú hiteltámogatások, kedvezményes hitelek,
- lakás előtakarékosági adókedvezmény,
- „Sulinet” – informatikai vásárlások utáni adóleírás,
- családi adókedvezmény<sup>23</sup>,
- önkéntes nyugdíj- és egészségbiztosítások adókedvezményei<sup>24</sup>,
- más (jellemzően tartós lekötésű) megtakarítások és biztosítások adókedvezményei,
  - munkaadók részére, bizonyos béren felüli juttatások után leírható adók (étkezési csekk stb.).

### 5. Foglalkoztatási támogatások, adó- és járulékkedvezmények:

- megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása után járó dotációk (pl. célszervezet),
  - EHO elengedése és járulék-felezés munkába visszatérő kismamák,

16 Lásd a természetbeni juttatások között a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 69. §-ában.

17 Pl. Panel, Panel+ programok.

18 Lásd az Szt. 48. §-ában.

19 Lásd az 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtását szolgáló 217/1997. (XII. 1.) korm. rendelet 7/A §-át.

20 Lásd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 148. §-ában.

21 Lásd az Szt. 47. §-át.

22 Lásd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt.

23 Lásd a 1995. évi CXVII. törvény 40. §-át.

24 Lásd az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvényt.

tartósan munkanélküli idősebb munkavállalók és pályakezdők alkalmazásánál,

- speciális foglalkoztatási formák (pl. távmunka) kedvezményei,
- hátrányos helyzetű térségek, csoportok gazdasági felzárkóztató, kisvállalkozás-fejlesztési programjai, hitelkedvezményei,
- az aktív foglalkoztatáspolitikai programok teljes köre, beleértve a munkahely-teremtési és megtartási programokat, a képzési támogatásokat, illetve a közhasznú, közcélú, és közmunkaprogramokat.<sup>25</sup>

6. Speciális közalapítványi és más pályázati programok:

- fogyatékossgal élő felnőttek és gyermekek képzési, foglalkoztatási, kommunikációs, szabadidős stb. támogatásai,
- roma ösztöndíjak,
- hajléktalanok, szerfüggők speciális re-integrációs programjai,
- hátrányos helyzetű gyerekek és fiatalok nyári táborozási, szabadidős programjai,
- tehetséggondozó programok,
- hátrányos helyzetű sportolók, művészek támogatásai,
- NCA szociális jellegű támogatások.

A fentiekből jól látható, hogy a 44 fajta pénzügyi szociális ellátás mellett az állam még több tucat egyéb ellátási, támogatási módszert, illetve kedvezményt alkalmaz. Ezek a támogatások, kedvezmények számos, alapvetően eltérő jogterületet érintenek, így szabályozásuk messze túlterjeszkedik a szociális jog keretein. A pénzügyi szociális ellátások rendszerének átalakítása során tehát figyelembe kell venni ezeket az elszórtan található kedvezményeket, ellátásokat is, ami tovább nehezíti a feladatot...

### 3. Ki legyen jogosult pénzügyi ellátásra?

Az eddigiekben alapvetően a jogszabályok helye és a szabályozás tartama szerint próbáltuk meg csoportosítani a pénzügyi támogatásokat. Az alábbiakban más szempontok szerint próbáljuk meg áttekinteni a sokféle pénzügyi támogatást, szociális jövedelmet, segélyt. Sokan azt gondolják, hogy a fenti címben feltett kérdésre könnyű egyszerű és világos választ adni: támogatást annak kell adni, akinek nincs, vagy kevés a pénze. Ezzel a válasszal két baj van. Egyrészt ma Magyarországon, de Európában sehol sem az a támogatási jogcím, hogy valakinek kevés pénze van, mert ez legfeljebb krízis-jellegű, átmeneti segélyre jogosít. Másrészt nem lehet rögzíteni sem egységes jövedelemhatárt, sem egységes szociális jövedelmi szintet. Éppen ezért ebben az alfejezetben azt vizsgáljuk, hogy kinek, milyen okok miatt szokás pénzt, szociális jövedelmet folyósítani.

<sup>25</sup> Lásd az FtL-ben.

### 3.1. *Akik járulékfizetéssel jogot szereztek rá*

Amint azt a pénzbeli ellátásokat bemutató fejezetben láthattuk, számos támogatási formának az az alapja, hogy a támogatott munkajövedelméből történő járulékbefizetéssel szerzett jogosultságot a támogatásra. Ide tartoznak a társadalombiztosítási ellátások, amelyekre járulékfizetéssel lehet jogot szerezni, és tiszta formája az öregségi nyugdíj. A jogszerzés kérdése azonban ebben a körben sem ennyire egyszerű. Vannak ugyanis olyan élethelyzetek, amelyekben az ember ténylegesen nem végez munkát, a jogszabály mégis úgy tekinti, mintha dolgozna. Szolgálati időnek számítanak a szabadság és táppénz (amikor van járulékfizetés), az egyetemi évek időszakai (amikor nincs járulékfizetés), a munkanélküli, álláskeresési támogatás időszaka (amikor van járulékfizetés), az anyasági ellátások (gyes, gyed, gyet) időszakai. Az elvileg munkával és járulékfizetéssel megszerezhető jogot tehát nem csak munkával és járulékkal lehet megszerezni, hanem, bármily abszurd is, olykor éppen a nem-dolgozás idején kapott támogatás képezi a munkaviszonyként elismert jogszerzés alapját. Más esetekben nem az kapja a támogatást, aki maga munkával és járulékfizetéssel jogot szerzett erre, hanem az ő korábbi munkája és befizetései képezik egy családtag támogatásának jogalapját. Ilyen ellátások a túlélő családtagok, az özvegyek és az árvák nyugdíjellátásai. Ismét más eset az, amikor a munkavégzés valamilyen sajátossága, különös veszélyessége, egészségre ártalmas volta olyan különleges elbánást vonzz maga után, hogy az érintett körbe tartozóknak a szokásostól bőkezűbben számolják el a munkával szerzett jogait. Ilyen extra-elbánásban részesülhetnek a fegyveres testületeknél és más közhatalmi ágakban dolgozók, de sajátos számítási kalkulus vonatkozhat a bányászok bizonyos csoportjára is. Az előző csoporthoz hasonló extra-elbírálásnak tekinthetjük a különféle korai nyugdíjazási formákat is, nem csupán a korengedményes, korkedvezményes nyugdíjazásokat, hanem a rokkantsági és baleseti nyugdíjazásokat is beleértve.

### 3.2. *Akik igazoltan vannak távol a munkaerőpiactól*

Számos vonatkozásban ebbe a körbe sorolhatók a már fentebb említett, különböző okokból nyugdíjazottak is. Azt lehet mondani, hogy ők azért kapnak nyugdíjat, mert túl öregek vagy túl betegek ahhoz, hogy dolgozzanak. Ez az a logika, amiért hozzájuk hasonló „nyugdíjszerű” ellátásban részesülnek a hozzájuk hasonló helyzetű, de munkaviszonnyal és járulékfizetéssel társadalombiztosítási ellátásra jogot nem szerzettek is. Így azután rendszeres jövedelmet kaphat az, aki túl öreg, túl beteg ahhoz, hogy dolgozzon.

Igazolt távollétnek minősül továbbá az anyák távolléte a gyermek születése utáni időszakban. Valamennyi anyasági ellátásra igaz az, hogy a támogatás oka és jogcíme az anya keresőképtelensége. Ugyanakkor az anyasági ellátások összegének különbözősége arra mutat, hogy a jogcímek oka az általunk alkalmazott tipizálásnál sokkal bonyolultabb. Ez az igazolt távollét nemcsak a kisgyerekes anyákra vonatkozhat, hanem a

sok gyereket nevelőkre (gyet), vagy a tartós ápolásra-gondozásra szoruló családtagja mellett otthon maradókra (ápolási díj), akár hosszabb ideig is.

Igazolt távollétnek minősül az is, ha valaki aktívan munkát keres, miközben az állam illetékes intézményeivel együttműködve nem dolgozik – ekkor munkanélküli ellátásban, illetve rendszeres szociális segélyben részesülhet.

Általában „igazolt távollétnek” minősül az orvosilag igazolt betegség és egészségkárosodás időszaka. Rövidebb ideig tartó igazolt távollétekre vonatkozik a táppénz, hosszabb, tartósabb távollétekre vonatkoznak a rokkantsági és baleseti nyugdíjak, járulékok, vagy ennél sokkal átfogóbban: a különféle betegségek és fogyatékoságok esetére járó támogatások.

### 3.3. Akiknek méltányolandóan magasabbak a költségeik

Ebbe a körbe a támogatások két nagy csoportja tartozik. Az egyik csoport a gyerekes szülőknél juttatott támogatások csoportja. A logika világos: az azonos jövedelmi helyzetű emberek közül drágább az önfenntartása annak, aki a jövedelméből gyereket, gyerekeket nevel, tehát jogos hozzájárulni ezekhez a többletköltségekhez. Itt is elbizonytalanító persze, hogy konkrétan kinek és mennyivel.

A másik csoportba a fogyatékosággal élőknek nyújtott támogatások tartoznak. A fentihez hasonló logika támasztja alá a fogyatékos embereknek nyújtott támogatásokat, de mindazon támogatási formákat, amelyek a fogyatékosággal élő emberek valamiféle sajátos szükséglet-kielégítése kapcsán (utazás, lakhatás stb.) próbálja meg a felmerülő többletköltségek egy részét átvállalni.

### 3.4. Prevenció

A prevenció azt a támogatást jelenti, amit egy válsághelyzetben lévő kap, mert a támogatás elmulasztása tartósabb, több költséggel járó szociális problémákhoz vezethet. Ezt az elvet követi valamennyi átmeneti, rendkívüli segély. Ha valaki megbetegszik vagy meghal, akkor neki, illetve hozzátartozójának rendkívüli kiadásai keletkeznek vagy jövedelemtől esik el. Ekkor bölcs dolog inkább áthidalni a rendkívüli helyzet nehézségeit, mintsem hagyni „csődbe menni” az érintett embereket, családokat. Ebbe a körbe sorolhatók az igénylő és családtagjai betegsége, balesete, halála esetén nyújtható segélyek (ide értve a temetési segélyt is); az év bizonyos időszakához, eseményéhez köthető rendkívüli, átmeneti segélyek (pl. téli fűtési szezon, iskolakezdés stb.), valamint a lakhatási támogatások, teljes egészükben, ide véve az adósság-kezelés során nyújtott támogatásokat is. A lakástámogatások logikája ugyanis egyértelműen preventív: az önálló lakás elvesztése a családok szétzilálódása és a várható intézményi elhelyezés miatt sokkal jelentősebb károkkal jár, mint a lakhatás, a lakásban maradás támogatásának költsége.

### 3.5. Prémiumok

A szociális támogatásokba bele szokás érteni azokat a költségvetési, „jóléti” transzfereket is, amelyek nem valamilyen szociális problémára, hanem mintegy jutalomként különféle magatartásformákat premizálnak, ismernek el pénzben. A leggyakoribb ilyen típusú prémiumok a pénzkezeléshez kapcsolódnak, és állami eszközökkel szubvencionálják a lakáscélú tartós megtakarításokat. Olykor ellenkezőleg, a lakáscélú eladósdásokat, a különféle magán-jóléti rendszerekben (nyugdíj-, élet- és egészségügyi biztosításokban, egyéb tartós lekötésű takarékosági formákban stb.) való önkéntes részvételt. Hasonlóan premizált magatartás a gyermekvállalás, ezért a gyermek vállalásáért nyújtandó prémiumnak tekintik a „szociálpolitikainak” nevezett, a megszületendő gyermekek után járó lakástámogatást. Ugyanilyen logikát követnek a prémiumok, amelyek hátrányos helyzetű csoportok körében nem megszokott, nem általános magatartásformákat próbálnak meg jutalmazni. Ilyenre példa a roma egyetemi hallgatóknak nyújtott ösztöndíj. De ebbe a körbe tartoznak a hadigondozotti ellátások és a különböző politikai rehabilitációhoz kapcsolódó juttatások is.

### 3.6. A munkára ösztönző támogatások

A támogatások egyre nagyobb jelentőséggel bíró köre azt a filozófiát követi, hogy a támogatások révén a támogatottak „kerüljenek helyzetbe”, s ezek adjanak nekik teret és lehetőséget arra, hogy kedvező irányba mozdítsák elő sorsukat. A legfontosabb ilyen jellegű támogatások az álláskeresési, munkavállalást ösztönző támogatások, illetve a hétköznapi életbe való beilleszkedést, reintegrációt segítő támogatások. Eredetileg ezt a logikát követte a munkanélküli segély, amely esélyt adott a munkanélkülivé vált embernek arra, hogy ne legyen rákényszerítve az első adandó pénzkereseti lehetőség elfogadására, hanem legyen módja olyan munkát keresni, amely megfelel az elvárásainak. Ezek a módszerek jól működtek addig, ameddig folyamatosan bővült a foglalkoztatás. A munkaerőpiac beszűkülésével azonban bonyolultabb támogatási konstrukciók alkalmazására lett szükség. Az OECD és az Európai Unió „érje meg dolgozni!” (making work pay) programja nem csupán filozófiai áttörést eredményezett. Eddig a hagyományos rendszerekből csak az kapott pénzt, akinek nem volt munkája, és csak addig, ameddig nem volt munkája. Mostantól viszont magát a munkába állást is érdemesnek tűnik támogatni. Olyan, az eddig nem dolgozók munkába állását ösztönző támogatási technikák jelentek meg, amelyek olcsóbbá teszik a tartósan munkanélküliek foglalkoztatását, illetve támogatást adnak a munkába állással járó költségekhez. Ezek a támogatások – például a korábban nem dolgozó kismamák, tartósan munkanélküli idősebb munkavállalók és pályakezdők munkába állásakor igényelhető járulék-kedvezmények – az elmúlt években Magyarországon is megjelentek, de hatásukat (úgy a szociálpolitikai közgondolkodás, mint a foglalkoztatás bővítése területén) egyelőre nehéz kimutatni.

### 3.7. A jogosultsági kritériumok sokfélesége

A támogatások tehát sokfélék, sokféle célt követnek és sokféle embert, problémát céloznak meg:

– Olykor múltbéli eseményekre alapozva, máskor jövőbeni események bekövetkeztenek reményében ítélik meg. Olykor az emberek azért kapnak szociális jövedelmet, mert volt munkájuk, máskor meg azért, mert nincs, és régóta nem is volt.

– Olykor egyszerűen a jövedelem hiánya teremt okot a támogatásra, máskor valamilyen speciális szükséglet kielégítését remélik a támogatástól.

– Olykor a „jó” kapnak támogatást az érdemeik elismeréseként, máskor a „rosszak”, hogy ne legyen nagyobb a baj.

– Olykor a támogatások kiegészítik az alacsony jövedelmeket, hogy az elismerten és méltánylandóan drágább élet is fenntartható legyen; máskor pedig helyettesítik a teljességgel hiányzó munkajövedelmeket.

## 4. A hatályos szabályozás előzményei

A szociális támogatások rendszerének áttekinthetőségét tovább bonyolítja az idő kérdése. A támogatásokról különböző időszakokban születtek jogszabályok, különféle politikai és jogalkotói szándékokat intézményesítve az adott jogszabályban. A jogszabályok céljait alapul véve a hatályos szabályozás kialakulása három időszakra bontható.

### 4.1. Megkövesedett emlékek a szocializmusból...

Az első a szocializmus időszaka, amelyben nem volt szó a mai értelemben vett szociális ellátórendszeréről. A támogatások csak azon keresztül lehettek szociálisak, ha a rendszer egészének működését szolgálták. Értelemszerűen a szociális támogatások legerőteljesebben a teljes foglalkoztatáshoz, mint a szocializmus egyik rendszer-fundamentumához kötődtek. A szocialista rendszer kezdeti időszakában (a '60-as évek közepéig) a szociális támogatások bér-korrigáló szerepe volt a legmeghatározóbb. Ne feledjük, ebben az időszakban „közveszélyes munkakerülésként” kriminológiai jelenség volt a munkanélküliség. Csaknem minden szociális támogatásnak – például a családi pótléknek – feltétele volt a foglalkoztatotti jogviszony. A szociális támogatások tehát a munkára ösztökélés segédeszközei voltak, amelyek a munkajövedelmeket a termelésben elfoglalt szerepekhez képest külsőleges, de méltányolható szempontok mentén korrigálták. Olyannyira ez volt a jellemző, hogy a szociális támogatások végrehajtásának eszközrendszere gyakran nem vált el a többi politika végrehajtási eszközeitől. Így egyebek közt szociális elvek és célok is befolyásolták a bérszabályozást, a munkaadói javadalmazásokat. Sőt, számos ma jólétinek tekintett támogatás (gyermekintézmények, üdülés, sportolás) a vállalatokon keresztül jutott el a politikák által kijelölt célcsoportokhoz.

Ma már akár abszurdnak is tarthatnánk azt, hogy a munka, a „szocialista munka” hőseit a rendszer leginkább azzal honorálta, hogy kedvezményes feltételekkel adott felmentést a munka alól. Így hamarabb vonulhattak nyugdíjba a katonák, a rendőrök, valamint a szocialista nehéziparban dolgozó – kétségkívül egészségükben túlhasznált – bányászok, kohászok stb. A gazdasági reformok beindulásával, a hatvanas évek közepétől új kontextusba került az az abszurdum, hogy a szocialista munka legértékesebb harcosai felmentést kaphatnak a munka alól. A politikai hatalom komolyan aggódott amiatt, hogy a gazdasági reformok, a piaci hatékonyság elvének érvényesülése, és az ennek nyomán erősödő hatékonysági nyomás világossá teszi azt, hogy jelentős tömegeket foglalkoztatnak feleslegesen a szocialista gazdaságban. Meg kellett előzni a bajt, már előre csökkenteni kellett a foglalkoztatási feszültségeket – leginkább azzal, hogy ki kellett vonni embereket a munkaerőpiacról. Ez volt a szándék a gyés és a gyed bevezetésével, a tanulási lehetőségek bővítésével, de különösen a korai nyugdíjaztatás kiterjesztésével. Ebben az időszakban a szociális rendszerek elsődleges funkciója a munkaerő-piaci kínálat csökkentése volt, természetesen a munkaerőpiacon kialakuló jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló, korábbi cél mellett. Mivel ezt így nem lehetett bevállalni, ezért progresszív funkciókat kellett kitalálni a munkaerő-piaci kivonulás megideologizálására. Ez nem volt furcsa, hiszen korábban is a hősi érdemek jutalma volt a korai kivonulás a munkaerőpiacról. Ilyen ideologikus funkciói voltak a meghirdetett pronatalista politikának, amely úgy tett, mintha nem a munkaerő-piaci feszültségeket akarta volna levezetni a nők kivonásával a munkaerőpiacról, hanem a születési arányok javítása lett volna a szándéka. 50 éves visszatekintésben már látjuk, hogy folyamatosan csökkent a gyermekszületések száma, ugyanakkor folyamatosan nőttek az anyasági és a gyermekek után járó támogatások. Különösen erőteljesen nőttek az egy gyermek után járó átlagos támogatások – gyakorlatilag minden érzékelhető demográfiai hatás nélkül.

#### *4.2. A rendszerváltás szociálpolitikája: a szociálpolitikai rendszer váltása*

A rendszerváltás annak a rendszernek a váltását is jelentette, amelyben a szociális támogatások rendszere a teljes foglalkoztatás céljainak alárendelt eszköz volt. A rendszerváltás teremtette meg azt a szociálpolitikai rendszert, amely önálló kormányzati-bürokratikus struktúrában próbálta megszervezni a szociális támogatásokat. Nem szabad azt hinnünk, hogy ez a „rendszerépítés” tudatos, stratégiaileg vezérelt folyamat lett volna. Sokkal inkább egy kapkodó, hisztérikus időszak termékekeként jellemezhetjük a rendszerváltás szociálpolitikáját, másként a szociálpolitikai rendszer váltását. A kapkodás egyik tényezője az a pánik volt, hogy a szociális feszültségek, mindenekelőtt a foglalkoztatás rohamos csökkenése az új, demokratikus politikai rendszer minimális stabilitását is veszélyezteti. Ne szépítsuk: akkoriban többen a nyílt éhséglázadások kitörésétől tartottak, és nem minden alap nélkül. A tömegesen munka- és jövedelemnél-

külivé váló emberek számára adni kellett valamit, ezért a támogatások bővülése igencsak fejetlenül, gyakran igen nagy károkat okozva zajlott. Nem volt idő komoly intézményi és szervezeti változtatásokra, ezért a korábbi ellátásokra kellett újabb és újabb funkciókat, ellátotti célcsoportokat „ráakasztani”, olykor teljesen szétzilálva a rendszerek korábban még létezett belső logikáját is (pl. nyugdíj, rokkant-nyugdíj stb.). Ennek eredményeként a rendszerek elveinek tisztázása nélkül „jóléti bazárok” épültek ki, olykor országos lefedettséggel, több ezer embert foglalkoztatva. Így például a foglalkoztatáspolitikai területén néhány év alatt közel ötezer főt foglalkoztató szervezet épült ki, amelyben némi túlzással Európa akkor létező valamennyi munkaügyi programjának valamilyen kezdeményezése megtalálható volt, a programok egymáshoz való kapcsolódásai nélkül.

A szociális ellátórendszer robbanásszerű felfutását a politikai és szakmai közbeszédben némiképp háttérbe szorította egy másik markáns folyamat, a decentralizáció. Ez két, egymást erősítő politikai racionalitás mentén zajlott. A felszínen megjelenő program a rendszerváltás egyik legfontosabb tényezőjévé tette a központi hatalom gyengítését, s üdvtörténeté emelte a központi hatalmat ellensúlyozó helyi hatalmak létrejöttét és megerősödését. Nem vitatható, hogy a demokratikus politikai struktúrák megerősödésében döntő jelentőségű volt a helyi demokráciák komollyá tétele és az ottani demokratikus tapasztalatok általánossá válása. Ám akkor is, azóta is kevesebb szó esett viszont a decentralizáció burkolt programjáról, krízis-kezelő funkciójáról. Mivel központi szinten nem volt sem ismeret, sem eszköz a szociális válsághelyzetek kezelésére, ezért az önkormányzatok némi forrást és elég komoly rendeletalkotási hatáskört kaptak a szociális problémák csökkentéséhez. A folyamat kétségkívül sikeres volt a legfőbb cél, a krízisek kivédése szempontjából. Az volt azonban a mellékhatása, hogy a kríziskezelés természete szerint áttekinthetlenné tette a szociális támogatások rendszerét. Némi túlzással három ezer helyi szociális rezsím jött létre.

### *4.3. Ellentmondó folyamatok*

A kilencvenes évek közepe óta további ellentmondó folyamatok tették még áttekinthetlenebbé a szociális ellátások rendszerét. A kialakuló helyi szociális rendszerek továbbformálódtak, és számos ellátási forma önálló életre kelt, saját hagyományai keletkeztek. Egyes ellátások megszokottá, evidenssé váltak, túlküzdve magukat ezzel az értelmükre rákérdezés bizonytalanságot gerjesztő veszélyeitől, sőt, önmagukon túlmutató funkciókat tulajdonítva önmaguknak.

Ezzel a csendben zajló megkövesedési folyamattal szemben a Bokros-csomag óta rendszeresen megjelenik a restriktív mentalitás, amely a szociális ellátásokra mint az állami kiadások csökkentésének terepére tekint. A költségfelfaragás logikájában döntő mozzanat a korábbi „válság-hisztéria”, amely a politikai válság rémére hivatkozva tette átláthatatlanná az ellátásokat. Ez a nézetrendszer ma is él, miközben nincs válság, hiszen a szociális kiadások GDP arányos hazai mértéke az Unió ESSPROSS adat-

bázisa szerint már jó 10 százalékkal alatta marad az Unió tagországainak átlagánál. Nagyjából ezzel a radikalizmussal szállt szembe az Alkotmánybíróság, a szociális jogosultságok védelmezőjeként.

## 5. Új célok és technikák

Tanulmányunk nem vállalkozik arra, hogy a korábban ismertetett, meglehetősen áttekinthetetlen támogatási rendszer helyett egy jobb, célszerűbb, ugyanakkor egyszerű támogatási szerkezetre tegyen javaslatot. Ehelyett csupán szempontokat szeretnénk adni egy ilyen támogatási rendszer kialakításához. Ennek érdekében leginkább a támogatási rendszer céljait érdemes tisztázni. A pénzügyi szociális ellátások egyszerre több célt igyekeznek szolgálni, amelyek közül az alábbiakban – jelentősége miatt – az ellátásoknak a munkavállaláshoz való viszonyára koncentrálunk.

### 5.1. Munkára ösztönzés: a szociálpolitika mint „produktív faktor”

Az elkövetkező évek legfontosabb tartalmi kérdései – nemcsak Magyarországon, hanem az egész Európai Unióban – Lisszabon körül fognak felmerülni, nem elsősorban szociálpolitikai, hanem gazdaságpolitikai, illetve az Európai Szociális Modell egészét érintő politikai megfontolásokból. Ha ugyanis Európa a világ legdinamikusabban fejlődő térsége kíván lenni, akkor a legfontosabb feladat a foglalkoztatottsági szint növelése. Ma ezen a területen mutatkozik leginkább Európa gazdasági hátránya az USA-val szemben, és szomorúan kell regisztrálnunk, hogy a magyar foglalkoztatási és aktivitási szint még az uniós átlaghoz képest is sokkal kedvezőtlenebb.

A foglalkoztatási adatok több szempontból is drámaiak. Egyfelől azért, mert ha kevés ember termel, akkor még magas termelékenységű foglalkoztatás mellett is lemaradás mutatkozik a GDP alakulásában. Másrészt, ha kevesen dolgoznak, akkor kevés ember fizet adót és járulékot, ugyanakkor a nem dolgozók társadalmi költséggel, kiadással járnak, így az alacsony foglalkoztatási szint felborítja az államháztartás egyensúlyát. Harmadrészt, a tartós munkanélküliség kezelhetetlen a hagyományos szociálpolitikai rendszerek számára. A szociális támogatásokat olyan célokra is megpróbálják használni, amelyeket nem vettek figyelembe a rendszerek kialakításakor. Még a jóléti rendszerek „túlterhelése” sem képes megakadályozni azt, hogy a társadalom legszegényebb szegmenseiben elvileg munkaképes, aktív korú, tartósan munkanélküli embereket találjunk. Ebben a rétegben az átlagosnál több a gyermek, így aggasztóan nő a gyermekek aránya a legszegényebbek körében.

A foglalkoztatás bővítése összetett, komplex, egymással összhangban álló politikai intézkedéseket követel. Ma már nem a hagyományos foglalkoztatáspolitikai ügyéről van szó, hanem regionális- és infrastruktúrafejlesztésről, oktatáspolitikáról, a foglalkoztatást elősegítő fiskális környezet megteremtéséről. Azok az emberek, akik elvileg dolgozhatnának, de

mégsem dolgoznak, ők ma jellemzően a szociálpolitika ügyfelei, a szociális támogatások felhasználói. Nem szabad úgy tenni, mintha a szociálpolitikának csak ölbe tett kézzel kellene várnia arra, hogy a jóléti politikák más területei végre tehermentesítsék a szociális ellátásokat. Magukat a szociális támogatásokat is úgy kell átalakítani, hogy azok járuljanak hozzá a foglalkoztatás bővítéséhez, ösztönözzék, bátorítsák és segítsék azok munkába állását, akik képesek lennének dolgozni, most mégis munkájuk, jövedelmük. Ha ilyen irányba sikerülne elmozdítani a szociális támogatásokat, akkor a szociálpolitika valóban a nemzetek jólétéhez hozzáadott értéket generáló, produktív tényezővé válhatna – hiszen hozzájárulna ahhoz, hogy több ember dolgozzon. Mindez igen komoly fordulatot jelentene a szociálpolitika, a szociális támogatások pozícióiban is, hiszen nem csupán a mások által megtermelt jövedelmet költené, hanem maga is hozzájárulna a nemzeti jövedelem gyarapításához.

Ne legyenek ábrándjaink, nem könnyű egy ilyen fordulatot menedzselni, még a nálunk kedvezőbb társadalmi helyzetű országokban sem. Nálunk azonban kifejezetten hátrány, hogy a korábbi szociálpolitikák máig fellelhető maradványai jellemzően ennek a célnak az ellenkezőjét akarták-akarják intézményesíteni. Jól körülírható célcsoportoknak érdemként kínálják fel a munkából való könnyű és jó kondíciók melletti kivonulás lehetőségét. Másoknak kimondottan vonzóvá és hosszú idejűvé kívánják tenni a munkaerőpiac elhagyását, abban a reményben, hogy ez csökkenti a foglalkoztatás feszültségeit. Ezek a megörökölt technikák a foglalkoztatás bővítése ellen hatnak.

A másik súlyos probléma az, hogy a foglalkoztatás bővítésével kapcsolatos politikák célja csak a rossz, alacsony keresetű munkavállalás ösztönzése lehet. A magas jövedelmű munkák ügyében nincs túl sok dolga a jóléti politikának, hiszen az ilyen álláshelyekre megüresedés esetén mindig lesz jelentkező, a rossz, alacsony keresetű munkák pedig gyakran nem elég vonzóak ahhoz, hogy bárki be akarja tölteni ezeket. Foglalkoztatást bővíteni azon emberek köréből lehetséges, akik képesek lennének dolgozni, de akiknek jellemzően már régóta nincs munkájuk, mert rosszak a munkavégző képességeik, egészségi, családi, lakóhelyi problémák hátráltatják őket, rossz helyen laknak, etnikai és más diszkrimináció sújtja őket stb.; sőt, még a korábban létező munkavégző kapacitásaik is megkoptak, leépültek a munkatapasztalatok tartós hiánya alatt és miatt. Bármennyire is kényelmetlen ezt kimondani, számukra döntően az alacsony bérű, nem túl kényelmes és nem túl jó munkák megszerzésének van realitása. Tehát ezt kell és lehet bátorítani, támogatni, ösztönözni – mert ha nem ezt tesszük, akkor inkább álmokat kergetünk, és erre készítjük őket magukat is, ahelyett hogy valódi, elérhető munkához segítenénk őket, és így hozzájárulnánk a foglalkoztatás bővítéséhez.

A kusza és áttekinthetetlen támogatási rendszer átalakításának legfontosabb előfeltétele tehát a célok tisztázása. Korábban ki nem mondott célokat kell kimondani annak érdekében, hogy tudatosan meg lehessen szabadulni a korábbi szociális intézkedések „üledékétől”. A célok kérdése vaskos politikai kérdés, aminek tárgyalásába itt nem azért nem merültünk bele mélyebben, mert a politikai kérdésekben való megnyilatko-

zást méltatlannak találnánk, hanem azért, mert ez egy más műfajú írás. Őszintén megvallva nagyon is örülnénk, ha a politika nem az üledékesporos ígéretekbe ragadna bele szociális ügyekben, hanem a fentebb jelzett kérdésekben vetekednének egymással a politikai programok. Azt viszont kötelességünk jelezni, hogy az általunk szükségesnek tartott fordulatnak megkerülhetetlenül együtt kell járnia az alkalmazott technikák, eljárások, eszközök váltásával is.

### *5.2. Eszközök: jogcímek újrakalibrálása, egymást kizáró támogatások bevezetése és a támogatások adóztatása*

A legfontosabb technikai váltást már korábban jeleztük: nem képesek előmozdítani a munkavállalást azok a hagyományos rendszerek, amelyek csak addig és azért adnak pénzt, ameddig valakinek nincs munkája. Ezek a rendszerek leginkább csak ártani tudnak a munkavállalásnak. Akkor is ellenősztönzők, ha túl magasak a behelyettesítési ráták, azaz a megszereshető piaci jövedelmekkel összevetve túl magasak, vonzóak a szociális támogatásként realizálható jövedelmek. Ezeket a hatásokat szokás „csapda-effektusoknak” nevezni a szociálpolitikai irodalomban: túl vonzó és könnyű választani őket, azután nehéz „kimászni” az ilyen helyzetekből. Ennek az ellentéte is a munkavállalás ellen hat: ha a segélyek szintje túl alacsony, akkor az alacsony jövedelem olyan leszakadást eredményez (megjelenésben, életformában, informáltságban-tájékozottságban stb.), hogy az ilyen körülmények között élő emberek nem lesznek képesek kielégíteni semmilyen munkaadói elvárást.

A megoldás tehát az, hogy magát a munkába állást kell támogatni. A munkaadó produktivitási kockázatait legalább részben át kell vállalni azzal, hogy a magas produktivitási kockázatú csoportok (alacsony bérű) foglalkoztatását olcsóbbá kell tenni, döntően járulék- és adókedvezményekkel, legalább a munkába állás első időszakára. Ugyancsak intézményesítendőek azok a segélyezési technikák, amelyek a munkanélküli időszakban sem büntetik az alkalmi, alacsony jövedelmű munkavállalást, sőt, a munkába állással járó életformaváltás rendkívüli kiadásaira tekintettel fenntartanak bizonyos támogatásokat a munkába állás első hónapjaira is. Ilyen megoldások megjelentek a rendszeres szociális segélyezés 2006-tól bevezetett szabályozásában.

Komoly gondot jelent, hogy a támogatások halmozódása nem követhető, ellenőrizhető, és még szükséges esetben sem korlátozható. A több tucatnyi ellátási forma közül önmagában egy sem munka-ellenősztönző hatású. Mégis lehetséges, hogy valaki akár tucatnyi ellátást is megkapjon, amelyek elvesztése munkavállalás esetén már komoly anyagi veszteséget jelent. A helyzet még súlyosabb, hiszen a kumulálódások során előállhat az is, hogy valaki egyszerre két, egymásnak ellentmondó támogatáshoz is hozzáférhet.

Mindezeket a problémákat jelentősen felnagyítanánk azzal, ha az alacsony keresetű munkák elvállalására is ösztönözni akarnánk a jelenleg szociális támogatásból élő, elvileg dolgozni képes embereket. Ekkor már nem csupán a szociális támogatások halmozódását kellene követhetővé

tenni és szabályozni, hanem számolni kellene azzal is, hogy alacsony bérek, részmunkaidőre jutó részkeresetek mellett fennmaradhatnak szociális támogatásokra vonatkozó (rész)jogosultságok is. Ekkor követhetővé kellene tenni a részmunkabér, rész-szociális támogatás halmozódását is.

A pénzügyi szociális ellátórendszer ellenőrzésének fontos akadályja tehát az, hogy hiányzik az ellenőrzésre alkalmas – információs vagy egyéb típusú – rendszer. Az egyik ilyen lehetőség egy információs rendszer kiépítése. Az adatvédelemmel kapcsolatos alkotmányos elvek és szabályok betartásával elvileg összekapcsolhatók a szociális ellátások adatai, tehát ezen az úton, a jelenlegi jogi szabályozást figyelembe véve megvalósítható az ellátások kumulációjának kontrollja és korlátozása. Az alkotmányos elvek és szabályok nem teszik tehát lehetetlenné, hogy meghatározott céllal kapcsolják össze az érintett adatbázisokat, csak jelentősen megnehezítik azt, mondhatnánk, gyakorlatilag kivitelezhetetlenné teszik, mivel – az adatkezelő különleges felelőssége miatt – igen költségessé válik egy megfelelő biztonsággal működő információs hálózat kiépítése. Ez a tetemes költség exponenciálisan nő, ha a különféle (sokféle...) támogatás adatállományainak együttes összekapcsolását kellene technikailag megoldani. Az információ-áramlás hiányosságainak felszámolása valójában nem az alkotmányos szabályozás elvi deklarációin múlik, hanem azon, hogy az alkotmányos elveknek megfelelő kumulált adatkezelés gyakorlatilag megvalósíthatatlan és finanszírozhatatlan.

Van azonban még egy lehetőség a különféle jövedelmek kumulálódásának kontrolljára. A pénzügyi juttatások féktelen és korlátlan átfedéseit úgy is meg lehet akadályozni, ha valamennyi szociális jövedelmet adóalapot növelő tényezőként vesznek figyelembe. Ez a megoldás technikailag egyszerűvé válna az APEH által kivetett speciális adórendszer bevezetésével, hiszen csak azzal kellene a már előkészített rendszert kiegészíteni, hogy az állam segélyezési hatóságai is kötelesek az évközi jövedelmeket bejelenteni az adóhatósághoz. De számos vonatkozásban a támogatási rendszer átalakítását is megkönnyítené ez a megoldás, hiszen nem lenne szükség erős adminisztratív korlátozásokra. Meg lehetne elégedni azzal is, hogy a többféle forrásból magasabb jövedelemre szert tevők jövedelméből többet vesz vissza a (progresszív) jövedelemadó, akinek meg kevés jövedelme van, attól kisebb összeget von el a költségvetés. Ez a technika különösen jó hatást érne el ott, ahol a méltánylandó körülmények okán elismert többletköltségek jelentik a támogatás alapját (családi és fogyatékosági támogatások zöme). Hiszen így érvényesülhet az a „kettős méltányossági elv”, amely szerint minden jövedelmi csoportban több jövedelemre tesz szert az adott helyzetben élő jogosult; de két azonos élethelyzetben élő személy közül több támogatást élvez az, akinek kisebb, míg kevesebbet az, akinek nagyobb a jövedelme. Az, hogy szociális támogatásokat adóalapot növelő tényezővé tegyék, nem teljesen eredeti gondolat, hiszen Dánia például végigjárta ezt az utat az elmúlt 15 évben, és Svédország is a folyamat vége felé tart. Természetesen ennek a technikának a bevezetését is gondos tervezésnek, benne költség-haszon

elemzésnek kellene megelőznie, és az alkotmányos „aknák” sem hagyhatók figyelmen kívül.<sup>26</sup>

A szociális támogatások megadóztatása kedvezően hatna az adórendszerre is. Ilyen megoldások akkor alkalmazhatók, ha az induló adóztatási mérték igen alacsony, 2–5 százalék közötti. Költségvetési hatásában ez a megoldás nem különbözik jelentősen az adójóváírástól, de attól eltérően nem teremt ellenérdekeltséget a minimálbér átlépésével szemben. Ugyanakkor az alacsony adóztatási arány olcsóvá teszi az alacsony béren, rossz munkakörökben alkalmazott emberek foglalkoztatását. Az alacsony bérek túladóztatásának enyhítése, vagy az alacsony bérű legális foglalkoztatás adóterheinek a fekete foglalkoztatás elvonási arányához (a 0-hoz) való közelítése a foglalkoztatás bővítésének leghatékonyabb eszköze. Előnye az ideiglenes hatályú, célzott kedvezményekkel szemben az, hogy mindenkire vonatkozik, és könnyen igénybe vehető, valamint fenntartható foglalkoztatást teremt. Általános tapasztalat szerint ugyanis a célzott foglalkoztatási szubvenciók alkalmasak a merev munkaerőpiac felrázására, a tartósan munkanélküliek munkába állására, de nem alkalmasak a fenntartható munkahelyteremtésre. A munkaadók ugyanis a kedvezmények határidejének lejárta után gyakran elküldik a dotált munkavállalókat.

## 6. Az egyszerűsítés korlátai

Az igen bonyolult, nehezen áttekinthető, és az áttekinthetlenségükben zavaros elveket és célokat követő támogatási rendszerről könnyű kimondani azt a követelményt, hogy azt egyszerűbbé kellene tenni. Egyszerűbbé azonban csak akkor érdemes alakítani a pénzügyi ellátások rendszerét, ha pontosan tudjuk, hogy milyen célokat akarunk ezzel megvalósítani, hova akarunk eljutni az egyszerűbb megoldások révén. A hazai szociális támogatások rendszere valóban igen bonyolult és áttekinthetetlen. De nem ez a legnagyobb baj vele, hanem az, hogy nem világos a támogatások célja, értelme. Ez az írás az ellentmondások olykor abszurd és morbid bemutatásával leginkább erre, a koncepciótlan zavarosságra és tisztázatlanságra kívánta felhívni a figyelmet. Bár mentséget nem tudunk adni érte, de legalább megpróbáltunk némi magyarázattal szolgálni e zavarosság elvi és történeti okait illetően, és vázoltunk egy gondolkodási irányt, amely segíthet a célok újrafogalmazásában. Arra törekedtünk, hogy e megváltozott célrendszerhez olyan eszközöket is felvillantsunk, amelyekkel megvalósíthatóak, elérhetőek e célok: annyira egyszerűen, amennyire csak lehet. Túl egyszerűen úgysem lehet...

<sup>26</sup> Juhász Gábor szóbeli közlése.