

ADLER JUDIT

A SZOCIÁLIS VÉDELMI RENDSZER NÉHÁNY FONTOSABB JELLEMZŐJE

A szociális ellátórendszer működése, azon belül is fenntartásának költségei és a működtetésének tágran értelmezett előnyei és hátrányai a gazdasági-társadalmi viták középpontjába kerültek több ok miatt is. A gazdaság pénzügyi egyensúlyának helyreállításához szükséges megszorító intézkedések nem kerülhették el a szociális ellátó rendszert sem. A társadalmi érdekcsoportok saját tehernövekedésüket aránytalanul nagyra érezték, ezért a gazdasági növekedés visszaesése, az egyéni és vállalkozói jövedelmek reálértékének csökkenése, illetve stagnálása szükségképpen felvetette a szociális terhek csökkentésének igényét is. Ilyen helyzetben irritálóbb a keresetek és a szociális ellátás mértéke közötti csekély különbség, esetenként a szociális ellátás elemeinek halmozódása miatti azonosság. A változtatások igényét erősítette az időközben kiterjedő gazdasági világválság, amely Magyarországra is növekvő terheket ró. A válság hatásainak enyhítéséhez szükséges forrásátcsoportosítás a korábbi szociális kiadások visszafogását is elkerülhetetlenné teszi.

A szociális ellátórendszer egészének vizsgálata szempontjából alapvető kérdés, hogy a munkaerő-kereslet kielégíthető-e hazai munkaerő-tartalékból. A nem dolgozó, munkaerő-forrásnak tekinthető népesség tekintélyes hányada részesül a szociális ellátórendszer egy, vagy több juttatásából is. Ezért kiemelt fontosságú annak vizsgálata, hogy a szociális ellátás feltételrendszerének változtatása eredményezhet-e nagyobb munkavállalási hajlandóságot a legális gazdaságban, illetve milyen irányú lépések szükségesek és gazdaságosak szociális oldalról a foglalkoztatás növelésére, a szociális ellátási igény csökkentésére.

A magyar szociális ellátórendszer finanszírozása a 2000-tól tapasztalható, drasztikusan növekvő ráfordítások következtében, 2007-re meghaladta az ország reális teherbíró képességét. Konkrétan ez azt jelenti, hogy az EU fejlettebb tagállamaihoz képest ugyan alacsony a vásárlóerő-paritáson számított fajlagos ráfordítás színvonala, ugyanakkor a GDP százalékában mérve magas. Az EU-ba utóbb felvett, környező országok többségéhez képest bőkezű a magyar állam ezen a területen, ami egyik magyarázata a nálunk érezhetően (versenyképességi szempontból kedvezőtlen) magasabb jövedelemcentralizációnak. A hazai szociális ellátórendszer belső struktúrájában akadnak olyan eltérések a nemzetközi gyakorlathoz képest, amelyek esetében a változtatás már emiatt is megfontolásra ajánlható.

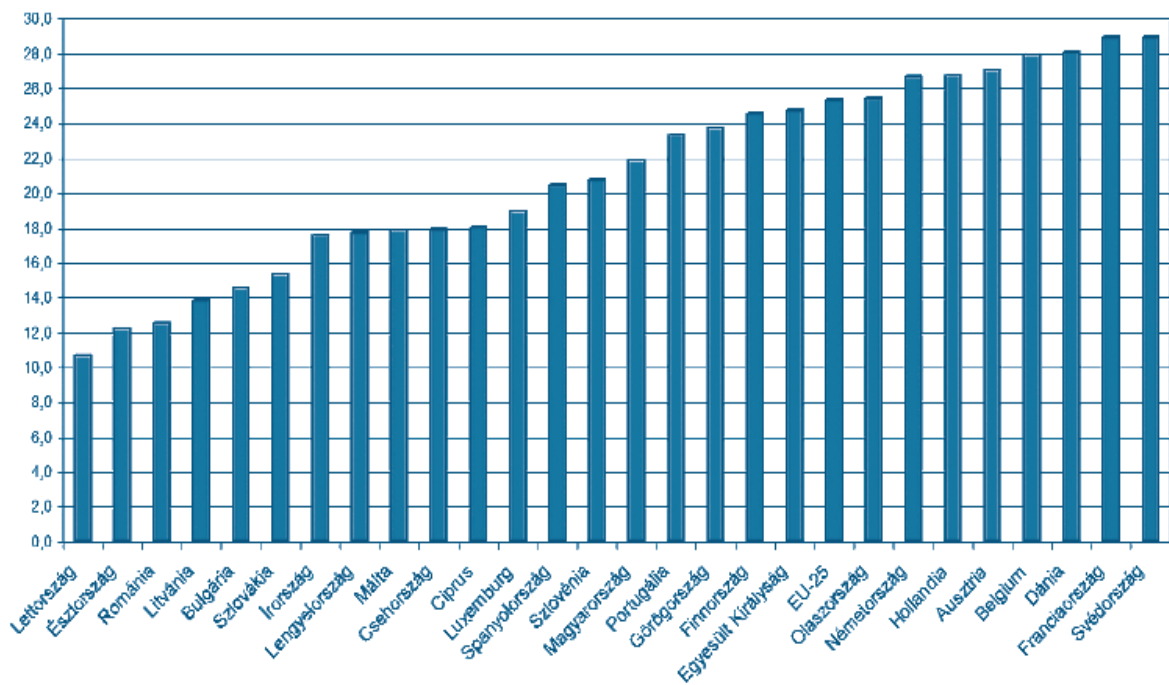
1. A SZOCIÁLIS VÉDELEM NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Az Európai Unió tagállamai esetében az ún. ESSPROS (a szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere) teszi lehetővé a nemzetközi összehasonlítások elvégzését. Az ESSPROS rendszerben a szociális védelem fogalma tartalmazza a közösségi

és magánszervezetek minden olyan beavatkozását, amelynek célja, hogy könnyítsen a különféle kockázatok vagy szükségletek miatt a háztartásokra és az egyénekre nehezítő terheken, feltéve, hogy viszonzatlan és nem egyéni keretek között nyújtják.

Az Európai Unió összehasonlítható 25 tagállama 2000 és 2007 között 29 százalékkal növelte az egy főre eső társadalmi juttatásokra fordított kiadásait (euróban, vásárlóerő-paritáson), igen különböző abszolút színvonalról indulva. Magyarország a maga 69 százalékos növekedésével kimagaslik a mezőnyből.

A társadalmi juttatásokra fordított kiadások színvonalát 1 főre vetítve, euróban, vásárlóerő-paritáson vizsgálva Magyarországnál 7 ország költött kevesebbet szociális védelemre 2000-ben. Magyarország relatív pozíciója – a magas dinamikájú költség-növekedés ellenére – nem változott 2007-re.



Forrás: <http://ec.europa.eu/eurostat>

1. ábra: A szociális védelem társadalmi juttatásai a GDP százalékában, 2007-ben az EU 27 tagállamában

A GDP százalékában kifejezve Magyarországon 2000 és 2007 között 19,2 százalékról 21,9 százalékra növekedtek a szociális védelem kiadásai, ez 2,7 százalékpontos emelkedést jelent, ami magas az EU-25-ök szinten maradásához és a többi tagállaméhoz viszonyítva. Az összehasonlítható adatokkal rendelkező huszonhat ország közül tizenkettő csökkentette a GDP százalékában kifejezett ráfordításait, köztük olyanok is, amelyek hazánkénál fajlagos színvonal tekintetében is kevesebbet fordítottak a szociális védelem finanszírozására. A GDP-hez viszonyított ráfordításcsökkenés az évtized második felében erősödött fel az országok többségében (1. táblázat).

Magyarország a szociális védelem társadalmi juttatásaira 2007-ben nominálisan 5 567 milliárd forintot költött, ez a 2000. évinek több mint a duplája (117,5 százalékkal több), ami reálértéken 45,5 százalékos növekedést jelentett (a fogyasztói árin-

dex alapján számolva), miközben a GDP volumene 25 százalékkal emelkedett ebben az időszakban. A természetben folyósított ellátások értéke kicsivel jobban nőtt, mint a pénzbelieké és a jövedelemhez nem kötötteké gyorsabban bővült, mint az ahhoz kötötteké.

1. táblázat. A GDP százalékában mért ráfordítás változása az EU tagállamaiban 2000 és 2007 között, százalékpont

Ausztria	-0,5
Belgium	1,8
Ciprus	3,5
Csehország	-0,9
Dánia	0,0
Egyesült Királyság	-0,7
Észtország	-1,3
Finnország	0,3
Franciaország	1,3
Görögország	1,1
Hollandia	2,1
Írország	4,3
Lengyelország	-1,3
Lettország	-1,4
Litvánia	-4,2
Luxemburg	0,2
Magyarország	2,7
Málta	1,3
Németország	-1,6
Olaszország	1,7
Portugália	4,0
Románia	-0,1
Spanyolország	0,7
Svédország	-0,6
Szlovákia	-3,4
Szlovénia	-2,8

Forrás: <http://ec.europa.eu/eurostat>

Az EU-27-ek átlagában a társadalmi juttatások a GDP 25,2 százalékát tették ki 2007-ben. Magyarország az EU-27-ek középmezőnyében foglalt helyet, számos lényegesen fejlettebb országot megelőzve, ami meglehetősen irreális mértékű szociális költsékezésre utal.

Összességében tehát Magyarország nemzetközi összehasonlításban a 2000–2007 között realizált magas dinamikájú szociális költsége mellett is viszonylag alacsony színvonalú ellátást biztosít a szociális ellátásokból részesülők számára, azonban ez is erősen megterheli gazdaságát. Ez az összkép felveti annak a kérdését, hogy a szociális ellátórendszer kedvezményezettjei valamennyien tényleges rászorulóknak tekinthetők-e?

A szociális ráfordítások szerkezete nagy hasonlóságot mutat a tagállamokban: nagyságrendileg 70 százalékát az öregséggel, betegséggel-egészség gondozással kapcsolatos kiadások viszik el, ennél jóval kisebb, de még viszonylag jelentős csoportot alkot a gyermek- és családtámogatás, valamint a rokkantság, a többi tétel ezeknél jóval kisebb súlyú.

Magyarországon az EU-27-ek átlagához képest relatíve nagyobb súlyú a költés a gyermek- és családtámogatás területén és szerényebbek a munkanélküliség kezelésére valamint a hátrahagyottak támogatására fordított kiadások.

2. A NYUGDÍJRENDSZER

A nyugdíjrendszer, mint a szociális ellátórendszer legnagyobb súlyú alkotóeleme szoros összefüggésben áll a foglalkoztatással és a szociális célú költségek alakulásával. A korai nyugdíjba vonulás legfőbb oka, hogy a munkaerőpiac nem képes felvenni és benntartani számos társadalmi csoportot. A rendszerváltást követően kiszelektálódtak a munkaerő-piacról az egészségügyi problémáktól szenvedők, a deviánsok, a társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdők, akiknek tekintélyes része rokkantnyugdíjba vonult a kormányzat hallgatólagos jóváhagyásával. Ennek terheit – folyamatosan csökkenő mértékben – még mindig viseli a nyugdíjrendszer és a társadalom. A 2005 utáni időszakban jelentősen csökkent és alacsonnyá vált az új rokkantellátások megállapításának fajlagos mértéke, azonban így is a rokkantnyugdíjasok közel 800 ezer fős állományának több mint a fele korhatár alatti személyekből áll.

A GKI több kutatása [GKI 2003; 2008c] is bizonyította, hogy a munkáltatók erősen elzárkóznak az 50 éven felüliek felvételétől. Régebb óta a cégnél dolgozókat kifejezetten az életkoruk előrehaladása miatt ritkán küldenek el. Krízishelyzetben – mint amilyen a mostani válság is – egész vállalkozások, illetve részegységeik felszámolása során a teljes állomány munkahelye megszűnik, de az idősebbek ismételt elhelyezkedésének esélye konvergál a nullához.

A nyugdíjrendszer finanszírozása a kötelező magánnyugdíj-rendszerre mintegy ötven éven keresztül zajló áttérés miatt nemcsak a járulékbefizetésekből, hanem az áttérést finanszírozó költségvetési támogatásból is történik. (Igaz ennek másik oldalán a magánpénztárakban képződő többletmegtakarítás áll.)

A nyugdíjra, nyugdíjszerű ellátásokra fordított kiadás a GDP százalékában kifejezve 9,7 százalékról 11,5 százalékra emelkedett. Az egy ellátottra jutó havi nominálösszeg a nettó nominál átlagkereset százalékában 1990 és 2000 között mérséklődött, majd ismét emelkedett, s 2008-ra meghaladta az induló arányt, közelítve a 70 százalékhoz. Az egy ellátottra jutó ellátás havi összegének reálértéke 27 százalékkal emelkedett 1990-hez képest, viszont az öregségi nyugdíjminimum reálértéke 67 százaléka az 1990 évinek.

A nyugdíjrendszer legalapvetőbb részét jelentő korbetöltött öregségi nyugdíjak az összes nyugdíj és nyugdíjszerű kiadásnak kevesebb, mint a felét (46,3 százalékot) kötötték le 2008-ban. Ehhez hozzávéve a korbetöltött rokkantsági nyugdíjakat a kiadások közel 57 százalékának indokát tártuk fel. A korhatár alatti ellátásokra kerül elköltésre a nyugdíjkiadások több mint 24 százaléka, ezen belül közel fele-fele arányban osztozik a rokkantnyugdíj (11,2 százalék), valamint az előrehozott és kordedvezményes nyugdíj (12,8 százalék). A kiadások többi része a hátramaradottak (özvegyek, szülők, árvák), valamint a megváltozott munkaképességűek járadéka teszi ki néhány pici súlyú más tétel mellett.

A piacgazdasági átalakulást kísérő transzformációs válság hatására a munkaerőpiacról kiszorultak egy része rokkantsági nyugdíjba menekült. Az évenkénti új

megállapítások tízezer lakosra jutó aránya 20 százalékponttal emelkedett meg 1990-ben 1985-höz képest, a 90-es évek első felében tetőzött 60-at közelítő értékkel. Kedvező, hogy tendenciájában csökkenést mutatott, 2007-re visszaesett a 70-es–80-as évek 33-as szintjére, 2008-ra pedig az alá.

2. táblázat. Nyugdíjak, nyugdíjszerű ellátások Magyarországon

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Ellátásban részesülők átlagos létszáma, ezer fő	2520	3027	3103	3036	3028	3025	3027
a népesség százalékában	24,3	29,3	30,4	30,1	30,0	30,1	30,2
A kifizetett összeg, milliárd forint	202,1	582,2	1228,5	2294,5	2510,3	2769,3	3063
a GDP százalékában	9,7	10,4	9,3	10,5	10,7	10,9	11,5
Egy ellátottra jutó havi nominálösszeg, forint ¹	6683	16030	32986	62978	69088	76293	84306
a nettó nominál átlagkereset százalékában	66,1	61,9	59,1	61,1	62,3	66,9	69,1
A nyugdíjmelés mértéke, százalék ²	..	15,4	11,2	9,5	7,6	6,5	7,3
Öregségi nyugdíjminimum januárban, forint ³	4300	8400	16600	24700	25800	27130	28500
1990 = 100							
Egy ellátottra jutó havi ellátás nominálösszege	100,0	239,9	493,6	942,4	1033,8	1141,6	1261,5
Fogyasztói árindex ⁴	100,0	309,7	625,3	833,0	865,5	933,8	990,9
Egy ellátottra jutó ellátás havi összegének reálértéke	100,0	77,5	78,9	113,1	119,4	122,3	127,3
Öregségi nyugdíjminimum reálértéke	100,0	63,1	61,7	69,0	69,3	67,6	66,9

¹ 2003-tól tartalmazza a 13. havi nyugdíj összegét

² 2003-tól hozzászámítva a 13. havi nyugdíj bevezetésének hatását

³ 2008. januárjában 28500 forint

⁴ 2002-től a nyugdíjasokra számított fogyasztói árindex

Forrás: ONYF, In: Nyugdíjasok, nyugdíjak 2008, Veszprém, KSH 2008. július 15. és Szociális statisztikai évkönyv, 2008 Budapest, KSH 2009

A nyugdíjrendszer egyes elemeinek foglalkoztatásra gyakorolt hatása áttételes. Ilyenek tekintjük a nyugdíjjogosultságot létrehozó minimális szolgálati időt (amely jelenleg 20 év, illetve résznyugdíj megállapítható 15 év után is), és a nyugdíj kiszámításának szabályait. Ezeket a potenciálisan érintett népesség többnyire nem elég alaposan ismeri, és ezért nem is igazán motiválja állásvállalási döntései meghozatalánál (ha egyáltalán döntési pozícióban van). A nyugdíjrendszer más elemei direkt módon gyakorolnak hatást a foglalkoztatás alakulására, ilyen a törvényben előírt nyugdíjkorhatár, az előrehozott és a rokkantnyugdíj igénybevételének feltételei, a nyugdíjak mértéke a nettó keresetekhez képest, az ún. helyettesítési ráta.

A nyugdíjrendszer legnagyobb problémája Magyarországon nem annyira a demográfiai helyzet alakulásában, mint inkább a korai nyugdíjazási lehetőségek széles skálájában keresendő. A 2009 óta több lépcsőben elhatározott szigorítások életbe lépése fokozatosan visszafogja a korai nyugdíjba vonulást. Amennyiben a kormányzati intézkedések a gazdasági válság hatására felszabaduló munkaerő egy részét mégis betereleik a nyugdíjrendszerbe, úgy nem remélhető változás a korábbiakhoz képest. Ugyanakkor a rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítására hozott eddigi intézkedések hatása igen bizonytalan. A rokkantnyugdíj ma is jelentős részben szociális ellátást finanszíroz, ugyanakkor gyakran a szürke-fekete, vagy akár a fehér gazdaságban történő foglalkoztatást fejel meg rendszeres (jórészt indokolatlan) jövedelemmel.

3. EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁS

Az egészségügyi ellátási rendszer, mint a szociális védelmi rendszer része a ráfordítások mértéke alapján a második legjelentősebb rendszerem. Ugyanakkor a lakosság egészségkarbantartásában még korántsem fejt ki kellően pozitív hatást. A foglalkoztatottak egészségi állapotában az egészségügy hiányosságai kevésbé nyilvánulnak meg, mert a munkaerőpiac kontraszelektál, s a kedvezőtlen egészségi állapotúak be sem kerülnek, illetve kikerülnek belőle. A foglalkoztatottak egészségmegőrzésében pozitív szerepe van a foglalkoztatás-egészségügynek. A potenciális munkaerő-tartalék (egyéb inaktívok, tartósan munkanélküliek, romák, fogyatékosok, stb.) egészségügyi oldalról sem kapnak kellő támogatást a munkaerőpiacra történő visszailleszkedésükhöz.

Az egészségügyi ellátási rendszerre – a funkciók közötti megoszlás alapján – Magyarország hasonló arányban fordít, mint az EU-27-ek átlaga, ennek ellenére az ellátás színvonala sok kívánnivalót hagy maga után és a társadalmi elégedetlenség egyik kiemelt tényezője. A kiadások mérséklését (a bevételek növekedését) is célzó reformkísérletek zöme kudarcba fulladt a lakosság és a szakma ellenállása miatt.

A járulékbefizetések területén nagymértékű aránytalanságot mutatott a munkáltató és a munkavállaló közötti tehereloszlás. Az utóbbi évek átalakításainak következtében Magyarországon is közeledett az arány a nemzetközileg szokásosnak tartott 50–50 százalékos szerepvállaláshoz (bár itt igen eltérő gyakorlatok léteznek), de még mindig magasnak tekinthető a munkáltatók terhelése. Utóbbiak ugyanis nemcsak járulékbefizetést teljesítenek, hanem hozzájárulnak a táppénzterhek viseléséhez a betegszabadság ideje alatt, így a valóságban a táppénzkifizetések több mint a fele is a munkáltatókat terheli. További érdemleges tétel volt az egészségügyi hozzájárulás fizetése is, amelynek tételes része 2010-től megszűnt. A rendszer feszítő problémája, hogy a mai rendszerben a természetbeni juttatásokért jövedelemarányos a tehervállalás, miközben a befizetések fejében minden biztosított ugyanazt a szolgáltatást kapja. Ez a magyar viszonyok között a közteher-elkerülés, a szürke és fekete gazdaság egyik okozója.

A gyógyító-megelőző ellátásra fordított kiadások adatai (és a betegforgalmi adatok is) arra utalnak, hogy az évtized eddigi részében kismértékben érvényesült azon törekvés, miszerint a fekvőbeteg-ellátás csoportosuljon át a járóbeteg-szakellátás javára. Ezzel szemben nehezült az ellátások elérhetősége (bár ez potenciálisan magasabb szolgáltatási színvonalat eredményezhet).

A megtett, majd kényszerűen kiigazított intézkedéseket követően továbbra is probléma az egészségügyben, hogy

- az OEP szolgáltatásvásárlói kompetenciája igen korlátozott, nem tekinthető valódi szolgáltatásvásárló intézménynek,
- a paraszolvencia továbbra is torzítja mind a jövedelmi viszonyokat, mind a betegutakat,
- az ellátás folyamata nem változott lényegében, továbbra is „fejnehéz” a rendszer, csak a hozzáférés romlott,
- a fejnehéz rendszer egy optimális ellátási struktúrához képest továbbra is túlzott kórházi kapacitást tartalmaz, aminek a megfelelő minőségű működtetéséhez nem áll rendelkezésre elegendő forrás,

- a reformfolyamat nem jutott el az alapellátás kompetenciáinak meghatározásáig és fejlesztéséig, a járóbeteg-szakellátás fejlesztése csak most indul, így nem állnak fenn az optimális ellátás feltételei. A háziorvosi ellátás finanszírozása egyre több elemében válik teljesítményalapúvá, ami erősíti a háziorvosok érdekeltségét a jobb színvonalú ellátásban, ugyanakkor a háziorvosok korstruktúrája és egyes területeken az orvosok hiánya továbbra is megoldandó probléma.

4. GYERMEK- ÉS CSALÁDTÁMOGATÁS

Gyermek- és családtámogatásra 2008-ban a GDP 2,2 százalékát – 571 milliárd forintot – használt fel az ország (gázártámogatás nélkül, ami további 110 milliárd forint volt), amelynek 64 százalékát a családi pótlék, 15 százalékát a gyermekgondozási díj, 11 százalékát a gyermekgondozási segély tette ki.

Az OECD Family Database szerint a GDP arányában, egy megszülető gyermekre vetítve, valamennyi tagország közül Magyarország költ legtöbbet a kisgyermekes szülők otthonlétét támogató segélyekre. A magyar kiadások az OECD-átlag háromszorosát, az osztrák közel dupláját, míg a svéd másfélszeresét teszik ki.

A három évesnél fiatalabb gyermekek töredéke jár bölcsődébe. A női foglalkoztatás szintje összességében csak kevéssel marad el az OECD átlagától, az anyáké valamennyi tagország közül Magyarországon a legalacsonyabb.

1993-tól napjainkig a szabályozási változások hatására a gyermeknevelési támogatásokat egyre többen, egyre hosszabb ideig vették igénybe. Többszörösére nőtt a munkatapasztalattal nem rendelkező, alacsony iskolai végzettségű igénybe vevők száma.

Az érettségizett és diplomás nők nagyobb része két évig magas összegű keresetarányos juttatást kap, és több mint 80 százalékuk egy további évig igénybe veszi a GYES-t is. Ugyanakkor a gyermeknevelési támogatási rendszer munkanélküli- és szociális segélyezési funkciókat is ellát a munkaerőpiachoz lazán kötődő és/vagy rossz munkapiaci helyzetben lévő társadalmi rétegek esetében. A jelenlegi rendszer a dolgozó nőket hosszú távollétre ösztönzi, illetve kényszeríti, a rossz munkapiaci helyzetben lévőket pedig nem, vagy nem jól segíti abban, hogy visszatérhessenek a munkába, vagy beléphessenek a piacra [Bálint–Köllő 2007].

A költési arányok ismeretében a kisgyermekes anyák otthonlétét támogató segélyek szigorítása – az igénybevételi idő rövidítése – csekély megtakarítást jelentene, mert a vidéken élő, szakképzetlen, alacsony egy főre eső családi jövedelemmel rendelkező háztartásokban élő anyák zöme megjelenne szociális támogatási igényvel. Ezen kör nagy valószínűséggel az állástalanok táborát szaporítaná elérhető munkahelyek hiányában.

Becslések szerint – alkalmazotti állomány és a földrajzi elhelyezkedés függvényében – évi 850–1 300 ezer forintba kerül egy gyermek bölcsődei ellátása, az állami normatíva ennek 43–46 százalékát finanszírozza, 46–51 százalék fenntartói forrás, míg 6–8 százalékát a térítési díj fedezi, tehát ez egy meglehetősen drága ellátási forma. Ennél lényegesen olcsóbb megoldás akkor lenne lehetséges, ha a mikrovállalkozások ezen a területen teret nyernének de ez csak a jelenleg érvényes különböző hatósági előírások lényeges könnyítése mellett mutatkozhat életképesnek.

A munkahelyteremtés különböző megfontolásokból történt támogatása ez idáig nem járt sikerrel, az ország korlátozott anyagi lehetőségei középtávon sem teszik lehetővé a jelenleginél drágább ellátórendszer finanszírozását. Végül hangsúlyozni szükséges azt is, hogy a családtámogatás mértéke és módja nem független a munkaerőpiac helyzetétől. A gyermeknevelés támogatása egy lehetséges eszköz a női munkanélküliség mérséklésére. A GYES folyósításának megszüntetése a gyermek 2 éves kora után feltehetőleg növelni fogja a nők munkanélküliségét, illetve az érintett családok rendszeres szociális segély, illetve rendelkezésre állási támogatás iránti igényét.

A gyermekneveléssel kapcsolatos támogatásfajták közül a rendszerváltás óta a 2006-ban bekövetkezett emelkedés ellenére leginkább a családi pótlék reálértéke csökkent (30 százalékkal). Kis mértékben csökkent a GYES reálértéke (6 százalékkal), míg a GYED-é 43 százalékkal emelkedett, ez utóbbi főként a 2000-et követő támogatásváltozás következménye. Az egy családra jutó havi átlagos összeg reálértéke 2002 és 2008 között a GYED esetében 48 százalékos, a GYES-nél 20 százalékos, míg a családi pótléknál 82 százalékos emelkedést mutat. Utóbbi növekedés hátterében a 2006-ban hatályba lépett változás áll, amelynek folyamányaként a családi adókedvezmény és a rendszeres gyermekvédelmi támogatás is a családi pótlék soron jelenik meg.

Tekintve, hogy a gyermek- és családtámogatásra fordított keret nagyobb felét a családi pótlék teszi ki, megtakarítani is itt lehetne leginkább. A családi jövedelemhez kötött családi pótlék intézményének bevezetése egyszer már megvalósult a „Bokros csomag” kapcsán, de azt a következő kormány visszavonta. A jövedelemhez kötés kényes probléma, mert csak a legális jövedelmek jöhetnek szóba, amelyek elég jelentősen eltérnek a tényleges jövedelmektől. A kimutatott magas jövedelműektől, illetve vagyoni teszt esetén más gazdagabb családoktól is az ellátás megvonása a társadalmi igazságosság érzetét fokozhatja, de pénzügyi szempontból nem hoz érzékelhető megtakarítást. Pénzügyi értelemben akkor lehetne jelentős mértékben megtakarításokat elérni az intézkedéssel, ha a jogosultság jövedelmi határát alacsony szinten vonnák meg (pl. az egy főre eső átlagos családi jövedelmeknél), ami már a középrétegeket is erősen sújtaná.

Ennek alternatív megoldása a családi pótlék személyi jövedelemadó alá vonása az igénylő (vagy esetleg megosztva mindkét házastárs) jövedelmei között. Ennek bevezetése a közelmúltban megbukott az Alkotmánybíróság határozata nyomán. Az adózatási változatok olyan jogértelmezést igényelnének, hogy a családi pótlék az igénylő (és nem a gyermek) jövedelme.

A családtámogatások statisztikai számbavétele nem tartalmazza az energiatárolási támogatást, noha ez is jelentős tétel. A gázártámogatás megszüntetésére 2010-ben sor kerül. A gázártámogatás elsősorban a középosztály segítségét jelentette, mert a lelegelesebb társadalmi csoportok alacsony arányban fordulnak elő a gázhasználók között.

5. FOGYATÉKOSOK

A szabályozásbeli és intézményrendszeri változások egyrészt a fogyatékosok társadalmi beilleszkedését, a megváltozott munkaképességűek rehabilitációját támogatja.

Más oldalról a fogyatékosok ellátását szolgáló szociális szféra kiadásai 2000–2008 között reálértékben is jelentősen növekedtek, ami valamelyest enyhített az általában rossz szociális körülmények között élők helyzetén.

A juttatott támogatásokkal kapcsolatosan fontos elem, hogy a (biztosítási idő nélküli) ellátottak részére a szociális törvénnyel összhangban az öregségi nyugdíjminimum körüli, illetve azzal összefüggésben levő járadékokat próbálnak meghatározni, amelyet a fogyatékosok esetében kiegészít a fogyatékosági támogatás és a különböző utazási, közlekedési kedvezmények. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az öregségi nyugdíjminimum 1991 óta (főleg 1991–1995 között) reálértéken csak 75 százalékk körüli szinten áll 1991-hez viszonyítva, de 2000–2006 között 12 százalékkal emelkedett a reálértéke. (2007-ben és 2008-ban a visszafogások ezt a kifizetést is érintették, s a juttatás reálértéke mérséklődött.) Ez tehát a kormányzati szociális politika számára egy jó benchmark, amelyik jelzi, hogy hol van a szociális ellátás minimumszintje és ehhez tudják viszonyítani a nyújtott pénzbeli szolgáltatásokat.

Megállapítható azonban, hogy a különböző ellátási formák, lehetőségek eléggé szerteágazóak, a jogosultak számára áttekinthetetlen a támogatási rendszer és annak feltételrendszere, a kérelmezés eljárásrendje gyakran nehézkes, főképp a fogyatékosoknak.

A szabályozásváltozások az ellátások minőségét is érintik. A fogyatékosokról szóló törvény és a fogyatékosügyi program, valamint annak felülvizsgálata során az intézményi ellátások szintjén is elfogadottá tette a lakóotthon-fejlesztéseket, ezáltal is támogatva azt a törekvést, hogy a fogyatékosok is az önálló életvitel megteremtésére törekedjenek. A képzési-oktatási rendszer változása azonban nehézkes, a fogyatékosok integrált oktatása csak ritka példa, s olyan területeken sem valósul meg, ahol értelmi oldalról semmilyen akadálya nem lenne az integrációnak. (Ezzel szemben a szegregáció, főképp annak az a sajátos változata, amikor nem fogyatékos gyerekeket enyhé fokban fogyatékosnak minősítenek, még mindig jelentős.) Öröndetes viszont, hogy évről évre bővültek a gyógypedagógiai oktatás lehetőségei a szakiskolákban, a 2007–2008-as tanévben 90 százalékkal több gyerek tanulhatott valamilyen szakmát, mint 10 évvel ezelőtt.

A pénzügyi válság, a költségvetési megszorítások és a nehezedő gazdasági környezet közepette valószínűleg a jövőben kevésbé fejlődhet-bővíülhet ezen a területen az ellátás. Ez nyilvánvalóan érzékenyen fogja érinteni a támogatásban részesülőket, s a társadalmi elégedetlenség erősödik. Ennek ellensúlyozása valószínűleg nem lehetséges, egyedüli enyhítés csak a szervezés és a végzett munka hatékonyságának javítása lehet.

Adminisztratív és jogi intézkedések is előnyösen befolyásolhatják a fogyatékosok foglalkoztatási helyzetét, illetve érdemes lenne formális vagy informális eszközökkel a fogyatékosok foglalkoztatását végző nonprofit intézmények vagy védett szervezetek által készített termékek felhasználását támogatni.

6. MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK

A munkanélküliség és az azt mérő ráta alakulására az aktuális szabályozás általában nagyobb hatást gyakorol, mint a gazdaság állapota. A munkaügyi ellátó rendszer

többszöri szigorítása a 2000-es évtized első felére meglehetősen „kedvező” szintre vitte le a rátát.

A 2005-ben bekövetkezett módosítások azonban hozzájárultak – más egyszeri eseményekkel együtt – a munkanélküliség szintjének emelkedéséhez. Az állástalannak érdekeltsége megnőtt a munkaügyi központokkal való együttműködésben, mert a szociális ellátások egy része a nyilvántartáson keresztül érhető el (pl. olyanok is jelentkezhetnek rendszeres szociális segélyre, akik sohasem dolgoztak, de egy évig együttműködnek a munkaügyi kirendeltséggel).

A munkanélküliségi ráta növekedése összefügg a költségvetési szektorban lezajlott, másfél év alatt hozzávetőlegesen 90 ezer embert érintő létszámleépítéssel. Bár az érintett létszám zöme nyugdíjba vonult, de a fiatalabbak egy része munkanélküliként jelent meg. Az építőipar jelentősen visszaesett teljesítménye, a konjunktúra mérséklődése halmozottan kedvezőtlen hatást gyakorolt a munkanélküliség alakulására. A világgazdasági válság kiteljesedése a munkanélküliség további drasztikus növekedését idézte elő.

A kedvezőtlen gazdasági folyamatok hatására a regisztrált álláskeresők száma 605 ezer főre, a munkaerő-felmérés szerinti munkanélküliek száma 440 ezer főre duzzadt 2009 végére, miközben részben az előbbi kategóriákkal átfedve létezik mintegy 330 ezer fő olyan munkavállalási korú inaktív személy, akik az ún. *egyéb inaktív* kategóriába sorolhatók. Az átfedést elsősorban az ún. passzív munkanélküliek jelentik, akik nem keresnek aktívan állást, ezért a munkaerő-felmérés fogalomrendszere szerint az inaktívak között szerepelnek, létszámuk általában 100–130 ezer főre tehető, de a válság hatására ez is 160 ezer fő fölé emelkedett. Az egyéb inaktívak között mintegy 100 ezer főre tehető a jövedelemmel nem rendelkezők köre, de közülük 50 ezren olyan háztartásban élnek, ahol valakinek legalább szociális jövedelme van.

A munkanélküliséggel való trükközés beépült a munkáltatók stratégiájába. A jelentős szezonális ingadozással dolgozó gazdasági szervezetek az év néhány hónapjára munkanélküliségbe „kényszerítik” alkalmazottaikat. Többek között ennek is betudható, hogy a nem tartós munkanélküliek túlnyomó többsége rendszeresen visszatér az ellátórendszerbe. A tartós munkanélküliek pedig az önkormányzatok által szervezett munka és a rendszeres szociális segély, valamint a munkanélküli-ellátó rendszer között fluktuálnak.

A munkanélkülivé válás veszélye továbbra is erősen összefügg az iskolai végzettség szintjével, illetve a szakképzettséggel, azonban az utóbbi évek fejleménye, hogy a pályakezdő diplomások körében is erősen megnövekedett az életpályájukat munkanélküliséggel kezdők száma. Ez a jelenség a felsőoktatás struktúrájának és a fiatalok munkaerő keresletet figyelembe nem vevő pályaválasztásának következménye.

A munkavállalási korú inaktívak körében a közelmúltban végzett kutatásunk szerint az ún. egyéb inaktív kategóriába sorolható több mint 300 ezer fő alapvetően az alábbi négy csoportra osztható munkaerőpiachoz való viszonyulásuk alapján:

A) *Elszántak és aktívak*. E csoport tagjainak döntő többsége rendelkezik munkatapasztalattal, s utolsó álláshelye elvesztése után próbált magának új állást keresni. Jelentős részük inaktívvá válása után valamilyen át- vagy továbbképzésen is részt vett. Szeretnének minél korábban – azaz egy éven belül – visszatérni a legális munkaerő-piacra, ennek érdekében többségük akár újabb képzésen is részt venne. Mindezek mellett az is igaz, hogy ebben a csoportban a legmagasabb az

átlagos iskolai végzettség és az ide tartozók között a legkisebb a feketén is dolgozók aránya. Általánosságban elmondható, hogy az ebbe a csoportba tartozóknak van a legnagyobb esélye a munkaerőpiacra való visszatérésre a munkaerő-kereslet bővülése esetén. Számukat országosan 60–70 ezer főre becsüljük.

- B) *Vigyenek így!* Az ebbe a csoportba tartozók is általában rendelkeznek munkatapasztalattal és állásvesztésük után az ő nagy többségük is próbált állást keresni. Viszont csak elenyésző részük vett részt valamilyen képzésben és a közeljövőben is csak viszonylag kis részük hajlandó erre. Mindazonáltal döntő többségük egy éven belül szeretne visszatérni a munkaerőpiacra. Ebben a csoportban a második legmagasabb az átlagos iskolai végzettség. Az ide tartozók között – az „A” csoporthoz képest – magasabb arányú a múltban nem bejelentett munkában alkalmazottak aránya és a jövőre vonatkozó terveikben is jóval megengedőbbek a fekete munkával szemben. Másként úgy is lehetne e két csoport munkavállalási szándékait jellemezni, hogy az „A” csoportban lévők inkább vállalnak anyagi és időbeni áldozatot egy képzés formájában ahhoz, hogy bejelentett álláshoz jussanak, míg a „B” csoportba tartozók inkább a bejelentéstől tekintenének el, csak hogy egyéni pótlólagos ráfordítás nélkül munkát kaphassanak. Ez a típus közel 100 ezer főt ölel fel.
- C) *Tapasztalatlanok és motiválatlanok.* Az ebbe a csoportba tartozók csak kis része dolgozott, akár legálisan akár illegálisan. Csak „ímmel-ámmal” kerestek munkát, ha egyáltalán kerestek. Nagy részük szakképzetlen, kisebb részük szakmunkás-bizonyítvánnyal vagy érettségivel rendelkezik. Kisebbségben vannak közöttük a jövőben képzést, továbbtanulást is vállalók. A munkavállalást nem érzik sürgősnek, és/vagy nem látják könnyűnek, inkább az egy évnél távolabbi jövőben számolnak ezzel a lehetőséggel. Ebben a csoportban a kiemelkedően legkisebb az átlagéletkor. Ebbe a kategóriába kicsit több mint 100 ezer ember tartozik.
- D) *Reményvesztettek, kilátástalanok.* A csoport mintegy harmadának van munkatapasztalata, kétharmadának nincs. Viszonylag kevesen próbálták meg a múltban állást keresni maguknak, körükben jelentős az önbizalomhiány. Képzést csak nagyon kevesen vállalnának. Jelentős részüknek nem alakult ki elképzelése arról, hogy a jövőben mit is kezdjen magával. Ebben a klaszterben a legmagasabb az átlagos életkor. (Ebbe a csoportba kerültek azok is, akik nagyon jó anyagi helyzetük miatt nem kívánnak munkát vállalni, de ezek aránya nem jelentős.) A vizsgálati módszer ezt minősítette a legkisebb lélekszámú csoportnak, közel 60 ezren lehetnek.

A szociális védelmi rendszeren belül a munkanélküliség kezelésére fordított hányad meglehetősen alacsony, ennek ellenére az ilyen jogcímen folyósított juttatásokat erős társadalmi érzékenység övezi.

Az állás nélküliek pénzbeli ellátására a munkanélküliek pénzbeli szolgáltatásai (álláskeresői járadék, álláskeresői segély, vállalkozói járadék, rendszeres szociális segély) alkalmasak, míg az aktív korú inaktívak ellátására szolgál a rendszeres szociális segély, illetve rendelkezésre állási támogatás.

A foglalkoztatáspolitikai aktív eszközrendszerének legfontosabb elemei:

- munkaerő-piaci képzés,
- az önkormányzatok által szervezett foglalkoztatás,
- bértámogatás, járulékkedvezmények,

- munkahelyteremtő beruházás,
- vállalkozóvá válás támogatása,
- alkalmi munkavállalási könyv,
- munkaerő-piaci szolgáltatások.

A „klasszikus” értelemben vett munkaerő-piaci ráfordítások az évtized során nominálisan közel 42 százalékkal bővültek, azonban ez a fogyasztói árakkal deflálva több mint 5 százalékos csökkenést jelent reálértelemben. A munkaerőpiac támogatására fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya is mérséklődött. Az aktív és passzív ellátások belső aránya az előbbieik javára tolodott el.

A regisztrált álláskeresők 40 százaléka nem részesül pénzbeli ellátásban, az ellátottak több mint fele rendszeres szociális segílyt kap, mert tartósan munkanélküli és már kimerítette az egyéb ellátási lehetőségeit. Kisebbik felük álláskeresői járadékot, vagy álláskeresői segílyt kap.

Az évtized során a rendszeres szociális segíly az álláskeresők, a munkavállalási korú inaktívok pénzbeli ellátásának legfontosabb eszközévé nőtte ki magát, amely az igénybevevők egy részének a társadalmi környezetet irritáló magatartása, a társadalmi szolidaritással való visszaélése következtében jelentős feszültségeket váltott ki a romló megélhetési feltételek közepette.

Ennek nyomán a kormányzat a rendszeres szociális segíly folyósításának ismételt újraszabályozására határozta el magát. A szociális törvény ez irányú módosítása egyidejűleg többféle igénynek próbál eleget tenni. A társadalmi felháborodás enyhítése érdekében a szociális segílyezettekkel szemben teljesítménykövetelményeket állít.

Az indokolatlan szociális segílyezés visszaszorítása érdekében került sor az „Út a munkához” program kimunkálására. A program célja, hogy 2009 tavaszától a rendszeres szociális segílyben részesülők 200 ezres táborából a munkavégzésre képeseket rábíriák a munkavállalásra munkabér ellenében, illetve a 35 év alatti általános iskolai végzettséggel nem rendelkezőket képzésben való részvételre kötelezzék. A program induló évében, 2009-ben havi átlagban 60 fő vett részt a támogatott foglalkoztatásban. Az „Út a munkához” programra közel 100 milliárd forintot költött a kormányzat 2009-ben, és 2010-ben ennél is többet szán e célra.

A foglalkoztatási központoknak kell munkahelyet felajánlaniuk az „aktív korúak ellátására” jogosult személyeknek, vagy az önkormányzatoknak kell őket a közcélú munkavégzés keretében foglalkoztatniuk. Az aktív korúak ellátására való jogosultság megszerzéséhez szükséges, hogy az aktív korú nem dolgozó személyt a munkaügyi központokban álláskeresőként regisztrálják, és álláskeresői megállapodást kössenek vele. Amennyiben saját hibáján kívül nem jut álláshoz, illetve nem vesz részt közcélú foglalkoztatásban, akkor az aktív korúak ellátására alkalmasnak minősítettek számára rendelkezésre állási támogatást kell biztosítani, ami a mindenkori minimális nyugdíj összegével azonos összeg.

A módosított szociális törvény figyelembe vette a gazdasági-társadalmi realitásokat, nem nyúlt túlzottan szigorúan az aktív korú nem dolgozó segílyezettek megrendezéséhez, ezáltal figyelemmel volt a társadalomtudósok figyelmeztetéseire is.

A munkavállalási korú inaktívok és tartós munkanélküliek sikeres munkába állítása azonban nem jogszabályi kérdés, így nem is oldható meg ilyen eszközökkel. A társadalom egyes csoportjainak kulturális értelemben is vett leszakadását csak hosszú távú, nagy türelemmel végrehajtott programok tudnák mérsékelni és alkalmassá

tenni ezeket a csoportokat a társadalomba és a munka világába történő tartós bekapcsolódásra. Ugyancsak erőteljes tudatformálásra van szükség a többségi társadalomban a befogadókészség javítása érdekében. Ez a tevékenység messze túlmutat a foglalkoztatási és a szociális törvény hatókörén.

Az álláskeresés hatékonyságának javítása és az álláskeresőket segítő pénzbeli ellátások együttes értékelése ismételten felveti azt a kérdést, hogy az ellátórendszernek nem kellene-e jobban koncentrálnia az álláskeresési időszak első periódusára, hiszen a munkanélkülivé válás első 3 hónapjában van leginkább reális esély az ismételt elhelyezkedésre. Az idő múlásával az esélyek gyorsan romlanak, a tartós munkanélküliek, illetve munkavállalási korú inaktív munkavállalási szándékai csökkennek.

A „hagyományos” aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszert igénybe vevők átlagos száma az évtized elejéhez képest több mint a felére csökkent. Ennek okai között szerepel pl. a képzési költségek növekedése, a minimálbér szintjének emelkedése, a finanszírozás módjának és forrásának kiszélesedése.

A leggyakrabban alkalmazott aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz a munkaerőpiaci képzés. A munkaerőpiaci képzés is csak részben vezet el a munkaerőpiacra, gyakran a munkanélküliség előli menekülés egyik útja, napjainkra meglehetősen „jól fizető” útja. Eltúlzottnak véljük – különösen a fiatalabb korosztályok esetében – a minimálbér összegét elérő támogatást a képzések idejére. Ez akkor is képzésben való részvételre ösztönöz, ha a megszerzett végzettséggel sem lehet elhelyezkedni, mert a támogatás mértéke kedvezőbb számos más ellátási formánál.

Az önkormányzatok által szervezett foglalkoztatás előnye, hogy a társadalom leginkább elesett, kirekesztett tagjai számára biztosít időlegesen keresetet, társadalombiztosítási jogviszonyt, bekapcsolódási lehetőséget a munka világába a másodlagos munkaerőpiacon. Emellett nehezíti a fekete gazdaságban történő munkavégzést is. Hátránya ugyanakkor, hogy zsákutca, a tapasztalatok szerint innen nincsen út az elsődleges munkaerőpiac felé.

A járulékkerhek átvállalásának egyik módja a „Start kártya” program. A legtöbb Start kártyát a pályakezdők váltották ki, illetve használták fel: a konstrukció bevezetését követő szűk 3 év alatt 88 ezret, illetve 70 ezret. A Start kártyával foglalkoztatott fiatalok egy része a jó munkaerőpiaci helyzetűek közül került ki, s exportorientált, jól prosperáló cégeknél dolgoznak. Őket nagy valószínűséggel e nélkül is felvették volna, tehát a Start kártya működése részben diszfunkcionális. Természetesen másrészt valóban hátrányos helyzetűeket segít legális munkához jutni.

A 2007 közepétől indult Start-plusz kártyákból egy év alatt több mint 11 ezret váltottak ki, a Start-extrából 5 ezret, a 2009-ben induló Start-régió kártyáról még nincsenek adatok. A számokból úgy tűnik, a foglalkoztathatóság szempontjából növekvő hátrányokkal párhuzamosan csökken az igénybevétel. A legnagyobb eredmény a fiatal, aktuális tudással, magasabb szintű képzettséggel rendelkező munkavállalók legális foglalkoztatása esetében mutatkozik. Ez sem lebecsülendő eredmény, mert munkatapasztalat megszerzését biztosítja viszonylag széles kör számára.

A munkahelyteremtő beruházások támogatása révén 2007-ben 1 milliárd 920 millió forint támogatás fejében 2400 fős többletlétszám foglalkoztatására került sor. Az új foglalkoztattak 60 százaléka az álláskeresők közül került ki, s 72 százalék roma származású volt közöttük. Ezen túl a magas hozzáadott értékű tevékenységek munkahelyteremtő beruházásainak támogatására 318 millió forint támogatás került

kifizetésre, ami 400 új munkahelyet eredményezett. Az egyedi nagy beruházások munkahelyteremtő támogatására 2007-ben 1 milliárd 64 millió forintot használtak fel, s közel 1500 munkahely jött létre.

A vállalkozóvá válás támogatásának különböző formáit 2007-ben több mint 2300-an vették igénybe, azonban szembeűnő, hogy több mint 90 százalékuk csak a minimálbér folyósítására tartott igényt. Ez azt sejteti, hogy nem igazán jönnek létre ténylegesen új vállalkozások, csak az egyéni vállalkozói könyv kiváltásának segítségével fél évre minimálbéres keresethez jutnak az érdekeltek.

Az alkalmi munkavállalási könyv alkalmazási feltételeinek fellazulása miatt a visszaélések széles körére ad módot. Foglalkoztatásbővítő, kifejérítő funkciója helyett inkább a munkaviszonyban állókat szorította ki a munkaerőpiacról és kényszerítette a bizonytalanabb státusú alkalmi foglalkoztatotti körbe.

A Munkaerőpiaci Alap működésének megítélésében alapvetően egyet lehet érteni az Állami Számvevőszék 0750-es számú, 2008 januárjában közzétett jelentésével, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy miközben jelentősen nőnek az Alap bevételei, a kiadások feletti döntés és a felhasználás gyakorlati megvalósítása szétforgácsolódik. Az Alap folyamatosan új, az eredeti elgondolásoktól eltérő feladatok ellátására kényszerül, ezzel tehermentesíti a központi költségvetést bizonyos feladatok (pl. szociális, önkormányzati) finanszírozása alól. Az Alap önkormányzati jellegű irányítása egyre inkább gyengül, mert a tényleges döntések elkerülnek az önkormányzat kezéből.

Ennek is betudható, hogy miközben a foglalkoztatás bővítését, a munkanélküliség visszaszorítását célzó ráfordítások nominálisan növekednek, e területen korlátozottak az eredmények. Pozitívumként értékelhető, hogy a passzív juttatások hányada mérséklődik, viszont az aktív eszközök egymástól eltérő filozófiájú felhasználása nem teszi lehetővé érdemi eredmények elérését. Ez alatt elsősorban arra gondolunk, hogy az EU-támogatások pályázati úton történő, projektszemléletű felhasználása csak addig vezet eredményekre, ameddig a projekt tart. Nincsen megoldva, hogy az igazán sikeres projektek további működtetése biztosítható legyen.

Összességében a munkanélküliek és a munkavállalási korú inaktívak ellátási rendszere ugyan hozzájárul a munkanélküliség színvonalának mérsékléséhez, de megfelelő álláshelyek hiányában és az állás nélkül lévők nagyobbik felének elzárkózása, valamint a bizonyos körben fennálló fekete munkavégzés miatt igen korlátozott hatással van a foglalkoztatási színvonalra.

7. A SZOCIÁLPOLITIKAI ÉS FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI CÉLOK MEGVALÓSULÁSA

A munkavállalási korú inaktív népesség ún. „kemény magja”, tehát az idősebb korú szakképzetlen, alacsonyan iskolázott, társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdő, fizikailag és mentálisan leépült emberek csoportja – akik zömükben egyben a szociális ellátórendszer kedvezményezettjei is – pótlólagos ráfordítások árán sem vonhatók be a legális munkaerőpiacra. Ezen csoportok szociális ellátásának csökkentése nagy valószínűséggel tovább rontaná életszínvonalukat és/vagy tovább növelné a fekete foglalkoztatást. Ugyanakkor ebben a körben is kívánatos lehet a természetbeni ellátások szerepének erősítése, ami jobban tudja garantálni a juttatási célnak megfelelő felhasználást.

A ténylegesen munkaképes és különösen a fiatalabb (35–40 év alatti), kedvezőtlen foglalkoztatási adottságokkal rendelkező társadalmi csoportok esetében intenzív és radikális beavatkozásra van szükség a szociális ellátórendszer egészében a munkaerő-piaci belépés feltételrendszerének javításában, és a munkavállalási kényszer – akár a szociális ellátás egyes elemeinek megvonása, korlátozása általi – erősítésében egyaránt.

A szociális ellátórendszer élethossziglani igénybevételén alapuló életstratégia megtörése, újratermelődésének megakadályozása a felnövekvő új generáció körében időnként fájdalmas, az érdekelték között jelentős ellenállást kiváltó, ugyanakkor nagyrészt csak hosszú távon eredményre vezető állami beavatkozást igényel. Az „Út a munkához” program, illetve az ennek nyomán foganatosított szociális törvény módosítása jó irányt céloz, igen óvatosan, sokféle igényt kielégítve, meglehetősen bátoritanul fellépve, különösen a fiatalok esetében.

A szociális ellátórendszer egésze nem teljesen áll összhangban a működését meghatározó törvények célkitűzéseivel. A jogalkotás megkísérli záros határidőn belül követni a társadalmi-gazdasági feltételekben bekövetkező változásokat, így meglehetősen sűrűn sor kerül a jogszabályok változtatására. Mindemellett is a szociális ellátórendszerben számos disszonancia tapasztalható, a jogalkotó szándéka és a jogszabály hatására kialakult társadalmi helyzet között esetenként nagy a szakadék. Ennek azonban gyakran nem a jogalkotásban, hanem a jogalkalmazásban kell az okait keresni.

A szociális védelmi rendszer célcsoportjai igen gyakran kizárólag a jogszabályok számukra kedvező passzusairól hajlandók tudomást venni, kötelezettségeik tekintetében igen hiányos a jogkövető magatartásuk.

A magyar társadalom számos dimenzió mentén (jövedelmi, etnikai, földrajzi) bekövetkezett erős strukturális tagozódása következtében olyan problémák tömege jött létre, olyan élethelyzetek alakultak ki nagy számban, amelyek nem kezelhetők jogi eszközökkel. A társadalom különböző csoportjai között olyan kulturális szakadék tántog, amely nem teszi lehetővé a jogszabályokon keresztül történő egységes problémakezelést, megoldást.

Másrésről a jogalkalmazás feladatát megvalósító államigazgatási szervezetek igyekeznek ugyan formálisan eleget tenni feladataiknak, de általánosnak mondható, hogy a sok konfliktussal járó, esetenként a személyes biztonságukat is veszélyeztető jogalkalmazási helyzetek elől – emberileg érthető módon – igyekeznek kitérni. Különösen problematikusak azok a helyzetek, amikor a jogszabályok már a múltban is előírtak szankciókat, de azokat hallgatólagos megállapodás alapján nem alkalmazták (pl. kizárás a rendszeres szociális segélyezésből). Az ilyen előírásoknak való érvényszerzés a jelen társadalmi helyzetben a jogalkalmazók személyes védelmét igényli. Különösen nehézé teszi a korlátozó intézkedéseknek történő érvényszerzést, hogy az országos szintű politika is igen határozatlanul áll ki a helyi vezetők, jogalkalmazók mellett.

A szociális ellátásban részesítettek egy része „alanyi jognak” tekinti a támogatást, agresszíven visszautasít bármiféle szigorítást, korlátozást. A jogszabályok változtatása útján megkísérelt munkába történő visszaterelést többségük igen találékonyan megkerüli. A helyzet megváltoztatása számos területen igényelne módosítást. Egyfelől a munkajövedelmek és a szociális jövedelmek jelenleginél nagyobb különbsége, a feketemunkák elérhetőségének korlátozása jelenthetne ösztönző erőt. Segíthetne az

egészségügyi ellátó rendszer elérhetőségének erőteljesebb korlátozása is. Legfontosabb azonban az ellátottak és a foglalkoztatottak, illetve ellátatlanok között feszülő morális konfliktus oldása lenne, s ez a legnehezebb feladat.

IRODALOM

- Adler Judit [2005]: A nyugdíjkorhatár-emelés hatásainak vizsgálata, különös tekintettel a korhatár további emelésének lehetőségeire és a foglalkoztatás helyzetére gyakorolt hatásokra. In: Pongrácz László (szerk): *Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások - OFA Kutatási Évkönyv 3.*, Budapest: OFA, p. 57-70.
- ÁFSZ [2007]: *A rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése*. Budapest: ÁFSZ
- Bálint Mónika-Köllő János [2007]: Gyermeknevelési támogatások. In Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (szerk): *MTA KTI Munkaerőpiaci Tükör: Közelkép, Jóléti ellátások és munkakínálat*
- Cseres-Gergely Zsombor (2005): *Inaktív középkorú emberek és háztartások: Ösztönzők és korlátok*. Budapest: Pénzügyminisztérium
- Deloitte [2008]: *A jelenlegi magyar nyugdíjrendszer előrejelzése*. Kézirat
- ECOSTAT [2008]: *A releváns európai szociális ellátórendszerek bemutatása*. 29. Kutatási jelentés. Budapest: ECOSTAT
- Fazekas Rozália [2005]: *A szociális alágazat monitorizálásának helyzete*. Kézirat
- Frey Mária [2008]: A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete, *Munkaerőpiaci Tükör*
- GKI [2008a]: *A szociális ellátórendszer hatása a foglalkoztatásra*. Budapest: GKI Gazdaságkutató Zrt.
- GKI [2008b]: *A szociális ellátórendszer gazdasági-társadalmi konzisztenciája*. Budapest: GKI Gazdaságkutató Zrt.
- GKI [2008c]: *Időskori sokszínűség a munkaerőpiacon*. Budapest: GKI Gazdaságkutató Zrt.
- GKI [2003]: *A 45 éven felüliek foglalkoztatási helyzete*. Budapest: GKI Gazdaságkutató Zrt.
- KSH [2008]: Laekeni indikátorok, 2007 (A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló jelzőszámok). *KSH Statisztikai Tükör*, 2(104)
- KSH [2009]: *Szociális Statisztikai Évkönyv, 2008*. Budapest: KSH.
- Pissarides, C. [2000]: *Equilibrium unemployment theory*. Cambridge, Mass: MIT Press
- SZMM [2007]: *Javaslat a 2008. évi központi munkahelyteremtő, a távmunka és a munkahelymegőrző programok támogatására*. Budapest: SZMM
- Scharle Ágota [2007]: The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis*