

GÁSPÁR KATALIN ÉS KISS ÁRON

**A PÉNZBELI JÓLÉTI TÁMOGATÁSOK
CÉLZOTSÁGA**

**KÖZPÉNZÜGYI FÜZETEK
24.**

2009. október

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi.

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi

Szerzők: Gáspár Katalin
Kiss Áron
Pénzügyminisztérium

Főszerkesztő: Váradi Balázs
ELTE Társadalomtudományi Kar
Közgazdaságtan Tanszék

Szerkesztők: Benedek Dóra
Elek Péter
Pénzügyminisztérium
Scharle Ágota
Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet

A Közpénzügyi füzetek sorozat célja, hogy széles szakmai körben elérhetővé tegye a közpolitikára vonatkozó kutatások eredményeit. Elsősorban a kormányzat pénzügyi döntéseit támogató hazai empirikus kutatásokat, különösen a gazdasági szereplők viselkedését, illetve a jövedelem-újraelosztás alakulását befolyásoló szakpolitikák hatásait igyekszik bemutatni.

A sorozat a 2003-ban elindított PM Kutatási füzetek utódja, 2007. januártól az ELTE Empirikus Tanulmányok Intézete adja ki a Pénzügyminisztérium támogatásával. A tanulmányok egyedül a szerzők véleményét tükrözik.

Az egyes tanulmányok letölthetők az ELTE Társadalomtudományi Karának honlapjáról: www.tatk.elte.hu
Nyomtatott példányok a PM Gazdaságpolitikai főosztályán rendelhetők (e-mail: gelmofo@pm.gov.hu).

Összefoglaló

A tanulmány a magyarországi pénzbeli jóléti támogatásokat tekinti át, és elemzi azok célzottságát: vagyis azt, hogy olyanok kapják-e a támogatásokat, akik rászorulnak, illetve megfordítva, hogy a rászorulóknak valóban részesülnek-e a támogatásokban. A tanulmány egyik célja, hogy frissítse és kiegészítse Benedek és szerzőtársai (2006) eredményeit.

Magyarország jóléti rendszerére némileg kevesebbet költ a GDP arányában, mint az átlagos EU15 ország, de többet, mint a visegrádi országok átlaga. A 2006-ig eltelt hat évben a szociális kiadások GDP-hez viszonyított aránya mintegy 2 százalékponttal nőtt, az azóta elfogadott intézkedések hatására viszont ismét csökkent. A tanulmány a jóléti rendszer legújabb változásaiából a nyugdíjat, a családi pótlékot, a táppénzt és a gázártámogatást érintőket elemzi részletesebben.

A tanulmány megvizsgálja a 13. havi nyugdíj megszüntetésének következményeit a jövedelemeloszlásra és a szegénység alakulására. Számításaink azt mutatják, hogy a 13. havi nyugdíj megszüntetése – a számítási eljárástól függően – csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem növeli a relatív szegénységi rátákat. Ennek oka, hogy a nyugdíjas háztartások többsége a közepes jövedelműek közé tartozik.

Tanulmányunk mások eredményeit megerősítve arra a következtetésre jut, hogy a családi pótlék – bár nem jövedelemteszthez kötött támogatás – jövedelmi célzása jó: nagyjából a legszegényebb jövedelmi tizedekhez jut el, mivel a gyermekes háztartások többsége ide tartozik.

A családi pótlék a válságkezelő intézkedések részeként 2009. szeptemberétől adóterhet nem viselő járandósággá vált, 2009-ben és 2010-ben inflációt követő kiigazítása elmarad. Az első lépés úgy javítja a célzást, hogy elkerüli a jövedelemtesztől függő támogatások gyengéit: a magas adminisztrációs költséget, és az igénybevételi ráta csökkenését. A családi pótlék két éves „befagyasztása” számításaink szerint valamelyest növeli a szegénységet. Becslésünk szerint a háztartások három ezrelékének jövedelme csökken az indexálás elmaradása miatt a medián jövedelem 40 illetve 50 százaléka alá, és hat ezrelékének a medián jövedelem 60 százaléka alá.

A munkaviszony megszűnése utáni (passzív) táppénz lehetséges leghosszabb időtartamának rövidítését is megvizsgáltuk. Becslésünk szerint 2006-ban a táppénzen töltött napok mintegy 6 százalékát tette ki a

passzív táppénz, és ennek kicsit több mint egyharmadát a 45 napon túli passzív ellátás. Az ellátások mintegy egynegyede tartott az akkor maximálisan lehetséges 90 napig. Az ellátások hosszának egyenetlen eloszlása és az ellátás lejártá után azonnal munkába állók aránya arra enged következtetni, hogy sok esetben hosszabb időre állapították meg az ellátást, mint ameddig a valódi munkaképtelenség tartott.

Tanulmányunk végül elemzi a gázártámogatás 2006-os átalakítását is. Számításaink szerint az átalakítás előtt – mivel a támogatás a fogyasztáshoz volt kötve – a magasabb jövedelműek több támogatáshoz jutottak, mint az alacsonyabb jövedelműek. Az átalakítás után a jövedelemeloszlás alsó harmadának háztartásai több támogatásra voltak jogosultak, mint előtte; a jogosult támogatás a jövedelemmel csökkent, és a jövedelemeloszlás felső harmadának támogatása szinte teljesen megszűnt. A gázártámogatás jövedelmi célzása így 2006 után javult.

1. Bevezetés¹

A tanulmány a magyarországi pénzbeli jóléti támogatásokat tekinti át, és elemzi azok célzottságát: vagyis azt, hogy olyanok kapják-e a támogatásokat, akik rászorulnak. A tanulmány Benedek és szerzőtársai (2006) eredményeire építve összefoglalja, és ahol lehetséges, a támogatások célzottsága szempontjából elemzi a jóléti támogatások legutóbbi változásait. A támogatások (és változásaik) vizsgálatok olyan eredmény-mutatókat is elemez, mint a relatív szegénység bevett mérőszámai. Ehhez a KSH háztartási költségvetési felvételének (HKF) 2006. évi adatain kívül az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságtól (ONyF) származó adminisztratív adatbázisból is merít információt. Végül, Benedek és szerzőtársainál (2006) teljesebb áttekintést ad a jóléti rendszer pénzbeli támogatásairól, funkcióként bemutatva a felhasznált adatbázisokban és statisztikai publikációkban fellelhető fontosabb támogatásokat – összesen mintegy ötvenet.

A tanulmány vizsgálódásaihoz a jóléti állam egy közösségi-gazdaságtani elmélet által motivált magyarázatát vázoljuk fel kiindulópontként. Ezt az elméleti kiindulópontot nem arra használjuk, hogy konkrét intézményi ajánlásokat vezessünk le belőle (sok esetben ez nem is volna lehetséges), hanem csupán arra, hogy elvont de általános elveihez vissza tudjunk nyúlni, ha egyes támogatások célját vagy értékelésének kritériumait keressük.

A modern jóléti állam intézményeinek összessége – függetlenül attól, hogy az egyes támogatások biztosítási alapon vannak-e megszervezve – gazdaságelméleti szempontból biztosításnak tekinthető.² A jóléti állam polgára segítségre számíthat, ha nehéz körülmények közé kerül. Ilyen nehézség a munka elvesztése, a munkaképesség elvesztése vagy a rövidtávú betegség. Amikor a jóléti állam a (valós és képzetes) biztosítások alapján juttatásokat nyújt bajba került polgárainak, akkor részben az egyén különböző életszakaszai közti újraelosztást végez (mint

¹ A szerzők hálását Semjén Andrásnak és Mózer Péternek a tanulmány egy korábbi változatához tett értékes megjegyzéseikért és javaslataikért, a tanulmány műhelyvitáján részt vetteknek hozzászólásaikért, kollégáiknak és a Közpénzügyi Füzetek szerkesztőinek támogatásukért.

² A jóléti állam biztosításként való értelmezésének változatairól lásd pl. Sinn 1995; Boadway és Keen 2000; és Barr 2001.

főbb vonásait tekintve a nyugdíjrendszerben), részben pedig egyének közti tartós újraelosztást (mint az egészségügy esetében a magas jövedelműektől és az egészségesektől az alacsonyabb jövedelműek és a betegek felé).³ De még azon támogatások is, amelyek tartós újraelosztást eredményeznek az egyének között, biztosításként értelmezhetők *ex ante* értelemben, vagyis azok szempontjából, akik még nem érték el a kereső kort (vagy még meg sem születtek), és így nem tudják, hogy magas vagy alacsony jövedelműek lesznek-e, illetve hogy hajlamosak lesznek-e bizonyos betegségekre vagy sem.⁴

Éppen ez utóbbi – tartós újraelosztást eredményező – biztosítási funkciók indokolják leginkább az állami beavatkozást. Bár a „tudatlanság fátyla” mögött mindenki egyetértene egy kötelező egészségbiztosítás létrehozásában és az abban való részvételben, önkéntes alapon ezek a biztosítási piacok nem működhetnének hatékonyan, hiszen a „káresemény” időben megelőzné a biztosítás megkötését: erős egészségű ember nem érezne indíttatást arra, hogy biztosítsa magát, míg a gyenge egészségűt a biztosító nem volna hajlandó biztosítani.⁵

Mint minden biztosítás, a biztosításként felfogott jóléti állam is ösztönzési problémákkal jár együtt. Amennyiben az egyént biztosítják egy adott kockázattal szemben, a káresemény megelőzésében és a kár csökkentésében kevésbé lesz érdekelt (ez az ún. „moral hazard” probléma). Az ösztönzési probléma legjelentősebb megnyilvánulása a jóléti állam támogatásai esetében az, hogy a támogatásban részesülőknek nem mindig van megfelelő ösztönzésük arra, hogy munkát vállaljanak, és ezzel csökkentsék a kapott támogatást. De hasonló probléma megjelenhet más környezetben is: például az emberi tőkébe való túl alacsony befektetés vagy az egészségügyi termékek és szolgáltatások pazarló fogyasztásának képében.

³ Barr (2001) ezeket a jóléti állam „malacpersely” és „Robin Hood”-funkcióiként említi.

⁴ Az *ex-ante* nézőpont éppúgy összeegyeztethető Rawls (1997) igazságosság-elméletével, mint a közgazdaságtani hatékonyságra épülő elemzéssel.

⁵ Ezek a problémék az USA önkéntes biztosítási rendszerében is megfigyelhetők. Az egészségügyben ez a legerősebb érv az állami szerepvállalás mellett, ha nem is a szolgáltatás nyújtásában, de a biztosítás kötelezővé tételében és szabályozásában. Az egészségbiztosítás további különleges jellemzőiről ld. pl. Stiglitz (2000).

Az ösztönzési probléma említését annak a célzottság kérdésével való szoros kapcsolata indokolja. Ha ugyanis a jóléti támogatások célzottságát elemezzük, felvetődik a kérdés, van-e optimális célzottság, amihez a valós helyzetet mérhetjük. Természetes mérce a támogatások olyan *ideális célzása*, amelyben egy bizonyos jóléti határ alatt élők jövedelmét pótolnák ki, hogy az elérjen valamely a társadalom által kívánatosnak tartott szintet. Ebben az esetben minden támogatott egyén felhasználható jövedelme ugyanannyi lenne az újraelosztás után, vagyis megegyezne a társadalom által definiált minimális jóléti szinttel. Ez viszont azt jelentené, hogy a támogatottak számára egy pótlólagos egységnyi piaci jövedelem nem járna a felhasználható jövedelem növekedésével, vagyis őket a támogatás fokozatos megvonása miatt 100%-os effektív határadókulcs⁶ terhelné. A támogatottak számára az ösztönzési probléma szélsőséges formában lépne fel.⁷

Az optimális célzás tehát nem feltétlenül egyezik meg az ideális célzással. Az optimális politikát egymással ellentmondásban álló célok együttese határozza meg: a szegénység csökkentése, az esélyegyenlőség biztosítása, a munkára való ösztönzés és végül a kívánt társadalmi eredmény minél kevesebb állami kiadással való elérése.

⁶ A közgazdasági irodalomban marginális vagy határ-adókulcsnak hívják azt a hányadot, amit plusz egy forint jövedelem után az állam elvon. Az effektív (tényleges) határadókulcs az adó- és járulékkötelezettség mellett minden más, a szabályokból adódó hatást is tartalmaz.

⁷ Az „ideális célzás” elemzéséhez és az ösztönző-problémához lásd pl. Besley és Kanbur (1990) cikkét. A hazai irodalomban Semjén (1996) mutatott rá erre a szükségszerű ellentmondásra.

2. A jóléti kiadások az államháztartási kiadások makroszerkezetében

Az állam jóléti funkcióit két oldalról közelíthetjük meg: a *ráfordítások* oldaláról azt vizsgálhatjuk, mennyit költ az állam a jóléti funkciókra, az *eredményesség* oldaláról pedig, hogy hogyan alakul az egyenlőtlenség és a szegénység.

Ráfordítás-mutatók. E rész célja, hogy kontextusba helyezze a később elemzendő pénzületi támogatásokat. Az itt bemutatott statisztikák alapján képet alkothatunk róla, mi az állami kiadások aránya a gazdaságban, a jóléti rendszerek aránya az állami kiadásokban, és a pénzületi támogatások aránya az állam jóléti kiadásaiban. Ehhez több forrásból gyűjtöttünk adatokat. Az adatok mindig az adott forrás rendszerezési logikáját és módszertanát tükrözik, így több esetben egymástól eltérően osztályoznak bizonyos tételeket.

Az első táblázat az államháztartási kiadások teljes mértékét mutatja a visegrádi országokban és az EU-15 átlagában.

1. táblázat: Államháztartási kiadások a környező országokban és Magyarországon a GDP százalékában, 2007

	HU	CZ	PL	SK	Euro-övezet
Kiadások összesen	49,7	42,6	42,0	34,6	46,1
Általános közszolgáltatások	9,3	4,4	5,5	3,7	6,6
- ebből: Kamatkiadások	4,0	1,1	2,3	1,4	3,0
Védelem	1,3	1,2	1,4	1,5	1,3
Közrend és közbiztonság	2,0	2,1	1,8	2,0	1,6
Gazdasági ügyek	6,5	6,9	4,5	4,3	3,9
Környezetvédelem	0,7	1,0	0,6	0,6	0,7
Lakás- és közműellátás	1,0	1,1	1,1	0,8	1,0
Egészségügy	4,9	7,1	4,6	6,5	6,5
Szabadidő, kultúra és vallás	1,5	1,3	1,1	0,7	1,1
Oktatás	5,3	4,7	5,7	4,0	4,8
Szociális biztonság	17,3	12,9	15,7	10,6	18,8

Forrás: EUROSTAT (2009a).

Magyarországon az állami kiadások GDP-hez viszonyított aránya nemzetközi összehasonlításban magas, de az Euró-övezet átlagához

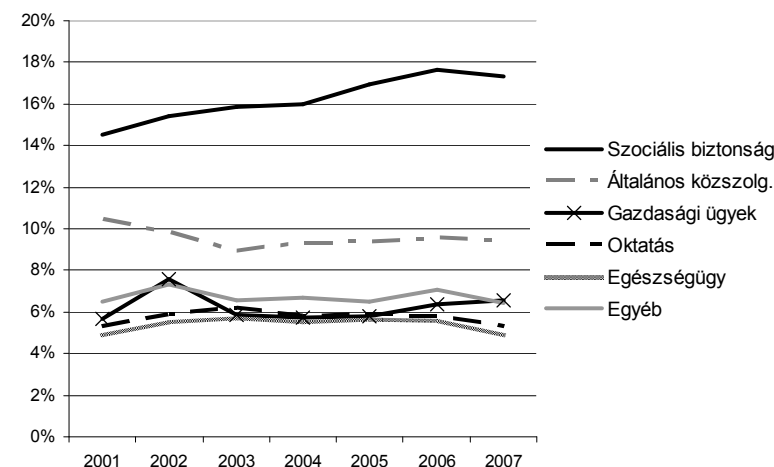
közeli, mintegy 50% körüli. A többi visegrádi országban ennél jelentősen alacsonyabb. A funkciókat tekintve Magyarország az „általános közszolgáltatások” területén tért el a legjobban a többi országtól, ezt részben az államadósság kamatkiadásai magyarázzák. A szociális biztonsággal kapcsolatos kiadásokat tekintve látható, hogy 2007-ben Magyarország kiadásai némileg elmaradnak az Euró-övezet átlagától, némileg meghaladják Lengyelországét, viszont jóval meghaladják Szlovákiáét és Csehországét.

A kiadások országok között nem tökéletesen összehasonlíthatók. P. Kiss és Szemere (2009) kísérletet tett a visegrádi országok kiadási számainak összehasonlíthatóvá tételére. A kamatkiadásokon kívül olyan tételeket vettek az eljárásnál figyelembe, mint az állami kiadások adó- és járuléktartalmát, amely a költségvetés bevételi és kiadási oldalát egyaránt érinti. Korrekcióik Magyarország többi visegrádi országhoz viszonyított többletkiadásaiból (2007-ben a GDP 10 százaléka) akár a GDP 6 százalékát kitevő összeget is meg tudnak magyarázni. Ugyanakkor a szerzők számításai szerint szociális kiadások tekintetében Magyarország (a GDP mintegy 4 százalékát kitevő) előnye a korrekciók után is változatlan marad.

A fenti adatok a 2007-es helyzetet tükrözik; ezek a legfrissebb nemzetközileg összehasonlítható adatok. Az állami újraelosztás mértéke Magyarországon 2008-ban stabil maradt és a jelenlegi előrejelzések szerint a GDP (vagyis az arányszám nevezőjének) erős csökkenése ellenére 2009-ben sem változik érdemben. A 2009-ben elfogadott kiadáscsökkentési intézkedések - amelyek egy részét (pl. 13. havi nyugdíj, családi pótlék) az alábbiakban elemezzük - elsősorban a szociális kiadásokat csökkentették.

Az 1. ábra a magyar államháztartási funkciók GDP-arányos súlyát követi 2001-től 2007-ig. Látható, hogy összességében az államháztartási kiadásokban a szociális biztonsággal kapcsolatos kiadások jelentik a legjelentősebb tételt. A vizsgált évek átlagában a magyar állam a GDP 16%-át költötte ilyen célokra - ez tartalmazza a GDP 8-9%-át kitevő nyugdíjrendszert. A szociális kiadások súlya 2001 óta fokozatosan nőtt, hét év alatt körülbelül két százalékponttal.

1. ábra: Főbb kiadási tételek a GDP százalékában 2001-2007 között



Forrás: EUROSTAT (2009a).

Az általános közszolgáltatások jelentik a második legjelentősebb kiadást az államháztartás számára, ezek aránya csökkent 2001 és 2007 között. Kisebb, a GDP 4-7% közötti, hányadát teszik ki egyenként az oktatásra, egészségügyre, illetve a gazdasági funkciókra költött kiadások.

Mely területeket érintett a szociális kiadások emelkedése az elmúlt években? A kérdést az EUROSTAT a Szociális Védelem Integrált Európai Statisztikai Rendszerének (ESSPROS) adatgyűjtése alapján vizsgáljuk, amely a tagországok szociális kiadásait funkciók szerint különíti el, a fenti kimutatásoktól eltérő módszertant követve (erről lásd pl. ESSPROS, 2004).

Az EUROSTAT-ESSPROS adatgyűjtése alapján a szociális kiadások nagyrészt az öregségi ill. egészségügyi kiadások növekedése miatt nőttek 1999 és 2006 között. Míg az egyéb társadalmi kirekesztettség kategóriáján kívül minden más kiadási csoport csökkent vagy legalábbis stagnáló tendenciát mutatott ez idő alatt, addig e két kategória kb. a GDP egy-egy százalékával növekedett.

2. táblázat: Szociális kiadások mértéke Magyarországon a GDP százalékában, 1999-2006

Funkciók	1999	2006	Különbség, százalékpont
Betegség/egészséggondozás	5,4	6,3	0,9
Rokkantság	1,9	2,1	0,2
Öregség	7,8	8,9	1,1
Hátrahagyottak	0,3	0,3	0,0
Család/Gyermekek	2,6	2,8	0,2
Munkanélküliség	0,9	0,7	-0,2
Lakhatás	0,6	0,5	-0,1
Egyéb társadalmi kirekesztettség	0,2	1,0	0,8
<i>Összesen</i>	<i>19,7</i>	<i>22,6</i>	<i>2,9</i>

Forrás: EUROSTAT (2009a)

Ami a jóléti funkciók GDP-hez viszonyított méretét illeti, látható, hogy a szociális kiadások legnagyobb részét – 2006-ban majdnem 40%-át – a nyugdíjrendszer teszi ki. A második legfontosabb funkció az egészségügyi rendszer, a szociális kiadások csaknem egyharmadát jelenti. A család- és gyermektámogatások és a rokkantsági támogatások az összes szociális támogatás mintegy 10-10%-át jelentik. A többi funkció jelentősége ezek mögött messze elmarad.

Ebben a fejezetben a jóléti kiadások jelentőségét mutatjuk be a gazdaság méretéhez és az állami kiadások összességéhez viszonyítva. Az állami kiadások a GDP mintegy felét teszik ki; a jóléti kiadások az állami kiadások egyharmadát, az egészségügyet is beleértve több mint 40%-át.

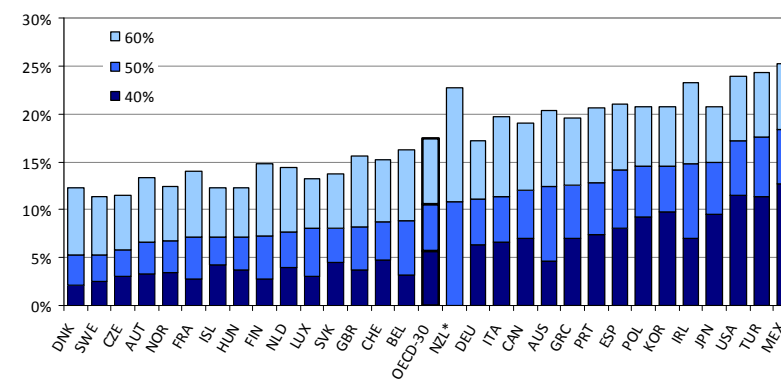
Eredmény-mutatók. A jóléti rendszert eredmény-szempontból olyan mutatók alapján lehet értékelni, mint a jövedelmi egyenlőtlenség és a szegénység mérőszámai.⁸ Ebben a tanulmányban egyes támogatásokat aszerint fogunk elemezni, hogy hogyan hatnak bizonyos szegénységi mérőszámokra. Ezek azt mérik, a népesség mekkora hányada rendelkezik egy adott küszöb alatti jövedelemmel. A leggyakrabban

⁸ A jövedelmi egyenlőtlenségek és a szegénység elterjedt mérőszámairól lásd Tóth (2005) monográfiáját.

vizsgált mutatók a szegénységi küszöböt a medián jövedelem 40, 50 illetve 60 százalékában határozzák meg.⁹ Ezeket a mutatókat a „relatív szegénység” mérőszámainak nevezik, mert a szegénységi küszöböt a társadalom többi tagjának jövedelme alapján, és nem valamely létfenntartáshoz szükséges jövedelemszint alapján határozzák meg.

A 2. ábra e szegénységi mérőszámok alapján hasonlítja össze az OECD tagországait. Magyarország az OECD-átlagnál alacsonyabb szegénységi arányokat felmutató országok közé tartozik, hasonlóan Csehországhoz és Szlovákiához, de Lengyelországgal ellentétben, ahol nagyobb a szegények aránya. A legalacsonyabb szegénységi mutatói az észak-európai országoknak vannak, de az OECD-átlagnál alacsonyabb szegénységet mérnek a Benelux-országokban, Franciaországban és Nagy-Britanniában is. Az átlagosnál magasabbak a szegénységi ráták például Észak-Amerika országaiban, illetve a mediterrán országokban.

2. ábra: Relatív szegénységi ráták különböző jövedelmi küszöbök mellett, 2000-es évek közepe



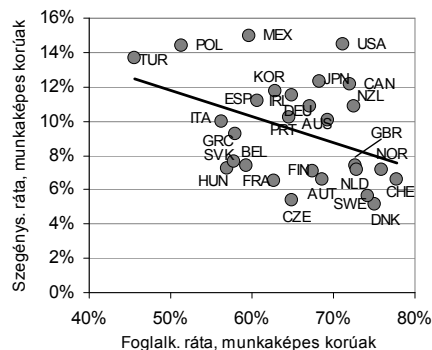
Forrás: OECD 2008, 5.1. ábra, 127. o. Megj.: A medián jöved. 40, 50 ill. 60 százalékánál alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők aránya. Az országok a medián jövedelem 50%-ánál alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők aránya szerint vannak rendezve. (*) Új-Zéland esetében a medián 40%-ához tartozó adat hiányzik.

⁹ A medián jövedelem azon egyén jövedelme, akinél a társadalom egyik felének nagyobb, másik felének pedig kisebb a jövedelme.

A szegénységi ráták alakulását természetesen nem egyedül az állami szociális kiadások mértéke és hatékonysága határozza meg. Az országok eltérnek az újraelosztás előtti jövedelemegyenlőtlenségek tekintetében is, amelyek függenek az ország történelmétől, a középtávú gazdasági növekedés ütemétől, a munkapiaci intézményektől, de konjunkturális hatásoktól is.

A 3. ábra a szegénységi ráta és a foglalkoztatottsági ráta összefüggését mutatja az OECD országok keresztmetszetében. Az ábráról leolvasható, hogy a magasabb foglalkoztatottság átlagosan alacsonyabb szegénységi rátával jár együtt. Az enyhén ereszkedő vonal azt az összefüggést mutatja, hogy ha csak a foglalkoztatottsági rátáját ismerjük egy országnak, ennek alapján menőrára becsülnénk a szegénységi rátát. Ez az összefüggés természetesen nem bizonyíték az okozatiságra, de összeegyeztethető azzal a hipotézissel, hogy a jobb munkapiaci feltételek hozzájárulnak a szegénység csökkentéséhez.

3. ábra: Szegénység és foglalkoztatottsági ráta, a 2000-es évek közepén



Forrás: OECD 2008, 5.8. ábra, 136. o. Megj.: A szegénységi küszöb meghatározása a teljes népességre számolt medián jövedelem 50%-a.

Abból a leegyszerűsítő hipotézisből kiindulva, hogy a szegénységi ráta két legfontosabb meghatározója a munkapiac és a szociális ellátórendszer, az ábrán az ereszkedő egyenestől való távolság annak a mércéje, milyen eredményes a szociális ellátórendszer. Így az ábra jobb alsó sarkában elhelyezkedő Svédország és Dánia szegénységi rátáját nyolc százalék körülire becsülnénk a magas foglalkoztatottság alapján; hogy a szegénységi rátájuk ennél is alacsonyabb, valószínűleg a szociális

ellátásnak tudható be. Az Egyesült Államok az ábra jobb felső sarkában helyezkedik el, azaz a magas foglalkoztatottsághoz képest meglepően magas a szegénység, és ez legalábbis részben a szociális ellátások alacsony színvonalával magyarázható.

Magyarország, Szlovákia és Csehország az országfelhő bal alsó szélén helyezkedik el, azaz a többi országhoz viszonyítva alacsonyabb a szegénység, mint ahogy az alacsony foglalkoztatottságból következne. Az is leolvasható, hogy a magasabb foglalkoztatottság az egyik lehetséges magyarázat a magyarnál alacsonyabb cseh szegénységi rátára.

Az alábbiakban egyes támogatások esetében megvizsgáljuk, hogyan hatnak e támogatások (és változásaik) a szegénységi mutatókra.¹⁰ Hogy ezeket a számításokat kontextusba helyezzük, a Tárki Monitor 2008 tanulmányai (Tóth 2008; Gábos és Szivós 2008) alapján néhány stilizált tényben összefoglaljuk a magyarországi jövedelemeloszlási és szegénységi mutatók utóbbi évekbeli alakulását. A jövedelmi egyenlőtlenség a 2003 előtti években enyhén nőtt, 2003-2007 között pedig csökkent. Az egyenlőtlenség és a szegénység nem mindig követ azonos pályát. A szegénységi ráták 2003-ról 2005-re mutattak némi csökkenést, a magasabb jövedelmek a medián-jövedelemhez képest 2005-ről 2007-re csökkentek. Eközben az alsó jövedelmi tized felső határának mediánhoz viszonyított értéke stabil maradt (Tóth 2008, 1.2 és 1.3 táblázat; Gábos és Szivós 2008, 2.1 táblázat).¹¹

Tóth (2008) a jövedelemegyenlőtlenség csökkenésének magyarázatában a gazdasági növekedés lassulásán kívül kiemeli a kormányzati intézkedések szerepét. Elemzése szerint 2006 előtt az „alsó középosztály” helyzete javult az intézkedések hatására, míg a 2006 nyara utáni – elsősorban a bevételi oldalra koncentrált – kiigazítás főként a felső decilisek jövedelmét csökkentette. Ezek az eredmények és értelmezések szolgálnak vonatkoztatási pontként amikor egyes (kiadási oldali) intézkedések hatását vizsgáljuk: megkíséreljük felbecsülni, mennyiben járultak hozzá a fent vázolt folyamatokhoz a családi pótlék, a nyugdíj vagy más ellátások változásai.

¹⁰ Tanulmányunk így kiegészíti Havasi (2007) kutatását, aki az összesített transzferjövedelem szegénységre kifejtett hatását elemezte részletesen és társadalmi csoportok szerint.

¹¹ Az említett mutatókra végzett becsléseinket és egyes az irodalomban korábban megjelent becsléseket lásd az 1. Függelékben. A mutatók részletes leírását ld. Tóth (2005).

3. A támogatási rendszer célzottsága

A támogatási rendszer áttekintésének logikája

Ebben a tanulmányban az általunk választott közösségi-gazdaságtani szempontból, tehát a főbb kockázatok szerint tekintjük végig a jóléti ellátásokat. Mielőtt azonban a kockázatok szerinti (funkcionális) osztályozásra rátérnénk, más osztályozási lehetőségekre is szeretnénk röviden kitérni.¹²

A juttatások alapjául szolgáló elv alapján megkülönböztethetjük a biztosítási elven működő, az univerzális és a rászorultsági alapon járó támogatásokat. A német közösségi gazdaságtan és szociálpolitika a biztosítási elven és a rászorultsági elven kívül megkülönböztet egy ún. „gondoskodási elvet” is (ld. pl. Lampert és Althammer, 2007).¹³ Az állam azoknak nyújt támogatást a gondoskodási elv alapján, akik valamilyen érdemük vagy közösségért hozott áldozatuk alapján (tehát nem rászorultságuk alapján) erre jogosulttá váltak. A gondoskodási elvet azért érdemes megemlíteni, mert az ez alapján járó támogatások, bár természetüknél fogva nehezen vezethetők le általános alapelvekből, minden ország jóléti rendszerében szerepet játszanak, így a magyarban is. Ilyen támogatásokra lehetnek jogosultak a leszerelt katonák, hadiözvegyek vagy hadiárvák, de az államok a modern társadalombiztosítás születése előtt a közszolgálatban állóknak is ilyen elv alapján nyújtottak jóléti szolgáltatásokat (és nem biztosítási elven). A magyar rendszerben ide sorolhatjuk többek között a hadigondozottak támogatásán kívül a kárpótlás különböző formáit, a bányászok és az olimpiai érmesek támogatásait.

E tanulmányban a támogatások elemzését azon főbb kockázatok szerint szervezzük, amelyekkel a jóléti állam polgára szembesül. A csoportosítás kompromisszum a létező intézmények szervezési elve és közgazdaság-elméleti kiindulópontunk között. A jóléti állam által biztosított kockázat elsőként (a) a rövid távú betegség. Ezen kívül ilyen

¹² Részletesebb áttekintést, a jóléti rendszer intézményeit és adminisztratív megoldásait rendszerező tipológiákat például Benedek és szerzőtársai (2006), Csaba és Tóth (1999) illetve Scharle (2008b) munkáiban talál az olvasó. E tanulmányban csak olyan esetben térünk ki a lehetséges intézmények egyéb osztályozására, ahol egyes reformjavaslatok részletes elemzéséről lesz szó.

¹³ A három elv német elnevezése Versicherungsprinzip (biztosítási elv), Fürsorgeprinzip (rászorultsági elv) és Versorgungprinzip (gondoskodási elv).

kockázatot jelentenek azok a helyzetek, amelyben az egyén munkaképtelenné válik (vagy legalábbis nem elvárható tőle, hogy dolgozzon), amelynek oka lehet pl. (b) öregség, (c) rokkantság vagy (d) gyermekvállalás. Ilyen kockázat továbbá (e) a keresőképes egyének munkanélkülisége. Végül kockázatként értelmezhető (f) a munkapiaci helyzettől független szegénység (a család összetételéből adódóan – pl. gyermekeiket egyedül nevelő szülők esetén – vagy egyéb okból).

Két további kategória teszi teljessé az osztályozást. Megkülönböztetünk egyrészt (g) „egyéb kockázatokot” – ilyenek pl. a hátrahagyottakat, menekülteket, függőségben szenvedőket érintők. Mivel ezek közül csak a hátrahagyottakat érintő támogatásokat figyelünk meg adatbázisainkban, és ezek nagyrészt a nyugdíjrendszer részei, ezért együtt tárgyaljuk őket az öregségi támogatásokkal. Végül megkülönböztethetünk nem kockázatok elleni biztosításra szolgáló (h) egyéb jóléti jellegű redistribúciót. Ide sorolhatók a „gondoskodási elv” támogatásai, és különböző, nem elsősorban szegényeket célzó adókedvezmények és ártámogatások.¹⁴

Az itt vázolt közgazdasági-funkcionális beosztás közeli kapcsolatban áll a makro-folyamatok elemzésénél már idézett ESSPROS osztályozási rendszerével, noha az átfedés nem teljes. Az ESSPROS a következő osztályokat (ún. szociális védelmi rendszereket) különbözteti meg: betegség/egészséggondozás; rokkantság; öregség; hátrahagyottak; család/gyermekek; lakás; munkanélküliség; máshova nem sorolt társadalmi kirekesztettség (ld. ESSPROS 2004). E tanulmányban hasznosabbnak tartottuk külön funkcióként kezelni a munkapiaci helyzettől független szegénység kockázatát. E funkció részeként tárgyaljuk a lakásfenntartással kapcsolatos szociális támogatásokat.

A fejezet hátralevő részében ezen osztályozás alapján áttekintjük a jóléti rendszer támogatásait.

¹⁴ Ide sorolhatjuk azt az újraelosztást, amelynek célja nem valamilyen (biztosítás-) piaci kudarc korrekciója és nem is a társadalmi igazságosság elősegítése, hanem önös érdek: járadékvadászat vagy szavazat-maximalizáció. Az állam által végzett újraelosztás ilyen aspektusait hangsúlyozza a Public Choice iskola, ld. pl. Tullock (1983) monográfiáját és Boadway és Keen (2000) áttekintésének idevonatkozó fejezetét.

Öregség, rokkantság és hátrahagyottak

Az öregségi, rokkantsági és hátrahagyotti ellátások egy helyen tárgyalását indokolja egyrészt, hogy ezek az ellátások nagyrészt a nyugdíjrendszer részeit képezik, másrészt pedig, hogy az elmúlt évek intézkedései – a 13. havi nyugdíj bevezetése és megszüntetése illetve az indexálási szabály módosítása hasonlóan érinti őket.

Mielőtt a támogatások konkrét elemzésére rátérnénk, a bevezető elméleti kiindulópontját kiegészítve röviden vázoljuk a nyugdíjrendszer működését magyarázó alapvető közgazdasági megfontolásokat. A nyugdíjrendszerben való állami szerepvállalást igazolhatja az a feltételezés, hogy a társadalom túl nagy része nem gondoskodik egy hipotetikus magánbiztosítási piacon kellő mértékű időskori jövedelemről, részben az előrelátás hiánya, részben a makrogazdasági rendszerkockázatok elleni magánbiztosítás lehetetlensége és a biztosítási piac egyéb lehetséges kudarcai miatt (ld. pl. Stiglitz 2000). A kötelező állami nyugdíjrendszer bevezetését indokolhatja továbbá, hogy amennyiben az állam a rászorulókat támogatására korlátozná tevékenységét, sokan – bár aktív korukban lehetőségük lett volna e kockázatok ellen magukat biztosítani – a rászorultsági ellátásra hagyatkoznának. Vagyis elképzelhető, hogy a rászorultsági támogatások léte (amelyet a jóléti állam vélhetően akkor is fenntartana, ha az időskori öngondoskodást nagyrészt a piacra szeretné hagyni) jelentősen módosíthatná a hipotetikus piac szereplőinek ösztönzőit, és ez kényszeríti az államot a kötelező biztosítás bevezetésére.¹⁵ Végül érdemes megjegyezni, hogy a felosztó-kirovó rendszerek létrejöttében jelentős szerepet játszott a második világháború utáni európai társadalmak állapota, nevezetesen az, hogy az idősek és rokkantak nagy részének létfenntartása állami beavatkozás nélkül nem lett volna biztosítható.

A 3. táblázat a főbb öregségi, rokkantsági és hátrahagyotti támogatásokat foglalja össze (a táblázatban szereplő támogatások leírását a 2. Függelék tartalmazza).

¹⁵ Ez a probléma a „szamaritánus dilemmája” néven ismert a közösségi gazdaságtani szakirodalomban. Lásd pl. Buchanan (1975) és Bruce és Waldman (1990) cikkét és Boadway és Keen (2000) áttekintését.

3. táblázat: Pénzbeli támogatások és az őket igénybevevők száma, 2009 – Öregség, rokkantság és hátrahagyottak

Támogatás megnevezése	Igénybevevők száma (*)
<i>Öregség</i>	
korbetöltött öregségi nyugdíj	1 423 263
korhatár alatti öregségi nyugdíj	307 950
házastársi pótlék, jövedelempótlék (megszűnő)	27 523
időskorúak járadéka (**)	6 328
mezőg. szövetkezeti járadékok (megszűnő) (***)	5 675
<i>Rokkantság</i>	
korbetöltött rokkantsági nyugdíj	356 435
korhatár alatti rokkantsági nyugdíj	419 092
baleseti rokkantsági nyugdíj	3 603
ápolási díj (**)	52 096
átmeneti járadék	21 854
baleseti járadék	12 572
bányász egészségkárosodási járadék	2 533
rendszeres szociális járadék	159 146
rehabilitációs járadék	2 075
rokkantsági járadék	31 263
<i>Hátrahagyottak</i>	
özvegyi és ideiglenes özvegyi nyugdíj (+)	140 371
szülői nyugdíj	106
árvaellátás	101 178

Forrás: ONYF (2009), kivéve: az idősk. járadéka és az ápolási díj esetében KSH (2008).

(*) A jogosultak száma a 2009. januári állományt tükrözi, kivéve az időskorúak járadéka és az ápolási díj esetében.

(**) 2007-ben támogatásban részesültek havi átlagos száma.

(***) A mezőgazdasági szövetkezeti járadékok hat kisebb járadékot foglal össze, amelyek közt öregségi, hozzátartozói ill. rokkantsági támogatás egyaránt van.

(+) Az özvegyi nyugdíjkiegészítésről forrásunk nem tartalmazott összehasonlítható adatot.

Az állami öregségi ellátások tehát két funkciót töltenek be: egyrészt jövedelmet csoportosítanak át az egyén kereső korából az időskorba, másrészt biztosítanak az időskori szegénység ellen. A két funkcióból a utóbbi az, amely a (jövedelmi) célzottság vizsgálatokor előtérbe kerül. E funkció a legtöbb jóléti állam nyugdíjrendszerében – így a magyarban is – csupán másodlagos szerepet tölt be, de sehol sem hiányzik teljesen.

Elemzésünkben azt vizsgáljuk meg, hogyan érinti a népesség egyes jövedelmi csoportjait a 13. havi nyugdíj megszüntetése és a nyugdíj-indexálási szabály módosítása,¹⁶ és hogyan hatnak ezek az intézkedések a szegénység (és azon belül az időskori szegénység) alakulására.

A nyugdíjak emelésénél vagy csökkentésénél mindig két, a nyugdíjrendszer számára alapvető fontosságú elv kerül egymással szembe: egyik oldalról a nyugdíjasok helyzete (befizetéseik megtérülési rátája, illetve hogy biztosítja-e a nyugdíj a megélhetést) és másik oldalról a nyugdíjrendszer fenntarthatósága.

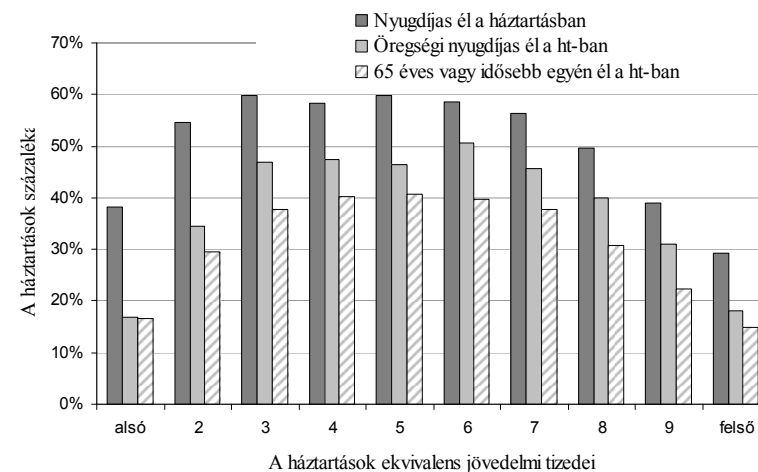
A két ütköző elv közül elsőként a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának feltételeit tárgyaljuk. Magyarországon bismarcki nyugdíjmodell működik, amelyben a szerzett (saját jogú és hátrahagyotti) nyugdíjogosultság a korábbi munkát terhelő járulékbefizetésektől függ egy felosztó-kirovó rendszer keretein belül. Az 1997-es nyugdíjreform óta a fiatalabb generációknak járulékuk egy részét választott magánnyugdíjpénztárukba kell befizetniük. A felosztó-kirovó rendszer természetéből adódik, hogy ha meghatározzuk a nyugdíjjárulék mértékét és a nyugdíjkifizetések mértékét, akkor ezzel a rendszer pénzügyi hiánya (vagy többlete) is egyértelműen meghatározódik. Így kedvezőtlen demográfiai folyamatok mellett állandó járulék- és nyugdíjszint csak egyre növekvő adóbevételekből származó költségvetési szubvencióval tartható fenn. Ahhoz, hogy a nyugdíjrendszer hiánya (szubvencióigénye) ne nőjön minden határon túl, vagy a járulékoknak kell fölfelé, vagy a kifizetéseknek lefelé módosulnia.

A tizenharmadik havi nyugdíj és más, az 1997-es nyugdíjreform óta hozott politikai döntések a nyugdíjrendszer implicit adósságát (a jövőt illető nyugdíjígéreték és a várható járulékbévételek különbségét) többszörözték. Orbán és Palotai (2005, 2006) számításai szerint ez az implicit adósság 2006-ra elérte a GDP közel 230%-át. A szerzők szerint az implicit adósság növekedésének nagy részét járulékcsoökkentések okozták, de egy a GDP mintegy 50%-át kitevő rész a 13. havi nyugdíjak bevezetésének tudható be.

¹⁶ A nyugdíj-indexálási szabály azt határozza meg, milyen ütemben emelkednek a már korábban megállapított nyugdíjak egyik évről a másikra. A változások részleteiről lásd a 3. függelékét.

Míg a nyugdíjrendszer hosszú távú finanszírozhatóságának szempontja takarékosagra intene, a nyugdíjasok jólétének növeléséhez bőkezű nyugdíjrendszer kellene. Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogyan hatnak a nyugdíj változásai a nyugdíjas háztartások helyzetére és a szegénység alakulására. Számításainkban – itt és az alábbiakban – építettünk Benedek és szerzőtársai (2009) adó- és támogatási rendszert leképező programjára. A 4. ábra a nyugdíjas háztartások eloszlását ábrázolja a népesség jövedelemeloszlásában.

4. ábra: Nyugdíjas háztartások aránya, jövedelmi tizedenként



Forrás: Saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. A „nyugdíjas” kategóriában figyelembe vettük a saját jogú öregségi és rokkantsági nyugdíjasokat, valamint az özvegyi és hozzátartozói nyugdíjra jogosultakat is, függetlenül attól, hogy nyugdíj mellett foglalkoztatottak voltak-e. Az „öregségi nyugdíjasok” között nem vettük figyelembe az öregségi nyugdíj mellett foglalkoztatottakat, mert az adatbázisban nem tudtuk őket elválasztani a rokkantsági nyugdíj mellett foglalkoztattaktól.

Az ábráról leolvasható, hogy a jövedelemeloszlás minden részén a háztartások magas hányadában élnek nyugdíjasok: a felső kivételével minden jövedelmi decilis háztartásainak több mint egyharmadában. Bár kevesebb nyugdíjas háztartás van az eloszlás két szélén, az eloszlás nem szimmetrikus: alsó jövedelmi tizedekben nagyobb arányban élnek nyugdíjasok, mint a felsőkben. Ebből az a következtetés vonható le, hogy

egy hipotetikus nyugdíjmelés ugyan számos alacsonyabb jövedelmű háztartásnak segít, összességében azonban a hatás a jövedelemeloszlás minden részére kiterjed, még a legmagasabb jövedelmű tizedre is.

Megfigyelhető továbbá, hogy még a nyugdíjas háztartások között is az öregségi nyugdíjasok inkább a jövedelemeloszlás közepén helyezkednek el. (A „nyugdíjas” és „öregségi nyugdíjas” háztartások aránya közti különbség az eloszlás alsó tizedeiben elsősorban a rokkantsági nyugdíjasokat takarja, a felső tizedekben a nyugdíj mellett munkát végző öregségi nyugdíjasokat.) Szintén hasonló a hatvanöt évesek és idősebbek eloszlása a jövedelemeloszlásban.

Az első vizsgálat tehát azt mutatja, hogy a nyugdíjrendszer általánosságban jól teljesít a nyugdíjasok és az idősek jövedelmének fenntartásában illetve az időskori szegénység elleni védelemben. Ez egybevág korábbi kutatások eredményeivel (ld. pl. Gábos és Szivós 2005; 2008). Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogyan hat a 13. havi nyugdíj megszüntetése a szegénység alakulására. Ehhez három bevett szegénységi mutatót számolunk ki: azok arányát a népességben, akiknek jövedelme elmarad a medián jövedelem 40, 50 illetve 60 százalékától. (A medián jövedelem 40 százalékánál kevesebbel rendelkezők jelentik a társadalom legszegényebb rétegét, míg a medián jövedelem 60 százalékánál kevesebbel rendelkezők köre kevésbé szegény rétegeket is tartalmaz.) Az egyénekhez a háztartási jövedelem OECD1-skála¹⁷ szerint igazított egy főre jutó jövedelmét rendeltük hozzá. Ahogy a tanulmány legtöbb számításához, ehhez is a KSH háztartási költségvetési felvételének (HKF) 2006. évi adatait használtuk fel.

Megbecsültük, mennyiben változik a szegénységi mutatók értéke a 13. havi nyugdíj eltörlése esetén illetve ezen felül az indexálási szabály megváltoztatásának hatására (a 2010-re várható értékek szerint). Változatlanul hagyva a medián jövedelem értékét (vagyis a szegénységi küszöböt), a 4. táblázatban közölt becsléseket kaptuk.

A 13. havi nyugdíj melletti becslések összhangban vannak az OECD által publikált értékekkel (OECD 2008), bár kis mértékben alacsonyabbak azoknál.

¹⁷ A skála eltérő súlyokat rendel a háztartások egyes tagjaihoz: Az első felnőtt súlya 1, minden további felnőtté 0,7 és minden gyermeké 0,5. Az így kiigazított (ún ekvivalens) jövedelmek alapján már az eltérő összetételű és létszámú családok helyzetét is össze tudjuk hasonlítani.

4. táblázat: Szegénységi mutatók becslései, a 13. havi nyugdíj függvényében

Mérőszám	13. havi nyugdíjjal	13. havi nyugdíj nélkül	13. h. nyugd. nélkül és új indexálással, 2010
Szegények aránya (medián 40%-a alatt)	2,8%	2,9%	3,0%
Szegények aránya (medián 50%-a alatt)	6,4%	6,8%	7,0%
Szegények aránya (medián 60%-a alatt)	11,5%	12,4%	12,7%

Forrás: saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. Megj.: A számítás alapja az (OECD1-skála szerinti) ekvivalens háztartási jövedelem. A szegénységi küszöböt a különböző scenáriókban változatlanul hagytuk.

Mielőtt a becsléseket értelmeznénk, meg kell említeni, hogy ezek a becslések, mint minden statisztikai mintavételre alapuló számítás, statisztikai bizonytalanságnak vannak alávetve. Ezért óvatosnak kell lennünk mintegy 20 ezer fős kérdőíves felmérés alapján számolt kis arányú változások értelmezésekor. Ugyanakkor az eredmények összevetése olyan információkkal, mint az érintett demográfiai csoportok elhelyezkedése a jövedelemeloszlásban, megerősítheti a becslésekbe vetett bizalmat.

Becslésünk szerint nagyon kevesek, mintegy a népesség egy ezrelékének jövedelme csökken a 13. havi nyugdíj eltörlésének hatására a medián jövedelem 40 százaléka alá. A népesség kevesebb, mint fél százalékának jövedelme csökken emiatt a medián jövedelem 50 százaléka alá, és közel egy százalék jövedelme csökken a medián jövedelem 60 százaléka alá. A számítás alapján úgy tűnik, hogy a 13. havi nyugdíj eltörlésének szegénységi következményei mérsékeltek, összhangban azzal a megfigyeléssel, hogy a nyugdíjas háztartások nagyrészt a jövedelemeloszlás közepén helyezkednek el.

A táblázat utolsó oszlopában ehhez a hatáshoz az indexálási szabály változása is hozzáadódik. A svájci indexálás és az új – GDP-növekedéstől függő – indexálási szabály különbsége a várható infláció és bérnövekedés alapján mintegy másfél százalék lesz 2010-ben. A táblázatból látható, hogy e változások hatására a népesség további egy, két illetve három ezrelékének jövedelme kerül a medián jövedelem 40, 50 illetve 60 százaléka alá.

A számítás képet ad arról, hogy hogyan változnak meg a háztartások jövedelmei a jövedelemeloszlás alsóbb részein. A medián

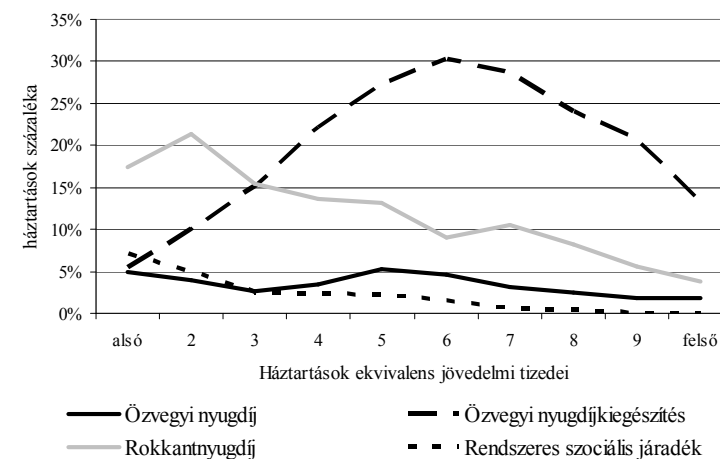
jövedelmet, és így a szegénységi küszöbököt változatlanul hagyjuk az alapszámításhoz képest, hogy a jövedelmek változását azonos mércéhez tudjuk mérni. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a 13. havi nyugdíj eltörlésével a medián jövedelem is csökken, és ennek megfelelően a relatív szegénységi küszöbök is. Ha a „lejjebb csúszó” mércét vesszük figyelembe, akkor számításaink azt mutatják, hogy a 13. havi nyugdíj eltörlése változatlanul hagyja a relatív szegénységi mutatókat, vagy enyhén csökkenti is azokat.

Számításaink alapján elmondható, hogy míg a 13. havi nyugdíj megszüntetésének a nyugdíjrendszer hosszútávú fenntarthatósága szempontjából jelentős pozitív hatása van, a nyugdíjban részesülő háztartások helyzetének a népesség jövedelemeloszlásában elfoglalt helye csak kis mértékben romlik, és a legalacsonyabb jövedelmű háztartások számára az intézkedések hatása csekély, mivel ezek nagy része nem nyugdíjas háztartás. Összességében tehát ésszerű a 13. havi nyugdíj megszüntetése és a nyugdíjak alakulásában a rendszer fenntarthatóságának szem előtt tartása. Az azonban továbbra is érvényes, hogy a nyugdíjrendszer megítélése szempontjából a fenntarthatóságon kívül az öregkori szegénység enyhítése is jelentős cél, amelynek teljesülését figyelemmel kell követni.

Az összes nyugdíjkifizetés és a változások terheinek eloszlása után a hátrahagyotti (özvegyi) és rokkantsági támogatások eloszlását vizsgáljuk meg.

Az 5. ábráról leolvasható, hogy azok, akik saját jogú nyugdíjra nem, csak özvegyi nyugdíjra jogosultak, túlnyomóan a jövedelemeloszlás alsó és középső tizedeiben helyezkednek el. Az is látható, hogy jóval többen részesülnek özvegyi nyugdíjkiegészítésben (saját jogú nyugdíjuk mellett), mint özvegyi nyugdíjban. Az özvegyi nyugdíjkiegészítésre jogosultak túlnyomóan a jövedelemeloszlás középső és felső tizedeiben helyezkednek el.

5. ábra: Azon háztartások aránya, ahol özvegyi vagy rokkantsági ellátásban részesülő egyén él – jövedelmi decilisenként



Forrás: Saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján.

A rokkantsági támogatások közül az ábra a rokkantsági nyugdíj és a másik nagy támogatás, a rendszeres szociális járadék eloszlását mutatja¹⁸ (bár e támogatások funkciója nem elsősorban a szegénység csökkentése, és ezért a jövedelmi célzottságuk nem elsődleges kritériuma a támogatások megfelelőségének). Az ábráról leolvasható, hogy a rokkantnyugdíjra és rendszeres szociális járadékra jogosultak háztartásai az alsó jövedelmi tizedekben összpontosulnak. Ez méginkább igaz a rendszeres szociális járadékra, mint a rokkantnyugdíjra, de az utóbbi esetében is az alsó három tizedben mintegy háromszor annyi háztartásban élnek jogosultak, mint a felső háromban.

Az utóbbi két évben a rokkantsági támogatásokban bevezetett reformok (rehabilitációs járadék, csökkent munkaképesség felülvizsgálata – a változások részletesebb leírásához lásd a 3. Függelék) azt a célt hivatottak szolgálni, hogy a rehabilitálható

¹⁸ Rendszeres szociális járadékra jogosult, aki legalább 40%-os egészségkárosodást szenvedett keresőtevékenysége közben, az öregségi nyugdíjkorhatárt még nem töltötte be, rendelkezik a rokkantsági nyugdíjhoz életkora szerint szükséges szolgálati idő felével. A támogatások leírásához lásd a 2. Függelék.

támogatottakat lehetőség szerint visszavezessék a munkapiacra. Ez azonban nem az ellátás összegét, hanem a hozzáférést érinti.

Gyermekvállalás

A családtámogatásnak számos eszköze van, és ezek az eszközök különböző célokat hivatottak elérni. Melyek ezek a célok? Egyrészt, a gyermekvállalás azzal jár, hogy az anya közvetlenül a gyermek születése előtti és utáni időszakban nem képes dolgozni (vagy ez nem elvárható tőle). Ezt az időszakot olyan támogatások hidalják át, amelyek a munkapiactól való távolmaradáshoz vannak kötve. Ezen kívül a jóléti rendszer hozzájárul a gyermekneveléssel felmerülő többletköltségek fedezéséhez. Ezt Magyarországon nagyrészt az alanyi jogon járó családi pótlék, kisebb részben a családi adókedvezmény és más, kisebb kedvezmények látják el.

Feltehető a kérdés, milyen jóléti-közgazdaságtani illetve társadalomfilozófiai érvek szólnak ez utóbbi támogatások mellett. Egyrésztől elképzelhető, hogy a társadalom önmagáért értékeli a gyermekvállalást, és ezért támogatja a gyermekes családokat (akár a „gondoskodási elv” alapján, akár azért, hogy gyermekvállalásra ösztönözzön). E tanulmánynak nem feladata, hogy ebben az érték-kérdésben állást foglaljon, csak utalunk rá, hogy bár a népesség és a politikusok vallott értékeivel összhangban látszik lenni, ez az érv sem normatív, sem pozitív szempontból nem áll vitán felül.¹⁹ Elképzelhető az is, hogy az állam azért támogatja a gyermekvállalást, mert az állami pénzügyek és a társadalombiztosítási rendszerek jövőbeli stabilitását félti.²⁰ A harmadik lehetséges – és a többit nem kizáró – érv az, hogy a családok támogatásával az állam célzottan tudja mérsékelni a

¹⁹ Pozitív szempontból kérdéses, hogy vajon a családi pótlék milyen mértékben segíti elő a gyermekvállalást. Gábos, Gál és Kézdi (2009) időszerelemzésen alapuló becslései szerint a pénzügyi családtámogatásnak van ugyan hatása a termékenységre, de szerény mértékű. Normatív (jóléti-közgazdaságtani ill. filozófiai) alapon ilyen kérdések vethetnek fel az érvvel kapcsolatban kétségeket: Nagyobb-e egy társadalom jóléte attól, hogy többen élnek benne, illetve attól, hogy több gyermek van? Nem igazságtalan-e egy ilyen családpolitika azokkal szemben, akik nem szeretnék gyermeket? És nem szól-e bele túlságosan az állam az emberek olyan döntéseibe, amelyek csak rájuk tartoznak?

²⁰ Gábos, Gál és Keller (2007) a fiskális externália érvéből kiindulva készít becslést a gyermeknevelés költségeiről a gyermektámogatások értékéhez viszonyítva.

szegénységet és az esélyegyenlőtlenséget. Az egy főre (vagy fogyasztási egységre) jutó jövedelem kisebb a többgyermekes családokban, vagyis az univerzális családtámogatások nagy része rászorultakhoz jut el (Benedek és szerzőtársai 2006; Darvas és Mózer 2004). Továbbá mivel a gyermekkori szegénység nagyban befolyásolja a későbbi életesélyeket, a rászoruló családok támogatása esélyegyenlőségi szempontból különösen kívánatos. Természetesen ezt a funkciót nem csak pénzügyi juttatások szolgálhatják, hanem a kisgyermekkori (iskoláskor előtti és iskolai) intézményi gondoskodás és fejlesztés is.

Mielőtt a támogatásokat részletesen elemeznénk, tekintsük át a gyermekvállalással és családtámogatással kapcsolatos főbb támogatásokat. (A táblázatban szereplő támogatások leírását a 2. Függelék tartalmazza.)

5. táblázat: Pénzügyi támogatások és az őket igénybevevők száma, 2007-08
– Gyermekvállalás és család

Támogatás megnevezése	Igénybe- vevők száma	Megjegyzés
gyermekgondozási díj (gyed)	94 672	havi átlag, 2008
gyermekgondozási segély (gyes)	164 832	havi átlag, 2007
gyermeknevelési támogatás (gyet)	42 776	havi átlag, 2007
terhességi-gyermekágyi segély (tgyás)	29 410	havi átlag, 2008
anyasági támogatás	90 495	utalások száma, 2007
családi pótlék (csp)	1 224 000	tám. családok havi átlagos száma, 2007
<i>Gyermekvédelmi támogatások</i>		
rendszeres gyermekvédelmi kedvezm.	489 966	támogatottak átlagos száma, 2007
rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	178 605	támog. száma, 2007
kiegészítő gyermekvédelmi támogatás	1 520	tám. átlagos száma, 2007

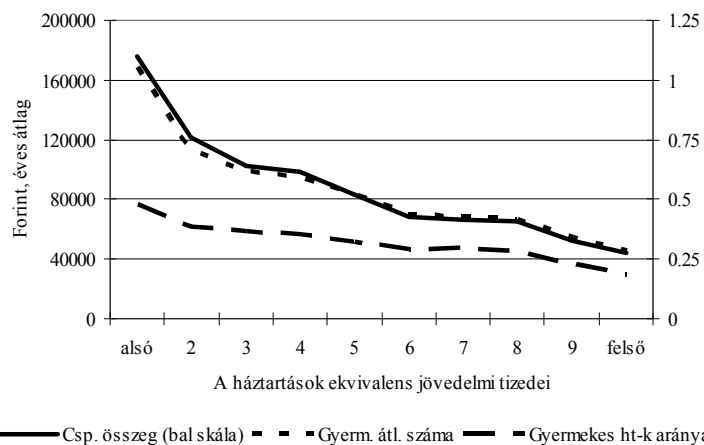
Forrás: KSH (2008), kivéve a gyed és a terhességi-gyermekágyi segély esetében: OEP (2009).

A támogatások egy része (tgyás, gyed, gyes) a munkapiactól való teljes vagy részleges távolmaradáshoz van kötve és azt a célt szolgálja, hogy a gyermekvállalás miatt dolgozni nem képes szülő (általában az anya) megélhetését biztosítsa. Ezekkel kapcsolatban a jövedelmi célzottság kérdése kevésbé merül fel. A magyar jóléti rendszerrel foglalkozó újabb irodalomban nagy teret kapott e támogatások – elsősorban a nők munkapiaci részvételét érintő – ösztönzési hatásainak

elemzése (ld. pl. Köllő 2008). Ezeknek a kérdéseknek különös aktualitást adtak a gyes melletti munkavégzés szabályainak változásai (a 2006-2009 közötti változások leírásához lásd a 3. Függelék).

A családi támogatások másik csoportja nem a kisgyermeket nevelő szülő kieső munkabérént hivatott pótolni, hanem a gyermekes családok jövedelmét kiegészíteni, munkapiaci státusztól függetlenül. Ilyen támogatás a családi pótlék, a családi adókedvezmény, a gyermekvédelmi támogatások és néhány kisebb kedvezmény. E támogatásokkal kapcsolatban a jövedelmi célzás kérdése természetesen merül fel: ahogy láttuk e támogatások egyik lehetséges célja éppen a (gyermek)szegénység csökkentése. Először azt vizsgáljuk meg, hogy a jövedelemeloszlásban hogy oszlanak el a gyermekes háztartások, és hogyan a családi pótlék összege.

6. ábra: Kiskorúak és családi pótlék az összes háztartás jövedelemeloszlásában



Forrás: Saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján.

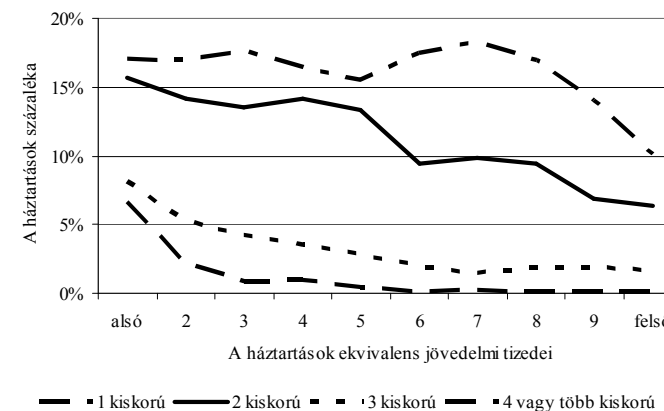
Ahogy a 6. ábrából látszik, a gyermekes háztartások aránya az alsó jövedelmi tizedben 50% körüli, és innen csökken fokozatosan a magasabb jövedelmű háztartásoknál megfigyelhető 20 százalékgig. Az összes háztartásra eső gyermekek száma az alsó jövedelmi tizedben egy körüli, a felső jövedelmi tizedben 0,3 körüli, és a két szélső érték között fokozatosan csökken. A családi pótlék átlagos éves összegének eloszlása közelről követi a gyermekek eloszlását. Bár a jövedelemeloszlás minden

részére jut a támogatásból, az alsó három tized mintegy kétszer annyi támogatást kap, mint a felső három.

Ez az eredmény – újabb adatok és egy másik adatbázis alapján – alátámasztja Benedek és szerzőtársai (2006) azon megállapítását, hogy a családi pótlék, bár „univerzális”, jól célzott; vagyis nagyrészt a jövedelemeloszlás alsóbb tizedeihez jut el.

Az alábbiakban a háztartások összetételét vizsgáljuk meg a jövedelemeloszlás szerint. Ennek a családi pótlék eloszlása szempontjából is jelentősége van, a családi adókedvezmény szempontjából pedig azért, mert azt olyan családok vehetik igénybe, akik legalább három gyermeket nevelnek.

7. ábra: Egy- és többgyermekes háztartások aránya a háztartások jövedelemeloszlásában



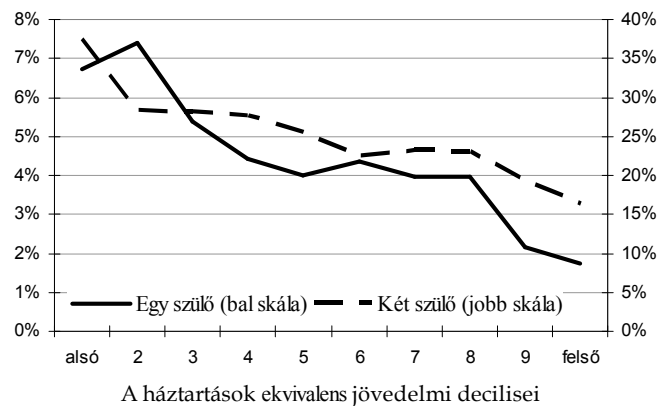
Forrás: Saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján.

Látható, hogy míg az egygyermekes háztartások eloszlása majdnem egyenletes a jövedelemeloszlásban, a két illetve több gyermeket nevelő háztartások az alsóbb jövedelmi tizedekben koncentrálnak. (Ennek természetesen egyik oka, hogy állandó családi jövedelem mellett a háztartás egy fogyasztási egységre jutó jövedelme csökken, ha nő a gyermekek száma.)

A 8. ábrán a legalább egy 18 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő családok eloszlását ábrázoljuk a jövedelemeloszlásban, különválasztva

az egyszülős és kétszülős háztartásokat. Bár az egyszülős háztartások a jövedelemeloszlás minden részében megtalálhatók, relatív értelemben koncentrációjuk enyhén erősebb a legalacsonyabb két jövedelmi tizedben, mint a kétszülős háztartásoké. Ez azt mutatja, hogy a családi pótlék egyszülős és kétszülős családok alapján való enyhe differenciálása javítja a jövedelmi célzottságot.

8. ábra: Legalább egy 18 év alatti gyermeket nevelő egy- illetve kétszülős háztartások összes ht-hoz viszonyított aránya – jövedelmi decilis szerint

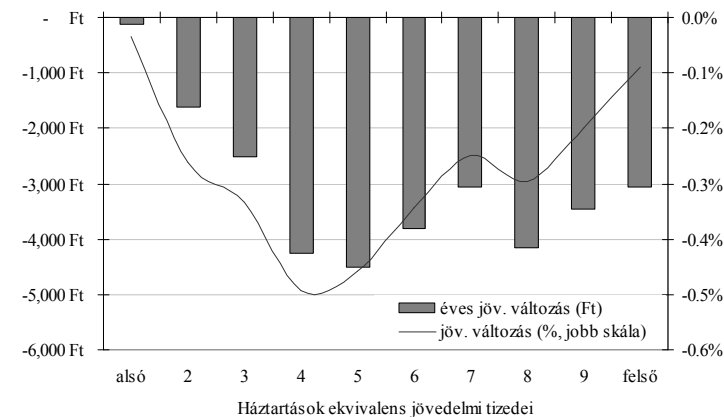


Forrás: Saját számítás a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. *Megj.:* A háztartásban élő nagyszülők, egyéb rokonok és 18 évesnél idősebb gyermekek jelenléte alapján nem különböztettük meg a háztartásokat. Őket sem nevelőként, sem pedig gyermekként nem vettük figyelembe.

A gyermekes illetve családi pótlékban részesülő háztartások elhelyezkedése a jövedelemeloszlásban azt mutatta, hogy a családi pótlék jövedelmi célzottsága jónak mondható. Az alábbiakban közvetlenül vizsgáljuk meg, hogyan hat a családi pótlék és annak a megszorításokkal kapcsolatos aktuális változásai a szegénység alakulására, illetve általánosabban, hogy mely rétegek viselik a családtámogatásokat érintő intézkedések terhet.

Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogyan hat a családi pótlék (2009. szeptember 1-től hatályos) adómentes juttatásból adóterhet nem viselő járandósággá való átalakítása a háztartások jövedelmére.

9. ábra: A háztartások egy fogyasztási egységre jutó elkölthető jövedelmének abszolút és relatív változása a családi pótlék adóalap alá vonásának következtében – jövedelmi decilisenként.



Forrás: Saját számítás a TÁRSZIM alapján. *Megj.:* A számítás a tervezett 2009-es adórendszer melletti hatásokat vizsgálja. A relatív eredmények hasonlóak a 2010-es adórendszer mellett is, de a hatások abszolút értelemben kisebbek a magasabb sávhatár miatt.

A 9. ábráról leolvasható, hogy az alsóbb jövedelmi tizedek számára a változtatás nem jelent jelentős nettójövedelem-csökkenést, mivel nagy részük jövedelme a családi pótlékkal együtt sem éri el a magasabb adókulcsot, így adóterhük nem változik. A felsőbb jövedelmi tizedekben elhelyezkedők számára a változás azt jelenti, hogy a családi pótléknak megfelelő jövedelem után nem az alsó, hanem a felső adókulcs szerint adóznak. A legfelső jövedelmi tizedekben a változás kisebb hatását részben az okozza, hogy itt kevesebb a gyermekes háztartás. A családi pótlék adóalap alá vonásának további hatása, hogy megemeli azok effektív határadókulcsát, akiket éppen a családi pótlék juttat a sávhatár fölé.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogyan hat a családi pótlék, és annak aktuális változásai a szegénység alakulására. Ehhez, mint a 13. havi nyugdíj esetében, azoknak az arányát vizsgáljuk, akiknek jövedelme kevesebb, mint a medián jövedelem 40, 50 illetve 60 százaléka. A

számításhoz itt is a háztartás ekvivalens jövedelmét használjuk fel, ahol a háztartás méretét az OECD1-skálával módosítva vesszük figyelembe.

Számításaink eredményét a 6. táblázat foglalja össze. A táblázat második oszlopában a szegénységi mutatók becslései szerepelnek, a tényleges állapot alapján. A táblázat harmadik oszlopa azt mutatja, a népesség mekkora aránya élne a változatlanul tartott szegénységi küszöbök alatt, ha nem volna családi pótlék. Az utolsó oszlopban a szegénységi mutatókat annak figyelembe vételével becsültük meg, hogy 2009-re és 2010-re a családi pótlék inflációt követő emelése elmarad, és így reálértéke mintegy 9 százalékkal csökken.

6. táblázat: Szegénységi mutatók becslései, a családi pótlék (csp) függvényében

Mérőszám	teljes csp	csp nélkül	emelés nélkül, 2010
Szegények aránya (medián 40%-a alatt)	2,8%	6,4%	3,1%
Szegények aránya (medián 50%-a alatt)	6,4%	10,6%	6,7%
Szegények aránya (medián 60%-a alatt)	11,5%	16,3%	12,1%

Forrás: saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. Megj.: A számítás alapja az (OECD1-skála szerinti) ekvivalens háztartási jövedelem. A szegénységi küszöbököt a különböző scenáriókban változatlanul hagyjuk.

A harmadik oszlop eredményei azt mutatják, hogy a családi pótlék nélkül a népesség jóval nagyobb aránya kerülne a szegénységi küszöb alá, mint a családi pótlék kifizetése után. A nagyon szegények aránya (a medián jövedelem 40 százaléka alatti jövedelműek) több, mint kétszer akkora a családi pótlék előtt, mint utána; és nagyjából másfélszer annyian rendelkeznek a medián jövedelem 50 vagy 60 százaléka alatti jövedelemmel a családi pótlék előtt, mint utána.

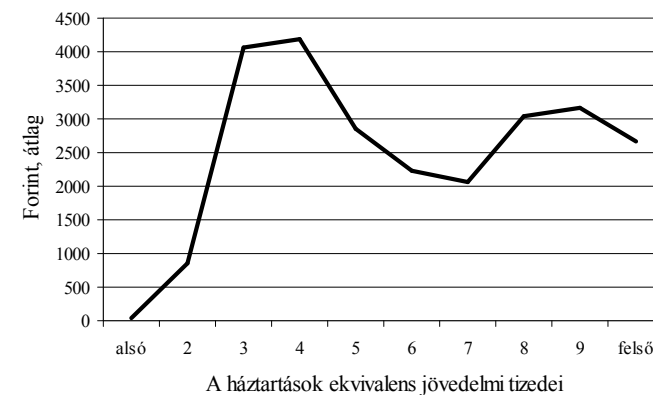
Az utolsó oszlopban a két évi inflációt követő emelés elmaradásának hatását látjuk. A szegénységi mutatók mérsékelten emelkednek az alapszámításhoz képest. A népesség három ezrelékének jövedelme csökken az indexálás elmaradása miatt a medián jövedelem 40 illetve 50 százaléka alá, és kétszer ennyi a medián jövedelem 60 százaléka alá.

A számítás képet ad arról, hogy hogyan változnak meg a háztartások jövedelmei a jövedelemeloszlás alsóbb részein. A medián

jövedelmet, és így a szegénységi küszöbököt itt is változatlanul hagyjuk az alapszámításhoz képest, hogy a jövedelmek változását változatlan mércéhez tudjuk mérni. A nyugdíjakkal kapcsolatos elemzéssel ellentétben azonban a családi pótlék esetében nem jelent különbséget, hogy a medián jövedelem változását figyelembe vesszük-e: a szegénységi mutatók értékére csaknem azonos eredményt kapunk. Ennek oka, hogy a családi pótlék nagy része nem a jövedelemeloszlás közepére jut, ezért a medián jövedelem értékét alig befolyásolja.

A családtámogatások elemzését a családi adókedvezmény eloszlásának elemzésével zárjuk. Az alábbi ábra az igénybe vehető családi adókedvezmény jövedelmi tizedenkénti átlagos értékét mutatja.

10. ábra: Az igénybe vehető családi adókedvezmény éves átlagos szimulált értéke



Forrás: Saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján.

Látható, hogy az alsó két jövedelmi tized kivételével az ábra követi a háromgyermekes háztartások eloszlását. Számításaink szerint azonban az a tény, hogy az adókedvezményt csak az veheti igénybe, aki a kedvezménnyel jövedelemadó kötelezettséget tud szembeállítani, az alsó két jövedelmi decilis számára csaknem lehetetlenné teszi a kedvezmény igénybe vételét.

Betegség

Az egészségügyi rendszer túlnyomó részét a természetbeni szolgáltatások teszik ki, az egyetlen jelentős pénzbeli támogatás a táppénz. Táppénzre 2006-ban mintegy 100 milliárd forintot költött az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), összes kiadásának mintegy 6%-át (OEP 2008). Ennek csak a válságkezelő csomag keretében újból megszigorított elemét, a munkaviszony megszűnését követően igényelhető („passzív”) táppénzt vizsgáljuk.

Ha a munkavállaló a munkaviszony megszűnését követő három napban jelentkezik munkaképtelenséget okozó betegséggel orvosánál, táppénzre jogosult, a juttatás összegét pedig az éppen megszűnt munkaviszonyban kapott kereset arányában határozzák meg. A passzív táppénz maximális időtartama a korábbi 1 évről fokozatosan csökkent (2003-ban fél évre, 2004-ben 90 napra, 2007. április 1-től 45 napra); a 2009-ben hozott válságkezelő intézkedések ezt 30 napra rövidítették, és egyben csökkentették a (nem passzív) táppénz bérhez viszonyított összegét is – legalább kétéves biztosítási jogviszony esetén a korábbi bér 70 százalékáról 60-ra.

A passzív táppénzt egyéni adatok segítségével elemezzük, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONyF) adminisztratív adataiból vett reprezentatív minta segítségével, a számunkra rendelkezésre álló legfrissebb – 2006-os és 2007-es – adathullámokon. Ezek az adatok lehetővé teszik, hogy a 2007. áprilisi változás hatásait elemezzük és a 2009-es változás hatását előrejelezzük. A minta 200 ezer egyén állami nyugdíjbiztosítási jogviszonyáról tartalmaz információkat (az adatbázis leírásához lásd Elek és szerzőtársai (2008) tanulmányát). A 7. táblázat mutatja a táppénzen és passzív táppénzen töltött napok általunk becsült számát.

A vizsgálat először az intézkedések fiskális hatására keres választ, vagyis arra, mekkora (volt a változások előtt) a passzív táppénz súlya a teljes táppénz-kiadásokhoz viszonyítva, és milyen nagyságrendre tehető a megtakarítás. Ezután pedig a passzív táppénz „elszivárgásának” kérdését tesszük föl: a táppénzellátások hosszának eloszlásából próbálunk indirekt módon arra következtetni, vajon jelentős volt-e a valós munkaképtelenségnél hosszabb táppénz-ellátások aránya.

7. táblázat: Táppénzen és passzív táppénzen töltött összes napok becsült száma – 2006.

	2006. teljes év		Évhatárokkal
	Napok száma, ezer	Arány	korrigálva (*) Arány
táppénzes napok összesen	32 304	100%	100%
passzív táppénzes napok összesen	1 920	5,9%	6,6%
ebből: 1-45. napig	1 202	3,7%	3,9%
46-90. napig	602	1,9%	2,2%
91. naptól (**)	116	0,4%	0,4%

Forrás: saját számítás az ONyF 2006. évi adatai alapján.

(*) Az utolsó oszlopban azokat a táppénzellátásokat vettük figyelembe, amelyek legkorábban 2006. jan. 2-án de legkésőbb szeptember 30-án kezdődtek, hogy ne legyenek olyan évek között áthúzódó ellátások, amelyeknek csak egy részét figyeljük meg, és amelyek így torzítják az általunk megfigyelt eloszlást.

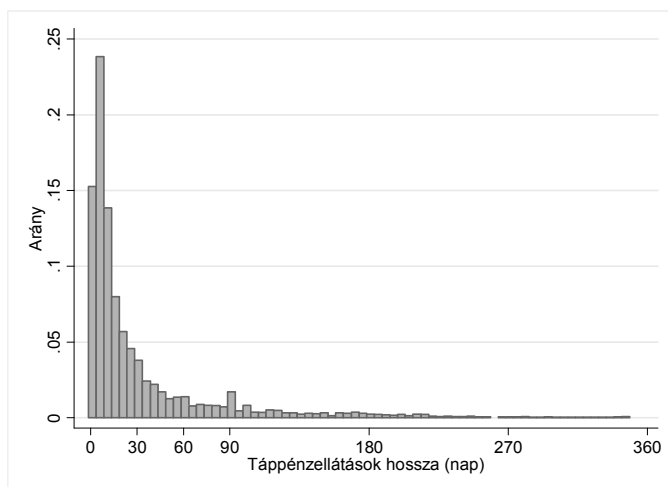
(**) Az adatbázisban találunk 90 napnál hosszabb passzív táppénzes ellátásokat is, ilyenre a törvény méltányossági alapon ad lehetőséget.

Az ONyF-adatbázis alapján mintegy 32,3 millió táppénzes napot becsültünk 2006-ra. Ez mintegy 10 százalékkal elmarad az OEP (2008) által közölt aggregált statisztikától, amely mintegy 36 millió táppénzes napról számol be.

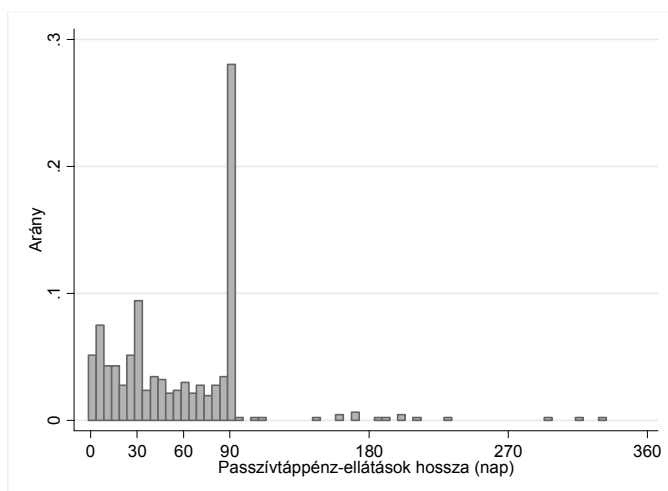
Becsülésünk szerint a táppénzen töltött napok mintegy 6%-át tette ki a passzív táppénz, és ennek kicsit több mint egyharmadát a 45 napon túli passzív ellátás. Ebből úgy becsüljük, hogy a passzív táppénz lerövidítése mintegy 2 milliárd forintot takarított meg 2007-ben, vagyis költségvetési jelentősége egy nagyságrenddel kisebb, mint a táppénz bérhez viszonyított értéke 10 százalékpontos csökkentésének 2009-ben.

Mennyire támasztják alá az adatok azt az elterjedt vélekedést, hogy a maximális időtartamú passzív táppénzre „alanyi jogként” tekintenek az igénybevevők és az orvosok, vagyis úgy tekintik, hogy az elbocsátott dolgozónak akkor is jár a passzív táppénz, ha az egészségi állapota alapján erre nem szorulna rá? – erre a kérdésre keresünk választ az alábbiakban. Először a passzív táppénzes ellátások időtartamának eloszlását hasonlítjuk össze a (nem passzív) táppénzes ellátásokéval – az alábbi két ábrán.

11. ábra: A táppénzellátások hosszának eloszlása, 2006



12. ábra: A passzív táppénz-ellátások hosszának eloszlása, 2006



Forrás: saját számítás az ONyF 2006-os biztosítási adatbázisa alapján. Az ellátások időtartamát ötnapos intervallumokra osztottuk.

A két ábrán látható, hogy a (nem passzív) táppénzes ellátások eloszlása a legrövidebb időtartamoknál összpontosul, és utána

folytonosan csökken.²¹ Az ellátások mintegy kétharmada egy hónapnál rövidebb. A passzív táppénz eloszlásának módusza 90 napnál van, az ellátások mintegy egynegyede pontosan a megengedett leghosszabb ideig tartott 2006-ban. (Az adatbázisban találunk 90 napnál hosszabb passzív táppénzes ellátásokat is, ilyenre a törvény méltányossági alapon ad lehetőséget.) A második leggyakoribb kategória a 30 nap körüli időtartam.

A két eloszlás nyilvánvalóan különbözik. Hogy a kilencvennapos ellátások csak az összes passzív ellátás egynegyedét tették ki, azt jelenti, hogy az érintettek nem mind tekintették a maximális időtartamot „alanyi jognak”. Ugyanakkor az is valószínű az eloszlás alapján, hogy kilencvennapos ellátást nem csak azok kaptak, akik három hónapnál hosszabb ideig voltak munkaképtelenek. Erre mutató jel, hogy a 90 napnál éppen rövidebb kategóriában alig van megfigyelés. Vagyis valószínű, hogy a kilencvennapos (és kisebb mértékben a harmincnapos) ellátás „fókusz-pontot” képzett az odaítéléskor, olyan értéket, amelyre gyakran kerekítettek.

A 8. táblázatban azt vizsgáljuk, milyen biztosítási jogviszonyok követik a passzív táppénzes ellátást. Ehhez kigyűjtöttük a munkavállalók olyan jogviszonyait, amelyek a passzív táppénzes ellátás végét kevesebb, mint egy héttel követték (ahol ilyet találtunk). Adatbázisunkban megfigyelhető, ha egy egyén ismét munkába áll; ha munkanélküli támogatásban részesül, vagy egyéb támogatásban (gyes, gyed). Össze szeretnénk hasonlítani, más jogviszonyok követik-e a passzív táppénzt azoknál, akik 90 napig kapták azt, mint akik kevesebb ideig.

Az adatbázis számos olyan megfigyelést tartalmaz, akik esetében nem találunk új jogviszonyt a passzív táppénz megszűnését követő egy hétben. Ez azt jelenti, hogy nem létesítettek olyan jogviszonyt, amely a nyugdíjrendszer szempontjából szolgálati időnek számít. Egyesek (öregségi vagy rokkantsági) nyugdíjba vonulhattak, mások időlegesen inaktívvá válhattak, vagy olyan támogatásban részesülhettek, amelyet az ONyF nem rögzít.

²¹ Az eloszlás értelmezéséhez hozzátartozik, hogy a (nem-passzív) táppénz a munkaképtelenség harmadik hetével kezdődik, előtte a munkavállaló betegállományban van. Ez azonban elemzésünkre nincs hatással.

8. táblázat: A passzív táppénzt egy hétnél kevesebbel követő biztosítási jogviszonyok becsült száma, 2006

	A táppénz hossza				Össz.
	<88 nap		88-91 nap		
nem követi biztosítási jogviszony	11970	(54%)	2724	(37%)	14694
aktív jogviszony (munka, vállalk. stb.)	5420	(24%)	362	(5%)	5782
munkanélküli	4401	(20%)	4344	(58%)	8745
egyéb támogatásban részesül (gyes, gyed stb.)	385	(2%)	0	(0%)	385
<i>Összesen</i>	<i>22175</i>	<i>(100%)</i>	<i>7430</i>	<i>(100%)</i>	<i>29605</i>

Forrás: saját számítás az ONyF 2006. évi biztosítási adatbázisa alapján. *Megj.:* A táblázatban a 2006. december 25. előtt lezárult passzív táppénzes jogviszonyokat vettük figyelembe, hogy a táppénz vége utáni egy hétben keletkezett jogviszonyokat megfigyelhessük. A táblázat becslései 587 megfigyelés alapján készültek.

A táblázatból így is látható, hogy jelentős eltérés van azok között, akik 90 napig illetve annál rövidebb ideig részesültek passzív táppénzben. A rövidebb ideig táppénzt kapók egynegyede közvetlenül a táppénz után új munkát vállalt (illetve vállalkozó lett stb.). Ennél kevesebb, mintegy egyötöd részük vált munkanélkülivé, míg a maradék döntő többségénél nem figyelünk meg új munkaviszonyt a táppénz megszűnte utáni hétben. (Döntő többségük nem mehetett nyugdíjba, mert 50 évnél fiatalabb volt.) A táppénzben 90 napig részesülőknek csaknem 60 százaléka válik munkanélkülivé, és csak egyharmaduknak nem keletkezik általunk megfigyelt jogviszonya egy héten belül. Csupán mintegy öt százaléka vállal azonnal munkát.

Az ellátásban 90 napig illetve rövidebb ideig részesülők közti különbség nem bizonyít oportunos magatartást. Lehetséges, hogy a maximális időt táppénzen töltők egyszerűen betegebbek (átlagban idősebbek is: 44 versus 37 évesek) és ezért kevésbé képesek munkát vállalni. A passzív táppénz oportunos használatára utalhat viszont, hogy az ellátásban részesülők egy része az ellátás lejárta után azonnal munkába áll – így, ahogy láttuk, a 90 napnál rövidebb ideig táppénzt kapók mintegy negyede. E munkavállalók közül sokan a táppénz lejárta másnapján munkába állnak, így valószínűsíthető, hogy azért zárják le a lehetségesnél korábban a táppénzellátást, mert állásajánlatot kaptak. Ugyanakkor majdnem ugyanennyien vannak azok is, akik nem töltik ki a 90 napos lehetséges időszakot, és munkanélkülivé válnak. Az ő

számukra valószínűleg megérné tovább táppénzen maradni, ezt mégsem teszik.

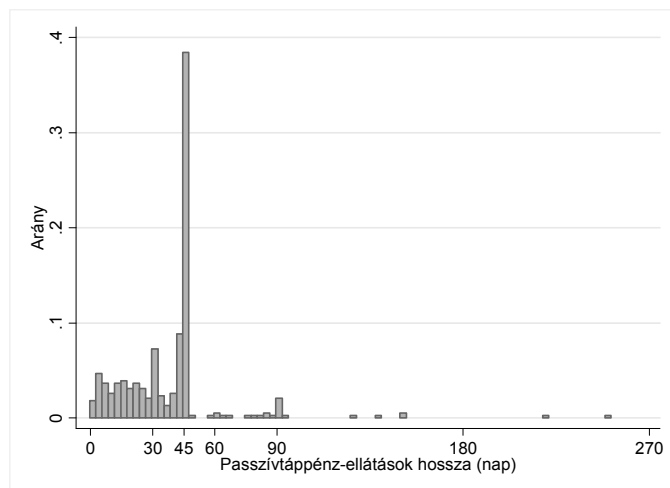
Összességében a statisztikai elemzés eredményei elvetik azt a szélsőséges értelmezést, hogy a munkavállalók valamennyien „alanyi jognak” tekintik a három hónapos passzív táppénzt. Azt azonban valószínűsítjük, hogy sok esetben a passzív táppénz időtartama hosszabb, mint a valódi munkaképtelenség. Erre utal az ellátás hosszának egyenetlen eloszlása és azok magas száma, akik az ellátás lejárta után azonnal munkába állnak.

A munkanélkülivé válás és a passzív táppénz között fennálló kapcsolatot ugyanakkor a legfrissebb OEP-közlemények is alátámasztják. 2009. első hat hónapjában a táppénzre fordított kiadások összesen 14,9%-kal nőttek 2008 azonos időszakához képest, minden bizonnyal a válsággal kapcsolatos állásvesztésekkel összefüggésben. A passzív táppénzes esetek száma az első félévben több mint másfélszeresére nőtt, és a támogatott napok száma mintegy 80%-kal növekedett (OEP, 2009).

Az elemzés végén a táppénzellátások 2007-es változások utáni állapotát vizsgáljuk meg. A 13. ábra a 2007. április 1. és november 15. között kezdődő passzív táppénzes ellátások hosszának eloszlását mutatja.²²

²² Ez utóbbi megszorítást azért tettük, hogy a 2008-ra áthúzódó ellátások ne torzítsák az eloszlást.

13. ábra: A passzív táppénzes ellátások hosszának eloszlása a 2007-ben, a változás után



Forrás: saját számítás az ONyF 2007-es biztosítási adatbázisa alapján. Az ellátások időtartamát háromnapos intervallumokra osztottuk.

Az eloszlás alakja megfelel annak a hipotetikus eloszlásnak, amit a 2006-os támogatások 45 napra rövidítésével kapnánk. A 45 napig tartó támogatások aránya az összes között csaknem eléri a 40 százalékot. Ebből kiindulva 2009-ben a passzív táppénz maximális hosszának 30 napra csökkentése a passzív táppénzen eltöltött napok számát csaknem egynegyedével csökkentené változatlan beáramlás mellett, ami 2006-os áron mintegy egymilliárd forintot jelentene. A 2009-es válsággal együttjáró magasabb beáramlás miatt ez az összeg jóval alulbecsli a valós megtakarítást.

Munkanélküliség

A munkaképes munkanélküliek támogatása jelenleg három fő lépcsőből áll: a munkáját elvesztő álláskereső először korábbi béréből függő – biztosítási alapú – támogatásban részesül, majd a korábbi bértől független biztosítási alapú támogatásban. E támogatások kifizetése után rendszeres szociális segélyben részesülhet, amelynek összege az álláskereső családi jövedelmi helyzetétől függ. A rendszeres szociális

segély szabályozását az „Út a munkához” program 2009. januárjától jelentősen átalakította. A 9. táblázat a munkanélküli-ellátás főbb támogatásait tekinti át. A táblázatban szereplő támogatások leírását a 2. Függelék tartalmazza.

9. táblázat: Pénzbeli támogatások és az őket igénybevevők száma, 2007-08 – Munkanélküliség

Támogatás megnevezése	Igénybevevők száma (*)
álláskeresői járadék (**)	105 843
álláskeresői segély	48 719
álláskeresőt ösztönző juttatás (megszűnő)	56
nyugdíj előtti munkanélküli segély (megszűnő)	4 121
rendszeres szociális segély (***)	208 907
vállalkozói járadék	2 379

Forrás: ÁFSZ (2009a), kivéve a rendszeres szoc. segély esetében.

(*) 2008 dec. 20-i „zárólétszám”, kivéve a rendsz. szoc. segély esetében, ld. (***)

(**) Az ÁFSZ statisztikájában: „Az összes járadékban” részesülők száma.

(***) Forrás: KSH (2008), a támogatottak száma 2007 decemberében.

A magyar munkanélküli támogatások és változásai hatásait – különös tekintettel a munkavállalási ösztönzőhatásokra – számos tanulmány elemezte az elmúlt években. Az irodalomról többek között Bódis és szerkesztőtársai (2005) kötete illetve Scharle (2008a) ad áttekintést.

A támogatások jövedelmi célzása tekintetében legnagyobb jelentősége a rendszeres szociális segélynek van, mivel ez jelenti a védőhálót azok számára, akik az átmeneti támogatások kimerülése előtt nem találnak munkát. A rendszeres szociális segélyt – a 2009. januári változások előtti állapotában – Firlé és Szabó (2007) elemezte részletesen (kapcsolódó kutatásokról lásd még Galasi (2008)).

Firlé és Szabó (2007) eredményei azt mutatják, hogy a magyar rendszeres szociális segélyre jellemzők a jövedelemvizsgálathoz kötött támogatások általánosságban ismert előnyei és hátrányai. Így mivel a támogatás jövedelemvizsgálathoz kötött (vagyis „célzott”), költséget takaríthat meg az államnak és inkább a rászorultakhoz jut el. Hátrányai közé tartozik azonban, hogy az adminisztrációja bonyolultabb; nem

mindenkihez jut el, akinek járna (ez az igénybevétel vagy „take-up” kérdése); illetve olyanokhoz is eljut, akiknek viszont a szabályozó szándéka szerint nem járna (elszivárgás). Firle és Szabó (2007) becslése szerint a rendszeres szociális segély igénybevételi rátája (vagyis a jogosultak közül azok aránya, akik valóban részesülnek a segélyben) mintegy 55-57%. A segélyezettek mintegy 30%-a viszont jogosulatlanul kapja a segélyt.

A jövedelemvizsgálathoz kötött támogatások hátránya lehet végül, hogy munkapiaci ellenőztő hatások erősek lehetnek. Így például a rendszeres szociális segély 2009 előtti formájában – amely a család jövedelmét egy adott fogyasztási egységre számított szintre egészítette ki – a segélyezett családtagjai számára egy 100%-os effektív adókulcsot jelentett (amennyiben feltételezzük, hogy a családtagok jövedelme a hivatal számára tökéletesen megfigyelhető).

Az idézett eredményeket egy saját számítással egészítjük ki: megvizsgáljuk – a 2009. előtti szabályok szerint – a rendszeres szociális segély hatását a szegénység alakulására. Ehhez kiszámoljuk a különböző szegénységi küszöbök alatti jövedelemmel rendelkezők arányát a 2006-os háztartási költségvetési felmérés alapján, és összehasonlítjuk azokkal a szegénységi rátákkal, amiket azonos szegénységi küszöbök mellett a rendszeres szociális segély nélkül kapnánk. Így ki tudjuk számítani, hány segélyezett jövedelme kerül a segély hatására a szegénységi küszöb fölé. A 10. táblázat mutatja a számítások eredményét.

A táblázatról leolvasható, hogy a rendszeres szociális segély hatására a népesség mintegy hét ezrelékének jövedelme kerül a medián jövedelem 40 százaléka fölé; és a népesség mintegy négy ezrelékének jövedelme kerül a medián jövedelem 50 illetve 60 százaléka fölé. Ez azt jelenti, hogy mintegy 40-60 ezer ember jövedelme emelkedik a segély hatására a szegénységi küszöbök fölé. A segély valódi kihatása a szegénység mérőszámokra nagy valószínűséggel meghaladja becslésünket, mivel adatbázisunkban a támogatottak a hivatalos adatokhoz képest mintegy 25 százalékkal alulreprezentáltak.²³

²³ Ez összefügghet azzal a már említett problémával, hogy a kérdőíves felmérések a jövedelemeloszlás legalsó és legfelső régióiban alulreprezentáltak, de azzal is, hogy a bevallók a különböző támogatásokat összekeverhetik.

10. táblázat: Szegénységi ráta a rendszeres szociális segély „előtt” és „után”

Mérőszám	r. sz. segély előtt	r. sz. segély után
Szegények aránya (medián 40%-a alatt)	3,5%	2,8%
Szegények aránya (medián 50%-a alatt)	6,8%	6,4%
Szegények aránya (medián 60%-a alatt)	11,9%	11,5%

Forrás: saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. Megj.: A számítás alapja az (OECD1-skála szerinti) ekvivalens háztartási jövedelem. A szegénységi küszöbököt a különböző scenáriókban változatlanul hagytuk.

Hogy a segély szegénységi rátákra (vagyis eredmény-mutatókra) kifejtett hatását összefüggésbe hozzuk a költségvetési hatással (vagyis a ráfordítással), a rendszeres szociális segélyt a családi pótlékkal hasonlítjuk össze. 2006-ban a családi pótlék mintegy 330 milliárdos kiadást jelentett a költségvetésnek, a rendszeres szociális segély pedig mintegy 23 milliárd forintot. A családi pótlék két éves „befagyasztásának” – vagyis reálértéken mintegy 9 százalékos csökkenésének – költségvetési hatása tehát mintegy másfélszerese a rendszeres szociális segély teljes költségének. Ugyanakkor számításaink szerint a családi pótlék „befagyasztásának” és a rendszeres szociális segély hipotetikus megszüntetésének hatása a szegénység alakulására nagyjából azonos nagyságrendű. Így elmondható, hogy a rendszeres szociális segély a szegénység mérséklésében kisebb jelentőségű de költségárányosan „hatékonyabb” volt, mint a családi pótlék. Ebből a megállapításból természetesen nem következik, hogy az egyik támogatás jobb, mint a másik, hiszen különböző csoportokat különböző elvek alapján támogatnak. Az összehasonlítás értelmét az adja meg, hogy csak egy másik támogatással összehasonlítva fogalmazhatunk meg állítást egy adott támogatás hatékonyságáról (vagyis a ráfordítás és az eredmény viszonyáról).

A 2009. januárjával bevezetett „Út a munkához” program jelentősen átalakította a munkanélküli támogatást – illetve azt a részét, amelyet addig a rendszeres szociális segély fedett le. A segélyt kétfelé bontották: a rendszeres szociális segélyt a munkaképtelen támogatottak kapják (pontosabban azok, akik egészségkárosodottak, vagy 55 évesnél

idősebbek, illetve- bizonyos feltételek mellett - azok, akik 14 évesnél fiatalabb gyermeket nevelnek), míg a munkaképesek közfoglalkoztatásban (vagy képzésben) vesznek részt, vagy ha erre a támogatott önhibáján kívül mégsem kerül sor, *rendelkezésre állási támogatásban* részesülnek. E két támogatás összefoglaló megnevezése az *aktív korúak ellátása*.

Szegénység

A szegénység enyhítését (és váratlan, nehéz élethelyzetek könnyítését) célzó pénzbeli támogatások nagy részét Magyarországon az önkormányzatok adminisztrálják az 1993-as szociális igazgatásról és szociális támogatásokról szóló törvény alapján. Ők nyújtják a már elemzett rendszeres szociális segélyt és időskorúak járadékát is. A KSH szociális évkönyve által számon tartott többi szegénységet érintő támogatást a 11. táblázatban foglaltuk össze (részletesebb leírásukat a 2. Függelék tartalmazza).

11. táblázat: Pénzbeli támogatások, a támogatottak száma és a támogatások átlagos összege, 2007 – Szegénység

Támogatás megnevezése	Támogatásban részesültek száma, 2007	Támogatás egy főre jutó átlagos összege, Ft/év
átmeneti segély	449 252	10 402
lakásfenntartási támogatás	357 057	49 879
temetési segély	54 471	20 717

Forrás: KSH (2008).

A felsorolt támogatásokon felül kvázi-pénzbeli jóléti támogatásnak tekinthetők az ártámogatások (kedvezményes áfakulcs, gáz- és távhőártámogatás, illetve a közlekedési támogatások) is. Ezek közül a gázártámogatást elemezzük részletesen, mert ez összegét tekintve az egyik legjelentősebb, és ez változott az utóbbi években.

A 2003-ban bevezetett gázártámogatás a támogatási rendszer sokat kritizált és politikailag érzékeny része volt 2006-os reformjáig. Az állam minden lakossági fogyasztóra egyként érvényes ártámogatást biztosított, amelynek mértéke csak a fogyasztott mennyiségtől függött: bizonyos mennyiség fölötti fogyasztás alacsonyabb ártámogatásban részesült.

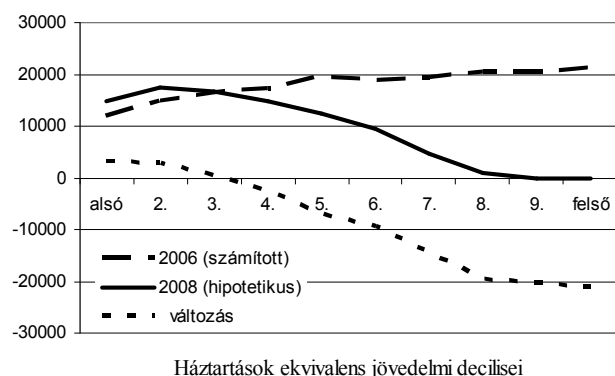
Közgazdasági szempontból számos érv szól egy ilyen rendszer ellen. A lakossági gázár szubvencionálása torzította a gazdasági szereplők döntéseit: nem ösztönzött kellően a gázfogyasztás csökkentésére (ami energia-gazdaságossági és környezetvédelmi szempontból lenne előnyös), és potenciálisan torzította a különböző fűtési formák közti döntést. A szubvenció elosztási szempontból sem volt kedvező: mivel a nagyobb fogyasztók több támogatást kaptak, a támogatás nagy része a magasabb jövedelműekre jutott.

A gázártámogatást 2006-ban két lépcsőben átalakították. A jogosultság 2007 óta jövedelemvizsgálat alapján dől el. Támogatásra jogosult az a háztartás, amelyben az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem éri el a minimálnyugdíj három és félszeresét. A fajlagos gázártámogatás mértéke azon háztartások számára a legmagasabb, amelyek egy fogyasztási egységre jutó jövedelme kevesebb a minimálnyugdíj kétszeresénél, és fokozatosan csökken a jövedelem függvényében.

A támogatás régi és új változatának elosztási hatását a KSH HKF 2006. évi adatai alapján vizsgáltuk. Az önbevallásra alapuló felmérésben a háztartás éves gázra fordított kiadásait is megkérdeztük. Ebből a 2006-ban érvényes átlagos hatósági gázár alapján (az árak kétszer, augusztusban és szeptemberben is változtak) következtettünk a háztartás éves gázfogyasztására (köbméterben) és az adott fogyasztásra jutó ártámogatásra. A 2006-os ártámogatást a 2008-as szabályok szerinti támogatással állítjuk szembe. Kiszámoltuk a háztartások összetételének megfelelő fogyasztási egységek számát és ennek segítségével a háztartások egy fogyasztási egységre jutó átlagos havi nettó jövedelmét 2006-ra. Erre a jövedelemre alkalmaztuk a 2008-as gázártámogatási szabályokat azzal a különbséggel, hogy a 2006-ban érvényes minimálnyugdíj alapján határoztuk meg a jogosultságot.²⁴

²⁴ Számításunk így arra a kérdésre adja meg a választ: Mennyi gázártámogatást kapott volna egy háztartás 2006-ban, ha már akkor is a 2008-as gázártámogatási szabályok (és gázárak) lettek volna érvényben, és a háztartás gázfogyasztása a 2006-ban megvalósult (a kérdőíves felmérésben feljegyzett) fogyasztással lett volna azonos?

14. ábra: Számított gázártámogatás a 2006-os és 2008-as szabályok szerint
– egy OECD fogyasztási egységre jutó éves összeg, forint



Forrás: Saját számítások a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. Megj.: A számításhoz a felmérés 2006-os információját használtuk fel a vezetékes gázfogyasztásról (forint). A 2008-as hipotetikus gázártámogatás kiszámításánál változatlan fogyasztást és 100%-os igénybevételi rátát feltételeztünk.

A fenti ábra mutatja a változás előtti és utáni gázártámogatási rendszer hatását és a kettő közti különbséget. Látható, hogy 2006-ban a csak fogyasztási mennyiségtől függő támogatás a magasabb jövedelmű háztartásoknak átlagosan magasabb összegű támogatást adott. Az új szabályok szerint a támogatás átlagos mértéke a háztartások második jövedelmi tizedétől csökken; a felső három jövedelmi tized nem jogosult támogatásra. Látható továbbá, hogy az alsó két jövedelmi tized azonos fogyasztás mellett 2008-ban átlagosan magasabb támogatásban részesült volna, mint két évvel korábban. Számításaink szerint azonban saját kiadásaik ennek ellenére is egyharmaddal nőttek – a nemzetközi gázár emelkedése miatt.

A gázártámogatási rendszer célzottsága tehát javult a 2006-os reformok után, és a reform hatása költségvetési szempontból is kedvező. Az ösztönzőhatásokat tekintve a két rendszer összehasonlítása nem egyértelmű, mert különböző típusú háztartásokat a változás különbözőképpen érintett. Az új rendszer szerint a magasabb jövedelmű háztartások által érzékelt ár összhangba került a piaci árakkal, míg az alacsonyabb jövedelmű háztartások számára az ék az érzékelt és a piaci ár között nőhetett is. A korábbi rendszer alapján a háromezer köbméter

fölött fogyasztók által érzékelt ár volt közel a piaci árhoz. Mindezek mellett feltételezhető azonban, hogy a támogatás teljes összegének csökkenésével párhuzamosan a gazdaságos fogyasztásra való ösztönzés is átlagosan javult.

Az ártámogatási rendszernek továbbra is hátránya, hogy a nem gázzal vagy távhővel fűtőket hátrányos helyzetbe hozza. Ennek kiküszöbölésére lehetséges volna megvizsgálni egy jövedelmi helyzettől és lakókörülményektől függő (de a megvalósult fenntartási költségekkel nem közvetlenül arányos) általános lakásköltség-támogatási rendszer lehetőségét.

Egyéb redisztribúció

Az egyéb redisztribúció támogatásai közé alapvetően kétféle ellátást soroltunk. Az első csoport a „gondoskodási elv” alapján járó támogatásokat foglalja magába. Ilyen támogatásnak az OEP jogviszony-adatbázisában számon tartott mintegy 40 pénzbeli támogatás közül három tekinthető: a bányászati keresetkiegészítés, a hadigondozotti ellátás és a nemzeti gondozási díj.

Elképzelhető, hogy bizonyos egyéb támogatásokat is, mint pl. a diákok utazási és egyéb kedvezményeit is a gondoskodási elvvel magyarázhatjuk. Megjegyzendő, hogy bár az elv rangjára emeltünk számos – mások által *ad hoc*-nak vagy önkényesnek – tartott támogatást, ez nem jelenti azt, hogy ezek megalapozottsága vitán felüli. Időről-időre felmerülhet a kérdés, hogy mely támogatásokat tart a társadalom továbbra is fontosnak, és mely csoportok érdemeit és áldozatait tekinti ilyen támogatásokkal jutalmazandónak.

Az egyéb redisztribúcióhoz tartozó másik kategória azokat a támogatásokat tartalmazza, amelyek csak részben szociális célúak, vagy céljuk vitás. Jellemzően valamilyen tevékenység előmozdítása érdekében létrehozott kedvezmények tartoznak ide, amelyek jól megindokolható közgazdasági funkciót mégsem töltenek be, és ezért leglátványosabb funkciójuknak egy adott csoport támogatása látszik lenni. Így például vitatható, hogy a korábbi évek állami lakáshitel-támogatásának volt-e közgazdasági racionalitása, vagy inkább középosztálybeli családalapítók támogatásának tekinthető. Egyes – főleg időközben megszűnt – adókedvezmények is jó példát szolgáltatnak a támogatások e szürke zónájára.

4. Következtetések

Magyarország a GDP arányában némileg kevesebbet költ a jóléti rendszerére, mint az átlagos EU15 ország, de többet, mint a visegrádi országok átlaga. A 2006-ig eltelt hat évben a szociális kiadások GDP-hez viszonyított aránya mintegy 2 százalékponttal nőtt. A tanulmány a jóléti rendszer legújabb változásaiból a nyugdíjat, a családi pótlékot, a táppénzt és a gázártámogatást érintőket elemzi részletesebben.

A tanulmány megvizsgálta a 13. havi nyugdíj megszüntetésének következményeit a jövedelemeloszlásra és a szegénység alakulására. Számításaink azt mutatják, hogy a 13. havi nyugdíj megszüntetése – a számítási eljárástól függően – csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem növeli a relatív szegénységet. Ennek oka, hogy a nyugdíjas háztartások többsége a közepes jövedelműek közé tartozik.

Tanulmányunk korábbi tanulmányok eredményeit megerősítve arra a következtetésre jut, hogy a családi pótlék – bár nem jövedelemteszthez kötött támogatás – jövedelmi célzása jó: nagyobb részt az alacsonyabb jövedelmi tizedekhez jut el, mivel a gyermekes háztartások többsége az alsóbb jövedelmi tizedekben helyezkedik el.

A családi pótlék a válságkezelő intézkedések részeként 2009. szeptemberétől adóterhet nem viselő járandósággá vált, illetve 2009-ben és 2010-ben inflációt követő kiigazítása elmarad. A családi pótlék adóterhet nem viselő járandósággá tétele úgy javítja a célzást, hogy elkerüli a jövedelemtesztől függő támogatások gyengéit: a magas adminisztrációs költséget, és az igénybevételi ráta csökkenését. A családi pótlék két éves „befagyasztása” számításaink szerint mérsékelten növeli a szegénységi mérőszámokat. Becslésünk szerint a népesség három ezrelékének jövedelme csökken az indexálás elmaradása miatt a medián jövedelem 40 illetve 50 százaléka alá, és hat ezrelékének a medián jövedelem 60 százaléka alá.

2006 és 2009 között a munkaviszony megszűnése utáni (passzív) táppénz lehetséges leghosszabb időtartama 90 napról 45 majd (2009-ben) 30 napra csökkent le. Becslésünk szerint 2006-ban a táppénzen töltött napok mintegy 6 százalékat tette ki a passzív táppénz, és ennek kicsit több mint egyharmadát a 45 napon túli passzív ellátás. Ugyanakkor az ellátások hosszának egyenetlen eloszlása és az ellátás lejártá után azonnal munkába állók aránya arra enged következtetni, hogy sok

esetben hosszabb időre állapították meg az ellátást, mint ameddig a valódi munkaképtelenség tartott.

Ha az elemzett kormányzati intézkedések jövedelemeloszlásra és szegénységre kifejtett hatását kapcsolatba hozzuk az eloszlási és szegénységi „makro”-mutatók tényleges időbeli alakulásával, nem számolhatunk be egyértelmű eredményekről. A legnagyobb horderejű általunk elemzett jóléti intézkedés, a 13. havi nyugdíj bevezetése majd megszüntetése számításaink szerint nincs nagy hatással az eloszlási és szegénységi mutatókra. A családi pótlék értékének változása számításaink szerint jobban hat a szegénységi mutatókra, de a 2006-ban történt nagy családpótlék-emelés a publikált makroegyenlőtlenségi mutatókban kevéssé tükröződik; valószínűleg más, nagy horderejű folyamatok ellentételező hatása miatt.

Tanulmányunk végül elemzi a gázártámogatás 2006-os átalakítását is. Számításaink szerint az átalakítás előtt – mivel a támogatás a fogyasztáshoz volt kötve – a magasabb jövedelműek több támogatáshoz jutottak, mint az alacsonyabb jövedelműek. Adatok hiányában nem tudtuk vizsgálni az új támogatási forma tényleges igénybevételi rátáját és elszivárgását, csupán a támogatásra való jogosultság változását. Az átalakítás után a jövedelemeloszlás alsó harmadának háztartásai több támogatásra voltak jogosultak, mint előtte; a támogatás a jövedelemmel csökkent, és a jövedelemeloszlás felső harmadának támogatása szinte teljesen megszűnt. A gázártámogatás jövedelmi célzása így 2006 után javult, de megjegyzendő, hogy a támogatás jelen formájában is diszkriminál a fűtési formák között, és kizárja a nem gázzal (vagy távhővel) fűtő alacsonyjövedelmű háztartásokat.

Az utóbbi évek jóléti rendszert érintő reformjaiban tetten érhetők a szociális védelmi rendszereken átívelő tendenciák. A legfontosabb ilyen tendencia a munkapiaci ösztönzőhatások tudatos figyelembevételével. Ez látható a rendszeres szociális segély átalakításában, az eredetileg a munkától való távolmaradáshoz kötött gyermeknevelési támogatások feltételeinek reformjában, a megváltozott munkaképességűek támogatásaival kapcsolatos reformokban (nagyobb hangsúly kerül a rehabilitációra, az egészségügyi állapot nyomon követésére), legutóbb pedig a táppénz csökkentésében. Ezek a reformok mind fokozatosak, és – a rendszeres szociális segély 2009-es változásain kívül, amelyek hatásait még nem tudjuk megítélni – nem járnak a jóléti állam biztosító funkciójának jelentős gyengülésével. Ugyanakkor látható, hogy a munkanélküliségi és rokkantsági ellátások és a munkaerőpiac

kapcsolatát továbbra is nagyrészt a 90-es évek transzformációs válsága és az alacsony képzettségű munkaerő leértékelődése határozza meg. Hasonló problémával küzd a többi visegrádi ország (Csehország kivételével, ahol a foglalkoztatottsági ráta magasabb) és Nyugat-Európa korábban leginkább ipari termelésre támaszkodó régiói is. Ebből az következik, hogy a munkanélküliségi és rokkantsági támogatások munkapiaci ellenőztözőinek feltárásától és fokozatos tompításától ugyan kedvező hatás várható, a probléma gyökerét a szociális ellátások radikális csökkentése nem kezelni.

Függelék

1. Függelék – Egyenlőtlenségi és szegénységi mutatók

Ebben a függelékben a jövedelemegyenlőtlenségi és szegénységi mérőszámokról végzett a becsléseinket mutatjuk be részletesebben – az irodalomban korábban publikált becslésekhez viszonyítva. A becslések a KSH háztartási költségvetési felvétel (HKF) 2006. évi adatai alapján készültek. A háztartásfelvételek előnye, hogy rekonstruálni lehet belőlük a háztartások jövedelmét és szimulálni az adórendszer hatásait, de ismert gyengéjük, hogy a népesség legmagasabb és legalacsonyabb jövedelmű rétegeit nem tudja jól lefedni a mintavétel során (Tóth 2008). Az ebből (és magából a mintavételből) eredő bizonytalanság a becslésekkel kapcsolatban mindig szem előtt tartandó.

12. táblázat: Egyenlőtlenségi és szegénységi mérőszámok, különböző ekvivalenciakálák felhasználásával, 2006

Mérőszám	Becsült érték				
	Egy főre jutó jövedelem	Ekvivalens jövedelem (OECD1)	Ekv. jöv. (OECD2)	Ekv. jöv. (e=0,73)	Ekv. jöv. (e=0,5)
P90/P50	1,80	1,73	1,72	1,75	1,74
P10/P50	0,52	0,57	0,58	0,56	0,56
Gini	0,27	0,25	0,24	0,25	0,25
Szeg.(0,4*medián) (%)	4,3	2,8	2,6	3,1	2,9
Szeg.(0,5*medián) (%)	8,8	6,4	5,9	6,8	6,4
Szeg.(0,6*medián) (%)	14,0	11,5	11,3	12,4	12,4

Forrás: Saját számítás a KSH HKF 2006. évi adatai alapján. A számításokhoz a STATA statisztikai program `xfrac` és `inecdec0` (ld. Jenkins 1999) programcsomagjait használtuk fel.

A 12. táblázat hat gyakran használt mérőszámra elvégzett becslések eredményeit mutatja be. A P90/P50 mutató a felső decilis alsó határát (vagyis azon egyén jövedelmét, akinél a népesség 90 százalékának alacsonyabb a jövedelme) hasonlítja a jövedelemeloszlás közepéhez (a mediánhoz). A P10/P50 mutató az alsó decilis felső határát hasonlítja a medián jövedelemhez. A Gini-mutató a jövedelemeloszlás egészét foglalja egy statisztikába: minél magasabb ez a mutató, annál messzebb van a jövedelemeloszlás a teljes egyenlőségtől. „Szeg.(0,5*medián)”-ként jelöltük azt a szegénységi rátát, amely azt mutatja, a népesség mekkora részének jövedelme alacsonyabb, mint a medián jövedelem 50 százaléka.²⁵

²⁵ A becslésekhez a Stata statisztikai programhoz írt `ineqdec0` és `xfrac` programcsomagokat használtuk. A csomagok leírásához ld. Jenkins 1999.

A jövedelem definíciója minden esetben a háztartás elkölthető nettó jövedelme a háztartás mérete szerint kiigazítva. A táblázat öt oszlopában öt különböző ekvivalencia-skála szerint vettük figyelembe a háztartás méretét. Így az eredmények közvetlenül összehasonlíthatók az irodalomban közölt mérőszámokkal.

Látható, hogy az eloszlási de főként a szegénységi mutatók némileg érzékenyek a felhasznált ekvivalencia-skálára.²⁶ Az általunk a főszövegben használt ekvivalencia-skála az OECD1 jelű.²⁷ Az alábbi táblázat segítségével összemérhetjük alapbecsléseinket a korábban az irodalomban publikált becslésekkel.

13. táblázat: *Egyenlőtlenségi és szegénységi mérőszámok egyes korábbi becslései*

Mérőszám	Érték	Megj.	Forrás
P90/P50	1,74	2007, ekvivalens jöv. (e=0,73)	TÁRKI: Tóth 2008, 30.
P90/P50	1,78	2007, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 28.
P90/P50	1,91	2005, ekvivalens jöv. (e=0,73)	TÁRKI: Tóth 2008, 30.
P90/P50	1,92	2005, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 28.
P10/P50	0,55	2007, ekvivalens jöv. (e=0,73)	TÁRKI: Tóth 2008, 30.
P10/P50	0,50	2007, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 28.
P10/P50	0,56	2005, ekvivalens jöv. (e=0,73)	TÁRKI: Tóth 2008, 30.
P10/P50	0,51	2005, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 28.
Gini	0,27	2007, ekvivalens jöv. (e=0,73)	TÁRKI: Tóth 2008, 30.
Gini	0,29	2007, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 28.
Gini	0,29	2005, ekvivalens jöv. (e=0,73)	TÁRKI: Tóth 2008, 30.
Gini	0,31	2005, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 28. o.
Gini	0,28	2004, ekvivalens jöv. (OECD2)	EUROSTAT (OECD, 2008, 53. o.)
Szeg.(0,4*medián)	3,7%	mid-2000s, ekvivalens jöv.	OECD 2008, 127. o.
Szeg.(0,5*medián)	10%	2007, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 29. o.
Szeg.(0,5*medián)	10%	2005, egy főre jutó jöv.	TÁRKI: Tóth 2008, 29. o.
Szeg.(0,5*medián)	7,1%	mid-2000s, ekvivalens jöv.	OECD 2008, 127. o.
Szeg.(0,6*medián)	10,9%	2004, ekvivalens jöv (OECD1)	Havasi 2007, 13. o. (KSH HKF adatok)
Szeg.(0,6*medián)	12,6%	2007, ekvivalens jöv. (OECD2)	TÁRKI: Gábos és Szívós 2008, 51.o.
Szeg.(0,6*medián)	12%	2005, ekvivalens jöv. (OECD2)	TÁRKI: Gábos és Szívós 2008, 51.o.
Szeg.(0,6*medián)	12,3%	mid-2000s, ekvivalens jöv.	OECD 2008, 127.o.

²⁶ A mutatók ekvivalencia-skálától való függését részletesen elemezte Éltesítő és Havasi (2002).

²⁷ A skála szerint az első felnőtt 1 fogyasztási egységet képvisel, minden további felnőtt 0,7 egységet és minden gyermek 0,5 egységet.

Látható, hogy becsléseink a P90/P50 és a P10/P50 mutatók tekintetében egyeznek meg leginkább a korábban közölt becslésekkel. Becslésünk szerint (e=0,73) a felső decilis alsó határán a jövedelem medián-jövedelem 175 százalékának felelt meg 2006-ban, míg az alsó decilis felső határán a medián jövedelem 56 százalékának. Ezek a becslések csupán 1-1 százalékkal térnek el a Tárki egy évvel későbbi becslésétől. A Gini-mutató becslése némileg alatta marad a korábban publikált becsléseknek, és ez a szegénységi rátákkal kapcsolatban is elmondható. Valószínűsíthető, hogy ez az adatbázisra vezethető vissza, mivel a szintén a KSH háztartási költségvetési felvételével (bár egy korábbi adathullámmal) dolgozó Havasi (2004) becslése áll a legközelebb a miénkhez.

A fenti összehasonlítás – a statisztikai bizonytalanság tudomásul vételével – képet ad a jövedelemeloszlási és szegénységi mutatók közelmúltbeli értékéről. Vizsgálódásaink középpontjában azonban nem a szegénységi mutatók abszolút értéke áll. Amikor egyes támogatások a szegénységre alakulására kifejtett hatását vizsgáljuk, azt a kérdést tesszük fel, hogyan *változnak* a szegénységi mutatók egy adott hipotetikus változás hatására. Bár a becsléseink ebben az esetben is alá vannak vetve a statisztikai bizonytalanságnak, a bizonytalanság nem abból ered, hogy a mutatók alapértékét esetlegesen alábecsültük.

2. Függelék – A támogatások leírása

Öregség és hátrahagyottak

A két messze legjelentősebb öregséget vagy hátrahagyottakat érintő támogatás a saját jogú **öregségi nyugdíj** és a **hozzátartozói (özvegyi) nyugdíj**. Az **időskorúak járadékára** azok a nyugdíjas korúak jogosultak, akiknek a megélhetése egyébként nem biztosított, vagyis azok, akik nem szereztek nyugdíjjogosultságot. Ennek összege 75 év alatt a minimálnyugdíj 80%-a, 75 év felett annak 130%-a.

Az öregségi és hátrahagyotti ellátások között két típusú megszűnő támogatás található. Az első a **mezőgazdasági szövetkezeti járadékok** összefoglaló kategóriája, amely hat támogatást foglal össze: öregségi, özvegyi és munkaképtelenségi járadékot, valamint ezek növelt összegű változatait. Ezekből az ellátásokból az 1997-es nyugdíjreform óta nem állapítanak meg új jogosultságot. A másik megszűnő támogatási kategória a **házastársi pótlék** és **házastárs utáni jövedelepótlék** (a kimutatásban együtt kezelve); rájuk vonatkozó jogosultságot 1998 óta nem állapítanak meg. Előbbi azon saját jogon

nyugdíjasoknak járt nyugdíjkorhatár fölötti (vagy rokkant) házastárs után, akiknek mind saját nyugdíja, mind pedig házastársuké egy bizonyos határ alatt maradt. Az utóbbi azoknak járt, akiknek a jövedelme ezt a feltételt nem teljesítette.

Szülői nyugdíjra a szülő, nagyszülő jogosult - egyéb feltételek fennállása esetén -, ha gyermekének, unokájának halálakor rokkant volt, vagy a 65. életévét betöltötte, és gyermeke, unokája a halálát megelőző egy éven át túlnyomó részben őt eltartotta. **Árvaellátásra** az a gyermek jogosult, akinek szülője a haláláig az öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, vagy öregségi, illetve rokkantsági nyugdíjasként halt meg.

Megváltozott munkaképesség és rokkantság

A legfontosabb rokkantakat érintő támogatás az intézményileg a nyugdíjrendszer részét képező **rokkantnyugdíj**.

Ápolási díj azoknak jár, akik tartósan gondozásra szoruló hozzátartozójukat otthon ápolják. **Baleseti járadékra** jogosult, akinek üzemi baleset következtében 13 százalékot meghaladó mértékű egészségkárosodása keletkezett, de baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék nem illeti meg. A bányászok **egészségkárosodási járadékára** azok a bányászok jogosultak, akiknek munkaviszonya megszűnt, egészségkárosodása legalább 29 százalékos. **Átmeneti járadékra** jogosult, aki a keresőtevékenység közben legalább 40%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül eléri, és rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. **Rokkantsági járadékra** jogosult, aki 25. életévének betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált, illetve 80%-os vagy azt meghaladó mértékű egészségkárosodást szenvedett. **Rendszeres szociális járadékra** jogosult, aki legalább 40%-os egészségkárosodást szenvedett keresőtevékenysége közben, az öregségi nyugdíjkorhatárt még nem töltötte be, rendelkezik a rokkantsági nyugdíjhoz életkora szerint szükséges szolgálati idő felével. A 2008-ban hatályba lépett reform létrehozott egy új támogatást, a **rehabilitációs járadékot**. Ez azoknak jár, akik 50-79 százalékos egészségkárosodást szenvedtek, a rokkantsági nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati idővel rendelkeznek, de rehabilitálhatók.

Gyermekvállalás

A támogatásoknál a 2009. évben érvényes szabályokat mutatjuk be. A szabályok 2006 óta hatályba lépett változásaihoz lásd a 3. Függelékét. A

terhességi-gyermekágyi segély (tgyás) a szülési szabadság idejére jár (maximum 24 hétre) annak a nőnek, aki a gyermeke születését megelőző két esztendőben legalább 180 napon keresztül az egészségbiztosítás szempontjából biztosítottként minősült, és a biztosítás időtartama alatt (vagy bizonyos feltételek esetén nemsokkal annak megszűnte után) szül. Összege a jövedelem 70%-a. Ha az anya több támogatásra is jogosult (pl. táppénz, gyed stb.), választania kell ezek között. A **gyermekgondozási díj** (gyed) szintén biztosítási jogviszonyhoz kötött támogatás (a jogosultság feltétele 2009-ben a szülést megelőző két évben összesen 180 nap biztosított státusz), a gyermek két éves koráig jár, amennyiben a szülő nem dolgozik, és a gyermek nem jár bölcsődébe. A gyed nem jár más rendszeres pénzellátással párhuzamosan. A gyed összege a korábbi jövedelem 70%-a, de maximum a minimálbér kétszeresének 70%-a. A **gyermekgondozási segély** (gyes) a gyermek harmadik életévének betöltéséig jár, amennyiben a szülő nem kap gyedet vagy egyéb rendszeres pénzellátást. Összege a minimálnyugdíjjal egyezik meg. A jogosult a gyermek egyéves koráig nem dolgozhat, utána korlátozás nélkül dolgozhat. (Külön szabályok vonatkoznak ikergyerekekre és tartósan beteg gyerekekre, illetve, ha a nevelő a nagyszülő.) **Gyermeknevelési támogatásra** (gyet) jogosult az a szülő, nevelőszülő, gyám, aki saját háztartásában három vagy több kiskorút nevel. A támogatás a legfiatalabb gyermek 3. életévének betöltésétől 8. életévének betöltéséig jár. Megszűnik a jogosultság akkor is, ha a legidősebb gyermek betölti a 18. életévét. A gyermeknevelési támogatásban részesülő személy kereső tevékenységet napi 4 órát meg nem haladóan folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik. Összege megegyezik a minimálnyugdíjjal. Az **anyasági támogatás** egyszeri támogatás, amely csak a terhesség alatt való részvételhez van kötve. Az anyasági támogatás - gyermekenkénti - összege azonos a gyermek születésének időpontjában érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 225%-ával, ikergyermek esetén 300%-ával. A **családi pótlék** (csp) azon gyermekek után jár, akik tankötelezettsége még nem szűnt meg, vagy közoktatásban tanulnak és még nem töltötték be a 23. életévüket. A családi pótlék gyermekenkénti összege függ a háztartásban nevelt gyermekek számától, attól, hogy a gyermek tartósan beteg-e, illetve attól, hogy a szülő egyedülálló-e. Így 2009-ben a kétszülős, egygyermekes család számára a családi pótlék összege 12 200 Ft; tartósan beteg gyermekét egyedül nevelő szülő számára 25 900 Ft.

Végül tekintsük át a gyermekvédelmi támogatásokat (ld. KSH 2008): ezeket, mint a szegénységet enyhítő legtöbb támogatást, az önkormányzatok adminisztrálják. A **rendszeres gyermekvédelmi támogatás** 2006-ban beépült a családi pótlékba; akkor járt, ha a gyermeket nevelő család egy főre jutó jövedelme nem érte el a minimálnyugdíjat. A vele együtt járó természetbeni támogatások (ingyenes tankönyv, ingyenes étkeztetés) megmaradtak (**rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény** néven). A kedvezményre

jogosultaknak évente kétszer 5000 Ft-os pénzbeli támogatást folyósítanak (KSH 2008, 143. o.). A **kiegészítő gyermekvédelmi támogatást** 2006-tól vezették be; akkor kapja a gyermek gyámja, ha a gyermek tartására köteles és valamilyen nyugellátásban vagy nyugdíjszerű ellátásban részesül. Összege havonta a minimálnyugdíj 22%-a. A **rendkívüli gyermekvédelmi támogatást** az önkormányzat képviselőtestülete szavazhatja meg, ha a gyermek családja a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe kerül.

Munkanélküliség

Az **álláskeresési járadék** (amelynek elődje 2005 november előtt a *munkanélküli járadék* volt) azoknak jár, akik az álláskeresővé válás előtti négy évben legalább 365 nap munkaviszonnal rendelkeznek. A támogatás összege az első három hónapban a korábbi bér 60%-a, utána – legfeljebb még hat hónapig – a minimálbér 60%-a.²⁸ **Álláskeresési segélyre** azok jogosultak, akik a) kimerítették az álláskeresési járadékot (és azt korábban legalább 180 napig kapták – vagyis legalább 2,5 év munkaviszonyuk volt a megelőző négy évben); b) nem voltak ugyan jogosultak az álláskeresési járadékra, de az elmúlt négy évben legalább 200 nap munkaviszonyuk volt; c) akiknek öt évnél kevesebb hiányzik a nyugdíjkorhatárhoz, és legalább 140 napig részesültek álláskeresési járadékban. Az első és második típusú álláskeresési segély folyósítási időtartama 90 nap. Az álláskeresési segély harmadik típusa az öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj jogosultságának megszerzéséig folyósítható. Összege a minimálbér 40%-a. **A vállalkozói járadék** biztosítási alapú munkanélküli támogatás vállalkozóknak, legfeljebb 270 napig folyósítják, összege a korábbi jövedelem 65%-a. A jogosultság alapja az álláskeresés kezdete előtti négy évben legalább 1 év járulékfizetés.

A **rendszeres szociális segélyt** a 2008-as állapot szerint mutatjuk be. A segélyt illető – 2009-ben hatályba lépett változásokhoz lásd a 3. Függelékét. A vizsgált időszakban rendszeres szociális segélyre (rszs) jogosultak azok, akiknek álláskeresési támogatásai lejártak, a munkaügyi hivatallal megszabott ideig együttműködve nem találtak munkát (vagy egészségkárosodottak), és megélhetésük más módon nem biztosított. A segély rászorultsághoz (jövedelemvizsgálathoz) van kötve, a család egy fogyasztási egységre jutó

²⁸ A járadékfolyósítás hosszának szabályai bonyolultak. „Minden 5 munkaviszonyban töltött nap 1 nap járadékfolyósítási időnek felel meg. (...) Az álláskeresési járadék folyósításának időtartama minimum 73 nap, de legfeljebb 270 nap. Az első folyósítási szakasz a megállapított folyósítási idő fele, de maximum 91 nap. A járadékfolyósítás második szakasza a megállapított folyósítási idő hátralévő része, de maximum 179 nap.” ÁFSZ (2009b).

jövedelme nem éri el a minimálnyugdíj 90%-át. A segély a család jövedelmét erre a szintre kiegészíti, de nem haladhatja meg a minimálbér nettó összegét. A támogatás feltétele a munkaügyi hivatallal való együttműködés, ennek megszegését a segély 6 hónapra történő 25%-os csökkentésével, ismételt megszegését a segély megszüntetésével szankcionálhatják.

A munkanélküliségi támogatásokat összefoglaló táblázatban szerepel több megszűnő támogatás is. A **nyugdíj előtti munkanélküli segély** a 2005. november 1-jei változásokkal beépült az álláskeresési segélybe. **Álláskeresést ösztönző juttatás** rövidéletű támogatás volt, 2003 januárja és 2005 novembere között állapítottak meg ilyet. A juttatásra az volt jogosult, aki a munkanélküli járadékot legalább 180 napig kapta, és annak megszűnését követően új ellátás megállapítására nem volt jogosult. Szerepét szintén az álláskeresési segély vette át.

Szegénység

Átmeneti segélyt a települési önkormányzat képviselőtestülete szavazhat meg olyanoknak, akik létfenntartásukat veszélyeztethető rendkívüli élethelyzetbe kerültek. **Lakásfenntartási támogatást** folyósít az önkormányzat olyanoknak, akik háztartásának egy főre jutó jövedelme nem haladja meg a minimálnyugdíj másfélszeresét és lakhatással kapcsolatos költségei meghaladják a háztartás bevételeinek 20%-át (normatív eset) illetve az önkormányzat rendeletében meghatározott egyéb feltételek teljesülése esetén. Az önkormányzat képviselőtestülete **temetési segélyt** nyújthat azoknak, akik létfenntartását a meghalt temetéséről való gondoskodás veszélyezteti.

3. Függelék - A támogatások aktuális változásai (2006-2009)

Betegség - A táppénz szabályainak változása

A 2009. évi változtatások csökkentették a táppénz összegének korábbi bérhez viszonyított arányát. A munkaviszony megszűnését követő („passzív”) táppénz maximális hossza fokozatosan csökkent a 2003 előtti egy évről a 2009 nyaratól érvényes 30 napig.

Öregség - A nyugdíjkorrekciós program és a 2009-10-es változások

A programot 2005-ben készítették elő, 2006-ban vezették be, a lépések a tervek szerint 2006 és 2010 között fokozatosan léptek volna életbe. (A válságkezelő program a 2009-es és 2010-es korrekciós lépéseket elhalasztotta.) A program célja a nyugdíjrendszer „indokolatlan” aránytalanságainak korrigálása: ilyen indokolatlan aránytalanság, ha a nyugdíjba vonulás éve befolyásolja a juttatás összegét. Emelték az özvegyi nyugdíjakat (az 50% százalékos kategóriát), bizonyos években nyugdíjba vonulók nyugdíjait pedig a biztosítási évek száma szerint fölfelé korrigálták.

A 2003-tól fokozatosan bevezetett 13. havi nyugdíj 2009-2010-ben szűnik meg; a 2009-ben esedékes összegének második felét már nem kapják meg a nyugdíjasok. A nyugdíj-indexálási szabály azt határozza meg, milyen ütemben emelkednek a már korábban megállapított nyugdíjak egyik évről a másikra. 2009-ig érvényes az infláció és a nettóbérek emelkedése fele-fele arányban határozta meg a nyugdíjindexálást; 2010-től a két tényező aránya a gazdasági növekedéstől függ: alacsony növekedési ráta esetén a nyugdíjak az inflációval emelkednek.

A megváltozott munkaképességűek ellátásaira vonatkozó szabályok változása

A megváltozott munkaképességűek ellátására vonatkozó szabályok 2008. januárral (a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény hatálybalépésével) változtak meg. Bevezették a rehabilitációs járadékot. Erre azok jogosultak, akik egészségkárosodást szenvedtek, de rehabilitálhatók. Három évre állapítható meg, összege a rokkantsági nyugdíj 120 %-a (de nyugdíjárulék-köteles). Fő célja az érintett személy munkavégző képességének helyreállítása, foglalkoztatásának elősegítése komplex rehabilitációs eljárás keretében.

2008-2009-ben léptek életbe a III. rokkantsági csoportba tartozó (rokkant de nem teljesen munkaképtelen) rokkantnyugdíjasok munkavégzését korlátozó szabályok is. Ezek alapján a kereset egy bizonyos összege fölött a nyugdíj megszüntethető, ha a támogatott az öregségi nyugdíjkorhatárt nem töltötte be.

Gyermekvállalás - A gyed, gyes és tgyás szabályainak átalakítása

A gyermekvállalással kapcsolatos támogatások szabályait 2009-ben módosította az Országgyűlés. A 2010. május 1. után születő gyerekek esetében három évről két évre csökken a gyes időtartama. A gyed és a tgyás igénybe vételéhez 365 nap biztosítási idő lesz szükséges. A gyes továbbra is a gyermek két éves koráig jár.

A családi pótlék összege 2009-ben és 2010-ben változatlan marad, de egyúttal 2009. szeptember 1.-től adóterhet nem viselő járandósággá válik.

Gyermeknevelési támogatásban 2010. május 1. után az a három vagy több gyermeket nevelő szülő részesülhet, akinek legkisebb gyermekének kora kettő és nyolc év között van. (Az eddigi szabályozás három és nyolc év.)

A támogatások munkavégzésre vonatkozó szabályai ezelőtt 2006-ban változtak (a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) módosításával). 2000-től 2005-ig gyes mellett a gyermek másfél éves kora után dolgozhatott a szülő részmunkaidőben (vagy teljes munkaidőben otthoni munkavégzés esetén). 2006 óta a teljes munkaidős foglalkoztatás is lehetséges a gyermek egy éves kora után.

Munkanélküliség - A rendszeres szociális segéllyel kapcsolatos változások

A rendszeres szociális segély azoknak jár, akik nem dolgoznak, aktívan munkát keresnek és nem jogosultak munkanélküli járadékra. A 2006. áprilisig érvényben lévő szabályozás a jövedelemvizsgálatot úgy határozta meg, hogy az igénylő jogosult volt a támogatásra, ha: 1) jövedelme nem haladta meg a nyugdíjminimum 70%-át; 2) a család egy főre jutó jövedelme nem haladta meg a nyugdíjminimum 80%-át; 3) vagyona sem neki, sem családjának nem volt. A támogatás a kérelmező jövedelmét a nyugdíjminimum 70%-ra egészítette ki.

2006. áprilistól a jogosultság az egy *fogyasztási egységre* jutó havi családi jövedelemhez van kötve. A jövedelmet a nyugdíjminimum 90%-áig egészítik ki, de a segély összege nem haladhatja meg a minimálbér nettó összegét.

A rendszeres szociális segély szabályozását a 2009. jan. 1-jén bevezetett „Út a munkához” program is megváltoztatta. A segélyt kétféle bontották: a *rendszeres szociális segélyt* a munkaképtelen támogatottak kapják, míg a munkaképesek vagy közfoglalkoztatásban (vagy képzésben) vesznek részt,

vagy ha erre a támogatott önhibáján kívül mégsem kerül sor, rendelkezésre állási támogatásban részesülnek. E két támogatás összefoglaló megnevezése az *aktív korúak ellátása*.

Szegénység - A lakossági gáz- és távhő ártámogatásának átalakítása

2007. január óta a gázártámogatást rászorultsági alapon lehet igényelni. A rászorultságot az egy fogyasztási egységre jutó háztartási jövedelem alapján számítják ki. A háztartás rászorultnak számít, ha ez a jövedelem nem éri el a minimálnyugdíj három és félszeresét. 2006-ig a fajlagos gázártámogatás csak a fogyasztott mennyiségtől függött. A gáz és távhőtámogatással kapcsolatos kiadások 150 Mrd Ft-ról (2006) 110 Mrd Ft-ra (2007) csökkentek.

Egyéb redistribúció - Az szja adókedvezményeinek változása

A szja-bevallásban érvényesíthető adókedvezmények szabályozása több évben változott (egyszerűsödött) 2006 óta. A 2009 januárja óta érvényes szabályok szerint az egyes adókedvezmény-jogcímekre nem vonatkoznak külön-külön összegszerű korlátozások. A kedvezmény-kulcs minden jogcím esetén 30 százalékos. Az összes jogcím alapján együttesen legfeljebb évi 100 ezer forint adókedvezmény érvényesíthető évi 3,4 millió forint jövedelemhatárig; e jövedelem fölött a kedvezményalap fokozatosan, 20%-os ütemmel csökken, és 3,9 millió forintos jövedelemnél tűnik el. (Korábban a különböző kedvezményekre különböző jövedelemhatárok voltak érvényesek, nem mindegyik volt része az összevont kedvezményalapnak, és a kedvezmény-kulcsok is különbözők voltak.)

Emellett 2007-ben megszűnt a számítógép-beszerzés (sulinet), a felnőttképzés, a szellemi tevékenység és a lakáshitel-törlesztés adókedvezménye (ez utóbbi kifutó rendszerben, vagyis a korábban kiadott kedvezmények költsége továbbra is megjelenik a költségvetésben). Új adókedvezmény vonatkozik 2009 januárja óta a háztartással kapcsolatos szolgáltatásokra (pl. lakásfelújítás, takarítás stb.). A 2009-es szabályok szerint magánszemélyek nyolc jogcímen érvényesíthetnek az összevont kedvezményalapba tartozó adókedvezményt 2009-ben. Ezek: Háztartási adókedvezmény; TB befizetés nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából; Magánnyugdíjpénztári befizetés; Kiegészítő tagdíj befizetése magánnyugdíjpénztárba; Foglalkozatói nyugdíjszolgáltató intézménybe befizetett összeg; Tandíj kedvezménye; Közcélú adomány; Biztosítás.

Nem változott az összevont kedvezményalapon kívül: Családi adókedvezmény három vagy több gyermek után, Fogyatékkal élők kedvezménye, Alkalmi foglalkoztatás, Őstermelői kedvezmény.

Irodalom

- ÁFSZ (2009a). Segélyezési adatokkal kapcsolatos statisztikák - MEOAB kimutatások. Állami Foglalkoztatási Szolgálat. URL: <http://www.afsz.hu/sysres/meoweb/index.html>, hozzáférés: 2009. május 26.
- ÁFSZ (2009b). Álláskeresői járadék. Állami Foglalkoztatási Szolgálat. URL: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=allaskeresoknek_munkanelkuli_ellatások&switch-content=ak_ellatas_allasker_jaradek&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full, hozzáférés: 2009. május 27.
- Barr, Nicholas (2001). The welfare state as a piggy bank: Information, risk, uncertainty, and the role of the state. Oxford University Press.
- Benedek Dóra, Elek Péter és Szabó Péter András (2009). HKFSZIM - Adó- és támogatási rendszert modellező számítógépes program. Kiadatlan kézirat.
- Benedek Dóra, Firlé Réka és Scharle Ágota (2006). A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. PM Kutatási Füzetek, 17.
- Besley, Timothy és Ravi Kanbur (1990). The principles of targeting. World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 385.
- Boadway, Robin és Michael Keen (2000). Redistribution. In: A. B. Atkinson és F. Bourguignon (szerk.): Handbook of Income Redistribution, 1. kötet, 677-790. o. Amsterdam: Elsevier.
- Bódis Lajos, Galasi Péter, John Micklewright és Nagy Gyula (szerk.). Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon. KTI Könyvek 3, MTA, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Bruce, Neil és Michael Waldman (1990). The Rotten-Kid Theorem Meets the Samaritan's Dilemma. Quarterly Journal of Economics 105(1), 155-65.
- Buchanan, James M. (1975). The Samaritan's dilemma. In: E. S. Phelps (szerk.): Altruism, Morality and Economic Theory, Russel Sage Foundation, 71-85. o.
- Darvas Ágnes és Mózer Péter (2004). Kit támogassunk? Esély 2004/6.
- Elek Péter, Osztotics Attila, Scharle Ágota, Szabó Bálint és Szabó Péter András (2008). Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és a Magyar Államkincstár kezelésében lévő adatbázisok. In: Köllő (szerk.): Áttekintés az államigazgatási adatbázisokkal és teljeskörű összeírásokkal kapcsolatos kutatási tapasztalatokról. MTA KTI Adatbank.
- Éltető Ödön és Havasi Éva (2002). Az elemzési egység és az ekvivalenciaskála megválasztásának hatása a jövedelmi egyenlőtlenségre és szegénységre. Szociológiai Szemle 2002/4, 157-170.
- ESSPROS (2004). A szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere (ESSPROS): Módszertani kézikönyv. KSH, Budapest, 2004. URL: <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/esspros.pdf>,

- hozzáférés: 2009. márc. 31. Az eredeti angol nyelvű kiadvány: ESSPROS Manual, EUROSTAT, 1996.
- EUROSTAT (2009a). Government expenditure by function (COFOG) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/gov_a_exp_esms.htm hozzáférés: 2009. augusztus 19.
- EUROSTAT (2009b). European social statistics (2008): Social protection expenditure and receipts Data 1997-2005. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DC-08-001/EN/KS-DC-08-001-EN.PDF, hozzáférés: 2009. márc. 10-én.
- Firle Réka és Szabó Péter András (2007). A rendszeres szociális segély célzottsága és munkapiaci hatása. Közpénzügyi Füzetek 18.
- Gábos András, Gál Róbert Iván és Keller Tamás (2007). A gyermeknevelés költsége és a társadalmi kompenzáció. Kézirat, TÁRKI. URL: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b003.pdf>.
- Gábos András, Gál Róbert Iván és Kézdi Gábor (2009). Birth order fertility effects of child-related benefits - a test on Hungarian data. Kézirat, 2009. január.
- Gábos András és Szivós Péter (2005). Jövedelmi szegénység. In: Szivós Péter és Tóth István György (szerk.): Feketén, fehérén: TÁRKI Monitor jelentések 2005, 45-57.
- Gábos András és Szivós Péter (2008). Lent és még lejjebb: jövedelmi szegénység. In: Szivós Péter és Tóth István György (szerk.): Köz, teher, elosztás: TÁRKI Monitor jelentések 2008, 39-60.
- Galasi Péter (2008). Önkormányzati szociális segélyezés. In: Nagy Gyula (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI könyvek 10, MTA, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 56-80.
- Havasi Éva (2007). A transzferjövadelmek hatása a szegénységre, különös tekintettel a szegénység okán és jogán járó szociális juttatásokra. Kézirat.
- Jenkins, Stephen P. (1999). Analysis of income distributions. Stata Technical Bulletin 8(48), 4-18.
- Köllő János (2008). A gyermeknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai. In: Nagy Gyula (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek 10, MTA, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 31-55. o.
- KSH (2008). Szociális statisztikai évkönyv, 2007. Központi Statisztikai Hivatal.
- Lampert, Heinz és Jörg Althammer (2007). Lehrbuch der Sozialpolitik. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. Springer-Verlag.
- OECD (2008). Growing Unequal? Income distribution and poverty on OECD countries.
- OECD (2009). OECD Stat. Extracts: National Accounts/General Government Accounts/Government Expenditure by Function. URL: <http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx>, hozzáférés: 2009. márc. 12-én.

- OEP (2008). Összefoglaló adatok, 2007. Országos Egészségbiztosítási Pénztár. URL: http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/LAKOSSAG/OEPHULAK_UV_EGZSEB/STATISZTIKAIADATOK/EVK07SUM.PDF, hozzáférés: 2009. jún. 9.
- OEP (2009). Összefoglaló adatok, 2009. I. negyedév (előzetes). Országos Egészségbiztosítási pénztár. URL: http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/LAKOSSAG/OEPHULAK_UV_EGZSEB/STATISZTIKAIADATOK/2009N1.PDF, hozzáférés: 2009. május 26.
- ONYF (2009). Nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülők állománystatisztikai adatai. 2009. január - emelés után. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság.
- Orbán Gábor és Palotai Dániel (2005). A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. MNB füzetek 40. Magyar Nemzeti Bank.
- Orbán Gábor és Palotai Dániel (2006). Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben. Közgazdasági Szemle 53(7-8), 583-603.
- P. Kiss Gábor és Szemere Róbert (2009). Almát körtével? Mérélen a visegrádi országok állami kiadása. MNB Szemle, 2009. május, 33-44.
- Rawls, John (1997). Az igazságosság elmélete. Budapest: Osiris.
- Scharle Ágota (2007). A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkapiaci okai. In: Fazekas Károly, Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2007. MTA KTI, Budapest.
- Scharle Ágota (2008a). Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai. In: Kolosi Tamás és Tóth István György (szerk.): Társadalmi Riport, 2008. TÁRKI, Budapest, 257-289. o.
- Scharle Ágota (2008b). A jóléti rendszer: mennyit, mire és hogyan költünk? Demos, Budapest.
- Semjén András (1996). A pénzbéli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. Közgazdasági Szemle XLIII, 841-862. o.
- Sinn, Hans-Werner (1995). A theory of the welfare state. Scandinavian Journal of Economics 97(4), 495-526.
- Stiglitz, Joseph (2000). Economics of the Public Sector. Norton, New York.
- TÁRKI (2006). Social Policy Review: Hungary. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/HungarySocialPolicyReview.pdf>, hozzáférés: 2009. július 5.
- Tóth István György (2005). Jövedelemeloszlás: A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig. Századvég, Budapest.
- Tóth István György (2008). Ki nyert ma? A jövedelemeloszlás változásai 2005-2007 között. In: Szivós Péter és Tóth István György (szerk.): Köz, teher, elosztás: TÁRKI Monitor jelentések 2008, 13-38.
- Tullock, Gordon (1983). Economics of Income Redistribution. Kluwer-Nijhoff, Boston.

Tartalom

Összefoglaló	3
1. Bevezetés	5
2. A jóléti kiadások az államháztartási kiadások makroszerkezetében	8
3. A támogatási rendszer célzottsága	15
A támogatási rendszer áttekintésének logikája	15
Öregség, rokkantság és hátrahagyottak	17
Gyermekvállalás	25
Betegség	33
Munkanélküliség	39
Szegénység	43
Egyéb redisztribúció	46
4. Következtetések	47
Függelék	50
1. Függelék – Egyenlőtlenségi és szegénységi mutatók	50
2. Függelék – A támogatások leírása	52
3. Függelék – A támogatások aktuális változásai (2006-2009).....	57
Irodalom	60
Tartalom.....	63

A Közpénzügyi füzetek sorozatban megjelent tanulmányok

23. Elek Péter, Scharle Ágota, Szabó Bálint, Szabó Péter András: A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon. 2009. április
22. Bakos Péter, Benczúr Péter és Benedek Dóra: Az adóköteles jövedelem rugalmassága. 2008. május
21. Bakos Péter, Bíró Anikó, Elek Péter és Scharle Ágota: A magyar adórendszer hatékonysága. 2008. április
20. Ivanyna, Maxym: Adóverseny és kormányzati hatékonyság. 2007. november
19. Bíró Anikó, Elek Péter és Vincze János: A PM-KTI makrogazdasági modell: összefüggések és szimulációk. 2007. május
18. Firlé Réka és Szabó Péter András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatásai. 2007. április

A PM Kutatási füzetek sorozatban 2005 óta megjelent tanulmányok

17. Benedek Dóra, Firlé Réka és Scharle Ágota: A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. 2006. július
16. Benedek Dóra, Rigó Mariann, Scharle Ágota és Szabó Péter András: Minimálbér-emelések Magyarországon, 2001-2006. 2006. január
15. Vidor Anna: A megtakarítás-ösztönzők hatása: magyarországi tapasztalatok. 2005. október
14. Gál Róbert Iván, Törzsök Árpád, Medgyesi Márton és Révész Tamás: Korosztályi számlák Magyarországon, 1992-2001. 2005. július
13. Cseres-Gergely Zsombor: Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok. 2005. május
12. Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem bevezetésének várható hatása a magyarországi piacra. 2005. április
11. Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és európai uniós szabályozása. 2005. március
10. Benedek Dóra és Lelkes Orsolya: A magyarországi jövedelem-újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel. 2005. január