

SCHARLE Ágota

# A jóléti rendszer: mennyit, mire, és hogyan költsünk?

DEMOS  
MAGYARORSZÁG

Budapest, 2008. december



# T a r t a l o m

<b>1. A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁS RENDSZERÉNEK ELVI ALAPJAI</b>	<b>8</b>
1.1. A kormányzati beavatkozás közgazdasági alapja	8
1.2. Az „igazságos” elosztás értékválasztáson alapul	10
1.3. Az egyéni és az állami felelősségek megosztása: társadalmi preferenciák	11
1.4. Az ellátások köre és a jogosultság alapja	13
<b>2. JÓLÉTI MODELLEK EURÓPÁBAN</b>	<b>14</b>
<b>3. A TÁMOGATÁSOK FORMÁJA: CÉLOK ÉS ESZKÖZÖK     MEGVÁLASZTÁSA AZ ÚJRAELOSZTÁSBAN</b>	<b>17</b>
<b>4. AZ ELLÁTÁSOK CÉLZOTTSÁGA</b>	<b>20</b>
4.1. A támogatás alanya	21
4.2. Univerzális vagy rászorultsági alapú támogatások	22
4.3. Csoportos vagy jövedelmi célzás	22
4.4. A jövedelmi helyzet megállapításának kérdései	26
<b>5. AZ ELLÁTÁSOK HATÁSA A MUNKAKÍNÁLATRA</b>	<b>28</b>
5.1. Az egyéni munkakínálati döntés	29
5.2. Empirikus tapasztalatok az ellenősztönzés mértékéről	30

5.3. Megoldások a munkakínálati ellenőztönzés csökkentésére	31
<b>6. IGAZGATÁSI KÉRDÉSEK</b>	<b>36</b>
6.1. Döntési, szervezési szintek	36
6.2. Az állami szerepvállalás formái	37
6.3. Célok, indikátorok, rendszeres ellenőrzés és visszacsatolás	41
<b>7. ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLATOK</b>	<b>45</b>
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>	<b>49</b>







# vezetői összefoglaló

# VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Csehország a GDP 3 %-ával kevesebbet költ jóléti ellátásokra, mint Magyarország, a jövedelmi különbségek és a szegények aránya mégis kisebb, mint nálunk.<sup>1</sup> Az egyik lehetséges magyarázat a cseh és a magyar társadalom szerkezetének eltéréseiben rejlik, a másik abban, hogy a mi jóléti ellátórendszerünk kevésbé hatékony.

A kötet célja, hogy rövid és közérthető áttekintést nyújtson a jóléti rendszer igazságos és hatékony működtetéséről. Mint egy képzeletbeli tesztben, azokat a kérdéseket vesszük sorra, amelyekre mind helyes választ kell adjon a kormányzat ahhoz, hogy a jóléti rendszer valóban a társadalom egészének jólétét szolgálja.

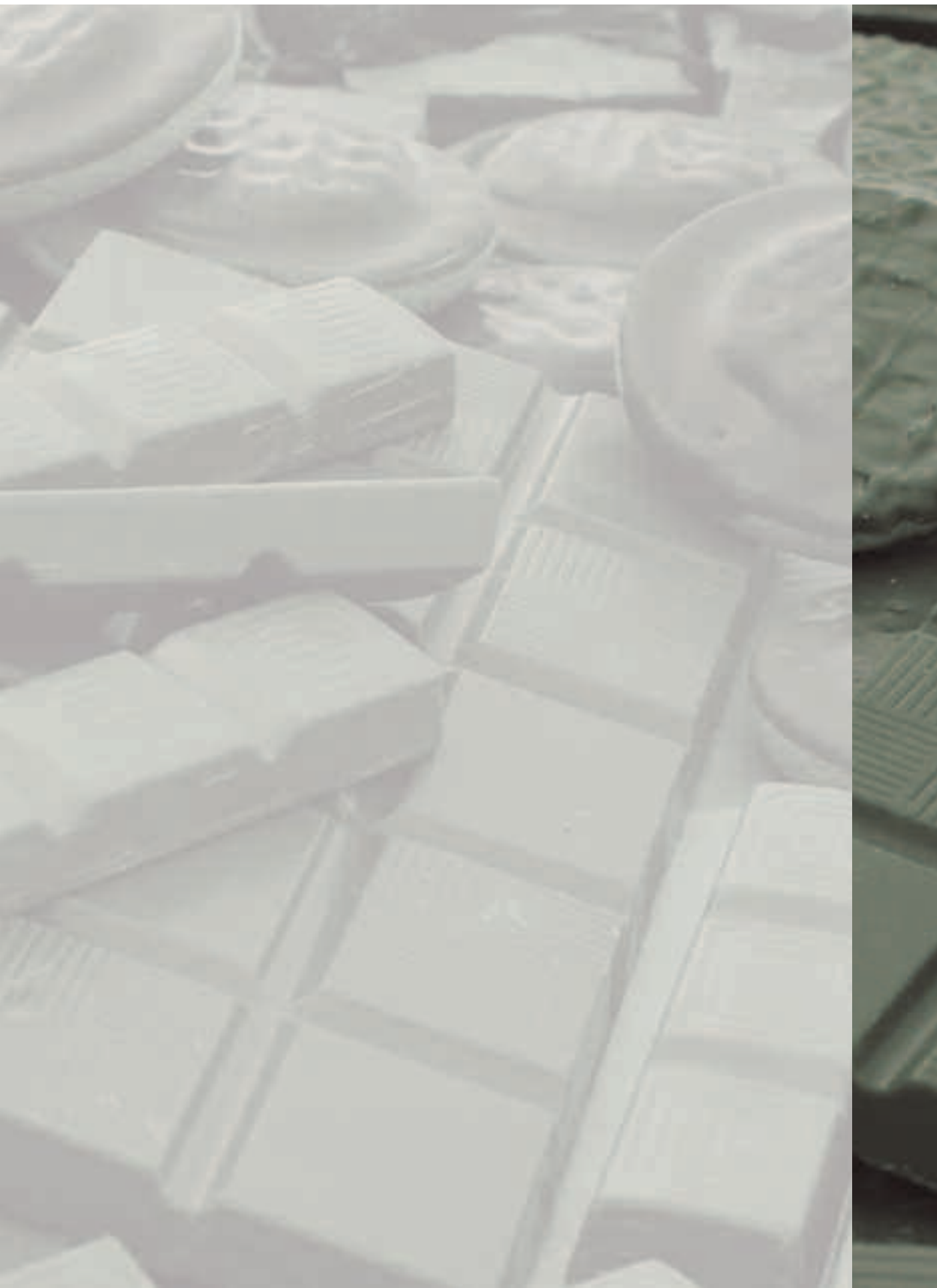
Elsőként két politikai természetű kérdésre kell válaszolni: „Mennyit költsünk?” és „Mire költsünk?”. A válaszokat részben a kormányzó pártok ideológiája, részben a társadalom értékrendje, vagyis az határozza meg, hogy mit várnak az államtól, illetve a korlátos közös forrásból mire szánnak több vagy kevesebb pénzt: például az időskori létbiztonságot, a szegénység enyhítését, vagy a lakhatás állami támogatását tartják-e előbbre valóknak.

A „mennyit és mire költsünk?” kérdésekre adott válaszok nagyjából kijelölik a rendszer céljait. A következő kérdés a „hogyan?”, vagyis az, hogy ezeket a célokat hogyan lehet a lehető legnagyobb hatékonysággal elérni. A kötet 4-6. fejezetei ezt tekintik át: hogyan lehet elérni a rászorulókat és elkerülni a célokkal ellentétes felesleges kiadást, hogyan lehet elkerülni a káros mellékhatásokat, elsősorban a foglalkoztatás csökkenését, és milyen intézményeket kíván a rendszer hatékony működtetése.

<sup>1</sup> Szociális biztonságra fordított összes kiadás a GDP százalékában (Cz: 19,1 és Hu: 21,9%), a háztartások legszegényebb és leggazdagabb huszada egy főre jutó jövedelmének hányadosa (Cz: 3,7 és Hu: 4) 2005-ben, Eurostat online adatbázis.

Arra nem adunk választ, hogy összességében hogyan tudná az ellátórendszer csökkenteni az egyenlőtlenségeket, de minden fejezetben mutatunk arra példákat, hogy a magyar rendszer egy-egy elemét miként lehetne hatékonyabbá tenni. Az összegző fejezet a kormányzati hatékonyság, az ellátások célzottsága, a munkapiaci ösztönzők és a piacosítás terén a magyar rendszer teljesítményének javítására egy-egy konkrét javaslatot is tesz.

A kötet bizonyos részei a Pénzügyminisztérium (PM) egyes kutatási füzetain, illetve a PM Közgazdasági Kutató Osztály belső munkaanyagain alapulnak. Ezek elkészítésében Benedek Dóra, Firlé Réka, Szabó Péter és Szabó Bálint is részt vett. Köszönettel tartozom a Demos kutatói, valamint Bánfalvi István, Havasi Éva, Hegedüs József, Jeney Sarolta, Kulinyi Márton, Mózer Péter és Váradi Balázs észrevételeiért.





# bevezetés

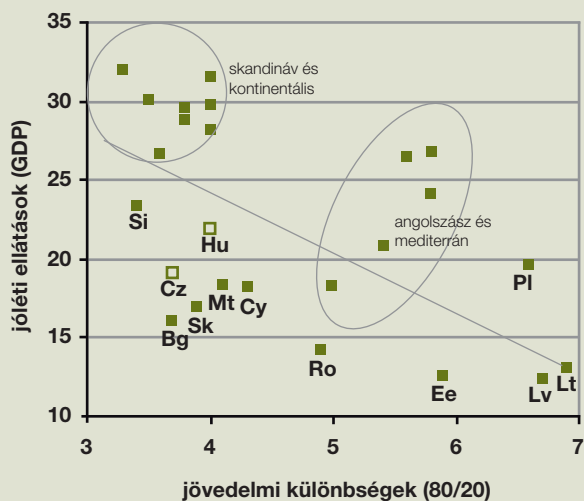
# BEVEZETÉS

Magyarország az EU átlagánál valamivel kevesebbet költ jóléti ellátásokra, ennek ellenére a jövedelmi különbségek az átlagnál alacsonyabbak. Ez azonban minden kelet-európai új tagországra igaz, és sejthető, hogy nem az ellátórendszer nagyobb hatékonyságából, hanem a szocialista múltból következik.

A volt szocialista EU-tagállamok között már kevésbé előkelő a helyezésünk: a többiekénél jellemzően többet fordítunk jóléti kiadásokra (csak Szlovéniánál kevesebbet), az egyenlőtlenségeket azonban nem sikerül ezzel arányosan csökkenteni (1. ábra). Nálunk a leggazdagabb és legszegényebb háztartások jövedelme között négyszeres az eltérés, míg a többi visegrádi országban és Bulgáriában 3,4 és 3,9 között mozog, kivéve Lengyelországot, ahol majdnem hétszeres az eltérés (viszont a kiadások is jóval alacsonyabbak).

1. ÁBRA

Jóléti ellátások és jövedelmi különbségek az EU tagországaiban, 2005



Megjegyzések:

jóléti ellátások = szociális biztonságra fordított összes kiadás a GDP százalékában;

jövedelmi különbségek = háztartásokat ekvivalens (háztartás létszámának hatását kiszűrve mért) jövedelmük szerint sorba rendezve, a legszegényebb és leggazdagabb huszad összes jövedelmének hányadosa;

Forrás: Eurostat online adatbázis.

A probléma tehát nem úgy vetődik fel, hogy sokat, vagy keveset költünk-e jóléti ellátásokra, hanem inkább úgy, hogy milyen hatásfokkal működtetjük a rendszert.

Az ellátások akkor működnek jól, ha elérik azt a csoportot, akiket segíteni hivatottak, és növelik is az ő jólétüket, emellett pedig hatékonyak is, azaz a lehető legkevesébé csökkentik a társadalom egészének jólétét. Így például egy szociális segély akkor működik jól, ha a rászorulókat hozzájutnak, és csak ők jutnak hozzá; annyit kapnak, amennyire valóban rászorulnak; a rászorulókat kiválasztása a lehető legkevesebbe kerül, és a segélyezett munkakínálata sem csökken túlságosan. Azaz akkor, ha a segély az elsődleges célját úgy éri el, hogy közvetlen költségei mellett a közvetett költségek a lehető legkisebbek.

A magyar ellátórendszer hatásosságáról<sup>2</sup> eddig született jónéhány, különböző módszertant és megközelítést alkalmazó elemzés<sup>3</sup> jókora lyukakat talált a szociális hálón. Benedek és szerzőtársai (2006) a főbb jóléti kiadások szegények és gazdagok közti elosztását vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy a rendszer egésze alacsony hatékonysággal működik. E kötet célja, hogy röviden és közérthetően bemutassa azokat a szempontokat, amelyek mentén azonosítani lehet ezeket a hiányosságokat és javítani a hatékonyságot.<sup>4</sup>

Kiindulópontunk, hogy a jóléti ellátások rendszerének kialakításában először két kérdésre válaszoljunk: „Mennyit költünk?” és „Mire költünk?” Ezek politikai kérdések, a válaszok pedig részben a kormányzó pártok ideológiájára, részben (hosszú távon gondolkodó kormányzat esetében) a társadalmi preferenciák alapján határozhatók meg. A kötet első három fejezete ezekről ad áttekintést.

<sup>2</sup> Hatásosságon azt értjük, hogy az adott támogatás eléri-e a várt hatást (például a szegénység csökkentését), hatékonyságon pedig azt, hogy adott ráfordítással mekkora hatást ér el a támogatás. Ez a szóhasználat az „effective” és „efficient” kifejezések angolszász közgazdasági irodalomban használatos megkülönböztetését követi. A fogalomhasználat ott sem tiszta, de a tendencia nagyjából az, hogy az „efficiency” (hatékonyság) kifejezés jelöli a ráfordítás és az output (kibocsátás) összevetését, míg az „effectiveness” (hatásosság) kifejezés arra utal, hogy a várt eredményt (outcome) sikerült-e elérni (bővebben lásd pl. Mandl és szerzőtársai 2008).

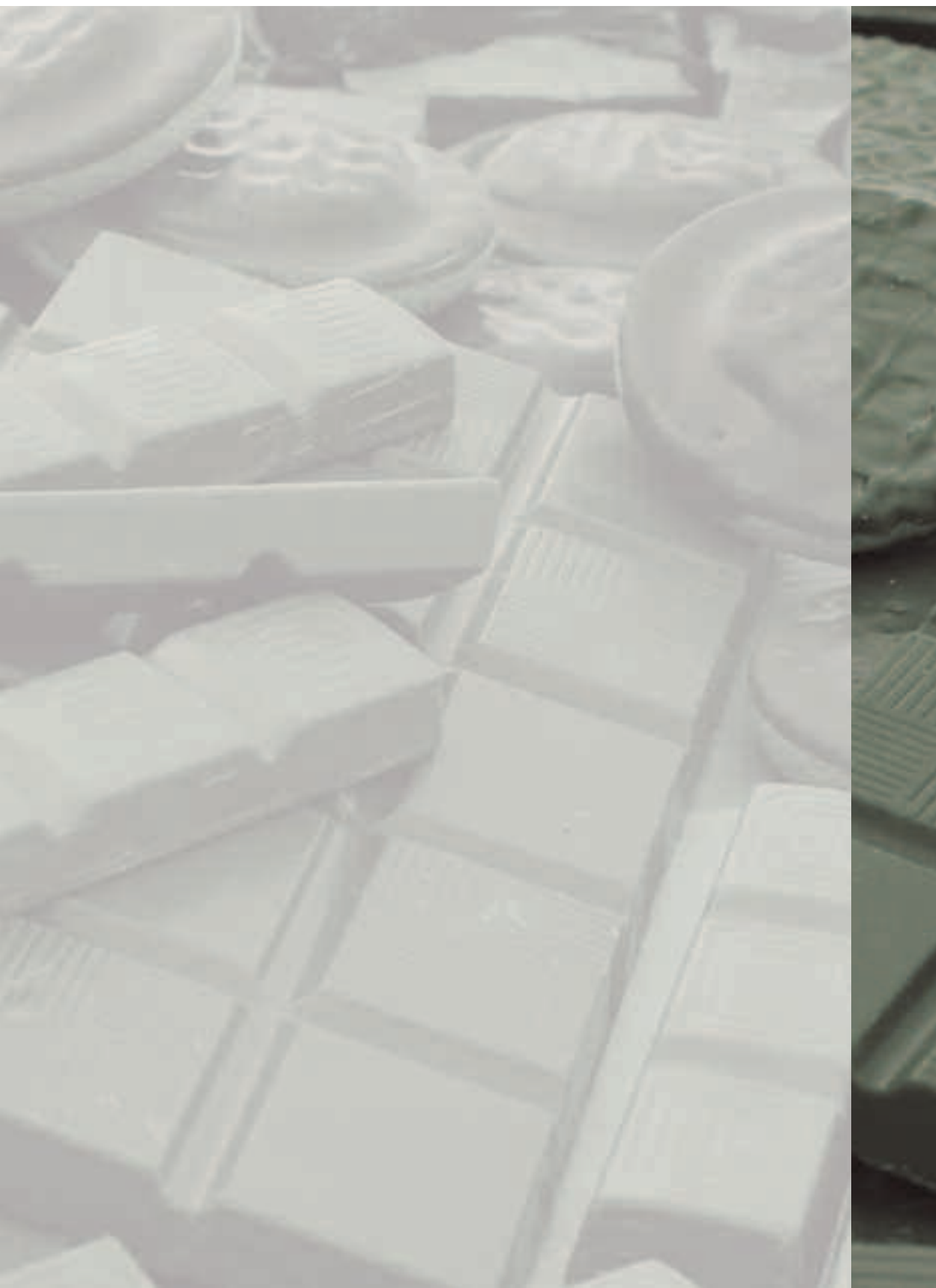
<sup>3</sup> Lásd például Darvas és Tausz, 2002; Ferge és Tausz, 2002; Havasi, 2005; Lelkes, 2006; Szalai, 2007; Tóth, 1997, 2005

<sup>4</sup> Egy szociálpolitikai irodalomban jártas olvasó számára nem biztos, hogy szolgál újdonságokkal a kötet, sőt elképzelhető, hogy hiányérzetet kelt, hiszen a kérdéskör nagyon széles irodalmát nem tekinti át, mivel a cél nem a dimenziók mélységének tudományos igényű feltárása, hanem a közérthető áttekintés.

A „mennyit és mire költünk” kérdésekre adott válaszok jelölik ki a rendszer céljait; a következő kérdés a „hogyan”, vagyis az, hogy ezeket a célokat hogyan lehet a lehető legnagyobb hatékonysággal elérni, azaz hogyan lehet az erre szánt forrásokból a lehető legközelebb jutni a célhoz. A kötet 4-6. fejezetei ezt tekintik át: hogyan lehet elérni a rászorulókat és elkerülni a célokkal ellentétes felesleges kiadást, hogyan lehet elkerülni a káros mellékhatásokat (a foglalkoztatás csökkenését), és milyen intézményeket kíván a rendszer hatékony működtetése. Az egyes fejezetekben a magyar helyzetre vonatkozó példák illusztrálják a hatékonyság javításának lehetőségeit.

A jóléti ellátások körét szélesen húztuk meg: a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások, a gyermekek után járó ellátások, a munkanélküliek és a szegények pénzbeli, illetve természetbeni ellátásai is beletartoznak, kivéve az egészségügy és az oktatás körébe sorolható szolgáltatásokat.







# a jóléti újraelosztás rendszerének elvi alapjai

# 1. A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁS RENDSZERÉNEK ELVI ALAPJAI

Az újraelosztás alapvetően három cél érdekében történhet: a közjavak előállításához teremt forrást; a piaci elosztás kudarcait korrigálja annak érdekében, hogy az elosztható javak mennyisége a lehető legnagyobb legyen; illetve az elosztás méltányosságát javítja. Egyik fő eszköze az adórendszer, ami önmagában is megváltoztathatja a jövedelmi viszonyokat, azáltal, hogy a jövedelemtől függően egyesektől kevesebbet, másoktól többet vesz el. Másik fő eszköze a jóléti ellátórendszer, amely különböző társadalmi csoportoknak biztosít többletjövedelmet vagy természetbeni juttatásokat. Ebben a fejezetben arról lesz szó, hogy milyen közgazdasági-hatékonysági érvek szólnak a jóléti ellátások állami biztosítása mellett, és mi a társadalmi és intézményi tradíciók és értékrendek szerepe a jóléti rendszerek kialakításában.

## 1.1. A kormányzati beavatkozás közgazdasági alapja

A klasszikus jóléti közgazdaságtan szerint az államnak ott kell szerepet vállalnia, ahol a piac kudarcot vall. Az állam – politikai és rendvédelmi funkcióin túl – tehát olyan tevékenységeket is elláthat, amelyek növelik a társadalom jólétét, de valamilyen okból piaci alapon nem, vagy nem jól működnének. Ilyen állami beavatkozás az oktatás, a munkanélküli biztosítás megszervezése, vagy a környezetterhelési adó, amely növelheti a jelenbeli jólétet, vagy bővítheti a jövőbeni jólét forrásait.

A piaci kudarcok megoldását és a közjavak biztosítását<sup>5</sup> kiegészíti még a jövedelmek elosztásának méltányosabbá vagy igazságosabbá tétele.

Piaci kudarc akkor áll elő, ha nem teljesül a piac hatékony működéséhez szükséges három alapfeltétel valamelyike, vagyis hogy (1) nincsenek közjavak, külső gazdasági hatások (externáliák) és növekvő skálahozadék, (2) a piac szereplői tökéletesen informáltak (3) és közel egyenlő gazdasági súllyal rendelkeznek, az árakat külső adottságként kezelik (Csaba és Tóth, 1999).

A *közjavak* esete könnyen érthető. Közjó a törvényhozás és az igazságszolgáltatás, a közvilágítás vagy a rendfenntartás: ezek olyan szolgáltatások, amelyek esetében az egyik ember fogyasztása nem korlátozza a másikat, és nagyon nehéz is volna egyeseket kizárni belőle (ilyen a közvilágítás, de az autópálya például már nem feltétlenül). Emiatt piaci alapon nem jönnek létre: senki nem volna hajlandó kifizetni, és így senkinek nem érné meg ellátni ezeket a szolgáltatásokat.

Az *externális hatások* esetében arról van szó, hogy egy adott tevékenység vagy termék olyan mellékhatásokkal jár, aminek az árát a vevők nem fizetik meg. Például abban az esetben, ha a személygépkocsik által okozott levegőszennyezést piaci alapon nem fizetnék meg a gépkocsik használói, a kormányzat dönthet úgy, hogy a benzin után környezetterhelési adót kell fizetni. Ha a benzin árában nem jelenik meg a környezetromlás mértéke, ez azzal jár, hogy összességében nagyobb lesz a benzinfogyasztás, mint ami a társadalom egésze számára optimális lenne. Az ökoadó tehát két célt szolgál: visszafogja a fogyasztást (az optimális szintre) és forrást teremt a környezeti károk enyhítésére. Az externális hatás pozitív is lehet: például az iskolázottsági szint emelkedése javíthatja a gazdaság alkalmazkodóképességét és növelheti az innovációt. Ez is egy érv lehet amellett, hogy az állam támogassa a továbbtanulást.

A *tökéletes informáltság problémája* összetettebb: az is probléma lehet, ha a vevőnél van több információ (például a munkanélküli többet tud saját foglalkoztatási esélyeiről, és ezért a biztosítónak magas kockázatot kellene vállalnia), valamint az is, ha az eladónál (például az egészségügyi ellátásokban jellemzően az orvos több információval rendelkezik). Ezekben a helyzetekben tisztán piaci alapon a felek nem tudnak kölcsönösen előnyös üzletet kötni. Ez az egyik magyarázata annak, hogy a legtöbb országban kötelezően előírják az egészségbiztosítást és a munkanélküli biztosítást (ez nálunk a szolidaritási járulékok).

<sup>5</sup> A közjavak szolgáltatása is a piaci kudarcok közé tartozik, azért említjük csak külön, mert ez szinte minden megközelítésben állami feladat, míg a többi piaci kudarc kezeléséről jobban megoszlanak a vélemények.

Végül, a piac hatékony működéséhez az is szükséges, hogy a szereplők *egyenlő gazdasági súllyal* rendelkezzenek, vagyis egyikük se legyen monopolhelyzetben. Számos szolgáltatást (pl. orvosi rendelő, iskola) például csak bizonyos üzemméret felett lehet hatékonyan ellátni, így a kisebb településeken egyetlen szolgáltató tud csak megélni. Ez az egy szolgáltató monopolhelyzetben lesz (különösen, ha a legközelebbi másik település messze van és/vagy a közlekedés költséges), így nem kell attól tartania, hogy árait letörlik a versenytársak.

Nem magától értetődő, hogy az állam valóban képes-e a piaci kudarcok orvoslására, illetve ezirányú tevékenysége nem költségesebb-e, mint maga az elkerülni remélt veszteség (Le Grand 1999, Pete 2001). Minden állami beavatkozás esetén meg kell vizsgálni, hogy több-e a hozama, mint a költsége, illetve, hogy milyen mértékű és formájú beavatkozás a leghatékonyabb. A bürokratikus működésben ugyanis nincsenek olyan automatikus mechanizmusok (szemben a piaccal), amelyek a hatékonyságot maguktól biztosítanák.

## 1.2. Az „igazságos” elosztás értékválasztáson alapul

A gazdaság hatékony működése biztosítja, hogy a rendelkezésre álló munkaerő és tőke optimális felhasználásával a lehető legtöbb terméket és szolgáltatást állítsuk elő – ebből azonban még nem következik, hogy a lehető legboldogabbak is leszünk. Az egyes állampolgárok és a közösség egészének jóléte ugyanis attól is függ, hogy a közösség tagjai hogyan férnek hozzá a javakhoz: kinek jut több, kinek kevesebb.

A jóléti közgazdaságtan ezt a kérdést a társadalmi jóléti függvény fogalmával írja le: a függvény a társadalom tagjainak együttes jólétét méri, a feladat pedig ennek maximalizálása.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A társadalmi jóléti függvény az egyének jólétének összesítéséből vezethető le, az azonban már értékválasztás kérdése, hogy milyen módon végezzük el ezt az összesítést. Az egyik végtel a klasszikus utilitariánus (haszonelvű) megoldás, amelyben egyszerűen összeadjuk vagy átlagoljuk az egyénekenként mért jólétet. Ekkor úgy tekintjük, hogy a társadalom minden tagjának jólétét azonos súllyal kell beszámítani, ami egyenértékű azzal, hogy az újraelosztás nem növeli az összjólétet (az újraelosztás veszteségeinek jóléte pont annyival csökken, amennyivel a nyerteseké nő). A másik végtel a maximin vagy rawls-iánus megoldás, amelyben a társadalom legszegényebb (min) tagjának jólétéként határozzuk meg a jóléti függvényt, és ennek maximalizálása a cél. Ebben a stratégiában csak akkor érdemes eltérni az egyenlő elosztástól, ha az egyéni preferenciák nem azonosak, illetve, ha ezáltal az elosztható javak mennyisége nő. Egy lehetséges köztes megoldás a Bernoulli-Nash féle meghatározás, miszerint a társadalmi jólét az egyéni jólétek szorzata. Ez kizárja azt, hogy legyenek olyanok, akiknek nulla a jóléte, de nem ad különlegesen nagy súlyt a legszegényebbeknek. Bár inkább *hasznosságnak* szokás fordítani, itt a köznyelvi *jólét* szót használjuk az angol „utility” fordításaként. A jóléti függvény az angol „social welfare function” bevett fordítása. Az elméleti háttérrel magyar nyelven Csaba és Tóth (1999) ad alapos bevezetést.

A jóléti függvény meghatározása – és az állam ebből levezetett újraelosztási feladata – elsősorban értékválasztást tükröz, azaz a közgazdaságtan az elosztható javak mennyiségének maximalizálásához ad útmutatást, a társadalmi jólét maximalizálásához már nem. Az ugyanis már értékválasztás kérdése, hogy az egyéni jólétek közti különbségek csökkentését, a legrosszabb helyzetűek jólétének növelését, vagy más elosztási szabályt tartunk-e alkalmasnak a társadalmi jólét növelésére.

A szakpolitikai vitákat vakvágányra terelheti, ha a felek nem tesznek különbséget a hatékonyság és az újraelosztást elvető haszonelvűség között. Az, aki hatékony megoldásokat keres az állami feladatok megoldására, pusztán az elosztható javak mennyiségének maximalizálására törekszik. Ebből még nem következik semmi arra nézve, hogy a javak elosztásának leghelyesebb módjáról mit tart, például, hogy mekkora értéket tulajdonít a szegények megsegítésének. Más szóval, a hatékonyságra hivatkozó érveket nem indokolt a társadalmi szolidaritásra leselkedő veszélyként értelmezni.

A társadalmi jólét egyes meghatározásai erős leegyszerűsítéssel kapcsolatba hozhatók ideológiai iskolákkal. A különféle ideológiák általában megegyeznek abban, hogy igazságosságon az egyenlőséget értik, de abban már eltérnek, hogy ez a jog előtti egyenlőséget, az érdemek, vagy éppen a szükségletek szerinti egyenlőséget jelenti-e.<sup>7</sup> Egy másik fontos különbség abból fakad, hogy milyen és mekkora szerepet szánnak az államnak az igazságos elosztás megteremtésében. Az egyik véglet a *libertáriánus* nézet, mely szerint az államnak nem kell beavatkoznia a piaci folyamatokba az igazságosság érdekében, mivel az igazságos (érdem szerinti) elosztást a szabad piac hozza létre, amihez képest az állami beavatkozás csak rontja a hatékonyságot, és ezáltal csökkenti a jólétet.

A másik végletet a *marxista* és a *szocialista* elméletek jelentik, amelyek a szükségleteken alapuló egyenlőséget tűzik ki célul, és úgy vélik, hogy az államnak jelentős szerepet kell vállalnia az igazságosság megteremtésében.

Az utóbbi évtizedekben azonban az ideológiák közti határok kevésbé egyértelműek, és az ún. harmadik utas<sup>8</sup> megközelítésekben a jóléti célok és a piaci hatékonyságra támaszkodó pragmatizmus keveredik is.

<sup>7</sup> Az igazságosság-elméleteknek jó összefoglalását adja például Pierson és Castles (2000) vagy Barr (1998), magyar nyelven Tanyi és Kollányi (2008).

<sup>8</sup> Itt nem a magyar politikai gondolkodás népies harmadik útjáról, hanem arról a pragmatikus-eklektikus megközelítésről van szó, amit például Tony Blair képvisel a brit munkáspártban.

Ebben a megközelítésben az egyenlőség új értelmet kap: nem a jövedelmek, hanem az esélyek egyenlőségéről van szó: a boldoguláshoz szükséges tudáshoz, a gyarapodás eszközeihez kell mindenkinek egyenlő hozzáférést biztosítani.

Az ellátórendszer szempontjából azonban nem az a lényeges, hogy egy kormány egyértelműen besorolható-e valamely ideológiai zászló alá, hanem az, hogy az ellátórendszer céljai óhatatlanul értékválasztásokat tükröznek. Ezért fontos tudatosítani ezeket a célokat, és ellenőrizni, hogy azok valóban megfelelnek-e a kormányzó pártok, illetve a többségi társadalom értékrendjének.

### **1.3. Az egyéni és az állami felelősségek megosztása: társadalmi preferenciák**

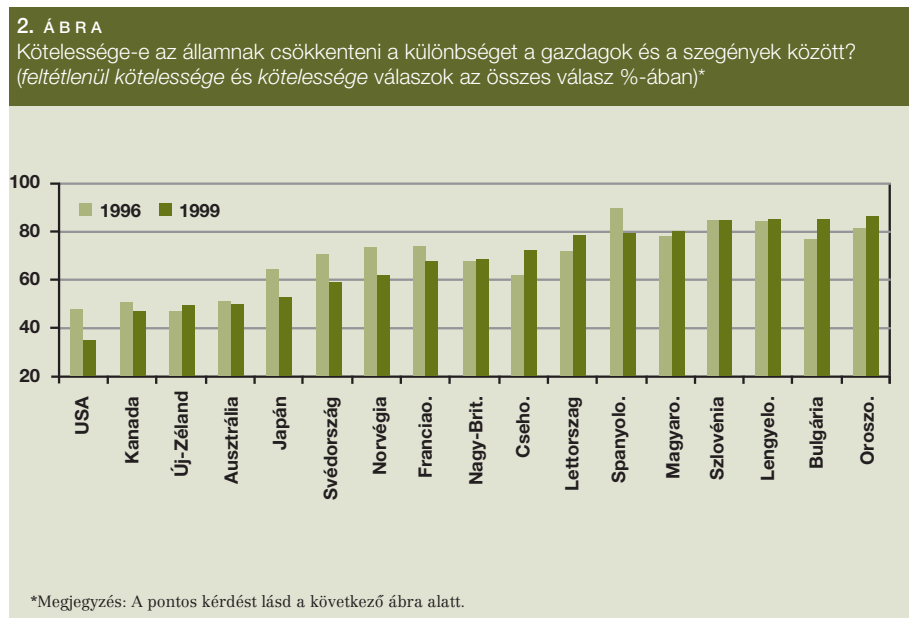
A jóléti modelleket a társadalmi preferenciák és a (többnyire ezeket tükröző, de időnként ezektől függetlenül is változó) közigazgatási intézményrendszer hagyományai formálják. A társadalmi preferenciák a felelősség megosztását attól függően alakíthatják, hogy mekkora a szolidaritás mértéke, illetve, hogy a közvélekedés szerint a nehéz élethelyzetbe került egyénen az államnak, a civil társadalomnak (önkéntes szervezeteknek), a családnak, vagy magának az egyénnek kell-e segítenie.

A nemzetközi attitűdvizsgálatok arra utalnak, hogy az egyenlőbb jövedelemelosztás és az állami gondoskodás iránti igény más volt-szocialista országokhoz hasonlóan erősebb Magyarországon, mint Nyugat-Európában (Murthi és Thiongsen, 2008).

A TÁRKI 2002. júniusi lakossági attitűd vizsgálatában megkérdezték, hogy az állam milyen alapon adjon támogatást (TÁRKI, 2002). A társadalmi szolidaritás teljes hiánya csak néhány válaszadó esetében fordult elő (1,3%), de a többség nem a rászorultság, hanem valamilyen érdem alapján választaná ki a támogatásra jogosultakat (60%). A rendszerváltás óta viszont jelentősen nőtt azoknak az aránya, akik megkötések nélkül egyetértenek a szegények támogatásával. Ugyanez a felmérés azt mutatta, hogy az emberek 70%-a még

akkor is az adók csökkentése mellett foglal állást, ha az a szociális kiadások csökkenését vonja maga után. A válaszadók azon 30%-a szeretne nagyobb méretű, gondoskodó államot, akik nem meglepő módon az alacsonyabb jövedelmű rétegekhez tartoznak.

Összességében a magyarok sokat várnak az államtól: egy 1996-ban készült felmérés szerint a volt-szocialista országok többségében, és Magyarországon is sokak szerint az állam feladata, hogy csökkentse a jövedelmi különbségeket, gondoskodjon az idősekről és az egészségügyi ellátásról, lakhatást biztosítson a rászorulóknak, és megélhetést a munkanélkülieknek (2. ábra).



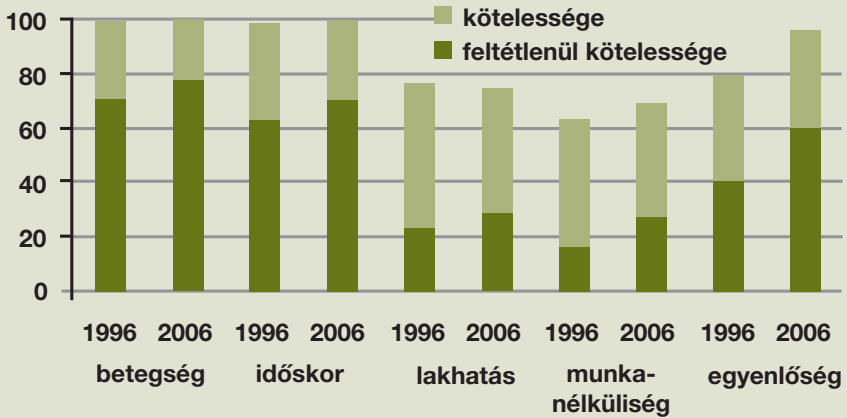
Forrás: ISSP 1996, 1999.

Ebben a kérdésben nem változott a magyar lakosság véleménye az elmúlt tíz évben. A 3. ábra mutatja, hogy az egyenlőség kérdésében jelentősen nőtt az állammal szembeni elvárás: 2006-ban már a felnőtt lakosság 96%-a gondolta úgy, hogy az államnak kell gondoskodnia a jövedelmi különbségek csökkentéséről.

### 3. ÁBRA

Kötelessége-e az államnak, hogy megélhetést, ellátást biztosítson?

A felnőtt magyar lakosság véleménye 1996-ban és 2006-ban (a kérdezettek %-ában)



Megjegyzés:

A kérdés teljes szövege: „Az Ön véleménye szerint az állam kötelessége-e gondoskodni a következő dolgokról?

Válaszok: (4) feltétlenül kötelessége, (3) kötelessége, (2) inkább nem, (1) semmi esetre sem kötelessége.

(9) nem tudom. Egészségügyi ellátást biztosítani a betegek számára, tisztes megélhetést biztosítani az öregek számára, rendes lakáskörülményeket biztosítani azok számára, akik saját pénzükből nem tudnák azt megfizetni, tisztes megélhetést biztosítani a munkanélküliek számára, csökkenteni a jövedelmi különbségeket a gazdagok és a szegények közt.

Forrás: ISSP Role of Government modul 1996 és 2006. [Tárki Omnibusz 96 keretében, 54. kérdés]

Kérdőív: <http://www.za.uni-koeln.de/data/en/issp/questionnaires/q1996/hungary96.pdf>

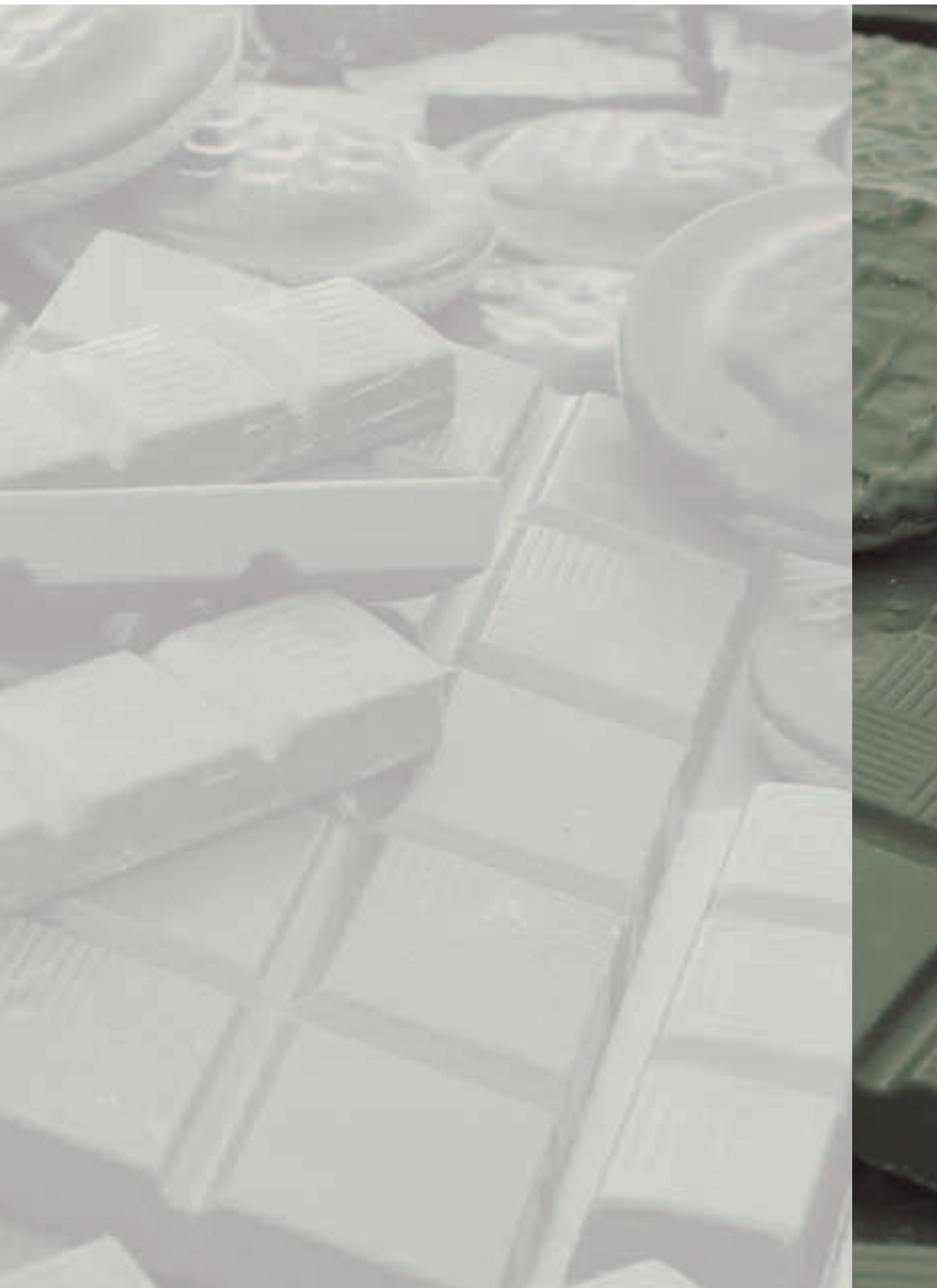
Azt is érdemes megjegyezni, hogy egy másik 1996-ban készült vizsgálat eredményei szerint a magyar állampolgárok nagy mértékben támogatják a legtöbb jóléti intézmény fenntartását, de adókkal és állami kiadásokkal kapcsolatos tájékozottságuk meglehetősen hiányos.<sup>9</sup> Ha a válaszolók a kérdés során több információhoz jutnak az egyes programok adóköltégeiről, és a jóléti szolgáltatások alternatív piaci megoldásai közül is módjuk van választani, nagyobb eséllyel támogatják a jóléti állam visszaszorítását (Csontos és szerzőtársai 1996.) Ezt az összefüggést a TÁRKI 2007-ben hasonló szerkezetben megismételt kutatása is megerősítette, amely kisebb javulást mutat az adótudatosságban (TÁRKI 2007).


<sup>9</sup> Ezek az eredmények megjelenésükkor nagy vitát váltottak ki, erről rövid összefoglalást ad Cserne 2001.

## 1.4. Az ellátások köre és a jogosultság alapja

Az ellátások körének meghatározása értékválasztást és közgazdasági racionalitást is tükröz. Értékválasztás annyiban, hogy hol húzzuk meg az egyén, a család, a civil közösség, illetve az állam felelősségének határait, valamint, hogy mennyire értékeljük a szolidaritást és az egyenlőséget. Közgazdasági kérdés annyiban, hogy az ellátások egy részét a piaci kudarcokból lehet levezetni, így ezek a hatékonyság növelését is szolgálhatják.

Annak megválasztása, hogy egyes ellátásokra ki jogosult, részben a kezelendő piaci kudarc természetéből, részben pedig a kormányzat ideológiájából vezethető le. Az információs aszimmetria problémájára adható egyik megoldás a kötelező biztosítás és az ennek alapján nyújtott szolgáltatások (munkanélküliség, egészségügy). A pozitív externáliák esetében – ha szükség van beavatkozásra – mindenkinek járó (univerzális) támogatással lehet elérni, hogy az adott termék vagy szolgáltatás fogyasztása ne legyen kevesebb, mint a társadalmi optimum. A tisztán szociális ellátások esetében az ideológiai szempontok a meghatározók. A szocialista megközelítés a mindenkinek, vagy meghatározott demográfiai csoportok számára egyformán járó (univerzális) támogatásokat részesíti előnyben (pl. ilyen a családi pótlék). A piaci elosztást preferáló kormányzat a gazdaságba való kisebb beavatkozással (alacsonyabb adószinttel), rászorultság alapján ad támogatásokat (pl. ilyen a rendszeres szociális segély).





# jóléti modellek Európában

## 2. JÓLÉTI MODELLEK EURÓPÁBAN

A kormányzati ideológia, a társadalmi preferenciák, ezek hagyománya, és az intézmények autonóm változásai együttesen alakítják ki egy-egy ország jóléti rendszerét. A jóléti ellátórendszereknek (rezsimeknek) többféle csoportosítása létezik,<sup>10</sup> ezek azonban nagyrészt átfedik egymást. Sapir (2005) és Aust és Arriba (2004) (1) liberális, (2) skandináv, (3) konzervatív, illetve (4) dél-európai típusba sorolja az EU-tagországokat. A típusok közötti különbségek az államháztartás méretén kívül az eszköztár megválasztásában – a jövedelemfüggő és univerzális, a pénzbeli és természetbeni támogatások, valamint a különböző adófajták és járulékok relatív jelentőségében – mutatkoznak meg.

Megjegyezzük, hogy bár a típusok elnevezése ideológiákra utal, ez nyilván nem jelenti azt, hogy az adott típusba tartozó ország kormányzó pártjai is az ellátórendszerben tükröződő ideológiát képviselik. A modellek tipizálása sematikus képet fest, és nincs is egyetértés a szakirodalomban, hogy elemzési keretként jól használhatók-e. Arra azonban alkalmas ez a megközelítés, hogy hangsúlyozza: az ellátórendszer egyes elemei között összefüggés van, és tetszőlegesen keverve egymással az egyes elemek nem feltétlenül hozzák ugyanazt az eredményt.

A liberális típusba tartozó Egyesült Királyságban erős a hangsúly az egyéni felelősségvállaláson és a piaci mechanizmusokon, ami miatt a jóléti kiadások és az adó és társadalomiztosítási bevételek szintje alacsony, a jóléti támogatások szolgáltatói is gyakran piaci szereplők. A szociális támogatásban nagy szerep jut a jövedelmi teszthez kötött, célzott támogatásoknak. A támogatottak köre szűk, de a támogatás szintje viszonylag magas.

A skandináv országok általában a foglalkoztatási szint növekedésére és a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére törekednek. Jellemzően univerzális

<sup>10</sup> Az egyik első ilyen besorolás: Esping-Andersen (1990) például csak három csoportot különböztet meg.

támogatásokat találunk, a jövedelemfüggő transzferek száma és jelentősége viszonylag kicsi. Az ellátások nagy részét az állami szektor szolgáltatja, emiatt magas a természetbeni (nem-pénzbeli) támogatások aránya.

A konzervatív jóléti rendszerek egyik legfontosabb jellemzője a kiterjedt társadalombiztosítási rendszer: a jogosultság feltétele általában a munkabérből levont hozzájárulás. Mind a munkavállalói, mind a munkaadói társadalombiztosítási járulék kulcsa és az ezekből származó állami bevételek szintje igen magas. A jóléti juttatások alapvetően pénzbeliek, és nem természetbeniek. Az általános jóléti támogatások mellett közepesen nagy a jövedelemhez kötött segélyek szerepe.

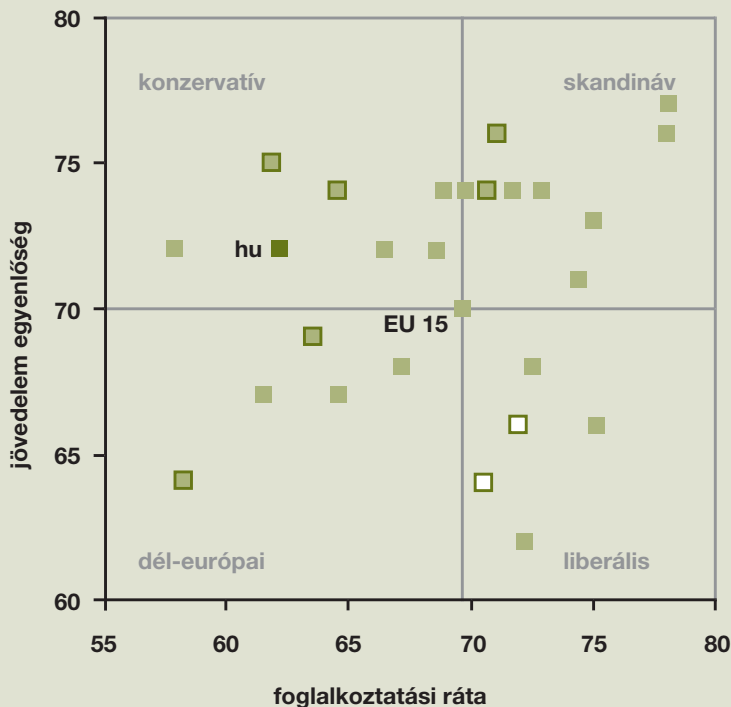
A dél-európai országok jellemzője, hogy jóléti államuk kezdetleges, a jogosultság – bár központi szinten meghatározott – helyi szinten gyakran nehezen érvényesíthető. A támogatások nagy része jövedelemhez kötött, de még azon belül is igen szelektív (pl. Spanyolországban nem kaphat szociális segélyt két felnőtt egy családból). Viszonylag kevés ember részesül támogatásban, és a támogatások összege is alacsony. Emiatt mind a jóléti, mind a szociális állami kiadások szintje alacsony.

A jóléti modell teljesítményét Sapir (2005) szerint az mutatja, hogy mennyire képes biztosítani a méltányos elosztást, illetve a társadalmi kohéziót, vagyis azt, hogy egyik társadalmi csoport se szakadjon le behozhatatlan mértékben az átlagtól. Ennek mérésére a tartós szegénységnek kitettek arányát használjuk úgy, hogy annál inkább érvényesül a méltányosság egy jóléti modellben, minél alacsonyabb a tartós szegénységben élők aránya.

Egy jóléti modell ugyanakkor csak úgy lehet hosszú távon fenntartható, ha gazdaságilag is hatékony. Ez Sapir (2005) szerint elsősorban azt jelenti, hogy megfelelő a munkakínálati ösztönzők szintje, így sokkok esetén a munkapiac képes a gyors alkalmazkodásra. Az alkalmazkodásra képtelen gazdaságok – legalábbis a globalizációval egyre gyorsuló tőkemozgásnak kitett, nyitott gazdaságok – versenyhátrányba kerülnek. Ha ugyanis nincs alkalmazkodás (gyenge a szakmai vagy földrajzi mobilitás, merevek a bérek) a munkaképes lakosság egy része nem talál munkát, vagyis munkaereje nem hasznosul. A foglalkoztatás csökken, viszont az adó- és járulékterhelés, és így a termelési költségek is nőnek, mivel kevesebb foglalkoztatottnak kell befizetnie a nagyobb létszámú inaktív népesség ellátásához szükséges adóbevételt. Ez már középtávon is vagy gazdasági recesszióhoz, vagy növekvő államháztartási deficithez vezet – vagyis hosszabb távon nem fenntartható. A fenti logika alapján a gazdasági hatékonyság mérésére a foglalkoztatási szintet használjuk, és a jóléti modellek hatékonyságát ezzel a mutatóval közelítjük (Sapir 2005).

#### 4. ÁBRA

A jóléti ellátórendszer-modellek az Európai Unióban



Jelmagyarázat:

- – Régi EU-tagországok, Málta és Ciprus
- – Magyarország
- – Balti államok
- – A többi újonnan csatlakozott, kelet-európai tagállam

Megjegyzés:

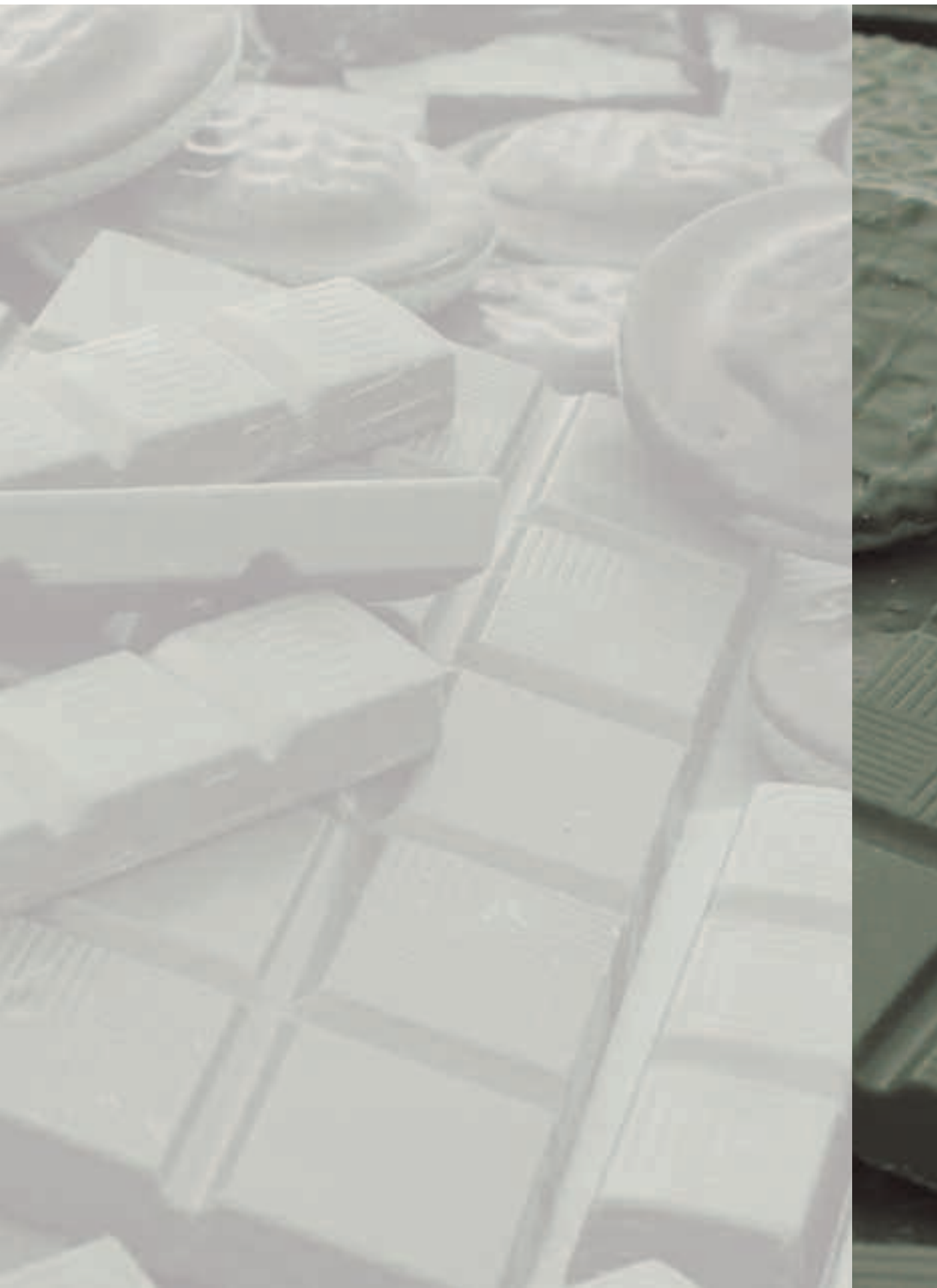
A jövedelemegyenlőség = 100-Gini mutató (0 és 100 közötti értéket vehet fel, 0 = teljes jövedelem-egyenlőség, 100 = teljes jövedelem-egyenlőség); a foglalkoztatási ráta a 20-64 éves népességben értendő. Az itt használton kívül más egyenlőségi mutatók is hasonló eredményre vezetnek. Litvánia és Lettország adatai nagyon közel esnek egymáshoz, így az ábrán fedik egymást (a jövedelemegyenlőség mutatója mindkét országban 64, a foglalkoztatási ráta 70,4 és 70,6%)


Forrás: 2005. évi Eurostat adatok, Sapir (2005) alapján.

A fenti ábrában keret nélküli szürke négyzetek jelölik a magasabb jövedelmű (rég) tagországokat, és fekete keretes négyzetek az újonnan csatlakozott kelet-európai tagországokat. Külön kiemeltük fehér színnel a balti államokat, amelyek mind a liberális csoportba tartoznak. Látható, hogy a szegénység csökkentése szempontjából a skandináv és a konzervatív modell teljesít jól, de csak a skandináv bizonyult a fenti értelemben hosszú távon is fenntarthatónak,

azaz hatékonyak. A konzervatív modell alacsony hatékonysága elsősorban abból fakad, hogy az ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, így a juttatások magas szintjét egyre kevesebb foglalkoztatott (adófizető) finanszírozza.

Az ábrán látható, hogy Magyarország a hosszú távon nem fenntartható ellátórendszerű, konzervatív csoportba tartozik. Ezek a modellek nem csak a kiadások mértékében, hanem belső szerkezetében is különböznek (lásd pl Csaba és Tóth 1999, Semjén 1999). A skandináv modell felé a jelenlegi adó/GDP szint mellett a jóléti kiadásokon belül a természetbeni kiadások, például a bölcsődei, óvodai férőhelyek bővítésével, a liberális felé pedig a jövedelemhez kötött és természetbeni támogatások növelésével (a kiadási szint rögzítése mellett) közelíthetnénk a magyar jóléti rendszert. A liberális modell irányába történő elmozdulás azonban, legalábbis az európai tapasztalatok szerint, a jövedelemkülönbségek növekedéséhez vezethet.





**a támogatások  
formája: célok  
és eszközök  
megválasztása  
az  
újraelosztásban**

# 3. A TÁMOGATÁSOK FORMÁJA: CÉLOK ÉS ESZKÖZÖK MEGVÁLASZTÁSA AZ ÚJRAELOSZTÁSBAN

Az újraelosztás akkor hatékony, ha minél kisebb torzítással és társadalmi költségekkel jár. Ez akkor érhető el, ha az egyes célokat a hozzájuk legjobban illő eszközökkel valósítjuk meg. A bizonyos csoportoknak (pl. szegényeknek) szánt juttatást jobb olyan eszközzel megvalósítani, amellyel az állam határozza meg a kedvezményezettek körét. A gyerekcipők ártámogatását például nem lehet a vásárlók jövedelmi helyzetétől függővé tenni, az ingyenes gyermekétkeztetést viszont lehet csak a szegényebb családok számára biztosítani. Ha valaminek a fogyasztását (pl. környezetbarát termékek, vagy oktatás) kívánja támogatni az állam, jobban megfelelnek olyan eszközök, amelyek esetében a termékkört az állam határozza meg. Az alapeseteket foglalja össze az alábbi táblázat.

## 1. TÁBLÁZAT

Az újraelosztás főbb eszközei közgazdasági hatásuk szerint

	Ki a támogatás végső kedvezményezettje?		Milyen termék/szolgáltatást vesz belőle?	
	Az állam dönti el	Az egyén dönti el	Az állam dönti el	Az egyén dönti el
<b>Pénzbeli támogatás és jövedelemadó</b>	X			X
<b>Ártámogatás és kedvezményes áfa</b>		X	X	
<b>Természetbeni támogatás</b>	X		X	

Forrás: Benedek és szerzőtársai (2006)

A *pénzbeli támogatás* a méltányossági célú újraelosztás leghatékonyabb eszköze, mivel a kedvezményezett dönthet a pénz felhasználásáról, és ez biztosítja legjobban az egyéni hasznosság maximalizálását. Mivel azonban általában külön elosztási apparátust kell kiépíteni, ez az eszköz költséges lehet. A *jövedelemadókkal* is jobban elérhető a célcsoport, mint az ártámogatáson keresztül, de csak azokra tud hatni, akiknek egyáltalán van adóköteles jövedelmük. A szegénység csökkentésére például ezért kevésbé alkalmas eszköz.

Az *ártámogatás* szűkíti az egyén döntési szabadságát és torzítja a piac működését, mivel egyes termékek termelőit kedvezményezi. Mivel nem a kormányzat (hanem maga a fogyasztó, amikor megveszi a támogatott terméket vagy szolgáltatást) dönti el, hogy ki veszi igénybe, ezért meghatározott csoportok (például a szegények vagy a gyermekes családok) támogatására nem hatékony eszköz. A méltányosság javítására tehát kevésbé, externáliák korrekciójára azonban alkalmas lehet. Ezek azok az esetek, amikor a piaci elosztás alapján a fogyasztás alacsonyabb lenne, mint a társadalmi optimum, mint például az oktatás vagy a városi tömegközlekedés esetében.

A *kedvezményes áfakulcs* és a *jövedéki adó* az ártámogatástól csak annyiban tér el, hogy adminisztrációja olcsóbb. Az általánostól eltérő kulcsot tehát szociális célból nem hatékony alkalmazni, hanem csak externáliák esetében. Vagyis olyan termékek vagy szolgáltatások esetében, amelyek fogyasztása enélkül az optimálisnál kevesebb (pozitív externáliák esetében), vagy több (negatív externáliák) lenne. Ilyen alapon indokolható például a cigaretta jövedéki adója, mivel a piaci árban nem jelennek meg a dohányzás társadalmi költségei: a betegségek, a gyógykezelési költségek, és a rövidebb élettartam.

Végül a *természetbeni támogatás*, mivel szintén szűkíti az egyén döntési szabadságát, csak akkor hatékony, ha kifejezetten valamely termék vagy szolgáltatás nagyobb fogyasztása a cél (pl. oktatás vagy gyermekétkeztetés), és ha a támogatást nehéz pénzzé tenni vagy elutasítani. Ha ugyanis a támogatás könnyen pénzzé tehető, akkor az eredeti célt (az adott termék vagy szolgáltatás fogyasztását) nem értük el, viszont adminisztrációs költséggel terheltük a támogatás kedvezményezettjeit, illetve a támogatás mértéke is csökkenhet, mivel a pénzzé tételnek legtöbbször van valamennyi tranzakciós költsége.

## 2. T Á B L Á Z A T

A szociális célú támogatások megoszlása, 2007

	Összeg (milliárd Ft)	Arány (%)	GDP %-ában
<b>Pénzbeli támogatások</b>	<b>1201,0</b>	<b>51,0</b>	<b>4,7</b>
Biztosítási alapú juttatások (nyugdíj nélkül)	291,1	12,4	1,1
Nem biztosítási alapú juttatások	909,9	38,6	3,6
a. Jövedelemtől független juttatások	535,1	22,7	2,1
Ebből családi pótlék*	348,5	14,8	1,4
b. Jövedelemigazoláshoz kötött juttatások	82,9	3,5	0,3
c. Adókedvezmények	291,9	12,4	1,1
Ebből adójóváírás	251,2	10,7	1,0
<b>Természetbeni támogatások</b>	<b>442,3</b>	<b>18,8</b>	<b>1,7</b>
<b>Ártámogatások</b>	<b>713,2</b>	<b>30,3</b>	<b>2,8</b>
Gyógyszerár- és gyógyászati segédeszköz támogatása	324,8	13,8	1,3
Fogyasztói árkiegészítések	111,9	4,7	0,4
Tömegközlekedés támogatása	166,6	7,1	0,7
Gázár-támogatás	109,9	4,7	0,4
<b>Összesen nyugdíjak nélkül</b>	<b>2356,5</b>	<b>100,0</b>	<b>9,3</b>
<b>Nyugdíjak</b>	<b>2611,6</b>		<b>10,3</b>
<b>Összesen nyugdíjjal együtt</b>	<b>4968,1</b>		<b>19,5</b>

Megjegyzések: A *pénzbeli támogatásokon* belül a biztosítási alapú (hozzájáruláshoz kötött) juttatások lehetnek fix összegűek, függhetnek a korábbi jövedelmektől vagy a befizetések összegétől. Olyan juttatások tartoznak ide, mint a táppénz, a gyed, az átmeneti és rendszeres szociális járadék vagy a terhességi gyermekágyi segély. A nem biztosítási alapú juttatásokon belül két további csoport különböztethető meg: a jövedelemtől független (ún. univerzális) juttatások (pl. családi pótlék, gyese), és a jövedelemfüggő, illetve jövedelemigazoláshoz kötött segélyek (pl. a rendszeres szociális segély vagy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás). A *természetbeni támogatások* közé soroljuk többek között a lakástámogatásokat, a helyi önkormányzatok közgyógyellátási kiadásait, és a felsőoktatási kiadásokon belül olyan tételeket, mint a jegyzet- és kollégiumi támogatások.

Forrás: 2007. évi zárszámadási adatok és PM közlés

A magyar jóléti rendszer híven őrizi több évtizednyi szabályozási kezdeményezés nyomát és esetlegességét. Ezek a szabályozási kezdeményezések egyfelől egyes csoportokat céloztak, másfelől egyes kockázatokon, megélhetési nehézségeken igyekeztek enyhíteni eltérő jogosultsági szabályokkal, juttatási formákkal és mértékekkel.

Ez az egyik oka a juttatási formák túlburjánzásának: a tíz legnagyobb támogatástípus<sup>14</sup> mellett az újszülötteknek babakötvényt, a nyugdíjas bányászoknak szénjárandóságot, a hadiözvegyeknek televízió előfizetési díjkedvezményt és még mintegy 350 féle mentességet és támogatást biztosít a rendszer (Drahos 2007). Ebből következően sokat költünk a sokféle támogatás adminisztrációjára, a szabályozás nehezen áttekinthető, így nem lehet átlátni,

<sup>14</sup> Összegét és az ellátásban részesülők számát tekintve a legfontosabbak: öregségi, rokkantsági és özvegyi nyugdíj, rendszeres szociális járadék, gyese, gyed, családi pótlék, álláskeresési járadék, munkanélküliek rendszeres szociális segélye, táppénz.

hogy voltaképpen kinek kedvez, és kit terhel a rendszer egésze. Az elaprózottság miatt lehetnek olyanok is, akik rászorulnának a támogatásra, de nem esnek bele egyik csoportba sem, vagy nem szereznek tudomást a nekik járó ellátásról.

Egy áttekinthetőbb, olcsóbb és igazságosabb rendszerben nem egyes csoportokat, hanem a jövedelemcsökkenés vagy szükséglet-növekedés alapvető kockázat-típusait (betegség, munkahely elvesztése, munkaképesség elvesztése, gyermekvállalás, családtag elvesztése) kezeli a jóléti ellátórendszer. Így például nem a nyugdíjasok, az árvák, a bányászok vagy a fogyatékkal élők kapnak többféle kedvezményt és ellátást, hanem a munkából származó jövedelem elvesztésének pótlására ad a rendszer nyugdíjat vagy munkanélküli segélyt, a kivédhetetlen okból támadt jövedelemkiesés vagy nagyobb kiadás esetére rendkívüli vagy rendszeres szociális segélyt, illetve az életviteli költségek megemelkedése (baleset, megrokkánás) esetén a költségek kompenzálására járadékot.





# az ellátások célzottsága

# 4. AZ ELLÁTÁSOK CÉLZOTTSÁGA

Egy szociálpolitikai program célzottsága három elemre bontható: (1) kinek ad jogosultságot a szabályozás, (2) aki rászorul, az megkapja-e, és (3) aki megkapja, az mind rászorul-e. Az első pont a *szabályozás* célzására vonatkozik, vagyis arra, hogy a törvényi szabályozás a valamilyen okból támogatni kívánt népesség (pl. szegények) mekkora részét teszi jogosulttá a programra. Könnyen előfordulhat, hogy már maga a szabályozás sem pontosan ugyanazt a kört teszi jogosulttá, mint ami a deklarált cél lenne: például egy szegényeknek szánt segély jövedelemküszöbe a források szűkössége miatt alacsonyabb is lehet, mint a szegénység statisztikai alapon mért határa. A második elem a programban ténylegesen résztvevők aránya a jogosult célcsoporton belül: ezt *igénybevételi arálynak* (take-up rate) szokás nevezni. Az alacsony igénybevételi arány veszélyezteti az egyenlő bánásmód elvét (van olyan jogosult, aki kap segélyt, van, aki nem) és a program szociálpolitikai céljainak elérését.<sup>15</sup> A célzottság vizsgálatának harmadik aspektusa a *jogosulatlan igénybevétel* (túlfizetés) mértéke, ami azért probléma, mert az államnak többletköltséget jelent, illetve az erőforrások pazarló elosztását eredményezi.

## 4.1. A támogatás alanya

A támogatásokat kaphatja az egyén, a család, a háztartás vagy az az intézmény is, amely a támogatni kívánt csoportoknak nyújt valamilyen szolgáltatást. A jövedelmi szintet, a szegénységet nem az egyén, hanem a család (szülő és gyerekek), vagy a háztartás (közös lakásban élő, a rezszi költségeket közösen fizető tágabb család) összes jövedelme határozza meg, mivel a család, vagy a

<sup>15</sup> Az Egyesült Államokban például kimutatták, hogy a mély szegénységben – azaz a medián jövedelem 30%-a alatt – élők száma 70%-kal csökkenthető lenne, ha a szociálpolitikai programok igénybevételi rátája 100%-os lenne, azaz mindenki megkapná azt a támogatást, amire jogosult (Currie, 2003).

háztartás tagjai feltételezhetően megosztják egymás között a bevételeket és a kiadásokat is. A rászorultság alapján adott támogatás feltételeit ezért jobb nem az egyén, hanem a család jövedelme szerint meghatározni.<sup>16</sup>

A családtámogatások esetében ez értékválasztás kérdése is: a férfi és nő családon belüli szerepének megítélése szerint a konzervatív jóléti modellben például inkább a családnak, a női esélyegyenlőséget és egyenjogúságot szorgalmazó skandináv modellben inkább az egyénnek adják a gyermekek után járó támogatásokat (Darvas 2000).

Ha a támogatást nem közvetlenül a tényleges célcsoport kapja, hanem a szolgáltatást nyújtó intézmény, az sok esetben csökkentheti az adminisztrációs költségeket, de más szempontból romolhat a hatékonyság. Ekkor ugyanis nagyrészt az állam és az intézmény határozza meg a szolgáltatás jellegét és minőségét, és a támogatott legfeljebb arról dönthet, hogy él-e a lehetőséggel vagy sem. Az ingyenes gyermekétkeztetést például egyszerűbb lehet az iskolán keresztül finanszírozni, de ez azzal járhat, hogy például a lisztérzékeny gyerekekhez nem jut el a támogatás, mert nem lehet megoldani, hogy nekik külön főzzenek.

A gyermektámogatások esetében egy újabb szempont merül fel: a szülőkről inkább feltételezhető, hogy jól használják fel a támogatást. Arra is van példa, hogy kifejezetten az anya részére folyósítják a támogatást, mivel empirikus kutatások szerint az anyák jobban fel tudják mérni gyermekeik szükségleteit, és nagyobb valószínűséggel költik rájuk a támogatást, mint az apák (lásd pl. Ágoston és szerzőtársai 2006).

## 4.2. Univerzális vagy rászorultsági alapú támogatások

A természetbeni és pénzbeli juttatásokat lehet univerzálisan vagy rászorultsági alapon is nyújtani. Az univerzális támogatásoknál (pl. a magyar családi pótlék) kisebb az esélye, hogy egyes jogosultakhoz nem jut el a támogatás, hátránya viszont, hogy olyan is támogatáshoz juthat, aki valójában nincs rászorulva. Az univerzális támogatások általában olcsóbban működtethetők: a családi pótlék adminisztrációja például relatíve olcsó, mert megítélése a gyermek születésekor, a más célból egyébként is elvégzett regisztrációhoz kapcsolható.

<sup>16</sup> A minimálbér emelése melletti egyik lehetséges érv, hogy ezáltal csökkenthető a szegénység, mégpedig a segélyezési stigma nélkül. Ez azonban olyan támogatási forma, amely nem tudja figyelembe venni a háztartástagok jövedelmeit, és épp ezért nem is biztosítja, hogy a támogatás azokhoz jusson, akik leginkább rászorulnak.

A rászorultsági jellemző alapján nyújtott juttatás (pl. a magyar rendszeres szociális segély) jobban célzott, a szegénység csökkentésére alkalmasabb eszköz lehet. Költségét növelheti viszont, hogy a rászorultságot el kell bírálni, ami egyrészt adminisztratív költségekkel jár, másrészt visszaélésre ad lehetőséget. A 2007-ben bevezetett rászorultsági alapú gázártámogatás esetében például a jövedelemtesztet évente egyszer el kell végezni, ami az Önkormányzati Minisztérium számítása szerint ügyfelenként átlagosan 1400 forintba kerül. További problémát jelenthet, hogy a támogatás nem jut el biztosan minden rászorulóhoz, részben a rászorultsági alapú segélyek megbélyegző (stigmatizáló) hatása, részben a rászoruló gyenge informáltsága miatt. Végül, a jövedelmi teszt szegénységi csapdahelyzetet is teremthet, azaz csökkentheti a munkavállalási hajlandóságot (erről lásd az 5. fejezetet).

Magyarországon legnagyobb súlya az univerzális támogatásoknak, ezen belül is a családi pótléknak van. Korábbi elemzések szerint a családi pótlék viszonylag jól célzott, annak ellenére, hogy a jogosultság nem függ a jövedelmi helyzettől. Ennek oka, hogy a gyermekes családok Magyarországon tipikusan a szegényebb háztartások közé tartoznak. Havasi (2005) szerint különösen a sokgyerekes családok esetében magas a szegénység veszélye, amit a családtámogatási rendszer jelentősen csökkent. A kifejezetten a szegényeket célzó rászorultsági alapú támogatások súlya ehhez képest igen alacsony. Firle és Szabó (2007) a munkanélkülieknek járó rendszeres szociális segély – mint a jelenleg létező legjelentősebb rászorultsági alapú támogatás – célzottságát vizsgálta, és azt találta, hogy a célzottság jónak mondható, annak ellenére, hogy a segélyezettek egy része jogosulatlanul kapta a segílyt.

### **4.3. Csoportos vagy jövedelmi célzás**

Ha a jóléti juttatást nem univerzálisan, hanem csak a rászorulóknak kívánjuk biztosítani, a juttatás célzására több mód is kínálkozik. Az egyik alapvető módszer a csoportos célzás: ekkor olyan csoportokat jelölünk ki, amelyek ismereteink szerint többségükben a juttatásra rászorulókból állnak. Minél több a csoportban a rászoruló aránya (de legalábbis nagyobb, mint a csoporton kívül), minél kevesebb rászoruló van a kiválasztott csoporton kívül, és minél kevésbé lehet a csoporthoz tartozást manipulálni, annál jobban működik a célzás. A módszer relatíve olcsó, ha a csoporthoz való tartozás megállapítása egyszerű és olcsó, hiszen ebben az esetben nem a rászorultságot kell vizsgálni, hanem csak azt, hogy valaki a csoporthoz tartozik-e, vagy sem.

## 5. ÁBRA

Célzásra alkalmas csoportok megoszlása a jövedelmi tizedek között, 2005



Forrás: PM számítás a TÁRSZIM2005 alapján.

A magyar jóléti ellátórendszer szabályozása néhány olyan csoportot is alkalmaz célzásra, amit a jövedelem-eloszlás nem támaszt alá. Számos kedvezmény vonatkozik például a nyugdíjasokra, a fogyatékos személyt nevelő családokra, valamint a diákokra, miközben ezekben a csoportokban nem nagyobb az átlagosnál a szegénységi kockázat.

A célzás másik alapvető módszere a jövedelemvizsgálat: ebben az esetben a potenciális rászorulóok jövedelmi helyzetének vizsgálata (jövedelmi teszt) után dönt arról a hatóság, hogy kapjanak-e juttatást, vagy ne. A jövedelmi teszt alapján adott juttatás előnye, hogy olcsóbb lehet, mivel kevésbé fordul elő, hogy olyanok kapnak támogatást, akik nem szorulnak rá (az univerzális juttatásokhoz képest jellemzően kisebb a túlfizetés).

Hátránya, hogy a jogosultság elbírálása bonyolultabb, s így a kifizetett támogatásokon megtakarított állami pénzek egy részét a jogosultság és folyósítás nagyobb adminisztrációs költségeire kell fordítani. A célzása pedig ennek a módszernek sem tökéletes. Az elbírálásból két, ellentétes előjelű hiba is következhet: egyfelől adminisztratív hibák vagy visszaélések miatt olyanok is megkaphatják a segílyt, akik valójában nem jogosultak. Másfelől a segíly megőlyegző hatása,<sup>17</sup> vagy az információhiány miatt az is előfordulhat, hogy a jogosultak egy részét nem éri el a juttatás.

<sup>17</sup> A kérvényezők gyakran társadalmi megőlyegzésnek vannak kitéve, ami miatt egy részük inkább lemond a támogatásról, semhogy vállalja a kérvényezéssel járó szegényt.

Végül, részben a stigmatizálás, részben a szűk jogosult kör miatt (a támogatást adókból finanszírozzák, a nem jogosultak többségének így nem érdeke, hogy az ellátást vagy annak színvonalát fenntartsa), az ilyen jóléti programok társadalmi támogatottsága is kisebb lehet.<sup>18</sup>

Magyarországon a jövedelemvizsgálathoz kötött támogatások szerepének visszaszorulásáról számol be Kőnig (2003), kimutatva, hogy mind a támogatottak köre, mind a segélyezésre fordított kiadások reálértéke csökkent 1998 és 2002 között. Ennek egyik fő oka a jogosultsági jövedelemhatár relatív értékvesztése volt: a keresetek és nyugdíjak növekedésétől elmaradt a nyugdíjminimum növekedése, amihez a legtöbb rászorultsági alapon odaítélt támogatás kötve van. Az alacsony jogosultsági határ miatt a szegények nagy része kiszorult a segélyezésből: különböző számítások szerint a segélyben részesülő szegények aránya csak 20-40%. Ennek ellentmond Mózer (2002) számítása, miszerint 1998 és 2001 között csökkent az alulfizetés: az alsó jövedelmi ötöd részesedése a segélyekből 24%-ról 50%-ra emelkedett, a segélyezés célzottsága tehát jelentősen javult. A jelenlegi helyzet felméréséhez mindenképpen további empirikus vizsgálatokra van szükség.

### Célzás a gázártámogatásban

A gáz- és távhőtámogatást 2003-ban vezették be, akkor lényegében csak a fogyasztástól függött, és egy magas fogyasztási küszöbig minden háztartás megkapta. Ezt 2006 óta több módosításban fokozatosan alakították át, először csoportos célzású, majd részben a jövedelemtől és részben a fogyasztástól függő támogatássá.

#### 3. TÁBLÁZAT

A gázfogyasztás és távhőfelhasználás támogatása 2008-ban

Jövedelmi kategóriák* (Ft/hó/fogyasztási egység)	Gázártámogatás fajlagos összege (Ft/m <sup>3</sup> )	Távhőtámogatás fajlagos összege (Ft/GJ)
- 57 000	40,1	1 680
57 001 - 71 250	32,8	1 380
71 251 - 85 500	22,1	924
85 501 - 99 750	14,5	609

\*2008. évi nyugdíjminimum alapján: 28 500 Ft

<sup>18</sup> Ennek a medián szavazó elméleten alapuló közgazdasági modelljét ismerteti például Gelbach és Pritchett (1997): eszerint a kormányzati döntéseket alapvetően a jövedelemeloszlás közepén elhelyezkedő szavazók preferenciái befolyásolják, mert ezzel lehet maximalizálni a döntések támogatottságát. A közepes jövedelmű szavazók pedig nem érdekeltek olyan támogatás fenntartásában, amelyre ők nem jogosultak.

Ezek a módosítások javították valamelyest a támogatás célzását, de nem változtattak azon az alapvető hibáján, hogy a támogatás összege a fogyasztással arányosan növekszik. Ez azzal jár, hogy a fogyasztók nem a tényleges árak megfelelően alakítják fogyasztásukat, így ez optimális (tényleges piaci árak megfelelő) feletti fogyasztási szintet (pazarlást) eredményez, és nem ösztönzi az energiatakarékosságot.<sup>19</sup> További hátránya, hogy nehezen tervezhető a költségvetési kiadás, hiszen a fogyasztás az időjárástól is függ.

A fogyasztástól függő támogatások a társadalmi igazságosság kritériumát sem teljesítik, hiszen több támogatást kap az, aki többet fogyaszt (ha többsávú a támogatás, akkor a sávon belül, ha egységes, akkor az összes fogyasztón belül). A magyar gázártámogatás további hibája, hogy nem jogosult rá az, aki más energiaforrást (például fát vagy bioenergiát) használ. Végül, a jelenlegi rendszer az indokoltnál lényegesen nagyobb lakossági körnek, a háztartások kétharmadának biztosít jogosultságot, ami egyrészt igazságtalan, másrészt jelentős adminisztratív költségekkel is jár.

Ezeket a hatékonysági és igazságossági problémákat egy olyan egységes lakásrezsi-támogatás bevezetésével lehetne megoldani, melynek összege nem a fogyasztástól, hanem a lakás paramétereitől (lakásmérettől, alapvető technológiai jellemzőktől) függ, a felhasznált energiaforrástól függetlenül jár, de sokkal szűkebb kör, csak a leginkább rászorulóknak (a háztartások legszegényebb tizede vagy huszada) kaphatják. A jogosultság elbírálását nem önálló, központi adminisztráció végzi, hanem az önkormányzati segélyezési rendszerben történik, jövedelemteszt alapján.

<sup>19</sup> A fogyasztás arányában adott, és a gázszámlán jóváírt támogatás előnye, hogy így nem válik láthatóvá a gáz tényleges ára, és a lakosság kevésbé érzékeli a nagymértékű áremelést. Ugyanez a hátránya is, ugyanis ezáltal fennmarad az eddigi állapot, amelyben megéri elavult szigetelési technológiával házat építeni, illetve nem éri meg utólag szigetelni. Az ártámogatás így tovább gyengíti az enélkül sem erőteljes kormányzati energia-stratégia hatását (Sebők 2007).

#### 4.4. A jövedelmi helyzet megállapításának kérdései<sup>20</sup>

A jövedelmi helyzettől függően adott ellátás<sup>21</sup> alapegysége lehet az egyén, a család, vagy a háztartás is. Ennek megválasztása részben értékválasztás is: attól is függ, hogy hol húzzuk meg a segítségnyújtás felelősségének határait. Magyarországon a rászorultságot 2006 óta a családi jövedelem alapján ítélik meg. A családnak a magyar szociális törvényben használt definíciója a nemzetközi gyakorlathoz képest szűknek mondható.

A legtöbb országban a család a háztartás rokoni szállal vagy élettársi viszonyal összekapcsolható tagjait jelenti. A magyar szabályozás viszont családnak csak a „nukleáris” családot tekinti, pontosabban a családfőt, annak házassági vagy élettársát és önálló keresettel nem rendelkező, 20 év<sup>22</sup> alatti gyermekét. Ezáltal minden, a szüleivel egy háztartásban élő 20 év feletti egyén jogosultsága függetlenné válik szülei jövedelmétől. Ez azt jelenti, hogy az új szabályozás szerint a segélyre egyaránt jogosult lesz a nyugdíjas édesanyjával, vagy a jómódú szülőkkel együtt élő munkanélküli egyén. Ehhez hasonlóan a felnőtt gyermekével és annak családjával egy háztartásban élő, aktív korú munkanélküli szülő is jogosulttá válik a segélyre, függetlenül a háztartás egészének anyagi helyzetétől.

Morális szempontból indokolt lehet ez a család-meghatározás, azon az alapon, hogy egy nagykorú, munkaképes embert sem szülei, sem gyermekei nem kötelesek eltartani.<sup>23</sup> Elosztási szempontból ugyanakkor igazságosabb lenne a rászorultságot úgy meghatározni, hogy az egy háztartásban élő összes háztartástag jövedelme beleszámítson. Itt háztartáson statisztikai fogalmat értünk, vagyis azt a legnagyobb egységet, melyben a jövedelmek és a létfenntartás költségei (jelentős részben vagy egészében) összegződnek és újraosztódnak. A háztartáson alapuló jogosultság figyelembe veszi a jövedelmek háztartáson belüli újraelosztását, és így pontosabban tükrözi a tényleges rászorultságot.

<sup>20</sup> Ez a szakasz Firlé-Szabó (2007) tanulmányának felhasználásával készült.

<sup>21</sup> A hazai szakirodalomban általában ezeket az ellátásokat szokás segélynek hívni, míg a támogatás általánosabban vonatkozhat alanyi, vagy rászorultsági alapon nyújtott ellátásra is. Járadéknak a biztosítási alapon kapott ellátást szokás nevezni.

<sup>22</sup> Nappali oktatásban résztvevő gyermek 23, felsőfokú nappali oktatásban résztvevő 25 éves korig számít családtagnak.

<sup>23</sup> A hatályos családjog szerint rokonaival szemben az a nagykorú személy jogosult tartásra, aki magát eltartani nem tudja (nem munkaképes vagy tanuló) és akinek tartásra kötelezhető házastársa sincs. A tartásra jogosultat rokoniak közül elsősorban gyermekei kötelesek eltartani (1952. évi IV. tv. 60-61.§). A 2008 júniusában benyújtott új Ptk szerint tartási kötelezettség alapesetben az egyenesági rokonokat, elsősorban a szülőt és a gyermekét terheli egymással szemben (3:200 1-2§).

Javítja a juttatás célzását, ha a család jövedelmét fogyasztási egységre és nem egy főre kell kiszámítani a jogosultság megállapításánál. A család kiadásai ugyanis nem egyenesen arányosak a család létszámával, és emiatt az egy főre jutó jövelemre alapuló szabályozás azonos jövedelmi helyzet esetén a nagyobb családoknak kedvez. A magyar fogyasztási egység meghatározásában használt súlyok viszont eltérnek a nemzetközi gyakorlatban szokásostól, és ezzel továbbra is a nagyobb családoknak kedveznek. A gyermek nélküli párokhoz viszonyítva ugyanis a gyermekes háztartások kiadásai a gyerekszám növekedésénél jóval kisebb mértékben, a régi OECD szabvány<sup>24</sup> szerinti arányokhoz hasonlóan nőnek.

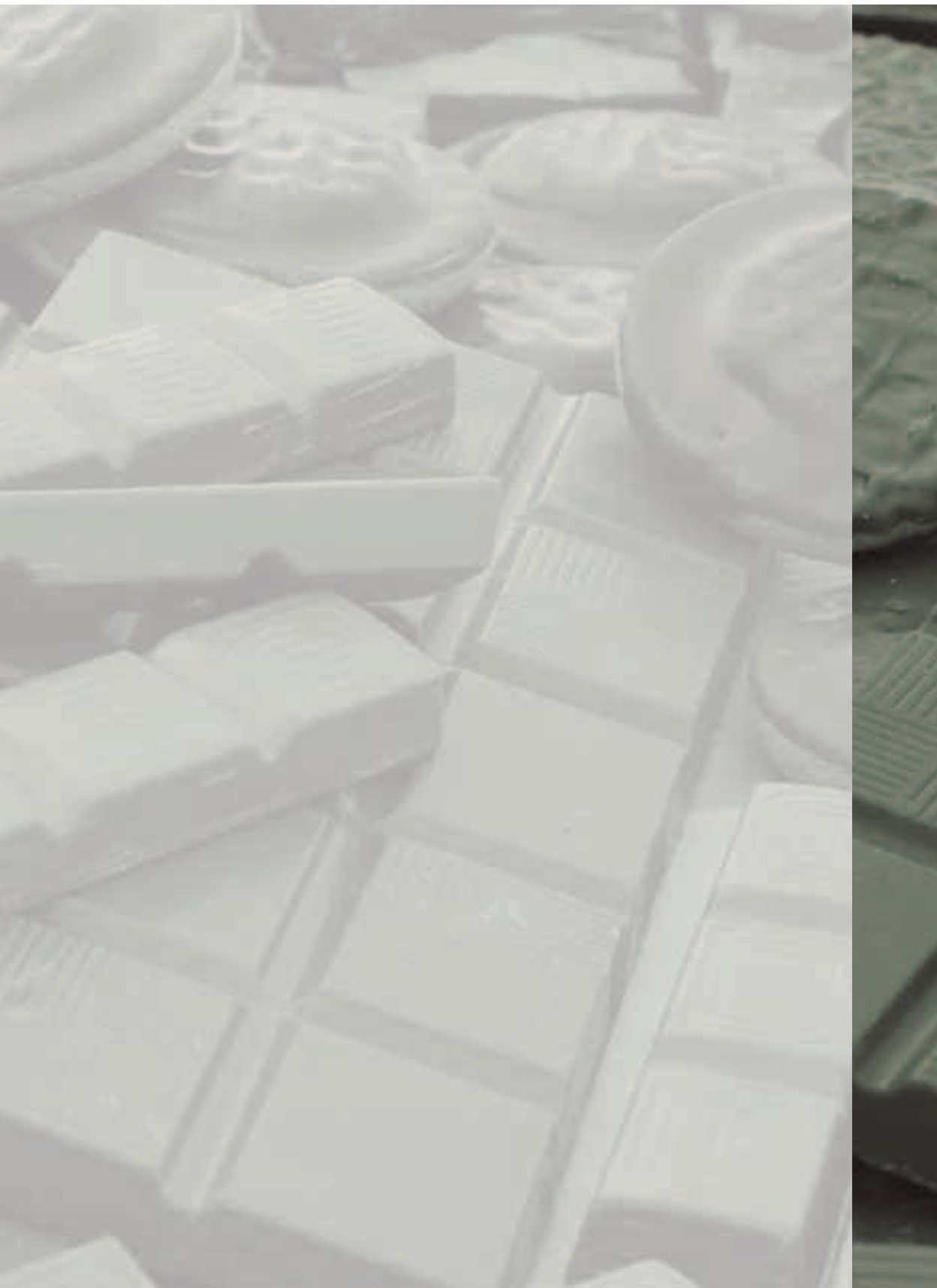
### **A rendszeres szociális segély (RSZS) törvényi célzása**

A rendszeres szociális segély szabályozása a tényleges (statisztikai értelemben vett) szegények körétől eltérően határozza meg a jogosultságot. Ez nem csak abból adódik, hogy a jogosultsági küszöb viszonylag alacsony: a célzás szempontjából fontosabb hiba a családi jövedelem kiszámítási módjában rejlik.

2006-ban a korábbi kettős – a személyes és a családi jövedelemre is vonatkozó – jövedelmi korlát megszűnt, és az RSZS átalakult családi segéllyé. A jogosultság megállapításánál az önkormányzatok ezentúl csak az egy fogyasztási egységre jutó családi jövedelmet nézik, és a segély összege is ezt egészíti ki a nyugdíjminimum 90%-ára. A rászorultság szempontjából azonban nem a szociális törvényben definiált családi jövedelem, hanem a háztartás jövedelme lenne a mérvadó. Az igénylő megélhetését ugyanis nem az határozza meg, hogy közeli rokonainak mennyi a jövedelme, hanem az, hogy kikkel tudja megosztani a háztartásában felmerülő kiadásokat. Tehát jobban közelítené a tényleges rászorultságot, ha az egy háztartásban élő összes háztartástag jövedelmét beszámítanák a jogosultság elbírálásakor.

A fogyasztási egység bevezetése az egy főre jutó jövedelem helyett javította a segély célzását, hiszen az utóbbi indokolatlanul kedvezett a nagyobb létszámú háztartásoknak. A fogyasztási egység meghatározásában viszont a nagyobb családoknak tett engedményt a jogalkotó, mivel a nemzetközi gyakorlatban szokásosnál jóval nagyobb súlyt adott a gyermekeknek. Firlé és Szabó (2007) számításai szerint a háztartási jövedelem választása és a fogyasztási egység arányszámainak korrekciója együttesen mintegy 30%-kal csökkentené az átlagos segélyösszeget, ami forrást teremtene a jövedelemküszöb emelésére. Ez a legtöbb esetben csak a segély összegének csökkenését és nem teljes elvesztését jelentené, különösen, ha a küszöb emelésével egyúttal tágabbra lehetne vonni a jogosultak körét.

<sup>24</sup> A régi OECD szabvány (zárójelben: a magyar szabályozás) szerint a családfő súlya 1 (1), a második felnőtté 0,7 (0,9), az első és második gyermeké 0,5 (0,8), a további gyermekeké 0,5 (0,7). Erről lásd: Éltető és Havasi (2002), illetve Firlé és Szabó (2007).





**az  
ellátások  
hatása  
a  
munkakínálatra**

# 5. AZ ELLÁTÁSOK HATÁSA A MUNKAKÍNÁLATRA

A különféle ellátások mindegyike hatással van a munkavállalási hajlandóságra, függetlenül attól, hogy rászorultsági alapon kapott segélyről vagy alanyi jogon járó támogatásról van-e szó. A jóléti ellátások elsődleges célja a megélhetés biztosítása azok számára, akik valamilyen okból erre önerejükől nem képesek, de mindkettőt érdemes és lehetséges is úgy kialakítani, hogy a lehető legkevésbé csökkentsék a munkavállalási hajlandóságot. Ez Magyarországon különösen sürgető, tekintve, hogy a munkaképes korú népességben az EU-tagállamok között Málta után nálunk a legalacsonyabb a foglalkoztatottak aránya. A 4. táblázat adatai mutatják, hogy ez nagyrészt a képzetlenek alacsony foglalkoztatásának tudható be, és összefüggést mutat a jóléti ellátások igénybevételével is.

## 5.1. Az egyéni munkakínálati döntés

A klasszikus közgazdaságtani megközelítés szerint a munkavállaló két dolgot mérlegel, amikor eldönti, hogy dolgozik-e, és ha igen, akkor mennyit: egyfelől, hogy mekkora jövedelemre számíthat, ha adott munkaórában dolgozik, és másfelől, hogy milyen értéket tulajdonít a szabadidőnek, és milyen a fogyasztásnak.<sup>25</sup> Ha ugyanis dolgozni kezd, akkor keresetét fogyasztásra válthatja, viszont kevesebb lesz a szabadideje. Egyszerű esetben, ha nem lehet hitelt felvenni, emberünk csak annyit költhet el, amekkora az elvégzett munkáért kapott bére és a többi jövedelme: ezt szokás költségvetési korlátnak is nevezni. Az esetek nagy többségében az így keletkezett korlátok többféle döntési lehetőséget hagynak – ezek között az egyéni ízlés alapján, vagyis aszerint

<sup>25</sup> A hatásokat a téma könyvtárnyi irodalmának klasszikus darabja, Moffitt (2002) a Közpénzügyek kézikönyvében közölt fejezet alapján vázoljuk fel. A munkakínálatra vonatkozó magyarországi empirikus becsléseket Galasi (2002) foglalja össze.

#### 4. T Á B L Á Z A T

A 15-64 éves népesség aktivitás, életkor és iskolázottság\* szerinti összetétele 1995-2005, ezer fő

	15-24 éves		25-54 éves					55-64 éves	
	Nem dolgozik	Dolgozik	Inaktív	Az inaktívból nyugdíjas	Az inaktívból Gyes/Gyed	Munkát keres	Dolgozik	Nem dolgozik	Dolgozik
<b>1995</b>									
Férfi									
Alapfokú	470	172	218	123	2	152	926	276	79
Közép vagy felsőfokú	77	50	55	26	1	39	664	81	57
Nő									
Alapfokú	480	108	453	161	125	74	608	447	34
Közép vagy felsőfokú	102	88	214	38	114	38	732	107	29
<b>2000</b>									
Férfi									
Alapfokú	338	193	267	151	3	95	929	242	72
Közép vagy felsőfokú	143	90	70	42	1	22	691	83	79
Nő									
Alapfokú	333	95	415	153	109	49	557	376	28
Közép vagy felsőfokú	184	133	220	52	95	28	846	141	42
<b>2005</b>									
Férfi									
Alapfokú	335	92	258	138	5	85	920	227	101
Közép vagy felsőfokú	153	66	94	37	1	23	789	95	111
Nő									
Alapfokú	319	41	398	142	118	62	530	314	59
Közép vagy felsőfokú	188	86	229	38	117	46	941	167	110

\* Alapfokú = nincs érettségije (8 általánost, szakiskolát, vagy szakmunkásképzőt végzett), Közép- vagy felsőfokú = van érettségije (szakközépiskolát, gimnáziumot, egyetemet vagy főiskolát végzett).

Forrás: saját számítás a KSH munkaerőfelmérés adott év első negyedévi adatai alapján.

választunk, hogy miként ítéljük meg a szabadidő és a fogyasztás relatív hasznosságát. Modellbeli emberünk célja a lehető legnagyobb hasznosság, vagyis annak a pontnak a megtalálása a lehetőségei határán, ahol sem a fogyasztás, sem a szabadidő növelésével nem tud már nagyobb hasznosságot elérni.

### A munkavállalástól független támogatás hatása a munkakínálatra

A legfontosabb juttatások munkakínálati hatásának elméleti kérdéseiről Semjén (1996) és Cseres-Gergely és Scharle (2007) adnak részletesebb áttekintést, itt csak az általános hatást mutatjuk be. Ha feltételezzük, hogy a nem munkából származó jövedelem (például a családi pótlék) növekszik, akkor ezáltal csökken

a munkakínálat és nő a szabadidő optimális mennyisége. Emiatt előfordulhat, hogy a szabadidő és a fogyasztás legjobb kombinációját kereső egyén vagy olyan rövid munkaidőt választ, amihez nem talál megfelelő állást, vagy a lehető legtöbb szabadidőt választja, azaz nem dolgozik fizetett állásban.

### **A munkavállalástól vagy jövedelemtől függő támogatás hatása a munkakínálatra**

Egyes segélyek és támogatások csak a munkanélkülieknek járnak, és aki dolgozni kezd, az azonnal elveszíti a juttatást akkor is, ha keresete alacsonyabb, mint a juttatás összege volt. Más juttatások esetében a háztartás egy főre jutó jövedelmének emelkedése vezet a jogosultság elvesztéséhez.

A munkakínálati ellenőztönzés tehát itt abból adódik, hogy az egyén munkába állás esetén egyrészt eleshet a jövedelemhez kötött támogatástól, másrészt növekszik az adóterhe, ezáltal előfordulhat, hogy a nettó jövedelme a munkába állás következtében alig nő, vagy akár még csökken is (miközben kevesebb a szabadideje).

Munkanélküliségi vagy szegénységi csapdáról akkor beszélünk, amikor a munkajövedelem növekedésével – az adóterhelés növekedése és a munkanélküliséghez vagy jövedelmi küszöbhez kötött juttatások elvesztése miatt – a nettó jövedelem nem nő, vagy éppen csökken. Tágabb értelemben a csapda kialakulásához nincs feltétlenül szükség a nettó jövedelem *csökkenésére*, elég, ha nagyon kicsi a nettó jövedelemnövekedés, és így a munkavállalásra való anyagi ösztönzés is nagyon kicsi vagy negatív. Ilyen csapdahelyzetet okozó támogatás Magyarországon például az álláskeresői járadék, a rendszeres szociális segély, és a lakásfenntartási támogatás.

## **5.2. Empirikus tapasztalatok az ellenőztönzés mértékéről**

A jóléti programok és különösen a célzott támogatások munkakínálati hatásairól Magyarországon is több empirikus vizsgálat készült; ezek jellemzően hasonló eredményeket mutatnak, mint a más országokban készített vizsgálatok (összegzést lásd: Bódis és szerzőtársai 2005, Firlé és szerzőtársai 2007). Micklewright és Nagy (1998) például azt tapasztalták, hogy a munkanélküli járadék lejártát követő héten hirtelen megemelkedik az elhelyezkedési ráta, ami arra utal, hogy a járadékban részesülők egy bizonyos hányada (a vizsgált évjáraton belül 2–3%) már korábban talál állást, de a támogatás miatt elhalasztja a munkakezdés időpontját. Firlé és Szabó (2007) szerint a rendszeres szociális

segélyben részesülők 30-35 százalékkal kisebb eséllyel helyezkednek el a nem segélyezettetekhez képest – bár ez nem csak az ellátás összegéből, hanem a segélyezettetek eltérő összetételéből is adódhat. A legtöbb becslés a munkanélküli ellátásokról készült, de újabb empirikus kutatások szerint a nyugdíjak és az anyasági ellátások jelentősen csökkentik a munkakínálatot (Cseres-Gergely 2007, Bálint és Köllő 2007, Scharle 2007). Bálint és Köllő (2007) például kimutatták, hogy (a fejletlen bölcsődei ellátás mellett) a pénzbeli támogatások is jelentősen hozzájárulnak ahhoz, hogy a kisgyermekes anyák foglalkoztatottsága az OECD országok között Magyarországon a legalacsonyabb.

Az ellenősztoznés jelentőségét a magyar szakpolitikai vitákban két ellenérvvel szokás megkérdőjelezni. Az egyik, hogy hiába nő a munkakínálat, ha nincsen megfelelő kereslet, a másik, hogy az inaktívak valójában olyan képzetlenek, vagy olyan régóta nem dolgoztak, hogy még ha szeretnének is, akkor is csak nagyon alacsony termelékenységgel tudnának dolgozni.

Az elégtelen kereslet érve többnyire azon a feltevésen alapul, hogy a foglalkoztatási szint a termelés függvénye, amit pedig a gazdaság növekedési üteme határoz meg. A munkaerőkereslet azonban adott GDP-növekedés mellett sem fix, hanem függ a bérektől: alacsonyabb bérek mellett nagyobb lesz a kereslet.<sup>26</sup> Az inaktív népességben kétségtelenül nagy azoknak az aránya, akik kevés eséllyel találnak állást: többségük idősebb és kevésbé iskolázott, mint a foglalkoztatottak.<sup>27</sup> Ez azonban egyrészt önmagában nem ok az alacsonyabb aktivitásra: az EU-15 országaiban az alacsony képzettségű népesség aktivitása és foglalkoztatottsága is 15-20 százalékponttal meghaladja a megfelelő magyar népességét. Másrészt, a foglalkoztatáspolitikai egyik fő feladata éppen az, hogy az inaktív népesség foglalkoztathatóságát javítsa: képzéssel, a munkába járás költségének kompenzálásával, vagy a munkahelyi diszkrimináció elleni fellépéssel. Legfeljebb arról beszélhetünk tehát, hogy a munkakínálatot ösztönző intézkedések kevésbé hatásosak, ha nem járnak együtt a munkavégző képesség és a munkaerő iránti kereslet javításával.

<sup>26</sup> Köllő és Nacsá (2006) megállapítja, hogy a munkaerő-kereslet berrugalmassága csökkent ugyan a rendszerváltás óta, de nem tekinthető alacsonynak európai összehasonlításban.

<sup>27</sup> A 15-64 éves inaktív népesség közel 60%-a valamilyen hátránnyal indul a munkaerőpiacon: 55 feletti (30%), rokkantnyugdíjas, vagy nincs érettségije (30%). Alig 10% a 25-54 éves, legalább érettségizettek aránya, és 30% a 25 év alatti fiataloké.

### 5.3. Megoldások a munkakínálati ellenőztönzés csökkentésére

A támogatási rendszerben rejlő ellenőztönzőket többféle eszközzel lehet mérsékelni. Az egyik eszköz a jóléti juttatások mértékének csökkentése, ez azonban ellentétbe kerülhet az igazságosság elvével és a szegénység csökkentésének céljával.<sup>28</sup> Egy másik eszköz az, ha egyes szociális támogatásokat jövedelemtől és munkavégzéstől függetlenül, alanyi jogon adnak, mint például Magyarországon a családi pótlékot. Ez megakadályozná a szegénységi csapda kialakulását, de a munka nélkül szerzett jövedelem ellenőztönző hatását nem csökkentené, és vélhetően hosszú távon tarthatatlan mértékben növelné a kiadásokat. Egy harmadik eszköz lehet a bérek emelése, például a minimálbér emelésén keresztül. Ez azonban – amellet, hogy vitatható beavatkozás a piaci viszonyokba – a munkaerő keresletét csökkentheti, és így azzal járhat, hogy csak az aktivitás szintje nő, a foglalkoztatásé nem.<sup>29</sup>

Egy negyedik lehetséges eszköz a munkát terhelő adók és a támogatási rendszer összekapcsolása, annak érdekében, hogy a munkába álló egyén nettó jövedelme a motivációhoz elegendő mértékben növekedjen. Az összekapcsolás történhet úgy, hogy a szociális támogatásra jogosultak csoportjában (pl. sokgyermekesek, alacsony iskolázottságúak, alacsony jövedelműek) a munkajövedelemre külön adókedvezményt adnak, ami a jövedelem növekedésével fokozatosan szűnik meg. Ezenkívül, az is megoldás lehet, ha a szociális támogatás összege nem azonnal, hanem (időben vagy mértékben) fokozatosan csökken a munkába állás után. (Lásd még a *Módszerek a munkaerőpiacra történő visszatérés támogatására* című részt az 58. oldalon.)

<sup>28</sup> A magas helyettesítési ráta (segély/korábbi munkajövedelem) vagy a hosszú jogosultsági idő például egyértelműen a munkavállalás ellen hat. Ezek a szabályok viszont nem szigoríthatók akármeddig anélkül, hogy a méltányosságot csorbítanák, vagy a létfenntartást veszélyeztetnék.

<sup>29</sup> Az első és a harmadik megoldást szokták kalibrálási problémaként is említeni. Eszerint a szociális jövedelmeket és a minimálbért kell egymáshoz viszonyítva ügyesen meghatározni, hogy az biztosítsa a munkára ösztönzést. Ez a megoldás két okból is vitatható: 1) a szociális szükségletek a háztartás (és nem az egyén) jövedelméből következnek, a béreket viszont (amihez kalibrálnánk) az egyének kapják. 2) a béreket a termelékenységből jó levezetni, és ezt legjobb a piacra bízni, a segélyeket viszont vagy biztosítási alapon – a munkanélküli segély esetében – vagy a szükségletek szerint kell adni, mivel elsődleges céljuk az, hogy a megélhetést biztosítsák (és nem az, hogy munkára ösztönözzenek).

A szegénységi csapda elkerülését célzó adókedvezmény vagy adójóváírás több országban is működik. Ezek lényege, hogy fokozatosan csökken a kedvezmény mértéke, ahogy nő az egyén jövedelme. Az Amerikai Egyesült Államokban 1975-ben vezettek be a munkajövedelemre vonatkozó adókedvezményt (earned income tax credit), amely az alacsonyabb jövedelmű gyermekes családok munkajövedelemre eső adóját csökkentette. A kedvezmény legutóbbi jelentősebb módosítása 1993-ban történt, amikor jelentősen növelték a két és több gyermekesek számára elérhető kedvezményt. Hotz és Scholz (2001) tanulmánya szerint a kedvezmény hatásait vizsgáló elemzések többsége pozitív eredményt mutatott abban az értelemben, hogy növelte az alacsony jövedelműek munkavállalási hajlandóságát és foglalkoztatottságát.<sup>30</sup>

Az ellátás hozzáférhetőségének korlátozása is megfontolható, ha az nem veszélyezteti az eredeti szociális funkció betöltését. Magyarországon például indokolt lehet a rokkantnyugdíj-jogosultság további szigorítása, az öregségi nyugdíjra adott korkedvezmények megszüntetése, sőt a korhatár emelése is, tekintve, hogy a mai szabályok – az időnkénti szigorítások ellenére – még mindig megengedőbbek, mint amit a népesség átlagos egészségi állapota indokolna. Megfontolandó a gyed és a gyes időtartamának rövidítése is, mivel az EU-tagországok között a legbőkezűbbek közé tartozik a magyar rendszer, ami nem csak drága, de az újabb kutatások szerint hosszabb távon a kisgyermekes nők jövedelmi helyzetét is rontja.

<sup>30</sup> A magyar adójóváírás nem általában a munkából származó jövedelmekre ad kedvezményt, hanem csak az alkalmazotként szerzett bérekre, vagyis a vállalkozókra nem terjed ki. A jövedelmi helyzettel nincs szoros összefüggésben, mert sem a családtagok számától, sem azok jövedelmétől nem függ.

## Az anyasági ellátások munkakínálati hatása

A magyar gyermektámogatási rendszerben hosszú gyermeknevelési szabadság és korlátozott bölcsődei ellátás egészítik ki egymást. Az OECD családi adataira szerint egy-egy megszülető gyermekre vetítve a kiadást, az egy főre jutó GDP százalékában mérve Magyarország költ legtöbbet a kisgyermekes szülők otthonlétét támogató ellátásokra: kétszer annyit, mint Ausztria és másfélszer annyit, mint Svédország. Ugyanakkor a települések felében egyáltalán nincs bölcsőde, és ahol van, ott is kevés a férőhely (az átlagos kihasználtság 110%).

A skandináv modellben a jó minőségű gyermek-ellátás mellett az anyák munkavállalása egyenrangú cél, így a gyermeknevelési szabadság rövidebb (de bőkezűen támogatott), a bölcsődei ellátás pedig kiterjedt és jó minőségű.

Ez nem áll ellentétben azzal a céllal, hogy a gyermekek megkapják az érzelmi és értelmi fejlődésükhöz szükséges gondoskodást: legalábbis a más országokban készült empirikus kutatások szerint az egy évesnél idősebb gyerekek esetében az anya munkába állása ritkán jár negatív hatásokkal, különösen akkor, ha részmunkaidős állásba tért vissza (Benedek 2007, Blaskó 2008). Az alacsony képzettségű anyák esetében éppen a bölcsődébe-óvodába járatás elhalasztása lehet káros, és vezethet későbbi iskolai kudarcokhoz.

Az otthonmaradást, illetve a bölcsődét támogató rendszer nagyon eltérő munkapiaci hatásokkal jár. A 0-6 éves gyermeket nevelő anyák, illetve a gyermektelen vagy nagyobb gyermekű nők (20-50 évesek) foglalkoztatási rátája között Magyarországon 35, Németországban 20, Dániában pedig kevesebb, mint 2 százalékpont a különbség (OECD 2007). A gyermekvállalás miatt hosszú ideig (átlagosan 4-5 évig) otthon maradó magyar nők nehezen tudnak visszatérni a munkaerőpiacra, és ha találnak állást, a bérük alacsonyabb lesz, mint a hozzájuk hasonló, de megszakítás nélkül dolgozó nőké (Bálint és Köllő 2007).

A magyar rendszer a gyermek másfél éves korától megengedi, hogy az anya a gyerekek mellett dolgozzon. Ez mégsem biztosít igazi választást, hiszen a korlátos számú bölcsődei férőhelyre sokan pályáznak: a kevésbé szerencsések nem mind tudják családi alapon vagy saját zsebből fizetett nevelőnővel megoldani, hogy családi kötelezettségeiket és munkájukat is elláthassák. A valódi választást egy olyan rendszer biztosíthatná, ami a jelenleginél valamivel (egy-másfél évvel) rövidebb ideig ad pénzügyi támogatást, de több segítséget nyújt a munkavállaláshoz: bölcsődei férőhelyet, utazási támogatást, átképzést, esetleg a rugalmas munkaidőjű foglalkoztatást elősegítő bértámogatást. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a rászoruló családok számára biztosított jó minőségű bölcsődei és óvodai ellátás a gyermekszegénységet és az iskolai hátrányokat is hatékonyan képes csökkenteni (a brit és amerikai gyakorlatról lásd Ágoston és szerzőtársai, 2006).

További lehetőség, hogy a pénzbeli ellátás ellenőztönző hatását nem pénzbeli eszközökkel ellensúlyozzuk: ennek legfőbb eszköze az ellátások indokoltági<sup>31</sup> feltételeinek szabályozása. A jogosultság szigorításával összevetve az indokoltági szabályok több szempontból alkalmasabbak a munkavállalás ösztönzésére: egyrészt kevésbé igényelnek a társadalmi szolidaritással ellentétes intézkedést, másrészt – az álláshoz jutást segítő magatartások előírása által – közvetlenebbül ösztönzik a munkába állást.

Az indokoltági szabályok lényege, hogy bizonyos magatartást várnak el a munkanélkülitől, és ha ennek nem felel meg, akkor ezt szankcionálják. A leggyakoribb szankció a segélyfolyósítás felfüggesztése vagy megszüntetése, esetleg a segélyösszeg átmeneti vagy tartós csökkentése (lásd a *Módszerek a munkaerőpiacra történő visszatérés támogatására* című részt az 58. oldalon). A szabályozás szigorítása többféle hatással is járhat:

a) *Szűkítési hatás*: olyan egyének kizárása a segélyezésből akik nem képesek dolgozni (például betegség vagy családtag ápolása miatt) vagy munkába tudnának ugyan állni, de más ellátásra (például nyugdíjra) szereznek jogosultságot;

b) *Közvetlen magatartási hatások*: az állásszerzés esélyét növelő magatartás és tevékenységek (például rendelkezésre állás, önálló álláskereső, felajánlott állás elfogadása, átképzésben való részvétel, stb.) előírása közvetlenül növeli az állásszerzés valószínűségét;

c) *Közvetett magatartási hatások*: kellőképpen szigorú előírások (például gyakori jelentkezés a munkaügyi központban, vagy az álláskereső részletes dokumentálásának kötelezettsége) olyan mértékű kellemetlenséget jelenthetnek, ami a munkanélküli státusz elhagyására, illetve a mielőbbi munkába állásra ösztönzi a segélyezettet, vagy már a segély igénylésétől is visszatartja azokat, akik például nem kívánnának megfelelni az aktív álláskereső követelményének.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> A *jogosultság* azon alapul, hogy az igénylő rendelkezik azokkal az ismérvekkel, amelyek kezelésére a segélyt létrehozták: kimerítette a járadékot, de nincs munkája, stb. Az *indokoltági* szabályok pedig azt hivatottak biztosítani, hogy csak az kapjon segélyt, aki munkanélküli (keres munkát és képes munkába állni), és az elhelyezkedése érdekében hajlandó együttműködni a munkaügyi szervezettel (ld. még Scharle, 2001).

<sup>32</sup> Ha az előírt keresési intenzitás nem nagyobb, mint amit a segély nélkül is kifejtene a munkanélküli, akkor az előírások (kellemetlenségből következő) közvetett hatásai nem érvényesülnek, és a segély munkakínálatot csökkentő hatását nem ellensúlyozza semmi (Scharle, 2001).

Magyarországon a meglévő szabályozási keret ma is lehetővé teszi ezeknek az eszközöknek az alkalmazását, és számos kirendeltség és önkormányzat él is ezzel. Nincs azonban olyan eleme a szabályozásnak, ami motiválná a segélyező szervezetet az ilyen eszközök alkalmazására: így a saját belátásuk, jogi és szociális érzékük, valamint a helyi érdekviszonyok szerint döntenek el, hogy milyen ösztönzőket alkalmaznak. Ezen elsősorban nem a szabályok cizellálásával, hanem az érdekeltség megteremtésével lehet segíteni.

## **Módszerek a munkaerőpiacra történő visszatérés támogatására**

### **a) Lehetőségek a jogosultsági feltételek munkavállalást jobban ösztönző kialakítására**

- *A munkajövedelem bizonyos részének figyelmen kívül hagyása a segély megállapításakor (disregard).* A jelenlegi szabályok a szociális segély fokozatos megvonásával büntetik azt, aki bármilyen kis összegért munkát vállal. Javítja a munkába állás esélyét, ha ehelyett egy bizonyos határt el nem érő munkajövedelem nem jár a segély megvonásával.

- *Kétféle segélyezési küszöb alkalmazása.* A jogosultság megállapításakor a segélyezési küszöb alacsonyabb, mint a segély megszüntetésekor, így a segélyezettnek a jogosultsága egy nagyobb összegnél szűnik meg.

- *A (szociális) segély előtti munkapiaci karrier figyelmen kívül hagyása.* A jelenlegi segély-jogosultságot kiterjesztik a jövedelemmel nem rendelkező, inaktív lakosságra is – függetlenül az előzményektől.

- *Pótlólagos segély a képzésben résztvevők számára.* Az aktív korú állástalan emberek számára segély-pótlékot lehet megállapítani akkor, ha a jövőbeni munkavállalás érdekében az iskolaköteles koron túl általános iskolai vagy szakmunkás-képzésben, készségjavító tréningen, illetve más, az esélyeit javító, integrált személyes felkészítésen vesz részt.

- *Munkába állás esetén a segély fokozatos elvonása.* Bizonyos támogatásokat a munkába állás első hónapjaiban is folyósítanak.

- *Kiegészítő próbaidő.* A munkába állás különösen nagy kockázatát jelenti az a próbaidő, amely alatt minden következmény nélkül meg lehet szakítani

a munkaviszonyt. Ezt a kockázatot csökkentheti az, ha a munkába állás bejelentésekor nem megszüntető határozatok, hanem a jogosultságot felfüggesztő határozatok születnek, amelyek azonnal aktiválódnak, ha a próbaidő alatt megszűnik a munkaviszony, vagy megszüntető határozattá válnak a próbaidő leteltével.

(Forrás: Györi és Mózer 2006.)

## **b) Lehetőségek az indokoltági feltételek munkavállalást jobban ösztönző kialakítására**

A segély indokoltági feltételéül előírt magatartás lehet az álláskeresés és/vagy az együttműködés a munkaügyi kirendeltséggel, illetve a munkába állás, amint arra lehetőség van. Az előírt magatartást többféle eszközzel tudja ellenőrizni a munkaügyi kirendeltség (vagy azzal együttműködve az önkormányzat).

### **1) tesztekkel:**

- a szokásosnál gyakoribb berendelés
- megfelelő állás felajánlása
- aktív munkaerőpiaci eszköz felajánlása
- szociális gondozás/kezelés felajánlása

### **2) információgyűjtéssel:**

- sikertelen közvetítés után a munkáltatótól kért visszajelzés
- személyes helyszíni egyeztetés a lakóhelyen működő önkormányzattal

A szankciók megválasztásában érdemes a helyi szinten hagyni valamennyi mozgásteret, mivel a szankció alkalmazásáról itt születik a döntés, és itt van információ arról is, hogy milyen hatása lehet az adott büntetésnek. Ha nincs helyi mozgástér, akkor előfordulhat, hogy a központilag előírt, helyi szinten túl szigorúnak ítélt szankciót inkább egyáltalán nem alkalmazzák, és így nem is lesz hatása.

Míndez akkor lehet eredményes, ha a szabályokat egységesen és következetesen alkalmazzák a kirendeltségek, és ehhez anyagi és szakmai eszközökkel is motiválni kell őket, hiszen a szankcionálás pszichés költségeit ők viselik.

(Forrás: Bódis és Nagy (2008) alapján.)





# igazgatási kérdések

# 6. IGAZGATÁSI KÉRDÉSEK

## 6.1. Döntési, szervezési szintek

Az Európai Unió támogatási rendszerének egyik legfontosabb alapelve, a szubszidiaritás elve szerint a döntéseket a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb az informáltság, valamint a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők. Ezt az elvet a jóléti juttatások rendszerének megszervezésében is érdemes szem előtt tartani.

A támogatások elbírálása és kifizetése, illetve a szolgáltatások nyújtása történhet a központi igazgatás, a régió, a kistérség, vagy a település szintjén. A megfelelő szint kiválasztásában több szempontot is mérlegelni kell: hol van a legtöbb információ a jogosultság eldöntéséhez, milyen szinten lehet hatékony üzemméretben működtetni a szolgáltatást, mekkorák a tranzakciós költségek (pl. mennyibe kerül informálni a jogosultakat, illetve hozzájutni a támogatás igényléséhez szükséges összes információhoz), és hogyan biztosítható az egyenlő hozzáférés.

A kistérségi vagy települési szintű igazgatásnak – kellő önállóság és függetlenség esetén – például előnye, hogy nagyobb rugalmasságot enged, ezáltal lehetőség nyílna a helyi igényekhez alkalmazkodó rendszer kialakítására, hiszen az önkormányzatok több információval rendelkeznek a helyi igényekről. Ugyanakkor sok esetben a rugalmasság ára, hogy jelentős regionális különbségek alakulnak ki az önkormányzati elbírálású segélyezés hozzájutási feltételeiben. Minél decentralizáltabban működik a jóléti juttatások rendszere, annál nagyobb lehet a segélyek stigmatizáló hatása is.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> További szempontokat és a jelenlegi magyar rendszer történeti áttekintését többek között ld: Vigvári (2006).

A helyi önkormányzatok részesedése a közfeladatok ellátásában országonként eltérő. A 15% körüli magyar szint a skandináv modellhez képest alacsony, az angolszász modellnél viszont valamivel magasabb szintet jelent (2005-ben a svéd adat 25%, a brit 11%.)

Magyarországon az állami decentralizáció közvetlenül a rendszerváltás után elkezdődött. A szociális támogatások elosztásának feladatában a központi kormányzat mellett a helyi önkormányzatoknak – az 1993. évi Szociális Törvény rendelkezéseinek megfelelően – egyre nagyobb szerep jutott. Az önkormányzatok kezdetben jelentős önállóságra tettek szert, mivel a felelőségek és feladatok mellett a szabályozást is helyi szintre delegálták (Győri és Mózer, 2006). Rövid idő elteltével beindult egy mai napig tartó ellenirányú folyamat: az egyre részletesebb központi szabályozás és a központi normatívára alapuló finanszírozás egyre kisebb mozgásteret enged a helyi szinteken.

## 6.2. Az állami szerepvállalás formái<sup>34</sup>

A tisztán állami és a tisztán piaci, vagy önkéntes jótékonyági alapon szervezett jóléti ellátások két véglete között számos vegyes forma létezhet. Az állami szerepvállalás három dimenzióban valósulhat meg: (1) a szolgáltatás működtetése, (2) a támogatás vagy szolgáltatás finanszírozása, illetve (3) a szolgáltató (vagy a szolgáltatás mennyiségének) megválasztása.

A tiszta állami működést valósítja meg például az önkormányzati bölcsőde, ahol az állam finanszírozza, működteti a szolgáltatást, és egyben dönt a szolgáltatóról is (ha az ingyenes bölcsődei ellátást csak ebben a bölcsődében veheti igénybe a szülő).

A teljes privatizáció, amikor a szolgáltatás a tiszta állami szektorból átkerül a tiszta magánszektorba, mindhárom dimenzióban megszünteti az állami szerepvállalást. A piac szerepét azonban ennél sokkal finomabb eszközökkel, egy-egy dimenziót érintve is lehet növelni. Az előző példánál maradva: csökken az állam szerepe a *finanszírozásban*, ha a bölcsődéért fizetni kell, és a rászoruló szülők kedvezményt kapnak. A szolgáltatás *működtetését* is liberalizálni lehet:

<sup>34</sup> Ez az alfejezet Hills, John: Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban (szerk. Benedek Dóra, PM kutatási füzetek 8. szám, 2004 május) című tanulmány alapján készült.

például megteheti az önkormányzat, hogy a magánvállalkozásban fenntartott bölcsődében vásárol helyet a támogatásra szoruló szülők gyermekeinek. Végül, a szolgáltató *kiválasztását* úgy engedheti át az állam a magánszektornak, ha például magánvállalkozások is kaphatnak állami támogatást (ilyen Magyarországon az egyházi fenntartású iskoláknak adott normatíva), vagy például, ha a szülő olyan vouchert kap, amit bármely (akkreditált) bölcsődében felhasználhat. Az intézményben nyújtott szolgáltatásra vonatkozó minőségi vagy más előírások által mindkét esetben megmarad valamennyi állami befolyás. A piaci alapon működtetett ellátások esetén a minőség, az árak és az elérhetőség szabályozásában még érvényesíthető az állami szerepvállalás.

Általánosabban, a piac szerepét az alábbi tényezők növelik a különböző dimenziókban:

- A magánszolgáltatások igénybevétele után adott adókedvezmények, illetve az állam által megvásárolt és finanszírozott szolgáltatások kiszervezése magánellátókhöz az ellátás *működtetésében*;
- A használati díjak bevezetése a *finanszírozásban*;
- Az utalványok (voucher), amelyeket egymással versengő szolgáltatóknál lehet elkölteni, a szolgáltató *megválasztásáról hozott döntésben* növelik a magánszféra szerepét.

Számos érv szól amellett, hogy a javak és szolgáltatások értékesítése a piacokon történjen, ahol a korlátozott erőforrásokkal rendelkező fogyasztók választhatnak az egymással versengő szolgáltatók között. A legáltalánosabb érvek a következők:

- Az egyén tudja legjobban, hogy mire van szüksége, így a társadalmi optimumot akkor lehet elérni, ha a fogyasztókra bízunk a javak és szolgáltatások kiválasztását.
- A nyereségérdekelt szolgáltatók közötti verseny olyan kínálatot teremt, amely a lehető legnagyobb mértékben megfelel a fogyasztói igényeknek, és rugalmasan alkalmazkodik;
- A piaci mechanizmus biztosítja, hogy a fogyasztók és a szolgáltatók határkölttség és határhaszon alapján hozzák meg döntéseiket, ami a rendelkezésre álló erőforrások hatékony elosztását eredményezi. Az állami finanszírozás általában ellenősztonzi a munkavállalást, a megtakarítást, az egészségmegőrzést, stb. Az ösztönzők hiánya a finanszírozástól függetlenül mindenképpen megjelenik, ha a végső elosztás a piaci elosztásnál egyenlőbb.

- A valóságban az állam nem a törvényekben megfogalmazott szándékokkal összhangban működik – a kormányzati kudarc akkor következik be, amikor az állami intézmények vagy a bürokraták saját érdekeiket szem előtt tartva hoznak döntéseket, visszaélve az állam monopól hatalmával a saját jólétük maximalizálása érdekében.

Kevésbé meggyőzőek ezek az érvek, ha a fogyasztók vagy a szolgáltatók rosszul tájékozottak, továbbá, ha a szolgáltatók piacra lépésének költségei magasak, és ezek a magas költségek korlátozzák a versenyt, vagy ha egy fogyasztói döntés következményeit mások is viselik (externáliák). A jóléti tevékenység bizonyos területein – többek között a munkanélküliség és a család felbomlása, vagy a szélesebb körben jelentkező társadalmi haszonnal járó szolgáltatások (pozitív externáliák) területén – a piaci hatékonyságot biztosító feltételek nem teljesülnek, és felmerül a „piaci kudarc” veszélye. Ezekben az esetekben nem csak az igazságos elosztás, hanem a hatékonyság növelése érdekében is indokolt az állami beavatkozás. Érdeemes azonban ekkor is mérlegelni, hogy milyen mértékű beavatkozás az optimális – amely javítja a hatékonyságot, de még nem vezet kormányzati kudarchoz.

### **Munkaerőpiaci szolgáltatások kiszervezése**

A munkanélküliek újbóli álláshoz jutását a legtöbb fejlett országban külön erre a feladatra létrehozott intézmény (Magyarországon a munkaügyi kirendeltségek), illetve szolgáltatások segítik. A szolgáltatások egy többlépcsős folyamatot alkotnak:

- *Ügyfélfogadás*: a jogosultság megállapítása, a munkavállalás azonnal elhárítható (pl jogi) akadályainak kezelése;
- *Tervezés*: az egyéni szükségletek felmérése, akcióterv kidolgozása, együttműködési megállapodás megkötése;
- *Megvalósítás*: az akciótervben meghatározott szolgáltatások, tevékenységek megvalósítása;
- *Esetmenedzselés* (a megvalósítással párhuzamosan): az ügyfél követése, segítése;
- *Utánkövetés*: a munkába álló ügyfélnek nyújtott szolgáltatások.

Ennek a folyamatnak bármely része, vagy akár az egész is piacosítható. A piacosítás javíthatja a szolgáltatások eredményességét és minőségét azáltal, hogy versenyt teremt a szolgáltatók között. További előnye lehet, hogy a nem

állami szolgáltatók inkább képesek az ügyfél szükségleteihez igazítani a szolgáltatásokat, kevésbé bürokratikusak, és így rugalmasabban tudnak reagálni a változó igényekre.

A piacosítást valamilyen mértékben már több országban alkalmazzák (Frey 2005). Hollandiában az ügyfélfogadást követő teljes folyamatot szerződött szolgáltatók biztosítják,<sup>35</sup> Angliában (egyes célcsoportok esetében) és Ausztráliában csak a jogosultság megállapítása után küldik az ügyfelet a szerződéses szolgáltatókhoz. Az EU-tagországok többsége ennél szűkebb térben alkalmazta eddig a piacosítást: vagy a folyamat valamelyik fázisát szerződik ki teljesen, vagy még szűkebben: a megvalósítás fázisában egy-egy szolgáltatásra, például képzésre kötnek szerződést külső féllel (Struyven 2004). Ez utóbbi a magyar gyakorlatban is előfordul.

A piacosítás nem mindenhol hozott a várakozásoknak megfelelő javulást az eredményességben. A brit modell például sikeresnek bizonyult, míg a közelmúltban bevezetett német reformok az első eredmények szerint kevés javulást hoztak (Tergeist és Grubb 2006). Önmagában a piacosítás nem is garantálja a sikert: a szolgáltatások jellegéből<sup>36</sup> adódóan ugyanis valódi piaci viszonyokat nem lehet teremteni, a szabályozással kialakított kvázi-piacon viszont csak akkor tudnak működésbe lépni a privatizáció előnyei, ha sikerül versengésre készíteni a szereplőket. Ehhez úgy kell alakítani a szabályozást, hogy egyrészt sokféle szervezet be tudjon lépni a piacra (nagyobb, országos hatókörű és kisebb specializált szervezetek, állami szervek, non-profit és profitorientált cégek egyaránt), másrészt a belépés adminisztratív és pénzügyi korlátai legyenek minél alacsonyabbak, egyik szereplő se élvezzen előnyt a többiekkel (például az állami szervek a magán cégekkel) szemben, harmadrészt a lehető legnagyobb átláthatóságot kell biztosítani a piac minden feltételét és folyamatát (a szerződési feltételeket, kiválasztási szempontokat, díjazást, minőséget) illetően (Struyven 2004). A legtöbb esetben az ügyfelek nem választhatnak szabadon a szolgáltatók között (vagy nincs elég előzetes információjuk, esetleg nem érdekük, hogy a munkába segítségben

<sup>35</sup> Ez a munkanélküli ellátásban, a szociális ellátásban és a rokkantsági ellátásban részesülők számára nyújtott munkaerőpiaci reintegrációhoz kapcsolódó szolgáltatásokra is vonatkozik (Frey 2005).

<sup>36</sup> A szolgáltatások alapvető szociális jogokhoz kapcsolódnak, így egyes, a hatékony működéshez szükséges információkat nehéz vagy költséges beszerezni, stb.

leghatékonyabb szolgáltatót válasszák), azaz nem feltétlenül tudják kikényszeríteni a jó minőségű szolgáltatást. Ezért a szabályozásnak a minőség ösztönzésére és ellenőrzésére is ki kell terjednie.

A minőséget a szerződési feltételek és ellenőrzési szabályok konzisztens kialakításával lehet kikényszeríteni. Egy olyan modellben például, ahol a folyamat négy fázisából csak egyet vagy kettőt piacosítanak, célszerű úgy megállapodni, hogy a szolgáltatóhoz nem fix létszámban (hanem legalább részben a szolgáltató teljesítménye vagy egyéb szempontok szerint) küldik az ügyfeleket, a finanszírozás fele részben a költségektől és fele részben a sikeres elhelyezkedéstől<sup>37</sup> függ, de a túlteljesítést külön jutalmazják, ezen kívül a tenderben a díjazás összege kötött, és a finanszírozó rendszeresen monitorozza a szolgáltató működését (Struyven 2004). Jó szabályozással annak a kockázatát is csökkenteni lehet, hogy a szolgáltatók a könnyebben ellátható ügyfelekre koncentrálnak, és éppen a leginkább rászorulóknak kevesebb figyelmet. Ilyen hatékony szabály például az, ha a szolgáltató nem válogathat a hozzá küldött ügyfelek között, de magasabb díjazást kap a nehezen kihelyezhető ügyfelek után, és visszaküldheti a kirendeltségre azokat, akiket a megítélése szerint nem jól soroltak be a szűrésnél, azaz nehezebben elhelyezhetők, mint azt a kirendeltség gondolta.

### 6.3. Célok, indikátorok, rendszeres ellenőrzés és visszacsatolás

A kormányzati intézkedések bonyolult rendszereket érintenek és emberi sorsokat befolyásolhatnak, ami kettős feszültséget okoz: egyfelől lehetetlen minden intézkedés hatását pontosan előre látni és a nem kívánt mellékhatásokat kiköszöbölni, másfelől óriási a felelősség, hogy a lehető legkevesebb legyen a hiba a döntésekben. A jóléti ellátórendszerre ez fokozottan igaz, hiszen ott gyakran alapvető jogokat érintő döntések születnek, és az intézkedések gyakran a következő generációk életére is hatással lehetnek.

A kormányzati működés minőségének javítása (*good governance, better regulation* – kb. jó kormányzás, jobb szabályozás) az utóbbi egy-két évtizedben

<sup>37</sup> Ez általában tartós, nem támogatott állásban történő elhelyezkedést jelent, de a nehezen elhelyezhető csoportok esetében differenciáltan is alkalmazzák: alacsonyabb díjazás mellett a támogatott állást vagy az önkéntes munkát is elfogadják.

sok figyelmet kapott az Európai Unióban, más nemzetközi szervezetekben és egyes országokban is (Hajnal 2006). A felesleges jogszabályok kigyomlálásától az intézményesített szabályozási hatásvizsgálatokig terjedő kezdeményezésekben az a közös, hogy a hatékonyság javítására keresnek módszereket, és ezeket igyekeznek beépíteni a napi döntéshozatali folyamatokba és a működésbe.

Az új szemlélet hasonló ahhoz, mintha a szakpolitika-alkotást tanulási folyamatként értelmeznénk. A kiindulópont egy konkrét cél, és a politikus az ehhez elvezető utat (legjobb intézkedést) keresi. Ennek érdekében gondoskodik róla, hogy az intézkedés hatását minél pontosabban előrejelezzék, majd a tényleges eredményt megmérjék, a céllal összevessék, és ennek fényében javítsák az intézkedést. Mindez szemléletváltást igényel: a tanulási folyamatban lehet hibázni. A baj nem a hibából származik, hanem abból, ha azt nem veszik észre, vagy észreveszik, de nem javítják ki.

Új eszközökre, tudásra is szükség van. Az értékeléshez világos cél kell, ami elég konkrét ahhoz, hogy az eredménnyel össze lehessen vetni. A méréshez megfelelő adatok kelljenek: olyanok, amelyekből megállapítható az intézkedés költsége és hatása, és ez elkülöníthető az egyéb hatásoktól. Szükséges továbbá megfelelő elemzési eszköz, amellyel a sokféle hatást szét lehet választani. A visszacsatoláshoz (az intézkedés javításához) elsősorban az kell, hogy az adott cél eléréséért felelős kormányzati szerv ösztönzést kapjon rá.

A *better regulation*-kezdeményezések különösen erősek Angliában, Írországban, és a skandináv országokban. Nagy-Britanniában a miniszterelnöki hivatal 1999-ben publikált két jelentése fogalmazta meg a kormányzati működés modernizálásának szükségességét és alapvető lépéseit (Bullock–Mountford–Stanley, 2001). A Szakértői döntéshozatal a 21. században című jelentés megállapítja a modern politikaalkotás kilenc jellemzőjét: nyitott, kreatív, előretekintő, tényeken alapul, befogadó, együttműködő, tanul, értékel és felülvizsgál (Cabinet, 1999). A hatékony döntéshozatali folyamatban rendszeresen felülvizsgálják és értékelik a bevezetett eszközök működését, leszűrik és mások számára is hozzáférhetővé teszik a tanulságokat, és ennek megfelelően javítják az eszközöket. A teljes folyamatban igyekeznek a lehető legpontosabb információkra támaszkodni: adatokra és kutatási eredményekre, az érintettek és a szakmai szervezetek véleményére. És végül: a döntés-előkészítéstől a megvalósításig törekednek a kormányzati intézmények együttműködésére.

Az ír kormány 2004-ben közzétett, a jó kormányzás elveit és a kormányzati teendőket összefoglaló fehér könyve hat elvet emel ki (lásd az 5. táblázatot).<sup>38</sup>

5. TÁBLÁZAT A „better regulation” alapelvei	
<b>SZÜKSÉGESSÉG</b>	Szükség van-e a szabályozásra? Nem lehet-e csökkenteni az adminisztrációt? Jól működnek-e a meglévő szabályok és intézmények?
<b>HATÁSOSÁG</b>	Jól célzott-e a szabályozás? Jól fog-e működni a végrehajtás? Betartják-e majd a szabályokat?
<b>ARÁNYOSSÁG</b>	Meggyőződünk róla, hogy a szabályozás előnyei valóban ellensúlyozzák-e a hátrányait? Nincs-e még jobb megoldás ugyanennek a célnak az elérésére?
<b>ÁTLÁTHATÓSÁG</b>	Konzultáltunk az érintettekkel a szabályozás kidolgozása előtt? Mindenki számára érthető a szabályozás? Készítettünk jó magyarázó anyagokat?
<b>FELELŐSSÉG</b>	Egyértelmű-e, hogy pontosan kire milyen felelősség hárul az új szabályozás alapján? Biztosítottuk-e a megfelelő jogorvoslati utakat?
<b>KONZISZTENCIA</b>	Nincs-e olyan eleme az új szabályozásnak, ami ellentmond már meglévő szabályoknak vagy céloknak? A más területen már kialakult legjobb gyakorlatot alkalmaztuk?

Forrás: Regulating Better. A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation, Department of the Taoiseach, Dublin, 2004

A magyar közigazgatást alig érintette meg ez a – Nyugat-Európa legtöbb országában lezajlott – stílus-váltás a kormányzati munkában (Verheijen 2006). A rendszer egyik leggyengébb pontja a szabályozás hatásossága, különösen az eredményesség rendszeres mérésének és számonkérésének hiánya. A kormányzati beavatkozás számos területén hiányzik a stratégia, illetve annak célokra bontása, és hiányoznak azok a szabályok/intézmények, amik a stratégiai szemléletet kikényszerítenék. A kítűzött célok gyakran nem elég konkrétak ahhoz, hogy az értékelés pontos lehessen. A döntések szokásos időhorizontja rövid, ritkán készülnek érdemi hatás-vizsgálatok.

Van ugyan rendszeres adatgyűjtés az intézkedésekről, de ennek elsődleges célja a hatósági feladatok dokumentálása, és nem az értékelés megalapozása, így csak olyan nyers mutatók képzésére alkalmas, ami a legnagyobb működési hibákat teszi láthatóvá – a hatékonyság mérésére tehát nem alkalmas. Van értékelés is, de nem mindig rendszeres, gyakran nem szisztematikus, nem konkrét, és nehezen hozzáférhető.

Van visszacsatolás, de számos esetben a kelleténél lassabb, így már nagyra nőtt problémákra kell reagálni. Az egyetlen biztosan működő jelző a kiadások meglódulása; a nem anyagi természetű vagy nem azonnal látható hatásokra sok

<sup>38</sup> Az angol better regulation reformjainak rövid áttekintését, valamint az ezek nyomán átalakuló döntéshozatali gyakorlat illusztrációjaként a megváltozott munkaképességűek munkába állását segítő aktív eszközök átalakításának lépéseit ld: Scharle (2007).

területen nagy késéssel reagál a rendszer.<sup>39</sup> A döntés-előkészítésért és végrehajtásért felelős intézmények esetében is gyenge az érdekeltség a jó működésre: nincs, vagy csak számvitelt/jogszerűséget vizsgál az ellenőrzés, nincs elég autonómia, hiányoznak, vagy gyengéek a jó működéshez kapcsolt pénzügyi ösztönzők.

### **Szemléletváltás a megváltozott munkaképességűek rehabilitációjában**

A csökkent munkaképességű munkanélküliek számára 2008-ban elindított új rehabilitációs szolgáltatások tartalmukat tekintve a legjobb európai gyakorlatot követik. A bevezetés mikéntjére azonban ez még kevésbé jellemző.

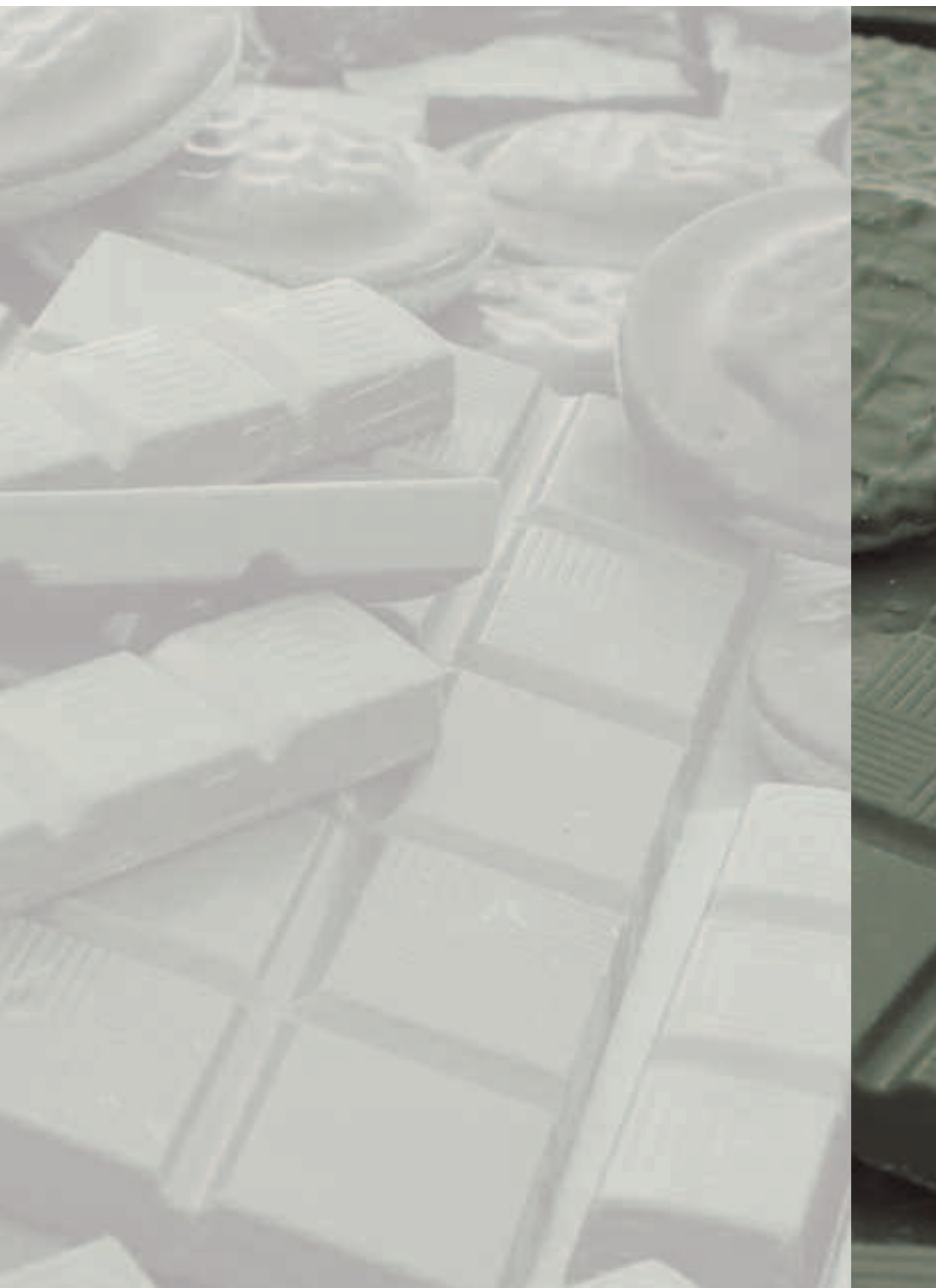
Angliában egy hasonló új programot először abban a három észak-walesi körzetben próbálták ki, ahol a legmagasabb volt az országban a tartós munkanélküliek és a munkaképes korú rokkantak aránya. A kísérletben minden új ügyfél résztvett (Scharle 2007). Magyarországon az új rehabilitációs programot egyszerre vezetjük be minden kirendeltségen, de az első évben a rehabilitációs szolgáltatásokat az a néhány ezer új ügyfél kapja, akinek a legtöbb esélye van a munkába való visszatérésre. A kísérleti évet tehát nem arra használjuk, hogy az új rendszer esetleges hibáit megtaláljuk, hanem arra, hogy az intézkedés sikerességét bebizonyítsuk.

A brit és ír tapasztalatok alapján a program sikerét három fázisban lehetne növelni (Scharle 2007). Az *első* a korábbi kísérletek eredményeinek szisztematikus összegyűjtése és értékelése – ezirányban már történtek is lépések –, illetve a már országosan működő új program eredményességének mérése lenne, egyéni szintű adatok alapján. Ennek segítségével azonosítani kellene, hogy a sikeres programok mitől működnek jobban, mint a sikertelenek, ki lehetne választani a legjobb megoldásokat, és mindezt egy összegző tanulmányban nyilvánosságra hozni és megvitatni a szakmai közösséggel.

<sup>39</sup> Például a városi zöldterületek csökkenése, a munkanélküli szülők gyerekeinek iskolai kudarcai vagy a feketemunkások kétséges nyugdíjkiadásai kevés figyelmet kapnak, pedig néhány év múlva már sokba fognak kerülni.

A *második fázisban* a vitában felmerült észrevételek és javaslatok alapján össze kellene állítani egyetlen programcsomagot, amelyben összekapcsolódnak az eddig külön fejlesztett programelemek, és előáll egy egységes rendszer, amely a regisztrációtól a szűrésen át a munkavállalás után is biztosított szolgáltatásokig követi az ügyfél útját, és támogatja a tartós visszatérést a munkapiacra.

A *harmadik fázisban* meg kellene tervezni a programcsomag kipróbálását a legrosszabb helyzetű régiókban, és mérni az eredményeket. A tanulságok alapján módosított programot két-három éves ütemezéssel lehetne országos szinten bevezetni. Ennek része az is, hogy a kísérleti program működéséről folyamatosan információt gyűjt a minisztérium, külső kutatóknak is megbízást ad az értékelésre, és honlapján folyamatosan tájékoztatást ad a kísérlet eredményeiről.





# összegzés és javaslatok

# 7. ÖSSZEĞZÉS ÉS JAVASLATOK

A jóléti ellátások rendszerének kialakításában először a célokról – a támogatni kívánt csoportokról és az erre szánt forrásokról kell dönteni. Ezek politikai kérdések, így a válaszokat is elsősorban a kormányzó pártok ideológiája, illetve a társadalmi preferenciák határozzák meg. A következő kérdés az, hogy ezeket a célokat hogyan lehet a lehető legnagyobb hatékonysággal elérni.

A hatékonyan működő gazdaság képes a lehető legtöbb javat előállítani, de ez nem feltétlenül biztosítja a maximális társadalmi jólétet. Az egyes egyének, és egy közösség jóléte ugyanis attól is függ, hogy a közösség tagjai hogyan férnek hozzá a javakhoz. A hozzáférés szabályai (vagyis az újraelosztás) nem vezethetők le pusztán a hatékonyság alapján: a jóléti rendszereket értékek és hagyományok is alakítják.

Európában az újraelosztás céljait tekintve négyféle modell működik. Az angolszász és a mediterrán modellben kisebb az állam szerepe és relatíve nagyobbak a jövedelmi különbségek. A szegénység csökkentése szempontjából a skandináv és a konzervatív modell teljesít jól, de csak a skandináv bizonyult a fenti értelemben hosszú távon is fenntarthatónak, azaz hatékornak. Magyarország a hosszú távon nem fenntartható ellátórendszerű, konzervatív csoportba tartozik: az alacsony hatékonyság itt elsősorban abból fakad, hogy az ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, így a juttatások magas szintjét egyre kevesebb foglalkoztatott (adófizető) finanszírozza.

Tekintsük át röviden, hogy milyen dimenziókban lehet javítani egy ellátórendszer igazságosságát és fenntarthatóságát.

**Célhoz az eszközt:** Jóléti ellátást lehet adni adókedvezményen, az árak támogatásán keresztül, pénzbeli ellátásként és természetbeni szolgáltatással vagy juttatással is. Hogy melyik a hatékonyabb, az azon múlik, hogy mit/kit akarunk elérni a támogatással: egy adott csoport jövedelmi helyzetét, vagy valamilyen termék fogyasztását kívánjuk-e befolyásolni.

**Csoportokat vagy kockázatokat kell-e kezelni:** Egyes csoportoknak külön-külön adott sokféle támogatás helyett általános kockázat-típusokat kell kezelni, és minden előforduló problémát ezek valamelyikébe besorolni.

**Célzottság:** A célzás akkor jó, ha a támogatás eléri a rászorulókat, és csak őket éri el. A juttatásokat lehet univerzálisan vagy rászorultsági alapon is nyújtani.

Az előbbinél kisebb az esélye, hogy egyes jogosultakhoz nem jut el a támogatás, viszont azok is támogatáshoz jutnak, akik nincsenek rászorulva. A rászorultság alapján nyújtott juttatás jobban célzott, viszont költségesebb és nem jut el biztosan minden rászorulóhoz. A rászorultságot meg lehet ítélni általános érvénnyel, valamilyen csoportjellemző alapján (ilyenek az utazási diákkedvezmények), vagy jövedelmi teszt alapján – utóbbi hátránya, hogy csökkentheti a munkavállalási hajlandóságot.

**Munkára ösztönzés:** Minden jóléti ellátás hatással van a munkakínálatra, de a munkanélküliség vagy rászorultság esetén járó támogatások nagyobb eséllyel vezetnek olyan csapdahelyzethez, amiben nem éri meg munkába állni (a bér nem sokkal nagyobb, mint az elvesztett segély). Ezt az ellenösztönzést nem pénzbeli eszközökkel lehet jól ellensúlyozni, hanem például az ellátások indokoltági feltételeinek szabályozásával. Ezek lényege, hogy aktív álláskeresést és együttműködést várnak el a munkanélkülitől, és ha ennek nem felel meg, akkor ezt szankcionálják.

**Döntési, szervezési szintek:** A juttatások elbírálása és kifizetése/szolgáltatása történhet a központi igazgatás, a régió, a kistérség, vagy a település szintjén. A megfelelő szint kiválasztásában több szempontot is mérlegelni kell: hol van a legtöbb információ a jogosultság eldöntéséhez, milyen szinten lehet hatékony üzemrethben működtetni a szolgáltatást, mekkorák a tranzakciós költségek (pl. mennyibe kerül informálni a jogosultakat), és hogyan biztosítható az egyenlő hozzáférés.

**Az állami szerepvállalás formái:** A tisztán állami és a tisztán piaci, vagy önkéntes jótékonyági alapon szervezett jóléti ellátások két véglete között számos vegyes forma létezhet. Az állami szerepvállalás három dimenzióban valósulhat meg: (1) a szolgáltatás működtetése, (2) a támogatás vagy szolgáltatás finanszírozása, illetve (3) a szolgáltató (vagy a szolgáltatás mennyiségének) megválasztása. A piaci mechanizmusok bevonása mellett szól, hogy ez növeli az egyén döntési szabadságát, és hatékonyabbá teszi a források felhasználását, a verseny javítja a kínálatot és a rugalmasabb alkalmazkodást. Ezek az előnyök azonban csak akkor működnek jól, ha nem jelentősek a piaci kudarchoz vezető problémák.

**Célok, ellenőrzés és visszacsatolás:** A hatékony kormányzás a tanuláshoz hasonlítható. A politikus egy konkrét célhoz elvezető utat (legjobb intézkedést) keresi: ennek érdekében gondoskodik róla, hogy az intézkedés hatását minél

pontosabban előrejelezzék, majd a tényleges eredményt megmérjék, a céllal összevevessék, és ennek fényében javítsák az intézkedést.

A magyar jóléti rendszer hatékonyságát két alapvető szerkezeti hiányosság határozza meg: egyfelől a világos, és az intézményrendszer minden szintjén következetesen érvényesített célok hiánya, másfelől a rendszeres ellenőrzés hiánya. A mai működésben semmilyen automatikus mechanizmus nincs, ami a rendszer eredményességét, vagy annak javulását biztosítaná. A részletekben fellelhető problémák többsége visszavezethető erre a két alapvető hiányra. A lehetőségek illusztrálására példaképpen bemutatunk egy-egy javaslatot a kormányzati hatékonyság növelésére, a célzás javítására, a piaci mechanizmusok kihasználására, illetve a munkapiaci ösztönzők javítására.

### **1) Kormányzati döntéshozatal javítása**

A kormányzati döntéshozatal minőségének javításához stratégia, az ebből levezetett pontos, konkrét célok, az eredmények mérése és az értékelés alapján az intézkedések rendszeres korrekciója szükséges. Ennek a folyamatnak minden eleme létezik a magyar közigazgatásban is, de mindegyik megerősítésre szorul.

**Javaslat:** Először csak néhány konkrét szakpolitikai területen bevezetni az angolszász mintájú értékelési-visszacsatolási mechanizmusokat. Például az új rehabilitációs járadékhoz kapcsolódó szolgáltatások kiépítésére kitűzni a célt (prémiummal együtt), hogy a járadékosok egyes alcsoportjaiban (rokkantság foka, iskolázottság, lakóhely) két év alatt 30-60 százalékkal nő a munkába állók aránya. Kialakítani az eredmények folyamatos kontrollcsoportos mérését és értékelését, fél évente felülvizsgálni illetve, ha szükséges javítani a jogszabályt, eljárásrendi, finanszírozási és menedzsment- kereteket.

### **2) A célzás javítása**

Egyes ellátásokkal kapcsolatban pusztán elméleti alapon, részletes vizsgálat nélkül is belátható, hogy rosszul céloznak, mivel nem a célnak megfelelő formában működik az ellátás. A fogyasztástól függő gázártámogatás, és egyes kedvezményes áfakulcsok helyett – amennyiben szociális célt szolgálnak – hatékonyabb lenne pénzbeni vagy természetbeni támogatást adni. A jövedelemmel arányos, biztosítási alapon adott ellátásokhoz pedig nem célszerű szociális célú kiegészítő juttatásokat csatolni, ezek ugyanis nem a legszegényebbeket érik el.

**Javaslat:** A jövedelemtől és fogyasztástól függő gázártámogatás a ténylegesnél olcsóbbá teszi a gázfogyasztást, és ezért nem ösztönöz a kellő takarékosagra. Ráadásul indokolatlanul kedvez a gázzal fűtőknek, szemben a más energiát használókkal. Igazságosabb és hatékonyabb lenne egy, a lakás paramétereitől és a háztartás jövedelmétől függő, pénzben vagy kártyán adott lakásrezi támogatás a legszegényebb tized számára.

Más ellátások esetében az eszköz elvben adekvát, de a szabályozás részletei vagy a végrehajtás miatt mégis gyenge az empirikus tanulmányok szerint mért célzás. A rendszeres szociális segély esetében jelentős az alulfizetés, a családi pótléknál pedig az rontja a hatékonyságot, hogy az erre fordított teljes összeg 23 százalékát a gazdagabb háztartások kapják (Firle és Szabó, 2007, Benedek és Scharle, 2006).

**Javaslat:** A szegénységi küszöb alatti jövedelmű háztartások jelentős hányada nem jogosult, vagy nem igényli a rendszeres szociális segélyt. Ezért javasoljuk a jövedelemhatár emelését a fogyasztási egység meghatározásának szigorítása mellett (áttérés az OECD1 skálára), és a hozzáférés javítását (tájékoztatás, egyszerűbb igénylési folyamat). Megfontolandó az igénylésnél figyelembe vett családtagok körének felülvizsgálata is: igazságosabb lenne a nukleáris család helyett minden, a lakásfenntartást és más költségeket közösen fizető háztartástagot figyelembe venni.

### **3) A piaci működés hatékonyságának jobb kihasználása, ahol adottak a feltételek**

Az állam által, vagy állami támogatással nyújtott szolgáltatások minőségének javítása érdekében érdemes korlátozott, de a mainál nagyobb teret adni a piaci mechanizmusoknak. Ez a szolgáltatások nyújtása helyett a piacról történő vásárlás arányának növelését jelenti, ahol megvannak a piaci működés feltételei. Az utalványon (voucher) keresztül történő finanszírozással nagyobb teret lehet adni az egyéni döntésnek a jóléti szolgáltatások igénybevételénél.

**Javaslat:** Az aktív munkaerőpiaci eszközök működtetésében kialakítani a non-profit és for-profit szolgáltatások rendszeres megbízásának lehetőségét úgy, hogy a szolgáltatások minőségét és eredményességét rendszeresen mérjék, és a finanszírozás részben a teljesítménytől függjön.

### **4) A munkavállalás ösztönzése**

A teljes ellátórendszerben, és különösen a jövedelemtől függő ellátások esetében, erősek a munkavállalási hajlandóságot csökkentő ösztönzők. Ezen két okból is érdemes változtatni. Egyfelől a jóléti ellátások is okolhatók az alacsony aktivitási rátáért, ami viszont az egész gazdaság teljesítményét csökkenti, és így veszélyezteti magának a jóléti rendszernek a fenntarthatóságát is. Másfelől, egyéni szinten a munkapiaci aktivitás és a szegénység között erős negatív összefüggés van, más szóval: a szegénységből a munkába állás jelenti a legbiztosabb kivezető utat.

Hazai empirikus kutatások szerint a rendszeres szociális segély, a gyermekek után járó ellátások és a rokkantnyugdíj (illetve a korai nyugdíj) is erősen csökkentik a munkakínálatot.

**Javaslat:** A gyés, a gyed és a gyet jogosultsági idejének rövidítése a bölcsődei és óvodai ellátás egyidejű javítása és a részmunkaidős foglalkoztatás támogatásának növelése mellett.

## Felhasznált irodalom

- ÁGOSTON L. – GYÓRI G. – KOLLÁNYI ZS. – TORNAI I (2006): Gyermekszegénység programok, Demos, Budapest
- AUST, A. – ARRIBA, A. (2004): Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990's: towards „activation”?, ESPA Working Papers, No. 345.
- BARR, N. (1998): The Economics of the Welfare State, 3. kiadás, Oxford University Press
- BÁLINT M. – KÖLLŐ J. (2007): Gyermeknevelési támogatások, megjelent: FAZEKAS K., CSERES-GERGELY ZS. és SCHARLE Á. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2007, 54-71.o.
- BENEDEK D. (2007): A szülés utáni munkába állás hatása a gyermek fejlődésére, megjelent: FAZEKAS K., CSERES-GERGELY ZS. és SCHARLE Á. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2007, 72-74. o.
- BENEDEK D. – FIRLE R. – SCHARLE Á. (2006): A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága, PM Kutatási füzetek 17.
- BENEDEK D. – SCHARLE Á. (2006): A 100 lépés családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére, Társadalmi Riport, TÁRKI
- BLASKÓ ZS. (2008): Does Early Maternal Employment Affect Non-Cognitive Children Outcomes? - A literature review [Hat-e az anya korai munkába állása a gyermek nem-kognitív fejlődésére?] MTA-KTI BWP 2008/05
- BÓDIS L. – GALASI P. – MICKLEWRIGHT, J. – NAGY Gy. (2005): Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, MTA-KTI, Budapest
- BÓDIS L. ÉS NAGY Gy. (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. Evfolyam, 2008(1) 39–47. o.
- BULLOCK, H.–MOUNTFORD, J.–STANLEY, R. (2001): Better Policy-Making. Policy Studies Directorate, Centre for Management and Policy Studies, Cabinet Office, London. 2001. November, <http://www.policyhub.gov.uk/docs/betterpolicymaking.pdf>
- CABINET (1999): Professional policy making for the twenty first century. Report by the Strategic Policy Making Team, Cabinet Office, London, szeptember <http://www.policyhub.gov.uk/docs/profpolicymaking.pdf>.

CARCILLO, S. – GRUBB, D. (2006): From inactivity to work: the role of active labour market policies. OECD Social, employment and migration working papers, No. 36.

CURRIE, J. (2003): The take-up of social benefits, NBER Working Papers no. 7685.

CSABA I. – TÓTH I. GY. (1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana, megjelent: A jóléti állam politikai gazdaságtana, CSABA I. ÉS TÓTH I.GY. (szerk.) 7-41. o.

CSERES-GERGELY ZS. (2007): Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben, megjelent: FAZEKAS K., CSERES-GERGELY ZS. – SCHARLE Á. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2007,103-115. o.

CSERES-GERGELY ZS. – SCHARLE Á. (2007): Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat, megjelent: FAZEKAS K., CSERES-GERGELY ZS. – SCHARLE Á. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2007, 33-49. o.

CSERNE P. (2001): Csontos László: Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás, Szociológiai Szemle, 2001/2. 113-119.o.

CSONTOS, L (1999): Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás, Budapest: Osiris, 1999. Szerk. SZÁNTÓ Z.

CSONTOS L., KORNAI J. ÉS TÓTH I. GY. (1996): „Adótudatosság és fiskális illúziók” megjelent: Társadalmi riport 1996, Andorka R., Kolosi T. és Vukovich Gy. (szerk.). Budapest: TÁRKI, Századvég. 238–271. o.

DARVAS Á. (2000): Utak vagy tévutak? A családtámogatások alakulása Közép-Kelet-Európában a rendszerváltás óta, PhD disszertáció, ELTE, Budapest

DARVAS Á. – TAUSZ K. (2002): A gyermekek szegénysége. Szociológiai Szemle, 2002(4) 95–120.o.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): The three welfare worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity.

ÉLTETŐ Ö. – HAVASI É (2002): Az elemzési egység és az ekvivalencia-skála megválasztásának hatása a jövedelmi egyenlőtlenségre és szegénységre. Szociológiai Szemle, 2002(4) 157–170.o.

FERGE ZS. – TAUSZ K. (2002): Social Security in Hungary – a Balance Sheet after Twelve Years. Social Policy and Administration, Vol. 36, No. 2. 176–199. o.

FIRLE R. – SZABÓ P.A. (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, Közpénzügyi füzetek 18., 2007. április

FREY M. (2005): Az állami foglalkoztatási szolgálatokkal kapcsolatos uniós elvárások, fejlesztési stratégiák: nemzetközi kitekintés. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése című HEFOP 1.2 intézkedés keretében készített tanulmány, Budapest, 2005. november

GALASI P. (2002) szerk: Munkakínálat, Közelkép, megjelent: Fazekas K. (szerk) Munkaerőpiaci tükör MTA-KTI, Budapest.

GELBACH, J.B. – PRITCHETT, L.H. (1997): More for the poor is less for the poor: the politics of targeting, World Bank Policy Research Working Paper No. 1523

GYÓRI P. – MÓZER P. (2006): Pénzbeli ellátások javasolt új rendszere, Budapest, 2006. kézirat

HAJNAL GY. (2006): Hatékonyság és teljesítmény az Európai Unió országainak közigazgatásában, megjelent: LÓRINCZ L. (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás, Budapest: Unió, 467-510 o.

HAVASI É. (2005): A transzferjövödelmek szerepe a szegénység csökkentésében. Esély, 2005(4) 66-86. o.

HILLS, J. (2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban (szerk. BENEDEK D.) PM kutatási füzetek 8. szám, 2004. május

HOTZ, V. J. – SCHOLZ, J. K. (2001): The earned income tax credit. NBER Working Paper, 8078. szám.

ISSP (1996, 1999): International Social Survey Programme, [www.issp.org](http://www.issp.org)

KÖLLŐ J. – NACSA B. (2006): Rugalmasság és biztonság a munkaerőpiacon: magyarországi tapasztalatok, Flexicurity paper 2004/2, Budapest, International Labour Office

KÓNIG É. (2003): A segélyezés Bermuda-háromszöge, Esély, 2003(2)

LE GRAND, J. (1999): A kormányzati kudarcok elmélete, in: A jóléti állam politikai gazdaságtana, CSABA I. ÉS TÓTH I.GY. (szerk.) 146-164. o.

LELKES O. (2006): Social Exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, Measurement and Policy Interventions. Working Paper, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Bécs és International Labour Office, Genf.

MANDL, U., DIERX, A., ILZKOVITZ, F. (2008): The effectiveness and efficiency of public spending, EcFin Economic Papers 301.

MICKLEWRIGHT, J. – NAGY GY. (1998): Segélyezés, életszínvonal és ösztönzés a munkanélküli-járadék kimerítése után, Közgazdasági Szemle 1998(5), 401-423.o.

MOFFITT, R. A. (2002): Welfare Programs and Labour Supply. Megjelent: Auerbach A. J.–M. Feldstein (szerk.): Handbook of Public Economics, North-Holland, Amsterdam.

MÓZER P. (2002): A társadalompolitika hatásai 1998-tól napjainkig, I-III, József Attila Kulturális és Szociális Alapítvány

MURTHI, M. – TIONGSON, E.R. (2008): Attitudes to Equality: The “Socialist Legacy” Revisited Policy, World Bank Research Working Paper 4529

OECD (2007): Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life. Paris: OECD.

PETE P. (2001): Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez, Közgazdasági Szemle, 48(10) 810-823. o

PIERSON, C. – CASTLES, F. (2000): The Welfare State Reader, Polity Press.  
SAPIR, A. (2005): Globalization and the Reform of European Social Models, Bruegel Policy Brief, 2005/1

SCHARLE Á. (2001): A munkanélküli ellátások indokoltasági feltételei a fejlett országokban, megjelent: Fazekas K. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2001. 59-62. o.

SCHARLE Á. (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján, megjelent: FAZEKAS K., CSERES-GERGELY ZS. ÉS SCHARLE Á. (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2007. 118-127.o.

SCHARLE Á. (2008): Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai, megjelent: Társadalmi riport, TÁRKI, Budapest, 257-289.

SEBŐK M. (szerk.) (2007): A kicsi is szép. Programpontok egy új energiahatékonysági stratégiához, DEMOS FÜZETEK, Budapest.

SEMJÉN A. (1996): A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai, Közgazdasági Szemle, 1996(10), 841-862.o.

SEMJÉN A. (1999): A svéd jóléti rendszer átalakulása, Közgazdasági Szemle, 1999(4), 326–345. o.

- STRUYVEN, L. (2004): Design choices in market competition for employment services for the long term unemployed. OECD Social, employment and migration working papers, 2004/6
- SZALAI J. (2007): Nincs két ország? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon Osiris, Budapest.
- TANYI A. – KOLLÁNYI ZS. (2008): Etika és egészségpolitika, DEMOS Füzetek, 2008.
- TAOISEACH (2004): Regulating Better. A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation, Department of the Taoiseach, Dublin, 2004
- TÁRKI (2002): Elemzések a gazdasági és társadalompolitikai döntések előkészítéséhez 38. TÁRKI, Budapest, 2002. június
- TÁRKI (2005): TÁRSZIM 2005 Professional mikroszimulációs modell, Felhasználói kézikönyv
- TÁRKI (2007): Adótudatosság, fiskális illúziók és az újraelosztással kapcsolatos preferenciák 2007-ben Magyarországon, Kutatási jelentés, Budapest, TÁRKI
- TERGEIST, P. – GRUBB, D. (2006): Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. OECD Social, employment and migration working papers, 2006/11
- TÓTH I. GY. (1997): Evaluating Hungarian Incomes Inequalities. The role of labor markets and social policies. Acta Oeconomica, Vol. 48. No. 3–4. 415–445. o.
- TÓTH I. GY. (2005): Jövedelemeloszlás. Gazdasági rendszerváltozástól az uniós csatlakozásig. Századvég Kiadó, Budapest.
- ÚJ MAGYARORSZÁG (2006): Szabadság és szolidaritás, A magyar köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért, 2006 –2010.
- VERHEIJEN, T. (2006): EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report Number: 36930-GLB Világbank, Washington.
- VIGVÁRI A. (2006): Finanszírozási reform vs. feladatreform: néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához, Magyar közigazgatás, (56) 3-4. sz. 232-247. o.
- Vita az adótudatosságról (1997): CSABA IVÁN, HETÉNYI ISTVÁN, KIRÁLY JÚLIA, MOLNÁR ATTILA KÁROLY, PETE PÉTER, SZAMUELY LÁSZLÓ, VERESS JÓZSEF hozzászólása. Századvég, új folyam (4), 109-143. o.



A kötet első változata  
„Az államreform koncepcionális  
megalapozása” című,  
ÁROP-3.1.3-2007-0001 azonosító számú  
projekt keretén belül készült  
a Miniszterelnöki Hivatal részére,  
az Európai Szociális Alap támogatásával.

**DEMOS MAGYARORSZÁG**

1054 Budapest,  
Alkotmány u. 16. II/14.  
T/F +36 1 332 2411  
E [demos@demos.hu](mailto:demos@demos.hu)  
W [www.demos.hu](http://www.demos.hu)