

CZÚCZ OTTÓ

A magyar szociális intézményrendszer változásai a piacgazdasági átalakulás első évtizedében

Az 1989-es politikai fordulattal kezdődő időszakban Magyarország korábbi szociális intézményi struktúrája jelentősen megváltozott politikai, gazdasági és társadalmi körülmények közé került. Ez szükségszerűvé tette a szociális intézmények szerkezetének és tartalmának átalakulását is. A szociális védelmi rendszer változása szempontjából az elmúlt évtizedet három szakaszra bonthatjuk:

- a piacgazdaságra való áttérés kezdeti időszakában (1989 és 1994 között) a gazdasági átalakulások terheit némileg enyhítő szerepük került előtérbe;
- a második szakaszban (1995–96-ban) a gazdasági egyensúly visszanyerése érdekében szükségessé vált a korábbi évtizedekben más körülmények között kialakult „koraszülött jóléti állam” szociális intézményeinek „leépítése”;
- a harmadik szakaszban (1997-től) azután elkezdődött a megszilárduló új viszonyokhoz jobban illeszkedő, átalakított szociális intézmények kialakításának időszaka.

Tanulmányunkban elsőként röviden áttekintjük a korábbi időszakból örökölt szociális intézményi struktúrát. Azt követően megvizsgáljuk az átalakulás különféle szakaszait, azok jellemző vonásait (s az egyes szakaszokon belül azokat a fontosabb tényezőket, amelyek a szociális intézmények változásaira az adott időszakban a legnagyobb hatást gyakorolták).

1. A megelőző korszakból örökölt szociális intézményrendszer főbb jellemzői

Az 1989-es politikai fordulatot megelőző évtizedekben a magyarországi szociális intézményrendszer is az nyomta rá a bélyegét, hogy a „tervgazdaság” részeként működött. Az akkori politikai, gazdasági rendszer fő célja a (megközelítőleg) teljes foglalkoztatottság elérése, és az állampolgárok széles tömegei számára is érzékelhető gazdasági fejlődés előmozdítása volt. Ebben az időszakban csak korlátozottan érvényesültek a piaci szabályozó mechanizmusok, a gazdasági életet a központilag meghatározott tervek irányították s az ugyancsak központilag előírt árakat a széles körben alkalmazott állami támogatások, szubvenciók rendszerével lehetett fenntartani.

Erre az alapra viszonylag könnyű volt egy viszonylag egységes – döntően biztosítási jellegű – szociális védelmi struktúrát felépíteni. Az volt az uralkodó vélemény, hogy mindenki (akinek fizikai, szellemi képességei ezt lehetővé tették és akinek az akarata is megvolt ehhez) találhatott magának munkát (döntően az állami vállalatoknál, intézményeknél). Emiatt az aktív korú népesség meglehetősen homogén közösséget alkotott amelynek tipikus megélhetési zavarait megfelelően lehetett kezelni a biztosítási típusú intézményekkel működtetésével. A lakosság kisebb hányadát kitevő egyéb rétegek (pl. akik valamilyen önhibájukon kívüli ok miatt mégsem tudtak munkát végezni vagy akiket valamilyen atipikus szociális kockázat fenyegetett) problémáinak kezelésére pedig (a többnyire a helyi önkormányzatok által működtetett) segélyezési típusú támogatási rendszerek álltak rendelkezésre. Elkülönült intézményi struktúra feladata volt az egészségügyi szolgáltatások nyújtása és sajátos intézmények segítették a gyermekeket nevelő családokat is. (Az egészségügyi szolgáltatásokat 1975-től az állami költségvetésből finanszírozott, valamennyi állampolgár számára nyitva álló ingyenes egészségügyi hálózat keretei között nyújtották.)

Ebben a szociális intézményi struktúrában azonban már a politikai rendszerváltást megelőzően súlyos feszültségek halmozódtak fel. A legsúlyosabb helyzet az egészségügy és a nyugellátások finanszírozása területén kezdett kialakulni. A gazdasági stagnálás, körülményei között nem nőttek az államháztartás bevételei sem. Így ebből a forrásból nem lehetett az egészségügyre fordítható kiadásokat lényegesen növelni. Az infláció pedig már ebben az időszakban kezdett meglódulni. Emiatt a nominálisan szinten tartott egészségügyi kiadások reálértéke fokozatosan csökkent. Az ellátások színvonala érzékelhetően romlani kezdett. Az állampolgárok tömegei elégedetlenkedtek emiatt.

Súlyos nehézségeket eredményezett az infláció a nyugellátások területén is. A korábbi években, amíg az árak viszonylagos stabilitást mutattak, nem volt szükség a korábban megállapított nyugellátások évenkénti kiigazítására. Az infláció erősödésével azonban ezt a problémát is orvosolni kellett. A folyósított ellátások reálérték-megőrzésének fenntartására szolgáló indexálás azonban évről-évre jelentős mértékben növelte a nyugdíjkiadásokat. A bevételek nem tudtak ezzel az ütemmel lépést tartani. Tovább bonyolította a helyzetet, hogy a társadalombiztosítás közvetlen állami felügyelet alá tartozott, így a gazdálkodása, pénzügyei is az állami költségvetés keretei között jelentek meg az összes többi állami feladatra fordított kiadás mellett. A rendszer jobb áttekinthetősége érdekében 1989. január 1-től (az államháztartási reform keretében) leválasztották a társadalombiztosítást az állami költségvetésről,¹ ettől az időtől kezdve viszonylag elkülönült önálló gazdálkodást folytatott.

Mindezek nyomán Magyarországon már az 1989-es politikai rendszerváltást megelőzően világossá vált, hogy a közeljövőben szükség lesz a szociális védelmi struktúra átalakítására. Ekkor azonban hirtelen olyan új politikai, gazdasági helyzet alakult ki amely teljesen átalakította azt a közeget, amelyben a szociális intézményeknek működniük kell.

¹ 1988. évi XXI. törvény.

II. Az első szakasz jellemzője: a régi szociális intézményi struktúra működőképességének fenntartása a gazdasági, politikai átalakulás támogatottságának biztosítása érdekében

1. Az átalakulás politikai háttere

Magyarországon már 1989 elején érezni lehetett a politikai légkör megváltozását. A belső és külső gazdasági nehézségek hatására (ezek némelyikére alább még visszatérünk), s a Szovjetunió hatalmi pozíciójának meggyengülése miatt megváltozott nemzetközi légkörben világossá vált, hogy nem tartható fenn a korábbi egypártrendszerre épülő politikai struktúra. Az Országgyűlés már január 10-én törvényt alkotott az egyesülési és a gyülekezési jogról. Az MSZMP február 11-én állást foglalt a többpártrendszer bevezetéséről, elfogadta a párt vezető szerepének törlését az Alkotmányból, márciusban pedig politikai nyilatkozatot bocsátott ki a jogállam, az alkotmányos többpártrendszer, a szabad választások és a koalíciós kormányzat megteremtéséről. Május 8-án felmentették az egyre betegebb Kádár Jánost pártelnöki tisztségéből. Június 13-án megkezdődtek az úgynevezett „háromoldalú” politikai tárgyalások a korábbi vezető párt és az „Ellenzéki Kerekasztal”, valamint az úgynevezett független szervezetek képviselői között. Szeptember 18-án megállapodás született az alapvető közjogi kérdésekben. Ennek nyomán az Országgyűlés módosította az Alkotmányt, amelynek új szövege kimondta, hogy Magyarország parlamentáris köztársaság, független demokratikus jogállam. Létrehozta a köztársasági elnöki posztot, felállította az Alkotmánybíróságot és döntött a munkásörtség jogutód nélküli felszámolásáról. 1989. október 23-án az új Alkotmány hatálybalépésének napján létrejött a Magyar Köztársaság. Mindezzel megteremtődtek a feltételei annak, hogy egy demokratikus állam keretei között gondoljuk újra a szociális intézményrendszerünk átalakítását.

2. A gazdasági helyzet

Gazdasági téren azonban ugyanebben az időszakban súlyos válság körvonalai kezdtek kibontakozni. A külgazdasági kapcsolatainkban a KGST összeomlása jelzi a helyzet tarthatatlanságát. A korábbi időszakban a magyar export közel 50 %-a e térségbe irányult. 1990-ben és 91-ben a kivitel a felére csökkent, súlyos gondokat okozva különösen az ipari szektorban. (Az ipari termelés ebben a két évben 33 %-kal csökkent). Az állami vállalatok tömegesen mentek csődbe. Emiatt megkezdődött az értékesítésük, privatizációjuk. A változás nagyságát érzékelteti, hogy míg 80-as évek végén a GDP kb. 80 %-át a köztulajdonban lévő vállalkozások állították elő, ezzel szemben 1994-re már GDP 60 %-át a (hazai és külföldi tulajdonban lévő) magánszektor hozta létre.

A magán- és köztulajdon hozzájárulása a GDP-hez

Megnevezés	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (becslés)	1997 (becslés)
Köztulajdon*	80	76	70	53	45	40	37	34	30
Belföldi magántulajdon	20	23	27	42	47	50	49	49	49
Külföldi magántulajdon**	0	1	3	5	8	10	14	17	21
ÖSSZESEN	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: Pénzügyminisztérium: A gazdasági átalakulás számokban 1989–1997. 9 p.

* Tartalmazza a költségvetési szerveken kívül azon gazdálkodó szervezetek hozzáadott értékét, melyekben az állami tulajdon részaránya a jegyzett tőkében meghaladja az 51 %-ot.

** Tartalmazza azon gazdálkodó szervezetek hozzáadott értékét, melyekben a külföldi tulajdon részaránya a jegyzett tőkében meghaladja az 51 %-ot.

Mindezek súlyos gazdasági visszaeséssel jártak együtt. A politikai fordulatot követő első három évben a GDP több mint 17 %-kal csökkent. E változások súlyos helyzet elé állították az állampolgárok széles rétegeit. A vállalati csődök és a privatizáció következtében emberek százezrei veszítették el korábbi munkahelyüket. Jelentősen visszaesett a foglalkoztatottak aránya, és eddig soha nem tapasztalt mértékűre nőtt a munkanélküliek száma. A munkanélküliek aránya 1993-ra 13,3 %-ot tett ki, s az azt követő időszakban is viszonylag magas maradt.

2. sz. táblázat

A foglalkoztatottak rátájának és a munkanélküliek arányának változásai 1989 és 1997 között

Megnevezés	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
foglalkoztatási ráta (%)*	84,9	82,5	75,3	69,0	65,9	64,7	63,9	63,6	63,5
munkanélküliségi ráta (%)**	0,4	1,9	7,8	13,2	13,3	11,4	11,1	10,7	10,4

Forrás: Pénzügyminisztérium: A gazdasági átalakulás számokban 1989–1997. 9 p.

* Év végi adatok alapján. Foglalkoztatottak / nők 15–54, 1997-ben 15–55; férfiak 15–59 évesek és a foglalkoztatott nyugdíjasok.

** Év végi adatok alapján. A regisztrált munkanélküliek gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya.

Az így kialakult gazdasági helyzetben minden erővel arra kellett törekedni, hogy az egyének gazdasági helyzetének romlása olyan keretek között tartható legyen, amely még nem veszélyezteti a politikai, gazdasági átalakulások társadalmi támogatottságát. Az ellenségessé váló közhangulat veszélyeire kellően ráirányította a figyelmet az 1990. október 25-én kirobbant „taxi-blokád” is.² Ezért az átalakulást követő első években

² 1990. október 25-én a kormány – a szovjet kőolajszállítások csökkenésére és az Öböl-válságra hivatkozva – drasztikus, 65 %-os benzináremelést hajtott végre. A súlyosan érintett magánfuvarozók, miután tárgyalásos úton nem értek el eredményeket, eltorlasztották a főbb közlekedési útvonalakat, s ezzel három

komoly erőfeszítéseket kellett tenni a munkanélküliek ellátásának kellő hatékonyságú megszervezésére, s ekkoriban még nem nagyon lehetett a szociális intézményrendszer olyan átalakítására gondolni, amely komoly megszorító intézkedéseket tartalmazott volna. Ez a visszafogottság jól tükröződik pl. abban, hogy a háztartások fogyasztásának csökkenése 1994-ig lényegesen kisebb volt mint a GDP visszaesése. Ez azonban csak úgy volt lehetséges, hogy ha az államháztartás egyre nagyobb hiányokat halmoz fel. A drámai eladósodás tendenciái jól kiolvashatók az alábbi számsorokból:

3. sz. táblázat

Az államháztartás egyenlege a GDP %-ában 1989 és 1995 között

Megnevezés	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	-1,3	0,4	-2,2	-5,5	-6,8	-8,2	-6,8
Folyó fizetési mérleg egyenlege (milliárd \$)	-1,4	0,1	0,3	0,3	-3,5	-3,9	-2,5

Forrás: Pénzügyminisztérium: A gazdasági átalakulás számokban. 1989–1997. 9. p.

1994-re az államháztartási hiány nagysága elérte a GDP 8,2 %-át. Ez már olyan súlyos veszélyeket hordozott magában, ami azonnali beavatkozást igényelt. Ezen – az egyensúly helyreállítását célzó – intézkedésekkel veszi kezdetét az általunk tárgyalt időszak második szakasza. Erre külön cím alatt térünk vissza.

3. A szociális intézmények átalakításának fő irányai az első periódusban

A 80-as évek végére – mint láttuk – Magyarországon egy olyan szociális védelmi struktúra jött létre, amely egy kiegyensúlyozott gazdasági fejlődéssel, az aktív korú lakosság (megközelítőleg) teljes körű foglalkoztatottságával és egy elfogadható mértékű inflációval számolt. A 90-es évek elejére azonban a gazdaságban súlyos válságjelenségek alakultak ki, amelyek sürgős változtatásokat indokoltak.

Az 1990-es választás után hatalomra került politikai pártok óvatosan elkezdték a piacgazdasági környezet fokozatos kiépítését. Megkezdődött a korábbi időszakok jelentős állami szubvencióinak leépítése. Ennek nyomán a – korábban a gazdaság túlnyomó részét kitevő – állami vállalatoknál súlyos működési zavarok léptek fel. Erre általában létszámleépítésekkel reagáltak, ami a munkanélküliek számának drámai növekedéséhez, illetve a (kényszer-) vállalkozók számának gyarapodásához vezetett. Az így kialakult helyzetben nem tűnt célszerűnek a korábban kialakult szociális intézményi struktúrát lényegesen átalakítani, hiszen a munkanélküliség növekedése s az életkörülmények bizonytalanabbá válása egyébként is erősen próbára tette az emberek tűrőképességét.

A növekvő munkanélküliség kezelését az 1991. évi IV. törvény³ igyekezett megoldani. Ez a jogszabály egy a Munkaügyi Minisztérium felügyelete alatt álló és döntően a

napra megbénították az ország közlekedését. Hosszas tárgyalások után a kormány az intézkedés részleges visszavonására kényszerült. Az akció nyomán átalakították a kormány összetételét s a hatalom a későbbi időszakban is óvakodott a „sokk-terápia” eszköztárába tartozó lépések megtételétől.

³ A törvényt 1991. február 23-án hirdették ki, s március 1-én lépett hatályba.

munkáltatók és munkavállalók befizetéseiből finanszírozott biztosítási karakterű intézményt hozott létre. A törvényben részletesen szabályozták a foglalkoztatási érdekegyeztetés szervezetét, a foglalkoztatást elősegítő támogatások különféle formáit, a létszámleépítések szabályait és a már munkanélkülivé váló személyeknek nyújtandó ellátások szabályait. A munkáltatók a dolgozónak kifizetett bruttó munkabér 7,2 %-át (bizonyos munkáltatók 7,5 %-át), a munkavállalók pedig másfél százalékot voltak kötelesek hozzájárulásként befizetni. A munkanélküli járadék folyósításának időtartama a biztosított korábbi munkaviszonyának töltött idejétől függött, s 90 naptól egy évig terjedhetett. Az ellátás mértéke a folyósítás első szakaszában (általában a folyósítás időtartamának első negyedében) a megelőző négy negyedév bruttó átlagkeresetének 75 %-a, a későbbi időszakokban 60 %-a volt. Ennek az összegnek azonban legalább el kellett érnie a nyugdíjminimum alsó határát, de nem lehetett több annak háromszorosánál (egy néhány hónappal később elfogadott módosítás⁴ alapján annak kétszeresénél). 1992-ben azután (főként az előző évi törvény alapján nyújtott ellátások időtartamának tömeges lejáratá miatt) rendelkezéseket hoztak a munkanélküli ellátásból kikerülő szociális támogatásának átmeneti rendszeréről és a munkanélküli ellátásban nem részesülő személyek szociális támogatásáról.⁵

Ebben az időszakban tehát nagy gondot fordítottak egy stabil, munkanélkülieket ellátó rendszer létrehozatalára. A többi szociális intézménynél ekkor még főként csak szervezeti, és nem elsősorban tartalmi korrekciókra, átalakításokra került sor, amelyekkel azt akarták elérni, hogy ezek az intézmények jobban illeszkedjenek a piacgazdaság fokozatos kiépítésével változó gazdasági és társadalmi körülményekhez.

Hamarosan jelentkeztek viszont például az egészségügy katasztrofális állapotából fakadó problémák. Világossá vált, hogy a hiányokkal küszködő központi költségvetésből nem lehet tovább növelni az egészségügyi ellátásokra fordított összegeket. A helyzet javítása érdekében új finanszírozási források után kellett nézni. Az egészségügy irányítói arra az elhatározásra jutottak, hogy az egészségügy finanszírozását ismét biztosítási alapra helyezik. Ettől azt remélték, hogy az állampolgárokat könnyebben meg tudják majd győzni (szemben a költségvetés összeállítóival) arról: a rendszer fejlesztésére többet kell áldozni s ezért a biztosítási hozzájárulásokból képződő források dinamikusan emelkedhetnek majd, mintha továbbra is csak a költségvetésből várnák azok emelését. 1991-ben ezért döntés született arról, hogy 1992-től ezek az ellátások a társadalombiztosítás keretén belül és ismét biztosítási jellegű finanszírozással kerüljenek megszervezésre.⁶ Az egészségügyi szolgáltatások biztosítási alapon történő nyújtására vonatkozó részletes szabályok egy 1992. február 19-én elfogadott törvénymódosítás nyomán kerültek be a társadalombiztosítási szabályok közé.⁷ A megváltozott rendelkezések szerint az egészségügyi szolgáltatásokat már nem állampolgári jogon, a költségvetésből finanszírozott módon vehették igénybe az érintettek, hanem azok ettől az időponttól már csak a biztosítottaknak jártak és a felmerült költségeket a társadalombiztosítási kassa fizette. A biztosítási jogviszony meglétének igazolására elrendelték egy speciális egészségügyi ellátásra jogosító igazolvány kibocsátását.⁸

Egy ilyen átalakítás azonban az egységes társadalombiztosítási rendszeren belül súlyos konfliktusokhoz vezethetett volna a nyugdíjrendszerre és az egészségügyre fordí-

⁴ 1991. évi LXXXIX. törvény.

⁵ 42/1992. (III. 6.) Korm. rendelet.

⁶ 60/1991. (X. 9.) országgyűlési határozat.

⁷ 1992. évi IX. törvény 5. §.

⁸ 54/1992. (III. 21.) Korm. rendelet.

tandó összegek elhatárolásánál. A várható viták elkerülése érdekében újra kellett gondolni a társadalombiztosítási rendszer felépítését. 1991-ben az Országgyűlés – az egészségügyi ellátások finanszírozásának módosításával egyidejűleg – határozatot fogadott el a nyugdíjbiztosítási- és betegbiztosítási ág önálló, elkülönített megszervezéséről.⁹ (Az erre vonatkozó részletes szabályokat a később említendő a „társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról” szóló törvény tartalmazta.) A balesetbiztosítás intézményeit – mindaddig, amíg az önálló biztosítási ággá válásának feltételei nem teremthetők meg (ez a mai napig sem történt meg) – szétosztották a nyugdíjbiztosítási és a betegbiztosítási ágazat között. A két ágazat szétválasztásának munkálatai 1992-ben kezdődtek meg és a társadalombiztosítási önkormányzatok képviselőinek 1993-as megválasztását követően fejeződtek be.

Számos intézkedés született a nyugdíjrendszer pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében is. Lényeges változást eredményezett például – s ennek hatása mind a mai napig érezhető –, hogy módosították a nyugdíj alapját képező átlagkereset számítására vonatkozó szabályokat. A korábbi – meglehetősen laza – rendelkezések helyett (melyek szerint a nyugdíjba vonulóknak általában a nyugdíjuk megállapítását megelőző öt év keresetei közül a számukra legkedvezőbb három év átlagkeresetét vették alapul) döntés született az átlagkereset számításánál figyelembe veendő időszak fokozatos növeléséről. Ezt azzal a technikával érték el, hogy rögzítették a beszámítandó időszak kezdő időpontját. Az új jogszabályok elrendelték az 1988. január 1-től kezdődő időszak teljes időtartamának figyelembevételét. Ez azt eredményezte, hogy az ezt követő években nyugdíjba vonulóknak az aktív életszakaszuk egyre hosszabb időszaka alatt elért jövedelmeik alapján számítják ki a nekik járó nyugdíj mértéket.

1993-ban törvényt hoztak az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos felemeléséről és a nyugdíjjogosultság egyéb feltételei szigorításáról. Első lépésként a női nyugdíjkorhatár felemeléséről rendelkeztek. Az ekkori elgondolások szerint 1994. december 31-ét követően a nők nyugdíjkorhatárát fokozatosan (két-két évenként) egy-egy évvel kívánták felemelni. Ez azt eredményezte volna, hogy 2003. január 1-jétől a nők is ugyanúgy 60 éves koruk betöltése után mehetnek volna nyugdíjba, mint a férfiak. (Az 1994-es Parlamenti választások után hatalomra került új kormányzat egyik első intézkedéseként függesztette a női nyugdíjkorhatár emeléséről az előző időszakban hozott szabályok kötelező alkalmazását.¹⁰ A megváltozott rendelkezések szerint az érintett nők a korábbi szabályok szerint is kérhették a nyugdíj megállapítását, ha az számukra kedvezőbbnek bizonyult. A munkáltató azonban csak a felemelt nyugdíjkorhatár betöltése után szüntethette meg az érintett nők munkaviszonyát. A tényleges nyugdíjkorhatár-emelésre csak 1996-ban került sor. Ekkor azonban már a férfiakra és a nőkre egyaránt érvényes 62 életévre való fokozatos áttérés formájában rendelték ezt el.)

A nyugdíjrendszerre háruló terheket az is növelte (s így a pénzügyi egyensúlyt tovább rontotta), hogy ettől az időszaktól kellett megszervezni az 1991-ben elfogadott kárpótlási törvény¹¹ kedvezményezettjeinek az ellátását. E jogszabály az állam által a korábbi évtizedekben az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlását kívánta elérni. A nyugdíjszabályok lehetővé tették, hogy a 65. életévüket betöltött vagy rokkant kárpótlásijegy-tulajdonosok e jegy ellenében életjáradékot szerezhessenek. Életjáradékot kellett folyósítani rajtuk kívül azoknak a személyeknek

⁹ 60/1991. (X. 9.) országgyűlési határozat 12/a. pont.

¹⁰ 1994. évi XXXVI. törvény 1. §-a.

¹¹ 1991. évi XXV. törvény.

(vagy örökösieknek is), akiket az előző politikai rendszerben életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak.¹²

Az Országgyűlés 1991. december 12-én elfogadta a „társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról” szóló törvényt.¹³ Ez rendelkezik a nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási ágazat szétválasztásáról. Ezeket az ágazatokat – az 1993-as megválasztásuktól kezdve – önkormányzati jellegű testületek, a Közgyűlések irányították.¹⁴ A társadalombiztosítási képviselőket országos, közvetlen és titkos szavazással választották. A választás menete lényegében az Országgyűlési képviselők megválasztásának szabályait követte. A választójog feltételeit (a választásokból kizárt személyeket) a választók nyilvántartását, a választást lebonyolító szervek megjelölését és feladatait, a választási kampánnyal kapcsolatos kérdéseket, az országos lista indításának feltételeit, a szavazás lebonyolításának részletes előírásait, továbbá az eredmény megállapítását és az esetleges jogorvoslat kérdéseit külön törvény szabályozta.¹⁵ Az eredményes választásokat követően 1993. június 18-án megalakult a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Önkormányzat is. Az egyes társadalombiztosítási területeken ebben az időszakban csak a következő lényegesebb változtatásokra került sor.

Némileg változott a társadalombiztosítás keretében védett személyek köre is. A biztosítási kötelezettséget – létszámuk és jelentőségük fokozatos növekedése következtében – ki kellett terjeszteni az egyéni vállalkozókra és a társas vállalkozások tagjaira (továbbá védelem alá vonták a családtagjaikat is). Emellett lehetővé tették, hogy a biztosításra nem kötelezett (és egyéb ellátásra sem jogosult személyek) önkéntes szerződéssel szerezhessenek a társadalombiztosítási ellátásokra jogosultságot. 1993-tól szigorították a szövetkezeti tagok jogosultsági feltételeit: Ezek a személyek ezután csak akkor tartoztak a kötelező biztosítás hatálya alá, ha a szövetkezet tevékenységében munkaviszony vagy vállalkozási jogviszony keretében ténylegesen közreműködtek.¹⁶

A táppénz-szabályokat lényegesen módosította ekkoriban – a munkáltató által fizetendő – betegszabadság¹⁷ bevezetése. Az erről szóló jogszabály elrendelte, hogy a munkáltatók naptári évenként 10 munkanap betegszabadságot kötelesek biztosítani a dolgozóknak. A munkavállalók a táppénzt ezután csak akkor vehették igénybe, ha megelőzően már felhasználták a betegszabadságot. A betegszabadság idejére a dolgozó korábbi átlagkeresetének legalább 75 %-át kellett fizetni. E rendelkezéssel kettős célt kívántak elérni. Egyrészt a munkáltatókra kívánták hárítani a (korábban kizárólag a Társadalombiztosítási Alapokból finanszírozott) táppénz terheinek egy részét, másrészt erősíteni kívánták a munkáltatók érdekeltségét abban, hogy szigorúbban ellenőrizzék: a dolgozók valóban indokolt esetben veszik-e igénybe ezt az ellátást. 1993-ban szigorították a táppénzfolyósítás leghosszabb időtartamára vonatkozó szabályokat. Az új rendelkezések szerint¹⁸ csak kivételesen indokolt esetben engedélyezték a táppénz folyósítását egy évnél hosszabb időtartamra. 1994-ben a korábbi átlagkereset 65 %-ára csökkentették a táppénz mértékét.¹⁹ (Korábban a kétévnyi folyamatos megelőző biztosítási idővel rendelkezőknek 70 %-os táppénz járt. s 75 %-os táppénz illette meg a 31 napnál hosszabb ideig táppénzben lévőket.)

¹² 1992. évi XXXII. törvény.

¹³ 1991. évi LXXXIV. törvény.

¹⁴ Az önkormányzati képviselők választására csak 1993. május 21-én került sor.

¹⁵ 1993. évi XII. sz. törvény, amelyet az Országgyűlés 1993. február 23-án fogadott el.

¹⁶ 1993. évi VIII. törvény 5. §-a.

¹⁷ 1994. évi XCII. törvény.

¹⁸ 1993. évi VIII. törvény 7. §-a

¹⁹ 1993. évi CXV. törvény 25. §-a.

Lényegesebb átalakítások előszeként sor került az önkéntes biztosító pénztárakról szóló törvény elfogadására és hatálybalépésére.²⁰ A törvény részletesen szabályozta a létrehozandó pénztárak működési alapelveit, a pénztárak alapítását, típusait, a tagsági viszony keletkezését, a pénztárak szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat továbbá a pénztárak feletti felügyelet stb. kérdéseit. E törvény háromféle pénztár alapítását tette lehetővé:

- nyugdíjpénztárak;
- egészségpénztárak és
- önszegélyező pénztárak létrehozatalát. (Ez utóbbiak a munkanélkülieknek, keresőképteleneknek, a hátramaradt hozzátartozóknak stb. nyújthatnak szolgáltatásokat.)

E törvény elfogadása jelezte, hogy az állam szakítani akar az eddigi egységes uniformizált (s az állampolgárok többségét egy védelmi struktúrába vonó) társadalombiztosítási koncepcióval, s (egyelőre csak önkéntes alapon) meg kívánták nyitni a lehetőséget a többszintű védelmi rendszer kialakítása előtt. Ez pedig előrevetítette a magyar szociális intézményrendszer átalakításának egyik lehetséges új irányát is. 1994 óta számuk és taglétszámuk dinamikusan emelkedett. Míg 1994-ben csak 86 pénztár működött, 1997-ben már 305 pénztár végzett ilyen tevékenységet.²¹ Taglétszámuk az 1995. évi 195 ezer főről közel 700 ezerre emelkedet. Vagyonuk az 1995-ös 6,8 milliárd forintról 1997-re 57,4 milliárdra nőtt. A pénztárak túlnyomó többsége (kb. 98 %-uk) nyugdíjpénztárként, egy töredékük pedig egészségbiztosítási céllal kezdte meg működését.

Többször emelték a családi pótlékok mértékét is. Az emelés nagysága azonban általában nem érte el az előző évi infláció összegét, ezért az ilyen címen nyújtott támogatások vásárló ereje fokozatosan csökkent. 1993 január 1-től az anyasági segély helyett bevezették a várandósági pótlékot.²² Ez lényegében egy újabb gyermek után járó családi pótlék folyósítását rendelte el a terhesség 13. hetének kezdetétől a szülésig terjedő időszakra.

1993-ban az Országgyűlés egységes törvényt alkotott az addig különféle jogszabályokban megtalálható szociális (többnyire segélyezési típusú) ellátások új rendszeréről.²³ E törvény hatálya kiterjed a Magyarországon élő összes magyar állampolgárra, továbbá az állandó tartózkodásra jogosító igazolvánnyal rendelkező bevándorolt, valamint a menekültként elismert személyekre. A törvény külön rendelkezik a pénzbeli ellátásokról, a természetben nyújtott ellátásokról és a személyes gondoskodást nyújtó intézmények ellátásairól.

3. A „koraszülött jóléti állam” szociális intézményei „visszametszésének” időszaka

1994-re az államháztartási hiány nagysága elérte a GDP 8,2 %-át. Ez részben a gazdasági recesszióval (a GDP erőteljes csökkenésével) függött össze, másrészt szerepe volt ebben a szociális kiadások ehhez viszonyított erőteljes növekedésének is. Ez utóbbi főként a munkanélküliség emelkedésére volt visszavezethető. A szociális célú kiadások arányának emelkedését jól érzékeltetik a következő adatok.

²⁰ 1993. évi XCVI. törvény.

²¹ KSH: Magyarország 1997. Budapest 1998, 89 p.

²² Az erre vonatkozó szabályokat a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény tartalmazza.

²³ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

A társadalmi jövedelmek a GDP %-ában 1989 és 1997 között

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Társadalmi jövedelmek a GDP %-ában	25,6	26,7	34,8	35,7	36,3	34,7	29,8	27,3	26–27

Forrás: Pénzügyminisztérium: A gazdasági átalakulás számokban, 1989–1997. 43. p.

A makrogazdasági egyensúly megbomlása szükségessé tett bizonyos korrekciókat, amelyek jelentős mértékben kihatottak a szociális intézmények működésére is. 1995 márciusában az új pénzügyminiszter egy úgynevezett „stabilizációs” programcsomagot nyújtott be az Országgyűlésnek, amely számos egyéb intézkedés mellett (pl. az egyszeri jelentős mértékű forint-leértékelés, az egyes termékek vámtételeinek jelentős növelése stb.) lényegesen szűkítette az egyes szociális ellátásokra jogosultak körét és azok mértékét. Ezzel párhuzamosan kilátásban helyezte az egyes szociális intézmények reformjának felgyorsítását. Ezeket az intézkedéseket a Kormány 1995. március 12-én elfogadott határozata, illetve (az ezt követően az Országgyűlés által elfogadott) gazdasági stabilizációt szolgáló törvénymódosítások (a továbbiakban: Gst.²⁴) tartalmazták.

A megszorító intézkedések számos területen súlyosan érintették a szociális intézmények több elemét is. A társadalombiztosítás területén pl. tovább szigorították a védett személyek körére vonatkozó szabályokat (pl. a szakmunkástanulók csak akkor és annyi ideig minősülnek biztosítottnak, ha ösztöndíjban vagy munkabérből részesülnek). Kiterjesztették a biztosítási kötelezettség alá eső jövedelmek körét: pl. a megbízási vagy vállalkozási jogviszony keretében szerzői jogvédelem alá eső szolgáltatásokért kifizetett szerzői díjakra és az előadóművészeknek folyósított díjakra is. Hozzájárulás fizetési kötelezettséget rendeltek el a különféle szellemi alkotások (újítások, találmányok, használati minta, ipari minta, védjegy stb.) ellenértékéért kifizetett díjakra is. (Az Alkotmánybíróság azonban ez utóbbi rendelkezéseket megsemmisítette, mert alkotmány sértőnek minősítette azokat.²⁵ Megállapította, hogy a szellemi alkotások említett két csoportjára úgy kívántak hozzájárulás-fizetési kötelezettséget elrendelni, hogy ezek nem alapoztak meg semmiféle társadalombiztosítási ellátásra való jogot. Az ilyen fizetési kötelezettség a tulajdonhoz való jogot aránytalanul és anélkül korlátozná, hogy az más alapvető jog vagy kötelezettség érvényesülése érdekében történt volna.)

Szigorították a táppénzre való jogosultság feltételeit is. Az új szabályok szerint táppénzre csak a biztosítás időtartama alatt vagy annak megszűntét követő első három napon lehetett jogosultságot szerezni. (Ezzel megszűnt a táppénz úgynevezett passzív jogon – vagyis a biztosítási viszony megszűnését követő 3–15 nap közötti időszakban – megállapításának lehetősége.) Megszüntették a táppénz folyósításának egy éven túli meghosszabbításának lehetőségét. Elrendelték, hogy a munkáltatók által finanszírozott betegszabadság maximális időtartama 25 napra emelkedjen.²⁶ Így a biztosított csak a keresőképtelensége 26. napjától kaphatott volna táppénzt. (Az Alkotmánybíróság azon-

²⁴ A gazdasági stabilizációról szóló 1995. évi XLVIII. törvényt az Országgyűlés 1995. május 30-án fogadta el.

²⁵ 45/1995. (VI. 30.) alkotmánybírósági határozat.

²⁶ 1995. évi LV. törvény 39. §-a.

ban 1995 novemberében ez utóbbi rendelkezést is megsemmisítette.²⁷ Megállapította, hogy a betegszabadság ilyen mértékű felemelése kirívóan aránytalan. A korábbi években egy-egy táppénzes eset átlagos időtartama a jogosultak összességét tekintve évi 32–33 napot tett ki. Ebből az új törvényi rendelkezés 25 napnyi időtartamra a biztosítottakra illetve a munkáltatókra kívánta hárítani a keresőképtelenség terheit mégpedig anélkül, hogy a befizetendő hozzájárulásokat csökkentették volna. A terheknek ez az egyoldalú (s mintegy háromnegyed részben a munkáltatókra való hárítása kirívóan aránytalannak tekinthető és ezért alkotmányellenes).

A Gst. 1995. július 1-i hatállyal meg kívánta szüntetni a gyermekgondozási díj intézményét.²⁸ Az Alkotmánybíróság azonban a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme érdekében úgy rendelkezett, hogy a gyermekgondozási díjról szóló szabályokat a már megszületett és az 1995. június 15-étől számított 300 napon belül megszületendő gyermekek tekintetében továbbra is hatályban kell tartani.²⁹ Emiatt a gyermekgondozási díj megszüntetéséről szóló jogszabály csak lényegesen később léphetett hatályba.

A Gst. elrendelte a várandósági pótlék intézményének megszüntetését is.³⁰ Helyette elrendelte (az 1993-ban megszüntetett anyasági segélyhez hasonló) anyasági támogatás folyósítását. Ez a szülést követő egyszeri fix összegű pénzbeli támogatás. Ezt az az anya kaphatja, aki a terhessége alatt legalább négyszer (koraszülés esetén legalább egyszer) megjelent a terhes-gondozáson és a családjában az egy főre eső jövedelem nem magasabb a családi pótléknál alább tárgyalandó jövedelem-határoknál. Az Alkotmánybíróság ezt a módosítást – bár ezt több kérelmező is indítványozza – nem tartotta alkotmányellenesnek. A hatálybalépés időpontját azonban itt is megváltoztatta: ezek a módosítások csak a jogszabály kihirdetésétől számított 300 nap eltelté után született gyermekekre hatnak ki.³¹

A stabilizációs intézkedések között nem rendelkeztek a nyugdíjrendszer átalakításáról – mivel az ehhez szükséges előmunkálatok hosszabb időt vettek igénybe –, Kormányhatározat született azonban az erre irányuló munkálatok felgyorsításáról.

A Gst. alapvető változásokat kívánt végrehajtani a gyermekeket nevelő családok támogatására szolgáló társadalombiztosításon kívüli intézmények működésében is. (Mint korábban már említettük) meg kívánták szüntetni a gyermekgondozási díjat s helyette a fix összegben rögzített gyermekgondozási segélyt kívánták a támogatás fő eszközévé emelni. Az új rendelkezések szerint a gyermekgondozási segélyt a terhességi-gyermekágyi segély lejárta követően a gyermek harmadik életévének betöltéséig nyújtott támogatásként nyújtották. Azok jogosultak rá, akik a terhességi-gyermekágyi segélyre is jogosultságot szereztek (s rajtuk kívül még a felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató szülő nők is). Az ellátás feltétele, hogy az azt igénybe vevő szülő munkahelyén fizetés nélküli szabadságra menjen. Az ellátás havi összege meg egyezik a nyugdíj-minimum mindenkori összegével.

A Gst. lényegesen átalakította a családi pótlékre vonatkozó szabályokat is. Az eddigi, valamennyi állampolgárnak nyújtott ellátásból egy jövedelemvizsgálat alapján adható ellátássá alakította azt át.³² (Kivételet képeztek a három vagy több gyermeket nevelő családok. Az ő esetükben megmaradt az ellátás állampolgári jogon járó jellege.) Az új

²⁷ 56/1995. (XI. 15.) alkotmánybírósági határozat.

²⁸ Gst. 92. §.

²⁹ 43/1995. (VI. 30.) alkotmánybírósági határozat.

³⁰ Gst. 68. § (2) bekezdés.

³¹ 43/1995. (VI. 30.) alkotmánybírósági határozat.

³² Gst. 59–65 §-a.

szabályok szerint csak azok a családok kaphatnak ellátást, amelynél a megelőző évben az egy főre jutó jövedelem nem haladta meg a 17.000 Ft-ot, s amelyeknél a család tulajdonában lévő lakás- és üdülőtulajdon mértéke nem volt magasabb 10 millió, a tulajdonokban lévő gépkocsi pedig 2 millió forintnál. A család egy főre eső jövedelme a nyújtott családi pótlék havi mértékét is befolyásolta. (Az Alkotmánybírósághoz e módosítással szemben is számos beadvány érkezett. Ezek többségét a testület elutasította. Megváltoztatta azonban itt is a bevezetés időpontjára vonatkozó rendelkezéseket.)

A Gst. mindezekén kívül a szociális segélyezési és támogatási rendszerben is elrendelt néhány szigorítást.

A végrehajtott intézkedések – mint ez az alábbi adatokból is kitűnik – határozottan csökkentették az államháztartási hiányokat, s ezzel előmozdították a költségvetési, gazdasági egyensúly helyreállítását.

5. sz. táblázat

Az államháztartás egyenlege a GDP %-ában 1995 és 1997 között

Megnevezés	1995	1996	1997
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	-6,8	-3,0	-4,5
Folyó fizetési mérleg egyenlege (milliárd \$)	-2,5	-1,7	-0,7

Forrás: Pénzügyminisztérium: A gazdasági átalakulás számokban 1989–1997. 9. p.

Ezzel együtt azonban lényegesen kedvezőtlenebbé váltak igen széles társadalmi rétegek megélhetési feltételei. Számos szakértő véli úgy, hogy ezeknek az intézkedésnek (néhány a következő pont alatt tárgyalandó döntéssel együtt) nagy szerepe volt abban: az akkori hatalmon lévő pártok elveszítették az 1998 májusában megtartott parlamenti választásokat.

4. A szociális intézmények átfogó reformjának kezdetei

Már a gazdasági stabilizációról szóló törvény meghozatala időszakában határozat született a „nagy elosztó rendszerek” reformjának felgyorsítására. Az ezzel kapcsolatos előkészületi munkák 1996 elején indultak és első szakaszuk 1997 közepén ért véget a nyugdíjrendszer átalakításáról szóló törvények elfogadásával.

Az új nyugdíjrendszer kidolgozásának előkészítő munkái sok szálon indultak.³³ Lényegét tekintve mindegyik munkacsoport azonos okokat jelölt meg a reform szükségessége indokaként. Hivatkoztak a demográfiai helyzet drámai romlására, arra, hogy a régi rendszer egy egészen más gazdasági, társadalmi struktúra viszonyai között jött létre s így az új viszonyok között megbomlott a rendszer pénzügyi egyensúlya (s annak további romlása várható), a rendszer igazságtalan, megkülönböztető elemeire stb. Az Országgyűlés elé azonban csak a Pénzügyminisztérium szakértői által előkészített javaslat került. (Ennek kimunkálásában nagy szerepet játszottak a Világbank szakemberei is.) Ez a

³³ Elsőként a Népjóléti Minisztérium és a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat tervezete készült el 1995 második felében. Ezt követte az Államháztartási Reformbizottság Jóléti Albizottságának tervezete, amely 1996 augusztusában látott napvilágot. A Kormány azonban úgy döntött, hogy az előzőekben javasoltaknál sokkal radikálisabb reformot kell végrehajtani s így tevődött át az előkészítő munkák súlypontja a Pénzügyminisztériumba.

javaslat sokkal radikálisabb változtatásokat irányozott elő, mint a korábbi tervezetek. Fő elemei a következők voltak:

- Az új rendszernek két kötelező elemből kell állnia:
 - a) az úgynevezett „társadalombiztosítási nyugdíjból” (amely az időskori ellátásnak a háromnegyedét adná), és
 - b) a kötelező magánnyugdíjból amelyet a biztosított egyéni számlájára kerülő befizetésekből képeznek (s nagyjából a korábbi egységes nyugdíj egynegyedét váltaná fel). Ezt a megtakarított és hozamokkal növelt összeget váltják át a nyugdíjkorhatár elérésekor nyugdíjra. (A biztosított korhatár előtti elhalálása esetén a megtakarításokat a hozzátartozók örökölhetik.).
- A kötelező nyugdíjrendszer említett két elemét az önkéntes nyugdíjbiztosítások egészíthetik ki. Az ezekből származó ellátások megnövelhetik a az öregkori bevételeket. Széleskörű elterjedésüket jelentős adókedvezmények segítik.
- Azok a személyek, akik nem szereztek jogot valamilyen nyugellátásra (vagy a megszerzett ellátások mértéke nem elegendő a megélhetéshez) úgynevezett “időskori járadékot” kaphatnak. Ez egy rászorultságtól függő segélyezési jellegű ellátás, amelyet olyan (a nyugdíjkorhatárnál idősebb) személyeknek nyújtanak akiknek családi, szociális illetve vagyoni helyzete nem biztosítja az elemi megélhetési feltételeket.

A Pénzügyminisztérium szakértői különösen az alábbi megfontolások miatt részesítették előnyben az általuk kidolgozott koncepciót.³⁴

- Az új rendszer mind az egyéneket, mind munkáltatóikat jobban érdekeltté teszi a nyugdíjrendszerben való részvételre. Az a tény, hogy a jövőben a nyugellátások mértéke az eddigieknél nagyobb mértékben függ az állampolgár (és munkáltatója) által befizetett járuléktömegtől és a járulékfizetés időtartamától arra fogja ösztönözni az állampolgárokat, hogy a legális gazdaságban tevékenykedjenek (és a társadalombiztosítási kötelezettségeiket is megfelelően teljesítsék). Nagy reményeket fűztek a magánpénztári megtakarítások örökölhetőségének ösztönző erejéhez is.
- A hosszú távra lekötött lakossági megtakarítások növelhetik a gazdaság rendelkezésére álló hiteleket, s ez pótlólagos fejlesztési forrásokat biztosíthat a gazdaság számára. Ezek a többletforrások segíthetik az infláció csökkenését, a kamatok mértékét s ezáltal az államháztartás korábban felvett kamattartozásainak nagyságát is. A felosztó-kirovó finanszírozású társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben átmenetileg ugyan hiány keletkezik, ezt azonban ellensúlyozza a tartós lakossági megtakarítások egyidejű növekedése.
- Ez a nyugdíjreform segít abban is, hogy a népesség előregedése miatt 2010 után drámaian emelkedő kiadási többletigény kezelhető legyen és az akkori aktív korosztályokra nehezedő növekedő kiadások ne jelentsenek elviselhetetlen terhet következő generációk számára.
- A tervezet kidolgozóinak meggyőződése volt, hogy az új nyugdíjrendszer az eddigieknél jobban megfelel a következő időszak gazdasági és társadalmi

³⁴ Ld. részletesebben: A Kormány javaslata az új nyugdíjrendszerre. Pénzügyminisztérium, Budapest, 1996. december 19., 9–12. p.

fejlődési körülményeinek. A gazdasági versenyképességünk jelentős mértékben azon múlik, hogy mennyire sikerül az élől munkához kapcsolódó járulékos terheket csökkenteni. A javasolt új modell e téren is előrelépést ígért. Feltételezték, hogy a járulékfizetési hajlandóság javulása nyomán jelentősen csökkenteni lehet a társadalombiztosítási járulékok mértékét s ezáltal javulhat a Magyarország előállított áruk nemzetközi versenyképessége.

- S végül az elvégzett modell-számítások azt igazolták, hogy a tervezett nyugdíjreform finanszírozható, a tökefedezeti pillér létrehozása miatt kialakuló költségvetési hiány a GDP 1 %-a alatt tartható. Ezzel párhuzamosan a magánnyugdíjpénztáraknál képződő megtakarítások már 2010 körül elérik a GDP 2 %-át a későbbiekben pedig annak 3–4 %-át. Mindezek hosszabb távon akár kétszeresére is növelhetik a vállalkozások belföldi hitelfelvételi lehetőségét s ez pótlólagos lendületet adhat a gazdasági növekedés gyorsításához.

Mindezekből világosan kiolvasható, hogy a nyugdíjreform ezen változata mellett főként pénzügy-politikai, gazdaságossági megfontolások szóltak. Független szakértők és a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat is hevesen vitatták ezeket az elképzeléseket. Főként az ellátási szint fokozatos leépülését, az egyes korosztályok megkülönböztető kezelését, a megalapozó számítások elnagyoltságát és „túlottan optimista” feltételezéseket alkalmazó jellegét, a rendszerben keletkező óriási hiányokat, az új rendszer magas működési költségeit s néhány megoldás alkotmányosságát kifogásolták.³⁵ Az Országgyűlés azonban 1997. július 15-én a Pénzügyminisztérium által kimunkált tervezetet fogadta el.³⁶ Ez volt az első lépése az úgynevezett „nagy elosztó rendszerek” átalakítására indított reformoknak.

Az 1998 májusi parlamenti választások után megalakult új kormány számos határozott lépéssel kezdte meg működését, amelyek a szociális intézményeket is érintették. Egyebek között felszámolták a társadalombiztosítási ágazatok önkormányzati irányítását s a két ágazatot közvetlen közigazgatási felügyelet alá helyezték. Több jel utal azonban arra, hogy a szociális intézmények reformja tovább folytatódik. A Miniszterelnöki Hivatal pl. bejelentette, hogy a közeljövőben várható az egészségbiztosítás átfogó tartalmi, szervezeti és finanszírozási reformjára irányuló tervek nyilvánosságra hozatala. Ezek azonban már egy olyan új fejezetét alkotják a szociális intézményrendszer átalakításának amelyek egy másik tanulmány témáját adják.

5. Összegzés

Összefoglalásképpen azt állapíthatjuk meg, hogy a magyar szociális struktúra intézményi karaktere alapvetően nem változott meg a politikai rendszerváltás óta eltelt évtizedben. Az intézmények összetétele továbbra is vegyes jellegű, amelyen belül a biztosítási karakterű elemek dominálnak. Tartalmilag azonban lényeges változások következtek be. Érzékelhetően szűkült pl. az egyes intézmények védelme alá vont személyek köre. Az állampolgári jogon nyújtott egészségügyi ellátásoknak biztosítási alapra helyezésével, a társadalombiztosítási ellátásra jogosultak körének a csökkenésével (hiszen sokan

³⁵ Ld. részletesebben: Czucz Ottó–Pintér Mária: A nyugdíjrendszer átalakulása Magyarországon. Kézirat. Megjelenik a Prof. Schmahl által szerkesztett s a közeljövőben kiadandó kötetben.

³⁶ Ekkor fogadták el a „társadalombiztosítási nyugdíjakról” szóló 1997. évi LXXXI sz. illetve „a magánnyugdíjakról és a magánnyugdíjpénztárakról” szóló 1997. évi LXXXII sz. törvényeket.

kiestek a az ellátásra jogosultak közül mert pl. elveszítették munkahelyüket), vagy a családi pótléknak a jövedelemvizsgálathoz való kötésével jelentős rétegek veszítették el korábbi jogosultságukat. Többnyire csökkent az ellátások színvonala is. Ez jól kimutatható pl. a nyugellátások körében:

6. sz. táblázat

A nyugdíjak reálértékének változása 1990 és 1997 között

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
a nyugdíjak reálértékének változása az előző évhez viszonyítva	-5,4	-7,0	-2,4	-3,7	5,1	-10,0	-8,9	1,3

Forrás: A Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatai.

Figyelemre méltó az is, hogy mindezekkel párhuzamosan csökkent az állami költségvetésnek az egyes szociális intézmények működőképessége fenntartásához ígért garancia-vállalásának mértéke is. Erre utal a nyugdíjrendszer egynegyedének fokozatos átadása a magán-nyugdíjpénztáraknak, az egészségbiztosítási kassza egyes tételeinek (pl. a gyógyszerkiadásokra fordítható rész) „zárt pénzalappá” nyilvánítása (ami annyit jelent, hogy a költségvetés nem fog támogatást adni abban az esetben sem, ha az év vége felé kimerül a meghatározott keret) stb.

Mindezek ahhoz vezetnek, hogy a rendszer egyre keményebb arcát mutatja az eleve hátrányos helyzetből induló rétegeknek. Pedig a társadalmi különbségek már így is régóta nem tapasztalt méreteket öltöttek hazánkban. Egyes vizsgálatok azt mutatják, hogy míg a legfelső és legalsó jövedelemtizedhez tartozó rétegek éves jövedelmei közötti különbség 1987-ben még csak 4,6-szeres volt, addig ez a különbség 1997-re már elérte a nyolcszoros nagyságrendet.³⁷ Ez arra utal, hogy amíg a legkedvezőbb helyzetben lévő rétegek már az európai színvonalat egyre jobban megközelítő jövedelmeket tudnak elérni, addig a társadalom alsóbb jövedelemmel rendelkező rétegei egyre reménytelenebbül leszakadnak tőlük. S mindez olyan helyzetben, amelyre jellemző, hogy a bár a GDP nagysága már kezdi megközelíteni a politikai fordulat előtti szintet, ezzel szemben a reálkeresetek mértéke még messze alatta marad a megelőző évtizedekben elért színvonalnak:

7. sz. táblázat

A GDP és a reálkeresetek változásai 1989 és 1999 között (1987=100%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
a GDP	100,6	97,1	85,9	82,8	82,4	84,8	86,0	87,1	91,0	95,9	99,8*
a reálkeresetek	95,9	92,4	85,9	84,7	81,4	87,3	76,4	72,8	76,4	79,8	84,2*

Forrás: KSH.

* a GKI előrejelzése.

³⁷ Ld részletesebben: *Vukovich György–Harcza István: A magyar társadalom a jelzőszámok tükrében.* In: *Kolosi Tamás–Tóth István György–Vukovich György: Társadalmi Riport, 1998.* Budapest, TÁRKI, 1998. 21–42. p.

S ebben a helyzetben a szociális intézmények nem, hogy segítséget nyújtanának, hanem még a korábbi védettségi szintet is leépítik (gyakran épp) a legrosszabb megélhetési körülmények között élő állampolgárok esetében. Mindez a társadalom tagjai közötti szolidaritás szintjének csökkenését eredményezi. Ez pedig olyan feszültségek kialakulását hozhatja magával aminek a következményei ma még nehezen kiszámíthatóak.

Felhasznált irodalom

Augusztinovics Mária: Egy ésszerű nyugdíjrendszer. Koncepcióvázlat. Közgazdasági Szemle, 1993/5 415–431. pp.

Bernard Brunhes Consultants: Social Protection in the Central and Eastern European Countries – Cooperation and Convergence in the Period of Transition. Working paper for the Budapest seminar. (February 18–19., 1993. 40. p.)

Ottó *Czúcz*: Ungarn: Die doppelte Krise eines einhundertjährigen Sozialversicherungssystems – Reformvorschläge und Diskussionen. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits und Sozialrecht 1991. (3) S. 327–351. p.

Das Rentensystem in Ungarn – Leistungsarten, Voraussetzung ihrer Liquidierung und Hauptgründe der notwendigen Umgestaltung des Systems. In: Deutsche Renten Versicherung 1993/11 S. 737–750. p.

Soziale Folgen der raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwandlung und Methoden zur Früherkennung sozialer Spannungen – das Beispiel Ungarn In: Bernd Baron v. Maydell – Eva-Maria Hohnerlein (Hrsg): Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Fragen und Lösungsansätze. Druckner u. Humblot Berlin S. 119–128. p.

Über die Möglichkeit und Notwendigkeit des mehrstufigen verfassungsrechtlichen Schutzes der Soziale Rechte. – Bemerkungen über die Diskussion anlässlich der Vorbereitung der neuen Verfassung in Ungarn. In: Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag S. 123–136. p.

Ferge Zsuzsa: A rendszerváltás nyertesei és vesztesei. In: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (Szerk): Társadalmi riport. Századvég, TÁRKI 1996. Budapest.

Kornai János: Indulatos röpirat a gazdasági átalakulásról. HVG kiadó, Budapest 1989., 128 p.

A jóléti rendszer reformjának alapelvei. Magyar Hírlap, 1995. december 15., 25. p.

Az állampolgár és az állam: a jóléti rendszerek reformja. Mozgó Világ, 1996/2 33. p.

Kolosi Tamás–Tóth István György–Vukovich György (Szerk.): Társadalmi R riport. TÁRKI, Budapest 1998. 571. p.

Pénzügyminisztérium: A gazdasági átalakulás számokban 1989–1997. Budapest, 1998. március.

Szívós Péter – Tóth István György (Szerk.): Társadalmi tény-kép, 1998. TÁRKI Budapest 1998. december. 242. P.

Szalai Júlia: Poverty and Social Policy in Hungary in the 1990s. In: Hungarian Electronic Library. (<http://www.mek.iif.hu/index.htm>)

Világbank (The World Bank): Magyarország: Szerkezetváltás és tartós növekedés. Washington, 1995., 177. p.

OTTÓ CZÚCZ

CHANGES OF THE HUNGARIAN SYSTEM OF SOCIAL INSTITUTIONS IN THE FIRST DECADE OF THE TRANSITION TO MARKET ECONOMY

(Summary)

After the political transformation of 1989, the previous social institutional structure had to face significantly changed political, economic and social circumstances. The ensuing economic and social changes entailed the transformation of the structure and content of social institutions. With respect to the changes, three periods are distinguished:

- the initial period of transition to market economy (between 1989 and 1994); in this period their role for the slight alleviation of the burdens of economic changes was in the foreground;
- in the second period (in 1995–96) gradual cut-backs in the social institutions of the so-called “premature welfare state” - established in the previous decades under a different set of circumstances – became necessary in order to re-establish economic balance;
- the third period (from 1997) is marked by the setting up of social institutions better suited to the new, consolidated circumstances.

First a brief review of the structure of social institutions inherited from the past is given in the study, then the main features of the various phases of transition are examined, including those major factors within the individual periods which exerted the greatest influence on the change of the social institutions at the given time.