

DARVAS ÁGNES – MÓZER PÉTER

## Kit támogassunk?<sup>1</sup>

Ez a tanulmány a családtámogatásokon belül nyújtott jövedelem-transzferek lehetséges reformjának kérdéseivel foglalkozik. Az ellátórendszer átalakítása több szempontból is indokolt. Önmagában az a tény, hogy a családtámogatási eszközök sok évtizedes múlta tekintenek vissza, indokoltá tennék a rendszer átalakítását. A mai család jelentősen eltér a múlt század középső évtizedeiben jellemzőtől, a gazdasági környezet is más szükségleteket teremt, a gyermek „közjó”-ként való értelmezése, illetve a gyermeki jogok kiterjedése is új kihívást jelent.

*A szociálpolitikán belül a családok pénzbeli támogatásának rendszere változott a legtöbbet az elmúlt évtizedben. A változások igen gyakran kavartak vihart, hiszen e juttatások körül volt és van a legtöbb érzelmi-indulati elem, melyek sokszor ideológiai síkra terelték a közbeszédet.*

*Mi azokhoz csatlakozunk, akik szerint indokolt a rendszerléptékű változás (reform). Úgy véljük, hogy a jelenlegi struktúra nem tölti be szociálpolitikai funkcióját. Hogy miért? Dolgozatunkban először erre keressük – és reményeink szerint adjuk meg – a választ. Majd felvázolunk néhány olyan reform-lehetőséget, mely növelné az újraelosztás igazságosságát, javítaná az ellátórendszer hatékonyságát és hatásosságát.*

### Bevezetés

E tanulmány megírásával az elsődleges célunk annak végiggondolása volt, hogy miként lehetne a ma több szempontból is diszfunkcionálisan, kevésbé hatékonyan és hatásosan, valamint néhány elemében az elosztási igazságosság követelményeinek ellentmondó módon működő ellátórendszer olyan módon átalakítani, hogy az új ellátás jobban szolgálja a jövedelmi egyenlőtlenségek mérséklését, a szegénység csökkentését a gyermekek, a gyermeces családok körében. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a szociálpolitikának ebben csak korlátozott lehetőségei vannak, az elsődleges szerep a foglalkoztatáspolitikáé. Ezt a tényt az elmúlt évtizedek számos hazai és külföldi empirikus kutatása is alátámasztja. A szegénység és a gyermekszegénység csökkentésének leghatékonyabb

<sup>1</sup> Jelen írás a SZOLID Program eredményeinek felhasználásával készült.

módja a foglalkoztatás kiterjesztése, a viszonylag állandó és megfelelő színvonalú piaci jövedelem biztosítása. Az ezek mellett kialakuló egyenlőtlenségeket, szegénységi kockázatokat viszont a szociálpolitikai ellátások képesek hatékonyan csökkenteni.

Más oldalról azért is szükséges a családtámogatások reformja, mert az ezen a területen az elmúlt 15 évben bekövetkezett változások révén egy olyan rendszer alakult ki, ahol a munkaerő-piaci helyzet szempontjából semleges univerzális ellátás szerepe visszaszorult, míg a munkavállalásra negatívan ható segélyezés kiterjedtté vált. Az ellátás harmadik hangsúlyos eleme, az adórendszeren keresztül igénybe vehető családi kedvezmény pedig olyan színvonalú állandó jövedelmet igényel, amelynek elérése – elsősorban a tartósan munkanélküli szülők számára – elérhetetlen, tehát az ellátás munkára ösztönző szerepe nem tud érvényesülni.

Családtámogatáson azokat a szociálpolitikai eszközöket szokták érteni, amelyek a társadalomnak a gyerek felnevelésében való, közös felelősségét fejezik ki, és az állami újraelosztás révén a gyermekkel kapcsolatos költségekhez, illetve a gyermekek gondozásával kapcsolatos feladatokhoz biztosítanak közösségi hozzájárulást. Ennek értelmében a családtámogatás sok minden lehet. Magában foglalja a gyerekneveléssel összefüggő pénzbeli ellátásokat (jövedelem-transzferet), szolgáltatásokat (gyermekjóléti gondoskodás, alapellátás), vagy az állami beavatkozás szigorúbb formáit (gyermekvédelmi beavatkozások, gyermekjóléti szakellátások). De a családtámogatás fogalmát kiterjeszthetjük egyéb, más profilú jóléti intézményrendszerekre (pl.: oktatás, nyugdíjrendszer, munkanélküliek ellátása, adórendszer).

Ebben az írásban csak a három legmeghatározóbb pénzbeli családtámogatási ellátást (családi pótlék, családi adókedvezmény, rendszeres gyermekvédelmi támogatás) vizsgáljuk. Célunk az ezekre vonatkozó reform-elképzelések bemutatása.

A pénzbeli családtámogatáson belül a családokat különféle szociálpolitikai eszközökkel – társadalombiztosítási ellátások, demograntok, segélyezés, adókedvezmények – lehet segíteni.

A *társadalombiztosítási ellátások* általában a foglalkoztatottsághoz kapcsolódnak, tehát a munkaviszonytól, esetenként annak időtartamától függenek, és egyben a munkajövedelmek alternatívájának tekinthetőek, a munkajövedelmet pótolják vagy egészítik ki. Az ellátások többségénél a kifizetés igazodik a korábbi munkajövedelemhez, és nem veszi figyelembe a kedvezményezett aktuális jövedelmi helyzetét. Az ellátások finanszírozását elsősorban a jövedelem meghatározott százalékát jelentő munkavállalói és munkaadói járulékokból fedezik.

A *demograntok*, vagy más néven a *csoporthoz tartozó célzott ellátások* esetében az ellátásra való jogosultság alapja valamely csoporthoz tartozás, tehát a jövedelmi és vagyoni helyzet a megítélésben nem játszik szerepet. Finanszírozásuknak az általános adóbevételek a fedezetei. Ezen ellátások tehát „előzetes hozzájárulás fizetéséhez nem kötött, bizonyos jól mérhető, objektív feltételek (például a demográfiai kritérium; korhatár feletti életkor, kiskorú gyerek léte stb.) fennállása esetén automatikusan járó illetve

folyósított, jogosultsági alapú – ún. csoportosan célzott – ellátások (contingency based benefits)<sup>2</sup>. (Semjén András 1996:845)

A *segélyezés* legfontosabb ismérve, hogy a jogosultság és az esetek egy részében a támogatás összege is függ az ellátásban részesülők jövedelmi helyzetétől. A támogatást az általános adókból finanszírozzák, az ellátásra való jogosultság megállapítása pedig – a szabályozás jellegétől függően változó mértékben – a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozik. Formái lehetnek a célzottan szegénységcsökkentő szabad-felhasználású általános (rendszeres pénzbeli segély) vagy kategoriális (egyszülős családok), illetve a kötött-felhasználású (étkezési támogatás) és rendkívüli segélyek.

A három alapvető ellátási forma mellett a *személyi jövedelemadó-rendszernek* is lehetnek szociálpolitikai elemei.<sup>2</sup> A családi adózás, illetve a splitting (házaspárok közös adózása), valamint az eltartottak utáni kedvezmények (adóalapból vagy a számított adóból levonható kedvezmény), és a gyermekek nevelésével összefüggő költségekre vonatkozó kedvezmények is a családtámogatások közvetlen eszközrendszeréhez tartoznak. Ezt az általános adókból finanszírozzák.

Az egyes támogatási típusok funkciója eltérő, s egyúttal ezek különböző mértékben és módon valósítják meg a szociálpolitika redisztribúciós célkitűzéseit. A szociálpolitikai ellátások *vertikális* és *horizontális újraelosztást* hajthatnak végre. A *horizontális elosztás* során hasonló jövedelmű, de más tekintetben (gyerekszám, gyermek egészségi állapota, családszerkezet stb.) eltérő helyzetű egyének vagy családok között zajlik a jövedelemátcsoportosítás, célja a horizontális igazságosság érvényesítése. A *pozitív vertikális újraelosztás* a jövedelmi helyzetben meglévő különbségeket csökkenti oly módon, hogy a társadalom magasabb jövedelmű csoportjaitól csoportosítanak át az alacsonyabb jövedelmű csoportok felé. *Negatív vertikális újraelosztás* történik, ha a jóléti ellátások kedvezményezettjei kizárólag a magasabb jövedelmi helyzetű csoportok. Erre nem sok példa van a szociálpolitikai ellátások között: elsősorban az adózás keretében történő szociálpolitikai célzatú ellátásokra jellemző.

A juttatások *célzásának* javítása, mint a korlátozott források elosztásának hatékonyabb módja a családi ellátásokkal kapcsolatos viták állandó eleme. A *hatékonyság* (az ellátások szerepe a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésében) és a *hatásosság* (az ellátások eljuttatása a leginkább érintett csoportokhoz) javítására irányuló törekvés több szinten jelenik meg.

<sup>2</sup> A családtámogatás adórendszeren keresztüli megvalósításának új példája az Egyesült Királyságban 2003-tól bevezetett új Child Tax Credit (gyermek utáni adókedvezmény), amely az addigi különböző gyermekkedvezményeket egy rendszerbe vonja össze. (I. Esély 2004. 4., 2004. 5.: P. Whiteford – M. Mendelson – J. Millar: Adókedvezmények és a jövedelmváltozásokra adható válaszok c. tanulmányt). Az Egyesült Királyságban újdonságnak számító rendszerhez hasonló évek óta működik Kanadában (gyermek utáni adójóváírás) és Ausztráliában (családi adójóváírás). A rendszer legfontosabb előnye, hogy lehetőséget ad a „progresszív univerzalizmusra”: „az összes gyermeket támogató családot jelentő, mindemellett egy egyszerű jövedelemteszt alkalmazásával a legnagyobb segítséget nyújtja az arra leginkább rászorulóknak” (id. tanulmány 6. old.). A hazai családtámogatás hasonló átalakítása jelenleg több szempontból is kérdéses lenne. A leglényegesebb probléma, hogy az összes gyermeket támogató család elérése az adózási rendszer jelentős átalakítását, az adminisztráció új formáinak bevezetését követelné.

A *vertikális célzás* azt jelenti, hogy a jövedelemigazoláshoz kötött ellátások arányát növelik. A *horizontális célzás* pedig abból a szociológiai tényből indul ki, hogy a családtámogatásra való jogosultság kritériuma – a gyermek léte – jelentős szerepet játszik a jövedelmi egyenlőtlenségek alakulásában, így a demogrant típusú ellátás, a csoportos célzás ebben az esetben célzottabb és hatásosabb lehet, mint a jövedelemigazoláshoz kötött, segélyezési jellegű támogatás. A horizontális célzottság javításának eszköze az univerzális családi pótlék növelése mellett a segély-jellegű és az adórendszeren keresztül nyújtott támogatások csökkentése.

A szociális transferek munkára ösztönző, illetve ellenőztönző hatásai is függenek az ellátás típusától, hiszen nem mindegy, hogy a szóban forgó ellátás csoportosan célzott ellátás (demogrant), vagy a társadalombiztosítás keretén belüli juttatás, illetve segély. Nagy általánosságban azt mondhatjuk, hogy a csoportosan célzott ellátások semlegesek (az ellátásra való jogosultság független a munkaerő-piaci státustól), a társadalombiztosítási juttatások pozitív hatásúak (előzetes munkaviszonyhoz kötődik az ellátás), a segélyek pedig egyértelműen negatívan hatnak a munkavállalásra. A jövedelemtesztelés lényegében segélyezési csapdát állít elő, mivel a segélyre jogosultak közül azok, akiknek jövedelme kevéssel a segélyezési szint alatt van, nagy valószínűséggel olyankor sem vállalnak munkát, amikor ezt legálisan tehetnék, hiszen elvesztenék a segélyre való jogosultságukat. Ezért – többek között – ez illegális munkavállalásra ösztönöz. Az ilyen jellegű szelektivitás „félreértelmezi a szegénység természetrajzát, és felerősíti azokat a körülményeket, amelyek gyengítésére lenne hivatott. (...) E politika ugyanakkor táptalaja az alá-fölérendeltségi viszonyok hierarchikus burjánzásának a társadalomban, javítás helyett rontja a szegények státusát, és csökkentés helyett növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ahelyett, hogy érzékenyen megkülönböztetné a különböző típusú szükségleteket, egy nagy, és szükségképpen stigmatizált kategóriába gyömöszöli bele a munkanélkülieket, a betegeket, az özvegyeket, az időseket és másokat.” (Peter Townsend 1990:219)

## A pénzbeli családtámogatási rendszer időbeli alakulása

### *Támogatási célok és azok megvalósulása*

A jóléti ellátások közül a családtámogatások körébe tartozó juttatásokat tekintve három célt szoktak megnevezni:

- hozzájárulás a gyereknevelés költségeihez;
- a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentése és a szegénység enyhítése;
- születésszám növelése.

Az elmúlt évtizedben a szociálpolitikán belül a pénzbeli családtámogatás rendszere változott a legtöbbet. Ez a változás úgy következett be, hogy a rendszer alapstruktúrája stabilnak volt mondható, hiszen a támogatások rendszere, az ellátási formák köre Magyarországon viszonylag állandó. A gyermek születéséhez kapcsolódó társadalombiztosítási ellátás lassan évszázados, az alapvető jövedelemtranszfert jelentő családi

pótlék sok évtizedes múlttal rendelkezik, a gyermeknevelési szabadságok is tradicionálisnak tekinthetők. Ennek ellenére vajon miért mondhatjuk, hogy ez a rendszer élte meg a legtöbb átalakulást? A válasz a különböző kormányzatok politikai célkitűzésiben keresendő: nyugodtan kijelenthetjük, hogy a családtámogatás főbb célkitűzései, változó hangsúllyal, valamint következetlenül és ellentmondásosan jelentek meg a rendszerváltás utáni kormányok ideológiai-politikai törekvéseiben. A változások töréspontjai nagyjából a kormányváltásokkal megegyező időben jöttek létre, de hangsúlyozni kell, hogy ezek a törekvések egy adott cikluson belül sem voltak konzisztensek.

Az *első kormány* családpolitikája főként a gazdasági nehézségek kényszeréhez igazodott, valamint a ciklus közepétől nem volt mentes a konzervatív ideológiától, a népesedési célok hangsúlyozásától.

A *második kormány* 1995 és 1998 között a családpolitika területén inkább liberális, mintsem szociáldemokrata vagy konzervatív elveket követett, amelynek elsőrendű célja a rászorultsági elv fokozottabb érvényesítése, valamint egyes segélyek (pl. gyermekvédelmi támogatás bevezetése) jogerősítése volt.

A *harmadik kormány* családpolitikája mindenképpen eltért az elődeitől, mivel bizonyos értelemben konzisztensnek mondható. Éspedig abban az értelemben, hogy a megnövelt családtámogatási összegek döntő hányadát felülre osztotta (perverz újraelosztás).

A *negyedik kormány* családtámogatási rendszerében ismét változás történt. Igaz, e változás felemás, miközben nem nyúlt hozzá az örökölt családtámogatási struktúrához, a mindenkire eljutó családi pótlék értékét növelte.

A megtett kormányzati lépések semmiféle hosszú távon érvényesülő, konzisztens és konszenzusos célkitűzést nem valósítottak meg. Nem is valósíthattak meg, hiszen erre egyik kormányzat sem törekedett. Az átfogó koncepció és a családtámogatások hosszú távú stratégiai elgondolásának hiánya több következménnyel is járt. Részben ezzel magyarázható a gyermekek szegénységi kockázatának kedvezőtlen alakulása, melynek hátterében a kedvezőtlen munkaerő-piaci folyamatokon és az árrendszer jelentős átalakulásán túl szerepet játszik a juttatások alacsony színvonala, valamint egyes ellátások jogosultsági szabályainak elégtelensége is. Ugyancsak a koncepció-hiánnyal magyarázható az egyes transzferek színvonalának kiszámíthatatlan, csupán a politikai akarattól függő alakulása, a tradicionális ellátások reálértékének jelentős csökkenése. Harmadrészt ezzel magyarázható az is, hogy a három meghatározó ellátás sem igazgatási, sem ellátás-logikai értelemben nem kapcsolódik össze (pl. eltérőek az igazgatási és folyósítási, megállapítási, és jogosultsági szabályok), így nagyobb a veszély, hogy vannak illetve lesznek olyan családok, amelyek kimaradnak egyes ellátásokból, pedig helyzetük alapján ez nem lenne indokolt.<sup>3</sup>

Mindez egyben azt is jelenti, hogy az elmúlt 15 évben a családtámogatási rendszer – a mindenkit elérő ellátások értékvesztése miatt – egyre

<sup>3</sup> Ez nem csupán a segélyezésből való kimaradást jelenti. A családi pótlék és az adókedvezmény esetében is megjelenik – bár jóval kisebb mértékben – ez a probléma.

kevésbé járult hozzá a gyermeknevelés költségeihez, s egyre kisebb szerepet játszott mind a jövedelmi egyenlőtlenségek, mind pedig a gyermekes családok szegénységi kockázatának csökkentésében. E tanulmány szerzőinek véleménye szerint egy-egy családtámogatási eszköz önmagában nem alkalmas a termékenység növelésére, közvetett hatást azonban – elsősorban a társadalmi értékrendszer változtatásán keresztül – gyakorolnak a népességszám növekedésére is. Az elmúlt másfél évtized kiszámíthatatlan és kalkulálhatatlan ellátórendszere semmiképpen nem tekinthető a gyermekvállalási döntésekben pozitív szerepet játszó tényezőnek.

*Az ellátások értékének, az ellátottak számának valamint a transzferek jövedelem-kiegyenlítő hatásának alakulása*

Magyarországon az elmúlt közel egy évtizedben egyidejűleg ható, de ellentétes irányú társadalmi, gazdasági kényszereknek lehettünk tanúi. A jóléti kiadások évről évre csökkentek, egy ideig a GDP mérséklődése miatt, később pedig azért, mert a gazdasági növekedés megindulását nem követte a szociális védelem erősödése. Ez az állítás érvényes a pénzbeli családtámogatásokra is (a három meghatározó ellátáson túl a gyermeknevelési szabadságokhoz és a gyermek születéséhez kapcsolódó ellátásokat is számításba véve), hiszen a ráfordítások értéke nominális értelemben hiába bővült csaknem az ötszörösére, a GDP-n belüli arányuk fokozatosan zsugorodott, a kezdeti 3,9 százalékos szintről mára 2,3 százalékra csökkent (1. táblázat). Azaz a „felosztható nemzeti tortából” egyre kisebb hányad jutott a gyerekneveléshez kapcsolódó pénzbeli támogatásokra.

Ezzel párhuzamosan az igénybe vehető ellátások köre bővült. 1990-ben a családi pótlék volt az az ellátás, amely minden gyermeket elért, míg a többi támogatás a születés körüli időszakra koncentrált. Ma a 0-18 éves korosztály több mint 50 százalékhoz eljut a családi adókedvezmény az adórendszeren keresztül, illetve minden harmadik gyerek után igénybe veszik a szülők a rendszeres gyermeknevelési támogatást. (2. táblázat).

Az időszak második felében bevezetett két új ellátás – a rendszeres gyermekvédelmi támogatás és a családi adókedvezmény – tekintetében a kezdeti létszámhoz képest emelkedett az igénybevevők száma, igaz, amíg a családi adókedvezmény vonatkozásában folyamatos bővülésről, addig a rendszeres gyermekvédelmi támogatás esetében először emelkedésről (1999), majd csökkenésről beszélhetünk. Első esetben a növekedésben kétségkívül az is szerepet játszott, hogy a kedvezmény új ellátásként most „érik be”. A második esetet pedig az önkormányzati segélyezésben rejlő feszültségek, ellentmondások számlájára írhatjuk. (Lásd erről pl.: Kőnig Éva 2004, Mózer Péter 2003).

Ha egyszerre vizsgáljuk a ráfordítások (1. táblázat), a létszám (2. táblázat) és a reálérték (3. táblázat) változását, akkor az alábbi lényegesebb megállapításokat tehetjük:

- Nominális értelemben hiába nőtt a családi pótlék összege, ez a reálértékét tekintve jelentős zuhanást jelentett, hiszen a támogatás vásárló-

## TANULMÁNYOK

értéke óriásit esett; 2002-re nem egészen az egynegyedét érte az 1990-es értéknek. Ez jelentős létszámváltozás mellett (mintegy 450 ezerrel csökkent a gyerekek száma) következett be. Utóbbinak demográfiai okai vannak, hiszen a megfelelő korú népesség tekintetében egyébként is magas, 95 százalék feletti igénybevétel az időszak folyamán tovább nőtt, azaz a potenciálisan igénybe vevő népesség, a gyerekszám csökkent. A ráfordítások csökkenését azonban – mind a GDP százalékában, mind reálértékét tekintve – gazdasági kényszerek, fiskális megfontolások vezérelték.

- Az 1999-ben bevezetett *adókedvezmény* reálérték-növekedése számottevő mértékű. Ezzel párhuzamosan az ellátásokban részesülők száma is emelkedett 2002-ig.

- A *rendszeres gyermekvédelmi támogatás* összegének növekedése is infláció feletti, mintegy 11 százalékkal ér többet a bevezetett összeghez képest. Az ellátást kapó gyerekek száma 2000-től folyamatosan csökken, miközben a gyermekek szegénységi kockázatát jelző adatok nem változtak számottevően.

Mindez természetesen a támogatási rendszer belső struktúrájának jelentős változásával járt együtt. Az 1. ábra plasztikusan mutatja, hogy a családi pótlék részaránya jelentősen csökkent, és ezzel párhuzamosan, mintegy ezt helyettesítve, a családi adókedvezmény egyre nagyobb teret nyert. Az adókedvezmény jelentős fejlesztésével „megbillent” az ellátások közötti belső egyensúly: *átalakult az újraelosztás iránya*; a csoportosan célzott, így könnyen hozzáférhető támogatási forma, a családi pótlék mellett egyre nagyobb súllyal jelenik meg az adókedvezmény, melynek eléréséhez a családoknak munkavállaló, piaci jövedelemmel rendelkező szülővel kell „rendelkezniük”. A családi pótlék 2002 utáni, két alkalommal történő emelése az arányokat kissé módosította, de a minden családhoz a gyerek jogán eljutó, más feltételhez nem kötött családi pótlék aránya a három transzferre fordított összkiadásokon belül a 2004-es költségvetési tervek alapján sem haladja meg a 60 százalékot.

Az ellátások értékelése során fontos ismértvnek tarjuk, hogy egy adott ellátás mennyire képes a meglévő egyenlőtlenségeket mérsékelni, a családok közötti elsődleges piaci jövedelmi különbségeket kiegyenlíteni. „A gyermekes háztartások jövedelmének átlagosan közel háromnegyede piaci jövedelem és csupán egynegyede származik állami újraelosztásból. A két legfontosabb jövedelemfajta a munkajövedelem (71%) és a készpénzes családtámogatás<sup>4</sup> (13,5%).” (Szivós P. – Tóth I. Gy. 2001:41) Ez az arány a Tárki adatai szerint a szegénységben lévő gyermekes háztartások esetében másképpen alakult: mindössze egyharmada piaci jövedelem és 40 százaléka készpénzes családtámogatás. Lényegesen magasabb az egyéb szociális ellátások (szociális transzfer) aránya is (6,5%, míg az összes gyermekes családok esetében 2%).

<sup>4</sup> A Tárki ez alatt az alábbi családtámogatási ellátásokat érti: családi pótlék, anyasági támogatás (terhességi-gyermekágyi segély, gyés, gyed, gyet), rgyt (kiegészítő családi pótlék), árvaellátás.

1. ábra Az egyes ellátásokra fordított kiadások aránya  
a családtámogatásokon belül (%)

Forrás: Zárszámadási törvények alapján, 2004-re vonatkozó adatok, költségvetési tervek (Mózer Péter számítása)

Évek összehasonlításában (4. táblázat) látható – mint ahogy a legtöbb szociális transzfer esetében is –, hogy a támogatások (esetünkben szülői támogatások, családi pótlék) egyre nagyobb hányada jutott el az alsó ötödhöz. „Egy támogatásra fordított kiadások jövedelmi decilisek közötti megoszlását befolyásolhatja egyrészt a jogosultsági kritériumok meghatározása, másrészt a jogosultaknak a jövedelemszerkezetben elfoglalt helye, illetve a kettő együttesen is, amennyiben a jogosultsági kritériumok jövedelmi helyzetre vonatkozó feltételeket is tartalmaznak.” (Tárki: 10 év, 2001: 44) A családi pótlék jövedelmi decilisek szerinti megoszlásának változása elsősorban azzal magyarázható, hogy a gyermekes háztartásoknak ma jelentősen nagyobb aránya tartozik az alsóbb jövedelmi decilisekbe, mint az 1990-es évek elején.

Az elmúlt másfél évtized történéseiből összefoglalóan három lényeges változás emelendő ki:

- kibővült az ellátások köre. A kilencvenes évek második felében bevezetett, rendszeres gyermekvédelmi támogatás és családi adókedvezmény a gyermekes családok jelentős százalékánál jelenik meg rendszeres támogatási formaként;
- a pénzbeli ráfordítások GDP-n belüli aránya csökkent, a jelentőségéből veszített, de a jelenleg is meghatározó családi pótlék reálértéke drasztikusan elmarad a kilencvenes évek elején jellemző szinttől;
- a családtámogatási rendszer egyre inkább duális struktúrához hasonlít, ahol a támogatáshoz való hozzájutás szempontjából igen fontos a szülő munkaerőpiaci-jövedelmi státusa.

## A családtámogatási rendszer reformjának indokoltsága

A jelentős tradíciókkal rendelkező és nemzetközi összehasonlításban is fejlettnak minősülő, ám az utóbbi évtizedben állandóan változó magyar családtámogatási rendszer reformját alapvetően az alábbi tényezők indokolják:

- a) a gyerekszegénység tényei,
- b) az állami beavatkozás iránya,
- c) a három fő ellátásban<sup>5</sup> lévő feszültségpontok.

### *Gyerekszegénység*

Ma már közismert, hogy a gyermekek illetve a gyermekes családok szegénységi kockázata meghaladja a más demográfiai-társadalmi jellemzőkkel leírható csoportokét.

Napjaink egyik legjelentősebb problémája a népesség jelentős részét érintő és mélyülő szegénység. Demográfiai szempontok mentén vizsgálva a szegénységi kockázatok alakulását, évek óta jellemző tendencia a gyermekek és a gyermekes családok fokozott veszélyeztetettsége. A teljes népességben tapasztalható, 13,2 százalékos szegénységi ráta értéke 2003-ban a népesség minden hatodik tagját jelentő 0–15 éves korosztály esetében 18,1 százalék volt. (Lásd erről: Társi Háztartás Monitor, 2003)

A gyermekes háztartások jövedelme átlagosan 25–30 százalékkal marad el a nem-gyermekes háztartások jövedelmétől. Az egy főre jutó átlagos háztartásjövedelemhez képest egy két szülő-kétgyermekes háztartás éves jövedelme 12 százalékkal, az egyedülálló szülők háztartásaiban 32 százalékkal, két szülő-háromgyermekes háztartásokban 44 százalékkal kevesebb.<sup>6</sup>

A gyermekek 44 százaléka az alsó három jövedelmi decilishez, tehát a társadalom legszegényebb harmadához tartozó háztartásokban él, arányuk a felső három jövedelmi csoportban nem éri el a 30 százalékot. Ez mind az aktív korú, mind az időskorú népesség jellemzőitől jelentősen eltér (2. ábra).

A szegénységi kockázat nagysága a gyerek életkorával, a családban nevelkedő gyermekek számával, valamint a család összetételével mutat szoros összefüggést. A 18 éven aluli népességnek megközelítőleg 13 százaléka 2 éven aluli, minden negyedik gyerek három- vagy többgyermekes családban, és minden ötödik gyerek egyszülős családban él.

<sup>5</sup> Családi pótlék, rendszeres gyermekvédelmi támogatás (rgyt), családi adókedvezmény.

<sup>6</sup> Társi 2003-as Háztartás Monitor 4.2. táblázat.

2. ábra A háztartás éves ekvivalens jövedelme alapján képzett személyi decilisek megoszlása életkor szerint

Forrás: Tárci 2003-as Háztartás Monitor 4.5. táblázat (gyermek: 18 évesnél fiatalabb, aktívkorú: 18–60 éves, időskorú: 60 év feletti)

Az adatokat (5. táblázat, 3. ábra) elemezve a következő főbb összefüggéseket állapíthatjuk meg:

- A 14 év alatti gyerekek, valamint a sokgyermekes háztartások (ezen belül különösen az egyedülálló szülők) között számottevő mértékben növekedett a szegények száma.

- A szegénységi kockázatnak leginkább kitett csoportok belső összetétele, azaz a szegénység struktúrája viszont alig változott, e tekintetben nagyfokú állandóságot tapasztalhatunk. Az egész időszakra jellemző, hogy leginkább a 14 éven aluliak, és ezen belül a 3 évesnél fiatalabbak, valamint a sokgyermekesek, különösen az egyedülálló szülők élnek szegénységben, vagyis azok, akiknek a szegénységi kockázata az évek során növekedett. Az adatok tehát azt mutatják, hogy a szociálpolitikai eszközrendszer nem bizonyult elégségesnek ahhoz, hogy a társadalmi hátrányokat mérsékelje, a szegénységben élők helyzetét enyhítse.<sup>7</sup>

Hangsúlyozni kell, hogy a szegénység nem egyenlő pusztán a jövedelemhiánnyal, s nemcsak anyagi nélkülözést jelent, hanem az egyéb forrásokból, lehetőségekből, jogokból való kirekesztést is. „A jövedelem csökkenésével sokszor felbomlik az addigi törekeny egyensúly: az érték tárgyak és a bútorok eladogatása után sokaknál bekövetkezik a nagyon rossz táplálkozás vagy épp az éhezés, sorra kikapcsolják a közműveket, szétesik a család, elvész a lakás, megromlik az ember egészsége, a megfoghatatlanabb dolgokról – méltóságról, reményről, önfeladásról – nem is szólva.” (Bass L. – Ferge Zs. – Márton I. 2003:10–11.)

<sup>7</sup> Ha a szegénységi küszöbként az átlagjövedelem felét tekintjük, két csoport érintettsége jelentősen változott. Az egyik a 70 éven felüliek csoportja. A másik csoport a két gyereket nevelő háztartások, ahol a szegénység kockázata 2002–2003-ra jelentősen növekedett. Magyarán: vélelmezhető, hogy e két csoport többsége a szegénységi határ környékén él (sekély szegénység), így bármilyen kisebb jellegű jövedelemváltozás kapcsán, az előjeltől függően, hol kikerülnek a szegénységből, hol „belecsúsznak”. Ezt azért volt fontos megjegyezni, mivel e két csoport szegénységi rátái ugyan nem kiugróak, viszont a veszélyeztetettség igen, hiszen ebben az esetben nem beszélhetünk (egzisztenciális) biztonságról.

3. ábra Szegénységi kockázat alakulása életkori csoportonként  
(teljes népesség = 1)

Forrás: Tárki, 2004 (szegénységi küszöb: mediánjövedelem 50 százaléka)

A KSH háztartás-statisztikai felvétel (2002) adatait felhasználva a szegénység többdimenziós empirikus feltérképezését is megkíséreltük, a halmozott szegénységet öt területen vizsgáltuk.

#### A SZEGÉNYSÉG DIMENZIÓI

A *lakásszegénység* a lakóhely társadalmi környezete, a lakóépület állapota, valamint a lakás laksűrűsége, illetve »a lakásban nincs folyó víz«, és »nincs fürdőszoba, WC« alapváltozókból tevődik össze. Az első két alapváltozót a főkomponens-elemzés módszerével alakítottuk ki, ahol a főkomponens-elemzés után kapott változókat ötfokúra alakítottuk. A szegénység dimenziójába az alsó ötödben lévő háztartásokat vontuk be. Esetünkben a zsúfoltság definíciója a következő: egy főre jutó négyzetméter nem haladja meg az átlag felét.

A *lakásfenntartás elégtelensége* vonatkozásában szegénynek tekintünk egy háztartást abban az esetben, ha a szóban forgó háztartás a lakásfenntartási költségek közül (ezek: lakbér, lakástörlesztés, közös költség, villany, víz, fűtés, részlet, illetve kölcsön, valamint »lakását nehezen tudja fenntartani« változók) kettőt vagy annál többet nem tudott fedezni. Az *alapdeprivációs* mutató változói: »telik-e: fűteni, új ruhát venni, évente üdülni, meghívni barátot, új bútort venni, havonta étteremben enni, havonta 5000 Ft-ot félretenni, illetve minden második nap húst enni«. Ha a nyolc alapszükséglet közül egyszerre ötnél több nem elégül ki, akkor az adott háztartást szegénynek tekintettük.

A *fogyasztási szegénység* esetében az élelmiszerkiadások összkiadáson belüli részesedése alapján határoltuk le a szegényeket, s azokat a

háztartásokat soroltuk ide, ahol az élelmiszerre fordított kiadások elérték, vagy meghaladták az összes kiadás 45 százalékát. A *jövedelmi szegénység* határvonalát a háztartás éves nettó, ekvivalens (OECD1 skála) jövedelme alapján képzett kvintilis alsó ötödébe tartozó háztartásoknál húztuk meg.

Ily módon egy háztartás maximum ötféle szempontból lehetett szegény. A halmozott szegénység vizsgálatánál egy háztartás szegénysége 0 és 5 közötti értéket vehetett fel, ahol 0 érték esetén nincs szegénység, 5-ös érték esetén pedig minden vizsgált szempont alapján szegény a vizsgált háztartás.

A kapott adatokból most csak két összefüggést kívánunk kiemelni. Az adatok ismételten igazolják a már sokszor feltárt összefüggést: a gyerekszám növekedésével növekszik szegénység kockázata, valamint az egyszülős háztartások jelentős része él szegénységben. Az is világos, hogy főként azok a sokgyermekes, és/vagy egyszülős háztartások, amelyek egynél több dimenzióban szegények, olyan társadalmi hátránnyal kénytelenek szembesülni, mely lehetetlenné teszi a normális, társadalmilag elfogadható életvitelt. Lehetetlenné teszi, hiszen a szegénységi dimenziók olyan, a társadalmi tagság megőrzéséhez elengedhetetlenül szükséges feltételeket tartalmaznak, amelyekből már kettőnek a hiánya olyan deprivációs tényező, amely „megvalósítja” a társadalmi kirekesztődést. (4. ábra).

A másik, általunk kiemelt összefüggés, hogy az egyszülős, valamint a sokgyermekes háztartások esetében erős polarizáció figyelhető meg. E két csoport jelentős része mélyszegénységben él, míg másik, ugyancsak viszonylag jelentős hányadát elkerüli a szegénység.

#### 4. ábra A szegénység halmozódása (2002)

Forrás: KSH Háztartás-statisztikai felvétel (2002) (Mózer Péter számítása)

*Az állami beavatkozás iránya*

A családtámogatások önmagukban nem alkalmasak a társadalmi problémák, ezen belül a kirekesztés vagy a szegénység kezelésére. Általános tapasztalat, hogy azokban az országokban alakul kedvezőbben a gyerekek és a gyerekes családok helyzete, ott tudják megakadályozni a gyerekszegénység növekedését, ahol viszonylag magas a foglalkoztatottak aránya, a bérek színvonala, és mindehhez kiszámítható, stabil, értékőrző gyerektámogatások társulnak.

Az elmúlt évtizedben három olyan intézkedés is volt, amely alapvetően változtatta meg az ellátórendszert: a „Bokros-csomag” (1995–1996), a Gyermekvédelmi törvény (1997) (a rendszeres gyermekvédelmi támogatás bevezetése) és a családi adókedvezmény létrehozása (1999). Bár ma is a tradicionális családi pótlék jut el a legtöbb családhoz, de – mint ahogyan már írtuk – az ellátórendszer hatásossága az elmúlt évtizedben jelentősen csökkent, a családi pótlék szegénység-csökkentő szerepéből 1990 óta sokat veszített.

Az ellátások közül a családi pótlék gyakorlatilag mindenkit elér, a család összes jövedelemhez való hozzájárulása azonban évről évre csökken: 2002-re csak az alsó tizedben számottevő (a nettó bér 15 százaléka). A másik két ellátás esetében, míg a rendszeres gyermekvédelmi támogatás a több gyermekeseket preferálja, addig az adókedvezmény éppen fordítva: az egy- és kétgyermekeseket részesíti előnyben. Jövedelem-kiegészítő képességük csekély, hiszen előbbi ellátás vonatkozásban a segély mértéke soha nem volt számottevő, mára a nettó bér 7 százaléka körüli. Az adókedvezmény vonatkozásban a jövedelem-kiegészítés nagysága a gyerekszámától függően alakul. Elvileg minél több gyerek él családban, annál magasabb a kedvezmény összege. De ez csak elvileg igaz, mivel a támogatáshoz csak korlátozottan lehet hozzáférni: csupán azok vehetik igénybe, akiknek adóköteles jövedelmük van.

A képet árnyalja, hogy egyszerre több ellátáshoz is hozzá lehet jutni (5. ábra). Becsléssel élve a háztartások közel 11 százaléka a családi pótlék mellett sem rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, sem adókedvezményben nem részesül. (Csak rgyt-ben, ill. adókedvezményben gyakorlatilag senki nem részesül.) A háztartások több mint kétharmadában (68%) a családi pótlék mellett adókedvezményt is kap a háztartás. Ennek magyarázata, hogy egyrészt ez a két ellátás a legnagyobb súlyú, másrészt, hogy eddig a 2002-es évben<sup>8</sup> vették a legtöbben igénybe az adókedvezményt (csak emlékeztetőül: ebben az évben volt az 50 százalékos közalkalmazotti béremelés). A gyermekes háztartások 10 százaléka egyszerre kap családi pótlékot és rendszeres gyermekvédelmi támogatást. Figyelemre méltó az is, hogy a háztartások 11 százaléka mind a három ellátásban részesült.

<sup>8</sup> 2003-as évre az adókiadás mértéke az előző évinél 9 Mrd Ft-tal kevesebb, összesen 82 Mrd Ft volt.

**5. ábra A háromféle családtámogatást igénylő gyermekes háztartások százalékos megoszlása**

Forrás: KSH HKF, 2002 (Mózer Péter számítása)

**A három fő ellátás feszültségpontjai**

A jelenlegi ellátórendszer mind a hatékonyság-hatásosság területén, mint az elosztási igazságosság érvényesülése szempontjából számos problémát mutat.

**6. ábra A családi pótlék összegei (Ftlhó/gyerek)**

### Családi pótlék

A jelenlegi családi pótlék rendszer gyerekszám és családtípus szerint differenciált, valamint kiemelten kezeli a beteg, illetve fogyatékkal élő gyerekeket.

2004. évi költségvetés előirányzata mintegy 187,9 milliárd Ft, ami valamivel több mint 2 millió gyerek (1 millió 254 ezer család) között oszlik meg. A támogatás mértéke, valamint a család típusa szerinti megoszlást a 6. ábra és a 6. táblázat mutatja be.

A rendszer leglényegesebb előnyei:

- eléri az érintetteket, a 18 éven aluli gyerekek és fiatalok 95–98 százaléka részesül az ellátásban.

- A gyerekszám szerint differenciált ellátás, így az egyik legnagyobb szegénységi kockázatot csökkentő tényező a gyerekes háztartások körében.

...és leglényegesebb hátrányai:

- Alacsony színvonalú, bármilyen viszonyítási alapot veszünk figyelembe (2 szülő–2 gyerekes család egy gyerek után folyósított ellátása 5900 Ft/hó, ami a minimálbér 11 százaléka, a bruttó átlagbére kb. a 4–5 százaléka). Részben az ellátás alacsony színvonalával magyarázható a többgyerekes háztartások szegénységi kockázatának alakulása is.

- Nem indexált az ellátás, ennek negatív hatásait az elmúlt évek, az évtized tapasztalatai egyértelműen bizonyították.

- Az egyszülős háztartások esetében nem jelentős a differenciálás, nem járul hozzá lényeges mértékben az egyenlőtlenségek csökkentéséhez.

### Rendszeres gyermekvédelmi támogatás

A gyermekek után járó, bevezetésekor normatív, azóta folyamatosan diszkrecionális elemekkel kiegészülő segély a törvény indoklásában szereplő célkitűzést (anyagi okok miatt ne kerüljön sor családból való kiemelésre) ugyan nem tudta megvalósítani, de az alacsony jövedelmű és az inaktív gyerekes háztartások meghatározó támogatásává vált.

Az ellátás gyerekenként egységes összegű (a nyugdíjminimum 22 százaléka), pénzben és természetben egyaránt folyósítható.

A KSH Háztartás-statisztikai Évkönyvének adatai szerint (KSH, 2003) 2002-ben a rendszeres gyermekvédelmi támogatás majdnem háromnegyede került az alsó jövedelmi tizedekbe, igaz, hatásossági megközelítésből a legalsó 10 százalékhoz ebből az ellátásból kevesebb jut, mint az univerzális családi pótlékból. Az ellátás viszonylag jól célzott a magasabb szegénységi kockázatú gyermeces családokra. (7. ábra) Az igénybevevők csaknem 40 százaléka egyszülős háztartás, valamint jelentős a többgyerekesek részesedése az ellátásból. Ezzel párhuzamosan azonban az is ismert, hogy az ellátásra jogosultak egy jelentős része nem jut hozzá a támogatáshoz.

7. ábra A rendszeres gyermekvédelmi támogatás igénybevétele,  
családtípusok szerint (%)

Forrás: Család változóban, KSH, 2002

Egy 2001-es adatfelvétel adatai alapján<sup>9</sup> a népesség legszegényebb 30 százalékához, az alsó jövedelmi harmadhoz tartozó *gyerekes családok* 57 százaléka részesült rendszeres gyermekvédelmi támogatásban. Az ellátásban nem részesülő családokban az egy főre jutó jövedelem átlaga nem érte el a segélyezési küszöb összegét. Ennek háttérében több tényező is állhat: egyrészt az ellátásban részesülők egy része nem „érzékelt” az ellátást, mivel azt természetben vagy szolgáltatásért fizetendő térítési díj kiegyenlítéseként kapta. Másrészt jelentős azoknak a száma is, akik bár ismerték ezt a segélyezési formát, maguk nem kívántak élni vele, és azoké is, akik információ és az igényléshez szükséges segítség híján maradtak ki az ellátásból.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás leglényegesebb előnyei:

- Normatív (bár bevezetése óta néhány diszkrecionális elemmel bővült);
  - A jogosultság megléte esetén a háztartásban élő összes gyermek után automatikusan folyósítandó.
- ... és leglényegesebb hátrányai:
- Sokan kimaradnak a jogosultak közül.
  - Az ellátás folyósítása után is a segélyezési küszöb alatt marad a támogatásban részesülők egy jelentős része.
  - A határ túllépése 1 Ft-tal a támogatás elvesztését jelenti (segélyezési csapda).
  - Az önkormányzati segélyezési gyakorlatban és az utóbbi években a központi támogatási rendszerben is több olyan ellátás (pl. iskolakezdési segély, iskolai étkeztetés, tankönyvtámogatás) jelenik meg, amelynek jogosultsági feltétele a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban való részesülés. Így az ellátás jelentősége megnő, mivel a család számára lényeges gyerekellátások csak a rendszeres gyerekvédelmi támogatáson ke-

<sup>9</sup> Ferge Zsuzsa–Tausz Katalin–Darvas Ágnes: Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen. 1. kötet. Esettanulmány Magyarországról. ILO 2002.

## TANULMÁNYOK

resztül érhetőek el. Ez több szempontból is hátrányként értelmezhető: egyrészt így további ellátásokból is kimaradnak az rgyt-t nem igénylő, de arra jogosult családok, másrészt mindez növeli a negatív munkaösztönző hatást, hiszen a háztartás munkavállalással elért jövedelememelkedése egyszerre egy sor támogatásból zárja, illetve zárná ki a családot.

### *A családi adókedvezmény*

A gyerekszám szerint erősen differenciált, a magzat négy hónapos korától igénybe vehető ellátás.

8. ábra *A családi adókedvezményben részesülők százalékos megoszlása gyerekszám szerint (2002)*  
(a kedvezményben részesülő adózók teljes létszáma = 100%)

Forrás: APEH tájékoztató

A kedvezmény leglényegesebb előnyei:

- munkára (jövedelemszerzésre) ösztönzés;
- a nagy szegénységi kockázattal rendelkező sokgyerekes háztartások kiemelt támogatása.

...és leglényegesebb hátrányai:

- csak az adóköteles jövedelemmel rendelkezők tudják igénybe venni;
- a gyerekes háztartások és a kiemelt ellátásban részesítendő sokgyerekesek számottevő részét nem éri el (ezzel is magyarázható, hogy a három- és többgyerekesek szegénységi kockázata az elmúlt években nem csökkent);
- negatív újraelosztást eredményez.

Az APEH 2002. évi adatai szerint a kedvezményben részesülők 86 százaléka teljes mértékben, 14 százaléka részben vette igénybe a támo-

gatást. Ha az összes gyermekes családokra vetítjük e megoszlást, akkor a gyermekes családok 17 százalékát teszik ki azok, akik nem rendelkeznek adóköteles jövedelemmel. Ehhez tegyük hozzá, hogy az esetek döntő részében alacsony jövedelműekről van szó. Őket joggal nevezhetjük *abszolút veszteseknek*. A családok közel 6 százaléka csak részben tudja igénybe venni a kedvezményt (*relatív nyertesek*). Akik pedig jól járnak e rendszerrel (*abszolút nyertesek*), ők a gyermekes családok 77 százalékát teszik ki. Tehát látható, hogy a kedvezmény a hozzáférési lehetőségek szerint alakul. Ez önmagában nem lenne olyan rossz megoszlás, csak az újraelosztás iránya negatív (perverz újraelosztás).

Azóta ez az arány romlott, hiszen a minimálbér adómentessé tételével jelentős mértékben csökkent a kedvezményt érvényesíteni tudók száma. (2004-es adatok szerint megközelítőleg 600 ezer munkavállalót alkalmaznak minimálbérben.)

Visszatérve az adórendszeren keresztüli megoszlásra: a 7. táblázatban szereplő adatok azt mutatják, hogy főként az egy- és a kétgyermekesek veszik igénybe az adókedvezményt. A jövedelmi oldalt tekintve megállapítható, hogy a gyerekkedvezményben részesülő adózók számottevő hányada (74%) a bruttó átlagbér környékén illetve az ez alatti adóköteles jövedelmi sávban helyezkedik el, ezen belül a többség a minimálbér és 1 millió 200 ezer Ft között. Ezen nem kell csodálkozni, hiszen az adózók jelentős része is ebben a jövedelmi intervallumban koncentrálódik. A 2002-es jövedelembevallások szerint (APEH) az adózók több mint a felének 1 millió Ft-nál kevesebb volt az adóköteles jövedelme.

Összefoglalóan megállapítható (9. ábra): a három ellátás megoszlási mintázata egyértelműen a hozzáférési lehetőségek szerint alakul, vagyis ezek az eloszlások is megerősítik azt a tapasztalatot, hogy a csoportosan célzott ellátások a horizontális méltányosságot tekintve a legmegfelelőbbek, míg a segély típusú ellátások, valamint az adórendszeren keresztüli ellátások egyes csoportokat preferálnak. Igaz, e preferencia az újraelosztási hatást tekintve ellentétes előjelű.

A magyar családtámogatási rendszer további jelentős problémája a *kiszámíthatatlanság*. Elemzések, kutatások sora bizonyítja, hogy a családtámogatási rendszer stabilitása, kalkulálhatósága fontos szerepet játszik a gyermekvállalással kapcsolatos családi döntésekben, jóval jelentősebbet, mint egy-egy támogatás időnkénti, ad hoc emelése.

A stabil, értékálló ellátórendszer hiánya a gyermekes családok autonómiájának csökkenéséhez vezet, növeli a gyermeket nevelők és a gyermekek kiszolgáltatottságát. A kedvezőtlen munkaerő-piaci folyamatok mellett az ellátások elértéktelenedése, az indexálás hiánya, a segélytípusú ellátások jelentőségének növekedése, a családtámogatásokon keresztüli kontroll-funkciók erősödése, az ellátások adminisztrációjában bekövetkezett decentralizálás, a szubszidiaritás térnyerése jelentősen korlátozza a gyermekes családok szociális biztonságának garanciáit.

## TANULMÁNYOK

9. ábra A családi pótlék, az rgyt és az adókedvezmény megoszlása a gyermekes háztartások ekvivalens jövedelme alapján képzett decilisek szerint (gyerekenként)

Forrás: KSH Háztartás-statisztikai Évkönyv, 2002 (Mózer Péter számítása)

### A családtámogatási rendszer reformja

#### *Célok, érvek, eszközök*

Mint láthattuk, a jelenlegi ellátórendszert számos diszfunkció jellemzi. Ezek közül az első helyek egyikén az *eltérő jogosultsági szabályok* állnak. Az ellátások eltérő csatornákon keresztül zajló folyósítása lényegesen befolyásolja az egyes támogatásokhoz való hozzájutást. A családi pótlékhoz és az adókedvezményhez viszonylag könnyű hozzájutni, mivel mindkét esetben viszonylag egyszerű igazolni az igényjogosultságot. Nem kell mást tenni, mint igényelni az ellátást. A szegények támogatására létrehozott ellátás esetében erről nem beszélhetünk, hiszen a jogosultság igazolásához jövedelem-, és sok esetben vagyonteszt, környezettanulmány szükséges. Ez igen megnehezíti a hozzáférést. A hozzáférés nehézsége nyomán – a különböző társadalomtudományi felmérések szerint – jelentős azon kör, akik a segélyezési határ alatt vannak, de az ellátáshoz nem jutnak hozzá.

A szakirodalmi leírásokból tudjuk, hogy a segély önmagában is szegénységi csapdahelyzetet eredményez. A rendszeres gyermekvédelmi támogatás vonatkozásában a helyzet a „szokásosnál” súlyosabb, mivel ehhez a támogatási formához további természetbeni ellátások kapcsolódnak, így a csapdából igen nehéz a kitörés, sok esetben reménytelen. Gondoljunk csak el: a munkába állás során nemcsak a segély összege, hanem a hozzá kötődő természetbeni ellátások (étkeztetés, tankönyv) is elvesznek.

A mára létrejött *duális ellátó-struktúra* azok számára kedvező, akik hozzá tudnak jutni a foglalkoztatáshoz kötött ellátáshoz, mivel ezt az ellátást sokkal hatásosabban tudják igénybe venni, mint a segélyt.

Az eltérő hozzáférés azonban nemcsak a támogatás hatásosságát befolyásolja. Adataink azt mutatják (9. ábra), hogy a jogosultsági szabályok

különböző elvek szerinti folyósítása jelentős hatással van az elosztásra is. E hatás egy része negatív. Egyrészt a rendszer többcsatornás volta bonyolulttá, *áttekinthetetlenné* teszi az ellátó-struktúrát. Másrészt az *eltérő logikájú jogosultságok közt „kieshet” a támogatni kívánt család*, annál az egyszerű oknál fogva, hogy sem adókedvezményre, sem segélyre nem jogosult. (A jelenlegi szisztémában ilyen családok lehetnek azok, akiknek nincs, vagy alacsony az adóköteles jövedelmük.) És ez már hatékonysági kérdéseket is felvet. A pénzbeli ellátások vásárlóértékét külön-külön nézve megállapítható, hogy csak az ellátások kombinálása (vagy forrásainak jelentős növelése, és az átalakítása) hozhat valamiféle reményt arra, hogy a gyereknevelés ne rőjon olyan terhet a család számára, amely veszélyezteti az egzisztenciális biztonságot. Magyarán: az ellátások értéke – akár a létminimumhoz, akár a nyugdíjminimumhoz, akár az átlagkeresethez viszonyítjuk – olyan csekély, hogy az önmagában semmiféle segítséget nem jelent.

*Ebből következik, hogy az ellátások szegénység-enyhítő hatása szintén mérsékelt*, ezért a célok tartalmának meghatározása során a hatékonysági megfontolások mellett méltányossági kritériumoknak is meg kell jeleniük. A hazai jövedelmi, szegénységi felmérések e szempont létjogosultságát többszörösen aláhúzzák, hiszen a szegénységi adatok azt mutatják, hogy igen jelentős a gyermeket nevelő és eközben szegénységben élő családok száma. Fontos megjegyezni, hogy a szegénység legfőbb oka az aktív korúak inaktivitása, de ha ehhez a léthelyzethez eltartottak is „társulnak”, akkor a szegénység kockázata jelentősen növekszik. Azaz ebben az esetben a méltányosság szempontja kettős méltányosságként jelenik meg. Kettős méltányosságként abban az értelemben, hogy a támogatási struktúrának egyszerre kell biztosítania az egyenlő helyzetű, de eltérő családszerkezetű (eltartottak száma), valamint az eltérő jövedelmi pozíciójú háztartásokat elérő, differenciált mértékű támogatást. A több gyermeket nevelő és alacsonyabb jövedelmű családok esetében a támogatásoknak nagyobb mértékűeknek kell lenniük.

*Összegezve*: a javasolt reformnak a jelenlegi rendszerben meglévő feszültségpontok feloldására, megoldására kell törekednie. Az átalakítás további, fontos érvei az alábbiak:

- A családi támogatások célja nem csupán a szegénység csökkentése, jövedelem újraelosztási szerepük is lényeges. Ma ez a munkajövedelmek után a második legnagyobb jövedelemforrás, a jövedelmek kb. 11 százalékát teszi ki.
- Ha nem történik meg a családi pótlék értékének differenciálása, és ezáltal a kedvezőtlenebb helyzetű családok családi pótlékának jelentősebb emelése, tovább fog romlani azoknak a gyermekes családoknak a helyzete, akik eddig is a legalsóbb jövedelmi tizedekben helyezkedtek el, és akik jövedelme elsősorban szociális transzferekből származott.
- A csoportos célzás adminisztratív szempontból kevésbé költséges, mint az egyedi jövedelemvizsgálat, és a tapasztalatok szerint a rászorultak elérésének hatékony eszköze.
- A jelenlegi rendszerből fakadó hátrányok nem csupán a szociális jövedelemből élőköt sújtják, hanem azokat az alkalmazottakat is, akik minimálbérért vagy azt alig meghaladó összegért dolgoznak.

## TANULMÁNYOK

- A korlátozott források indokolhatják a magasabb jövedelműek kisebb részesedését az ellátásokból, de ellentétben a Bokros-csomag idején történetekkel, az összes családtámogatásra szánt forrás ezzel nem csökkenhet, hanem az alacsonyabb jövedelmi helyzetű csoportokhoz eljutó ellátásoknak kell növekedniük.

Ahhoz, hogy meghatározzuk, miként lehet olyan támogatási rendszert létrehozni, mely a lehető leghatékonyabban és hatásosan teljesíti elérendő céljainkat, először a célokat kell tisztázni. A hatékonysági és méltányossági szempontok alapján *célként a szegénység enyhítését, valamint a gyerekevelési költségekhez való hozzájárulást* tarjuk indokoltnak.

E célkitűzést szolgálja a három transzfer jogosultsági kritérium-rendszerének egységesítése. Az egységesítés során a csoportosan célzott ellátást tekintjük kiindulópontnak. A családi pótlék típusú ellátás megerősítése mellett szól, hogy ezen ellátásra minden gyermeces család jogosult, és a szegénység enyhítésének ez az egyik leghatékonyabb eszköze. A differenciálás erősítése során a nagyobb szegénységi kockázattal rendelkező családok – egyedülállók, kis-, és többgyermeces családok – helyzetének javítására törekedtünk.

A következőkben vázolt modellekben e szempontokat vettük figyelembe.

Előjáróban hangsúlyozni szükséges, hogy a modellek nem konkrét, összegszerű javaslatokat tartalmaznak, hanem a különböző elosztások eltérő mintázatára fókuszálnak. Nem célunk egy mindenre kiterjedő javaslat kidolgozása, csak annyit kívánunk bemutatni, hogy egy adott keretből azonos célok megválasztása mellett a különböző technikák milyen újraelosztást „produkálnak”, azaz hogy kiket és milyen mértékben támogatnak. Azt is fontos hangsúlyozni, hogy módszertani megfontolások miatt indulunk ki a mai forrásokból, hiszen a jelenleg családtámogatásra fordított összegek mértéke az idők folyamán annyira összezsugorodott, hogy érdemi segítség csak az összegek jelentős növelésével érhető el. Ennek mértékét most zárójelbe tesszük, mivel a források nagyságát a gazdasági teljesítőképesség, a politikai prioritás (célok), a társadalmi szükségszerűség, valamint a társadalmi elvárás négyesének valamilyen egyvelege határozza meg. Ezekből a tényezőkből mi most a célokkal és az ezekhez köthető technikákkal foglalkozunk. A célokról már írtunk, most jöjjenek a technikai javaslatok.

### *Családtámogatás – máshogyan<sup>10</sup>*

*Az A modell*

*Az első megközelítés (A modell) a családi pótlék, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás és a családi adókedvezmény költségvetési forrásainak összevonását és*

<sup>10</sup> Az adatok modellálása érdekében egy adatbázist konstruáltunk, ahol a KSH Háztartás-statisztikai felvétel (2002) jövedelem-megoszlási, háztartási és gyerekszám adatait vettük alapul.

ezek egy részének személyi jövedelemadó alá vonását tartalmazza.<sup>11</sup> A javaslat szerint a már összevont *családi pótlék összege* két részből tevődne össze. Az alapösszeg (*gyerek-komponens*) gyerekenként azonos mértékű ellátás, azaz egy gyerek esetében az alapösszeg, két gyerek esetében az alapösszeg kétszerese, három gyerek esetében az alapösszeg háromszorosa stb. A családi pótlék másik része feltételekhez kötött és családonként fix összegű (*család-komponens*). A jogosultsági feltételek megegyeznek azzal a családszerkezettel, amelyben a felmérések tanúbizonysága szerint nagyobb mértékű a szegénység. Emlékeztetőül ezek a következők: egyszülős háztartások, sokgyermekesek, a családban 6 éven aluli (is) él.

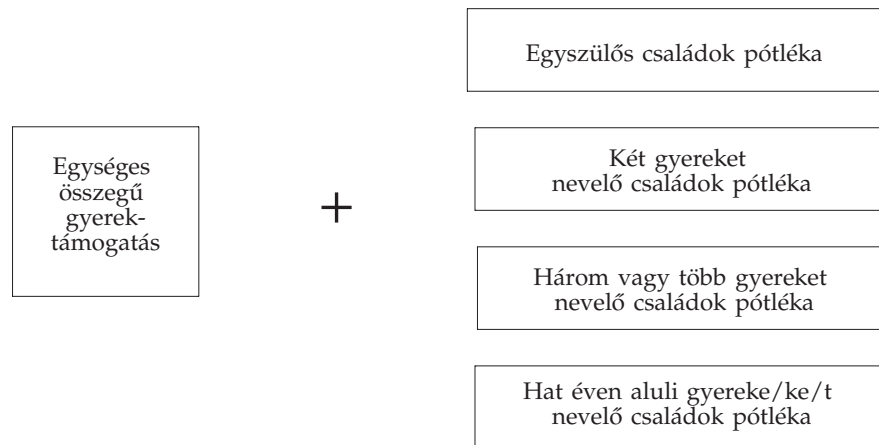
Két példával illusztráljuk, hogy az új ellátás összege a családszerkezet eltérése esetén hogyan alakul:

a) azon *háromgyermekes háztartás* esetében, ahol *mindkét szülő dolgozik*, és az egyik *gyerek 6 éven aluli*, a családi pótlék összege a következőképpen tevődik össze: alapösszeg háromszorosa + életkori pótlék + három gyereket nevelők pótléka;

b) abban a háztartásban, ahol *az egyedülálló szülő két, 6 éven aluli gyereket* nevel: az alapösszeg kétszerese + egyedülálló szülői pótlék + két gyereket nevelők pótléka + életkori pótlék (az első ellátáselemet leszámítva a többi komponens [pótlék] családonként fix összeg, azaz annak ellenére, hogy mindkét gyerek 6 éven aluli, a háztartás csak egy pótlékra jogosult).

Az így megállapított családi pótlék gyerek-komponense adóköteles jövedelemmé válna, míg a fix összegű családi komponens továbbra is adómentes.

10. ábra A reform által megvalósítandó új családpótlék-rendszer alapstruktúrája



<sup>11</sup> A rendszeres gyermekvédelmi támogatás bevonása az egységes rendszerbe feltételezi egy más típusú – a SZOLID Program keretében körvonalazódó – segélyezési rendszer meglétét.

## TANULMÁNYOK

Ezzel a technikával egyszerre tudjuk célkitűzéseinket megvalósítani:

A gyerek-komponens azonos mértéke a „minden gyerek egyaránt fontos” generális elvet deklarálja. Ennek a komponensnek adóköteles jövedelemmé tételét a források hatékony allokációja, illetve a vertikális méltányosság elve diktálja. Azaz a szűkös források (a források sohasem elegendők) elfogadhatóvá teszik, hogy a jobb jövedelmi pozícióban lévők kisebb ellátást kapjanak. Az adórendszeren keresztüli elvonás ennek társadalompolitikai eszköze. Ez a technikai eljárás nagyban hozzájárul a komponens vertikális újraelosztásához.

A másik, a család-komponens a szegénységben élők helyzetét hívatott segíteni. Ennek technikája: csoportosan célzott ellátás (demograntok), melyeknél a család szerkezeti és demográfiai összetétele a döntő. Ez a horizontális igazságosság érvényesítését szolgálja.

Összegezve az eddigieket: azt a hármas célkitűzést, hogy egyszerre érvényesüljön a vertikális elosztás szakmai követelménye, valamint az ellátás célzottsága is javuljon, ráadásul úgy, hogy a munkaerőpiac szempontjából ne legyen ellenőztönző hatású – nos, ezeknek a követelményeknek úgy tudunk megfelelni, hogy – a gyerek-komponens adóztatása mellett – a családi pótlék másik komponensét nem adóztatjuk meg. Nem is kell, hiszen így mind az ellátás célzottsága (azokat támogatjuk további összegekkel, akiknek a szegénységi kockázata nagy), mind a munkára ösztönző hatása számottevő mértékben javul. Ez a javulás úgy következik be, hogy az ellátórendszeren belül az újraelosztás iránya vertikális marad, hiszen többlettámogatást az alacsonyabb jövedelmű családok kapnak.

Ezen felül további nyereség, hogy a jelenlegi három elkülönülő támogatás egységesítése az adminisztrációs teher csökkenésével is együtt jár.

Az új ellátás háztartástípus szerinti megoszlását úgy tudjuk értékelni, ha választunk egy viszonyítási pontot. Tesszük ezt azért, mert nem a pontos összegekre, hanem ezek megoszlására, egymáshoz viszonyított arányára vagyunk kíváncsiak. Elemzésünk viszonyítási pontja a 'két szülő+1 gyerek' típusú háztartás. A kapott értékeket táblázatba foglaltuk<sup>12</sup>:

Havi bruttó jöv.	23 200	53 000	75 000	125 000	300 000	500 000
	% -ban					
Két szülő +1 gyerek	100	100	96	89	70	67
Két szülő +2 gyerek	236	236	228	213	177	170
Két szülő +3 gyerek	451	451	439	417	362	352
Két szülő +4 gyerek	551	551	535	506	433	419
Egy szülő +1 gyerek	144	144	140	133	115	111
Egy szülő +2 gyerek	280	280	272	258	221	214
Egy szülő +3 gyerek	496	496	484	461	407	397
Egy szülő +4 gyerek	596	596	580	550	477	464

Mint látható, céljainkat – legalábbis a háztartástípusok szintjén – elértük, hiszen azok kapnak nagyobb támogatást, akik egyrészt alacsony

<sup>12</sup> A kisgyerekes pótlékat az adatok nem tartalmazzák.

jövedelemmel rendelkeznek, másrészt akiknél nagyobb a szegénységbe jutás esélye, illetve az előző két jelenség kombinációja során. Az alábbi családtípusokban a támogatás különösen magas (négyeszeres vagy annál több):

- Jövedelmi helyzettől függetlenül a két-, illetve egyszülős négy- (vagy több) gyermekes háztartások esetében.
- Havi 300 ezer adóköteles jövedelemig (évi 3,6 millió Ft) olyan családok, ahol három gyerek él, és egy vagy két szülő gondoskodik az el-tartásáról.

Ezen felül a táblázatban szereplő összes háztartás támogatása nagyobb, mint a kiinduló helyzetnek tekintett családtípusé, kivéve a minimálbérrel vagy e feletti adóköteles jövedelemmel rendelkező kétszülős és egygyermekes családokat. Az ő támogatásuk a jövedelmük növekedésével csökken, havi 500 ezer Ft (évi 6 millió Ft) esetében már csak a viszonyítási összeg közel kétharmadát éri.

Az ilyen jellegű megoszlást a két komponens együttesen alakítja ki. A komponenseket érdemes külön-külön is elemezni. A modell szerint az összes ráfordításon belüli arányuk nagyságrendileg 80:20 a gyerek-komponens javára (igaz ebből a közel 80 százalékos részesedésből nagyjából 17–18 százalék adó formájában elvonódik a családoktól).

A modellben szereplő háztartások közel harmada nem jogosult a *családi komponensre*, valamint a családoknak csak töredéke vehet igénybe egyszerre több családi komponenset. A komponens összege, valamint háztartásokon belüli megoszlása a következőképpen alakul:

	Pótlékok összege az alapösszeg százalékában	A családi komponensben részesülő családok megoszlása (%)
Kétgyermekes pótlék	36	41
Sokgyermekes pótlék	151	20
Egyszülős pótlék	44	30
Kétgyermekes és egyszülős pótlékok	80	7
Sokgyermekes és egyszülős pótlékok	196	2

Mivel a családi komponens kialakítása során a szegénységi kockázatnak jobban kitett családtípusok beazonosítása és támogatása volt a cél, nem meglepő, hogy a sokgyermekes háztartások kapják a legnagyobb összegű támogatást, míg a kétgyermekes pótlék alig haladja meg a gyerek-komponens (alapösszeg) harmadát. Utóbbi esetben viszont a legkiterjedtebb ellátásról beszélhetünk, hiszen ezt az támogatási formát az igénybevevők 41 százaléka kapja. Az is látható, hogy az egyszülős pótlék összege nem nagy, de sokan kapják (a pótlékban részesülők majdnem harmada). Ez az összefüggés oldaláról nézve nem túl jelentős, azonban azt is látnunk kell, hogy ha az egyszülős helyzethez más, a szegénység szempontjából fontos kockázat kapcsolódik, a támogatás összege már számottevő mértékben nő. (Csak megjegyezzük, hogy az egyedülálló szülőket munkavállalás szempontjából úgy lehet helyzetbe

## TANULMÁNYOK

hozni, hogy elérhető, és a munkaerő-piaci viszonyokhoz rugalmasan kapcsolódó, azt figyelembe vevő napközbeni gyereke ellátásokat hozunk létre. Ezzel nem azt akarjuk mondani, hogy nem kell a pénzügyi támogatás, csak annyit jegyeztünk meg, hogy ebben az esetben a napközbeni ellátások pótolhatatlan segítséget jelenthetnek.)

A komponens jövedelmi oldalról vizsgálva semmi meglepőt nem találtunk, várakozásunknak megfelelően a család-komponens inkább a jövedelmi tizedek aljára összpontosul, míg a *gyerek-komponens* jövedelmi megoszlása egyenletesnek mondható (11. ábra).

Ha a *gyerek-komponens* hatékonyságát nézzük, látható, hogy ez a jövedelem-megoszlás alsó felében jelentősebb, azon belül is a legalsó, illetve a 3–5. tizedekben. (11. ábra), mivel ezekben a tizedekben a támogatás felső és középső harmada ide összpontosul.

11. ábra A *gyerek-komponens* különböző összegeinek jövedelmi megoszlása (%)<sup>13</sup>

Ez a megoszlás (vertikális célzás) szoros összefüggésben van a gyerekek jövedelmi decilisben elfoglalt helyzetének eloszlásával, valamint az adóteher nagyságával. Azt a Társi felméréséből tudjuk (2. ábra), hogy a gyerekek jelentős százaléka az alsó harmadban tömörül. A modellben

13 A 11. ábrában első ránézésre talán túl sok információt sűrítettünk össze. Célunk ezzel az volt, hogy ne csak az ellátás egészének tizedenkénti megoszlását vizsgáljuk, hanem a támogatás összegének belső eloszlását is bemutassuk. Hogy ez pontosan mit jelent, egy példával kívánjuk illusztrálni.

Nézzük a legalsó tized oszlopait. A jobboldali oszlop nem jelent mást, mint a teljes összegű komponens megoszlásának 1. tizedre vonatkozó értékét fejezi ki. A többi három oszlop esetében az összes támogatást harmadoltuk, tehát például az „alsó harmad” oszlopa azt fejezi ki, hogy a támogatás alsó harmada miként oszlik meg a különböző tizedekben. A legalsó decilisben ez az összeg nagyjából 7 százalék körüli, a következő két tizedben szintén 7 százalék körüli, a 4. tizedben 10 százalék, a legfelső tizedben közel 4 százalék. Azaz, ha összeadjuk a tizedenkénti értéket, összesen 100 százalék lesz.

A megoszlás ilyen, részletesebb vizsgálata, hatékonyság megítélése szempontjából kulcsfontosságú, hiszen míg a támogatások egészét tekintve egy kiegyenlített eloszlást találunk (lásd: minden tizednél a jobb oldali oszlop), addig a „felső harmadot” nézve, látható, hogy a támogatás az alsó tizedekre összpontosul. Magyarán: az egyenletes eloszláson belül a komponens mértékét tekintve nagyobb része jut alulra.

mért adóterhelés pedig az alsó decilisben átlagosan 7 százalék körüli, majd fokozatosan növekszik, a 3. tizedben már 11 százalék, az átlagos terhelés (17-18%) pedig a 6-7. decilis határán található. Hogy melyik változó (gyerekszám vagy adóterhelés) hat jobban az ellátások összegére? Az általunk ismert változók eloszlásából arra következtethetünk, hogy a gyerekszámnak valamivel nagyobb hatása van az ellátások összegére, de nem olyan mértékben, hogy akár önmagában is képes lenne ilyen jellegű elosztásra, hiszen egyrészt a komponens mértékének felső harmada az első három tizedben jelentős, ami a gyereklétszám hatását igazolja. Viszont az adóterhelés vonatkozásában az alsó és a felső harmad között a gyerek-komponens egy gyerekre vetített értéke közötti különbség nem egészen 10 százalékpont, ami progresszív<sup>14</sup> adóteher-megoszlásról árulkodik. A komponens megoszlása tehát összességében egyenletesnek mondható, hatékonysági oldalról viszont inkább alulra oszt.

Az új transzfer megoszlási trendje (lineáris regressziós vonala) enyhén jobbra lejt, azaz az ellátás inkább az alacsonyabb jövedelműeknek kedvez (12. ábra). Egyébként ezt a trendet támasztja alá a jövedelme tizedek szerinti megoszlás is, ahol az alsó harmadba az összes háztartás 31 százaléka, a 8. tizedig 80 százaléka került.

A támogatás ilyen mintázatának kialakulásában nagyfokú szerepet játszik, hogy az ellátást kettéosztottuk (gyerek- ill. család-komponens), valamint az egyik komponens megadóztattuk. Mint láttuk, az adózás hatékony eszköz arra, hogy az ellátások vertikális célzottságát adminisztrációs teher növekedése nélkül javítsuk. Az ilyen technika alkalmazásának még egy lényeges előnye van: az, hogy az ellátások hatásossága nem, vagy csak kicsit sérül. Az elméleti megfontolások mellett ezért választottuk ezt a technikai megoldást. Hátránya, hogy az adó alá vont plusz jövedelem – esetünkben a gyerek-komponens – növeli az adózó adóterhet, így az is előfordulhat, hogy „amit nyerünk a réven, elveszítjük a vámon”, vagyis az adóköteles jövedelem annyira nő, hogy ez inkább veszteség, mintsem nyereség a gyermekes családnak. Ilyen eset akkor fordulhat elő, ha az adózó adóságot vált és egy lényegesen magasabb adókulccsal adózik. Modellünkben kitértünk e hatás elemzésére is, de mielőtt erre rátérnénk, előljáróban egy megjegyzést kívánunk tenni: ezt a negatív jelenséget a 2005. évi személyi jövedelem adórendszerbe tervezett változások – a kétkulcsos, és széles sávú adótábla – tompítják, hiszen ezzel a módosítással az adórendszer progressziója lényegesen csökken. Az elemzés metodikája az volt, hogy összehasonlítottuk: milyen az adóterhelés akkor, amikor a gyerek-komponens összege adózó jövedelemnek számít, és mi történik, ha nem. Az átlagos adóterhelés között 2 százalékpontos különbséget találtunk. Ezzel párhuzamosan változott azok köre is, akiknek ugyan volt adóköteles jövedelmük, de nem fizettek adót; a gyerek-komponens beemelésével nagyjából 7 százalékkal (14 százalékról 21 százalékra) bővült ezen adózók köre.

14 Ez az adótábla alapjaiban megegyezik a 2005. évi tervezett adótábla adókulcsaival, adósávjaival, valamint az adójóváírás mértékeivel, szabályaival. Lényeges különbség, hogy az adórendszer kialakításakor (az adójóváírásán kívül) semmiféle más kedvezményt nem vettünk figyelembe.

## TANULMÁNYOK

**12. ábra** *Az új családi pótlék jövedelmi megoszlása (Ft/gyerek), illetve ennek lineáris regressziós trendje, valamint a család- és a gyerek-komponens megoszlása (%)*

### *A B modell*

*A második megközelítés (B modell) szintén egységes családtámogatási rendszerből indul ki. Ebben az esetben nincs külön családi és gyerek-komponens. Az ellátások összevonása és bruttósítása után a támogatás mértéke gyerekenként azonos összegű. Az egységes mértékű támogatást a személyi jövedelem részévé tesszük, méghozzá úgy, hogy az új ellátás mértéke növeli az adóköteles jövedelmet, így – természetesen – az esetek többségében a fizetendő adót is.*

Adó alá vonásával a vertikális célzást hangsúlyozzuk, mivel így az ellátás – az adórendszertől függően – progresszívvé válik. Az adórendszeren keresztül érvényesülő támogatásnak megvan az az előnye, hogy úgy javítja a vertikális újraelosztást, hogy eközben a hozzájutás során nincs szükség semmiféle más eljárásra (pl.: a jövedelmi és a vagyoni körülmények vizsgálatára). Vagyis a rendszer *előnye*, hogy normatív módon, egyszerű és áttekinthető eljárási keretben, a célkitűzésnek megfelelően támogatja a gyermekes családokat. Az ilyen technikának a célzása – elméleti megközelítésből mindenképpen – hatásos.

A támogatás teljes összegének adóztatása azonban felvet néhány problémát. Ezek közül az első, hogy a magyar személyi jövedelemadó rendszer egyéni adózáson alapul, ezzel szemben az ilyen jellegű megoldás családi típusú vagy jövedelem-megosztást alkalmazó (splitting) technikát igényel, vagyis, ha ezt akarjuk alkalmazni, akkor az adózók alanyának rendszerét is meg kell változtatni. Ha nem tesszük, akkor könnyen előfordulhat, hogy a támogatási struktúrában céljaink és szándékunk ellenére olyan családtípus kerül előnybe, amelyet nem olyan mértékben akartunk támogatni. Egy példával szeretnénk világossá tenni, hogy mire gondolunk:

Egy jól kereső aktív korú mellett a másik szülő (pl. az anyasági támogatásban részesülő) vagy nem, vagy csak alacsony összegű adóköteles jövedelemmel rendelkezik. Ebben az esetben ha az utóbbi, alacsonyabb jövedelmű szülő veszi igénybe a támogatást, akkor a támogatás nagyobb része marad a háztartásnál, szemben például az olyan esettel, ahol a család jövedelme összességében kisebb (pl. az átlagkörüli jövedelmű, két-keresős háztartás esetében).

Ez pedig a méltányosság oldaláról nem kívánatos. A helyzet megoldása lehetne a splitting módszerének alkalmazása. E módszer – azon túl, hogy idegen a magyar adórendszertől – növeli a család és a hatóság adminisztrációs terheit. A rendszer másik hátránya, hogy ellenősztönző a munkavállalás szempontjából, hiszen emeli a effektív marginális adókulcs<sup>15</sup> mértékét. Ráadásul olyan helyzetben válhat ellenősztönzővé, amikor valaki csak azért lép be az adórendszerbe, mert a pénzügyi családtámogatás adóköteles jövedelemmé vált. Ez tipikusan az alacsony jövedelműekre vonatkozik. A másik ilyen „éles” helyzet akkor lép fel, amikor az adósáv felső régiójában tartózkodik valaki, és a családtámogatás

15 Az effektív marginális adókulcs (EMAK) azt mutatja meg, hogy a bruttó munkabér növelése milyen hatással van a segélyezés és adózás utáni jövedelemre. Két hatást foglal magába: egyrészt a bruttó bért terhelő jövedelemadót, másrészt a segélyezési rendszer által alkalmazott – a segélyezési technikától függő nagyságú – visszavonási kulcsot. Igaz, hogy a munkaerő-piaci döntések ritkán marginális döntések, ritkán szólnak a következő egységnyi jövedelem megszerzéséről. Ezt a szempontot figyelembe véve az EMAK mégis két lényeges jelenség megértéséhez ad útmutatót. Az egyik, hogy e mérőszám segítségével közelebb jutunk a munkaerőpiac és a segélyezési rendszer kapcsolatának problematikájához, ahhoz a problémához, hogy miképpen lehet legalább azt elérni, hogy a segélyezési, valamint a jövedelemadó rendszer ne nagyon gátolja a munkaerő-piaci részvételt (persze csak akkor, ha rendelkezünk betöltetlen álláslehetőségekkel).

A másik, hogy ha a jövedelemadó rendszer, valamint a segélyezési technika kellően szofisztikált (alacsony az EMAK), akkor jelentős lépést lehet tenni a fekete/szürke, nem-legális munkák „kifehérítésében”, valamint egy finanszírozható jóléti rendszer kiépítése felé, amely egyszerre méltányos és hatékony.

## TANULMÁNYOK

plusz jövedelme „átlóki” a következő, magasabb adósávba. Persze az adókötelessé tett támogatás minden esetben adót növelő tényező, de különböző megoldásokkal – az adórendszer „kiegyenesítésével”, és/vagy a gyerekek utáni adóalap- vagy adókedvezmény nyújtásával – az előzőekben írt negatív hatások jelentősen tompíthatóak.

Modellünkben az összevont és bruttósított pénzbeli transzfer a jövedelmi skála alsó részében hagyja a támogatások nagyobbik felét, a regressziós trendje meredek. Ez azt jelenti, hogy az ellátás szegénységennyhítő hatása erős (12. ábra).

### 13. ábra Az adó alá vont családtámogatási ellátás regressziós trendje

Hangsúlyozni kell, hogy az újraelosztás iránya illetve meredeksége a támogatás mértékén valamint differenciálásán túl nagyban függ a személyi jövedelemadó rendszer progresszivitásától. Esetünkben az átlagos adóterhelés 17-18 százalékos, ezen belül az alsó tizedben 7 százalék, a 3. és 4. decilisben 11-11 százalék, a 7. decilisben már átlag feletti (19%), de igazán a 8. decilistől nő jelentősen az adóterhelés. A legfelső két tizedben 27, illetve 31 százalék. Ezek az adatok azt mutatják, hogy az adótábla progresszivitása számottevő, melynek trendje: a 4. tizedig mérsékelten, majd a 6. és 7. tized között nagyobb mértékben, és a 8. tizedtől kezdődően pedig jelentősen növekszik az adóteher.

Az elvonás mértéke ezzel párhuzamosan csökken, a bruttó családi támogatásból átlagosan 82 százalék marad a családoknál. Ez csak nagyon kevéssel több, mint a 8. tized átlaga, ahol – mint láttuk – az adóteher is jelentősen emelkedett (9. táblázat).

A jövedelem-megoszlást tekintve a háztartások 19 százalékát találhatjuk az alsó három decilisben, míg 24 százalékukat a felső ötödben. A háztartások többsége a középső tartomány felső részében (6-8. tized) található, ebben a régióban a háztartások 37 százaléka összpontosul. Ha a

jövedelmi jellemzőket kiegészítjük a családtípus jellemzőivel, akkor a következő képet kapjuk (A módszer ugyanaz, mint az A modell esetében: a viszonyítás alapjául szolgáló háztartás a „két szülő + 1 gyerek” típus):

Havi bruttó jöv.	23 200	53 000	75 000	125 000	300 000	500 000
	% -ban					
Két szülő +1 gyerek	100	100	96	89	72	67
Két szülő +2 gyerek	200	200	192	177	144	134
Két szülő +3 gyerek	300	300	288	266	216	201
Két szülő +4 gyerek	400	400	384	354	288	268
Egy szülő +1 gyerek	100	100	96	89	72	67
Egy szülő +2 gyerek	200	200	192	177	144	134
Egy szülő +3 gyerek	300	300	288	266	216	201
Egy szülő +4 gyerek	400	400	384	354	288	268

Az ellátás a tekintetben nem tesz különbséget, hogy a háztartásban egy vagy két szülő van-e. Így a horizontális újraelosztás vonatkozásában a rendszer „félíg vak”, de csak félíg, mivel a támogatás összege a gyerekszám nagyságától függ. Ez a különbségtevés ott, ahol nincs adóelvonás, igen jelentős, mivel az értékek ebben a metszetben megduplázódnak. A jelenlegi adóstruktúrában ez az intervallum a minimálbérig terjedő jövedelmekre vonatkozik. Ezután a támogatás mértéke csökken, egy gyerek esetében a viszonyítási összeg alá süllyed, két és több gyerekeknél a csökkentés a gyerekszámától függően alakul: minél több a gyerek, annál több marad a háztartásnál.

Összevetve a két modell megoszlási mintázatát, három lényeges állítást fogalmazhatunk meg:

- A jogosultsági kritériumok egységes kezelése megszünteti a duális struktúrát, valamint a hozzáférés szempontjából hatásosabb hozzáférést eredményez.
- Az A modell a háztartások típusára sokkal érzékenyebb, méghozzá úgy, hogy a horizontális újraelosztás szempontjából hatékonyabban éri el a szegénységi kockázatnak jobban kitett családtípusokat.
- Az a technika, hogy az A modellben csak az egyik komponenst vontuk az adó alá, azt eredményezte, hogy – az adóterhek érdemi változása nélkül – az alacsonyabb jövedelmű, valamint a jövedelem skála alsó-közép részeiben lévő családokat ez nagyobb mértékben támogatja, mint a másik modell.

Végezetül elemzésünket egy harmadik modell bemutatásával egészítjük ki. A C modell a jelenlegi jogosultság szabályok alapján működő ellátórendszer modellálja. A 13. ábra mutatja a három rendszer jövedelmi megoszlását. Látható, hogy az A és B ellátási struktúra jobban megfelel céljainknak, hiszen egy igazságosabb elosztást indukálnak. A két, ismertett modell úgy támogatja nagyobb mértékben az alacsony jövedelmű családokat, hogy eközben – a C modellhez képest – az A modell az alsó-közép rétegeknek nagyobb, a B modell nagyságrendileg egyenlő mértékű ellátást biztosít. A C modell, azaz a jelenlegi szabályok szerinti el-

## *TANULMÁNYOK*

oszlás csak a felső jövedelmi ötödben lévő háztartásoknak biztosít magasabb összegű ellátást.

*14. ábra A különböző modellek megoszlása a jövedelmi tizedek szerint, valamint kumulált megoszlásuk a háztartások egy fogyasztási egységre jutó jövedelme alapján meghatározott tizedekben*

## Zárszó helyett

*Hogy melyik a jobb modell?* Erről nehéz objektív ítéletet mondani, hiszen értékbeállítódástól függően más-más lesz a válasz. Olyan megoldás nincs, amely mindenki számára előnyös. Közhely, hogy a változásoknak lesznek vesztesei, és persze kedvezményezettei is. Az elfogadható modell attól is függ, hogy mit akarunk elérni, milyen családtámogatási rendszert szeretnénk. Jelenlegi tudásunk szerint – elfogadva a célkitűzéseket – a leoptimálisabb megoldásnak az A modell tűnik, mivel ez a rendszer közelíti meg leginkább a célokban foglaltakat.

*Mire jó egy ilyen jellegű modellezés?* A pontos leírásra biztosan nem, hiszen a használt adatok (módszertani, adatfelvételi) bizonytalansága mellett azt sem tudjuk előre, hogy hányan fognak hozzájutni az ellátáshoz, mennyien lesznek az igénybevevők. Erre tehát nem jó. Mégis úgy gondoljuk, hogy az ilyen jellegű modellek makro szinten megmutatják az ellátások eloszlási mintázatát, azokat a tendenciákat, melyek összevethetőek a célkitűzéseinkkel. Vagyis ha céljaink világosak (és konszenzuson alapulnak), e modell (és természetesen más eljárások, elemzések) segítségével megtalálhatjuk a legmegfelelőbb technikai eszközrendszert. Itt a végén is szükséges hangsúlyozni, hogy nem ez az egyetlen üdvözítő út. Úgy véljük, nincs olyan megoldás, amelyben minden fontos szempont – hogy csak a leglényegesebbeket említsük: méltányosság, hatékonyság, munkapiaci ösztönzés – maradéktalanul tud érvényesülni. A különböző hatások között kell mérlegelni, de ehhez világos célkitűzések kellene. Ezután jöhet a modellezés.

Véleményünk szerint (és ezt igyekeztünk bizonyítani) céljainkat – hogy ti. *pénzügyi támogatásban részesítse a gyermeket családokat* (ez nem jelent mást, mint a gyereknevelés költségeihez való hozzájárulást), valamint hogy *úgy járuljon hozzá a gyerekszegénység enyhítéséhez, hogy eközben ne gátolja a munkavállalást* – ezek a rendszerek a jelenlegi struktúránál méltányosabban és hatékonyabban tudják megvalósítani. Zárszó tehát nincs. Nincs is erre szükség, mivel – reméljük – ez egy együttgondolkodás kezdete, ahol a cél egy hosszú távra szóló igazságos és konszenzuson alapuló családtámogatási ellátórendszer.

## Felhasznált irodalom

- Bass László – Ferge Zsuzsa – Márton Izabella (2003) Gyorsjelentés a szegényedéstről Szociális Szakmai Szövetség, Bp.
- Darvas Ágnes (2000) Utak és tévutak: családtámogatások Közép-Kelet-Európában a rendszerváltás óta, PhD disszertáció
- Kónig Éva (2004) A segélyezés Bermuda-háromszöge. Esély 4. szám
- KSH (2003) Szociális Statisztikai Évkönyv, 2002 KSH, Bp.
- KSH (2004) Háztartás-statisztikai Évkönyv, 2002 KSH, Bp.
- Mózer Péter (szerk.) Szükség van a változásra SZOLID Program, 2003., kézirat
- Semjén András (1996) A pénzügyi jóléti támogatások ösztönzési hatásai Közgazdasági Szemle 10. szám
- Szivós Péter – Tóth István György (2001) Tíz év Tárki Monitor Jelentések

## TANULMÁNYOK

Peter, Townsend (1990) Szelektivitás – a nemzet megosztása in: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.) A jóléti állam T–Twins Kiadó  
 Peter, Whiteford – Michael, Mendelson – Jane, Millar (2004): Adókedvezmények és a jövedelemváltozásra adható válaszok Esély 4. szám

### Táblázatok

1. táblázat *Pénzbeli családtámogatások összegei, valamint GDP-n belüli aránya (%)*

	1990	1995	1998	2000	2001	2002
	Mrd Ft/év					
családi pótlék	64,3	100,2	120,9	132,5	134,0	153,9
rendszeres gyermek- védelmi támogatás	–	–	24,8	32,4	39,3	39,5
családi adókedvezmény	–	–	–	44,4	65,2	91,0
gyes	3,8	11,3	38,6	38,4	39,1	40,7
gyed	9,7	20,4	1,1	20,4	29,6	37,8
gyet	–	5,4	11,0	10,6	11,0	12,2
terhességi-gyermekágyi segély	4,1	8,9	6,9	10,0	12,5	15,8
anyasággal összefüggő támogatás	0,7	2,0	1,9	2,3	2,5	2,6
<i>összesen</i>	<i>82,5</i>	<i>148,1</i>	<i>204,5</i>	<i>291,1</i>	<i>333,2</i>	<i>393,4</i>
	GDP százalékában					
családi pótlék	3,1	1,8	1,2	1,0	0,9	0,9
rendszeres gyermek- védelmi támogatás	–	–	0,3	0,3	0,3	0,2
családi adókedvezmény	–	–	–	0,3	0,4	0,5
egyéb támogatás	0,8	0,8	0,5	0,6	0,6	0,7
<i>összesen</i>	<i>3,9</i>	<i>2,6</i>	<i>2,0</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>

Forrás: Zárszámadási költségvetési törvények, Az adókedvezménnyel kapcsolatban APEH tájékoztatók (www.apeh.hu), ill. 2001-es év esetében becslés.

Megjegyzés: A rendszeres gyermekvédelmi támogatást 2000-ben és 2001-ben kiegészítő családi pótléknak hívták. Ugyanebben az időszakban a családi pótlék elnevezése pedig nevelési ellátás volt.

2. táblázat *Pénzbeli családtámogatásban részesülők adatai*

	1990	1993	1998	1999	2000	2001	Ezer fő 2002
családi pótlék	2 498,3	2 443,8	2 041,1	2 139,9	2 152,6	2 115,4	2 045,6
adóked- vezmény	–	–	–	1 077,0	1 101,2	1 219,0	1 149,6
rendszeres gyermek- védelmi támogatás	–	–	742,7	804,1	786,3	780,3	757,9

*Darvas – Mózer: Kit támogassunk?*

	1990	1993	1998	1999	2000	2001	Ezer fő 2002
<i>egyéb ellátások:</i>							
gyes	94,7	115,4	234,0	245,0	192,8	182,9	171,8
gyed	155,0	143,1	9,9	–	54,0	62,9	70,2
gyet	–	12,0	73,0	68,6	52,6	51,3	50,3
anyasággal összefüggő ellátások	119,2	48,2	92,1	88,7	91,7	90,2	84,9
terhességi- gyermekágyi segély	47,1	40,7	22,7	21,7	22,5	23,8	25,3

Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2002 (KSH, 2003 ), ill. APEH tájékoztatók  
Megjegyzés: Az adókedvezmény vonatkozásában az adózók száma, ill. a többi esetben gyerekszám, kivéve az anyasággal összefüggő ellátásokat, ebben az esetben az utalványozások száma.

**3. táblázat Egyes pénzbeli családtámogatások egy gyerekre jutó havi összege, valamint reálértéke**

	1990	1995	1998	1999	2002	Reálérték
(1990 = 100%)*						
családi pótlék	2 149	3 562	4 956	5 129	6 334	39,4
rgyt	–	–	2 777	3 119	4 338	111,3
adókedvezmény	–	–	–	2 580	6 596	200,6
gyes	3 303	7 958	13 721	15 134	19 748	83,2
gyed	5 199	13 215	28 027	–	44 901	120,1

Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2001, 2002 (KSH 2002, 2003), ill. APEH tájékoztatók ([www.apoh.hu](http://www.apoh.hu)) (Az adókedvezmény esetében Mózer Péter számítása)  
Megjegyzés: \*az adókedvezmény esetében 1999 = 100 százalék, az rgyt esetében 1998 = 100 százalék.

**4. táblázat A szülői támogatások, a családi pótlék, valamint az összes háztartási jövedelem kumulált megoszlása, a háztartás ekvivalens jövedelmei alapján definiált jövedelmi ötödökben (%)**

Év	Alsó ötöd	2.	3.	4.	Felső ötöd	Összesen
		szülői támogatások				
1991/92	14,9	22,9	26,1	21,4	14,8	100
2003	37,2	20,2	16,6	13,3	12,8	100
		családi pótlék				
1991/92	14,1	17,7	22,9	26,7	18,6	100
2003	35,6	20,0	16,9	13,3	14,2	100
		összesen jövedelem				
1991/92	7,9	12,0	17,0	24,0	39,1	100
2003	8,7	13,2	16,7	21,3	40,1	100

Forrás: Stabilizálódó társadalomszerkezet (Tárki Monitor Jelentés 2004:47)

TANULMÁNYOK

5. táblázat Szegénységi ráták életkor, gyermekek száma és háztartástípus szerint (ekvivalens éves háztartásjövedelem alapján)

	Medián fele			Átlag fele		
	1991/92 (1)	2002/03 (2)	eltérés (2)–(1)	1991/92 (3)	2002/03 (4)	eltérés (4)–(3)
<b>Életkor</b>						
0–2	6,6	18,4	12	12,6	24,2	12
3–6	8,2	15,5	7	13,3	23,0	10
7–14	7,9	15,0	7	13,8	22,5	9
15–19	6,3	11,7	5	11,2	18,8	8
20–29	4,8	7,6	3	8,2	11,6	3
30–39	4,2	8,0	4	7,6	14,0	6
40–49	3,6	7,6	4	5,8	13,2	7
50–59	3,4	6,6	3	5,2	10,3	5
60–69	3,7	2,2	–2	7,3	5,8	–2
70 felett	3,9	2,8	–1	9,8	4,6	–5
<b>Gyermekek száma</b>						
Nincs gyerek	3,2	4,5	1	6,2	7,5	1
1 gyerek	3,7	4,5	1	6,1	9,9	4
2 gyerek	3,0	9,0	6	6,5	15,5	9
3 és több gyerek	17,9	29,4	12	29,4	40,0	11
<b>Háztartástípus</b>						
Egyszemélyes	6,2	8,2	2	15,1	11,8	–3
Pár	2,8	4,1	1	6,2	7,1	1
Pár + 1 gyerek	4,5	5,5	1	5,1	13,0	8
Pár + 2 gyerek	2,4	5,6	3	6,4	12,1	6
Pár + 3 és több gyerek	13,7	26,0	12	25,4	37,2	12
Egyedülálló szülő	10,8	34,1	23	15,1	43,5	28
<b>Együtt</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>2</b>	<b>9,1</b>	<b>13,2</b>	<b>4</b>

Forrás: 1991/92-es adatok esetében Tíz Év (Tárki 2001:59.), 2002/03-as adatok esetében Stabilizálódó társadalomszerkezet (Tárki 2004:81.)

6. táblázat Nevelési ellátásban (családi pótlék és iskoláztatási támogatás) részesülő családok és gyerekek családtípus szerinti megoszlása (2002, %)

	Család	Gyerek
<i>házaspár, ebből:</i>	76,6	79,6
1 gyerek	36,7	22,3
1 gyerek	29,6	36,0
3 és több gyerek	10,3	21,3
<i>egyedülálló, ebből:</i>	23,4	20,4
1 gyerek	16,0	9,7
2 gyerek	5,6	6,8
3 és több gyerek	1,8	3,9
összesen (%)	100,0	100,0
összesen (létszám)	1 222 935	2 011 237

Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv, 2002 (KSH, 2003:22.)

7. táblázat A családi adókedvezményben részesülő adózók gyerekszám és jövedelem szerinti megoszlása (2002, %)

Jövedelemsávok	1 gyerek	2 gyerek	3 gyerek	4+ gyerek	összesen
1– 400 000	10	8	11	12	9
400 001– 600 000	18	18	19	16	18
600 001– 1 200 000	37	35	34	35	36
1 200 001– 1 500 000	11	11	10	10	11
1 500 001– 3 000 000	18	21	19	19	19
3 000 001– 4 000 000	3	3	3	3	3
4 000 001– 6 000 000	2	3	2	2	2
6 000 001 –8 000 000	1	1	1	1	1
8 000 001– 10 000 000	0	0	0	0	0
10 000 001 felett	0	0	1	1	0
Összesen (%)	100	100	100	100	100
Összesen (ezer, fő)	525	472	129	20	1146

Forrás: APEH (2002)

8. táblázat Különböző modellek háztartástípus szerinti megoszlása (%)

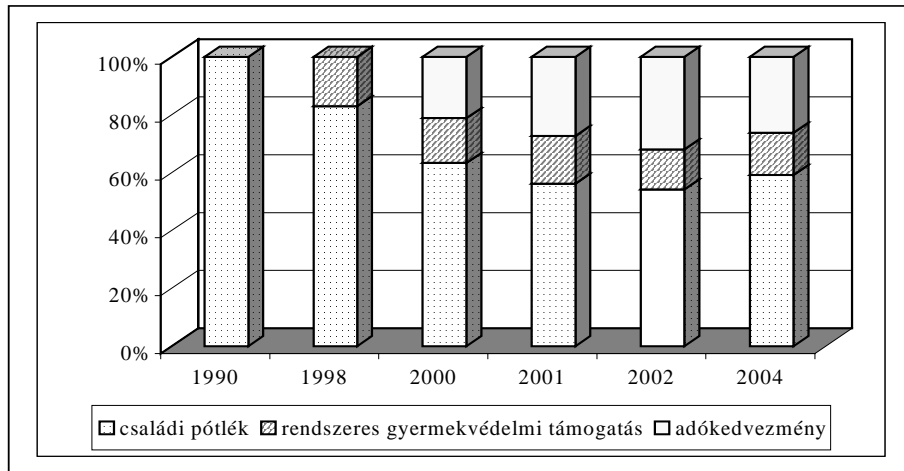
	pár+ 1 gyerek	pár+ 2 gyerek	pár+ 3 és több gyerek	egy- szülős háztartás	összesen
A modell	33	24	12	31	100
B modell	37	31	16	16	100
C modell	36	31	16	17	100

Megjegyzés: C modell a jelenlegi jogosultsági rendszer alapján kapható három ellátás összevonása.

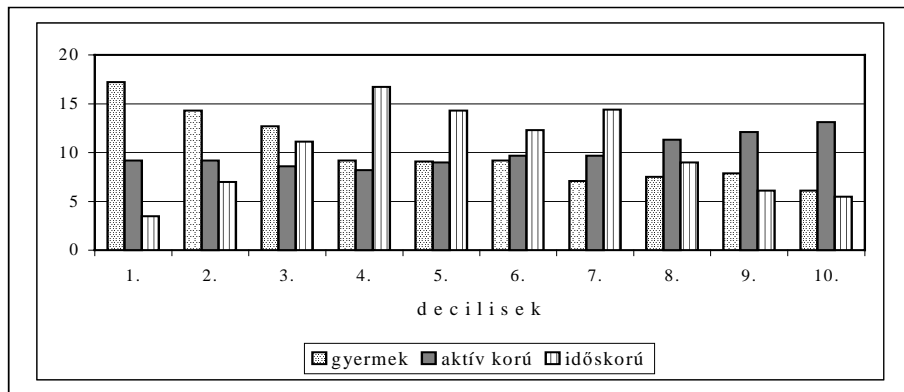
9. táblázat A B modell adóterhei, valamint a támogatás nettó értéke (bruttó támogatás = 100%)

	legalsó	2.	3.	4.	5. decilis	6.	7.	8.	9.	legfelső
adóteher	7	9	11	11	12	15	19	23	27	31
Nettó támogatás a bruttó támogatás százalékában	95	89	87	87	88	85	81	77	73	69

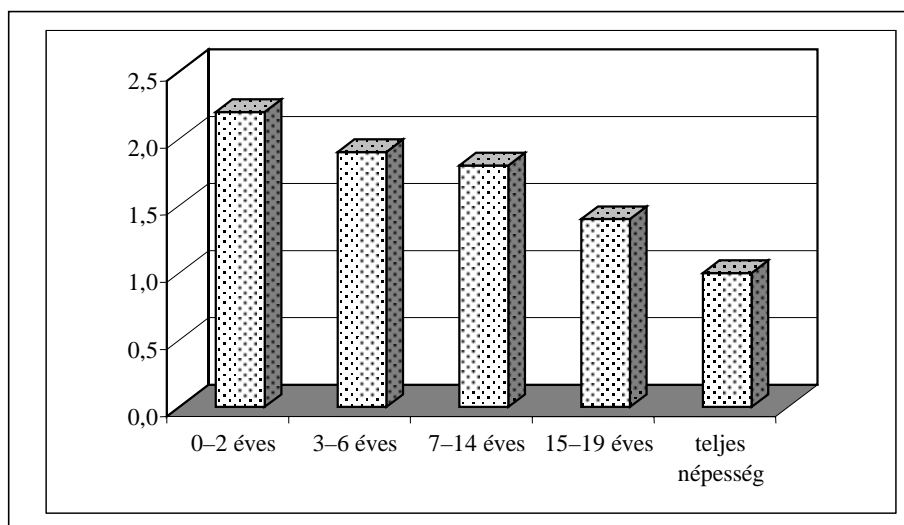
1 ábra



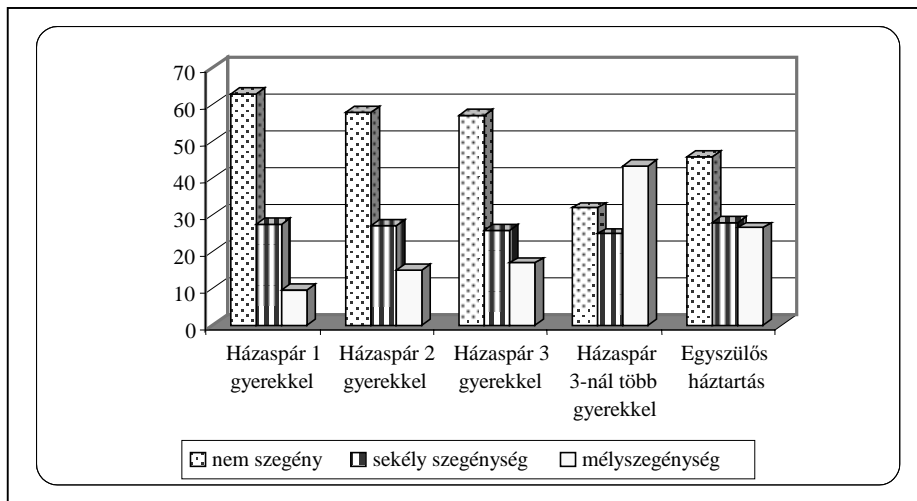
2-ábra



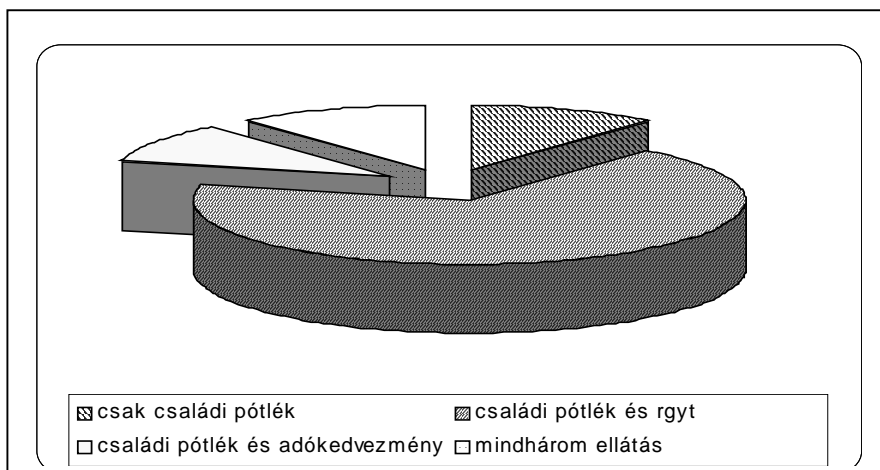
3. ábra



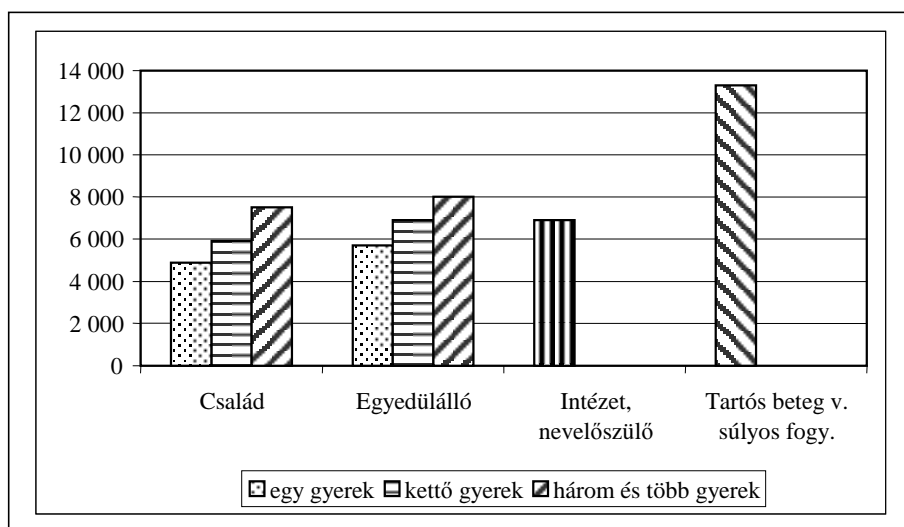
4. ábra



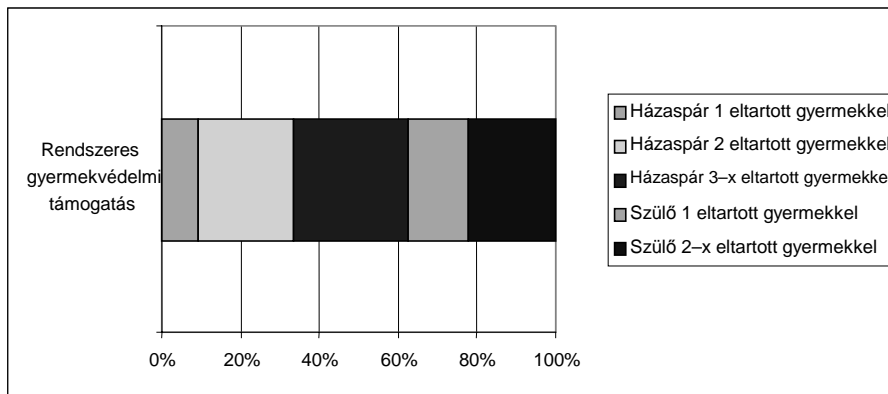
5. ábra



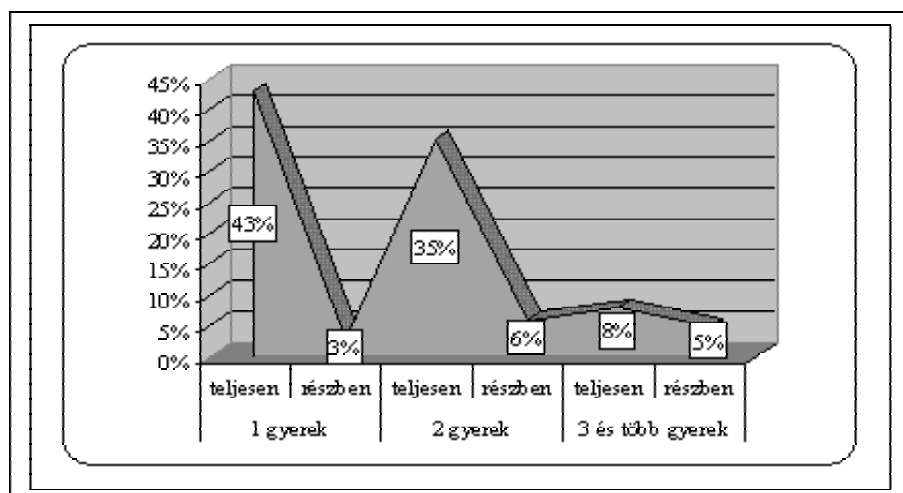
6. ábra



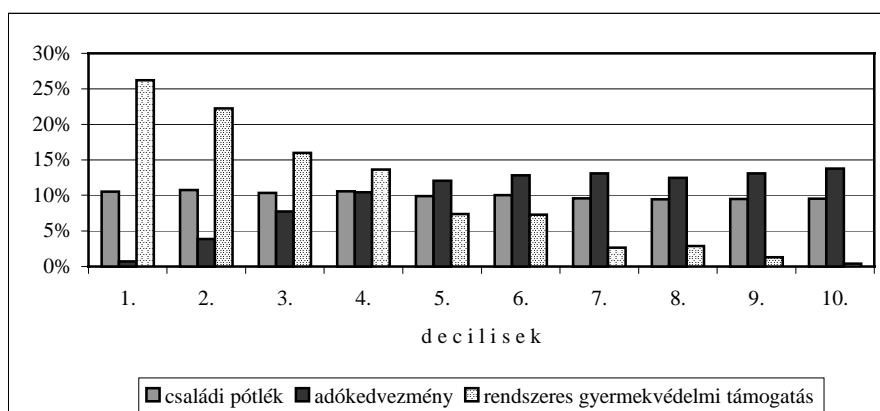
7. ábra



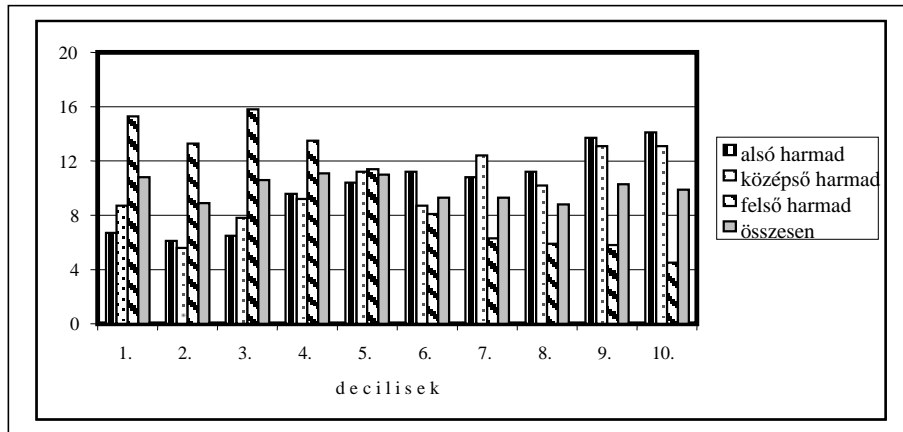
8. ábra



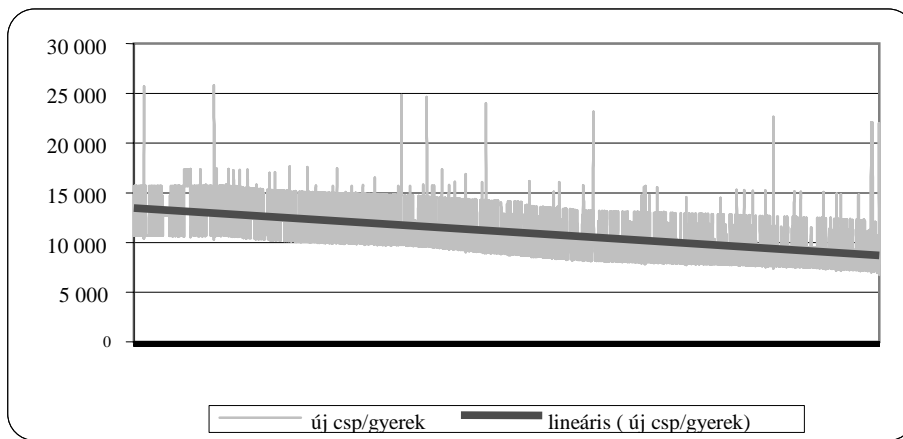
9. ábra



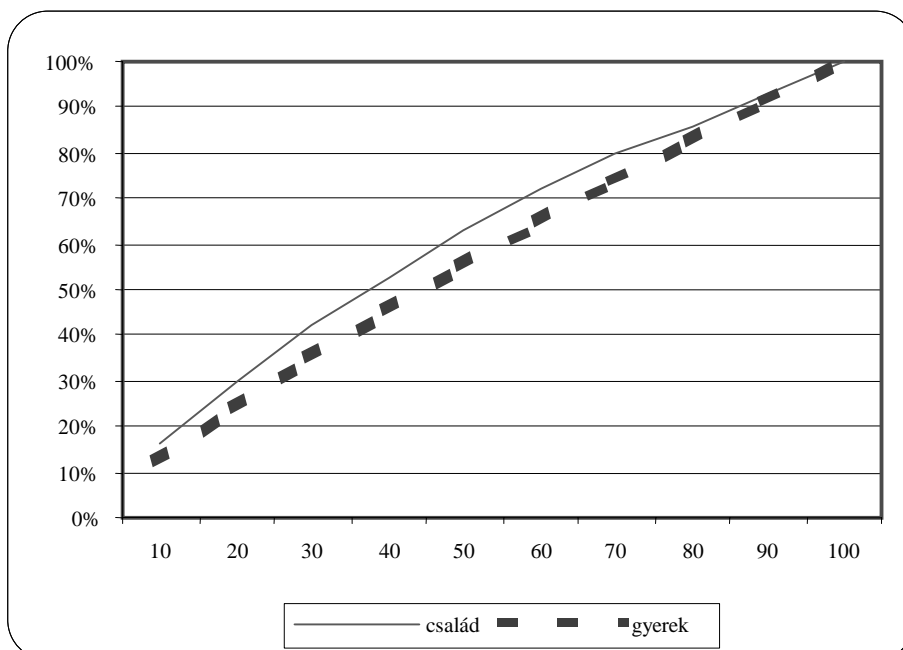
11. ábra



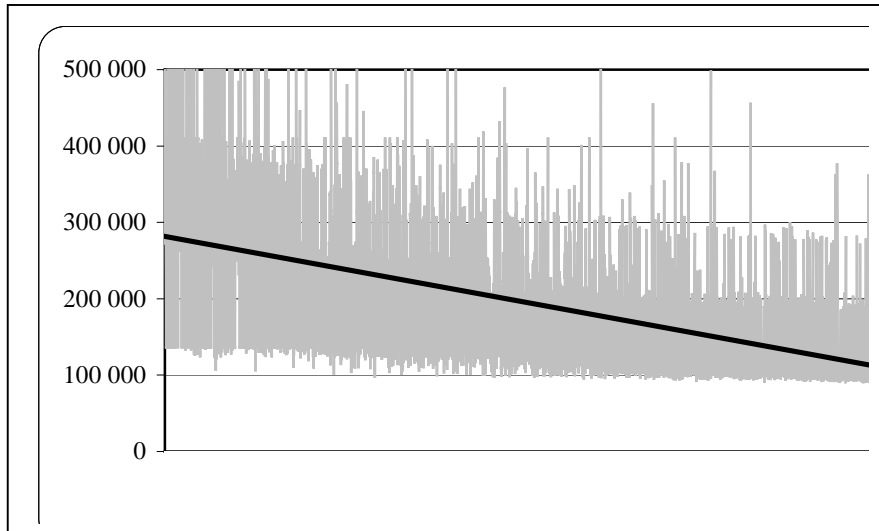
12a. ábra



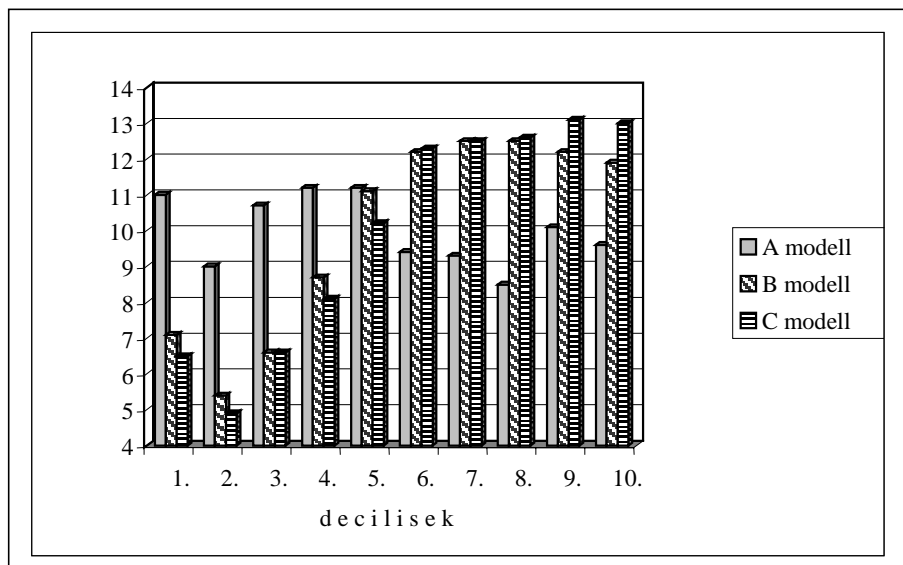
12b. ábra



13 ábra



14a. ábra



14b. ábra

