

MÓZER PÉTER

## Vakrepülésben

Pénzbeli ellátások és szociális közszolgáltatások szerepe az időskori biztonság megteremtésében

Az európai országokban a jóléti beavatkozás alapja a pénzbeli ellátások és a közszolgáltatások biztosítása. A két rendszer a szükségletek kielégítése terén annak ellenére szorosan összefügg, hogy a jogosultsági tartalmak, a működési módok valamint az ellátási- és forrásszükségletek meghatározásában merőben eltérőek. A jólét biztosításának feladataiból a pénzbeli ellátások mindig jelentősebb részt képviselnek, ráadásul a jogosultsági tartalmakat is egzaktabban lehet meghatározni, mint a közszolgáltatások esetében.

A tanulmány az időskori biztonság hazai történetén keresztül igyekszik e két ellátásforma szerepét tisztázni, az esetleges kapcsolódásokat feltérképezni.

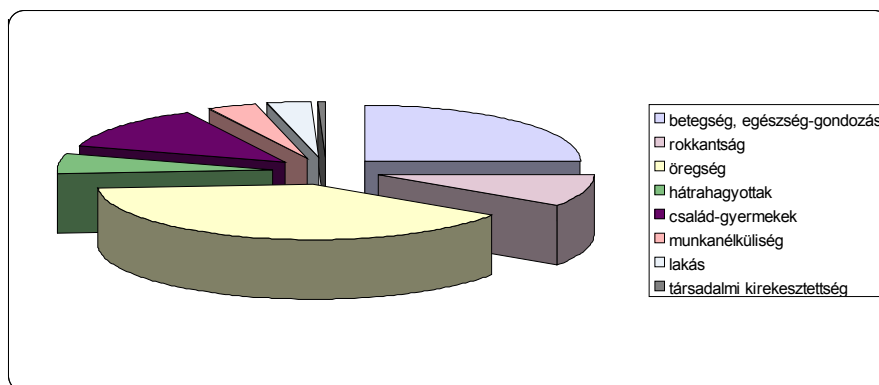
### Bevezetés

Ma már közhely, hogy a jóléti ellátások iránti szükségletek alakulásában az egyik kiemelkedő tényező a népesség számának és összetételének alakulása. Nyilvánvaló, hogy a szükségleteket és az igénybevételt pusztán a népesség korstruktúrájának változása is befolyásolja, hiszen a lakosságon belül megnövekszik azok súlya, akik a többiekénél sokkal intenzívebben igénylik a különféle támogatásokat. Ezt a folyamatot a közbeszéd szintjén a társadalmak előregedéseként szokás azonosítani, és az időskori biztonság témájában elsőrendű kérdésnek tekintik a pénzbeli ellátások szerepét. Az időskori biztonság azonban nem csupán a pénzbeli ellátások és ezek értékállóságának ügye, hanem egyre inkább annak kérdése, hogy az öregedés okozta romló fizikai, érzékszervi és mentális kondíciók miatt hány idős ember képes vagy nem képes egyedül is gondoskodni önmagáról. És mivel az utóbbiak száma növekszik, ez ma azt jelenti, hogy egyre több szükséglet kielégítését várják le a közszolgálati rendszertől. Forrásoldalról nézve ez növekvő költségeket jelent. Így a jövő szempontjából az ellátórendszerre nehezedő demográfiai nyomás lényeges elosztási kérdéseket vet fel.

Az ESPROSS adatai szerint a társadalmi juttatások közel 41 százalékát már most az öregségi támogatások teszik ki. Ennél azonban többről van

most szó, hiszen a más funkcióban sorolt támogatások alanyai között sok esetben jelentős az idősek létszáma. Ilyen támogatási típus a betegséghez, gondozáshoz kapcsolódó ellátások széles tárháza, valamint a rokkantsági ellátások köre is.

1. ábra A társadalmi juttatások funkciók szerinti megoszlása Magyarországon (2008, %)



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2012 (KSH 2013b:19)

A hazai statisztikai adatgyűjtésben nem áll rendelkezésre olyan adat, amely ez egyes ellátási körökön belül bemutatja, hogy mely támogatások pénzbeli vagy természetbeni juttatások, és melyek szolgáltatások. Az általunk ismert, legfrissebb adat 2007-ből származik. Az akkori adatgyűjtés<sup>1</sup> alátámasztja a felvezetőben írtakat, s egyúttal látható, hogy az öregségi támogatások nem egészen háromnegyede pénzbeli ellátás, míg valamivel több mint a negyede közszolgáltatás volt. (1. táblázat)

1. táblázat A társadalmi juttatások funkciók és ellátás jellege szerinti megoszlása (2007, %)

	Ellátás jellege			Összesen
	Pénzbeli	Természetbeni	Szolgáltatások	
Öregség	71	2	27	100
Család gyermek	65	5	30	100
Rokkantság	73	14	13	100
Betegség	42	52	7	100
Lakás	15	57	28	100
Hátrahagyottak	91	5	5	100

<sup>1</sup> 2007-ben a Miniszterelnöki Hivatal Államreform Bizottsága (MeH ÁRB) lehetővé tette, hogy egy szakmai team végig gondolja a segélyezési rendszer, ezen belül a jövedelem- és vagyontesztelés (means tested) alapvető kérdéseit. (ld. Erről bővebben: Mózer P. 2007)

	Ellátás jellege			Összesen
	Pénzbeli	Természetbeni	Szolgáltatások	
Foglalkoztatás	96	–	4	100
Társadalmi kirekesztés és egyéb ellátások	73	14	13	100
Összesen	63	18	19	100

Forrás: Drahos Zsolt – Szrimác Dóra (2007)

Az időskorúak pénzbeli ellátásának elsőpró többsége társadalombiztosítási ellátás, ezen belül is főként öregségi nyugellátás. A társadalombiztosítási ellátásokon kívüli támogatások közül vannak olyan juttatások, amelyek kifejezetten az időskorhoz kapcsolódnak (időskorúak járadéka), de léteznek olyanok is, amelyek más típusú szükséglet kielégítésére szolgálnak (pl. tartós betegség), de jellegüknél fogva a támogatottak döntő többsége idős ember (ilyen pl. az ápolási díj).

A pénzbeli ellátásokban részesülő nyugdíjasok többsége öregségi típusú nyugdíjban részesül, de – főként a kilencvenes évek végéig – az egyéb nyugellátásokban (nyugdíjszerű juttatások, rokkantnyugdíjak) részesülők számaránya is megnőtt. A létszámnövekedés a kiadások emelkedését is magával hozta, azonban fontos megjegyeznünk, hogy az ellátásokra fordított összegek változásának csak az egyik tényezője volt a létszámemelkedés. A nyugdíj-ráfordítások alakulására a nyugdíjban részesülő állomány változása (az ún. cserélődés), a nyugdíjemelések, valamint a nyugdíjrendszer szerkezeti és finanszírozási változásai is hatással voltak.

2. táblázat Társadalmi juttatások funkciók és ellátás jellege szerinti megoszlása (2007, %)

	Éves kiadás, Mrd Ft	Ellátottak átlagos száma (fő)	Egy ellátottra jutó összeg (Ft/hó)
Öregségi nyugdíj	1.996	1.721	96.672
Rokkantsági nyugdíj	653	711	76.568
Hozzá tartozói nyugdíj	126	215	48.869
Rehabilitációs járadék	24	25	72.495
Egyéb nyugdíj, nyugdíjszerű ellátás	–	234	–
<b>Főellátások összesen</b>	<b>2.800</b>	<b>3.327</b>	<b>28.941</b>

Forrás: ONYF

Megjegyzés: A főellátások mellett a nyugdíjrendszer része a hozzá tartozói kiegészítő ellátások is (654 ezer ellátott kap átlagosan havi 28.941 Ft értékben ilyen ellátást. Ennek éves ráfordítása mintegy 227 milliárd Ft).

A szociális közszolgáltatások esetében mind a források, mind az igénybevevők szempontjából nagyobb bizonytalansággal számolhatunk.

Az intézményrendszer struktúráját – sok bizonytalansággal és ellentmondással terhelve – a 1993. évi Szociális Törvény szabályozza. Ennek alapján alapellátásokat és szakosított ellátásokat (utóbbihoz szállásnyújtás is kapcsolódik) különböztethetünk meg, amelyek további bontását lásd az alábbiak szerint:

<b>Ellátási forma</b>	<b>Ellátás típusa</b>
Szociális alapellátás	Családsegítés Étkeztetés Házi segítségnyújtás Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás Közösségi ellátások Nappali ellátások Támogató szolgáltatás
Szociális szakellátás	Ápolást, gondozást nyújtó intézmény Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény lakóotthon Rehabilitációs intézmény
Gyermekjóléti alapellátás	Gyermekek átmeneti gondozása Gyermekek napközbeni ellátása Gyermekjóléti szolgáltatás
Gyermekvédelmi szakellátás	Otthont nyújtó ellátás Utógondozói ellátás

Már ebből a felsorolásból is látható, hogy a magyar rendszer sokféle szolgáltatási típust nevesít, amelyek – az elmúlt 3 év központosítási törekvései ellenére is – megőrizték korábbi jellegüket. A változások (centralizáció) következtében „az államigazgatás szerepe jelentősen megnőtt a személyes jellegű szociális ellátások terén, azonban a magyar szabályozás továbbra is a településközpontú modell körébe sorolható.” (Hoffmann I., 2013:70)

A szociális közszolgáltatások területére ugyanaz mondható el, mint amit a pénzügyi ellátások esetében már szóvá tettünk, jelesül hogy bizonyos ellátások kifejezetten az idős korosztály számára nyújtanak támogatást (pl. időskorúak otthona, gondozóháza), míg az ellátások nagyobbik köre olyan szolgáltatás, amely a jogszabály szerint nincs korhoz kötve, de amelynél jellemző, hogy az ellátottak között elsősorban az idősek száma (pl.: házi segítségnyújtás; étkeztetés).

Ha az idősek oldaláról közelítünk, a rendelkezésre álló statisztikák (Goldmann R. – Mester D. – Mód P., 2013) szerint a 62 év feletti korosztályon belül a szociális szakellátást inkább a 80 és 85 év közötti korosztály, míg a szociális alapellátást egyrészt a 60-62 éves, másrészt a 70-80 közötti korosztály veszi igénybe, jellemzően egyszerre többféle szolgáltatást. Az ellátás típusa szerint legnépszerűbb szolgáltatás az étkeztetés és a házi segítségnyújtás, majd ezt követi az idősek otthonában nyújtott ellátás. Az „egy szolgáltatónál eltöltött idő alapján a kliensek [62 év felet-

tiék] csaknem háromnegyede kevesebb, mint 5 éve gondozottja az adott intézménynek. Az egy évnél újabbak aránya is meghaladja az egyharmadot. Az 5-10 éve gondozásban lévők aránya 10% feletti.” (Goldmann R. – Mester D. – Mód P., 2013:45)

**3. táblázat Az igénybevevők átlagos száma, azon intézmények körében, akik idősek ellátásával is foglalkoznak (2010)**

	Létszám
<b>Szociális alapszolgáltatások és nappali ellátások</b>	
Házi segítségnyújtás	75 054
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	25 242
Szociális étkeztetés	146 443
Idősek nappali ellátása	37 905
Demens személyek nappali ellátása	1 075
<b>Tartós bentlakásos intézmények</b>	
Időskorúak otthona	48 675
<b>Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények</b>	
Időskorúak gondozóháza, szállást biztosító idősek klubja	3 061

Forrás: KSH

## Az időskori biztonság

Az elmúlt évtizedek olyan, új típusú kockázatokkal szembesítették az euro-atlanti országokat, amelyek a meglévő jóléti rendszerek működésének újragondolására kényszerítették illetve kényszerítik az államokat. Talán az egyik leggyakrabban emlegetett kihívás – a globális és foglalkoztatási hatások mellett – a társadalmak idősödése. Az euro-atlanti országok elsöprő többségében a 65 év feletti népesség aránya jelentősen megnőtt. Az előrejelzések szerint egyre jelentősebb lesz ennek a korcsoportnak a társadalmon belüli súlya. A kutatók és az előrejelzések azt is kiemelik, hogy a „nagyon idősek” (80 éven felüliek) arányának növekedése gyorsabb. Vagyis az előrejelzések szerint az évtized közepére az említett országok korfája jelentősen átrendeződik, az idős, és azon belül a 80 éven felüliek aránya jelentősen megnő.

A helyzet hazánkban is hasonló, hiszen a Világbank adatai<sup>2</sup> szerint amíg a 65 éven felüli népesség 15-64 éves népességhez viszonyított aránya (az időskori függőségi ráta) 1980-ban 21 százalék volt, addig ez az arány 2013-ra már 25 százalék. Számszerűsítve ez annyit jelent, hogy 2013-ban nagyjából 1,7 millió ember volt 65 év feletti (a népesség közel 16 százaléka), ezen belül majdnem negyedük 80 éven felüli. (KSH 2013a) A hazai előrejelzések azt mutatják, hogy e trend továbbfolytatódik. A számítások szerint (Hablicsek L. é.n.:142) 2030-ra a 65 éven felüliek közel 2,3 millióan lesznek (az előrejelzés alapváltozata szerint a népesség 24

<sup>2</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL> letöltés: 2014-03-12.

százaléka). A korcsoportok egymáshoz viszonyított arányának változása mögött számtalan oki tényező húzódik meg. Ezek közül előkelő helyet foglal el a várható élettartam alakulása. Mint köztudott, nőtt a születéskor várható átlagos élettartam. A KSH adatai szerint<sup>3</sup> a nők átlagosan 5 évvel, a férfiak átlagosan 6 évvel élnek tovább 2012-ben, mint 1980-ban. A születéskor várható átlagos élettartam nők esetében 78, férfiak esetében nem egészen 72 év<sup>4</sup>. Témánk szempontjából különösen fontos, hogy a 60-adik év betöltése utáni időszak is megnőtt; ami az átlagot tekintve a nők esetében 2012-ben már majdnem 22 év. A férfiak esetében ez az érték valamivel több, mint 17 év. Ha megnézzük, hogyan alakul a várható élettartam a 70-edik életév betöltése után, akkor az alábbi számokat kapjuk:

- nők: nem egészen 14 év;
- férfiak: valamivel több, mint 11 év. (KSH 2013a)

A helyzet tehát az, hogy társadalmunkban egyre több idős emberrel találkozunk, s ez a jövőben egyre jellemzőbb lesz. És bár ez kétségkívül változásra készíti a társadalompolitikai rendszereket, önmagában nem jelent megoldhatatlan problémát. A kihívás kettős:

- Egyrészt az idősebb generáció főként fiatalabb tagjainak nagy része mind mentálisan, mind a fizikai erejét tekintve is aktívnek tekinthető. A 60-as generáció többsége munkaképes, dolgozna is, ráadásul a korhátáremelések is biztosítják ennek elvi lehetőségét, de a munkaerő-piaci trendek ezzel szembe mennek. A hazai munkaerő-piaci mozgásokból is látható, hogy állami beavatkozás nélkül sokkal többen kerülnének ki a munkaerőpiacról, hiszen e korcsoportok munkaerő-kereslete a jelenlegi gazdasági szerkezetben nem túl nagy.

- Másrészt, éppen ellenkezőleg, az időskor előre haladtával (mondjuk 80 felett) egyre inkább szükség van a támogatásra. Ennek oka kettős: egyfelől egyre intenzívebb az ápolási, gondozási szükséglet, másfelől e korcsoport döntő többsége egyszemélyes háztartásokban él. Így a nagyon idős népesség gyors növekedése mind a pénzügyi támogatások (készenpénz-ellátások), mind a közszolgáltatások terén komoly kihívásokat jelent. Ennek ellenére a várható élettartam növekedése, valamint az idős inaktív szakasz meghosszabbodása önmagában nem okozna olyan jellegű nehézségeket, amely megoldhatatlan feladatok elé állítaná a társadalompolitikai eszközrendszert. Nem okozhat, mivel a folyamat – demográfiai jellegű trendről lévén szó – lassú, azaz kiszámítható. Magyarán: fel lehet rá készülni.

A fő kérdés tehát nem az, hogy a társadalompolitikai eszközrendszer képes-e reagálni a demográfiai trend által generált kihívásokra. Ne legyenek kétségeink: képes lenne rá!<sup>5</sup> A jövő nagy kérdése nem ez, hanem

<sup>3</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsd001b.html?190](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001b.html?190) letöltés: 2014-03-12.

<sup>4</sup> Fontos megjegyezni, hogy az átlagok mögött igen nagy szóródásokat tapasztalhatunk. Azaz, mint ahogy erre Krémer Balázs oly plasztikusan rámutatott: a várható élettartam – pláne a minőségi életevek – tekintetében az iskolai végzettség, a lakhely, a vagyoni-jövedelmi helyzet stb. terén óriási különbségeket tapasztalhatunk. (Krémer B. 2013)

<sup>5</sup> A jóléti államról mindig elmondják, hogy válságban van. „Az ötvenes években a

az, hogy a demográfiai mozgásokra milyen típusú válaszok születnek. A kulcskérdés tehát az, hogy vajon hosszú távon is érvényes válaszokat tud-e adni a (társadalom)politika, a megjelenő trendekre. „A népesség előregedéséből *per se* következő, fő politikai kihívás nem demográfiai és nem gazdasági, hanem elosztási jellegű” – írja John Myles (2007:6) Oszttjuk ezt az álláspontot, mivel az időskori biztonság garantálásának jövőbeni célkitűzése során az államháztartás szempontjából három, elosztás jellegű stratégiát lehet beazonosítani. Ezek a következők:

1. A meglévő források *belső* átcsoportosítása. Ez nagyjából az időskasszán belüli újraelosztást jelenti.

2. Meglévő vagy bővülő források allokálása. Ez lehet generáción belüli forrásátcsoportosítás, de generációk közötti átcsoportosítás is elképzelhető.

3. Nem-állami források bevonása. Ez egyaránt jelentheti a piaci szereplők és a háztartások jövedelmeinek „mozgósítását”.

Összegezve: A jóléti állam előtt álló kihívások leginkább kívülről érkeznek. Az élettartam meghosszabbodása az euró-atlanti társadalmak jelentős vívmánya, ugyanakkor a népesség előregedése felkészülést és stratégiai választást igényel, amely – társadalompolitikai válaszokról lévén szó – normatív tartalommal telített. Bármilyen közpolitikai megoldást választunk, érdemes tudatosítani, hogy a választott megoldásmód értékterhelt.

A másik előzetes megjegyzés: Az irányok kijelölése, a választott út (stratégia) semmit, vagy csak nagyon keveset mond az intézményrendszer igazgatási, eljárási és szerkezeti működéséről. A jogosultságok tartalmáról, a szükségletek meghatározásáról, elfogadásáról és a kockázatok szétterítéséről, a finanszírozási módokról már többet, ezért csak az utóbbira fogunk koncentrálni.

Az idős népesség támogatásának gazdasági költsége „egyszerűen a nyugdíjasoknak nyújtott javak és szolgáltatások, illetve az adott év gazdasági teljesítményének a hányadosa (...), ami Hicks alapján a következőképpen írható le:

A nyugdíjasok támogatásának költsége = (nyugdíjasok száma/munkavállalók száma) × (a nyugdíjasok átlagos fogyasztása/munkavállalónkénti átlagos termelés).” (Myles 2007:10)

Az idézett tanulmányban a fenti képlet a népesség előregedése következtében felmerülő plusz költségek elemzésére szolgál. Valóban, hosszú trendeket tekintve a leginkább egyirányú nyomást az idősödésből fakadó problémák adják. Ám ha behatóbban tanulmányozzuk az egyenletet, látható, hogy a demográfiai tényezők mellett más faktorok is szerepelnek, úgymint a nyugdíjas populáció összetétele (egészségi állapot), amit a demográfia trendek mellett társadalompolitikai beavatkozások, vala-

---

konzervatívok bírálták inflációs hatásai miatt. Tíz évvel később a baloldal támadta, amiért nem teremtett kielégítő egyenlőséget. A hetvenes években az inga újra a jobboldalra lendült, az adó- és jóléti program-ellenes mozgalmak és a „kormányzati túltengés” diagnózisa következtében. Manapság (...) a válság a népesség előregedésével, a család hanyatlásával és a tömeges munkanélküliséggel áll kapcsolatban.” (Hugh Hecló; idézi: G., Esping Andersen 1999:89)

mint gazdasági (jövedelem, termelékenység) és munkaerő-piaci hatások (munkavállalók száma) is alakítanak; illetve a fogyasztási szerkezet és annak szintje is erős befolyásoló tényező lehet. A megállapítás kézenfekvő: e hatások – részben egymással is összefüggve, részben önállóan – olyan helyzetet hoznak létre, amelyet az idősek (nyugdíjasok) támogatásainak költségalakulásában fő oki tényezőnek kell tekintetni. Hazánkban ez többszörösen is így van, hiszen a rendszerváltás utáni időszakban a lassan ható demográfia trendekre (idősödő népesség, csökkenő gyerekszám, családi struktúrák átalakulása) adandó válaszokat sok esetben felülírták a gazdasági és munkaerő-piaci hatások, valamint politikai döntések. Úgy is fogalmazhatunk, hogy korunk társadalmi változásának drámaiságát nem önmagában az idősödés okozza, hanem az ezzel párhuzamosan megjelenő folyamatok idézik elő. Mint a növekvő egészségügyi kockázatok (korai ill. elkerülhető halálozás; krónikus betegségek), az egyre szélesedő egyenlőtlenségek és ezzel párhuzamosan a növekvő szegénység, valamint az időről időre kialakuló gazdasági válságok negatív következményei.

Ami azonban igazi riadalomra adhat okot, az az alacsony és tartós foglalkoztatási szint. Hiszen az alacsony foglalkoztatás hosszú távon működésképtelenné teheti az egész társadalmat, gazdaságot, és így a jóléti ellátórendszereket is.<sup>6</sup> Az előzőekben felsorolt különböző tényezők hatásai már komoly és nehezen kezelhető kihívások elé állítják a hazai jóléti rendszert, mert a különböző változások és trendek összhatása olyan nyomássá összegződik, amely behatárolja, leszűkíti a lehetséges választások körét, hiszen pl. az időskori biztonság felé irányuló átcsoportosítás csak bővülő források mellett képzelhető el. Persze feltételezve, hogy a társadalompolitika célja a társadalmi integráció erősítése, amely minden egyes emberre kiterjed.

Ha ebben az erőterben vizsgáljuk a lehetőségeket, akkor is léteznek alternatívák. A beavatkozási lehetőségek (stratégiák) nem szűkülnek le egyre, hanem különböző stratégiai elképzelések közül lehet választani. A választások egyik körét zérus összegű játszmának tekinthetjük. Van egy keret, amit újra kell osztani. A másik megoldás feltételezi a külső források meglétét. E plusz források három, az államon kívüli helyről allokálhatók. Ezek a következők:

- nem-állami szektor beruházásai;
- piaci szereplők beruházásai;
- háztartások jövedelmei.

Az időskori biztonság intézményrendszerét az előzőekben említett demográfiai, társadalmi, társadalompolitikai és gazdasági hatások együttesen alakítják, formálják, hatásuk szétválasztása majdnem lehetetlen, hiszen a különböző tényezők beazonosítása nem túl nagy sikerrel kecsegtető feladat. Önmagában az időskori biztonságot szavatoló intézményrendszer *pontos* beazonosítása sem könnyű, bár szükséges feladat. Ez utóbbi nagyjából három kört jelent: a) nyugdíj(biztosítási) alapba irányuló, összes befizetés, amely egyrészt (általános) közadó, másrészt

<sup>6</sup> Az alacsony foglalkoztatás nyugdíjrendszerre ható negatív hatásainak bemutatását ld.: Augusztinovics M. 2005.

(címkézett) nyugdíj-adók összessége; b) készpénzellátások, amelyek főként társadalombiztosítási ellátásokat tartalmaznak; c) közszolgáltatások, amelyek mindenekelőtt egészségügyi és szociális szolgáltatásokat jelentenek. Amíg az a) és b) pontok együtt kezelése indokolt az elemzés során, addig érdemes a c) pontot külön kezelni, mivel ennek működési logikája eltérő. Azonban hangsúlyozzuk: a két jóléti ellátórendszer nemcsak átfogó céljaiban, hanem elosztási hatásaiban is szorosan összefügg, így a gyakorlatban értelmetlen szétválasztani.

## Pénzbeli ellátások

Mint láttuk, a magyar jóléti rendszerben a pénzbeli ellátások köre gyakorlatilag egyet jelent a társadalombiztosítás keretei között nyújtott ellátásokkal. A magyar nyugdíjrendszer felosztó-kirovó rendszer, amely alapvetően keresztszociális egyensúlyra épít. Egy kicsit leegyszerűsítve: a rendszer arra törekszik, hogy a folyó befizetések és a folyó kifizetések egyensúlyát fenntartsák. A szakértők szerint ezt az egyensúlyi állapotot veszélyeztetik a demográfiai folyamatok, és, mint láttuk, nemcsak a demográfiai folyamatok.

Amikor a felosztó-kirovó finanszírozású nyugdíjrendszer egyensúlyi állapota veszélybe kerül, nem feltétlenül szükséges baltával kezdeni a problémamegoldást. A nyugdíjrendszer alapvető fundamentumainak fenntartása mellett az egyensúlyi helyzetet az erőforrások belső átcsoportosításával is elérhetjük vagy megcélozhatjuk. E feltételrendszerben három alternatív modell is hatékony probléma-megoldónak bizonyulhat. (Myles 2002, 2007) Ezek a következők:

1. Rögzített helyettesítési rátát alkalmazó modell (RHR)<sup>7</sup>;
2. Rögzített járulék rátát alkalmazó modell (RJR)<sup>8</sup>;
3. Rögzített relatív helyzetű modell (RHH)<sup>9</sup>.

Mindhárom modell tulajdonképpen *intergenerációs újraelosztást* hajt végre, hiszen a felmerülő plusz terheket a generációk között osztja újra. Az első modellben (RHR) az egyensúly helyreállításának elsődleges eszköze a járulékok emelése, azaz a kedvezőtlen változások – amelyek a nyugdíjasok létszám-emelkedéséből és/vagy a járulékbefizetők csökkenéséből is adódhatnak – költségeit a járulékfizetők és eltartottjaik viselik. Ennek alternatívája a rögzített járulék rátát alkalmazó modell (RJR), ahol épp ellenkezőleg, a változások miatti megnövekedett költségeket a nyugdíjas korosztály viseli, mivel a kezelés fő eszköze, hogy „a dolgozó népesség a jövedelme rögzített rátájú részével járul hozzá a nyugdíjasok ellátásához. Ebben a programban a járulékok mozgatják az ellátásokat (...). Ha nő a nyugdíjasok dolgozókhöz viszonyított aránya, az ellátásoknak csökkenniük kell, és a demográfiai [, valamint és egyéb okok] változásaiból eredő költségeket a nyugdíjasok viselik.” (Myles 2007:13)

<sup>7</sup> fixed replacement rate (FRR)

<sup>8</sup> fixed contribution rate (FCR)

<sup>9</sup> Fixed relative position (FRP) model (Musgrave 1986)

A harmadik modellben (RHH) a lényeg egy olyan mechanizmus kialakítása, amelyben a befizetett járulékok és a kifizetett juttatások egymáshoz viszonyított relatív értékének állandónak kell maradnia vagy állandó marad. Kedvezőtlen változás esetén mindenki veszít, hiszen az egyensúlyi helyzet visszaállításához egyszerre és arányosan kell növelni a befizetéseket, és csökkenteni a nyugdíjak értékét.

John Myles (2002, 2007) felhívja a figyelmet arra, hogy a költségek változásának kompenzálása államháztartáson kívüli források bevonásával is lehetséges. A külső források e tekintetben nem befolyásolják a nyugdíjasok támogatásának költségalakulásáról szóló forgatókönyveket, hiszen „a nyugdíjasok összefogyasztásának aránya attól függetlenül emelkedik, hogy ezt állami nyugdíjból, vagy kötvények és részvények után járó osztalékból finanszírozzák”. (Myles 2007:10) A költségek magánszektorra való hárítása nemzedékeken belüli újraelosztásként (intragenerációs redistribúció) is felfogható.

E forgatókönyvek szemüvegén keresztül szemlélve az elmúlt évtizedek nyugdíjpolitikai intézkedéseinek elég sok elemét felfedezhetjük. A magyar nyugdíjrendszer változásait egyfelől a hosszú távú fenntarthatóság jegyében tett intézkedések, másfelől kívülről érkező hatások, valamint a politikai szavazatszerzésből következő (vélt) előnyök motiválták. Az első átfogó, parametrikus változásokat (profilisztítás, nyugdíjkiszámítási képlet változtatása, nyugdíjak indexálásának bevezetése) követte a nyugdíjkorhatár-emelés első köre (fokozatos korhatáremelés 1997 és 2009 közötti időszakban). Az intézkedések célja világos: a meglévő aránytorzulások mellett a pénzügyi fenntarthatóság biztosítása.

Ezekkel a törekvésekkel szemben hatott a nyugdíjba vonulási szabályok megengedő volta. A történet röviden a következő: A transzformációs válság munkaerő-piaci terheit a politika szereplői a nyugdíjrendszerre hárították, ezzel igyekeztek tompítani a földcsuszamlásszerű társadalmi változásokat. Ennek nagy ára lett, jelesül megbomlott a nyugdíjrendszer egyensúlyi állapota. A politika szembesülve ennek negatív és romboló hatásaival, ismét lépett, aminek következtében a korai nyugdíjazási formák a 90-es évek végétől fokozatosan bezáródtak, majd – kevés kivételtől eltekintve – megszűntek, valamint a 90-es évek végére a rokkantossági hullám is lecsengett.

Az 1997-es év jelentős fordulatot hozott a nyugdíjrendszer átalakításának történetében. Megváltozott a nyugdíjrendszer logikája, struktúrája és forrásallokációja (paradigmatikus reform). A felosztó-kirovó rendszerben felváltotta egy kötelező tőkefedezeti elven nyugvó magánnyugdíj. A reform érintette a nyugdíjemelési szabályokat is, néhány éves átfutás meghagyásával az ún. svájci index bevezetését tűzte ki célul, de az 1998-as kormányváltás után hatását tekintve a „svájci index” lépett életbe. A svájci indexet 2009-től – ha a GDP-növekedés alacsonyabb, mint 3 százalék – árindex váltotta fel.

A korhatáremelés második menetéről a kormány 2009-ben döntött. A jelenlegi szabályok szerint a nyugdíjkorhatár – a fokozatosság elvét követve – egységesen 65 év lesz.

A vegyes rendszer 2011-ig maradt fenn, mivel ekkor a kormány rapid gyorsasággal felszámolta a magánnyugdíj pillért. Emellett a kormány igyekezett csökkenteni a nyugdíjrendszer terheit (gyakorlatilag meg-

szüntette a rokkantnyugdíj rendszert és – egy kör kivételével – a korai nyugdíj lehetőségét, valamint szigorította a nyugdíjemelést (készenléti nyugdíj lehetőségét).

A munkavállalókat terhelő nyugdíjárulék mértéke az időszak elején a keresetek bizonyos részének (2012-ig létezett járulékplafon) a 6-, majd 1999-től a 8 százaléka volt. Ez az arány 2011-re 10 százalékra nőtt. Azaz az elmúlt 22 évben mintegy 4 százalékponttal emelkedett.

A nyugdíjkiadások GDP-n belüli aránya – összességében bővülő GDP mellett – 12 százalékról (1990) 10 százalék környékére (2012) zsugorodott.

Ezeket a változásokat értékelve kijelenthető, hogy a nyugdíjpolitikai lépések nem követtek egy előre és hosszú távra meghatározott prioritást. A demográfiai trendből következő kihívások helyett a politika inkább a meglévő kényszerek és lehetőségek között lavírozott. A nyugdíjrendszer érintő intézkedések a kormányváltásoktól függően, sőt, egyes kormányzati ciklusokon belül is ellentmondásosan alakultak, így a remélt hatások elmaradtak. Jól példázza ezt egyrészt a nyugdíjkorhatár lépcsőzetes emelése, mert a korhatáremelésnek alig volt hatása a nyugdíjba vonulás ütemére, mivel az effektív nyugdíjba vonulási idő korcentruma – főként a 90-es években – a jogszabályi korcentrumnál jóval alacsonyabb szinten realizálódott. A másik példa az indexálási szabályok változása. A szakpolitikai döntések itt is sokszor zárójelbe kerültek, s a szabályozás sok cikcakkal, ellentmondásokkal terhelten alakult. Az indexálási szabályok megváltoztatásának egyik, lényegi célja a nyugdíjak értékeinek mérésének. Ugy is fogalmazhatnánk, hogy ez részben megfelelt a „rögzített járulék rátát alkalmazó modell”-nek (RJR), hiszen egy nagyjából azonos járulék ráta mellett főként a nyugdíjak viselik a negatív változások költségeit. A nyugdíjmelési szabályok 1997-ig a nyugdíjakat a keresetek alakulásához indexálták (bérindeks). Ebben az időszakban az átlagos infláció nagyobb mértékű volt, mint a bérnövekedés, így mind a nyugdíjak, mind a keresetek vesztek vásárlóértékükből. A szabályok megváltoztatásának időpontja nem véletlen: ez egy paradigmatis reform parametrikus változása volt, és épp akkor, amikor az előrejelzések arra utaltak, hogy megkezdődött a gazdasági kilábalás, és ennek következtében a bérek növekedési üteme tartósan meghaladja az inflációt. Ekkortól (néhány évet leszámítva) a bérek növekedési üteme valóban infláció feletti volt, ám a nyugdíjak 2009-ig csak részben (svájci index), majd egyáltalán nem (árindex) követték ezt a kedvező trendet. Ez volt tehát az a stratégia, amely szerint a változások (a nyugdíjrendszer létszám bővüléséből fakadó kiadásnövekedés) negatív következményeit a nyugdíjasok viselik.

Ugyanakkor a politikai pártok szavazatvásárlásra is használták a nyugdíjmelési szisztémát, hiszen a rendes évi emelés mellett (főként a választást megelőző évben) kiegészítő nyugdíjmeléseket hajtottak végre, vagy plusz (13-dik havi) nyugdíjakat fizettek a kormányok. Ez a politikai szándék szembe ment az előzőekben leírt indexálási szabályozás célkitűzésével. A kormányok egyik kezükkel elvették, a másikkal adtak – az intézkedések hatásai tehát félig-meddig kioltották egymást, illetve ennél is rosszabb történt. A nagyfokú politikai kitérttség – amely az egész korszakra jellemző – a nyugdíjrendszer kiszámíthatósága és fenntarthatósága ellen hatott, és destabilizálta a nyugdíjrendszer instrumentumait.

Az előző állítás igazolására álljon itt két ábra.

A 2. ábra adatai három adatsort mutatnak:

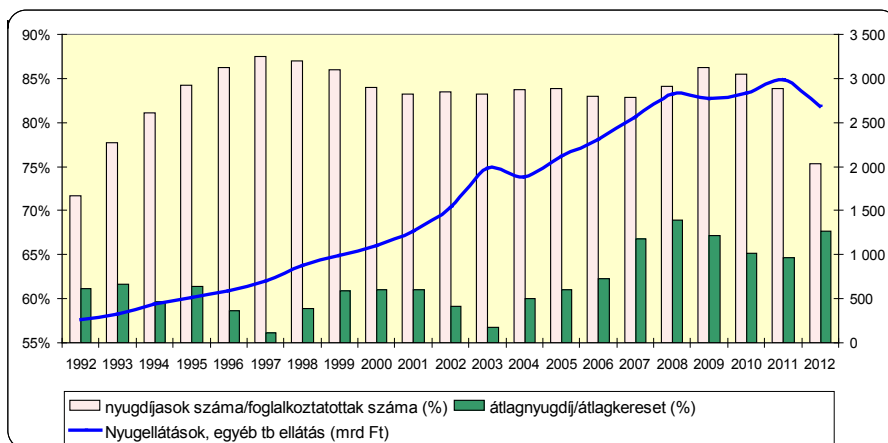
1. a nyugdíjasok munkavállalókhöz viszonyított arányát;
2. az egy nyugdíjasra jutó nyugdíjak értékét az egy munkavállalóra jutó keresetekhez viszonyítva;
3. a nyugdíjkiadások változását (milliárd Ft).

A 3. ábra egy trendvonal felrajzolásával a nyugdíjasok támogatásának költségeit becsüli meg a fejezet elején leírt képlet<sup>10</sup> segítségével.

A 2. ábra egyértelműen mutatja a növekvő nyugdíjkiadások és a nyugdíjasok munkavállalókhöz viszonyított létszámváltozása közötti összefüggést. A kiadások boom-ját a kétezres évek első évtizedére tehetjük, míg a létszám-mozgás (eredője: növekvő nyugdíjas létszám, csökkenő munkavállalói létszáma) egyértelműen a 90-es évek elejére tehető, nagyjából az 1997-ig tartó időszakra. A létszámnövekedés késleltett hatása a költségek jelentős emelkedése.

A jövedelmek alakulása és a másik két mutató között nem találunk olyan, az előzőekben írt erős összefüggést, amely magyarázná a mutató alakulását. Az átlagnyugdíjak átlagkeresethez viszonyított mértékeinek alakulásai sem a létszámváltozás, sem a makro kiadások trendjével nem mutatnak hasonlóságot, hiszen ez a mutató nagyon ciklikusan alakul, ami igazolja, hogy a nyugdíjak értékét alakító politikákban egyszerre kétirányú, egymással ellentétes döntések születtek.

2. ábra A nyugdíjtámogatások költségeinek néhány mutatószáma (%)



Forrás: KSH, ONYF (saját számítás), zárszámadási adatok

Megjegyzés:

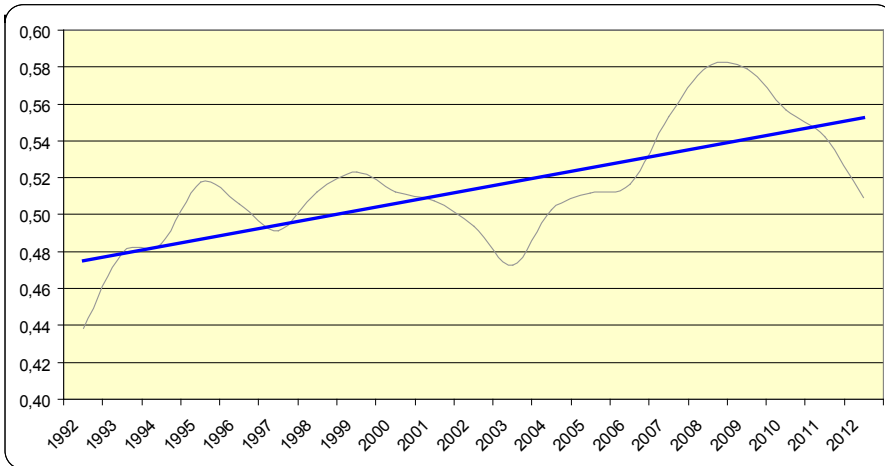
bal oldali tengely: – nyugdíjasok száma/foglalkoztatottak száma (%); – átlagnyugdíj/átlagkereset (%)

jobb oldali tengely: – nyugellátások és egyéb tb ellátások (mrd Ft)

<sup>10</sup> Az eredeti képletet módosítani kellett. Ennek oka nem szakmai, hanem adathiányból fakadó kényszer. Az adatok helyettesítésének következménye, hogy számos fontos tényező (pl. termelékenység, fogyasztás) kimaradt, ezért ezek az adatok hangsúlyozottan csak közelítő becslések.

A nyugdíjkiadások a trendjüket tekintve nőttek, a jelentős emelkedés – összhangban az 2. ábrán látottakkal – egy kezdeti növekedés, majd csökkenés után a korszak második felében (jellemzően 2003-2009 között) következett be. Az utolsó éveket tekintve a nyugdíjasokra szánt költségek mutatója jelentős visszaesésnek indult.

3. ábra A nyugdíjtámogatások költségének alakulása (becslés)



Forrás: KSH, ONYF (saját számítás)

Megjegyzés: Az eredeti képlettől – adathiány miatt – kénytelenek voltunk eltérni, jelentős leegyszerősítéseket végrehajtani. Ezért az ábra adata csak becslés!

Összegezve megállapítható, hogy a gazdasági kényszerek és lehetőségek által meghatározott erőterben a nyugdíjrendszer jellemzőit érintő döntések változékonysága és politikai kitérttsége igen szembevető. Az intézkedések vezérlő elve hol a hosszú távú fenntarthatóság érdekében született, hol ez ellen hatott. Ennek következtében – enyhén növekvő munkavállalói járulékmérték növekedés mellett – az időszak elején a rendszer költségeinek plusz terheit döntően és nagyrészt a nyugdíjas népesség viselte. Tendenciáját tekintve jól nyomon követhető, hogy miközben létszámuk növekszik, addig az egy nyugdíjasra jutó források csökkennek.

Az időszak második felére a létszám stabilizálódik, sőt 2009-től csökken, de a változás nem tudta megfékezni a kiadásnövekedést, mivel az egy nyugdíjasra jutó nyugellátás mértéke ebben az időszakban növekedett. Ezt az időszakot úgy jellemezhetjük, hogy a plusz terhek finanszírozási kényszere részben lekerült a nyugdíjasok válláról, és a terhek egy része átkerült az aktív korúakra. Ez a tendencia a 2009 utáni helyzetre még inkább igaz, mivel jelentős a forrásvesztés, amely szorosan összefügg a nyugdíjrendszer változásaival (árindex; nyugdíjképlet változás; rokkantnyugdíjrendszer drasztikus átalakítása).

## Szociális szolgáltatások

A szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést nagyban befolyásolják a jogosultsági és eljárási szabályok. Az alapprobléma a szükségletek meghatározása. Az, hogy milyen tartalmú, típusú szükségletet ismer el az állam, és hogy azt miként, milyen intézményi közegben elégíti ki. Ez az újraelosztás oldaláról fragmentált horizontális újraelosztás, hiszen „a juttatások célzottak, míg az ezeket finanszírozó adók általánosak”. (A., Lindbeck 1999:80) A helyzetet tovább bonyolítja két dolog. Az első, hogy a pontos gondozási szükséglet meghatározása a szolgáltatások esetében nehézkes és sok problémával jár. Igazából normatív módon igen nehéz a jogosultság meghatározása, a szolgáltatási rendszerek hozzáférést szabályozó eljárásai egyéni diszkrecionális szabályozáson, vagy (jobb esetben) keret jellegű (adminisztratív) diszkrecionális szabályozó rendszeren keresztül érvényesülnek. A másik, a helyzetet nehezítő tényező-együttes speciális magyar jelenség. A hazai szabályozás elvben az ellátás működtetését, és így a szükségletek vizsgálatát helyi szintre delegálja, miközben egyre erősebben próbálja a területet központi ellenőrzés alá vonni. Ennek egyik „hozádeka”, hogy az ellátási résekben megjelenik a magánpiac, erősen torzítva a hozzáférést. A főként magas szakmai felkészültséget és hosszú távú gondozást igénylő szállásnyújtással egybekötött szolgáltatások esetében a fragmentált horizontális újraelosztást felváltja a negatív irányú (perverz) vertikális újraelosztás. Azaz – az állami szabályozás inadekvát volta és gyengesége miatt – a hazai szociális szolgáltatások egy része mint *magánjóság* jelenik meg, ezzel komoly torzulást okozva a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

Mielőtt tovább mennénk, érdemes egy kis kitérőt tenni, és meghatározni a javakhoz való hozzájutás különbségeit. Az egyes javak osztályozásakor a pontos behatárolás – az értékalapú beállítódás miatt – egy-két alapesettől eltekintve majdnem lehetetlen. Ezért arra érdemes törekedni, hogy néhány, jellegzetes tulajdonság alapján beazonosítsuk az egyes típusok viselkedését. Ezt legegyszerűbben két dimenzió mentén tudjuk véghezvinni. Ezek az alábbiak:

1. Kizárható-e a javakból a potenciális fogyasztó, vagy nem?
2. A javak, a szolgáltatások közösen vagy egyéni módon fogyaszthatóak-e?

Így a különféle javakat, szolgáltatásokat a kizárás-kizárhatatlanság és az egyéni-közös fogyaszthatóság tengelyén helyezhetjük el. „A diagram négy sarka a tiszta esetet képviseli: (1) tisztán egyénileg fogyasztható javak tökéletes kizárás mellett [magán javak]; (2) tisztán közösen fogyasztható javak tökéletes kizárás mellett [díjfizető javak]; (3) tisztán egyénileg fogyasztható javak kizárhatatlanság mellett [közös készletű javak]; (4) teljesen közfogyasztású javak tökéletes kizárhatatlanság mellett.” (Savas 1993:49.) Ebben a kontextusban a magánjavak egyik fontos jellemezője, hogy azok fogyasztásából a potenciális igényjogosultak kizárhatók. A másik három csoportot közös tulajdonoságai miatt egy halmazba lehet rakni, amelyet összefoglalóan közhasznú javaknak nevezhetünk el. Eszerint a jóléti közgazdaságtan azokat tekinti közhasznú javaknak, amelyek

nem rendelkeznek a magánjavak tulajdonságaival és amelyek biztosítását az állam magára vállalja. E javak időről időre bővülnek, így növelve az állami intervenciót. „Az állam terjeszkedésének legfőbb oka (...) az a társadalmi döntés, hogy bizonyos magán- és díjfizető javak, mint élelem, oktatás, tömegközlekedés, annyira hasznosak a köz számára, hogy fogyasztásukat a fogyasztó fizetőképességétől függetlenül bátorítani kell.” (Savas 1993:63) E növekedés vonatkozik a szociális személyes közszolgáltatásokra is, ahol e javak közül elsősorban a közjavak, valamint a díjfizető javak expanziójáról beszélhetünk. Az első esetben nem jöhet létre hatékony és eredményes piaci működés, mivel a közjavakból senkit sem lehet kizárni. Ezzel szemben állnak a díjfizető javak, tehát azon javak, amelyeknél a fogyasztás közös, de lehetséges a kizárás, hiszen a javakhoz jutás feltétele a díjfizetés. Mindkét eset bőven előfordul a szociális közszolgáltatások területén, és annak állítása sem jár a tévedés kockázatával, hogy a szociális személyes közszolgáltatások egészt le lehet írni ezzel a jószág-kombinációval. A közjavak, díjfizető javak megléte önmagában is az állami beavatkozás szükségességére hívja fel a figyelmet, amit más piaci kudarcok megléte csak tovább erősít.

A szociális ellátások esetében az igényjogosultak döntő többsége mind az alapellátás, mind a szakellátás során díjfizetésre kötelezett, vagyis a szolgáltatások többsége díjfizető jószág. A tapasztalatok szerint – főként a bentlakásos intézmények esetében – a díjfizetés mellé egyéb pénzbeli vagy természetbeni hozzájárulást is kell fizetni, vagy a jogosultnak, vagy családjának. Ez annál inkább így van, mert az intézmények kapacitása a növekvő szükségletekhez képest is alacsony. Hiába nőtt mondjuk az étkeztetésben részesülők száma 1980 és 2012 között majd a 15-szörösére, 2012-ben tízezer 60 éven felüli lakosra vetítve még mindig csak 530 fő részesült ebben az ellátásban, pedig az étkeztetés-igények nőttek a legdinamikusabban.

Az átmeneti elhelyezést vagy tartós bentlakást biztosító intézmények esetében szintén nem beszélhetünk áttörésről. Az intézményi és létszámadatok azt mutatják, hogy az időseknél az ügyfélkör alig éri el az 50 ezer főt. Az elmúlt időszakban tehát az intézményi kapacitások nőttek, ám ez a növekedés messze alatta marad az idős korosztály számbeli növekedési ütemének, ami azt sejteti, hogy nem alakult ki megfelelő szakmapolitikai stratégia.

A fenntartók szerinti változás viszont azt mutatja, hogy az ellátás terén az állami (önkormányzati) szolgáltatás visszaszorul. A szállást is adó intézmények között leginkább az egyházi és non-profit (egyesület, közalapítvány) fenntartású intézmények növekedtek. Így egyre inkább megkerülhetetlen annak a kérdéskörnek a vizsgálata, hogy a változó szolgáltatási körben hogyan alakulnak az állam döntési kompetenciái és felelősségi körei, az ellátás és a szabályozás struktúrája, valamint a finanszírozás formája. Továbbá az is lényeges, hogy világossá váljon: milyen feladatokat vállaljanak a nem-állami (non- és for-profit) szereplők.

## Összefoglalás

Az időskori biztonsággal kapcsolatos változások – vagyis a nyugdíjak, valamint a hosszú távú ápolás-gondoskodás költségei – érzékeny társadalmi és politikai kérdések, mert emberek millióinak döntik el hosszabb időre (életük utolsó egy-két évtizedére) a legfontosabb jövedelmi feltételeit, ezen keresztül a létbiztonságát. Ezen ellátórendszerek átalakításának politikai, társadalompolitikai problematikája nemcsak a nyugdíjrendszer és az időseket érintő közszolgáltatások szerves részét képező kiszámíthatóságból, biztonságból, stabilitásból, valamint az ehhez kapcsolódó széleskörű érdekekből fakad, hanem minden tervezett változás felveti azokat a politikai, szociológiai, morális kérdéseket és értékválasztásokat, amelyek az ilyen jellegű változtatások kapcsán természetesen felmerülnek.

A nemzetközi példák azt mutatják, hogy a szociális közszolgáltatási rendszer egy koherensen működő jóléti rendszerben is csak a felmerülő szükségletek egy részét képes kielégíteni. A szociális közszolgáltatások csekély szerepet töltenek be a szükségletek kielégítésben. A fő szerep – a piaci és nem-piaci szereplőket nem beleszámítva – a pénzbeli ellátásokra és/vagy a családokra hárul.

Ebbe a körbe beleillik a hazai szociálpolitikai rendszer is. Sőt, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy az időskorúak biztonsága a hazai szociális ellátórendszer egyik kiemelt területe, mivel a rendelkezésre álló jóléti források nagy részét ide irányítják.

Elemzésünk szerint az idősek elismert szükségleteire szolgáló forrásnövekedés terheit az időszak elején főként a nyugdíjas korosztály viselte, míg a 90-es évek után a plusz források fedezetének terhei szétterültek a társadalmi csoportok között. E tendenciák „mozgatói” egyrészt a demográfiai és gazdasági folyamatok, másrészt a társadalompolitikai – ezen belül főként a nyugdíjpolitikai – beavatkozások. E döntések gyakran ellentmondásba keveredtek, meggátolva ezzel egy hosszú távú, az idősek biztonságára koncentrálnó stratégia létrejöttét. A szociális szolgáltatások területén végbement változások is ezt a megállapítást erősítik, hiszen e közpolitikai területen az intézményrendszer szerkezeti felépítése szempontjából gyakorlatilag a rendszerváltás előtti, öröklött jellemzők éltek tovább (tartós bentlakásos állami intézmények túlsúlya). Az idősek szükségleteit kielégítő, szociális szolgáltatások struktúrájában nagyobb kevés olyan intézményfejlesztés volt, amely széles kör számára biztosította volna a közszolgáltatásokat. Magyarán: az ellátórendszer kevés igénybevevőt lát el, hosszú ideig.

Az elmúlt 25 évben az a (szak)politikai cél is megjelent, hogy az idősek biztonságát szolgáló szociális ellátórendszer számára nem-állami források is rendelkezésre álljanak. E cél a szociálpolitika szempontjából legitim és elfogadható, ugyanakkor azt gondoljuk, hogy a nem-állami forrásbővítés nem megfelelő intézményrendszert érintett. Mi is történt?

1997-ben az addigi egységes társadalombiztosítási rendszer egy részét magánpiacra terelték, az állami költségek mérséklésének céljával. Ezt a célt azonban nem érték el, hiszen a magánnyugdíj erősíti ugyan a biztosítás típusú újraelosztást, ugyanakkor megszünteti a szolidaritás elemét.

Kiiktatja azt a fontos társadalombiztosítási elvet, hogy a társadalombiztosítási befizetések egyszerre tartalmazzák a nyugdíj szolgáltatások fedezetét, valamint az ezen kívüli elismert kockázatok (túlélők támogatása, rokkantság) adóját. Ez utóbbi elem, mint szükséglet nem vész el, csak a finanszírozása kerül át más államháztartási alrendszerbe. Vagyis az ilyen jellegű beavatkozás a költségallokáció problémáját nem megoldja, hanem szétteríti a finanszírozási rendszerben. Újraelosztási hatásában azonban szembe megy a társadalombiztosítás elveivel, hiszen egyrészt megbontja a kockázatközösség egységét, másrészt meggyengíti a hagyományos szolidaritási elemeket, gátolva ezzel az újraelosztás és a társadalompolitikai célok (megélhetési biztonság, egyenlőtlenségek mérséklése, egyenlő hozzáférés az alapvető szükségletek terén) megvalósításának lehetőségét. Azaz az eredeti költségnövekedésből eredő problémát nem oldja meg, viszont gyengíti a társadalom integrációs erejét.

A szociális közszolgáltatások vonatkozásában a korszakot végigkíséri az az általános elv, hogy majd' mindegyik szolgáltatásért fizetnie kell az igénybevevőnek (térítési díjak). A magánforrások – főként a 2000-es évektől – más szegmensben is megjelentek. Ez az intézményrendszer fenntartói része, ahol egyre inkább megjelennek a nem-állami (jellemzően egyházi) fenntartók. A magánforrások bevonása – főleg, ha olyan szolgáltatásért kell fizetni, amelyet hosszú ideig vesznek igénybe, valamint ha a nyújtott szolgáltatás drága, sok humánerőforrást, és támogatási eszközt igényel – racionális, célszerű módszer. Az ilyen jellegű allokáció növelheti a szolgáltatások eredményességét és hatékonyságát, a megfelelő szabályzók beépítésének hiányában azonban a rendszer „lefölöz”, azaz a jobb társadalmi státuszúaknak kedvez, és így igazságtalan. A fő ok, hogy ezt a folyamatot nem követte az állami szerepvállalás újragondolása. Az e körbe tartozó közszolgáltatások számottevő része közgazdasági értelemben kollektív jószágként viselkedik, és ezért e javakat a tiszta piaci logika nem tudja kezelni. Nem tudja, hiszen e javak, szolgáltatási típusok esetében az információs aszimmetria mellett morális kockázattal és a kontraszelektív mechanizmus megjelenésével (pl. a már említett lefölözéssel), valamint jelentős externális hatásokkal számolhatunk. Ezért mindenképpen indokolt és szükséges az állam jelenléte, méghozzá az állam szolgáltatás-szervezési, allokációs, valamint szabályozó-ellenőrző funkciójának megerősítésén keresztül. Az állami szerepvállalás és a piaci hatékonyság együttes alkalmazása (kvázi piacok) a közszolgáltatások területén megnyithatja a lehetőséget egy minőségi bővülés felé, mivel a „szükségletek csak közösségileg elégíthetők ki. A társadalmi kielégítés tényéből adódóan a szükségletkielégítés módja korlátozott, így többnyire nem is helyettesíthető. (...) A kereseti oldal mellett a kvázi-piacok kínálati oldala is jelentősen eltér az egyéb szolgáltatásokétól és a termékpiacokétól. A kínálatot ezen szolgáltatásoknál részben nem a gazdasági racionalitás, a szűken vett nyereség alakítja, befolyásolja. (...) A szolgáltatási kínálatot több ide tartozó területen az aktuális gazdaságpolitikai, szociálpolitikai célok jelentős mértékben befolyásolják.” (Papp I. [szerk.] 2003:94-95)” Azaz „a piaci szimuláció jelenti azt a szolgáltatás-szervezési közeget, amelyben piaci elemek vannak jelen, tényleges áruviszony nélkül. (...) Az ily módon véghezvitt piaci szabályozás, mely (...)

a megrendelő–szolgáltató–fogyasztó háromoldalú kapcsolatának a kidolgozásával és bejáratásával valósult meg.” (Horváth M. T. 2002:145)

Ehhez – és ez a tanulmány utolsó következtetése – pénzbeli ellátások biztosítása szükséges. A hazai rendszerben csak igen szűk és szórványos esetet látunk a pénzbeli ellátások és a közszolgáltatások összekapcsolására. A pénzbeli ellátások szolgáltatásvásárlásra való felhasználásának előnyei között első helyen áll az igénybevevő felruházása vásárlóerővel, valamint az a tény, hogy ezzel a technikával a negatív piaci hatásokat eredményesen lehet befolyásolni (Glennester 1997), hiszen a cél itt sem más, mint az, hogy széles társadalmi csoportok számára tegyék elérhetővé a javakhoz, a szolgáltatások való hozzájutást, ezzel is elősegítve a társadalmi integrációt.

A tanulmányban bemutatott összefüggések arra hívják fel a figyelmet, hogy az elmúlt évtized szakpolitikai beavatkozásainak – amelyek sokszor „csak” politikailag értelmezhető beavatkozások voltak – hatásai még évekig tovább élnek. Az erre ráépülő, korrigáló, vagy csak időben követő intézkedések elbizonytalanítják a rendszert, valamint kétségessé teszik, hogy a politika érdemben tud reflektálni a demográfiai folyamatok következményeire. Így az új típusú – főként a 80 év feletti korosztály érintő – kockázatok továbbra is egy rosszul kezelt problémacsomag elemeiként élnek tovább.

## Irodalom

- Augusztinovics Mária (2005) Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj *Közgazdasági Szemle* LII. évf. május
- Drahos Zsolt – Szrimácz Dóra (2007) *A pénzbeli ellátások hozzáférési szempontból való kategorizálása* Készült MEH ÁRB megbízásából
- Esping-Andersen, Gösta (1999) Jóléti államok az évszázad végén: a munkaerő-piaci, a családszerkezeti és a demográfiai változások hatása In: Csaba I. – Tóth I. Gy. (szerk.) *A jóléti állam politikai gazdaságtana* Osiris-Láthatatlan Kollégium, Bp.
- Glennester, Howard (1997) *Paying for Welfare* Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf
- Goldmann Róbert – Mester Dániel – Mód Péter (szerk.) (2013) *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői 2012* NRSzH, Bp.
- Hablicsek László (é.n.): *A népeség szerkezete és jövője. Demográfiai portré* <http://www.demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/DemPort/12hablicsek.pdf> letöltés: 2014. március 12.
- Hoffmann István (2013) A területi szociális közszolgáltatások igazgatása *Esély* 4. szám
- Horváth M. Tamás (2002) *Helyi közszolgáltatások szervezése* Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest.
- Krémer Balázs (2013) Idős? Gondozás? Miről beszélünk? *Esély* 3. szám
- KSH (2013a) *Demográfiai adatok* KSH 2011. Népszámlálás 4. kötet [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_04\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_04_2011.pdf) letöltés: 2014. március 12.
- KSH (2013b) *Szociális statisztikai évkönyv, 2012* KSH Bp.
- Lindbeck, Assar (1999) Újraelosztási politika és az állami szektor expanziója In: Csaba I. – Tóth I. Gy. (szerk.) *A jóléti állam politikai gazdaságtana* Osiris-Láthatatlan Kollégium, Bp.
- Mózer Péter (2007) A szolgáltatásokhoz való hozzáférés [www.bmszki.hu/tekozloldus\\_dossze](http://www.bmszki.hu/tekozloldus_dossze)

## **KONFERENCIA AZ IDŐSEK SEGÍTÉSÉRŐL**

- Myles, John (2002) A New Social Contract for the Eldery? In: G., Esping-Abdersen – G., Gallie – D., Hemerijck – J., Myles (eds): *Why We Need a New Welfare State* Oxford University Press, Oxford
- Myles, John (2007) Új társadalmi szerződés az idősekkel? *Esély* 6. szám
- Papp Ilona (szerk.) (2003) *Szolgáltatások a harmadik évezredben* Aula Kiadó, 2003.
- Savas, Emanuel S. (1993) *Privatizáció – Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Akadémiai Kiadó, Bp.