

Kéri Judit

Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Témavezetők: Prof. Dr. Hajdú József, tanszékvezető egyetemi tanár,
Dr. Lajkó Dóra, egyetemi adjunktus

A munkanélküli ellátások finanszírozásának rendszere

Absztrakt

Az államháztartás központi alrendszerének részét képező, a foglalkoztatáspolitikai célok, feladatok ellátására elkülönített állami pénzalapból történik a munkanélküli ellátások finanszírozása. Ennek ismerete a pénzügyi kultúra szempontjából fontos, hiszen a munkáját elvesztő személynek tisztában kell lennie azzal, hogy milyen mértékű ellátásra számíthat további megélhetése érdekében. Az állam által működtetett szociális ellátási rendszerek jellemzőinek áttekintésével a munkanélküli ellátások azokon belül történő elhelyezése is lehetővé válik. A finanszírozás rendszerének ezzel történő összekapcsolása szélesebb körű vizsgálatot tesz lehetővé. Az álláskeresői járadék, a nyugdíj előtti álláskeresői segély és a költségtérítés jellemzőinek vizsgálatával és azok fedezetének áttekintésével megállapíthatjuk, hogy a munkanélküli ellátások kapcsán milyen típusú rendszerrel találkozhatunk.

Kulcsszavak: munkanélküli ellátások, állami pénzalapok, finanszírozás

1. Bevezetés

Az egyének életük során különböző megélhetési zavarhelyzetekkel találkozhatnak. Ez lehet többek között betegség, baleset, anyaság vagy munkanélküliség. Ennek bekövetkezte esetén az egyénnek valamiféle anyagi segítségre van szüksége, amit különböző jellemzőkkel kialakított, az állam által működtetett szociális ellátási rendszereken keresztül igényelhetnek. A téma a pénzügyi kultúra szempontjából is fontos. Egyrészt az egyéneknek érdemes korábban saját tartalékot képezni, amennyiben ez lehetséges, másrészt a tudatosságot jelenti és erősíti, ha olyan munkát vállalnak, amely járulékfizetési kötelezettséggel jár, hiszen így a későbbiekben ellátásban részesülhetnek.

Harmadrészt az egyén felkészültségét növeli, ha korábban tájékozódik arról, hogy milyen mértékű ellátásra számíthat, hogyan működik az államháztartás adott pénzalapja.¹

A rendszerekhez tartozó ellátások esetében pontosan meghatározottak azok jellemzői, így például a jogosultsághoz szükséges feltételek, azok mértéke vagy a folyósítás időtartama.

A fentiekben kiemelt kockázatok közül a munkanélküliséghez kapcsolódó ellátások vizsgálatát teszem meg, kiemelve a finanszírozási rendszerét, módját.

Elsőként szükséges az állam által működtetett szociális ellátási rendszerek jellemzőinek rövid bemutatása, ezt követően az állami pénzalapok vizsgálata, majd a munkanélküli ellátások jellemzőit sorakoztatom fel.

A tanulmány célja annak áttekintése, hogy a munkanélküli ellátások finanszírozása, az annak érdekében létrehozott állami pénzalap hogyan épül fel. Előljáróban szükséges kiemelni, hogy a munkanélküli ellátásokat biztosítási típusúnak tekintik, ám amint azt láthatjuk, egy összetett rendszerről van szó. Ennek vizsgálatához az állam által működtetett szociális ellátási rendszerek jellemzőit tekintem át.

2. Az állam által működtetett szociális ellátási rendszerek

Három fő típusa különböztethető meg az állam által működtetett szociális ellátási rendszereknek, a biztosítási típusú rendszer, a segélyezési típusú rendszer és a normatív típusú rendszer.

2.1. Biztosítási típusú rendszer

A biztosítási típusú rendszerben az arra jogosult személy a bekövetkező megélhetési zavarhelyzet – például betegség, baleset, munkanélküliség – esetén a korábbi hozzájárulás fizetés alapján kap ellátást.

¹ Egy korábban készült tanulmány megállapította, hogy egyes támogatások folyósítása a jövedelemeloszlás felsőbb szintjein elhelyezkedő személyek számára az összjólét szempontjából nem tekinthető hatékonyak. Megállapították, hogy a rendszeres szociális segélynek a viszonylag jobb helyzetű szegények körében van szerepe a szegénység enyhítésében. GALASI Péter – NAGY Gyula: Jövedelmek és munkanélküli-ellátások. Közgazdasági Szemle. LV. évf., 2008, 475., 500.

Kötelező biztosítási jogviszonyt kell létesítenie az előre, az állam által meghatározott védett személyi körnek. A rendszer egyik fontos jellemzője, hogy az ellátásra való jogosultság jövedelemszerző tevékenység folytatásához kötött. Ebből következően az részesülhet védelemben, aki eleget tesz a járulékfizetési kötelezettségnek. A rendszer részletesen szabályozott, a megélhetési zavarhelyzetek körét előre lefektetik és csakis ezekben az esetekben nyújtják az előre meghatározott ellátásokat. Az ellátás mértékéről elmondható, hogy az általában a kieső jövedelemhez igazodik. Ez azt jelenti, hogy az arra jogosult a korábbi jövedelemmel azonos vagy majdnem azonos ellátást kap és az ellátások jogi úton kikényszeríthetőek. A finanszírozási mechanizmust tekintve elkülönült alapokat hoznak létre.²

Ki kell emelni a társadalombiztosítást, amely rendszerébe Magyarországon az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás tartozik.

A társadalombiztosításról elmondható, hogy az az állam által működtetett szociális ellátási rendszer része. Ebben az intézményben az állam a társadalom egy bizonyos rétegéhez tartozó egyéneket arra kötelezi, hogy azon időtartam alatt, amíg képesek önmagukról gondoskodni, saját munkájukon keresztül képezzenek tartalékot. Mindezt úgy, hogy fizessék be egy központi alapba az általuk megtermelt javak egy részét. Ezért cserébe az előre meghatározott kockázatok bekövetkezése esetén jogosultak lesznek ellátások igénybevételére. Ezen ellátások mértéke előre rögzített.³ A társadalombiztosítás összetett struktúrájában általában három alany szerepel, a társadalombiztosítási szerv, a biztosított és a hozzátartozói, valamint a foglalkoztatók.⁴

2.2. Segélyezési típusú rendszer

Ebben a rendszerben a biztosítási típusú rendszerrel ellentétben a védett személyek köre nincs pontosan meghatározva, akár az egész népességre is kiterjedhet, amennyiben egy országban nem működik más ellátási rendszer. A segítségnyújtást individualizáció jellemzi, az

2 HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: Szociális jog II., Patrocínium, 2010, 13-14.

3 CZÚCZ Ottó: Társadalombiztosítás a változó világban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989, 107-108.

4 CZÚCZ Ottó: Szociális jog. Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2003, 100.

ellátások mértékét az egyén szintjén határozzák meg. Megvizsgálják, hogy az ellátást igénylő személy milyen forrásokkal rendelkezik, és ezeket egészítik ki a megélhetéshez szükséges szintig, ami többnyire a minimum szintet jeleneti. A finanszírozása adóeszközökből történik, így semmilyen előzetes ellenszolgáltatást nem kell fizetnie az ellátást igénylőnek. A pénzügyi alapokat a társadalom széles rétegeinek befizetéséből képezik.⁵

2.3. Normatív típusú rendszer

A normatív vagy állampolgári jogon járó ellátások a társadalom pontosan meghatározott csoportjai számára folyósít ellátást jellemzően állami költségvetésből, például a gyermeket vállalók részére. A rendszer előnye, hogy nem stigmatizáló, mert nem kötelezik az egyént a megélhetési körülményeinek nyilvánosságra hozatalára. A rendszer hátránya, hogy motivációs problémák merülhetnek fel a széles körű alkalmazásuk miatt.⁶

3. A munkanélküli ellátások

A fent bemutatott rendszerek segítséget nyújthatnak, ha megélhetési zavarhelyzet alakul ki, ilyen a munkanélküliség is. Ennek megjelenése, fennállta esetén különböző ellátások vehetőek igénybe. A további témaszűkítés érdekében el kell különítenünk a foglalkoztatáspolitikai aktív és passzív eszközeit. A passzív eszközök a kieső jövedelmet pótolják. Ennek pótolását a munkanélküli biztosítás, mint az egyik leginkább elterjedt megoldási forma szolgálja.⁷ Míg az aktív eszközöknek az álláskereső munkába lépésében van közvetlen szerepe. Ezek meghatározott szolgáltatások, valamint azon munkáltatóknak nyújtott támogatások, amelyek regisztrált munkanélküliek foglalkoztatását vállalják.⁸

5 CZÚCZ Ottó: Szociális jog. Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2003, 37-38.

6 CZÚCZ Ottó: Szociális jog. Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2003, 43.

7 CZÚCZ Ottó – HAJDÚ József – POGÁNY Magdolna: Szociális jog II., Unió Lap- és Könyvkiadó, 2005, 358.

8 KRÉMER Balázs: Bevezetés a szociálpolitikába. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009, 268-269.

Tanulmányom fókuszában a passzív eszközök és azok finanszírozása áll. A fent bemutatott rendszerek fontos vonása a finanszírozás, meghatározott módon, történik az ellátások finanszírozása, amennyiben az egyén jogosulttá válik arra. Emellett a rendszerek fontos jellemzőjét adja a folyósítás feltételeinek, jellemzőinek így például mértékének, időtartamának meghatározása.

Ennek érdekében az állam létrehoz az adott megélhetési zavarhelyzet – ebben az esetben a munkanélküliség – kezelésére pénzalapokat, a következőkben ezt kívánom bemutatni.

4. Az állami pénzalapok

4.1. Általános felépítés

Az állam pénzügyi működésének törvényi alapját az állami költségvetésről és a költségvetés végrehajtásáról szóló törvények teremtik meg. Pénzalapként is tekinthetünk a költségvetésre, amely a közteherviseleésből származó bevételek összefoglaló elnevezése és a közkiadások fedezetét biztosítja. A bevételek realizálásához a jövedelemmel, vagyonnal rendelkező természetes személyek, a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek és a vagyonnal, jövedelemmel rendelkező jogi személyek arra kötelezhetők, hogy hozzájáruljanak befizetéseik által az államháztartás költségvetéséből ellátandó feladatok finanszírozásához. A fizetési kötelezettség adó, járulék, illeték, hozzájárulás, bírság, díj lehet. Csak törvényben, törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben írható elő a fizetési kötelezettség mértéke.⁹

Az államháztartás két alrendszerre osztható, központi és önkormányzati alrendszerre. A központi alrendszerhez tartozik a központi kormányzat költségvetése, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok.¹⁰

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap, amelyek a szociális hozzájárulási adóból és járulékokból származnak.¹¹

9 KOVÁCS Árpád: Közpénzügyek, Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 100-101.

10 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 3. § (1) bekezdése és 6/A. § (1) bekezdés a)-e) pontjai

11 Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2016. július végi helyzetéről <http://www.kormany.hu/download/7/59/c0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20%C3%A1llamh%C3%A1ztart%C3%A1s%20helyzet%C3%A9r%C5%91%202016%20j%C3%BAlius.pdf> (letöltés ideje: 2016. szeptember 13.)

Az elkülönített állami pénzalapok célja, hogy az állam egyes feladatait ezekből finanszírozza. Bevételeik az államháztartáson kívülről származó források, amelyeket közvetlenül hozzárendelik az alap működéséhez. Ilyen elkülönített állami pénzalap a Nemzeti Foglalkoztatási Alap is.¹²

4.2. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap

Mint azt láthatjuk, a Nemzeti Foglalkoztatási Alap több alaprészből áll, egyik alaprészből történik a munkanélküli ellátások finanszírozása, a továbbiakban ez kap hangsúlyt.

A foglalkoztatás elősegítéséről és munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) mind a munkanélküli ellátásokat, mind a Nemzeti Foglalkoztatási Alapra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alapon belül négy alaprészt különíthetünk el:

- szolidaritási alaprész, amelyből az álláskeresői járadékot, a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt, a költségtérítést finanszírozzák,
- foglalkoztatási alaprész, amelyből a feladatok igen széles körét finanszírozzák, így a foglalkoztatást elősegítő támogatásokat, a nem az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások, munkaerőpiaci információkat nyújtó rendezvény kiadásai,
- bérgarancia alaprész, amely meghatározott támogatás finanszírozására szolgáló alaprész,
- képzési alaprész, a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvény és a felnőttképzésről szóló törvények által meghatározott támogatási programok, feladatok finanszírozására hivatott.¹³

12 Jelenleg hét alap létezik, a már említett Nemzeti Foglalkoztatási Alap mellett a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, A Nemzeti Kulturális Alap, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap, a Bethlen Gábor Alap és a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapja.

Elkülönített állami pénzalapok mérlege:

http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_5

(letöltés ideje: 2016. szeptember 11.)

13 Ft. 39. § (3) bekezdés a)-c) pontjai

Azonban látnunk kell, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Alap nem öleli fel a teljes foglalkoztatáspolitikai költségvetést.¹⁴

Ez az alapnak is meghatározott bevételekből fedezi kiadásait. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételeit jelenti az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot megillető része. Emellett a szociális hozzájárulási adó meghatározott százaléka¹⁵, szakképzési hozzájárulás, a központi költségvetési támogatás, uniós források bevonásával megvalósuló programok, támogatások, amelyek az állami foglalkoztatási szerv közreműködésével folynak be.¹⁶

Az Ft. mellett a Tbj. rendelkezéseit is meg kell vizsgálnunk, mert az tartalmaz a munkanélküli ellátásokat, azok finanszírozását érintő rendelkezéseket. A kiindulópont az, hogy a Tbj. járuléknak tekinti a munkaerő-piaci járulékot és kimondja, hogy a járulékfizetés célja a társadalombiztosítási ellátások és a munkaerő-piaci célok fedezése.¹⁷

A Tbj. is kiemeli, hogy a bevételek keletkezéséhez a biztosított nyugdíjjárulékot, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot fizet. A biztosított által fizetendő nyugdíjjárulék mértéke 10, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék mértéke 8,5 százalék. A természetbeni egészségbiztosítási járulék 4 százalék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 3 százalék, a munkaerő-piaci járulék 1,5 százalék.¹⁸

Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény szerint a központi alrendszeren belüli elszámolás szerint 2016 július 1-jét követően megfizetett szociális hozzájárulási adó háromnegyed része a nyugdíjalapot, 20 százaléka az egészségbiztosítási alapot és 5,17 százaléka a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illeti

14 CSERES-GERGELY Zsombor: A foglalkoztatáspolitikai finanszírozásának súlypontjai 2011-2012-ben, in: FAZEKAS Károly – BENCZÚR Péter – TELEGDY Álmos: Munkaerőpiaci tükrök 2012, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2012, 317.

15 Ft. 25. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdése

16 Ft. 39/C. (1) bekezdés a)-k) pontjai

17 Tbj. 4. § 1) pontja és 18. § (1) bekezdés

18 Tbj. 19. § (1)-(3) bekezdései

meg.¹A passzív kiadások, az álláskeresői ellátások az álláskeresői járadékot, a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt és a költségtérítést foglalja magába.²

5. Az ellátások jellemzői

Röviden szükséges az álláskeresői járadék, a nyugdíj előtti álláskeresői segély és a költségtérítés bemutatása.

Álláskeresői járadék illeti meg azt, aki álláskereső, legalább 360 nap jogosultsági idővel rendelkezik az álláskeresővé válását megelőző három éven belül és munkát akar vállalni. Folyósításának időtartamát annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amikor az álláskeresővé válást megelőző három év alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett.³

Nyugdíj előtti álláskeresői segély annak állapítható meg, aki álláskeresői járadékban részesült és annak folyósítási időtartamát kimerítette, a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik, rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. Összegét a kérelem benyújtásának időpontjában hatályos kötelező legkisebb munkabér összege 40 százalékanak alapulvételével kell megállapítani.⁴

A költségtérítés pedig az ellátások megállapításával kapcsolatban a lakóhelytől tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerülő költségeket meg kell téríteni.⁵

Az álláskeresői járadék kapcsán az Ft. jogosultsági időről beszél. Az Ft. meghatározza, hogy mi minősül jogosultsági időnek, az álláskeresővé válást megelőző három év alatt munkaviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött, vagy egyéni, illetőleg társas vállalkozói tevékenységet folytatott. Ebbe az időtartamba nem számítható bele az az időszak, amikor álláskeresői járadékban vagy vállalkozói járadékban részesült az álláskereső.

1 2015. C. törvény 33. § (1) bekezdése

2 A 2016. évben a tervek szerint az álláskeresői járadék átlagos havi összege egy személynek havi 76,9 forint, az álláskeresői segély havi átlagos összege 42,4 forint.

LXIII. Nemzeti Foglalkoztatási Alap

<http://www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/fejzetek/63.pdf> (letöltés ideje: 2016. szeptember 10.)

3 Ft. 25. § (1) bekezdése

4 Ft. 30. § (1), (2) bekezdései

5 Ft. 32. §

A fentiekben leírt jellemzők alapján biztosítási típusú ellátásnak tekinthetjük az álláskeresői járadékot, mert az egyének előzetes befizetéseiből, annak alapján válnak jogosulttá az ellátásra és elkülönített pénzalapot hoznak létre a költségek fedezésére.

A nyugdíj előtti álláskeresői segély és a költségtérítés finanszírozásának vonatkozásában láthattuk, hogy azokat is a Nemzeti Foglalkoztatási Alap szolidaritási alaprészből finanszírozzák, ám eltérő jellemzőkkel bírnak, mint az álláskeresői járadék.

A nyugdíj előtti álláskeresői segély elnevezése szerint a segélyezési típusú rendszerhez tartozna, ám a törvényi szabályozás vizsgálata alapján láthatjuk, hogy más jegyekkel bír. Egy minimális ellátást biztosít meghatározott összegben azok számára, akik kimerítették az álláskeresői járulék folyósítási idejét.

A költségtérítés a normatív ellátásokra jellemző jegyekkel bír, hiszen mindenki számára, aki a foglalkoztatási szervhez utazik az ellátás igénylése érdekében, megtérítik a költségeket. Ám a fent kiemelt ellátók, az állam által működtetett szociális ellátási rendszerbeli jellemzőik szerinti vizsgálata további kutatást igényel, így azt következő publikációban teszem meg.

6. Összefoglalás

A munkanélküli ellátások fedezetére létrehozott állami pénzalap bevételei és az abból finanszírozott ellátások, támogatások, programok köre igen összetett. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap alaprészeinek vizsgálatából kiderül, hogy azok széles körben ölelik fel a foglalkoztatáspolitikát érintő kiadásokat és fontos forrását adják a munkanélküli ellátások biztosításának. A biztosítási típusúnak tekinthető álláskeresői járadék mellett, a nyugdíj előtti álláskeresői segély és a költségtérítés jelenti a szolidaritási alaprészt terhelő kiadásokat.

Irodalomjegyzék

A foglalkoztatás elősegítéséről és munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény

az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény

CZÚCZ Ottó: Társadalombiztosítás a változó világban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.

CZÚCZ Ottó: Szociális jog I., Unió Lap- és Könyvkiadó, 2003.

CZÚCZ Ottó – HAJDÚ József – POGÁNY Magdolna: Szociális jog II., Unió Lap- és Könyvkiadó, 2005.

CSERES-GERGELY Zsombor: A foglalkoztatáspolitikai finanszírozásának súlypontjai 2011-2012-ben, in: FAZEKAS Károly – BEN-CZÚR Péter – TELEGDY Álmos: Munkaerőpiaci tükrök 2012, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2012.

GALASI Péter – NAGY Gyula: Jövedelmek és munkanélküli-ellátások. Közgazdasági Szemle. LV. évf., 2008.

HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: Szociális jog II., Patrocinium, 2010.

KOVÁCS Árpád: Közpénzügyek, Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

KRÉMER Balázs: Bevezetés a szociálpolitikába. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.

Elkülönített állami pénzalapok mérlege

http://www.allamkinestar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_5 (letöltés ideje: 2016. szeptember 11.)

LXIII. Nemzeti Foglalkoztatási Alap

<http://www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/fejezetek/63.pdf>
(letöltés ideje: 2016. szeptember 10.)

Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2016. július végi helyzetéről

<http://www.kormany.hu/download/7/59/c0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20az%20%C3%A1llamh%C3%A1ztart%C3%A1s%20helyzet%C3%A9r%C5%91l,%202016%20j%C3%BAlius.pdf>
(letöltés ideje: 2016. szeptember 13.)