

2. Javaslat a minimumjövedelem bevezetésére, egy új pénzbeli ellátórendszer kialakítására

„Olyan társadalmakban, amelyekben jelentős egyenlőtlenségek vannak, a kormányoknak arra kellene törekedniük, hogy a minimumszintek emelkedését biztosítsák ne csak a jövedelemnél, az anyagi ellátottságnál és a társadalmi szolgáltatásoknál, hanem az önbecsülés szintjén is, az iskolai és a mobilitási esélyeknél is, s számos döntés meghozatalánál is.”

(S. M. Miller – P. Roby)

A fejezet egy új ellátás (minimumjövedelem) bevezetésének alapvető elemeivel foglalkozik. Az főbb elemek: a) feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás; b) minimumjövedelem; c) aktív korú inaktívak esetében integrációt segítő együttműködési kötelezettség. Javaslatunkban – konceptuális szinten – kitérünk e támogatási rendszer bemutatására, a kapcsolódó javasolt intézkedések leírására, ennek forrásigényére.

Előjáróban azonban fontos megjegyezni, hogy a minimumjövedelem bevezetésének társadalompolitikai kontextusából csak azokkal a részekkel foglalkozunk, amelyek szorosan köthetők az ellátáshoz, így egy sor területet (pl. társadalombiztosítási ellátások; személyi jövedelemadó rendszer; (szak)képzési, felnőttképzési rendszer; foglalkoztatáspolitikai; közlekedéspolitikai) csak annyiban érintünk, amennyiben ez elengedhetetlenül fontos a javaslatok megértéséhez.

2.1. A javaslat célja, határai és feltételei

Az elmúlt bő két évtizedben a magyar társadalmi, gazdasági helyzet változásairól, valamint a szociális ellátórendszerrel számos kutatás, elemzés és értékelés látott napvilágot. Az értékelések és elemzések mellett egy sor javaslatot is kidolgoztak. Az elemzések, helyzetértékelések természetesen eltérő nézőpontból, változó fókuszról igyekeztek leírni, megérteni a változások mögöttes tényezőit, az értékelések többsége annyiban mégis összecseng, hogy a magyar társadalom egyik alapélménye a bizonytalanság, a társadalmi intézmények elégtelen működése, valamint a társadalmi polarizáció már-már elviselhetetlen szélesedése. Az elemzések és a felmérések azt mutatják, hogy a rendszerváltás óta zajló társadalmi-gazdasági változások a társadalom többsége számára megélhetési oldalról nagyfokú bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot hoztak, hiszen sem a bérvizonyok, a keresetek nagysága, sem a foglalkoztatási helyzet nem tette lehetővé a tartalékok képzését.

Az ehhez vezető folyamatok részletes elemzése meghaladja e munka kereteit, amire azonban nincs is szükség, mivel sok kiváló és átfogó

munkát olvashatunk e tárgyban¹⁹. Ezért – mellőzve a részletes helyzetelemzést – a leglényegesebbnek tartott tendenciákat mutatjuk be:

A rendszerváltás óta jelentős azoknak az embereknek a száma, akik kiszorultak a munkaerőpiacról. A magyar gazdaság, és így a magyar társadalom egyik legfontosabb problémája a foglalkoztatás európai viszonylatban is kirívóan és tartósan alacsony szintje. Európai összevetésben a magyar foglalkoztatási ráta másfél évtizede az egyik legalacsonyabb, amihez magas inaktivitás társul.

A magyarországi legális keresetek minden szempontból drámai képet mutatnak. A reálkeresetek alakulásának drámaiságát jól illusztrálja, hogy a jövedelmek csak a 2000-es évek elején érték el az 1990. évi szintet, és azóta is csak nagyjából mindössze 20 százalékkal haladják meg a 1990-es évek eleji értéket.

A társadalmi lesüllyedés következtében jelentős azoknak a tábora, akik nem rendelkeznek rendszeres jövedelemmel. Az elérhető statisztikák szerint az aktív korú nem foglalkoztatottak közül mintegy 243 ezer olyan regisztrált álláskereső van, akik semmilyen támogatásban nem részesülnek.²⁰

E kör mellett az 500–550 ezer főre tehető, aktív korú inaktív népesség egy része nem tanul, nem részesül sem korhatár alatti nyugellátásban, sem gyereknevelési támogatásokban (e csoportot a statisztika „egyéb inaktív”-nak hívja)²¹. Utóbbi csoport belső megoszlásáról keveset tudunk. Közülük van, aki háztartásbeli – az aktív korú inaktívak kb. tizede²² –, de sokuk segélyezett, vagy ellátatlan, és/vagy feketén dolgozik, illetve külföldön él. Azaz nem lehet pontosan meghatározni, hogy kik azok, akiknek komoly megélhetési nehézségeik vannak. Amit „tudunk”, az az, hogy 280 ezer aktív korú ember semmiféle rendszeres jövedelempótló ellátásban nem részesül²³. Ha a gazdaságilag aktívnek számító regisztrált álláskeresők létszámát, valamint a rendszeres jövedelemmel nem rendelkező aktív korú inaktívak közül azok számát, akik vélhetőleg nem háztartásbeliek, összeadjuk, akkor kijelenthető, hogy *ma nagyjából 350-460 ezer aktív korban lévő embernek tartósan nincs rendszeres látható jövedelme*. Ha

¹⁹ A teljesség igénye nélkül az átfogóbb munkák: Ferge Zsuzsa (2005; 2012); Köllő János (2009); Ladányi János (2012); Szalai Júlia (2007); Tóth István György (2005).

²⁰ http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes (Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján 2011.; 8. tábla, 68. old.)

²¹ <http://econ.core.hu/kiadvany/mt.html> (The Hungarian Labour Market 2013, Statistical data, Table 3.1.)

²² A Tárki HÉV adatbázis alapján saját számítás.

²³ A számítás alapja: Szociális Statisztikai Évkönyv, 2011 KSH, Bp. 2012. E statisztika szerint nagyjából 240 ezer fő részesül/részesült jövedelempótló segélyben (rendszeres szociális segély, ápolási díj), vagy nyugdíjszerű ellátásban (rokkantsági járadék, rehabilitációs járadék, illetve rendszeres szociális járadék aktív korban lévő ellátottjai). Az utóbbi ellátás létszámadatát az ONYF honlapján lehet megtalálni. Eszerint 2011-ben a rendszeres szociális járadékban részesülők 53,4 százaléka aktív korú volt.

(Forrás: http://www.onyf.hu/index.php?module=news&action=list&fname=onyf_left_menu_statisztika_ellatas&root=ONYF&rand=4072fd656903efd8def78be52d6bbd6b Állományi statisztika 2. (extra) táblázat – 2011. január, emelés után c. link (9.2. lap táblájából számolva, 20. old.).

hozzá vesszük a háztartásbelieket is, akkor ez a szám meghaladja a félmillió aktív korú embert.

A hazai szociális pénzübeli támogatórendszer rendkívüli szétaprózott, sok redundanciával terhelt, kaotikus struktúra. Ennek következtében mára egy alacsony hatékonysággal működő, struktúrájában szétesett pénzübeli ellátórendszerrel rendelkezünk, amely az emberek alapvető biztonságát sem képes garantálni. A tisztánlátást tovább nehezíti, hogy sokféle ellátás létezik, amelyek inkoherens szabályozási környezete, az eljárási szabály esetenként eltérő megfogalmazásai nem csupán a pontos eljárási és jogosultsági szabályozást akadályozzák, hanem az ellátások funkcióját is összekuszálják. Ezek a jellemzők áttekinthetetlené teszik a rendszert!

Javaslataink legáltalánosabb célja: megélhetési szint garantálása minden felnőtt korú számára.

A megélhetési szint garantálását nem egy ellátásnak, hanem többféle, egymásra épülő támogatásnak kell biztosítania. Ennek oka, hogy az ellátórendszer jobban tud alkalmazkodni a családok eltérő szükségleteihez. A javasolt átalakítás eszerint hiánypótló, hiszen a hazai rendszer nem ismer olyan ellátást, amely csak az elégtelen jövedelem megléte esetén teremt jogosultságot. A jelenlegi rendszerben az elégtelen jövedelem nem elegendő indok, az ellátás igénylésekor más feltételnek is meg kell felelni. Ezért szükséges egy olyan ellátás bevezetése, amelynek feltételeiben csak az elégtelen jövedelem szerepel mint a hozzáférés kritériuma. Ezt a javaslat *feltételéhez nem kötött pénzübeli juttatásnak* nevezi el. Mértéke alacsonyabb, mint a következőkben ismertetett másik új ellátástípus, a minimumjövedelem mértéke.

A megélhetési biztosításának másik lényeges, új eleme a *minimumjövedelem*. A minimumjövedelemhez való hozzájutás elve szintén normatív. A javaslatcsomag egyik fontos törekvése, hogy a lehető legkönnyebben lehessen az ellátáshoz hozzájutni. Ez azonban nem azt jelenti, hogy mindenki kap ellátást, tehát ez a támogatás nem alapjövedelem. A minimumjövedelem nem a klasszikus, segélyeknél használatos jövedelemteszt alkalmazásával „keresi meg” ellátottjait, hanem más módszerrel. A legfőbb szabály: a jövedelem növekedésének arányában egy speciális visszavonási kulcs alkalmazásával csökken, majd elfogy a minimumjövedelem mértéke. Az olyan esetekben, amikor a jogosultnak nincs munkája, de munkaképes, az ellátás összekapcsolódik személyes szolgáltatások nyújtásával. Vagyis a két új elem nem kiegészíti egymást, hanem egymás alternatívájaként van jelen. A preferált támogatás – ezt fejezi ki a magasabb összeg is – a minimumjövedelem, mert álláspontunk szerint az aktív korú munkaképes inaktív esetében a jövedelemtámogatás önmagában nem elégséges eszköz a helyzetük megváltoztatására, ezért van szükség szociális munkára, különböző szolgáltatások biztosítására.

Az integrációt segítő együttműködés mind a megállapító hatóság, mind a szolgáltatásnyújtó, mind az együttműködő számára kötelezettséget is jelent. Ezt nem minden esetben akarja, tudja felvállalni az igénylő, ezért szükséges egy olyan ellátás, ahol ilyen kötelelem nem szerepel. Az együttműködés elutasítása így nem jár szankcióval, csak a minimumjövedelemre való jogosultságot veszíti el a potenciális igénybe vevő. Helyette mértékében alacsonyabb szintű, de feltételekhez nem kötött pénzübeli juttatást kell biztosítani.

Tudjuk, hogy az „együtműködési kötelezettség” hazai viszonyok között sok problémát felvető intézkedés. *Úgy kopott meg a fogalom, hogy igazából sohasem működött.*

A szociális törvény 1997 óta ismeri az együtműködési kötelezettséget, ám pontos célját eddig nem sikerült tisztázni, így – dacára annak, hogy a lényegi változtatások száma legalább fél tucat – ez az intézmény jobbra csak a segély egyik igénylési feltétele, ráadásul általában büntető jellegű eleme. Ennek semmi köze a nyugat-európai országok gyakorlatához, semmi köze ahhoz, hogy a szociális és foglalkoztatási szolgáltatásokat konkrét feladatellátás köré szervezze.

Ezért tarjuk fontosnak, hogy egy új alapokra helyezett, integrációt segítő együtműködési rendszer épüljön ki, mert e nélkül a szolgáltatási csomag nélkül sok esetben reménytelen vállalkozás a társadalmi befogadás elősegítése, mivel a munkaerőpiac átalakulása, valamint a kirekesztés, kiilleszkedés különféle társadalmi megjelenései olyan helyzeteket eredményeznek – például a tartós munkanélküliek; alacsony képzettségű fiatalok; hátrányos térségben lakók; speciális munkaerő-piaci hátrányokkal rendelkezők esetében –, amelyekhez önmagában a pénzbeli ellátások nem elégségesek. A helyzet javításához olyan tevékenységi típusok szükségesek, amelyekben hangsúlyosan jelenik meg a szociális munka, az egyénre szabott segítő tartalom. Javaslatunk szerint ez az integrációt segítő együtműködési kötelezettség, amely egyrészt megteremti a feltételeket a hatékony és eredményes szolgáltatásnyújtáshoz, másrészt érdemben mérsékli a pénzbeli ellátások esetében fellépő csapdahelyzetek kialakulását, ezzel támogatva a társadalmi befogadást. Úgy értékeljük, hogy ennek a célkitűzésnek egyik fontos eszköze az integrációt segítő együtműködési kötelezettség intézménye, amelynek tartalma és intézményi felépítése radikálisan eltér a jelenlegi szisztémától.

A szociális alapbiztonság megteremtésének alapvető és főbb feltételei

Az Európai Unióban a szociálpolitika elsősorban a tagállamok kompetenciájába tartozik, ez azonban nem jelenti azt, hogy uniós szinten ne történének lépések ez területen. Az Európai Szociális Modell fontos eleme az uniós politikának, ezért számos intézmény, bizottság, szakértői testület foglalkozik szociális kérdésekkel. Így van ez a minimumjövedelemmel kapcsolatban is, hiszen több EU-s intézmény, így az Európai Bizottság, parlamenti bizottság, sőt maga az Európai Parlament is ajánlásokat fogalmazott meg a tagországok számára. Az ajánlások egy része a minimumjövedelem társadalmi integrációban betöltött szerepéről szól.

Más dokumentumok közös alapelveket, gyakorlati útmutatókat és stratégiai elképzeléseket dolgoznak ki²⁴, illetve nagy hangsúlyt fektetnek a meglévő szociális ellátórendszerek értékelésére is (H. Frazer – E. Marlier 2009). Egyszóval a szociálpolitikát, és ezen belül a minimumjövedelmi rendszereket az EU a közös Európa fontos részének tekinti. De nemcsak az EU mint politikai intézményrendszer, hanem a tagállamok

²⁴ Ld. Európai Bizottság ajánlása (COM(2008)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L::307:0011:0014.en.pdf>

elsőpró többsége számára is lényeges célkitűzés, hogy állampolgáraink, vagy a legalisan egy adott nemzetállam területén élők számára minimumjövédelmi rendszereket működtessenek. A cél, hogy minden olyan személy vagy család számára nyújtson államilag garantált jövédelmet, akiknek a jövédelme egy meghatározott szint alatt van. Ha áttekintjük akár a szakértői jelentéseket, vagy akár a tagállamokról készült, szociális védélmi információs rendszert (MISSOC²⁵), láthatjuk, hogy egyrészt az EU-n belül nagyon kevés az olyan állam (ilyen Görögország, Spanyolország és Olaszország²⁶), amelyben nincs országosan kiépített rendszer. A másik közös jellegzetesség, hogy a minimumjövédlem-rendszereknek csak az egyik – igaz, nagyon fontos – része a pénzbeli támogatás, a szakpolitikai intézkedések majd' minden esetben szolgáltatási rendszereket is hozzákapcsolnak a szociális transzferhez. Az ilyen rendszerek ebben közösek, de a szabályozási kérdésekben már nem, mivel igen sokfajta megoldási móddal találkozhatunk.

Mind a MISSOC rendszerében található információk alapján, mind egyes szakértői véleménynek (Albert F. 2009) szerint Magyarországon létezik minimumrendszer. Ezt elfogadva hangsúlyozni kell, hogy a hazai rendszer nem az általános ismérvekre épülő ellátórendszer, hanem kategóriákhoz kötött, *szerteágazó, ráadásul diszkrecionális jogosultságok alapján hozzáférhető* juttatások halmaza. Ez egyenetlen lefedettséget eredményez, azaz sokan nem jutnak ellátáshoz. Például: a rendszeres szociális segély esetében Firle és Szabó 40 százalékra tette azok arányát, akik annak ellenére is kiesnek a jogosultak köréből, hogy az egy főre jutó háztartási jövédelmük a szegénységi küszöb alatt marad (Firle R. – Szabó P. A. 2007).

Az *ellátás értéke* évről évre alacsonyabb, hiszen a segélyezési szint megállapításának alapját képező öregségi nyugdíjminimum összege 2008 óta nem emelkedett. A támogatás mértéke 2013-ban a 2008-as érték 82 százalékát éri.

Ráadásul a pénzbeli ellátórendszer – szisztematikus és koncepción alapuló építkezés híján – bonyolultabb és tagoltabb a kelleténél. Ez a bonyolultság és átgondolatlanság gyakorlatilag a transzferek minden elemében felfedezhető.

Az *aktív korúak támogatásának eljárási és szabályozási alapjait a 1991. évi IV. (Ft.) és a 1993. évi III. törvény (Szt.) rakták le*. A más csoportokat – időseket, gyerekeket, fogyatékos embereket, megváltozott munkaképességűeket – megillető ellátásokat más jogszabályok rögzítik. A különféle hozzáférési feltételek alapján létrehozott rendszereket természetesen nem kell integrálni, az anyasági és gyerektámogatások, valamint a járulékfizetésen alapuló alrendszerek önálló működtetése indokolt a jövőben is. Ahol jogszabályi „túlburjánzással” találkozunk, ott azok egyrészt az aktív korúak támogatásai – például a rendszeres szociális segély; álláskeresői támogatás –, másrészt egyes nyugdíjszerű ellátások, mint a rehabilitációs támogatás, vagy a rendszeres szociális járadék, ahol a külön szabályozás feleslegesen bonyolítja a rendszert. A sokféle jogszabályi hely és eljárási

²⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815>

²⁶ A spanyol és olasz rendszerben is van minimumjövédlem, csak nem egységesen országos szabályozással.

szabály esetenként eltérő megfogalmazásai nem csupán a tisztánlátást akadályozzák, hanem az ellátások funkcióját is összekuszálják.

Egy új szerkezetű ellátórendszer célszerű lenne egységes joganyagként kezelni, így törvényi szinten a mainál jóval kevesebb jogszabályt indokolt megalkotni, hogy erősödjék a transzparencia.

A segélyek alacsony hatékonysága elsőrendű problémája a rendszernek. Az értékvesztés oka, mint írtuk, hogy a segélyezésnél használt viszonyítási alap, tehát az öregségi nyugdíj legkisebb összege így évről évre az átlagkereset, a minimálbér és a létminimum egyre kisebb hányadát teszi ki.

Az értékvesztés folyamatának megállítása elsőrendű feladat, mert *a segélyek a jóléti rendszer utolsó menedékei*. Az aktív korúak közül azok számára, akik kiestek az álláskeresési támogatásokból, és valamilyen ok miatt – többnyire azért, mert a lakhelyük környékén nincs munka és nem részesülnek közfoglalkoztatásban – vagy a rendszeres szociális segély, vagy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás hívatott betölteni az egzisztenciális ellehetetlenülés elleni védelmet. Ez a két támogatási forma számukra semmiféle védelmet nem garantál, így a szóban forgó szociális támogatás az elemi szintű megélhetést még elvileg sem tudja biztosítani.

A rendszeres szociális segélyhez, a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz, valamint az álláskeresési segélyhez jutás feltételrendszerét és mértékeiket indokolt és célszerű újraszabályozni. A javasolt szabályozás lényege: ezen ellátások átalakításával egy új támogatás típus, a minimumjövedelem bevezetése.

Az alacsony mérték tehát *a segély hatásossága* szempontjából is fontos. Az, hogy a lehetséges jogosultak közül hányan kapnak ténylegesen ellátást, az eljárási és a hozzáférési szabályoktól is függ. Minél több „szűrőt” építenek be az eljárási szabályokba, annál több igénylő eshet el a támogatástól. A magyar rendszer sok ilyen jellegű eljárást alkalmaz, hiszen a jövedelemteszt mellett vagyontesztet és környezettanulmányt, vagy éppen egyfajta „érdemesség”-vizsgálatot is használ. Ráadásul a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás esetében a jövedelmi és vagyoni helyzeten kívül az ellátás igénybevételének még egy harmadik feltételi eleme is van: a munkaképesség „igazolása”, valamint az együttműködési időszak megléte, illetve előzetes munkanélküli ellátás igénybevétele. Emiatt a jövedelmi feltételeknek megfelelő személyeknek is csak egy része jogosult támogatásra.

Ahhoz, hogy meg lehessen határozni az igényjogosultságot, megkerülhetlenné válik a jövedelem- és vagyontesztelés eljárási rendjének módosítása, valamint egy olyan eljárás kiépítése, amelyben az elbírálás alapját képező jövedelmet az állami nyilvántartási rendszerek szolgáltatják.

A hazai segélyek – mint minden jövedelemteszten alapuló ellátás – negatívan hatnak a *munkakinálatra*. E hatások többszörösen felerősítve fejtik ki hatásukat, mert:

- A segélyek értéke olyan alacsony szintű, hogy az esetek számottevő hányadában az ellátásban részesülőket nem emelik ki a szegénységből. Ezzel egyrészt távol kerülnek a munka világtól, másrészt – ahol erre lehetőség nyílik – megnő a fekete munkavállalás esélye.

- A hazai rendszer nem alkalmazza azokat az eszközöket, amelyek tompítanák a munkanélküliségi csapdahelyzeteket.
- A munkára ösztönzést egy sor feltétel (pl. szakképzettségnek megfelelő munkák száma, minősége; közlekedési lehetőségek; piaci kudarcok [pl. monopozónia] megléte; bér rugalmasság; szociális és gyermekjóléti szolgáltatások elérhetősége és minősége) megléte, ezek minősége, elérhetősége stb. alakítja. A jelenlegi jóléti rendszerben nincs átfogó foglalkoztatáspolitikai elgondolás, így megfelelő összhang híján a különböző ágazati célok érvényesülnek.

Ducan Gallie (D. Gallie 2002) arra hívja fel a figyelmet, hogy túl kevés tényadat áll rendelkezésre a szociális transzfer direkt és egyértelmű negatív, munkakínálati ellenősztönző hatásának bizonyítására, hiszen a segélyben részesülők szempontjából azért nincs jelentősége a kínálati oldali hatásoknak, mert egyrészt a segélyek összege túl alacsony, másrészt azok, akiknek tartósan nincs munkájuk, vagy nagyon gyenge a munkaerő-piaci kötődésük, képtelenek a munkaerő-piaci integrációra.

Fontos hangsúlyozni, hogy a munkaösztönzés-probléma létezését senki sem kérdőjelezi meg, csupán arra hívják fel többen is a figyelmet – pl. az előzőkben hivatkozott szerző és az ugyanebben a kötetben szereplő másik tanulmány szerzője (G. Esping-Andersen 2002) –, hogy a hatások egyrészt nem egyértelműek, másrészt a közgazdaságtani elméletek szerint várható viselkedéssel ellentételes, illogikus viselkedést eredményezhetnek. Ez a viselkedés azonban egyben logikusnak is tekinthető, ha az elemzési horizontot tágítjuk. Erről Esping-Andersen így ír:

„Érdekes tény, hogy a kiemelkedően magas munkanélküli támogatásokat biztosító országokban általában sokkal alacsonyabb a tartós munkanélküliek aránya, és legalábbis Dánia esetében Európa-szerte az egyik legmagasabb a munkanélküliségből való kilépési arány. És fordítva, a tartós munkanélküliség különösen hangsúlyos Olaszországban, ahol az összes munkanélküli többségének (főleg fiataloknak) egyáltalán nincs jogosultsága szociális támogatásokra.” (Esping-Andersen 2008:47)

Az ellentmondás egyik feloldása az lehet, ha a pénzübeli transzfereket aktiválási programokkal kötik össze, valamint egyrészt rugalmassá teszik a foglalkoztatási viszonyok feltételeinek szabályrendszerét, másrészt a munkavállalók biztonságát alapvetően a relatíve magas szintű munkanélküli ellátással és aktív munkaerő-piaci politikák rendszerével biztosítják, amely együtt alakítja ki azt a klímát, amely a munkanélkülivé válás esetén ösztönli és segíti elő az újbóli elhelyezkedést. A célokból és eszközökből is látszik, hogy a törekvés lényege a több szakpolitika és ezek intézményeinek, eszközrendszerének egymás mellé rendelése, ami erősíti a foglalkoztatáspolitikát aktivizáló funkcióját. Eközben a jóléti rendszeren belül, a szociális juttatásokban, szolgáltatásokban és ezek finanszírozásában is jelentős – komplexen megtervezendő és a társadalmi integráció folyamataiban hosszabb távon hatásos – változásokat indukál.

Az előzőekben írtak fontosságát hangsúlyozza az a tény is, hogy a munkavállalással kapcsolatos döntéseket számos tényező befolyásolja, e hatás-együttesek nemcsak a „gazdasági ösztönzők” világába tartoznak, hanem ennél lényegesen szélesebb tartományt ölelnek fel, mint például

a lokális munkaerő-piaci lehetőségeket, a közvetlenül körülvevő társadalmi környezetet, a munkához való viszonyulás szocializációs gyökereit, és nem utolsósorban a társadalompolitikai beavatkozás irányait. E heterogén és bonyolult összhatásokat magukba rejtő keretfeltételeket soha nem szabad figyelmen kívül hagyni, ha a munkanélküli létből a munkavállalás felé vezető folyamatot értékeljük. Igaz, ennek vannak nem számszerűsíthető, objektív eszközökkel nehezen leírható részei, és persze léteznek modellekkel jól megragadható dimenziói is. Úgy is mondhatnánk, hogy amit nem látunk, az még van, azaz a különböző jelenségek, tényezők együttesen – hol egymást erősítve, hol gyengítve – fejtik ki hatásukat, így – még egyszer hangsúlyozzuk – a munkakínálat oldaláról nehéz csak a pénzügyi ösztönzők világából kiindulva megjósolni az egyén döntését.

Amikor tehát a munkavállalás ösztönzési, illetve ellenősztönzési hatásait vesszük számba, nem szabad megfeledkeznünk azon tényező-együttesekről sem, amelyek alakítják és befolyásolják a munkavállalást. Ezek közül mindenképpen meg kell említenünk azt az esetet, amikor a munkavállaló semmiféle döntési helyzetben sincs, hiszen többször is előfordul, hogy nincs olyan munka, amelyet be tudna tölteni. De amennyiben a munkavállalás reálsan is megjelenik (van munka), még akkor is számos olyan tényező befolyásolhatja a munkába állást, amely túlmutat a pénzügyi ösztönzők világán. Ilyen a munkaképesség csökkenése, amely komoly gátja lehet a munkavállalásnak, mert sokszor az egyén egészségi állapota nem teszi lehetővé az elérhető munka megszerzését, hiszen nemcsak a megváltozott munkaképességű munkakeresőn múlik a munkavállalás, mert az esetek döntő többségében a munkahelyek nincsenek felkészülve a megváltozott munkaképességűek vagy fogyatékosok foglalkoztatására. E felkészületlenség gyökere, hogy hiányoznak azok az érdekeltségi és ösztönző formák, amelyekkel megéri foglalkoztatni a nehezen foglalkoztathatókat. Emellett az immobilitás is gátló tényező, hiszen különböző – akár egyéni, akár társadalmi vagy földrajzi – okok gátolhatják meg az aktív korú a munkakeresést, a munkavállalást. Végül az sem mellékes kérdés, hogy miként alakulnak a munkába állás költségei, mert amikor valaki munkát vállal, egyrészt megnövekednek a kiadásai, másrészt a munkavállalás első időszakában – rossz szabályozás esetében – csökken, vagy extrém esetben megszűnik a bevétele.

Az európai példákából úgy tűnik, hogy erre a komplexitásra reagálnak az ellátórendszerek. Azok a publikációk, amelyek az EU tagállamaiban bevezetett, és a munkaerő-piaci és jóléti reformok eredményeit és veszélyeit bemutató, a segélyek ellenősztönző hatásait is vizsgáló nemzetközi összehasonlításra alapulnak, felhívják a figyelmet arra, hogy mennyire hasznosabb lenne a pénzbeli támogatások és a foglalkoztatás drasztikus szembeállítás helyett „integrált”, „holisztikus” megközelítést alkalmazni („making work pay”; „welfare to work”; „activation”). Az e programok mögött meghúzódó elvek közös jellemzője annak elvárása, hogy az érintettek a közpénzből finanszírozott transzferjövedelem fejében végezzenek munkát, vagy tegyék meg a munkához jutáshoz szükséges lépéseket. Az elv tehát a juttatáshoz való hozzáférést az egyén által teljesítendő feltételekhez (és nem csupán a jogosultsághoz) köti.

Azaz elsősorban az a kérdés, hogy egyfelől miként lehet elkerülni

a különböző jövedelmi csapdahelyzeteket, valamint hogy miként lehet összekapcsolni az atipikus és időszakos munkákat a pénzbeli támogatásokkal. Másfelől a munkavállalás során fellépő és az egyes szereplőket érintő kockázatokat miként lehet arányosan szétteríteni.

A legjárhatóbb útnak az tűnik, ha a jövőbeni munkavállaló részére olyan – nyugat-európai országokban megszokott – jövedelem-fenntartó programokat működtetnénk, amelyekben a pénzbeli ellátások közvetlenül összekapcsolódnak a munkaügyi és a szociális szolgáltatási csomagokkal.

E fejezet lezárásaként azt is szükséges hangsúlyozni, hogy *bármilyen elképzelés elfogadásának csak akkor van értelme, ha egy átfogó társadalompolitikai koncepcióba ágyazódik, ahol elgondolásunk szerint a társadalompolitikának három alapvető prioritást kell szem előtt tartania.* A javaslatcsomaggal összhangban e prioritásokat a következőképpen lehet megfogalmazni:

- a) egyenlő hozzáférés biztosítása mellett erőteljes humántőke beruházás;
- b) a munkaerőpiacról kiszoruló rétegek számára a megélhetési biztonság garantálása;
- c) a foglalkoztatás bővítése.

Egy társadalompolitika természetesen különböző közpolitikákból áll, így mindegyik önálló területtel, célokkal, érdekekkel rendelkezik. A három prioritás tehát olykor önálló közpolitikai célként²⁷, olykor szempontként jelenik meg valamilyen más közpolitikai cél²⁸ elérésekor, olykor a három prioritás egyszerre, együttesen²⁹ szabja meg az intézkedések menetét.

Ennek a sokszálú történetnek az egyik legfontosabb alapfeladata mégis az olyan képességek (capability) és javak biztosítása, amely a javakhoz való hozzáférésén túl annak esélyét is megteremti, hogy minden ember élni tudjon a gazdaság által felkínált előnyökkel.

2.2. A javasolt konstrukció

2.2.1. Célok

A javasolt változás célja annak elősegítése, hogy anyagi ellehetetlenülés miatt senki ne veszítse el az emberi méltóságát. Ezzel összhangban a bevezetni javasolt új pénzbeli ellátások – az egyéni jogok, az emberi méltóság, a megkülönböztetés mentessége elvének tiszteletben tartásával – célja egy előre meghatározott jövedelemszint garantálása. Tágabb összefüggésben egy több elemből álló szociális védelmi rendszer alapeleme, ahol az elsődleges cél a rendelkezésre álló eszközökkel elősegíteni a társadalmi befogadást, a társadalmi részvételt.

A másik alapvető célkitűzés az, hogy a munkaerőpiacról kiszorult

²⁷ Pl. képzés, szakképzés

²⁸ Pl. közlekedésfejlesztés, adópolitika

²⁹ Pl. szegénységnyhítés

aktívak részére egy kombinált pénzbeli ellátásokat és szolgáltatási csomagot egyaránt tartalmazó ellátás-struktúrát nyújtson.

2.2.2. Főbb elemek

A pénzbeli ellátás vonatkozásban a javasolt rendszer két fő elemből tevődik össze. Az egyik a *feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás*, míg a másik a *minimumjövedelem*. E két ellátáshoz kapcsolódhatnak más ellátások, valamint szolgáltatások.

Feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás

Mint már írtuk, a feltételhez nem kötött pénzbeli juttatás azon aktív korú munkaképes, munka nélkül lévők számára nyújt jövedelmet, akik nem vesznek részt az együttműködésben, vagy sorozatosan megszegték az integrációt segítő együttműködési előírásokat. A támogatáshoz jutás feltétele a nem elégséges jövedelem, illetve jövedelemhiány fennállása (jövedelemteszt). A vagyonmérést nem tartjuk indokoltnak. Javaslatunk szerint a jogosultságot szerzett személyek jövedelme a minimumjövedelem 60 százalékáig egészítődik ki. A jövedelemkülönbözet meghatározásába (kivételek a munkajövedelem, aminek szabályait lásd a következőkben) a lakásfenntartási támogatáson kívül minden jövedelem beszámítódik.

A pénzbeli ellátás mellett a munkavégzés korlátozott mértékben lehetséges. Az ellátásban részesülő személy egy évig a mindenkori nettó minimálbér³⁰ 40 százalékáig terjedő bérért, és ha a jogosultság továbbra is fennáll, az azt követő években a nettó minimálbér 25 százalékig megkeresett összeghatárig nem számít bele az ellátást meghatározó jövedelembe.

Ha a támogatás munkába állással szűnik meg, akkor fokozatosan vonják el a transzfert, a támogatást pedig jogi értelemben nem megszüntetik, hanem a próbaidőig vagy minimum 6 hónapig felfüggesztik.

Ha nincs kedvező változás, az ellátás egy éve után a támogatást meg kell, vagy meg lehet hosszabbítani, illetve mindig lehetőség nyílik a minimumjövedelem igénybevitelére.

Összefoglalva: a feltétel nélküli pénzbeli juttatás – a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK) szakértői munkacsoport egyik javaslatának logikáját követve (Czibere K. és mtsa. 2011) – olyan készpénzes ellátás, amely normatív módon, meghatározott jövedelemhatár alatti lét esetén nyújt támogatást, és amelyhez nem kötődik együttműködési kötelezettség.

³⁰ A koncepció a 2011. évi nettó minimálbér összegével számol.

Minimumjövedelem

Az európai példák azt mutatják, hogy a minimumjövedelem meghatározása számtalan módon lehetséges. Az egyik működő módszer, ha előre meghatározott, az eltérő családtípusokat is figyelembe vevő minimumszintig egészítik ki a család vagy háztartás jövedelmét. Ezen eljárás során számba veszik a család, illetve háztartás összes bevételét, és a lehetséges kedvezmények levonása után megmaradt jövedelmet egészítik ki a minimum szintig.

A másik lehetséges megoldás az egyéni szintű támogatás. Természetesen a minimumjövedelmet ekkor is lehet differenciálni.

Javaslatunk az utóbbi megoldásmódot preferálja, mivel elképzelésünk szerint a jogosultság megállapításakor a rendszer nem a klasszikus jövedelemtesztelést alkalmazza, hanem az egyén (és így áttételesen a család) rendelkezésére álló jövedelmét terhelő, speciális adókulcs alkalmazásával határozza meg a támogatásának mértékét.

Az egyéni jogosultság szerinti szabályozás elfogadása mellett két érvünk is van. Egyrészt a hazai személyi jövedelemadó-rendszerben az adózás alapja egyéni, így célszerű a minimumjövedelemnél is ezt használni, mert így könnyebb kapcsolatot találni a két rendszer között.

Másrészt szeretnénk elkerülni a jövedelemtesztelést. Egyrészt a tapasztalatok szerint a jövedelemhez kötött juttatások esetében mindig is nehéz magas igénybevételi arányt elérni. Ugyanakkor a jövedelemteszt alkalmazása mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy az egyén, család vagy háztartás jövedelme mérhető, ám a különböző kutatások és elemzések megállapításai és a bürokratikus tapasztalatok már nem ilyen egyértelműek. Ráadásul a jövedelemigazoláshoz kötött ellátások esetében számolhatunk a leginkább ellenőztönző hatásokkal.

Az angolszász országok példái arra hívják fel a figyelmet, hogy az adórendszer eszközeit a szociálpolitikai célok eléréséhez jól lehet alkalmazni. Példa erre a 2003-ban bevezetett, és azóta többször módosított brit gyermekek utáni adókedvezmény (Child Tax Credit), ahol a jogosultsági alap kiszámítására használt jövedelem az éves bruttó jövedelem, amelyet az adórendszeren keresztül mérnek. Az adókedvezmény mértékét több lépésben határozzák meg, éspedig úgy, hogy a jobb jövedelmi pozícióban lévők kevesebb támogatást kapnak, míg az alacsony jövedelműek a támogatás teljes összegét megkapják. A 2003-mas változtatás másik, lényeges eleme, hogy összekapcsolták a generális segéllyel (Income Support), azaz aki segélyben részesült és közös háztartásban gyereket nevelt, jogosulttá vált az adókedvezményre (Whiteford P. – M. Mendelson – J. Millar 2004).

A meglévő tapasztalatok megismerése (K. Messere – F. de Kam – C. Heady 2003), valamint a témánk szempontjából releváns elméleti megközelítések (P. M. Mieszkowski – J. A. Pechman – J. Tobin 1993) alapján úgy véljük, hogy a hazai viszonyok között az alábbiak szerint célszerű a minimumjövedelem alapvető elemeit meghatározni:

A minimumjövedelem tehát egyéni jogosultság alapján igényelhető ellátás. A támogatás javasolt mértéke az alapvető létfenntartás biztosítására szolgáló összeg. Az alapvető létfenntartást ez esetben az átlagos élelmiszer-

fogyasztás, a ruházkodási és közlekedési költségek adják. A minimum-jövedelem a lakásfenntartással kapcsolatos támogatásokat nem tartalmazza, mivel ez önálló, a minimumjövédelmet feltételező támogatás. A minimumjövédelem összegének meghatározásakor tehát a lakásfenntartási támogatást nem veszik figyelembe, de ez visszafelé nem érvényes, azaz a lakásfenntartással kapcsolatos támogatás megállapítása során a minimumjövédelem beszámít a jövedelembe.³¹

Az eltérő élethelyzetek során felmerülő szükségletek támogatására különböző univerzális, pontosabban csoportosan célzott, és kötött felhasználású ellátások, valamint közszolgáltatások ellátórendszere kapcsolódik.

Azért szorgalmazzuk ezt a megoldási módot, mert ezzel úgy tudunk minimális megélhetést garantálni, hogy egyfelől megmarad a rendszer-szerűség, a hatékony és hatásos célzás, és az átláthatóság sem csorbul különösebben, másfelől nem gátolja a munkaerőpiacra való visszajutást, illetve azon családok esetében, akik már a munkaerőpiacon vannak, de alacsony a jövedelmük, nincs vagy csekély az ellenősztönző hatás.

A potenciális igényjogosultak azon felnőtt személyek, akik:

1. a nyugdíjbiztosítási rendszerben nem szereztek jogosultságot;
2. munkajövedelmük alacsony összegű (ún. dolgozó szegények);
3. aktív korú nem munkaképesek;
4. aktív korban lévő állástalanok.

Az ellátás nominális mértékét a mindenkori átlagos élelmiszerkiadás, ruházkodás és utazási költségek alapján határozzák meg.

Az ellátás mértékének meghatározásakor az egyén más jövedelmét vagy annak egy részét veszik figyelembe, méghozzá úgy, hogy az egy speciális adókulccsal³² adózik. Ennek megfelelően a minimumjövédlem mértéke (Tj) az alábbiak szerint alakul:

$$T_j = M_j - E_a$$

ahol

T_j = támogatás mértéke

M_j = nominális minimumjövédlem

E_a = egyéb jövédlem utáni adófizetés mértéke

Néhány példával próbáljuk segíteni a megértést. Talán a leglényegesebb információ a 3. oszlop utolsó sorának cellájában látható, ahol a kapott érték mínusz (dőlttel jelölve), azaz ekkor a támogatás befizetéssé fordulna, de ehelyett „csak” a jogosultság szűnik meg.

³¹ A lakáshoz fűződő támogatások részletes leírása az e számban megjelent Győri Péter-tanulmányban olvasható.

³² A speciális adókulcs mértéke attól függ, hogy milyen döntés születik a visszavonás meredekségéről. Az viszont nem döntés kérdése, hogy a speciális adókulcs mértéke nem lehet több, mint 100%, és nem lehet kevesebb, mint a normál sja rendszer legalsó sávjának adókulcsa.

2. táblázat Jövedelem-példák minimumjövedelemmel számítva

	Rendelkezésre álló jövedelem [1]	Támogatás megállapítása [2]	Minimumjöv. (MJ) [3]	Összes jövedelem [4]
Egyedülálló	Nincs jövedelme	$MJ - (0 \cdot 65\%) =$	MJ 100%-a	[1] + [3]
Egyedülálló	30 000	$MJ - (30\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 39%-a	[1] + [3]
Pár	15 000	$MJ - (15\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 70%-a	[1] + [3]
	40 000	$MJ - (40\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 19%-a	
Pár	45 000	$MJ - (45\,000 \cdot 65\%) =$	MJ 9%-a	[1] + [3], kivéve <i>dólttel</i> jelölt mérték
	95 000	$MJ - (95\,000 \cdot 65\%) =$	-MJ 93%-a	

Megjegyzés:

- MJ= 32 000.-

- Ea= 65%

- Nincs semmiféle kedvezmény.

Munkajövedelmek

A munka- és egyéb nem szociális jövedelmek, tehát a kamatokból, osztalékokból, pénzüpiaci tevékenységből származó bevétel egy része, bizonyos jövedelemhatárig, nem számolódik bele. Ez a *disregard – tehát a be nem számított jövedelem* – intézménye, amit minden korszerű segélyrendszerben megtalálhatunk. A cél, hogy a segélyezéskor fellépő jövedelmi csapdahelyzetet mérsékelje, hiszen a segélyezés során alkalmazott jövedelemtesztelés egyik nem kívánt hatása a munkavállalással kapcsolatos ellenősztönzés. A *disregard* ezt a hatást tompítja, mivel lehetővé teszi, hogy bizonyos munkából származó jövedelem ne számíton bele a segélyezési szint alapját képező jövedelembe. Az így „be nem számított jövedelem” lehet fix vagy változó összegű. Utóbbi esetre kétféle megoldás létezik, vagy munkaidőhöz, például heti 12 órához, vagy bizonyos keresetnagysághoz, például a minimálbér \times százaléka-hoz kötött *disregard*.

Igaz, a minimumjövedelmet illetően nincs direkt értelemben vett jövedelemteszt, de az egyén jövedelme kapcsolódik a minimumjövedelem mértékéhez, ezért ebben az esetben is célszerű alkalmazni a *disregard*ot. Hangsúlyozzuk, a cél a munka ellen ösztönző hatások mérséklése, alacsony keresetű munkavállalók jövedelmi biztonságának erősítése, oly módon, hogy a munkavállalás továbbra is megérje nekik. Ennek „ára”, hogy egy viszonylag bonyolult szisztémát kell alkalmazni. A szisztéma főbb összetevői a következők:

A rendszer két komponensből tevődik össze. Az első az *igénybevételi határ*, ami konkrét összeg (nettó minimálbér). A második az a *munkajövedelmi hányad*, amit a transzfer mértékének megállapításakor számí-

tásba veszünk. Utóbbi esetben felső plafon is van, amelynek célja, hogy a magasabb összegű munkajövedelem esetében ne lehessen érvényesíteni a disregardot. (Hatásában ez egy kicsit olyan, mint az adórendszerben az adóalap-kedvezmény. A minimumjövedelem esetében az adóalap-kedvezményt a felső plafon helyettesíti. Példánknál maradva, ha nem lenne felső plafon, akkor az elosztás úgy viselkedne, mintha 0% kulcs lenne az adóalap-kedvezmény helyett.)

Először nézzünk erre konkrét példákat, majd az eloszlási hatását mutatjuk be.

3. táblázat Példák minimumjövedelem számítására

Bruttó munkajövedelem [1]	Igénybevételi határ^a [2]	A disregard értéke [3] = [2] – [1]	Beszámításra kerülő munkajövedelem [4] = [1] – [3]
25 000	60 600	25 000 ^b	0
35 000	60 600	25 600	9 400
45 000	60 600	15 600	29 400
85 000 ^c	–	–	85 000

Megjegyzés:

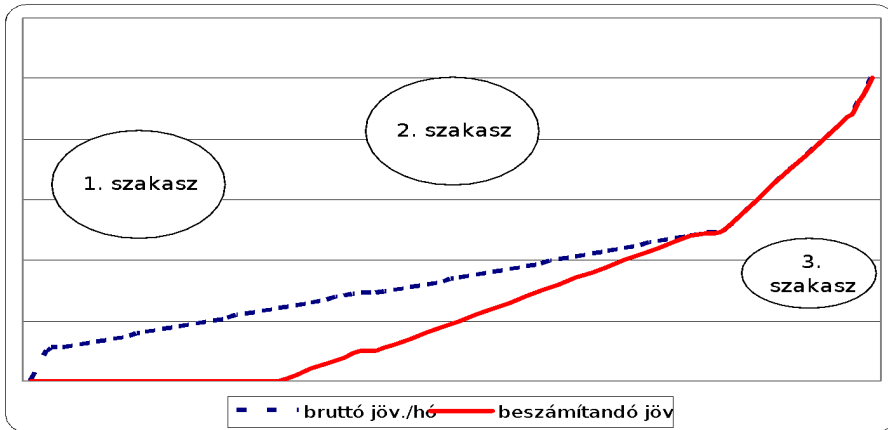
^a Igénybevételi határ: nettó minimálbér (2011).

^b A kapott eredmény összege magasabb, mint a bruttó munkajövedelem, ezért a teljes összeg „kizáródik” a beszámítás alapjából.

^c Nem érvényesíthető a disregard.

A disregard hatását három részre lehet bontani, ahol az 1. szakaszban a minimumjövedelem mértékének megállapításakor a munkajövedelmet nem számítják bele. A 2. szakaszban a minimumjövedelem mértékének kiszámításakor változó összegben számítják bele a munkajövedelmet, míg az utolsó, 3. szakaszban a minimumjövedelem mértékének megállapításakor a teljes munkajövedelmet beszámítják.

3. ábra A disregard hatása



Szociális jövedelmek

Abban az esetben, ha valaki öregségi nyugdíjban³³, vagy öregségi-rokkantsági nyugdíjban, vagy baleseti-rokkantsági nyugdíjban, vagy baleseti járadékban, vagy árvaellátásban részesül, nem jogosult a támogatásra. Minden más esetben a minimumjövedelem mértékének meghatározásakor beszámít a szociális transzfer.

Az egyéni alapú jogosultság megállapításának vezérlő elve az, hogy egyrészt az elbírálást országosan egységes elvek alapján végezzék, másrészt hogy minél könnyebb módon lehessen a támogatáshoz hozzájutni. Ez nemcsak az eljárási szabályok egyszerűségét jelenti, hanem a hozzáférés területi elérhetőségét is. Ezt az elvet kell az adminisztrációs teherrel és a költséghatékonysággal, valamint a szakszerű szakhatósági működéssel összeegyeztetni.

A következő, lényeges pont az, hogy a különböző szociális ellátások milyen kapcsolatban legyenek a minimumjövedelemmel. Ez leginkább a segélyezési rendszert érinti, ahol a minimumjövedelem megjelenése lehetővé teszi néhány juttatás kiváltását. Ezek a következők:

- álláskeresési segély;
- rendszeres szociális segély;
- foglalkoztatást helyettesítő támogatás;
- házastársi pótlék, járadék;
- időskorúak járadéka.

A következőkben ismertetett ellátások a minimumjövedelem mértékének megállapításkor kerülnek bele a rendszerbe. Fő szabályként csak a szociális jövedelepótló támogatásokat érintik ezek a javaslatok. A jelenlegi szisztémában a nagyobb ellátotti kört érintő juttatások az alábbiak:

³³ Ide nem értve: elő-, bányász-, korengedményes nyugdíjban részesülőket is.

- álláskeresői járadék;
- gyed;
- tgyás;
- gyes;
- gyet;
- korhatár alatti rokkantnyugdíj;
- rehabilitációs járadék;
- bányász- és korengedményes nyugdíj;
- mg-i szövetkezeti járadék;
- baleseti járadék;
- átmeneti járadék;
- rendszeres szociális járadék;
- bányász egészségkárosodási járadék;
- rokkantsági járadék;
- egyén nyugdíj, járadék;
- ápolási díj.

Nézzünk két-két példát arra az esetre, hogy miként változik az egyén támogatása, amikor a már megkapott transzfer értéke nagyobb, illetve kisebb, mint a minimumjövedelem:

4. táblázat Minimumjövedelem változása más transzferekkel együtt, példák

Megkapott ellátás	Kapott ellátás összege [1]	Támogatás megállapítása [2]	Minimumjöv. (MJ) [3]	Összes transzfer [4] = [1] + [3]
Gyed	83 959	$Mj - (\text{gyed} * 65\%) =$	-22 573	83 959
Álláskeresői járadék	52 107	$Mj - (\text{álláskeresői járadék} * 65\%) =$	-1 870	52 107
Gyes	30 929	$Mj - (\text{gyes} * 65\%) =$	11 896	42 825
Rendszeres szociális járadék	27 588	$Mj - (\text{rszj} * 65\%) =$	14 068	41 656

Megjegyzés:

– Az ellátások mértéke ld. KSH Szociális Évkönyv 2011 (KSH 2012).

– MJ= 32 000 Ft

– Ea= 65%

– Mínusz érték esetén [3] oszlop az érték nullára változik.

2.2.3. Hozzáférés, jogosultság megállapítása

Javasoljuk, hogy a megállapító hatóság a járási szintű kormányhivatal legyen. A jogosultság megállapítása ezen az államigazgatási szinten történik, méghozzá normatív módon. A normatív szabályozási technika lehetővé teszi a kiszámítható, jogszabályokban szabályozott ügyintézés, valamint az egyenlő hozzáférés elvének érvényesülését. A normatív eljárás következő, fontos hozadéka, hogy az igényeket elektronikusan is be lehet

nyújtani, hiszen a minimumjövedelem igényléséhez olyan adatok szükségesek, amelyek többségével az állam is rendelkezik.

Ahhoz, hogy a megfelelő információ eljusson az állampolgárokhoz, célszerű néhány intézmény – például a települési önkormányzatok polgármesteri hivatala, a kormányhivatalok, a munkaügyi kirendeltségek és a családsegítő szolgálatok – számára kötelezően előírni az információszolgáltatást, illetve a segítségnyújtást az ügyintézés terén. Javasoljuk továbbá, hogy ezeknek az intézményeknek egy része benyújtó hely is lehessen.

A minimumjövedelem mértéke kiszámításának sémája a következőképpen alakul:

A potenciális igényjogosult felhatalmazza a hatóságot, hogy a jövedelmével kapcsolatos releváns információkat a megállapító hatóság – az adóhatóság és az egyéb állami hivatalok (ONYF, OEP, Munkaügyi Hivatal, MÁK) adatbázisának felhasználásával³⁴ – beszeresse, és így lehetővé váljon a minimumjövedelem mértékének megállapítása.

A bevezetni javasolt minimumjövedelem ugyan nemcsak a munka nélkül lévő emberek számára nyújt ellátást, de várhatóan ebből a csoportból kerül ki az igényjogosultak döntő többsége. Ezért szükséges külön bemutatni az aktív korú állástalanok támogatásait.

A pénzbeli ellátás elem azonos más jogosultakéval, a különbség az integrációt segítő együttműködési kötelezettségben van. Ennek csak akkor van létjogosultsága és értelme, ha támogató jellegű, azaz adekvát és egyénre szabott szolgáltatásokat nyújt, valamint a céljaiban *nem kizárólag a munkaerő-piaci integrációra törekszik*, hanem ennél átfogóbb, az ellátott „társadalmi tagsághoz” kapcsolódó célokat fogalmaz meg. Ennek megvalósításához újra kell szabályozni a jelenlegi munkaügyi és szociális közszolgáltatási rendszert. A cél az *intézmények hatásköreinek és feladatainak egymáshoz való illesztése*, mivel úgy véljük, a közszolgáltatás megszerzése az egész ellátó-struktúra átalakításának egyik kulcsa. Ennek kialakítása nem egyszerű feladat, hiszen egy viszonylag bonyolult erőterben számos tényezőt, érdeket és motívumot kell figyelembe venni. Am ha a struktúra bonyolult is, a cél egyértelmű. A cél olyan intézményi környezet kialakítása, ahol a különböző típusú intézmények, valamint ágazatok közötti együttműködés rendszerszerű és professzionális, a főbb lépéseket előre meghatározottan hajtják végre, úgy, hogy a rendszer a szereplők számára mind funkcionális oldalról, mind a szabályozás, a felelősségi és hatáskörök szempontjából transzparenssé váljék. Az integrált formák megszervezésének további, nem elhanyagolható előnye, hogy javítja az intézmények közötti koordinációt, ami a költségek optimalizálása mellett egyben a jobb, magasabb szintű ellátás záloga.

Mint már jeleztük, az aktív korú állástalan jogosult számára a támo-

³⁴ Ez a javaslat illeszkedik, ahhoz az évek óta tartó kormányzati törekvéshez, hogy a szociális jövedelmeknek legyen egy egységes nyilvántartási rendszere.

Hosszú távú cél lehet, hogy minden jövedelmet az Adóhatóság tartson nyilván. Ehhez nemcsak az informatikai rendszert kell átalakítani, hanem az adózási szabályokat is. Pl. úgy, hogy a szociális jövedelmeket adómentesen, az évi adóbevallásban kell szerepeltetni. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy minden felnőtt korú magyar állampolgár készít adóbevallást.

gatás feltétele az integrációt segítő, kötelező együttműködés. Az együttműködések tartalma sokféle, a célja azonban lényegében ugyanaz: a társadalmi tagság erősítése, főként a foglalkoztathatóság erősítésén keresztül. Ez azonban nem merül ki a hagyományos foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer által nyújtott szolgáltatások és lehetőségek mozgósításában. Ennél sokkal többről, másról van szó, hiszen a szegénységből kivezető út sikeréhez a munkahelyteremtő programok önmagukban nem elégségesek.

Az aktív korban szerzett jövedelemmel és érdemi jövedelempótló ellátással nem rendelkezők körében a szerződéses együttműködési kötelezettség a munkaügyi kirendeltséggel áll fenn, de közreműködő szervezet sokféle intézmény lehet. A munkaügyi kirendeltségek fókusza tehát egyértelműen az ügyfelek igényeinek minél eredményesebb felmérése.

Ehhez minimum két dolog szükséges. Az egyik, hogy legyenek szolgáltatási és képzési csomagok, a másik pedig az, hogy a kirendeltségek szakmai felkészültsége biztosítsa a személyre szabott szolgáltatásokat.

2.2.4. Közszolgáltatások nyújtása, az együttműködés szervezeti sémája

Intézményi keret – a javasolt új struktúra

Az együttműködés tartalmait, az egyéni fejlesztési terv aktiválási eszköztárát hét nagyobb csoportba lehet sorolni. Ezek a következők:

- (át)képzések és tréningek;
- bértámogatás, alacsonyabb bérköltség kialakítása;
- központi (állami) állásteremtési programok;
- mobilitást elősegítő eszközök biztosítása (utazás, lakhatás);
- jóléti támogatáspolitikai beemelés (lakhatás, egészségügy, megélhetés);
- munkahelykeresés és álláskereső támogatás, munkaerő-piaci ismeretek átadása;
- munkával összefüggő költségek, támogatások.

Van olyan eset, amikor ezekre csak kis részben, vagy egyáltalán nincs szükség, hiszen az álláskereső képzettsége, tudása, munkaerő-piaci pozíciója stabil, erős, csak éppen állást vált. A másik véglet azokat érinti, akiknél az elhelyezkedést számos tényező gátolja, nehezíti. Ők az úgynevezett nehezen foglalkoztathatók (képzetlenek; megváltozott munkaképességűek; idős munkavállalók; hátrányos helyzetű térségek lakói), akiknél a munkába állás elősegítése reálisan csak komplex eszközrendszer igénybevételével, egyénre szabott tervek alapján valósulhat meg. A minimumjövedelem leendő igénybe vevőinek elsőpró többsége is ilyen társadalmi körből rekrutálódik. Ezekben az esetekben szükséges a különböző területeken működő intézmények, szolgáltatások közötti együttműködés.

A minimumjövedelmet igénylő, aktív korban lévő, munkaképes állástalan esetében tehát az ellátáshoz jutás feltétele a munkaügyi szerveze-

tettel való együttműködés. A munkaügyi kirendeltségek az ügyféllel és a nagyobb szakembergárdával működő családsegítőkkal közösen kidolgoznak egy együttműködési megállapodást, illetve egyéni fejlesztési tervet. Ez olyan egyéni terv, amely tartalmazza a különböző szolgáltatási igényeket, időtávot, forrásigényt stb.

Ennek intézményi és szervezeti feltételei részben adottak, a hiányt ezen a téren a humánerőforrás és adekvát szakmai tudások jelentik.

Az elkészített együttműködési megállapodástervezetet a megyei szinten működő bizottság³⁵ véleményezi (elfogadja, vagy indoklással elutasítja). A bizottság tagjai:

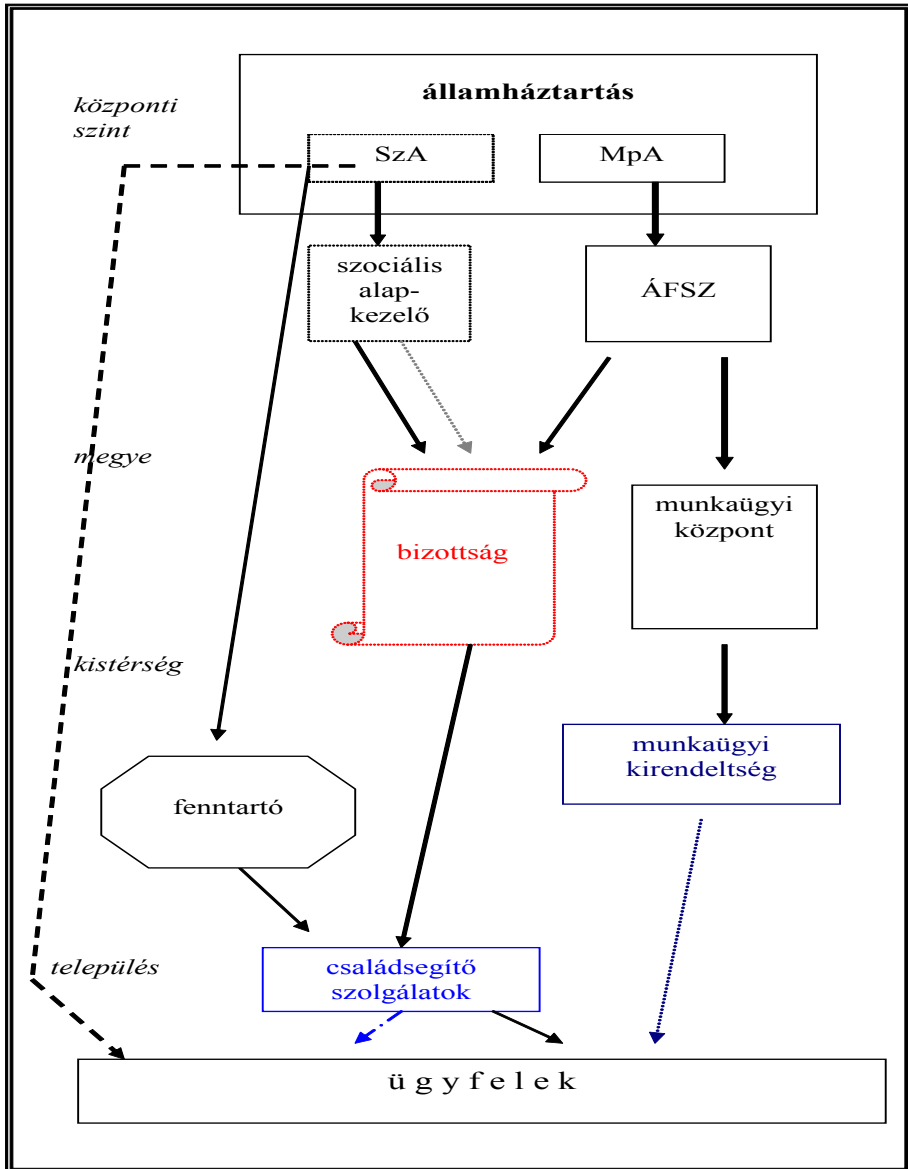
- munkaügyi központ munkaügyi ügyekben járatos munkatársa;
- megyei önkormányzat szociális ügyekért felelős munkatársa;
- nagy létszámot foglalkoztató munkáltató vagy munkaadói szervezetek képviselői;
- az államháztartás szociális alapját működtető intézmény szociális szakembere.

Elfogadás esetén a bizottság pénzügyi keretet³⁶ rendel az egyéni fejlesztési tervhez, és ekkortól megkezdődhet a fejlesztési terv végrehajtása. A szakmai végrehajtásáért a nagyobb szakmai létszámmal rendelkező családsegítő szolgálatok a felelősek. Az átadott pénzügyi keret felhasználásával a szolgáltatás nyújtásán és vásárlásán, valamint szükség szerint eseti segélyezésen keresztül a családsegítő szolgálat esetfelelőse az egyéni fejlesztési terv szakmai megvalósítójaként lép be a rendszerbe. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy csak ezek a családsegítők lehetnek a szolgáltatásnyújtók. Az egyéni terv meghatározza, hogy mely intézmények vesznek részt az együttműködésben. A nagyobb szakmai felkészültséggel és kapacitással rendelkező családsegítők fő tevékenységébe tartozik egyrészt az, hogy szakmai partnerei legyenek a bizottságnak és a munkaügyi rendszernek, másrészt hogy esetkezelőként az ügyfelet „mendezseljék”, tehát szolgáltatásokat nyújtsanak vagy vásároljanak számára. Ez azt is jelenti, hogy az esetfelelős szociális munkás, illetve a szolgálat előre meghatározott időben beszámol a program végrehajtásáról, és ha szakmai szempontból indokoltnak látja, módosítást kezdeményez.

³⁵ Ilyen döntéshozói fórum jelenleg nincs. A résztvevők közül az utolsóként írt szereplő hiányzik, ám „halvány kezdeménye” létezik, hiszen a 2013. évi költségvetés – igaz, csak virtuálisan – a szociális ellátások forrásainak egy részét alapba vonta (Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap), valamint szociális ügyekkel több minisztériumi háttérintézmény is foglalkozik. Utóbbiak bázisán lehetne létrehozni egy szociálisalap-kezelőt.

³⁶ A bón nem azonos a rendelvénnyel (utalvánnyal), mivel ennél csak a forrás nagysága, és annak kerete van meghatározva, hogy mire lehet fordítani.

4. ábra Javasolt intézményrendszer-allokációs séma



Jelmagyarázat		
.....	intézmény (szolgáltatás)	szükségletfelmérés, valamint szolgáltatásnyújtás
—	intézmény (szolgáltatás)	szolgáltatásvásárlás és -nyújtás, valamint esetkezelés
———>	finanszírozás	transzfer
- - - - ->	finanszírozás	minimumjövedelem

Az egyes szinteken működő intézmények lényegesebb feladatait a következőképpen lehet összefoglalni:

(központi szint)

- államháztartási alapok és az ezeket működtető intézmények:
 - forrásallokáció;
 - adatgyűjtés, adatszolgáltatás;
 - módszertan (pl. szolgáltatási és képzési profilok kialakításában);
 - EU-s projektek menedzselése

(megyei szint)

- megyei-fővárosi önkormányzat:
 - tag(ok) delegálása;
- bizottság:
 - egyéni fejlesztési tervekben döntés;
 - forrásallokáció;
- munkaügyi központ:
 - szolgáltatási és képzési profilok kialakítása;
 - forrásallokáció;
 - adatgyűjtés, adatszolgáltatás;
 - koordináció, hivatalszervezés, és -működtetés;
 - ellenőrzés, szakmai támogatás;
- munkaadó(i) szervezetek:
 - tag(ok) delegálása

(kistérségi szint)

- kormányhivatal:
 - jogosultság megállapítása minimumjövedelem esetében.
- munkaügyi kirendeltség:
 - szükségletfelmérés;
 - szolgáltatásnyújtás (foglalkoztatáspolitikai aktív eszközök);
 - adatszolgáltatás

(települési szint)

- családsegítő szolgálat:
 - információnyújtás, ügyintézésben segítségnyújtás;
 - esetkezelés;
 - szolgáltatásnyújtás;
 - szolgáltatásvásárlás;
 - eseti segélyezés;
 - adatszolgáltatás

Az ügyfelek együttműködése abban az értelemben önkéntes, hogy aki nem akar, nem vesz részt benne, igaz, ekkor azt kockáztatja, hogy elveszti a jogosultságát a minimumjövedelemre. Ez az egyéni felelősség kérdése, amit az állam – egyebek közt – úgy ösztönözhet, hogy a pénzbeli ellátások mellett *szolgáltatásokat nyújt* (tehát támogat, és nem büntet), hosszú távon ezzel is csökkentve a társadalmi költségeket.

Amennyiben az egyén nem kíván részt venni a rendszerben, az állami

felelősség ezzel nem „vész el”, hiszen az az alapvető közfelelősség továbbra is fennáll, hogy a közösség, az állam senkit se hagyjon jövedelem nélkül.

2.3. Finanszírozás

Minimumjövedelem

A minimumjövedelem bevezethetőségének szabályozási, ütemezési kérdései mellett a leginkább középpontban álló kérdés, hogy a szemléletében új ellátórendszer milyen ráfordításokat igényel. A ráfordítások nagyságrendjét csak becsülni lehet. A becslés eredménye is különböző paraméterek meghatározástól függ. A figyelembe vehető paraméterek a következők: a) minimumjövedelem összege; b) potenciális igénybe vevők száma; c) nettó keresetek; d) a minimálbér összege; e) az elérés feltételezhető üteme.

A becslés során a nettó kereseteket, a szociális ellátások összegeit és a minimálbér mértékét a 2011-es adatok (KSH 2012) alapján állandónak vettük, míg a minimumjövedelem összegének azon részéhez, amely függ az egyén jövedelmétől, 2011-es értéken számolva egy állandó értéket konstruáltunk (ez az érték a nominális minimumjövedelem és a számításba vehető ellátások értékkülönbségének súlyozatlan átlaga). E korlátozó megjegyzéseket figyelembe véve az indulás éveiben becslésünk szerint a plusz forrásigény évi 75–95 milliárd Ft. A becslés alapja, hogy az ellátórendszer kezdetben 250–350 ezer jogosulttal számol.

A minimumjövedelem beérett szakaszának finanszírozásához durván megbecsülve kb. 182–227 Mrd Ft ráfordítás szükséges. Ebben az esetben az érintett kör nagyságrendileg 700 ezer ellátott, akik egy része már most is részesül szociális transzferben, míg egy kisebbik része nem.

Érdeemes azt is kiemelni, hogy a paraméterezés során állandónak vettük az inaktívak létszámát is.

Közszolgáltatások

Amire a javaslat építhet:

A közszolgáltatások ügyfélcentrikus átalakításának finanszírozására EU-forrásokat célszerű mozgósítani. A források kalibrálásához némi támpontot adhat, ha számba vesszük, hogy eddig mennyi forrást vontak be. Ezen a területen, a 2007–2013 közötti időszakot vizsgálva, összességében közel 85–90 milliárd Ft volt a ráfordítás. Óvatos becslés szerint az állami foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer fejlesztésre (TÁMOP 1., 2., 5. prioritás intézkedéseinek egy része), valamint a szociális területre szánt fejlesztésre (TÁMOP 5. prioritás programjai) közel ennyit fordítottak.

További várható forrásigények:

A már megvalósult intézkedésekre építve a közszolgáltatási rendszer fejlesztését továbbra is uniós források felhasználásával szükséges finanszí-

rozni. Az eddigi fejlesztési programok tapasztalatai alapján a minimum-jövedelem-ellátáshoz kapcsolódó rendszer- és intézményfejlesztés előreláthatólag 4–5 évet vesz igénybe, amelynek az első két éve az intenzív szakasz. A fentiekben írt ciklust alapul véve az összes ráfordítás várhatólag 45–50 milliárd Ft-os forrást igényelne.