

LAKNER ZOLTÁN

A MEGSZAKÍTOTTSÁG FOLYAMATOSSÁGA
Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar
szociálpolitikában

2005. június

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
1. Az MDF-kormány (1990-1994).....	4
1.1. Helyzetkép és társadalmi-gazdasági tendenciák.....	4
1.2. Politikai vállalások és irányok.....	6
1.3. Értékelés.....	9
2. A Horn-kormány időszak.....	10
2.1. Helyzetkép és tendenciák.....	10
2.2. Vállalások és irányok.....	12
2.3. Értékelés.....	15
3. Az Orbán-kormány szociálpolitikája.....	15
3.1. Helyzetkép és tendenciák.....	15
3.2. Vállalások és irányok.....	16
3.3. Értékelés.....	20
4. A második MSZP-SZDSZ koalíció.....	21
4.1. A kormányzás körülményei.....	21
4.2. Vállalások és cselekvési irányok.....	22
4.3. Értékelés.....	30
Összegzés.....	30
Irodalom.....	32

Bevezetés

A rendszerváltást követő tizenöt év szociálpolitikája sokkal inkább a kényszerhelyzetek, semmint a tudatos értékválasztások története. A politikai és gazdasági átmenet követelményei, az előző rendszerben elmaradt infrastrukturális fejlesztések hiánya, a sebezhető társadalmi csoportok tömege, valamint a problémák újszülött kimondhatósága a lehetséges célcsoportok egész sorát állította a szociálpolitikai döntéshozók látóterébe. Az ellátórendszerek átalakítása részben már a politikai átmenet előtt elindult (pl. munkanélküliségi ellátórendszer, segélyezés), de a struktúrákat szabályozó kerettörvények a rendszerváltást követően, döntően még a kilencvenes években születtek.

A gazdasági kényszerhelyzet nem „egyszerűen” a piacgazdaság szabályainak kialakítását, az állam mérséklődő elosztó szerepét jelentette. Vita folyt az újraelosztás csökkentésének lehetséges és kívánatos mértékéről is, s a vitában szerepet játszott az e témában jellemző nemzetközi paradigmaváltás hatása is. A Ferge Zsuzsa által „posztmodernnek” nevezett neoliberais-neokonzervatív paradigma voltaképp a közgazdaságtant a huszadik század utolsó harmadára jellemző főáramának politikai következménye volt. A társadalmi problémák megoldásában az öngondoskodást, az egyéni felelősséget, s ennek szellemében a piaci szereplők erősítését, az állam háttérbe szorítását, továbbá a munkavállalói jogok gyengítését (ti. a rugalmasabb munkapiac érdekében) hangsúlyozza (Ferge, 2000: 76-84.).

A magyarországi átmenet lefolyására hatást gyakorolt és gyakorol az európai uniós csatlakozás folyamata, az ehhez kapcsolódó elvárásrendszer is. Az uniós követelmények többek között a szegénység és kirekesztés elleni nemzeti akciótervekben, illetve a társadalmi-gazdasági fejlesztési koncepciókban is visszhangra kellett hogy találjanak. Ugyanakkor az uniós elvárások szerepe annyiból mindenképp korlátozott volt és maradt a gyakorlat szintjén, amennyiben uniós „szociálpolitikáról” beszélni is némiképp túlzás, s helyesebb az uniós gazdaságpolitikához kötődő „származtatott politikát” említeni, tehát a gazdasági célokhoz kapcsolódó szociálpolitikai következményeket és körülményeket, a versenyképességet segítő társadalmi beruházásokat (Gyulavári, 2004).

Mindezek – transzformációs válság, gazdasági-politikai paradigmaváltás, uniós elvárások és lehetőségek – mögött sejlik fel az egyes kormányok saját prioritás-listája, társadalomképe, amelynek alapján befolyásolni kívánták a folyamatokat, s elhelyezték a szociálpolitikai hangsúlyokat. Sok esetben, különösen a kilencvenes évek kezdetén, leginkább a hiányok elosztásáról lehetett beszélni, ám az egyes döntések így is igen eltérő karaktert hordoztak, ténylegesen megváltoztatva az addig érvényre jutó irányvonalakat.

Az alábbiakban ezeket a prioritásokat tekintjük át a tanulmány által megengedett kereteken belül, mégpedig az egyes lényeges szociálpolitikai (hatású) döntések bemutatásán keresztül. Ez az írás is rámutat talán a magyar szociálpolitika rendszerváltás utáni időszakának monográfiászerű feltárásának *hiányára*: a kontúrok felrajzolására vállalkozhatunk, ám az egyes szakpolitikák folyamatának teljességre törekvő bemutatása, a prioritás-listák átrendeződésének feltárása a jelenleginél jóval nagyobb kutatási apparátust, energiát, anyagi forrást igényelne, s ez egyúttal igencsak *szükséges* volna tárgyunk jobb megismerése céljából.

1. Az MDF-kormány (1990-1994)

1.1. Helyzetkép és társadalmi-gazdasági tendenciák

Az 1990-ben hivatalba lépő MDF-FKGP-KDNP kormány cselekvési lehetőségét alapvetően meghatározta a már a nyolcvanas évek végén elinduló transzformációs visszaesés: csökkent a GDP –1990-1993 között összesen közel 20%-kal (ld. pl. Bánfalvy, 1997: 149.) –, miközben a jóléti ellátórendszer növekvő klientúrával (emelkedő szegénységgel és munkanélküliséggel) szembesült, emiatt pedig emelkedő szociális kiadások váltak szükségessé (Tóth, 2005: 165.). Bár a jóléti kiadások GDP-n belüli aránya növekedett, s a jóléti kiadásoknak az államháztartási kiadásokon belüli részesedése is magasabbra helyeződött a kilencvenes évtized elején, Tóth István György arra mutat rá, hogy ezekből az adatokból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. Egyfelől, ebben az időszakban a szűkülő GDP-ben tett ki egyre nagyobb részt a jóléti rendszer finanszírozása, s valójában már ekkor a szociális juttatások reálérték-csökkenése mutatkozott. Másfelől, az államháztartás kiadási oldala nagymértékben átalakult, s számos, a piaci szisztémával nem kompatibilis közvetlen gazdasági támogatás kikerült az állam hatásköréből. Így a megmaradó (tradicionális) jóléti állami funkciók nagyobb aránya profiltisztulásnak volt tekinthető. Továbbá, s ez is lényeges, számolni kellett egyfajta „statisztikai illúzióval”: a feketegazdaság kiterjedése következtében a jóléti kiadásokat csak a látható GDP-vel lehet összevetni, holott, a tényleges nemzeti össztermék kb. 16%-kal volt ekkor magasabb a becslések szerint, mint a hivatalos. A jóléti kiadások 1991-re jellemző 38%-os GDP-arányát is ennek megfelelően kell értelmezni (Tóth, 1994: 315-319.). Ezzel együtt, a későbbiekben mindvégig tudatos politikai törekvés volt a jóléti kiadások (és a teljes államháztartási elosztás) GDP-arányának csökkentése: 1995-ben 31,2, 2002-ben 26,8% volt a jóléti funkciók GDP-részesedése (Ferge, 2000: 196.).

Az egyik legfontosabb társadalmi folyamat a szegénység gyors növekedése volt. Spéder Zsolt adatai szerint a szegénység növekedése a kilencvenes évek elején folyamatos, 1994-ig

12% fölé jutott a szegények aránya a relatív szegénység kategóriáit használva (pl. Spéder, 2002: 85.). Ferge Zsuzsa már 1987-1989 között is növekvő szegénységet jelzett, amely 1989-re azt eredményezte, hogy a lakosság legalább 13%-a az abszolút szegénységi küszöb, a létminimum alatt élt (Ferge, 2000: 138.), s ez a folyamat csak erősödött a későbbiek folyamán. Már ekkor különösen nagy volt a gyerekek, a munkanélküliek és a romák szegénységének kockázata (Ferge, 2000: 231.). Többek között a munkapiaci helyzet változása és a jóléti ellátások értékvesztése miatt megjelent az „új szegénység”, ami a legtöbb esetben hozzáadódott a hagyományos szegénység (alacsony iskolai végzettség, területi egyenlőtlenségek, életszakaszok sajátosságai, etnikai hovatartozás), de más, addig nem érintett csoportokat is veszélyeztetett (Spéder, 1996), felvetve a kirekesztődés veszélyét és realitását is. Ferge külön kiemeli a leromlott infrastruktúrából és a minimális társadalmi beruházásokból adódó problémákat (Ferge, 2000: 141-142.). Amikor az állam már nem tartja céljának, hogy ideológiai okokból teljes foglalkoztatást biztosítson, akkor hirtelen munkapiaci hátránnyá, sőt a kizáródás okává válik a települések rossz megközelíthetősége, az aktív korúak szakképzetlensége, alacsony iskolázottsága, a rossz egészségi állapot, s ami mindezek mögött áll: az ellátórendszerek nem megfelelő színvonala, az ezekben történő beruházások korábbi elmaradása.

Látványos a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése is a rendszerváltás környékén. 1988-ban a legfelső jövedelmi decilishez tartozó háztartások egy főre jutó átlagos jövedelme 5,8-szerese volt a legalsóénak, míg 1992-ben 7,06, 1993-ban 6,16, 1994-ben 7,04-szorosa (s a későbbiekben mindig legalább hétszeres a szorzó) (Kolosi, 2000: 108-109.). A társadalom nagy részére kiterjedt a bizonytalanság érzése. Ennek egyik oka volt, hogy a kilencvenes évtized első felében a háztartások közel fele változó jövedelmi helyzetet élt meg (Kolosi, 2000: 114.).

Fontos mindennapi problémává válik a munkanélküliség, amely rohamos növekedés után 1993 fordulóján 13%-os aránnyal (705 ezer regisztrált munkanélküli) tetőzött (Benedek, 2001). Történt ez annak ellenére, hogy sokan választották a munkanélküliség előli menekülésként az inaktivitásba, elsősorban az idő előtti nyugdíjazással, a leggyakrabban rokkantnyugdíjjal. A „rokkantosítás” nem túl szigorú szabályaival és a felülvizsgálat hiányával vagy korrumpálhatóságával az állam mintegy maga terelte ebbe az irányba polgárait. Ennek – és a két éven belül megszűnő másfél millió munkahely – következtében az aktivitási ráta a 15-74 évesek körében az 1990-es 62%-ról 1994-re 52%-ra csökkent (Bukodi-Harcsa-Vukovich, 2004: 38.). Ez nyilvánvalóan óriási terhet jelentett a szociális ellátórendszer különböző érintett ágazatainak, tovább növelte a feketegazdaság kiterjedését,

rontotta az aktív/eltartott arányt a társadalomban. A munkanélküliség megítélése is lassan változott. Ferge szerint kezdetben mint önhiba, majd az átalakulás „természetes velejárója” könyveltetett el (Ferge, 2000: 146.), s már 1989-ben prognosztizálható volt jövedelemhiány miatt halmozódó közüzemi számlák, valamint a pályakezdő munkanélküliek problémáinak mélyülése (ld.: Ferge, 2000: 146-147.).

Leépültek az ártámogatások, miközben emelkedett az infláció és a „szocialista relációban” megszerezhető termékek is megszűntek. A fogyasztói árak dotálása nyilvánvalóan idegen a piacgazdaság működési elveitől, ám az általános gazdasági visszaesés, valamint a kompenzáció teljes hiánya nehezen kezelhető társadalmi költségekkel járt (Ferge, 2000: 206.). Tóth István György adataiból jól látható, hogy a kilencvenes évek elejét összességében a reáljövedelmek és a foglalkoztatottság csökkenése, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek növekedése jellemezte (Tóth, 2005: 151.).

1.2. Politikai vállalások és irányok

A Magyar Demokrata Fórum választási programja szociális piacgazdaság megteremtését ígérte, az NSZK Adenauer-Erhard-érájának mintájára. A célkitűzés nem számolt azzal, hogy a mintaként szolgáló struktúra már maga is felülvizsgálat tárgyává vált épp a kilencvenes évek során, ahogyan az európai jóléti államok modellje általában. A választási program emellett határozott inflációellenes és vállalkozásfejlesztő politikát is kilátásba helyezett (Romsics, 2003: 263), amelynek megvalósulása csökkenthette volna a szegénységet és a munkanélküliséget. A „kényszervállalkozók” – a munkahelyük megszűnése után vállalkozóként megélni próbálók – száma valóban jelentősen nőtt a kilencvenes években, ám még az állami vállalkozói hitelek sem enyhíthették az általános tökehiányt, aminek következtében ezek az általában egyszemélyes vagy családi vállalkozások legfeljebb a minimális megélhetést tették lehetővé.

A kormányprogram szociálpolitikával foglalkozó fejezetei egyértelműen elhelyezték a kormányzat prioritásait a célcsoportokat illetően: *családok, közösségek, egyházak, önszerveződő csoportok* (A Nemzeti Megújulás Programja (NMP), 1990: 2.). Ennek jegyében a szociálpolitika módszertani központjaként is a „Közösségvédő Intézet” létrehozását tervezték (NMP, 1990: 4.).

Fontosnak tartotta a program a minimális létfeltételek biztosítását, ami nyilvánvaló reagálás a növekvő szegénységre. Ezen a ponton a segélyezés megújítását nevezte a legfontosabbnak, s az önkormányzatoknak tulajdonított kiemelt szerepet (NMP, 1990: 4.). Ez a felfogás

egyértelműen visszaköszönt az 1993-as szociális törvényben, amely az *önkormányzati segélyezésre* helyezte a szegénység – korrekciós elvű – kezelésének hangsúlyát. Ferge Zsuzsa szerint a szociális törvény koncepciójának alapvető hibája volt, hogy nem vett tudomást a tartós hátrányos helyzetekről, s azok hosszú távú kezelésének szükségességéről. Ráadásul a szubszidiaritás elvét érvényesíteni akarván túlzott terheket rótt az alulfinanszírozott önkormányzatokra (Ferge, 2000: 271-274.). Azóta is problémát jelent *a segélyezés alacsony színvonala* – az ellátásoknak a létminimum helyett az öregségi nyugdíj minimumához kötése –, valamint a diszkrecionális eljárások lehetőségének tömege. Szalai Júlia a segélyezés felaprózását a szegénység társadalmi problémájának „szétdarabolásaként” értékeli, amivel szerinte épp az volt a döntéshozók célja, hogy állami szinten ne kelljen egységes szegénységnyhító, befogadó elvű politikát kialakítani és végrehajtani (Szalai, 2002). Az önkormányzati rendeletekkel szabályozott segélyezés emellett felveti *a hozzájárás egyenlőtlenségének* a problémáját is, hiszen településenként változó lehet egyes ellátástípusok létezése és színvonala.

Az 1990-es kormányprogram szólt a munkanélküliek ellátásának, valamint a munkavégzés lehetősége biztosításának kérdéséről is, látva a munkanélküliség növekedését. Mint jeleztük, ezt a folyamatot nem sikerült megállítani az Antall-kormány idején, ami, persze, nem csak szociál-, hanem gazdaságpolitikai problémákat is jelzett. A munkanélküliek ellátása vonatkozásában született meg az 1991-es foglalkoztatási törvény, amely alacsony színvonalú, és 1993-ig nem indexált ellátásokat rögzített. Lényeges problémát jelentett a kiépülő ellátórendszer (munkaügyi központok hálózata) szakemberhiánya (Ferge, 2000: 256-257.), a foglalkoztatási és szociális intézményrendszer összekapcsolódásának megoldatlansága.

Lényeges változások történtek a lakáspolitikában is. Az 1991. évi XXXIII. törvény az állami tulajdont képező lakásokat, az intézményi és a közterületi vagyont, az ingatlanok jelentős részét az önkormányzatok tulajdonába adta. Az 1993-as lakástörvény értelmében az önkormányzatok nem mérlegelhették, mely lakásokat kívánnák saját tulajdonukban tartani. A műemléki védelem alatt álló ingatlanok lakói kivételével bármely bérlő megvásárolhatta lakását. Az 1990. január 1-én önkormányzati (tanácsi) tulajdonban álló 703 ezer bérlakás közül 1998 végéig 550 ezer került a bentlakók tulajdonába (Hegedüs és szerzőtársai, 2000: 8.). Ezzel a hatósági lakáselosztás az önkormányzati lakások tömeges magánkézbe adásával szinte teljesen megszűnt. A privatizáció nyerteseinek köre jól azonosítható volt. A lakásukhoz kedvező áron hozzájutók – különösen azok, akik korábban magas státusuk révén jutottak tanácsi lakáshoz – most lehetőséget kaptak, hogy korábbi kapcsolati és anyagi tőkájüket saját tulajdonú lakásra váltsák át, mégpedig kedvező áron. A kárvallottak elsősorban azon családok

gyermekei, akiknek a közösségi lakáelosztás megszűnése miatt szinte csak saját lakástulajdon szerzésére lesz módjuk – ha vagyoni és jövedelmi helyzetük ezt megengedi (Hegedüs–Tosics, 1991).

A kormányprogram célul tűzte ki az áremelések kompenzációját is (NMP, 1990: 4-5.), ám erre nem került sor.

A családpolitikára kiemelt hangsúlyt helyezett a Nemzeti Megújulás Programja, olyannyira, hogy *a családpolitikát a szociálpolitikától* (amit így, az egyéb jellemzőket is figyelembe véve nem túlzás szegénypolitikaként értékelni) *elkülönülten tárgyalta*. Lényegesnek tartotta a demográfiai krízis megoldását: a kormány 2000-re meg akarta állítani a népességszám csökkenését. „Egészséges családokat”, „egészséges társadalmat” (NMP, 1990: 11.) kívánt látni, szembehelyezkedve a kor „eltorzult életmódjának” hatásaival (NMP, 1990: 7.). Ezzel egyúttal a családi nevelés erkölcsi tartalmára is utalást tett a kormányzat. Fontosnak tartották mindennek érdekében a főállású anyaság intézményének bevezetését; ezt a célt szolgálta a *gyermeknevelési támogatás* 1993-as bevezetése. Ez kifejezetten *a munkavállalás ellenében ösztönözte a nőket*, egy konzervatív családideál jegyében. 1990-ben a családi pótlék folyósítása alanyi jogúvá vált, 1992-ben pedig a várandóssági pótlékot is bevezették, hasonló elvekből kiindulva. Ugyanakkor a bölcsődék állami normatívájának csökkentése történt e kormányzati ciklus során, ami még inkább az anya munkától való távolmaradását kényszerítette ki.

Az intézményi ellátási formáknak a családokon belüli ellátások felé történő elmozdítását is célul tűzte ki a kormányprogram. Ennek érdekében rendelkezett a szociális törvény az ápolási díjról, ám a nők munkapiaci szerepvállalásának kiváltására ez az ellátási forma – alacsony összege miatt – nem lehetett elegendő.

A családot védő és támogató intézkedések közé tartozott, hogy – szintén az 1993-as szociális törvénnyel – az 1985 óta létező családsegítő központokat beépítették a szociális alapellátás intézményei közé (NMP, 1990: 14.), a családok megerősítése érdekében. Ez távolról sem járt azzal, hogy ezek minden településen létrejöttek vagy akárcsak elérhetővé váltak volna (ld. Bugarszky, 2004), ami az önkormányzatok finanszírozási problémáival nagyban összefüggött.

A kormányprogram hosszasan tárgyalta az ifjúságvédelem problémáját: veszélyeztetett fiatalok, széthulló családok, magára maradt ifjúság jelent meg a szövegben (NMP, 1990: 12.). A velük való foglalkozást az önkormányzatokra, az egyházakra és a közösségi önszerveződésekre utalták. További, keresztényszocialista (és részben az MDF-től ekkor nem idegen „népi”) ihletettségre utalt a magzati élet erősebb védelmének szándéka. A felmérések

szerint a jelentős szigorítás gondolata különösen a koalíciós partnerek támogatóinak gondolkodásához állt közel (Pongráczné-Molnár, 1992: 315.). Kiemelt szerepet kapott a családjukból kiszakadt gyermekek megfelelő erkölcsi nevelése, az árvaszékek felállítása, s a nagy terjedelemben tárgyalt árvasági ügyek miatt szinte már némi dickensi árnyalat lengi be ezeket a szakaszokat (NMP, 1990: 14.).

Külön hangsúlyozták a szociális ellátás „szektorsemlegességét” (NMP, 1990: 3.), vagyis a jóléti pluralizmus fontosságát. Az állami, önkormányzati szolgáltatók mellett szerepet kellett kapniuk az egyházaknak, valamint a nonprofit formáknak, de az üzleti biztosítók megjelenésének támogatása is célul tűzött ki (NMP, 1990: 16.). Az egyházi és a civil részesedés kétségkívül kiterjedt a szociális ellátórendszerben 1990-1994 között. Az üzleti szférát segítő intézkedés volt például, hogy 1993-tól lehetővé vált az önkéntes nyugdíjbiztosítók működése, s a befizetések után adókedvezmény igénybevétele. A kormányprogram a területi, szakmai és vállalati egészségpénztárak mellett is letette a voksot – amellett, hogy *a fő eszköznek továbbra is a társadalombiztosítást tekinti* –, amivel egyfelől az Esping-Andersen által leírt konzervatív jólétiállam-rezsimet támogatta (Esping-Andersen, 1991), másfelől azonban a magyar társadalombiztosítási hagyományokat is érvényre kívánta juttatni.

A nyugdíjreformra vonatkozóan országgyűlési határozat született (60/1991 (X. 25.)), amely egy három pillérből álló ellátórendszert tűz ki a majdani törvénykezés céljául, 1991. novemberi határidővel. Ez a három pillér nem a végül csak 1997-ben végrehajtott törvénykezés előképe, mert attól eltérő koncepciót rögzített: az első pillér egy alapnyugdíj lett volna, amely minden idős ember számára állampolgári jogon biztosította volna a minimális megélhetést. A második pillér a megújított felosztó-kirovó rendszerben fizetett munkanyugdíj, a harmadik pedig az 1993-ban ténylegesen létrehozott önkéntes biztosítás volt ebben a koncepcióban.

1.3. Értékelés

A kormányprogram legfontosabb céljai tehát a család anyagi és erkölcsi megerősítése, a születések számának növekedése, az egyházi és közösségi ellátások bővítése volt. A hagyományos családi szerepek megerősítése, a nők otthon, gyermekük mellett tartása érdekében történtek is lépések, ezek azonban nem voltak elegendőek ahhoz, hogy a háztartási tevékenység, s a gyermeknevelés tömegesen és reálisan választható főállású munkává válhasson. Az anyák otthon maradása sok esetben a munkanélküliség következménye volt, s a

férfi kereső veszélyeztetettsége miatt az alkalmi és/vagy feketén történő foglalkoztatás lehetőségével férfiak és nők egyaránt élni próbáltak. Ezzel párhuzamosan azonban a kilencvenes évek első felére volt jellemző a nappali gyermekellátás intézményeinek leépítése; ez a finanszírozás problémáin túl a hiány tudatos elosztásával is magyarázható: a kormányzat ezeken a pontokon kívánta a helyesnek tartott társadalomkép realizálódását elősegíteni. Bár a kormányprogramban szükségesnek nevezett ifjúságvédelmi törvényt nem alkották meg, de egyértelműen kibontakozott egy, az állam által preferált családmodell, amelynek létrehozásában az egyházak is hangsúlyos szerepet kaptak az elképzelések szerint.

Mindazonáltal a kormány cselekvési lehetőségét alapvetően meghatározta a gazdasági visszaesés – 1993-ra már 19%-kal maradt el a gazdaság teljesítménye az 1989-esétől –, s többek között ezért jöttek létre nagyon alacsony színvonalú szociális ellátások. Ennek másik oka azonban mindenképpen az volt, hogy a kormány szegénypolitikaként értelmezte a szociálpolitikát, így vélhetően több forrás birtokában is a kevésbé választhatóság elvét ültette volna a gyakorlatba.

Lényeges ugyanakkor a korábban nem volt intézményrendszerek létrehozása és elindítása, valamint az ellátórendszer demokratizálása. Utóbbi legfontosabb példája a társadalombiztosítási önkormányzatok 1993-as létrehozása volt.

2. A Horn-kormány időszeke

2.1. Helyzetkép és tendenciák

Bár az 1994-1995 körüli gazdasági helyzet értékelése korántsem egyértelmű – Matolcsy György szerint nem volt válság, s épp a Bokros-csomag „túlhűtő” hatása okozott alig megoldható gondokat (Matolcsy, 1998) – az általános vélekedés, valamint az új kormány helyzetértékelése egyértelműen az volt: súlyos egyensúlyi és elosztási problémák terhelik a magyar gazdaságot.

A megszorító intézkedések kilátásba helyezésével és megvalósításával korántsem merült ki a kormányzat cselekvési terve. Létre kívánták hozni az ún. társadalmi-gazdasági megállapodást (tgm), amely arra szolgált volna, hogy a munkavállalók és munkaadók képviselőivel megállapodjanak a válságkezelés leglényegesebb elemeiről. Az érdekképviselők önkorlátozása a restriktív gazdasági intézkedések politikai hátterét biztosította volna, miközben a kormány a megszorítás valamelyes kompenzálására tett volna ígéretet a legszegényebb rétegek érdekében. Az érdekegyeztető tanácsban helyet foglaló felek, de elsősorban maga a kormány a megállapodás témáiban sem jutott megegyezésre, s a

kormányon belül a miniszterelnök és pénzügyminisztere közötti politikai küzdelem terepévé vált a tgm. Így a megállapodás végül nem jött létre, nem teremtődött meg a restriktív szélesebb körű elfogadottsága, ahogyan a kompenzáció kötelezettsége sem íródott elő. Ellenben a gazdasági helyzet az 1994-es kormányváltás után tovább romlott, s ezért, valamint a gazdasági környezet kedvezőtlen alakulása (mexikói válság) 1995 elején azonnali lépéseket követelt, tekintet nélkül azok társadalmi költségére. Bokros Lajos, az 1995 márciusában kinevezett új pénzügyminiszter jelentős egyszeri forintleértékelést és hosszabb távú előre bejelentett csúszó leértékelést határozott el, továbbá a kormány bevezette a vámpótlékot és tudatosan törekedett a reálbér-növekedés és a belső fogyasztás korlátozására. Az eredmény mintegy 10%-os reálbércsökkenés volt (Csáki, 1996: 224.). Mindez, és a 10-12%-os munkanélküliség, az alacsony foglalkoztatási ráta – amely ekkor jutott a mélypontra (Bukodi-Harcza-Vukovich, 2004: 38.) – széles körű társadalmi problémákat vetett fel. Növekedtek az egyenlőtlenségek (Kolosi, 2000: 109.), s a legmagasabb szegénységi arányt is ekkor jelezték az adatok a rendszerváltást követő időszakban (TÁRKI Monitor, 2003: 66.).

Csáki György szerint ezt a helyzetet alapvetően a gazdasági kényszer jellemezte, amelyet 40+4+1 év gazdaságpolitikája idézett elő. A transzformációs válság terheire rakódott a gazdaság alacsony jövedelemtermelő képessége, rossz nemzetközi versenyképessége, a szubvenciók megszűnésének visszavető hatása, a laza monetáris politika, az elhibázott bank- és adósságkonszolidáció, a rossz kárpótlási szisztéma, a nemzetközi gazdasági szervezetek gyakran improduktív javaslatainak kritikátlan megvalósítása, s a Horn-kormány fantáziátlan gazdaságpolitikája (Csáki, 1996: 228.).

Utóbbi két tényezőre utal Ferge Zsuzsa is, amikor azt állítja: a nyilvánvalóan létező és súlyos gazdasági kényszerek által megkövetelnél is tovább hátrált a kormány a jóléti funkciók tekintetében, s *még a meglévő mozgásteret sem használta ki* a szociálpolitikai szempontok érvényesítése érdekében (Ferge, 2000: 249.).

A stabilizáció után hosszú ideig tartó magas gazdasági növekedés, csökkenő költségvetési deficit és minden egyéb mutató javulása jellemezte a magyar gazdaságot 5-6 éven keresztül. Mindez azonban radikális szociálpolitikai irányváltással is együtt járt: 1995-től a korábbinál határozottabban érvényesült az (egyoldalú) rászorultsági elv, s megindult a szolgáltatások privatizálása is. Nem mellékes azonban az sem, hogy az 1994-1998 közötti időszak a szociálpolitika kliensei számára jelentős jogkiterjesztést eredményezett.

2.2. Vállalások és irányok

Az új kormány nem szűnt meg „családszemléletű anyasági és gyerektámogatásokban” gondolkodni, ám ez leginkább retorikai elemnek tűnik az 1994-es kormányprogramban. Annál hangsúlyosabb a *rászorultsági elv* hangsúlyozása (A Horn-kormány programja (HKP), 1994: 2.). Kilátásba helyezik a családi pótlék differenciált, rászorultsági elven alapuló emelését (ezen az elven történt már az MDF-kormány utolsó családipótlék-emelése is 1994 elején). Emellett az MSZP-SZDSZ-kormány minden területen bővíteni kívánt: meg akarta szüntetni a GYET igénybevételi plafonját, az időseknek garantált alapjövedelmet juttatott volna, emelni kívánta a szociális normatívákat, s 1995-re új szociális törvény elfogadását irányozta elő (HKP, 1994: 2.).

Lényeges célként merül fel a jogosultak jobb tájékoztatásának szükségessége (HKP, 1994: 3.), de ennek konkretizálására vonatkozóan nem tartalmazott elképzelést a program, ahogyan a végrehajtására sem tettek számottevő lépéseket. Cél volt a szociálpolitikai és foglalkoztatási intézményrendszer jobb összehangolása – végül e tekintetben sem történtek markáns lépések, olyannyira nem, hogy ez a téma 2005-ben is aktuális kérdés.

Az állampolgári jogon járó GYES-t egyesíteni kívánták a GYED-del. A kormányprogram ígérete szerint biztosították volna a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának fedezetét (HKP, 1994: 3.). A kormány elköteleződött az 1991-es nyugdíjról szóló országgyűlési határozat mellett is (HKP, 1994: 6.).

A Bokros-csomag lényeges fordulatot hozott a Horn-kormány eredeti szociálpolitikai elképzeléséhez képest. A pénzügyminiszter értékelése szerint a gazdaság mindenki előtt nyilvánvaló problémáinak okát az állami elosztás terjedelmében, szerkezetében és működési módjában kell keresni. Céljául azt tűzte ki, hogy a „humán infrastruktúra” ráfordításait csökkentse és racionalizálja, érvényesítve a rászorultsági elvet, ezzel párhuzamosan pedig a közigazgatás költségeit is mérsékelje (előbbi megvalósult, utóbbi nem). Gyengíteni kívánta a tb-önkormányzatokat, hogy a központi kormányzat a fenti célok érvényesítése érdekében minél nagyobb befolyással rendelkezzen az államháztartás e szegmense felett. Lépéseket kívánt tenni a piaci nyugdíj- és egészségbiztosítás terének növelése érdekében (Bokros, 1996: 825-828.). Összességében az esping-anderseni liberális jóléti állam felé történő elmozdulást határozta el Bokros Lajos, s ehhez politikai támogatást is kapott a szocialista kormányfőtől. A pénzügyminiszter némely intézkedésének kifejezetten „népnevelő” célzata volt – a családi pótlék költségvetésileg alig indokolt segéllyé alakítása, a kötelező, de minimális felsőoktatási

tandíj bevezetése –, amellyel az öngondoskodás szükségességének elvét kívánta elfogadtatni az állampolgárokkal.

A bevezetett intézkedések stabilizációs hatása egyértelmű volt, ám sokak szerint ehhez már önmagában a vámpótlék s az új leértékelési politika elegendő lett volna. Ez tovább erősíti a „népnevelő” célzat relevanciáját. Másfelől azonban a sokat hangoztatott rászorultság elv nem érvényesült maradéktalanul: az ennek nevében hozott intézkedések közül több éppen *a legrosszabb helyzetben élőket érintette a legsúlyosabban*. A reálkeresetek 10%-os csökkenése egyenlőtlenül, és a legalacsonyabb jövedelműek hátrányára oszlott el a társadalomban. Hiába érvényesítették például a kis nyugdíjak relatíve nagyobb védelmének elvét, a zömmel kompenzáció nélküli áremelkedések a legrosszabb helyzetűeket érintették a legrosszabbul (Ferge, 2000: 170.).

A Bokros-csomag részeként megszűnt a GYED, a GYES és a családi pótlék segéllyé alakult, a munkanélküliek jövedelem pótló támogatásának idejét háromról két évre csökkentették. A táppénz finanszírozási szabályai is megváltoztak (a társadalombiztosítás kisebb, a munkaadó nagyobb részt kellett hogy vállaljon), térítési díjat számítottak fel a fogpótló fogorvosi beavatkozásokért és a sürgősségi ellátásért. A térítési díj felszámolásában nem érvényesült jövedelmi differenciálás: mindenre azonos fizetési kötelezettség vonatkozott, ami éppenséggel ellentmondott a rászorultsági elvnek, s tisztán *bevételi szempontokra* világít rá.

Az ígérek szerint a társadalom felső rétegeitől elvont transzferek egy része a legrosszabb helyzetűek felé kellett volna hogy áramoljon, ám, mint láttuk az elvonások nem csak a magas jövedelműeket érintették, másrészt a pozitív újraelosztás szellemében történő átcsoportosítás sem valósult meg. Ellenkezőleg: *a szociális ellátások reálértéke csökkent*, ahogyan az önkormányzatok e célra fordítható forrásai is, így végeredményben a segélyek amúgy sem magas színvonala tovább romlott. A személyi jövedelemadó rendszerében végrehajtott módosítás szintén a legalacsonyabb jövedelműeket érintette a leginkább negatívan (Ferge, 2000: 170.).

Össességében tehát „féloldalasan” érvényesült a rászorultsági elv: a segéllyé alakított ellátások forrásokat vontak el a magasabb társadalmi régiókból, de számos változtatás sokkal súlyosabban érintette a már eleve rossz helyzetűeket. Utóbbiak ellátása egyre kevésbé történt rászorultságuk mértékében, nem is szólva a segélyezés összes ismert további problémájáról (stigmatizálás, információk hiánya, adminisztrációs költségek).

Az 1997-ben létrehozott *új nyugdíjrendszer alapelveiben eltért az 1991-es országgyűlési határozattól*. Az alanyi jogon járó időskori alapjövedelem eltűnt a rendszerből. Helyette az

első pillér lett a felosztó-kirovó rendszer, de az addig létezőnél alacsonyabb szolgáltatási színvonalon. A második pillér is a kötelező bérjárulékra épül, de a járuléknak ezt a részét a munkavállaló által választott magánkezelésű pénztárba kell befizetni. A pénztár névre szóló számlán kezeli a bevételeket, azokat befekteti a tőkepiacon, majd nyugdíjba vonuláskor a hozammal növelt, költségekkel csökkentett vagyon arányában állapítja meg az egyénnek járó összeget. Az ellátás harmadik pillérét az önkéntes biztosítás már létező rendszere adja. A rendszer negyedik (vagy nulladik) pillére annak a „maradványa”, amit állampolgári alapnyugdíjként képzeltek el: a szociális törvényben szabályozott időskorúak járadéka az 1991-es koncepció által elgondoltnál sokkal alacsonyabb színvonalú és állampolgári jogon járó helyett *segély-típusú* ellátást biztosít. E koncepció megvalósulásában lényeges szerepet játszott a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank nyomása: a nemzetközi pénzügyi szervezetek ekkor világszerte a teljesen a magánbiztosítókra alapuló chilei, de legalábbis az 1997-ben létrehozott magyar (és lengyel) rendszerre inkább hasonlító argentin szisztémát propagálták (Müller, 2000).

A jogkiterjesztő lépések közé tartozott a gyermekvédelmi törvény 1997-es elfogadása. A törvény az összes gyerek védelemhez való jogát deklarálta, a gyerekek jogait tekintette minden ellátás és intézkedés iránymutatójának. Kimondta, hogy a gyerekek alapvető joga saját családjában élni, és ehhez támogatást kapni. Élesen elválasztotta egymástól az alap-, illetve a szakellátást (alapellátásban a szülők felügyeleti joga érintetlen, szakellátás esetén a felügyeleti jog a szülőtől megvonják). Elválasztották továbbá a hatósági munkát a segítő munkától. A gyámhatóságok munkáját két önálló részre osztották: az egyik a települési önkormányzattól független gyámhivatal, amely gyermekvédelmi feladatai közül a gyermekvédelmi szakellátással, kapcsolattartási ügyekkel kapcsolatos feladatokat lát el, a (szülők felügyeleti jogát megváltoztató) családba fogadás tartozik hatáskörébe, a másik a jegyző, aki veszélyeztettség esetén új elemként az alap- és szakellátás „határán” lévő védelembe vételért felelős. A törvény deklarálta, hogy a gyerekekkel foglalkozó minden szakembernek kötelessége, illetve bármely állampolgárnak vagy társadalmi szervezetnek lehetősége jelezni, ha egy gyerek veszélyeztettségéről szerez tudomást. Ez a törvény hozta létre és szabályozta a gyermekjóléti szolgálatnak az intézményét, mely működteti a gyerekekkel foglalkozó egyéb szolgáltatók gyermekvédelmi tevékenységének hálózatát (Révész, 2001).

A jogkiterjesztés jegyében született meg a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségéről szóló törvény 1998-ban. Ez a jogszabály rendelkezik többek között a fogyatékossgai támogatás

bevezetéséről, a fizikai akadálymentesítésről, az integrált oktatás és munkavégzés elősegítéséről, valamint az Országos Fogyatékosügyi Program elindításáról.

2.3. Értékelés

A Horn-kormány hivatali ideje során lényegesen eltért programja elveitől: a tervezettnél jóval kevésbé érvényesítette a tényleges rászorultsági elvet, helyette *a költségvetési szempontokra alapozott szociálpolitikai változtatásokat hajtott végre*, amelyek gyakran épp azokat sújtották a leginkább, akiknek elvileg nagyobb segítséget kívánt nyújtani. A szociálpolitikán kívül *egyéb területeken (pl. közigazgatás) eközben nem valósultak meg hasonló mértékű és elvű változtatások*, mert a kormány nagyobb politikai ellenállással kalkulált e területeken. Így összességében a széles körben elosztó, a jogszerűségnek (normativitásnak) teret adó és *lefelé differenciáló ellátások helyett a fiskális politikának alárendelt szociálpolitika* valósult meg.

A szegénységre és a társadalmi egyenlőtlenségekre vonatkozó adatok azt jelzik, hogy a gazdaságpolitikában és a politikai retorikában hangoztatott „leszivárgás-elv” (Stiglitz, 2002: 93.) nem érvényesült a gyakorlatban: a gazdasági recesszió, majd a növekedés hasznai és hátrányai nem azonosan oszlottak el a társadalomban, s az elosztás egyenlőtlenségei nem a hátrányosabb helyzetű csoportoknak kedveztek. Mindez még akkor is igaz, ha ezeket a társadalmi csoportokat előnyösen kezelő, jogait bővítő törvényi szabályozások léptek is életbe a tárgyalt periódusban.

3. Az Orbán-kormány szociálpolitikája

3.1. Helyzetkép és tendenciák

Az 1998-as választást megnyerő Fidesz az FKGP és az MDF bevonásával alakított kormányt egy olyan helyzetben, amely az elődökénél jóval szélesebb, ha nem is határtalan mozgástérrel kecsegtetett. 1996 óta stabil és erőteljes gazdasági növekedés volt jellemző, amit kiegyensúlyozott államháztartási viszonyok kísértek. Az Orbán Viktor vezette kormány erősen ambicionálta a konzekvens, koherens társadalmpolitikai vonalvezetés kialakítását. Az igazsághoz tartozik, hogy a gazdasági növekedés 2001-től alábbhagyott, s részben emiatt, részben a közelgő választásokra tekintettel az Orbán-kormány sokkal lazább költségvetési kurzust indított el, amely maga is hozzájárult a későbbi egyensúlyi gondokhoz, ugyanakkor a várt növekedési és politikai hasznot nem hozta magával.

Az MSZP-SZDSZ kormány bevétel-orientált és a leginkább a liberális jóléti politikára emlékeztető – de azzal korántsem azonosítható – szociálpolitikai kurzusa után az Orbán-kormány az állami támogatás és az öngondoskodásra ösztönzés sajátos keverékét valósította meg. Különös hangsúly helyeződött a családpolitikára és a rendszerváltás után először valósult meg átgondolt lakástámogatási politika. A kormány döntéseivel és retorikájával egyaránt világossá tette, hogy a fiatal, munkával rendelkező és nem a legalacsonyabb jövedelmű gyermekes családokat tekinti politikája fő célcsoportjának. Erre utalt a szimbolikus politizálás szintjén az is, hogy a szociális tárca neve a családüggyel is kiegészült. A fenti csoport támogatására a kormány lényeges költségvetési forrásokat biztosított. Eközben a társadalom más rétegeitől nagyobb öngondoskodást követelt, s gyakran ellenszolgáltatást, külön teljesítményt is elvárt a jóval kisebb mértékű állami juttatásokért cserébe. A szociálpolitika eszközeit aszerint válogatta, variálta és módosította a kormány, hogy a fent jelzett prioritást minél inkább érvényesíteni legyen képes.

A kormányzati struktúra változásainak részeként 1998-ban megszűnt a Munkaügyi Minisztérium, s a munkaügyi feladatok a Gazdasági Minisztériumhoz kerültek. Ez jelezte, hogy a foglalkoztatási kérdéseket a kormány a gazdasági versenyképesség és növekedés ügyének rendeli alá. Ez azért is érdekes, mert az Orbán-kormány regnálása idején az Európai Unió lisszaboni csúcstalálkozója a versenyképességet, a foglalkoztatást és a társadalmi kohéziót azonos jelentőségű prioritásként jelölte meg (Juhász, 2005).

A négyéves Fidesz-kormányzás fontos tendenciája volt az érdekegyeztetés struktúrájának átalakítása, pontosabban az együtdöntési funkciók megszüntetése, a konzultációs fórummá minősítés, valamint az egységes érdekegyeztető tanács szétaprózása (Ferge, 2000: 178-179.). Ezzel a kormányzat gazdaságpolitikai mozgástere bővült, ami a neoliberais tendenciák részleges érvényesülését jelezte, bár a részben baloldali befolyású szakszervezetek befolyását is visszavetette. Ugyanez magyarázza, hogy az ekkorra már jelentősen meggyengült legitimitációjú társadalombiztosítási önkormányzatokat sem megerősíteni kívánta a kormány, hanem – az ellenzéki SZDSZ támogatásával – megszüntette azokat, s a saját hatáskörébe rendelte a társadalombiztosítási alapokat.

3.2. Vállalások és irányok

Az Orbán-kormány – ebben hasonlóan az Antall-kabinethez – *a családokat tekintette szociálpolitikája kiemelt alanyának*. A család mint a közösségi lét alapértékei átadására hivatott közeg jelent meg a kormányprogramban, s a kormány olyan társadalmi környezetet

kívánt teremteni, hogy a családok „betölthessék hivatásukat” (Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért (KPM), 1998: 2.). A kormányprogram szerint felmérések igazolják, hogy a magyar családok általában eggyel kevesebb gyermeket vállalnak, mint ahányat szeretnének, s ennek döntően anyagi okai vannak. A kormány azt jelöli meg céljául, hogy a családok a jövőben vállalják, vállalhassák a vágyott még egy gyermeket (KPM, 1998: 2.). Ide tartozik, hogy megszakítás nélkül ez volt a harmadik kormány, amely a családban végzett munka elismerését szerette volna elérni, s itt ismét valamiféle konzervatív világ- és családkép jelenik meg, még ha jóval eklektikusabb ideológiai környezetben is, mint az Antall-kormány esetén.

A kormányprogram szól ugyan a rászorultak támogatásának szükségességéről, ám ennél lényegesen fontosabb az „önmagukért tenni *akaró*” (kiemelés tőlem – L.Z.) polgárok támogatása. Az Orbán-kormány nem csak a legszegényebbekért, hanem *az adófizetők pénzének hatékony felhasználásáért is felelősséget kíván vállalni* (KPM, 1998: 3.). Ennek indokaként jelenik meg a „*dolgozni akarás*” megkülönböztető kategóriája, s az, hogy a munkanélküliséget, továbbá az ezzel gyakran együtt járó szegénységet több esetben is *morális kategóriákkal, negatív megítéléssel kapcsolták össze*. A „dolgozni akarók” támogatásának eszköze volt a gyermekek után járó adókedvezmények visszaállítása, és amolyan politikai transzparensként történő használata, amely szimbolizálni volt hivatott a kormány törekvéseit. Ugyancsak a családpolitika témájával kapcsolódott össze a kormányprogramban az atipikus foglalkoztatási formák nagyarányú elterjesztésének – meg nem valósult – szándéka, hogy ezzel is az anyák gyermekükkel maradásának esélyét javítsák (KPM, 1998: 4-5.).

Fontos törekvésként tárgyalta a kormány, hogy a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban minél nagyobb eséllyel juthassanak információkhoz az érintettek. Az infokommunikációs társadalom prioritásaihoz kapcsolódik a képzés és a felnőttoktatás fejlesztésének célja is (KPM, 1998: 5-6.). A képzés és átképzés általában véve is a kormányprogram prioritásai között szerepel.

Lényeges szerepet szántak az idősgondozásnak, a kormányprogram hangsúlyozta a nyugdíjak értékállóságának és igazságosságának elvét.

Kiemelten szólt a kormányprogram a romák helyzetéről, amelynek megoldásában a képzésnek, a gyermekvédelemnek, az ifjúságpolitikának, a közhasznú munkának kívánt teret adni. A kormány ígéretet tett arra is, hogy külön monitorozza majd a romák érdekében juttatott állami pénzek felhasználását, azt vizsgálva, hogy valóban az ő érdekeit szolgálják-e ezek a források.

A konkrét lépések csak részben feleltek meg a kormányprogram célkitűzéseinek. Ami az idősök kiemelt helyzetét illeti: az Orbán-kormány előre hozta a nyugdíjak svájci indexálásának bevezetését, ami felerészt az inflációhoz, felerészt a reálbérek emelkedéséhez kötötte az addig csak utóbbihoz alkalmazkodó nyugdíjemeléseket. Ez a csökkenő infláció és az emelkedő az emelkedő reálbérek idején mindenképpen hátrányosan érintette volna a nyugdíjasokat. Az Orbán-kormány nem tett mást, mint hogy ezt a kedvezőtlen hatást két évvel korábban érvényesítette az eredetileg tervezettnél, ezzel mérsékelve a jövedelemkiáramlást. Ebben a tekintetben a kormány kifejezetten neoliberális, *költségvetési szemléletű* lépést tett. A nyugdíjbiztosítási önkormányzat megszüntetése nélkül a kormány valószínűleg nem hozhatott volna ilyen tartalmú döntést, amelynek eredményeként növekedett a nyugdíjasok és az aktívak közötti jövedelmi különbség. A nyugdíjrendszerrel kapcsolatos másik lépés viszont kifejezetten *nem neoliberális* volt: befagyasztották a magánnyugdíjpénztárakba fizetendő járulékrészesedés mértékét, holott annak évről-évre emelkednie kellett volna a társadalombiztosításba történő befizetés rovására. Megszüntették a pályakezdők magánpillérbe lépésének kötelező voltát is. A kormány itt megint csak *az államháztartás egyensúlyi szempontjait érvényesítette* – ti. a nyugdíjrendszer tranzíciós költségeit próbálta visszafogni –, így az ideológiai címkézés legfeljebb a következmények, de nem a szándékok tekintetében nyer értelmet.

Lényeges változások történtek az adórendszerben: a személyi jövedelemadó rendszere a magasabb jövedelműek számára kedvezően változott (Ferge, 2000: 183.), továbbá bevezették a gyermekek utáni adókedvezményt. Ez az ellátás 2002-re már az összes családi támogatás 25%-át tette ki (Mózer, 2001). A progresszív adórendszer mellé rendelt adókedvezmények jellemzője, hogy a magasabb jövedelmi sávokban egyre magasabb kedvezmény érhető el, hacsak nem építenek be jövedelmi plafont és/vagy nem kötik ki, hogy összesen mennyi adókedvezményt lehet igénybe venni. Az Orbán-kormány idején egyik korlátozás sem érvényesült. Ezzel szemben az adóköteles jövedelemmel nem rendelkezők teljesen, az alacsony jövedelműek pedig részben kimaradnak az elosztásnak ebből a szegmenséből. A felmérések szerint a háztartások 77%-a tudta teljes mértékben kihasználni az adókedvezményt, de ez a társadalom felső és nem az alsó háromnegyedét jelentette. A háztartások legalsó 17%-a ellenben ezen ellátási forma abszolút vesztese volt (Darvas-Mózer, 2004: 81.).

A családi ellátások egyenlőtlen elosztásán az sem javított, hogy 1998-ban családi pótlék és a GYES ismét alanyi joggal járó lett, továbbá visszaállították a magasabb jövedelműeknek kedvezőbb GYED-et. A családi pótlék összegét négy éven át egyáltalán nem emelte a

kormány, így annak reálértéke jelentősen csökkent. Ezt a tradicionális ellátást egyébiránt kettéválasztották: a gyermek hatéves kora után iskolalátogatási támogatássá alakították, s az iskolalátogatás igazolásáért cserébe volt igénybe vehető. Ezzel a kormány az igénybe vevők, és főként az alacsonyabb státusú családok életmódjával szembeni bizalmatlanságot fejezte ki.

A munkanélküliségi ellátás terén rövidebb járadékos időszakot vezettek be (legfeljebb kilenc hónap az addigi egy évvel szemben, bár az ellátás időtartamának csökkentése 1988 óta zajló folyamat volt, s az Orbán-kormány utódai sem fordították meg ezt a trendet). Megszüntették a munkanélküliek jövedelempótló támogatását, így a munkanélküli járadék megszűnésekor már csak az aktív korúak rendszeres szociális segélyét lehetett igénybe venni, mégpedig harminc napos igazolt közmunka ellenében. Az ellenszolgáltatás e módja arra nem volt alkalmas, hogy a munkapiaci integrációt segítse, ám alátámasztotta azt a vélekedést, hogy a segélyből élés széles rétegek által a munka helyett tudatosan választott életforma (Ferge, 2000: 187.).

Az eddigiekkel ellentétes lépés volt a minimálbér jelentős emelése, 2001-ben, 25500 Ft-ról 40000 forintra. Ebben nyilván szerepe volt a közlegő választási harcnak, továbbá vitatták az intézkedést amiatt, hogy bérfeszültségekhez vezet, továbbá, hogy visszafogja a gazdasági növekedést. Ezzel együtt az is cél lehetett, hogy Magyarország ne az alacsony bérű munkaerő révén legyen versenyképes, s némiképp igazságosabban terítsék a gazdasági növekedés hasznait a magyar társadalomban. Emellett és elsősorban a munkapiacra történő visszatérést kívánta ösztönözni a kormány, vagyis az alacsony jövedelmű „dolgozni akarók” rétegét is igyekezett megcélozni. A foglalkoztatási adatok alapján mérsékelt sikerrel: az 1998-as 54,9%-os foglalkoztatási ráta 2000-re 57,3%-ra növekedett, de 2001-2-re 57,1%-ra csökkent (Bukodi-Harcsa-Vukovich, 2004: 38.). Láthatóan sokkal erősebb a foglalkoztatásnak a gazdasági növekedés mértékével való összefüggése – márpedig a növekedési ütem 2000 után mérséklődött¹ –, mint bármi egyéb.

Lényeges volt az Orbán-kormány lakáspolitikája is. Az ezzel kapcsolatos döntések 1999-2001 között születtek. A lakástámogatás fő eszközévé az államilag támogatott bankhitelt tették. Ez már önmagában jelezte, hogy a keresettel, mégpedig a minél magasabb keresettel rendelkező háztartások juthattak előnyhöz, s az egyéb szabályozások révén kizárólag a gyermeket vállaló fiatal családok. A hiteltörlesztés terheit 2001-től adókedvezmény igénybe vételének lehetőségével enyhítették, aminek révén tovább növelték a magasabb jövedelműek számára előnyös elosztás egyenlőtlenségeit. Az alacsonyabb jövedelműek számára panel-

¹ <http://www.fn.hu/index.php?layout=nocol&cid=46803&id=>

felújítási, illetve bérlakás-építési programot hirdettek, ám ezek vagy az állampolgárok vagy az önkormányzatok önrészes részvételét feltételezték, így ezek alig mozdították meg a lakásállomány e szegmenseit. A magánéros újlakás-építés azonban erőteljes növekedésnek indult, s az 1999-es 20 ezer alatt éves lakásépítés 2002-re 30 ezer fölé emelkedett. A kamattámogatásra épülő szisztéma további jellemzője, hogy bár rövid távon megkíméli a költségvetést a beruházások finanszírozásának költségeitől, de hosszú távon komoly elköteleződéshez vezet, a magasabb jövedelműek előnyét szolgáló támogatási formák fenntarthatósága érdekében (Lakner, 2003).

3.3. Értékelés

Az Orbán-kormányt különösen az első években (1998-2000) jellemezte a bevételi szemléletű költségvetési politika, amelynek a szociálpolitika is bizonyos mértékig alárendelődött. Az idő előre haladtával mind jobban érvényesültek a kabinet társadalompolitikai szempontjai. A munkával rendelkezők, közülük is a magasabb keresetűek álltak a középpontban, továbbá a társadalmi csoport gyermekvállalási kedvének növelése. Nem annyira a hátrányos helyzetűek és a már gyermekkel rendelkezők helyzetének javítása – a gyerekek 44%-a a legalsó három jövedelmi decilishez tartozó háztartásokban él (Darvas-Mózer, 2004: 72.) – volt tehát a kormány törekvése, mint inkább *a gyermekvállalási kedv áthelyezése a társadalom felsőbb jövedelmi skálájába*. Ennek eszköze volt az adókedvezmények természetüknél fogva egyenlőtlen elosztást eredményező eszközének használata (Titmuss, 1991, Sinfield, 1999). Az alacsonyabb keresetűek, de különösen a (legális) munkahellyel nem rendelkezők tekintetében a kormány a morális megítélés, és az *önhiba* feltételezéséből indult ki. Ha úgy gondoljuk, hogy az infokommunikáció egyes eszközeinek használata csökkentheti a segélyezés megbélyegző, autonómiát korlátozó hatását, akkor ez ebben az esetben azért nem érvényesülhetett, mert a kormánynak *szándékában állt* a stigmatizálás és az autonómiacsökkentés. Ez része volt a kevésbé választhatóság elve gyakorlásának, mivel ettől, a „dolgozni akarás” előidézésétől várt elsősorban eredményt, függetlenül a szegénységnek a munkapiaci problémákból és számos egyéb tényezőtől adódó összetevőjétől. Az efféle morális ítélezés *a középosztálynak kedvező ellátások legitimitásának erősítését* is szolgálta, mélyítve a szegényekkel és a munkanélküliekkel szemben amúgy is sokakban élő (és a saját társadalmi státust védő) előítéleteket.

E politika hatására tovább növekedtek a társadalmi egyenlőtlenségek, amit még a nem túl érzékeny Gini-mutató változása is jelzett (Medgyesi, 2002: 63.). A kormányprogram

célkitűzéseivel kifejezetten ellentétes volt, hogy az idők relatív jövedelmi helyzete romlott (Medgyesi, 2002: 73.). A szegénység társadalmi aránya a gazdasági növekedés – és a „leszivárgás-elmélet” ellenére – sem csökkent (Gábos-Szivós, 2002: 44.), hiszen a kormány jobbára ezzel ellentétes hatású szociálpolitikai eszközökkel élt, mégpedig tudatosan.

4. A második MSZP-SZDSZ koalíció

4.1. A kormányzás körülményei

A 2002-es kormányváltás és az azt követő időszak ismét egy gazdasági megingással esett egybe, amelynek korrigálatlanságához a Medgyessy-kormány által tudatosan fokozott jövedelemkiáramlás is hozzájárult. A „jóléti rendszerváltás” első lépéseként „száznapos program” pontos és a gazdasági következményekre figyelmet nem fordító teljesítésben szerepet játszott egyfajta politikai lelkiismeret-furdalás is: az önmagát a Bokros-csomaggal emlékeztetessé tevő első szocialista részvételű kormányzás után az MSZP az életszínvonal nagyarányú javításával kívánt nyomot hagyni. Nem volt mellékes körülmény az sem, hogy a kiélezett politikai versengésben a materiális természetű politikai lépésektől reméltek előnyt a koalíció politikusai.

Mindez azonban még nem vagy nem feltétlenül zárta volna ki, hogy a Fideszéhez hasonlóan következetes, ám attól lényegesen eltérő társadalompolitikai irányvonalat juttasson érvényre az új kabinet. Az azonban már akadályozó tényező volt, hogy a Fidesz által a magasabb keresetűek számára bevezetett és nagy legitimitással bíró ellátási formák megszüntetése, vagy radikális visszafogása komoly veszélyt jelentett volna az új kormány népszerűségére egy olyan időszakban, amikor a politikai oldalak épp egymás hitelességének aláásására törekedtek.

Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a második MSZP-SZDSZ koalícióban nem volt abszolút többségük a szocialistáknak, így a kisebb partner elképzelései nagyobb súllyal estek a latba. Márpedig a liberális párt a szociális szférára és az egészségügyre kiterjedő privatizáció és az állami újraelosztást korlátok közé szorító adócsökkentés politikáját képviselte.

4.2. Vállalások és cselekvési irányok

A kormányprogram alapelve a *modernizáció* volt, mégpedig a teljes társadalomé. A célcsoport: „*minden ember*” – dolgozók, idősek, gyereket nevelők, gyerekek, bajba jutottak, stb. –, a *jóléti fordulat* megvalósítása (Cselekedni most és mindenkiért. A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja, 2002-2006 (DKKP), 2002: 2.). A kormány célja a társadalom kettészakadásának megállítása és a folyamat visszafordítása volt. A kormány a szolidaritás értékét a szociálpolitikában *célzás nélküli célzásként* értékeli.

Lényeges cél az esélyteremtés, ami össztársadalmi szintre emelt empowerment-et jelent: ösztönzik az öngondoskodást, de alapvetően nem ellenőrzéssel és támogatásmegvonással, hanem – a szándékok szerint – felzárkózó tanulással, a keresőképesség javításával, a foglalkoztatási formák sokszínűbbé tételével, a regionális egyenlőtlenségek mérséklésével és munkahelyteremtéssel. Kiemelt szerepet kapott a szegénység enyhítése, a leszakadók, a hátrányos helyzetűek megkülönböztetett támogatása. A kormányprogram nem tett különbséget a különböző családtípusok és az elosztási csatornák között sem. Célként jelölte meg, hogy a családi adókedvezmény jusson el az alacsonyabb jövedelműekhez is (DKKP, 2002: 3.). Emellett a családi pótlék emelésére, valamint a 13. havi családi pótlék bevezetésére is ígéretet tett.

A Medgyessy-kormány bővíteni kívánta a szociális szféra információ-szolgáltatási és tanácsadási kereteit, valamint az önkormányzatok pénz- és tudásforrásait a szociális intézményrendszer fejlesztése érdekében. A kormány átfogó tervet ígért a szociális intézményrendszer rekonstrukciójára (DKKP, 2002: 3-4.). Megkezdődött a SZOLID-program az új szociális törvény kidolgozása érdekében.

Az MSZP és az érdekképviselő között a választások előtt aláírt megállapodás értelmében újra létrehozták az Országos Érdekegyeztető tanácsot, megerősítve az érdekegyeztetés szerepét és a résztvevők jogosítványait²

Az idősek számára a 13. havi nyugdíj fokozatos bevezetését ígérte a kormányprogram valamint annak 52 milliárd forintnak a kifizetését, amely azért nem került korábban a nyugdíjasokhoz, mert a svájci indexálás bevezetését két évvel előbbre hozta az Orbán-kormány. A kormányprogram sajátságos, célzás nélküli célzására utal az a törekvés, hogy *a nyugdíjrendszerben egyidejűleg erősödjék a biztosítási és a szolidaritási elv*, utóbbi

² http://www.nilo.hu/index.php?akt_menu=311&PHPSESSID=9f7d0776a05df7faa02ef83f34b44c7f#top

elsősorban a rokkantsági, baleseti és hozzátartozói ellátások tekintetében, de az alacsony összegű és rövid szolgálati idővel szerzett járadékok esetében is (DKKP, 2002: 4.).

A 2002-es kormányprogram kiemelten kezelte a fogyatékkal élőket: pozitív diszkriminációról szólt, valamint a képzés és egyéb szolgáltatások megerősítéséről (DKKP, 2002: 5.). Az 1998-as akadálymentesítési célkitűzésekben keletkezett elmaradást látva azonban az ezekhez rendelt határidőket a kormány később jelentősen messzebbre tolt ki.

2002 nyarán a parlament elfogadta a „száznapos programhoz” tartozó jogszabályokat. A szociális csomag részeként többek között egyszeri, 19000 Ft-os juttatást adtak a nyugdíjasoknak (ez hárommillió embert érintett, költségvetési hatása 60 milliárd Ft). 2002. szeptember 1-jétől 50%-kal emelkedett a pedagógusok és az egészségügyben dolgozók, valamint más közalkalmazottak fizetése (600 ezer érintett, költségvetési hatása 92 milliárd Ft). Október 1-jétől adómentessé vált a minimálbér, havi 128 ezer forintig csökkentek az adóterhek (2,7 millió érintett, költségvetési hatása 39 milliárd Ft). 2002-től minden év augusztusában kéthavi családi pótlékot kapnak kézhez a jogosultak (2005-ben a száz lépés programja a 13. havi juttatást megszüntetni kívánja, s a hírek szerint a plusz egyhavi juttatás beépülne a megemelt családi pótlék összegébe). A családi pótlékot 2002. szeptembertől 20%-kal emelték (2,2 millió gyermek volt érintve). Szeptember 1-jétől 30%-kal emelkedtek a főiskolai és egyetemi ösztöndíjak (ez 17 ezer hallgatót érintett, költségvetési hatása 1 milliárd Ft)³.

Lényeges látni, hogy ezek *nem célzott szegénységnyhító intézkedések* voltak, még akkor sem, ha például a családi pótlékról tudható, hogy az erre fordított kiadások nagyrészt az alsó jövedelmi decilisben található háztartásokhoz kerülnek. Ebből a szempontból volt lényeges a családi pótlék emelése, mert így az 1990 óta erősen megkopott szegénység-nyhító szerepe is valamelyest javulhatott. Mégis, az intézkedések többsége eloszlott a társadalom különböző rétegei között, s legfeljebb minimális differenciálás érvényesült a legalacsonyabb jövedelműek javára. Különös módon ezen a helyzeten a 2003 közepétől elinduló, több hullámban érkező megszorítások változtattak. Ekkor ugyanis a kormányzat mérsékelte például a lakáshitelek kamatai után igénybe vehető adókedvezményt (2004-től), majd 2005-től meg is szüntette. Szintén 2005-től korlátozták a gyermekek után járó adókedvezményt, az igénybe vételhez jövedelmi limitet írtak elő, továbbá a kedvezmény összegét is felülről zárták. A „száz lépés” programja 2005-ben a családi adókedvezmény majdnem teljes megszüntetését és a családi pótlékba építését irányozza elő. A lépések többsége azonban – a „száz lépés”

³ <http://www.mszp.hu/index.php?gcPage=public/hirek/mutatHir&fnHid=45293>

egyed, egyelőre csak tervezett elemeit leszámítva – nem tudatos szegénységnyhító, és főleg nem esélyteremtő társadalompolitikát jeleznek, hanem azt, hogy a költségvetési megszorítás terheit ezúttal úgy osztja el a kormány, hogy az ne a legalacsonyabb jövedelműeket terhelje a legnagyobb mértékben. A rendszereket felülről zárja, de alulról nem nyitja meg őket (ld. Lakner, 2003 és 2005).

Eközben az uniós csatlakozás követelményrendszeréhez kapcsolódóan elkészültek Magyarország akciótervei a szegénység enyhítése érdekében és a kirekesztés ellen⁴. A Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandumot (Joint Inclusion Memorandum; JIM) 2003 decemberében írta alá az Európai Bizottság és a Magyarországot képviselő akkori Egészségügyi és Szociális Minisztérium. A Bizottság valamennyi 2004-ben csatlakozó országgal aláírt egy ilyen jellegű dokumentumot⁵, amely rögzítette a társadalmi kirekesztés területén jelentkező fő problémákat, kihívásokat és célkitűzéseket, számba vette a rendelkezésre álló eszközöket és a szükséges szakmapolitikai intézkedéseket. Ezek megvalósítása az EU Strukturális Alapok társfinanszírozásával történik, illeszkedve a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjaihoz. A JIM prioritásai között *integrált célok* szerepelnek: a kirekesztés elleni fellépés legfontosabb eszköze a *foglalkoztatás* és a *foglalkoztathatóság* feltételeinek javítása, valamint *a szociális védelmi rendszer intézményeinek fejlesztése*, a *hozzáférés* lehetőségeinek bővítése. Lényeges szerep jut a területi egyenlőtlenség mérséklésének, a megoldások megtalálásában pedig súlyt helyez a civil társadalom aktivitására, ezzel párhuzamosan a civil társadalom megerősítésére. A humán erőforrás-fejlesztés területén is a legnagyobb probléma a foglalkoztatási és aktivitási ráta emelése, a munkaerő versenyképességének növelése. Ennek eszköze az oktatási rendszer fejlesztése, a hozzáférés javítása, különös tekintettel a tartósan munkanélküliekre, a romákra, a fogyatékossgal élő emberekre, valamint a megváltozott munkaképességűekre.

A szegénység mérséklésére a JIM a megélhetés társadalmilag elfogadott minimális szintjének biztosítását tartja szükségesnek a minimálbér, a társadalombiztosítás, az univerzális ellátások és a segélyek összehangolt korrekciója révén. Célcsoportok: fiatal és tartós munkanélküliek, inaktívok, gyermekek, fiatalok, fogyatékossgal élők, egyedülálló szülők, sokgyermekes családok, romák, egyedülálló időskorúak.

A Memorandum a következőket nevezi meg a cselekvés fő területeiként: a) a foglalkoztatásban való részvétel megkönnyítése, b) a forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és

⁴ Megjegyezhetjük: a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormány retorikájában jelent meg először a kirekesztés kifejezés, a társadalmi problémáknak az ennek megfelelő elméleti és politikai keretben történő bemutatása.

⁵ Ezekről bővebben lásd: Pálffy, 2004.

szolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítése, c) a kirekesztés kockázatainak megelőzése, d) a legveszélyeztetettebbek segítése, e) minden érintett bevonása, f) a nemek közötti egyenlőség előmozdítása az összes akcióban. A kormány a rugalmas és atipikus foglalkoztatási formák, egyúttal a szociális védelem, valamint a munkavállalói jogok magas színvonalának biztosítására kíván törekedni e dokumentum szerint, s a munkaadók alacsonyabb költségeit szolgáló szabályokat is szeretne életbe léptetni. Ilyen lehet – ha bevezetésre kerül – a pályakezdekők foglalkoztatásához kapcsolódó járulékcsoökkentés 2005-től (Start program). Fontos célként jelenik meg a távmunka elterjesztése, elsősorban a fogyatékossggal élők munkaerő-piaci integrációja érdekében. 2006-ra a kormány 800 ezer – 1 millió személy számára kívánja a felnőtt oktatást megteremteni, a meglévő oktatási és kulturális intézményrendszerre támaszkodva, a média szisztematikus részvételével, valamint informális képzési formákon keresztül az információs technológiák segítségével, mint pl. távoktatás, e-learning. Erősíteni kívánják a felsőoktatási intézmények és a gazdaság kapcsolatát a munkaerő-piaci tervezés hatékonyabbá tételével, a kutatás és a fejlesztés területén intenzívebb kapcsolatok kiépítésével a cégek és az egyetemek között. Cél az információs és kommunikációs technológiák széleskörű elterjesztése az oktatás minden szintjén és formájában.

Folytatni kívánják a személyes gondoskodást nyújtó ellátások fejlesztését (pl. jelzőrendszeres házi gondozás) – az egyenetlen hozzáférési lehetőségek javítása, és a választási lehetőségek bővítése érdekében. A gyermekekről, illetve idős vagy beteg hozzátartozókról való gondoskodás formáit minél szélesebb körben hozzáférhetővé kívánják tenni (rugalmasak és megközelíthetők legyenek a fogyatékossggal élők és kistelepüléseken lakók számára is). Kiemelt irány a *hozzáférhető, valós szükségleteken alapuló, emberközeli szolgáltatások* fejlesztése: ezen belül az alapellátások és közösségi szolgáltatások erősítése, a nagy intézmények átalakításának folytatása, a hiányzó intézményes formák kiépítése, a meglévők korszerűsítése, az aprófalvas, külterületi helyeken, tanyákon élők hozzáféréseinek biztosítása, a kistérségi felzárkózást segítő modellprogramok kialakítása. Fontos cél a család és a munkahely összeegyeztetése a családsegítő szolgáltatások erősítésével. Az esélyegyenlőség megteremtése érdekében folytatni kívánták az óvodai számítógép programot és el kívánták indítani a digitális középiskolai képzést a hátrányos helyzetű csoportok (börtönökben élők, valamint a hátrányos helyzetű településeken élők) számára. A Memorandum szerint segíteni kell a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok és a civil szervezetek információs és kommunikációs igényeinek kielégítését, javítani kell informatikai eszközellátottságukat.

A Nemzeti Cselekvési Terv (NCST), amely a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozik, szervesen összefügg a JIM-mel. Az NCST az Európai Unió Társadalmi Kirekesztés elleni stratégiájának célkitűzései alapján készült, s illeszkedik az EU-15-ök korábban elkészített nemzeti akcióterveinek sorába.

A MAGYAR AKCIÓTERV CÉLKITŰZÉSEI:

1. A FOGLALKOZTATÁS ELŐSEGÍTÉSE
2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS BIZTOSÍTÁSA
3. A SZEGÉNYSÉG, A TARTÓS- ÉS MÉLYSZEGÉNYSÉG CSÖKKENTÉSE
4. BERUHÁZÁS A JÖVŐBE: A GYERMEKEK JÓL-LÉTÉNEK BIZTOSÍTÁSA
5. A TÁRSADALMI KIREKESZTÉS ELLENI KÜZDELEM ÉRVÉNYESÍTÉSE MINDEN TERÜLETEN
A FÉRFIAK ÉS NŐK ESÉLYEGYENLŐSÉGÉNEK ÉRVÉNYESÍTÉSE MINDEN TERÜLETEN

Az 1. célkitűzés eleme a foglalkoztatás-barát gazdasági környezet kialakítása, az aktív munkaerő-piaci programok, a foglalkoztathatóság javítása, oktatással, képzéssel. Cél továbbá a nők foglalkoztatásának elősegítése, a családi élet és a munkahely jobb összeegyeztetése, valamint a munkaerőpiacra való visszalépést támogató közösségi szolgáltatások biztosítása. Az ennél a célkitűzésnél megfogalmazódó konkrét elvárások, például a foglalkoztatási ráta 59%-ra emelése 2006-ig egyelőre nem látszik megvalósulni. Az integrált munkapiaci és településfejlesztési programokba bevont emberek száma ezres nagyságrendű, ami alacsonynak tűnik az e programokban megcélzott roma kisebbség szociálisan hátrányos helyzetű tagjainak létszámához, vagy az elmaradott régiók lakosságához képest.

1. A FOGLALKOZTATÁS NÖVEKEDÉSÉNEK ELŐSEGÍTÉSE

- A teljes foglalkoztatási ráta 2006-ig 59%-ra, 2010-ig 63%-ra történő növelése, (EU-cél: 70%)
- A férfiak foglalkoztatási rátájának 2006-ig 64,5%-ra, 2010-ig 69%-ra növelése
- A nők foglalkoztatási rátájának 2006-ig 53%-ra, 2010-ig 57%-ra növelése, (EU-cél: 60%)
- Az 50 év fölötti munkavállalók foglalkoztatási rátájának 2006-ig 33%-ra, 2010-ig 37%-ra növelése, (EU-cél: 50%)
- A tartós munkanélküliek arányának 2,2%-ra csökkentése 2006-ig
- Az egész életen át tartó tanulásban, felnőttképzésben részt vevők arányának 10%-ra történő növelése 2010-ig, (EU-cél: 12,5%)
- A szakiskolákban a fiatalok lemorzsolódásának a jelenlegi felére, 15%-ra csökkentése
- A munkahely és a családi élet összeegyeztetése érdekében a 3 éven alul gyermekek nappali gondozását biztosító férőhelyek 10%-os növelése 2007-re.

A 2. célkitűzés magában foglalja az esélyteremtő közszolgáltatások megteremtését, amely a lakókörnyezetben megvalósuló komplex segítségnyújtó szolgáltatásban öltene testet. Fontos szerep jutna az óvodai nevelés kiterjesztésének a hátrányos helyzetű gyermekcsoportokra, illetve a hátrányos helyzetű, sajátos nevelésű igényű és roma tanulók iskolai integrációjának, többlettámogatásának, pedagógusaik komplex képzésével.

Az egészségügy területén az egészséget támogató társadalmi környezet kialakítása a legfontosabb cél, ami az elkerülhető halálozások megelőzését jelentené. Ehhez az egészségügyi és népegészségügyi intézményrendszer jobb hozzáférhetősége alapvetően szükséges. 2004-ben bevezették az iskolai egészségfejlesztési normatívát.

Lényeges az e-esélyegyenlőség, valamint a kultúra és a sport egyenlőbb hozzáférése, valamint általános cél a területi egyenlőtlenségek csökkentése (területfejlesztési mintaprogramok), a szolgáltatások fizikai és kommunikációs hozzáférhetősége, továbbá a diszkriminációs gyakorlatok csökkentése.

2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ELŐSEGÍTÉSE

- A szociális alapellátások szükségletekhez mért hozzáférhetőségének folyamatos javítása, 2006-ig 10%-os kapacitásbővítés a házi segítségnyújtás terén.
- A roma gyermekek esélyeinek növelése integrált oktatásuk folyamatos bővítésével. A sajátos nevelési igényű tanulók számára a képességeiknek és személyiségüknek legjobban megfelelő oktatási formák biztosítása.
- A 22 éves korú népesség körében a felső- és középfokú végzettséggel rendelkezők arányának 88%-ra növelése.
- 2012-re a születéskor várható élettartam három évvel (férfiaknál 71, nőknél 79 év) legyen hosszabb. A három leghátrányosabb régióban a korai halálozások arányának 10%-os csökkentése 2008-ra.
- 2006-ra a teljes lakosság körében a PC-használat 50%-ra, az Internet-használat 40%-ra emelése. A hátrányos helyzetű csoportok e mutatóinak közelítése az országos átlaghoz.
- 2012-re minden településen mindenki számára hozzáférhető közművelődési színtér kialakítása.

A 3. célkitűzés a szegénység – különösen a tartós és a mélyszegénység csökkentése érdekében ösztönző és célzottabb segélyezést, valamint egy általános megélhetési minimum kidolgozását tartja szükségesnek az akcióterv. Kiemelten kezelné a zárványszerű szegénységben élőket, a tartósan munkanélkülieket és családtagjaikat, az egyedül élő időskorúakat, a fogyatékosokkal és a tartós egészségkárosodással élőket, a lakásukat, otthonukat elvesztő családokat, a mentális segítségre szoruló személyeket, a szenvedélybetegeket a diszkrimináció által sújtott csoportok tagjait.

Az NCST súlyt helyez az utcai szociális munka fejlesztése a hajléktalanok érdekében, ám hasonlóan fontos a hajléktalanságnak a munkaerő-piaci és lakástámogatási eszközök bevonásával történő integrált kezelése.

A lakhatás biztonságának növelése címszó alatt esik szó a JIM-ben külön fejezetben tárgyalt eladósodás problémájáról. A bérlakások arányának növelésével, valamint az otthonteremtés és -megtartás támogatásával kapcsolatos elképzelések az NCST elfogadása óta igen nagy mértékben megváltoztak: nincs nagy volumenű állami vagy önkormányzati bérlakásépítés és a nemzeti lakásprogram lekerült a politika napirendjéről (Lakner, 2005). Hasonló a helyzet a szociális törvénykezés modernizációját szolgáló SZOLID programmal, legalábbis annak integrált, egységes rendszerben történő elfogadásával.

3. A SZEGÉNYSÉG MÉRSÉKLÉSE

- A szociális törvénykezés felülvizsgálata és modernizációja.
- A pénzbeli ellátások új vetítési alapjaként a szociális minimum kidolgozása.
- A segélyezési rendszer korrekciójaként általános megélhetési támogatás bevezetése.
- Egyes pénzbeli támogatások összegének emelése.
- A lakosság eladósodottságának (visszafizetési hátralékok) jelentős csökkentése 2006-ra.
- A bérlakások arányának 15%-ra növelése 15 év alatt.
- Az utcán élő hajléktalan emberek számának csökkentése, a hajléktalan emberek integrációs lehetőségeinek bővítése.

A 4. cél, a „jövőbe történő beruházás” a családok számára nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátásokat, a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások bővítését, közelebbről az óvodai és bölcsődei férőhelyek számának növelését, család- és gyermektámogatási garanciák kidolgozását, valamint a rászoruló gyermekeknek juttatott ingyenes tankönyv-ellátást és étkezést foglalja magába. További cél a szülők munkaerőpiacra történő visszatérésének segítése.

Az NCST feladatként jelöli meg az esélyteremtő oktatási rendszer kialakítását, a diszkriminációs, szegregációs iskolai gyakorlatok elleni küzdelmet, az általános és középiskolai lemorzsolódás csökkentését, a felsőoktatásba való bekerülést segítő programok elindítását. Az NCST bevezetné a gyermeki jogok biztosának intézményét, szó esik a gyermekjogi képviselők hálózatának létrehozásáról, valamint a gyermekbántalmazás elleni küzdelem fontosságáról.

4. A GYERMEKSZEGÉNYSÉG CSÖKKENTÉSE, BERUHÁZÁS A JÖVŐBE

- A mélyszegénységben élő gyermekek helyzetének javítása.
- Az ingyenes étkeztetés és tankönyvellátás kiterjesztése a szegénységben élő gyermekekre.
- A hátrányos helyzetű, főleg roma lakosságú kistérségekben az óvodai férőhelyek bővítése, és az alapfokú oktatási-nevelési intézmények infrastrukturális fejlesztése.
- 2005-től a 40 ezer főnél nagyobb lélekszámú településeken gyermekjóléti központok kialakítása.

Az 5. célkitűzés, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem szempontjának általános érvényesítése szerint külön figyelmet kell fordítani a foglalkoztatás, a képzés, a lakhatás, az egészségügy, az igazságügy, a kulturális és antidiszkriminációs intézkedések terén a roma népesség és a fogyatékossgal élők integrációjára. Alapvető elvárás a nők speciális szempontjainak figyelembe vétele az említett – tehát valamennyi – területeken. Meg kell valósítani az ágazati és igazgatási szintek együttműködését és a civil társadalom bevonását.

A 2004-ben hivatalba lépő Gyurcsány Ferenc programja némileg átalakította a második MSZP-SZDSZ kormány prioritásait, bár a JIM és az NCST vállalásai ezt a kabinetet is kötik. Az új kormányprogram célkitűzései érvényre jutásának felmérésére nem adott időt az a valamivel több mint fél év, amit az új miniszterelnök a hivatalában eltöltött e tanulmány megírásának idejéig. Az új kormányprogram – Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért 2004-2006 – hangoztatja, hogy több lehetőséget kell adni a nélkülözőknek, és több felelősséget kell vállalniuk a tehetőseknek. Ez mutatja az irányváltást a „minden ember” érdekét hangsúlyozó Medgyessy-féle programhoz képest. A 2004 szeptemberében elfogadott kormányprogram célcsoportjai az idősek, a nők, a gyermekek, a fogyatékkal élők, a munkavállalók és az alkalmazottak, valamint a „hátrányos helyzetű csoportok”. A kormányprogram a pozitív újraelosztás érvényesítését ígéri a felsorolt csoportok érdekében. Ugyanakkor, a gazdaság- és a foglalkoztatáspolitikai tekintetében liberális elveket, a versenyképesség fokozását, az adók csökkentését és számos piacbarát lépés megtételének szándékát jelzi. A program egészére jellemző a liberális és szociáldemokrata értékek keveredése, ami azonban már a Medgyessy-kormányra és annak egyes stratégiáira (pl. Nemzeti Lakásprogram) is jellemző volt.

4.3. Értékelés

A második MSZP-SZDSZ koalíció nagy politikai és társadalmi hatású – négymillió embert érintő – száznapos programja nem tartalmazott a szegénységet célzottan enyhítő elemeket. A Medgyessy-kormány kezdetén elindított átfogó reformtervek nem értek el a végpontjukhoz. Az egészségügy koncepcionális átalakításának első terve az Alkotmánybíróság által jelzett eljárási problémák miatt hiúsult meg, a 2004-es ellátásszervezői reformterv pedig a politikai támogatás hiányán bukott el (Lakner, 2005: 101-102.). Emellett a 2004. decemberi népszavazás sem tette folytathatóvá az egészségügy részleges privatizálásának programját, legalábbis egyelőre. A SZOLID-program nyomán láthatóan nem jön létre 2006-tól egy új szellemű, „szolgáltatásintenzív” szociális ellátórendszer, inkább csak a javaslatok egyes elemeiből építkezik az immár Gyurcsány Ferenc által vezetett kormány „száz lépés” programja, igyekezve a szűkös költségvetési korlátokon belül maradni. A példák további felsorolása helyett összességében az állapítható meg, hogy a második MSZP-SZDSZ koalíció előbb célzás nélküli célzást kísérelt meg alkalmazni, majd később – a részben ebből adódó – költségvetési problémák közepette próbálkozott konzekvens társadalompolitikai elképzelések érvényre juttatásával, de ez a legtöbbször a hiány igazságosabb elosztásában, a legalacsonyabb jövedelműek helyzetének stabilizálásában – de nem javításában – merült ki mindeddig. A családtámogatás tervezett átalakítása – egységes családi pótlék a segély és az adókedvezmények beolvasztásával – azt jelzi, hogy többé-kevésbé változatlan forrásokkal, de az elosztás módszerének megváltoztatásával is meg lehet változtatni az elosztási politika hatásosságát.

A kormányzati ciklus egészét (2004-et leszámítva) jellemző reálbér-növekedés ellenére nem csökkent a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenség mértéke. Az egy főre jutó jövedelmek által számított mediánjövedelem fele szerinti ráta 2003-ban 10,9% (2001: 10,3), az átlag fele szerint 15,9 (14,4) volt, míg például az egyenlőtlensége jellemzésére alkalmas Sen-index a kilencvenes évek vége óta stagnál (TÁRKI, 2003: 66-67.).

Összegzés

A kormányprogramok áttekintése alapján, valamint a legfontosabb döntések áttekintése után sajátos kép bontakozik a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikáról. Egyrészt, a kormányok legtöbbször könnyebb-nehezebb gazdasági kényszerhelyezethez próbált alkalmazkodni, s ez attól függetlenül igaz, hogy némely válságos szituáció előidézésében az

adott kormány vagy elődje tevőleges szerepet játszott. A korlátozott mozgástér következtében valamennyi kormány csak a célkitűzései egy részét volt képes megvalósítani, de az is előfordult – a Horn-kormány esetében –, hogy a kormányprogramban foglaltaktól való eltérések kerültek többségbe.

A másik jellegzetesség, hogy a kormányprogramoknak vannak visszatérő elemeik, függetlenül az adott koalíció pártösszetételétől. Ilyen komponens például a foglalkoztatási és szociális intézményrendszer összehangolásának szándéka vagy a nyugdíjak értékállóságának biztosítására tett ígéret. Az ismétlődő programpontokból a szociálpolitika legalább részleges folytonossága kellene hogy következzen, ám a konkrét döntések áttekintése alapján kirajzolódó kép nem igazolja ezt a várakozást.

Harmadszor – magyarázva az előbbieket – az egyes kormányok még a szűk mozgástéren belül is sok esetben karakteres társadalmpolitikai elképzelésekre valló lépéseket tettek, amelyeket azután a következő kabinet – eddig minden választás kormányváltást hozott! – nem kívánt folytatni. Az Antall-kormány különösen a családtámogatások terén a konzervatív elveket juttatta érvényre. Részben ezt tette az Orbán-kormány is, bár jóval szélesebb eszköztár felhasználásával, továbbá a neoliberais és az etatista elvek sajátos kombinálásával: egy jól meghatározható társadalmi csoport érdekében variálta a beavatkozás eszközeit. A Horn-kormány egy, a rászorultsági elv révén „lefelé” célzó, alapjaiban klasszikus szociáldemokrata politikára törekedett, ám végül a rendszerváltás utáni legliberaisabb jóléti kurzust valósította meg. Ehhez képest a Medgyessy-kormány a teljes társadalmat megcélzó célkitűzései jelentős változást jelentettek. Igaz, az értékválasztás elkerülésén alapuló politika jelentősen hozzájárult a költségvetési korlátok átlépéséhez, s az újabb gazdasági kényszerhelyzet kialakulásához. A Gyurcsány-kormány a liberális és a szociáldemokrata elvek eddig még meg nem ítélt minőségű elegyével kísérletezik, s újra átrendezi a szociálpolitika prioritásait, biztosítva a megszakíthatóság folyamatosságát.

Irodalom

Bánfalvy Csaba, 1997: *A munkanélküliség*. Budapest: Magvető.

Benedek László, 2001: *A szociális munkás szerepe a munkanélküli-ellátásban*. http://www.szochalo.hu/munkavilaga_index.php

Bokros Lajos, 1996: A leendő pénzügyminiszter huszonöt pontja. Bokros Lajos szakmai cselekvési programjának alapvonalai. In: Kurtán – Sándor – Vass (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 825-829. o.

Bukodi Erzsébet – Harcsa István – Vukovich György, 2004: Magyarország a társadalmi jelzőszámok tükrében. In: Kolosi – Tóth – Vukovich (szerk.): *Társadalmi Riport 2004*. Budapest: TÁRKI. 17-47. o.

Bugarszky Zsolt, 2004: A szociális szolgáltatások újjászületése Magyarországon. *Esély*, 4. sz.

Csáki György, 1996: 1995: a fordulat éve? In: Kurtán – Sándor – Vass (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 223-231. o.

Darvas Ágnes – Mózer Péter, 2004: Kit támogassunk? *Esély*, 6. sz.

Esping-Andersen, Gøsta, 1991: Mi a jóléti állam? In: Lévai – Ferge (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke – T-Twins. 116-132. o.

Ferge Zsuzsa, 2000: *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Gábos András – Szivós Péter, 2002: A jövedelmi szegénység alakulása, a gyermekes családok helyzete. In: Kolosi – Tóth – Vukovich (szerk.): *Társadalmi Riport 2002*. Budapest: TÁRKI. 42-59. o.

Gyulavári Tamás: *Az EU szociálpolitikája: érdekek kereszttüzében*. http://www.nfh.hu/doc/doku/IFM_tanulmanyok/EU_szocpolcikk_februar28.pdf

Hegedüs József és szerzőtársai, 2000. *Lakás jelzáloghitelezés jelenlegi akadályainak vizsgálata, javaslat a hitelezés szerepének növelésére*. Budapest: Városkutatás Kft.

Hegedüs József – Tosics Iván, 1991. Privatizáció a lakásrendszerben. *Esély*, 3. sz.

Juhász Gábor, 2005: *A társadalmi kohézió előmozdítására irányuló közösségi politikák*. Kézirat. ELTE TÁTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék.

Kolosi Tamás, 2000: *A terhes babapiskóta*. Budapest: Osiris.

Lakner Zoltán, 2003: Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990-2003. *Esély*, 6. sz.

-2005: A szociálpolitikai kommunikáció éve. *Esély*, 1. sz.

Matolcsy György, 1998: *Sokk vagy kevés?* Budapest, 1998: Kairosz.

Medgyesi Márton, 2002: Az időskorúak jövedelmi helyzetének változása az 1990-es években. In: Kolosi – Tóth – Vukovich (szerk.): *Társadalmi Riport 2002*. Budapest: TÁRKI. 60-74. o.

Mózer Péter, 2001: „Perverz újraelosztás”. *A Fidesz családpolitikája 1998-2002*. www.jadat.hu

Müller, Katharina, 2000: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana. In: Augusztinovicz Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány. 51-83. o.

Pálffy Anikó, 2004: Közös befogadási memorandumok az újonnan csatlakozó országokban: szakpolitikai prioritások.

http://www.nfh.gov.hu/doc/doku/IFM_tanulmányok/IFM%202004/PalffyA_.pdf

Pongrácz Tiborné – S. Molnár Edit, 1992: Terhességmegszakítások a statisztikai adatok és a közvélemény tükrében. In: Andorka – Kolosi – Vukovich (szerk.): *Társadalmi Riport 1992*. Budapest: TÁRKI. 289-317. o.

Révész Magda, 2001: A gyermekvédelmi törvény után. http://www.szochalo.hu/csalad_index.php

Romsics Ignác, 2003: *Volt egyszer egy rendszerváltás*. Budapest: Rubicon.

Sinfield, Adrian, 1999. Társadalmi védelem kontra adótámogatás. *Esély*, 1. sz.

Spéder Zsolt, 1996: Ikertestvérek. A szegénység arcai a mai Magyarországon. *Századvég*, ősz.
-2002: *A szegénység változó arcai*. Budapest: Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó.

Stiglitz, Joseph E.: *A globalizáció és visszásságai*. Budapest, 2003: Napvilág.

Szalai Júlia, 2002: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 4. sz.

TÁRKI Monitor, 2003: *Stabilizálódó társadalomszerkezet*. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a530.pdf>

Titmuss, R. M., 1991: A jólét társadalmi elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről. In: Lévai – Ferge (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke – T-Twins. 86-97. o.

Tóth István György, 1994: A jóléti rendszer az átmenet időszakában. *Közgazdasági Szemle*, 3. sz.
-2005: *Jövedelemeloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig*. Budapest: Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég Kiadó.

Dokumentumok

A Nemzeti Megújulás Programja szociális és egészségügyi fejezetei. 1990.

http://www.medinfo.hu/new3/politika/kormanyprogramok/1_kormanyprogram_1990-1994_eu.doc

A Magyar Köztársaság Kormányának programja, 1994-1998 egészségügyi és szociális fejezetei. 1994

http://www.eski.hu/new3/politika/kormanyprogramok/2_kormanyprogram_1994-1998_eu.doc

Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarországot 1998-2002 egészségügyi és szociális fejezetei. 1998

http://www.eski.hu/new3/politika/kormanyprogramok/3_kormanyprogram_1998-2002_eu.doc

„Cselekedni most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja 2002-2006 egészségügyi és szociális fejezetei. 2002

http://www.eski.hu/new3/politika/kormanyprogramok/4_kormanyprogram_2002-2006_eu.doc

Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországot 2004-2006. 2004

http://www.miniszterelnok.hu/gss/alpha?do=2&st=1&pg=10&m13_doc=19&m11_act=4

Közös Memorandum a társadalmi befogadásról, 2003.

http://www.eselyegyenloseg.hu/kirekesztes/tkek_memorandum/1_memorandum_6.doc

Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért, 2004.

http://www.eselyegyenloseg.hu/kirekesztes/tkek_cselekv_terv/a_nemzeti_cselekv_6.pdf