

MÓZER PÉTER

Szociálpolitika jövő időben

Az elmúlt 20 év szociálpolitikai történetét úgy is lehet értelmezni, hogy a be nem teljesült reformok történetét. Ha csak a szociális törvényt vesszük alapul, akkor 1993 óta legalább féltucat, az egész ellátórendszerért érintő koncepció látott napvilágot, de a többi pénzbeli ellátás (családtámogatás, nyugdíjrendszer), foglalkoztatáspolitikai rendszer, egészségügy, oktatásügy átalakításának igénye is többször felmerült. E jelentős változást, átalakítást javasló tervezetek közös jellemzője, hogy nem, vagy csak részlemeikben váltak valóságossá. A javaslatok számottevő része tehát papír maradt, miközben a jóléti ellátórendszer többször és jelentősen átalakult. A kérdés kézenfekvő: Miért történt így? Milyen következményekkel számolhatunk? Elfogadva, hogy a válaszok kiindulópontja, így a magyarázó-kísérletek útja is sokféle lehet. Itt és most megpróbálom egyfelől a szociálpolitikai rezsimre ható, főbb tényezőkön keresztül, másfelől a jóléti újraelosztás belső mozgásait figyelembe véve „elmesélni” ennek folyamatait. Vagyis ez az én narratívám, tudva, hogy ez az eseménytörténet másként is elmondható.

Bevezetés

A klasszikus jóléti államfelfogásban az állam funkciója a közjó, a közérdek, a közfelelősség fogalma köré csoportosítható feladatok ellátása. Másképpen fogalmazva, a szociálpolitika fogalmán olyan rendszert, illetve rendszereket értünk, amelyek célja – nem-piaci eszközökkel – a társadalmi integráció elősegítése, fenntartása. Tudom, hogy ez a megfogalmazás homályos, és a határait illetően elég bizonytalan. Mégis fontos, hiszen a jóléti államnak azon társadalmi funkcióját ragadja meg, amely egy közösség (társadalom) érték- és érdekszerén keresztül társadalmi célokat fejez ki. Ezt úgy is interpretálhatjuk, hogy a szociálpolitika egy sokdimenziós térben helyezkedik el, ahol a külső feltételeit egy sor demográfiai, társadalmi, gazdasági, ideológiai feltételrendszer alakítja és szabályozza, és ezeket a történelmi hagyományok – erős determináló tényezőkként – szintén befolyásolják. Ebben a mezőben alakítódik a szociálpolitika, amely – kívánatos és ideális esetben – az intézményrendsze-

TANULMÁNYOK

rén keresztül maga is alakító ágens. Azt talán mondanunk sem kell, hogy ez a jóléti intézményrendszer – nem függetlenül a társadalomtól és a történelmi hagyományoktól – értékekkel és ideológiai irányokkal átítatott struktúra.

Ha ilyen szemüvegen keresztül próbáljuk megérteni az elmúlt, bő két évtized szociálpolitikai történéseit, akkor elemezhetővé válik a *jóléti intézményrendszer – gazdaságpolitikai irányok – különböző politikai ideológiák* egymásba fonódó hármasa. (Ne feledjük, hogy a történelmi tradíciók, a kialakult társadalmi struktúra erősen hatnak erre.) Írásomban a fenti szempontok érvényesítésére teszek kísérletet, azzal a leegyszerűsítéssel élve, hogy a szociálpolitikán csak a kormányzati, az államháztartást érintő „jóléti redistribúciót és annak eszközeit” (Ferge Zs. 1989:9) értem.

Úgy vélem, hogy ezzel az egyszerűsítéssel nem követek el végzetes hibát, mivel túlzás nélkül állíthatjuk, hogy állam nélkül nincs szociálpolitika, hiszen a beavatkozás hatóköre szűkebb megközelítésben (reziduális állam) is egyes piaci kudarcok korrigálásáig tart. És ehhez állam kell! Tágabb megközelítésben az állami beavatkozás indoka: az információs kudarcok (ezen belül az információs aszimmetriák) megléte, valamint olyan társadalompolitikai célok elérése, amelyeket piaci eszközökkel nem lehet kielégíteni (ez a közjavak köre). S ez is az állami beavatkozás melletti érveket erősíti.

A szociálpolitikára ható tényezők: a nekirugaszkodás (az átmenet kérdése)

Témánk szempontjából az átmenet időszaka, kérdéskörére igen fontos. Ezért gondolom úgy, hogy szükséges hosszabban elidőzni e korszak társadalompolitikai folyamatainál, hiszen az itt kialakított ellátórendszer jelentősen befolyásolta az ezt követő időszak társadalompolitikai döntéseit. Igaz, e hatás nem tekinthető magától értetődőnek, mivel az nem feltétlenül törvényszerű, hogy az indulás ilyen hosszú időszakra rányomja a bélyegét az intézményrendszerre, azonban hazánkban ez történt, így indokoltnak tartom e kitüntetett szerep feltételezését. Az átmenet időszakában keletkezett jogszabályi elvek (pl. foglalkoztatás, szegénység enyhítés területén) vagy a végig nem gondolt és végig nem vitt folyamatok (pl. egészségügy) azok, amelyek máig kísértenek. A másik érv, indok a hosszabb bemutatásra az, hogy – dacára a gazdasági nehézségeknek – e korszak volt az első, olyan periódus, amelynek során egy új, az európai jóléti rezsimek tapasztalataira támaszkodó jóléti állam felépítésre nyílt lehetőség, hiszen az állami intézményrendszerek elsőprő többsége széles körű legitimációra támaszkodva alakult át, vagy megpróbált átalakulni. Így a jövőre nézve sem minden tanulság nélküli e korszak szociálpolitikai mozgásait tanulmányozni.

A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején a magyarországi társadalom óriási változásokat élt meg. Az átalakulás megváltoztatta a társadalom minden szeletének működési elveit. Változott a gazdaság, a társadalmi struktúra, az ideológiai, a politikai és a civil szféra. Természetesen változott a jóléti rendszer, az állami redistribúció iránya, mértéke stb. is.

A változás-akarás legitimációs bázisa igen széles volt, hiszen az átala-

kulás a tömegek egyetértésével, igenlésével történt. Még ha utólag el is mondhatjuk, hogy voltak illúziók, de az kétségtelen, hogy tulajdonképpen mindenki a politikai pluralizmus, a piacgazdaság kiépítését akarta. „A jövőre vonatkozó nagy remények elsöpörték a régi rendszert, amely Közép- és Kelet-Európában évtizedekig gátolta a fejlődést és elnyomta a szabadságot” – jegyzi meg az N. Barr – R. W. Harbison szerzőpáros, majd az átalakítás céljait így összegezték: „(...) az életszínvonal emelése, főként egy nyugati típusú piacgazdaság meghonosítása révén, illetve az egyéni szabadság növelése és az egyéni jogok védelme”. (Barr szerk. 1995:19.) Ámde e lelkesedés igen hamar alábbhagyott, hiszen az átmenet időszaka egybeesett a gazdasági rendszer szétesésével. Elszabadult az infláció, drasztikusan zsugorodott a bruttó nemzeti össztermék (GDP). A gazdasági átrendeződés az állami bevételek visszaesésével, az államháztartási hiány növekedésével, valamint a foglalkoztatottsági szint jelentős és gyors csökkenésével, a növekvő, tartóssá váló tömeges munkanélküliséggel járt együtt. A bérek, keresetek, szociális ellátások is sokat vesztek az értékükből. Azaz egyidejűleg ható, de ellentétes irányú társadalmi, gazdasági kényszereknek lehettünk tanúi. A döntéshozatalban részt vevőknek szimultán módon kellett szembenézniük egyfelől a szűkülő gazdasági mozgástér adta lehetőségekkel, másfelől a növekvő társadalmi bizonytalansággal, amely az egyén szintjén a foglalkoztatási és szociális biztonság garanciáinak meggyengüléseként csapódott le.

Úgy vélem, különösebb bizonyítás nélkül is hihető, hogy a gazdaságpolitika irányítói „vették kezükbe” az ügyek intézését, hiszen az átmenet központi kérdése – a politikai intézményrendszer átalakítása mellett – a piaci mechanizmusok kialakítása volt. Nemcsak azért, mert ennek mind a gazdasági életben, mind a társadalomban már megvoltak az előzményei, valamint a beágyazottsága („második gazdaság”¹), szellemi holdudvara, valamint háttérintézményei – köszönhetően a 1968-as gazdasági reform folyamatoknak –, hanem azért is, mert az átmenet központi kérdése a tulajdonviszonyok átalakítása volt. Ennek központi eleme a privatizáció (vö. Andor L. 2010., Pitti Z. 2010.). Az Antall-kormány gazdaságpolitikai programjának fő prioritásai – részben követve a 1968-as reform-logikát, ill. folytatva a Németh kormány liberalizációs és deregulációs politikáját – a privatizáció, a dereguláció, a liberalizáció, és a piacot szabályozó lényeges jogszabályok meghozatala (ld. Kupa program) voltak.

„Mire 1989-ben a régió teljes politika destabilizációja bekövetkezett, a magyar gazdaságban már – a tulajdont leszámítva – lezajlott vagy elő lett készítve szinte minden olyan reform, amely az államszocialista tervgazdálkodás felszámolásához szükséges volt. Megváltozott az adórendszer (az szja, az áfa és társasági adó bevezetése), megváltozott a bankrendszer (a három kereskedelmi bank létrehozásával), nagy lendülettel elindult a dereguláció és a külkereskedelem liberalizációja.” (Andor L.: 2010: 71–72.)

¹ „A társadalmilag (államilag) szervezett termelésen és elosztáson kívül zajló tevékenységek és jövedelem-átcsoportosulások alkotta ún. második gazdaság – különféle hézagok adatforrások tanúsága szerint – jóval nagyobb terjedelmű, semhogy marginális jelentőségűnek tekinthetnénk akár a lakossági jövedelmek differenciálódására, akár a dolgozók munkahelyi magatartására stb., vagyis magának az „első” gazdaságnak (a gazdaság szocialista szektorának) a működésére gyakorolt hatása szempontjából. (Gábor R. I. – Galasi P. 1981:11–12.)

TANULMÁNYOK

Ebbe a privatizációs logikába illeszkedik a kárpótlás folyamata, valamint a tanácsi-önkormányzati lakások magánosítása is, hiszen a magánosításnak nemcsak gazdaságpolitikai céljai, hanem ideológiai megfontolásai és politikai szándékai is voltak, például hogy a vállalatok privatizációját könnyebben fogadja el, valamint az átmenet terheit jobban viselje a lakosság.

A szociálpolitika területén két fő folyamatot lehet elkülöníteni. Az egyik folyamat az államháztartási rendszer átalakítása, melynek fő célkitűzését a következőképpen lehet összefoglalni: a „1989–1990 tájékán a fogantatandó reformok gyakorlati részletein egymással később késhegyig menő vitát folytató politikai erők között teljes volt a nézetazonosság azt illetően, hogy a gazdasági és társadalmi viszonyok mélyéig hatoló állami támogatások szocializmusból megörökölt rendszerének fenntartása veszélyesen lefékezheti mind a piacgazdaság megteremtésére irányuló törekvéseket, mind a hatalomtól független, erős civil társadalom kifejlődését. Ezért egyöntetűen kiálltak amellett, hogy a jóléti újraelosztás gyors és radikális átalakítását a rendszerváltás kiemelt kérdéseként kell kezelni [kiemelés MP]. Sőt, nemcsak e prioritási elv deklarálásában, hanem a változást sürgető okok elősorolásában is nagy volt az egyetértés közöttük.” (Szalai J. 2007:71–72.) A „jóléti újraelosztás gyors és radikális átalakításán” ez esetben az állami szerepvállalás csökkentésének igényét kell érteni. Az állami szerepvállalás újragondolása egyrészt kényszer (kötségvetési hiány), másrészt ideológiai kérdés, harmadrészt az új állami szerkezet kiépítéséhez köthető (pl. helyi önkormányzatok megjelenése) szükségszerűség volt. Nehéz eldönteni, hogy e három hatás mennyiben és milyen erősséggel alakította a folyamatokat, de az mindenestre tény, hogy amit a parlamenti pártok és szakértők akartak – a jóléti újraelosztás „államtalanítása” – csak részben sikerült, mivel az állami újraelosztás arányát, a jövedelemcentralizáció mértékét nem sikerült mérsékelni. Sőt, mindkét arány nőtt (csak 1995 után kezd el csökkenni). A jóléti közkiadások GDP-n belüli aránya sem zsugorodott érdemben, az időszakra (1990–1994) jellemző szintje 33–37 százalék körüli, míg az újraelosztás aránya 56–60 százalék, a jövedelemcentralizáció mértéke pedig 52–55 százalék körül alakult.

Ami változott:

– egyrészt mérséklődtek a jóléti ellátások folyó kiadásai;

A bruttó államadósság jelentős szintű növekedésével és a GDP szintén igen jelentős zsugorodásával párhuzamosan – a munkanélküli ellátások, a táppénz, anyasági és ideiglenes rokkantsági ellátások és a jóléti szolgáltatások forrásait ide nem számítva – minden területen (oktatás, egészségügy, társadalombiztosítási és egyéb pénzbeli támogatások) csökkenést tapasztalhatunk. Ez egyben azt is jelenti, hogy a jóléti közkiadások belső struktúrája módosult.

– másrészt az életszínvonalat meghatározó jövedelemszint is jelentős reálérték vesztesémen keresztül;

A munkajövedelmek aránya az összes jövedelmen belül fokozatosan csökkent, és ezzel párhuzamosan a társadalmi jövedelmek aránya nőtt. Míg 1989-ben az összes jövedelem valamivel több, mint kétharmada munkajövedelem, addig 1991-ben már csak 66, 1994-ben 64 százaléka. A társadalmi jövedelmek összjövedelmen belüli aránya 1989-ben 27, 1991-

ben 31, 1994-ben 33 százalék volt. E mellett a személyi jövedelemadó rendszer változása következtében az adóterhek is növekedtek. Az átlagos adóterhelés 1988-as szintjéről (14,5%) a kilencvenes évek elejére 18,1 százalékra (1991), közepére 21,5 százalékra (1995) emelkedett.

A vizsgált időszakra jellemző, hogy a munkaerő-piaci jövedelmek (nettó átlagkereset, minimálbér), a társadalombiztosítási és a szociális ellátások (nyugdíj, nyugdíjminimum, munkanélküli járadék), valamint a megélhetési minimumot kifejező létminimum mutatói, trendjüket tekintve jelentős értékvesztésen mentek keresztül. A reálérték-vesztés egyes jövedelemforrásonként különbözően alakult: legkisebb mértékben a nettó átlagkeresetek és a nyugdíjak, míg legnagyobb mértékben a segélyezési küszöbnek számító nyugdíjminimum vesztett értékéből;

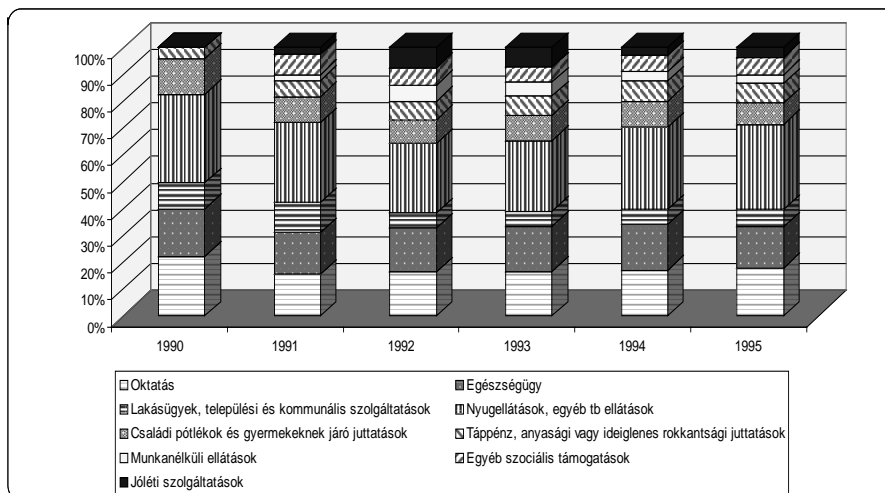
– harmadrészt az államháztartás kiadási szerkezete megváltozott.

Az előbbieken elmondott trendekhez hozzátartozik az ártámogatások, dotációk gyors és drasztikus eltűnése², valamint a munkanélküli ellátás és a szociális és munkaügyi közszolgáltatások térnyerése, a lakástámogatások kiadásainak csökkentése is. „A költségvetési politika meglehetősen sikeres volt a fogyasztóknak és a termelőknek nyújtott támogatások (szubvenciók) csökkentésében. A támogatáscsökkentési program hatására a szubvenciók a GDP 13 százalékát meghaladó szintről 1991-re a GDP 7 százalékára csökkent a lakástámogatásokkal együtt (World Bank, 1992) (...) az 1987–1991-es időszakban, a szociális kiadások és a hagyományos közjavakra fordított állami támogatások növekedése lenyelte az ebből [vállalati szféra támogatásai] fakadó költségvetési megtakarításokat, nem téve lehetővé a közkiadások csökkentését.” (Semjén A. 1995:46.) E tekintetben az 1991 utáni időszakban sem történt nagyfokú változás (1994-ig), mivel ebben az időszakban a jóléti közkiadások a GDP-nek nagyjából a harmadát teszik ki.

A másik folyamat: a már említett dotációk leépítése mellett egyrészt az új típusú, jobban mondva elismert kockázatok kezelésére létrehozott új ellátórendszerek létrehozására (önkormányzati segélyezés, munkanélküliek támogatása, szociális és munkaügyi közszolgáltatások), másrészt a társadalombiztosítási, az oktatási, valamint az egészségügyi rendszer átalakítására is sor került.

² Igaz a folyamat nem a rendszerváltás „terméke”, az azt megelőző években kezdődött.

1. ábra Az államháztartási jóléti kiadások megoszlása (%)



Forrás: zárszámadási törvények (saját számítás)

Előbbi esetben az új ellátórendszer lassan és sok ellentmondással terhelve épült ki. Az új jogszabályok elsősorban az aktív korban lévő állástalanok, valamint a szegénységben élők támogatórendszerének szabályozását tartalmazták. A munkanélküliek ellátását törvényi szinten 1989-től szabályozták, majd többszöri módosítás után az új jogszabályt 1991 februárjában fogadta el az Országgyűlés (1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról – Flt.). Ekkorra már nagyságrendileg közel 750–770 ezer munkavállaló vesztette el az állását, amit 1991 és 1993 között további 700 ezer aktív korú „követett”. Azaz e rendkívülien rövid periódusban közel 1,2 millió fő „hagyta el” a munkaerőpiacot. Ezt a földcsuszamlásszerű változást az újr szabályozott munkanélküli ellátórendszer képtelen volt kezelni, annál is inkább, mert – sok pozitívuma mellett – két dologban előre bekódolta a feszültségeket. Egyfelől az ellátások mértéke alacsony (pl. nem követi az inflációt), másfelől a jogosultsági szabályok kizárnak számos helyzetben lévő társadalmi csoportot. „Össességében tehát több tízezer, de esetleg százezeren vagy többen is lehetnek azok, akik vagy kimaradnak a foglalkoztatási törvény által szabályozott munkanélküli-ellátásokból, vagy az ellátás a minimális létet sem biztosítja számunkra” – írja 1991-ben Ferge Zsuzsa (Ferge, 1991:123.) Másfelől a törvény megvalósítására szánt források is alulkalibráltak. Ahogy Ferge Zsuzsa megjegyzi, a rendelkezésre álló források és intézményi kapacitások kb. kétszázalékos munkanélküliség kezelésére elégségesek, miközben a kormányzati előrejelzés is öt-hét százalékos (Ferge, 1991.) Már ekkor is nagyon hiányzott egy alsó védelmi szint kiépítése. Ezt hivatott biztosítani a foglalkoztatási törvényhez képest két év késéssel, a reálfolyamatokhoz képest minimum öt-nyolc éves késéssel megalkotott *szociális törvény* (1993. évi III. törvény a szociális ellátásokról és a szociális igazgatásról – Szt.). A késedelem

mellett a másik kardinális probléma, hogy a törvény nem jogosultságokat állapít meg, hanem azzal, hogy nevesíti a pénzbeli ellátásokat és a szociális szolgáltatásokat, hozzáférési kereteket sorol fel, a pontos meghatározást pedig a helyi önkormányzatokra bizza. Egyszóval: a törvény diszkrecionális szabályozást érvényesít.

„A [törvényi] megfogalmazás elegánsan ravasz, egyidejűleg ad és visszavesz: megemlíti egyfelől a »jogosultságot«, ami józan ésszel nem értelmezhető máképp, mint valamire – ebben az esetben egy ellátásra – való jogként. Am ugyanennek a mondatnak a folytatásában visszaveszi ezt az értelmezést, és egy feltételes módban álló igealak segítségével a jogot diszkrecionálisan érvényesíthetővé fokozza le. Egyszerűbb lett volna úgy fogalmazni, ahogy a dolog valóságban működik: a jogosultak egy része számára az állam és/vagy az önkormányzat valamilyen ellátást állapít meg.” (Horváth Á. 1995:262.)

A szociális törvény jogszabályként elfogadott első verziója „megalopozza” azt a máig ható problémát, hogy egyfelől nem tudjuk pontosan, hogy mit is jelent a „szociális rászorultság” (pontosan kinek, milyen feltételekkel és mit kell nyújtani), másfelől a törvény alulról nyitott, azaz a helyi szintű szabályozás tekintetében az önkormányzatok igen nagy szabadsággal rendelkeznek. E két jelenség összhatásaként előre tudható, de legalábbis sejthető volt, hogy bizonyos körben ellátatlanságot és nagyfokú bizonytalanságot visz a rendszerbe. Végül azt se felejtjük el, hogy az elfogadott törvény forrás-szükségletét szintén alábecsülték.

A társadalmi, gazdasági és politikai változás a társadalombiztosítási ellátásokat sem kímélte meg. A kérdést úgy tehetjük fel, hogy milyen szerepet szántak a társadalombiztosítási rendszernek a transzformációs válság során felszínre bukkanó társadalmi problémák kezelésére. Az intézményi-szabályozási változásokat sokrétűnek mondhatjuk. Az egyik szál a szervezeti-finanszírozási változásoké, ahol ún. profiltisztítást hajtanak végre. Ez tulajdonképpen az államháztartáson belüli forráscsere. Azaz a központi költségvetéshez került 1990-ben a családi pótlék, 1992-ben a munkanélküliségi és politikai kárpótlási ellátások sora, 1993-ban a temetési hozzájárulás, valamint 1995-ben az anyasági ellátások tétele, míg 1992-ben különvált a Nyugdíj- és az Egészségbiztosítási Alap³. A cél egyértelmű: az ekvivalencia-elv erősítése. A biztosítási elv erősítésének szándéka és a valós folyamatok között egy ellentmondás feszült, jelesen, hogy – mint köztudott – a munkaerőpiacról kiszorult tömegek jelentős részét a nyugdíjrendszer fogadta be, és nyújtott számukra valamilyen szintű egzisztenciát. Ez, valamint az a hagyomány, hogy a nyugdíjrendszert 1990 előtt is gazdaságpolitikai eszközként használták, nem kedvezett az ekvivalencia-elv térnyerésének.

„Nagyjából a nyolcvanas évek elejétől minden szakértő számára világos volt, hogy a nyugdíjreform elkerülhetetlen. A kezdetekkor elméletileg keresetarányos, de a szokásos szolidarisztikus elemekkel működő rendszer a nyolcvanas évekre áttekinthetetlenül zavarossá vált. Legalább két okból jórészt elvesztette keresetarányos jellegét. Egyrészt a rendszerből »kifelejtették« az árakhoz-bérekhez indexelést. Bár az infláció akkor kevésbé volt jelentős, de a bérnövekedés miatt akár kétszeres vagy többszörös különbség is kialakulhatott teljesen azonos munkaút után annak javára, aki 10–20 évvel később ment nyugdíjba.

³ Választások útján megalakultak az Alapokat felügyelő Önkormányzatok is.

TANULMÁNYOK

Másrészt a nyugdíjrendszert a költségvetés fiókjaként kezelték, s a kormány a nyugdíj szabályokat az éppen fellépő gazdasági kényszereknek megfelelően, ötletszerűen alakította. A nyugdíjcsökkentés észrevétlennek vélt, kedvelt módja az volt, hogy különböző degresszív elemeket léptettek be a nyugdíjak megállapításánál.” (Ferge, 2000:341–342.)

A másik szál a nyugdíjemelési szabályoké. 1992-től törvény szabályozza a nyugdíjak emelését. A törvény szerint évente kétszer kell a nyugdíjakat emelni (év eleje és év vége). Az emelés mértékét a bérekhez indexálták, igaz, ennek részletszabályait (az esedékes emelések mértékét, az emelés legkisebb és legnagyobb összegét, a végrehajtás szabályait) törvényi felhatalmazás alapján a mindenkori kormányoknak rendeletben kellett megállapítaniuk. 1992-ben és 1993-ban volt még egy harmadik emelés is. Ez az emelés a két „normális” emelés mellett differenciáltan érintette a különböző nyugdíjas csoportokat. A differenciálás célja egyértelműen az volt, hogy a nyugdíjrendszer korábbi működésének aránytalanságait kezelje, így akadályozva meg az idősebb nyugdíjasok nyugellátásának elinflálódását.

A nyugdíjrendszer átalakítása, reformja is megkezdődött (harmadik szál). Az első fontos dátum 1991, amikor országgyűlési határozatot hoztak a leendő nyugdíjrendszer struktúrájáról. Ez az elvi határozat egy többpíllérű, fokozatosan emelkedő nyugdíjkorhatárt magába foglaló, finanszírozási oldalról átlátható és a járulék-járadék kapcsolatát erősítő nyugdíjrendszert képzelt el. A megvalósítás első lépései között szerepelt az önkéntes alapon igénybe vehető kiegészítő nyugdíj-megtakarítás (1993), amely változó mértékű és körű adókedvezménnyel párosult. Majd – hosszú egyeztetés után – 1996-ban döntés született a korhatáremelésről is (egységes 62 év, amit 2009-re fokozatos emeléssel kellett elérni). De ezelőtt, 1994-től ismét elindultak a reform munkálatok (az államháztartási reformbizottság keretén belül működő jóléti albizottság). A reform elsődleges célja a nyugdíjrendszerben lévő értékvesztés megállítása és az aránytorzulások feloldása. Ma már tudjuk, hogy az 1991-ben megálmodott három pillér helyett más lett (és azóta az is semmivé vált).

A társadalmi-gazdasági változások a jóléti rendszer másik két nagy ellátási rendszerét (egészségügy, oktatás) sem hagyták érintetlenül. Forrásoldalról nézve mind az egészségügy, mind az oktatás e korszak nagy vesztesei közé tartozik, mivel GDP arányosan az egészségügy részaránya 6,5 százalékról (1990) 4,4 százalékra (1995), míg az oktatás 8,2 százalékról (1990) 5,2 százalékra (1995) zsugorodott.

Intézményi-szervezeti megközelítésből az egészségügyi rendszer változásait Orosz Éva így foglalja össze: „az 1989–1993 közötti időszakban alapvetően átalakultak az egészségügyi rendszer makro-struktúrájának jellemzői és kialakultak a jelenlegi struktúra fő összetevői: a társadalombiztosítási finanszírozás, a különböző tulajdoni formák jogi egyenrangúsága, a házi-orvosi rendszer, a teljesítményfinanszírozás. A működési folyamatokat tekintve az átalakítás azonban egyoldalúan leszűkült a finanszírozási módszer átalakítására – amelynek a remélnél kevésbé jelentkeztek a pozitív hatásai, míg a vártnál lényegesen nagyobb erővel a negatív mellékhatásai. Az átfogó reform többi célkitűzése (pl. a minőségbiztosítási rendszer kialakítása, a szolgáltatók – pénzügyi és szakmai – ellenőrzési rendszerének kiépítése, az intézményi menedzsment auto-

nómiájának növelése) a megvalósításban nem kapott tényleges figyelmet. (...) A reformokhoz nem álltak rendelkezésre pótlólagos források, másrészt a rendelkezésre álló források elosztását is jelentős mértékben befolyásolták a spontán folyamatok – mindenekelőtt a gazdasági liberalizáció és ennek nyomán a gyógyszerpiacon végbemenő változások.” (Orosz Éva 2000:75.)

A közoktatás területén 1993-ban került sor átfogó törvényalkotásra, amely kialakította, meghatározta a jelenleg működő struktúra és finanszírozási rendszer fundamentumait. A kialakított rendszer azonban képtelen volt megbirkózni a társadalmi, gazdasági, munkaerő-piaci nyomásokkal, emellett a különféle partikuláris-érdekek megjelenése, erősödése és az állandósult forrásszűke számtalan funkciózavar eredőjévé vált. Ennek a folyamatnak a fő hatását a következőképpen lehet összegezni: „az oktatási rendszer sokkal inkább konzerválja, sőt, bizonyos szegmensekben maga is növeli az alsó társadalmi rétegek esélyhátrányát, s a legalacsonyabb iskolázottságú családi-társadalmi (etnikai) környezetből érkezőknek vajmi kevés esélyük nyílik arra, hogy kurrens tudásjavak megszerzésével kitörhessenek megkülönböztetetten kedvezőtlen társadalmi környezetükből”. (Gazsó F. – Laki L. 2004:124.)

A szociálpolitikára ható tényezők: a munkaerőpiac és a jövedelmi viszonyok alakulása

Változások a munkaerőpiacon

Az elmúlt, közel két évtizedben hazánkban a népesség száma összességében 330 ezer fővel csökkent, miközben a munkavállalási korúaké majdnem 50 ezer fővel gyarapodott. Ebben szerepet játszottak egyfelől demográfiai folyamatok, másfelől a nyugdíjkorhatár 62 évre emelése.

Az ismert gazdasági folyamatok következtében 1997-ig a *foglalkoztatottak létszáma* csökkent. A létszámvesztés – mint már említettem – drasztikusan és gyorsan következett be. 1997-től ez a folyamat megállt, és egy rövid növekedési szakasz után (1997–2000) a foglalkoztatottak száma igen alacsony szinten stabilizálódott, illetve a gazdasági válság ideje alatt tovább romlott (2009-ben 55,4% a [15–64 éves népességre számított] foglalkoztatási ráta).⁴ A legfrissebb adatok (2011. II. negyedév) szerint a magyarországi foglalkoztatási szint 55,8 százalék, amely mintegy 8 százalékponttal marad el az Unió (EU-27) átlagától.

A problémát tovább növeli, hogy az *alacsony aktivitáshoz a munkaképesek magas inaktivitása társul*. Az aktív korú gazdaságilag nem aktívak létszáma, a KSH Munkaerő-felvétel adatai szerint, 1992-től 2004-ig – egy-két évtől eltekintve (pl. 1997–98; 2002–03) – folyamatosan emelkedik, majd 2004-től lassan csökken, de még mindig 2 millió fő körül van.

Szociológiai értelemben a munkahely-vesztés és a tartós munkanélküli lét lényegesebb dimenziói között előkelő helyen állnak a *demográfiai* (nem,

⁴ KSH <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/valsag.pdf> letöltve: 2011.10.04.

TANULMÁNYOK

kor), valamint az *iskolázottsági* okok. A KSH Munkaerő-felmérés adatai alapján megállapítható, hogy a nők foglalkoztatottsági helyzete kevésbé romlott, mint a férfiaké, illetve jellemző a fiatalok (24 éven aluliak) nagyfokú inaktivitása (nem-tanuló, eltartott, illetve munkanélküli), és az idősebb korosztály munkaerőpiacról való (végleges) kiszorulása. Az iskolázottság tekintetében pedig fordított korreláció figyelhető meg: minél magasabb valakinek az iskolai végzettsége, annál kisebb esélye van arra, hogy munkanélkülivé váljon. Az iskolázottsági szint kitüntetett szerepét más kutatási adatok is igazolják. Az adatok alapján egyértelmű, hogy a társadalmi pozíciót és ezzel együtt az életminőséget meghatározó dimenziók, valamint az iskolázottsági mutató abban az értelemben konzisztensek egymással, hogy ahol alacsony az iskolázottsági szint, ott általában alacsony jövedelmi helyzettel, kedvezőtlen települési adottságokkal, rossz munkaerő-piaci státusszal, nagycsaláddal találkozunk. Ennek megfelelően az esetek többségében az iskolai végzettség egy sor, a társadalmi és munkaerő-piaci helyzet szempontjából jelentős változó értékét is „magában hordozza”, amihez nyugodtan hozzátehetjük, hogy a vagyon koncentrációja vonatkozásában is első helyen áll az iskolai végzettség és a foglalkozási pozíció.

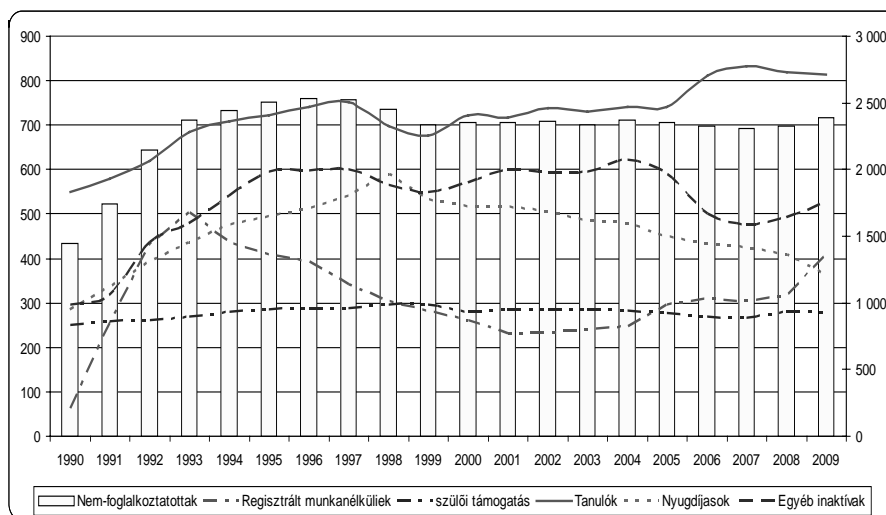
A magyar foglalkoztatáspolitikai leg súlyosabb problémája tehát az alacsony foglalkoztatás és a magas munkaképes-inaktivitás⁵ kombinációja. Esetünkben a fő kérdés, hogy a *nem-foglalkoztatottak* köre honnan rekrutálódott, mivel az e csoportba tartozók többsége elvesztett munkajövedelmét a jóléti rendszerekből pótolja vissza. Az aktív korban lévő nem-foglalkoztatottakat két nagy csoportra bonthatjuk; a) inaktívakra (szülői ellátást kapók, tanulók, nyugdíjasok, háztartásbeliek), és b) gazdaságilag aktívak közé tartozó munkanélküliek csoportjára. Az első csoportba tartozók számottevő részének vagy semmiféle kapcsolata nincs a munkaerőpiaccal, vagy meglehetősen lazák a kötődései. A második csoportnak viszont a munkaerőpiacon jelen lévő, munkára képes és munkára kész emberek a tagjai.

Megpróbáltuk követni, hogyan változott azoknak a státusza, megélhetési lehetőségei, akik kikerültek a foglalkoztatottak közül. (2. ábra)

Az egész időszakra jellemző, hogy a munkavállalás korú nem foglalkoztatottak létszáma igen magas, tendenciáját nézve növekszik, hiszen az 1990 és 2009 közötti időszakban a nem-foglalkoztatottak aránya majdnem 11 százalékponttal, valamivel több, mint 950 ezer fővel nőtt. A negatív csúcs 1997-ben volt, ekkor a munkavállalási korú népesség munkaerő-kapacitásának kihasználatlansága 41 százalékra növekedett. Azóta – kisebb hullámzásoktól eltekintve (2000–2001; 2003–2005) – ez az arány 2007-ig csökkent, majd ismét emelkedett.

⁵ A teljes népesség mintegy 60 százaléka nincs jelen a munkaerőpiacon. Az aktív korúaknak pedig a harmada munkanélküli! Jelenleg tehát valamivel több mint 3,7 millió foglalkoztatottra közel 6 millió inaktív és nem egészen 304 ezer álláskereső jut.

2. ábra A nem-foglalkoztatottak összetételének változása (ezer fő)



Forrás: Munkaerő-piaci tükör, 2010 (MTA KTI, <http://www.econ.core.hu>)

A nem-foglalkoztatottak összetételének változása szempontjából több fordulópontot is megjelölhetünk. A munkaerő-piaci kötődés szempontjából fordulópontok az 1993-as és a 2004-es évek, mivel 1993 előtt, illetve 2004 után a munkahelyüket elvesztő emberek többsége munkanélküli lett, azaz a munkavállalási korúak nagyrészt még a munkakerőpiacon maradtak. A köztes időszakban ez a tendencia megfordult, a munkanélküliek aránya visszaesett, és zömük más inaktivitási státuszba került.

A jóléti ellátórendszert felülről nézve az egyik fordulópont az 1996–1998 közötti időszak. Addig mind a szülői ellátást kapók (gyesen, gyeden lévők, gyet-ben részesülők), mind a tanulók, mind a nyugdíjasok, mind az „egyéb inaktívak” létszáma növekedett, ezen belül is leginkább az utóbbi kettő létszáma ugrott meg. A kilencvenes évek vége után mind a négy inaktivitási státusz létszáma csökkent. Ezt követően a tanulók, valamint a szülői ellátásban részesülők száma először stagnált, majd a tanulóké 2005, a szülői támogatásban részesülőké 2008 után ismét emelkedésnek indult. Fokozatosan csökkenő számban részesültek korhatár alatti nyugdíjban, míg az „egyéb inaktívak” száma kisebb-nagyobb hullámzások után, 2004–2007 között csökkent, majd ismét növekedésnek indult. Ezek voltak a létszámváltozások.

Ha az inaktívak százalékos megoszlását nézzük, méghozzá úgy, hogy csak az első és az utolsó néhány év megoszlása érdekel bennünket, akkor a belső arányokat tekintve nagyfokú stabilitást láthatunk. Ebben az esetben a regisztrált munkanélkülieknek, a szülői támogatásban részesülőknek és az „egyéb inaktívoknak” a nem-foglalkoztatottakon belüli részesedése alig változott, míg a nyugdíjban részesülőké csökkent. Ne felejtjük el, hogy eközben az egész sokaság, a nem-foglalkoztatottak létszáma a korábbinak másfél-kétszeresére nőtt. (3. ábra)

TANULMÁNYOK

3. ábra Az aktív korú inaktívak összetételének változása (%)



Forrás: Munkaerő-piaci tükör, 2010 (MTA KTI, <http://www.econ.core.hu>)

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltás óta nagyon alacsony az állástalanok álláskeresői aktivitása⁶, amely az alacsony foglalkoztatási szint egyik kiváltó oka. Azt is láthatjuk, hogy 1993-ig a munkahelyüket elvesztő emberek számottevő része bent maradt a munkaerőpiacon. Ezután a helyzet változott, a munka nélkül lévők döntő hányada elhagyta a munkaerőpiacot. Az adatokból úgy tűnik, hogy ez a kilépés tartós, sok esetben végleges, mivel a szülői ellátások mellett inkább az idő előtti nyugdíjazás, illetve a háztartásba való visszatérés volt a jellemző.

Intézményi oldalról ez azt jelenti, hogy a jóléti ellátórendszerre tartós és igen nagy mértékű nyomás nehezedik. Az időszak elején a beáramlás mind létszámát, mind arányát tekintve az új támogatórendszerben (munkanélküli ellátások) és az oktatási rendszerben volt a legjelentősebb, de a nyugdíjrendszer szívóhatását is igazolják a számok. Már a korszak elején látható, hogy sok esetben találkozunk ellátatlanokkal, illetve csak segélyből élőkkel. Ez a kör – az egész periódusra nézve – az aktív korú inaktívak mintegy ötöde, az induló létszám (1990) kb. 300 ezer fő, míg ez a szám 2009-re jelentősen, mintegy 230 ezerrel megemelkedett, közel 530 ezerre duzzadt.

A munkaerőpiacon bekövetkezett szakadásokat a szociálpolitikai ellátórendszer nem tudta mérsékelni. Ezek a szegmentumok, legalább három részre szakítják a munkaerőpiacot, ahol *a*) egy szűk réteget (elsősorban a közigazgatás felső régiói; a transznacionális vállalatok és ennek környezete, illetve új típusú szakmák és szolgáltatások megjelenése) leszámítva *b*) a többség számára az alacsony életszínvonalat biztosító munkák maradtak, ráadásul a régi biztonság nélkül. A harmadik terület [*c*] a gazdaság „alatti rész”, amely főként a természetes gazdaságból, a fekete-

⁶ Álláskeresői aktivitásnak a regisztrált munkanélkülieknek a nem foglalkoztatottakon belüli arányát nevezzük.

munka és a közfoglalkoztatás, a különféle szociális ellátások vegyítéséből él. Könnyen belátható, hogy merőben más viszonyok között élnek azok, akik kizárólag a versenyképes gazdasági szektorhoz kapcsolódva jól fizető állásokban dolgoznak, mint azok, akik a rosszul fizetett gazdasági és más szektor alkalmazottai. És persze megint más létviszonyok közt élnek a tartós munkanélküliek, akik jó esetben a szürke vagy feketegazdaságban nyernek alkalmazást, rosszabb esetben segélyekből tengődnek, és a segélyek közti időben csak közmunka keretében jutnak munkához. A problémának az is része, hogy e három terület között nincs szerves gazdasági kapcsolat, vagyis a dinamikus és versenyképes rész megfelelő piaci kapcsolatok hiányában még a gazdasági növekedés időszakában sem fejt ki szívó hatást.

Az adatok azt is igazolják, hogy a *munkaerőpiac szegmentálódása térben is leképződik*. Az alacsony aktivitási szintet súlyosbítja, hogy a foglalkoztatási nehézségek nagymértékben koncentrálódnak a népesség bizonyos rétegeire és az ország bizonyos térségeire. Ez a térbeli leképződés nem feltétlenül regionális szinten zajlik, hiszen „a kilencvenes évek közepétől meginduló munkahelyteremtő gazdasági beruházások egyenlőtlensége egyes területeken felülírta, más területeken rendkívüli mértékben fokozta a hetvenes években elindult negatív folyamatokat. (...) Az észak-magyarországi és dél-dunántúli kistelepülések többségében alacsony társadalmi státusú népesség koncentrálódik.” (Virág T. 2010:52) Ehhez hozzátehetjük, hogy az Alföldnek főként azon részein is hasonló folyamatok játszódtak le, amelyek városhiányosak, hiszen a települési lejtő legalján elhelyezkedő települések térbeli eloszlása jól mutatja a különböző társadalmi pozíciót és így egyben az életminőséget befolyásoló egyenlőtlenségek térbeli alakulását. E szerint e „települések döntő többsége három, az Észak-magyarországi, az Észak-alföldi és a Dél-dunántúli régióban helyezkedik el”. (Virág T. 2010:37.)

A jövedelemszerkezet változása

A munkaerő-piaci trendeket tükrözik a *jövedelmi viszonyok* is. Amíg az elmúlt évek során 2009-re a munkajövedelem részaránya az összes háztartási jövedelemből ismét visszaállt az 1991. évi szintre, addig a társadalmi jövedelmek részaránya úgy nőtt meg, hogy eközben a háztartások egy főre jutó éves bevételének nettó aránya jelentősen csökkent, azaz növekedett a közterhek szintje (1. táblázat).

TANULMÁNYOK

1. táblázat A jövedelemforrások részaránya az összjövedelemből

	Munka-	Társadalmi	Egyéb	Összesen bruttó	Összesen nettó
J ö v e d e l e m					
1991	65,8	30,4	3,8	100,0	83,2
1999	69,6	29,0	1,4	100,0	80,9
2008	66,4	31,9	1,7	100,0	77,3
2009	65,9	32,3	1,7	100,0	77,5

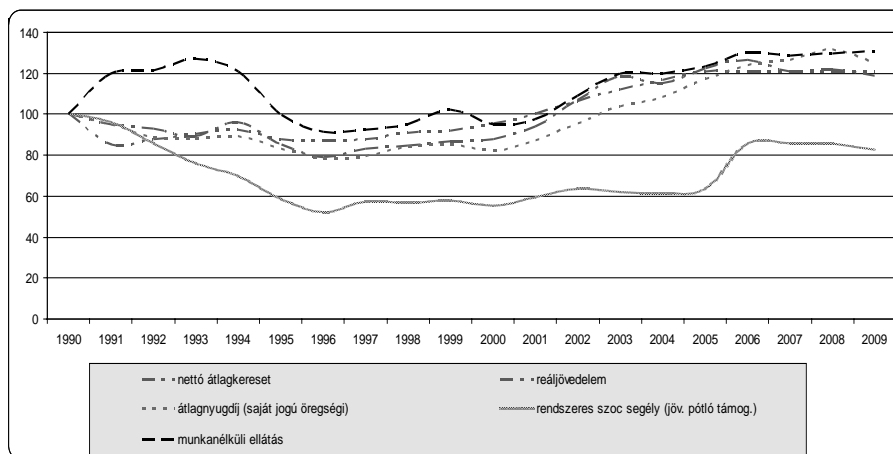
Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2010, Jövedelmi helyzet (KSH, 2001/43.)

A jövedelem összetételben bekövetkezett változások több, olykor ellentétes előjelű folyamat eredményei, melyben a gazdasági helyzet alakulásának, a munkaerő-piaci tendenciáknak és a szegénységnek, valamint a szociális ellátásokhoz való hozzáférésnek van fő szerepe.

A következő, 4. ábra plasztikusan mutatja, hogy egyre nagyobb lett a szakadék a keresetek – társadalmi jövedelmek növekedési dinamikája között: 2000-ben a társadalombiztosítási kiadások nagy részét kitevő öregségi nyugdíjak átlaga a 85 százalékát, a munkanélküliek ellátása a 95 százalékát, a szociális ellátások közül a rendszeres szociális segély pedig mindössze az 55 százalékát érte az 1990. évi értéknek. A nettó átlagkeresetek esetében ez a szám 88 százalék. 2009-re a tendencia változik, mivel az átlagnyugdíjak és a munkanélküli ellátások növekedési üteme felgyorsul, míg a rendszeres szociális segély (és az összes nyugdíjminimumhoz kötött juttatás) reálértéke még mindig nem éri el az 1990. évi szintet. A többi jövedelemtípus esetében a reáljövedelem 2001-re, a nettó átlagkereset és a munkanélküli ellátások – leszámítva az 1990–1995 közötti időszakot – 2002-re, míg az átlagnyugdíj 2003-ra éri el az 1990. évi szintet. Vagyis az a rendszerváltás kori cél, hogy a szabadság mellé életszínvonalbeli növekedés is társuljon, elmaradt, hiszen a munkajövedelem tekintetében is bő 12 évet kellett várni, hogy a reálérték növekedés visszahozza az induló állapotot. Az évek folyamán a társadalombiztosítási ellátások és a segélyek között az ellátások értéke szerint óriási különbségek adódtak.

Nyilvánvaló, hogy a piaccgazdasági átalakulásnak (transzformációs válság) nagy számú vesztese lett, egyre több családot érintett az elszegényedés, a jövedelemvesztés. Ezt mutatják az előzőekben említett adatok, folyamatok, amelyek jövedelmekre gyakorolt hatása a jövedelmek szerkezetének átrendeződésében (4. ábra), valamint a jövedelmi különbségek szélesedésében érzékelhető (2. táblázat).

4. ábra A nettó átlagkereset és az egyes jóléti ellátások, valamint társadalmi minimumok reálértékének alakulása (1990 = 100)

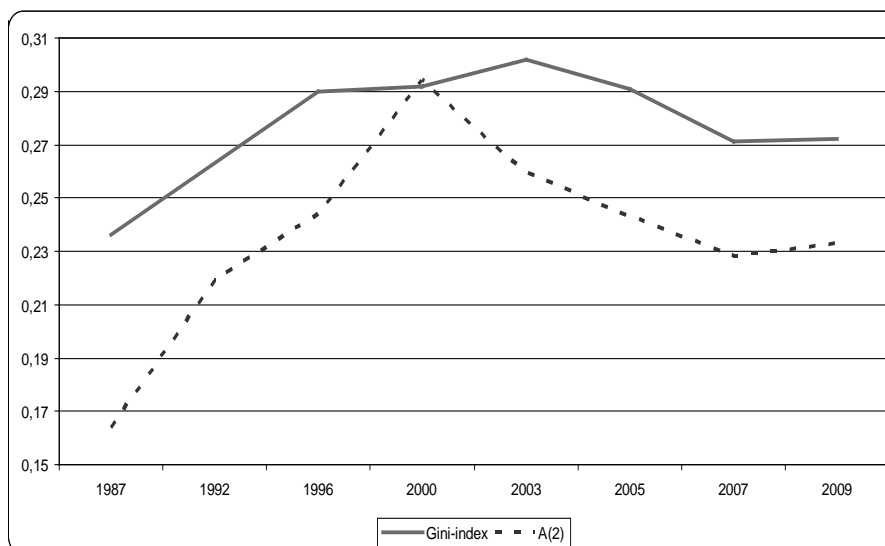


Forrás: A nettó átlagkeresetek, rendszeres szociális segély (jövedelempótló támogatás) – KSH szociális évkönyvek; munkanélküli ellátás – Munkaerő-piaci tükör 2010.; öregségi nyugdíj-átlag – ÖNYF évkönyv 2010.; (saját számítás)

Tudjuk, hogy a jövedelmi egyenlőtlenség növekedése nem a rendszerváltás terméke. A felmérések tanúsága szerint ugyan először mérséklődtek (a hatvanas évek elejétől a nyolcvanas évek elejéig), majd az ezt követő korszakban, nagyjából a nyolcvanas évek elejétől, nőttek a jövedelmi egyenlőtlenségek. A rendszerváltás óta ez a szélesedési trend felerősödött, hiszen az 1982 után elinduló növekedés a rendszerváltás első éveitől felgyorsult, majd ez az igen gyors és intenzív tendencia a kilencvenes évek vége felé inkább stagnált. „Nem kétséges [tehát], hogy a közép-kelet-európai országokban a jövedelmi egyenlőtlenség és a szegénység a rendszerváltás után megnőtt. Az egyenlőtlenségek növekedése a jövedelmek, a vagyoni viszonyok, az életesélyek, az életstílus területén a piacgazdaságra való áttérés várható következménye volt. A szegénység növekedése pedig a GDP jelentős visszaesésének volt a szükségszerű következménye” – kezdi tanulmányát a Ferge Zsuzsa – Andorka Rudolf – Tóth István György szerzőhármas (1997:89.). Ezt támasztja alá a 5. ábrán bemutatott adatsor is, ahol jól látható, hogy az elmúlt bő két évtizedben a jövedelmi pozíciók jelentősen átalakultak, tendenciájukat tekintve növekedtek. Az alsó jövedelmi sávban lévők egyre távolabb kerültek a felül lévőkötől. A mért legnagyobb távolság 2000-ben volt, de azóta sem csökkentek érdemben a jövedelmi távolságok.

TANULMÁNYOK

5. ábra *Ekvivalens ($e = 0,73$) jövedelmek személyi eloszlása 1987 és 2009 között a jövedelem-eloszlás különböző részeire érzékeny mutatók alapján*



Forrás: 1987: KSH Jövedelem-felvétel; 1992, 1996: MHP; 2001–2009 Tárki Háztartás Monitor (idézi: Tóth I. Gy. 2010:34.)

Megjegyzés: Gini-index a középső sávra vagy az eloszlás két szélre szimmetrikusan érzékeny-mutató; A(2) index az alsó sávra érzékeny mutató

A relatív jövedelmi pozíció alakulását – természetesen – számos egyéni, családtörténeti, valamint demográfiai – társadalmi – gazdasági hatás és tényező befolyásolja, a magyarázó elméletek szerint azonban (idézi: Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Keller T. 2008) a kulturális tőkének, amely szorosan összekapcsolódik egyéb státusképző javakkal, meghatározó a szerepe. „A vagyoni-jövedelmi helyzet a rendszerváltás időszakában növekvő mértékben kapcsolódott össze a legfontosabb társadalmi-demográfiai változókkal. (...) A jövedelmi-vagyoni különbségek magyarázatában egyre nagyobb mértékben játszik szerepet a társadalom tagjainak iskolázottsága.” (Kolosi T. – Tóth I. Gy. 2008:32.) Az iskolázottsági szint azonban nagyban behatárolja a munkaerő-piaci mozgásokat. Azaz a kör bezárult! Az iskolai végzettség erős összefüggést mutat olyan, egyéb rétegződési kritériumokkal, mint a jövedelmi-vagyoni helyzet, a munkamegosztásban betöltött pozíció, amely viszont szoros kapcsolatban áll a családmérettel (gyerekek számával), a település nagyságával, lakásfelszereltséggel stb. Azaz a társadalmi pozíciót és ezzel együtt az életminőséget meghatározó dimenziók, valamint az iskolázottság abban az értelemben konzisztensek egymással, hogy ahol alacsony az iskolázottsági szint, ott általában alacsony jövedelmi szinttel, rossz munkaerő-piaci státusszal (és lakáshelyzettel), valamint sok gyerekkel találkozunk. E hatások, együtt járássok, mintázatok kialakulásáért elsősorban a piaci mechanizmusokat tehetjük „felelőssé”. Elsősorban azonban a társadalmi

rétegződés elemzése során fontos megjegyezni, hogy hazánkban „messze nemcsak a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek növekedéséről van szó. Miközben az életminőség egyik legfontosabb mutatója, a születéskor várható élettartam, az ország átlagát tekintve nő, a javulás csak a jobb helyzetűekre korlátozódik: a szegényebbek élete rövidül. Miközben az iskolázottság átlagos mutatói javulnak, rohamosan nő az iskolák közötti és az iskolákon belüli szegregálódás. (...) A lakáshelyzet egészében javulóban van, de itt is érezhető a távolságok növekedése. A víz-fürdőszoba nélküli lakások 8 százalék körüli aránya évek óta nem változik. A szegény harmadnál ez az arány 20 százalék körüli. Folytatódik egyes régiók, kis térségek, zsákfaluk leszakadása egyfelől, a településeken belüli lakóhelyi szegregáció, gettósodás másfelől.” (Ferge, 2008:1.) Azaz nemcsak a társadalmi és gazdasági kváziintencionális folyamatok azok, amelyek növelik az egyenlőtlenségeket, hanem a társadalompolitikai beavatkozásoknak sem sikerült e növekedést mérsékelni, sőt, sok esetben e beavatkozások tovább élezték a meglévő egyenlőtlenségeket. Így a *szociálpolitika számára különös fontossággal bír, hogy a jövedelem-eloszlás változása elsősorban minek tulajdonítható.*

A kérdésre nem adható pontos válasz, mert rendkívül bonyolult, összetett problémával állunk szemben, ahol ráadásul a különböző hatások eredményei ellentétesek is lehetnek, azaz a hatások bizonyos szint felett kioldódhatnak. Amit logikai úton is könnyű belátni, hogy a jövedelemeloszlás mintázatára egyrészt a gazdasági változások, ezen belül főként a munkaerő-piaci mozgások (foglalkoztatási szint, jövedelmek alakulása), másrészt az állami redisztribúciós politika (adópolitika, jóléti transzferek) gyakorolnak hatást. A jövedelmi egyenlőtlenség nagyságát tehát a foglalkoztatottság és a reáljövedelmek alakulása igen erőteljes mértékben befolyásolják.

A jövedelmek főbb forrásainak – piaci jövedelmek, társadalombiztosítási juttatások, szociális ellátások – belső egyenlőtlenségének vizsgálata képet ad az állami újraelosztás mintázatának jellegzetességeiről, arról, hogy melyik az a jövedelemtípus, amely leginkább felelős az egyenlőtlenségek növekedésért. A 2. táblázat adataiból látható, hogy az összes jövedelmek – az évek közötti hullámzást leszámítva – összességükben alig változtak. Ezzel szemben trendjüket tekintve mind a társadalombiztosítási jövedelmek, mind a szociális transzferek *hozzájárultak a jövedelmi különbségek polarizációjához.* Másképpen megfogalmazva: *A jóléti transzferek (szociális és társadalombiztosítási jövedelmek) csak részben tudták kompenzálni a piaci jövedelmek egyenlőtlenséget növelő hatását, nem tudták megállítani a társadalom szétszakadását.* A társadalombiztosítási jövedelmek egyenlőtlenségei párhuzamosan a piaci és az összes jövedelmek egyenlőtlenségi mutatóival 1992–1996 között növelték a jövedelmi különbségeket, sőt, a 2000–2003 közötti időszakban, amikor a piaci jövedelmek szerinti egyenlőtlenség csökkent, ám a jóléti transzferek Gini-együtthatói növekedtek.

TANULMÁNYOK

2. táblázat A háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei, 1992–2007
(Gini-együtthatók, %)

	1992	1996	2000	2003	2005	2007
Piaci és egyéb nem állami jövedelem	47,2	50,4	55,4	53,5	52,3	51,1
Szociális jövedelem	37,3	37,9	40,6	45,7	47,3	41,8
Társadalombiztosítási jövedelem	31,8	37,9	37,1	39,1	36,1	38,2
Összes ekvivalens imputált jövedelem	26,7	28,4	29,6	32,2	28,4	26,9

Forrás: Tárci, 2008:36., 1.7 táblázat

Az ellátások hatása a jövedelemeloszlásra

Mint általában, a kilencvenes évek *hazai jövedelemeloszlása* is baloldali aszimmetrikus, vagyis jelentős nagyságú népességcsoportok sűrűsödtek a jövedelemeloszlás alsóbb régióiban, a felső sávokban viszont az átlagnál jelentősen magasabb jövedelmű, ám nem túl nagy létszámú csoportok „húzták szét” a mezőnyt. Ennek oka, hogy a skála alján lévő családok összes jövedelmében nagyobb volt a társadalmi transzferek súlya, amelyeknek reálértéke – mint tudjuk – sokkal nagyobb mértékben csökkent, mint a kereseteké, valamint a piaci jövedelmeké. Jól látszik mindez, ha azt vizsgáljuk, hogy az összes háztartási jövedelmeken belül az egyes támogatások miképpen oszlanak meg az összes jövedelem alapján definiált népességcsoportok között.

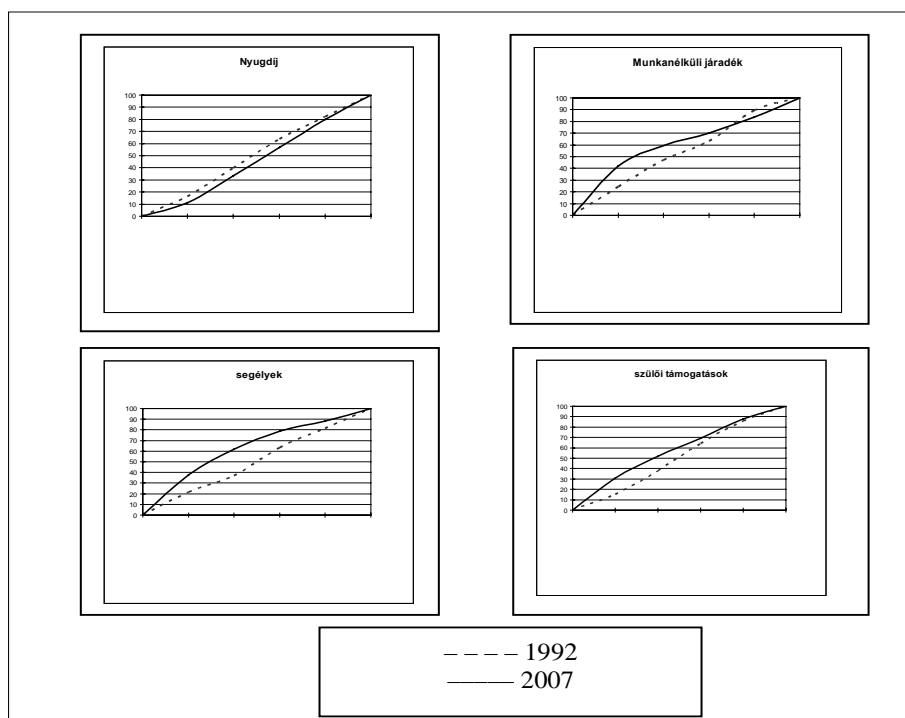
A *nyugdíjak* rétegeloszlásában nem történtek jelentősebb változások, elsősorban továbbra is a középső jövedelmi tartományban lévők részesednek nagyobb arányban. Ez az eloszlás is megerősíti azt a tapasztalatot, hogy a nyugdíjak eloszlása egyenlőbb, mint a munkajövedelmeké vagy más jóléti transzferé. Ennek elsődleges oka, hogy a nyugdíjak esetében egyrészt az indexálási szabályok, másrészt az egyes ellátások minimuma az, amely, ha nem is magas színvonalon, de mégiscsak védelmet biztosít a nyugdíjasok számára. 2005 és 2007 között enyhe mozgás figyelhető meg a felsőbb kvintilisek irányába, ami főként a degresszív nyugdíjmegállapítási módszerek átalakításának köszönhető. Mindent egybevéve a nyugdíjba-vonulási szabályok eredményeképpen a *nyugdíjak közötti egyenlőtlenség jelentősen csökkent*.

Ezzel szemben a *munkanélküliek járadéka* egyre inkább koncentrálódik a jövedelemskála aljára, ill. felső részére, hiszen míg 1992-ben a népesség alsó ötödében élők közel 24 százalékban részesedtek ebből az ellátásból, addigra ez a szám 2007-re 42 százalékra emelkedett. Ezzel ellentétes tendencia, hogy 2005-től egyre inkább növekszik a felső kvintilisben lévők részesedése. E változásokat egyértelműen a hozzáférési szabályok változása generálja. Úgy tűnik, hogy a járadék „szétválasztja” az ellátásban részesülőket, így módosítva a piaci folyamatok alakulását, hiszen a munkanélküli járadék megoszlási mintázatának változása egyfelől megerősíti azt a kutatási tapasztalatot, hogy a munkanélküliség jobban érinti azokat,

akiknek alacsony az iskolázottsági szintje, amely az esetek döntő százalékában determinálja a gyenge munkaerő-piaci kapcsolatot is. Másfelől, hogy az álláskereső támogatás szabályozójának változása – mintegy a jogosultak harmadának esetében (2007) – betölti funkcióját, a megszokott életszínvonal védelmét.

Az utóbbi években ennél is jelentősebb változást tapasztalhatunk a *segélyek* esetében. Az alsó ötödbe több mint 18 százalékponttal több ilyen típusú ellátás jut, és amíg a kilencvenes évek elején a támogatások 37 százalékát a 2. ötödig vették igénybe, addig a kétezres évek közepére - végére már 60% fölé emelkedett az e kategóriákba tartozók részesedése. Ezek az adatok is azt támasztják alá, hogy a *segélyek célzottsága számottevő mértékben javult, ami mögött épp úgy állhat a jogosultsági kritériumrendszer szigorítása, mint a támogatások reálértékének elvesztése.* Jövedelem-eloszlási oldalról e két hatást nem tudjuk szétválasztani, de a rendelkezésünkre álló információk egyértelműen jelzik, hogy mindkét hatásnak igen jelentős szerepe van a megoszlási mintázat ilyen jellegű alakulásában. Ugyanakkor az is feltűnő, hogy a felső ötödben lévők is részesülnek ezekből az ellátásokból, alátámasztva azt a szakirodalom által már sokszor leírt megállapítást, hogy a segélyek elbírálásakor használatos jövedelemigazolási eljárás használhatósága gyakran megkérdőjelezhető.

3. táblázat *Egyes jólét transzferek kumulált megoszlása a ht-ok fogyasztási egységekre jutó jövedelme alapján meghatározott jövedelmi ötödekben (1991, 2007, %)*



Forrás: Tárci, 2008:37, 1.8 táblázat

TANULMÁNYOK

A családi pótlék tekintetében az alsó két ötödbe eső népességre a támogatás nem egészen 32 százaléka jutott 1992-ben, és mintegy 55 százaléka 2007-ben. Ez a népességen belül igen jelentős eltolódást jelent az alsó jövedelmi tartomány felé. A családi pótlék ilyen irányú megoszlása egyre inkább a segély típusú ellátásokéhoz hasonlít, pedig a családi pótlék univerzális ellátás. Nézetem szerint az alsó szegmensbe való koncentrációnak egyértelmű „felelőse” az ellátás jelentős értékvesztése, amit nem tudott „felülírni” a középső harmadba (3. és 4. ötöd) tartozók jövedelemnövekedése. Ez a gyermekes családok jelentős részének elszegényedését jelzi.

Összegzésül, a jóléti ellátások területén az elmúlt időszakban jelentős átrendeződések figyelhetők meg. A változásokból csak egy metszetet szeretnék kiemelni. A nyugdíj kivételével a vizsgált ellátások – annak ellenére, hogy a hozzáférési szabályok elvileg eltérő módon határozzák meg a támogatni kívánt kört – a népességen belüli eloszlásukat tekintve egyfelé tartanak, jelesül egyre inkább olyan a szerkezetük, mint a segélyké. Ennek oka egyértelműen a juttatások alacsony és csökkenő reálértéke.

A szegénység alakulása

A szegénység jelenségének leírásával foglalkozó kutatások (Tárki MHP, Háztartás Monitor adatfelvételek) szerint a népességen belül a mért szegénységi ráta trendje az elmúlt közel két évtizedben enyhén növekedett, az 1992-es 11,9 százalékról 2009-re 14,9 százalékra nőtt⁷. A szegénységben élők belső összetételét, azaz a szegénység struktúráját nagyjából változatlanak mondhatjuk, e tekintetben nagyfokú állandóságot tapasztalhatunk. A kilencvenes évek utáni időszakra jellemző, hogy a szegénység kockázata csökken az életkor emelkedésével. Ezzel szemben a gyerekszám növekedésével emelkedik a szegénységbe kerülés esélye. Az adatokból azt is láthatjuk, hogy ha a szülők legalább három vagy több gyermeket nevelnek, és/vagy ha az egyik szülő hiányzik – jelentősen megnő a szegénységbe kerülés esélye. A felnőtt korúak inaktivitása, és ezzel összefüggésben az alacsony iskolázottsági szint az egyik legfontosabb olyan dimenziók, amelyek leginkább hatással vannak a szegénység kialakulására. Emellett, ha a szegénység arányait elemezzük, egyértelmű összefüggést (korreláció) kapunk a település nagysága és a szegénység kiterjedtsége között is, hiszen „a szegénység Magyarországon rurális jellegű, a szegények több mint fele (53%) községi lakos, miközben a teljes népesség csupán egyharmada lakik községben, falvakban”. (Gábos A. – Szivós P. 2010:74.) Egy másik metszetet is beemelve, a kistelepülésen szegénységben élő családok többsége vagy gettósodott (etnikailag majdnem homogén), vagy etnikailag heterogén marginalizálódó térségekben lakik.

Az 4. táblázat adataiból mindenképpen fontos kiemelni a gazdasági aktivitás szegénységre gyakorolt hatását. Látható, hogy a stabil munkakerő-piaci jelenlét ahhoz nélkülözhetetlen, hogy valaki elkerülje a szegény-

⁷ A szegénységi határt az OECD2-skálával számított ekvivalens háztartási mediánjövedelem 60%-ában határozták meg.

séget, hiszen „azokban a háztartásokban, ahol minden munkaképes korú személy a teljes évet végigdolgozta a szegénységi kockázat mindössze 5-6 százaléka az átlagosnak, míg ott, ahol senki nem dolgozott az elmúlt évben, a szegénység kockázata az átlag két és félszerese. A szegénységi kockázat szempontjából a törésvonal nem elsősorban a nulla munkaintenzitású háztartásokban élők és a többiek, hanem a 0,5-nél alacsonyabb munkaintenzitású háztartásokban élők, és az annál szorosabb munkaerő-piaci kapcsolódású háztartásokban élők között húzódik.” (Gábos A. – Szivós P. 2010:63–64.)

4. táblázat A szegénységben élők és a teljes népesség összetételének néhány demográfiai és munkaerő-piaci jellemzője (2009, %)

	Teljes népesség	Szegénységben élők
Életkor		
18 év alatt	19	28
18–64 év	65	67
64 év felett	17	5
Összesen	100	100
Gyerekszám		
Nincs gyerek	54	36
1 gyerek	20	19
2 gyerek	17	27
3 és több gyerek	9	18
Összesen	100	100
Háztartás munkaintenzitása*		
0	20	48
0,01–0,49	17	30
0,50	15	11
0,51–0,99	23	10
1	25	2
Összesen	100	100
Településtípus		
Budapest	17	2
Város	49	44
Község	34	53
Összesen	100	100

Forrás: Gábos A. – Szivós P. 2010, 7. táblázat

* „Az EUROSTAT munkaintenzitás indikátora azt méri, hogy a munkaképes korú (18–64 éves) háztartástagok az elméletileg lehetséges egy éves időkeretből mennyit (hány napot) töltöttek el foglalkoztatottként (teljes, illetve részmunkaidőben). A munkaintenzitás mutatója a laekeni indikátorrendszer része.” (Gábos A. – Szivós P. 2010:62.)

Ennek összhatásaként az elmúlt időszak átalakulásának vesztesei egyértelműen azok, akik korábban az alacsony termelékenységű, mára versenyképtelenné vált ipari és mezőgazdasági munkahelyeken dolgoztak, és nem találtak maguknak

TANULMÁNYOK

új munkát a megváltozott munkaerő-piaci szerkezetben, hiszen nekik a piaci rendszerből fakadó egyenlőtlenségekkel kellett volna megbirkózniuk, amihez – a társadalompolitikai eszközrendszer eredménytelen működése miatt – elégtelen segítséget kaptak. Ezért aztán a társadalmi távolságok lent (és fenn) társadalmi szakadékká mélyültek, és egyre inkább jelentős a szegénységbe kerülés kockázata a munka nélkül lévők, illetve alkalmi munkát végzők, a képzetlenek, a romák, valamint az Észak- és Kelet-Magyarországon lakók és a vidéken élők körében. A szegénységben élők körében mára kialakult egy olyan réteg, amely számára a társadalmi integráció hathatós szociálpolitikai beavatkozás nélkül reménytelen. „Összességében tehát azt tapasztaljuk, hogy a megkérdezettek mintegy egytizede tartozik ahhoz az underclasshoz, amelyik a rendszerváltás időszakában nagy részében (egy részük a teljes időszakban) a munkaerőpiacról kiszorulva segélyekből él.” (Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Keller T. 2008:18.)

A szociálpolitikára ható tényezők: az államháztartáson belüli jóléti kiadások

A jóléti kiadások alakulása

Az európai államok többségében a jólétre fordított kiadások az összkikiadásokon belül jelentősek. Az EU országainak kormányai összességében legtöbbet egészségügyre, oktatásra, nyugdíjakra, valamint egyéb jóléti közszolgáltatásokra költenek. Nincs ez másképp Magyarországon sem, hiszen a vizsgált időszak elején nagyságrendileg a GDP harmadát-negyedét, míg az időszak vége felé 25–28 százalékát⁸ költöttük jóléti támogatásokra.

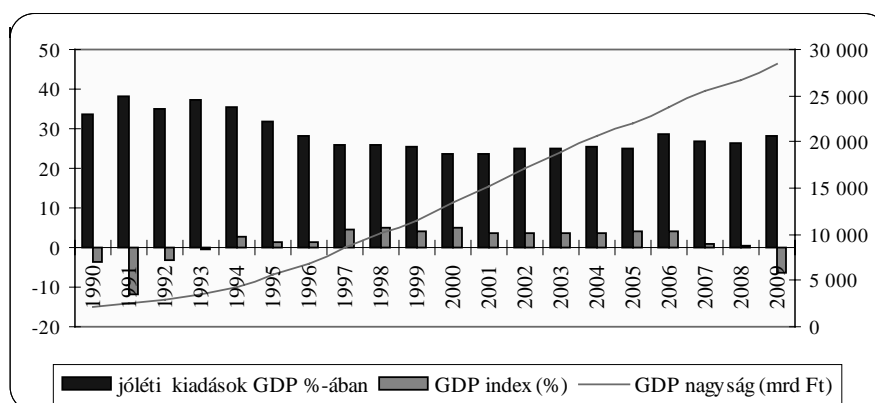
A változások értékelésénél azt is figyelembe kell venni, hogy az egész jóléti struktúráról beszélünk, melyből – természetesen eltérő mértékben és életkorban – gyakorlatilag mindenki részesül. Így az adatok nem teszik lehetővé, hogy valamilyen célkitűzés, vagy jóléti rezsím iránti elköteleződés (koncepció) szempontjából értékelhessük. Bármennyire is kérdéses azonban az adatok megbízhatósága és érvényessége, annak vizsgálatára alkalmasak az adatok, hogy a rendelkezésre álló forrásokból milyen arányban részesül egy-egy támogatási csoport, és hogy ezek az idők folyamán milyen pályát futottak be. A 6. ábra igen szemléletesen mutatja, hogy a jóléti juttatások és a GDP alakulása trendjüket tekintve eltérő utat jártak be. Miközben a GDP 1997-ig csökkent, majd ezután – leszámítva a 2008–2009-es éveket – folyamatosan bővült, addig a jóléti kiadások GDP-n belüli aránya – a kezdeti óriási értékvesztés után – csak 1998-tól kezd bővülni. Ezután kezdődik az igazi „hullámvasút”, hiszen

⁸ Az EU által elfogadott módszertan (ESPROSS) szerint ennél jóval kevesebbet. Az ezzel a módszertannal készült magyarországi adatok 2000–2007 között minden vizsgált évben jelentősen elmaradtak az EU-27 átlagától (pl. az 2000-ben EU-átlag 25,4%, a magyar adat 19,2%, vagy 2007-ben az EU-átlag 25,2%, a magyar adat 21,9%). Forrás: KSH Szociális évkönyv 2010.

jelentékeny kiadás csökkenés után jelentős, de igen rövid idejű (egy-két év) növekedési ütem következnek. Trendjüket tekintve összességében az elmúlt közel 20 évben a GDP évi átlagos bővülése 1,15%, míg a jóléti juttatások évi átlagát tekintve 1,34 százalékos veszteséget könyvelhetünk el.

A vizsgált időszakon belül a jóléti kiadások GDP-n belüli részaránya az adatok szerint 1991-ben és 1993-ban volt a legmagasabb, míg 2000-ben és 2001-ben volt a legkisebb.

6. ábra A jóléti kiadások GDP-n belüli aránya, valamint a GDP indexe és nagysága



Forrás: Költségvetési és zárszámadási törvények, KSH évkönyvek (saját számítás).

Megjegyzés: A közölt adatokat nagyfokú óvatossággal kell kezelni, mert egyfelől maguk az értékek sem a legpontosabbak (adatgyűjtés technika, nem világos kategóriák stb. miatt). Másfelől az évek közötti összehasonlítás kicsit körte-alma játék. Azaz az adatok belső tartalmát illetően elég jelentős bizonytalansági faktort kell számolnunk (pl. a GDP számítás módszertana megváltozott, az új módszertani adatok csak 2000-től hozzáférhetőek).

A továbbiakban *gazdaságpolitikai periódusok*⁹ szerint osztom fel a korszakot, így lehetőség nyílik a jóléti rendszerek, valamint a GDP változásainak különböző periódusokban történő vizsgálatára. E módszer segítségével közelebb jutunk annak megértéséhez, hogy a politikai döntések és a gazdasági korlátok milyen kapcsolatban állnak egymással.

Az *első időszak* 1990-től 1994-ig tart (*transzformációs válság*): ebben az öt évben a GDP több mint 16 százalékkal (évente átlagosan 3,2 százalékkal) zsugorodott. A jóléti kiadások – bár 1991-ben és 1993-ban indexük pozitív értéket mutatott – összességükben szintén mérséklődtek, az első periódust tekintve évi 8,4 százalék volt a jóléti kiadások zsugorodása.

A gazdasági visszaesés szempontjából legnehezebb az 1991-es év volt, amikor a GDP 11,9 százalékkal lett kisebb. A jóléti kiadások szempontjából a mélypont 1990 és 1992 volt, amikor az értékvesztés 10 százalék feletti volt.

⁹ Tudom, hogy minden korszakolás egy kicsit önkényes, de ennél jobbat még nem találtak ki.

A kormány cselekvési lehetőségét tehát alapvetően meghatározta a már a nyolcvanas évek végén elinduló transzformációs visszaesés. A periódus gazdaságpolitikai intézkedéseinek leglényegesebb célkitűzését a gyors intézményi lebontást, az új, piackonform szabályozást és ennek intézményrendszerének kiépítését tekintették. Ettől várták a gazdasági mélyrepülés mérséklését, és a kilábalás gazdasági feltételrendszerének megteremtését. „Az átalakulás egyszerre volt drámai ütemű és kínosan lassú” – írja Pitti Zoltán (2010:20.). Kínosan lassú, mert a kormányzati politikát kapkodás jellemezte, így a gazdaságpolitikai intézkedések félbemaradtak. A drámai jelző a társadalmi folyamatokra értendő, ami elkerülhetetlen volt. Az átmenet első négy évének legsokkolóbb jellemzője a foglalkoztatás drasztikus és gyors csökkenése volt. Elméleti modell szerint (Köllő J. 2009.) a gyors intézményi lebontás, ha alacsony készpénztámogatásokkal és magas összegű (és minőségi) szolgáltatásokkal párosul, nagyobb esély van a gyors kilábalásra, a foglalkoztatás szintjének emelésére. Az első két feltétel teljesült, de a munkaügyi és szociális közszolgáltatási intézményrendszer kiépítése és annak a feltételnek a megteremtése, hogy minőségi szintű ellátást nyújtson, elmaradt. Az átmentet tehát úgy kellett volna menedzselni, hogy éppen akkor merültek ki az államháztartás forrásai, amikor nagy szükség lett volna rájuk, ráadásul a jóléti intézményi örökség súlyos belső feszültségektől volt terhes, amit úgy kellett kezelni, semlegesíteni, hogy közben a rendszert is át kellett építeni. Ez – ha volt is rá akarat – nem sikerült. Ráadásul a jóléti intézményrendszer újraszabályozásakor hiányoztak a hosszú távú prioritások. Ennek következtében máig ható diszfunkciók és feszültségpontok épültek be a rendszerbe. Az egyik, hogy a növekvő igénybevétel alacsony szintű ellátással kombinálták, amelynek következménye, hogy a jóléti ellátások többsége nem tud garantálni semmiféle megélhetési minimumot, így a szegénység elkerülését sem. Ez alól a társadalombiztosítási ellátások közül az öregségi nyugdíjak, táppénz stb., azaz a valamilyen ekvivalencia elvet tartalmazó ellátások kivételek. Bár ez is viszonyítás kérdése, hiszen a kilencvenes években – a keresetekkel együtt – gyors és mély reálértékvesztésen mentek keresztül. A másik örökség, hogy a régi és az új intézményrendszer, illetve az új intézményrendszerek között semmiféle szerves és intézményesített kapcsolat nem épült ki, azaz a jóléti rendszer széttöredezett marad, ami jelentősen csökkenti az eredményességét.

A második időszak (stabilizáció) – amikor a gazdasági visszaesés megállt, illetve némi élénkülés indult meg –, az 1995–1996-os éveket fogja át: ebben a két évben a GDP összesen 2,8 százalékkal (évi átlagban 1,4 százalékban) nőtt. Csáki György szerint ezt a helyzetet alapvetően a gazdasági kényszer jellemezte, amelyet 40+4+1 év gazdaságpolitikája idézett elő. A transzformációs válság terheire rakódott a gazdaság alacsony jövedelemtermelő képessége, rossz nemzetközi versenyképessége, a szubvenciók megszűnésének visszavető hatása, a laza monetáris politika, az elhibázott bank- és adósságkonszolidáció, a rossz kárpótlási szisztéma, a nemzetközi gazdasági szervezetek gyakran improduktív javaslatainak kritikátlan megvalósítása, s a Horn-kormány fantáziátlan gazdaságpolitikája (Csáki Gy. 1996.). Ekkor jött a Bokros-csomag, amely a gazdaságban alapvető és pozitív fordulatot hajtott végre, de a jóléti rendszert – ideológ-

giai értelemben mindenképpen – maga alá gyűrte. Elég, ha csak a pénzügyi ellátások területén a differenciálatlanul érvényesíteni akart forrásosztást alkalmazását, vagy az állam jóléti funkciójának megkérdőjelezését említjük. Tettek szintjén pedig elindultak azok a reform munkálatok, amelyek célja a jóléti rendszerek privatizálása (egészségügy, nyugdíjrendszer). A jóléti kiadások egyébként mindvégig zsugorodtak. Hiába javult tehát a gazdaság teljesítménye, bővültek az elosztható források, a jóléti területekre ebből nem jutott. Így a tömeges állásvesztés magas munkanélküliséggel és inaktivitással, növekvő szegénységgel párosult.

A GDP bővülés tendenciája a *harmadik szakaszban* (fenntartható fejlődés szakasza – 1997–2000 között) is folytatódik. A növekedési ütem évi átlaga majdnem eléri az 5 százalékot, összességében 19 százalék. Gazdasági értelemben a rendszerváltás utáni húsz év legsikeresebb szakasza ez, mivel a gazdasági növekedés mellett csökken az államadósság, mérséklődik az infláció. Igaz ez a gazdasági siker inkább köszönhető néhány tőkeerős multinacionális cégnek, mintsem a gazdaság összteljesítményének, valamint a privatizációs hullámnak, no meg a nyomott bérszínvonalnak és az alulértékelt forintnak.

A gazdaság sebezhetőségét jelezték a nemzetközi pénzügyi válságok hazai lecsapódásai is (1997–1998), valamint a „foghíjas” vállalati méretstruktúra: a magyar rendszerből hiányzik a foglalkoztatás-bővülés és a munkaerő-gazdálkodás szempontjából ideális közép méret, és elsősorban a kis- és nagyvállalkozások száma, ami csekély mértékben tud hozzájárulni a foglalkoztatás növeléséhez. Ráadásul a szereplők, kevés kivételtől eltekintve, tartós tőke- és forráshiánnyal küzdenek.

„Többen rámutattak már – így például Szalai Erzsébet a »Morális krízis vagy rendszerváltság?« című cikkében – arra: nem állja meg a helyét az a liberális sztereotípiá, miszerint Magyarországon a magángazdaság rendben van, vagy lenne, csak az állami szféra betegeskedik (rátelepszik, elszívja tőle a forrásokat, általában véve minden gazdasági baj okozója). A magyar mikrogazdaság – úgy, ahogy a rendszerváltás a maga tökéletlen módján megalkotta – messze nem teljesít úgy, mint egy tankönyvi piacgazdaság, de még úgy sem, ahogy az európai kapitalizmus mediterrán periferiája.” (Andor L. 2010:63.)

Nem növekedett a foglalkoztatás, mivel a foglalkoztatás növelése „a gazdasági növekedés forrásai között mindössze 4–6 százalékos volt (...), miközben 60–62 százalékos volt a pótlólagos források jelentősége (mögötte a külföldi befektetők térnyerésével) és 34–36% közötti a termelékeny növekedésének következménye”. (Pitti Z. 2010:26.) Azaz sem a munkaerő-piaci, sem a jóléti rendszer nem követte a gazdasági változásokat, és a nemzeti össztermékbővülésből származó lehetőségeket nem (1997, 2000), vagy csak részben használta ki (1998, 1999). Azaz elszakadva a reálfolyamatoktól a jóléti terület váltakozva hol bővült, hol visszaesett.

Az 1997-ben létrehozott, új nyugdíjrendszer alapelveiben eltért az 1991-es országgyűlési határozattól, megjelenik a magánpillér és ezzel együtt az öngondoskodás, mint társadalompolitikai elv, amely – 1999 után – keveredett a társadalmi státusz és a teljesítményhez, vagyis a nem szükségletekhez kötődő ellátások (Hills, J. 2001.) térnyerésével. Ez a jóléti célú adókedvezmények bevezetésével, ezzel párhuzamosan a pénzügyi transzferek hozzáférési szabályainak egyre szigorúbb feltételekhez kötésével és a közmunka előtérbe helyezésével járt együtt.

TANULMÁNYOK

A társadalmi rétegződés szempontjából nemcsak a jövedelmi differenciálódás növekszik, hanem más dimenzióban is növekedtek a társadalmi távolságok. A társadalmi hátrányok, a „rossz helyzetek” kialakulása mind térbeli eloszlást, mind társadalmi rétegződést tekintve kumulálódtak.

A *negyedik szakasz* (letérés a fenntartható növekedési pályáról [2001–2007]) története más, mint az eddigi. A gazdaságpolitikai lépések nem adnak választ a hazai gazdaság belső szerkezeti problémáira, ezért az eddigi növekedési ütem kifulladás. Sőt, az első időszak gazdaságpolitikáját – amelyet fiskális fegyelem jellemezett – egyre inkább a politikai megfontolások írják felül, ennek következtében 2002-től ismét megugrik az államháztartási hiány. 2006 tavaszán ismét több költségvetési konszolidációra van szükség.

A rendszerváltás óta először történik meg, hogy a jóléti kiadások növekedési üteme meghaladja a nemzeti össztermék növekedési ütemét. 2002-ben és 2006-ban ez a különbség valamivel több, mint 3,5-szeres, illetve majdnem 5-szörös. Két év vonatkozásában azonban ellenkező tendenciát is láthatunk, hiszen 2005-ben, valamint 2007-ben az előző tendenciának épp a fordítottját látjuk. Ebben a két évben a támogatások növekedési üteme a GDP bővülés üteménél sokkal lassabban növekedett, sőt 2007-ben a jóléti kiadások értékvesztése 5% körüli volt. Ezek a hektikus hatások főként a nyugdíjrendszerben, valamint az egészségügyben bekövetkezett szabályok változásának következményei. A korszak más szempontból is unikális, mivel a két kormány eltérő társadalompolitikát kívánt megvalósítani.

„A [Fidesz] kormány döntéseivel és retorikájával egyaránt világossá tette, hogy a fiatal, munkával rendelkező és nem a legalacsonyabb jövedelmű gyermekecsaládokat tekinti politikája fő célcsoportjának. (...) A fenti csoport támogatására a kormány lényeges költségvetési forrásokat biztosított. Eközben a társadalom más rétegeitől nagyobb öngondoskodást követelt, s gyakran ellenszolgáltatást, külön teljesítményt is elvárt a jóval kisebb mértékű állami juttatásokért cserébe.” (Lakner Z. 2005:16.)

Ezt jól illusztrálja a családtámogatási rendszer ellátásainak átalakítása is. Ennek fő vonulata, hogy az ellátásokat egyszerre terjesztették ki, és értéküket a hozzáférés szerint differenciálták. Így a foglalkoztatáshoz kötött ellátások (családi adókedvezmény, gyed) összege rapszodikusán emelkedett, míg a demograntok és segélyek értéke nem, vagy mérsékelten. (5. táblázat)

5. táblázat Családtámogatásra fordított államháztartási források alakulása (induló év = 100%)

Hozzájárulás	Ellátás	1999	2000	2001	2002
Demogrant	családi pótlék	100	94	86	81
Demogrant	gyes	–	100	90	85
Kvázi-biztosítás	gyed	–	100	144	173
Forrástereszt	kiegészítő családi pótlék	100	107	105	104
Foglalkozási státusz	adókedvezmény	100	121	163	195

Forrás: Költségvetési (2001-2002) és zárszámadási (1999 és 2000) törvények, saját számítás

Mindez természetesen a „támogatási rendszer belső struktúrájának jelentős változásával járt együtt (...), a családi pótlék részaránya jelentősen csökkent, és ezzel párhuzamosan, mintegy ezt helyettesítve, a családi adókedvezmény egyre nagyobb teret nyert. Az adókedvezmény jelentős fejlesztésével »megbillent« az ellátások közötti belső egyensúly: átalakult az újraelosztás iránya; a csoportosan célzott, így könnyen hozzáférhető támogatási forma, a családi pótlék mellett egyre nagyobb súllyal jelenik meg az adókedvezmény, melynek eléréséhez a családoknak munkavállaló, piaci jövedelemmel rendelkező szülővel kell »rendelkezniük.« (Darvas Á. – Mózer P. 2004:70.) Az adókedvezmény 2002-re már az összes családi támogatás 25 százalékát tette ki.

A foglalkoztatottak létszám növekedése a 2001–2002-es években kissé megtorpant. Ez a visszaesés nem véletlen, hiszen ezekben az években emelték föl jelentősen a minimálbért. Ettől a lépéssorozattól az akkori kormányzat azt várta, hogy a munkaerőpiac kínálati oldalán kedvező hatásokat fog indukálni. „Látni kell azonban, hogy a kínálat-serkentő politika kockázatos: a segélyek csökkentése vagy a minimálbér emelése a piaci súrlódások növekedéséhez, a foglalkoztatás csökkenéséhez és a szegénység súlyosbodásához vezethet, ha alapvetően keresleti okok vagy mobilitási korlátok állnak az alacsony foglalkoztatási szint háttérében.” (Kertesi G. – Köllő J. 2004:299.)

A 2002-es kormányváltás után meghirdetett 100 napos programokat tulajdonképpen kétféle lehet csoportosítani. Az egyik rész az 50 százalékos béremelés és az ehhez kapcsolt adóteher-csökkentés, amely – főként az alacsony keresetű (minimálbér, illetve az alatti bérek) munkavállalókat vonatkozásban – növelte a munkavállalók nettó kereseteit.

A másik, hogy szociálpolitikai eszközökkel egyes társadalmi csoportok (gyermekes családok, fogyatékos személyek, nyugdíjasok, ezen belül özvegyek) vagy társadalmilag elismert tevékenységek (pl. a gyermekvállalás) kaptak nagyobb támogatást. A támogatások széles társadalmi rétegeket, csoportokat céloztak meg. Ezen intézkedések hatásairól akkoriban ezt írtam: „A váltás tehát indokolt és a társadalom szerkezetét látva szükségszerű. Azonban az eredmények értékéből sokat levon az a tény, hogy nem kezdődött el a jóléti rendszer strukturális problémáinak feltérképezése és átalakítása. A jelenlegi rendszer egy alacsony hatékonyság-

TANULMÁNYOK

gal működő, szerkezetében, logikájában szétesett jóléti rendszer, mivel e rendszer strukturái, belső arányai felbomlottak. Az ellátások egymásra építése, rendszerbe integrálása nem történt meg, jobbára csak a meglévő keretek közötti kisebb-nagyobb korrekcióknak lehettünk tanúi. (...) A Medgyessy kormány szociálpolitikai támogatásainak mintegy 76 százaléka egyszeri juttatás (ha kivesszük az egyszeri nyugdíj-kiegészítést, akkor ez a szám 57%). (...) Az intézkedések összehangolása majdnem lehetetlen, és ez egy sor igazgatási kérdést vet fel. Strukturális elgondolás nélkül olyan módosítások is megtörtén(het)nek, melyek szakmailag nem megalapozottak, s így korrekciójuk a későbbiekben szükségessé válik/válhat. Ez az ellátások, valamint a jog biztonságát nagyban rontja.” (Mózer P. 2002:15–16.)

Az itt tárgyalt időszakban a gazdasági hatások és társadalompolitikai beavatkozások (gazdaságpolitika, adópolitika, szociálpolitika) következtében a foglalkoztatottság szerény növekedésével párhuzamosan a jövedelmek reálértékben is növekedtek. Fontos megjegyezni, hogy e hatások mellett nagyon lényeges az egyes háztartások jövedelemösszetételében bekövetkezett hatás is. Ennek iránya, hogy az adott társadalmi csoportokon (életkor, településtípus, iskolázottság, foglalkoztatottsági szint, ill. ezek kombinációi) belüli egyenlőtlenség mértéke csökkent. Így az előzőekben említett hatások közös eredője „jövedelmi egyenlőtlenségek kismértékű csökkenése elsősorban az alacsony jövedelműeknek az átlagnál magasabb jövedelmdinamikájára, valamint a jövedelem szórásának egyes a jövedelem eloszlás szélein elhelyezkedő csoportokban mért csökkenésére vezethető vissza”. (Tóth I. Gy. 2006:23.)

A 2008 óta tartó szakasz. A külső pénzügyi és gazdasági feltételrendszer jelentősen romlott. A pénzügyi, majd ebből fakadó gazdasági válság egyrészt az egyébként is rossz helyzetben lévő államháztartási pozíciókat tovább rontotta, másrészt emelkedett a munkanélküliség. A gazdasági növekedés leállt, 2009-ben a GDP a rendszerváltás eleji-körüli értékben zsugorodott. A gazdasági visszaesés következtében a jóléti kiadások előjelüket tekintve hasonló utat jártak be, hiszen a jóléti kiadások értéküket tekintve csökkentek, mivel a jóléti intézkedések területén gyakorlatilag a 100 napos program lépéseinek visszavétele történt.

Az előzőekben azt láttuk, hogy a gazdasági mozgások és a jóléti kiadások változásai mennyire „jártak együtt”. Az adatokat szemlélve látható, hogy nehéz kapcsolatot találni e két rendszer (gazdaság, jólét) forrásainak mozgásában. Úgy tűnik, hogy a kormányok hajlamosak voltak arra, hogy a jólét területén meghozott döntéseik során „függetlenítsék magukat” a gazdasági helyzetétől, hiszen már a kilencvenes évek elején bekövetkező jelentős visszaesés után a nemzeti össztermék, valamint a jóléti kiadások növekedési trendjei nem azonos utat jártak be. A gazdaság hamarabb tért át növekedési pályára, ami ráadásul egyenletesebb, kiegyensúlyozottabb volt, mint a jóléti juttatások alakulása. A jóléti kiadások a kilencvenes évek közepéig tartó jelentős értékvesztés után egyenetlenül (választási ciklusok függvényében), azaz kiszámíthatatlanul bővültek. Ez a ciklikusság nem kedvez a jóléti rendszer stabilitásának, hiszen a növekedési szakaszok (különösen igaz ez 2002-re és 2006-ra) fedezete nem állt fenn, így törvényszerű volt a visszaesés. A másik eset, amikor a növekedés lehetősége adott volt, de a bővülés alatta maradt a gazdasági növekedés

adta lehetőségnek (1997, 2000). Ezek az „elszalasztott” lehetőségek különösen „fájnak”, ha figyelembe vesszük a gazdasági válságok (1990, 1992, 1995–96, 2009-től) során bekövetkezett veszteségeket.

Ha az egyes ellátások trendjét nézzük, tipizálni lehet néhány trendutat. Ezek a következők:

a) Stagnálás, majd növekedés-visszarendeződés

Az egyik rendszer az *oktatási rendszer*, ahol az 1990-ben, majd 1995-ben meghozott döntések hatására jelentős forrásvesztés, majd a 2005-ös forrásbővítést leszámítva GDP arányosan a szinten tartás a jellemző. Érdekes adalék, hogy miközben az oktatási szektor GDP-n belüli részarányát a stagnálás jellemzi, a területen nagyfokú expanzió (létszámnövekedés) következett be.

A másik a *nyugdíjrendszer*. A változások itt is hasonlóak az oktatási rendszer esetében tapasztaltakhoz. A nyugdíjrendszer politikai kitettsége igen jelentős, hiszen választási ciklusokhoz igazodó növekedés-visszarendeződés figyelhető meg. Államháztartási szinten ez GDP arányos stagnálásként, enyhe csökkenésként realizálódott, hiszen az igénybevevők létszáma az évek folyamán csökkent.

b) A források rapszodikus csökkenése

Egészségügy. Az időszak elején nagyjából a GDP 5,5 százalékát fordítottuk állami egészségügyi kiadásokra. Ez a szám az időszak végére 4,4 százalékra csökkent. A mérséklődés különösen 1994/1995-re, valamint 2006/2007-re volt jellemző.

c) A források fokozatos csökkenése

Egyértelműen kijelenthető, hogy az elmúlt két évtized legnagyobb vesztese a *családtámogatási rendszer*, hiszen 1990-ben a GDP 4,9 százalékát fordítottuk erre a támogatási körre. Az idő előre haladtával a nemzeti összterméken belüli hányad fokozatosan csökkent, mígnem 1997-től két-százalékos szint alatt realizálódott.

Az *egyéb szociális támogatások* (jellemzően a pénzbeli ellátások köre ez) vonatkozásában is fokozatos csökkenést figyelhetünk meg. Ezen ellátási kör 1994-ig a GDP két százaléka feletti részt tudhatott magának, míg ezután 1% körüli részesedésre állt be.

d) Gyors növekedési időszak, majd stagnálás

A *szociális és jóléti intézményi szolgáltatások* tekintetében egy sajátos utat, mozgást lehet feltérképezni. A rendszerváltás utáni időszak elején ez a terület alig kapott forrást, hiszen nem, vagy alig voltak intézmények. Változást a szociális törvény hozott, akkor – egy-két évre – a GDP-n belüli arány majdnem elérte a 3 százalékot. 1994-től azonban ez visszaesett 1% körüli értékre, és – leszámítva a 2006-os évet, amikor újabb rövididejű bővülést tapasztalhattunk – azóta is ezen a szinten áll.

A négy, különböző út közül az *egészségügy*, valamint a *pénzbeli ellátórendszer* (családtámogatások, valamint egyéb nem-társadalombiztosítás keretén belül folyósított pénzbeli ellátások) esetében csökkent a GDP-n

belüli hányad. A másik három rendszer (oktatás, nyugdíj, szolgáltatások) vonatkozásában bővülési és csökkenési szakaszokat lehet elkülöníteni.

Ha az évek felől közelítjük meg, akkor az 1994–1996 közötti időszakban jelentős zsugorodást, 2001–2002 és 2005–2006 közötti periódusban a jóléti juttatások GDP-n belüli bővülését figyelhetjük meg. 2001 és 2002 között főként az egészségügy, a nyugdíjak és a családtámogatások, 2005–2006-ban pedig az oktatás, a nyugellátások, illetve az egészségügy, a pénzügyi ellátások (családtámogatások, segélyek), valamint a szolgáltatások terén történtek változások.

Záró gondolatok

„Különleges magyar jelenség azonban az, hogy ez az ország történetének legújabb kori szakaszában (...), döntő történeti pillanatokban, (...) végzetes módon képtelennek bizonyult arra, hogy saját helyzetének valóságos adottságait és az ebből adódó feladatokat meglássa. (...) a magyar nemzeti közösségben újból meg újból olyan módon vetődnek fel a döntő, az egész közösséget foglalkoztató és megosztó kérdések, hogy annak következtében a közösség terméketlen, sehová nem vezető harcokba bonyolódott, és a valóságos feladatokkal, valóságos problémákkal szemben vakká lett.” (Bibó István 1986:573–574.) E sorokat 63 évvel ezelőtt Bibó István vetette papírra, amikor történelmi távlatban elemezte egyrészt a magyar társadalom fejlődését, másrészt a politikai elit felelősségét. 1948-ban írta, de, úgy vélem, írhatta volna ma is, mivel e gondolatokat az elmúlt húsz év történetére is igaznak hiszem. Egyetértve Bibó Istvánnal, úgy vélem, hogy ez nem valami fátum, „balsors”, amely különös módon „veri a magyar nemzetet”, hanem a történelmi fejlődés egy saját formációja. Amelynek lényege, hogy – (többek között) Bibó István, Szabó Miklós, Szekfű Gyula, Szűcs Jenő szerint is – megkésett, felemás, és megrekedt a polgárosodás, a teret „hamis konstrukciók” uralják, és ez „jobbára nem (vagy legalábbis: nem csak) a morál deficitjének kérdése, hanem széleskörű társadalmi összeműködés eredménye – strukturálisan meg nem oldott és egyhamar meg nem oldható feszültségek hibás elterelési kísérleteinek terméke”. (Szalai J. 2007:209.)

Ennek a „zsákutcás” történelmi fejlődésnek jóléti konzekvenciáit jól mutatja az elmúlt két-három évtized. A társadalmi, politikai és kulturális, ideológiai folyamatok érték-, norma- és szabályrendszerét tekintve hierarchikus szemlélettől átjárt intézményrendszer kialakulásához vezettek, amely ráadásul a rossz alkuk miatt, a parciális érdekek felülkerekedése okán sok esetben „gellert kapott”. Magyarán: társadalmi és jóléti funkciójukat tekintve alapvetően diszfunkcionálisan működő intézményrendszerek között – főként ágazati és lobby harcok, kiegyezések következtében – nem tudott kialakulni olyan, ágazatokon belüli és kívüli együttműködési rendszer, ahol világos célok és érdekek mentén, szabályozott ügymenetben és finanszírozási, allokációs mechanizmusokon keresztül valósult volna meg egy-egy társadalmi feszültség kezelése, enyhítése (tartós munkanélküliség, oktatási hátrányok kezelése, lemorzsolódás megakadályozása stb.).

Hiába történtek tehát reformlépések, intézmény átalakítások, vagy

reformelképzeléseket nélkülöző gyors, ad hoc (ideiglenes) változások, amelyek végül úgy maradtak. Hiába „kezdődött el a jövő”, hiába hirdettek „jóléti rendszerváltást”, mindezt szétfeszítették az időről időre jelentkező válságok, a permanensnek mondható társadalmi dezintegrációs folyamatok, mert magukat a társadalmi folyamatokat nem kezelték. Az így létrejött, be nem fejezett modernizációs intézményrendszeri képződmény nem teszi lehetővé a marshalli értelemben vett állampolgáriság kialakulását (Marshall 1991.), és ennek alapján egy európai értelemben vett modern jóléti állam felépítését, hiszen a társadalmi intézményrendszerek működése – különösen az elmúlt néhány évben¹⁰ – éppen ellentétes azzal a logikával, amely szerint a jó működés garanciája, hogy a polgári-politikai-szociális elemek és intézményeik szerves fejlődés során ötvöződjének.

Változó felelősséggel, és változó mélységben, de a rendszerváltás utáni korszak politikai és gazdasági szereplői nem vették észre, nem akarták észrevenni, hogy a jóléti intézményrendszer társadalmi funkciója nem csupán az anyagi javak juttatása (támogatáspolitiká), hanem ennél jóval több, hiszen olyan társadalmi értelemben vett többlet eredményez, amely nélkül egy európai országokra jellemző társadalmi berendezkedés nem képes harmonikusan működni, a kitűzött össztársadalmi célokat elérni (társadalmi integráló elv). E nélkül a plusz nélkül csak szélesedő egyenlőtlenségekkel, reménytelen szegénységgel, társadalmi dezorganizációs folyamatokkal, egy szóval társadalmi kirekesztődéssel találkozhatunk. És míg a szociálpolitika nem kerül jelen időbe, addig ez így marad.

Irodalom

- Andor László 2010. *Eltévedt éllóvas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*. Napvilág Kiadó, Bp.
- Andorka Rudolf – Ferge Zsuzsa – Tóth István György 1997. Valóban Magyarországon a legkisebbek az egyenlőtlenségek? *Közgazdasági Szemle* XLIV. évf., 2. 89–112.
- Barr, Nicholas szerk. 1995. *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Bp.
- Bibó István 1986. Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. In: *Válogatott tanulmányok*. Második kötet, Magvető Kiadó, Bp.
- Csáki György, 1996: 1995: A fordulat éve? In: Kurtán – Sándor – Vass (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Darvas Ágnes – Mózer Péter 2004. Kit támogassunk? *Esély*, 6. sz.
- Ferge Zsuzsa 1989. *Van-e negyedik út?* KJK, Bp.

¹⁰ A legújabb kori szociálpolitika történetét nézve az „Út a munkához” programot vízvázlasztónak, egyben a Bibó István által írt „vakság”-nak gondolom. Igaz a program elemei, logikája a jogalkotásban sokáig lappangtak (Mózer P. 2010.), de e program intézményesítette - főként az észak-kelet magyarországi kistelepülések polgármesterei által kihangosított – társadalmi megbélyegzést. Az elmúlt egy-másfél évben a folyamat mind intenzitásában, mind irányában felerősödött, mára sok más tényező együtt járásának (modernizációs kísérletek kifulladásai és eredménytelensége; a társadalom „elfáradása”; elszegényedés, gazdasági, pénzügyi válság) köszönhetően a felszítódott és parttalanná vált negatív érzelmek és indulatok egyértelműen olyan jogszabállyá formálódtak, melynek a fő vezérlőelve a bűnbakképzés és a társadalmi életből való kirekesztés.

TANULMÁNYOK

- Ferge Zsuzsa 1991. A foglalkoztatási törvény – amit megold, és amit nyitva hagy. *Esély* 4. sz.
- Ferge Zsuzsa 2000. *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Bp.
- Ferge Zsuzsa 2008. Miért szokatlanul nagyok a magyarországi egyenlőtlenségek? *Esély* 2. sz.
- Gazsó Ferenc – Laki László 2004. *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Bp.
- Gábor R. István – Galasi Péter 1981. *A „második” gazdaság*. KJK, Bp.
- Gábor András – Szívós Péter 2010. Jövedelmi szegénység és anyagi depriváció Magyarországon. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.) *Társadalmi Ríport 2010*. Tárki, Bp.
- Hills, John 2001. Redistribution, Universality and Inequality. In: Pete Alcock – Howard Glennerster – Ann Oakley – Adrian Sinfield (eds): *Welfare and Well-being. Richard Titmuss’s contribution to social policy*. The University of Bristol and The Policy Press, Bristol.
- Horváth Ágota 1995. Törvény és anarchia, avagy törvényes anarchia. A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. In: Landau E. – Simonyi Á. – Szalai J. – Vincze P. (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és válaszok*. Aktív Társadalom Alapítvány, Bp.
- Kertesi Gábor – Köllő János (2004) A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. *Közgazdasági Szemle* LI. Évf. 4. szám (április)
- Kolosi Tamás – Tóth István György (2008) A rendszerváltás nyertesei és vesztesei – generációs oldalnézetből. Tíz állítás a gazdasági átalakulás társadalmi hatásairól. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi Ríport 2008*. Tárki, Bp.
- Kolosi Tamás – Tóth István György – Keller Tamás (2008) Nyertesek és vesztesek: intragenerációs mobilitás a rendszerváltás évtizedeiben. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Újratervezés – Életutak és alkalmazkodás a rendszerváltás évtizedeiben*. Tárki, Bp.
- Köllő János 2009. *A pálya szélén*. Osiris Kiadó, Bp.
- Lakner Zoltán 2005. *A megszakítottság folyamatossága. Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában*. http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Lakner_Zoltan_A_megszakitottsag_folyamatossaga_valtozo_prio.pdf
- Marshall, Thomas H. 1991. Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge Zs. – Lévai K. (szerk.): *A jóléti állam*. ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszék, Bp.
- Mózer Péter 2002. Új társadalompolitika? (kézirat)
- Mózer Péter 2010. Dübörög a munka-gyár! Reflexiók az „Út a munkához” program kapcsán. In: Törzsök E. – Paskó I. – Zolnay J. (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2008*. eöklk, Bp., 2009., ill. Kapocs 43. szám (2009. december)
- Orosz Éva 2000. *Félúton vagy tévúton. Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái*. Egészséges Magyarországért Egyesület, Bp.
- Pitti Zoltán 2010. *Gazdasági teljesítmény kontra társadalmi elvárások*. Napvilág Kiadó, Bp.
- Semjén András 1995. A gazdasági átmenet költségvetési problémái Magyarországon. In: Landau E. – Simonyi Á. – Szalai J. – Vincze P. (szerk.): *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és válaszok*. Aktív Társadalom Alapítvány, Bp.
- Szalai Júlia 2007. *Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris Kiadó, Bp.
- Tóth István György 2006. Jövedelemeloszlás. In: Szívós P. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Feketén, fehéren*. Tárki Monitor Jelentések www.tarki.hu
- Virág Tünde 2010. *Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén*. Akadémia Kiadó, Bp.