

FERGE ZSUZSA

Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta¹

A magyar változások háttere: a „posztmodern paradigmaváltás”

A rendszerváltás idejére már világszerte felerősödtek a neoliberális és neokonzervatív tendenciák. A globalizálódó tőkés gazdaság régi-új értékeket és ideológiát² kényszerít gyakorlatilag az egész világra. E győzelmet sokan ünneplik, egyre többen félelmesnek látják (Boyer–Drache 1996, Martin–Schumann 1996, Soros 1997). Az új paradigma maximálisan támogatja a piac és csökkenteni igyekszik az állam szerepét (Kapteyn 1996, Ferge 1998). Liberalizmusa voltaképp nemcsak az egyénnek, hanem a civil társadalom szabadságának is kedvezne. Ám a polgárok lehetőségei korlátozottak a nemzetközi piaci erőkkal szemben, s ezért sokan elég pesszimistán ítélik meg a többség jövőbeni esélyeit (Forrester 1996).

Magyarországon az új ideológia több okból könnyebben hódított teret, mint azokban a nyugat-európai országokban, amelyeknek jó tapasztalataik voltak a „rég” szocialista vagy szociáldemokrata politikákkal. Magyarország az eladósodottsága és a szegénysége okán kiszolgáltatottabb volt a nemzetközi gazdasági szervezeteknek amazoknál. Politikailag igazolnia kellett, hogy valóban leveti szegélynivaló „kommunista” múltját. Számos, korábban elfojtott egyéni érdek egyszerre kiszabadult a palackból. A civil társadalom, amelynek politikai szerepét az előző rendszer tiltotta és megsemmisítette, még alig tért magához. Ráadásul a szociálpolitikai rendszerek, amelyek az új ideológia első számú célpontjai, eleve nem voltak jó színvonalúak, de a rendszerváltás után annyira leromlottak, hogy olykor már szinte érdemtelennek látszanak a polgárok, legalábbis a hangadó rétegek védelmére.

A szociálpolitika rendszerváltás utáni reformjának szükségessége éppoly evidens volt, mint a politikáé és a gazdaságé. Ugyanakkor – amint ezt már sokszor leírtam – az alapjait tekintve sokkal közelebb volt a nyugati modellekhez, mint a gazdaság vagy a politika. Legalábbis nem azok teljes tagadása jellemezte, s volt némi történelmi és politikai legitimitása. Éppen ezért egy kevésbé pusztító reform is elégséges lett volna ahhoz, hogy összhangba kerüljön az új, demokratikus politikai rendszerrel és a piacgazdasággal. Mellesleg: szándékosan nem használok a ma rituálisan alkalmazott fordulatot arról, hogy a szociálpolitikának „piackonformnak” kell lennie. A szociálpolitikának a demokrácia szabályai szerint, de a saját logikáját és racionalitását követve együtt kell működnie a piaccal, olykor kiegészítve, olykor helyettesítve, olykor korlátozva azt. Ám piackonformitáson gyakorta azt értik, hogy

a piac szabályainak a szociálpolitikai rendszereken *belül* kell érvényesülniük. Ez azonban számomra belső ellentmondásnak tűnik, illetve megszünteti a szociálpolitika létjogosultságát. Egyben azt a paradoxont is jelzi, hogy mennyire „illiberális” lehet a neoliberalizmus, amikor ugyanis nem tolerál a piacétól eltérő racionalitásokat.

A szociálpolitika reformja valóban vontatottan kezdődött. Tudatosan vagy sem, de az első kormány nem merte vállalni a rendszerváltás egyéb megterhelései mellett az állam szociális kötelezettségvállalásának radikális megkuratálását. A második kormány azonban 1995 után vállalta e feladatot, annak ellenére, hogy ennek ellentmondó programmal vagy inkább képzetekkel nyerte el a választók szavazatait.

1995-ben az „államháztartási reform” mezében indult el a szociálpolitikai ellátórendszerek radikális átalakítása. A változások egy része – azok, amelyek elsőrenden a politikai szabadsághoz és bizonyos európai értékek megjelenéséhez kapcsolódnak – kedvező fordulatot jelentenek. Az én megítélésem szerint az inkább kedvező tendenciák közé tartozik az igazgatás decentralizálása és demokratizálása; a szociálpolitika szereplőinek pluralizálódása, a civil, nonprofit szerveződések szaporodása; az emberi kisebbségi, gyermeki jogok erősödése vagy legalábbis tematizálódása; néhány „ellenhatalom” vagy hatalmi kontroll megjelenése ebben a mezőben is (ombudsman, civil érdekvédelmi szerveződések); a szociális szolgálatok bővülése, szakszerűbb és egyben humánusabb jellege.³

Sokkal több a fenntartásom azokkal a strukturális átalakításokkal szemben, amelyek inkább a gazdasági átrendeződésekhez, az állam újraleosztó szerepének szándékolt korlátozásához kapcsolódnak. Ezeket a változásokat kifejezetten a „kisebb állam” eszméje irányítja. A probléma az, hogy ez az eszme nem végiggondolt. Újabban Magyarországon is egyre többeket foglalkoztat az a kérdés, hogy mi is egy civilizált piacgazdaságban az állam dolga (Gombár–Hankiss–Lengyel 1997). Magam ezt a kérdést történelmileg igyekeztem vizsgálni, s azt a következtetést vontam le, hogy azok az okok, amelyek a 19. századtól Európában kikényszerítettek állami beavatkozásokat (mint a társadalom sűrűsödése, vagy a szegénység veszélyeztető jellege) nem változtak, sőt, erősödtek (Ferge 1997). A körülmények előbb az állam katonai, rendőri és igazgatási funkcióit növelték. Utóbb – 150 év, de főleg a második világháború óta – mind nagyobb súlyt kaptak a „civilizáló” és a jóléti funkciók. Ezek a „normális” társadalmi együttélést, a piaci tranzakciók biztonságát, a társadalmi leszakadás és kizárás korlátozását igyekeztek szolgálni. Úgy tűnik, hogy az állam ma főként e két utóbbi feladatkörből, a társadalmat összetartó civilizatorikus és jóléti funkciókból igyekszik kivonulni.

Az utóbbi tézis vagy inkább hipotézis vizsgálatára e tanulmány következő részében térek vissza. Az alábbiakban – ami tehát egy hosszabb tanulmány első része – csak leírom néhány szociálpolitikai szabályozás történetét, motivációit, vélhető vagy látható következményeit. Az áttekintés elsősorban a jövedelmi programokra szorítkozik. Nem érintem a fontos keretfeltételeket, amilyenek a tulajdonviszonyok, az infláció és a munkaerő-piaci változások hatása, az ártámogatások leépítése, az adórendszer többszörös módosulása,

a vállalati szociálpolitika radikális leépülése, majd átalakulása. Az egészségügygel, oktatással, lakáspolitikával a szükségesnél kevésbé foglalkozom, mert számos ilyen témájú magas színvonalú újabb elemzés rendelkezésre áll (például az iskolarendszerről Gazsó 1997, az egészségügyről Kincses 1994, Losonczi 1997, Orosz 1997a és 1997b). E kérdések egy részére, az itt bekövetkezett változások hatására a tanulmány második részében, az általánosabb következtetések összefoglalásánál visszatérek.

A jövedelemprogramokra vonatkozó intézkedéseknek is csak egy részét értem. A roppant nagy mennyiségű joganyag⁴ teljes áttekintése messze túl lépné e tanulmány kereteit, és megnehezítené az értelmezést. A tanulmány ezen első részében egy viszonylag egyszerű értelmezési keretet alkalmazok. A rendelkezéseket *ellátás-típusonként* csoportosítom, azaz aszerint, hogy az univerzális, a társadalombiztosítási vagy a segély-típusú ellátásokat érintették-e. Ez a csoportosítás már utal a paradigmaváltás egyik összetevőjére. Röviden arról van szó, hogy az úgynevezett *univerzális ellátásokat* – amelyekhez az állampolgáriság jogán lehetett hozzájutni – az új paradigma túl költségesnek tartja és elutasítja. A *társadalombiztosítást* piacconformmá kívánja tenni, körét és színvonalát pedig annyira óhajtja csökkenteni, hogy kellő hely maradjon a piaci jellegű biztosításnak. Igaz, az ismert biztosítási piaci kudarcok (Barr 1995, Csaba 1990) miatt bizonyos esetekben továbbra is elfogadható a közfelelősségű biztosítás, viszont a különböző kockázati csoportok szétválasztása (ami a szegények–gazdagok közötti újraelosztás csökkentésének egy további módja) kívánatos. A visszavont univerzális és gyengülő társadalombiztosítási ellátások helyét az úgynevezett rászorulóknak számára nyújtandó *szелеktív segélyezés* váltja fel. A jóléti ellátások megítélésének legfőbb mércéje az lesz, hogy mennyire „jól célzottak”. A magyar reformok jól, megítélésem szerint túl jól igazodnak a fenti elvárásokhoz.

A pénzbeni jóléti ellátások strukturális átalakítása

a) Univerzális pénzbeni és természetbeni ellátások

Az univerzális ellátásokkal kapcsolatban az egyetlen vezérlő szempont – kivált 1995 óta –, hogy ezen ellátásokat a minimálisra kell visszaszorítani, s ha lehet, a megszüntetésükre kell törekedni. Az univerzális ellátások elleni alapvető érv ezek magas költsége, az, hogy annak is adnak, aki erre „nincs rászorulva”.

Magyarországon a rendszerváltás előtt a szó szoros értelmében vett, azaz állampolgári jogon, más, külön feltétel nélkül igénybe vehető ellátás csak az egészségügyi ellátás volt 1975-től, a szó tág értelmében pedig az ártámogatások. A rendszerváltás után ez a kör először bővült: 1990 tavaszán, még az előző kormány döntése nyomán, törvényileg szabályozott állampolgári jog lett a családi pótlék.⁵ Megjegyzendő, hogy ekkor forráscsere történt a költségvetés és a társadalombiztosítási alap között: ezzel indult el a társadalombiztosítás „profilistizálása”. 1992-ben a konzervatív kormány natalista tö-

rekvése nyomán törvény vezette be az ugyancsak univerzális várandóssági pótlékot.⁶

Az univerzalizitás visszavonása is 1992-ben kezdődött. Az egészségügyi ellátás 1992-ben állami szolgálatból kötelező biztosítássá alakult.⁷ Az ártámogatások fokozatosan leépültek, mára minimálisra csökkentek. A családi pótlék univerzális jellegét először az első kormány vonta vissza a 25/1994. (II. 25.) sz. kormányrendelettel, amely a korábban törvényileg meghatározott univerzális emelést jövedelmi szinthez kötött, egyszeri kiegészítéssé tette. A következő lépést a Bokros-csomag jelentette, amely (a három- és többgyermekesek kivételével) az ellátást jövedelmi és vagyoni határhoz kötötte.⁸ A május 30-án elfogadott törvény július 1-jétől lépett volna hatályba. Részben a szokatlanul rövid átállási idő, részben egyéb alkotmányossági kifogások miatt a törvény számos rendelkezését az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte. Az ezt követően módosított törvényt⁹ 1995. december 19-én fogadták el, négy hónapos átállási idővel, a vagyoni feltétel elhagyásával. Gyakorlatilag e törvényekkel egyidejűleg a várandóssági pótlék is megszűnt.¹⁰

Az univerzális *szociális* ellátások köre ezzel minimálisra szorult vissza. Fennmaradt elemei a három- és többgyermekesek családi pótléka, a vakok járadéka és az anyasági támogatás. Az *egészségügyi* ellátásban azon elemek maradtak meg univerzálisaként, amelyek a terhesgondozásra, a gyermekek ellátására és bizonyos, a közösség egészét veszélyeztető problémákra (például védőoltás, járványügy) vonatkoznak.

b) Társadalombiztosítási (munkaviszonyhoz és/vagy járulékfizetéshez kötött) ellátások

A társadalombiztosítási ellátásoknál a következő főbb tendenciák érvényesültek:

- (i) lépések a rendszer demokratizálásának irányába;
- (ii) új szükségletre válaszoló ellátás bevezetése;
- (iii) a biztosítási rendszer profiltisztítása, ami költségvetési finanszírozásúvá teszi a biztosítástól idegennek tekintett ellátásokat; minthogy ezek nem válhatnak állampolgári joggá, a segélyezési rendszerbe kerülnek át vagy kikerülnek az állami felelősség köréből;
- (iv) az ellátások színvonalának csökkentése, hozzájutási feltételek módosítása, többnyire szigorítása;
- (v) a társadalombiztosítás strukturális gyengítése a magánbiztosítás erőteljes ösztönzésével.

ad (i) A társadalombiztosítási rendszer demokratizálását szolgálta az 1992: LXXXIV. sz. tv. a Nyugdíjbiztosítási és Egészségbiztosítási Alap szétválasztásával, valamint a két önkormányzat létrehozásával. Az első kormány igyekezett elodáznai a választásokat (az első évben Felügyelő Bizottságot küldött ki a parlament az alapokhoz). Így az önkormányzat munkavállalói küldötteinek választására, illetve a munkáltatók küldötteinek delegálására csak egy évvel később került sor. A választásokon való 40 százalék körüli részvétel ténylegesen legitímálta az önkormányzatokat. Az alapok szétválasztása

és az önkormányzatiság elvben az alapok felhasználásának átláthatóságát, a felelősebb gazdálkodás feltételeinek megteremtését szolgálta.

A továbbiakból kitűnt, hogy az önkormányzatok (pontosabban az Egészségbiztosítási Önkormányzat) „felelős és átlátható” gazdálkodásával baj van, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat pedig – mert számos szakértői véleményt mozgósít – lassítja a kormányzat nyugdíjreform-terveinek megvalósulását. Ezért 1997-ben törvényileg módosították az önkormányzatok helyzetét. A választásokat delegálással váltották ki, a jogosítványokat pedig szinte észrevétlenül megkurtították. Pontosabban arról van szó, hogy 1996-ban a parlament módosította az Államháztartási törvényt.¹¹ Ennek alapján (38a §. (1) bekezdés) a kormánynak bizonyos feltételek mellett joga van az egyes alapok előirányzatait zárolni, csökkenteni vagy törölni, ha az államháztartás adott alrendszerének egyenlege súlyos hiányt mutat vagy mutathat. Ez a nyugdíjalapokkal való gazdálkodásba való beavatkozást – amely korábban is lehetséges volt – tovább könnyítette. A társadalombiztosítás demokratizálása tehát nem egyenes vonalú. Az első, még szinte a „forradalmi lendületből” születő változások jelentősége erodálódott.

Egy másik lépés a demokratizálás felé az egészségbiztosításban várható, a tervek szerint a közeljövőben az országgyűlés elé kerülő betegjogi törvénnyel. Minthogy a betegjogi törvény nem közösséget, hanem egyéneket ruház(hat) fel némi hatalommal, a gyakorlatba való átültetése valószínűleg kevésbé fogja a mindenkori kormányzatokat zavarni. (Feszültségek természetesen várhatók, de nem a nagypolitika világában, hanem inkább a betegek és az egészségügyi személyzet között.)

ad (ii) Egyetlen új biztosítási jellegű ellátás született, amely a munkanélküliséget hivatott kezelni,¹² de amely nem a társadalombiztosítási alapokhoz tartozik. A biztosítási ellátásra jogosult munkanélküliek jövedelempótló programját először a Foglalkoztatási Alapból, majd az erről leváló Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából finanszírozzák. A munkanélküliségi ellátás egyébként – közgazdasági szempontból – csak formailag kaphat biztosítási formát, ebben az esetben ugyanis a biztosítási piac valamennyi ismert kudarca egyszerre van jelen.

ad (iii) A profiltisztítás 1990 óta folyamatos. Az első lépés a családi pótlék költségvetésbe utalása volt. 1992-ben kikerültek a nyugdíjbiztosítási alapból a munkanélküliségi és politikai kárpótlási ellátások, 1993-ban az addig társadalombiztosítási jogosultságú temetési hozzájárulások, 1995-ben az anyasági ellátások (anyasági segély, gyed, gyes), majd a nem biztosítási jellegű időskori járadékok. Mindez tekinthető a biztosítási elv vagy ekvivalenciaelv szándékolt erősítésének. Ezzel azonban ellentétes, hogy a finanszírozás egyre kevésbé igazodik a biztosítási elvhez vagy profilhoz. A járulékalap ugyanis úgy szélesedett, hogy fokozatosan kiterjeszkedett minden jövedelemre. Amennyiben csak az egészségügyre vonatkozott volna a kiterjesztés, akkor elméletileg el lehetett volna mozdulni a járulékok közadóból való kiterjesztésének irányába, amely Nyugat-Európában helyeslésre talál (Comission of the European Communities, 1997). Így azonban a járulékalap szélesítése tovább gyengíti a járulékok és ellátások közötti amúgy is laza kapcsot.

latot. A reform néhány, az ekvivalenciaelvvel ellentétes elemet tovább erősített a közös pilléren belül, például a járulékplafon újabb csökkentésével.

A profiltisztítás az egészségügyi ellátásoknál csak annyiban érvényesült, hogy bizonyos, nem feltétlenül egészségügyinek tekintendő ellátások (amelyek vagy az egészségügy és a szociális szféra határán vannak, vagy ténylegesen, illetve egyes vélekedések szerint nem létfontosságúak, mint a hivatalos állásfoglalás szerint a fogászati ellátások jó része) kikerültek a biztosítási finanszírozásból és piaci jellegűvé váltak.

ad (iv) Az ellátások színvonalának csökken(t)ése, illetve a hozzájutási feltételek módosítása, többnyire szigorítása gyakorlatilag minden társadalombiztosítási ellátást érint. Az ilyen változásokhoz többnyire elég a rendeleti (nem törvényi) szabályozás, vagy érvényesítésük minden szabályozás nélkül, az inflációból automatikusan adódó értékvesztéssel jöhet létre. A *munkán kívüli járadék* színvonala és jogosultsági feltételei az első, 1991-ben meghozott törvény óta többször módosultak, mindig kedvezőtlen irányba (rövidebb ideig adható, a helyettesítési ráta csökkent stb.). A *táppénz* keresethez viszonyított aránya 1995 óta 5 százalékkal csökkent, kiszámítási alapja romlott. A hozzájutást nehezíti, hogy a betegség első tizenöt napja egészében, egyébként pedig a *táppénzköltség harmada (az egészségbiztosítási járulékon túl) a munkáltatót terheli*. (A táppénz GDP-n belüli aránya 1989 óta 1,2 százalékról 0,5 százalékra, a reálértéke a harmadára csökkent.)

A különböző típusú (öregségi, rokkantsági stb.) *nyugdíjakkal* kapcsolatban kedvező fordulatot jelentett a parlament 1992. évi döntése a kötelező indexelésről. Az indexelés degresszivitása – az alacsonyabb nyugdíjakkal az átlagosnál nagyobb arányú emelése – segített az idősök szélsőséges elnyomódásának megelőzésében. A kép árnyoldala, hogy a nyugdíjak keresetekhez viszonyított színvonala a beépített degressziók és a késleltetett indexelés miatt folyamatosan romlik, és az ekvivalenciaelv természetesen gyengül. A degresszív beszámítás a nyugdíjrendszeren belüli újraleosztás egyik régi (és leplezett) eszköze, de hatása az utolsó másfél évtizedben radikálisan módosult. A biztosítási elv fokozatos elkopását mutatja, hogy az átlagkereset kétszerese körül 1991-ben még a nettó jövedelem 60 százaléka számított be a nyugdíjba, míg most ez az arány már csak 20 százalék körül van. Ez a nyugdíjszámítási mód a legfőbb oka annak, hogy 1993 óta az új nyugdíjak egyébként azonos feltételek mellett is jóval alacsonyabbak lettek, mint korábban, ami mélyen sérti a társadalmi méltányosságot. Az új nyugdíjtörvény 2009 után ismét tervezi a biztosítási elv erősítését a társadalombiztosítási pilléren belül is, lényegében az eddigi degressziók csökkentésével vagy eltörlésével, de a plafon csökkentése és a sajátos indexelési szabályok miatt az „ekvivalencia-elv” továbbra is csak igen korlátozottan fog érvényesülni.

ad (v) A társadalombiztosítási ellátások privatizálása, illetve piacosítása több formában történik. A folyamatok mind a nyugdíjrendszert, mind az egészségügyi ellátást érintik, de másként.

(*Privatizálás az egészségügyben*) Az egészségügyben lehetővé vált a kötelező egészségbiztosításon belül is a tulajdonprivatizálás, illetve a családorvosok és szakorvosok önálló vállalkozóvá válása (Orosz 1997b). Ennek, amennyiben az általuk nyújtott ellátást az egészségbiztosítási pénztár befo-

gadja, nincs közvetlen hatása a hozzájutásra. Ennél jobban érinti a betegeket, hogy az egészségügyi szolgálatok egy részét részben vagy egészben fizetővé tették, az egészségbiztosítási pénztár által legalább részben téríthető ellátásokat és a gyógyszerek jegyzékét folyamatosan szűkítették, illetve hogy a gyógyszerárak csillagászati mértékben emelkedtek. Az így adódó nehézségek áthidalását szolgálja a közgyógyellátás, amely nem a biztosítás, hanem a segélyezés része. Az egészségügyi ellátás privatizálásának másik eleme az önkéntes egészségbiztosítási pénztárak alapításának lehetősége.¹³ A napi sajtóban kiszivárogtatott hírek szerint a Pénzügyminisztérium most ennél sokkal radikálisabb, az egészségügyet amerikanizáló javaslatot készít elő, melynek hatásai beláthatatlanok (Montecinos 1997, Orosz 1998¹⁴).

(*Önkéntes nyugdíjpénztár*) A nyugdíjrendszer privatizálásában eddig két szakasz zajlott le. Az első lépés 1993 decemberében történt, amikor a parlament az előbb hivatkozott törvényt alkotta az önkéntes nyugdíj- és egészségbiztosítási, illetve önszegélyező pénztárakról. A törvény szövege már előrevetítette a további privatizálás lehetőségét vagy szándékát, mert felvázolta a „kiszereződés” lehetőségét: külön törvény alapján létrehozható olyan pénztári szervezet, „amely az e törvényben meghatározott működési elvek alapján tagjai – vagy a pénztártag jogán annak közeli hozzátartozói – részére társadalombiztosítási, illetve más szociális ellátást kiegészítő, pótló vagy – külön törvényben meghatározott feltételek szerint – azt *helyettesítő* szociális, illetve egészségvédelmi szolgáltatást szervez és nyújt.” Ez a 2. § 2. pont szerinti úgynevezett *elismert pénztár*, amelyet azonban törvény még nem tesz lehetővé.

Az önkéntes nyugdíjpénztárak igen gyorsan népszerűvé váltak abban a körben, amelyben népszerűvé válhattak. 1997 júliusában több mint 200 pénztárban mintegy 36 milliárd Ft tőke halmozódott fel. A tagok száma körülbelül fél millió volt, azaz nagyjából a családok 15 százaléka lehetett érintett. Ez a szám 1998 elejére 700 000-re emelkedett (Holtzer 1998). Az önkéntes pénztárak már most valamennyire rétegzettek. 1997 közepén a félmillióból kb. 300 ezer fő a viszonylag legszegényebb és legnyitottabb területi pénztárak tagja volt (addig gyűjtött átlagos vagyonuk 45 ezer Ft). 167 ezer fő tartozott a szakmai-ágazati pénztárakhoz (53 ezer forint vagyon), és 112 ezer a munkahelyi pénztárakhoz (118 ezer forint vagyon). A tagok nem kizárólag a legjobb helyzetűekből verbuválódtak, már csak azért sem, mert a munkahelyi pénztárakban elvileg valamennyi munkavállalónak lehetőséget kellett adni a csatlakozásra. Ugyanakkor az egyének, illetve a pénztáralapító cégek fizetőképessége következtében az önkéntes pénztárak tagjai között jelentősen felülreprezentáltak a jobb helyzetű csoportok. 1997 júniusában a felsőfokú végzettségűek 37 százalékának, az alacsony végzettségűek 8 százalékának volt biztosítása. Önkéntes nyugdíjpénztárt egyelőre többnyire tőkeerős „elit” cégek vagy intézmények, például bankok és biztosítók, külföldi tulajdonú elítvállalatok alapítottak, továbbá nagyobb és felkészült állami intézmények. Újabban egyre inkább a béralku része lesz az, hogy a munkaadók egészsétsék ki a tagdíjakat (F. J.–K. J. E. 1997).

Az önkéntes pénztárak eddigi története mindenesetre azt mutatja, hogy az az eléggé általános nyugat-európai vélemény, miszerint a magánosított nyugdíjnak kiegészítő szerepet kell kapniuk, de a kötelező privatizálás nem

célszerű, Magyarországon követhető lett volna. A „szabad” pénzek a kiegészítő rendszerbe kerültek volna a közösségi rendszer megbontása nélkül is, talán kevesebb állami teherrel. Ez utóbbi azonban eldönthetetlen kérdés, hiszen az önkéntes biztosítás állami terhei sem csekélyek.

(*Kötelező magánnyugdíj*) A második szakaszban a nyugdíjrendszer struktúrája alakult át. Ennek irodalma olyan jelentős (Augusztinovics), hogy itt csak a jogalkotási folyamat néhány mozzanatát emelem ki. Mintegy 10–15 évi habozás után az országgyűlés 60/1991. sz. határozata kialakította a nyugdíjreform keretét az állampolgári alapnyugdíjjal, a keresetarányos társadalombiztosítási munkanyugdíjjal és az önkéntes pillérrel. Ezt követően került Magyarországra a Világbank javaslata, amely lényegében a chilei modellt ajánlotta az ország figyelmébe (World Bank 1994a, 1994b). A magyar nyugdíjszakértők a javaslatot akkor egyhangúan elutasították, értelmetlennek tartván egy közel hetvenéves rendszer felborítását, amelynek átalakítása, ésszerűsítése amúgy is napirenden volt.

A parlamenti határozatot alapul véve számos részletesebb reformtervezet készült. Ezek közül legfontosabb volt a pénzügyminiszter által vezetett 80 tagú Államháztartási Reformbizottság keretében felállított Jóléti Albizottság tervezete. Ezt az Államháztartási Reformbizottság 1995. június 10-én megtárgyalta és lényegében (kisebb észrevételekkel) elfogadta. Ennek ellenére *ez a javaslat sosem került kormány elé.*

1995 nyarán viszont az ÁHRB kormány-előterjesztést készített, amelyben röviden foglalkozott a nyugdíjreformmal is. Ez a javaslat – amelyet soha senkivel nem egyeztettek – radikálisan különbözött az ÁHRB saját albizottságának javaslatától, s jelentős magánosított fedezeti elven működő pillérre tett javaslatot. Ezt követően dolgozta ki a Pénzügyminisztérium a saját javaslatát, amely a továbbiakban szinte az egyedüli tárgyalási alap lett. (A pénzügyminiszter előbb a nyugdíjak teljes körű, majd 50 százalékos privatizálását javasolta, ez szelődült fokozatosan a továbbiakban.)

Ekkorra teljesen megosztottá vált a nyugdíjreformerek tábora. A Pénzügyminisztérium magabiztosságát bizonyára segítette a Világbank támogatása. Az 1995-ben Magyarországról közzétett jelentés (World Bank 1995) ismét letette voksát a nyugdíjprivatizálás mellett, noha felhívta a figyelmet számos óvatosságra intő körülményre. Amint ez a Világbank egy munkatársának későbbi megnyilatkozásából kitűnt, körülbelül ettől, 1995-től kezdve a Világbank szakértői közvetlen segítséget is nyújtottak a Pénzügyminisztériumnak.¹⁵

Végül az elkészült tervezetek közül – Népjóléti Minisztérium, Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, néhány szakértői csoport – nagyobb nyilvánosságot, tetemes állami anyagi támogatást és kormányzati figyelmet *csak a Pénzügyminisztérium tervezete* kapott. A többi javaslat nyilvánossága azért volt minimális, mert sem a rádió, sem a televízió nem tekintette közszolgálati feladatnak e dokumentumok ismertetését, a készítőknak pedig nem voltak forrásaik a megfelelő propagandára. Így a legtöbb szakmai vita középpontjában a Pénzügyminisztérium javaslata állott. E vitákon a PM javaslata sokkal több szakértői ellenzést, mint támogatást kapott. A lényegen a PM ennek ellenére nem változtatott, de bizonyos engedményeket tett.

Amikor a tőkefedezeti magánpillér aránya lecsökkent 30 százalékra, akkor megváltozott a kormány stratégiája. A Népjóléti Minisztérium megkötötte kompromisszumát a PM-mel, illetve feladta saját javaslatát. Ezt követően a PM-nek sikerült a többi minisztériummal is egyezsége jutnia. 1996 májusában a kormány megköszönte az ÁHRB Jóléti Albizottságának munkáját, s a Bizottság befejezte működését. Ezzel egyidejűleg egy kormányhatározat¹⁶ úgy foglalt állást, hogy a továbbiakban a „minisztériumközi” javaslat legyen a munka alapja (a magánpillér arányát minimum 1/3-ban jelölve meg). Az új törvényjavaslatot 1996 szeptemberében kellett volna az országgyűlés elé terjeszteni. Ekkor azonban még mind a Pénzügyminisztérium háttérszámításai, mind a szociális és szakmai partnerek egyetértése hiányzott. A további munka lebonyolítása érdekében a PM új szervezetben, új szakértők bevonásával folytatta a munkát, s Győrffy Istvánt nevezte ki a munka tartamára kormánybiztosnak.

A következő év koreográfiája lényegében abból állott, hogy az ellenző szakértők által már elkészített makroökonómiai modellezést (Augusztinovics Mária), illetve az első mikroökonómiai modellt (Réti János, Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság) ugyan formálisan mellőzték, de több szakértői vitán ezek, más ellenjavaslatok és számos civil szervezet (nagy családosok, idősek és nyugdíjasok, nők, szociális szakmai szervezetek stb.) kéretlen közbeszólásának hatására a PM-kormány javaslata tovább csiszolódott. A szakértőket így sem sikerült meggyőzniük. Az utolsó jelentős vitán (1997. február 13–14., Nyugdíjreform konferencia 1997) a több mint 30 résztvevő kisebb része magas beosztású közhivatalnok, nagyobb része szakértő volt. Ez utóbbiak nagyjából lefedték a legjobb nyugdíjszakértői kört. Többségük a kormányjavaslat ellen foglalt állást, elsősorban biztosításmatematikai, informatikai megfontolások alapján. A konferencián részt vevő biztosítási matematikusok vezető szakembere egyébként azt a sajátosságot tette szóvá, hogy a Magyar Aktuáriusok Társaságát nem vonták be a munkába, a PM egy amerikai biztosításmatematikust hívott meg. További ellenérv volt, hogy a társadalombiztosítási pillér esetében a magánosítás miatt, s mert a közös pillér tényleges reformja elmaradt, a következő 20–25 évben a nyugdíjasok rosszabb helyzetbe kerülnek, mint a közös pillér olcsóbb és egyszerűbb megreformálásával.

A kérdést végül is az döntötte el, hogy – noha a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és annak az MSZOSZ-t képviselő elnöke még 1997 májusában egyhangúan elutasították a kormányjavaslatot, és május 22-i dátummal részletes számítási anyagokkal érveltek a kormányjavaslat ellen – az Érdekegyeztető Tanácsban az MSZOSZ képviselője (az Önkormányzattal való egyeztetés nélkül) hozzájárult a kormányjavaslatához.

A törvények parlamenti vitája 1997. május 28-án kezdődött. A kormány eredetileg harminc órát szánt a vitára, amit az ellenzék javaslatára 40 órára módosítottak. A parlamenti vita jegyzőkönyveinek elemzése alapján azonban úgy tűnik, hogy nem volt szükség ennyi időre. A politikai-ideológiai érvek mindkét oldalon nagyobb teret foglaltak el, mint a szakmaiak. És talán a kötelező magánnyugdíj újdonsága okozta, hogy mind a viták, mind a módosító indítványok elsősorban e kérdés körül forogtak. A kevés számú olyan javaslatot, amelyek a társadalombiztosítási rendszeren belül igyekeztek javí-

tani egyes csoportok (rokkantak, egészségre ártalmas munkakörülmények között dolgozók, nők, nyugdíj jogosultságot nem szerzők) helyzetét, többségében kormánypárti, elsősorban szocialista képviselők nyújtották be, ami a párt elvi megosztottságára utal. A javaslatok a törvény lényegén nem változtattak, de néhány ponton humánusabbá tették.

A vita 1997 júliusában véget ért. Július 15-én egyidejűleg négy törvényt fogadott el a parlament¹⁷ a nyugdíjreformmal összefüggésben. A reform középpontjában a kötelező nyugdíjrendszer egy részének magánpénztárakba átírányítása állott, ami egyben a felosztó-kirovó rendszer egy részének tökefedezetivé alakítását is jelenti. E két mozzanat összetartozik ugyan (magánnyugdíjpénztárak általában tőkésítéssel lehet, illetve érdemes működtetni), a nyugdíjrendszer átalakítása szempontjából azonban mást jelentenek. A *privatizálás* a magántulajdonnal nem rendelkezők közös védelmét jelentő „*virtuális társadalmi tőkét*” gyengíti (Castel 1996). Az áttérés a *tőkefedezeti* rendszerre azt jelenti, hogy egy generációra *kettős teher hárul*: egyszerre kell a már nyugdíjban lévők nyugdíjának fedezetét előteremtenie, és – minthogy az ő nyugdíját az utána következő generációk már csak részben fogják vállalni – a saját nyugdíjának fedezésére is félre kell tennie. Ez a kettős teher egyelőre kiszámíthatatlan következményekkel jár, hiszen attól is függ, hogy mennyi átlépő lesz.¹⁸

Összefoglalva: az új nyugdíjrendszer – hívei szerint – hasznos a népgazdaságnak (megtakarítás-növelő, beruházás-ösztönző); fejleszti a tőkepiacot; növeli az egyén szabadságát és autonómiáját, öngondoskodásra nevel; ösztönöz a járulékfizetésre, mert a nyugellátás arányos lesz a befizetésekkel és örökölheto; továbbá biztosan növeli az időskori biztonságot. Az ellenzők szerint a nettó megtakarítás-növekedés (nemzetközi adatok szerint) bizonytalan; az egyén autonómiája szinte nem bővült, hiszen a végül elfogadott variáns szabadsága a pályakezdőknél egy, a többiekénél két döntésre korlátozódik (tudniillik hogy melyik pénztárt válasszák, illetve hogy egyáltalán belépjenek-e a rendszerbe); a paternalizmus éppen akkora, mint volt (a csatlakozók a befizetett összeget nem is látják, mert azt munkáltatójuk utalja át); a járulékfizetés ösztönzése a felosztó-kirovó rendszer „pontrendszeres” reformjával is megvalósítható lett volna; az örökölhetoiség a közösségi rendszerben bőkezűbb és biztonságosabb; az időskori biztonságot mindenképpen nehéz szavatolni, de 30–50 év gazdasági trendjein alapuló nyugdíj esetében nehezebb, mint a felosztó-kirovó rendszerben. A független szakértők emellett drágának tartják az átállást a kettős terhelés és az új intézményrendszer jórészt állami költségei miatt. E költségek, valamint a társadalombiztosítási nyugdíjjal szembeni tapintható kormányzati ellenérzés miatt a következő években és évtizedekben a felosztó-kirovó rendszertől várható nyugdíj színvonala kedvezőtlenebb lesz, mint amilyen akkor lett volna, ha a reform a felosztó-kirovó rendszer korszerűsítésére szorítkozott volna. Az ellenérzést az elfogadott törvények mutatják, de újabb jelek is vannak.

Számomra egyik legmarkánsabb, most már nyilvánosan is látható jelzés a napilapokban (többek között) az utóbbi hónapokban rendszeresen visszatérő kisfiú, az Államháztartási reformot népszerűsítő, az adófizetők pénzéből fizetett PM-hirdetés. Ennek manipulatív sugallatai hosszan sorolhatók. A leg-

meghökkenőbb az az államilag finanszírozott hirdetés, melynek figyelemfelhívó fejszövege ez volt: NYUGDÍJBA MEGY A RÉGI NYUGDÍJRENDSZER! Nos, tényszerűen a régi nyugdíjrendszer a *mai* törvények szerint *egyáltalán nem megy nyugdíjba*, hiszen még a magánpillér teljes beérése után is ez fogja nyújtani a nyugdíjak 70 százalékát. Népszerűtlenítése meglehetősen sanda érdekekre utal, amelyek biztosan ellentétesek a mai és leendő nyugdíjasokéval.

A polgárok számára szerencsére kedvező módosítások (uniszex korhatár, az adófizetők pénzéből államilag garantált, kockázatsökkentő normajáradék) viszont a pénzügyi logika (bár nem a magánpénztárak) szempontjából tették szinte okafogyottá a magánosítást.

(*Kitérő az adórendszerre*) Az önkéntes pénztárakhoz való csatlakozást nemcsak az időskori biztonság igénye élteti, hanem az is, hogy burkolt jövedelememelésre és jelentős adócsökkentésre ad lehetőséget. Az adószabályok szinte évente változtak, de a kedvezmények mindig jelentősek voltak (és a tervek szerint maradnak). A jelenleg érvényes szabályok a következőket teszik lehetővé: a tagdíjbefizetés összegének felét, jelenleg legfeljebb évi 100 E Ft-ot le lehet vonni az adóból. (Az idősebb újonnan belépőknél, mármint azoknál, akik 2020 előtt lesznek 62 évesek, a levonási lehetőség 130 ezer forint.) Tekintettel arra, hogy a befizetések zöme jelenleg nagyjából havi 2000 és 10 000 forint között mozog, s hogy ennek jelentős részét a munkáltató fizeti be úgy, hogy ezzel nem csökkenti a munkavállaló keresetét, ez azt jelenti, hogy az egyének többsége *fél áron* teremti meg nyugdíjalapját. Egy további nyereség is van: a munkáltató a tagok nyugdíjpénztári befizetéséhez adott hozzájárulásnál a minimálbér 115 százalékáig mentesül a mintegy 40 százalék tb-járadék befizetése alól. Ezen túlmenően egyes eddigi elképzelések szerint az önkéntes pénztáraktól majdan kapott nyugellátások ugyancsak adómentesek lehetnek – ami igen sajátos lenne. E vonzó nyereségek természetesen valakiknek a veszteségei: az adókedvezmények a költségvetésből hiányoznak, a munkáltatói levonások a társadalombiztosítási alapból. Hogy mennyi a kiesés, ezt csak valószínűsíteni tudom. Ha 1998-ban 700 ezer taggal számolunk, és ők vagy munkáltatójuk átlagosan havi 3000 Ft-ot fizetnek a pénztárba, akkor az évi költségvetési veszteség mintegy 13 milliárd forint lesz. Ehhez a nyugdíjalap veszteségét még hozzá kell számolnunk. Ha a teljes befizetett összegnek például felét fizetnék a munkáltatók, akkor a nyugdíjalap-kiesés nagyjából további 7 Mrd Ft. (Valószínűleg alábecsült veszteségadatok.)

Az adó- és járulékkedvezmények indokolása természetesen a megtakarítások ösztönzése. Ahhoz azonban, hogy e megtakarítás nagysága értékelhető legyen, a kedvezmények összegét pontosan kellene ismerni. A fenti becslésre azért kényszerültem, mert megfelelő nyilvános adatot nem találtam, holott a hatályos törvény szerint¹⁹ ezt az elszámolást évente be kellene mutatni az országgyűlésnek: „Az országgyűlés részére a központi költségvetés tárgyalásakor, illetve a zárszámadáskor tájékoztatásul” tíz különböző mérleget kell bemutatni, ezek egyikeként (10. mérleg) a közvetett támogatásokat (például adóelengedéseket, adókedvezményeket) tartalmazó kimutatást. A 117. § szerint öt mérleget, ezek között a 10. pontban említettet is „szöveges indoko-

lással együtt kell bemutatni”. A *kapott tájékoztatás szerint ilyen kimutatás, illetve mérleg eddig nem készült.*

A hiányt csak kevésbé pótolja, hogy a TÁRKI-ban az utóbbi években mintavételes becslések készültek az adóterhek megoszlásáról. Tóth (1997) tanulmánya szerint 1996-ban 110 milliárd Ft volt az összes adókedvezmény, ezen belül 24 milliárd az összes (azaz nem csak önkéntes pénztári tagsághoz kapcsolódó), úgynevezett ösztönző adókiesés. Mindkét adókedvezmény eloszlása a magasabb jövedelműeknek kedvez, az ösztönző kedvezményeké még inkább, mint az úgynevezett kompenzáló kedvezményeké. (A kompenzáló kedvezmények 41 százaléka, az ösztönző kedvezmények 48 százaléka jutott a két felső jövedelmi decilishez.) Más szavakkal: Magyarországon is létezik a látható jóléti állam mellett az úgynevezett láthatatlan jóléti állam. A „láthatatlan jóléti állam” kifejezés olyan újraelosztást takar, amely *nem jelenik meg költségvetési kiadásként.* Többnyire vállalatoknak, intézményeknek vagy magánszemélyeknek nyújtott adókedvezményekről van szó, amelyek révén az állam valamilyen hátrányt akar kompenzálni (például gyermeknevelés), méltányos elbírálást akar megvalósítani (például a kettős adó-táblából származó hátrány); vagy valamilyen magatartást (például gazdasági célú beruházást) akar ösztönözni. Elméletileg az adókedvezmények vezethetnek pozitív irányú (azaz a gazdagabbaktól a szegényebbek felé ható) újraelosztáshoz, illetve negatív, fordított előjelű újraelosztáshoz. A nemzetközi és magyar tapasztalatok egyaránt arra mutatnak, hogy (bármilyen legyen is az adókedvezmény jogcíme) a negatív újraelosztás a jellemző (Titmuss 1991, Kvist és Sinfield 1996).

Az új paradigma a láthatatlan, azaz a költségvetési kiadásként nem megjelenő jóléti célú újraelosztást kevésbé tekinti zavarónak, mint a láthatót. Magyarországon például elég sok kritika éri a munkanélküli és egyéb segélyezést, mert ez az (1996-ban összesen 80 milliárdnyi) összeg nem feltétlenül az úgymond leginkább rászorulókhoz kerül. Az azonban eddig nem vált politikai mérlegelés tárgyává, hogy a 100 milliárd feletti adókedvezmény zöme *bizonyosan* a legkevésbé rászorulókhoz kerül.

Ehhez hasonlóan elkerüli a közfigyelmet az az (itt részletesen nem tárgyalható) kérdés, hogy az adótábla évenkénti, de főként legutóbbi módosításával (vagy éppen az infláció miatt indokoltan változtatandó sávok változatlanul hagyásával) általában nőttek az adóterhek; az adó progresszivitása – kivált a magasabb jövedelműeknél – inkább csökkent; az adóalap 1996. évi, a legkisebb jövedelmekre is kiterjesztett bővítésével pedig olyan adórendszer jött létre, amely az alsó kvintilisbe tartozók adóterhelését radikálisan emelte, ezen belül a legkisebb jövedelmű 2–3 százalék adóterhelése nagyobb lett, mint a következő 30–40 százaléké (Tóth 1997). Az a sajátos helyzet állt elő, hogy az adófizetők legalacsonyabb jövedelmű 20 százaléka, akiknek jövedelme biztosan a létminimum alatt volt, közel 30 milliárd adót fizetett 1996-ban – a közsegélyek összege pedig (munkanélküli ellátások nélkül) 33 milliárd volt. Nem azt állítom, hogy ugyanazok kapták a 33 milliárdot, akik a 30 milliárd adót befizették, de a két kör között biztosan van átfedés. Ehhez annyit kell hozzátenni, hogy a megélhetési minimum alatti jövedelmek adóztatása ellentétes az általánosan elfogadott európai adózási alapelvekkel.

c) Segély típusú ellátások. Segélyrobbanás

Mindkét kormányzat politikai-ideológiai meggyőződése, valamint a szegénység rohamos növekedése miatt a segélyezés 1990 után a szociálpolitika legdinamikusabban fejlődő ágazatává vált. A nemzetközi nyomás (Világbank, IMF) ezt a tendenciát erősítette. Végeredményben az univerzális rendszerek felszámolása, illetve a kötelező társadalombiztosítás körének-szintjének szűkítése a segélyezés iránti igényt akkor is növelték volna, ha nem következnek be a gyors szegényedés Magyarországon (is) tapasztalható válságjelenségei. A segély típusú ellátásoknál a következő főbb tendenciák mutatkoznak:

- (i) a segélyezés körének szélesítése, korábbi ellátások segéllyé alakítása, illetve újak segély formában történő bevezetése;
- (ii) új szükségletekre válaszoló ellátások bevezetése;
- (iii) lassú lépések a szociális jogok erősítése terén;
- (iv) a segélyek alacsony és csökkenő színvonala;
- (v) a segélyezési források és az adminisztratív kapacitás hiányzó összhangja a szükségletekkel.

E pontokat nehéz egyenként kifejteni – szinte minden elem minden jogszabályból kiolvasható. Két jogszabály történetének áttekintése (c1. pont) legalább az első három tendenciát elég jól jellemzi. A két utolsó tendenciáról néhány adatot a fejezet c2. pontjában bemutatunk.

c1. A SZOCIÁLIS TÖRVÉNY ÉS A CSALÁDI PÓTLÉKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

(A Szociális törvény) A Szociális törvény előkészítése már 1990 táján elkezdődött. 1991 elején elkészült az első, szűk szakmai körökben vitára bocsátott „Javaslat a Szociális törvény főbb koncepcionális elemeire”. Ez az adott körülményekhez képest korrekt programot tartalmazott. Nem kérdőjelezte meg, sőt, kiegészítette a nagy normatív ellátórendszereket, s a javuló segélyezést ezek kiegészítésének szánta. S ha a segélyezés szintje szűkmarkú is volt, ez nem mondott ellent a koncepciónak, amely tisztességgel kimondta: „A jó szociális törvénykezés legfőbb erénye nem annak nagyvonalúsága, az általa biztosított ellátások gazdagsága, hanem becsületessége, következetessége: a számon kérhető, garanciális kalkulálhatóság.” A javaslat néhány segélyezési technikát (például a jövedelmek számítását) is igyekezett korszerűsíteni. E koncepció alapján készült az 1992. júniusi törvénytervezet, amely azonban (emlékeztetve a nyugdíjreform kapcsán történetekre) *sosem került az országgyűlés elé*.

Az 1992 szeptemberében előterjesztett törvénytervezet, amelyet 1993-ban fogadott el az országgyűlés (1993: III. tv.), arra utal, hogy a pénzügyi tárcával való egyeztetés során nem a tervezet egyes részletei változtak meg, hanem az eredeti koncepció lényege. A tartósan veszélyeztetett létfenntartás kategóriája megszűnt, illetve a törvényen kívül maradt a korábbi nevelési segély és rendszeres szociális segély formájában; a törvény helyett csak krízishelyzeteket ismert el; visszaszorult a normatív, nőtt a diszkrecionális elem és

rendkívül szélessé vált az önkormányzatok jogköre e kérdésekben. A törvény hiányosságai közé tartozott a jövedelemhatárok egyénre számítása (a család mint fogyasztási egység helyett), a jogorvoslati lehetőségek hiánya, a vagyontesztben a saját lakás szerepeltetése stb.

E segélyezési rendszer hiányosságait a gyakorlat is, a kutatások is kimutatták. Ezért üdvözlendő, hogy az 1993. évi törvény 1996-ban és 1997-ben²⁰ is jelentősen, általában pozitív irányba módosult, illetve kiegészült azokkal a segélyezési szabályokkal, amelyeket az 1997. évi XXXI. törvény „A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról” foglal magában. E törvényekben jelentős az elmozdulás a normatívabb, kevésbé diszkrecionális segélyezés, azaz az erősebb szociális jogok felé.

Így jelenleg több olyan kategoriális segély létezik, amelyek elismerik, hogy egyének–családok megélhetése lehet tartósan nem biztosított. A munkanélküliek jövedelem pótló támogatása mellé belépett a rendszerbe a csak jövedelemhez és életkorhoz kötött időskorúak járadéka, amely – minthogy a jövedelmet normatíve kiegészíti a nyugdíjminimum 80, illetve egyedülállóknál 95 százalékáig és valóban kiszámítható – megfelel az európai ajánlásoknak. Létrejött az ennél több feltétellel működő, 62 évnél fiatalabb felnőtteknek adható „rendszeres szociális segély”, amelynek a korábbinál több a normatív eleme, de feltételei és összege diszkrecionálisak, így a kiszámíthatóság is, a jogi korrekció lehetősége is korlátozottabb. (A független fórumhoz, például bírósághoz való fellebbezés lehetőségéről a törvény külön nem intézkedik.) A gyermekvédelmi törvényben szereplő, rendszeres gyermekvédelmi támogatás ugyancsak tartalmaz a hozzájárásra vonatkozó normatív elemeket: a támogatás megítélése kötelező, ha a család egy főre jutó jövedelme a mindenkori nyugdíjminimum alatt van, s a nyújtott összeg nem lehet kevesebb a nyugdíjminimum 20 százalékánál. A törvény azonban nem írja elő, hogy el kell-e érni valamilyen jövedelmi küszöböt. Így a szegénység a segélyezés ellenére fennmaradhat.

E kategoriális rendszeres (a külföldi szakirodalomban szabadon felhasználhatónak nevezett) segélyek mellett fennmaradt a krízissegély (átmeneti segély), valamint kötött felhasználású segélyként a lakásfenntartási támogatás, a közgyógyellátás és néhány kevésbé gyakori, speciális segély.

A Szociális törvény két, legutóbbi módosítása nyomán előtérbe került a reciprocitás – a „semmiért valami” – problémája, amely szorosan összefügg a szociális jogokkal. A tartósan rászoruló munkaképes, de jövedelem nélküli felnőtt népességgel kapcsolatban nőnek az előítéletek és nő az adófizetők ingerültsége. A szociális jogokkal kapcsolatos érzékenységek erősödésével a kényszermunka-jellegű megoldások a jogalkotók és a közvélemény egy része számára elfogadhatatlanná váltak. Ezért az 1996-ban és 1997-ben hozott módosító törvények „együttműködési kötelezettséget” írtak elő a családsegítő szolgálatokkal vagy más szociális intézménnyel. Az együttműködés tartalma – némileg hasonlóan a mintául szolgáló francia minimális beilleszkedési jövedelemhez – lehet egyéni képességfejlesztés, életmódformáló tanácsadason való részvétel, munkavégzésre felkészítő program, közhasznú vagy közcélú munka. Az 1996-os módosítás még az inaktív korúak esetében is megengedte az együttműködés (akár segéllyel való elszámolás) kötelezését, az 1997-es

módosítás értelmében már csak az aktív korú segélyezetteket lehet együttműködésre kötelezni. Ugyanakkor még 1997-ben is probléma, hogy a többé-kevésbé felkészült segítő hálózat csak az ország egy részét fedi le, s épp a legszegényebb régiókban a leghiányosabb a családsegítő hálózat. Ezért az együttműködés feltételei sok helyen hiányoznak. További probléma, hogy az eljárás ütközhet a szociális munka etikai normáival (kódexével), illetve hogy alááshatja azt a kölcsönös bizalmat, amely nélkül működésképtelen a szociális segítés.²¹

Összefoglalva: a Szociális törvény a kidolgozás és egyeztetések szakaszában a segélyezésre vonatkozó európai ajánlásokat figyelembe vette. Ez az első variáns nyilvános részvétel és kontroll nélkül, csak belső tárgyalások nyomán, átalakult. Így az 1993-ban elfogadott variáns az eredeti javaslatnál sokkal konzervatívabb volt, a szociális jogokat a segélyezésben minimális körre szorította. Az 1996 és 1997 évi módosítások ismét erősítették a szociális jogi szemléletet.

A törvény és végrehajtása a korrekciók után is sok szempontból bírálható. A független fórumhoz való fellebbezés lehetősége még nem alakult ki. Költséges és fölösleges bürokrácia a családi-egyéni segélyezés két törvénybe osztása. A hatást rontja a segélyezés utáni állapotra vonatkozó cél meghatározatlansága (mit akar a segély megoldani). Számos technikai hiba ismert, például a segélyküszöb és a családnagyság közti összefüggés hiánya. Kevés az elérhető információ és zavaró a mintegy 3000 helyi önkormányzat viszonylag nagy rendeletalkotási szabadsága stb. A változás iránya azonban egészében pozitívnak tekinthető.

(*Törvény a családi pótlékról*) A magyar családi pótlék-rendszer korábban nagy nemzetközi érdeklődést váltott ki. Több külföldi anyag méltatta mind színvonalát, mind hatékonyságát (Jarvis–Micklewright 1992). Ugyanakkor ez ügyben rendkívül nagy nyomás nehezedett a kormányzatra. Az 1990 utáni első években a Világbank és az IMF egyik legerősebb kritikája a családi pótlék, a gyes–gyed, illetve a táppénz rendkívül magas színvonalára ellen irányult és ezeknek az átlagosnál radikálisabb csökkentését javasolták. Egy 1994-ben készült, a szociálpolitika reformjára irányuló világbanki belső elemzés szerint például a családi pótlék GDP-hez viszonyított arányát az 1994 évi 2,8 százalékról 1997-ig 1,5 százalékra, az anyasági ellátások értékét 1 százalékról 0,2 százalékra kellene leszállítani (World Bank 1994b). A javaslat egyébként nyitva hagyja azt a kérdést, hogy ezt vajon jövedelemtesztel, jobb csoportos célzással vagy adóztatással kell-e megoldani. E javaslat sokkal kieriellebb, könyvben megjelent változata ennél kisebb csökkentést javasol és egyértelműen állást foglal a jövedelemteszt ellen, a csoportos célzás és inflációs erózió mellett (World Bank 1995: 52–56).

A korai kritikák ellenére mind az első, mind a második kormányzat kiállt a családi pótlék szerkezetének és értékének fenntartása mellett, részben mert az intézmény rendkívül népszerű volt, részben mert valóban hatékonyan segített a gyermekszegénység leküzdésében. Ami figyelemre méltó, az az ellátás elértékeltetése már az első kormányzati ciklusban, majd a második kormány gyors pálfordulása az elvi kérdésekben. A kormányprogram is, s az 1994 év végéig megjelenő dokumentumok is a családi pótlék-rendszerrel

kapcsolatban két elvet hangsúlyoztak: „A családi pótlékot mint *állampolgári jogon* járó juttatást kell megerősíteni, rendszerének átalakításánál elsődleges cél a gyermekes családok leszakadásának megakadályozása a *rászorultsági elv* fokozottabb érvényesítésével.” (A *szociálpolitika...* 1994, 28.) Az állampolgári jogosultság és a rászorultsági elv közötti látszólagos ellentmondást két technikával akarták feloldani: a kategóriák szerint differenciáltabb családi pótlékkal és a családi pótlék személyi jövedelemadó alá vonásával.

Miként a Nyugdíjtörvénynél és a Szociális törvénynél, ezt a széles körű konszenzuson nyugvó elképzelést a Bokros-csomag minden előzetes konzultáció nélkül felülírta a gazdasági stabilizációs 1995:XLVIII. (Cst) törvénnyel. A már említett alkotmánybírói kifogások miatt e törvény „egyes rendelkezéseit hatályba léptető” új törvényre volt szükség. A módosításokat az 1995:CXXII. sz. törvény (Cst) vezette be. A halasztással bevezetett intézkedés kimondott célja a családi pótlék jövedelmi rászorultsághoz kötése volt a családok túlnyomó többségét kitevő egy- és kétgyermekes családoknál, kimondatlan szándéka pedig a pénzbeni ellátás értékének további erodálása. Ami az első célt, a kör szűkítését illeti, ez a rendszer bevezetésének első időszakában csak kismértékben sikerült. Minthogy a jogosultsági határt az átlagos jövedelmekhez képest viszonylag magasan húzták meg, ebbe a körbe szinte minden gyermekes család „belefért”. A hivatalos adatok szerint a gyerekek 6,2 százaléka, a TÁRKI becslése szerint 7,3 százaléka szorult ki a rendszerből (Sík-Tóth 1997, 67.). A megtakarítás – noha költség–haszon számítások nem készültek –, ha egyáltalán van, jelentéktelen, hiszen a másfél millió adatlap családoknál történő kitöltése, hivatali adminisztrációja és elbírálása tetemes összeg. A kiszелеktált gyermekek aránya 1997-től emelkedhet, minthogy a jogosultsági jövedelemhatárokat reálértékben csökkentették.

Ami az ellátások reálértékét illeti, itt a kormány törekvései „sikeresnek” tekinthetők. 1990 és 1997 között a kétgyermekesek közül a legszegényebeknél és *minden* többgyermekesnél közel a felére csökkent a családi pótlék értéke. A többiekénél a családi pótlék vagy megszűnt, vagy értékének akár 80 százalékát is elveszthette. Egészében a családi támogatások GDP-hez viszonyított aránya 1989-ben 4 százalék, 1996-ban 2,2 százalék volt, ami azt jelenti, hogy e támogatások reálértéke több mint 50 százalékkal csökkent.

c2. A SEGÉLYEZÉS „HATÉKONYSÁGA” ÉS „HATÁSOSSÁGA”

Azt sajnos nem lehet pontosan tudni, hogy valójában milyen széles a segélyezettek köre, s azt sem, hogy mennyire hatásos és hatékony a segélyezés, azazhogy mennyire éri el a rászorulókat és mennyire segít a nehézségek megoldásában.

Ami a segélyezés kiterjedtségét illeti, kétféle tartalmú adat áll rendelkezésre. Az egyik azt vizsgálja, hogy egyáltalán a népesség, illetve a családok mekkora hányada érintett. Erről több, egymásnak ellentmondó, mindig mintavételekből származó adatsor létezik. A másik adattípus a segélyek mennyiségéről ad számot, mellőzve azt, hogy egy család több tagja több alkalommal is kaphatott segélyt. Ez utóbbi teljes körű adatok alapján biztosra

vehető a segélyek csaknem minden típusának rohamos, 1993 óta is 2–5-szörré emelkedése (Szociálpolitika Fejlesztési Központ, KSH Évkönyvek, Kőnig Éva személyes közlései a rendszeres nevelési segélyről). Ha a teljes családtámogatási rendszert is figyelembe vesszük, becslésem szerint ma a családok jóval több, mint fele igényel valamilyen jövedelemigazolóhoz kötött ellátást. Ez régióként-településként erősen differenciálódó arány. Jobb helyzetű településeken 30–40, szegényebb falvakban 70–95 százalék is lehet.

A segélyezették növekvő száma ellenére kérdéses, hogy valóban minden *rászoruló kap-e segélyt*, és hogy tényleg csak ők kapnak-e. Ezt az igénybevételi aránynak nevezett mutatót a magyar statisztika még nem tudja kiszámítani. Amíg a segélyek zöme nem volt normatív, addig a számítás elméletileg is lehetetlen volt. Ma a nehézséget a rászorultság mérésének bizonytalansága jelenti, amely a jövedelemadatok pontatlanságával függ össze. A jelzések szerint azonban elég nagy annak a valószínűsége, hogy a szükséges segélyek sokakhoz nem jutnak el. Két összetevő ismert. Az egyik az a mindentöbb önkormányzat által meghozott helyi szabály, hogy „egy család egyszerre csak egy segélyt kaphat” (Horváth 1995, Sziklai 1996). Ebben az „értelmetlenekkel” szembeni ellenszenv is szerepet játszik (Monostori 1998). A másik az, hogy az önkormányzatok gyakran küzdenek forráshiánnyal, és ilyenkor a segélyek kifizetésének a felfüggesztése látszik a legkönnyebb megoldásnak. Egy harmadik ok – a korábban jobb helyzetű rétegek stigmától való féltelme, a segélyezés gyűlölete – sokakat a jogszerű segély igénylésétől is visszatart. Az is valószínű, hogy sok a kisebb-nagyobb visszaélés, ugyancsak a jövedelemadatok pontatlansága miatt. Adatok hiányában csak (elfogultan) vélelmezem, hogy az első kör (és az abból adódó megtakarítás) a nagyobb, s hogy a visszaélők jelentős része valójában rászorul a segélyre, csupán a szabályok merevségét oldják fel némi csalással.

A *segélyek színvonalának* elégséges voltáról nincs hiteles információ, de a választ nem túl nehéz megbecsülni. A segélyek összegéből, továbbá reálértékük csökkenéséből következik, hogy aligha lehetnek elégségesek a szükségletekhez képest. A KSH adatai szerint a hivatalos létminimum egy főre számítva 1996-ban 15 172 Ft volt, ami 1997-ben nagyjából 17 000 Ft-nak felelhet meg. A családok a nagyon szűkös megélhetéshez 1996 III. negyedévében 14 900, 1997-ben 16 900 Ft havi nettó jövedelmet tartanának szükségesnek, ami igen közel van a számított létminimumhoz. Eközben az egy főre jutó átlagos jövedelem a TÁRKI adatai szerint 1996 áprilisában 21 800, 1997 áprilisában 27 400 Ft volt.

A segélyek mércéje 1997-ben a 11 500 Ft-os nyugdíjminimum, illetve ennek valamilyen hányada volt. A jövedelempótló támogatás ennek 80 százaléka alatt jár, a gyermeknevelési támogatás az új törvény alapján 100 százaléka alatt. A családi pótlékra jogosultság felső határa a nyugdíjminimum kétszerese. A családi pótlék és a segélyek 2000–8000 Ft-os összege ezekhez a minimálisan szükségesnek tekintett összegekhez képest is szomorúan alacsony és reálértékük évről évre csökken. A rendszeres szociális segély reálértéke 1993 és 1996 között közel 30 százalékkal, az egy gyermekre számított rendszeres nevelési segély reálértéke 1994 és 1996 között csaknem 50 százalékkal csökkent. (A csökkenés a jövedelempótló támogatást, amely köz-

vetlenül kapcsolódott a nyugdíjminimumhoz, kevésbé érintette.) Így nem meglepő, hogy a szegénység aránya is, mélysége is nőtt az utolsó években, az utóbbi főként az utolsó időszakban. Minden jel szerint a leginkább veszélyeztetett csoportok a gyermekesek, ezen belül a kis- vagy sokgyermekesek, a tartós munkanélküliek, a kisnyugdíjasok, illetve ezeket átfedő módon a cigányok és a hátrányos településen élők.

Az előző adatokból azt a következtetést kell levonni, hogy ilyen alacsony átlagos jövedelmek és ilyen magas segélyezési szükségletek mellett feloldhatatlan a segélyezési csapda általában is nagyon nehéz, voltaképp megoldhatatlan problémája. Ha a segélyek közelebb kerülnek a létminimumhoz, amely csak 60 százalékkal alacsonyabb az átlagnál, akkor alig lesz ösztönzés arra, hogy a segélyen lévő munkát keressen. Ha marad a segélyezések mai szintje, akkor elkerülhetetlen a mind mélyebb, ellehetetlenüléshez (lakás elvesztéséhez stb.) vezető szegényedés.

Az előzőkhöz még annyi kívánczok, hogy a végrehajtott reformok általában társadalom-megosztóak. A segélyezésnek mindig van olyan hatása, hogy egymással szembefordítja a szűkös forrásokért versengő szegényeket, továbbá a csak adófizető nem-szegényeket a rajtuk „élősködő” szegényekkel. Az egy összegű ellátások (mint a gyes vagy a családi pótlék) a jogosult rászorultakat jobb helyzetbe hozzák, mint a náluk alig magasabb jövedelmű nem jogosultakat. Egy másik törésvonal a generációk között mutatkozik. A politika egyelőre szinte valamennyi átmenet-országban valamivel jobban sújtotta a gyermekeseket, mint az időseket, akiket eddig jobban védett a szervezetségük. Sokan azonban ezt a helyzetet arra használják ki, hogy az intézményes szolidaritás gyengítése után most már ténylegesen is szembefordítsák egymással a generációkat. A családi pótlék és a nyugdíjrendszer reformja céljukban összefüggnek. Az univerzális, mindenkit átfogó családi ellátási rendszer megszüntetése megsértette a generációk közötti szerződés egyik oldalát. Egészen mást jelent a szegények vagy rászorulóknak megsegítése, s mást az, ha a közösség világossá teszi, hogy a gyermekeket általában a jövő fontos, támaszt jelentő társadalmi szereplőinek tekinti. A gyermekek mint gyermekek megszűntek a köz felelőssége lenni: a mai felnőtt generáció intézményesen nem járul hozzá a felnevelésükhöz. Nem lesz tehát meglepő, ha felnövekedvén ők sem fogják kötelességüknek tartani, hogy szolidaritást érezzenek az akkor már kiöregedő generációkkal szemben. S ezt az érzést erősíti, hogy időközben a *nyugdíjak egy részének egyéni felelősséggé alakítása a generációs szerződés másik oldalát érvényteleníti*. Ehhez járul a folyamatos manipuláció, amely – például a már említett állami hirdetésekkel – az önfelelősség előnyeit sugározza, a generációk egymásra támaszkodását gunyorosan leértékeli. A tudatos szembefordítás sem ritka. Az *Economist* 1995. december 16-i száma a közép- és kelet-európai gyermekek tragikus helyzetéről írva a következőt idézi egy nemzetközi vezető közgazdásztól, a Világbank egyik szakértőjétől: „Mondom a kelet-európaiaknak, hogy nyugdíj-politikájuk elszegényíti gyermekeiket. A nyugdíjasok igényei a dolgozó emberek gyermekeinek szájából veszik ki a falatot.” Ilyen módon a gyermekek szegénységéért a nyugdíjasok tehetők bűnbakká. További megosztó és egyenlőtlenség-növelő hatásai lesznek a privatizálási lehetőségeknek az

egészségügyben, az oktatásban, a nyugdíjrendszerben. Ezen megosztottságok elkerülése vagy enyhítése igen nehéz feladat.

Ezúttal következtetést nem vonok le – hacsak azt nem, hogy a parlamenti demokrácia, jogállamiság megszilárdulása ellenére a jogalkotás folyamata igen sokszor beleütközik nem a formális szabályokba, hanem inkább a partícipatív demokrácia lényegét, éthoszát alkotó folyamatokba. A társadalmi hatásokat, illetve ezek néhány elvi problémáját, az állam szerepének változásából adódó kérdéseket a tanulmány következő része vizsgálja.

JEGYZETEK

1 E cikk alapja a Magyar Tudományos Akadémia „A piacgazdaságra való áttérés és a társadalmi változások összefüggései” című Stratégiai Kutatási Programján belüli nagyobb tanulmány egyik része. (Az eredeti tanulmány: III/3. projekt: Az állami szociálpolitika alakulása, paradigmák léte és lehetősége, várható következményeik.)

2 Az új ideológia elnevezése ízléstől függően lehet monetarista, neoliberais és neokonzervatív, esetleg új jobboldali. A legsemmitmondóbb, ezért legsemlegesebb elnevezés a posztmodern.

3 Mindezekről a hivatkozott alaptanulmányban részletesebben írtam, illetve igen jelentős irodalom áll rendelkezésre főként a non-profit szektorról. Ebben új színt jelentenek az önkormányzatok és civil szervezetek együttműködéséről szóló tanulmányok: Lévai-Straussman (1996), Széman (1997), Csoba (1998).

4 Az 1995-ig megjelent joganyag jelentős részének leírását lásd Gábos (1996).

5 1990: XXV. tv.

6 1992: LXXIX. tv. A magzati élet védelméről.

7 1992: LXXXIV. tv.

8 1995: XLVII. tv.

9 1995: CXXII. tv.

10 A várandóssági pótlékot az 1996: XXII. tv. (Az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról) záró rendelkezéseinek egyike helyezte „hatályon kívül”.

11 1992: XXXVIII. tv.

12 1991: IV. tv., azóta többször módosítva.

13 1993: XCVI. tv.

14 Chilében az utolsó másfél évtizedben lehetővé vált a kötelező egészségbiztosításból való „kiszereződés”. A kilencvenes évek közepén a magánbiztosítókhoz (ISAPRES) fizeték be az összes járulék 65 százalékát, de e pénztárak csak a lakosság 27 százalékát látják el. (Vagyis a járulékok 35 százaléka szolgál 73 százalékot) (Montecinos: 29). Orosz Éva a költségrobbanásra, az ellátatlanságok veszélyére és az európai modell tartós fennmaradására hívja fel a figyelmet.

15 Roberto Rocha hozzászólása az 1997. februári nyugdíj-konferencián (Nyugdíjreform, 58.)

16 1048/1996 (V. 22.) Kormányhatározat.

17 Pontosabban egy napon öt törvényt fogadtak el, melyek egyike az egészségbiztosítás egyes szabályait módosította: 1997: LXXX. sz. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről; 1997: LXXXI. sz. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról; 1997: LXXXII. sz. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról; 1997: LXXXIII. sz. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól; 1997: LXXXIV. sz. törvény A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. sz. törvény módosításáról.

18 Az átlépők számát a Pénzügyminisztérium eredetileg 300 ezer főre becsülte. A mintegy 20 milliárd járulékkiesést a központi költségvetés eleve elkülönítette. Az egyoldalú és megejtő propaganda hatására (s mert az állami garancia miatt szinte nincs negatív

tétje az átlépésnek) az átlépők száma 1998 májusában 800 ezer körül van, és tovább nő. Ezzel emelkedik a társadalombiztosítási hiány is. (Összege 1998-ban 45–55 milliárd is lehet.) A PM helyettes államtitkára azonban közölte, hogy még „a nagyobb költségvetési lyukat is minden további nélkül betömik”. (Hogy kinek a pénzéből, arról nincs hír.)

19 1992: XXXVIII., illetve 1995: CV. sz. törvény 116. § és 117. §.

20 1996: CXXVIII. sz. törvény (az 1993: III. törvény módosításáról), 1997: LXXXIV. sz. törvény (ugyancsak az 1993: III. sz. törvény módosításáról).

21 Ezért indított vizsgálatot, és javasolt bizonyos változtatásokat az ombudsman.

HIVATKOZÁSOK

- Augusztinovics Mária: A nyugdíjrendszer válsága. *Közgazdasági Szemle*, 1992, 7–8.
- Augusztinovics Mária: „Egy értelmes nyugdíjrendszer (konceptióvázlat)”. *Közgazdasági Szemle*, 1993, 5.
- Augusztinovics, Maria–Simonovits, András (1997) Hungary: *The New Pension Laws*. Paper prepared for the conference „Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe”. Frankfurt Institute for Transformation Studies, March 27–28, 1997.
- Barr, N. ed. (1995): *Munkaerőpiacok és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Budapest, Hilscher Szociálpolitikai Egyesület. (Angol kiadás 1994.)
- Bod Péter, témafelelős (1995): *A magyar nyugdíjreformért*. Study financed by the „International Center for Economic Growth”, organized by the MTA Világgazdasági Kutatóintézet.
- Boyer, Robert–Daniel Drache (1996): *States Against Markets. The Limits of Globalization*. Routledge, London and New York.
- Castel, R. (1996): A tulajdon társadalmasítása I–II. *Esély*, 1995, 6., 1996, 1.
- Commission of the European Communities (1997): *Modernising and improving social protection in the European Union*. Communication from the Commission.
- Csaba I.: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás. *Esély*, 1990, 6.
- Csoba Judit (1998): „Civil a pályán?!” In: Lévai Katalin, szerk. *Civil a pályán*. Budapest: Helyi Társadalom Kutató Csoport.
- Ferge Zsuzsa (1997): „A szociálpolitika paradigmaváltása – A társadalmi individualizálása”. In: *Évkönyv '98. A nemzetközi munkásmozgalom történetéből*. Budapest, Magyar Lajos Alapítvány, 31–63.
- Ferge Zsuzsa (1997): „És mi lesz, ha nem lesz? Az állam és a civilizációs folyamat.” In: Gombár–Hankiss–Lengyel (1997): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Korridor–Helikon Kiadó, 1997, 146–174.
- Ferge Zsuzsa (1998): Nemzetközi paradigmaváltás és magyar szociálpolitika. In: *Társadalmi Szemle*, megjelenés alatt.
- F. J.–K. J. E.: A biztosítás a béralku része. *Népszabadság*, 1997. október 6.
- Forrester, Viviane (1998): *Gazdasági horror*. Kossuth Kiadó, 1998.
- Gábos A. (1996): A magyar jóléti rendszer jogi szabályozásának változása 1990–1995 között. *Esély*, 1996, 3. 62–117.
- Gazsó Ferenc (1997): *A társadalmi folyamatok és az oktatási rendszer*. MTA Nemzeti Stratégiai Kutatások, sokszorosítás.
- Gombár Csaba–Hankiss Elemér–Lengyel László (1997): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Korridor–Helikon Kiadó, 1997.
- Holtzer Péter (1998): „Nyugdíjpénztárak a gazdaságban”. In: *Világ, Gazdaság Yearbook 1998*. Budapest, Világgazdaság, 46–50.
- Horváth Á. (1995): *Helyi szociális rendeletek*. MTA Szociológiai Kutató Intézet, kézirat.
- Jarvis, J. S.–J. Micklewright (1992): *The Targeting of Family Allowance in Hungary*. STICERD Number WSP/81, London School of Economics.

- Kapteyn, P. (1996): *The stateless market. The European Dilemma of Integration and Civilization*. London and New York, Routledge (holland kiadás, 1993).
- Kincses Gyula: *Drága egészségünk. Az egészségügy gazdasági kérdései – a magyar modell*. Budapest, Praxis Services Kft. Központi Statisztikai Hivatal, Statisztikai Évkönyvek (különböző évek).
- Kvist, Jon-A. Sinfield (1997): „Comparing Tax Welfare States”. In May, Brunsdon and Craig, eds. *Social Policy Review* 9:249–274. London, Social Policy Association.
- Lévai Katalin–Jeffrey Straussman (1996): *Innovatív önkormányzatok*. Budapest, Helyi Társadalom Alapítvány.
- Losonczy Ágnes (1997): *Utak és korlátok az egészségügyben*. MTA Szociológiai Intézet, kézirat, 1997. szeptember.
- Martin, Hans P.–Harald Schumann (1996): *A globalizáció csapdája. Támadás a demokrácia és a jólét ellen*. Budapest, Perfekt Kiadó, 1998
- Monostori Judit „Kinek kiszámítható a segélyezés?” *Esély* 1998, I. 74–106.
- Montecinos Veronica (1997): *Chile's Innovation in Social welfare: Principles and Policies*. Paper prepared for the meeting „Toward a New Public Philosophy: A Global Revaluation of Democracy at Century's End. What Do You Deserve? Public Philosophy, Welfare and Changing Social Contracts”, organized by the Carnegie Council on Ethics and International Affairs. New York, Oct. 1997.
- Nyugdíjreform konferencia, Trend–Prognózis Rt., 1997. február 13–14.
- Orosz Éva (1997a): *Az egészségügy finanszírozásának aktuális kérdései*. ELTE Szociálpolitika Tanszék, Budapest.
- Orosz Éva (1997b): *Privatization and decentralization in the Hungarian Health Sector*. Paper Prepared for the Fifth European Forum: The Politics of Welfare: Between Governmental Policy and Local Initiative. Vienna, 1997. October.
- Orosz Éva (1998): „Tanuljunk Mrs. Thatcheről”. Egészségügyi Gazdasági Szemle, megjelenés alatt.
- Sík Endre–Tóth István György, szerk. (1997): *Az ajtók záródnak(?) MHP 5. hullámának eredményei*. BKE Szociológiai Tanszék–TÁRKI
- Soros, George: „The Capitalist Threat”. *The Atlantic Monthly*, February 1997: 45–58.
- Széman Zsuzsa: Szükségletek, innováció és normák az egri idősgondozásban. *Esély*, 1997, 4. 87–105.
- Sziklai I. (1996): *A budapesti kerületek segélyrendeletei*. ELTE Szociálpolitika Tanszék, kézirat.
- Szociálpolitika Fejlesztési Központ: *Információs Évkönyv*. I.
- A szociálpolitika mérlege. Kovács Pál (MSZP), Kiss Gyula (MDF) és Lakner Zoltán (MDF) politikusokkal beszélget Lévai Katalin az *Esély* kerekasztalánál. *Esély*, 1994, 4.
- Titmuss, R. M.: *A jólét társadalmi elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről*. In: A jóléti állam. Szerkesztette: Ferge Zsuzsa, Lévai Katalin, T–Twins, 1991.
- Tóth István János (1997): *Az adófizetők jövedelemszerkezete és adóteher-megoszlása 1996-ban*. TÁRKI, Társadalompolitikai tanulmányok, no. 2.
- World Bank Policy Research Report (1994a): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Published for the World Bank. Oxford University Press.
- World Bank (1994b): *Reform Issues in Social Policy*. Research note about Hungary, mimeo.
- World Bank Country Study (1995): *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. Washington, World Bank.