

A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon

In: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport. 1992. Budapest, 1992, TÁRKI. 396., 410–412.

A kiadások, a szociális jogok és lefedettség tekintetében a nyugat-európai átlaggal közel azonos szintet ért el a magyarországi kommunista jóléti állam. A szociálpolitika más területein viszont, legfőképp ami a demokratikus ellenőrzési mechanizmusokat illeti, a második világháború előtti korszakkal való diszkontinuitást figyelhetünk meg. A különböző jóléti tényezők és a szociálpolitika egyes területeinek vizsgálata alapján nyugat-európai értelemben vett jóléti expanzióról nem beszélhetünk. Mindazonáltal kétségtelen, hogy indokolt a kommunista jóléti rendszer megnevezés, hiszen – ha relatíve divergált is Magyarország Nyugat-Európától – a szociálpolitika és társadalombiztosítás kiterjedt a korszakban.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy felmérje a szociális kiadások alakulását Magyarországon és megvizsgálja azok felhasználásának hatékonyságát abban az értelemben, hogy a szociális kiadások elősegítik-e deklarált céljaik elérését és azok az egyének, családok részesednek-e belőlük, akiknek erre elsősorban szükségük van. [...] A szociális kiadások és a szociálpolitika ilyen elemzése mindig fontos feladat. Ma Magyarországon azonban különösen aktuálissá teszi azonban három tény:

1. A magyar gazdaság a nagyrészt állami tulajdonon alapuló és többé-kevésbé központilag tervezett gazdasági rendszerből egy, a magántulajdon túlsúlyán alapuló piacorientált rendszer felé halad. A gazdaság ilyen átalakulása szükségessé teszi a szociálpolitika olyan átalakulását, hogy piackonformmá váljék, vagyis ne akadályozza a piacgazdaság érvényesülését, hanem a piaci hatások szociális szempontból szükséges korrekcióját szolgálja ott, ahol ez társadalmi szempontból szükséges.
2. A szociális kiadások összességükben meglehetősen magasak, a gazdasági fejlettségünk színvonala által megengedhetőnél magasabbak, vagy megterhelést jelentenek az állami költségvetés számára, ezért kívánatos lenne azoknak a szociális kiadásoknak a csökkenése, amelyek nem szolgálnak a piacgazdaság körülményei között feltétlenül fontos társadalmi célokat.
3. Számos elemzés arra enged következtetni, hogy a szociális programok egy része nem hatékony abban az értelemben, hogy nem a legmegfelelőbbben szolgálja azt a célt, amelynek érdekében e kiadásokat bevezették. Ez megnyilvánul egyebek között abban, hogy nem a társadalom leginkább rászoruló rétegei részesednek elsősorban vagy nagy részben a szóban forgó szociálpolitikai

támogatásokban, így azok nem vagy csak kevésbé járulnak hozzá a nemkívánatos egyenlőtlenségek mérsékléséhez, a legszegényebb, leginkább rászorult rétegek védelméhez. Más szóval nem képeznek igazi „szociális védőhálót”.

A szociális kiadások körét tágan definiáljuk, mert úgy látjuk, hogy ennek az egész szférának az elemzéséhez és értékeléséhez figyelembe kell venni mindazokat a kiadásokat, amelyek közvetlenül vagy közvetve, kimondottan vagy csak félig kimondva szociális célokat szolgálnak.

Társadalombiztosítás

Magyarországon egészen 1989-ig a társadalombiztosítás nem különült el az állami költségvetéstől, a bevételek és az állami költségvetés bevételi oldalába kerültek és a kiadások az állami költségvetést terheltek. Az utolsó években a társadalombiztosítás kiadásai olyan mértékben nőttek, hogy azzal fenyegettek, hogy túlhaladják a bevételeket. Ez részben demográfiai tendenciák következménye volt: egyrészt nőtt a nyugdíjasok száma, másrésztől csökkenni kezdett az aktív keresők száma, akik kereseteikből társadalombiztosítási járulékot fizettek. Ennek hátterében részben a népesség korösszetételének öregedése állt: nőtt a nyugdíjas életkorban lévők száma, viszont csökkent a munkavállalási életkorban lévők száma. A középfokú és felsőfokú iskolázás kiterjedése csökkentette az aktív keresők arányát a munkavállalási életkorú népességben belül, ugyanakkor a nők foglalkoztatása már olyan magas szintet ért el, hogy nem nőtt tovább, sőt kissé csökkent, így a nők fokozódó munkába állítása megszűnt az aktív keresők száma növekedésének lényeges forrása lenni.

1989-ben a társadalombiztosítási alapot szétválasztották az állami költségvetéstől. Ettől kezdve a társadalombiztosítási nyugdíjakat, a családi pótlékot, a GYES-t és a GYED-et, a táppénzt és a gyógyszerek ártámogatását a társadalombiztosítási járulékokból származó bevételekből fedezték. 1990 márciusában ezt olyan módon változtatták meg, hogy a gyermekes családoknak nyújtott támogatások átkerültek az állami költségvetés kiadásai közé, viszont az egészségi ellátás kiadásai átkerültek a társadalombiztosítás kiadásai közé. Legújában az országgyűlés eldöntötte a társadalombiztosítási alap kettéválasztását nyugdíjalapra és egészségbiztosítási alapra.

A társadalombiztosítás bevételei a bruttó bérek után a munkavállalók által fizetett 10 százalékos és a munkaadók által fizetett 44 százalékos társadalombiztosítási járulék. A társadalombiztosítás kiadásai között a legnagyobb tételt a nyugdíjak alkotják [...], ehhez képest a többi tételek (nagyságuk szerinti sorrendben:) az egészségi ellátás, a családi juttatások, a gyógyszer-támogatás, a táppénz jóval kisebbek, bár együttesen az összes kiadás 43 százalékát alkotják. Ez a tény jelzi, hogy a társadalombiztosítási alap hosszú távú egyensúlyának kérdése elsősorban a nyugdíjrendszer kezelésének, átalakításának kérdése, de fontos a többi ellátási rendszer, mindenekelőtt az egészségügyi finanszírozás korrekciója is.

Hosszú távon a népesség további öregesedése a nyugdíjkiadások lényeges növekedését fogja okozni. Hozzá kell tenni, hogy a népesség öregedése az egészségi ellátási kiadások lényeges emelkedését is okozza, mert az idős népesség egy főre jutó

egészségi ellátási költségei sokkal nagyobbak, mint a fiatalabb felnőttek ellátásának költségei. A társadalombiztosítási rendszer egyensúlya és a demográfiai tendenciák közötti ezen összefüggést semmiképpen sem szabad figyelmen kívül hagyni, amikor annak tendenciáit és távlati reformjának lehetőségeit vizsgáljuk.

A magyar társadalombiztosítási rendszer – a legtöbb más ország kötelező társadalombiztosításához hasonlóan – a felosztó-kirovó elv szerint működik: az adott évi járulék-befizetésekből történnek a kifizetések. A korábbi járulékbefizetések tőkésítésére nem kerül sor. Ezért nem létezik olyan tőke, amely a korábbi aktív keresők járulékaiból halmozódott volna fel és amely alapul szolgálhatna nyugdíjak kifizetésére a nyugdíjba vonulásuk után.

A tőkefedezeti elvre való áttérés nem valósítható meg olyan módon, hogy annak elhatározásától kezdve a befizetett járulékokat nem fizetik ki nyugdíjként, hanem tőkésítik, a nyugdíjak kifizetésének ugyanis semmilyen más fedezete sincsen, mint az adott évben befizetett járulékok. A teljes tőkefedezetnek az állami tulajdon privatizációja útján való előteremtése igen sok bonyolult technikai problémát vetne fel.

A felosztó-kirovó rendszer azonban a jelenlegi demográfiai tendenciák folytatódása mellett magában hordozza a fizetéseképtelenné válás növekvő veszélyét. A fizetéseképtelenség átmenetileg elhárítható a társadalombiztosítási járulékok felemelésével, ez azonban – tekintettel azoknak már jelenleg is igen magas szintjére – rontaná a magyarországi vállalatok nemzetközi versenyhelyzetét és arra ösztönözné, hogy a magánvállalatok „feketén”, a társadalombiztosításnak való bejelentés nélkül alkalmazzanak munkásokat. Átmenetileg elhárítható a fizetéseképtelenség a kiadások csökkentésével, például a nyugdíjkorhatár felemelése útján, a nyugdíjak csökkentése (akár a nyugdíjszámítási elvek megváltoztatása, akár egyszerűen a nyugdíjak reálértékének csökkenése elleni intézkedések elmulasztása) útján. Mindegyik intézkedés nagymértékben népszerűtlen lenne.

A társadalombiztosítás egyensúlyának távlati biztosítása a jelenlegi demográfiai tendenciák alapvető változása esetén remélhető. Más szóval a népesség korösszetételének további öregedése kellene, hogy megálljon, vagy legalább lényegesen lelassuljon. Ennek két lehetséges útja van: 1. a születésszám felemelkedése az egyszerű reprodukcióhoz szükséges szintre (ez körülbelül 10 százalékos növekedést tételez fel), 2. nagyszámú fiatal felnőtt bevándorlása más országokból. Mindkét említett út járhatóságának kérdései túlnyúlnak ennek a tanulmánynak a témakörén. Amikor azonban a társadalombiztosítás hosszú távú egyensúlyának és általában a szociálpolitika hosszú távú perspektíváinak kérdéseit tárgyaljuk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a gyermekszám és a bevándorlás (illetve kivándorlás) jövőbeni alakulásának különféle elképzelhető alternatíváit.