

### A Fidesz szociálpolitikai programvázlata

Másfél évvel a választások előtt időszerűvé vált, hogy a Fidesz viszonylag részletesebben kidolgozott „új” szociálpolitikai programot készítsen. Erre nem azért van szükség, mintha a Fidesz politikájának alapvető értékei megváltoztak volna az előző választáson képviseltekhez képest: ellenkezőleg, ma is korábbi programunk szociálpolitikai értékeit kívánjuk képviselni. Az eltelt idő alatt azonban jelentősen megváltozott az a társadalmi környezet, amelynek problémáira egy ilyen programnak reagálnia kell, és az a gazdasági környezet, amely a lehetséges szociálpolitikák körét behatárolja. Ez indokolja tehát, hogy kifejtjük, kormányzati pozícióra jutván milyen irányba kívánánk átalakítani a magyar szociálpolitikát.

A Fidesz mindig is súlyt helyezett arra, hogy a gazdasági átalakulásra és a szociálpolitikára vonatkozó elképzelései egymással összhangban legyenek. Nem akartunk abba az egyébként több más párt által elkövetett hibába esni, hogy lényegesen mást mondunk a szociálpolitika feladataira, mint amit a gazdasági lehetőségek megengednek. Szociálpolitikai elképzeléseink ezért másutt kifejtett gazdaságpolitikai elképzeléseinkkel (A Fidesz gazdaságpolitikai programja) most is egységet alkotnak. Ennek az összhangnak több szempontból is igyekszünk eleget tenni. Egyfelől úgy véljük, hogy a szociális rendszer ésszerű átalakítása, az újraelosztás fokának csökkentése és a szociálpolitikai intézményrendszer hatékonyabbá tétele a gazdasági fejlődés beindulásának egyik feltétele. Másfelől az is világos, hogy a jelenlegi, drámainak joggal mondható szociális problémákat önmagában semmiféle szociálpolitika nem képes feloldani – a gondok jelentős enyhülését csak a gazdasági kibontakozás hozhatja magával.

A következőkben kifejtett elképzeléseinket vitára szánjuk. A programvázlatot a választásokig még többször felülvizsgáljuk, a Fidesz tagságán belül és azon kívül is – szakértői körökben és a leginkább érintett társadalmi csoportok képviselőivel is – megvitatva, konzultációkat folytatva folyamatosan karbantartjuk, aktualizáljuk és kiegészítjük a helyzetben bekövetkező elmozdulásoknak megfelelően. A választások előtt mintegy fél évvel hozzáfogunk ahhoz, hogy programunk alapján részletes intézkedési tervet készítsünk kormányzati munkánk leendő első évére.

E programvázlatnak tehát az az elsődleges célja, hogy *vitaindítóként szol-*

*gáljon*, és rögzítse azokat a főbb sarokpontokat, amelyek egyfelől eddigi vélemény-nyilvánításainkból következnek, másfelől alkalmasak arra, hogy a továbbiakban a tézisek részletezését segítsék. Bizonyos kérdéseket más anyagokban (pl. a Fidesz 1989-es programjában, a társadalombiztosítás reformjára vonatkozó szakértői háttér tanulmányban, a parlamenti frakció szociálpolitikai vitanapjára készült összefoglalókban és az egyes rész kérdésekben készült szakértői háttér tanulmányokban) már részletesebben kifejtettünk: ezekre szervesen igyekszünk építkezni, de e helyen csak a fontosabb megállapításokat idézzük.

A következőkben előbb áttekintjük a gazdasági átalakulás társadalmi feltételrendszerét, majd a szociális újraelosztás gazdasági hátterével foglalkozunk. Ezután rögzítjük azokat az alapértékeket, amelyek cselekvési programunkat vezérlik. Végül javaslatokat fogalmazunk meg az állami szerepvállalás körére, a társadalombiztosítás reformjára, a családi támogatások rendszerének újragondolására, az egészségügy és a foglalkoztatáspolitikai átalakítására.

### A gazdasági átalakulás társadalmi feltételrendszere

1. Sokféleképpen lehet értékelni azt, ami mostanában a magyar társadalomban lezajlik. Azt azonban kevesen vitatják, hogy átalakuló társadalomban párhuzamosan folyik egy jelentős egzisztenciavesztési és egy komoly akkumulációs folyamat. Ebben a folyamatban a társadalom valamennyi rétegére erőteljes alkalmazkodási kényszer nehezedik. Alkalmazkodnia mindenkinek kell. Alkalmazkodásra kényszerül az, aki elveszti munkahelyét, akinek az infláció elviszi a nyugdíját, aki szembekerül azzal a választással, hogy a jövőben a foglalkozási szempontból viszonylag biztos, ám a versenyszférához képest alacsonyabb jövedelmi perspektívát nyújtó állást vagy pedig a bizonytalanabb, kockázatosabb, ám esetleg nagyobb nyereségekkel járó álláslehetőséget válassza. Ennél sokkal súlyosabb alkalmazkodási kihívás éri azt, akinek nincs módja állása megválasztására. Az alkalmazkodási kihívás tehát nem jelent egyebet, mint a megélhetés, a társadalmi érvényesülés alapvető keretfeltételeinek megváltozását.

2. Az alkalmazkodási kényszer nem egyszeri, és valószínűleg nem is csak az átmenet időszakára korlátozódik. Az alkalmazkodási kényszer a piacgazdaság, a versenyre épülő társadalom alapvető velejárója, elválaszthatatlan tulajdonsága. A versenyhelyzetekre épülő gazdaság és társadalom éppen attól hatékony, hogy minden szereplőt addigi egyéni stratégiája folyamatos újragondolására, állandó önvizsgálatra készítet. Az alkalmazkodási kényszer nem is új: a hetvenes-nyolcvanas években a „második gazdaság”-ban való részvétel lehetősége és kényszere sok hasznos eredményt hozott, akár az elsődleges társadalmi egyenlőtlenségek korrigálásában, akár lényeges nemzeti vagy nemzetközi létrehozásában. (Éppen ez az egyik oka annak, hogy a hazai gazdaságnak az évtized fordulóján a környező országokénál nagyobb esélye volt arra, hogy viszonylag zökkenőmentesen legyen képes átevíckélni az átmeneti perióduson.)

3. Az alkalmazkodási kihívás ugyanakkor különféleképpen érintheti az emberek életét. A legtöbbször számára érzékelt kihívás az életszínvonal visszaesésével kapcsolatos. Ez a visszaesés sok család számára jelent súlyos, esetenként a pusztán egzisztencia megrendülésével együtt járó nehézségeket. Anélkül azonban, hogy lebecsülnénk azok megpróbáltatásait, akik utolsó tartalékaikat élik fel, látni kell, hogy e problémák egy része a gazdaság állapotával erősen összefügg, s így egy esetleges gazdasági felépülés lassan megszüntetheti az így keletkezett sebeket.

4. A gazdasági visszaesés okozta életszínvonal-csökkenés által kiváltott kényszernél jóval keményebb átalakulási kényszerrel jár a gazdaság strukturális átalakulása, ezen belül az állami szektor visszaszorulása, a magánszektor térnyerése, és az ezt kísérő munkanélküliség felduzzadása. Bizonyos tudástípusok, ismeretek végérvényesen leértékelődnek, s nagyfokú tájékozódási képesség szükségeltetik ahhoz, hogy a korábbi életpálya során hozott döntések jelentőségét többnyire jóval meghaladó nagy váltást időben és az utóbb helyesnek bizonyuló irányba lépje meg az egyén, illetve a család.

5. Az alkalmazkodás esélyeit nagymértékben befolyásolja az egyéni életstratégia-váltási hajlandóság és képesség. Váltani viszont csak azok tudnak, akik a váltáshoz elegendő tartalékkal rendelkeznek (kulturális tőkével – tanultabbak, fizikai tőkével – „gazdagabbak”, vagy fiatalok és ennél fogva mobilabbak, rugalmasabbak). Annak megítéléséhez tehát, hogy miképpen érinti a társadalom különböző rétegeit az átmenet, nem elégséges a hagyományos és széles körben használt társadalmi kategóriákban gondolkodnunk. Az olyan kategóriák használata, mint a „munkavállalók”, „középrétegek”, sokszor inkább összemoss, és nem elválaszt egymástól társadalmi rétegeket.

6. Az állam és az állami szociálpolitika feladata elsősorban az, hogy azokra figyeljen, akik tartósan a peremre szorulnak, és kis esélyük van arra, hogy a társadalom és a gazdaság normális rendjébe visszaintegrálódjanak. Azoknak a peremfeltételeknek a kimunkálása, amelyek között a társadalom többségét kitevő és több-kevesebb egzisztenciával rendelkező családok gyarapodása lehetségessé válik, mindenekelőtt a gazdaságpolitika feladatkörébe tartozik.

7. Ami a kimaradókat, a tartósan peremre szorulókat illeti, be kell vallani, hogy a szegénység valóságos méreteiről kevés objektív adattal rendelkezünk. A rendelkezésre álló legfrissebb vizsgálatok szerint a létminimum alatt élők aránya mintegy huszonöt százalékra tehető. A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése nem elsősorban az utóbbi egy-két év fejleménye. Ugyanakkor a szegénység kiterjedése, számszerű növekedése az elmúlt években felgyorsult. A nyolcvanas évekre átrendeződött a szegénység szerkezete. A nyolcvanas években a létminimum alatt élők között mind nagyobb arányban jelentek meg a legfiatalabb korosztályok (szemben az idősekkel, de nem a legidősebbekkel) és a városi szegények (szemben a falusi szegényekkel). Arról még kevesebb objektív adat létezik, hogy egyéni/családi szinten mennyire tartós jelenség a szegénység. Társadalompolitikai szempontból teljesen más helyzetet jelent, ha a szegénység zömmel az életpálya bizonyos szakaszaihoz kapcsolódó átmeneti jelenség, és más az, ha nagylétszámú társadalmi csoportok tartósan, életciklusuk sajátosságaitól függetlenül beszorulnak a sze-

génységbe, ha generációról generációra ugyanazok a családok fordulnak elő a szegények között. Bár egyelőre még nem rendelkezünk átfogó képpel, az eddigi vizsgálatokból az a veszély rajzolódik ki, hogy megfelelő intézkedések híján növekedhet a szegénységbe bezáródók, a tartósan leszakadó, marginalizálódó szegények aránya.

8. A szegénység újratermelődése szempontjából kulcsfontossága van azoknak a társadalmi alapintézményeknek, amelyek a munkát, a lakhatást, az egészséget és az oktatáshoz való hozzáférést biztosítják. Ez az az intézményrendszer, amely segíthet abban, hogy megakadályozza az alkalmazkodás szempontjából kedvezőtlen pozícióban levők léthelyzetének bezárulását, a normális társadalmi életbe való visszakapcsolódásuk teljes ellehetetlenülését.

9. A jelenlegi éles egyenlőtlenségek, a tömegesen jelentkező ellehetetlenült élethelyzetek (pl. hajléktalanság) kezeléséhez látnunk kell, hogy ezek részben annak tudhatók be, hogy az előző rendszerben a politikai és a gazdasági „racionalitás” szférái nem váltak külön. A gazdasági rendszer által okozott elosztási zavarokat sok esetben nem funkcionálisan működő, elkülönült szociálpolitikai intézményekkel kezelték, hanem azzal, hogy bizonyos szociális feladatokat a nem a gazdasági racionalitás alapján működő gazdasági szervezetek közreműködésével „oldottak meg”. A kapun belüli munkanélküliségként ismert jelenség sokáig lehetővé tette a gazdaságban rejlő munkanélküliségi nyomás leplezését, a megfelelő intézményrendszer kialakításának halogatását. A rendszer mesterségesen fűtött ipari munkaerő-kereslete nyomán kialakult, a képzetlen és otthon megélhetési lehetőség nélkül maradt tömegeket felszívni képes vállalati munkásszállók rendszere segített leplezni a regionális politika kudarcait és a tömeges hajléktalanságot. Az önmagukról – részben az anyagi feltételek hiánya miatt – gondoskodni képtelen öregeket drága kórházi ágyak lekötésével benntartó elfekvők leplezték az időskorúakról megfelelően gondoskodó szociális ellátórendszer hiányát. Az ilyen problémák miatt elmondhatjuk, hogy a korábbi szociális béke tulajdonképpen „homokra épült”: amint az elodázhatatlan gazdasági kényszer hatására az egyes intézmények elkezdtek többé-kevésbé a gazdasági racionalitás alapján működni, a korábban szociális menedékként szolgáló, de a szűken vett szociális szférán kívüli lehetőségek becsukódtak, és jelentős tömegek maradtak – mindennemű ellátás nélkül – a szociális gondoskodás rendszerén kívül.

10. Miközben a korábbi rendszer jelentős rászoruló csoportokat „kifelejtett” a szűken vett szociális gondoskodás rendszeréből, legitimitációjának pótlása és a politikai béke fenntartása érdekében olyan univerzalisztikus szociális rendszert hozott létre, melyben a társadalom nagyon széles rétegei „kapnak valamit”, az állami újraelosztás haszonélvezőivé válnak. Egy ilyen rendszernek – azon túl, hogy a gazdasági fejlettség Magyarországra jellemző szintjén tartósan nem fenntartható – előnyei és hátrányai egyaránt vannak. Hátránya az állampolgárt paternalista függésbe kényszerítő viszonyrendszer, amely csökkenti az egyéni vállalkozókedvet, felelősségérzetet, a teljesítménymotivációt; előnye viszont, hogy társadalomintegráló erőként funkcionál, és segít abban, hogy a „középrétegek” elfogadják a szegények támogatásának szükségességét.

11. Ez a paternalista rendszer nemcsak, hogy nem fenntartható, de fenn-

tartása más anyagi feltételek esetén sem illene össze a Fidesz – az egyéni kezdeményezőkézséget maximálisan kibontakoztatni kívánó – társadalomideáljával. Ezért, belátva azt, hogy a szociális rendszernek elsősorban a szegénység kezelésében kell hatékonyan lennie, mégis törekednünk kell arra is, hogy a rendszer átalakítása úgy történjen, hogy segítse a társadalmi szolidaritás megerősödését, és minél kevésbé kockáztassa a társadalmi integrációt.

12. Pontosán ez az, amiért a társadalmi gondoskodás elkerülhetetlenül szükséges, az állami szerepvállalás helyett a magánkezdeményezések és az önkéntes, nonprofit társadalompolitikai intézményeket előtérbe helyező átalakítása során nagy körültekintéssel kell eljárni. Állami eszközökkel meg kell akadályozni azt, hogy olyan paradox helyzetek alakuljanak ki, amelyek a társadalom alapintézményeiből való tartós kiszorulást eredményeznének. El kell kerülni például azt, hogy az egészségügyi ellátás érdekében éppen azoknak kelljen kilincselniük, akik legkevésbé ismerik ki magukat a hivatalos csatornák útvesztőiben, illetve hogy pont azok a rétegek legyenek önállóságukra és előrelátásukra utalva, akik definíciószerűen nem a hosszú távra tervezők körébe tartoznak. Arra is ügyelni kell, hogy elkerüljük a társadalom szegregálódását: miközben a differenciált oktatási igényeket nem uniformizálni, hanem kielégíteni kell, ne szállítsuk le (legalábbis az esélyegyenlőség új csatornáinak kiépítése nélkül ne!) fiatalabb életkorra azokat a lényeges döntési pontokat, melyek elég pontosan kijelölik a következő generációk helyét a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelésének rendszerében.

### A szociálpolitika gazdasági feltételrendszere

1. A hazai szociális-jóléti rendszer válaszút elé érkezett. Az elkövetkező időszak egyik legnagyobb kérdése az, hogy milyen lesz a munkamegosztás a szociális szférában a központi állam, a társadalombiztosítás, a helyi önkormányzatok, a vállalatok és munkahelyek, a kiépülőben levő nonprofit szféra és a háztartások között.

2. Az államszocialista rendszer jóléti politikája az állami dominanciával jellemzett gazdaságra épült. Az egész intézményrendszer működésének „filozófiáját” a szociálpolitika és a gazdaságpolitika strukturális összefonódása, kölcsönös beágyazottsága jellemezte. Ennek a rendszernek viszonylag kevés szereplője volt, a szociálpolitika intézményrendszere csaknem kizárólag állami keretekben működött. A szociálpolitika állami monopóliuma erősen korlátozta az egyéni szabadságot, azáltal is, hogy a kínálati oldal beszűkítésével nem teremtette meg annak lehetőségét, hogy az állampolgárok az állami rendszerből való „kivonulást” válasszák, ha elégedetlenek voltak annak szolgáltatásaival.

3. Az utóbbi években a jóléti intézményrendszer nagymértékben diverzifikálódott, a szereplők száma növekedett, mind az állami szférán belül, mind pedig azon kívül. Ezzel párhuzamosan elkezdődött a finanszírozási és ellátási felelősségek központi és helyi szintek közötti megosztása is. Az utóbbi időben megjelentek a nonprofit, nem állami humán szolgáltató szervezetek csí-

rái. Mindezek eredményeképpen a szociális kiadásokat „kiközvetítő” intézményrendszer sokszereplőssé vált, és ez a tendencia várhatóan a jövőben is folytatódni fog. A régi – kevés és jól kontrollálható működésű szereplőre épített – irányítási és koordinációs technikák a megváltozott intézményi környezetben már nem megfelelőek, az új intézményi környezet új eszközrendszert igényel.

4. A szociális kiadások részaránya Magyarországon nemzetközi összehasonlításban is meglehetősen magas. A bruttó nemzeti össztermék több mint 35 százalékát teszi ki a jóléti célú újraelosztás. Ez hozzávetőleg a legfejlettebb jóléti államokban tapasztalható jóléti újraelosztási aránynak felel meg; jóval magasabb annál, amekkora a hazánkhoz hasonló gazdasági fejlettségű országokban tapasztalható.

5. A „túlköltekezés” ugyanakkor nemcsak globális, hanem strukturális jellegű is. Miközben a szociális ellátórendszerekre fordított összegek egyre nőnek, az egyes programokban részesülők mégis romló színvonalú ellátással, súlyos életszínvonal-problémákkal néznek szembe. A rendszerre egyszerre jellemző a túlzott nagyvonalúság, a pazarlás és a szűkkeblűség. Miközben a támogatási rendszerek olyanokat is támogatnak, akik erre nem lennének rászorulva, sokak számára még sincsenek ténylegesen érvényesíthető jövedelmi garanciák.

6. A szociális újraelosztást súlyos, hosszú távon ható feszültségek terhelik. A feszültségek a bevételi oldalon és a kiadási oldalon egyaránt súlyosak. A bevételi oldalt tartósan terheli az újraelosztható források (a társadalombiztosítás esetében a járulékalap) szűkülése. A kiadási oldalon sem csak rövidtávú, konjunkturális tényekről (pl. ciklikus munkanélküliség) van szó. Egyfelől maga a tömeges munkanélküliség is valószínűleg tartós jelenség lesz, másfelől a privatizáció sem csak az átmenet időszakában jár a járulékbetételek csökkenésével. A bevételcsökkenés és a kiadási dinamika magában hordozza a hiány lehetőségét. Ez csapódik le az egyes államháztartási alrendszerek (kötségvetés, társadalombiztosítás, önkormányzatok) deficitjében, összességében pedig az államháztartás hiányában.

7. A hazai jóléti intézményrendszer egy (legalábbis látszólag) stabil és növekvő gazdaságra vonatkozó várakozások mellett épült ki. Ez határozta meg az életszínvonalra és a jövedelmi garanciákra, továbbá az állami keretek között nyújtott szolgáltatások körére és színvonalára vonatkozó ígéreteket is. A hazai jóléti rendszerben (különösen a nyugdíjrendszerben), úgy tűnik, a „beérés” a nyolcvanas évek vége felé következett be. A jelenlegi reformok nehézségeinek egyik legfontosabb oka talán éppen abból fakad, hogy a gazdasági átalakulást egészen addig odázták el, ameddig „beérték” az újraelosztó rendszerek.

8. A demográfiai átrendeződés által, hogy megváltoztatja az igények (és a finanszírozási lehetőségek) szerkezetét, a jóléti rendszer egyik komoly kihívása. A legtriviálisabb példa erre talán a nyugdíjrendszer esete. Magyarországon a népesség elöregedése (a várható élettartam csökkenése ellenére, döntően a születési arányszámok csökkenése miatt) elég erőteljesen halad. Ez egy felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben szinte garantálja a finanszírozási problémákat.

9. Az állami tulajdon lebontása és a magántulajdon térnyerése alapvetően változtatja meg a jóléti kiadások finanszírozásának lehetőségeit. Azokat az ígéreteket, amelyeket egy állami dominanciára épülő gazdaságban az állami bürokrácia az önkényes erőforrás- és jövedelemátcsoportosítás segítségével, ha nem is zökkenőmentesen, de finanszírozni képes, egy, a magánszektor dominanciájára épülő gazdaságban nem lehet betartani. A magánszektor térnyerése a gazdaságban (azon túl, hogy a kínálati oldalon remélhetően konkurenciát jelent az állami szolgáltatói monopóliumnak) gyakorlatilag kihúzza a talajt az állami ígéret alól. A privatizáció nemcsak rövid távon jár a járulékbetételek és adóbevételek visszaesésével, hanem a túlzott elígérkezés beváltásához szükséges adóteher hosszú távon is összeegyeztethetetlen a magánvállalkozáson alapuló gazdasággal.

10. Az elmúlt évtizedekben a hazai gazdaságban (legalábbis a fejlett piacgazdaságokhoz viszonyítva) egy meglehetősen nyomott, korlátozott szórású jövedelmi szerkezet alakult ki. Az utóbbi években ez megváltozóban van. Elindult egy erőteljes jövedelmi differenciálódás, különösen a felső jövedelmi sávokban. Ilyen körülmények között előbb-utóbb újra kell gondolni, hogy a szociális rendszer jelenlegi szerkezete (a legtöbbször a jövedelem bizonyos százalékában megállapított ellátásokkal) megfelelően kezeli-e ezeket a jövedelmi különbségeket.

11. A szigorúan vett szociálpolitikai kiadások hatvan százalékát a béreket és a bérjellegű járulékokat terheli. A tágabb értelemben vett jóléti kiadások figyelembevétele is csak kevéssé változtat ezen a képen: még így számolva is több mint 50% a címkezett adók aránya. Ez a finanszírozási struktúra részben magyarázza azt, hogy miért olyan magasak Magyarországon a bérek közterhei nemzetközi összehasonlításban is.

12. Ez a tény nyilván érzékenyen érinti a magyar cégek nemzetközi versenyképességét. E magas bérterhek fenntarthatóságával kapcsolatosan erős kétségek merülnek fel. A TB alap kinnlevőségei már így is kilencven milliárd forint fölött vannak, s ez a nagyságrend csak növekedni fog a csődtörvény következményeképpen. A magas bérterhek ugyanakkor egy önmagát erősítő spirálba kényszerítik bele a gazdaság szereplőit: igyekeznek megtalálni azokat a különböző trükkös megoldásokat, amelyekkel elkerülhetik például a magas TB járulékot, ezzel csökkentve a TB bevételeit, emelve a szürke és fekete foglalkoztatást, újabb járulékemelést indukálva, és így tovább.

13. A jóléti szolgáltatások esetében az ingyenességgel, illetve a nyomott árak (az ártámogatások) fenntartásával kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy a jelenlegi újraelosztó nagyrendszerek csak nagyon magas költséggel képesek elérni a legrosszabb helyzetben levők helyzetének javítását. A szociális rendszer egészében sok helyütt jellemző, hogy a közösségi finanszírozás ott is jelentős szerepet játszik, ahol a szóban forgó szolgáltatások igénybevételének magánmegtérülése a közösségi és a magánforrások ki-egyensúlyozottabb kombinálását tenné lehetővé.

## A Fidesz társadalompolitikájának elvi alapjai

1. A Fidesz társadalompolitikájának legfontosabb alapértékei közé tartozik az egyéni szabadság és az autonómia értékeinek tiszteletben tartása. Ide tartozik a magántulajdon szabadságának előnyben részesítése a kollektivisták megoldásokkal szemben.

2. Szintén elsődleges fontosságúnak tartjuk a hatékonyság előmozdítását a gazdaságban és a társadalmi életben egyaránt. A közjó előmozdítását csak a rendelkezésre álló erőforrások hatékony elosztása segítheti elő. Ennek eszköze pedig a verseny, melynek szélesítését, kiterjesztését minden lehetséges eszközzel támogatni kell. Ebből következik, hogy semmiféle monopólium nem fogadható el, sem a tőkepiacon, sem a munkaerőpiacon, sem a különféle társadalmi posztok betöltésekor. A tisztességes verseny azonban csak akkor valósítható meg, ha a szűkös javakért és pozíciókért folytatott versenyfutásban biztosítva van az esélyek „fair” egyenlősége a társadalom tagjai között. Az állam kötelezettsége őrködni az esélyek egyenlőségének érvényesülésén, különösen a társadalmi előmenetelt illetően.

3. A társadalom nyitottságának előmozdítása nem egyszerűen „ideológiai” vagy értékszempontra alapján fontos, hanem hatékonysági szempontból is. Igen nagy hatékonysági veszteség lép fel, ha beszűkül a „merítési bázis”, ha a különböző gazdasági és társadalmi posztokra nem a rátermettség és a tehetség alapján, hanem különféle más dimenziók mentén választódnak ki az emberek. A szükséges nyitottság előmozdítása érdekében olyan korrekciós eszközökre van szükség, melyekkel csökkenteni lehet a lakóhelyi és az oktatási szegregációt, elő lehet segíteni a kiemelkedést a (gazdasági helyzet, etnikai hovatartozás, egészségügyi állapot stb. által determinált) hátrányos társadalmi helyzetből, és – mindannyiunk közös érdekében – integrálni lehet a leszakadókat. Ennek az integrálásnak úgy kellene megtörténnie, hogy miközben a társadalomban a modernizációhoz szükséges értékeknek kell a meghatározóvá válniuk, ne történjen erőszakos uniformizálás: legyen mód a kulturális másság megőrzésére.

4. A Fidesz értékei között fontos szerepet játszik a társadalmi diszkrimináció elfogadhatatlanságának lerögzítése, a tolerancia és a „mátság” értékeinek tiszteletben tartása. Ennek nemcsak a diszkrimináció elvi elfogadhatatlansága az oka, hanem pragmatikus szempontból, gazdasági és társadalmi értelemben is nyilvánvaló, hogy hatékonysági veszteségeket okoz, ha a javak elosztásában az árakat egyéb tényezők helyettesítik. Társadalmi értelemben szintén a hatékonyság rovására megy, ha az emberi kapacitások kihasználását irreleváns tényezők korlátozzák. Eppen ezért az összes lehetséges eszközzel védeni és támogatni kell azokat, akik valamilyen okból kifolyólag tartósan kiszolgáltatott helyzetben vannak (pl. mozgáskorlátozottak, látás- és halláskárosultak, állami gondozottak, értelmi fogyatékosok, zárt intézetek és szociális otthonok lakói stb.). A támogatásnak a zárt helyzetek kinyitására, a valóságos társadalmi integrációra kell irányulnia, nem pedig – a rezervátum-lét elviselhetővé tételével – a társadalomtól való mesterséges elkülönülés és kirekesztés fenntartására.

## Javaslatok

### Az újraelosztás súlypontjainak áthelyezése

1. Reformjavaslatunk legfőbb céljai közé tartozik a szociális biztonság rendszerének rugalmasabbá tétele, a gazdasági rendszerváltással való jobb összehangolása, az újraelosztás rendszerének hatékonyabbá tétele.

2. Az intézményi reformok elsődleges prioritása rövid távon nem az kell hogy legyen, hogy összességükben csökkenjenek a szociális kiadások. Sokkal fontosabb, hogy azok a közkiadások, amelyek „bekerülnek a rendszerbe”, a jelenleginél sokkal hatékonyabban legyenek elkölthetve. A kormányzat minden szintjén a közpénzekkel kapcsolatos viselkedést a bürokratikus csoportérdek képviselő helyett az „érték a pénzért” elvnek kell irányítania. Az újraelosztó rendszerek reformjára, átszabására nagy szükség lenne. Ennek megvalósítása során – a köz valódi érdekeinek képviseletében – számolni kell azzal, hogy egyes, az újraelosztásban jelenlévő „járadéklesők” rétegek a köz érdekére való hivatkozással saját érdekeik kíméletlen érvényesítésére törekednek; a rendszerek átalakítása során nem szabad visszariadni ezek ellenállásától sem. Nem kell azonban azt remélni, hogy az egyesek számára fájdalmas átalakítás eredményeként a szociális terhek rövid távon csökkenni fognak.

3. A „társadalmi hatékonyság” szempontjából a szociális rendszer reformjának kettős követelményrendszerrel kell teljesítenie: egyfelől a szociális újraelosztás súlypontjait át kell helyezni a középrétegekről a szegény rétegekre, másfelől viszont törekedni kell arra, hogy ez az átrendezés ne járjon együtt szegénységi csapdahelyzetek kialakulásával (vagyis olyan jövedelemtámogatási helyzetek létrejöttével, amelyek a szegényeket „beleszorítják” a szegénységbe, ahelyett, hogy segítenék az onnan való kimozdulást).

4. Ami a szociális szférának a gazdasághoz való viszonyát illeti, elsősorban az állam szociális szerepvállalásának konkrét technikai szorulat újragondolásra. Ezen belül is a finanszírozási és a szolgáltatási szerepek elhatárolása és különválasztása tűnik fontosnak. Ugyanígy megfontolandó a szociális terhek egy részének a címkézett adókról az általános adókra történő áthelyezése.

5. Javaslatunk a jövedelem-újraelosztás teljes rendszerének újragondolására irányul. Szükségesnek tartjuk a társadalmi biztonság rendszerében az ellátási szintek szétválasztását, a finanszírozás és döntés rendszerének többszintűvé tételét. Ennek érdekében a társadalombiztosítás és a költségvetés között radikális feladatátcsoportosítást javasolunk. Ezen belül a jövőben az állami szociálpolitika feladata lesz a bizonyos életkorban levők számára állampolgári jogon járó bázisjövédelmek garantálása, a szociális védőháló kialakítása, melynek alapvető forrása az állami adóbevételek. A társadalombiztosítás szerepe elsősorban az előre nem látható kockázatok egy bizonyos körére (pl. egészségügyi biztosítás) csökken, illetve az egyéni jövedelemtermelő képesség korlátozódására való felkészülés, kényszertakarékosság (nyugdíjrendszer) tartozna hatókörébe. A kieső jövédelmek – egy meghatározott szintig történő – pótlása lényegében kényszertakarékosságra (kötelező járulékfizetésre) alapul. Az általunk javasolt rendszer szélesebb teret enged

a kiegészítő biztosítások rendszerének azokon a területeken, ahol ez megvalósítható: a nyugdíj- és az egészségbiztosításban.

6. Szükségesnek tartjuk, hogy e három szint szervezetileg is világosan váljék el egymástól. Pontosabban: közjogi alapon álló elkülönült szervezet(ek) közvetlen létrehozása az első szférában opcionális, a másodikban szükséges, a harmadikban pedig szükségtelen.

### A szociális rendszerek alappillére: a központi és a helyi állam

1. A költségvetés finanszírozza az alapellátásokat. Ezek bizonyos jogosultsági feltételek teljesülése mellett alanyi jogon, állampolgári alapon járnak. A költségvetés hatókörébe konkrétan azokat a jövedelemtranszfereket javasoljuk sorolni, amelyek (1) minimumgaranciákat, bázisjövédelmeket nyújtanak (nem tartozhatnak tehát ide az ún. „keresetpótló” ellátások), (2) sem a magánpiac, sem pedig a társadalombiztosítás nem képes finanszírozni őket, de ugyanakkor (3) van egyfajta „politikai” természetű indoklásuk. Javaslataink szerint a költségvetésből finanszírozandó ellátások közé a jelenlegi rendszerből a következő bázisjövédelmeket indokolt sorolni: családi pótlék, alapnyugdíj, a különböző jövedelemhiányos helyzetek kezelésére hivatott segélyek és segély-jellegű kifizetések.

2. Az utóbbi csoportba tartozó segélyek és támogatások adminisztrálását a későbbiekben teljes egészében az önkormányzatokhoz kellene „telepíteni”. Ezt azonban csak akkor lehet megtenni, ha az önkormányzatok a szükséges saját és központilag átengedett forrásokat is megkapják ehhez, és létrejön egy olyan egységes szabályozás, amely az igénybevételre való jogosultságokat tisztázza mind a (jelenleg) társadalombiztosítási, mind pedig az önkormányzati segélyekre és támogatásokra vonatkozóan.

3. Végezetül a költségvetésből javasoljuk finanszírozni azoknak a járulékfizetésre kötelezhető jövedelemmel nem rendelkező társadalmi csoportoknak a járulékait, amelyek a járulékfizetés hiánya miatt kiesnének a társadalombiztosítás rendszeréből. Ilyenek például a nyugdíjrendszerben azok, akik járulékot nem fizetnek, de társadalombiztosítási jogviszonyuk van, a betegbiztosítási rendszerben azok, akiknek nincs elég jövedelmük a biztosítási díjak fizetésére.

4. A költségvetésből fizetett készpénztranszferek összegének megállapítására vonatkozóan a lehetséges változatok közül azt támogatjuk, amelyben a szociális transzferek összege (normatívája, ahogy azt az önkormányzatok finanszírozásának megállapításakor szokásos mondani) az évente számolt létminimum valamilyen százalékához igazodik, parlamenti döntés alapján.

5. Általában kívánatosnak tartjuk, hogy a társadalmi segélyprogramok körébe tartozó ellátások minél inkább kerüljenek át az önkormányzatok felelősségi körébe, óvatosan kell azonban eljárni a jogosultsági szintek meghatározásánál: fontos, hogy a támogatások rendszere az eddigieknél célzottabb legyen, de nem lehet segíteni a helyi önkormányzati testületeket abban, hogy az elosztás során diszkrecionális jogait önkényesen alkalmazzák.

### A második alappillér: a társadalombiztosítás

1. A társadalombiztosítás a sokat emlegetett „szociális védőháló” egyik legfontosabb (ha nem a legfontosabb) eleme. Összegszerűségét tekintve a jelenleg a társadalombiztosítás keretében fizetett ellátások teszik ki a szociális újraelosztás zömét.

2. A társadalombiztosítás keretébe tartozó ellátások között több helyütt is a „túlígérkezés”, a teljesíthetetlen ígéretek a jellemzőek. Talán ez az a terület, amelyikre a leginkább érvényesek azok a megállapításaink, amelyeket korábban a gazdaság jövedelemtermelő képességével összhangban nem levő ígéretekkel kapcsolatban tettünk. Ezért, függetlenül attól, hogy milyen is lesz a társadalombiztosítás új rendszere, vannak olyan ellátási korrekciók, amelyek elkerülhetetlenek. (Ilyenek például: a nyugdíjrendszeren belül a kompenzációs hányad szűkítése, vagy az ún. keresetpótló családi ellátásokban a kifizetések célzottabbá tétele.)

3. A társadalombiztosításnak mint külön, önálló alapnak, finanszírozhatónak kell lennie. Ez akkor valósulhat meg, ha a bevételek (kötelező járulékok) összhangba kerülnek a kiadásokkal, pontosabban, ha a társadalombiztosítás csak akkora kiadási kötelezettségeket vállal, amekkorát biztonságosan finanszírozni is tud.

4. A társadalom integrációjának fontos eleme lehet, ha a jövedelemfenntartás különböző, a kötelező társadalombiztosításon belüli intézményei nem a különböző gazdasági ágazatokhoz kapcsolódnak, hanem az állampolgári jogegyenlőség kiterjesztését segítik elő. Ilyen szempontból a hazai társadalombiztosítás előnyben van sok más rendszerrel szemben, ahol még a különböző ágazati rendszerek harmonizálásával vannak elfoglalva. A jelenlegi rendszerben ugyanakkor még mindig nyomon követhetők efféle különbségtételek. Ezek egyfelől explicit módon (pl. a szövetkezeti, vállalati stb. tulajdonformák megkülönböztetésében), másfelől burkoltan vannak benne a jelenleg hatályos társadalombiztosítási jogszabályokban (pl. úgy, hogy a nyugdíjformula egyes elemei, a korkedvezményre jogosultság vagy az adózási szabályok preferálnak bizonyos társadalmi csoportokat). A társadalombiztosítás törvényi újraszabályozása során kívánatos (noha politikailag kétségtelenül nehezen keresztülvihető) az ilyen megkülönböztetéseket eltávolítani.

5. A gazdaságban lezajló változások nemcsak az egyes szektorok közötti megkülönböztetést teszik anakronisztikussá, de a járulékok alapjául szolgáló jövedelmek megkülönböztetését is. A jelenlegi szabályozás szerint a járulékfizetés alapja csaknem kizárólag a főállásból (a „törvényes munkaidőben” végzett munkából) származó jövedelem. Ennek a ténynek egy olyan országban, ahol a mellék munka a társadalom széles rétegei számára már hagyományos életforma, többféle következménye is van. Egyrészt a járulékköteles jövedelmekre „kiszabott” 54%-os járulék így kényszerűen jóval magasabb, mint amekkorára a gazdaság egészében kifizetett jövedelmek után lehetne. Tekintve, hogy a magyar gazdaságban meglehetősen nagy arányt tesz ki a „törvényes munkaidőn” túl végzett munka, az összes jövedelmek járulékkerhe így meglehetősen egyenlőtlenül oszlik meg a társadalomban. A járulékköteles

jövedelmeknek a kívánatosnál szűkebb köre ugyanakkor a finanszírozási problémák mögött is meghúzódik. Az általunk javasolt változások között tehát a társadalombiztosítási járulékok és a személyi jövedelemadózás alapjainak egymáshoz közelítését, illetve külön-külön mindkét fizetési kötelezettség alapjának szélesítését tartalmazzák.

6. A társadalombiztosítás finanszírozási gondjaihoz az is hozzájárul, hogy meglehetősen sok jogcíme (gyermekneveléssel töltött idő, katonai szolgálat, felsőoktatásban eltöltött idő stb.) van a járulékfizetés nélküli vagy csak nagyon korlátozott járulékfizetéssel „fedezett” szolgálati idő beszámításának. Itt külön hangsúlyozni kell: nem arról van szó, hogy ez vagy az a jogcím ne lenne etikailag vagy társadalompolitikailag indokolható, hanem arról, hogy a társadalombiztosítás likviditása szempontjából ezek az összegek „hiányoznak”, ezért gondoskodni kell arról, hogy a járulékfizetés nélküli időszakok köre szűküljön, illetőleg ott, ahol ezek a kedvezmények megmaradnak, meg kell találni a finanszírozókat (munkáltatók és az állam).

7. Az átalakulás első lépcsőjében a társadalombiztosításon belül legalábbis elszámolás-technikailag teljesen el kell különíteni a biztosítási szempontból egymástól különböző programokat. Ezen belül kívánatosnak tartjuk, hogy a jövőben teljesen különváljanak egymástól a hosszú távú programok (ezeken belül a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás) és a rövid távú programok (ezen belül a balesetbiztosítás és táppénz, illetve a családi ellátások köre). A szétválasztást elsősorban finanszírozási szempontok (az átláthatóság és a költségérzékenység előmozdítása) indokolják. A reform végére egymástól mind a járulékok, mind a kezelendő vagyon, mind pedig a szóban forgó vagyont kezelő intézmények világos elkülönülését tartjuk kívánatosnak.

8. Az alapnyugdíj (későbbiekben részletezendő) bevezetése és a járulékköteles jövedelmek körének szélesítése középtávon lehetővé teszi a járulékmérték csökkentését. A konkrét nagyságrendeket pontos számításoknak, a költségvetés és a társadalombiztosítás közötti „osztzkodásnak” kell eldöntenie. (A félreértések elkerülése végett: nem gondoljuk, hogy a teljes államháztartás szociális terhei ezzel csökkenni fognak. Itt egyszerűen az államháztartáson belül az általános adók és a címkézett járulékok közötti arány változik meg.)

### A nyugdíjrendszer reformja

1. Javaslatot teszünk egy három szintű nyugdíjrendszer bevezetésére. A jelenlegi nyugdíjak és nyugdíj-ígéretet kettébontásával az alapnyugdíj és a munkanyugdíj-rendszer bevezetése mellett érvelünk. A társadalombiztosítás és a költségvetés közötti feladatátrendezés megvalósíthatósága szabja meg végső soron az átállás ütemét. Az új nyugdíjrendszer bevezetése erősen függ azoktól a feltételezésektől, amelyek a pénzügyi intézményrendszer fejlődésével és a gazdaság általános egészségi állapotával kapcsolatosak.

2. A háromlépcsős nyugdíjrendszer kialakítása érdekében:

a nyugdíjrendszer kifejezetten szociális indíttatású elemeinek leválasztásával, a hozzátartozói ellátások, járadékok egységesítésével, egymáshoz han-

golásával, egy minimális szint megállapításával létre kell hozni az állampolgári alapnyugdíj intézményét.

A nyugdíjrendszer második sávja a keresetfüggő nyugdíj, az ún. munkanyugdíj. Ez a komponens a szolgálati időhöz és az aktív korban elért jövedelmekhez igazodik. Kiterjedtsége (és így az időskori jövedelmeken belüli aránya) az állampolgári alapnyugdíj bevezetésével párhuzamosan csökken.

A nyugdíjrendszer harmadik sávja a nem kötelező (kiegészítő) nyugdíjbiztosítás. Ez a harmadik sáv egyaránt lehet vállalati és/vagy egyéni szintű szervezett nyugdíj-megtakarítások rendszere.

3. A leendő nyugdíjasok szempontjából a nyugdíjak kiszámításának formulája a leginkább kényes kérdés. Az általunk javasolt módosítás a munkanyugdíjra vonatkozó kompenzációs hányad jelentős szűkítését tartalmazza. Ez nem feltétlenül, és főleg nem minden csoportra vonatkozóan jelenti azt, hogy az alapnyugdíj és a munkanyugdíj együttes összege lényegesen eltérne a jelenlegi rendszerben kiszámított nyugdíjtól, noha nyilvánvaló, hogy a korhatártól még távol levő aktívak esetében radikálisabb változás is elképzelhető, és a korhatárhoz közeli aktívak esetében is bizonyos átrendezés valósul meg.

4. A nyugdíjrendszer további reformja során módosítani kell a nyugdíjformula további elemeit is (a nyugdíjbeszámítási időszak, a degresszió, nyugdíjskála, megkívánt szolgálati idő stb.). El kell érni, hogy a beszámítási időszak és a megkívánt szolgálati idő hosszabb, a degresszió foka pedig kisebb legyen.

5. A nyugdíjkorhatárra vonatkozóan három dolgot ajánlunk megfontolásra: a női és a férfi nyugdíjkorhatár egységesítését, az effektív nyugdíjkorhatár emelését és a nyugdíjba vonulás időpontjának rugalmasabb kezelését. A nyugdíjrendszer finanszírozásának szempontjából nem a törvényes nyugdíjkorhatárnak, hanem a tényleges (átlagos) nyugdíjba vonulási időnek van különös jelentősége. Ebben az összefüggésben a jelenlegi szabályok bizonyos tekintetben túl merevek, másutt viszont túlzottan liberálisak. Azt tartanánk kívánatosnak, ha a tényleges nyugdíjba vonulási kor úgy emelkedne, hogy eközben a munkaerőpiacra nehezedő nyomás nem növekedne elviselhetetlen mértékben. Ez a látszólagos paradoxon feloldható akkor, ha a nyugdíjba vonulással kapcsolatos szabályok rugalmasabbá válnak. Ehhez a következő lépéseket ajánljuk megfontolásra. Először: különbséget kell tenni a törvényes (standard) nyugdíjkorhatár és a minimális nyugdíjba vonulási idő között. A minimális nyugdíjkorhatár azt az időpontot rögzíti, amely előtt nem lehet nyugdíjba vonulni. A törvényes korhatár a teljes nyugdíjra való jogosultság időpontja. A minimális és a törvényes korhatár között nyugdíjba vonulók csökkentett skála szerint jogosultak a nyugdíjra, a törvényes korhatáron túl dolgozók pedig pótlólagos százalékpontokat kapnak a későbbi nyugdíjba vonulásért cserébe. Ennek módszerek csak akkor van értelme, ha mind a „büntetőpontok”, mind az ösztönző pontok kellően magas értékek.

6. Mint azt már korábban kifejtettük, javaslatunk a költségvetés és a társadalombiztosítás között egy meglehetősen radikális feladatátcsoportosítást tartalmaz. Ennek legfontosabb pontja talán a nyugdíjrendszer reformja. Az alapnyugdíj úgy jön létre, hogy a jelenlegi és a majdani nyugdíjak egyaránt

két komponensre bomlanak. Az első időben ez csak elszámolás-technikai változást jelent; az összes nyugdíj egy „szelete”, alsó tartománya (melynek konkrét nagyságát valahol a jelenlegi minimumnyugdíjak közelében kellene meghatározni) állampolgári alapnyugdíjként a költségvetésből lesz kifizetve. A meghatározott minimum feletti összeg lesz a munkanyugdíj. A szóban forgó minimum mértékétől függően kell meghatározni azt, hogy a korrekciós intézkedésekben „meddig kell elmenni”. A javaslat logikája megköveteli, hogy a munkanyugdíjra meg kell határozni egy minimális szintet. Ez az átállás idején nyilvánvalóan költségnövelő hatású lesz, és kifejezetten az alacsony nyugdíjasoknak kedvez. Az alapnyugdíjat a költségvetésből (általános adózásból) javasoljuk finanszírozni. A munkanyugdíj (vagy másképpen a társadalombiztosítási nyugdíj) részlegesen fedezeti alapon működik. Ez azt jelenti, hogy forrása a munkáltatók és a munkavállalók járuléka, továbbá a társadalombiztosítás vagyonának hozadéka. A munkanyugdíj egy bizonyos kötelező (alsó és felső limitek által meghatározott) járuléksávnak megfelelően fedezi az időskori jövedelmek egy meghatározott hányadát.

7. Az átmenet felvázolásához durván három csoportot kell megkülönböztetnünk. Az első csoportba azok tartoznak, akik már nyugdíjasok. A másodikba azok, akik még aktívak, de már viszonylag közel állnak a nyugdíjkorhatárhoz (mondjuk a 45 év fölötti nők, illetve az ötven év fölötti férfiak). A harmadik csoportot alkotják, akik még messze (legalább tíz évre) vannak a nyugdíjkorhatártól. E harmadik csoport számára már most meg kell hirdetni, hogy más feltételekkel fognak nyugdíjba vonulni. Az átmeneti generáció számára szintúgy már most világossá kell tenni az ő nyugdíjba vonulási feltételeiket.

### Az egészségügy reformja

1. 1990-ben az Antall-kormány katasztrofális állapotú egészségügyet vett át elődeitől. A költségrobbanás előtt álló egészségügy átkerült a szintén forráshiányos társadalombiztosítási alapba. A költségrobbanás több okra vezethető vissza.

Az első – egészségügyön kívüli – ok a lakosság egészségügyi állapotának nagymértékű romlása, ami egyre jobban fokozza a rendszer igénybevételét.

A második ok az egészségügyi termékek körében jelentkező igen nagyfokú infláció, melyet tovább fokozott a gyógyszerimport liberalizálás, valamint a KGST megszűnése.

2. A lakosság egészségi állapotának mutatói az elmúlt évtizedben folyamatosan romlottak, és az aggasztó tendenciák az utóbbi években is folytatódottak. Folyamatosan csökken a születéskor várható élettartam, növekszik a társadalmi beilleszkedési zavarok száma (alkoholizmus, öngyilkosság, narkómánia). Ezekkel a problémákkal az eltorzult szerkezetű egészségügyi rendszer még akkor is képtelen lenne megbirkózni, ha a rendelkezésére álló források nem lennének szűkösek.

3. A jelenlegi egészségügyi rendszerben az ellátások egy szinttel magasabb szinten történnek a szükségesnél, az alapellátás gyakorlatilag betegirányítói

feladatokat lát el, a szakrendelések alapellátási feladatokat látnak el, míg a kórházi kezelések egy része járóbetegellátásban is elvégezhető esetekből áll.

4. A szakképzettségi és műszerezettségi ellátottság is nagyjából ennek a torz szerkezetnek felel meg, tarkítva különböző egyéni érdekek által sarkallt nagyérbeszerezések eredményeivel.

5. Az Antall-kormány első évében egy alkotmányellenes tisztogatási akciót leszámítva semmit sem tett az egészségügyben. 1992-től kezdődően a kormány finanszírozási reformot indított az alapellátásban. A betegbiztosítási kártya bevezetése iskolapéldája volt annak, hogy egy elméletileg kidolgozott, koherens rendszer bevezetése során hogyan lehetséges soha nem látott káoszt előidézni mind az orvosok, mind a betegek körében. Ez év közepétől kezdődően a finanszírozási reformot a kormány ki kívánja terjeszteni a szakrendelők és a kórházak területére is. Igen féltő, hogy az előkészítetlenségből fakadóan a biztosítási kártya körül tapasztalható kaotikus jelenségek megsokszorozva fognak jelentkezni. Az előkészítetlenség legfőbb oka az, hogy a kormány késve kezdett neki a reformnak, ám azt még ebben a ciklusban ki kívánja terjeszteni az egészségügyi ellátás összes szektorára. Féltő, hogy ez a politikai voluntarizmus a kellenél több kárt fog okozni a betegellátásban.

### Tennivalók

1. Először is le kell szögezni, hogy az egészségügy reformjának nem lehet az a célja, hogy:

a) összességében csökkenjenek az egészségügyre fordítandó kiadások (sőt, megjegyzendő, hogy bármely hatékonyságot növelő reformlépés további kiadásokat indukál).

b) Szűküljön az ellátandók köre.

2. A reform sikerességének előfeltétele a szektorsemleges finanszírozás bevezetése. Ehhez fel kell számolni az egészségügyi ellátás állami (önkormányzati) monopóliumát, tudva, hogy távlatilag is ezek az intézmények látják majd el a lakosság többségét.

3. A célunk egy olyan egészségbiztosítási rendszer kialakítása, ahol az egészségügyre fordított pénzeszközök (egészségügyi ellátás, gyógyszer-támogatás, táppénz, rokkantsági nyugdíj) szerves egységet képeznek, s ahol a támogatások elosztása során érvényesül a költségérzékenység, a kifizetések felett diszponáló személyek érdekeltek a költségek visszaszorításában.

4. Az Egészségbiztosítási Alap mint a kötelező járulékokat beszedő és kezelő szervezet az egészségügy legfőbb finanszírozója kell hogy legyen. Ahhoz viszont, hogy a finanszírozási formák kívánatos sokfélesége érvényesülhessen, kétszintű betegbiztosítási rendszer kialakítása szükséges. Ebben a leendő rendszerben az Egészségbiztosítási Alap egyrészt a biztosítók biztosítójaként funkcionálna, másrészt maga is végezne közvetlen intézményfinanszírozást.

5. *Egészségbiztosító szervezetek:* a program a biztosítási piac sokszínűsége mellett foglal állást tulajdoni formától függetlenül. Kifejezett preferenciát

kíván nyújtani azoknak, akik úgynevezett egészségmegőrző biztosítókként (HMO) tevékenykednek. (Ebben a biztosítási formában a beteg ellátását végző orvoscsoporthoz egyben a beteg biztosítójaként is funkcionál, úgy, hogy a társadalombiztosítástól kapott pénzeszközökből (fejkvóta) menedzseli a betegek ellátását. Ez a biztosítási forma egyértelműen prevencióra ösztönzi az orvosokat, valamint képes a költségek visszafogására.)

6. A biztosítók a finanszírozás szempontjából két csoportra oszthatók.

**Általános biztosítók:** azok a biztosítók, amelyek az Egészségbiztosítási Alap által nyújtott szolgáltatások teljes körét biztosítják. Ezek számára az Egészségbiztosítási Alap szerződéses alapon átutalja a biztosítottak száma után járó ún. fejkvótát (az egy biztosítottra jutó átlagos éves egészségbiztosítási díjat).

**Kiegészítő biztosítók:** azok a biztosítók, amelyek olyan szolgáltatásokat nyújtanak, melyekre a kötelező egészségbiztosítás nem terjed ki.

7. A szektorsemleges finanszírozás alapvető feltétele az amortizációs költségek elismerése a működési költségek között. Ennek kezelésére az állami költségvetésben elkülönített alapot kell létrehozni. Ezt az összeget az intézmények teljesítményük arányában kapják meg.

8. Ezen biztosítási feltételek között sem támogatunk semmilyen olyan megoldást, amely ahhoz vezetne, hogy a lakosság egy része kizárólag úgynevezett „szegényrendeléseken” juthasson ellátáshoz. Éppen ezért a nem állami, illetve a nem kizárólag állami pénzből finanszírozott ellátások nem járhatnak azzal a mellékhatással, hogy kapacitásokat vonnak el az államilag garantált egészségügyi ellátástól.

9. A kétpólusú egészségügy kialakításához szükséges feltétel, hogy az alapellátásban dolgozó orvosok száma jelentősen emelkedjen. Ennek a finanszírozási és szakmai feltételeit egymással párhuzamosan kell bevezetni. Első lépésként a piacra lépést korlátozó jogszabályok feloldására van szükség, hogy az egészségügy többi területéről megindulhasson az átáramlás. Tekintettel arra, hogy a járóbetegellátás lényegesen olcsóbb a fekvőbeteg ellátásnál, a reálértékben csak kevéssé növekvő egészségügyi költségvetés mellett ez a megoldás jár a legkisebb orvosi munkanélküliséggel. A jól képzett szakorvosoknak az alapellátásba áramlásával lehetőséget kell teremteni a háziorvosoknak szakképzettségüknek megfelelő szakrendelői feladatok ellátására.

10. A szakellátás szerepét az alapellátás fejlesztésével párhuzamosan változtatni kell úgy, hogy egyrészt a két rendszer között minél hamarabb szükséges megteremteni az átjárás (párhuzamos tevékenység) feltételeit, másrészt a szakrendelőket képessé kell tenni olyan tevékenységek ellátására, amelyek jelenleg kórházakban folynak, de járóbetegellátás keretében is elvégezhetőek.

11. Ahhoz, hogy az egészségügyi ellátás súlypontja a járóbetegellátásra helyeződjék át, elengedhetetlenül szükséges a megfelelő továbbképzési rendszer beindítása. Ez a reform egyik alapvető feltétele, és semmiképpen sem tudjuk támogatni azokat a mostanában terjedő elképzeléseket, hogy a jelenleg az alapellátásban dolgozók mentesüljenek a háziorvosi szakvizsga letétele alól.

12. A továbbképzési rendszer beindítása mellett szükséges azoknak a fi-

nanszírozási technikáknak a kimunkálása, amelyek a járóbetegellátásban történő betegellátást preferálják.

13. A népegészségügyi prevenció tevékenységet programszerűen költségvetési forrásokból tartjuk finanszírozandónak, amellyel, hogy a gyógyító ellátás finanszírozásában is jelentős szerepet szánunk a preventív tevékenységek támogatásának.

14. A népegészségügyi programok között kiemelt jelentőségűnek tartjuk a rosszindulatú daganatok szűrésének kiterjesztését, az AIDS, az alkoholizmus és a dohányzás elleni felvilágosító tevékenységet. Felülvizsgálandónak tartjuk viszont az ernyőképzések jelenlegi rendszerét.

15. Mivel jelenleg orvosi túlképzés folyik, szükségesnek tartjuk az orvosképzés olyan átalakítását, amely a létszámcsökkenés mellett felszabaduló kapacitásokat a gyakorlati képzés erősítésére fordítja.

16. A posztgraduális képzés területén a folyamatos továbbképzés mellett érvelünk. Az általunk kívánatosnak tartott rendszerben a szakvizsga megszerzésével nem érne véget a kötelező továbbképzés, hanem a megszerzett szakvizsgát bizonyos időszakonként érvényesíteni kellene.

17. Végezetül néhány szót kell ejtenünk a hálapénzről. A hálapénz az egészségügy torz szerkezetének egyik okozója, s szinte legfőbb felelőse az irányítási rendszerben fellelhető „feudális” viszonyoknak. Fennmaradása állandó veszélyforrása annak, hogy a reformkísérletek torz fejlődési irányba mozduljanak el. Ennek ellenére nem látunk lehetőséget az azonnali megszüntetésére, tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges drasztikus béremelésre jelen pillanatban nem látunk forrást.

## Családi támogatások

1. A családi támogatások rendszere ma Magyarországon meglehetősen kiterjedt és sokcsatornás. A támogatás legnagyobb tételét (családi pótlék, gyermekek után nyújtott adókedvezmények) a központi költségvetés ellátásai teszi ki. A társadalombiztosítás ilyen kiadásai közé az anyagi támogatások tartoznak. Ezekon felül a finanszírozási és az adminisztrációval kapcsolatos terhek egy része az önkormányzatokra hárul.

2. A közhiedelemmel és az e kérdéssről folytatott vitákban elhangzó érvekkel ellentétben Magyarországon a családi támogatásoknak a nemzeti összterméken belüli aránya nem alacsony (az adókedvezményeket és a lakásépítéshez adott szociálpolitikai kedvezményt leszámítva is 4% fölött van). Javaslatunk ezért nem az efféle kiadások viselésére, hanem azok átrendezésére vonatkoznak.

3. A családi támogatások rendszerének újragondolása során több tényezőre együttesen kell tekintettel lenni. Először is figyelembe kell venni, hogy a jelenlegi (lényegében hosszú ideje változatlan) támogatási rendszert egy, a mainál nyomottabb bérszerkezet mellett alakították ki. Ma a jövedelmi egyenlőtlenségek kiszélesedésével mindinkább felmerül a támogatások erőteljesebb célzottságának igénye. Másodszor, világos az is, hogy az anyasággal összefüggő támogatások közvetlenül összefüggnek a szülőképes korú nők

munkaerőpiaci részvételével. Harmadrészt látni kell, hogy a gyermekek után adott családi pótlék intézménye immár történelmi távlatban is a hazai szociális támogatási rendszer szerves részévé vált. Végül nem lehet eltekinteni attól sem, hogy a valódi támogatásoknak van egyfajta népesedéspolitikai indoklottsága is.

4. Mindezeket tekintetbe véve a családi pótlék jelenleginél erőteljesebb célzottságát tartjuk kívánatosnak. Ennek eszközei közül nem támogatjuk azt, ami a családi pótlék folyósítását jövedelmi küszöbtől tenné függővé: ez ugyanis példátlan szegénységi csapdahelyzeteket hozna létre. Szintén nem támogatjuk a családi pótlék újbóli munkaviszonyhoz kötését; a lehetséges technikák közül amellet érvelünk, amelyik a családi pótlék adókötelessé tételét tartalmazza.

5. Az adózás rendszerében kedvező fejleménynek tartjuk, hogy 1993-tól a gyermekek után járó kedvezményeket már nem az adóalapból, hanem a kiszámított adóból lehet levonni. Támogatjuk viszont a személyi jövedelemadórendszer olyan változtatását, amelynek révén a házaspárok megoszthatják egymás között a jövedelmeiket, és ezzel azok a családok juthatnak kedvezményhez, amelyekben a házaspárok között nagyok a jövedelmi különbségek.

6. Az ún. „főhivatású anyaság” bevezetésével kapcsolatban nagyfokú óvatosságot látunk indokoltnak. Először is azért, mert a főállású anyák nemcsak a gyerekek nevelésével foglalkozhatnak, s helyzetükből az is következhet, hogy ebben az időszakban elvesztik kapcsolatukat a munkaerőpiaccal, ami megnehezíti számukra a gyermekek felnövése után a visszacsatlakozást. Könnyen előadódhatnak tehát majd olyan helyzetek, amikor a nyugdíjjogosultság megszerzése céljából 10–15 évi otthonlét után csak a munkaerőpiac marginális szegmenseibe lesznek képesek a nők visszakerülni. Itt jegyezzük meg, hogy károsnak tartjuk a jelenlegi kormányának a közösségi gyermekintézmények (bölcsődék és óvodák) elsorvasztására irányuló politikáját.

7. A GYED esetében kifizetési plafon bevezetését javasoljuk: a jövedelmek differenciálódásával párhuzamosan egyre kevésbé tartható az, hogy GYED címén az átlagkeresetek többszörösét is fel lehessen venni. A plafon mértékét valahol az átlagkeresetek szintjén kellene meghúzni. A minimális összeget ugyanakkor a GYES és a jövedelempótlék jelenlegi együttes összegének szintjén javasoljuk megállapítani. Ezzel együtt a GYES jelenlegi konstrukciójának megszüntetését és a (korlátok közé szorított) GYED-del való helyettesítését javasoljuk. Így tehát a felső határ konkrét értékének meghatározásakor azt is figyelembe kell venni, hogy a határ meghúzásából fakadó megtakarítások fedezzék a GYED kiterjesztéséből fakadó költségnövekedést.

### Munkanélküliség, segélyezés, foglalkoztatáspolitikai

1. A munkanélküliség alakulása meglehetősen drámai. A 6–700 000 fő közötti jelenlegi állomány is már kétszámjegyű munkanélküliségi rátát jelent; az 1993-ra előrejelzett 1 000 000 feletti értékek viszont már a 20 százalékot is meghaladó ráta közeli lehetőségét jelzik. Bár a munkanélküliség nagymér-

tékű jelentkezését sokan és sokszor a keleti piacok elvesztésével és a termelés visszaesésével kapcsolják össze, a valós okok feltehetően bonyolultabbak.

2. A termelés és a munkanélküliség alakulása közti kapcsolat Magyarországon viszonylag gyenge. A munkanélküliség növekedése ugyanis több ágról táplálkozik: a rossz vállalatoknál, ahol a piaci kilátások tartósan rosszak, és a korábbi termelési szerkezet nem tartható fenn, a csődök, szanálások, üzemegységbezárások miatt egyidejűleg csökken a termelés és a foglalkoztatás (itt tehát van összefüggés a termelési volumen és a munkanélküliség között); azoknál a vállalatoknál viszont, ahol a termelési kilátások jók, a privatizációval együtt járó racionalizálás, a korábbi túlfoglalkoztatás megszűnése, a profiltisztítás, a hatékonyságjavítás rövid távon – noha eközben a termelési érték nem csökken, sőt, esetleg növekszik is – ugyancsak létszámcsökkentést eredményeznek (erre a szegmensre az említett összefüggés hiánya a jellemző). A gazdaságban (legalábbis annak „fehér” szektorában) mindeközben viszonylag alacsony az újonnan keletkező állások száma, s így az nem képes felszívni a felszabaduló munkaerőt.

3. Sajnos, mind nagyobb mértékben járul hozzá a munkanélküliség növekedéséhez az, hogy sokan már egyenesen az iskolából kilépve a munkanélküliek táborát gyarapítják, aminek a munkaerőpiac jelenlegi helyzetén kívül nem kis mértékben az oktatási és szakképzési rendszer jelenlegi állapota az oka. Ez viszont nem egyszerűen az „átkos” múlt öröksége, hanem már jelentős mértékben az Antall-kormány számlájára írható, amelyik ahelyett, hogy a legsürgetőbb valós gondok orvoslására törekedett volna, ideológiai harcok terepévé változtatta az oktatásügyet.

4. A segélyezésből való kilépés valószínűsége ma Magyarországon nemzetközi összehasonlításban igen alacsony; a segélyrendszerbe való beáramlás nemzetközi mércével nem túl magas, de ez egy olyan fürdőkád, melynek szinte nincs is lefolyója – egyre nő a segélyezés átlagos időtartama, a befejezett segélyezési periódusok átlagos hossza, és a segélyregiszterből kilépők jelentős része nem újra a foglalkoztatásba (vagy az aktív foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerébe) lép, hanem egyszerűen csak megszűnik a segélyre való jogosultsága, és az önkormányzatnál segélyért sorban állók számát gyarapítja. Így a hosszútávú munkanélküliség részaránya egyre nő. Ez olyan probléma, amely segélyezéssel önmagában nem kezelhető, és komplex gazdaságpolitikai intézkedéseket tenne szükségessé.

5. A jelenlegi segélyezési rendszer olyan jellemzőkkel rendelkezik (jövedelemfüggő segély, elsősorban az alacsonyabb jövedelmi kategóriákban igen magas segély-bér arány, hosszú segélyfizetési időszak), melyek munkára ösztönző hatása összességében igen csekély. Ráadásul a nagyvonalú, ám az egyéni erőfeszítésre nem eléggé ösztönző ellátás túl sokba kerül, s elveszi a pénzt egy, a mainál sikeresebb aktív foglalkoztatáspolitikai elől. Az Antall-kormány eddigi fő hozzájárulása a korábban kiépített rendszerhez az volt, hogy az ellátást biztosítási ruhába öltöztette, létrehozva a munkaadók és a munkavállalók befizetéseiből a Szolidaritási Alapot. Mivel a finanszírozás így nem az általános adóbevételekből történik, hanem a munkára rakódó többletterhekből, a segélyezettek számának növekedése – amennyiben a járulékok mértéke nem változna – az Alap nagymérvű deficitjéhez vezet. Mivel

azonban a költségvetés hiánya már amúgy is tetemes, a kormány e deficitet megelőzendő folyamatosan emelni próbálja a járulékot. A munka közterheinek további növelése viszont megdrágítja a foglalkoztatást, és az élők munkahelyettesítésére ösztönöz. Paradox módon tehát egy ilyen finanszírozású segélyezési rendszer növekvő munkanélküliség mellett önmagában is a munkaalkalmak csökkentése irányába hat.

6. Az aktív munkaerőpiaci intézkedések alkalmazása egyelőre még nem éri el azt a kritikus mértéket, amikor már érezhetően jelentős pozitív hatást gyakorolhat a foglalkoztatásra. Az alkalmazott eszköztár egyébként túlzottan és elszigetelten az átképzésre koncentrál; ez viszont igen drága eszköz, ráadásul, amennyiben a munkaerő-kereslet alakulása bizonytalan, rosszul prognosztizálható, hatékonysága is igen alacsony. Az átképzési piac viszonylagos fejletlensége és a támogatási rendszer zavarai ahhoz vezetnek, hogy az átképzési piac kínálatát egyelőre sok esetben ugyanazok a – jólfelfogott intézményi érdekből túlélni kívánó, de alkalmazkodni nem akaró – szakképzési intézmények adják, melyek „főhivatásban” folytatott tevékenysége a fiatalok munkanélküliség gyarapításában merül ki, mivel a munkaerőpiacon értékesíthetetlen szakmákra képeznek. Önmagában azonban még a legszínvonalasabb átképző intézmények rövid távú eredményessége sem lehet jó, ha a térségben, melyben működnek, szinte alig van új munkaalkalom.

7. A munkahelyteremtést ösztönző támogatások magyarországi alkalmazása egyelőre jelentéktelen. Ami talán még nagyobb bajnak tűnik, a struktúraváltás és a privatizáció jelenlegi menetében sem igazán szempont a foglalkoztatásra gyakorolt hatás. A privatizáció során mindmáig nem sikerült elérni, hogy a foglalkoztatás, illetve a munkahelyek egy részének megőrzésére tett hitelt érdemlő (szerződéses garanciákkal alátámasztott) ígéret komoly szempont legyen az ajánlatok elbírálásánál. Meg kellene határozni, hogy egy-egy megőrzött munkahely mekkora privatizációs bevételkiesést ér meg a kormányzatnak (az alacsonyabb szociális kiadások és a magasabb adóbevételek miatt). Ehelyett egyelőre a tulajdonosok vérvonalát kívánja vizsgálni a kormányzat.

8. A helyi közmunkák csak átmeneti megoldást jelenthetnek, és általában nem is olyan jellegűek, hogy a későbbi újrafoglalkoztatást megkönnyítő készségeket alakítanának ki. A munkanélküliséget általában felszívó mesterséges – a költségvetés túlköltekezését növelő – gazdaságélénkítés jelenleg nem kívánatos; egy átgondolt infrastruktúrafejlesztő program azonban mind a rövid, mind a hosszabb távú foglalkoztatásra kedvező hatással lehetne (mivel a jobb infrastruktúra kialakítása munkahelyeket teremtené, és ösztönözné a nyugati befektetési kedvét, aminek hatására újabb munkaalkalmak teremtnének).

9. Szükség van a finanszírozhatatlanná vált segélyrendszer átalakítására. Rövidíteni lehetne az automatikus – családi jövedelemvizsgálat nélküli – segélyezés időtartamát, és alighanem alacsonyabb járadékplafont kellene megállapítani. Ezek a lépések kétségkívül enyhítik a költségvetésre, illetve a járulékemelésre nehezedő nyomást. A problémák megoldásához azonban a segélyek bértől való függésének lazítása, egyes kiugróan magas segélyek csökkentése nem visz sokkal közelebb, mivel a kétségtelenül meglévő ellenősz-

tönzési hatásoknál sokkal erősebb okai vannak ma Magyarországon a munkanélküliség magas alakulásának.

10. Meg kell akadályozni, hogy folytatódjon a hosszú távú munkanélküliség regionális koncentrálódása, mivel ez olyan tartós zavarokhoz vezet, melyek még egy később beinduló fellendülés esetén sem múlnának el automatikusan. Ennek módját egy területileg célzott és az üzleti élet szükségleteihez igazított kormányzati infrastruktúrafejlesztési program jelentheti, amely egyfelől munkaalkalmakat teremthetne a válságtól leginkább sújtott térségekben, másfelől leküzdhetné azt az infrastrukturális hátrányt, amely miatt a tőke a munkaerő esetleges olcsósága ellenére sem megy magától ezekre a helyekre. Hosszú távon tehát nem állami foglalkoztatást jelentene, hanem megteremtené a magánfoglalkoztatás feltételeit. Természetesen egy ilyen program is költségvetési kiadásokat jelent, másokat ugyanakkor kivált, és egyenlege még rövid távon sem feltétlenül nagyon kedvezőtlen. Az értelmetlen presztízs-expo és a hadseregfejlesztés helyett mindenesetre jobb lenne utakat, csatornát, telefonhálózatot építeni.

11. Az ifjúsági munkanélküliség megoldásának fő terepe minden bizonnyal a közoktatás és a szakképzés kell hogy legyen, amely egyúttal a fiatalok hosszú távú munkaerőpiaci esélyeit is javítja. Növelni kell a képzésben töltött időt, elsősorban a felsőfokú tanintézetek hallgatói létszámának növelésével, illetve a képzési idő megnyújtásával. Ez utóbbiak kedvezőtlen költségvetési hatását csökkentheti a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások mérséklődése, nem beszélve a morális hatásokról.

12. A segélyezési időszak rövidítésére politikailag elfogadható módot kínálhatna egy, az amerikai gyakorlatból ismert megoldás bevezetése: a viszonylag rövid segélyezési periódus automatikusan 50%-kal megnő, ha a havi munkanélküliségi adatok egy bizonyos ideig egy kritikus szint felett maradnak. Ha a jelenlegi (magas munkanélküliség melletti) periódushosszt vennénk az ötven százalékkal növeltnek, akkor egy ilyen javaslat elfogadása után a munkanélküliség későbbi csökkenése esetén már automatikusan, külön – akkor már költségvetési szükséghelyzet által sem megkönnyített – hosszadalmas vita nélkül csökkenthető lenne a munkanélküliségi segélyre fordított közkiadás.

### Záró megjegyzések

A Fidesz nagyobb lélegzetű, a szociális szféra egészét átfogó programjavaslatának újabb változata jelenleg készül. A körülbelül fél év múlva nyilvánosságra kerülő dokumentum a jelen javaslaton kívül számos más, részben már kész, részben ezután elkészülő szakértői háttér tanulmányra fog építkezni. A program készítői örömmel vesznek minden olyan kommentárt, kiegészítést, amelyet a program egységének veszélyeztetése nélkül felhasználhatónak tartanak.

*Frajna Imre, Semjén András, Tóth István György*