
Ferge Zsuzsa

Megjegyzések a Szociális Törvény koncepciójához

„Nagy melegség a nyomorúság, s habár teli gyomorral szép s könnyű érelyről s művelődésről szólni, ritka az, ki, ha minden reménye megszűnt, nem süllyedne annyira, hogy végre minden szerencsére érdemtelennek ne látszanék.”

Eötvös József: *A szegénység Irlandban*

Az *Esély* 1991/5. száma vitára bocsátotta a Népjóléti Minisztérium által készített *Javaslatot* a Szociális Törvény főbb koncepcionális elemeire. Azóta e javaslat alapelveiben nem változott, de sok részletében érlelődött. Az alábbi megjegyzések az 1992. márciusi koncepció-variánsra vonatkoznak.

A koncepció szemlélete

A koncepció nagy érdeme, hogy számos kiérlelt, az európai normákat figyelembevevő megfontolást tartalmaz a jóléti szféráról. Egyet lehet érteni például a törvény által szabályozni kívánt terület körülhatárolásával, a szociális törvénykezés és a szociális törvény funkciójának szétválasztásával, a szociális jogok (legalább alapjogok) szemléletének megjelenésével, a szociális ellátások többszektorságának biztosításával, vagy azzal a többször megjelenő gondolattal, hogy az emberi méltóságot minden szociális beavatkozásnál tiszteletben kell tartani.

Ugyanakkor van néhány olyan elvi kérdés, amelyeket a koncepció nem tisztáz eléggé. Az elvi tisztázatlanságok a konkrét részleteknél okoznak következetlenségeket.

A Törvény célja

A Szociális Törvény feladatát a koncepció bevezetése lényegében a következőképpen rögzíti: „A Szociális Törvény keretében lehet és kell szabályozni mindazon támogatási formákat, amelyek feladata segítséget nyújtani azon egyéneknek, családoknak, társadalmi csoportoknak, akik

az általános feltételek mellett nem képesek saját erőből önmaguk lét-fenntartásáról, mindennapi életvitelükről gondoskodni.”

Ezzel kapcsolatban kérdés – amire a koncepció nem ad egyértelmű választ –, hogy mennyire korlátozódnak a törvényben rögzítendő ellátások azok segítésére, akik *már* nem tudnak magukon segíteni (azaz utólagos, nyomorenyhítő cselekvésre), és mennyire próbál veszélyeztetett helyzeteket *előre* valószínűsítve prevenciót biztosítani? Azokról van-e szó, akik már nem képesek talpon maradni, vagy azokról, akik még talpon vannak, de valószínűleg el fognak esni?

Ha tisztán nyomorenyhítésről, „szegénytörvényről” van szó – és sokak szerint ma csak erre van lehetőség –, akkor még az is sok, ami a koncepcióban most megtalálható. (Akkor például nincs szükség a lakás elvesztését megakadályozó lakástámogatásra, csak szükséglakásokra.) Ha azonban tudjuk, hogy néhány százezer (ha nem milliónyi) nyomorgó, állástalanná, vagy/és hajléktalanná vált család esetében a segélyezés (vagy más nyomorenyhítés) drága és hatástalan eszköz, akkor helyes, ha a szociális törvény prevencióra is törekszik. E törekvés jelei a koncepcióban megtalálhatók, de elvi megfontolások nélkül.

Az persze kérdés, hogy szükség van-e egyáltalán egy törvénynél elvi háttérre? E kérdés nem költői. Hiszen tudjuk, hogy ma a gazdasági erőforrások szűkössége és a parlamenti erőviszonyok, hosszabb távon pedig talán ezek, valamint a társadalmi erők (érdekképviselői szervezetek, érdekvégyesítő mozgalmak stb.) együtt fogják meghatározni, hogy mire és hogyan terjedjen ki a társadalmi szolidaritás és az állam felelőssége.

A helyzet azonban az, hogy az elvi háttér hiánya a koncepcióban maga is – kimondatlanul – elvi állásfoglalás. Állásfoglalás ugyanis amellett, hogy nincs szükség elvekre, valamilyen koncepciózus politikára. Elég, ha a törvény javaslattevője ösztönösen és pragmatikusan gondolkodva eltalálja azt a cselekvési kört, amely pillanatnyilag a politika számára elfogadható. Ez a megoldás azonban nem teszi lehetővé sem a koncepció racionális bírálatát, sem pedig különböző feltételek mellett érvényes (és időben módosítható) prioritások kijelölését.

Egy lehetséges elvi keret

Az elvi háttérrel nyilván több módon ki lehet alakítani. Az egyik lehetőség a szociális piacgazdaság (a koncepció bevezetésében szereplő) gondolatból való kiindulás.

Első lépésben valamilyen objektív módon meg kellene határozni azokat az alapszükségleteket, amelyek (meghatározott szintű) ki nem elégítése *súlyosan veszélyezteti* az ember fizikai egészségét, „túlélését”, valamint állampolgári létét (közügyekben való részvételét). A fizikai egészség fontossága aligha igényel hosszas indokolást. Az állampolgárok autonóm módon való részvétele a közügyekben pedig azért létkérdés, mert enélkül nincs integrált és demokratikus társadalom (Doyal és Gough, 1991).

Az alapszükségletek meghatározását követné annak (ugyancsak „ob-

jektív”) megállapítása, hogy melyek azok az alapszükségletek, amelyeket az új társadalmi rendszer domináns szükségletkielégítő intézménye, a piac, elvileg nem tud jól kezelni (a közgazdaságtudományban széles körben ismert piaci kudarcok miatt)¹; melyek azok a feltételek vagy „emelő”, amelyek egyes egyéneket vagy csoportokat a piacon való jobb érvényesüléshez segíthetnek; s melyek azok az élethelyzetek, amelyekben az egyén (szinte) bizonyosan nem képes alapszükségeit a piaci törvényekhez alkalmazkodva kielégíteni.

Ha ezek a megállapodások megszületnek, akkor nagyjából rögzíthető, hogy mi a szociálpolitika dolga. Ezután már „csak” a jogszabályi munkamegosztás van hátra, azaz annak eldöntése, hogy a szociálpolitikai feladatok közül melyek tartoznak a Szociális Törvény kompetenciájába, és melyek más (foglalkoztatási, egészségügyi, adóügyi stb.) jogszabályok hatókörébe.

Igaz, egy plurális politikai mezőben szinte lehetetlen „objektív” és konszenzuális módon meghatározni az alapszükségeket, illetve a biológiai és társadalmi funkcionálást súlyosan már nem károsító vagy veszélyeztető szükségletkielégítési szinteket. *Abban azonban politikai egyetértésre lehet jutni, hogy a törvény racionális felépítése érdekében e megállapodásokra szükség van.* Ebben az esetben már „csupán” a válasz kialakítása múlik a politikai erőviszonyokon, azaz az, hogy milyen alapszükségeket és milyen szükségletkielégítési szinteket tartalmazhat a törvényjavaslat, amelyek az elfogadás reményével kerülhetnek a törvényalkotók elé.

Az mindenestre nyilvánvaló, hogy ebben a közelítésben a szociálpolitikának, s ezen belül meghatározott körben a szociális törvénynek is feladata az, hogy megelőzze – gyermekeknél és felnőtteknél egyaránt – az egészség és állampolgári autonómia súlyos károsodását, s ne csak a már kárt szenvedetteken segítsen.

Eszközök és módszerek

Számos vitát válthat ki, hogy a Szociális Törvény keretében biztosítandó ellátásokat milyen szinten, milyen technikákkal kell nyújtani. Ezzel kapcsolatban ismét felmerül néhány, a koncepcióban csak homályosan érintett probléma.

a) *Rászorultsági elv.* Az egyik alapvető kérdés az ún. célzott, kizárólagosan anyagi rászorultsághoz kötődő juttatások szerepének megítélése. Köztudott, hogy a Világbank (The World Bank, 1991), a Nemzetközi Valutaalap, és jó néhány nyugati szakértő (Liberty Project, 1991) sokallják a „társadalom egészének biztonságát szolgáló” redisztribúciót, és keveslik a célzott juttatásokat. A Szociális Törvény koncepciója – eléggé nem méltányolható módon – csak az utóbbi véleményt teszi magáévá. Abból a – magyar állampolgárok számára bizonyítást aligha igénylő – tényből indul ki, hogy a társadalom egészét szolgáló oktatási, egészségügyi, nyugdíj- stb. rendszerek is a források bővítését igényelnék, s „keves lehetőség engednek a célzott szociális juttatások irányába történő

átcsoportosításra”. Ugyanakkor – és ez is elfogadható állítás – a célzott ellátások (azaz valójában a segélyezés) bővítését indokoltnak tartja.

Mindemellett (és ez épp a nemzetközi vonatkozások miatt nem közömbös) érdemes lenne a „célzott” juttatásokat kicsit pontosabban értelmezni. A mai számítások mellett a koncepció szegyenkezve mondja, hogy „a kizárólagosan rászorultsághoz kötődő juttatások köre meglehetősen szűk. 1991-ben megközelítőleg 40 milliárd forint, ami a GDP 1,6%-a”. A kérdés az, hogy a „célzott” ellátás *kizárólag anyagi rászorultsághoz, és ennek megfelelően a jövedelem vagy vagyon igazolásához kötendő ellátásként* értelmezendő-e, vagy van tágabb értelmezési lehetőség? Ha a szűk értelmet vesszük, akkor a ma célzottan nevezett ellátások sem mind célzottak, mert a szociális szolgáltatások (étkeztetés, bentlakásos intézmény) igénybevétele (az említett 40 milliárd kb. fele) eddig legalábbis nem kötődött jövedelemigazoláshoz. Ugyanakkor, ha a szükségletet és ezzel együtt a fizetőképességet (az eszerint differenciált térítési díjakat) elfogadjuk „rászorultsági alapként”, akkor sokkal több már ma is a „célzott” ellátás. Akkor ugyanis „célzott” a bölcsőde, az óvoda, az időseknek nyújtott szolgáltatások és intézmények stb. Ha tudjuk továbbá, hogy a gyermekek szükségleteit a munkajövedelmek nem tartalmazzák, s hogy a többgyermekes családok jelentős része nem jómódú, akkor a családi pótlék zöme is „célzott” ellátás. Hasonlóképpen, a mind nagyobb összeget felemészítő munkanélküliségi ellátások zöme is „célzott”, amennyiben – szegénységi bizonyítvány nélkül is – túlnyomórészt nem a jómódúakhoz jut.

Mindemellett az anyagi rászorultsághoz kötött „célzott” ellátások, azaz a sző szoros értelmében vett segélyezés bővítése szinte elkerülhetetlen. Épp ezért a Koncepcióban érdemes lenne felhívni a törvényalkotók figyelmét a segélyezés feloldhatatlan ellentmondásaira, megoldhatatlan dilemmáira. Ez azért különösen fontos, mert különböző (bel- és külföldi) hatásokra már széles körben elterjedt a vélekedés a mai ellátások (például a családi pótlék) „pazarló” jellegéről, és várható, hogy ezek a vélemények a Koncepció parlamenti vitája során is hangot fognak kapni. Ezért legalább néhány alább említett, nemzetközileg közismert problémát (illetve tapasztalatilag igazolt tény) érdemes a Koncepcióban a törvényhozók figyelmébe ajánlani:

– A segélyezés (jövedelemigazolás, ellenőrzés) adminisztrálása drága. Ezért erre egyfelől fedezetet kell teremteni az önkormányzatoknál (ami a mostani koncepcióból hiányzik). Másrészt ahol és amikor lehet, más, könnyebben azonosítható rászorultsági kritériumokat érdemes alkalmazni. Még senki nem számította ki például, hogy csak anyagilag mennyi megtakarítást jelentene a családi pótlék jövedelemhez kötése, ha a szelektálás adminisztrációs költségeit figyelembe vesszük – nem beszélve a társadalmi elfogadtatás költségeiről. Azaz a *segélyezés* más ellátásoknál nagyobb *gazdasági hatékonysága* nem eleve adott, hanem esetenként bizonyítandó tény.

– A segélyezés gazdasági hatásossága ugyancsak problematikus. A nemzetközi tapasztalatok szerint a jövedelemigazoláshoz (alkalmasint más

kellemetlen eljárásokhoz) kötött ellátások soha nem érik el a megcélzottak teljes körét. Az igénybevételi arányok 20-80% között mozognak. Ez azt jelenti, hogy többnyire éppen a legelesettebbek (és mellettük a legbüszkébbek, azaz gyakran a társadalom megítélése szerint leginkább érdemesek) maradnak ki az ellátásból. Ez ismét más automatizmusok mellett szól.

– Ha a családban van munkaképes kereső, akkor a segélyezésnek mindig van munkára ellenőszítő vonása. Ez különösen a rossz piacképességű (alacsony szakképzettségű, beteges) munkavállalókra áll, akik sok és nehéz munkával alig keresnek többet, mint amikor segélyen tudnak maradni. Ez a segélyezésből adódó ún. szegénységi csapda. (Ennek több lehetséges ellenszere van. Az egyik a segélyek olyan alacsony szintje, aminél minden kereset szignifikánsan jobb. Ez Magyarországon nehéz szívvel ajánlható út a közismerten alacsony keresetek miatt, hiszen a minimális bér sem éri el a létminimumot, és még kevésbé a megélhetési minimumot. A másik megoldás a segély fokozatos megvonása, „karcúsítása” növekvő kereset esetén, azaz az ún. implicit adókulcs csökkentése. Ez azonban nemcsak nagyon bonyolult eljárás, hanem azt is jelenti, hogy az alacsony keresetű családok széles körét is segélyezni kell – ami igen költséges megoldás. (Vagyis a szegénységi csapda „ellenszerei” inkább csak elméletileg léteznek, gyakorlatilag nem.)

– Minél szélesebb körben váltja ki a segélyezés a más értelmezésű szükségletek szerinti (pl. gyerekszámhoz, egészségi állapothoz stb. kötött) ellátásokat, annál erőteljesebb a társadalom megosztásának, dezintegrálásának veszélye, annál mélyebb a szakadék az *adót csak fizetők és a más adójából eltartottak* (sokak szemében: élősködők) között. Ez a feszültség az adófizetői morált aláássa, és erősíti az adóellenességet. Ha az adófizetők – és ez igaz a TB-járuléklfizetőkre is – kevés és rossz színvonalú ellátást kapnak vissza magas befizetéseik ellenében, akkor jogosan fordulnak szembe az adó- vagy TB-rendszerrel. Ezzel pedig végeredményben a társadalmi szolidaritás alapjai gyengülnek.

b) *A szociális háló lyukai.* Nagyon kevés fejlett ország van, ahol (szinte) hézagmentesen működne a szociális háló, azaz ahol senkit nem zárnak ki a léthez való jogból. Általában az a helyzet, hogy az ún. érdemtelen szegények (azok a munkanélküliek, akik nem működnek együtt az illetékes hatósággal) legfőljebb roppant alacsony szintű segílyt kapnak. Számos országban rossz a nagyon alacsony keresetűek helyzete is: az ő számukra gyakran nincs rendszeres, jogszerű jövedelemkiegészítés. Az más kérdés, hogy egyre erősödik az ún. garantált minimum jövedelem híveinek tábora, akik nem tartják elfogadhatónak ezt a helyzetet (Atkinson, 1992).

A Szociális Törvény koncepciója e tekintetben nem tér el radikálisan a jellegzetes nemzetközi gyakorlattól: nem garantál létfenntartási segílyt az alacsony jövedelműeknek (ha nincs gyermekük vagy nincs egészségkárosodásuk), és azoknak sem, akik nem szereztek jogosultságot munkanélküli járadékra, vagy ezt a jogosultságot elvesztették (a munkaközvetítővel való nem megfelelő együttműködés miatt).

A mai helyzetben nem is annyira gazdaságilag, mint politikailag reménytelen a garantált minimum mellett érvelni, vagy amellet, hogy az „érdemtelenek” se maradjanak ki a léthez való jogból. Ezért az lenne kívánatos – és ez tulajdonképpen nem a Szociális Törvény „belügye” –, ha minél kevesebben kerülnének az érdemtelen szegények közé. (Megjegyzendő, hogy ez annál fontosabb lenne, mert az új társadalombiztosítási törvény értelmében ezen „érdemtelenek” az egészségbiztosításba sem kerülhetnek be.)

Sajnos e kívánatos helyzet ellenkezője valószínűsíthető. A „fekete munkavállalásnak” minden jel szerint terjednie kell, s ezzel az érdemtelenek fő csoportjának, a feketén munkát vállalóknak a száma is nő. Ennek legalább három oka van: a munkanélküli ellátások alacsony szintje, ami önmagában nem elég a létfenntartáshoz; a munkanélküli ellátásra nem jogosultak (abból kizártak) feltehetően növekvő – és az új szigorító rendelkezésekkel szinte tudatosan növelt – száma; valamint a vállalkozók által fizetendő rendkívül magas (49%-os) társadalombiztosítási (bér)járulék, ami nem ösztönöz munkahelyteremtésre.

Igy tehát valószínűleg növekedni fog a minden segélyezésből kizárt érdemtelen szegények száma. Jelenlegi formájában a szociális törvény koncepciója erre nem kínál megoldást. A megoldás a ma elfogadott eszközökkel a szociális törvényen belül nem is oldható meg, s valószínűleg a „fekete gazdaság” új szerepének átgondolását igényelné. Végül is nézzünk szembe azzal a kérdéssel: mit tehet az az „érdemtelen szegény”, akit (történjen ez bár önhibájából) minden segélyezésből kizártak, hivatalos munkalehetőséget pedig nem talál, mert nincs? Vagy éhenhal, vagy koldul, vagy lop, vagy feketén végez munkát. Azt kell meggondolni, hogy e sok rossz közül melyik a legkisebb rossz.

Igaz, sokan és gyakran hivatkoznak rá, hogy Nyugat-Európában (vagy legalábbis több fejlett országban) is tartósan 10% körüli a munkanélküliség, s ebből nincs nagyobb baj: a társadalom beletörődött a probléma és az ezzel járó költségek elviselésébe. Anélkül, hogy itt mód lenne e kérdés részletes elemzésére, legalább néhány megjegyzés ide kívánczik:

- a szóban forgó országokban a munkanélküliségi ellátások, ha nem is bőkezűek, nem jelentik az ellehetetlenülésnek azt a szintjét, mint nálunk. A teljesen ellátatlanok, minden segélyből kizártak száma minimális

- a nagyarányú munkanélküliség nem egyszerre, néhány hónap alatt zúdul a társadalmakra, hanem fokozatosan, évek során alakult ki: inkább volt idő elfogadni. Ráadásul, noha mindenütt volt egy hosszú periódus gyakorlatilag teljes foglalkoztatással, ennek fenntartása sosem volt olyan politikai-ideológiai alapígeret, mint nálunk

- a „társadalom egésze” elfogadta a tartós munkanélküliséget, de maguk az érintettek nem, vagy sokkal kevésbé, s különösen a fiatalok számára elviselhetetlen a helyzet. A szélsőjobboldal általánosnak tűnő előretörésében például valószínűleg sokminden játszik közre, de ezek közül egyik bizonyosan az, hogy az adott rendszer durva megkérdőjelezésével kiutat vagy reményt kínálnak e csoportoknak. Nagyon nagy kérdés tehát, hogy a nyugati példa mennyire mérvadó a mi feltételeink között.

A paternalista szemlélet maradványai

A törvény koncepciója bevezetőjében is, számos részletkérdésben is erősíti az állampolgári lét feltételeit, a jogszerűséget, a garanciákat, a jogok érvényesítését szolgáló bírósághoz fordulás lehetőségét. Ugyanakkor néhány esetben még nem sikerült túllépni a paternalista, az állampolgárt nem egészen felnőttként kezelő szemléleten. Ennek egyik jelzése (amire később még visszatérek) a pénzbeli járandóságok könnyű kiváltása a fogyasztó szabadságát korlátozó természetbeni juttatással.

Egy másik paternalista maradvány az idősek (fogyatékosok) választási lehetőségének korlátozása az otthoni ellátás és az intézet között. A koncepcióban elég sűrűn előfordulnak ilyen kitételek: „Intézeti elhelyezésre csak abban az esetben kerüljön sor, ha más típusú szociális szolgáltatás útján az igény nem kielégíthető”; „Bentlakásos intézménybe csak azon személyek helyezhetők el, akiknek az ápolása, gondozása más módon nem megoldható” stb.

Noha igaz, hogy az emberek túlnyomó többsége szeretne a lehetőségek végső határáig otthonában maradni, azért nem zárható ki az a helyzet, hogy mégis inkább az intézetet választja. Olyan okok léphetnek fel, mint a tarthatatlan családi viszonyok, vagy társas kapcsolatok igénye stb. Az is lehetséges, hogy – a törvény minden jóakarata ellenére – nincs megfelelő házi segítségnyújtás az adott településen. A lényeg azonban nem is ez, hanem az, hogy idősek, mozgáskorlátozottak esetében szinte természetes maradt a koncepcióban a személytelen közelítés, az, hogy embereket valakik valahová elhelyezhetnek, az „értük, de nélkülük” való döntés, azaz az ő autonómiájuk csorbítása.

Kérdőjelek a gyakorlati megoldásoknál

Pénzbeli ellátások

a) *Önkormányzatok adminisztratív feladatai.* Az ellátások fedezetétől függetlenül nyilvánvaló, hogy a szociális ellátások típusainak és körének bővülésével meg fognak sokszorozódni az önkormányzatok elosztási feladatai (jogosultságok elbírálása, ellátások folyósítása, igénylők nyilvántartása, felülvizsgálat és ellenőrzés stb.). Ez annál is valószínűbb, mert az üzemi kifizetőhelyek jelentős részének megszűnésével valahová át kell kerülnön az anyasági segély, családi pótlék, gyes, temetési segély, sőt, esetleg a társadalombiztosítási kifizetések egy részének ügyintézése is. Célszerű lenne a megnövekedett feladatok fedezetéről, és lehetséges szervezeti kereteiről (pl. önálló iroda) is reális elképzeléseket kidolgozni.

b) *Családi pótlék.* A koncepció a mai rendszer megtartása mellett egy másik alternatívát is vázol. Eszerint „A személyi jövedelemadó rendszere tegye lehetővé, hogy a legmagasabb adóköteles sávban lévők visszafizessék a családi pótlékot, kivéve, ha ez az eltartottaknál a létfenntartást veszélyezteti, azaz, az egy főre jutó jövedelem így nem éri el a létfenn-

tartási szintet.” Így megfogalmazva a javaslat abszurd (mert óriási adminisztrációt igényel) és igazságtalan. Az adósávhatár átlépése alapján történő ilyen döntéseknél mindig az a helyzet, hogy 1 Ft jövedelemnövekedés több ezer Ft veszteséget okozhat. (Ez a probléma a szegénységi csapdánál is jelentkezik.) Ennél már ésszerűbb és igazságosabb az 1991-ben kiterjesztett „gyermekkedvezmény” megszüntetése, ami 18 milliárd megtakarítást is jelentene a költségvetésnek. Ez ugyanis a „fordítottan célzott” juttatás tipikus esete: minél magasabb adót fizet valaki, annál többet takarít meg a gyermekkedvezményen². Sőt, még a családi pótlék megadóztatása – ami egyébként kevés országban ismert gyakorlat – is jobb, mint a látványos, de ötletszerű és zavaros hatású megoldások.

c) Új „gyermeknevelési támogatás”. Ez az *anyaságot* munkaként elismelő támogatás. „Minden anya igénybe veheti, akinek már volt társadalombiztosítási jogviszonya, és három vagy több kiskorú gyermeket nevel, közülük a legfiatalabb 3-10 év közötti. A legfiatalabb gyermek 10 éves koráig vehető igénybe.” E látszólag pozitív intézkedésnek több átgondolandó negatív hatása van. Az egyik, hogy az az anya, aki nem fizeti be a nyugdíjjárulékot – ami a minimumbér 23,5 + 6%-a (azaz ma havi 2360 Ft), és aminek befizetéséről a koncepció nem rendelkezik – erre az időszakra elveszti nyugdíjjogosultságát. A Társadalombiztosítási Törvény ugyanis elvként mondja ki, hogy meg kell szüntetni a járulékfizetés nélküli jogszerzési időt. Egy másik igen fontos mozzanat, hogy a koncepció szerint e többletkiadás egyik forrása a *gyermekintézményeknél elérhető megtakarítás*. Ez magyarul azt jelenti, hogy az otthon lévő anya gyermekét nem fogják óvodába vagy iskolai napközibe fölvenni. Ez – a család és a gyermekek érdeke miatt – elfogadhatatlan. A nemek közötti egyenjogúság elvével ütközik viszont, hogy ezt az ellátást a koncepció szerint csak az anyák vehetik igénybe, az apák nem.

A probléma ezzel az intézkedéssel az, hogy nem a család rövid és hosszú távú jövedelmi helyzetét akarja javítani, ha az anya (vagy apa) a gyermekekkel való otthonmaradást választja (hiszen akkor például nem korlátozná az ellátást a már munkaviszonnyal rendelkezőkre), hanem az anya otthonmaradását pillanatnyi előnnyel akarja ösztönözni a mai és holnapi hátrányok világossá tétele nélkül.

d) *Létfenntartást biztosító rendszeres juttatások*. A koncepció (megítélésem szerint helyesen) a parlamentre bízta a létfenntartási szint meghatározását. Ezt „a különböző létminimum-számítások megalapozzák”, de a parlament (nyilván a források és politikai erőviszonyok függvényében) e minimumoktól eltérhet. (Ez azért fontos, mert ellenkező esetben a létminimum-számításokra politikai kényszer nehezedne.) Mindazonáltal jó lenne a törvényben rögzíteni, hogy a létfenntartási szint maximálisan mennyivel maradhat a létminimum alatt, s hogy legalább évente indexelni kell a fogyasztói árindexhez. E biztosítékok nélkül a szegények nagyon kiszolgáltatottá válhatnak.

A létfenntartási szint gyakorlati alkalmazásánál több probléma merül fel.

– A létminimum-számítások figyelembe veszik a *családok összetételét*,

azt, hogy aktív vagy nyugdíjas-e a kereső, s azt, hogy falun vagy városon él a család. Ezek a tényezők valóban lényegesen befolyásolják a létfenntartási költségeket. Ésszerű lenne, ha ezt a differenciáltságot, a nemzetközi gyakorlattal összhangban, a magyar támogatási rendszer is megtartaná. A koncepció ettől eltérő gyakorlatot sugall, amikor egyetlen, egységes összegű, egy főre jutó létfenntartási szintről szól.

A létfenntartási juttatások egy részét a koncepció szerint *egyéni jogon nyújtják* (időseknek, tartós munkanélkülieknek, rokkantak egy részének), más részét pedig *gyermekes családoknak*, a család, illetve gyermekek jogán. A két esetben nem célszerű azonos technikát és azonos szintet alkalmazni. *Ami az egyéni ellátásokat illeti:* aktív korú egyének esetében – súlyos társadalmi feszültségek elkerülése érdekében – a létfenntartási támogatást valamilyen módon a minimálbérhez, és nem egy ettől független számítási minimumhoz kell kapcsolni. E kapcsolat azt is jelenti, hogy a segély-jellegű ellátás nem lehet több, mint a mindenkori minimálbér (még akkor sem, ha a minimálbér messze elmarad a létminimumtól). Nyugdíjas korúak esetében elvileg lehet a létfenntartási minimum magasabb, mint a mindenkori nyugdíjminimum, hiszen a koncepció minden a nyugdíjkorhatárt betöltő személy jövedelmét ki kívánja egészíteni a létfenntartási szintig. A gyakorlatban azonban ez roppant költséges megoldás lehet, és nagyon próbára teszi a kiegészítést nem kapó kisnyugdíjasok szolidaritási érzését. Mindenesetre *érdemes a koncepció szintjén végiggondolni az egyéni jogon adott támogatásoknál a minimumellátások és a létfenntartási szint közötti összefüggést.*

A *családi ellátásoknál* viszont el kell szakadni az egyéni minimumoktól és egy főre jutó ellátásoktól, és a *családra vonatkozó létfenntartási minimumot kell figyelembe venni.* Ebben az esetben azonban, a koncepciótól radikálisan eltérően, nemcsak a gyerekek után nyújtandó a támogatás. A család egészének jövedelmét kell kiegészíteni a minimumszintig. Végül is a gyerekek ellátása csak akkor van – akár minimális szinten is – biztosítva, ha a családi jövedelem elér valamilyen, a megélhetést legalább szűkösen biztosító minimumot.

– Alapvető, az állampolgári jogokat mélyen érintő kérdés az, hogy a létfenntartási támogatást pénzben vagy természetben kell-e adni. A koncepció szerint a családnak nyújtott létfenntartási támogatás természetben is adható – pl. iskolai étkeztetés térítési díjának átvállalása, tüzelőutalvány, élelmiszerjegy formájában. Ez a helyettesíthetőség a családokat teljesen kiszolgáltatottá teszi, hiszen sérül a Törvény bevezetőjében említett azon elv, hogy „a törvényi szabályozás révén valósul meg a polgári fejlődés egyik legalapvetőbb értéke, a *kiszámíthatóság*”. Ha a pénzt az ügyintéző diszkrecionális döntése megvonhatja, ez minden előrelátást ellehetetlenít. Ha túl nagy az ezirányú nyomás, akkor legalább törvényi szinten rögzítendő, hogy a létfenntartási támogatás általában pénzben adandó, s gyermekes családok esetében e támogatás bizonyos hányada (maximum 20 vagy 30 százalék) élelmiszerjegyben adható. (A tejjegy az élelmiszerjegy szabadságkorlátozó, nem ésszerű formája. Gyakran kenyér jobban kell, mint tej.) Az így meghatározott, jórészt pénzbeli támogatást

kiegészíthetik természetbeni ellátások, annál is inkább, mert előre tudható, hogy a létfenntartási szint (egyelőre) bizonyosan nagyon alacsony, létminimum alatti lesz. A kiegészítő természetbeni ellátásoknak az az előnyük is megvan, hogy enyhíthetik a korábban említett szegénységi csapdát: ha a család helyzete önerejéből javulni kezd, és megszűnik a pénzbeli ellátásra való jogosultság, a természetbeni ellátásokat nem kell azonnal megvonni.

e) *Ellenőrzés*. A koncepció javasolja „az önkormányzatokat olyan jogkörrel felruházni, amely lehetővé teszi a jövedelemre vonatkozó adatok ellenőrzését”. Ez amilyen szükséges, olyan veszélyes kérdés. Komoly jogi garanciák kellene, hogy ne sérüljenek súlyosan az egyének és családok személyiségi jogai. (Megjegyzendő, hogy az USA-ban egy legfelsőbb bírósági döntés például törvényen kívül helyezte a lakáson történő környezettanulmányt mint ellenőrzési módszert – épp a személyiségi jogok védelme érdekében.)

Szociális szolgáltatások

A szociális szolgáltatások köre. A koncepció számos eleme – így például ellátási felelőségek rögzítése, új intézménytípusok bevezetése, a sokszektorú szociálpolitika igenlése – messzemenően helyeselhető. Néhány kritikai megjegyzés mégis ide kívánkozik:

a) A koncepció megkülönböztet *kötelező*, valamint az *igények indokolt-sága esetén adható* ellátásokat és szolgáltatásokat. Ezzel kapcsolatos problémák:

– a koncepció nem rögzíti (mint ezt a pénzbeni ellátásoknál megteszi) a kötelezően fenntartandó és a csak „adható” szolgáltatások pontos finanszírozási feltételeit – hogy mi az önkormányzatok, mi a központi költségvetés dolga. Ez pedig már csak azért is fontos lenne, mert a kötelező ellátások között *bentlakásos intézmények* egyáltalán nem szerepelnek. Így az idősek, fogyatékosok stb. speciális és intézményt igénylő szükségletei teljesen háttérbe szorulhatnak. (Ami „adható”, az csak vagy megfelelő szociális érzékenység, vagy megfelelő társadalmi nyomás esetén valósul meg. E tényezők megléte törvényileg nem írható elő és nem garantálható, tehát számos szükséglet ellátatlan maradhat.)

– az *időskorúak* (nyugdíjkorhatárt betöltöttek) számára sincs kötelezően nyújtandó bentlakásos ellátás. Ez kérdésessé teszi a mai „idősek szociális otthonai” fenntarthatóságát is. Ez annál inkább probléma, mert az idősek szociális otthonához hasonló funkciójú intézmény a koncepcióban egyáltalán nem szerepel. Ez a hiány hosszabb perspektívában – amikor majd sikerül megfelelő segítséggel minden idős embert a lehető leghosszabb ideig saját otthonában tartani, amikor majd csak a heveny vagy akut, de nem kórházi jellegű egészségügyi ellátásra szoruló idősek számára lesz szükséges intézményi ellátás – talán indokolható. (A külföldi tapasztalatok ezt a perspektívát csak feltételelesen igazolják.) Jelenleg azonban a szociális otthonok lakóinak egy része olyan idős ember, akinek

saját otthona egyáltalán nincs, illetve otthonát valamilyen okból elhagyni kényszerül. E probléma a belátható jövőben valószínűleg fennmarad, tehát a mai szociális otthonok nem szüntethetők meg.

– A *gyermek napközbeni ellátását* a koncepció akkor írja elő kötelező önkormányzati feladatnak, ha ezt „a szülő munkavégzése, betegsége, vagy egyéb indokolt távolléte” indokolja. Ebből az következik, hogy a gyermekintézmények még a korábbinál is kisebb mértékben szolgálnak speciálisan gyermeki érdekeket, s a korábbinál is nagyobb mértékben válnak szülőpótló gyermekmegőrző intézménnyé. A bölcsőde pedagógiai értéke és szocializációs funkciója vitatható. Az óvoda és a napközi gyermekek szempontjából való fontossága, nevelési szerepe azonban ismert és tagadhatatlan. Ezen intézmények pedagógiaiból szociálissá való átalakítása minden szempontból veszteség.

Igaz: ha az új oktatási törvény az óvodát és napközi otthont *nem* tekint a közoktatási rendszer integráns részének, akkor előnyös, ha a Szociális Törvény legalább szociális indokoltáguk alapján kötelező szolgáltatásként írja őket elő. Ez azonban csak pótmegoldás. (A két törvény kapcsolatát tehát meg kell vizsgálni.)

b) Kérdéses, hogy milyen *részletességgel* kell a törvényben az intézmények típusát definiálni. Így például nem feltétlenül indokolt az átmeneti elhelyezést szolgáló *gondozó-ház* és az állandó elhelyezést szolgáló *ápoló otthon* különválasztása. Helyesebb lenne a kielégítendő *funkciót* megjelölni. (Az általam ismert külföldi megoldásoknál a funkció – a kórházi ápolást nem igénylő egészségügyi ellátás, illetve egyéb, a létfenntartást segítő szolgáltatások biztosítása – a domináns tényező az intézmények létrehozásánál.)

– Kérdéses, hogy elő kell-e írni, hogy ápolóotthont vagy gondozóházat *csak nyugdíjkorhatáron felüli személy* vehet igénybe. Szerintem nem. Annál kevésbé, mert sok esetben a fogyatékos – pl. mozgáskorlátozott – számára ugyanolyan környezeti, belső közlekedési stb. feltételek szükségesek, mint a funkcionálisan gyengülő idősök számára. (A koncepció ilyen értelemben túlságosan szegregálja a sajátos szükségletekkel rendelkező csoportokat, illetve nem egyértelműen a szükségletből indul ki.)

– Ugyancsak a funkció pontatlan meghatározása okozza a *nyugdíjasok háza* mai konstrukciójának rögzítését. Valójában idősök és fogyatékos emberek számára egyaránt szükség lenne a koncepcióban később és csak a fogyatékosoknál említett *védett lakásokra vagy lakótelepekre*. Ezek önálló lakásegységekből álló házak vagy házcsoportok, telepek, amelyekben bizonyos szociális és egészségügyi szolgáltatások intézményesen elérhetők. Nem szükségszerű, hogy a lakások „összefüggő egységet alkotó épületben” helyezkedjenek el. Egyébként azt sem célszerű rögzíteni, hogy e lakások igénybevétele csak az érintett *vagyonának* terhére történhet. Sokféle konstrukció képzelhető el. Ami rögzítendő, az az, hogy mi az adott ellátási formán belüli piaci elem, és mi az állami (önkormányzati) szolgáltató funkció.

c) *Térítési díj*. A koncepció szerint „a szociális szolgáltatásokért az igénybe vevők *térítési díjat* fizetnek”. A továbbiakban a szabályozás le-

hetővé tesz árnyalatokat (pl. hogy a teljes körű ellátást nyújtó intézmények kivételével nem kérhető térítési díj, ha az igénylő jövedelme a létfenntartási szint alatt van), ez azonban az alapszabály elvén nem változtat.

Több okból célszerűbb lenne eleve differenciáltabban fogalmazni. Az egyik lehetőség ez volna: „a szociális szolgáltatások ingyen vagy térítés ellenében vehetők igénybe, a szolgáltatás jellegétől, és az igénybevevő anyagi helyzetétől függően”. Ennek hiányában pl. a Családsegítő Központoknak, amelyeket ma mindenki szabadon fölkereshet, addig nem is szabadna a kliensekkel szóba állniok, amíg nem kérnek tőlük jövedelemigazolást stb.

d) *Ki a család tagja?* A koncepció szerint „a szociális ellátások igénybevételénél családként kell értelmezni az együttlakó házastársakat és élettársakat, 18 éven alul vagy nappali szakon továbbtanuló ...gyermeküket, valamint a velük lakó rendszeres gondozásra szoruló felnőtteket és az együtt lakó 70 éven felüli nagyszülőket és azok 70 éven felüli testvéreit”. Ennek a sajátos csoportosulásnak az összes *segélyekkel együtt számított* jövedelme képezi a jövedelemszámítások alapját a szociális ellátásoknál.

A nemzetközi segélyezési gyakorlatban általában az együttlakó házastársakat és élettársakat, továbbá 18 éven alul vagy nappali szakon továbbtanuló nem kereső gyermekeiket tekintik családnak a családi segélyezésnél. A korábbiakban részletezett létfenntartó juttatások is nagyjából ezt az elvet követték, amikor egyéni jogosultságot rögzítettek minden nyugdíjkorhatáron felüli személynél, *minden* (a hatóságokkal együttműködő) munkanélkülínél, *minden* önellátásra képtelen (azaz rendszeres gondozásra szoruló) felnőttnél.

A fenti családmeghatározás sajátos módon – hacsak nem a véletlen vagy tévedés műve – a gyermekes családok létfenntartási járandóságának csökkentését szolgálja (azaz személyiségi jogaikat sérti), s egyben a 70 éven felüliekre és a fogyatékosokra *eltartási kötelezettséget hárít* a velük együtt lakó, esetleg nem is rokon kiskorúakért. Ugyanis ezek szerint az együttlakó idősök vagy fogyatékosok létfenntartási támogatása *beszámítandó* a gyermekes család összes jövedelmébe, és az ő támogatásuk csak az így számított jövedelem és a létfenntartási szint különbségét fedezheti. Célszerűbb lenne tehát visszatérni a nemzetközi gyakorlathoz, és az annak megfelelő (fentebb leírt) „nukleáris család” fogalmához.

e) *Területi Szociális Felügyelőség.* A Koncepció szerint „több önkormányzat és szolgáltatást nyújtó intézmény *szakmai felügyeletét* a Területi Szociális Felügyelőség látja el, amely intézmény az Önkormányzati Törvény következtében a szociális érdekek védelmét, a szükséges méretű állami beavatkozás lehetőségét biztosítja”. Ezen belül két variánst vázol a koncepció. Az egyik szerint az új hálózatot a népjóléti miniszter hozza létre és működteti. Felhatalmazása kiterjedne a regionális szintű szociális tevékenység összehangolására, a pénzügyi, szakmai előírások betartásának ellenőrzésére, konkrét hatáskörök telepítésére, és a szociális intézményhálózat szakmai érdekvédelmére. A másik variáns szerint az állam „csak” a Felügyelőség igazgatóját nevezné ki egy igazgatótanács élére,

és az ott dolgozó munkatársakat „megerősítené”. Az igazgatótanácsban az önkormányzatok és a non-profit szféra is képviseltethetnék magukat, s hatásköre az előzőhöz hasonló lenne.

Az első variánsban egészen nyíltan, a másodikban kicsit tompábban jelentkezik a sok területen tapasztalható recentralizációs törekvés, az önkormányzati felelősség és jogkörök korlátozása, egy új – ismét paternalista – gyámkodás. Emellett az sem közömbös, hogy a szaporodó területi hálózatok (amelyek az egészségügyben már léteznek, az oktatásban tervezik létrehozásukat) mennyire növelik a központi közigazgatás terheit, költségességét. E hálózatok mellett egyre kevésbé érthető a megyei önkormányzatok és a köztársasági megbízottak szerepe.

f) *Forrásigény.* Úgy tűnik, hogy a koncepció alkotói számos tételnél alábecsülik a forrásigényt. Igaz, a létfenntartási szint (éppen a forráskorlátok miatt) tetszőlegesen alacsony lehet. Ám a létminimum átlagos egy főre jutó összege jelenleg, 1992 tavaszán 10 000 Ft felé közelít. A javaslattevők a törvény 1993. január 1-jei bevezetésével számolnak, ameddig (minimálisan) további kb. 20%-os infláció várható. Ehhez képest a 4000 és 5000 Ft-os létfenntartási szintek nehezen fogják a létfenntartást biztosítani.

Ennél feltűnőbb a potenciális igénybevevők számának alábecslése. Természetesen csak közelítő számításokról lehet szó. De azért a népszámlálási adatokból sejthető, hogy a nyugdíjkorhatáron felüli jövedelem nélküliek száma közelebb van a 200 ezerhez, mint a számított 100 ezerhez. A munkanélküli járadékot kimerítők száma (más becslések szerint) év végére nem 60, hanem inkább 100 ezer fő lesz.

Nem problémamentes a hiányzó források fedezetére vonatkozó javaslat sem. A hiány pótlásának egyik forrása a javaslat szerint a (gyermekek utáni) adókedvezmény szűkítése. E javaslattal – mint erre már utaltam – messzemenően egyetértek. Kétséges azonban, hogy a parlament hajlandó-e ilyen rövid idő alatt visszavonni egy alig megmelegedett döntését. A másik javasolt forrás a családi pótlék 1993. évi keretéből való elvétel – ami (túl azon, hogy szintén parlamenti döntést igényel) ugyancsak vitatható eljárás. Egyébként is jó lenne már szakítani azzal a több évtizede ismert technikával, hogy a szociális szféra érdekében csak a szociális szféra hozhat áldozatot.

Mindezzel a koncepció feltehetően alábecsüli a forrásigényt, és megoldottnak állítja be a fedezetét. Az alábecslés nem célszerű, mert – a Szolidaritási Alaphoz hasonlóan – rövid időn belül súlyos helyzet állhat elő a vállalt feladatok finanszírozhatatlansága miatt.

Összefoglalva: öröndetes, hogy elkészült a Szociális Törvény tárgyalási alapnak már alkalmas koncepciója, s az is, hogy alapjában közelít a fejlettebb és demokratikusabb jóléti államok szemléletéhez is, gyakorlatához is. A fenti kritika egy sor olyan „ördögöt” igyekezett megmutatni, amely a részletekben akarva-akaratlan meghúzódik, s ezzel veszélyeztetheti a Törvény egészének deklarált törekvéseit.

Jegyzetek

1. N. Barr, a London School of Economics tanára, jelenleg a Világbank szakértője, több tanulmányban (pl. Barr, 1991) figyelmeztet az új demokráciák piaccal kapcsolatos illúzióira egy sor szükséglet, például az egészségügy területén.

2. Természetesen a horizontális méltányosság nevében lehet a gyermekkedvezmények mellett érvelni – bár a családi pótlék ugyanezt a funkciót betölti. A probléma az, hogy rengeteg szó esik a családi pótlék „gazdagoktól való megvonásáról” – ugyanabban a törvényalkotói körben, amely gond nélkül kiterjeszti a gyermekkedvezményt ugyanezen gazdagokra. E furcsa ellentmondás okai érdemelnének némi figyelmet.

Hivatkozások

Atkinson, A. B.: A szociális biztonsági háló. *Esély*, 1992/2.

Barr, Nicholas: „Income Support during the Transition: Common Problems and Some Policies”. Conference paper, 1991.

Doyal, Len és Gough, Ian: *A Theory of Human Needs*. Macmillan, 1991.

Liberty Project, 1991.

The World Bank: *Hungary – Reform of Social Policy and Expenditures*, Report No. 9349 – Hu. 1991.