

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, alapvetően makroszinten, de néhány esetben a háztartási szintű hatásokra is kiterjünk. A mikroszintű hatásokat a kötet egy másik, Medgyesi Márton és Tóth István György által jegyzett tanulmánya tárgyalja. 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.

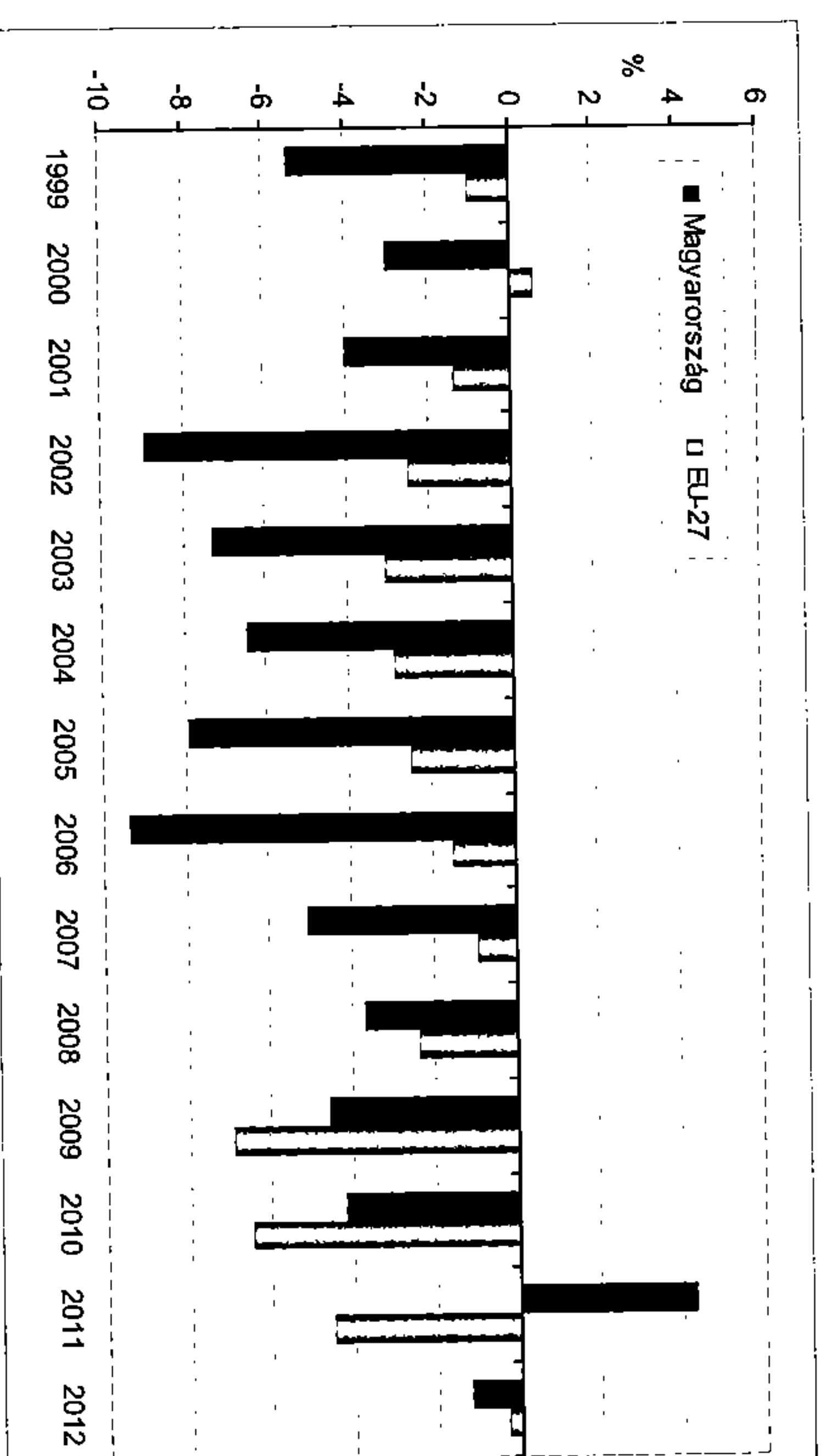
Tanulmányunk szerkezeti felépítése a következő: a *Bevezetést* követően elsősor a minimálbérről, az adózásról, majd a szociális kiadásokról lesz szó, ezt követi a szolgáltatásokról szóló rész, s végül a záró megállapítások.

Mielőtt azonban rátérnénk a tanulmányban tárgyalt legfontosabb kérdésekre, át kell tekintenünk néhány olyan háttérinformációt, amelyek a szakpolitikák kidolgozásának kereteit jelentik. Bár a 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 tapasztalaktól. 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 alacsonyabbnak 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 gazdaságpolti-

ka és a fiskális politika, nevezetesen, az akkor bevezetett megszorító csomag következménye volt. Az említett megszorító csomag bevezetését az indokolta, hogy az előző évek, és különösen a 2002-es és 2006-os választási évek, költségvetési hiánya fenntarthatatlan szintre emelkedett¹ (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 1999–2012 (%)

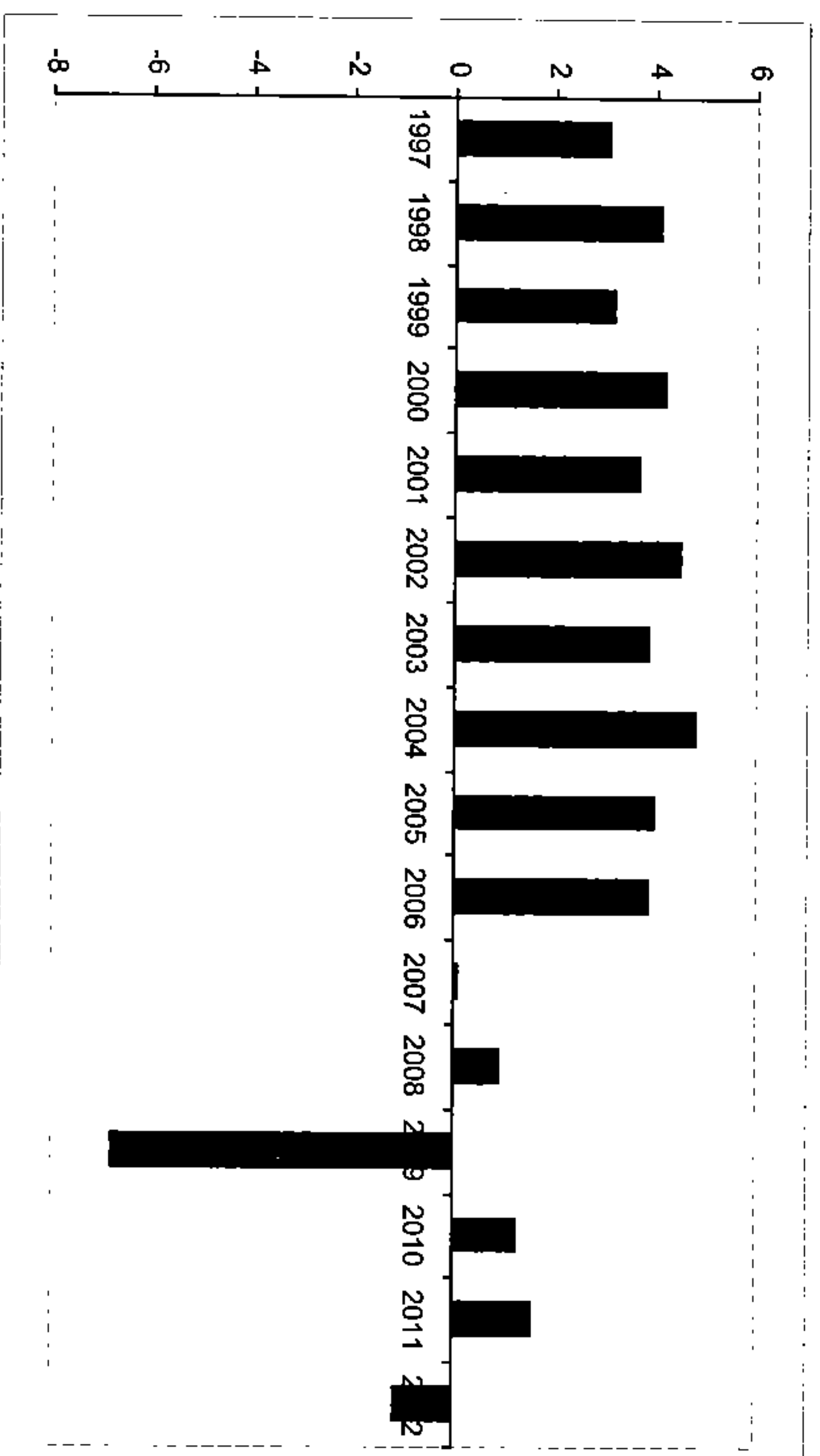


Forrás: Eurostat Governments Finance Statistics (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/igm/refreshTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d30db76ad768e27a4f2cafffaab8da439404.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxMc3yLe07rab=table&plugin=1&pcod=e=teina200&language=en>)

Ezen jellemények 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 időszakba következett. 2010 táján ismét némi javulás volt tapasztalható, amely részben az EU-országokban tapasztalható GDP-csökkenésnek is betudható.

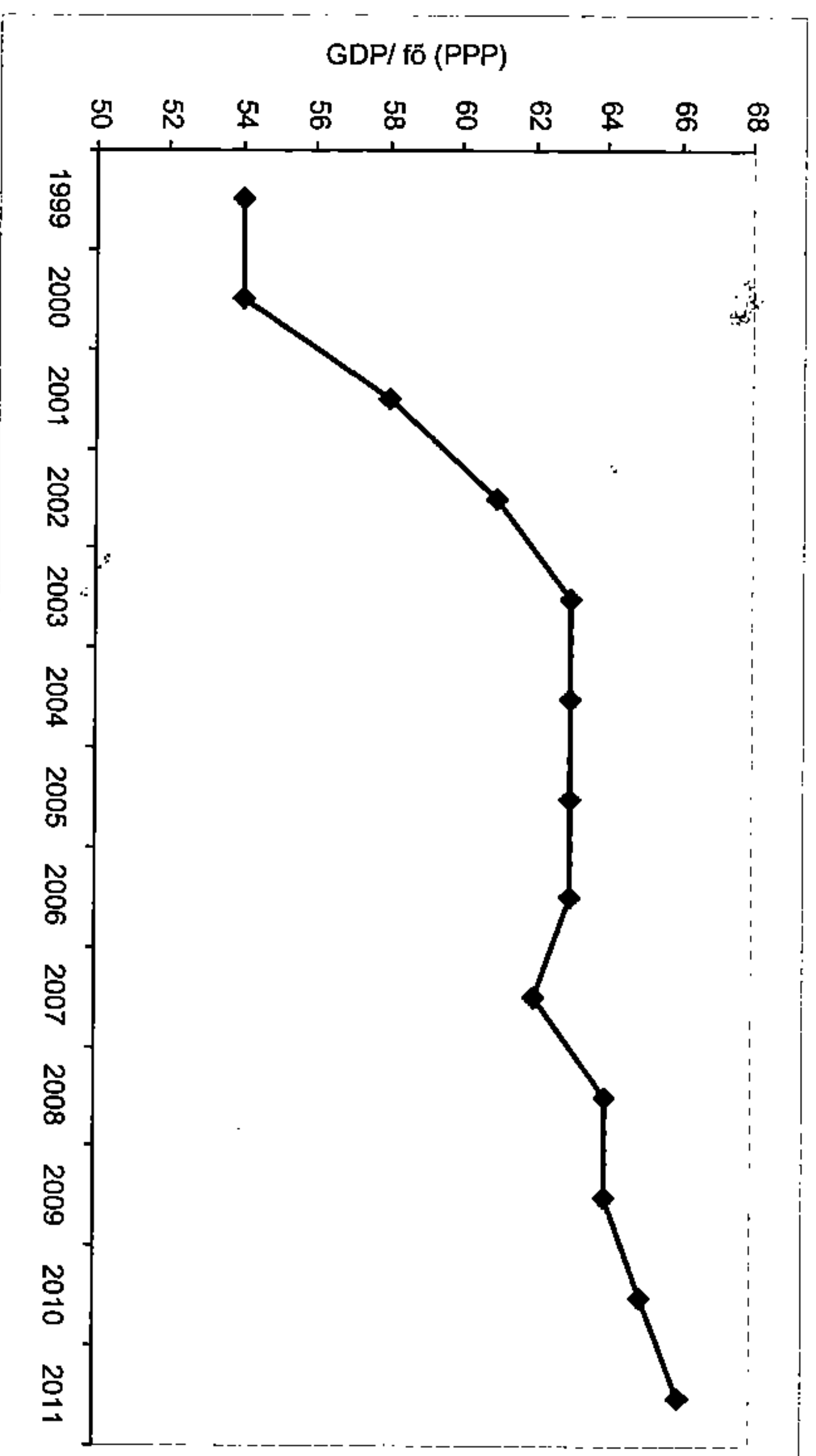
¹ A kötet egy másik tanulmánya részletesen bemutatja az állami eladósodás mértékét és gazdasági hatásait. A cikk szerzői Olah Gábor és Palócz Éva.

2. ábra. *Redi-GDP Magyarországon: százalékos változások az előző évhez képest, 1997–2012*



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&code=tec00114&plugin=1>)

Az 1. ábra rámutat az államháztartási hiány mozgásának időbeni eltéréseire: míg a recesszió ideje alatt az európai kormányok a gazdaság stimulálására törekedtek azáltal, hogy költektek, és így még jobban eladósodtak, addig Magyarországon a deficit csökkentését, a súlyos egyensúlytalanságok és a nemzetközi pénzügyi nehézségek hatására, folytatni kellett. Magyarország 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 léte 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 munkajogi kapcsolatokat és a munkaviszonyt érintő, országos jelentőségű kérdésekben egyeztetési kötelezettsége van a munkavállalókat és munkaadókat képviselő érdekképviseleti szervekkel, az Országos Munkajogi Tanácson keresztül.²

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 olyan fórumot biztosított, ahol a három fél megegyezhetett az országos bérmínimumról, és megállapodhatott a szakmunkások minimálbérében is. Javaslattételi lehetősége volt a Tanácsnak a béremelésekre vonatkozóan a egyenlőbb alkupozícióban levő felek számára, habár a Tanács javaslatai nem voltak kötelező érvényűek. Azonban a kormány 2011-ben úgy döntött, hogy az

² Az Országos Munkajogi 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 lefedettség 35–40%, hasonló például a letországi szinthez, de jóval elmarad a néhány nyugat-európai országban (például: Ausztria, Olaszország) kimutatott arányokhoz képest.

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

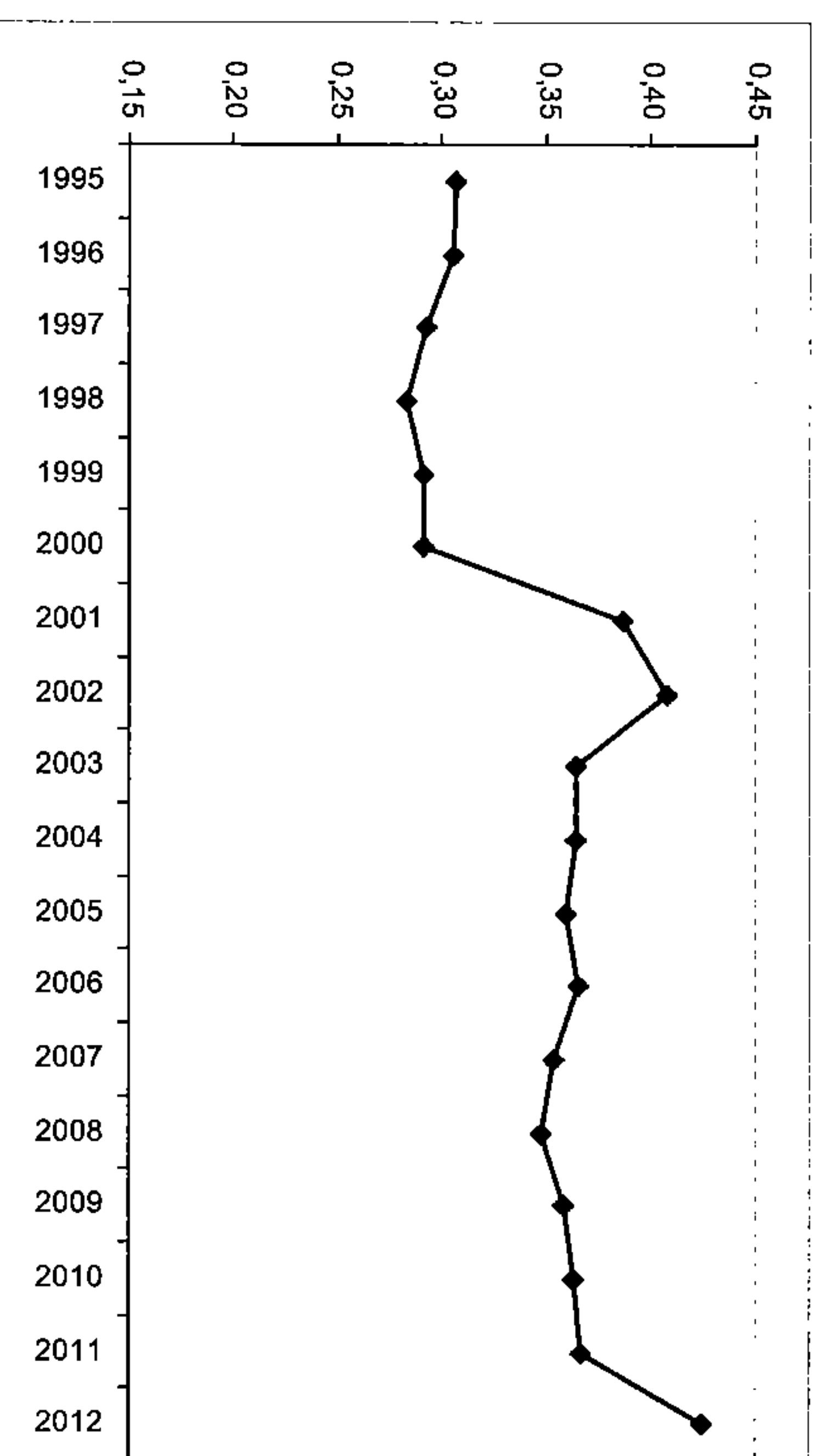
A minimálbér mint munkaerő-piaci eszköz, hatást gyakorol a bérkülönbségek változásának egy részére. Közvetlenül befolyásolja az eloszlást az alacsonyabb bérszinteken, így egyfajta szociális szerepe van. Másoldalról közvetett hatást gyakorol a munkaerő-piacon lezajló mozgásokra, de befolyásolja a munkaerő-piaci keresletet és kínálatot is, elsősorban az alacsony keresetűek esetében.³ A bérelosztással kapcsolatos kutatások közvetlen és egyértelmű összefüggést mutattak ki Magyarországon a bérminimum és a bérelosztás alakulása között. Korábban a lognormális eloszlást a minimálberek jelentős mértékben „eltorzították” a minimálbérrel 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 lépésben 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 résztvételt, mivel növeli a munkaerő-kereslet költségeit. Köllő (2008) szerint a minimálbér megduplázásának azonnal megmutatózó 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 legerősebb-

bek, 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–MIPD)⁴

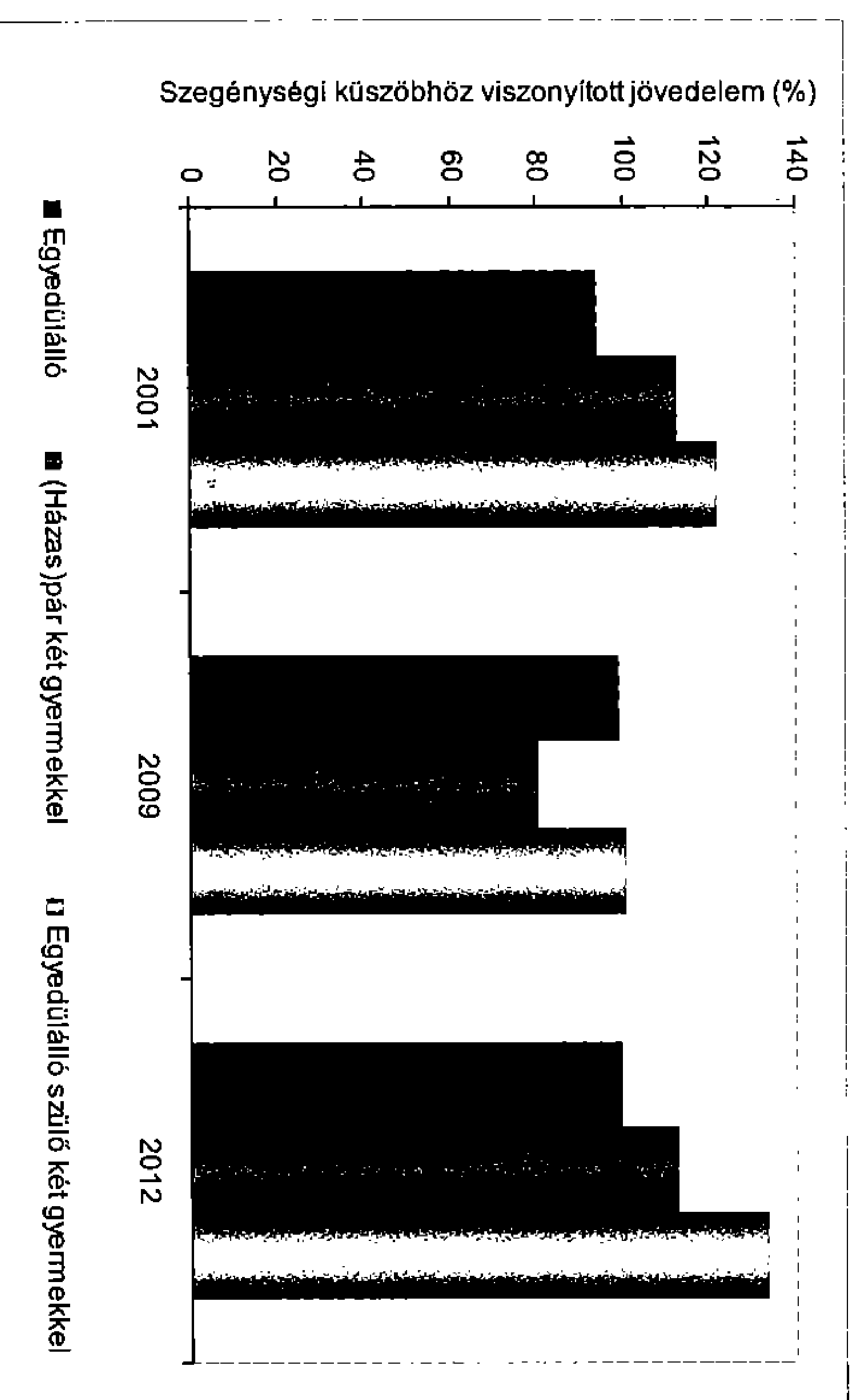
Az 5. ábra adaléknul szolgálhat a minimálbér közvetlen szociális hatásainak megértéséhez, mivel családípusokon keresztül mutatja be annak hatásait. Az ábra három családípus bevételeit ábrázolja a nemzeti szegénységi küszöbhez viszonyítva, mely küszöbértéket a rendelkezésre álló fogyasztási egységre jutó 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 családípusok szerint. Az egyfős háztartások helyzete nagyjából azonos a vizsgált években, mivel a bevételeik mindhárom évben valamivel a szegénységi küszöb alatt

³ A kötet Hárs Ágnes által írt tanulmánya bontja ki részletesebben ezeket a hatásokat.

⁴ Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp projektje során létrejövő adattáblomány, 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 kétygyermekes 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.

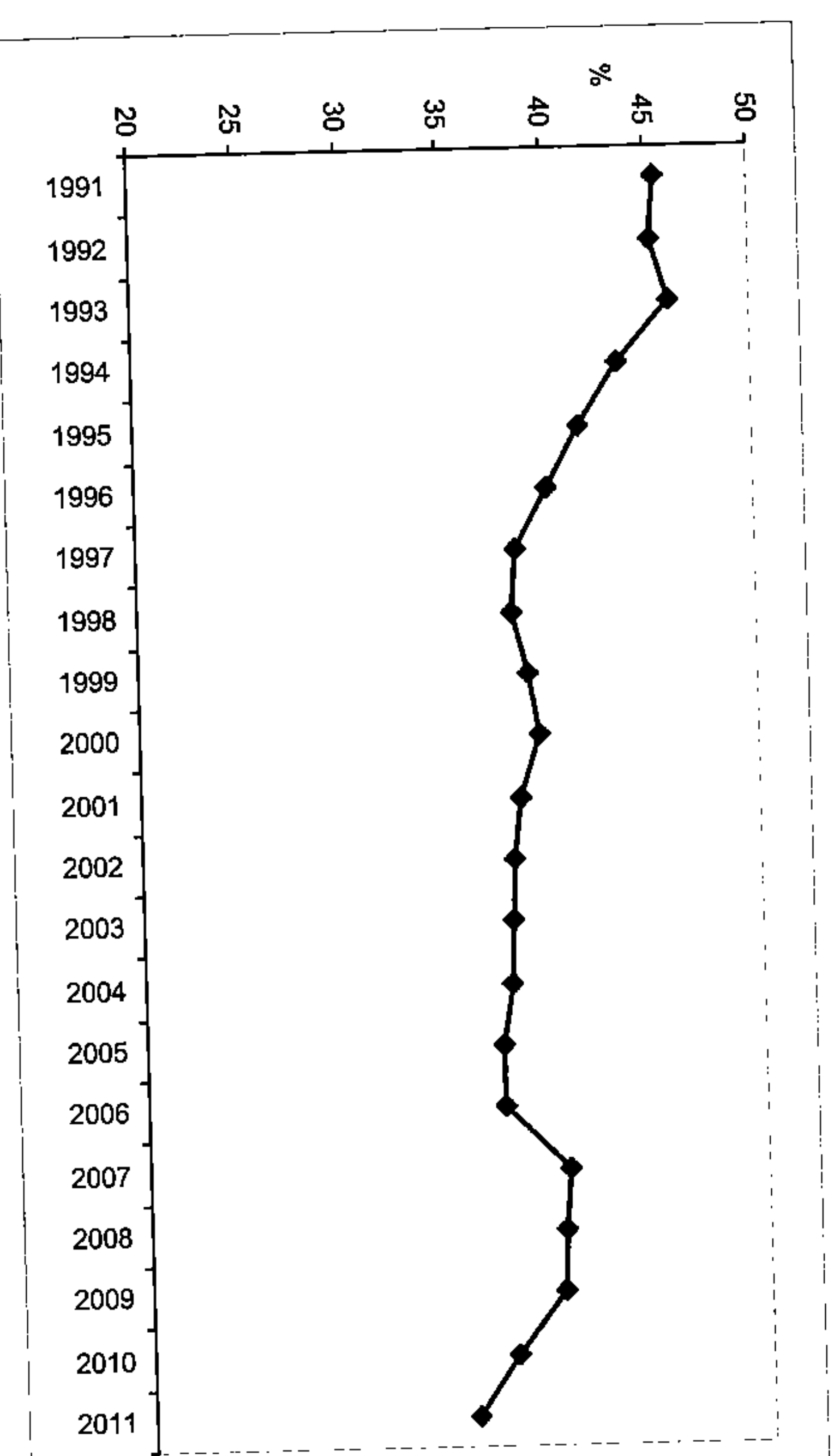
3. Adók

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-ben és 2011-ben erőteljes csökkenés történt és már több mint 4 százalékponttal csökkent az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya.

6. ábra. Teljes adóbevételek a GDP százalékában Magyarországon, 1991–2011

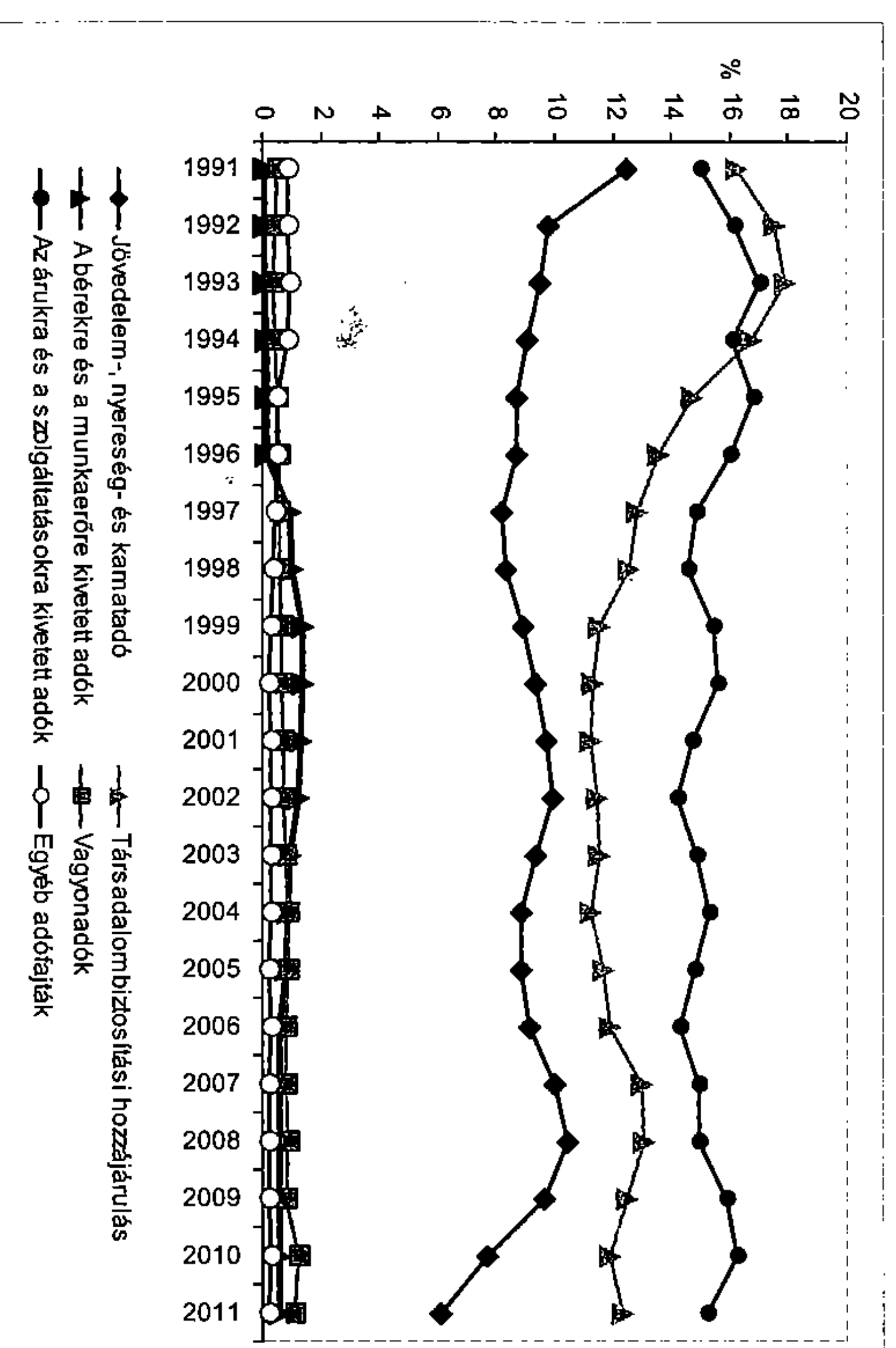


Forrás: OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics (<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=27481>)

Míg az összes adóbevételek szintje a vizsgált periódus nagyobb részében stabilnak mondható, addig az adóbevételek szerkezete az évek során alaposan megváltozott. Az 1990-es évek elején a „társadalombiztosítási hozzájárulás” (tb) képviselte a legmagasabb részesedést a GDP 16,2%-ával, rögtön utána következtek az „árnyka 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 „árnyka 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” szinte végig azonos részesedést mutattak (8–10%) és a harmadik helyen maradtak. A 2009 és 2010-es években a „árakra és szolgáltatásokra kivetett adók” aránya tovább emelkedett, majd 2011-ben 1 százalékpontot csökkent. A tb-hozzájárulás GDP-arányos részesedése csökkent 1-2 százalékpontot. Az elmúlt évek legmarkánsabb változása „a jövedelemre, nyereségre és a tőkenyereségre” kivetett adók arányának jelentős csökkenése volt, a 2008-as 10-11%-os arány 2011-re 6%-ra olvadt. 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, 1991–2011 (%)



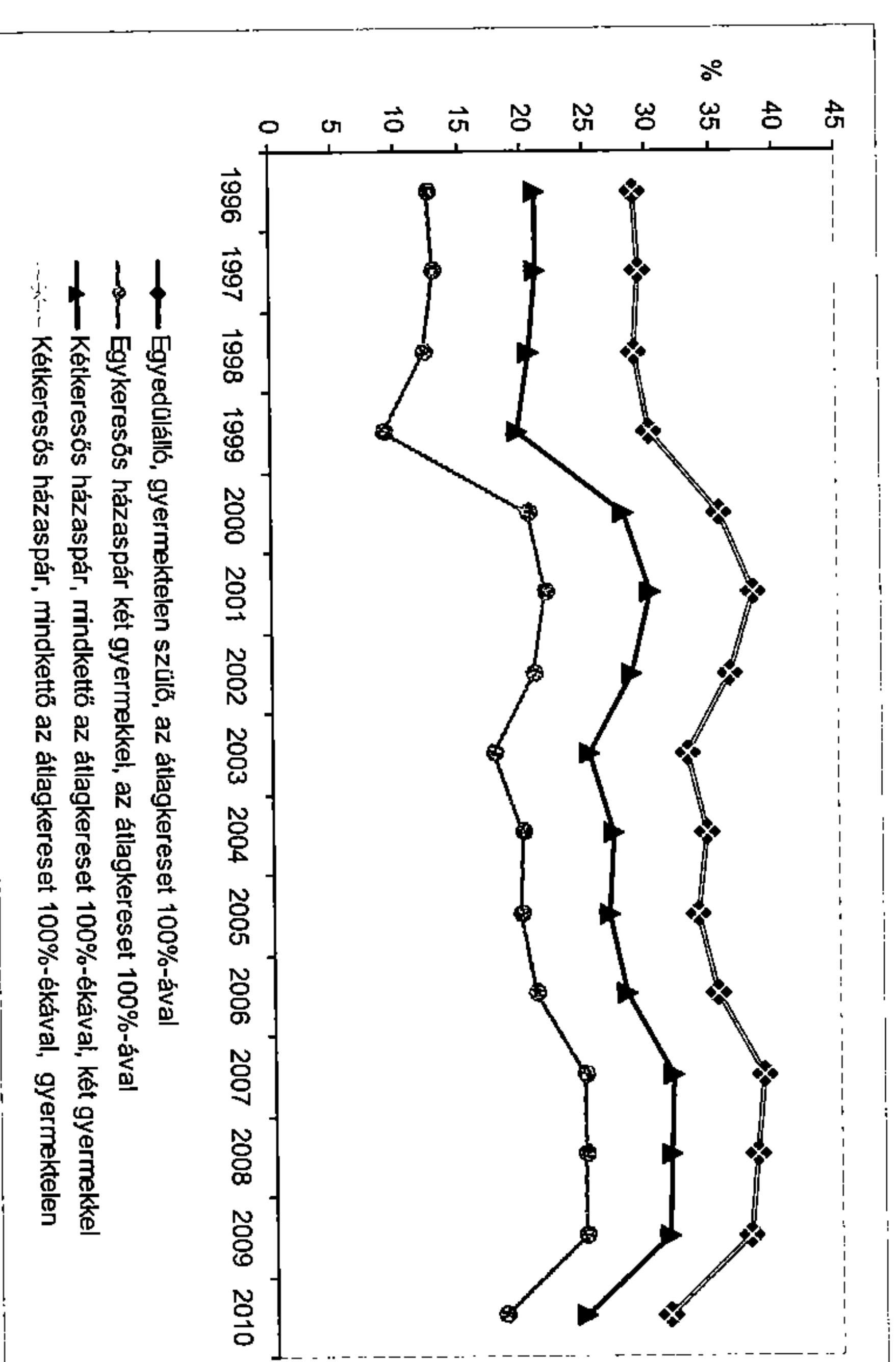
Forrás: OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics (<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=27481>)

3.2. Adók és háztartások

Most makroszintűről mikroszintre helyezük 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. 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 átlagkeresetűket 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 fejeztük ki. A 8. ábra az összes családtípus csak egy kis szelete esetében mutatja be 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 bérjövedelem százalékában kifejezve.

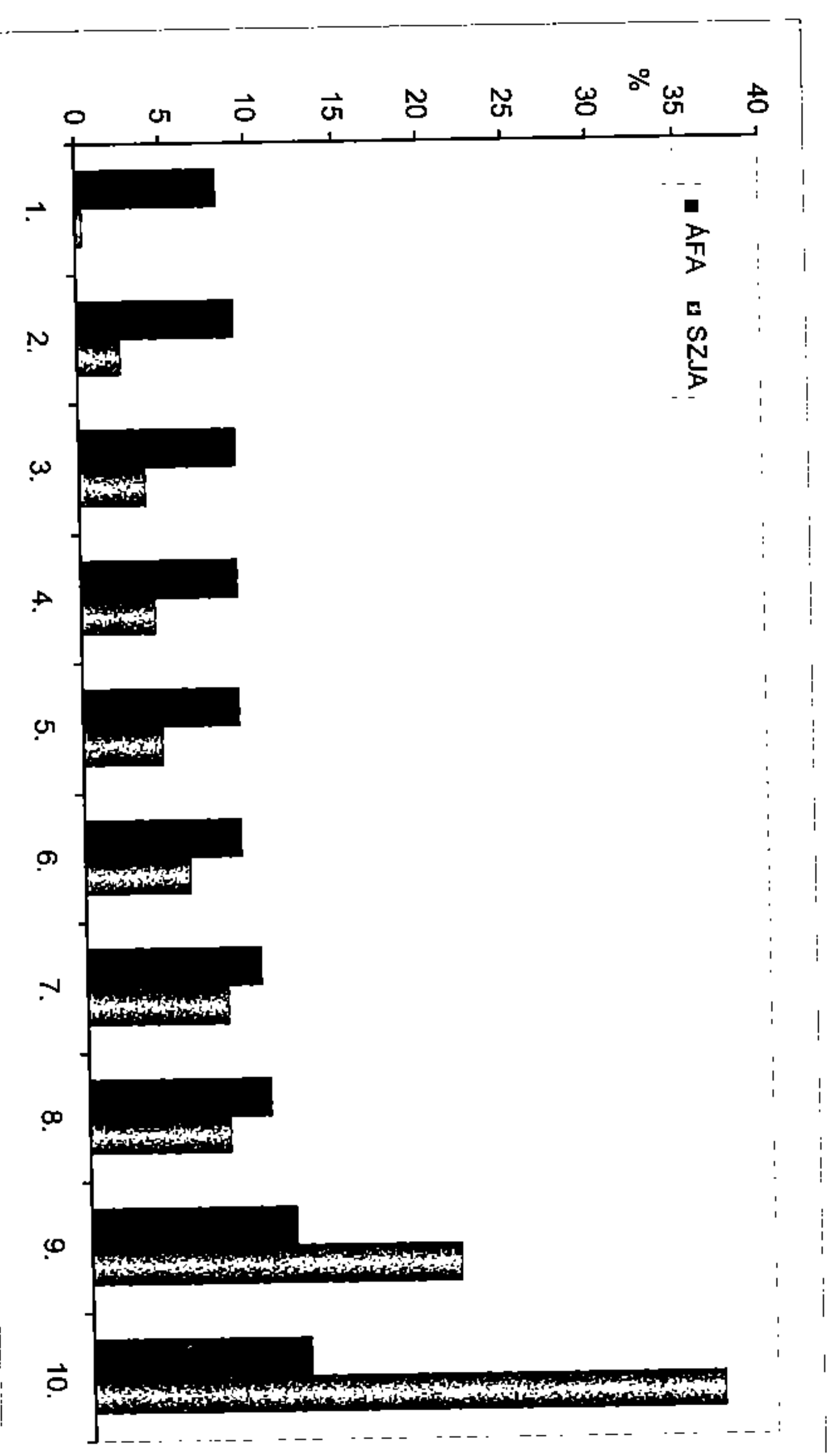
Mivel Magyarországon az egész vizsgált időszakban szja-rendszer volt érvényben, az „egyedülálló gyermektelen” és a „kétkeresős gyermektelen” típusú családok pontosan ugyanannyi adót fizettek, hiszen ezek a típusok

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 nevezhetőek állandónak; minden vizsgált típus esetében hasonlóak a hullámhegyek és hullámvölgyek. A családotknak 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 tapasztaltuk. 2011-ben további csökkenés következett be, ami együtt járt az szja szerkezetének 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.

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 tízedekbe 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 áttrendeződését. Ezzel ellentétben, a személyi jövedelemadóból származó bevételeknek csak 0,5%-át fizették az alsó jövedelmi decilisebe tartozó háztartások, míg 37%-a a felső jövedelmi tízedbe tartozók befizetéseiből származik, aminek következtében az szja jelentős jövedelemáttrendeződést 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 családstruktúra következtében továbbra is fennmaradtak bizonyos fokú eltérések.

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



Forrás: Benedek–Lelkes (2005: 23)

4. Állami szociális kiadások

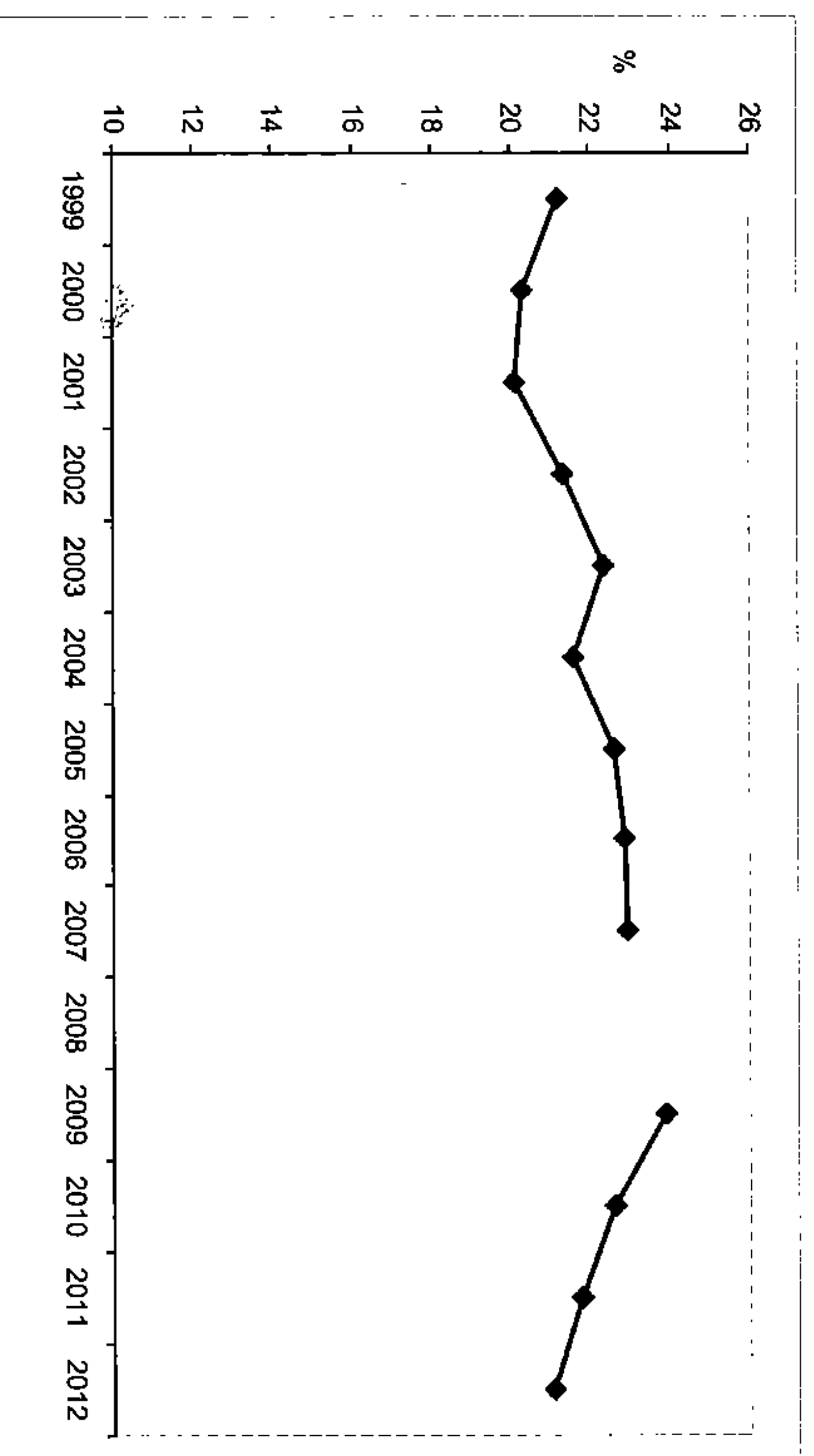
4.1. Szintek és trendek

Ebben a fejezetben a szociális kiadások mértékét és annak változását követjük nyomon az *OECD Social Expenditure Database* (továbbiakban: OECD SOCX) adatait felhasználva. 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 redistribúciót, vagy b) a kötelező résztvevő „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 kiifizetése.

Mint a 10. ábra mutatja, a kiadások mértéke (a GDP százalékában kifejezve) a rendelkezésre álló, relatíve rövid időszak statisztikái alapján meglehetősen stabilnak mondható a periódus nagyobb részében. Az ország a GDP-kicsit több mint egyötödét szánta állami szociális kiadásokra, amely megegye-

zett az OECD-átlaggal, de jóval alatta marad a nyugati-európai jóléti államokra jellemző aránynak. Új trend, hogy radikális csökkenés történt a 2009–2012 közötti években. Ez a Magyarországon megalósuló 3 százalékpontos csökkenés, unikum az OECD-országok között, ahol átlagosan a szinten maradás jellemző ebben az időszakban. Azon országok csoportja ahol csökkent a szociális kiadások aránya meglehetősen kicsi, és a csökkenés mértéke is jóval kisebb, mint nálunk: a 2009–2012 időtávon 1 százalékpontos volt Ausztriában, Lengyelországban és Szlovákiában, 1,5 százalékpontos volt Németországban és Svédországban.

10. ábra. Az összes állami szociális kiadás a GDP százalékában Magyarországon, 1999–2012

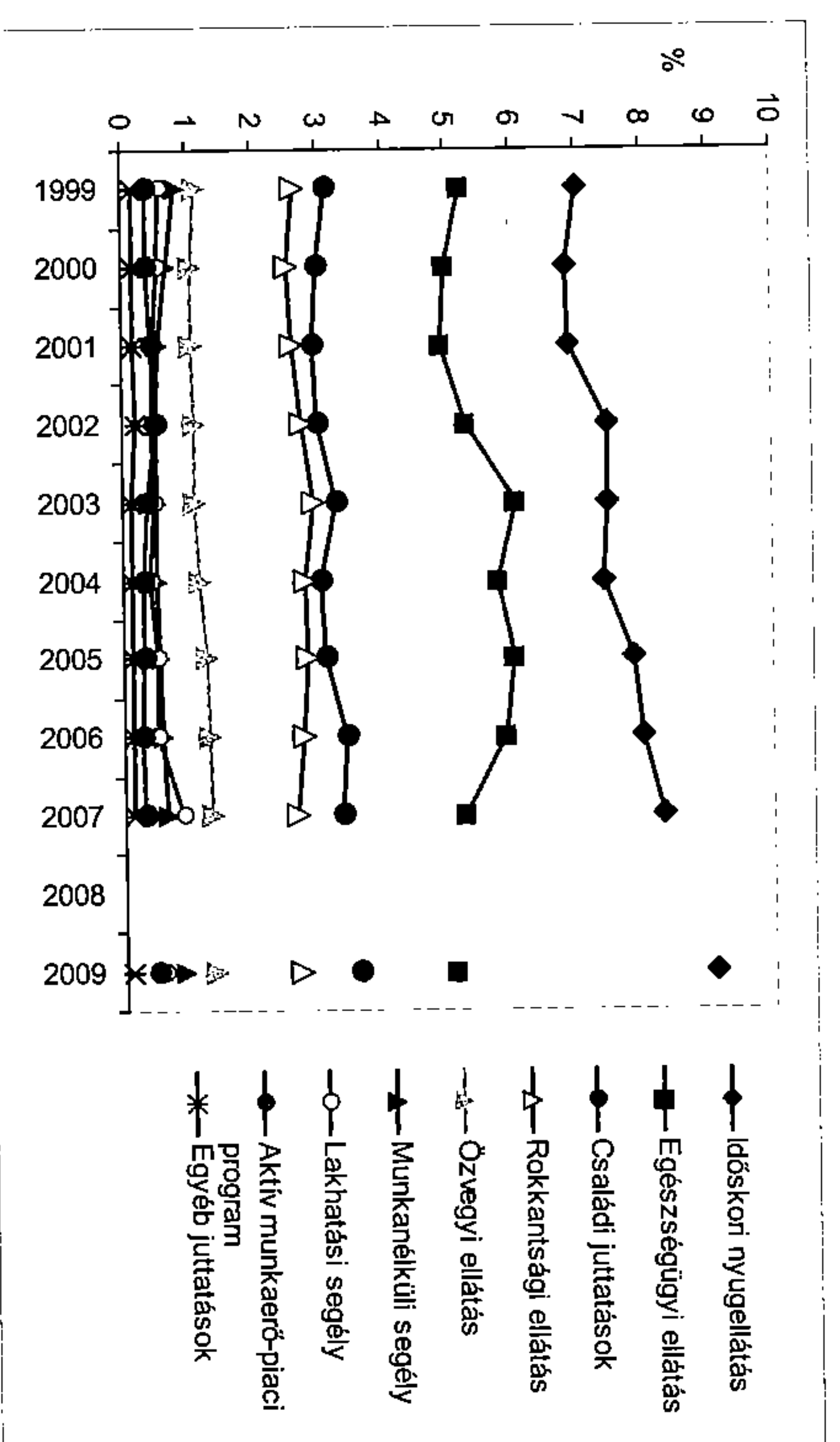


Forrás: OECD SOCX (http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG)

Amennyiben az összes kiadást további, homogénebb részekre bontjuk, akkor a korábbinál alaposabb képet kapunk a szociális járatlékok megoszlásáról. Magyarországon 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 közepesen magas összegű ellátások közül 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 egyértel-

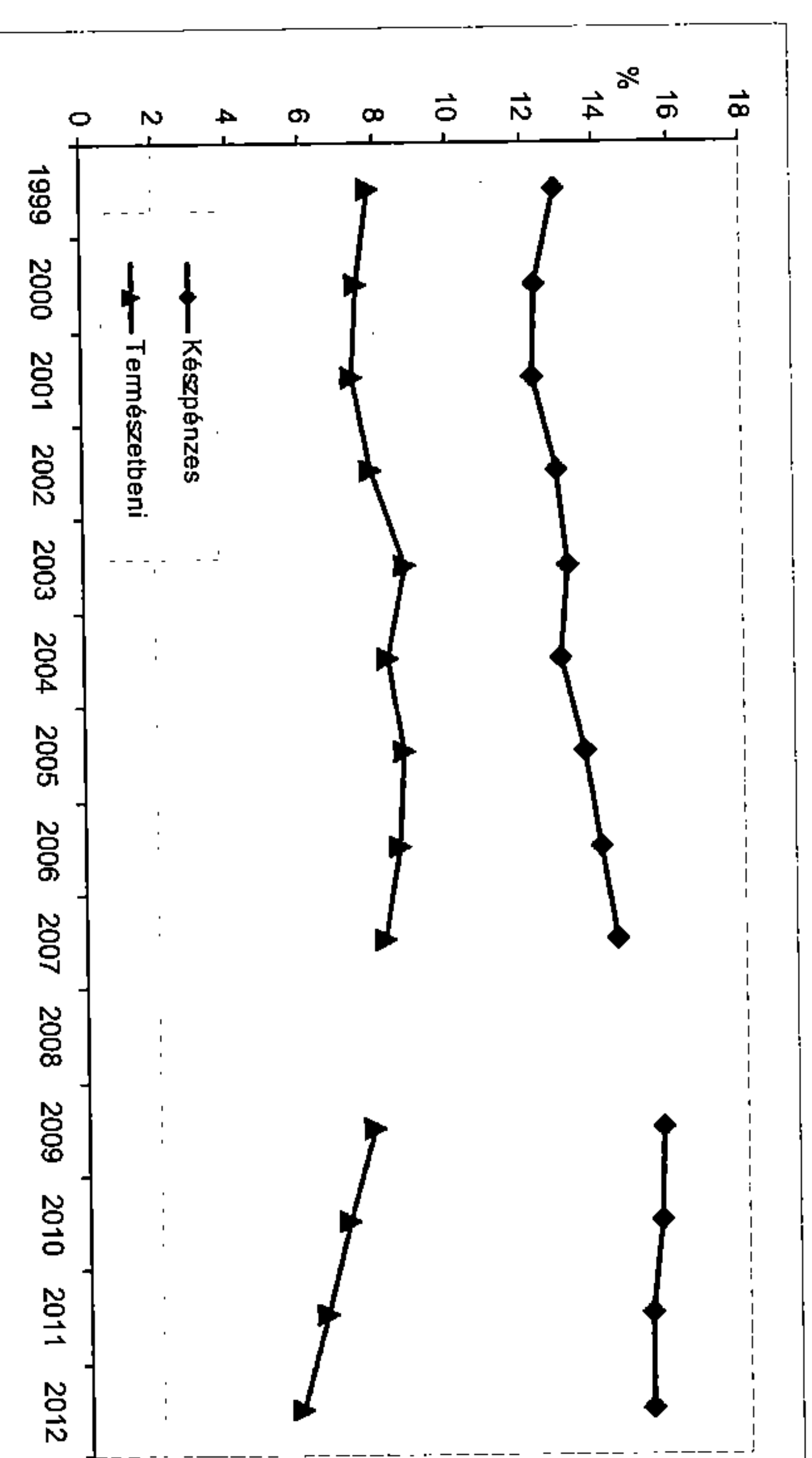
mű tendencia. Adathiány miatt sajnos nem tudtuk elvégezni az adatok részletesebb elemzését, így egyebek mellett, nincsenek adataink a kötelező/önkéntes magánkiadások megvizsgálásához.

11. ábra. Állami szociális kiadások funkciók szerint, a GDP százalékában, 1999–2009



Forrás: OECD SOCX

12. ábra. Az állami szociális kiadások alakulása a juttatás formája szerint a GDP százalékában Magyarországon, 1999–2012



Forrás: OECD SOCX

Magyarországon a készpénzes kiadások aránya magasabb, mint a természetbeni juttatásoké. A funkciók szerinti csoportosítás mutatja, hogy legnagyobb részesedéssel az „időskori nyugellátás” – túlnyomórészt pénzbeli ellátás – és az „egészségügyi ellátás” – leginkább természetbeni ellátás – bírnak, következésképpen e kettő a mozgatója a típusonkénti változásoknak. Az utóbbi néhány év kiadáscsökkenése a természetbeni ellátások részarányának olvadását okozta, 2009–2012 között a GDP 8%-áról, 6%-ra csökkent ez a tétel, míg a készpénzes ellátások aránya közel változatlan maradt.

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 időkhöz 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 alakításra 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 1,0, míg az élettárs (házastárs) és a gyermek rátiája

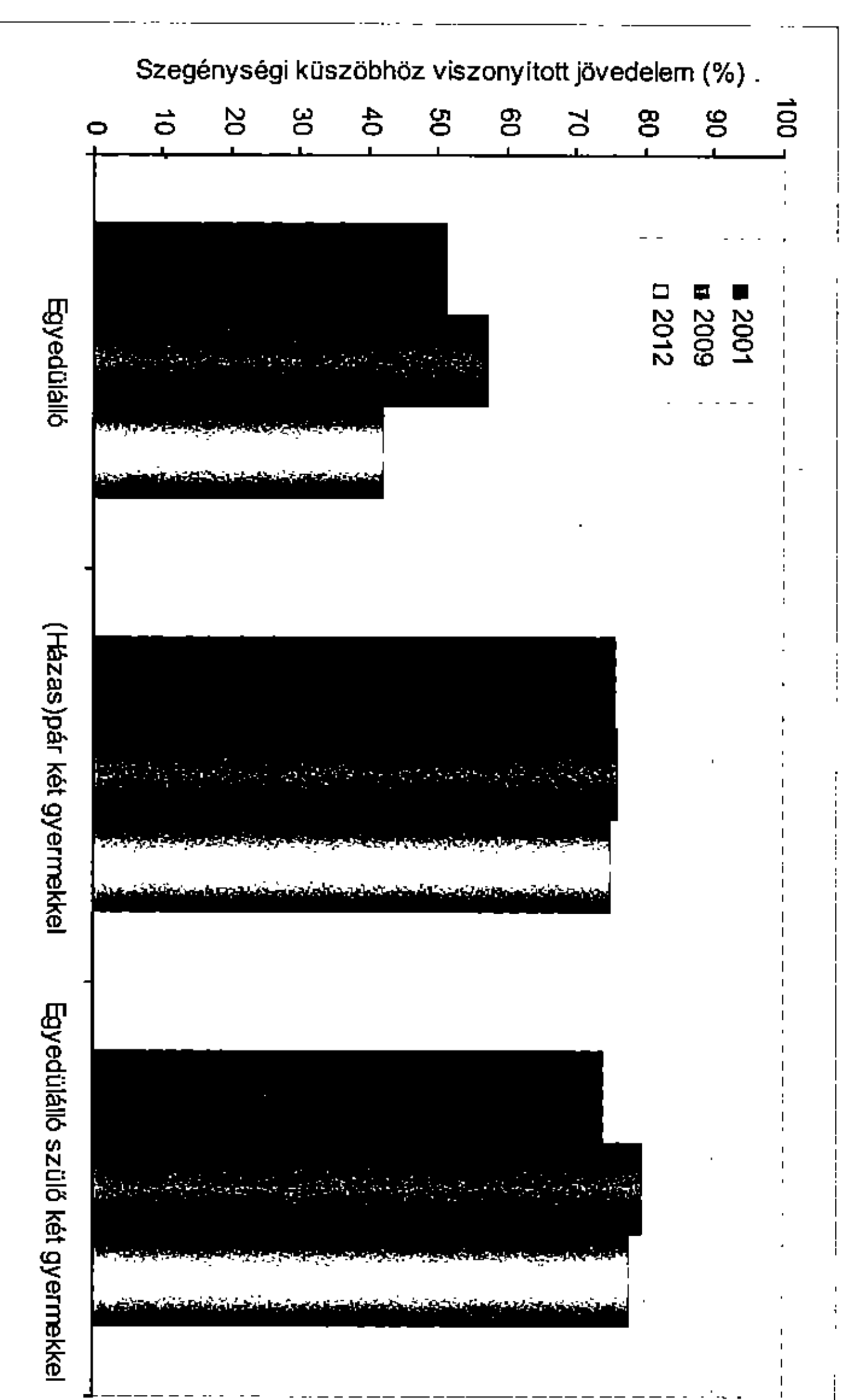
alacsonyabb (0,9–0,7). A szociális segély összege változó, és a család tényleges összes jövedelmét egészítette ki a jogosultsági szintre.

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 jogosultaknak (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 közepéig táján megközelítőleg 80 000 ember vett részt a programban. A jelenlegi kormány alatt a közmunka, illetve a közfoglalkoztatás a korábbiánnál 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 minimálbérnél). A közmunkások száma 2012 közepére elérte a 106 000-t, és az átlagos bruttó fizetésük havi 73 000 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 jövedelem szint jelentősen a 2009-es alatt marad az egyedülállók esetében (lásd 13. ábrát). 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 munkakereső-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–MIPPI
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 hátrmat külön is kiemelünk. Vizsgálódásunk középpontjába az aktív munkaerő-piaci politikákhoz kapcsolódó szolgáltatások, az idősök számára nyújtott betegápolási szolgáltatásokat (‘long-term care’ – LTC) és a gyermekkehez köthető ellátásokat helyeztük. 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 ténningekre (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 foglalkoztatáspolitikai 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 költségei, is tartalmazzzák – 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 célra elkülönített költségek felet, 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, s ennek következtében újra-termelődnék az alacsony foglalkoztatási esélyek és az inaktivitás.

A válság éve alatt tapasztalható aktív munkaerő-piaci politikák körüli változásokat a következőképpen határozhatjuk meg: a forrásokat átcsoportosították a már meglévő rendszerekből a munkaerő megtartására fordított támogatásokra, valamint a közmunkaprogramok kibővítésére. Ezek a programok további 110 000 dolgozó bevonását eredményezték, de a többi programot erőteljesen megnyirbálták, és a közmunkaszolgálat alkalmazotainak 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.

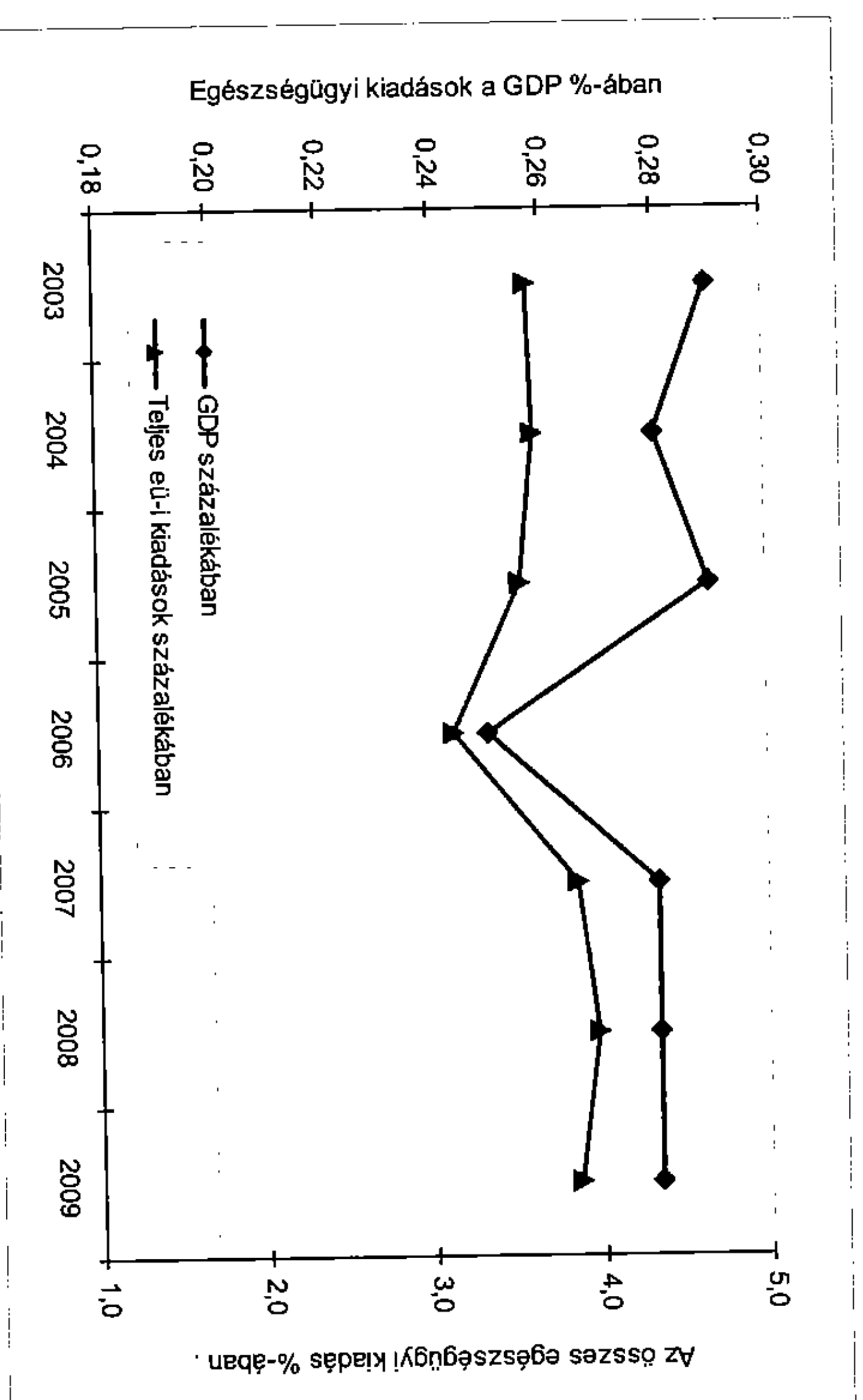
4.3.2. IDŐSKORI ÁPOLÁS

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 kereszteti oldala. Magyarország a GDP 0,6%-át költötte tartós ellátásra 2007-ben, amelynek 0,3%-át egészségüggyel kapcsolatos tartós ellátásra 2007-ben 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 fő) 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 nyugdíjkorhatárt, 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,I,Z,0;HC_SHA,I,Z,1;INDICATORS,C,Z,2;&zSelection=DS-055818HC_SHA,HC3;DS-055818UNIT_PC_GDP_DS-055818INDICATORS_OBS_FLAG;&tran)

4.3.3. GYERMEKEKSEL 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 humántőkékjűtkbe 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 iskoláskor 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 gyermekkel 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 feljeli 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, Olaszor-

szágra, Írországra és Magyarországra jellemző, hogy a háztartások több mint 40%-a veszi igénybe a hivatalos vagy nem hivatalos gyermekgondozás valamely 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 a csökkentésében. Magyarország esetében a piaci jövedelmi különbségek a legmagasabbak közé tartoznak, míg a rendelkezésre álló jövedelem terén mutatkoznak a legkisebb különbségek. Következésképpen az adó- és támogatási rendszernek jelentős szerepe van a társadalmon belüli jövedelmi különbségek formálásában.

Létezik azonban egy másik fontos nézőpont is, ami az adó- és támogatási rendszer ösztönző hatásainak szerkezetével kapcsolatos. Mint ilyen, számtalásba 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 pénzbeli és természetbeni szolgáltatásokat is, mivel az összes fentiekben vizsgált rendszer alulf finanszírozottságot, lefedettséggel kapcsolatos gondokat és alacsony hatékonyságot mutat.

IRODALOM

- Benedek, D. – Lelkes O. 2005: Assessment of income distribution in Hungary using a microsimulation model. Ministry of Finance Working Papers No. 10, Hungary.
- Cok, M. – I. Gabrijelčić – T. Prezelj – J. Sambl – 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. ENERP1.
- 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. Rastigina – I. Tasseva – A. Tunino 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 Opportunities (Unit E.2) of the European Commission – Tátki 2010.

III. Munkaerőpiac