

Semjén András

A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai

A szerző a pénzbeli szociális ellátás ösztönzési (a gazdasági alanyok viselkedésére gyakorolt) hatásaival foglalkozik. Rövid elméleti áttekintés után a magyar szociálpolitika sajátos körülményeit elemzi, megvizsgálja, hogy a magyar szociális ellátási rendszer változásának általános – a szociális paradigma változásából és az állami újraelosztás csökkentésének jogos gazdaságpolitikai igényéből fakadó – tendenciái hogyan érintik a munkára való ösztönzés problémakörét. Kimutatja, hogy a rászorultsági alapú (jövedelemvizsgálathoz kötött) helyi egyedi döntés alapján odaítélhető ellátások növekvő aránya – bármily előnyös is legyen elvileg a juttatások célzása vagy a takarékoság szempontjából – súlyosbítja a rendszer ösztönzési problémáit, a szegénységi csapda fokozottabb jelentkezéséhez vezet. A cikk megvizsgálja, milyen gazdaságirányítási lépésekkel lehetne csökkenteni a feltárt ösztönzési problémákat, figyelembe véve az államháztartási reform korlátait. *

A szociális segélyek hatásaival foglalkozó irodalom nagy része arra koncentrál, hogy az állami segély mennyire jut el a rászorulókhöz, illetve mennyire változtatja meg a segélyezett anyagi helyzetét, képes-e kiemelni őket a szegénységéből. Ezt a két kérdéskört szokás a segélyezés hatásosságának, illetve hatékonyságának is nevezni (például *Ferge* [1995–1996] II. rész, 32–35. o.) E kérdések mellett azonban az is figyelmet érdemel, vannak-e a segélyezésnek „mellékhatásai”, hat-e – és ha igen, hogyan – a segély a gazdasági alanyok, a potenciális segélyezett viselkedésére. A magyar szociálpolitikai rendszerben a rendszerváltás után bekövetkezett változások különösen aktuálissá, fontossá tették ezt az utóbbi szempontot.

A rendszerváltáskor „örökül kapott” magyar jóléti rendszer egyik fontos sajátossága ugyanis az általános jogosultságon alapuló, *nem rászorultsági alapú* (jövedelemvizsgálathoz nem kötött) ellátások nagy szerepe volt. Az ilyen általános jogosultságok körébe sorolható, ún. *univerzális ellátások* sem általában mindenkinek, hanem csak *bizonyos kritériumoknak megfelelő* egyéneknek szólnak. Az ilyen ellátások *hatásossága* elég jónak mondható (elég jól elérik a szükségét szenvedőket), e juttatások igénybevétele magas; azonban az ilyen ellátások túlzottan *költségesek*, hiszen óhatatlanul viszonylag jelentős az elszívargás: a támogatás jelentős része a középosztályhoz kerül, ami ugyan hasznos lehet a szociálpolitika társadalmi elfogadtatása vagy a társadalmi integráció erősítése szempontjából, de az újraelosztás céljára rendelkezésre álló erőforrások fokozódó szűkössége

* A cikk alapjául szolgáló hosszabb tanulmányt eredetileg a Tárki megbízásából a PM felkérésére készítettem. Az itt leírtak egy hosszabb kutatási folyamatba illeszkednek, melyet az OTKA T 013671. sz. kutatási irányja (A társadalom- és szociálpolitika közgazdasági problémái) támogat. Egy korábbi, a jelen cikk alapjául szolgáló tanulmány elkészítéséhez a Democracy After Communism Alapítvány nyújtott támogatást.

és/vagy a leszakadó rétegek arányának növekedése esetén aligha tartható. Ezekre a problémákra és a kiéleződő költségvetési gondokra reagálva a *szociálpolitika* az elmúlt évek során a *juttatások célzottságának javítására hivatkozva erősítette a rászorultsági alapú, jövedelemvizsgálathoz kötött, helyi egyedi döntés alapján nyújtott ellátások szerepét*. E változás jogi alapjául az önkormányzati törvény és az 1993. évi III. sz., ún. szociális törvény szolgált, majd az 1995. évi ún. Bokros-csomag jelentősen továbblépett a megkezdett úton.

E változásoknak nyilván számos pozitív eleme van, konkrét megvalósításuk azonban (a szociális törvény hiányosságai, az önkormányzatok tapasztalatlansága, a rászorultsági alapú ellátások szétaprózottsága és gyakran nem kielégítő színvonala miatt) többféle, nem elhanyagolható – s a szociálpolitikai szakmában széles körben bemutatott és bírált – negatív hatással is együtt járt. A legismertebbek ezek közül a *negatívumok* közül az alábbiak: feltehetően romlott a segélyek hatásossága;¹ a „jogosultság” tartalmatlan értelmezése² miatt nőtt a bizonytalanság, kiszámíthatatlanság;³ és jelentős (sokszor indokolatlan, illetve irracionális mértékű) regionális különbségek alakulhattak ki az önkormányzati elbírálású segélyezés hozzájutási feltételeiben.

A rászorultsági alapú önkormányzati segélyeket előtérbe állító változás emellett deklarált célja – a segélyezésre rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb és méltányosabb felhasználása – elérésében sem volt *egyértelműen* sikeres.⁴ A rászorultsági alapú önkormányzati *juttatások célzása nem tűnik elég pontosnak: a jogosultak köréből egyes, valóban rászoruló kimaradnak, miközben az ilyen juttatások egy része is a kevésbé rászoruló társadalmi-gazdasági csoportokhoz szivárog el*. Másfelől a rászorultsági alapú juttatások relatíve alacsony színvonala miatt a jövedelemkritériumok alapján célzott önkormányzati segélyek nem is elég hatékonyak, nem javítják eléggé a rászoruló helyzetét. A rászorultságon alapuló (jövedelemvizsgálathoz kötött) ellátások ugyanakkor a korábbiaknál *nagyobb ösztönzési problémákkal* járnak. Az ilyen ellátásokra épülő szociális támogatási rendszerben ugyanis már kismértékű jövedelemnövekedés is viszonylag jelentős segélytől foszthat meg.

Az alábbiakban tehát azt – a magyar szociálpolitika jelzett *paradigmaváltása* miatt különösen aktuálissá vált problémát – vizsgáljuk, hogy hogyan hatnak a pénzbeli szociális ellátások (ezek mértéke, jogosultsági feltételei, megállapításuk módja és finanszírozása) a gazdasági alanyok viselkedésére, ezen belül elsősorban is

– a munkára való ösztönzésre,

¹ A rendszer hatásosságának (azaz annak, hogy a rászoruló milyen részéhez jutnak el a segélyek) bírálatát lásd *Ferge* [1995–1996].

² „A *jogosult részére* jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátás *nyújtható*.” [1993. évi III. tv. 25 § (1)] Az, hogy a törvényben a jogosultság értelmezése ennyire „tartalmatlan”, a költségvetési korlátokon túl valószínűleg a magyar nyelv azon „hiányosságának” is következménye, hogy magyarul nehéz az *eligibility* és az *entitlement* közti különbség érzékeltetése: általában mindkét fogalomra a jogosultság elnevezést használják. Ez a relativizált jogosultságfogalom nem szerencsés, és a rászoruló kiszolgáltatottságát és bizonytalanságát eredményezi. *Ferge Zsuzsa* szerint a jogosultság „józan ésszel nem értelmezhető másként, mint valamire – ebben az esetben egy ellátásra – való jogként.” (*Ferge* [1995–1996].) *Ferge* írásában az *eligibility*-re a „segélyhez jutás feltételei” kifejezést alkalmazza, s így kerül el a két fogalom összeméréséből fakadó problémákat.

³ *Horváth* [1995] az önkormányzati szociális rendeletalkotást elemző írása címében egyenesen „törvényes anarchiát” emleget.

⁴ A sikerek: a pénzbeli juttatások közül egyértelműen a helyi önkormányzatok által biztosított *szociális segélyprogramok* tűnnek a leginkább a szegényeknek címetteknek. A legszegényebb háztartások által kapott helyi szociális segélyek (bár abszolút értelemben kis összegek) nagyobbak, mint a jobb módú háztartásoknak jutók. A három- vagy többgyermekes háztartások kapják a helyi juttatások legnagyobb részét (vö. például *World Bank* [1995]).

– a gazdasági tevékenység terepének megválasztására (a formális és az informális szektor közötti választásra), és

– magára a juttatási rendszer igénybevételére.

E kérdések tárgyalása során nem törekszünk a teljességre, méghozzá több értelemben sem:

– egyfelől a viselkedési, ösztönzési hatások gazdag témaköréből elsősorban a *munkaerő-piaci ösztönzőkre* és *ellenösztönzőkre* koncentrálunk. Csak kisebb súllyal foglalkozunk a gazdasági szektorok közötti választás (formális *versus* informális szektor) problémájával, valamint a juttatások megállapításának és finanszírozásának esetleges szétválásából fakadó, a juttatások fokozottabb igénybevételét eredményező ösztönzési hatásokkal.⁵ Ugyanakkor nem foglalkozunk olyan – esetenként ugyancsak izgalmas – viselkedési hatásokkal, amelyek közvetlenül nem tartoznak a gazdasági viselkedés kategóriájába (például hogyan hatnak a juttatások jogosultsági feltételei a családnagyságra, az együttélési formák megválasztására stb.);

– másfelől nem törekszünk teljességre a vizsgált juttatások tekintetében sem. Elsősorban az ún. jövedelemkiegészítő ellátásokat elemezzük, bár egyes jövedelempótló ellátásokat is érintünk; nem foglalkozunk azonban a járulékfizetésen alapuló (társadalombiztosítási jellegű) nagy jövedelempótló rendszerekkel, a táppénzzel, a nyugdíjakkal és a munkanélküli-segéllyel;⁶

– nem törekszünk a pénzbeli szociális juttatások ellenösztönző hatásainak egzakt módon történő számszerűsítésére sem. Más területeken (például a munkanélküliségi segély esetében) kiterjedt irodalma van a segélyhatások ökonometriai módszerekkel történő mérésének. E módszerekkel statisztikailag kimutatható és számszerűsíthető a segélyek hatása a munkanélküliség hosszára, illetve a munkanélküliségből való kilépés valószínűségére. Ennek analógiájára meg lehetne kísérelni a rászorultsági alapon nyújtott szociális segélyek ösztönzési hatásainak mérését is. Ökonometriai vizsgálatokkal történő egzaktabb bizonyítás helyett jelenleg csak arra vállalkozunk, hogy jelezzük azokat a pontokat, ahol az ellátás típusa, mértéke, a jogosultság szabályozása, a munkaerő-piaci helyzet valószínűsíti jelentősebb ellenösztönző hatás fellépését.⁷

Munkára való ösztönzés

Amikor az állam adókat vet ki, és a befolyt összegből segélyeket nyújt, megváltoztatja az egyes tevékenységek jövedelmezőségét. Természetes, hogy a gazdaság szereplői alkalmazkodnak e változásokhoz. Az adók hatására bekövetkező változások⁸ (ezek széles választékával bővebben foglalkozik *Semjén* [1993]) mellett nyilvánvalóan a szociális juttatások, a jóléti segélyezés léte, hozzáférhetősége és mértéke is kihathatnak a gazdasági ösztönzőkre. A munkára való ösztönzés gyengítésén kívül a segélyeknek természetesen egyéb viselkedési következményei és gazdasági „mellékhatásai” is lehetnek. Egyes – bizonyos demográfiai jellemzőkhöz, család- és háztartástípusokhoz kötött – segélyek léte,

⁵ Az e hatásokat jól modellező ún. harmadik fél fizet problémakört a közgazdasági irodalom általában az információs aszimmetria témakörében, az erkölcsi kockázat címszó alatt tárgyalja. Tágabb értelemben azonban e hatások is joggal sorolhatók a gazdasági ösztönzési hatásokhoz.

⁶ Az ezekkel kapcsolatos főbb elméleti kérdésekről másutt viszonylag részletes és friss magyar nyelvű irodalom áll rendelkezésre (*Köllő-Semjén* [1995]; *Gál* [1996]).

⁷ Valamekkora ellenösztönzés nyilván minden nem munkajövedelem esetén fellép, mivel minden nem munkából eredő jövedelem hatására csökken a munkával megszerezhető jövedelem határhaszna. (Ez az 1. ösztönzési hatás néven szerepel az *1. táblázatban*.)

⁸ A legtriviálisabb ilyen változás abból fakad, hogy az adók hatására az egységnyi bruttó jövedelemből nyerhető hasznosság csökken, miközben a szabadidőből nyerhető hasznosságokat az adók nem érintik – mindez természetesen kihat az egyén szabadidő és munkaidő közötti választására.

1. táblázat
A segélyek ösztönzési hatásai

Segélyhatások*	Hatása			releváns-e a munkanélküli segélyezésen kívüli tágabb összefüggésben	
	a segélyre jogosultak	a nem jogosultak	a munka iránti keresletre		a munka-nélküliségre
	munkakínálatára				
1. A segély elmozdítja a szabadidő-jövedelem költségvetési korlátot	csökkenti (-), de az aktivitást (a munkaerő-piaci részvételt) változatlanul hagyja			növeli (+)	igen
2. A segély miatti adó – a bérjárulék – eltolja a munkaerő-keresleti görbét (balra, lefelé)		csökkenti (-)		növeli (+)	amennyiben a segélyeket a béreket terhelő adókból finanszírozzák
3. A segély emeli az elfogadási bérküszöböt (<i>reservation wage</i>) és ezen keresztül növeli a munkanélküliség időtartamát	A segélyen lévők alacsony bérek melletti kínálatát csökkenti (-)			növeli (+)	igen
4. A segély növeli a munkára ösztönzéshez szükséges bér szintjét			az ösztönzéshez szükséges magasabb bérek miatt a vállalatok csökkentik munkaerő-keresletüket (-)	növeli (+)	igen
5. Jövedelemnövekedés esetén a (jövedelemteszthez kötött) segély elvesztése miatt 100 százalék körüli határadókulcs lép fel – „szegénységi csapda”	csökkenti (-)			növeli (+)	igen
6. A segély növeli az állásajánlatok beérkezésének sűrűségét** a nem segélyezett körében				a nem segélyezettek körében csökkenti (-)	igen (kevésbé)
7. A segély növeli a keresési ráfordítást és a keresés hatékonyságát (és ezen keresztül az állásba lépés valószínűségét)				a segélyezettek körében csökkenti (-)	nem
8. A segély emelése a jogosultság megszerzésére ösztönöz: vonzóbbá teszi a foglalkoztatást az inaktivitással és – bizonyos helyzetekben – a munkanélküliség folytatásával szemben		növeli		csökkenti (-)	nem (csak társadalombiztosítási jellegű ellátásokra releváns)

* A hatások elnevezése a táblázatban nem minden esetben azonos a *Köllő-Semjén* [1995] tanulmányban használt elnevezésekkel. A hatások sorrendisége is eltér a tanulmányban szereplő sorrendtől.

** Ha a segély emelése növeli az elfogadási bérküszöböt és a visszautasított állásajánlatok számát a segélyezett munkanélküliek körében (és az állásajánlat exogén), akkor *ceteris paribus* (anélkül hogy összességében a munka iránti kereslet változna) megnövekszik az állásajánlatok beérkezésének sűrűsége a nem segélyezett munkanélküliek körében. Az ő rezervációs bérüket a segély nem érinti, ezért körükből többen fognak elhelyezkedni.

illetve a segélyekre való jogosultság szabályozása befolyásolhatja például a háztartás- és családszerkezetet, a társadalomra jellemző együttélési mintákat. (Ilyen megfontolásra épül az amerikai szociálpolitika mai konzervatív kritikusaiknak okfejtése, akik azt állítják, hogy például az egyedülálló anyák segélyezése elősegítheti a hagyományos családmódelletérvésztését, bomlasztja a klasszikus családi értékeket.) Egy másik gyakori „nem szándékolt hatás” abból fakad, hogy a segélyek végső soron sokszor nem azokat támogatják, akiknek szánták azokat. Ennek csak egyik oka a segélyek nem megfelelő célzottsága.⁹

Az 1. táblázat a munkanélküliségi segélyek hatásaival foglalkozó irodalom áttekintése (*Köllő–Semjén* [1995]) alapján mutatja be a főbb ösztönzési hatásokat. Az ebben szereplő nyolc segélyhatásból hat a munkanélküli-segély – azaz egy biztosítást imitáló ellátás – körén túl is lényegesnek tekinthető (bár két esetben csak megszorításokkal). A táblázatból jól látható, hogy bár bizonyos körülmények között a segélyezésnek lehetnek a munkanélküliséget csökkentő ösztönzési hatásai is, a szóba jövő viselkedési hatások zöme mégis inkább gyengíti a munkára való ösztönzést, és a munkanélküliség növekedése irányába hat. A foglalkoztatásra gyakorolt esetleges pozitív hatások egy részét egy másik csoportban bekövetkező munkanélküliség-növekedés kompenzálja (például a harmadik és a hatodik hatás ily módon gyakorlatilag kioltja egymást); összességében pedig az esetleges pozitív hatások sajnos általában nem (vagy csak kis mértékben) fontosak a munkanélküli-segélynél tágabb körben. Ebből következően leszögezhetjük, hogy a nem társadalombiztosítási jellegű pénzbeli juttatások alapvetően negatívan hatnak a munkára való ösztönzésre.

A segélyek típusai és az ösztönzési hatások

A segélyek (munkára való) ösztönzési hatásai nemcsak a segély összegétől, hanem a segély (a jogosultság kritériuma szerinti) típusától is függenek. Milyen típusokról lehet szó? Közismert (lásd például *Barr* [1987], [1990]; *Tóth* [1994a]), hogy a pénzbeli támogatásokhoz való hozzájutást alapvetően három fő módon lehet szabályozni. Vannak 1. előzetes hozzájárulás fizetéséhez nem kötött, bizonyos jól mérhető, objektív feltételek (például demográfiai kritériumok: korhatár feletti életkor, kiskorú gyerekek léte stb.) fennállása esetén automatikusan járó/folyósított, jogosultsági alapú – ún. csoportosan célzott – ellátások (*contingency based benefits*); vannak 2. biztosítást imitáló – általában előzetes munkaviszonyhoz és kereseten alapuló hozzájárulás fizetéséhez kötött¹⁰ – ellátások; és vannak 3. rászorultságon alapuló, a jövedelem (esetleg vagyon) vizsgálatához

⁹ Gyakran jóval áttételesebb hatásmechanizmus van a jelenség hátterében: például *Disney–Webb* [1990] kimutatta, hogy a lakbértámogatásban részesült angol szegények lakbérei 1979 és 1984 között 151 százalékkal nőttek, míg a támogatásban nem részesülők lakbérei csak 7 százalékkal. (A magántulajdonú bérlakások körében még ennél is nagyobb volt az árnövekedések közti eltérés.) A támogatás nagy része tehát anélkül vándorolt a háziurak zsebébe, hogy érdemben javított volna a szegények lakáshelyzetén. Ehhez hasonlóan többek szerint a lakásvásárláshoz adott támogatások zöme Magyarországon is csak magasabb lakáspiacei árakat eredményezett, anélkül, hogy érdemben változtatott volna a lakásvizonyokon. A jelenség hátterében valószínűleg mindkét esetben a lakáskínálat rugalmatlansága húzódik meg.

¹⁰ Egyes esetekben a jogosultságot kiterjeszthetik a munkavállalói körön túlra (például középiskolát/egyetemet végzett pályakezdők munkanélküli-segélyezése; gyermekgondozási támogatások).

kötött ellátások.¹¹ Ösztönzési szempontból¹² az 1. kategóriába tartozó segélyek relatíve a leginkább semlegesek¹³ (bár az olyan negatív ösztönzők, mint az 1. táblázatban szereplő 1., 3. illetve 4. hatás természetesen már ezek esetében is érvényesülnek); a biztosítást imitáló ellátások – 2. csoport – esetén egyfelől az előzőekhez képest több ellenőztönző hatással számolhatunk (például a 2. hatás is érvényesül), másfelől azonban ebben az esetben a jogosultság megszerzésére való törekvés pozitív ösztönzési hatásokkal is jár (például a 8. hatás); a rászorultsági alapú segélyek esetében – 3. csoport – pedig már a szegénységi csapda fellépése is fenyeget.

Míg a 3. típusú segélyek egyenesen ösztönzik a feketegazdaságban való részvételt, s ennek az ösztönzésnek az ellenőrzés szigorításával sem lehet hatékonyan gátat vetni, addig a 2. típusú segélyek esetén a segély léte, éppen ellenkezőleg, a legális (vagy formális) szektorban történő regisztrációra ösztönöz. Az 1. típusú segélyek hatása ugyanakkor „szektorsemleges”, nem függ attól, hogy a segélyezett a formális vagy az informális szektorban vesz részt. A legtöbb konkrét segélyezési rendszerben (országban) a különböző típusú pénzbeli segélyek egymás mellett léteznek. Ilyen esetekben az egyes segélytípusok által biztosított ellátások egymáshoz viszonyított nagysága is szerepet játszik abban, hogy végül is összességében milyenek lesznek a rendszer ösztönzési hatásai.

Magyarországon mára a központi és helyi pénzbeli szociális ellátások meglehetősen áttekinthetetlen dzsungle alakult ki.¹⁴ A Népjóléti Minisztérium anyaga (*Szabóné és*

¹¹ Tóth István György az itt biztosítási formába öltöztetett ellátásoknak nevezett csoportra a keresetpótló ellátások elnevezést, a (demográfiai kritériumok alapján) csoportosan célzott ellátásokra a bázisjövodelem elnevezést használja, a „segély” elnevezést pedig alapvetően csak az alacsony jövodelem alapján odaítélt (rászorultsági alapú) jövodelempótló támogatásokra alkalmazza (Tóth [1994a]).

¹² A pénzbeli segélyek különböző fajtái természetesen nemcsak ösztönzési hatásait tekintve, de hatásosságukat és költségességüket illetően is különböznek. Míg a csoportos célzás esetén óhatatlanul fellép az ún. elsőfajú hiba (azaz olyanok is segélyt kapnak, akik nem szorulnának arra), az ilyen ellátás jól eléri a rászorulókat (minimális a másodfajú hiba, azaz a rászoruló kimaradása az ellátásból). Ezzel szemben a rászorultsági alapú, diszkrecionális ellátásoknál – megfelelő adminisztráció esetén – az elsőfajú hiba miatt elszivárgó összeg jóval alacsonyabb lehet, ám ugyanakkor a másodfajú hiba fellépése egy ilyen rendszerben óhatatlanul szélesebb körű lesz. Az elszivárgás csökkentése által megtakarított költségek egy – sokszor jelentős – részét pedig a rendszer adminisztrációja viszi majd el.

¹³ Ez a megállapítás természetesen csak a vizsgálódás szűkebb témakörére, a munkára való ösztönzésre érvényes, mivel azonban a csoportos célzás alapjául szolgáló demográfiai kritérium maga is függ az emberi viselkedéstől (például családnagyság, együttélési formák), erre a viselkedésre az ilyen támogatások is hatásosak lehetnek.

¹⁴ Ehelyett nem mutathatjuk be részletesebben azt a sajátos fejlődést, ami ehhez a helyzethez vezetett. Néhány elemere mégis célszerű utalni. A szocialista rendszerben a szociális biztonság nem önálló, elkülönült szociálpolitikai alrendszer meghatározott költségekkel járó működésének volt az eredménye, hanem a szociális funkció beépült a gazdaság működésébe, keresztül-kasul átjárva azt. A vállalati szféra jóléti szolgáltatásokban betöltött kiterjedt szerepét komplex (korántsem csak gazdasági ösztönzőkön alapuló) szabályozás kényszerítette ki. A közvettebb, áttételeken keresztül érvényesülő támogatások mellett az állam bizonyos intézményeken – elsősorban a társadalombiztosítási rendszeren és a természetbeni szociális juttatások kiterjedt rendszerén – keresztül ugyanakkor közvetlenül is beavatkozott a szociális biztonság érdekében. Már a rendszerváltás előtt megkezdődött egy piacformább szociális paradigmára való áttérés: ennek jele volt a gazdaság egészét behálózó támogatások lassú leépítése, és az explicit szociális juttatások, így a pénzbeli szociális ellátások előtérbe kerülése; ez a folyamat a rendszerváltás után felerősödött. A politika oly módon próbálta meg gyorsan „kezelni” a piacgazdasági áttérés következtében jelentkező, illetve a most explicitté váló szociális problémákat, hogy 1. fokozatosan új ellátásokat épített ki (például munkanélküli-ellátások, gyermeknevelési támogatás), illetve hogy 2. tudatosan „visszaélt” egyes, már korábban is létező ellátási formákkal, eredeti, szándékolt céljuktól eltérő körökra használva ezeket (például rokkantnyugdíj felhasználására ailyen munkanélküliség kezelésére). Nem került sor azonban a jóléti rendszer átgondolt megreformálására. Ehelyett a régi rendszerre, mint egy karácsonyfára sorozatosan, néha (például a szociális törvény bevezetése alkalmával) tömegével új ellátásokat aggattak rá, miközben a régi egy másik korszak a maitól jelentősen eltérő problémáira adott politikai válaszként létrejött) ellátások is – gyakran eltorzítva – tovább éltek. Az így létrejövő rendkívül tagolt, nagyon nagyszámú ellátást tartalmazó „rendszer” egy állandóan toldozgatott, drága, de a tőle várt funkcióknak csak tökéletlenül megfelelő, kényelmetlen, a statikai problémáktól előbb-utóbb összeroppanó házhoz hasonlít.

szerzőtársai [1995]) 30 fölötti pénzbeli ellátást említ és a kimondottan (társadalom-) biztosítási jellegű ellátásokat (öregségi nyugdíj, munkanélküli segély) nem is tartalmazza. A pénzbeli juttatásokat – mint azt már említettük – szokásosan három fő csoportra oszthatjuk. E három csoport – a Világbank szegénységi tanulmányában (*World Bank* [1995]) használt sorrendet és elnevezéseket használva – a következő: társadalombiztosítási jellegű (járulékfizetésen alapuló) ellátások, ún. univerzális vagy jogosultsági alapú ellátások és rászorultságon alapuló (általában jövedelemvizsgálathoz kötött) szociális segélyek.

A 2. táblázatban az egyes típusokba tartozó fontosabb ellátások magyarországi jellemzőit foglaltuk össze. Mint már említettük, ezeknek az ellátástípusoknak bizonyos mértékig eltérő ösztönzési hatásai vannak. A társadalombiztosítási jellegű ellátások¹⁵ esetén az óhatatlanul jelentkező, de nem súlyos mértékű ellenősztönző hatással egyidejűleg bizonyos pozitív ösztönzési hatások is felléphetnek: a jogosultság megszerzése érdekében mind többen kívánnak bekapcsolódni a legális, járulékfizető foglalkoztatásba (vö. az 1. táblázattal). Az általános jogosultságon alapuló (univerzális, illetve demográfiaileg/csoportosan célzott) ellátások esetében ez a pozitív hatás ugyan már nem jelentkezik, de az ellenősztönző hatás ezek esetében is viszonylag alacsonyan tartható. (Káros ösztönzési hatásokat legfeljebb a munka és a szabadidő közti választás valamelyes – a munkajövedelem kisebb határhaszna miatt fellépő – „eltorzítása” okozhat.) Ésszerű kereteken belül maradó mértékű ellátások (a családi pótlék és a gyes pedig ilyenek!) esetén a munkaerőpiaci ellenősztönző hatás tehát mérsékeltnak mondható. Ezzel szemben a rászorultsági alapú ellátások esetében óhatatlanul súlyosabb problémák vetődnek fel, a szegénységi csapda kialakulásától kezdve a feketegazdaság erősödéséig.

További ösztönzési problémák forrása lehet, ha az ellátások nem előre rögzített hosszúságú időtartamra szólnak, hanem olyan eseti segélyek, melyeket – a rászorultság fennmaradása esetén – mindig (bizonyos gyakorisággal) újra kérelmezni lehet. Az ilyen megoldások az egyénben érdekeltséget teremthetnek a rászorultság tartósítására. Magyarországon az önkormányzati segélyezés körébe tartozó ellátások jó része eseti jellegű; mindazonáltal az, hogy a nem meghatározott időtartamra, hanem egyszeri alkalomra megállapított ellátások a magyar szociális rendszerben ténylegesen hogyan is ösztönöznek, valóban erősítik-e a szegénységi csapda fellépésének veszélyét, „spekulatív módon” (megfelelő empirikus vizsgálatok, megkérdezések és megfigyelések híján) nem ítéltető meg egyértelműen.

Egyfelől ugyanis logikus, hogy az egyén tartózkodni fog egyes – bizonyos nagyságot el nem érő – többletjövedelmek megszerzésétől, amennyiben e jövedelmek megszerzésével viszonylag jelentős juttatásokra való jogosultságát kockáztatná. Másfelől viszont az is igaz, hogy a jogosultság fogalma a magyar szociálpolitikában nem jelent valóban érvényesíthető jogot, legfeljebb segélyezési valószínűséget (vö. az erről a kérdéstről a 2. lábjegyzetben írottakkal). Azaz az egyénnel minden egyes – a foglalkoztatás bizonytalan hosszúságú időtartamára biztos jövedelemmel járó – munkaajánlatot egy bizonytalan nagyságú és rendszerességű segély esetleges elvesztésével kell összevetnie. Hogy egy ilyen összevetés eredménye pontosan mi lesz, az sok tényező függvénye: milyen a munka elvesztésének valószínűsége, milyen jól informált az egyén erről a valószínűségről; milyen az ajánlat elutasítása esetén a segélyhez jutás valószínűsége, illetve mekkorának érzékeli az egyén ezt a valószínűséget.

¹⁵ A társadalombiztosítási ellátásokkal itt nem foglalkozunk bővebben, bár például a rokkantnyugdíj és különösen a gyed esetében a problémák (köztük ösztönzési jellegűek is!) közismertek. A megszűnő gyed esetében a korábbi jövedelemtől függő ellátás éppen a legmagasabb jövedelmű, feltételezhetően a legmagasabb termelékenységű anyák csoportját tartotta irracionálisan sokáig távol a munkaerőpiactól, és egyes esetekben még visszaélésekre – a terheség alatt hamis (felpumpált) jövedelembevallásra – is érdekeltséget teremtett.

2. táblázat
A pénzbeli szociális ellátások

Juttatás	Jogosultság	A juttatás összege és időtartama	A finanszírozás forrása
<i>Társadalombiztosítás:</i> főként munkabéreken alapuló, a munkáltató/munkavállaló által fizetett járulékokból finanszírozott juttatás, melyet bizonyos jövedelmi és foglalkoztatási helyzetek kezelésére használnak.			
1. Öregségi nyugdíj	Az 55 évet elért nők és a 60 évet elért férfiak, akik legalább 15 évig (minimális nyugdíj) vagy 20 évig (teljes nyugdíj) fizettek járulékot. Bizonyos foglalkozások esetében lehetséges a korai nyugdíjba vonulás már tíz év szolgálati idő után is.	A nyugdíjformula számításba veszi a szolgálati évek számát (= járulékfizetés hosszát) és az utolsó öt év alatt kapott kereseteket (a beszámítható keresetet egy plafon korlátozza.) A hivatalos nyugdíjminimum 1995-ben havi 8400, 1996-ban 10 500.	Nyugdíjbiztosítási Alap, munkaadói és munkaadói járulékfizetésből.
2. Özvegyi nyugdíj és árvaellátás	Özvegyek és árvák.	Rendszerint az elhunyt öregségi nyugdíjának fele, de legalább a minimális nyugdíj.	Mint fent.
3. Rokkantnyugdíj	A munkaképesség 67 százalékos elvesztése, egy éven belüli javulás nem várható. Meg kell lennie a szükséges szolgálati éveknél és a rokkantság miatt legalább 20 százalékos jövedelemcsökkenésnek kell bekövetkeznie a korábbi jövedelemhez képest.	Megegyezik az öregségi nyugdíjjal. A jogosultság megszűnhet, ha a rokkantságot meggyógyítják és/vagy a kereset eléri a rokkantság előtti szintet.	Mint fent.
4. Munkanélküli-járadék	A munkahely kényszerű elvesztése. A minimális segélyhez legalább egy év járulékfizetés kell az elmúlt négy év alatt.	1993 óta 12 hónapig terjedhet: az utolsó munkabér 75 százaléka az első 4 hónapra, 60 százaléka a további 8 hónapra. A felső határ a minimálbér 1,75-szöröse.	Szolidaritási Alap, főleg a munkaadók és munkavállalók közvetlen befizetésein alapul, némi központi költségvetési támogatással.
5. Terhességi/gyermekágyi segély (thgy)	Legalább egyéves társadalombiztosítási járulékfizetéssel rendelkező kismamák.	168 napig a korábbi bruttó munkabér 100 százaléka, 28 nappal a szülés várható ideje előtt kezdődve.	Egészségbiztosítási Alap, járulékokból.
6. Gyermekgondozási díj (gyed)	180 nap társadalombiztosítási járulékfizetéssel rendelkező nők, akik úgy döntenek, hogy gyermekükkel otthon maradnak. (Megszűnik.)	A korábbi bruttó munkabér 65–75 százaléka a gyermek 2. születésnapjáig. (Az apák a gyermek 1. születésnapja után jogosultak.)	Központi költségvetés
<i>Általános jogosultság:</i> a juttatások jövedelemkiegészítés formájában minden jogosult állampolgár számára folyósíthatók, jövedelmüktől vagy korábbi járulékbefizetéseiktől függetlenül.			
7. Gyermekgondozási díj (gyes)	180 nap járulékfizetés; de: méltányosságból minden rászoruló anyának megítélhető, aki gyermeke nevelése miatt szabadságoltatja magát a munkahelyéről. Diákok is kaphatják.	Rögzített, a minimális nyugdíjhoz közel álló összeg (első gyermek után havi 800 forint, második után havi 900 forint, a továbbiak után havi 1000 forint + 6700 forint egységesen). A gyermek 3 éves koráig adható (a gyermek fogyatékosága esetén a 10 éves korig).	Központi költségvetés

2. táblázat (folytatás)
Pénzbeli szociális ellátások

Juttatás	Jogosultság	A juttatás összege és időtartama	A finanszírozás forrása
<i>Szociális segély:</i> a rászorulóknak nyújtott pénzbeli támogatás, ami alapulhat a háztartás jövedelemvizsgálatán vagy a szegénységgel szorosan korreláló tényezők jelenlétén.			
8. Családi pótlék	Az összes 16 év alatti gyermek után jár (nappali tagozaton tanulók esetén a korhatár 20 év), beleértve a még meg nem született gyerekeket is, a terhesség 13. hete után. 1996-ban jövedelemvizsgálathoz kötött.	1996-ig a két szülő családok juttatása gyermekeként havi 2750, 3250, illetve 3750 forint (1, 2 illetve 3 és több gyerek esetén). Egy szülő esetén a megfelelő összegek kicsit magasabbak.	Központi költségvetés
9. Gyermeknevelési támogatás (gyet)	Bármelyik szülő, aki otthon marad a gyerekekkel. Jövedelemvizsgálat : jogosultság felső határa a minimális egy főre jutó jövedelem legfeljebb háromszorososa.	A minimális nyugdíj összege, a legfiatalabb gyerek 8. születésnapjáig.	Költségvetési forrásból, de a helyi önkormányzat állapítja meg és folyósítja.
10. Munkanélküliek jövedelem pótló ellátása	A munkaügyi hivatal által regisztrált és munkát kereső munkanélküliek, akik már nem jogosultak munkanélküli-segélyre.	A munkanélküli jövedelmét kiegészítik a nyugdíjminimum 80 százalékára a munkanélküliség időtartamára; minimum 1000 forint az ellátás.	50 százalék a központi költségvetésből, 50 százalék önkormányzatoktól; a helyi önkormányzatok folyósítják.
11. Különböző egyéb szociális segélyek	A helyi önkormányzatok támogatási programjai. A különböző segélyekhez különböző jogosultsági szabályok tartoznak, de mindegyik jövedelemvizsgálaton és a szegénység bizonyos jellemzőin alapul.	Változó, a programtól és az önkormányzat hozzájárulásától függ.	Önkormányzatok.

Forrás: World Bank [1995] alapján, az adatokat aktualizálva.

Összességében mindez előre szinte megjósolhatatlan kimenetelű. Ráadásul a döntésre az egyén kockázathoz való viszonya (esetleges kockázatkerülő attitűdje) is komoly befolyást gyakorol majd. Annyi mindenestre valószínűsíthető, hogy a *segélyek* (a jogosultság segélyhez való jogot nem magában foglaló értelmezéséből fakadó) *bizonytalansága* csökkenti a segélyek eseti jellegéből és jövedelemvizsgálathoz kötéséből fakadó ellenőrzését. Az ellenőrzőtő hatás tényleges mértékéről azonban csak empirikus vizsgálatok adatainak ökonometriai elemzése alapján mondhatnánk megalapozott véleményt.

A szegénységi csapda

A *szegénységi csapda* néven ismert jelenségnek számos (egymással nem teljesen összhangban álló) definíciója ismeretes (lásd például Atkinson [1989]). A csapda hagyományos értelmezése arra a helyzetre vonatkozik, amikor az *adórendszer és a jóléti juttatási rendszer szabályai hatására* – azaz a jövedelemnövekedés miatt fizetendő adók, illetve

az emiatt elvesztett juttatások¹⁶ következtében – a *bruttó* (adózás előtti) *jövedelemnövekedés mintegy „elvész”*, illetve negatív előjelűvé válik. (Tehát azokról a helyzetekről van szó, amikor a bruttó jövedelemnövekedés hatására végül összességében nettó jövedelemvesztés, esetleg zérus jövedelemnövekedés jön létre.¹⁷) Tágabb értelmezésben a csapda fellépéséhez nincs is feltétlenül szükség nettó jövedelemcsökkenésre vagy a teljes jövedelemnövekmény elvesztésére: e szerint *már akkor is szegénységi csapdáról beszélhetünk, ha az erőfeszítések nettó hozadéka az adó- és juttatási szabályok hatására drasztikusan alacsony szintre csökken.*

A szegénységi csapda kialakulásához általában hozzájárul, hogy a marginális jövedelemnövekedés „átlóki” a jövedelmet a jövedelemadó-rendszer adómentes sávjának határán. E határ felett egységnyi bruttó jövedelemnövekedésből a jövedelemadó hatására már eleve csak $(1-t)$ egységnyi marad (t a legelső már adóköteles sávban érvényes alapadókulcs), tovább csökkentve annak esélyét, hogy egy nem túl jelentős jövedelemnövekedés kompenzálhasson a jogosultságvesztés miatt elvesztett szociális juttatásokért (elvesztett vagy részlegesen visszavont segélyekért). Olyan adórendszerek esetében, ahol az szja-rendszerben eleve nincs adómentes sáv, a szegénységi csapda által okozott probléma nyilvánvalóan még élesebben jelentkezik.

Abban a nemzetközi segélyezési gyakorlatban gyakran előforduló esetben, amikor a segély a jövedelmet adott szintre (valamiféle szegénységi küszöbre) egészíti ki,¹⁸ a határadókulcs a segély jövedelemnövekedéssel párhuzamos visszavonása miatt automatikusan százszázalékos (ha a megnövekedett jövedelem még mindig nem éri el a szegénységi küszöböt) vagy ahhoz közeli (ha a többletjövedelem megszerzése miatt a jövedelem kismértékben a küszöb fölé emelkedik). Ez bizonyos jövedelem nagyság eléréséig a többletjövedelem szerzésétől való tartózkodásra, munkanélküliség esetén pedig a munkanélküliségben maradásra ösztönöz.¹⁹ A szegénységi csapda emellett áttételesebben is ronthatja a foglalkoztatottságot: az a tény, hogy a munkanélküli-ellátásban a munkanélküliségi segélyre való jogosultság kimerítése után családijövedelem-vizsgálathoz kötött támogatás váltja fel az addigi, biztosítási alapú ellátást (ez a váltás bizonyos munkanélküliségi segélyen eltöltött idő – Magyarországon 12 hónap – után rendszerint mindenütt megtörténik), lecsökkentheti a feleségek, a családon belüli második, ún. másodlagos munkavállalók munkavállalási kedvét, munkaerő-kínálatát.

Olyan segélyezési rendszerekben, ahol gyakoriak az abszolút összegben megállapított rászorultsági alapú segélyek – mint például a magyar segélyezési rendszerben is –, a segély elvesztése miatt fellépő implicit határadókulcs a 100 százalékot *már eleve* (még a

¹⁶ Juttatásvesztés/-csökkenés akár a jogosultság jövedelemnövekedésből fakadó megszűnése, akár a segéllyel pótolandó jövedelmi rés szűkülése miatt bekövetkezhet.

¹⁷ A jövedelemnövekedés okozta juttatás csökkenés (esetleg teljes jogosultságvesztés) a probléma döntő láncszeme; ennek hatására még az adómentes jövedelemsávon belül is 100 százalék feletti „határadókulcs” jelentkezhet. (Az idézőjel arra utal, hogy itt a segélyre való csökkenő vagy elvesztett jogosultságot is az adók közé számítjuk.)

¹⁸ Jó példa lehet erre az angol „kiegészítő járadék” (*supplementary benefit*). Ez az előzetes hozzájáruláshoz nem kötött jövedelem-fenntartó segély definíció szerint valamiféle – a családnagyságot figyelembe vevő – becsült szükségleti szintre *egészíti ki* a családi jövedelmet. A „nem beszámítandó” jövedelem (mentességi plafon, *disregard*) felett jelentős nagyságú intervallumban minden egyes egységnyi munkajövedelem-növekedés ugyanakkora járadékcsökkenéssel jár, azaz a többlet-erőfeszítés nettó eredménye nulla (százszázalékos a visszavonási határadókulcs). A helyzetet tovább rontja az angol szociális rendszer azon sajátossága, hogy ez a járadék egyben „útlevélként” szolgál számos egyéb szociális juttatáshoz: egyes hipotetikus számítások szerint ezért a határadókulcs akár 300 százalék feletti is lehet.

¹⁹ Egyes – túlzónak mondható – vélemények (például *Minford és szerzőtársai* [1985], *Minford–Ashton* [1991]) egészen odáig mennek, hogy a munkanélküliség egyik fő oka azokban a csapdahelyzetekben van, melyekben meghatározott jellegzetességekkel rendelkező egyének munkára (vagy – amennyiben az egyén foglalkoztatva van – a több vagy a keményebb munkára) való ösztönözöttsége nagyon alacsony, illetve egyáltalán nem is létezik.

különböző jogcímen kapott juttatások összekapcsolódása nélkül is) jelentősen meghaladhatja; ilyenkor már akár egész kis mértékű jövedelemnövekedés is viszonylag jelentős segélytől foszthat meg, tehát az *ellenösztönző hatás nagyon erős lehet*. Hangsúlyozni szeretném azonban, hogy ahhoz, hogy tág értelemben szegénységi csapdáról beszélhessünk, nem is szükségesek ilyen magas implicit határadókulcsok, hiszen már jócskán százszázalékos adókulcs alatt is károsan alacsony (vagy éppen elhanyagolható) mértékűre csökkenhet a munkára való ösztönözöttség.

Magyarországon a szociális törvény növelte az önkormányzati segélyezés, ezen belül a jövedelemvizsgálathoz kötött segélyek jelentőségét – bár szükség volt e lépésre, következtében az ellenösztönző hatás fokozottabban érvényesült.²⁰ Az abszolút összegben meghatározott (lásd a 2. táblázatot), valamint a jövedelemvizsgálathoz kötött ellátások fokozódó térnyerése miatt a magyar juttatási rendszer egyébként is *érzékeny a szegénységi csapdára*. Mivel a szegénységi csapda néven leírt ösztönzési probléma még közvetlenebbül jelentkezik olyan fiskális környezetben, melyben az szja-rendszer eleve nem tartalmaz adómentes sávot, a magyar adórendszer utóbbi – más (például fiskális) szempontból jogosnak vagy indokoltnak mondható – változásairól elmondható, hogy azok feltehetően fokozták a szociálpolitikai rendszer ellenösztönző hatásait.²¹

A magyar jövedelemeloszlás bizonyos konkrét jellemzői fokozzák a szegénységi csapda jelentőségét. Magyarországon a szegénység meglehetősen széles körben fordul elő, de ezen belül aránylag nem mély. A különbözőféleképp meghatározott szegénységi küszöbök²² esetén a szegények száma és aránya meglehetősen eltérő lehet.

A Világbank már hivatkozott elemzése kimutatja, a szegények számának jelentős növekedése és a szegények viszonylag kis mértékű lemaradása (az aktuális szegénységi küszöbtől való elmaradás) közötti látszólagos ellentét annak tudható be, hogy a népesség mintegy 75–80 százaléka viszonylag szűk jövedelmi sávban koncentrálódik. Ebből következően már kismértékű jövedelemcsökkenés²³ (amelyet ugyanúgy okozhat a jövedelmek eltitkolása, mint valós jövedelemcsökkenés) is jelentősen növelhetik a szegénységi küszöb alá kerülők számát.

A szegénység relatív sekélysege miatt az is igaz, hogy a segélyezés előtti szegények (*pretransfer poor*) – azaz a segélyek híján a segélyezési gyakorlatban szegénységi küszöbként használt jövedelemszint alatt lévők – jelentős hányada már viszonylag kis jövedelemnövekedés esetén is átkerülhet a küszöb túoldalára, így módon jelentős szociális

²⁰ Paradox módon azonban feltehetően az is igaz, hogy a magyarországi önkormányzati segélyezési gyakorlat egyes hiányosságai – például az, hogy a juttatások nem meghatározott (előre rögzített) időtartamra szólnak, illetve hogy a jogosultság értelmezése meglehetősen tartalmatlan (egyesek szerint egyenesen jogsfosztó), továbbá nincsenek megfelelő garanciák beépítve a rendszerbe – azáltal hogy *meglehetősen bizonytalanlanná teszik* az ösztönzési szempontokból rossz tulajdonságú segélyekhez való hozzájutást, feltehetően valamelyest enyhítik a rendszer ösztönzési problémáit egy jobban kiszámítható segélyezési környezetbe képest.

²¹ A jövedelemadó-rendszer tavalyi módosítása eltörölte az adómentes jövedelemsávot; megkezdődött egyes juttatások szja-adóalapba történő bevonása is (és további ez irányba mutató törekvés érzékelhető). Ezek a módosítások hozzájárulnak a segélyezetteket érintő bruttó határadókulcs növeléséhez, és így módon erősítik a szegénységi csapda kialakulásának veszélyét.

²² A létminimum szegénységi küszöbkénti használhatósága az utóbbi évek során jelentősen romlott. Ennek egyik fő oka, hogy a létminimum számítási módszere egy olyan jószág- és szolgáltatásokosárra épül, amelyet még akkor állapítottak meg, amikor a javak és szolgáltatások relatív árai lényegesen eltértek a maiaktól. Egyre elterjedtebb a *minimális nyugdíj* (öregségi nyugdíjminimum) használata az abszolút szegénységben élők azonosítására. Nagy hagyománya van Magyarországon a *relatív szegénységi küszöbök* (magukból a jövedelemeloszlási adatokból származtatott küszöbök) használatának is. (A világbanki tanulmány például az átlagjövedelem felét és kétharmadát is használja relatív küszöbként.) A szegénység az összes elterjedt szegénységi küszöb használata esetén sekély Magyarországon – azaz a szegények jövedelemleamaradása aránylag kicsi (*World Bank* [1995]).

²³ Vagy kismértékű kiadáscsökkenés, ha nem jövedelmi, hanem (a permanens jövedelmeket jobban tükröző) kiadási adatok alapján vizsgáljuk a szegénységet.

juttatásoktól eshet el: azaz a szegénységi csapda néven ismert probléma *tömeges jelentkezésével* számolhatunk.

A szegénységi csapda megszüntetésére, enyhítésére számos javaslat van a nemzetközi irodalomban: az egyik kézenfekvő megoldás az adómentes jövedelemsáv megnövelése, azaz az általános adóalap-kedvezmény nagyságának kibővítése lenne. Erről azonban többen (Barr [1987] Dilnot– Stark [1989]) is kimutatták, hogy költséges és pazarló. Ugyancsak jelentős irodalommal rendelkező megoldás a (a különböző jogcímenek járó juttatásokat integráló) negatív jövedelemadó, illetve az adójóváírási rendszer kiterjesztése.²⁴ Erről a megoldásról csak kevés tapasztalat áll rendelkezésre. Bár támogatói szerint a negatív jövedelemadó javaslata megvalósítható (Mieszkowski–Pechman–Tobin [1986]), a többi jövedelemfenntartó támogatást kiváltó nagyszabású negatív jövedelemadó – első sorban a tényleges jövedelemeloszlás jellegéből adódóan – rendkívül költséges lenne (Barr [1987]), ami természetesen akadályozza a javaslat bevezetését. Mindez ugyanakkor nem teszi kérdésessé az adójóváírási javaslat *kiegészítő jelleggel* történő felhasználásának racionalitását. A szegénységi csapda okozta problémát az is enyhítheti, ha a juttatásokat rögzített – elégségesen, de nem ésszerűtlenül hosszú – időtartamokra (például egy évre) állapítják meg.²⁵ Ekkor nincs arról szó, hogy nem érdemes a segély elvesztését kockáztatni egy esetleg csak átmenetinek bizonyuló jövedelemnövekedés miatt. Ráadásul az ellenőztönző hatást az alacsony jövedelműek feltehetően magas „időpreferenciája”, szubjektív diszkontlába²⁶ is enyhíti: ez leértékeli a segély távolabbi elvesztése okozta veszteséget az azonnali jövedelemnövekedéshez képest.

A jelenlegi magyarországi helyzetben a szegénységi csapda megszüntetésére (illetve mélységének csökkentésére) a következő *realisztikus megoldások* kínálkoznak: *a)* a jövedelemvizsgálathoz kötött ellátások kiváltása *csoporthoz tartozókra* épülő ellátásokkal; *b)* a jövedelemnövekedés esetén fellépő hirtelen jogosultságvesztés „felpuhítása”, azaz a segélyek *fokozatos visszavonása*²⁷ (ennek egyik, de korántsem egyedüli eszköze lehet a juttatások szja-adóalapba vonása és a progresszív adón keresztül történő részleges visszacsúszása); *c)* az eseti ellátások rovására az előre *rögzített időtartamra megállapított ellátások* jelentőségének növelése. Ezek a javaslatok nem újak: az *a)* csoportba tartozó megoldásokat mutat be például World Bank [1995]; az *b)* csoportba tartozó megoldások ajánlása és vizsgálata már viszonylag hosszú múltra tekinthet vissza (például a családi pótlék megadóztatására vonatkozó javaslatokat lásd World Bank [1992]; Jarvis–Micklewright [1992]); az *c)* csoportba tartozó javaslatok találhatóak például Ferge [1995–1996] írásában (emellett Horváth [1995] az átmeneti segélyről adott részletes kritikája is egyértelműen ebbe az irányba mutat).

²⁴ Egyes adójóváírási rendszerre vonatkozó javaslatok azt is magukban foglalják, hogy azok, akiknek adókötelezettsége nem éri el a jóváírási jogosultság összegét, a különbözetet készpénzben megkaphassák. Ily módon az adómentes sávba tartozó jövedelműek (akiknek nincs adófizetési kötelezettsége) részére az egész jóváírási keret készpénzben megtérítendő. Ez a negatív jövedelemadó egy válfajának tekinthető.

²⁵ Például a már említett angol kiegészítő járadékot öt hét jövedelemigazolási alapján egy évre állapítják meg. (Bár logikus, hogy a jogosultság megállapításánál relatíve rövid időt vesznek figyelembe, hiszen az alacsonyabb jövedelmű, tartalékokkal nemigen rendelkező rétegek esetében a jövedelem visszaesése már rövid idő után jelentős megélhetési problémákhoz vezethet, egy ilyen szabályozás könnyen visszaélésekre adhat módot.)

²⁶ Barr [1987] kanadai példák alapján igen magas, akár évi 600 százalékot is elérő időpreferenciáról számol be.

²⁷ A segélyek fokozatos visszavonása ugyan csökkenti az ellenőztönzést, de ha már kialakult és társadalmilag elfogadottá vált a jövedelemeltitkolás (feketemunka), az továbbra is nagyobb nyereséget fog biztosítani, mint a törvénytisztelet.

Szociálpolitikai „cövekek” egymáshoz viszonyított nagysága: a segélyek hatékonyságára, valamint az ösztönzésre gyakorolt hatás

A szociálpolitikai rendszerek sikeres és zavartalan (hatékony nagyságú juttatásokat minimális ellenőszttönzéssel biztosító) működéséhez meghatározott kapcsolatnak kell fennállnia a juttatások mértéke, valamint a gazdaság bizonyos piaci és szabályozási kategóriáinak – például minimálbér, átlagbér – nagysága között. A támogatások ösztönző hatásai szempontjából kiemelt fontosságú, milyen az átlagos és a minimális jövedelempótló ellátások viszonya például a többoldalú érdekegyeztetésben kialakuló a minimumbérhez, illetve a piac által meghatározott átlagbérhez. A piacon megszerezhető jövedelmek és a piackorrekciós mechanizmusok által nyújtott jövedelmek között a megfelelő ösztönzőség biztosításához (és a hatékony szociális védelemhez) érvényesülnie kell a következő relációnak:

$$\text{átlagbér} > \text{jövedelempótló ellátások átlaga} \quad (1)$$

$$\text{minimumbér} > \text{minimális jövedelempótló ellátás} > \text{létminimum.} \quad (1a)$$

Emellett az is elősegítheti a megfelelő ösztönzést (bár nem feltétlenül szükséges), ha a minimumbér a jövedelempótló ellátások *átlagos* értékét is meghaladja.²⁸ Valójában nem is csupán a fenti két reláció fennállása, de a relációkban szereplő „cövekek” (Benchmark-értékek) közti relatív különbségek mértéke is fontos az ösztönzés szempontjából. A munkaerőpiacról származó jövedelmeknek jelentősen meg kell haladniuk a jövedelempótló ellátások nagyságát. Mint *Tóth [1994b]* írja: „*A segélyezés keretfeltételeinek alakulásában megkülönböztetett szerepe van a bérek, társadalmi juttatások és a létminimum egymáshoz viszonyított arányainak. Jól működő szociálpolitikai rendszert ugyanis akkor lehet felépíteni, ha a szociális rendszerek egyszerre nyújtanak jövedelmi biztonságot a ténylegesen rászorulóknak és ezzel egy időben a szociális ellátások nem torzítják jelentős mértékben a munkaerőpiac működését. Nagyon vázlatosan megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a szociális garanciáknak a minimális megélhetés feltételeit biztosítaniuk kell, de nem lehetnek olyan magasak, hogy a munkaerőpiacról való távolmaradásra ösztönözzenek.*” (Kiemelés tőlem – *S. A.*)

Magyarországon a nyugdíjminimum kitüntetett szerepet játszik mind a jogosultság meghatározásában (azaz egyfajta szegénységi küszöbként), mind pedig az ellátások színvonalának meghatározásában.²⁹ A 3. táblázat jól illusztrálja ezt a szerepet. A jövedelempótló ellátások nagyságára hatást gyakorló viszonyítási pontként, „cövekként” elsősorban a nyugdíjminimum jöhet szóba. A nyugdíjminimum létminimumhoz viszonyított aránya az ellátások hatékonyságát (a szegénység felszámolására való képességét) tehát *álta-*

²⁸ Arról azonban nincs szó, hogy minden egyes keresetpótló ellátásra teljesülnie kellene ennek az összefüggésnek. Egy korábban magas bérű és összességében jó munkaerő-piaci pozíciójú (újraelhelyezkedés után perspektivikusan is magas bért elérni képes) munkanélküli esetében például az, ha a munkanélküliségi kompenzáció meghaladja a minimumbért, még nem tekinthető erősen ellenőszttönző hatásúnak.

²⁹ Az, hogy az ellátások jelentős részének értéke olyan mutatóhoz (nyugdíjminimum) van kötve, amelynek megállapítási mechanizmusa politikai alkuk, érdekegyeztetés függvénye, nem problémamentes. Egy ilyen megállapítási mechanizmus túlzottan ki lehet szolgáltatva politikai befolyásolásnak: ez egyfelől azzal a kockázattal járhat, hogy a horgony szerepét betöltő mutató értékét az egyeztetési folyamatban feljebb nyomva javítják az ellátások színvonalát (megnehezítve az államháztartás takarékosági programjának megvalósítását); másfelől viszont – amennyiben sikerül a kényszerítő államháztartási szempontokat érvényesíteni az érdekegyeztetési folyamat során – az lehet egy ilyen megoldás veszélye, hogy a szélesebb körben jelentkező (túlszorduló) költségkihatások miatt végül a nyugdíjminimum lesz a kívánatosnál alacsonyabb.

3. táblázat
A nyugdíjminimumhoz kötött ellátások*

Ellátás	Szabályozás	Jogosultság	Szorzó a nyugdíjminimumhoz képest
Gyermeknevelési támogatás	1993. évi III. tv.	3 vagy több gyermeket (legkisebb gyermek 3 és 8 év közötti) nevelő anyja, ha az egy főre jutó jövedelem kisebb a nyugdíjminimum háromszorosánál	1
Munkanélküliek jövedelem-pótló ellátása	1993. évi III. tv.	Munkanélküliségi járadékra való jogosultságát kimerített munkanélküli (ha az egy főre jutó jövedelme nem éri el a nyugdíjminimum 80 százalékát)	0,8 (erre az összegre egészítik ki a munkanélküli jövedelmét; minimum 1000 forint)
Ápolási díj	1993. évi III. tv.	Tartós ápolásra szoruló hozzátartozót otthon ápoló családtag	1 (2–18 éves korú személy ápolása esetén) 0,6 (nagykorú ápolása esetén)
Hadigondozás	1994. évi XLV. tv.	Katonai szolgálat vagy harcászati esemény következtében megrokkantók; a fentiek következtében elhunytak hozzátartozói	Járulékosztálytól** függő: I. járulékosztály: 1,50 II. járulékosztály: 1,35 III. járulékosztály: 1,20 IV. járulékosztály: 0,95 V. járulékosztály: 0,70
Hadkötelesek és hozzátartozók ellátása	1993. évi CX. tv.	Más eltartottakról gondoskodó sorköteles katonai szolgálata idején (ha a hozzátartozó jövedelme a nyugdíjminimum alatti)	1 több eltartott esetén 1,7

* Azok az ellátások, melyek értéke valamilyen módon a nyugdíjminimumhoz kötöttek. Vannak olyan ellátások, ahol a nyugdíjminimum a jogosultság megállapításában játszik szerepet;³⁰ ezek köre – *Szabóné és szerzőtársai* [1995] tanulmány mellékletében szereplő táblázat tanúsága szerint – ennél némileg bővebb.

** A járulékosztályba sorolás a munkaképesség elvesztésének százalékos mértékétől függ. Teljes (százszázalékos) munkaképtelenség esetén I. járulékosztály; 75–99 százalékos munkaképesség csökkenés esetén II. járulékosztály; 65–74 százalékos munkaképesség csökkenés esetén III. járulékosztály; 50–64 százalékos munkaképesség csökkenés esetén IV. járulékosztály; 25–49 százalékos munkaképesség csökkenés esetén V. járulékosztály.

Megjegyzés: az itt szereplő ellátások mellett számos olyan egyéb ellátás van, melynek értékét valamilyen, a nyugdíjminimumhoz közeli értékben állapították meg (például egyes, rendszeres szociális járadék, rokkantsági járadék, vakok személyi járadéka stb.). Feltehető, hogy implicit módon ezek karbantartásához is referenciaként szolgál a nyugdíjminimum alakulása.

lában is (azaz nemcsak a nyugdíjak esetében!) nagyban befolyásolja. Éppen ezért a fenti relációsorozatot némileg leegyszerűsítve a következő formában is felírhatjuk:

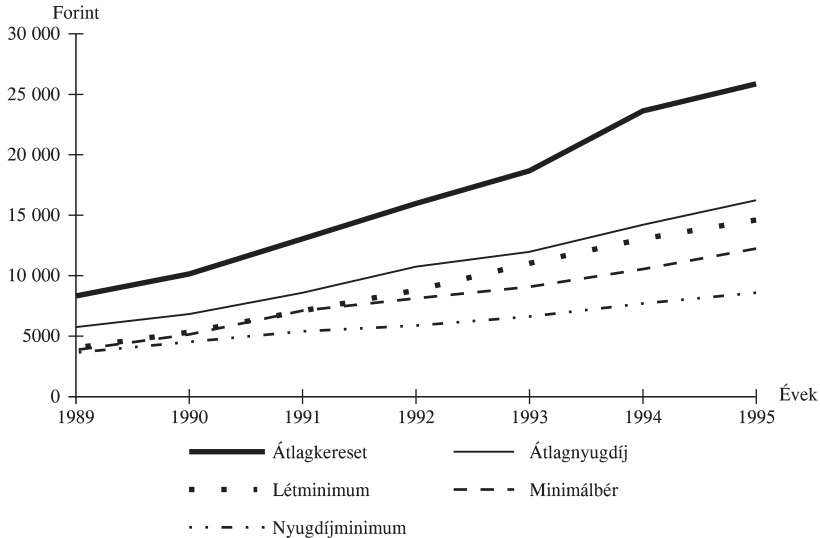
$$\text{átlagbér} > \text{átlagnyugdíj} \quad (2)$$

$$\text{minimumbér} > \text{nyugdíjminimum} > \text{létminimum.} \quad (2a)$$

³⁰ *Horváth* [1995] bemutatja, milyen fontos szerepet játszik a nyugdíjminimum az önkormányzati segélyezésben a jogosultság meghatározásánál: „bár többnyire a nyugdíjminimumhoz viszonyítanak, mégsem ezt határozzák meg jövedelmi küszöbként, hanem ennek 10–100 százalékkal növelt összegét. Így jár el az önkormányzatok közel kétharmad része”. (A többi vagy a nyugdíjminimum összegét tünteti fel, vagy nem jelöl meg jövedelemhatárt.)

Az 1. ábrán – amely sajnos nem mentes az adatproblémáktól³¹– bemutatjuk a szociálpolitika szempontjából jelentős főbb viszonyítási pontok alakulását.

1. ábra
Viszonyítási pontok (nyugdíjminimum, létminimum, minimumbér),
valamint az átlagkereset és az átlagnyugdíj
(1989–1995)



Nyugdíjminimum: öregségi nyugdíj minimuma (forint/hó), létminimum: kétkeresős kétgyermekes városi háztartásra (forint/hó/fő), átlagnyugdíj: saját jogú havi átlagnyugdíj (forint/hó), átlagkereset: havi nettó átlagkereset (forint/hó).

Forrás: Szabóné és szerzőtársai[1995], Varga [1995a], a Népjóléti Minisztérium és a KSH adatai alapján.

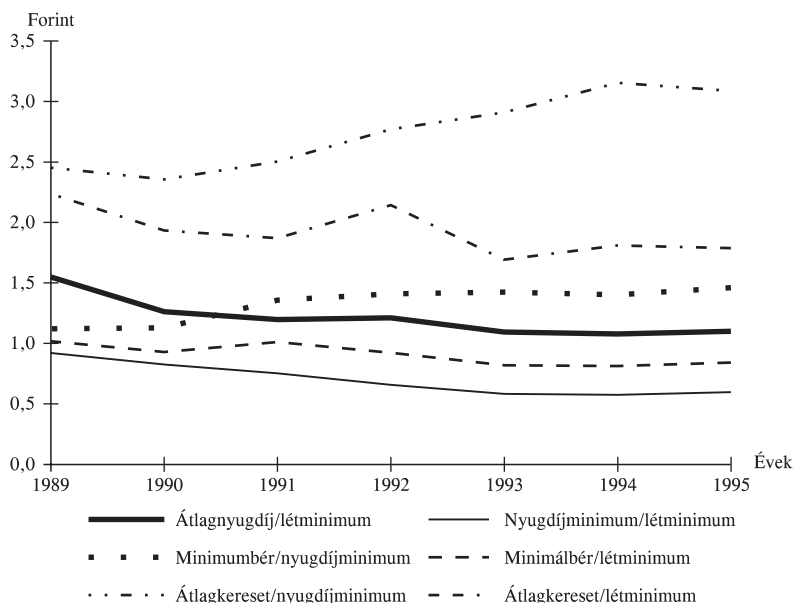
Vessük össze a 1. ábrát a (2) és (2a) követelményekkel (a bérek helyett a keresetekkel kell beérnünk)! Azt tapasztalhatjuk, hogy az átlagbér (átlagkereset) és átlagnyugdíj viszonyára vonatkozó követelmény teljesül, sőt az idő előrehaladtával még a különbség is nő a két jövedelemtípus között. A minimumbér és a nyugdíjminimum előírt relációja is fennáll, s az 1989-ben még meglehetősen minimális különbség 1995-re számottevő, a munkaerőpiacon maradást vagy az oda való belépést ösztönző mértéket öltött. A létminimummal kapcsolatos követelményeket illetően azonban több probléma is kirajzolódik. Az egyik az, hogy a nyugdíjminimum láthatóan egyre jelentősebb mértékben elmarad a létminimumtól, ami – amennyiben a létminimum értéke komolyan vehető – komoly következményekkel jár az ellátások megfelelő mértékére és hatékonyságára nézve. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy még a minimálbér és a létminimum között is csak elvétve (1989-ben és 1991-ben) állt fenn a kívánt irányú reláció: az időszak második felében a minimál-

³¹ A jogszabályban meghatározott kategóriák (nyugdíjminimum, minimumbér) és a hivatalos létminimum változása nem minden esetben esett egybe január 1-jével, egyes kategóriák értéke pedig bizonyos években többször is változott; e kategóriák értékei általában január 1-jére, de néha február, március, illetve április 1-jére vonatkoznak. Ezzel szemben a havi átlagkereset és átlagnyugdíj az adott évre vonatkozó havi átlagot takar.

bér rendre jócskán elmaradt a létminimum mögött.³² E téren a közvetlen (gazdaság-, illetve szociál-) politikai beavatkozás lehetőségei sajnos igen szűkre szabottak, méghozzá jelentős részben azért, mert minden törekvés a nyugdíjminimum és a létminimum közti tekintélyes rés csökkentésére vagy ellenkező irányúvá való átfordítására *rendkívül költséges lenne*. Bizonyos értelemben visszaüt itt a nyugdíjminimum „cövekszerepe” is (vö. 30. lábjegyzet).

Viszonyszámokkal, hányadosokkal még plasztikusabban vizsgálhatók az ösztönzési hatások. (A jelzett adatkorlátok miatt ezek csak közelítő pontosságúaknak tekinthetők; a következtetések fő irányait és érvényességét ez azonban nem érinti.) A 2. ábrán hat mutató alakulását vizsgáltuk az 1989 és 1995 közötti időszakban.

2. ábra
A munkavállalásra ösztönzés – viszonzyszámok tükrében
1989–1995



A mindenkori nyugdíjminimum az egyes ellátások nagyságának meghatározásában betöltött kitüntetett szerepéből kiindulva, az ellátások színvonalát megközelítőleg jellemezhetjük a nyugdíjminimum alakulásával. Ennek alapján a 2. ábrán szereplő minimumbér/nyugdíjminimum, illetve az átlagkereset/nyugdíjminimum görbéje is azt mutatja, hogyan változott a szociálpolitika és a jövedelmek kölcsönhatása eredményeként a munkára való *ösztönöztség* (a legrosszabb munkaerő-piaci helyzetű, legalacsonyabb jövedel-

³² A létminimum használhatósága idővel jelentősen csökkent. Ennek egyik fő oka, hogy a létminimum számítási módszere még a gazdasági átmenet előtti időben alakult ki, amikor a javak és szolgáltatások relatív árai lényegesen eltértek a mai relatív áraktól (vö. a 22. lábjegyzettel). Az idők során bekövetkezett arányváltozások hatására egyfelől módosult az, hogy a társadalomban milyen fogyasztási szerkezet és színvonal számít még elfogadhatónak, másfelől a relatív árak változásai miatt 1993-ra a létminimum reálértéke már olyan magas lett, hogy a népesség mintegy felét a „szegények” közé sorolta, ami nagyban megnehezíti azt, hogy ezt az összeget valódi – az abszolút szegénységben élőket „leválogató” – létminimumként értelmezzük.

mű, valamint az átlagos helyzetű dolgozók esetében. Mindkét esetben az tapasztalható, hogy a nyugdíjminimum és a keresetek egymáshoz képesti – más megközelítésből természetesen joggal bírálható – alakulása eredményeképp a munkavállalásra való *ösztönzőség* az elmúlt évek során *folyamatosan javult* (az átlagos ösztönzőtségekben tapasztalható 1995. évi kis visszaeséstől eltekintve).

A nyugdíjminimum/létminimum, illetve az átlagnyugdíj/létminimum görbéje szinte párhuzamos, *folyamatosan ereszkedő*. Az első mutató tulajdonképpen proxyként mutatja, hogyan alakul a segélyezés hatékonysága, a második mutató azt érzékelteti, hogyan lehet az átlagnyugdíjból megélni (egyre rosszabbul).

A kirajzolódó tendenciák³³ meglehetősen ellentmondásosnak ítéelhetők: az egyébként (a rendszer bemutatásakor) gyengének ábrázolt munkára ösztönzőség folyamatosan javul a szociálpolitikai juttatások értékvesztése miatt, ám ez utóbbiak egyre kevésbé mondhatók megfelelő mértékűnek (ez utóbbi probléma egyébként nyilván maga is hozzájárul az ösztönzés javulásához). Ezzel egyidejűleg azonban a munkaerőpiac által (átlagkereset, illetve minimumbér formájában) nyújtott díjazás mind jobban leértékelődik a (létminimumban tetet öltő) szükségletekhez képest, aminek már kedvezőtlen hatásai is lehetnek a munkára (illetve a formális gazdaságban való részvételre) való ösztönzésre.

Részben segíthetne a jelzett problémák eltüntetésében a létminimum-számítás realisztikusabbá tétele (a mai megélhetési és társadalmi viszonyokhoz történő hozzáigazítása), azonban jelentősebb pozitív változást csak *a gazdasági növekedés* felfutása hozhat. A folyamat időigénye nagy, hiszen először a minimumbérnek kellene meghaladnia a létminimumot, és a nyugdíjminimum ezt mindenképpen csak késve követhetné. Ahhoz, hogy ez bekövetkezzen, alapfeltétel, hogy az átlagbér a mainál jóval nagyobb mértékben haladjon meg a létminimumot, azaz a bérek a mainál relatíve jóval jobb megélhetést tegyenek lehetővé.

Részvétel a feketegazdaságban

Az *1. táblázatban* nem vettük figyelembe azokat a sajátos ösztönzési hatásokat, melyek abból fakadnak, hogy a segélyek folyósítási kritériumai vagy finanszírozási módja a legális és illegális gazdaság, illetve foglalkoztatás közötti egyéni választásra is kihathatnak.³⁴ Természetesen a feketegazdaságban való részvételre nem elsősorban a juttatási rendszer jogosultsági szabályai ösztönöznek, hanem elsősorban magában az adórendszerben keresendők azok az okok, melyek ebbe az irányba terelik a gazdasági tevékenységet (lásd *Semjén* [1995]). A feketegazdaság/feketefoglalkoztatás által kínált lehetőségek figyelembevétele azonban a pénzbeli juttatások ösztönzési hatásai esetében is tovább árnyalhatja a képet. Egyes esetekben (például az *1. táblázatban* szereplő 3. és 5. hatás esetében³⁵) a munkakínálatot csökkentő (és a munkanélküliséget növelő) hatás helyett

³³ A *2. ábrán* szereplő két további hányados elemzésétől eltekintettünk, mivel ezek nem közvetlenül a szociálpolitika illetékességébe tartozó dolgokról árulkodnak: azt jelzik, hogy a minimumbér, illetve az átlagkereset mennyire képes megfelelő megélhetést biztosítani.

³⁴ A feketegazdaságban való részvételre ösztönzés problémakörét szokásosan az adórendszer ösztönzési hatásai keretében vizsgálják. Lásd erről bővebben *Forte-Peacock* [1981] írását, amely magyarul megjelent *Semjén* [1993]. Ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy a támogatási (juttatási) rendszernek – a juttatások mértékének, a jogosultság szabályozásának és az ellenőrzés szigorúságának – nincs jelentős hatása a feketegazdaság kiterjedésére.

³⁵ Az 5. esetben ennek magyarázata triviális. A 3. esetben arról van szó, hogy miközben a legális szektorban a hatás a táblázatban ábrázolt módon jelentkezik, a feketegazdaságban történő elhelyezkedés esetén más a helyzet. A rezervációs bér ugyan magasabb a segély miatt, de egy feketegazdaságból érkező állásajánlat esetén e magasabb rezervációs bérről nem a kínált bért, hanem a kínált bér és (a lebukás valószínűségének beszámítása miatt esetleg „diszkontált”) segély *összegét* kell egybevetni; ez pedig feltehetően a magasabb rezervációs bért is meghaladja.

pontosabb, ha csak a *legális munkakínálat csökkenéséről*, illetve a *feketefoglalkoztatásra való fokozottabb ösztönzésről* beszélünk. A 2. hatás esetében a segély hatására csak a formális, legális gazdaságban csökken a munka iránti kereslet (hiszen a feketegazdaságban foglalkoztatottak után nem, vagy nem a tényleges bér után fizetnek bérjárulékot), illetve csak ott nő a munkanélküliség. A pozitív ösztönzési hatások közül ugyanakkor a 7. hatást a feketefoglalkoztatás gyengíti (ugyanis aki a segély mellett feketén dolgozik, nem ér rá intenzívebben állást keresni); a 8. hatás viszont pozitív kivétel: a segély emelése ugyanis a *legális* foglalkoztatást az inaktivitás és a munkanélküliség mellett a *fekete-munkához viszonyítva* is vonzóbbá teszi (ugyanis csak a legális foglalkoztatásban lehet jogosultságot szerezni) – ez a hatás azonban természetesen csak a biztosítást imitáló (előzetes hozzájáruláshoz kötött) segélyek esetén jön számításba.

A juttatási rendszer jogosultsági feltételeinek a *második gazdaságban történő részvételre ösztönző* hatásai Magyarországon egy – egyéb okok³⁶ miatt – már eleve meglehetősen magas arányú informális gazdaságot erősítenek tovább. Az informális gazdaság ilyen magas aránya több szempontból (kieső adóbevételek, gazdasági morál gyengülése) is rendkívül kártékony hatású a kialakulóban lévő piacgazdaságra, ugyanakkor a második gazdaság teljesítményét a piac igényli, és sok esetben a megnövekedett feladatait ellátni nem képes állami szociálpolitika helyett/mellett csak ez ad módot sikeres egyéni túlélési stratégiák kialakítására. A második gazdaság elleni – az ellenőrzés fokozottabb szigorán alapuló – hatósági fellépés *költséges*, átütő sikere pedig eleve kétes.

Nyilvánvaló, hogy a helyzet hátrányos fiskális következményeit az adókulcsok emelésével, a formális gazdaságot terhelő adók fokozásával ellensúlyozni kívánó rövid távú szemlélet nem hozhat igazi megoldást, sőt, a (regisztrált) forgalom nagyarányú visszaesése miatt egyes esetekben (ékszer, műkincs, gépjármű) még fiskális hatása is negatív lehet. Az állami gazdaságpolitikának inkább arra kellene törekednie, hogy csökkentse azoknak az ösztönzőknek a hatását, amelyek a gazdaság szereplőit az illegalitás felé kényszerítik. Ezt nyilván elősegíthetik a támogatási rendszer jogosultsági feltételeiben bekövetkező változások is. A támogatási rendszer változtatásai közül elsősorban a szegénységi csapda felszámolására, illetve csökkentésére irányuló, korábban már bemutatott lépések jöhetnek szóba. A kívánt hatás eléréséhez nélkülözhetetlenek az adórendszer – a jövedelemadó felső határ adókulcsát csökkentő, illetve a bérekre nehezedő tb-járulékokat csökkentő – változtatásai is.³⁷

³⁶ A tervgazdaság alatt a vállalkozás szabadságát korlátozó jogszabályok miatt a magánvállalkozások nagyrészt eleve legalábbis félhomályban, a „szürke” és a feketegazdaság terenumán működtek. Többen (például Kornai [1992]; Lackó [1992]; Gábor R. [1992]) viszonylag hamar felhívták a figyelmet arra, hogy a piacgazdaságra való átmenet során a második gazdaság jelentősége tovább nő. E növekedés egyik legfőbb oka a magas és növekvő adóterhekben keresendő (vö. Semjén [1995]). A második gazdaság mértékének becsléséhez támpontul szolgálhatnak a *Kopint-Datorg Rt.* [1996] és *Bóc* [1996] által végzett elemzések, melyekben a Tárki egy vizsgálata alapján a nem regisztrált fogyasztási kiadásokat a regisztrált kiadások 25 százalékára becsülik. Ha tekintetbe vesszük, hogy a számla nélküli értékesítés általában a legális gazdaságban tapasztalható áraknál alacsonyabb árakkal párosul, nyilvánvaló, hogy volumenben még nagyobb az informális szektor jelentősége. *Lackó (i.m.)* szerint a szektor súlya a hivatalos GDP több mint 30 százalékára tehető.

³⁷ Az adócsökkentő gazdaságpolitika bevezetésének esélyei feszült költségvetési helyzetben nagyban függenek a Laffer-görbéről (lásd például Semjén [1993] bevezetőjét) alkotott – meglehetősen ingatag – hipotézisektől, azaz attól, hogy mit is gondol az adott kormányzat arról, van-e lehetőség olyan adókulcs-csökkentésre, amely gazdasági növekedésre gyakorolt hatásán keresztül végül is összességében nem csökkenti az adóbevételeket.

Az adminisztratív megoldások ösztönzési hatásai

A jövedelemváltó ellátásokra való *jogosultság megállapítása*, az esetleges jövedelemvizsgálat elvégzése, az *ellátás finanszírozása* és végezetül annak *folyósítása* nem szükségképpen összpontosul egy kézben. Az ellátást igénylő állampolgár számára is, de az elosztás hatékonysága (és a visszaélések megelőzése) szempontjából is előnyös lehet az, ha a jövedelemvizsgálat és a jogosultság elbírálása decentralizáltan, az állampolgárhoz minél közelebb (például helyi önkormányzati szinten) történik. Megfelelően (központi-lag) szabályozott, kikényszeríthető jogosultságok híján természetesen ilyenkor területi különbségek jöhetnek létre az ellátás színvonalában, amiben önmagában még semmi kivetnivaló nincs (elvégre a szociális ellátásokban nem részesülők életszínvonala és a megélhetési költségek alakulása is jellegzetes területi különbségeket mutat). Mivel azonban a szociálpolitika általában nem kíván indokolatlan és méltánytalan mértékű eltéréseknek teret nyitni az egyes ellátások színvonalában, ezért bizonyos esetekben decentralizáltan bírálják el az ellátás jogosságát, de a finanszírozást nem (vagy nem teljesen) decentralizálják, azaz a juttatások elosztását nem teszik ki teljesen a helyi erőforrás-ellátottság esetleges eltéréseinek, hanem sok esetben legalább részben meghagyják központi kézben. A jogosultság megállapítása és a finanszírozás tehát szétválhat; ehhez hasonlóan szétválhat a jogosultság megállapítása és a folyósítás is. Nem lenne ugyanis gazdaságos minden esetben külön adminisztrációt felállítani és működtetni; ki lehet és ki is kell használni egyes – megfelelő adminisztratív háttérrel rendelkező – intézmények (például a nyugdíjfolyósító) tapasztalatát és számítógépes rendszerét. A folyósítás feladatát szerződés keretében „alvállalkozó” is elláthatja.

A *megállapítás–finanszírozás–folyósítás* „szentháromságának” szétválasztása tehát számos esetben logikus, indokolt lehet. Ugyanakkor egy ilyen szétválasztás esetleg kedvezőtlen mellékhatásokkal járhat az ösztönzők³⁸ tekintetében. A legtöbb ösztönzési probléma a jogosultság megállapításának és a finanszírozásnak az elszakításából eredhet. Központi finanszírozással párosuló önkormányzati elbírálás esetén a helyi igazgatási szint és az ügyfelek érdekei összefonódhatnak, akár egybe is eshetnek (a helyi politika népszerűséget „vásárolhat” – más pénzen – a jogosultság/rászorultság liberális megállapításával), és szembekerülhetnek a kiadások korlátok között tartásban érdekelt kormányzat (költségvetés) érdekeivel. A jelenség jól ismert a közgazdaságtanban: egyfelől vizsgálható a *megbízó–üggyvivő* (más néven gazda–ügynök) probléma (lásd például *Brown–Jackson* [1990]) eszköztárával, másfelől kísértetiesen emlékeztet az egészségügy-gazdaságtanból jól ismert ún. *harmadik fél fizet* típusú szituációkra (lásd például *Barr* [1990]). Ahogy az egészségbiztosító által finanszírozott orvos és a beteg *egyaránt* a drágább és több kezelésben érdekelt, ha a szolgáltatásért benyújtott számlát egy harmadik fél – a biztosító – fogja állni, ugyanúgy a szociális ügyintéző és a segélyért folyamodó is egyaránt érdekelt³⁹ lehet a több/nagyobb segélyben, ha azt központilag finanszírozzák. Az erkölcsi kockázat (harmadik fél fizet) problémája miatt ésszerűnek tűnik, hogy ahol az adminisztratív megoldásból fakadóan ilyen ösztönzési probléma jelentkezhet, számolják fel a finanszírozás és a jogosultságvizsgálat szétválasztását, legalább olyan mértékben, hogy a jogosultságot megállapító szerv (helyi önkormányzat) részlegesen viselje a költségeket.

³⁸ Itt nemcsak és nem elsősorban a segélyért folyamodók/segélyezettek munkaerő-piaci ösztönzéséről van szó, hanem a rendszert adminisztráló személyek által érzékelt ösztönzőkről.

³⁹ Míg az orvost a példában a nyújtott szolgáltatás mennyisége után finanszírozzák (ami megteremti érdekelttségét a többlétszolgáltatásban), a szociális ügyintézők javadalmazása általában nem arányos az általuk odaítélt segélyek nagyságával. Az ügyintéző esetén politikai nyomás vagy a remélt (legális vagy illegális forrásból származó) egyéni gazdasági haszon (többletfizetés/prémium a szociális béke megőrzésért, esetleg a kedvező elbírálást elősegítendő kenőpénz) is felvetődhet motívumként.

Köztudott, hogy a költségvetésért felelősök általában nem szeretik az ismeretlen végösszegű támogatásokat (*open-ended subsidies*), márpedig egy (*matching grant* formáját öltő) osztott finanszírozás – amikor a helyhatóság és a költségvetés (vagy egy, az államháztartási rendszerben külön entitást jelentő elkülönült alap) közösen, például fele-fele alapon fedezik egy ellátás költségeit – ilyen. A költségvetés számára az ilyen megoldás a jelenleginél azonban még így is kedvezőbb, és csökkenti az erkölcsi kockázatot.

A rendszer problémái és az államháztartási reform – néhány javaslat

A fentiekből világosan kitűnik, hogy a magyar szociális juttatási rendszer nem mentes ösztönzési problémáktól. Ezek a problémák a rendszer egyéb jól ismert, az eddigiekben már érintett hiányosságaival párosulnak: sokszor gyenge az ellátások célzottsága, egyes ellátások esetében problémák vannak a határossággal és még inkább a hatékonysággal, a rendszer adminisztrációja sok esetben nem képes gátat szabni a visszaéléseknek. Mindennek eredményeképpen a rendszer túlzottan költséges, aminek fő oka nem az átlagos ellátások túlzott mértéke (az ellátások többsége⁴⁰ inkább alacsonynak mondható), hanem inkább a jogosultak körének túl nagyvonalú meghatározása.

Ezek a problémák *indokolttá* teszik a rendszer olyan *átalakítását*, ami hozzájárul a jóléti kiadások csökkentéséhez, az államháztartási szempontok miatt azonban *csak olyan* átalakítás képzelhető el, *ami csökkenti a jóléti kiadások arányát* a GDP-n belül. Ugyanakkor a kiadáscsökkentésre való törekvés nem lehet a rendszer átalakításának legfőbb (még kevésbé egyedüli) iránytűje. Inkább olyan *általánosabb elvek és javaslatok* megfogalmazására törekszem, amelyek iránytűül szolgálhatnak *a rendszer megreformálásához*.

Először szeretnék egy általános megjegyzést tenni a rendszer átalakításáról. A pénzbeli juttatások magyarországi rendszere valóságos dzsungel:⁴¹ a szociális támogatásoknak áttekinthetetlenül sokféle fajtája igényelhető, a jogcímek pedig meglehetősen szűken és rugalmatlanul meghatározottak. Az átalakítás kívánatos iránya csak *az ellátások számának jelentős csökkentése, a megállapítási jogcímek integrálása* lehet.

A munkaerőpiacon való maradás, illetve az arra való belépés elleni ösztönzés kioltásának korlátozottak a lehetőségei, hiszen ezek jó része nem választható el magától a szóban forgó segély lététől (ilyenek például az *1. táblázatban* szereplő 1., 3., és 4. hatások) – ezek csökkentése vagy felszámolása maguknak az ellátásoknak a csökkentését vagy felszámolását jelentené, aminek a szegénység mértéke komoly korlátokat szab.⁴² Más esetekben azonban (így a táblázatban a 2. és az 5. hatás esetén) az ellenösztönzés, illetve a foglalkoztatás csökkenése nem annyira a segély létének, mint az alkalmazott konkrét intézményi megoldásoknak a következménye. Ilyenkor természetesen fel lehet lépni az ösztönzési problémák ellen, és például a szegénységi csapda súlyossága viszonylag jól enyhíthető.

A jóléti rendszer átalakítása során érvényesítendő célok egymással sokszor konfliktusban állnak. Nemcsak a jóléti rendszer kiterjedése (a különböző élethelyzetek és szociális problémák kezelésére való képessége) és a munkára ösztönzés között van nyilvánvaló

⁴⁰ A nyilvánvaló kivételek (például a gyed) átalakítása-megszüntetése már megkezdődött, illetve lezajlott.

⁴¹ A különböző háttéranyagok nem teljesen egységesek abban, mit is soroljanak ide, ezért nehéz definitív számot is mondani arra nézve, hány ellátásfajta van tulajdonképpen. Több hivatkozott háttéranyagban számuk jóval harminc fölötti.

⁴² Mindez nem jelenti azt, hogy egyes esetekben kétségkívül ne lennének jelentős lehetőségek egyes – a lakosság széles körét érintő – ellátások jelentős csökkentésére vagy megszüntetésére, anélkül hogy ezzel a szegénység fokozódását kockáztatnánk.

ellentét.⁴³ Mint láttuk, a célzottság javítása például sokszor az ellenősztönzés erősödésével jár, illetve fordítva: az ellenősztönzés enyhítése növeli az elszivárgást. A költségvetési takarékoság és az ellenősztönzés csökkentése is sokszor konfliktusba kerülhetnek egymással, mivel az ösztönzési szempontból megfelelőnek mondható megoldás sokszor jelentősen költségesebb lehet, mint egy vele megegyező hatásosságú és hatékonyságú, de ellenősztönző hatással járó ellátás. Ez azt jelenti, hogy a politika kénytelen ideális megoldások helyett kompromisszumokkal beérni, és átváltásokat (*trade-off*) kell mérlegelnie. Ehhez nagy segítséget adhatnak a világos politikai prioritások.

Az ösztönzés javítását a szociális védőháló által nyújtott védelem jelentős csökkentése nélkül megvalósítani képes változások elmaradásának Magyarországon alapvető *költségvetési okai* vannak. A cikk elején felsorolt megoldások rendre jelentős többletköltséggel járnának. Ha a társadalom bizonyos csoportjainak automatikusan jár a juttatás (például ha az egyszerűen demográfiai mutatóra épül, mint például a családi pótlék esetében), akkor a számottevő elszivárgás miatt jelentős a többletköltség. Ha csoportok ennél finomabb mutatók⁴⁴ alapján szerezhetnek jogosultságot, az elszivárgás okozta többletköltség elvben csökkenthető, ám egy ilyen rendszer súlyos adminisztrációs és ellenőrzési nehézségekkel⁴⁵ (azaz igazgatási többletköltségekkel) járhat, ami a papíron jelentkező megtakarítási lehetőségeket kérdésessé teszi. A fix időtartamig folyósítandó ellátások szerepének növelése ugyancsak növeli a költségeket. Összességében tehát valószínűleg azzal a kellemetlen következtetéssel kell szembenéznünk, hogy a jövedelemvizsgálathoz kötött ellátások esetében *ésszerű költségvetési keretekben* az ellenősztönzés nem számolható fel. Valamelyes csökkentésére azonban nyilván van mód, ha ez politikai prioritást élvez.

Hivatkozások

- ATKINSON, A. B. [1989]: *Poverty and Social Security*. Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Tokió.
- BARR, N. [1987]: *The Economics of the Welfare State*. Weidenfeld and Nicolson, London.
- BARR, N. [1990]: *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and ReInterpretation*. LSE STICERD Welfare State Programme Discussion Paper, London.
- BÓC IMRE [1996]: Feketegazdaság. És hamarosan a sötétség. HVG, március 2. 107–110. o.
- BROWN, C. V.–JACKSON, P.M. [1990]: *Public Sector Economics*. 4th Edition, Basil Blackwell, Cambridge Ma.
- DILNOT, A.–STARK, G. [1989]: *The Poverty Trap, Tax Cuts, and the Reform of Social Security*, Megjelent: *Dilnot, A.–Walker, I.* (szerk.) [1989]. *The Economics of Social Security*. Oxford University Press.
- DISNEY, R. –WEBB, S. [1990]: Why Social Security expenditure in the 1980s has risen faster than expected: The role of unemployment, *Fiscal Studies*, 11 (1).

⁴³ Nyilván minél nehezebb a juttatásokhoz hozzájutni, és minél alacsonyabbak az ezekre fordított – főleg a nem biztosítási jellegű – kiadások, *ceteris paribus* annál erőteljesebb lehet a munkára való ösztönzés. Két dologról azonban nem szabad megfeledkeznünk: ahhoz, hogy ez az erősebb ösztönzés valóban pozitív hatású lehessen, megfelelő kereslet szükséges a munkaerőpiacon (illetve olyan intézkedések kelljenek, melyek csökkentik a munkaerőpiaci rugalmatlanságát); az erősebb ösztönzés ugyanis, ha (az elégtelen kereslet miatt) nem talál magának legális utat, szükségképpen az illegális felé fordul – azaz ha se segélyből, se munkából nem lehet megszerezni a szükséges jövedelmet, nő a bűnözés mint jövedelemszerző tevékenység gyakorisága. Egy ilyen „megoldás” társadalmi költségei magasabbak lehetnek, mint egy némileg ellenősztönző szociálpolitikai rendszeré.

⁴⁴ A Világbank munkatársai szimulációkat végeztek a családi pótlékra való jogosultság a gyerekszámnál finomabb kritériumokkal (például iskolázottság, munkaerőpiaci státus), illetve több kritérium kombinálásával való meghatározására, és biztató eredményeket kaptak. (*World Bank* [1995].)

⁴⁵ Gondoljunk csak bele, hogy ha a jogosultság például az alacsony iskolai végzettséghez kötődik (mert kimutatható a szegénység magasabb előfordulása az alacsony végzettségűek körében), ez érdekeltséget teremthet a magasabb végzettség eltitkolására. A hatóság pedig aligha képes az ilyen visszaélések feltárására.

- FERGE ZSUZSA [1995–1996]: A magyar segélyezési rendszer reformja (I–IV). Esély, 1995. 6. sz.; 1996. 1–3. sz.
- FORTE, F.–PEACOCK, A. [1981]: Tax planning, tax analysis and tax policy. Megjelent: *The Political Economy of Taxation*, (szerk.) Forte–Peacock, Basil Blackwell, Oxford. Magyarul megjelent: *Semjén* [1993].
- GÁBOR R. ISTVÁN [1992]: A második gazdaság átalakulásának kérdőjelei. Közgazdasági Szemle, 10. sz.
- GÁBOR LÁSZLÓ–KÖLLŐ JÁNOS (szerk.) [1995]: Foglalkoztatáspolitikai orvosságos és méregtár. A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára, Max Weber Alapítvány, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Societas Alapítvány, T-Twins Kiadó, Budapest.
- GÁL RÓBERT IVÁN [1996]: A társadalombiztosítási programok ösztönző hatásai. Közgazdasági Szemle, 2. sz.
- HORVÁTH ÁGOTA [1995]: Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: a szociális törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. Megjelent: *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások*. Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest.
- JARVIS, S. J.–MICKLEWRIGHT, J. [1992]: The Targeting of Family Allowance in Hungary. Welfare State Program, Discussion Paper, STICERD, LSE, London.
- KOPINT–DATORG RT. [1996]: A feketegazdaság egyes szegmensinek számszerű becslése (A nem regisztrált lakossági vásárlások empirikus vizsgálata a kiskereskedelemben és a szolgáltatások piacán). Vitaanyag.
- KORNAI JÁNOS [1992]: The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems. *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2.
- KÖLLŐ JÁNOS–SEMJÉN ANDRÁS [1995]: A munkanélküli segély mint költség, jövedelem és ösztönző. Megjelent: *Gábor–Köllő* (szerk.) [1995].
- LACKÓ MÁRIA [1992]: Az illegális gazdaság aránya 1970 és 1989 között. Közgazdasági Szemle, 9. sz.
- MIESZKOWSKI, P. M.–PECHMAN, J. –TOBIN, J. [1986]: Is a Negative Income Tax Practical? Megjelent: *Pechman, J. A.: The Rich, the Poor, and the Taxes They Pay*. The Brookings Institution distr. by Harvester. Magyarul megjelent: *Semjén* (szerk.) [1993].
- MINFORD, P.–ASHTON, P.–PEEL, M.–DAVIES, D.–SPRAGUE, A. [1985]: Unemployment – Cause and Cure. Második kiadás, Basil Blackwell, 214. o.
- MINFORD, P.–ASHTON, P. [1991]: The Poverty Trap and the Laffer Curve – What Can the GHS Tell Us? *Oxford Economic Papers* 43. 245–279. o.
- SEMJÉN ANDRÁS (szerk.) [1993]: Adózás, adórendszerek, adóreformok. Elvek, elméletek, tapasztalatok. Szociálpolitikai Értesítő, 1993. 1–2. sz., MTA Szociológiai Intézet, Budapest.
- SEMJÉN ANDRÁS [1995]: Tax Policies In Hungary Megjelent: *McLure–Semjén–Baczkó–Fiszer–Venyő: Tax Policy In Central Europe*. International Center for Economic Growth, San Francisco.
- SZABÓ SÁNDORNÉ–KESZTHELYINÉ RÉDEI MÁRIA–KÉKY ZSUZSANNA–KÖNIG ÉVA–SZÍVÓS PÉTER–VARGA ÁGNES [1995]: A jövedelemtől függő jóléti ellátások feltételrendszere és működési mechanizmusa. Népjóléti Minisztérium, Budapest (sokszorosítás).
- SZALAI JÚLIA: A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról. Megjelent: *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások*. Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1994a]: A jóléti programok szerepe a szegénység enyhítésében, Megjelent: *Andorka–Kolosí–Vukovich* (szerk.): *Társadalmi Riport, Táarki*, Budapest.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1994b]: Változások a szociálpolitikai rendszerben: biztosítás, állampolgári jog vagy segélyezés. Megjelent: *Andorka–Kolosí–Vukovich* (szerk.): *Társadalmi Riport, Táarki*, Budapest.
- VARGA ÁGNES [1995a]: A jóléti ellátásban alkalmazott minimumértékek, segélyezési küszöbök. (sokszorosítás). Népjóléti Minisztérium, Budapest.
- VARGA ÁGNES [1995b]: Szénbányászaton foglalkoztatottakat megillető pénzbeli jóléti ellátások szabályai és finanszírozásuk gyakorlata. Sokszorosítás. Népjóléti Minisztérium, Budapest, 20. o.
- WORLD BANK [1992]: Hungary. Reform and Decentralization of the Public Sector, I-II., Country Operations, Central Europe Department, Europe and Central Asia Region.
- WORLD BANK [1995]: Poverty and Social Transfers In Hungary, Report No. 14658 HU (készítette *Christne Allison*), Washington D.C.