

A magyar szociálpolitika szerepe az egyenlőtlenségek alakításában: az elmúlt évtizedek trendjei

Szivós Péter

1. Bevezetés

Ez a tanulmány a szociális védelemmel és az adózással kapcsolatos legfontosabb tényeket mutatja be, azzal a céllal, hogy többé-kevésbé átfogó képet alkothassunk az egyenlőtlenségek alakulásáról, vagy aktív hatások esetén alakítását befolyásoló szakpolitikákról. Mivel a jelen tanulmány egyik fontos szempontja az összehasonlíthatóság volt, ezért legfontosabb információforrásként az OECD, az Eurostat, és az ILO nemzetközi statisztikai adatait használtuk, melyeket nemzeti statisztikákkal és kutatási eredményekkel egészítettünk ki.

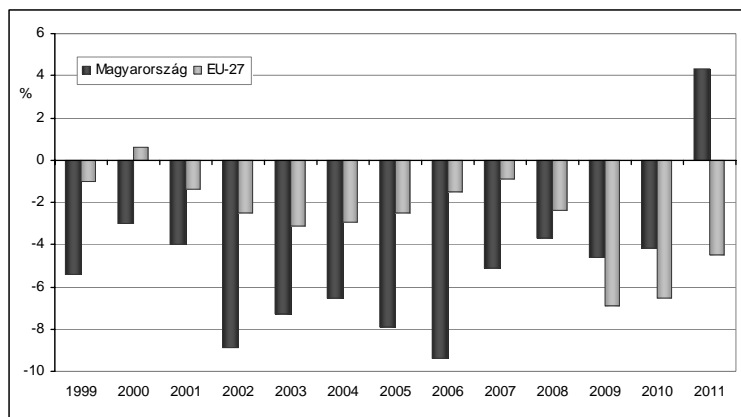
Tanulmányunk szerkezeti felépítése a következő: a *Bevezetést* követően elsősorban a minimálbérről, az adózásról, majd a szociális kiadásokról lesz szó, ezt követi a szolgáltatásokról szóló rész, s végül a záró megállapítások.

Mielőtt azonban rátérnénk a tanulmányban tárgyalt legfontosabb kérdésekre, át kell tekintenünk néhány olyan háttér-információt, amelyek a szakpolitikák kidolgozásának kereteit jelentik. Bár e tanulmánynak nem célja, hogy az ország társadalmi szerkezetét és politikai mozgásait az elmúlt két évtizedben jellemző sajátosságokat részletesen tárgyalja, mégis ki kell emelnünk két fontos tényezőt.

Az egyik az, hogy Magyarországon a GDP növekedési trendje eltér a régióban tapasztaltaktól. Habár a 2000-es év környékén, közel egy évtizeden át tapasztalt 3-4%-os évenkénti növekedés nyugat-európai mértékkel mérve magasnak számít, a többi új EU-tagállammal összehasonlítva alacsonynak tekinthető. A környező országok gazdaságaival való összehasonlításban, a másik fontos különbség az, hogy Magyarországon a válságnál hamarabb kezdődött és nagyobb mértékű volt a gazdasági visszaesés, mint a többi országban, ahol a hanyatlás a gazdasági világválság hatására jelentkezett. Magyarországon, a már 2007-ben tapasztalt gazdasági lassulás a gazdaságpolitika és a fiskális politika, nevezetesen, az akkor bevezetett megszorító csomag következménye volt. Az említett megszorító csomag bevezetését az indokol-

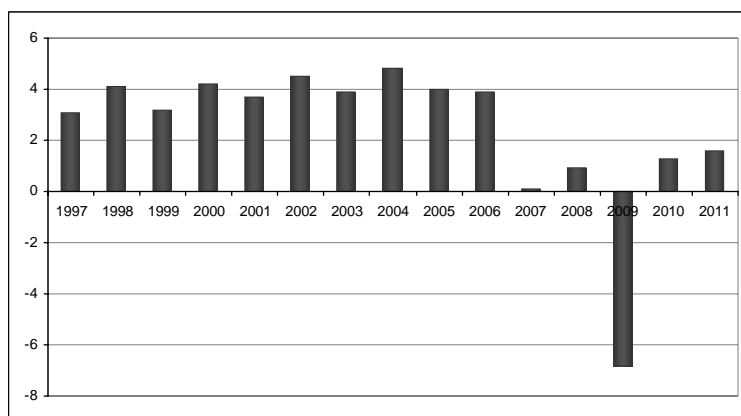
ta, hogy az előző évek, és különösen a 2002-es és 2006-os választási évek, költségvetési hiánya fenntarthatatlan szintre emelkedett (1. ábra). 2007 óta a költségvetés konszolidálása áll a különböző kormányok prioritásainak az élén, és ezért számos olyan intézkedést hoztak, amelyek érintették az adó és támogatások szinte teljes rendszerét.

1. ábra. Államháztartási hiány Magyarországon uniós összehasonlításban a GDP százalékában 1999–2011 (%)



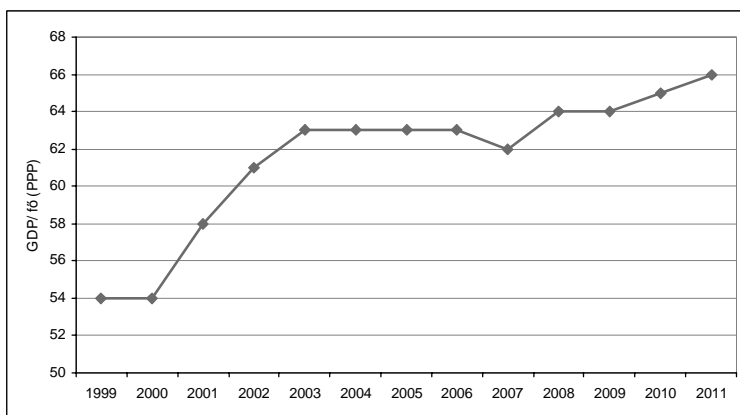
Forrás: Eurostat Governments Finance Statistics
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=9ea7d07d30dbb76ad768c27a4f2caff4aab8da439404.e34MbxSc40LbNiMbxMc3yLe0?tab=table&plugin=1&pcod=e=teina200&language=en>

2. ábra. Reál-GDP Magyarországon: százalékos változások az előző évhez képest, 1997–2011



Forrás: Eurostat National Accounts
 (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en)

3. ábra. Vásárlóerő-paritásban kifejezett egy főre jutó bruttó hazai termék (PPP, EU-27=100), 1999–2011



Forrás: Eurostat National Accounts
 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>)

Ezen fejlemények hatására az elmúlt évtized közepére (2003) véget ért az ország viszonylag gyors felzárkózása az egy főre jutó uniós GDP-átlaghoz képest, és ezt követően a stagnálás időszaka következett. 2010 tájékán ismét némi javulás volt tapasztalható, amely részben az EU-országokban tapasztalható GDP-csökkenésnek is betudható.

Az 1. ábra rámutat az államháztartási hiány mozgásának időbeni eltéréseire: míg a recesszió ideje alatt az európai kormányok a gazdaság stimulálására törekedtek azáltal, hogy költek, és így még jobban eladósodtak, addig Magyarországon a deficit csökkentését, a súlyos egyensúlytalanságok és a nemzetközi pénzügyi nehézségek hatására, folytatni kellett. Magyarországon 2011-ben, egyetlen intézkedésnek, a magán-nyugdíjpénztári vagyoni államosításának köszönhetően, költségvetési többlettel zárt.

2. Munkajövedelem

2.1. Kollektív tárgyalások

A rendszerváltozás után a hazai munkajogi rendszer megreformálására először 1992-ben került sor, ekkor hozták létre vállalati szinten a kollektív szerződéses rendszerét, valamint az ágazati megállapodásokat. Magyarországon a vállalati szint nevezhető a leginkább meghatározónak, így az ágazati megállapodások másodlagos jelentőségűek. Az országos szintű kollektív bértárgyalások csak a közalkalmazotti szférában jellemzőek, mivel a költségvetés kiadási oldalát is érintő bértárgyalások számos ágazat munkavállalóinak esetében is alkalmazhatóak. A fentiekben említett törvény azt is előírta, hogy a kormánynak a munkaügyi kapcsolatokat és a munkaviszonyt érintő, országos jelentőségű kérdésekben egyeztetési kötelezettsége van a munkavállalókat és munkaadókat képviselő érdekképviseleti szervekkel, az Országos Munkaügyi Tanácson keresztül.¹

Egészen a legutóbbi időkig, a szakszervezetek egy háromoldalú testületen, az Országos Érdekegyeztető Tanácson (OÉT) keresztül képesek voltak befolyásolni az alkutárgyalások alakulását. Az OÉT szerepe és jelentősége a kormányváltásokkal együtt változott. Az Országos Érdekegyeztető Tanács

¹ Az Országos Munkaügyi Tanács egy háromoldalú fórum, melynek feladata a különböző érdekek (kormányzati, munkavállalói, munkaadói) összehangolása. Az ICTWSS (*Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*) adatbázisa szerint napjainkban a kollektív bértárgyalások alkalmazottakra vonatkozó lefedettsége 35–40%, hasonló például a lettországi szinthez, de jóval elmarad a néhány nyugat-európai országban (például: Ausztria, Olaszország) kimutatott arányokhoz képest.

olyan fórumot biztosított, ahol a három fél megegyezhetett az országos bérminimumról, és megállapodhatott a szakmunkások minimálbérében is. Javaslattételi lehetősége volt a Tanácsnak a béremelésekre vonatkozóan a gyengébb alkupozícióban levő felek számára, habár a Tanács javaslatai nem voltak kötelező érvényűek. Azonban a kormány 2011-ben úgy döntött, hogy az OÉT helyett létrehoz egy új testületet, az Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (NGTT). Az NGTT az OÉT-nél több szervezetet foglal magába, beleértve a kereskedelmi kamarákat és az egyházakat is, viszont nincs jogsúlya a bérminimum megállapítására. Magyarországon a nemzeti bérminimumot kormányrendelet határozza meg, mivel az OÉT, ami a háromoldalú megállapodásokat volt hivatott megkötni, megszűnt.

2.2. Minimálbér

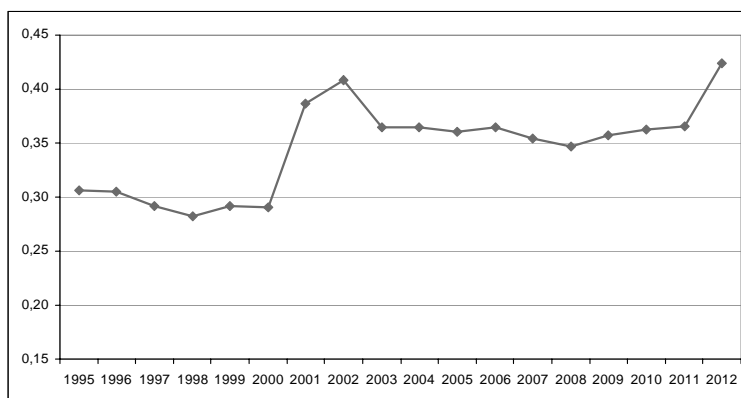
A minimálbér mint munkaerő-piaci eszköz, hatást gyakorol a bérkülönbségek változásának egy részére. Közvetlenül befolyásolja az elosztást az alacsonyabb bérszinteken, míg közvetett hatást gyakorol a munkaerő-piacon lezajló mozgásokra, de befolyásolja a munkaerő-piaci keresletet és kínálatot is, elsősorban az alacsony keresetűek esetében. A bérelosztással kapcsolatos kutatások közvetlen és egyértelmű összefüggést mutattak ki Magyarországon a bérminimum és a bérelosztás alakulása között. Korábban a lognormális elosztást a minimálberek jelentős mértékben „eltorzították” a minimálbéren foglalkoztatottak magas aránya miatt. Különösen igaz ez a férfiak esetében. Másoldalról a módszer igazán hatásos korlátozás volt, legalábbis a törvényes keresetek esetében – Magyarországon ugyanis a feketegazdaság mértéke, a becült adatok szerint, megközelíti a GDP 24%-át (Schneider 2011).

A minimálbér alakulásának, az *4. ábrán* is jól láthatóan, két fordulópontja volt. Az egyik 2001-ben és 2002-ben, két lépcsőben zajlott le, melynek eredményeképpen a minimálbér megduplázódott. Miközben az átlagkeresetek is emelkedtek, a minimálberek relatív szintje – ez alatt a rövid idő alatt – 0,29%-ról 0,41%-ra nőtt, azóta viszont változatlan maradt. Ezek a kiugrások rávilágítanak a minimálbér növekedésének komplex hatásaira. Egyfelől, ez olyan eszköz, ami a foglalkoztatottak szociális védelmét szolgálja, másfelől viszont korlátozza a munkaerő-piaci részvételt, mivel növeli a munkaerő-kereslet költségeit. Köllő (2008) szerint a minimálbér megduplázásának azonnal megmutató negatív következménye az volt, hogy a foglalkoztatottság aránya a kisvállalati szektorban jelentősen csökkent, és negatív hatást gyakorolt az alacsony keresetűek munkahely elvesztési és újra elhelyezkedési kilátásaira is. A fentiekben említett negatív hatások a munkapiac alacsony

keresetű rétegei, és a hátrányos helyzetű régiók esetében voltak a legerősebbek, mivel a minimálberek a bérelosztás szempontjából számukra merül fel leginkább „hűsbavágó” kérdésként.

A másik fordulat 2012-ben történt, a jelenlegi kormány ismét nagy „ugrást” hajtott végre azáltal, hogy egy lépésben jelentősen, vagyis havi 78 ezer forintról 93 ezer forintra emelte a minimálbért 2012-ben, ezzel a minimálbér/átlagbér arányt 5 százalékponttal, 0,42-ra emelte.

4. ábra. *Bruttó minimálberek alakulása az átlagberek arányában Magyarországon, 1995–2012*



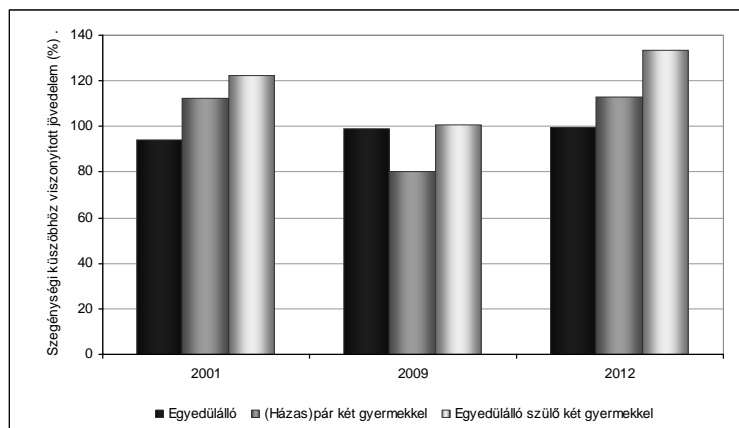
Forrás: CSB–Minimum Income Protection Indicators Database (CBS–MIPI)²

Az 5. ábra adalékul szolgálhat a minimálbér közvetlen szociális hatásainak megértéséhez, mivel családtípusokon keresztül mutatja be annak hatásait. Az ábra három családtípus bevételeit ábrázolja a nemzeti szegénységi küszöbhez viszonyítva, mely küszöbértéket a rendelkezésre álló fogyasztási egységre jutó medián jövedelem 60%-ában határoztuk meg. Minden esetben egy olyan családtag van, aki minimálbért visz haza. A rendelkezésre álló jövedelem kiszámításakor figyelembe vettük a vonatkozó szociális támogatásokat, és azok közül is elsősorban a gyermekek után járó juttatásokat. A vizsgált évek között bizonyos mértékű eltéréseket tapasztalhatunk családtípusok szerint. Az egyfős háztartások helyzete nagyjából azonos a vizsgált években, mivel a bevételeik mindhárom évben valamivel a szegénységi küszöb alatt

² Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp projektje során létrejövő adatállomány, a magyar résztvevő a szerző.

helyezkednek el. A gyermekeket nevelő háztartások helyzete először romlott, majd javult, de mindkét családtípus bevételei relatív értékben csökkenést mutattak a 2001 és 2009 közötti időszakban, majd 2012-re ismét elérték a korábbi értékeket. A kétgyermekes házaspárok a szegénységi küszöb alá kerültek 2009-ben, a két gyermeket nevelő, egyedülálló szülők a szegénységi küszöb alá szorultak, majd a fenti évet követően fordulat állt be a helyzetükben. A juttatások alakulása nem kompenzálta a minimálbér stagnálását, és 2009-ben a fenti családok esetében még a szegénységi küszöb emelkedése (vagyis az átlagkereset) is meghaladta bevételeik emelkedését. 2012-re a minimálbér erőteljes növekedése jelentette a fő hatást.

5. ábra. Az egykeresős családok nettó, rendelkezésre álló jövedelme a nemzeti szegénységi küszöbhez viszonyítva családtípusonként, 2001, 2009, 2012 (%)



Forrás: CSB-MIPI és TÁRKI Monitor

Megjegyzés: a gyermekek életkora 7 és 14 év közötti

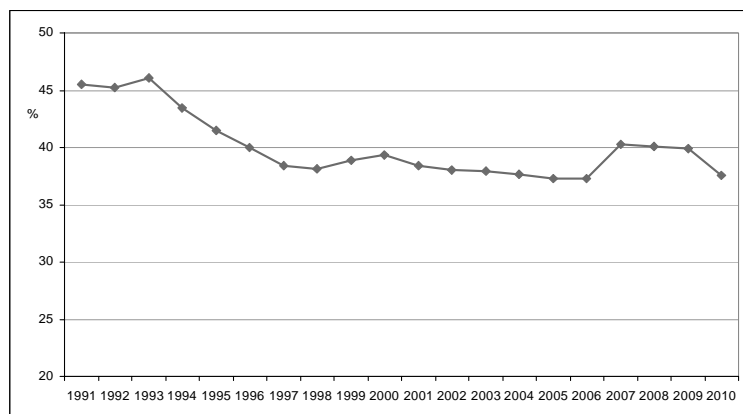
3. Adók

3.1. Volumen és összetétel

Az állam által a háztartásoktól és a vállalatoktól beszedett bevételek nélkülözhetetlenek az olyan állami kötelezettségek finanszírozásához, mint amilyen – többek között – a szociális védelem, az egészségügy és az oktatás. Ez a tanulmány csupán az újraelosztás hatásaira összpontosít, és nem tér ki az

ösztönzők, a makrogazdasági egyensúly, a növekedés stb. hatásainak az elemzésére. Magyarországon a GDP-hez viszonyított adóbevételek összege csökkent a vizsgált időszak két végpontja között. Míg 1991-ben az arányuk 45,5% volt, 2010-re ez 37,6-ra csökkent. A legmagasabb értéket 1993-ban érte el, amikor is az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya 46,1% volt, míg a legalacsonyabb érték (37,3%) a 2005–2006-os években volt kimutatható. A rendelkezésre álló statisztikák azt mutatják, hogy 2007-től 2009-ig stabilan 40%-on állt a vizsgált érték, 2010-re azonban már több mint 2 százalékponttal csökkent az adóbevétel GDP-hez viszonyított aránya.

6. ábra. Teljes adóbevétel a GDP százalékában Magyarországon, 1991–2010

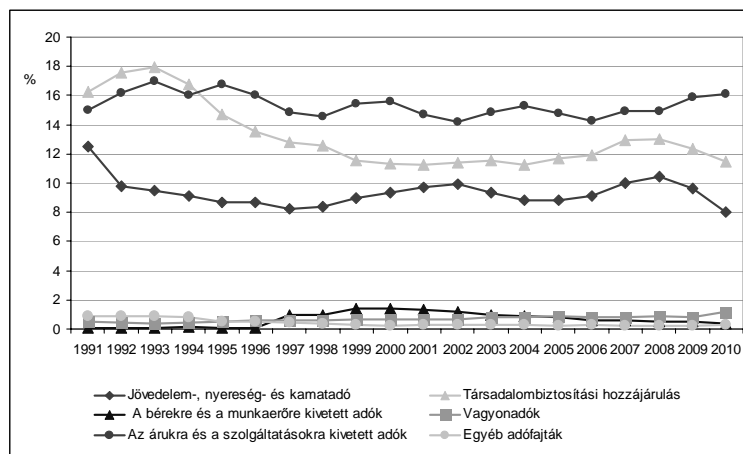


Forrás: OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics
(<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=27481>)

Míg az összes adóbevétel szintje többé-kevésbé stabilnak mondható, addig az adóbevétel szerkezete az évek során alaposan megváltozott. Az 1990-es évek elején a „társadalombiztosítási hozzájárulás” képviselte a legmagasabb részesedést a GDP 16,2%-ával, rögtön utána következtek az „árakra és szolgáltatásokra kivetett adók” (ez a gyakorlatban az áfa és a jövedéki adó) 15%-kal, és a harmadik helyen „a jövedelemre, a nyereségre és a tőkenyereségre” kivetett adók álltak 12,5%-kal. 1995-re az „árakra és szolgáltatásokra kivetett adók” az állam legfontosabb bevételi forrásává váltak, míg a „társadalombiztosítási hozzájárulás” aránya csökkent, és ezzel a második helyre szorult, „a jövedelemre, a nyereségre és a tőkenyereségre kivetett adók” szinté végig azonos részesedést mutattak (8–10%) és a harmadik helyen maradtak. A 2009 és 2010-es években a „árakra és szolgáltatásokra kivetett adók”

tovább folytatta az emelkedését, míg a másik két forrás GDP-arányos részesedése csökkent 1-2 százalékpontot. A további három bevételi forrás szerepe a vizsgált periódus egésze alatt elhanyagolható volt (lásd 7. ábra).

7. ábra. Az adóbevételek alakulása eredetük szerint a GDP százalékában Magyarországon, 1991–2010 (%)



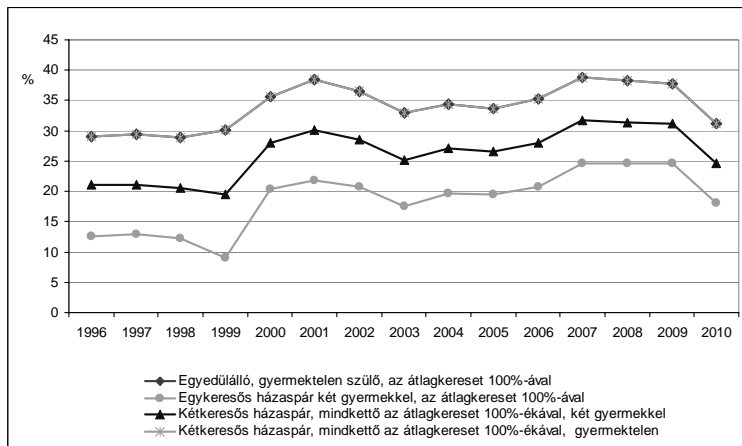
Forrás: OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics (<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=27481>)

3.2. Adók és háztartások

Most makroszintről mikroszintre helyezjük át megfigyelési szintünket, és azt vizsgáljuk, hogy, hogyan alakult az adó átlagos mértéke az egyes, OECD által használt háztartástípusok szerint (8. ábra). Minden esetben egy olyan átlagos munkavállalót vettünk alapul, aki megkapta a megfelelő juttatásokat és megfizette a vonatkozó személyi jövedelemadót (szja) és társadalombiztosítási járulékot (tb). A fenti összetevők nagysága, és ez által a nettó és a bruttó keresetek aránya az egyes személyek helyzete szerint változik. Habár különböző családtípusokat vizsgáltunk, mindegyikük esetében az átlagkeresetüket vettük figyelembe. A különbségek a családi állapot (egyedülálló vagy házas), a foglalkoztatottak száma (csak házaspárok esetében), az eltartott gyermekek száma, valamint a bruttó jövedelem szerint mutatkoznak meg, mely utóbbit egy átlagkereső bruttó jövedelmének százalékában fejeztünk ki.

A 8. ábra az összes családtípus csak egy kis szelete esetében mutatja be a az adókulcsok változását az elmúlt húsz évben.

8. ábra. Az átlagos adókulcs alakulása családtípusonként Magyarországon, 1991–2010 (%)



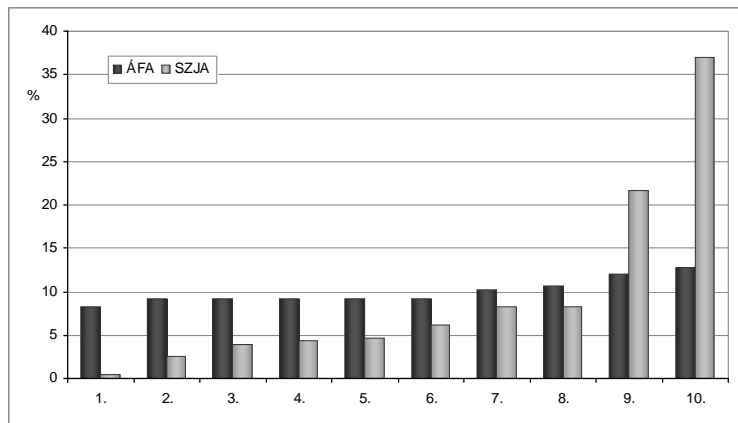
Forrás: Eurostat Labour market – Earnings Statistics
 (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-052646_QID_67EF37F7_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;ECASE,L,Y,0;GEO,L,Y,1;INDICATORS,C,Z,0;&zSelection=DS-052646INDICATORS,OBS_FLAG;&rankName1=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName2=TIME_1_0_0_0&ran)

Megjegyzés: Az adó mértékét a következőképpen számítottuk ki: a bruttó kereset jövedelemadója + a munkavállalók társadalombiztosítási járuléka – az általános pénzbeli juttatások, a bruttó bérjövdelem százalékában kifejezve.

Mivel Magyarországon az egész vizsgált időszakban szja-rendszer volt érvényben, az „egyedülálló gyermektelen” és a „kétkeresős gyermektelen” típusú családok pontosan ugyanannyi adót fizettek, hiszen ezek a típusok esnek a legmagasabb szja-kulcs alá. A „két kereső, két gyermekes” típus a közepes adózási kategóriába tartozott, míg a legalacsonyabb adókulcs az „egykeresős, kétgyermekes” kategóriára volt jellemző az egész vizsgált időszakban. Az adókulcsok azonban távolról sem nevezhetők állandónak; minden vizsgált típus esetében hasonlóak a hullámhegyek és hullámvölgyek. A családoknak 2000-ben kellett „elszenvedniük” a legerőteljesebb személyi jövedelemadó növekedés hatásait; az szja a legmagasabb szintet 2007 és 2009 között érte el, míg a legjelentősebb csökkenést 2010-ben tapasztalhattuk. 2011-ben további csökkenés következett be, ami együtt járt az szja szer-

kezetének változásával is: a bérekből és fizetésekből származó jövedelmek után járó adójóváírás mértéke jelentősen csökkent, miközben nőtt és bővült a családoknak járó adókedvezmény. A költségvetési korlátozások miatt azonban 2012-ben már nem várható további szja-csökkentés Magyarországon. Ugyanakkor nemzetközi összehasonlításban (Olaszországot, Ausztriát, Szlovéniát, Horvátországot alapul véve) a vizsgált országok közül továbbra is Magyarországon a legnagyobb a különbség a bruttó és nettó jövedelem között (Cok *et al.* 2011). Míg Szlovénia, Horvátország és Olaszország közel azonos szinten vannak, addig az öt ország közül Ausztriában volt 2010-ben a legalacsonyabb az adózási ék.

9. ábra. Az *áfa*- és az *áfa*-kötelezettségek megoszlása a jövedelmi tizedek között Magyarországon, 2005



Forrás: Benedek–Lelkes (2005: 23)

A 9. ábra a TÁRKI által alkalmazott mikroszimulációs modell alapján számított adó-eloszlásokat mutatja a 2005. évre. Ahogy a 9. ábrán is látható, míg a személyi jövedelemadó erősen progresszív, az *áfa* eloszlása jóval egyenletesebb. Az *áfa* esetében a különböző jövedelmi tizedekbe tartozó háztartások közel azonos mértékben (8–13% között) járulnak hozzá az állami bevételekhez, ami azt jelenti, hogy az *áfa* csak kis mértékben eredményezi a hagyományos, rendelkezésre álló jövedelmen alapuló eredeti jövedelmi eloszlás átrendeződését. Ezzel ellentétben, a személyi jövedelemadóból származó bevételeknek csak 0,5%-át fizették az alsó jövedelmi decilisbe tartozó háztartások, míg 37%-a a felső jövedelmi tizedbe tartozók befizetéseiből

származik, aminek következtében az szja jelentős jövedelemátrendeződést eredményez.

A kormány 2011-ben bevezette a (majdnem) egykulcsos személyi jövedelemadó rendszert, aminek következtében mára már jóval kevésbé jelentős az szja progresszivitása, bár a szélső decilisekre jellemző eltérő munkaerő-piaci részvétel és családszerkezet következtében továbbra is fennmaradtak bizonyos fokú eltérések.

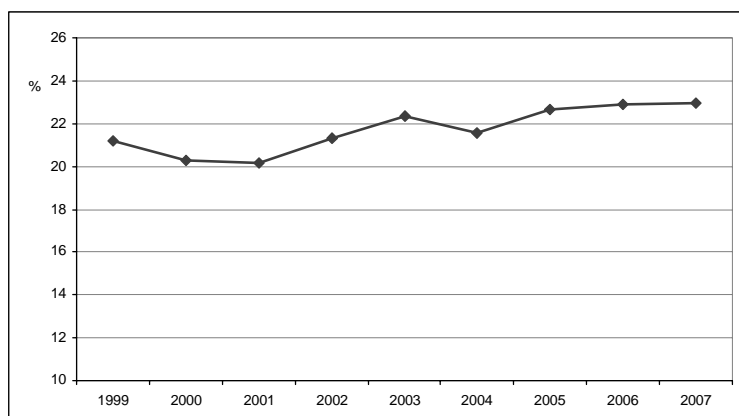
4. Állami szociális kiadások

4.1. Szintek és trendek

Ebben a fejezetben a szociális kiadások mértékét és annak változását követhetjük nyomon az OECD *Social Expenditure Database* (továbbiakban: OECD SOCX) adatait felhasználva (annak ellenére, hogy az időbeli lemaradás jelentős, mivel az utolsó rendelkezésre álló adat 2007-es). Ahhoz, hogy egy kiadási tétel „szociális” besorolást kapjon az OECD SOCX adatai között, egyszerre két alapvető kritériumnak kell megfelelnie. Először, a juttatásnak egy, vagy több szociális célt kell szolgálnia (kockázatok, lásd alább a funkcióknál). Másodsor, a juttatásokra való jogosultságot szabályozó programoknak tartalmazniuk kell vagy a) az egyének közötti redisztribúciót, vagy b) a kötelező részvételt. Az „állami” szociális kiadások a kormányzat (a kormányzat és a társadalombiztosítási alapok különböző szintjei) által felügyelt pénzügyi áramlások, vagyis ebbe a kategóriába tartozik a társadalombiztosítás és a szociális támogatások kifizetése.

Mint a 10. ábra mutatja, a kiadások mértéke (a GDP százalékában kifejezve) a rendelkezésre álló, relatíve rövid időszak statisztikai alapján meglehetősen stabilnak mondható Magyarországon. Az ország a GDP egyötödét szánja állami szociális kiadásokra, amely megegyezik az OECD-átlaggal, de jóval alatta marad a nyugati-európai jóléti államokra jellemző aránynak. (A rendelkezésre álló 2008-as ESSPROS-adatok ugyanezt a képet mutatják.)

10. ábra. Az összes állami szociális kiadás a GDP százalékában Magyarországon, 1999–2007

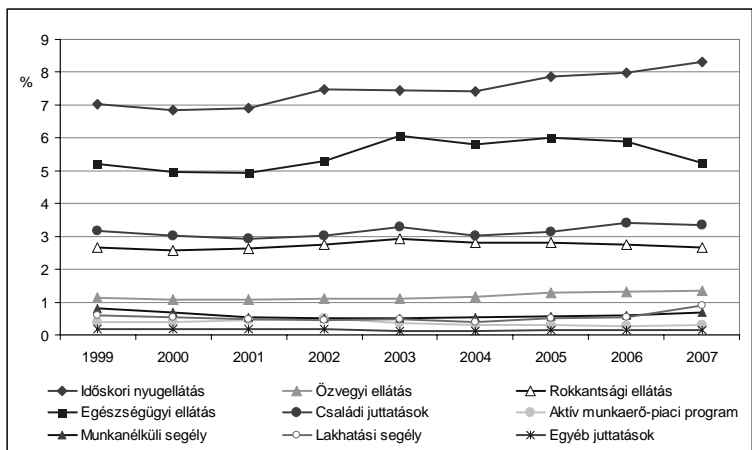


Forrás: OECD Social Expenditure Database
http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG

Amennyiben az összes kiadást további, homogénebb részekre bontjuk, akkor a korábbinál alaposabb képet kapunk a szociális járulékok eloszlásáról. Magyarország esetében a kiadások mértékének szintje szerint így három, egymástól jól elkülöníthető csoportot kapunk: két fő terület a magas kategóriába, két másik a középsőbe, míg a fennmaradó rész az alacsonyabb összegű csoportba tartozik. Az „időskori nyugellátás” a legmagasabb, és a leggyorsabban növekvő funkció (a szociális kiadások növekedésének háromnegyed része ehhez a funkcióhoz köthető), az „egészségügyi ellátás” a második a sorban, bár ennek mértéke többé-kevésbé állandó. A középesen magas összegű ellátások közé tartoznak a „családi juttatások” és a „rokkantsági ellátások”, mindkettő közel azonos aránnyal szerepel a GDP-ben kifejezve. Az alacsonyabb összegű ellátások kategóriájába sorolt funkciók esetében nem figyelhető meg egyértelmű tendencia. Adathiány miatt sajnos nem tudtuk elvégezni az adatok részletesebb elemzését, így, egyebek mellett, nincsenek adataink a kötelező/önkéntes magánkiadások megvizsgálásához.

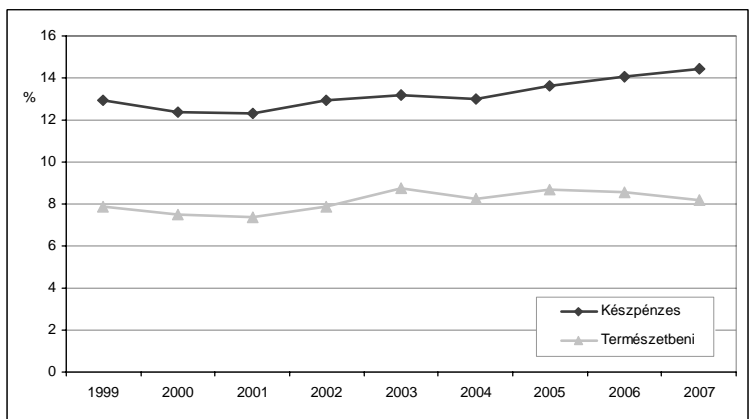
Magyarországon a készpénzes kiadások aránya magasabb, mint a természetbeni juttatásoké. A funkciók szerinti csoportosítás mutatja, hogy legnagyobb részesedéssel az „időskori nyugellátás” – túlnyomórészt pénzügyi ellátás – és az „egészségügyi ellátás” – leginkább természetbeni ellátás – bírnak, következésképpen e kettő a mozgatója a típusonkénti változásoknak.

11. ábra. Állami szociális kiadások funkciók szerint, a GDP százalékában, 1999–2007



Forrás: OECD SOCX

12. ábra. Az állami szociális kiadások alakulása a juttatás formája szerint a GDP százalékában Magyarországon, 1999–2007



Forrás: OECD SOCX

4.2. Szociális támogatás

A „szociális segélyek” a Magyarországon nem jellemző, jövedelmi, illetve vagyoni helyzet, vagyis a rászorultság alapján nyújtott juttatások közé tartoznak. A fentiekben említett, a gyakorlatban „végső mentsvárként” adott juttatásokat a helyi önkormányzatok nyújtják, amelyeknek lehetőségük van a jogosultsági kritériumok meghatározására is. Ezen juttatások 90%-át a központi költségvetésből finanszírozzák, míg a fennmaradó összeget az önkormányzatoknak maguknak kell előteremteni.

A legutóbbi időkig a fenti juttatások közül a legjelentősebb a rendszeres szociális segély volt. Ez egy olyan formája a szociális támogatási rendszernek, aminek célja a létfenntartás minimumának biztosítása. A rendszeres szociális segély készpénzben nyújtott, jövedelemkiegészítő juttatás, azzal a céllal, hogy a másfajta jövedelemmel nem rendelkezők számára biztosítsa a létfenntartást. Habár a szociális kiadások között a rendszeres szociális segély súlyát tekintve messze nem a legnagyobb, mégis időről időre átalakításra került. Például, 2006 közepétől kezdve a juttatás nyújtásának feltételei, és a támogatás összegének a kiszámítási módja egyaránt megváltozott. Korábban a helyi önkormányzatok azoknak a lakosoknak adtak rendszeres szociális segélyt, akik betöltötték a 18. életévüket, aktív életkorban voltak, és munkaképességüknek legalább a 67%-át elvesztették, vagy a „vakok személyi járadékában” részesültek, illetve azoknak, akik aktív életkorban voltak, de nem dolgoztak, abban az esetben, ha a megélhetésük más forrásból nem volt biztosítható. A rendszeres szociális segély nyújtásának új feltételei szerint, egy családban csak egy személy volt jogosult a támogatásra. Jelenleg a jogosultságot, és a szociális segély összegét a fogyasztási egység alapján számított jövedelem szerint határozzák meg, míg korábban az egy főre jutó jövedelem volt a jogosultság és a folyósított összeg megállapításának az alapja. Az alkalmazott fogyasztói egységek a következők: az első családtag, és a fogyatékos gyermek után járó ráta 1, míg az élettárs (házastárs), és a gyermek rátája alacsonyabb (0,9–0,7). A szociális segély összege változó, és a család tényleges összes jövedelmét egészítette ki a jogosultsági szintre.

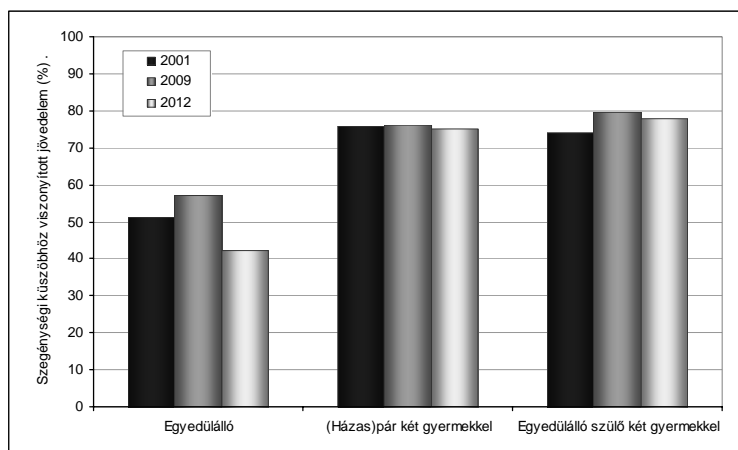
2009. január 1-jével egy új juttatási rendszer került bevezetésre, amelynek fontos eleme volt az úgynevezett „rendelkezésre állási támogatás”. Ez azoknak az 55 éves, és annál fiatalabb egyének esetében járt, akiknek nincs gyermekük, illetve akiknél a gyermek napközi ellátása megoldott volt. A helyi önkormányzatok 2009. április 1-jével új besorolást alkalmaztak a személyek, illetve esetek vonatkozásában, és a fenti időponttól kezdve az új rendszer működött. A juttatás összege magasabb a korábbi szociális segélyénél (amelynek összege azonos volt a minimál nyugdíjjal), és csak a jogosultak-

nak (nem pedig a háztartásoknak, mint korábban) járt. A támogatásban részesülők kötelesek elfogadni a felajánlott közmunkát. Ezzel egy időben egy új programot is elindítottak „Út a munkához” címmel, ami azzal a célkitűzéssel bírt, hogy a szociális segélyben részesülőket és tartósan munkanélkülieket támogassa abban, hogy az egyes önkormányzatok által szervezett közmunka révén munkából származó jövedelemre tegyenek szert. (A közmunkából származó keresetek 95%-át a központi költségvetés finanszírozza). A program célközönsége a tartós munkanélküliek, és a szociális segélyben részesülő, alacsony képzettségű személyek köre képezi. Annak ellenére, hogy a közmunkások keresetét a minimálbér szintjén határozták meg, és általában napi 6 órát dolgoznak, a valós keresetük általában kevesebb, mint a minimálbér. 2009 közepe táján megközelítőleg 80 000 ember vett részt a programban. A jelenlegi kormány alatt a közmunka, illetve a közfoglalkoztatás a korábbinál sokkal fontosabb szerepet tölt be az új jóléti rendszerben. A közmunkások esetében havi 47 000 forintban határozták meg a minimálbér összegét (ami fele a munkaerő-piaci minimálbérnek). A közmunkások száma 2012 közepére elérte a 106 000-t, és az átlagos bruttó fizetésük havi 73 ezer forint volt. A kormány tervei szerint a fenti program a jövőben kibővítésre kerül.

A trendeket tekintve 2001 és 2009 között a szociális segélyben részesülő háztartások jövedelmének növekedése valamennyi háztartástípus esetében magasabb volt, mint a szegénységi küszöb növekedése. Mint már jeleztük 2009-ben bevezetésre került a szociális segély egy új formája, az ún. rendelkezésre állási támogatás, ami összességében magasabb juttatást biztosított, mint a 2001-es rendszer. A 2012-es szegénységi küszöbhez viszonyított jövedelemszint jelentősen a 2009-es alatt marad az egyedülállók esetében (lásd *13. ábra*).

2010 elejétől egy háztartás csak egy „rendelkezésre állási támogatást” kaphat. 2010-ben és 2011-ben az új kormány nagyobb hangsúlyt fektetett a segélyek ösztönző elemeire, annak érdekében, hogy növelje a munkaerő-piaci részvételt, így a munkaképes szegények esetében a közmunka lett a szociális ellátó rendszer központi eleme. A korábbi elnevezést 2011-ben „bérpótló juttatásra” változtatták, majd 2012-ben „foglalkoztatást helyettesítő támogatásra” keresztelték át. 2012-ben a fenti juttatás mértékét az öregségi nyugdíj 80%-ára csökkentették. Ennek hatásait a *13. ábra* mutatja be.

13. ábra. A nettó, rendelkezésre álló jövedelem alakulása a szociális segélyben részesülő, munkaképes korú családtaggal bíró családokban, az országos szegénységi küszöbhez viszonyítva Magyarországon, 2001, 2009, 2012 (%)



Forrás: CSB-MIPI

Megjegyzés: Itt a 7 és 14 év közötti gyermekeket vettük figyelembe.

4.3. Szolgáltatások

Ebben a fejezetben a szociális szolgáltatások néhány kulcsfontosságú tényezőjét vizsgáljuk, s közülük hármat külön is kiemelünk. Vizsgálódásunk középpontjába az aktív munkaerő-piaci politikákhoz kapcsolódó szolgáltatások, az idősek számára nyújtott betegápolási szolgáltatásokat ('long-term care' – LTC) és a gyermekhez köthető ellátásokat helyezzük. Ezek nagyságukban, célcsoportjukban, abban, hogy az életkort, vagy más társadalmi-gazdasági jellemzőt vesznek-e figyelembe, és az elosztásra gyakorolt hatásaikban is nagyon eltérőek lehetnek. Bár egyikük sem céloz meg egy bizonyos jövedelmi csoportot, hatásuk mégis érzékelhető (ha nem is mindig kimutatható).

4.3.1. AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI POLITIKÁK

Az aktív munkaerő-piaci politikák mérése, az esetek többségében, az aktív munkaerő-piaci politikák ráfordításait vizsgálja a GDP százalékában. Annak

ellenére, hogy néhány kutató (pl. Horváth–Szalai 2008) rámutatott, hogy ez a mutató felfelé torzít (ugyanis a munkaerő-piaci politikákra fordított kiadások összege növekvő tendenciát mutat, miközben a GDP és a munkanélküliségi ráta inverz mozgást végez), itt mégis a hagyományos számítási módszert alkalmazzuk.

Magyarországon relatíve alacsonyak az aktív munkaerő-piaci politikákra költött összegek, de rendkívül alacsony a foglalkoztatási ráta is (2007-ben körülbelül 0,2%-a volt a GDP-nek, míg az Európai Unió 27 tagállamában a fenti arány átlaga 0,5%). Az aktív munkaerő-piaci ráfordítások közel 50%-át a foglalkoztatás ösztönzésére költik, a következő legmagasabb összeget a tréningekre (28%), a fennmaradó hányadot pedig a közvetlen munkahelyteremtésre (22%) fordítják. Csak kevesen kívánnak munkát vállalni a szokásos foglalkoztatás-politikai intézkedések keretében, így a fent nevezett intézkedés lefedettsége alacsony (100 főből mindössze 8 akar a szokásos foglalkoztatás-politikai eszközök segítségével munkát vállalni, illetve ezen eszközök nyújtotta lehetőségeket kihasználni, miközben a fenti arány az EU 27 tagállamában 100 főből átlagosan 36). A munkaerő-piaci szolgáltatások – melyek az álláskeresők számára nyújtott szolgáltatások költségeit, és az állami foglalkoztatási szolgáltatás összes, egyéb kiadását, beleértve a működési költségeket, és az olyan funkciók kiadásait is, mint a juttatások nyújtásának adminisztratív költségeit is tartalmazzák – költségeinek aránya a közkiadásokon belül igen jelentős, mivel a GDP 0,08%-át teszik ki, melynek aránya az Unió 27 tagállama esetében átlagosan csak 0,02%.

Az aktív munkaerő-piaci politikák még mindig kiforratlanok Magyarországon. A részvétel alacsonynak mondható, és annak ellenére, hogy a foglalkoztatás-politikai intézkedések költségei már most meghaladják a teljes, erre a célra elkülönített költségek felét, nem túl sok tárgyi bizonyíték szól a programok hatékonysága mellett. Ugyanakkor azonban a nemzetközi empirikus irodalom álláspontja sem egyértelmű a különböző aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságával kapcsolatban, és az OECD is megkérdőjelezi azt. A munkaerő-piaci szolgáltatások terén prioritásként kellene kezelni ezt a módszert, mivel egy jól célzott, aktív munkaerő-piaci politika segítségével talán növelni lehetne a foglalkoztatási hajlandóságot a kínálati oldalon. A foglalkoztatás ugyanis nem csupán a középkorú és korosodó munkavállalók problémája, akiknek a szaktudása a rendszerváltozással leértékelődött; napjainkban Magyarországon az oktatási rendszert elhagyó fiatalok a gyakorlatban nehezen felhasználható tudással rendelkeznek, és ennek következtében újratermelődnek az alacsony foglalkoztatási esélyek, és az inaktivitás.

A válság éveit tapasztalható aktív munkaerő-piaci politikák körüli változásokat a következőképpen határozhatjuk meg: a forrásokat átcsoporto-

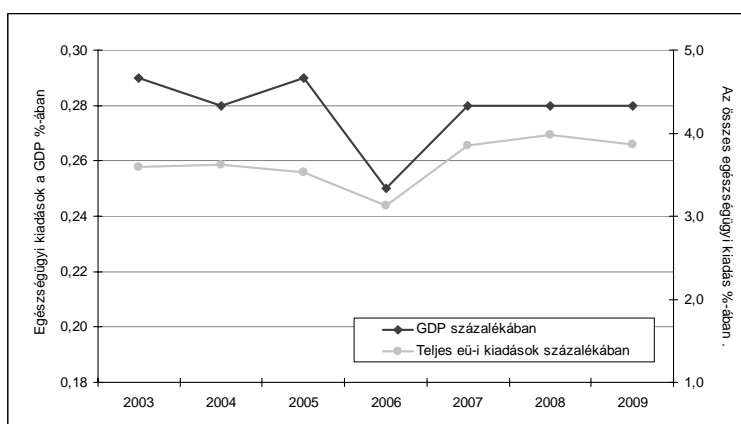
sították a már meglévő rendszerekből a munkaerő megtartására fordított támogatásokra, és a közmunkaprogramok kibővítésére. Ezek a programok további 110 ezer dolgozó bevonását eredményezték, de a többi programot erőteljesen megnyirbálták, és a közmunkaszolgálat alkalmazottainak a létszámát 5%-kal csökkentették. A kormány céljai egyértelműen arra irányultak, hogy, akár a munkanélküliek aktív támogatásának csökkentése árán is, a lehető legmagasabb foglalkoztatási arányt biztosítsák.

4.3.2. IDŐSKORI ÁPOLÁS

A magyar népesség megközelítőleg 16,5%-a 65 év feletti (az OECD-átlag 15%), miközben a lakosság 3,9%-ának az életkora meghaladja a 80 évet (az OECD-átlag ugyanez), ezért igen magas a tartós ellátás, időskori ápolás keresleti oldala. Magyarország a GDP 0,6%-át költötte tartós ellátásra 2007-ben, amelynek 0,3%-át egészségüggyel kapcsolatos tartós ellátási formákra fordította (14. ábra), míg a vonatkozó kiadások 0,3%-át költötték szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos tartós ellátásra. Ahogy az ábra is mutatja, a költségvetési konszolidáció erőteljes kihatással volt erre az ellátásra, függetlenül attól, hogy a GDP-hez, vagy az egészségügyi kiadásokhoz viszonyítjuk. 2008-ban a magyar lakosság 65 éves kor fölötti tagjainak megközelítőleg 7-8%-a részesült legalább egyféle alapvető szociális szolgáltatásban, és a 65 év felettek majdnem 3%-a részesült tartós ellátásban valamilyen intézményben. 2008-ban a 65 év feletti korosztályból (77°400 ember) ezer lakosra számítva 49,5 állandó hely jutott a speciális „otthonokban”.

A társadalmi egyenlőség elvén alapuló teljes lefedettség a magyarországi idős ápolási ellátási rendszer kifejezett és egyértelmű célkitűzése. Egészen 2008-ig a jogosultság egyetlen előfeltétele a megfelelő életkor volt. Bárki, aki betöltötte 62. életévét, az akkori nyugdíj-korhatárt, jogosulttá vált. Nem mérlegelték rászorultságot, és nem ellenőrizték a fizikai, illetve mentális képességek elvesztésének mértékét sem. A társadalombiztosítási díjak befizetését, illetve az ehhez kapcsolódó jogosultságokat 2006-ig egyáltalán nem vizsgálták. Habár az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) 2007-től bevezette az egyéni egészségügyi számlákat, ennek a célja nem az volt, hogy korlátozza a jogosultságot, hanem hogy növelje az aktív korban levők befizetéseiből származó bevételeket. Jelentős változásként, 2008-ban bevezetésre került a jogosultság ellenőrzése, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy megvizsgálják a kérelmezők fizikai és szociális körülményeit (Czibere–Gál 2010).

14. ábra. A tartós ellátásra fordított egészségügyi kiadások a GDP százalékában és az egészségügyi kiadások százalékában Magyarországon, 2003–2009



Forrás: Eurostat Health Statistics
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-055818_QID_13A1357A_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;UNIT,L,Z,0;HC_SHA,L,Z,1;INDICATORS,C,Z,2;&zSelection=DS-055818HC_SHA,HC3;DS-055818UNIT,PC_GDP;DS-055818INDICATORS,OBS_FLAG;&ran

4.3.3. GYERMEKEKKEL KAPCSOLATOS ELLÁTÁSOK

A gyermekgondozási szolgáltatások nyújtása terén a kormányzatok komplex célrendszerrel rendelkeznek. A jóléti államokban a gyermekgondozási ellátás biztosításával az alábbi célokat kívánják elérni:

- A jövő generáció formálása a humántőkékükbe történő állami beruházások révén, azon felismerés alapján, hogy a jobban képzett, egészségesebb gyermekek az egész társadalom javát szolgálják.
- A termékenység magasabb szintre emelése, oly módon, hogy anyagi ösztönzőkkel akarják növelni a szülők gyermekvállalási kedvét.
- A gyermekek jelenlegi és jövőbeni jólétének biztosítása.
- A nők fokozott bevonása a munkaerő-piaci aktivitásba, a nemek közötti egyenlőség előmozdítása, és a munkahelyi és családi élet közötti összhang elősegítése.

Magyarországon a gyermekgondozásra és az iskoláskor előtti nevelésre fordított kormányzati kiadások együttesen körülbelül 0,7%-át teszik ki a GDP-nek (2008), de a fenti két kiadás közötti megoszlás meglehetősen egyenlőtlen (1:6-hoz, a fentiek szerinti sorrendben). A kiadások szintje alacsonyabb, mint a skandináv országokban és Bulgáriában, de magasabb, mint a többi európai országban. Azon országok, amelyek a fentiekre sokat költenek, általában elsősorban a gyermekgondozásra fordítják a magasabb összegeket (például Dániában gyermekgondozásra szánt összeg a GDP-je 0,7%-át teszi ki, míg az iskolás kor előtti nevelésre mindössze a GDP 0,5%-át fordítják).

Mivel Magyarország a terhes- és gyermekgondozással kapcsolatos pénzbeli juttatásokra többet költ, mint a legtöbb más ország (például, míg az ESSPROS szerint a szociális ellátások 13%-át költötték családi/gyermek ellátásra 2009-ben, addig a 27 EU-tagállamban ez mindössze 8% volt), erős az ösztönzés arra, hogy az édesanyák a gyermek 3 éves koráig otthon maradjanak. Ezt jól tükrözik az alacsony beiratkozási arányok is: nálunk a 2 évesnél fiatalabbak mindössze 8,8%-a jár hivatalos gondozási intézményekbe (bölcsődébe). Dániában ez az arány 65%, de Szlovéniában és Észtországban is magasabb, mint hazánkban, 33,8, illetve 17,5%. A beiratkozási arányok erősen megemelkednek a 3 és 5 éves kor közötti korosztályban, 87,1%-ra, ami a többi európai országgal megegyező mértéket mutat.

A TÁRKI–Applica (2010) tanulmánykötetben a gyermekgondozási létesítményeket vizsgálták a 2007-es adatok alapján, az EU-SILC adatainak a felhasználásával. Az országok három csoportját különböztették meg a gyermekgondozási intézmények igénybevétele alapján a 3 éves kor alatti gyermek(ek)e)t nevelő háztartások esetében. Az első csoportba azok tartoznak, ahol a 3 éves kor alatti gyermekekkel rendelkező háztartások több mint 45%-a veszi igénybe a hivatalos gondozási intézményeket. Ebbe a csoportba tartozik Belgium, Dánia, Németország, Hollandia és Svédország. A második csoportba került Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Portugália, Szlovénia, és az Egyesült Királyság; ahol a 3 év alatti gyermeket nevelő háztartások 30–45%-a veszi igénybe a hivatalos gondozási intézmények szolgáltatásait. A harmadik csoport felöleli a maradék 13 országot (Magyarország is ide tartozik), amelyekben a 3 év alatti gyermekkel rendelkező háztartások közül kevesebb, mint 25% veszi igénybe a hivatalos gondozási intézmények szolgáltatásait. Ezen csoporton belül csak Ciprusra, Észtországra, Olaszországra, Írországra, és Magyarországra jellemző, hogy a háztartások több mint 40%-a veszi igénybe a hivatalos vagy nem hivatalos gyermekgondozás valamelyik formáját (az utolsó két ország esetében az arány valamivel magasabb). Elsősorban Magyarországon és Ausztriában jellemző, hogy a

gyermekgondozási intézményeket igénybe vevő háztartások nagy része heti 30 óránál rövidebb időtartamra veszi csak igénybe az ilyen jellegű szolgáltatásokat. Annak ellenére, hogy a háztartások majdnem egyharmada választ nem hivatalos gondozási formát Görögországban és Magyarországon, és csak alig több mint egynegyedük a Cseh Köztársaságban, ezekben az országokban (és még inkább a többiben) az alacsony keresettel és a megfelelő korosztályba tartozó legfiatalabb gyermekkel rendelkező háztartások túlnyomó többsége egyáltalán nem veszi igénybe a gyermekgondozás egyetlen formáját sem.

5. Záró megállapítások

Nem egyszerű feladat felbecsülni a kormányzati szakpolitikák hatékonyságát az egyenlőtlenségek elleni küzdelemben. Az egyik lehetséges megközelítés, amelyet az EUROMOD csapata (Sutherland *et al.* 2012) is rendszeresen használ, nevezetesen az egyenlőtlenséggel összehasonlítása a különböző jövedelmi formák esetében: piaci jövedelem, piaci jövedelem és nyugdíj, továbbá a rendelkezésre álló jövedelem kerülnek ez esetben meghatározásra. Az egyenlőtlenségek közötti különbség mértéke mutatja meg a legjobban a különböző jövedelmi elemek szerepének fontosságát az egyenlőtlenségek csökkentésében. Magyarország esetében a piaci jövedelmi különbségek a legmagasabbak közé tartoznak, míg a rendelkezésre álló jövedelmek terén mutatkoznak a legkisebb különbségek. Következésképpen, az adó-támogatási rendszernek jelentős szerepe van a társadalmon belüli jövedelmi különbségek formálásában.

Létezik azonban egy másik fontos nézőpont is, ami az adótámogatási rendszer ösztönző hatásainak szerkezetével kapcsolatos. Mint ilyen, számításba kell venni az alacsony és stagnáló munkaerő-piaci részvételt (továbbá egy másik területet: a termékenységet), és a fentiek alapján a magyar rendszer teljesítménye meglehetősen rossznak mondható.

Akkor sem tudunk optimizmusra okot adó képet alkotni a magyarországi helyzetről, ha a jóllétet szélesebben értelmezzük, és mérjük a pénzületi és természetbeni szolgáltatásokat is, mivel az összes fentiekben vizsgált rendszer alulfinanszírozottságot, lefedettséggel kapcsolatos gondokat, és alacsony hatékonyságot mutat.

IRODALOM

- Benedek, D. – Lelkes O. 2005: Assesment of income distribution in Hungary using a microsimulation model. Ministry of Finance Working Papers No. 10, Hungary.
- Cok, M. – I. Gabrijelčič – T. Prezelj – J. Sambt – R. Slabe Erker 2011: Mednarodna primerjava davkov. Ljubjana: Ljubjana University. 70 p.
- Czibere, K. – Gál R. I. 2010: Long-term care in Hungary. ENEPRI Research Report, No. 79, Contribution to WP1 of the ANCIEN Project. ENERPI.
- Horváth, H. – Szalai Z. 2008: Labour market institutions in Hungary with a focus on wage and employment flexibility. MNB Occasional Papers No. 77.
- Köllő, J. 2008: Hungary – The consequences of doubling the minimum wage. In: Vaughan-Whitehead, D. ed.: The minimum wage revisited in the enlarged EU. Geneva: ILO, 239–266. p.
- Schneider, F. 2011: The shadow economy in Europe, 2010. Linz: Johannes Kepler University.
- Sutherland, H. – X. Jara – S. Avram – P. De Agostini – F. Figari – H. Levy – J. Navicke – A. Paulus – O. Rastrigina – I. Tasseva – A. Tumino 2012: Baseline results from the new EUROMOD (2007–2010). Summary report on year 3 of the EUROMOD update project. Colchester: Essex University.
- TÁRKI – Applica 2010: Child poverty and child well-being in the European Union. Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Oportunities (Unite E.2) of the European Commission – Tárki 2010.