



BUDAPEST
INTÉZET

BALTA HELYETT METSZŐOLLÓT! LÉPÉSEK EGY FENNTARTHATÓ JÓLÉTI RENDSZER FELÉ

KÉSZÍTETTE:

CSERES-GERGELY ZSOMBOR, RESZKETŐ PETRA,
SCHARLE ÁGOTA ÉS VÁRADI BALÁZS

BUDAPEST SZAKPOLITIKAI ELEMZŐ INTÉZET

Javított változat

2009. április 28.

BALTA HELYETT METSZŐOLLÓT!

LÉPÉSEK EGY FENNTARTHATÓ JÓLÉTI RENDSZER FELÉ

RÖVID ÖSSZEFOGLALÓ

Az utóbbi években számos kormányzati, szakmai, politikai és civil műhely fogalmazott meg javaslatokat a jóléti rendszer egészének vagy egy-egy részének átalakítására. A javaslatok közéleti és szakmai fogadtatásában komoly véleménykülönbségek vannak, abban azonban úgy tűnik, a legtöbben egyetértenek, hogy a gazdaság növekedési pályára állításához és a társadalmi feszültségek enyhítéséhez szükség van valamilyen jelentős átalakításra.

A Budapest Intézet reform-javaslatja is ebből indul ki, és számos eleme erősen hasonlít is mások korábban közzétett ajánlásaihoz. Újdonság ereje abban rejlik, hogy a javasolt intézkedések várható hatásait és politikai kockázatait is igyekszik minél részletesebben kiszámítani és bemutatni, illetve, hogy figyelembe veszi és épít is az egyes intézkedések közötti összefüggésekre és kölcsönhatásokra. Egy eddig elhanyagolt szempont is megjelenik a javaslatban: az ellátórendszert működtető intézmények konstrukciós hibái és gyengeségei. Ezekről a szempontokról manapság kevés szó esik, annak ellenére, hogy az eddigi kiadás-csökkentő reformok kudarcra vélhetően nagyrészt ezek elhanyagolására vezethető vissza. A javaslat egy olyan átfogó reform-koncepcióval áll összhangban, amely a foglalkoztatás-, oktatás- és szociálpolitikára is kiterjed, és amelynek alapja a biztonság, az átláthatóság, és a szolidaritás, célja pedig, hogy mindenki képes legyen a tőle telhető legnagyobb mértékben munkájával hozzájárulni az egész közösség gyarapodásához.

A nagy vagy kicsi állam vitában nem foglalunk állást. Azt állítjuk, hogy nem a méret, hanem a hatékonyság a döntő. A magyar jóléti kiadások aránya a GDP-hez mérten nagyjából a brit szinttel azonos, és kisebb, mint a svéd: nézetünk szerint a növekedésnek nem ez, hanem az alacsony foglalkoztatási szint a fő korlátja. A foglalkoztatottságot pedig nem önmagában a kiadások nagysága, hanem azok szerkezete, illetve a fedezetül kivetett adók és járulékok összetétele befolyásolja.

Az ellátórendszer átalakítására tett javaslataink három feltevésen alapulnak. Egyfelől, hogy a növekedés – jóval a válság előtt kezdődött – lassulásának egyik oka az a rossz munkapiaci egyensúly, amelyben a jóléti ellátások a munkakínálatot, a nagy adók, magas minimálbér, és a bizonytalan üzleti környezet pedig a keresletet fogják vissza. Másfelől, a jelenlegi válság keltette bizonytalanság a tőke relatív árának emelkedéséhez vezet, így a tőke-intenzív

növekedés és alkalmazkodás lehetőségei beszűkülnek. Az alkalmazkodás annál gyorsabb, minél inkább képes csökkenni a munkaerő költsége. Végül, a magyar versenyképesség hosszú távú és tartós javításának egyik első feltétele a foglalkoztatási szint jelentős emelése.

Javaslataink három mechanizmuson keresztül növelik a hatékonyságot: ösztönzik a munkakínálatot, javítják a jóléti ellátások célzottságát, és megerősítik a kiadások alakulását szabályozó intézményi korlátokat és ösztönzőket. A munkapiac keresleti oldalával nem foglalkozunk, de jelezzük, hogy javaslataink csak akkor hoznak eredményt, ha ezen a téren is jelentős lépések történnek a képzetlen munkaerő keresletének ösztönzése és a gazdaságpolitika kiszámíthatósága érdekében.

Javaslatainkat három cél: (1) a munkapiaci ösztönzők javítása, (2) a szociális ellátások célzásának javítása, és (3) az intézményrendszer fejlesztése köré csoportosítottuk.

A munkapiaci ösztönzők javítása

A 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája máig nem érte el a rendszerváltás előtti, vagy az EU25 országaiban mért átlagos szintet. A foglalkoztatási ráta különösen alacsony a képzetlenek, a fiatalok, az idősek, és a kisgyermekes nők körében, míg a középkorú és képzetesebb munkavállalók csoportjában megközelíti az EU átlagot.

A nem dolgozó 20-59 éves népesség többségének nincs érettségije: 580 ezren legfeljebb általános iskolát végeztek, 470 ezren szakmunkásképzőt vagy szakiskolát. A nem dolgozók közel kétharmada valamilyen ellátást kap: többségük nyugdíjat, anyasági- vagy munkanélküli ellátást. Azok, akik kapnak valamilyen ellátást, jellemzően nem keresnek munkát. A nyugdíjba vonulás tényleges életkora átlagosan 58-60 év, a rokkantsági nyugdíjasokkal együtt 55-56 év.

Az itt javasolt megoldás lényege nem az ellátások összegének megkurtítása, hanem az, hogy nehezebb legyen hozzáférni az inaktivitásra ösztönző (feltétel nélküli) jóléti ellátásokhoz, az álláskeresőket viszont hathatós segítséget kapjanak a munkába álláshoz. A javasolt lépések:

1. Az álláskeresői feltétel nélkül nyújtott támogatásban részesülők arányának csökkentése
2. Az álláskeresőket járó ellátások együttműködési feltételeinek kiterjesztése és szigorítása
3. A hagyományos aktív munkaerő-piaci programok és a közfoglalkoztatás radikális szűkítése, átcsoportosítása a személyre szabott programokra
4. A bölcsődei és óvodai férőhelyek bővítése, egyúttal a pénzbeli anyasági ellátások szűkítése.

A szociális ellátások célzásának javítása

Szociális célú pénzbeli és természetbeni ellátásokra, a nyugdíjak nélkül 2007-ben a GDP 9,3 százalékát fordította a magyar költségvetés. Bár az ellátórendszer jelentősen hozzájárul a jövedelmi különbségek és a szegénység enyhítéséhez, az ellátások célzottsága inkább közepes, mint jó: a támogatás nem csak azokat éri el, akiknek a legnagyobb szükségük lenne rá, és nem ér el minden rászorulókat. A rendszer emellett nagyon szétaprózott: a tíz legnagyobb támogatástípus mellett mintegy 350 féle mentességet és támogatást biztosít, így sokat költünk a sokféle támogatás adminisztrációjára is. Az ellátások igénylése és szabályozása is nehezen áttekinthető, illetve nehéz biztosítani, hogy az arra rászoruló hatékony ellátást kapjon.

A javasolt megoldás lényege, hogy kevesebb féle, és egyértelműbb célok mentén kialakított, a célokhoz igazított támogatási forma legyen. A javasolt átalakítások nyomán a támogatások jobban elérik a rászorulókat, elsősorban őket érik el, valamint kisebb adminisztrációs költséggel járnak az állam és az állampolgárok számára is. A javasolt lépések:

5. Áttekinthetőség növelése, adminisztráció csökkentése: kevesebb féle ellátás
6. A családtámogatások célzottságának javítása
7. Utazási kedvezmények szűkítése
8. A gázár-támogatás radikális szűkítése és átalakítása
9. Az öregségi nyugdíj 13. havi juttatásának megszüntetése célzott, átmeneti kompenzációval
10. A lakásépítési támogatások további szűkítése, kivezetése.

Intézmény-fejlesztés a fenntarthatóság növelése érdekében

A magyar fiskális politikában rendkívül erős a politikai ciklus hatása: a költségvetési kiadások választási években meglódnak, amit a következő egy-két évben a kiadások visszafogása követ. A visszatérő deficitet jellemzően nem lehet egy-két hibás lépésre visszavezetni, mert a költségvetési bevételek és kiadások számos tétele együtt adja ki a hiányt. Az *ad hoc*, rövidtávú politikai célok függvényében hozott intézkedések általában előbb-utóbb felemészti az egyes részterületen megszülető reformok hatását.

A javasolt megoldás lényege, hogy a nyilvánosság, az átláthatóság, és a kormányzati működés hatékonysága felett örökdő intézmények megerősítésével megnöveljük a felelőtlen kormányzati költségek intézményi és politikai költségét. A javasolt intézkedések:

11. A miniszterelnök mellé elismert közgazdászokból álló fizetett tanácsadó testület felállítása
12. Egységes, nyilvános közbeszerzési adatbázis létrehozása
13. A diszkrecionális nyugdíjemelések megnehezítése
14. A Költségvetési Tanács megerősítése
15. Program-alapú költségvetési rendszer bevezetése, az eredmény-orientált tervezés és végrehajtás kereteinek kialakítása.

Meggyőződésünk, hogy nagyhatású beavatkozásokat csak alapos előkészítés után és átfogó koncepció részeként érdemes és lehet sikeresen végrehajtani. Ha ez nem történik meg, könnyen születhetnek egymás hatásait kioltó intézkedések, illetve reménytelen beláttatni az érintettekkel, hogy nem nekik kell egyedül viselni a reform terheit. Javaslatunkkal ennek a munkának csak az első lépését tettük meg: a sikeres megvalósításhoz a szokásos jogszabályi előkészítés előtt részletes hatásvizsgálatokra és egyeztetésekre van szükség.

TARTALOM

Rövid összefoglaló	1
1 Bevezető	1
2 A hatásosság feltételei, kompatibilitás más politikákkal	3
3 A munkapiaci ösztönzők javítása	5
3.1 Az álláskeresési feltétel nélkül nyújtott támogatásban részesülők arányának csökkentése.....	9
3.2 Az együttműködési feltételek kiterjesztése és szigorítása	11
3.3 Aktív munkaerő-piaci programok és a közfoglalkoztatás radikális szűkítése, átcsoportosítása	14
3.4 Bölcsődei és óvodai férőhelyek bővítése, pénzübeli anyasági ellátások szűkítése	16
4 A célzás javítása	18
4.1 Áttekinthetőség növelése, adminisztráció csökkentése	22
4.2 A családtámogatások célzottságának javítása	23
4.3 Utazási kedvezményének szűkítése	23
4.4 A gázár-támogatás jogosultság radikális szűkítése és átalakítása	25
4.5 Az öregségi nyugdíj 13. havi juttatásának teljes megszüntetése	27
4.6 A lakásépítési támogatások további szűkítése, kivezetése	28
5 Intézmény-fejlesztés a fenntarthatóság növelése érdekében	30
5.1 A miniszterelnök mellé elismert közgazdászokból álló fizetett tanácsadó testület	31
5.2 Egységes, nyilvános közbeszerzési adatbázis.....	32
5.3 Diszkrecionális nyugdíjemelések megnehezítése.....	33
5.4 Erős költségvetési tanács.....	35
5.5 Program-alapú költségvetési rendszer, eredmény-orientált tervezés és végrehajtás	36
6 Kapcsolódások, szinergikus hatások	39
7 Források és hivatkozások	41

1 BEVEZETŐ

A hozzánk sok tekintetben hasonló Csehország kevesebbet költ jóléti ellátásokra, mint Magyarország, a jövedelmi különbségek és a szegények aránya mégis kisebb, mint nálunk.¹ Az eltérést magyarázhatja a cseh és a magyar társadalom eltérő szerkezete, de azt gyanítjuk, hogy legalább egy része a magyar jóléti ellátórendszer alacsony hatékonyságából következik. Tanulmányunkban az utóbbi okait vizsgáljuk, és megkísérlünk konkrét javaslatokat is tenni a hatékonyság javításának módjára.

A jóléti kiadások viszonylag magas szintje és az ellátórendszer gyenge teljesítménye több szempontból is figyelmet érdemel. A költséges jóléti államot magas adókból kell finanszírozni, ami visszafogja a gazdasági szereplők teljesítményét, és ezáltal csökkenti a társadalom egészének jólétét. Ha az ellátások nem képesek hathatósan fékezni a jövedelmi különbségek növekedését és erősíteni a lakóhelyi és munkahelyi közösségek integráló képességét, az társadalmi feszültségekhez vezet. Továbbá középtávon is kétséges, fenntartható-e egy olyan jóléti rendszer, amely nem tudja kezelni a népesség öregedésének hosszú távú tendenciáját, sőt, az aktívak aránya még annál is alacsonyabb, mint ami a demográfiai adottságokból következne (Augusztinovics 2005).

Nem egyszerűen arról van szó, hogy túl magasak a kiadások és így az adóterhek is: az alacsony hatékonyság fő okai az újraelosztási rendszer belső szerkezetében rejlenek.² A könnyen hozzáférhető és viszonylag bőkezű juttatások álláskeresés nélkül biztosítanak megélhetést, a munkapiacra visszatérést segítő szolgáltatások minősége és mennyisége sem elegendő. Az adóterhek elosztása távolról sem optimális: nem veszi figyelembe a munkaerő keresletének és kínálatának alkalmazkodását, és éppen ott a legmagasabb, ahol a bérköltség emelkedése a legjobban csökkenti a foglalkoztatást. A magas minimálbér és a járulékminimum fehéritést célzó fokozatos emelése veszteségessé teszi a nagyszámú képzetlen munkaerő legális alkalmazását. A tartós munkanélküliség és inaktivitás szegénységhez, a szegénység generációs újratermelődéséhez vezet, és újabb szociális kiadásokra teremt igényt. A rosszul célzott és elaprózott támogatási rendszer pedig a szükségesnél is nagyobb költséggel tudja csak elérni a rászorulókat, ha egyáltalán eléri őket.

¹ A szociális biztonságra fordított összes kiadás 2005-ben, a GDP százalékában Csehországban: 19,1, Magyarországon: 21,9%; a háztartások legszegényebb és leggazdagabb huszadának egy főre jutó jövedelmének hányadosa Csehországban: 3,7, Magyarországon: 4 (Eurostat online adatbázis).

² Valójában a kiadások csak a régiós összehasonlításban tekinthetők magasnak, egyébként az összevont (GDP-vel súlyozott) EU átlag alatt, a tagországok súlyozatlan átlagának szintjén vagyunk.

Ráadásul mindez nem néhány elhibázott szakpolitikai döntés következménye, hanem az állami intézményrendszer mai működési mechanizmusainak tipikus terméke. Így aztán egy-egy részterület újraszabályozásának jótékony hatása előbb-utóbb elenyészik: a hatásvizsgálatok és korrekciós mechanizmusok nélkül működő intézmények újratermelik a hibákat. Ennek látványos példája az 1997-es nyugdíjreform, amelynek egyensúly-javító hatását tíz éven belül eltűntették az egymást követő, fedezet nélküli, ámde szavazatokkal kecsegtető kiigazítások és 13. havi juttatások.

Ebben a tanulmányban a munkapiacra leginkább kiható jóléti ellátásokat vizsgáljuk: a nyugdíjasok, a családok, a munkanélküliek és a szegények ellátásait. Azt gondoljuk ugyanis, hogy járulékos hatásaikon keresztül ezeknek az ellátásoknak a kijavítása nyithat utat egy magasabb egyensúlyi növekedési pálya felé. Bár a jólét hosszú távú alakulása szempontjából legalább annyira fontosak, itt nem vizsgáljuk az egészségügy, az oktatás és az önkormányzatok működését.³

A hatékonyság javulása elsősorban három forrásból származhat:

- a gazdasági teljesítményt (elsősorban a munkakínálatot) ellenőztönző hatások enyhítéséből,
- az ellátások pontosabb célzásából és az adminisztráció csökkentéséből, és végül
- az ellátásokat működtető intézményrendszer fejlesztéséből.

Hangsúlyozzuk, hogy a javaslatok célja nem a kiadások csökkentése, hanem a hatékonyság javítása. Egyes területeken ez megtakarításokat is hozhat, másutt még több kiadással is járhat, legalábbis rövidtávon. A cél az, hogy a jóléti rendszer hosszú távon fenntartható legyen, és eközben hatásosan előzze meg és enyhítse a legszegényebbek leszakadását. A kiadáscsökkentő javaslataink mindegyike tartalmaz valamilyen kompenzációt, ami biztosítja, hogy a legszegényebbek jövedelme ne csökkenjen, vagy esetleg növekedjen is.

A tanulmány második fejezete a szükséges reformok általános feltételeit vázolja, a következő három fejezet a fenti területeket veszi sorra, végül az utolsó fejezet vázolja a javaslatok közötti legfontosabb kölcsönhatásokat.

³ A közoktatás működési zavarait és a szükséges reformokat rendkívül alaposan tárgyalják Fazekas és szerzőtársai (2008). Az egészségügyről, az önkormányzati rendszerről, és más területekről is jó áttekintést ad az OECD (2008).

2 A HATÁSOSság FELTÉTELEI, KOMPATIBILITÁS MAs POLITIKÁKKAL

Az ellátórendszer átalakítására tett javaslataink három feltevésen alapulnak. Egyfelől, hogy a növekedés – jóval a 2008-as válság előtt kezdődött – lassulásának egyik oka az a rossz munkapiaci egyensúly, amelyben a jóléti ellátások a munkakínálatot, a nagy adók, magas minimálbér, és a bizonytalan üzleti környezet pedig a keresletet fogják vissza. Másfelől, a jelenlegi válság keltette bizonytalanság kamatemeléshez, a tőke relatív árának emelkedéséhez vezet, így a tőke intenzív növekedés és alkalmazkodás lehetőségei beszűkülnek. Az alkalmazkodás annál gyorsabb, minél inkább képes csökkenni a munkaerő költsége. Végül, a magyar versenyképesség hosszú távú és tartós javításának egyik első feltétele a foglalkoztatási szint jelentős emelése (legalább az EU átlagára).

Javaslatunk a munkakínálatot ösztönzi az inaktívaknak járó egyes támogatásokhoz való hozzáférés szűkítése, a munkanélküli és más ellátások együttműködési feltételeinek szigorítása, és a munkavégző képességet javító szolgáltatások megerősítése révén. Ezek a lépések olyan gazdaságpolitika mellett segítik a foglalkoztatás bővülését, amelyben:

- az adó- és járulékkerhek csökkentése a kis keresetekre fókuszál (pl. a fix összegű egészségügyi hozzájárulás, a szakmunkás-minimálbér és a kétszeres járulékfizetési szabály eltörlésével), hogy csökkentse a bérköltségeket, különösen a képzetlen munkaerőét;
- a foglalkoztatáspolitikában nem a munkanélküliség, hanem az aktivitási ráta, a képzetlenek aktivitási rátája (növelés), és a tartós munkanélküliek aránya (csökkentés) áll;
- a gazdaságpolitika kiszámíthatósága növekszik;
- a feketegazdaság kifehérítését célzó politikák hangsúlya átkerül a minimális befizetések általános emeléséről a statisztikai eszközökkel, finoman célzott ellenőrzésekre és az adórendszer áttekinthetőségét javító, illetve az adómorál nem racionális motivációira építő kommunikációs intézkedésekre (lásd: Elek et al 2009, Szántó-Tóth 2001).

A munkakínálatot bővítő lépések ugyanis önmagukban, ha egyidejűleg nem ösztönözzük a munkaerő keresletet is, csak a munkanélküliséget növelik – nem pedig a foglalkoztatást. Mivel elsősorban a képzetlen munkaerő aktiválása a feladat - ez az a csoport, amelyben a legnagyobb a lemaradásunk az EU-15 átlagához képest - a bérköltségek csökkentése is a képzetlen munkaerő keresletének ösztönzését kell megcélozza. Emellett szól az is, hogy a kereslet bérrugalmassága éppen a képzetlenek esetében a legmagasabb: azaz adott bérköltség-csökkentés foglalkoztatási hatása ebben a körben a legnagyobb (Kertesi és Köllő 2003, Tarjáni 2004).

A javaslatokkal kompatibilis gazdaságpolitika mellett a bevezetés megfelelő előkészítése és kommunikációja is szükséges a sikerhez. Kitüntetett figyelmet érdemel:

- a politikai/szociális feszültségek növekedésének megelőzése az elvonások által érintett legszegényebb társadalmi csoportok kompenzálásával;
- a hitelesség: a gazdasági szereplők meggyőzése arról, hogy érdemes alkalmazkodni, mert az intézkedések tartósak lesznek (például a nagy pártok közötti konszenzus kialakításával, de legalább az ellenzék passzív jóváhagyásának megszerzésével);
- ütemezés: a szigorító intézkedéseket a hozzájuk kapcsolódó, hatásosságukat biztosító kiegészítő lépésekkel együtt kell bejelenteni és elindítani (pl. gyes rövidítését a bölcsődei hálózat bővítésével, vagy a korhatár emelést a rehabilitációs szolgáltatások bővítésével együtt);
- az érintettek (stakeholderek) bevonása, előzetes meggyőzése, támogatásuk biztosítása - például a szakmai, érdekvédelmi és civil szervezetek érdemi bevonásával, vállalható javaslataik megvalósításával, illetve veszteségeik részbeni kompenzálása által (amit javasolt egyszeri, átmeneti intézkedéssel megoldani, hogy a reformok logikáját ne bontsák meg).
- a sikeres gazdaságpolitikai váltáshoz az is szükséges, hogy az intézkedések kommunikációjában megjelenjenek az új (adófizető, beruházó, stb.) attitűdöket bátorító üzenetek.

A közgazdaságtani szempontból legjobban megalapozott intézkedés sem ér fabatkát sem, ha azt nem lehet elfogadtatni; akkor sem sokat, ha az egyeztetések eredményeképp csak a reform lényegét eltorzító, a szándékolt hatást felülmúló negatív mellékhatásokkal járó kompromisszumokra jutnak a felek. Ezért különösen fontos az érintettek (stakeholderek) érdekeinek elemzése, a releváns érdekek és érdekérvényesítés kezelésre alkalmas kormányzati akcióterv kidolgozása. A hitelesség megteremtésének egyik fontos és tőlünk nyugatra rutinszerűen alkalmazott eszköze a kormányzati lépéseket megalapozó, alátámasztó és elmagyarázó zöld és fehér könyvek, illetve az ezeket alátámasztó hatástanulmányok és elemzések közzététele – hónapokkal a tervezett lépések elindítása előtt.

3 A MUNKAPIACI ÖSZTÖNZÖK JAVÍTÁSA

A helyzet: A 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája máig nem érte el a rendszerváltás előtti szintet. 1997 és 2007 között kevesebb, mint hat százalékponttal emelkedett (52,0 százalékról 57,6 százalékra), azóta pedig csökkent a foglalkoztatás (56,7%). A növekedés nagy része 1997 és 2000 között történt, az azóta eltelt nyolc év alatt összesen is kevesebb, mint 1 százalékponttal nőtt a foglalkoztatás. A foglalkoztatási ráta különösen alacsony a képzetlenek (legfeljebb 8 általánost végzettek), a 15-24 éves fiatalok, az 55-64 évesek, és a 25-44 éves nők csoportjában, míg a középkorú és képzettebb munkavállalók csoportjában megközelíti az EU átlagot.

A nem dolgozó 20-59 éves népesség (2007-ben 1,84 millió ember) többségének nincs érettségije: 580 ezren legfeljebb általános iskolát végeztek, 470 ezren szakmunkásképzőt vagy szakiskolát. A 20-59 éves, legfeljebb általános iskolát végzett népesség létszáma 2007-ben 1,05 millió fő, és csak 45 százalékuk dolgozik. A képzetlenek foglalkoztatási rátája különösen rossz a tőkehiányos, magas munkanélküliségű megyékben.

Foglalkoztatási ráták 2007-ben

	15-24 éves (férfi és nő)	25-39 éves nők	55-64 éves (férfi és nő)	25-64 éves képzetlen	25-64 éves (férfi és nő)	15-64 éves (férfi és nő)
Lengyelország	25.8	70.6	29.7	41.0	65.5	57.0
Magyarország	21.0	64.1	33.1	38.5	65.5	57.3
Szlovákia	27.6	65.9	35.6	29.1	70.0	60.7
Csehország	28.5	66.3	46.0	45.7	74.5	66.1
Szlovénia	37.6	83.7	33.5	56.2	74.4	67.8
EU15	41.0	71.5	46.5	58.8	72.6	67.0

Forrás: Eurostat on-line adatbázis, foglalkoztatottak (alkalmazottak és vállalkozók)/népesség.

A nem dolgozó (inaktív vagy munkanélküli) 20-59 éves népesség közel kétharmada valamilyen ellátást kap: 33 százalék valamilyen nyugdíjat, 28 százalék valamilyen anyasági vagy munkanélküli ellátást. Azok, akik kapnak valamilyen ellátást, jellemzően nem keresnek munkát (köztük 12 százalék a munkát keresők aránya, míg az ellátást nem kapók között 21 százalék).⁴

⁴ Itt nem a munkanélküliségi rátáról van szó (az az állást keresők és az aktívak arányát mutatja), hanem a nem
www.budapestinstitute.eu

Bár az öregségi korhatár 62 év, a nyugdíjba vonulás tényleges életkora jóval alacsonyabb: átlagosan 58-60 év (az OECD átlag 62-63 év, a nőké mindenütt alacsonyabb), a rokkantsági nyugdíjasokkal együtt 55-56 év.⁵ A következő évek demográfiai folyamatai nem kedveznek a nyugdíjassza egyensúlyának. A 2009-13 között nyugdíjas korúvá válók átlagos létszáma meghaladja a 140 ezer főt, míg a belépő 18-22 éveseké csak 120 ezer körül mozog. A Ratkó-gyerekek 2016-ban érik el a nyugdíjkorhatárt, ami azt jelenti, hogy ebben az évben közel 180 ezren töltik be a 62 évet, míg a munkapiacra belépő évjáratok létszáma 100-110 ezer körül lesz.

A probléma logikája: Az idősebb munkavállalók alacsony foglalkoztatottsága nagyrészt a viszonylag könnyen elérhető, korhatár alatti nyugdíjazási formákra vezethető vissza. A szülőképes korú nők esetében részben a kiterjedt pénzbeli ellátások, részben a bölcsődei és óvodai elhelyezés szükségessége a meghatározó. A segélyek, nyugdíjak, és általában minden nem munkából származó pénzbeli juttatás csökkenti a munkavállalási hajlandóságot (a vonatkozó elméleti irodalom áttekintését lásd Semjén 1996), amit hazai empirikus kutatások is megerősítenek (Bálint-Köllő 2007, Bódis és szerzőtársai 2005, Cseres-Gergely 2007, Firle és Szabó 2007, Scharle 2007a).

A magyar rendszerben nagyon sokan részesülnek olyan ellátásban, amely nem ír elő együttműködési kötelezettséget a munkaügyi szervezettel, vagy ha elő is írja a szabályozás az álláskeresést, azt a gyakorlatban nem érvényesítik következetesen. Bajnai és szerzőtársai (2008) számításai szerint az összes nem foglalkoztatott között Magyarországon 18, Lengyelországban 38, Szlovákiában 43 százalék a regisztrált munkanélküliek aránya. Nálunk a regisztráltak többsége (67 %) kap munkanélküli segélyt (vö.: Lengyelországban 10,5 és Szlovákiában 8 %) és ritkán keresik fel a munkaügyi kirendeltséget. Magyarországon 52 százalék, Lengyelországban 77 százalék, Szlovákiában 87 százalék állította, hogy járt a kirendeltségen a kérdezést megelőző hónapban).⁶ Ez arra utal, hogy a magyar gyakorlathoz képest sokkal szélesebb körben írják elő a regisztrációt, és aki regisztrált, azzal intenzívebben is foglalkoznak.

Azért, hogy a képzetlenek között alacsony a foglalkoztatottság, elsősorban a magas bérköltségek (minimálbér és járulékok) és a foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatások több szempontból is elégtelen kínálata felelős – legalábbis erre utalnak a 2001-2002. évi jelentős minimál-

dolgozók aktivitásának mértékéről.

⁵ Az OECD 2007. évi adatait lásd: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/39371902.xls>, a 2006. évi magyar adatokat lásd Fazekas et al (2007) 12.4a. táblázat, 241. oldal.

⁶ Bajnai et al (2008) számításai a 2005. évi munkaerőfelmérés adatok (Eurostat) alapján.

béremelések és a regisztrált munkanélkülieknek nyújtott aktív munkaerő-piaci eszközök hatásvizsgálatai (Kertesi és Köllő 2004, Galasi és szerzőtársai 2007).

A megoldás logikája: Az aktivitás növelése érdekében négy ponton javaslunk beavatkozást: 1) a feltétel nélküli ellátásokat kapók száma, 2) az ellátás ellenőztönző hatását részben ellensúlyozó álláskeresési feltételek érvényesítése, 3) a munkavégző képességet javító, és 4) a munkavállalást támogató szolgáltatások.

Az első lényege, hogy kevesebben kerüljenek be a feltétel nélkül ellátottak közé (rokkantnyugdíj, korai nyugdíj, öregségi nyugdíj), illetve hamarabb kerüljenek ki az ilyen ellátásokban részesülők (gyes, gyed, gyet, rokkantsági járadék, táppénz).

A második az álláskeresési-együttműködési feltételek kiterjesztése és következetes érvényesítése az ellátások mainál jóval nagyobb körére. Az ellátások együttműködési feltételeinek lényege, hogy bizonyos magatartást várnak el a munkanélkülitől, és ha ennek nem felel meg, akkor ezt szankcionálják. Elvárás lehet például, hogy meghatározott időközönként jelenjen meg a munkaügyi kirendeltségen, mutassa be, milyen módon keresett állást, és fogadja el, ha megfelelő állást, vagy képzési programot ajánl neki az ügyintéző.⁷ A leggyakoribb szankció a segélyfolyósítás felfüggesztése vagy megszüntetése, illetve a segélyösszeg átmeneti vagy tartós csökkentése. Ezeknek a szigorításával legalábbis részben ellensúlyozható a pénzbeli ellátások ellenőztönző hatása (Bódis-Micklewright-Nagy 2004, Cseres-Gergely - Scharle 2007).

A nem dolgozók álláskeresési intenzitása nem csak elméletileg, de a fejlett országok empirikus tapasztalata szerint is erősen hat a bérek alakulására (Layard, Nickell és Jackman 1991). Minél nagyobb az aktívan álláskeresők aránya a nem dolgozók között, annál könnyebb visszafogni a teljesítménnyel nem alátámasztott bérköveteléseket, és annál rövidebb lehet a válságok lefolyása. Az egyensúlyihoz közel tartott bérszínvonal ugyanis lehetőséget ad a munkaerő iránti kereslet növekedésére - szemben a magasra alkudott bérszinttel, ami az egyensúlyi szint alá csökkenti a keresletet és a foglalkoztatást.

A harmadik beavatkozási terület elsősorban a képzetlenek és a tartós munkanélküliek aktivizálását célozza a munkavégző képességet javító szolgáltatások minőségének és mennyiségének érdemi növelésével. Ebben a körben készségfejlesztésre és a motiváció, önbizalom helyreállítására egyaránt szükség van. Ezeket pusztán anyagi ösztönzőkkel nem lehet kiváltani.

⁷ Megjegyezzük, hogy ezek az elvárások mind az aktív álláskeresésre, és a munkavállalási hajlandóság bizonyítására vonatkoznak. A segélyezett életmódja, gyermekének nevelése, fogyasztási szokásai nem tartoznak a munkaügyi vagy önkormányzati ügyintézőre. Az ezzel kapcsolatos esetleges problémák megoldásában az ehhez megfelelő szaktudással rendelkező családsegítő szolgálat, a védőnő, vagy a szociális munkás tud segíteni.

Végül, a negyedik javaslat a bölcsődei és óvodai férőhelyek bővítéséről szól, a pénzbeli anyasági ellátások egyidejű szűkítésével. Ez a javaslat azon a skandináv példán alapul, amely az anyák hosszú otthonléte helyett a család és a munkavállalás összeegyeztetését támogatja rugalmas szolgáltatási és juttatási rendszerrel, és egyszerre képes javítani a női foglalkoztatást, a termékenységet és a későbbi iskolai teljesítményt megalapozó kisgyerekkori fejlesztést (Bálint-Köllő 2007, Sacerdote-Feyrer 2008).

Érdekek és kezelésük - a stakeholder elemzés logikája: Az alább javasoltakkal szemben az ellenérdekeltek fő csoportjai a jelenlegi szabályozás hasznélvezői, az azokat kidolgozó apparátusok és az intézkedéseket bejelentő kormányzati politikusok. Például, ha a társadalom egésze számára kidobott pénznek tekinthetők a Munkaerő-piaci Alapból (MPA) finanszírozott bértámogatások (lásd 3.2 javaslat), akkor sem várhatjuk, hogy a hasznélvezőik, az azokat kapó vállalatok, vagy azok a politikusok, akik egyszer már fényképezkedtek velük, megkurtítsák, átcsoportosítsák ezeket a támogatásokat. Ezt nem fogják megtenni pusztán azért, mert a szakirodalom szerint ezek nagy holtteher-veszteséggel járnak.⁸

A szakpolitikai változtatások előkészítésének már korai szakaszában meg kell nyerni tehát szövetségesül a jobb ösztönzők fő hasznélvezőit jelentő munkaadókat és az új mechanizmusok kedvezményezettjeit, várható hasznélvezőit (például gyés helyett bölcsőde: a bőkezűbb bölcsődefinanszírozást pártoló nőszervezetek). A fenti, MPA-ra vonatkozó példát folytatva, ha a bértámogatásokon megspórolt pénzből szerény járulékcsökkentést kívánunk finanszírozni, a kamarák, vállalkozási képviselők lehetnek a nyertes vállalkozói többség, és a vesztes, eddig támogatott kisebbség közötti konfliktus lebonyolításának legígéretesebb partnerei. Ahol ez nem elég, ott az intézkedések fokozatos, felmenő rendszerű bevezetésével (erre példa az 1997. évi nyugdíjreform), illetve jól célzott, önmagukban az ösztönzési hatásokat nem rontó, és automatikusan kivezethető kompenzációkkal kell a változtatásokat blokkolni képes, erős érdekcsoportokat kezelni.

A következőkben tehát négy, a munkapiaci aktivitást ösztönző javaslatot mutatunk be: 1) a feltétel nélküli ellátások szűkítése, 2) az álláskeresői feltételek érvényesítése, 3) a munkavégző képességet javító, és 4) a munkavállalást támogató szolgáltatások bővítése.

⁸ Azaz olyasmit finanszíroznak, ami állami támogatás nélkül is megvalósult volna (az empirikus tapasztalatokról lásd például Kluge et al 2005).

3.1 Az álláskeresői feltétel nélkül nyújtott támogatásban részesülők arányának csökkentése

Várható éves megtakarítás: korengedmény szigorítása 50 Mrd, korhatáremelés (minden 1 évnél emelésből) további 50 Mrd, passzív táppénz szigorítása 5 Mrd

Időtáv: bevezetés 1-3 év, hatások: 1-4 év

Javasolt intézkedések:

A öregségi nyugdíj: a malus nélküli⁹ korai nyugdíjazási lehetőség azonnali, teljes megszüntetése (azaz korhatár alatt csak malus-szal). Az öregségi korhatár emelése felmenő rendszerben 65 évre. Az emelés nyomán a korhatár 2010-11-ben egységesen 63 év, 2012-13-ban 64 év, ezután 2-5 évente nő a várható életkor emelkedésétől függően.

A rokkantsági nyugdíj és a rendszeres szociális járadék jogosultság további szigorítása, a rehabilitációs járadék összegének csökkentése. További szigorításra a felülvizsgálatok gyakoriságában és a bíráló bizottságok munkájában (szakértői kapacitások és felszereltség növelése, korrupciós kockázatok csökkentése, foglalkoztatási szakértők érdemi bevonása) vannak még lehetőségek. A 2008-ban bevezetett járadékot javasoljuk a nyugdíjhoz hasonló összegről az álláskeresői járadék szintjéhez közelíteni, az egészségromlásból adódó kiadásokat kompenzáló kiegészítéssel.

A passzív táppénz közelítése az álláskeresői járadékhoz. A passzív táppénz összegének felső korlátozása a minimálbér kétszeresének szintjén, és kötelező együttműködés előírása a munkaügyi szervezettel vagy az igazolást kiállító orvos kiválasztásának adminisztratív korlátozása (OECD 2008a). A hatályos szabályok szerint, aki a munkanélkülivé válás után legfeljebb három nappal táppénzre megy, annak legfeljebb 45 napig jár a fizetésének 70 százaléka (felső határ nélkül), és a folyósítás méltányossági alapon újabb 45 nappal meghosszabbítható.

Indoklás és hatások:

A táppénz, rokkantsági és korai nyugdíjak jelenlegi szabályozása csekély vagy zérus anyagi áldozat mellett teszi lehetővé a munkaképes korú felnőttek tartós vagy éppen végleges kimaradását a munkapiacról. Az egyik fő "kijárat" a korai öregségi nyugdíj, amit a korhatár előtt két évvel úgy lehet igényelni, hogy a nyugdíj összegéből nem vonnak le semmit, ha legalább 38 év szolgálati ideje volt (nincs malus), illetve a hiányzó szolgálati idővel arányos a

⁹ A malus a nyugdíj összegének arányos csökkentése abban az esetben, ha valakinek az előírtnál kevesebb szolgálati ideje van, vagy nem érte még el a korhatárt.

levonás, ha az igénylőnek 33-37 évnyi szolgálati ideje volt. A rokkantnyugdíj igénylések elbírálása szigorodott ugyan, de összegét az öregségi nyugdíjmegállapítás szerint számítják, így az kedvezőbb, mint a munkanélküli ellátások. Az elbocsájtott munkavállalók számára a passzív táppénz lényegesen – és indokolatlanul – kedvezőbb, mint az álláskeresési járadék, ami a kereset 60 százaléka, de legfeljebb a minimálbér 1,2-szerese. Ez azzal is jár, hogy később kezdenek állást keresni, később mennek el a munkaügyi kirendeltségre. A javaslatok lényege, hogy csökkenjen az időskori inaktivitás illetve a munkavállalás/álláskeresés relatív hozama közötti eltérés, azaz jobban megérje tovább (és bejelentett állásban) dolgozni.

A KSH Munkaerőfelmérése (MEF) alapján végzett számításaink szerint beavatkozás nélkül a nyugdíjkorhoz közeledő Ratkó évjáratok miatt a javuló iskolázottság ellenére stagnálna vagy csökkenne az aktivitási ráta.¹⁰ A 15-64 éves népesség gazdasági aktivitását (foglalkoztatás és munkanélküliség együtt) különböző feltevések mellett 2013-ig 4,6-5,5 százalékponttal növelné a nyugdíj-korhatár emelése, és 1,2-1,4 százalékpontot hozna a malus nélküli korai nyugdíjazás teljes eltörlése. A rokkantsági nyugdíj és a táppénz szigorításának rövidtávú hatása csekélyebb, és nem is tudtuk pontosan számszerűsíteni.

Általában az aktivitás növekedése egy az egyben növelheti a foglalkoztatást, feltételezve, hogy aki kész dolgozni, az valamivel alacsonyabb bérszint esetén is elvállalja a munkát, és a reálbérek rugalmasan követik a munkaerő-kereslet és -kínálat változását. Akkor is ez adódik, ha egy egyidejű járulék/minimálbér csökkentés miatt csökken a bérköltség. Ha viszont a bérek lefelé merevek, akkor nőni fog az érintett csoportok körében a munkanélküliség. A korhatár-emelés miatt növekvő aktivitás esetében azonban ez a kockázat kisebb, mivel a nyugdíjazásukat elhalasztó alkalmazottak továbbfoglalkoztatási esélyei jobbak, mint az átlagos munkavállaló állástalálási esélyei. Ezt támasztja alá az eddigi nyugdíjkorhatár-emelések tapasztalata is: a KSH MEF adatai szerint az 55-59 éves nők foglalkoztatási rátája 1998-ban 13,6 százalék, 2008-ban pedig már 38,7 százalék volt, és ugyanezen idő alatt munkanélküliségi rátájuk 4,8 százalékról csak 5,5 százalékra emelkedett.

Az ONYF 2007-es adatai alapján évi 80-100 ezer új nyugdíjossal és havi 100 ezer forintos átlag nyugdíjjal számolva a korai nyugdíj szigorítása miatt csökkenő nyugdíjazás és növekvő járulékfizetés alsó becsléssel évente 50 Mrd, a korhatár emelések minden éve további évi 50

¹⁰ A scenáriókra két változatban készítettünk előrejelzést. Az egyikben azt feltételeztük, hogy egy adott évjárat, iskolázottság, nem és transzfer státusz tekintetében homogén csoporton belül az aktivitási ráta rövid távon nem változik, azaz az aktivitás döntően a transzfer státusz függvénye. A másikban azt tételeztük fel, hogy a transzferen túl az életkornak is van jelentősége: ezekben a számításokban az öregítéssel az egyes csoportok az eggyel öregebb (de más dimenziókban azonos) csoport aktivitási rátáját kapják. Az öregedés számítása máskülönben mindkét változatban, minden scenárióban azonos.

Mrd forint nettó költségvetési bevételt hozhat.¹¹ A táppénzre vonatkozó becslés részletes adatok hiányában abból indul ki, hogy 2006-ban a táppénzre fordított 100 Mrd Ft közel 10 százalékát tette ki a passzív ellátás (OEP 2007).

Kockázatok:

Az effektív nyugdíjazási kor eddigi emelkedése jellemzően a foglalkoztatást és nem a munkanélküliséget növelte: ennek alapján feltételezhető, hogy a javasolt szigorításnak sincs nagy kockázata, bár rövidtávon lehet számítani a fiatalokat érintő kiszorítási hatásokra. Az erre vonatkozó kutatási eredmények csak igen rövidtávú, nem egyértelmű, és csak szűk körre korlátozódó hatást tudnak kimutatni (Cseres-Gergely 2008).

3.2 Az együttműködési feltételek kiterjesztése és szigorítása

Várható éves megtakarítás: közvetlen nettó kiadáscsökkenés évi 10-20 Mrd, közvetett bevételnövekedés évi 5-10 Mrd

Időtáv: bevezetés 1-3 év, hatások: 1-4 év

Javasolt intézkedések:

A munkanélküli segély és álláskeresői járadék együttműködési feltételeinek szigorítása. A jelenlegi 1-3 havi helyett 2-3 hetenkénti berendelés, az együttműködés elmulasztása esetén egységes (de nem drasztikus) szankciók bevezetése.

Az együttműködési feltétel kiterjesztése a legtöbb munkavállalási korban igényelhető támogatásra. A munkaképes népesség által igényelhető minden létminimum vagy jövedelempótló jellegű támogatás (kivéve a betegek, munkaképtelen rokkantak, kisgyermeket nevelő anyák és a költségkompenzáló támogatások, például a közgyógyellátás) esetén, életkortól függetlenül előírni az együttműködési kötelezettséget.¹²

¹¹ A 2007-ben 63 ezer ember ment nyugdíjba a korhatár elérése előtt egy évvel vagy még előbb (többségük a malus nélküli sávban), átlagos nyugdíjuk meghaladja a havi 100 ezer forintot, és ennek alapján összesen évi 80 Md forintot fizet ki nekik a Nyugdíjfolyósító. Feltevésünk szerint, ha a malus megnőne és kiterjedne a korhatár előtti két évre is, az érintett évjáratok többsége két évvel elhalasztaná nyugdíjba vonulását, ami elvileg az első évben 80, a második évben már 160 Md forint megtakarítást jelentene. A korhatár emelés hatása azonos, csak azt nem lehet azonnal bevezetni. A megtakarításokat azonban több, nehezen becsülhető tényező is csökkentheti, például, hogy a malus ellenőztönző hatása nem elég erős, a nyugdíjazást elhalasztók más ellátásra szereznek jogosultságot, vagy helyettük mások nem találnak munkát. Ezért konzervatív becslésünk csak 50 Md forinttal számol, amelyben még nincs benne a járulékbévételek potenciális emelkedése, ami 2-3 éves távon 30-60 ezer fős minimálbéres foglalkoztatás-bővüléssel számolva legalább évi 20 Md forintot jelenthet.

¹² Egy tavalyi jogszabálmódosítás a rehabilitálhatónak minősített rendszeres szociális járadékban részesülők számára előírja az együttműködést a munkaügyi kirendeltséggel, de csak azoknak, akik tíz éven belül még nem érik el a nyugdíjkorhatárt. http://www.orszi.hu/docs/egeszsegkarosodott_juttatas.htm

A munkaügyi kirendeltségek és önkormányzatok érdekeltségének növelése a nyílt munkapiacra történő elhelyezkedés támogatásában. A kirendeltségek és az önkormányzatok teljesítményorientált működésének erősítése részletes és rendszeres monitoringra épülő pénzügyi és intézményi ösztönzők alkalmazásával.

Indoklás és hatások:

Elvileg a pénzbeli ellátások összegének csökkentése is javíthatja az ösztönzést, az erre vonatkozó hatásvizsgálatok azonban általában nem jeleztek érdemi emelkedést a munkavállalási hajlandóságban (Bódis és szerzőtársai 2005). A munkavállalás azonban nem pénzbeli eszközökkel is ösztönözhető: ennek legfőbb eszköze az ellátások együttműködési (más néven indokoltsági, vagy rászorultsági) feltételeinek szabályozása. Ilyen feltétel például, hogy a segélyezett meghatározott időközönként jelenjen meg a munkaügyi kirendeltségen, mutassa be, milyen módon keresett állást, és fogadja el, ha megfelelő állást, vagy képzési programot ajánl neki az ügyintéző. Aki nem teljesíti valamelyik elvárást, azt a segélyfolyósítás felfüggesztésével vagy megszüntetésével, illetve a segélyösszeg átmeneti vagy tartós csökkentésével büntetik. Ezek az elvárások közvetlenül hatnak a munkanélküliek viselkedésére: nagyobb erőfeszítéssel keresnek állást, inkább hajlandóak elfogadni a felajánlott állást, jobban odafigyelnek rá, hogy bármikor készek legyenek munkába állni, új szakmát szereznek, stb. Mindez közvetlenül növeli a munkába állás valószínűségét. Ezt empirikus kutatások is megerősítik (OECD 2007a, Bódis–Micklewright–Nagy 2004). Közvetett hatás, hogy a kellőképpen szigorú előírások olyan mértékű kellemetlenséget jelenthetnek, ami a mielőbbi munkába állásra ösztönzi a segélyezettet, illetve már a segély igénylésétől is visszatartja azokat, akik például nem kívánnának megfelelni az aktív álláskeresés követelményének.

Az együttműködési kötelezettségekre vonatkozó előírások tekintetében az egyik mintaország az Egyesült Királyság, ahol nagyon intenzív együttműködést várnak el az ügyfelektől. A visegrádi országok közül a cseh és a szlovák gyakorlat igen közel áll a brithez, míg itthon körülbelül feleannyira intenzív együttműködést várnak el, mint az Egyesült Királyságban (OECD 2007a). Angliában például két-négyhetente kell jelentkezni az ügyfeleknek – míg Magyarországon a háromhavonkénti megjelenés a kötelező. Ráadásul, az eddig készült hazai kutatások arra utalnak, hogy a hazai gyakorlatban az előírtnál is megengedőbb, illetve nem mindenhol egyformán szigorú az együttműködés számonkérése (Bódis és Nagy 2008). Ráczné (2007) szerint a szociális segélyesek esetében gyakori, hogy kötnek ugyan együttműködési megállapodást, de többségüket nem vonják be annak elkészítésébe, hanem csak felolvassák nekik; majdnem minden ötödik ügyfél esetében vagy nem készül ilyen program, vagy nem

tudott róla. Bódis és Nagy (2008) szerint 2006-ban a segélyezett létszám fél százaléka alatt volt azoknak az eseteknek az aránya, amikor a munkaügyi kirendeltség vagy a családsegítő intézmény a nem megfelelő együttműködés (a jelentkezés ismételt elmulasztása, vagy a felajánlott megfelelő munka visszautasítása) miatt szankcionálást javasolt az önkormányzatnak.¹³

Bajnai és szerzőtársai (2008) számításai arra utalnak, hogy a regisztrációval együtt járó együttműködési feltételek jelentősen növelik a munkanélküliek álláskeresésének intenzitását. Akár kapnak segítyt, akár nem, Szlovákiában és Lengyelországban a regisztrált munkanélküliek lényegesen nagyobb arányban keresnek aktívan állást (még akkor is, ha a munkanélküliség időtartama, az életkor, és az iskolázottság hatását kiszűrjük), mint magyar társaik. Bódis–Micklewright–Nagy (2004) egy magyarországi kísérlet alapján készített becslése szerint a gyakoribb jelentkezéssel a 30 éves és idősebb nők körében lehet szignifikáns mértékben növelni az álláskeresési aktivitást.

Azzal az óvatos feltevéssel, hogy az együttműködési kötelezettség kiterjesztése és érvényesítése öt százalékkal csökkenti az érintett ellátások (baleseti és szociális járadék, korhatár alatti rokkantnyugdíj) igénybevételét (a munkába állás növekedése és a visszaélések csökkenése miatt), nagyon durva becslésünk szerint éves átlagban öt százalékkal, 30 ezer fővel csökkenne az inaktív ellátottak száma, és mintegy 20 Mrd forinttal lenne kevesebb a kiadás. Ha az ellátásból kikerülők fele minimálbéren bejelentve munkába állna, az közel 8 Mrd forintos bevételt hozna a költségvetésnek. Ebből levonandó a gyakoribb berendelések költsége: kéthetente 15 perces ráfordítással és 200 ezer forintos bruttó ügyintézői bérrel számolva ez legfeljebb évi 5 Mrd forint.

A munkaügyi kirendeltségek (és a szociális segélyezettekkel foglalkozó önkormányzatok) jelenleg főleg a támogatások adminisztrációját végzik, és inkább az általuk elosztható források növelésében, mint az álláskeresők munkához juttatásában érdekeltek (Nagy 2008). OECD (2007a) szerint a kirendeltségek (önkormányzatok) pénzügyi és szakmai ösztönzőkkel is érdekeltté tehetők abban, hogy a segélyezettek visszatérjenek a nem támogatott foglalkoztatásba. Önkormányzatok esetében a központi finanszírozás mértéke, kirendeltségek esetében a támogatási keret mértéke, a felhasználásában adott önállóság mértéke, az előírt és mért teljesítményindikátorok és a kapcsolódó jutalmazási rendszer kialakítása lehet az ösztönzés eszköze. Ma az intézményi ösztönzők alig mutatnak ebbe az irányba. Ha például a segély ugyanannyiba kerül, vagy olcsóbb, mint a visszatérést lehetővé tevő szolgáltatás finanszí-

¹³ A szankciók ellenősztönző hatását tudatosabban kiaknázó országokban az 1-10 százalékos arány sem ritka (OECD 2000). Az enyhébb szankciók előnyeiről lásd Røed és Westlie (2007).

rozása, akkor az önkormányzat hajlamos lesz a segílyt választani, mivel így az igénylő kedvére tehet, és megtakarítja a közmunka szervezésének fáradságát. Ezért úgy kell megállapítani a központi támogatás mértékét, hogy az a segíly esetében legyen a legalacsonyabb, és minél közelebb van az aktív eszköz az integrált foglalkoztatáshoz, annál nagyobb legyen az állami finanszírozásban a központi finanszírozás aránya.¹⁴

Kockázatok és költségek:

A munkanélküli és rokkantsági ellátások együttműködési feltételeinek szigorítása, illetve kiterjesztése kapacitásbővítést és fejlesztést igényel a munkaügyi kirendeltségeken. Az egy évnél régebb óta munkanélküliek vagy inaktívak esetében az álláskeresés intenzitásának növelése mellett a foglalkoztathatóság javítására is szükség van: ehhez át kell alakítani az aktív munkaerő-piaci eszközök rendszerét. Az átalakítás lényege, hogy növekedjen a személyre szabott összetett programok aránya (lásd 3.2. javaslat), a programok eredményességét folyamatosan és pontosan mérjék, illetve a szolgáltatók finanszírozása legalább részben függjön az eredményességüktől is. További kockázat, hogy a mennyiségi elvárások teljesítése a minőség, illetve a méltányos és emberséges eljárás rovására történik: ezt a szakmai felügyelet megerősítésével és az eljárásrendek pontosításával lehet mérsékelni.

3.3 Aktív munkaerő-piaci programok és a közfoglalkoztatás radikális szűkítése, átcsoportosítása

Várható megtakarítás: az első évben 35-70 Mrd Ft

Időtáv: 1-3 év

Javasolt intézkedések:

A Munkaerő-piaci Alapból (MPA) finanszírozott hagyományos támogatások csökkentése a szolidaritási járulék egyidejű csökkentésével. A hagyományos jellegű támogatások (képzések, bértámogatások, a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási támogatásai és az új, 2009-ben meghirdetett munkahely-megőrzési támogatások) finanszírozási keretének megfelelése, a személyre szabott szolgáltatások és komplex programok fokozatos bővítése.

A rehabilitációs szolgáltatási kapacitás növelése és minőségének javítása. A szolgáltatási választék kiszélesítése, a piac megnyitása a non-profit szolgáltatók számára, a minőség javítása

¹⁴ Ennek a megoldásnak nem a források csökkentése a lényege: az ösztönzés akkor is javul, ha közben a szabad felhasználású források növekednek (amire egyébként az elmaradott régiókban, és ezen belül a kisebb településeken amúgyis szükség lenne.)

az eredménytől is függő finanszírozás, rendszeres monitoring és módszertani felügyeleti szerv felállításával, a rendelkezésre álló források bővítése.

Indoklás és hatások:

Az MPA 2009-re tervezett bevétele és kiadása 419 Mrd Ft. A kiadásokból kb. 280 Mrd Ft olyasmint finanszíroz, amin nehéz, illetve nem érdemes változtatni (107 Mrd forintot fordítanak a munkanélküli járadékra, 101 Mrd forintot a segélyekre, 32 Mrd forintot intézményi működési költségekre, 40 Mrd-ot EU társfinanszírozásra és olyan programokra, amelyek relatíve jól működnek - Kvtv. 2009). A maradék 140 Mrd forintot rosszul célzott és gyenge (vagy éppen negatív) hatású programokra (szakképzés: 24,5; átképzés, munkahelyteremtés: 46; megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása: 57, közmunka és közcélú foglalkoztatás: 52 Mrd) költik.¹⁵ Ezt a 140 Mrd-ot javasoljuk szűkíteni a felére, háromnegyedére.

Az MPA-ból finanszírozott képzések és bértámogatások célzása gyenge (az eleve képzetlenebb, jobb elhelyezkedési esélyű álláskeresőkre céloznak), holtteher-veszteségük nagy (olyasmint támogatnak, ami állami támogatás nélkül is megvalósult volna), a közfoglalkoztatás pedig nem javítja a későbbi elhelyezkedési esélyeket (ÁSZ 2007, Galasi et al 2007, Szabó 2007). Ebből következően a munkaerő-keresletre csekély hatásuk van. A munkahelymegőrző támogatásokról nincs hazai hatásvizsgálat, de a nemzetközi empirikus tapasztalatok szerint ezeknél a támogatás felépítéséből adódóan még nagyobb is a holtteher-veszteség kockázata (Hudomiet-Kézdi 2008, Kluve et al 2005, Kluve 2006).

Amire többe lenne érdemes költeni, azok a személyre szabott (hazai terminológiában „komplex”) szolgáltatások, ahol is felméri a munkavégzés akadályait és személyre szabottan adagolják a korlátok enyhítéséhez szükséges szolgáltatást: képzést, átképzést, utazási költségtérítést, önismereti tréninget, családterápiát, fogorvost, stb. (lásd pl. Hudomiet-Kézdi 2008, Magyar 2007, Nagy 2008, Scharle 2007b). Jelenleg az állami és a non-profit szférában együtt sincs elég szakmai kapacitás ahhoz, hogy jó minőségben ellássák az összes rászoruló, a finanszírozás nem kapcsolódik az eredményességhez, nincs érdemi minőségellenőrzés. A szakmai kapacitások korlátozottsága miatt ezeknek a szolgáltatásoknak a kínálatát csak néhány év alatt, fokozatosan lehet bővíteni, rövid távon ezért hatékonyabb a források egy részét kivonni és a munkaerő-kereslet általános élénkítésére fordítani.

Az MPA-t a munkáltatók és munkavállalók szolidaritási járulékából finanszírozzák, így a leg-

¹⁵ A hatékonynak tekinthető, foglalkoztathatóságot javító, személyre szabott szolgáltatásokat (fejlesztést és működtetést is) jellemzően nem az MPA-ból, hanem EU forrásokból finanszírozzák.

jobban kommunikálható átcsoportosítás az, ha a megtakarításból ezt a járulékkulcsot csökkentik. A rövid távú munkakeresleti hatás maximalizálása érdekében érdemesebb a három százalékos munkaadói járulékot csökkenteni 0,5 vagy 1 százalékponttal (a közvetlen hatásként kieső bevétel százalékpontonként 70 Mrd Ft.) Az alacsonyabb járulékkulcs fenntartható: ha a megtakarítást járulékcsökkentésre fordítják, ez növeli a foglalkoztatást, és ezzel az MPA bevételeit is, miközben csökkennek a járadékra és segélyekre fordított kiadásai; ebből fokozatosan növelhetőek az új, hatékonyabb szolgáltatások finanszírozására fordított források.

Kockázatok, költségek:

A különféle bértámogatások potenciális kedvezményezettjei (különösen a megváltozott munkaképességűeket foglalkoztatók) jellemzően jó kapcsolatokkal rendelkeznek és képesek lehetnek megakadályozni vagy megszorító jellegűként beállítani az őket hátrányosan érintő intézkedéseket. Egy ilyen intézkedés az utóbbi fél évben fanfárral bejelentett válságkezelő programok (munkahely-megtartás, segély helyett közfoglalkoztatás) kínos megkurtítását is jelenti. A kivitelezésben átváltás van a hatékonyság javulása és a politikai költségek között: az előbbit a nagyobb holtteher veszteségű (nagyobb *rentet* tartalmazó) programok szűkítése javítaná, de ennek politikai költsége is nagyobb.

3.4 Bölcsődei és óvodai férőhelyek bővítése, pénzbeli anyasági ellátások szűkítése

Várható megtakarítás: közvetlenül 0 Mrd Ft, közvetve 15-25 Mrd Ft

Időtáv: 0-5 év

Javasolt intézkedések:

Bölcsődei férőhelyek bővítése. A bölcsődei akkreditáció enyhítése és differenciálása (a gyerek életkora szerint: ha az intézmény 1 éves kortól fogad, kevésbé szigorú előírások), beruházási-fejlesztési támogatások növelése bölcsődék kialakítására. A bölcsőde és az alternatív ellátási formák (pl családi napközi) bővítése a kapacitások fejlesztésével és finanszírozási ösztönzőkkel.

Az anyasági támogatások szűkítése. A gyet csak a legkisebb gyerek négy éves koráig, a gyes két éves korig, a gyed másfél éves korig vehető igénybe és a gyed idejére nem jár fizetett szabadság.

Indoklás és hatások:

A női foglalkoztatás egyik korlátja a 3 év alatti gyerekek számára biztosított intézményi ellátás (bölcsőde) szűkössége. A Skandináv országokban több, mint 50 százalékuk, nálunk az 1-2 éves gyerekek kevesebb, mint 10 százaléka jár bölcsődébe/óvodába, és a férőhelyek kihasználtsága 110 százalék körüli. Ez azzal is összefügg, hogy a bölcsőde-működtetésre vonatkozó előírások a 6 hónapos gyerekek ellátásához igazodnak: a differenciált (felvehető gyerekek korától függő) akkreditációval csökkenteni lehetne a működtetési költségeket, és növelni a kapacitásokat. A bölcsődék és hasonló ellátások merev finanszírozási rendszere is akadályozza a bővülést: a központi normatíva a kiadások legfeljebb felét fedezi, a szülők, vagy a munkáltatók hozzájárulását ugyanakkor minimálisra korlátozza a szabályozás. Olyan finanszírozási megoldásokra van szükség, amelyek választási lehetőséget biztosítanak a szülőknek és ösztönzést a helyi önkormányzatoknak, hogy jó minőségű ellátást nyújtsanak.¹⁶

A pénzbeli anyasági ellátások viszont az ország fejlettségéhez viszonyítva nagyon is bőkezűek: a skandináv országokban a korábbi bér 70-100 százalékát elérő fizetett távollétet a szülés utáni 50-84 hétig biztosítanak, az OECD országok többsége vagy rövidebb ideig, vagy lényegesen kisebb összegű ellátást biztosít (adatok forrása: OECD 2008b, ajánlások forrása: OECD 2007b). A gyes és gyed átalakításával (fél-egy évvel rövidebb és átváltható bölcsődére, illetve a megtakarításokat legalább részben bölcsődefinanszírozásra fordítják) nagyjából 0,5-1 százalékponttal növelhető a foglalkoztatás. Ez a becslés azon alapul, hogy a gyes és a gyed rövidítése együtt 45-50 Mrd Ft megtakarítást hoz, és a nemzetközi tendenciák alapján, ha ezt bölcsődére fordítják, az kb. 2,5 százalékponttal emeli meg a 25-54 éves nők foglalkoztatási rátáját (Scharle 2007c). Minimálbéres foglalkoztatást feltételezve ez mintegy 20 Mrd Ft járulékbévét eredményez. További hatás, hogy a bölcsődébe járó gyerekek arányának növelése a korai fejlesztés lehetőségeit is megnöveli, ami a képzetlen anyák esetében csökkenti a gyerekek későbbi iskolai kudarcainak előfordulását.

Kockázatok/költségek:

Az akkreditáció az intézmény létrehozásakor biztosít minőségi szűrőt, a működtetés minőség-biztosítása ugyanakkor nem megoldott (az akkreditálható kör kiszélesítését javasoljuk). A pénzbeli anyasági támogatások szűkítése a bölcsődei kapacitások bővítése nélkül kockázatos: a női foglalkoztatás helyett a munkanélküliséget és a gyermekszegénységet növelheti. A

¹⁶ A Budapest Intézet a MEH Gyerekesély Iroda megbízásából május közepére készíti el az erre vonatkozó részletes javaslatát. Az iskoláskor előtti fejlesztés javítását szolgáló intézményi reformokról lásd Fazekas et al (2008). A kormányzati tervekről lásd: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13591&articleID=41059&ctag=articlelist&iid=1>

természetbeni támogatások arányának növelését meg kell előzze egy részletes hatásvizsgálat, amely felméri, hogy a gyermekek kognitív és érzelmi fejlődését, a családok jövedelmi helyzetét, a nők életpálya keresetét, a munkáltatók statisztikai diszkriminációját, a férfi-női szerepekre vonatkozó szokásokat, az önkormányzati finanszírozást, stb. hogyan érintené az átalakítás, illetve milyen rugalmassággal képesek alkalmazkodni az érintettek.

4 A CÉLZÁS JAVÍTÁSA

A helyzet: Szociális célú pénzbeli és természetbeni ellátásokra, a nyugdíjak nélkül 2007-ben 2356,5 Mrd forintot, a GDP 9,3 százalékát fordította a magyar költségvetés (Scharle 2008). Bár összességben, abban az értelemben, hogy jelentősen hozzájárul a jövedelmi különbségek és a szegénység enyhítéséhez, az ellátórendszer nem teljesít rosszul, az ellátások célzottsága inkább közepes, mint jó. Egyes adókedvezmények, a gázár-támogatás és a kedvezményes áfa-kulcsok például indokolatlanul sokat adnak a gazdagabbaknak - úgy, hogy jövedelmük arányában mérve ez számukra nem is jelent érdemi támogatást (Benedek és szerzőtársai 2006).

A rendszer nagyon szétaprózott: a tíz legnagyobb támogatástípus¹⁷ mellett az újszülötteknek babakötvényt, a nyugdíjas bányászoknak szénjándékoságot, a hadiözvegyeknek televízió előfizetési díjkedvezményt és még mintegy 350 féle mentességet és támogatást biztosít (Drahos 2007). Ebből következően sokat költünk a sokféle támogatás adminisztrációjára, a szabályozás nehezen áttekinthető, így nem lehet átlátni, hogy voltaképpen kinek kedvez, és kit terhel a rendszer egésze. Az elaprózottság miatt lehetnek olyanok is, akik rászorulnának a támogatásra, de nem esnek bele egyik csoportba sem, vagy nem szereznek tudomást a nekik járó ellátásról.

A probléma logikája: A jóléti rendszer jelenlegi torz szerkezetének kialakulásához a tervutasításos rendszer örökségén túl az elmúlt húsz év szakpolitikai és politikai gyakorlata is hozzájárult. A mai rendszer híven őrzi több évtizednyi szabályozási kezdeményezés nyomát és esetlegességét. Ezek a szabályozási kezdeményezések egyfelől egyes csoportokat céloztak, másfelől egyes kockázatokon, megélhetési nehézségeken igyekeztek enyhíteni. Tették ezt eltérő jogosultsági szabályokkal, juttatási formákkal és mértékekkel. A hozzáférési

¹⁷ Összegét és az ellátásban részesülők számát tekintve a legfontosabbak: öregségi, rokkantsági és özvegyi nyugdíj, rendszeres szociális járadék, gyés, gyed, családi pótlék, álláskeresési járadék, munkanélküliek rendszeres szociális segélye, táppénz.

jogosultságok az egyes ellátásokon belül is rendkívül differenciáltak, aminek egyik fő okát a közigazgatás és a politikai döntéshozatal bizalom és információhiányos közegében látjuk. Ez ugyanis lokális alkukba szorítja a szereplőket és így beszűkíti annak lehetőségét, hogy egy-egy intézkedés veszteseit a leghatékonyabb módon (adott esetben egy másik, meglévő ellátáson keresztül) kompenzálják. A jelenlegi alku-rendszer fenntartásában minden érintett csoport érdekeltnek érezheti magát, ugyanis a rendszer mindig nyitott új kedvezményezettek felé. A döntéshozók / politikusok új szavazatokat hozó/ígérő referenciacsoportokat találnak. A végrehajtásért felelős köztisztviselők számára pedig lehetőség adódik az adminisztratív feladatok halmozására, így azok "túlárzásására". Az eredménymérés és számonkérés általános hiánya miatt a hatékonyság javítására alig van belső ösztönzés: ez magyarázhatja a nem kellően hatékony ellátások tartós fennmaradását.

A megoldás logikája : Egy áttekinthetőbb, olcsóbb és igazságosabb rendszerben nem egyes csoportokat, hanem a jövedelem-csökkenés vagy szükséglet-növekedés alapvető kockázattípusait (betegség, munkahely elvesztése, munkaképesség elvesztése, gyermekvállalás, családtag elvesztése) kezeli a jóléti ellátórendszer. Így például nem a nyugdíjasok, az árvák, a bányászok vagy a fogyatékos emberek kapnak többféle kedvezményt és ellátást, hanem

- a munkából származó jövedelem elvesztésének pótlására ad a rendszer nyugdíjat vagy munkanélküli járadékot,
- tartós jövedelem-kiesés vagy a kivédhetetlen okból támadt nagyobb kiadás esetére rendkívüli vagy rendszeres szociális segílyt, illetve
- az életviteli költségek megemelkedése (baleset, megrokkulás) esetén a költségek kompenzálására járadékot vagy segílyt.

A szociális juttatások célzása a jogosulti kör vagy a támogatási forma kialakítása, illetve a hozzáférés javítása és a visszaélések kiszűrése által is pontosítható.¹⁸ A jogosultság meghatározásának egyik fő kérdése, hogy univerzális vagy rászorultsági alapú legyen – ennek eldöntése legalább annyira hatékonysági mint amennyire ideológiai- politikai kérdés. Az univerzális támogatások (mint például a családi pótlék) mindenkinek járnak, így kisebb az esélye, hogy egyes jogosultakhoz nem jut el a támogatás, hátrányuk viszont, hogy olyanokat is támogatnak, akik valójában nincsenek rászorulva. Az univerzális támogatások általában

¹⁸ A hozzáférés javítására és a visszaélések kiszűrésére, bár fontos feladatok, itt nem teszünk javaslatot, mert ezeket a teljes rendszer hatékonysága szemponjtából relatíve kisebb nagyságrendűnek gondoljuk. A szociális segílyezés ilyen irányú javításáról lásd Firlé és Szabó (2007).

olcsóbban működtethetők: a családi pótlék adminisztrációja például relatíve olcsó, mert megítélése a gyermek születésekor, a más célból egyébként is elvégzett regisztrációhoz kapcsolható. A rászorultság alapján nyújtott juttatás (például a rendszeres szociális segély) jobban célzott, a szegénység csökkentésére alkalmasabb eszköz lehet. Költségét növelheti viszont, hogy a rászorultságot el kell bírálni, ami egyrészt adminisztratív költségekkel jár, másrészt visszaélésre ad lehetőséget. További problémát jelenthet, hogy a támogatás nem jut el biztosan minden rászorulóhoz, részben a segélyek megbélyegző hatása, részben a rászorulóknak gyenge informáltsága miatt. A rászorultságot mérni hivatott jövedelmi teszt a munkavállalási hajlandóságot is csökkentheti.¹⁹ Végül, a rászorultság alapú segélyek társadalmi támogatottsága is kisebb lehet, lévén, hogy a segélyre nem jogosult többség közvetlenül nem érdekelt a fenntartásában.²⁰ A rászorultsági elv kiterjesztését ezért nem tartjuk kizárólagosan alkalmazandó, általánosan üdvöztető megoldásnak.

A támogatási forma megválasztása elsősorban a támogatás céljától függ. A bizonyos csoportoknak (pl. szegényeknek) szánt juttatást jobb olyan eszközzel megvalósítani, amely révén az állam képes meghatározni a kedvezményezettek körét. A gyerekcipők ártámogatását például nem lehet a vásárlók jövedelmi helyzetétől függővé tenni, az ingyenes gyermekétkeztetést viszont lehetséges csak a szegényebb családok számára biztosítani. Ha viszont valaminek a fogyasztását (pl. környezetbarát termékek, vagy oktatás) kívánja támogatni az állam, arra jobban megfelelnek a természetbeni juttatások, amelyek esetében az állam a termékkört határozza meg.

Érdekek és kezelésük: a stakeholder elemzés logikája: A különböző szociális jellegű ellátások célzásának javításakor az egyes intézkedésekkel kapcsolatos érdekek feltérképezésének és a térkép bölcs használatának általános imperatívuszán kívül két sajátos érdekprobléma jelenik meg.

Az egyik, hogy a politikai logika a támogatásokkal a néppártok számára a választást eldöntő mediánszavazatokat ígérő középrétegeknek is szeret támogatást osztani. Ez jellemzően a célzás rovására megy. Az ilyen mediánháztartásoktól politikailag csak úgy lehet elvenni a rosszul célzott transzfert, ha őket (pl. adó vagy járulékcsökkentéssel) kompenzáljuk. Még ekkor

¹⁹ Olyan helyzetet teremthet, amelyben a segélyezettnek nem éri meg munkát vállalni, mert a bére kevesebb, vagy nem sokkal több, mint a munkába állás miatt elvesztett segély.

²⁰ Ennek a medián szavazó elméleten alapuló közgazdasági modelljét ismerteti például Gelbach és Pritchett (1997): eszerint a kormányzati döntéseket alapvetően a jövedelemeloszlás közepén elhelyezkedő szavazók preferenciái befolyásolják, mert ezzel lehet maximalizálni a döntések támogatottságát. A közepes jövedelmű szavazók pedig nem érdekeltek olyan támogatás fenntartásában, amelyre ők nem jogosultak.

is fontos figyelni arra, hogy az egyes, rosszul célzott transzfer-mechanizmusok mögött ki nem mondott, az állam és egyes rétegek, csoportok közötti alkuk lehetnek. Ezeket azonosítani és újratárgyalni, nem pedig egyoldalúan felmondani tanácsos, ha az állam nem kész az illető csoportokkal jelentős politikai vagy munkaügyi konfliktusokat felvállalni. Ennek a problémának klasszikus példája a családi pótlék intézménye, de ez nehezíti a gázár-támogatás jobb célzását is.

A másik, hogy a rosszul célzott támogatások fenntartásában jellemzően az azokat a kedvezményezettekhez eljuttató állami, félállami és magán-intézményrendszerek (szociális támogatások esetén az önkormányzatok, utazási kedvezmények esetén például a MÁV, lakástámogatások esetén az építőipar és a közvetítő pénzüzetek) érdekeltek, melyek önmagukban is hatékonyságelvű reformokra szorulnak. Félő, hogy ilyen reformok nélkül amit megnyerünk a réven, azt elvesztjük a vámon - az utazási kedvezmények elvonása például pusztán a MÁV költségvetésből kipótolt hiányát növeli meg. Ez a logika összeköti az itt megfogalmazott javaslatokat az intézmények működésére vonatkozó, a következő fejezetben bemutatott elképzelésekkel.

Kiterjedt irodalom foglalkozik azokkal a mechanizmusokkal, amelyek az adminisztrációt végző állami, önkormányzati apparátusok folyamatos növekedését táplálják. A túlbujánzó bürokrácia ellen nincsenek csodafegyverek, de a New Public Management (NPM) mérhető outputokkal, az ügyfél-elégedettség rendszeres mérésén alapuló, részben teljesítményhez kötött bérezéssel, intézményi önértékeléssel és más, a magánbürokráciáktól ellesett módszerekkel az állami adminisztráció hatékonyabbá tételét ígéri. Mindez azt jelenti, hogy miközben az egyik oldalról igyekezni kell a különböző jóléti ellátásokat mind a kedvezményezett, mind a döntéshozó és végrehajtó számára minimális adminisztrációval járó csatornába terelni, ettől *önmagában* nem lehet az intézményi hatékonyság növekedésre számítani. Az NPM más országokban már kipróbált módszereiből kellő türelemmel, a bürokrácián belüli érdekviszonyok figyelembevételével, gondos, a szervezeti kultúrát is érintő aprómunkával ki lehet válogatni és be lehet vezetni azokat, amelyek a magyar viszonyok között is sikerrel alkalmazhatók (OECD 2005a).

4.1 Áttekinthetőség növelése, adminisztráció csökkentése

Várható megtakarítás: közvetlenül 0 Mrd Ft, közvetve 10-100 Mrd Ft

Időtáv: 1-2 év

Javasolt intézkedés:

A 370 féle támogatást összevonni az alábbi öt alapvető támogatástípusba:

- létminimumot biztosító ellátás (mint a mai rendszeres szociális segély): átmeneti vagy tartós, rászorultság, jövedelemteszt alapján
- költségkompenzálás: betegség, rokkantság, fogyatékoság, gyereknevelés: költséggel arányosan, csoportos célzással
- jövedelempótlás: tartós (öregség, végleges és teljes rokkantság), átmeneti (nem végleges/nem teljes rokkantság, munkanélküliség, anyaság): biztosítási alapon, korábbi bérrel arányos
- olyan ellátási szükséglet, amit piacról nem lehet kielégíteni, vagy az optimálisnál alacsonyabb lenne az igénybevétele (pozitív externáliák): közoktatás, egészségügy, bölcsőde, óvoda, aktív munka-erőpiaci eszközök, rehabilitáció
- "kifutó" szerzett jogok (akadémiai özvegyi nyugdíj, stb.)

Indoklás és hatások:

A megtakarítás hosszabb távon néhány Mrd Ft az adminisztrációs költségek csökkentéséből – de ez feltételezi, hogy a feleslegessé váló közalkalmazottakat el lehet bocsátani. Az intézkedés előnye nem ez, hanem az, hogy áttekinthetővé teszi a jogosultságokat, és kiszámíthatóvá a hatásokat, javítja a célzottságot, és az állampolgárok számára csökkenti az adminisztrációs költségeket. Az ezekből fakadó megtakarítás, illetve hatékonyságjavulás nagyságrendje már több tízmilliárd (de ennél pontosabban nem megbecsülhető) forint lehet.

Kockázatok:

Az intézkedés aprólékos, adatokkal, hatásvizsgálattal is támogatott, összehangolt közigazgatási munkát és széleskörű politikai egyeztetést igényel, ami meghaladhatja a mai közigazgatási és politikai apparátus kapacitását.

4.2 A családtámogatások célzottságának javítása

Várható megtakarítás: rövid távon 25-30 Mrd Ft, közvetve plusz 50 Mrd Ft

Időtáv: 1-3 év

Javasolt intézkedések:

A családi pótlék (csp) adó alá vonása, többgyerekeseknek járó összeg gyorsabb növelése, differenciálás egyszerűsítése

A családi adókedvezmény megszüntetése

Indoklás és hatások:

A családi pótlék célzása viszonylag jó, de így is igaz, hogy az erre fordított kiadások több mint 10 százalékát a leggazdagabb harmadba tartozó családok kapják.²¹ Az adó alá vonás egyrészt önmagában is kissé javítja a célzást, másrészt forrást teremt a többgyerekesek pótlékának emeléséhez (ahol a legmagasabb a szegények aránya). A gyermekes családok átlagos jövedelmét figyelembe véve a családi pótlék adó alá vonása adóterhet nem viselő járandóságként kb. 25-30 Mrd Ft megtakarítást jelenthet. Ez a megoldás jobb, mint a mindenkire kiterjedő adóztatás, mivel lényegesen kevesebb adminisztrációval jár. A differenciálás egyszerűsítése megtakarítással nem jár, illetve ha van ilyen, azt jobb a többgyerekesek pótlékának emelésére fordítani, és ezzel csökkenteni a politikai költségeket, illetve kompenzálni az adókedvezmény eltörlését az alacsonyabb jövedelmű de már adózó családok esetében.

A családi adókedvezményt jelenleg csak a 3 és több gyerekesek vehetik igénybe, de a potenciális jogosultak legszegényebb részének nincs adóköteles jövedelme, vagy nem haladja meg az adómentes sávot: ezért javasolt a megszüntetése. A megtakarítás mértékét adatok hiányában nem tudtuk becsülni.

Kockázatok:

A családi pótlék adó alá vonása a munkavállalás ellen ösztönöz, annyiban, hogy aki munkába áll, vagy többet dolgozik, annak a nettó keresete kisebb lesz a családi pótlék miatt: a hatás ahhoz hasonló, mintha az adókulcs emelkedett volna. Az adó alá vonás a legszegényebbeket ugyan

²¹ A családtámogatások célzásáról lásd Benedek-Scharle (2006). Az adóterhet nem viselő járandóságként adózás lényegében azt jelenti, hogy a csp nem, a többi jövedelem csp-nek megfelelő része azonban magasabb kulcs alatt adózik. Számításaink a KSH Háztartási költségvetési felvételének adatai alapján készültek, azzal az egyszerűsítő feltevéssel, hogy a 36 százalékos szja kulcs sávját majdnem elérő háztartások adóterhe a 38 és a 18 százalékos adó különbözete és az általuk kapott családi pótlék szorzata lesz, míg a legfelső decilisben csak a különadót kell megfizessék.

Forrás: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,660791&_dad=portal&_schema=PORTAL

nem érinti hátrányosan, de nem is a leggazdagabb családok esetében a legnagyobb a hatása, hiszen magas jövedelmükhöz viszonyítva a családi pótlék súlya relatíve kicsi.

4.3 Utazási kedvezményének szűkítése

Várható megtakarítás: rövid távon nettó 5-15 Mrd Ft

Időtáv: Éven belül megvalósítható

Javasolt intézkedés:

A kedvezmények csökkentése: A 65 felettiek kedvezményének csökkentése 100-ról, nyugdíjasoké 50/60 százalékról (nyugdíjasok MÁV kedvezményének mértéke 50 %, BKV bérleté 60 %) egységesen 40 százalékra, 55 év felettiak 20 százalékos, a közszolgálati alkalmazottak 50 százalékos, a határon túli magyarok, a nyugdíjasok, a fogyatékkal élő személyek 90 százalékos, a vasutas családtagok, a hadirokkantak és a hadiözvegyek 100 százalékos MÁV kedvezményének megszüntetése. A többi 90 százalékos MÁV kedvezmény (gyerekek, nagycsaládosok) csökkentése 70 százalékra (MÁV 2009).

A kedvezmények átcsoportosítása: Egy új, általános 20 százalékos kedvezmény bevezetése, ami a csúcsidőn kívüli utazásokra vehető igénybe és kombinálható más kedvezményekkel.

Indoklás és hatások:

Az utazási kedvezményeket kétféle indokkal lehet adni: szociális alapon és a tömegközlekedés környezetterhelést mérséklő pozitív externális hatása alapján. Előbbinek akkor van értelme, ha a kedvezményezett köre nagy átfedésben van a rászorulókkal: ez a nagycsaládosok és a diákok esetében igazolható, a nyugdíjasok, hadirokkantak, fogyatékos emberek esetében nem (Szivós 2008). Utóbbi csoportoknál a természetbeni támogatás helyett hatékonyabb célzott pénzügyi támogatást adni. A környezeti externália korrekciójára általános támogatást is lehet adni (pl. teljesítménytől függő termelési támogatást). A csúcsidőn kívüli utazás támogatása a környezetterhelés enyhítését szolgálja: a csúcsidőben enyhíti a zsúfoltságot és ezáltal ösztönzi az áttérést a tömegközlekedésre.

A közlekedés fogyasztói árkiegészítésének előirányzata idén 106 Mrd Ft, de ez a diákkedvezményeket is tartalmazza, amit forgalmi adatok hiányában nem tudunk leválasztani. A várható megtakarítás becslése abból indul ki, hogy az utazási kedvezmény lényegében termelési támogatás, ami érdemben csak akkor csökkenhet, ha a szolgáltatók hatékonysága javul. Ennek hiányában rövid távon elsősorban abból származhat a megtakarítás, hogy a felhasználók

befizetése növekszik: ezt 2009-ben 9-13 Mrd körülre becsüljük. A feltevés az, hogy a 65 év felettek az ingyenes utazás hiányában jövedelmük arányában nagyjából annyit költenének tömegközlekedésre, mint a nem dolgozó 55-64 évesek, és a nyugdíjas kedvezmény részleges átalakítása csúcsidőn kívüli kedvezménnyé nem jár a fogyasztás csökkenésével. A becslés a KSH 2005. évi Háztartási költségvetési felvétele (HKF) adatai alapján, 2009-es árakra indexálva készült.

A megtakarításból 1-2 Mrd forintot más, jobban célzott, illetve pozitív externális hatású, de legalább részben a korábbi kedvezményezetteket célzó támogatásra lehet költeni. Ilyen például az otthoni szakápolás (2008-ban 3,8 Mrd), az egészség-megőrzési szolgáltatások bővítése, vagy az időskorúak járadékának emelése (2008-ban kb. 2 Mrd: rászorultság alapján a más jövedelemmel nem rendelkező 62 év feletti a minimál nyugdíj 95 százalékát kaphatja, ezt fel lehet emelni 100 százalékra). Az ideai megtakarítás nagyobb részét várhatóan közvetlen támogatásként oda kell adni a közlekedési vállalkozásoknak, de néhány Mrd-ot lehet remélni attól, hogy a szolgáltatók valamivel kevesebb támogatást tudnak kialakítani és rákényszerülnek a hatékonyság javítására.

Kockázatok/költségek:

Az érintett, rosszul menedzselte és kevésbé hatékony, rugalmatlan állami vállalatok (MÁV-csoport, Volánok, BKV) párhuzamos átalakítása nélkül az elvileg megtakarított pénzt elviszi a direkt támogatási igény növelése. Az ingyenes utazás a tandíjhoz és a vizitdíjhoz hasonlóan alkalmas arra, hogy „mindenkinek jár” kommunikációs keretben a reformok elleni kádári jellegű, privilégiumokat védő szociális ellenállás fókuszává váljon. Másrészt viszont a „minden múzeum minden magyarnak ingyen” hasonló rendszerét sikerült különösebb ellenállás nélkül kivezetni.

4.4 A gázár-támogatás jogosultság radikális szűkítése és átalakítása

Várható megtakarítás: 40 Mrd Ft

Időtáv: 2009 második felében megvalósítható

Javasolt intézkedések:

A gázártámogatás leszűkítése a háztartások legszegényebb tizedére, huszadára, és beépítése az önkormányzatok által adminisztrált rendszeres szociális támogatásba, vagy a lakásfenntartási támogatásba.

Indoklás és hatások:

A gáz és távhő ártámogatásának ezévi előirányzata 62,8 Mrd forint. A támogatás mértéke a háztartás ekvivalens jövedelmétől függ (a maximális mértékre a háztartások alsó harmada jogosult), a jövedelmi sávokon belül a fogyasztással arányos, és a háztartások közel kétharmada jogosult a támogatásra.

Ez az ártámogatás rosszul célzott: a háztartások túl nagy körét támogatja, viszont a legszegényebbeket nem eléggé (az alsó tizedben gyakoribb, hogy nem vezetékes gázzal/távhővel fűtenek). Bár függ a jövedelemtől is, a támogatott jövedelmi sávokon belül klasszikus ártámogatásként működik, így pazarló fogyasztást eredményez, és nem ösztönöz a takarékosagra. Ezt a támogatást jelenleg nem az önkormányzatok, hanem az Államkincstár (MÁK) adminisztrálja, ami felesleges párhuzamos kiadás (évi 2-3 Mrd Ft). Az egységes rezsitámogatásról részletesen alátámasztott szakmai koncepció készült, szakmai egyeztetése lezajlott, a jogosultság megítélésére az önkormányzatok fel vannak készülve (ők adminisztrálják a rászorultsági elvű szociális segélyt és lakásfenntartási támogatást), a bevezetésnek nincs nagy időigénye. A költségigény becslése a KSH HKF 2007. évi publikált adatain alapul, és nem veszi figyelembe, hogy a gázár emelkedésével csökkenhet a fogyasztás.

A szakmailag indokolható támogatási mérték egy szakértői munkaanyag szerint az, ha a háztartások legszegényebb 15 százaléka rezsiköltségeinek 30 százalékát fedezi a szociális támogatás (Hegedüs 2008). Ez 2008. évi áron évi 40-50 Mrd-ot igényelne, ebből kb. 18 Mrd-ot fedez a jelenlegi lakásfenntartási támogatás és további kb. 4 Mrd-ot át lehetne csoportosítani a vízszolgáltatóknak adott támogatásból. A gázár-támogatás előirányzatból 18-28 Mrd forintra lenne szükség. Középtávon további 1-2 Mrd forint megtakarítás származna az adminisztráció csökkenéséből, ha a rászorultságot a MÁK helyett az önkormányzatok vizsgálnák, jóval kevesebb család esetében (a szociális segélyezés keretében).

Kockázatok/költségek:

A kormányzó párt több politikai ígéretet tett a támogatás/mérsékelt gázár fenntartására. Az alkalmazkodás (szigetelés, energiahordozó-váltás) költséges, és a terhei részben a jövedelemtől függetlenül szóródnak. A gázár jelenlegi csökkenése azonban most megkönnyíti a lépést.

4.5 Az öregségi nyugdíj 13. havi juttatásának teljes megszüntetése

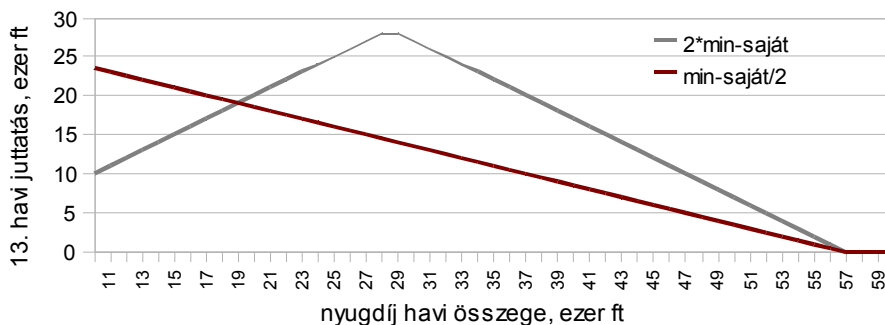
Várható megtakarítás: idén 80 Mrd Ft, jövőre 160 Mrd

Időtáv: 1 év

Javasolt intézkedés:

A 13. havi nyugdíj megszűnik, illetve csak azoknak jár, akiknek a nyugdíja nem éri el a nyugdíjminimum kétszeresét ($2 \cdot 28500$ Ft: ez nagyjából az alsó jövedelmi harmad határa 2008-ban). Összege a nyugdíjminimumig a saját egyhavi nyugdíj, e fölött fokozatosan csökken ($= 2 \cdot 28500 - \text{saját nyugdíj}$). Egy alternatív, jobban célzott megoldás, ha az összeget egységesen a $(28500 - \text{saját}/2)$ képlet alapján számolják: ez a mostaninál többet ad azoknak, akiknek nem éri el a nyugdíja a minimumot sem. 2009-ben ez 3-6 Mrd forintba kerül. A kiegészítés mértéke évente fokozatosan csökken, és a minimumnyugdíj emelkedésével idővel megszűnik.

A 13. havi juttatás eltörlését átmenetileg kompenzáló támogatás havi összege



Indoklás és hatások:

A 13. havi nyugdíjnak nincs járulékfizetési fedezete, rosszul célzott (a magasabb nyugdíjúaknak juttat többet), politikai indíttatással bevezetett juttatás. A megszüntetés hosszú távú célja a nyugdíjalap egyenlegének kiigazítása, illetve a kifizetések közelítése a biztosításmatematikai alapon számított járandósághoz. Rövid távú cél: a juttatás jobb célzása a rászorulókra. Az átmenetileg megmaradó juttatás költségbeclése azon alapul, hogy a KSH 2005. évi HKF adatai szerint a háztartások legszegényebb tizedébe alig 75 ezer, az alsó ötödbe 200 ezer nyugdíjas tartozik, az ONYF adatai szerint 2008-ban 76 ezer öregségi nyugdíjas kapott a nyugdíjminimum másfélszeresénél kevesebbet. Az ONYF adat alapján 3 Mrd Ft elég a kompenzálásra, a KSH adat alapján 6 Mrd-ba kerülne, ha az alsó ötöd megkapná a minimál-nyugdíjat. A tizenharmadik havi nyugdíj első felét már kifizették, a második novemberben

lenne esedékes. (Lásd még nyugdíjrendszer szabályainak stabilizálását érintő 4.1. javaslatot).

Kockázatok/költségek:

A juttatás tavaly évi részleges csökkentését nehezen fogadta el a kormányzó párt. Nem tudni, milyen háttéralkuk alapján született meg a döntés.

4.6 A lakásépítési támogatások további szűkítése, kivezetése

Várható megtakarítás: rövidtávon 5-10 Mrd Ft

Időtáv: 1-10 év

Javasolt intézkedés:

A „szocpol” támogatások átcsoportosítása, illetve fokozatos megszüntetése. Az 50-60 Mrd forint körüli potenciális megtakarítás nagyobb részét a rendszeren belül érdemes átcsoportosítani: rövid távon a „félszocpol” támogatásra, középtávon a bérlakás-programokra (megfizethető költségű, szociális lakások számának növelése), illetve területileg jól célzott, összetett fejlesztésekre (város rehabilitáció, lakótelepek és leromlott, szegregált településrészek revitalizációja/felszámolása) (Városkutatás, 2008).

Indoklás és hatások:

A lakáspolitikai szociális célú eszközei két csoportba sorolhatók: (1) a bérlakás-szektoron keresztüli és (2) a tulajdonosi szektoron keresztüli támogatásokra. A hazai lakástámogatási rendszerben jelentős részt képviselnek a tulajdonosoknak nyújtott támogatások, ezek között is a lakásépítési/vásárlási kedvezmények (2006-ban 63 Mrd) és a kamattámogatás (132 Mrd). A nemzetközi gyakorlatban ma már speciális feltételekhez kötik ezeket a támogatásokat – lásd területileg célzott tőketámogatási programok komplex rehabilitációs programok részeként (Hegedüs-Somogyi 2007, Városkutatás 2008).

Középtávon a célzott, kiszámítható, pénzbeli támogatásra épülő programokat érdemes előnyben részesíteni a nehezen előre jelezhető, hitelekhez kapcsolódó programokkal szemben. A lakásépítést célzó programok pedig helyi (térégi/ kistérségi), összetett rehabilitációs és revitalizációs programok részeként kell, hogy megjelenjenek. A bérlakás-rendszer intézményi feltételeinek fejlesztése (lakáskezelés, bérleti díjak beszedése, stb.), a jogbiztonság és jogérvényesítés erősítése középtávon valós alternatívája a magántulajdonú lakások építési és vásárlási támogatásának.

A lakásvásárlás kamattámogatási rendszerében rövid távon korlátozott a mozgástér, mivel a

jelenlegi támogatások 75 százaléka a 2002-2004 közötti lakásvásárlásokhoz kötődik. A kamattámogatások Hegedüs-Somogyi (2007) becslése szerint a 2006. évi tételekhez képest mintegy 80Mrd forinttal kevesebb kiadást vetítenek előre 2010-re, de ez a számítás figyelmen kívül hagyja azt, hogy időközben jelentős mértékben emelkedtek a kamatok.

Jelentősebb tartalékok vannak a lakásépítési/vásárlási kedvezmények átalakításában. Szociális szempontból nem indokolt az új lakásokat építő, gyerekes családok nem differenciált – azaz, területileg nem célzott és/vagy lakástípus szerint nem megkülönböztetett - kiemelt támogatása (ún. „szocpol”) és a gyerekes családok lakásvásárlásának, illetve bővítésének és -átalakításának jövedelmi helyzettől független támogatása (ún. „félszocpol”) sem, így középtávon ezt is célszerű megszüntetni.

Végül, a lakástakarék-pénztáraknak (LTP) nyújtott támogatások – az eredeti céljuktól eltérően – nem serkentették érdemben a lakásfinanszírozási rendszert, célzásukat tekintve pedig elsősorban a középosztályba tartozók megtakarításait támogatják. Egy 2007. évi szakértői becslés szerint e támogatás megszüntetése 17 Mrd megtakarítást eredményezhet (Hegedüs-Somogyi, 2007).

Kockázatok/költségek:

Az átalakítás sikerének feltétele a lakáspolitikai intézményrendszerének és keretszabályozásának átalakulása, a végrehajtó szervek (kiemelten, önkormányzatok) hatékonyságának és szakmai kompetenciájának fejlesztése, a város- és településpolitikai programok összehangolása a kapcsolódó szakpolitikai programokkal, a források koncentrálása, a monitoring erősítése. A végrehajtást veszélyeztetheti az igazgatási intézmények ellenállása, gyenge alkalmazkodási képessége, a bérlakás-piac fejletlensége. Az átalakítás politikai ciklusokon átívelő lépéseket is igényel.

5 INTÉZMÉNY-FEJLESZTÉS A FENNTARTHATÓSÁG NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN

A helyzet: A magyar fiskális politikában rendkívül erős a politikai ciklus hatása: a költségvetési kiadások választási években meglódnak, amit a következő egy-két évben a kiadások visszafogása követ. Ohnsorge-Szabó és Romhányi (2007) a 2000-2006 közötti időszokról készített számításai szerint a visszatérő deficitet nem lehet egy-két konkrét hibás lépésre visszavezetni: a költségvetési bevételek és kiadások számos tétele együtt adja ki a hiányt. Az *ad hoc*, rövidtávú politikai célok függvényében hozott intézkedések általában előbb-utóbb felemészti az egyes részterületen megszülető reformok hatását. Az 1997-es reformmal egyensúlyba hozott nyugdíjasszában például Orbán-Palotai (2006) számításai szerint a nettó implicit kötelezettségek 2004-re elérték a GDP 240 százalékát, ami közel négyszerese a reform utáni értéknek.

A probléma logikája: Csillag (2007) szerint az új demokráciák szavazóira általában is jellemző erősebb fiskális illúzió (vö. Brander-Drazen 2005) mellett a kádári örökségként fennmaradt politikai beidegződések és állampolgári attitűdök is hozzájárulnak az államháztartási hiány politikai ciklusokat követő kilengéseihez. A politikai licit induló tétje a kölcsönből finanszírozott, a lehetőségeinknél magasabb fogyasztás, a kiterjedt ellátórendszer és a gradualista reformpolitika ígérete, amely az átalakítás fokozatosságával igyekszik megóvni a lakosságot fogyasztási színvonalának időleges csökkenésétől. A rendszerváltás első éveire különösen jellemző, hogy a jóléti ellátásokat a társadalmi feszültségek levezetésére, villámhárítóként használta a kormányzat: elsősorban ez magyarázza a korhatár előtti nyugdíjazási lehetőségek és az anyasági ellátások kiterjedtségét (Cseres-Gergely és Scharle 2007). A transzparencia és az eredménymérés, számonkérés általános gyengeségéből következően a felelőtlen költelezésnek rövid távon alig van akadálya; a deficit ciklikus kilengéseit legfeljebb az EU elvárások és a külső piacok reagálása tompítja valamelyest (Győrffy 2007, Hajnal-Jenei 2007).

A megoldás logikája: Bármely reformintézkedés akkor hozhat tartós eredményt, ha egyúttal a fenti intézményi hiányosságokat is enyhíteni tudja. Kraan (2007) egyenesen úgy fogalmaz, hogy a jelenlegi költségvetési problémákat elsősorban nem a rossz vagy felelőtlen költségvetési politikák, hanem inkább a magyarországi költségvetési folyamat intézményi szerkezetének hiányosságai okozzák. Olyan reformra van tehát szükség, amely a költségvetési rendszer egészét és a költségvetési politika-csinálás folyamatát is átalakítja.

Javaslatunk az átláthatóság javítását, a nyilvánosság növelését és a minőség-biztosításra alkal-

mas intézmények megerősítést célozzák. Ezek lényege, hogy megerősítsék a költségvetési politika számonkérhetőségét, külső és belső kontrollját. A javaslatok hozama nem az általuk esetleg elérhető közvetlen megtakarításokban van (néhányuk rövidtávon többletkiadással is jár), hanem abban, hogy a más eszközökkel elért megtakarítások fenntarthatóságát segíthetik. A várható megtakarításokra ezért ebben a fejezetben nem adunk becslést.

A közszféra intézményeinek teljesítmény-orientált működését célzó eddigi kísérletek igen vegyes tapasztalatokat mutatnak. A siker-, félsiker- és kudarc történetek legfőbb, triviálisnak tűnő tanulsága, hogy a közintézmények mindennapi működésének átalakítása egyrészt azok vezetőinek elkötelezettségén és kitartásán múlik, másrészt az elkezdett fejlesztések politikai ciklusokon átívelő folytonosságán (IFUA, 2008). Az intézményi reformok mellett elkötelezett politikusok a hosszú távú hasznokban érdekelt csoportok (például civil és szakmai szervezetek) megszólításával és bevonásával szerezhetnek támogatást.

Érdekek és kezelésük - a stakeholder elemzés logikája: A kormányzati intézményfejlesztés igényli leginkább az illető új intézmények vagy intézményi funkciók hasznosságának belátásán alapuló széleskörű politikai megegyezést. Részben azért, mert a magyar alkotmányos berendezkedés számos intézményi változtatást a kétharmados parlamenti támogatást igénylő körbe utal, részben pedig azért, mert a szóba jövő intézmények felállításának és beüzemelésének időbeli lefutása olyan, hogy azt az egyik ciklusban megkezdve, annak hasznát vagy éppen fájdalmas visszajelzéseit már a következő ciklus országgyűlése és kormánya érzi meg.

5.1 A miniszterelnök mellé elismert közgazdászokból álló fizetett tanácsadó testület

Időtáv: Éven belül megvalósítható

A javasolt intézkedés:

A nívós mainstream közgazdaságtani műhelyekből, szabott időre, tisztes fizetésért toborzott közgazdászokból álló testület, akik fő feladatuként a miniszterelnök elé kerülő intézkedési tervek gyors közgazdasági elemzését végzik és erre támaszkodó javaslatokat tesznek.

Indoklás és hatások:

A rendeletek és törvénytervezetek előkészítésében a közgazdasági logika – a költségek és várható hatások, köztük a közvetett hatások tényeken és sztenderd módszertanon alapuló

kiszámítása, akármit diktálnak is a formális szabályok – ma Magyarországon csak rendkívül egyenetlenül érvényesül. Legalább ekkora baj, hogy az intézkedések politikai (a kormánypárton belüli, koalíciós, vagy épp az ellenzékkel való) egyeztetése során olyan kompromisszumok jönnek létre, amelyek a politikai egyezség eléréséhez szükségesek, de sem az alku közben, sem utána nem esnek át olyan szűrésen, amely gazdasági hatékonyságukat ellenőrizné. Ebben segíthetne az új intézmény, amelyhez hasonlók (például Council of Economic Advisors, USA) szerte a világon sikerrel működnek.

Kockázatok/költségek:

Magyarországon a hivatásszerű közgazdaságtan és az üzletemberi, illetve az ideológiailag motivált gazdaságpolitikai megmondóemberi szerep még nem vált kellőképpen szét. A közgazdaságtan, mint hivatás még nem rendelkezik azokkal a hiteles mércékkel, amelyek garantálhatnák, hogy a tanácsadói testület az első csoportból (a közgazdaságtant hivatásként művelők közül) kerüljön ki, ha pedig a tanács akár részben érdekek vagy ideológiák becsatornázásába kezd, eredeti feladatára alkalmatlanná válik. Ezt a tanács tagságának gondosan Magyarországra szabott kritériumok alapján való kiválogatásával lehet elkerülni.

5.2 Egységes, nyilvános közbeszerzési adatbázis

Időtáv: Éven belül megvalósítható

Javasolt intézkedés:

Sokkal egyszerűbb, de erősebben ellenőrzött és stabil közbeszerzési rendszer, nyilvános adatbázis. Egy egységes, kereshető, a kiírás folyamatának főbb lépéseit, illetve a megkötött szerződés tartalmát, összegét, és a szerződő feleket is feltüntető nyilvános központi adatbázis létrehozása egyfelől a verseny feltételeit javítaná (lehetőséget adna új magán szereplők belépésére) a piaci információk beszerzési költségének csökkentése által, másfelől a visszaélések lehetőségeit is szűkítené az erősebb szakmai és civil kontroll révén.

Indoklás és hatások:

A közbeszerzési törvény 2008 decemberi módosításával egyes elemeiben egyszerűbb eljárásrend, de összességében bonyolultabb joganyag jött létre. A Transparency International folyamatosan követi a magyar szabályozás alakulását, és a nemzetközi jó gyakorlat alapján (OECD 2005b, 2008c) konkrét javaslatokat is tesz az egyszerűsítésre és a korrupciós kikapuk bezárására, például a kirívóan alacsony ár, mint fő döntési szempont, vagy a fedezet elvonás lehetőségét érintően. A Transparency (2008a) értékelése szerint a korrupciómentes és

hatékony közbeszerzési gyakorlat érdekében az egyre bonyolultabbá váló joganyag további foltozása helyett egy új alapokra épített, lényegesen egyszerűbb és átláthatóbb, ugyanakkor a nyilvánosságra és az ellenőrzés más formáira erőteljesebben támaszkodó új törvényre volna szükség. A nyilvános adatbázis egy ilyen irányú átalakítás első lépése lehet.

A Közbeszerzési Tanács tájékoztatója szerint az egyszerű eljárások nélkül számítva 2008-ban összesen 3911 közbeszerzési eljárást folytattak le, összesen 1417,9 Mrd (átlagosan 362,5 millió) forint értékben. Nemzetközi tapasztalatok szerint egy rosszul kialakított közbeszerzési rendszer akár 20-25 százalékkal is megnövelheti a kormányzati beszerzések költségét, és gyakran alacsony minőségű vagy a szükségesnél több termék vagy szolgáltatás vásárlását eredményezi (Transparency 2008b). A Gazdasági Minisztérium becslése szerint a kartellek letörése és a tenderkiírások javítása által akár 20-30 százalékkal is csökkenthetnének az árak a közbeszerzésben: a tavalyi év adatai alapján ez 300 milliárd forintos nagyságrendet jelent (GVH 2007).

Kockázatok:

A pártfinanszírozás jelenlegi rendszerének fennmaradása miatt folyamatos és erős a nyomás a közbeszerzési rendszer politikai célú felhasználására, így ha azon a téren nincs előrelépés, akkor nehezebb politikai támogatást találni a közbeszerzés átalakításához.

5.3 Diszkracionális nyugdíjemelések megnehezítése

Időtáv: 1-2 év

Javasolt intézkedés:

A nyugdíjrendszer módosítási lehetőségeinek korlátozása és a tájékoztatási kötelezettségek megerősítése. A korlátozás lényege, hogy a nyugdíjtörvény nem csak a rendszer aktuális paramétereit, hanem azok megváltoztatásának lehetőségeit is rögzíti, és a változtatást kétharmados törvényben a Költségvetési Tanács jóváhagyásához köti. A Költségvetési Tanács éves jelentésében közzéteszi a nyugdíjalap implicit hiányának aktuális állását és középtávú előrejelzését. Változtatást akkor javasolhat a kormány, ha azt a nyugdíjalap egyenlegét vagy a korosztályi újraelosztás egyensúlyát veszélyeztető gazdasági vagy demográfiai folyamatok indokolják.

Indoklás és hatások:

A nyugdíjalap évek óta jelentős és növekvő, a GDP 3 százaléka körüli hiányt mutat, az 1997-es reform és a kedvező demográfiai folyamatok egyensúlyjavító hatása, illetve a javuló járulékfizetési fegyelem ellenére. Mint fent már említettük, Orbán-Palotai (2006) számításai szerint a nyugdíjrendszerben rejlő hosszú távú nettó implicit kötelezettségek elérik a GDP 240 százalékát, ami közel négyszerese az 1997-98-as nyugdíjreform utáni értéknek. A romlást elsősorban a reform óta bevezetett 13. havi nyugdíjnak és a sorozatos nyugdíjjárulékcsökkentéseknek tulajdonítják. A nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások reálértéke együtt mozog a politikai-választási ciklussal: a választások utáni két évben a növekedési ütem jelentősen visszaesik, a választásokat közvetlenül megelőző és különösen a választási években viszont rendkívül gyorsan növekszik. A járulék mértékében is kimutatható a választások hatása (Gál 2007). A hiány ciklikus mozgása – amellet, hogy megterheli a költségvetést – a generációk közötti újraelosztás igazságosságát is sérti: indokolatlanul kedvez egyes években nyugdíjba vonultaknak más évjáratok (és a jövő nemzedékei) kárára.

A nyugdíjrendszer rövidtávú politikai célokat követő módosítása a fejlett piacgazdaságokra nem jellemző (Tepe - Vanhuysse 2009), így a probléma közpolitikai kezelésének sincs kiterjedt irodalma. A fiskális politikában megfigyelhető politikai ciklusok kezelésére általában a kiadási plafonok, deficit korlátok, és a módszertan és átláthatóság felett örökös tanácsok felállítását javasolják. A nyugdíjreformok nemzetközi tapasztalataiból egy OECD jelentés arra következtet, hogy a siker egyik kulcsa az automatizmusok beépítése, például a korhatár várható életkortól függő emelése (OECD 2007d a német, finn, portugál reformokról). Gál (2007) az automatizmusok beépítésénél is szigorúbb korlátozása és egy választott Nyugdíjtanács felállítása mellett érvel – javaslatunk is erre a koncepcióra épít, de nagyobb szerepet szán a nyilvánosság visszatartó erejének. A javasolt átalakítás hatására a nyugdíjkassza lekerülhet a politikai ígérvények listájáról: tekintve, hogy a nyugdíjkiadások elérik az államháztartás 18 százalékát, ennek jelentős stabilizációs hatása lehet.

Kockázatok:

A javaslat nyilvánvalóan csökkenti a mindenkori kormány mozgásterét, így érdemi külső nyomás nélkül nehéz elfogadtatni.

5.4 Erős költségvetési tanács

Időtáv: 1-2 év

Javasolt intézkedések:

Az idén felállított Költségvetési Tanács (továbbiakban: Tanács) jogosítványainak és működése jogszabályi garanciáinak megerősítése. Ahhoz, hogy a Tanács számításai és elemzései alapján hitelesen és érdemben kikényszeríthető legyen a felelős költségvetési politika, kétharmados törvényben kell számára jogosítványokat és pénzügyi függetlenséget garantálni.

Indoklás és hatások:

A Tanács makrogazdasági prognózisokat készít, a költségvetési adatokra vonatkozó technikai előrejelzéseket és módszertani ajánlásokat dolgoz ki, a költségvetési törvénytervezet benyújtását követően elkészíti minden jelentős, jövőbeli pénzköltéssel vagy -megtakarítással járó törvényjavaslat hatáselemzését (várható költségvetési hatások becslését), valamint elemzéseket és állásfoglalást készíthet minden egyéb indítvány költségvetési hatásairól. Ez a külső szakmai kontroll a nemzetközi tapasztalatok szerint néhány év alatt is képes javítani a költségvetési tervezés minőségét és hitelességét.

A 2008 őszén hosszas politikai alku után, de végül a legnagyobb ellenzéki párt támogatása nélkül elfogadott plafontörvény²² jelentős előrelépés a kiszámítható és felelős költségvetési politika felé vezető úton. Az új intézmény stabilitása és működésének eredményessége is azon múlik, hogy mennyire lesz független és ellentud-e állni az egymást követő kormányok befolyásának. Ezért javasoljuk jogosítványainak megerősítését, az elemzéseket készítő intézmény nevesítését az Alkotmány és az önkormányzati törvény kétharmados módosításával kiegészítve (az eredeti, 2007-ben benyújtott koncepció szerint, lásd PM 2007). A kormány költségvetési terveit vitatni képes, a pénzügyminisztériumi apparátustól független elemzőkapacitás kiépítésének egyik legfontosabb előfeltétele ugyanis az intézményi függetlenség és a kiszámítható, stabil finanszírozás.

Természetesen egy frissen létrehozott intézménynél a közjogi biztosítékok csak lehetőséget teremtenek, azokon túl a Tanácsot vezetőjének személye, stratégiai elköteleződése, valamint az ott felépített operatív stáb szakmai elhivatottsága és következetes munkaprogramja lehet a

²² A tervezetet Fodor Gábor, Kóka János és Horn Gábor SZDSZ képviselők nyújtották be. Eredeti változatában a költségvetési kiadások felső korlátjának megszabását célozta, innen a „plafon-törvény” elnevezés. A kormánypárti módosítások eredményeként végül a 2007-es pénzügyminisztériumi koncepció számos eleme bekerült a törvénybe (Országgyűlés 2008).

biztosítéka annak, hogy a Költségvetési Tanács valóban egy hatékonyabb, felelősebb, kiszámíthatóbb költségvetési döntéshozatali folyamat fele terelje az országot.

Az erős jogosítványokkal működő Tanács önmagában is növeli az üzleti bizalmat és a kormányzati hitelességet. Ha hatásosan tudja kikényszeríteni a felelős költségvetési politikát, akkor a kiszámíthatóság, a stabil makrogazdasági környezet megteremtéséhez is hozzájárul - aminek eredményeként csökken az országkockázat és ezáltal a kamatkiadások is, illetve megélnék a beruházások.

Kockázatok:

A kétharmados megerősítéshez a meglévő Plafontörvény legalább implicit elfogadása kell, ami a Fidesz számára egyet jelent a következetlenség vádjának vállalásával. Tavaly az IMF-hitel tárgyalásakor, a válság közepette, erős külső nyomásra sikerült elfogadtatni a törvényt: ilyen kényszerek hiányában a politikai költségek túlságosan nagyok tűnhetnek.

5.5 Program-alapú költségvetési rendszer, eredmény-orientált tervezés és végrehajtás

Időtáv: 1-3 év

Javasolt intézkedések:

A program-alapú költségvetés bevezetése, a programcélok elérésének nyomon követése, az előrehaladás értékelése a programokhoz kapcsolt teljesítmény-mutatók alapján. Az intézményi (input) finanszírozás helyett a program (outcome) finanszírozás legyen meghatározó a költségvetési politikában, amelyben a közpénzből finanszírozott programoknak jól meghatározott célja, költsége, határideje és számonkérhető felelőse van.

Rövid távon (1 éven belül):

- a költségvetési prezentáció egyszerűsítése, átláthatóságának érdemi növelése
- elektronikus információ szabadság előírásoknak való megfelelés kikényszerítése (pl. ÁSZ vizsgálatokba való beépítése)
- a közérdekű adatvagyon, kiemelten a költségvetési szervek által finanszírozott programok adminisztratív adatainak nyilvánossá tétele.

Közép távon (3 éven belül):

- a költségvetés feladat-orientált átszabása, program-alapú átalakítása;

- szakpolitikai kezdeményezések/programok felülvizsgálata, a sikertelen programok megszüntetése, vagy korrekciója, világos és számszerűsített célkitűzésekkel rendelkező szakpolitikai programok kialakítása,
- az egyes szakpolitikai programokhoz teljesítmény-mutatószámok kidolgozása (mérhető bázis és célértékek meghatározása);
- a "programokba csomagolt" szakpolitikai intézkedések végrehajtásának rendszeres nyomon követése, széles nyilvánosság számára hozzáférhető monitoring adatbázisok kialakítása, kontrolling és vezetői információs rendszerek fejlesztése;
- a meglévő, intézményi szintű adatbázisok fejlesztése (a rendszeresen rögzített adminisztratív adatok kiegészítése az egyes szakpolitikai programok értékelésére alkalmas információkkal), a különböző adatbázisok összekapcsolása;²³
- az elemzési szakértői kapacitások bővítése;
- a programcélok tervszerű előrehaladásának és eredményességének kritériumként való érvényesítése a következő évi költségvetési források meghatározása során;
- a programértékelések rendszeres közzététele, és szakmai, társadalmi konzultációra bocsátása.

Indoklás és hatások:

A magyar költségvetési törvény több tucat fejezete és ezek többszáz sora a kormányzati intézmények, és nem a kormány céljai szerint van csoportosítva, így azokról nem is tudnak az egymással versengő célok fontosságát mérlegelve dönteni a képviselők. Több nemzetközi elemzés egybehangzó javaslata irányul a magyar kormányzati munka stratégiai fókuszának erősítésére, az ún. teljesítmény-mutatók alkalmazásának szükségességére a kormányzati intézmények és azok programjainak kidolgozása, végrehajtása és értékelése során (OECD 2008a, COM 2008).

A hazai költségvetési tervezés *de jure* teljesítmény-orientált szemléletet tükröz, *de facto* azonban ez nem érvényesül. Egy 2007. évi kormányhatározat döntött ugyan a "teljesítmény-információkra építő, program-szemléletű" költségvetési rendszer bevezetéséről (lásd 2233/2007. számú kormányhatározat), és ezt a kormányzati szándékot a döntéshozók egy évvel később megerősítették a közfeladatok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokat rögzítő

²³ A személyes adatok védelmében az adatokat anonim módon kell összekapcsolni, ennek technikai megoldásáról lásd a 2007. évi CI. (adathozzáférés) törvényt.

határozatukban (2171/2008. számú kormányhatározat), szakmai tervek, vázlatok is születettek a program-alapú költségvetésről,²⁴ kézzelfogható előrelépés azonban nem történt.

Az átalakítás eredményeként már rövid távon áttekinthetőbb és számonkérhetőbb lesz a költségvetés, a parlamenti vitában a célok és a problémák megoldása felé terelődhet a figyelem (amitől az intézményi és politikai érdekek nem változnak, de becsatornázásuk módja igen). Középtávon további hasznok jelentkeznek:

- a célokhoz kapcsolódó ösztönzők érvényesülése, eredmény-orientált működési modellek elterjedése, egyértelműbb és nyilvánosság számára is átláthatóbb kormányzati munkamegosztás;
- a költségvetés szerkezetének alakítása feletti tényleges (és nem csak illuzórikus vagy esetleges) politikai kontroll erősödése;
- a reputációs mechanizmusok erősödése: minisztériumi jó hírnév/ szakmai megbízhatóság, kormányzati szakértői szakma felértékelődése, ugyanakkor lehetőség a politikusok számára világos kommunikációra arról, hogy az egyes programok hogyan és miként járulnak hozzá a kormányzati stratégiához;
- a járadékvadászat lehetőségeinek korlátozása: lobbis és érdekcsoportok közötti versenyhelyzet érvényesítése az intézményi/működési transzparencia erősítésével.

Más országok ilyen irányú reformtapasztalatai alapján elmondható, hogy akár az eredeti működési költségek 20 százalékos megtakarítására is lehetőség nyílik akár már közép távon (lásd PSA kormányzati célkitűzések és eredmények a brit kormányzatban, UK 2007).

Kockázatok:

A jelenlegi helyzet fenntartásának rövid távú hasznai minden egyes érintett szereplő (politikus, intézményi vezető, programvégrehajtó köztisztviselő) számára kézzel foghatóak, míg az átalakítások hasznai nehezen kiszámíthatóak, és időben elhúzódóak, így nehéz támogatást szerezni az átalakításhoz. Erős és változások mellett elkötelezett központi kormányzati szereplő (a PM és/vagy a MeH) hiányában a bevezetés sikere és a hozamok is bizonytalanok.

²⁴ Lásd például Bathó (2006), PM (2006a), PM (2006b), Sebők (2007).

6 KAPCSOLÓDÁSOK, SZINERGIKUS HATÁSOK

Ebben a részben egyrészt a hatásokat tekintve egymást erősítő intézkedések kapcsolódási pontjait, másrészt a bevezetésre vonatkozó alkuban összekapcsolható intézkedéseket foglaljuk össze.

Hatásukban egymást erősítő intézkedések

Intézkedés 1	Intézkedés 2	Intézkedés 3	Szinergikus hatások
Korai nyugdíj szűkítése, nyugdíjkorhatár emelése	Nyugdíjkor előtt igényelhető ellátások együttműködési feltételeinek szigorítása	Passzív táppénz szigorítása	Ha az alternatív „kijáratok” nem szűkülnek, a lehetségesnél kevésbé nő az aktivitás/csökken a kiadás
Nyugdíjkor előtti ellátások együttműködési feltételeinek szigorítása, passzív táppénz szigorítása	Foglalkoztathatóságot javító szolgáltatások bővítése, minőség javítása	Minimálbér bérköltségének csökkentése	Enélkül a tartósan munkanélküliek/ inaktívak aktivitása nő ugyan, de a foglalkoztatottsága alig
Foglalkoztathatóságot javító szolgáltatások minőségének javítása	Önkormányzatok és kirendeltségek érdekeltiségének javítása	Programalapú költségvetés és monitoring bevezetése	A szolgáltatók ösztönzését könnyebb megerősíteni, ha az érdekeltiségi rendszer egészében megerősödnek a teljesítményalapú elemek.
Gyed, gyés szűkítése	Bölcsőde-óvoda akkreditáció Bölcsődei kapacitások bővítése	Családi pótlék célzásának javítása	Enélkül a gyermekszegénység nőhet, a női foglalkoztatás érdemi emelkedése nélkül
Gázár-támogatás átalakítása	Lakástámogatások átalakítása		A hasonló célú támogatások átalakításának összehangolása az alkalmazkodási költségeket csökkentő

A bevezetésre vonatkozó alkuban összekapcsolható intézkedések

Intézkedés 1	Intézkedés 2	Alku-lehetőség
Nyugdíjkor előtti ellátások együttműködési feltételeinek szigorítása, passzív táppénz szigorítása	Ellátások számának csökkentése	A szűkítést részben ellentételezi az ellátások hatékonyságának, célzásának javítása, illetve a hozzáférés adminisztratív terheinek csökkentése.
Utazási támogatások szűkítése	Ellátások számának csökkentése	A szűkítést részben ellensúlyozza a hozzáférés adminisztratív terheinek csökkentése.
Gyes csökkentése és bölcsődei kapacitások bővítése	Sokgyerekesek családi pótlékának emelése	Az anyák otthonléte helyett a munkavállalás ösztönzésének támogatása a sokgyerekesek számára könnyebben elfogadható, ha nő a családi pótlékuk.
A közfoglalkoztatás radikális szűkítése	Az álláskeresőknél járó ellátások együttműködési feltételeinek szigorítása	Az egyes önkormányzatok által fegyelmező eszközként is használt közfoglalkoztatási programok szűkítését részben kompenzálja az együttműködési feltételek szigorítása. Segíthet, ha ebből nagyobb részt vállalnak a munkaügyi kirendeltségek.

7 FORRÁSOK ÉS HIVATKOZÁSOK

ÁSZ (2007): Jelentés a munkaképesség megőrzésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, 0731, Budapest, 2007. szeptember

Augusztinovics M. (2005): Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj, Közgazdasági szemle 52(5) 429-447 o.

Bajnai B.–Hámori Sz. –Köllő J. (2008): 1. A magyar munkaerőpiac néhány vonása – európai tükörben, megjelent: Fazekas K.–Köllő J. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest, 38-86. o.

Bálint M. és Köllő, J. (2007): Gyermekeknevelési támogatások, megjelent: Fazekas K.–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest, 54-71. o.

Bathó Ferenc (2006): Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei, Pénzügyi Szemle, 2006(4)
[http://www.asz.hu/ASZ/titkarsagi.nsf/0/3E6FFCDEDED67337AC125740F00391335/\\$File/Pu_szemle_0604.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/titkarsagi.nsf/0/3E6FFCDEDED67337AC125740F00391335/$File/Pu_szemle_0604.pdf)

Benedek D. – Firlé R. – Scharle Á. (2006): A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága, PM Kutatási füzetek 17., 2006. július

Benedek D. – Scharle Á. (2006): A „100 lépés” családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére, megjelent: Társadalmi Riport, TÁRKI

Bódis L. – Nagy Gy. (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, III. évfolyam (2008) 1. szám 39–47. oldal

Bódis, L. – Galasi, P. – Micklewright, J. – Nagy, Gy. (2005): Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon, MTA-KTI, Budapest

Bódis, L. – Micklewright, J. – Nagy, Gy. (2004): A munkanélküli-ellátás indokoltági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól, Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, BWP, 2004/6

Brander, A. – Drazen, A. (2005): Political Budget Cycles in New versus Established Democracies, Bank of Israel Research Department Discussion Papers, 2005. 04.

COM (2008): Public Finances in EMU – 2008, European Economy 4. 2008. július
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12832_en.pdf

Cseres-Gergely Zs. (2007): Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben, megjelent: Fazekas K.–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest, 103-116. o.

Cseres-Gergely Zs. (2008): Az idősebb munkavállalók növekvő arányú foglalkoztatásának áttekintő hatásairól, különös tekintettel a fiatal munkavállalók és a pályakezdekők munkapiaci esélyeire. MTA-KTI háttér tanulmány, összegzése megjelent: Scharle Á.: Korai nyugdíjba vonulás. Megjelent: Nagy Gy. szerk: Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI, Budapest
http://www.econ.core.hu/file/download/ktik10/ktik10_4_nyugdij.pdf

Cseres-Gergely Zs. és Scharle Á. (2007): Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat, megjelent: Fazekas K.–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest, 33-49. o.

Csillag I. (2007): Visszaeső költségvetés-politika Pénzügyi Szemle 2007/2

Drahos Zs. (2007): A szociális ágazat ellátásainak elemzése, a hozzáférési szempontok figyelembevételével, kézirat, Miniszterelnöki Hivatal, 2007. szeptember.

Elek P, Scharle Á, Szabó B, Szabó PA (2008): A feketefoglalkoztatás mértéke Magyarországon, megjelent: Semjén A. – Tóth I.J. (szerk.) Rejtett gazdaság, MTA-KTI, Budapest. 84-102.o.

Fazekas K.–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. (2007) (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest

Fazekas K. – Köllő J. – Varga J. (2008) (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Oktatási és Gyermekesély Kerekasztal, Budapest, 2008

Firle R. és Szabó P. A. (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása, Közpénzügyi füzetek 18.

Gál R.I. (2007): Ciklusok a magyar nyugdíjrendszerben. Nyugdíj és időskor témájával foglalkozó kerekasztal, 2007.április 23.

http://nyugdij.magyarorszagholnap.hu/images/2.%C3%BCI%C3%A9s_2007.04.03._070403_03_Ciklusok_a_magyar_nyugdij%CB%87jrndben.pdf

Galasi P., Hudomiet P., Kézdi G., Nagy Gy. (2007) A munkaerőpiaci programok hatásvizsgálata, kutatási jelentés, NFÜ, 2007. június.

GVH (2007): Merényi Miklós előadása a Gazdasági és Versenyhivatal 2007. február 16-án Budapesten tartott nemzetközi kartell konferenciáján

http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=72&st=1&m5_doc=4435

Györfly D. (2007): Democracy and Deficits. The New Political Economy of Fiscal Management Reforms in the European Union. Akadémiai Kiadó, Philosophiae Doctores, Budapest

Hajnal Gy. és Jenei Gy. (2007): The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat, In: Kickert, Walter J. M. (2007) (ed.): The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness, London: Routledge pp. 208-232

Hegedüs J. (2008): Lakhatás biztonsága: szociális és lakástámogatások integrálása, kézirat, Városkutatás Kft, Budapest, 2008. április

Hegedüs J. és Somogyi E. (2007): Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikára. Városkutatás Kft. 2007. Október

Hudomiet P. és Kézdi G. (2008): Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 3(1)

IFUA (2008): Balance Scorecard a gyakorlatban. IFUA Horváth & Partners, Budapest, 2008.

Kertesi G. és Köllő J. (2003) Fighting "Low Equilibria" by Doubling the Minimum Wage? Hungary's Experiment, IZA Discussion paper No.970

Kertesi G. és Köllő J. (2004): A 2001 évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei, Közgazdasági szemle LI. évf 2004 április, 293-324.o.

Kézdi G. (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2004/2.

Kluge, J. (2006): "The Effectiveness of European Active Labour Market Policy", IZA Discussion Paper, No. 2018

Kluge, J., D. Card, M. Fertig, M. Góra, L. Jacobi, P. Jensen, R. Leetmaa, L. Nima, E. Patacchini, S. Schaffner, C.M. Schmidt, B. van der Klaauw és A. Weber (2005): Study on the effectiveness of ALMPs, report prepared for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Essen.

Közbeszerzési Tanács (2009): Tájékoztató a közbeszerzések 2008. évi alakulásáról http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/sajtotajekoztato_2009.01.pdf

Kraan, D.-J. (2007): A magyarországi költségvetés politikai gazdasága, Pénzügyi Szemle 2007/2

KSH (2008) Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek 2007, KSH, Budapest, 2008

Kvtv 2009: A 2009. évi költségvetés <http://www.parlament.hu/irom38/06380/adatok/fejezetek/63.pdf>

Layard, R. , Nikcell, S. és Jackman, R. (1991): Unemployment. Oxford University Press.

Magyar K. (2007) (szerk.): Az egyéni fejlődési terv (EFT), mint foglalkozás-rehabilitációs eszköz, EQUAL A/16 Programzáró tanulmány, Érd, 2007.

MÁV (2009) Kedvezmények a MÁV-START Zrt. vonalszakaszain 2007. május 1-jétől <http://www.mav-start.hu/utazas/kedvezmenyek.php>

Nagy Gy. (2008): Önkormányzati szociális segélyezés, megjelent: Nagy Gy. (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat, MTA-KTI, Budapest.

http://www.econ.core.hu/file/download/ktik10/ktik10_3_onkormanyzat.pdf

OECD (2000): Employment Outlook, OECD, Párizs

OECD (2005a): Modernizing Government: The Way Forward, OECD, Párizs

OECD (2005b): Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD, Párizs

OECD (2007a): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megjelent: OECD Employment Outlook 2007, OECD, Párizs

OECD (2007b): Economic survey of Hungary 2007: Improving reconciliation between work and family. OECD, Párizs

OECD (2007c): Budgeting in Hungary. OECD Journal on Budgeting Vol6(3), 1-63.

OECD (2007d) Pension Reform: The Unfinished Agenda. OECD Policy Brief 2007 szeptember

<http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/39310166.pdf>

OECD (2008a): Reformok a stabilitás és a fenntartható növekedés érdekében: Magyarország az OECD szemszögéből, Pénzügyminisztérium, Budapest.

OECD (2008b): PF7: Key characteristics of parental leave systems, OECD Family Database

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/37864482.pdf>

OECD (2008c): Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement, OECD, Párizs, 2008 október <http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf>

OEP (2007): Az Egészségbiztosítási Alap költségvetési helyzetének bemutatása.

http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/LAKOSSAG/OEPHULAK_HIREK/SAJTOSZOBA/TAB4655394/SAJTAAUG14.PDF

Ohnsorge-Szabó L. és Romhányi B. (2007): Hogy jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006, Pénzügyi Szemle 2007/2

ONYF (2009): Tájékoztató a 13. havi nyugdíjról

<http://www.onyf.hu/index.php?module=news&action=show&nid=4100>

Orbán G. – Palotai D. (2006) Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben. Közgazdasági szemle, 7-8. sz. 583-603.o.

Országgyűlés (2008): 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről

PM (2006a): A 2005. évi költségvetési program tervezés kísérletének értékelése és továbbfejlesztése a 2007. évtől, Pénzügyminisztérium, munkaanyag

PM (2006b) Új költségvetési rendszer (tervezet) - A program-alapú költségvetés elfogadási és beszámoltatási rendjéről, a fiskális szabályokról és az átláthatóságról szóló törvény megalapozásához, Pénzügyminisztérium, Budapest, munkaanyag

PM (2007): T/4319. számú törvényjavaslat a költségvetési felelősségről és a törvényhozási költségvetési hivatalról, Pénzügyminisztérium, 2007. november

Ráczné dr. Lehóczky Zs. (2007): A rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségének teljesülése, Feltáró alapvizsgálat összefoglaló eredményei, záró tanulmány, ÁFSZ, 2007

Røed, K és Westlie, L (2007): Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions, IZA Discussion Papers No. 2877.

Sacerdote, B. és Feyrer, J.D. (2008): Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations NBER 14114

Scharle Á. (2007a): A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkaerő-piaci okai, megjelent: Fazekas

- Károly–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest, 91-100. o.
- Scharle Á. (2007b): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján, Fazekas K., Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI 2007.
- Scharle Á. (2007c): The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9. 157–174. o.
- Scharle Á. (2008): A jóléti rendszer: mennyit, mire, és hogyan költsünk? Demos, Budapest, 2008
- Sebők M. (2007): Az állam értünk van: 1-2. DEMOS Magyarország Alapítvány
- Semjén A. (1996): A pénzügyi jóléti támogatások ösztönzési hatásai, *Közgazdasági szemle*, XLIII. évf 841-862. o.
- Szabó P. A. (2007): A közfoglalkoztatási programok működése és eredményessége megjelent: Fazekas K.–Cseres-Gergely Zs.–Scharle Á. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör. MTA KTI-OFA, Budapest, 87-90. o.
- Szántó Z. és Tóth I.J. (2001): A rejtett gazdaság és az ellene való fellépés tényezői, *Közgazdasági Szemle*, XLVIII. évf., 2001. március, 203–218. o.
- Szivós P. (2008): A háztartások életkörülményei, *Társadalmi Riport*, Társadalmi Riport, 2008, 89-107. o.
- Tarjáni H. (2004): A szakképzettség-intenzív technológiai változás hatásának becslése a tényezőkeresleti rugalmasságokra Magyarországon, MNB Műhelytanulmány, 2004/3
- Transparency International (2008a) Állásfoglalás a módosított közbeszerzési törvényről, 2008. december 9. http://www.transparency.hu/files/TI_position_kbt_20091209.pdf
- Transparency International (2008b): Corruption risks in the business Sector National Integrity System Country Study Part two: Hungary, Transparency International, Berlin.
- UK (2007): Comprehensive Spending Review, HM Treasury, London, 2008. http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_index.htm
- Városkutatás (2008): Lakhatás biztonsága: szociális és lakástámogatások integrálása. Városkutatás Kft., 2008. április.