

Tóth István György: Államháztartási reform és szociálpolitika

(elektronikus verzió, készült 2006-ban)

A tanulmány eredetileg nyomtatásban megjelent:
Tóth István György (1996): „Államháztartási reform és szociálpolitika” in:
Társadalmi riport 1996, Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György
(szerk.). Budapest: TÁRKI, Századvég. Pp. 198–237.



ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

1. BEVEZETÉS

A CSALÁDI TÁMOGATÁSOK REFORMJA ÉS A NYUGDÍJ-REFORM AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM KONTEXTUSÁBAN

Az államháztartási reform első tervei már a nyolcvanas évek végére visszanyúlhatnak. Ezek a tervek egyfelől abból a felismerésből indultak ki, hogy szükség van az állami szerepvállalás (az államháztartás GDP-n belüli nagyságrendje az utóbbi években rendre 57–60 százalék között van) újragondolására. De nem csak erről van szó, hanem arról is, hogy átláthatóvá, számonkérhetővé és hatékonyra kell tenni az államháztartás működését. Végezetül legalább ennyire fontos az is, hogy ott, ahol az állami szerepvállalásnak tartósan tere van, a közösségi feladatvállalás a lehető leghatékonyabb legyen. Ez pedig szalmi reformok kidolgozást is szükségessé teszi.

A közvélemény, egészen a legutóbbi időkig valahogy úgy volt az „államháztartás reformjával”, mint a nyolcvanas évek végén a bérreformmal: ki béremelést, ki pedig a bérmegállapítás reformját értette alatta. A kormány 1995. márciusi csomagja világos üzenetet közvetített arról, hogy a kormányzatnak milyen preferenciái vannak a fent említett alternatív célok közötti súlyokra. Az államháztartási reform ettől kezdve menthetetlenül a puszta takarékosággal kötődött össze, ami nem segítette elő a szakmai reformokat.

Az a kutatás, amiről ez a tanulmány beszámol, azzal a feltételezéssel indult, hogy az államháztartás egyik legfontosabb része (a jóléti rendszerek, ezen belül is a családi támogatások és a nyugdíjrendszer) átalakításának szakmai háttér-számításokra és hatásvizsgálatokra van szüksége. A TÁRKI a Pénzügyminisztérium felkérésére végezte el 1995 nyarán „Az államháztartási reform hatása a lakossági jövedelmek elosztása” című kutatást.¹

¹ A kutatás finanszírozását a japán kormány a Világbank ellenjegyzésével a magyar kormánynak az államháztartási reformhoz nyújtandó hitel előkészítésére nyújtott támogatása tette lehetővé. A szóban forgó kutatás öt nagyobb részből áll. Először is elemzések készültek a szegénység és a társadalmi jövedelmek rétegeloszlása témájában. Másodszor elkészült egy adóteher-megosztási

A kutatás egyik részprojektje a jóléti rendszerek reformjának lehetséges fogadtatásával foglalkozott. Jelen tanulmány e részprojekt zárótanulmányának rövidített, szerkesztett és annotált változatát teszi közzé. A kutatásban először is arra kerestük a választ, hogy konkrét, már beterjesztett javaslatok milyen társadalmi hatásokat hoznak magukkal a családi támogatások területén, másfelől megvizsgáltuk, hogy egy olyan területen (a nyugdíjrendszerben) ahol efféle kész javaslatok még nincsenek, milyen fogadókészségre és lakossági felkészültségre lehet számítani.² Az egyes résztémákban összegyűjtött eredmények és javaslatok (reményeink szerint) mintegy „csepp a tengerben” mutatnak majd bizonyos általánosítható következtetéseket.³ A következőkben a fontosabb következtetéseket foglaljuk össze. Ez a tanulmány semmilyen módon nem helyettesítheti a témában született résztanulmányokat.⁴ Azok önmagukban is kerek egészet alkotnak, és beszámolnak az egyes részterületeken talált eredményekről. Az itt következő oldalakon megkíséreljük szintetizálni a fontosabb, általánosítható következtetéseket.

Az adatok abból az adatfelvétélből származnak, amit a 1995 májusában-júniusában végezett a TÁRKI adatfelvételi apparátusa.⁵ A felmérés tízezer magyar háztartásra terjedt ki. E nagy mintanagyságra azért volt szükség, mert

vizsgálat. Harmadrészt empirikus adatfelvétel és elemzés készült a családi támogatások reformja és a nyugdíjrendszer, illetve általában a jóléti rendszerek reformja lehetséges fogadtatásáról. A kutatás negyedik alprojektje a költségvetés alakulásának közgazdasági és szociológiai tényezőit kutatta. Végül elkészült egy olyan mikroszimulációs állomány, aminek a segítségével további előzetes hatásvizsgálatok készíthetők. Az egyes részprojektek összefoglaló tanulmányait rendre a következő referenciák alatt lehet megtalálni: Fábán, 1995c, Tóth. I. J., 1995, Tóth I. Gy. 1995b, Csontos, 1995 és Rudas et al. 1995.

² Harmadsorban megvizsgáltuk azt is, hogy a lakossági vélemények miképpen változtak az elmúlt időszakban, és milyen jellemzőkkel írhatók le a szociálpolitikával kapcsolatos vélemények szerkezete. Ezek megtalálhatók Róbert (1996) tanulmányában.

³ A szerkesztés során csak a legszükségesebb mértékben alakítottam át a szöveget. Terjedelmi okok miatt kimaradtak mindazok a fejezetek, amelyek a közvéleménynek az államháztartási reform egyes lépéseivel kapcsolatos attitűdjeit vizsgálták. (Róbert, 1995) Lényegében csak egy kicsit rövidebb lett a nyugdíjrendszerre vonatkozó (Polonyi, 1995 eredményeit összefoglaló) fejezet: a tanulmány elkészültétől jelen kézirat nyomdába kerüléséig olyan igazán érdemi változás, ami miatt a szöveget nem kellett volna változtatni, nem történt. Nem ez a helyzet a családi támogatások reformjára vonatkozó tanulmánnyal (Tóth, 1995a). Jelen elemzés jelentős mértékben az annak alapján készített zárótanulmányra (Tóth, 1995b) épül. Az 1995 nyarán elkészült zárótanulmány után azonban két változás történt. Egyfelől az Alkotmánybíróság a „Bokros-csomag” újabb pontjait érvénytelenítette. Emiatt jelen tanulmányba beleszerkesztettem azokat az erőjelzéseket, amiket rögtön a szóban forgó döntések után tettünk közzé. (Tóth, 1995c) Másfelől időközben hatályba léptek a szóban forgó kormányintézkedések. Emiatt a tanulmányból az eredetileg javaslatoknak megfogalmazott szövegrészeket részben „tanulmányokká” fogalmaztam át.

⁴ Lásd Róbert, 1995, Polonyi 1995, Tóth, 1995b, Misovicz, 1995

⁵ A adatfelvételt Tarjányi József vezette, leírás és dokumentáció megtalálható a projekt általa írt tanulmányában (Tarjányi, 1995).

pontos adatokat szerettünk volna kapni olyan területeken ahol ezek hiányoznak (pl. a családok relatív jövedelmi helyzete, a gyesen és gyeden lévők jellemzői, vagy a nyugdíj előtt állók munkaerőpiaci és jövedelmi helyzete).

Adataink azonban a viszonylag nagyobb elemszámok ellenére is bizonyos értelemben korlátozottnak tekinthetők. Először is, bármennyire is soknak hangzik a tízezres minta, még ebbe is csak mintegy 870 anyasági támogatásban részesedő család került bele. Ennek a részmintának a további bontása természetesen már kevésbé megbízható eredményeket mutathat csak. Természetesen nem tudunk sokat mondani azokról sem, akik nem kerültek a mintákba. Minden ilyen lakossági adatfelvételtől szükségképpen kimaradnak a jövedelmi hierarchia alsóbb és felsőbb pozícióiba tartozók. Ez alól ez a felvétel sem kivétel. Mindazonáltal azt nyugodtan ki lehet jelteni, hogy az elérhető legpontosabb reprezentációt nyújtja ez az adatfelvétel. Adataink szintén nem tükrözik az intézményi háztartásokban élők jellemzőit, illetve az egyes intézkedések lehetséges intézményi következményeit. Erre nem is törekedtünk, mert úgy véljük, ez utóbbi kérdésekre csak speciális célvizsgálatok és esettanulmányok adhatnának pontosabb eredményeket, ezek pedig nem fértek bele a tanulmány jelenlegi kereteibe.

2. FOGLALKOZTATOTTSÁG, INAKTIVITÁS, NYUGDÍJRENDSZER

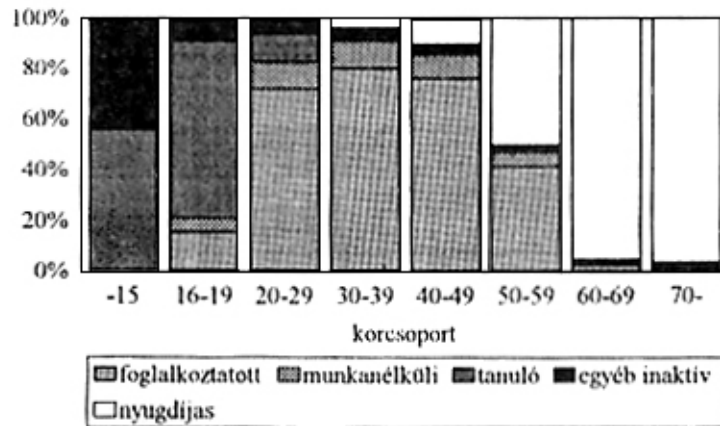
Adatfelvételeink eredményei is rávilágítanak arra, hogy az elmúlt években a gazdaság strukturális alkalmazkodási kényszere és a GDP visszaesése következtében fellépő nyomások és a nagyjából inkább kiterjesztett jóléti rendszerek „szívó” hatása miatt nagyon kedvezőtlenül alakult a népesség foglalkoztatottsági összetétele. Összességében azt találtuk, hogy 1995 májusában a teljes népességnek mintegy 44 százaléka, a 15 év feletti népességnek pedig alig 55 százaléka tartozik a gazdaságilag aktívak közé. A ténylegesen kereső foglalkoztatottak aránya ennél még valamivel alacsonyabb, a teljes népességnek több, mint 38 százaléka.

Ez súlyos eltartási terhet ró az aktív keresőkre, hiszen *minden 100 keresőre 163 nem kereső (nyugdíjas, tanuló, munkanélküli és inaktív) jut*. Az 1. sz. ábra jól mutatja, hogy milyen nagymértékben „nehezedik” a gazdaságilag nem aktívok aránya az egyes kohorszok aktívjaira. Ez önmagában is arra figyelmeztet, hogy tartós változást az államháztartás jóléti programjainak finanszírozhatóság-

gában csak a foglalkoztatottsági arányok javulásával (a keresők arányának növekedésével és az inaktív arányának csökkenésével) lehet elérni. Ebből egyfelől az következik, hogy csökkenjen a szóban forgó rendszerekre nehezedő teher, másfelől pedig az, hogy a kereső-eltartott arány valamely javulása csak akkor várható, ha a gazdaság bővülése minél több munkaképes korú ember munkaerőpiacra való visszatérését teszi lehetővé, illetve az érintett egyének számára kifizetődővé.

1. sz. ábra

A népesség munkaerőpiaci státusa korcsoportonként 1995 májusában



Forrás: TÁRKI-„Reform” kutatás, 1995

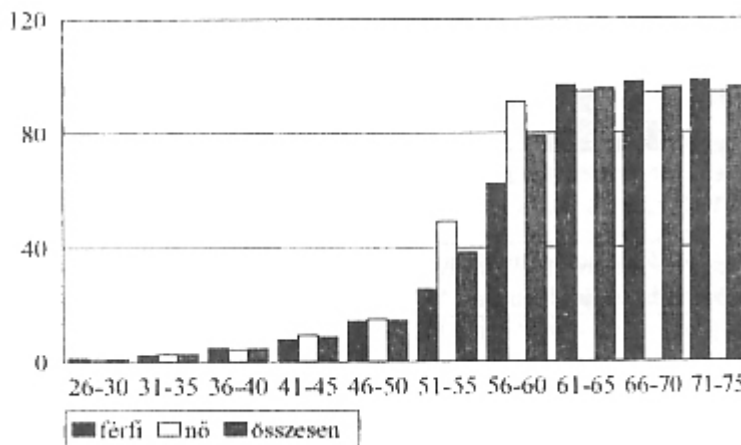
Az eltartási tehernek nagyon durván megfogalmazva három összetevője létezik. Egyik csoportot a munkaerőpiacon még meg nem jelent fiatalok (gyermek, illetve tanulók), másikat az aktív korban lévő gazdaságilag inaktívak (és bizonyos mértékig a munkanélküliek), harmadikat pedig az idősebb korosztályokba tartozó nyugdíjasok alkotják.

A fiatalabb kohorszok munkaerőkínálata nyilvánvalóan az oktatási rendszerben töltött idő hosszával, illetve az oktatás szerkezeti alkalmazkodásával befolyásolható. A korhatáron túli nyugdíjasok népességbeni arányát (mivel a magyar nyugdíjrendszer szinte teljesen „telítettnek” tekinthető) döntően a demográfiai arányok határozzák meg. Ezek rövid távon nem annyira kedvezőtlenek, de hosszú távon lényeges eltolódások várhatók.

Az utóbbi években egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy *középtávon, az igazán súlyos problémát azoknak az inaktívaknak és nyugdíjasoknak az aránya jelenti, akik még aktív korban vannak.* Az inaktívakról való gondoskodás döntően a családok vállára nehezedik (bár ők sem teljesen ellátatlanok, így legalább részben az állami szociálpolitikai rendszereknek is gondoskodniuk kell róluk), a nyugdíjasok ellátása viszont (az esetek többségében tartósan) az állami újraelosztó rendszerek keretében történik. Ez utóbbi csoportba tartozók korcsoportonkénti és nemenkénti arányát mutatja a 2. sz. ábra.

2. sz. ábra

A nyugdíjasok aránya korcsoportonként és nemenként



Forrás: TÁRKI-„Reform” kutatás, 1995

A nyugdíjazási arányok már jóval az öregségi nyugdíjkorhatár előtt növekedésnek indulnak. Durván ötvenéves korig az egyes kohorszokon belül nincs nagy különbség a nemek között a nyugdíjasok arányában. Ezután a korhatár közeledtével a nők nyugdíjazási arányai megugranak, meghaladják a férfiakét. Érdeemes megfigyelni, hogy a női korhatár előtt legfeljebb öt évvel lévő nők között már csaknem negyven százalék, a férfi korhatár előtt lévő férfiak között pedig majdnem ötven százalék a nyugdíjasok aránya.

Ezek a magas nyugdíjazási hányadok természetesen több tényezőnek tudható be. Egyfelől tudjuk, hogy a magyar népesség egészségi állapota rossz és romlik. Ez magyarázza a rokkantsági nyugdíjazások magas arányának egy részét. De csak egy részét. Az elmúlt években a rokkantsági nyugdíjazások arányának drasztikus emelkedése, valamint a korhatár előtti egyéb nyugdíjazások lehetőségének kiterjedése elég nyilvánvalóan a foglalkoztatáspolitikai feszültségekkel hozható összefüggésbe.

2.1. A nyugdíjreform néhány kulcskérdése

Az állami nyugdíjrendszer reformjára nagyon eltérő, és az utóbbi időben, különösen az államháztartási reform különböző műhelyei táján, egymáshoz képest divergáló elképzelések fogalmazódnak meg. Van azonban néhány olyan kulcskérdés, amivel bármelyik reformelképzelés kap végül is prioritást, mindenképpen szembe kell nézni.

Az első ezek közül *a nyugdíjkorhatár kérdése*. A magyar rendszerben a korhatár nemzetközi összehasonlításában az alacsonyabbak közé tartozik. A korhatár lényeges emelését azok az érvek sem tudják anulálni, amelyek szerint a népesség egészségi állapota és halandósági arányai szintén rossznak tűnnek a nemzetközi összehasonlítások szerint. A nyugdíjrendszer finanszírozási gondjain ugyanis ezek a tények sem „segítenek”, hiszen egyfelől abból a szempontból nem a születéskor, hanem a korhatár elérésekor várható élettartam a mérvadó, másfelől pedig az igazi nehézségeket a keresők és az eltartottak arányainak kedvezőtlen alakulása okozza.

A másik ilyen kérdés azzal kapcsolatos, hogy *mennyire legyen „biztosítási elvű” az állami nyugdíjrendszer*. A történelmi hagyományok, hozzánk közeli országok gyakorlata és az általános közvélekedésben uralkodó áramlat sokak számára a „biztosítási elemek” erősítését indokolják. Világos ugyanakkor, hogy egyéb tényezők változatlanul hagyása mellett a tisztán biztosítási logika érvényesülése (amin sokszor feltehetően azt értik, hogy a korábbi foglalkozta-

tottsághoz kötődjenek és az életpályán elért keresetekhez igazodjanak a nyugdíjak) a jelenleginél lényegesen költségesebb lenne.

Harmadrészt továbbra is döntési kérdés marad a nyugdíjak értékőrzésének problémája. Az utóbbi években egy 1991-es parlamenti határozat, majd egy azt követő törvény szerint a nyugdíjakat a nettó bérek emelkedésével összhangban kell emelni. Nyomós érvek szólnak azonban amellett, hogy egy esetleges reálbér-növekedés mellett célszerűbb (és kevésbé költséges) lenne a nyugdíjak inflációhoz igazítása.

E három kérdés voltaképpen független attól, hogy végül is milyen irányban indul el a nyugdíjrendszer átalakítása. Ugyanakkor az is látszik, hogy a már nem túl távoli jövőben is az állami és a magánnyugdíj-rendszerek egymás mellett élése és a magánrendszerek térhódítása várható. E változások sebessége természetesen attól is függ, hogy az aktívak munkabéréhez mekkora állami elvonási terhek kapcsolódnak, és attól is, hogy a „reform utáni” állami rendszer az időskori jövedelemfenntartás milyen széles sávját „célozza meg”.

A gazdaságilag aktív és a nyugdíjaskorú népesség belső arányában történő elmozdulás miatt felmerülő finanszírozási problémák enyhítése érdekében a nyugdíjrendszer átalakítását célzó reformelképzelések olyan elemekkel operálnak, amelyek valamilyen módon – például a nyugdíjkorhatár időbeni kitolásával, az anyagi érdekeltségű nyugdíjrendszer megteremtésével – megpróbálnák megakadályozni, hogy a közeljövőben jelentős mértékben visszaessen a járulékfizetők száma, és megemelkedjen a nyugellátásban részesülők aránya. Ebben az adatfelvételben annak a rétegnek a megismerésére törekedtünk, amelyikről a legkevesebbet tudjuk, és amelyiket a reformok valószínűleg a leginkább érinteni fogják: a nyugdíj előtt állókról (a férfiak esetében a 49–59 évesekről, a nők esetében a 44–54 évesekről) van szó.⁶

2.2. Foglalkoztatottság és nyugdíjazás – a korhatár előtt

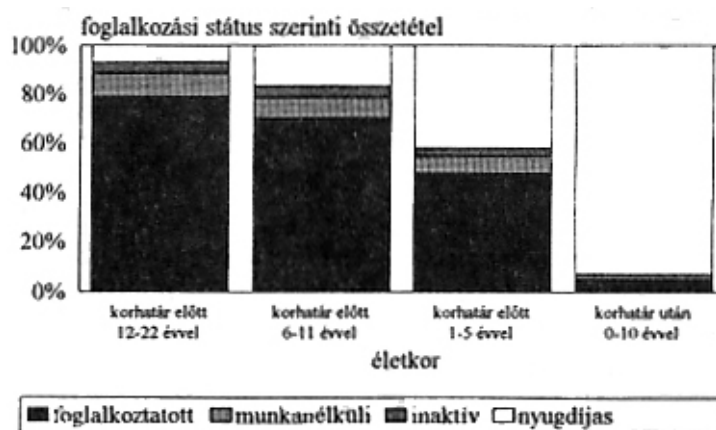
A korhatár előtt tíz évvel lévők foglalkoztatottsági mintáit vizsgálva azt találtuk, hogy a foglalkoztatottság a vizsgált kohorszban már rendkívül alacsony: a nyugdíjkorhatár előtt álló 49–59 éves férfiak és 44–54 éves nők 61%-a foglalkoztatott (27%-a nyugdíjas, 12%-a pedig munkanélküli vagy inaktív). Ezen belül a nyugdíjkorhatár előtt 1–5 évvel állók körében a foglalkoztatottak aránya (48%) alatta marad a nem-foglalkoztatottak arányának. A nyugdíjkorhatártól

⁶ Az itt következő adatok részletes elemzését az érdeklődő olvasó Polonyi Gábor e kutatás keretében készített tanulmányában találja meg (Polonyi, 1995).

távolabb (6–11 évvel) álló csoportban már meghatározóbb (70% körüli) a foglalkoztatottak aránya.

3. sz. ábra

A nyugdíjkorhatár körüli kohorszok foglalkoztatottsági összetétele



Forrás: Polonyi, 1995

Látható az is, hogy a nyugdíjazási arányok viszont nagyon magasak. Érdeemes megfigyelni, hogy a korhatár előtti mindkét öt éves korcsoportban a férfiak között magasabbak a nyugdíjazási arányok, mint a nők között. A korai nyugdíjazás a részletesebb vizsgálatokban megfigyelt változók közül leginkább az iskolai végzettséggel függ össze. Minél alacsonyabb iskolai végzettségű emberekre van szó, annál alacsonyabb a foglalkoztatottak aránya és annál magasabb a nyugdíjazások aránya, mindkét öt éves korcsoportban. (1. sz. táblázat)

A vizsgált tízéves kohorsz nyugdíjas tagjainak zöme (70%-a) rokkantsági nyugellátásban részesül, a többiek gyakorlatilag öregségi nyugdíjasok. A vizsgált kohorszba tartozó öregségi nyugdíjasok 48%-a előnyugdíjban részesült, 3%-a foglalkoztatáspolitikai célú korengedményt kapva ment nyugdíjba, 50%-uk pedig karkedvezményes konstrukció révén került nyugdíjba. Az aktív korban nyugellátásban részesülők az öregségi nyugdíjkorhatárhoz képest átlagosan 8,7 évvel korábban mentek nyugdíjba. Az öregségi nyugdíjasok a nyugdíjkorhatárt megelőzően átlagosan 4,7 évvel, a rokkantsági nyugdíjasok esetében

viszont a nyugdíjba vonulás időpontja már több mint tíz évvel megelőzi az öregségi nyugdíjkorhatár hivatalos időpontját (10,3 év).

1. sz. táblázat

**A NYUGDÍJKORHATÁR ELŐTT ÁLLÓK MEGOSZLÁSA GAZDASÁGI AKTIVITÁS SZERINT
(%-OS MEGOSZLÁS, N=3884 FŐ)**

	foglalkoztatott	munkanélküli	inaktív	nyugdíjas
Korhatár előtt: 6–11 évvel				
nem szerint				
férfi	68,5	8,0	1,6	22,0
nő	71,3	8,8	7,3	12,6
iskolai végzettség szerint				
8 osztály alatt	31,6	25,0	15,8	27,6
8 osztály	54,2	9,7	9,8	26,3
szakmunkásképző	68,3	8,3	3,6	19,7
gimnázium, szakközép	75,5	9,2	2,6	12,7
egyetem, főiskola	90,0	2,8	1,9	5,3
összesen	70,1	8,4	4,8	16,6
Korhatár előtt: 1–5 évvel				
nem szerint				
férfi	43,1	8,3	0,8	47,8
nő	51,5	6,0	5,0	37,5
iskolai végzettség szerint				
8 osztály alatt	21,5	10,3	6,5	61,7
8 osztály	32,9	7,8	6,0	53,3
szakmunkásképző	47,9	7,4	1,5	43,2
gimnázium, szakközép	56,5	8,2	1,4	33,9
egyetem, főiskola	78,5	1,7	0,8	19,0
összesen	47,9	7,0	3,2	41,95

Forrás: Polonyi, 1995

2.3. A nyugdíjrendszer „szívó” hatása

Eredményeink visszaigazolják azt a korai nyugdíjazás nagyságrendjére vonatkozó magyarázatot, amely szerint nem egyszerűen a munkaerőpiaci „nyomás”, de a nyugdíjrendszer „szívó” hatása is felelős a nagyfokú korhatár előtti nyugdíjazási arányokért.

A felmérés tanúsága szerint ugyanis *a vizsgált kohorsz még nem-nyugdíjas tagjainak* – tehát azon foglalkoztatottaknak, munkanélkülieknek és inaktívaknak, akik (korábbi) munkaviszonyuk után nyugellátásra lesznek jogosultak – *kétötöde (40%) szeretne a nyugdíjkorhatár elérése előtt nyugdíjba menni*. A kérdezettek 17%-a a hivatalos időpont előtt 1–3 évvel, 18%-uk 4–6 évvel korábban szeretne felhagyni az aktív munkával, 5%-uk pedig 7–11 évvel. Ugyanakkor a nyugdíjba vonulási szándék komolyságát, befolyásolhatóságát jelezheti, hogy a vizsgált csoporton belül a kérdezettek 5%-a adott már be nyugdíjkérelmet, ami a korhatár előtt nyugdíjba vonulni kívánók csoportjának 13%-át teszi ki.

A nyugdíjkérelmüket már benyújtók háromnegyede (74%) egészségi okokkal indokolta azt, hogy a hivatalos időpontnál korábban szeretne nyugdíjba menni. Ennek megfelelően a kérelmet benyújtók többsége (a megromlott egészségi állapot mellett minden bizonnyal a munkanélküliségtől való félelem, a viszonylag lazább nyugdíjazási feltételek és az ugyancsak lazábban ellenőrzött további munkavállalási korlátozások együttes hatásaképpen is) rokkantsági nyugdíjat kérvényezett (59%). Az öregségi nyugdíjat kérők aránya 39%, melyen belül 22%-ot tesz ki az előnyugdíjat, 15%-ot a karkedvezményes nyugdíjat, és 2%-ot a foglalkoztatáspolitikai célú korengedményt kérelmező beadványok száma.

Érdeemes az is jelezni, milyen összeggel indult az idő előtt nyugdíjba kerültek ellátmánya. Az induló nyugdíjak összegét az utolsó havi nettó fizetések százalékban meghatározva, átlagosan a fizetések 72%-át kapták meg a kérdezettek. Ez természetesen változik a korábbi kereset nagyságától és a szolgálati időtől függően, de látható, hogy itt egy *meglehetősen magas kompenzációs rátáról van szó*. Ugyanakkor az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy ez a magas átlagos kompenzációs ráta jelentős részben az aktív életpálya végén, különösen a korán nyugdíjazottak körében rendkívül alacsony kereseteknek és (részben ezzel összefüggésben) a nyugdíjformulába „rejtett” szolidaritási szabályoknak köszönhető.

⁷ A hipotetikus, a formulába rejtett kompenzációs rátáról bővebben lásd. Tóth, 1994b.

A rokkantsági nyugdíjasok 69%-a jelenleg az enyhébb jellegű harmadik számú kategóriába van besorolva, 25%-a a második számú kategóriába, 6%-a pedig az elsőbe. A nyugdíjazás időpontja szerinti besorolás az esetek túlnyomó többségében a nyugdíjazás óta nem változott. A rokkantnyugdíjasok 94%-a jelenleg ugyanabba a kategóriába tartozik, mint induláskor, a fokozatok között elmozdulás csak 6%-uknál figyelhető meg. Néhány kérdezett állapota romlott, ma már a korábbiakhoz képest súlyosabb rokkantsági fokozatban van (4%), valamivel kevesebben pedig pozitív irányú változásról számoltak be (2%). Ezek az adatok elég jól mutatják, hogy a korai nyugdíjazás az esetek elsőprő többségében valóban egy egyirányú utcába való behajtást jelent, ahonnan a munkaerőpiacra való teljes visszatérés csak kivételes lehet.

A nyugdíjrendszer „szívó” hatását jelző (a magas nyugdíjba vonulási szándék és a viszonylag kedvező kompenzációs ráta mellett) harmadik tényező az, hogy *nagyon alacsony a korai nyugdíjazásból a munkaerőpiacra visszatérni szándékozók aránya*. A munkaerőpiacon – hivatalosan – meg nem jelenő nyugdíjasok körében a megkérdezettek mintegy 8%-a jelezte: tervezi, hogy a közeljövőben munkába áll. (Lényegében majdnem minden esetben – amennyiben a kérdezettek munkába állnának – a munkavállalásra a nyugdíj mellett kerülne sor.) A többség azonban – hivatalosan – nem kíván megjelenni a munkaerőpiacon, s a kérdezettek távolmaradásukat elsősorban egészségi állapotukkal magyarázzák (85%).

2.4. A nyugdíjba vonulási tervek befolyásolhatósága

Kérdőívünk tartalmazott egy olyan kérdést, amivel a megkérdezettet választás elé állítottuk. Arra voltunk kíváncsiak, hogy ha nem egyszerűen „szeretem-nem szeretem” kérdésként vetjük fel a nyugdíjkorhatár ügyét, hanem előnyök és hátrányok mérlegelésére készítetjük a válaszadókat, miképpen fognak változni a nyugdíjba vonulási korra vonatkozó preferenciák. A kísérlet arra az eredményre vezetett, hogy *a nyugdíjba vonulási tervek okosan megtervezett költségek és hasznok mellérendelésével befolyásolhatók*.

A kérdés az volt, hogy ha három évvel korábbi nyugdíjba vonulással a teljes összegűhöz képest feleakkora, a három évvel későbbi nyugdíjba vonulással pedig kétszer akkora nyugdíj járna együtt, akkor melyiket választanák. Ez természetesen egy nagyon durva döntési szituáció, és nem is azért találtuk ki,

hogy ezzel ötletet adjunk konkrét intézkedésekre. Nyilvánvaló, hogy adott esetben ennél sokkal finomabb kalibrálásra lenne szükség.⁸

Az eredmények ugyanakkor azt mutatják, hogy ha a nyugdíjkorhatár előtt állókat anyagilag érdekeltté tennék a nyugdíjkorhatáron túli munkaviszony fenntartásában, akkor a nyugdíjba vonulási stratégiák fentiekben megrajzolt képe sokat változna. Az általunk felvázolt szituációban a vizsgált kohorsz még nem-nyugdíjas tagjainak mintegy fele (51%) választaná a hivatalos időpontban való nyugdíjba vonulást, 27% tovább dolgozna három évvel, s csak 11% választaná a korhatár előtti nyugdíjaztatást. A szabálmódosítás hatását jól mutatja, hogy akik eredetileg a hivatalos időpont előtt szerettek volna nyugdíjba vonulni, azoknak csak 22%-a ragaszkodik ebben a szituációban korábbi álláspontjához. 51%-nyian már inkább a hivatalos időpontban való nyugdíjaztatást választanák, sőt, 15%-uk a nyugdíjkorhatáron túli munkavállalásra is hajlana. (vö. 2. sz. táblázat)

2. sz. táblázat

A NYUGDÍJRENDSZER FELTÉTELEZETT SZABÁLYOZÁSÁHOZ VALÓ VISZONYULÁS A KÉRDEZETTEK NYUGDÍJBA VONULÁSI SZÁNDÉKA SZERINT (%-OS MEGOSZLÁS A MÉG NEM-NYUGDÍJASOK KÖRÉBEN, N=1052)

		a megváltozott feltételek mellett*			
		előbb menne	időben menne	később menne	egyéb
a jelenlegi feltételekkel	a hivatalos időpont előtt szeretne	21,7	51,1	14,6	12,6
	a hivatalos időpont- ban szeretne	3,5	51,7	35,7	9,2

*előbb menne: „nyugdíjba mehet három évvel a korhatár előtt, de csak feleakkora lesz a nyugdíja

időben menne: „időben nyugdíjba megy teljes összegű nyugdíjért”

később menne: „három évvel tovább dolgozik, de másfélszer annyi lesz a nyugdíja”

Forrás: Polonyi, 1995

*

⁸ Hogy itt mégsem egy teljesen az élettől elrugaszkodott opcióról volt szó, azt jól jelzi, hogy a PM javaslata között 1995 őszén szerepelt egy ehhez hasonló nagyságrendű ösztönző (pontosabban: büntetés) bevezetésére vonatkozó javaslat.

2.5. Felkészülés a jövőre

A korhatár előtti kohorszban már azok számára sem távoli jövőt jelenti a nyugdíjba vonulás, akik éppen még aktívak. Ezért nagyon fontos megvizsgálni azt is, miképpen vannak felkészülve az időskorra a még aktívak. Mindezt érdemes annak fényében vizsgálni, hogy a már nyugdíjazottak milyen jövedelmi forrásokkal rendelkeznek a nyugdíjon kívül, tehát milyen lehetőségeik vannak a többségében nem túl magas nyugdíj kiegészítésére. Az ezekre vonatkozó vizsgálatok tapasztalatai a következők:

A korai nyugdíjazottaknak mintegy egyhatoda (15%-a) számolt be arról, hogy a nyugdíjon kívül más jövedelmi forrással is rendelkezik. Az adatok szerint mintegy 8%-nyian rendelkeznek valamilyen munkajövedelemmel, 5%-nyian részesülnek havi rendszerességgel segélyben, ugyancsak 5%-nyian rendelkeznek valamilyen egyéb bevételi forrással s 1%-nyian kapnak pénzügyi támogatást rokonoktól, ismerősöktől. A vizsgált kohorsz nyugdíjas tagjai körében a munkavégző képesség korlátozottsága már előrevetíti, hogy a személyes jövedelmekben a munkajövedelmek viszonylag kis arányt képviselnek. Ez viszont egyben azt is jelenti, hogy *a többség erősen ki van szolgáltatva a nyugdíjasok indexálására vonatkozó szabályok változásainak.* A nyugdíjasok elsődlegességét a jövedelemszerkezetben jól mutatja, hogy a nyugdíjasok személyes jövedelmének 94,6%-át maguk a nyugdíjak teszik ki. A munkajövedelmek az összbevételben belül 2,6%-kal részesednek, a segélyek 1,2%-kal, a családi, rokoni támogatások 0,2%-kal, az egyéb jövedelmek pedig 1,2%-kal.

A még aktívak között meglepően alacsony azoknak az aránya, akik tudatosan készülnek a nyugdíjas évekre. A korhatár előtt tíz évvel lévő egyharmada még nem gondolkodott azon, hogy miképpen készüljön fel a nyugdíjas évekre (3. sz. táblázat). A többiek említettek legalább egy felkészülési formát. A válaszadók mintegy harminc százaléka takarékoskodik, pénzt igyekszik félretenni. Mintegy 26–27 százalék tervezi azt, hogy a nyugdíj mellett továbbra is dolgozni fog. Összességében viszonylag kicsi azoknak az aránya, akik valamilyen ingó vagy ingatlan vagyon mobilizálásával, illetve más családtagokkal való összeköltözéssel szeretnék enyhíteni a nyugdíjazáskor visszaeső jövedelmek miatt fellépő anyagi nehézségeket.

3. sz. táblázat

ÖN HOGYAN KÉSZÜL FEL A NYUGDÍJAS ÉVEIRE?
(%-OS ARÁNYOK, N=1052)*

	nyugdíjkorhatár előtt 6–11 évvel	nyugdíjkorhatár előtt 1–5 évvel	összesen
még nem gondolkodott rajta	36,9	28,7	34,1
takarékoskodás	28,7	32,1	29,8
<i>nyugdíj mellett tovább fog dolgozni</i>	23,5	32,4	26,5
lakásfelújítás	13,3	13,2	13,3
életjáradéki szerződés, nyugdíjbiz- tosítás megkötése	11,3	7,3	10,0
költözés (kisebb lakásba, másik településre)	5,0	3,4	4,5
összeköltözés valamely családtaggal	3,4	3,9	3,6
értékes dolgok, ingóságok megvásárlása	2,3	2,3	2,3
egyéb	5,3	7,9	6,2
válaszhiány	4,2	4,5	4,3

* A válaszadók több opciót is említhettek, így a táblázatban közölt százalékos arányok nem adódnak össze 100 százalékra.

Forrás: Polonyi, 1994

A szociális rendszer átalakulásával, az állami szerepvállalás csökkenésével középtávon a jelenleginél minden bizonnyal hangsúlyosabban fog megjelenni az öngondoskodás elve az időskori jövedelmi biztonság rendszerében. Már ez a felvétel is azt jelezte, hogy *a lehetőségekhez képest, a „nyugdíjpiac” zsenge volta ellenére is terjedőben vannak a magán megtakarítási sémák.* A vizsgált kohorsz tagjainak mintegy 12%-a – a foglalkoztatottnak pedig 17%-a – jelezte, hogy már rendelkezik valamilyen nyugdíjbiztosítással (8%-nyian valamilyen piaci biztosító ügyfeleiként, 2-nyian a viszonylag még rövid múltra visszatekintő nyugdíjpénztárak tagjaiként). Az efféle intézményesített önkéntes takarékoskodás egyelőre még inkább a magasabb iskolai végzettségűeket, a vizsgált kohorszon belül a viszonylag fiatalabbakat, budapestieket és nagyobb városokban lakókat, a vezetőket és értelmiségieket, valamint a szolgáltatásokban dolgozókat jellemzik. (4. sz. táblázat)

4. sz. táblázat

VAN-E ÖNNEK VALAMILYEN NYUGDÍJKIEGÉSZÍTŐ BIZTOSÍTÁSA?
(AZ „IGENNEL” VÁLASZOLÓK %-OS ARÁNYA, N=1499)

	nyugdíjpénztári tag	biztosító ügyfele	egyéb	összesen
életkor szerint				
nyugdíjkorhatár előtt				
6–11 évvel állók	2,2	10,9	1,8	14,4
nyugdíjkorhatár előtt				
1–5 évvel állók	1,7	6,5	1,7	9,5
iskolai végzettség szerint				
8 osztály alatt	0,0	2,7	0,0	2,7
8 osztály	0,7	5,9	1,6	7,7
szakmunkásképző	1,7	7,9	2,0	11,1
gimnázium, szakközép	3,0	10,3	2,0	15,0
egyetem, főiskola	3,3	16,2	2,1	20,7
foglalkozás szerint (csak az aktívak körében)				
mezőgazdaági munkás	2,7	2,7	2,7	8,1
önálló, kisiparos	0,0	21,4	0,0	21,4
szakképzetlen fizikai	1,1	5,6	1,9	8,2
szakképzett fizikai	1,5	6,2	2,6	9,7
művezető, alsó vezető	3,1	15,6	0,0	17,2
szellemi	4,4	8,8	2,2	14,8
vezető	6,8	19,7	3,4	29,1
értelmiségi	2,5	16,0	2,5	20,2
összesen	2,0	9,0	1,8	12,3

Forrás: Polonyi, 1995

2.6. Néhány tanulság a reformok tervezői számára

Tanulmányunk (sem ennek, sem a kutatás zárójelentésének) nem volt célja reformjavaslatok megfogalmazása. Néhány tanulságot azonban meg tudunk fogalmazni azok számára, akik a nyugdíjrendszer tervezetein dolgoznak.

Először is, a foglalkoztatottsági adatok, a korai nyugdíjazás arányai, a nyugdíjformulában meglévő „szívó” hatások mind arra intenek, hogy nagyon is indokolt a nyugdíjrendszer reformja. Aligha valószínű, hogy tartósan együtt lehetne élni egy olyan szituációval, amikor az aktívak és az inaktívak aránya ilyen mértékben romlik. Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy a nyugdíjrendszerre nehezedő nyomás csak részben a viszonylag megengedő szabályok következménye. Végző soron a gazdasági növekedés beindulása és a gazdaság munkahelyteremtő képességének javulása teremthet olyan környezetet, ahol csökken a nyugdíjba vonulás iránti érdekltség.

A nyugdíjrendszer reformjában egyfajta óvatos, körültekintő radikalizmus stratégiája tűnik célravezetőnek. Szükség van a körültekintésre, mert egyfelől nagyfokú ellenállásba ütközik minden nem kellően előkészített reformterv, másfelől pedig, különösen a korhatár közelében lévők meglehetősen védtelen, kiszolgáltatott pozícióban vannak. De szükség van a radikalizmusra is, hiszen csak úgy lehet eredményt elérni, ha a reformok végző soron a nyugdíjba vonulás előnyeit és hátrányait, hasznait és költségeit változtatják meg úgy, hogy a foglalkoztatottaknak saját jól felfogott érdeke legyen a tovább dolgozás.

Nagyon fontosnak tűnik, hogy egy új nyugdíjrendszer bevezetése során tekintettel kell lenni arra, hogy a különböző életkori kohorszok tagjai eltérő mértékben vannak felkészülve a nyugdíjas évekre. Nyilvánvalóan más reformopciókat kell megfogalmazni azok számára, akik közel vannak a korhatárhoz és (közkeletű kifejezéssel élve) „vágják a centit”, mint azoknak, akik még elegendő felkészülési idő áll a rendelkezésükre. Ennek megfelelően a nyugdíjrendszerbeli változások megtervezésekor célszerű más intenzitású változásokat meghirdetni a közvetlenül a korhatár előtt lévők és az aktív életpályájukat csak most kezdők számára.

Mint azt már az eddigiekben is kiemeltük, fontos, hogy összességében ne romoljon tovább az aktívak és inaktívak aránya. Ezen egyfelől a gazdasági növekedés, a gazdaság munkahelyteremtő képességének javulása segíthet, másfelől pedig a nyugdíjrendszerbe áramlás korlátozása. Itt külön ki kell emelni, hogy a nyugdíjkorhatár törvényben megszabott mértéke valójában másodlagos jelentőségű. Az igazán lényeges kérdés az, hogy az effektív nyugdíjba vonulási kor emelkedjen.

A nyugdíjreform nem lehet sikeres akkor, ha nem teszi világossá az összes érintett számára a makro szinten fennálló átváltási összefüggéseket (vagyis azt, hogy mindennek ára van: például értékőrzést garantálni a már nyugdíjasok számára, de ehhez a rendszerbe való beáramlást kell korlátozni, vagy lehet engedni továbbra is, hogy a nyugdíjrendszer szívja fel a munkaerőpiac által kiszorítottakat, de a kettő együtt maradéktalanul nem érvényesíthető.)

Ugyancsak a nyugdíjreform sikeréhez tartozik annak az elvárásnak az érvényesítése is, hogy a reform kiszámítható forgatókönyveket tárjon az érintettek elé. Nekik mindig tudniuk kell, hogy mire számíthatnak: esetenként a kiszámíthatóság többet ér, mint maga az összeg.

3. A CSALÁDI TÁMOGATÁSOK REFORMJA ÉS A CSALÁDOSOK

A családi támogatásokkal kapcsolatos vita a kormány 1995. márciusi terveinek nyilvánosságra hozatalával erősödött fel. A vita főbb kérdéskörei a következő négy témába csoportosíthatók.

Az érvek egyik csoportja szerint Magyarországon a szociális közkiadások nagysága meglehetősen magas, ezen belül a családi támogatások a GDP-n belüli aránya szintén magasabb, mint az európai országok többségében. Mindez persze nem magyar sajátosság, hiszen a kelet-közép-európai országokban a rendszerváltás előtt (legalábbis az átlagbérekhez viszonyítva) mindenütt viszonylag magas volt a családi pótlék aránya és az anyasági támogatások igénybe vételi ideje), valamint a nyugat-európai országokban is döntően a kulturálistörténeti hagyományok és nem annyira a gazdasági erő határozzák meg a költsési preferenciákat, de ez nem változtat azon, hogy a GDP-hez képest a családi támogatásokra költött 4 százalékos körüli nagyságrendet sokan tartják túlzottnak.

Ugyanakkor a jövedelmek és a vagyon egyenlőtlenségeire vonatkozó tanulmányok meggyőzően érvelnek amellett, hogy a gyermekek és a nagyobb létszámú családok körében az átlagosnál nagyobb a szegénység, sőt, a rendszerváltás óta, úgy tűnik, a gyermekes családok a népesség többségéhez képest relatíve nagyobb veszteségeket szenvedtek el. A szegénységi adatok ugyanakkor nem egyszerűen a családosok-nem családosok közötti jövedelmi diszparitásokat emelik ki, hanem arra is felhívják a figyelmet, hogy a szegénységnek van egy életciklus-meghatározottsága is. A fiatal családoknak, a nagyobb családoknak és az életciklus vége felé az egyedül maradó idősöknek nagyobb a szegénységi kockázata. Mindazonáltal a gyermekesek támogatására fordított összegek nagyságrendje és a gyermekek növekvő szegénysége látható ellentmondásban vannak egymással, ami alapján nehezen eldönthető, hogy a fent említett vitákban valójában kinek is van igaza.

A harmadik fajta érv népesedéspolitikai természetű. A hatvanas években, amikor új anyasági támogatásokat vezettek be, a termékenységi adatok romlása külön súlyt adott az új támogatásoknak. Olyan várakozások fogalmazódtak meg, hogy a gyermekek anyagi támogatása segíteni fogja a termékenység csökkenésének megállítását. Elemzések szerint mindezek a várakozások nem voltak teljesen megalapozatlanok, hiszen a születési arányszámok jobban is romolhattak volna, mint ahogy az a valóságban történt.

Végezetül a családi támogatások rendszere azzal, hogy meghosszabbítja azt a periódust, amíg az anyák kiskorú gyermekeikkel otthon maradhatnak, egyben csökkenti a munkaerőpiac feszültségeit is, hiszen a munkaerőforrás egy része rendszeresen „parkolópályán” van ezáltal. Ez a kérdés ma, amikor a munkanélküliség relatíve magas, legalábbis a korábbi évekhez képest szokatlanul sok embert érint, külön felveti a családi támogatások megkurtításának lehetséges munkaerőpiaci hatásaira vonatkozó kérdéseket.

Kutatásunk családi támogatásokra vonatkozó része (amellett, hogy nem vitatja a fenti érveket) újabb ismereteket kívánt nyújtani a második és a negyedik témában, valamint azt vizsgálta, hogy a kormány reformterveinek (ami lényegében a költségesség és a nem kielégítő elosztási hatások premisszájából indultak ki) milyen lehetséges hatásai vannak egyfelől a családok jövedelmi helyzetére, másfelől pedig a munkaerőpiacra.

3.1. A családok relatív jövedelmi pozíciója és a családi támogatások rétegeloszlása

A családok jövedelmi helyzete ennek a felmérésnek az eredményei szerint (is) lényegesen rosszabb, mint azoké, akiknek nincsen gyermekük (5. sz. táblázat). Az anyasági támogatásban részesedők jövedelmi pozíciója pedig még egy fokkal rosszabb, mint a családoké általában. Különösen azokban a háztartásokban alacsonyabb az átlagnál az egy főre jutó jövedelem, ahol a háztartásfő nő, falusi és/vagy nem foglalkoztatott, de a relatív jövedelmi helyzete meghatározódásában talán a háztartásfők iskolai végzettsége, illetve a családok gyermekeinek száma a leginkább meghatározó.

5. sz. táblázat

A KÜLÖNBÖZŐ TÍPUSÚ HÁZTARTÁSOK EGY FŐRE JUTÓ JÖVEDELMEI AZ ÁTLAG SZÁZALÉKÁBAN

	Az egy főre jutó jövedelem az átlag százalékában		
	összes háztartás	családi pótlékot kapók	anyasági támogatást kapók
a háztartásfők iskolai végzettsége			
nyolc általánosnál kevesebb	89	58	56
befejezett alapfokú	85	62	59
szakmunkásképző	88	74	69
befejezett középfokú	106	87	79
befejezett felsőfokú	140	114	105
a háztartás mérete			
1	91	91	86
2	76	76	69
3	62	62	61
4	58	58	70
5	51	51	54
6	36	36	36
összesen, illetve átlagosan	100	81	75

A családi támogatások *előtti* (azok nélküli) és a családi támogatások *utáni* (azokkal együtt vett) jövedelmek összevetése segítséget nyújthat annak megítélésében, hogy milyen szerepet játszanak (pontosabban a reformok előtt milyen szerepet játszottak) a családi támogatások a jövedelmi egyenlőtlenségek alakulásában. A 6. sz. táblázatban bemutatott adatok pontosan a családi támogatások előtti és az azok utáni jövedelmekre mutatják be a GINI—féle jövedelemkoncentrációs mutatókat.⁹

⁹ A szóban forgó mutatók lényegében a teljesen egyenlő elosztástól való eltéréseket jelzik. A mutató értéke 0, ha a népességben semmilyen egyenlőtlenségek nincsenek és 1, ha az összes jövedelem egy ember birtokában van. Általában a 0,5 körüli mutatók már meglehetősen nagyfokú jövedelmi koncentrációt mutatnak.

A táblázat adataiból jól látható, hogy a háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei a családi támogatások előtt a legnagyobbak. A családi támogatások jövedelmekhez való hozzáadása összességében csökkenti a jövedelmek koncentrációját. Ez így van az egy főre és az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmek esetében egyaránt. A családi támogatások előtti jövedelmek annál egyenlőtlenebbek, minél inkább „szűkítjük a kört”, magyarul, a szóban forgó egyenlőtlenségek a gyekben és gyedben részesedők között lennének a legnagyobbak, ha nem kapnának családi támogatást. (Persze a helyzet csak statikusan, statisztikai értelemben van így, hiszen abban az esetben az otthon lévő anya nyilván előbbutóbb munkába állna és lenne egyéb jövedelme.) A családi támogatások utáni jövedelmekre mindenek éppen az ellenkezője igaz, minél „mélyebben” támogatott családokat tekintünk, a közöttük meglévő jövedelmi egyenlőtlenségek annál kisebbek lesznek.

6. sz. táblázat

GINI-EGYÜTTHATÓK A CSALÁDI TÁMOGATÁSOK NÉLKÜLI ÉS A CSALÁDI TÁMOGATÁSOKKAL EGYÜTT SZÁMOLT JÖVEDELMEKRE

		összes háztartás	családi pótlékban részesedő háztartások	gyekben és gyedben részesedő háztartások
háztartási összes jövedelmek	családi támogatások előtt	0,3481	0,3404	0,3929
	családi támogatások után	0,3272	0,2726	0,2525
egyes fogyasztási egységre jutó jövedelmek	családi támogatások előtt	0,2986	0,3272	0,3676
	családi támogatások után	0,2621	0,2538	0,2321
egy főre jutó jövedelmek	családi támogatások előtt	0,3113	0,3310	0,3673
	családi támogatások után	0,2721	0,2581	0,2362

A családi támogatásokban részesedő háztartások relatív jövedelmi pozíciójának elemzéséhez a *szegénységi ráták bemutatást* is el kell végezni. Anélkül, hogy a szegénység empirikus elemzésének problémáiba itt részletesen belemennénk¹⁰, néhány módszertani megjegyzést kell tennünk. A jövedelmi szegénység mérésének nagyon durván megfogalmazva két módja lehetséges. Egyfelől, amikor az abszolút szegénység nagyságrendjére vagyunk kíváncsiak, valamilyen abszolút küszöbszámhoz (létminimum, minimumnyugdíj, minimumbér stb.) viszonyítjuk a vizsgált háztartások jövedelmi helyzetét. Ebben a tanulmányban ezt nem alkalmazzuk, a jövedelmi adatok korlátozott megbízhatósága miatt. A másik mód a relatív mérőszámok alkalmazása, vagyis az, amikor a háztartások jövedelmi helyzetét *egymáshoz képest* vetjük össze és arra keressük a választ, hogy „ki szegényebb a másiknál és kinél szegényebb, ha az”.

A vizsgálat során kétféle relatív mérőszámot alkalmaztunk. Egyfelől megnéztük, hogy a különböző háztartástípusokba tartozók milyen valószínűséggel kerülnek a legalsó decilisbe, kvintilisbe vagy tercilisbe. Másfelől vettük az összes háztartás egy főre vagy egy fogyasztási egységre jutó jövedelmei alapján a medián háztartás¹¹ jövedelmének felét, és megnéztük, hogy kiknek van a medián felénél kisebb jövedelme. E mérőszámok úgy viszonyulnak egymáshoz, hogy a legalacsonyabb a medián fele, aztán következik a legalsó decilis, a legalsó kvintilis és így tovább.

Eredményként azt találtuk, hogy *bármelyik szegénységi mérőszámot vesszük, a családi pótlékos (gyermekes) háztartások szegénységi rátái magasabbak az átlagnál*. Ez annak ellenére van így, hogy itt családi támogatások utáni jövedelmekről van szó. Az anyasági támogatást kapók (tehát azok, akik kisgyermekesek és valamelyik szülő otthon van a legkisebb gyermekkel) szegénységi rátái magasabbak az összes háztartás átlagánál és a családi pótlékosok átlagánál egyaránt. Az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmek alapján kaptunk, a gyermekesekre és a gyermektelenekre vonatkozó szegénységi ráták különbségei kisebbek, mint amit az egy főre jutó jövedelmek alapján kaptunk, de a fenti megállapítások ebben az esetben is igazak.

¹⁰ Friss irodalmi áttekintésként lásd például Andorka (megjelenés alatt), Fábíán, 1995a. Empirikus elemzések? az előző lábjegyzetekben szereplő munkákon kívül még Andorka–Spéder, 1994, Szívós, 1995, Galasi, 1995a, 1995b, Fábíán, 1995b, Spéder, 1995.

¹¹ Az a medián háztartás, akiknél az összes háztartásnak pontosan az ötven százaléka rendelkezik több, illetve kevesebb jövedelemmel.

A családi támogatások „rétegeloszlásának” kérdése (tehát az a kérdés, hogy valójában kik, milyen társadalmi csoportok részesednek a családi pótlékban, illetve az anyasági támogatásokban) ismét csak egy olyan problémakör, amin a téma kutatói sokszor keverednek vitába. De nem csak a kutatók vannak ezzel így, hanem a politikai döntések előkészítői, illetve maguk a döntéshozók is. Mindezekre a vitákra az teremt lehetőséget, hogy vannak olyan adatok amik alátámasztják az érveket és az ellenérveket egyaránt. Könnyen fordulhatnak tehát elő olyan szituációk, amikor mindenkinek egyszerre van igaza. Először is a rétegeloszlásról folytatott vitákban olyan, a családi támogatások filozófiai háttérét érintő értékpremisszák húzódnak meg a háttérben, amelyeknek az érvényessége empirikus úton nem eldönthető, hiszen *de gustibus non est disputandum*. Ugyanazoknak az adatoknak az értelmezése során is más következtetésekre juthatunk ugyanis akkor, ha egyfajta horizontális méltányosságot tartunk szem előtt (vagyis azt mondjuk, hogy az azonos jövedelmű családok tényleges fogyasztási lehetőségeit kell egyenlősíteni, függetlenül a szóban forgó családok méretétől), illetve akkor, ha a méltányosságot vertikálisan értelmezzük (vagyis ha azt tarjuk, hogy az állami újraelosztásnak a gazdagoktól a szegények felé kell irányulnia). Inherensen *politikai* kérdésekről lévén szó, a szakmai igény csak a tények minél pontosabb feltárásig tarthat.

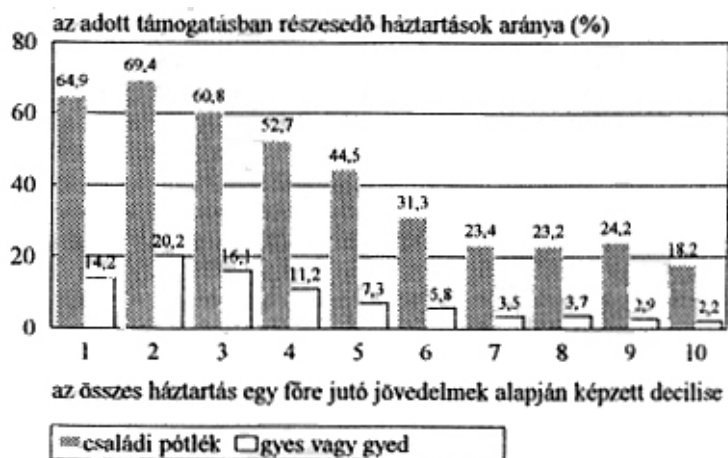
Ráadásul néha maguk az adatok is többféle interpretációra adnak lehetőséget. A családi pótlék esetében például korábbi elemzések azt mutatták, hogy a családi pótlékban részesedő családok nagyobb arányban szerepelnek az egy főre jutó jövedelmek alapján képzett alsó decilisekben (tehát, mondhatnánk ez alapján, a családi pótlék jól célzott ellátás). Ha viszont azt nézzük meg, hogy az egyes decilisek miképpen részesednek az összes családi pótlékre költött jövedelmekből, már egy lényegesen egyenletesebb elosztást kapunk (tehát, mondhatnánk, hogy a családi pótlék nem célzott ellátás). Más elemzések azt mutatják, hogy ha csak az aktív háztartások között vizsgáljuk meg a családi pótlék rétegeloszlását, száz családi pótlékosból több kerül a középső decilisbe, mint az alsókba, vagy a felsőkbe (tehát: az elosztás középosztályos). Végül: mivel a családi pótlék összege nem függ az igénybe vevő jövedelmi helyzetétől, tartathatnánk méltánytalannak is, hogy „a milliomosok pontosan ugyanannyit kapnak, mint a szegények”. A példákat még sorolhatnánk, de ennek a tanulmánynak nem célja egy átfogó irodalmi áttekintést adni az érvekből és ellenérvekből.¹²

¹² Az érdeklődőt inkább néhány, az utóbbi időben napvilágot látott elemzésre utaljuk. Lásd például Andorka, 1995, Jarvis-Micklewright, 1992, Keszthelyiné-Kéki-Szívós, 1995, Tóth, 1994a.

Minden bizonnyal a családok magasabb szegénység rátái miatt is van, hogy a családi támogatások rétegeloszlása annak ellenére is célzott ellátások képét mutatja, hogy például a családi pótlék összege nem függ a jövedelmi helyzettől. Amint azt a 4. sz. ábra mutatja, a családi támogatások nagyobb arányban kerülnek az alsóbb decilisekbe, mint a felsőbbekbe. Az már természetesen részben társadalomfilozófiai beállítottság kérdése, hogy miképpen ítéljük meg azt, hogy azért a felsőbb decilisekbe tartozók is kapnak családi pótléket.

4. sz. ábra

A családi támogatások rétegeloszlása



Ebben a vonatkozásban ismét két módszertani problémára kell felhívni a figyelmet. Egyfelől ebben a felvételben a jövedelmek havi (májusi) nettó személyes jövedelmeket jelentenek. Egészen biztos ugyanakkor az, hogy ez a tény relatíve kedvezőtlenebbnek mutatja a családok helyzetét, hiszen ők általában aktív háztartások, ahol nagyobb a rendszertelen és a család egészét, nem csak az egyes egyéneket érintő jövedelmek aránya. A második módszertani probléma a jövedelmek eltérő méretű háztartások közötti összehasonlítását érinti. A hazai társadalomstatisztikai és társadalompolitikai gyakorlatban egyaránt általában az egy főre jutó jövedelmek koncepcióját használják, ezért közöltünk itt is efféle adatokat. Látni kell azonban, hogy ez a megközelítés, szemben az egy fogyasztási egységre jutó (tehát a háztartásban élés „méretgazdaságosságát” is figyelembe vevő) megközelítésekkel szemben relatíve kedvezőtlenebbnek

mutatja a nagyobb (általában fiatalabb) családok helyzetét a kisebbekkel (tehát relatíve idősebbekkel) szemben. A célzottságra vonatkozó kijelentések tehát részben attól függenek, hogy mennyire fogadjuk el azt, hogy a családok fogyasztási szükségletei egyenes arányban növekednek a családok méretével.

Összefoglalva az ebben a fejezetben mondottakat, megállapíthatjuk, hogy itt valóban van egy paradoxon: miközben a családi támogatásokra viszonylag sokat fordítanak az államháztartás bevételeiből, mégis nagyon sokan vannak a családosok között, akik jövedelmeik alapján szegénynek tekinthetők.

3.2. A kormány terveinek alakulása: a történet rövid összefoglalása

A kormány tervei kezdettől fogva a családi támogatások jövedelemtől függő tételére irányultak. A javaslatok indoklásában két szempont, a családi támogatások költségessége és azok „nem megfelelő” elosztási hatásai játszottak szerepet.

A javasolt változásoknak két főbb eleme volt. Az egyik a jövedelmi és vagyoni teszt, a másik pedig a családok demográfiai jellemzői alapján történő differenciálás.

A jövedelem korlátra vonatkozóan az először bejelentett tervek a családok egy főre jutó havi jövedelmei alapján nettó 15 ezer forintban szabták meg a jogosultsági összeghatárt. A tervekkel kapcsolatos viták második szakaszában hangzott el, hogy legyen a jogosultsági összeghatár havi bruttó 25 ezer forint egy főre jutó jövedelem. Talán nem annyira nyilvánvaló, ezért ki kell emelnünk, hogy ez utóbbi 25 ezer forint jó néhány családtípus esetében 15 ezer forintnál alacsonyabb nettó jövedelmet jelent. A bruttó 25 ezer forintra való áttérés az egygyermekeseknél jelentett némi emelkedést, míg a változtatás a nagyobb gyermekszámúak relatív pozícióját rontotta volna, továbbá azokat, akiknél a családban kevesebb a keresők száma. A parlament végül is egy olyan javaslatot fogadott el, ami szerint a nettó jövedelem alapján állapítják meg a jogosultság összeghatárát.

A parlament elé beterjesztett, a jövedelmi tesztre vonatkozó javaslat szerint teljes összegű családi pótlékra az eredeti javaslat szerint azok lettek volna jogosultak, akiknek az (1994-es) egy főre jutó havi nettó jövedelme nem haladta meg a 15 500 forintot. Egy részösszegű pótlékra azok is jogosultak maradtak volna azonban, akiknek a jövedelme nem magasabb 17 000 forintnál. A részösszegű családi pótlékot két sávban tervezték adni, csökkentett összegben azoknak, akiknek a jövedelme 15 500 és 16 250 forint illetve 16 250 és 17 000 forint között van. A javasolt vagyoni kizárás szerint nem lettek volna jogosul-

tak azok, akiknek 10 millió forint értékét meghaladó ingatlana, illetve 2 millió forint feletti értékű autója van.

A demográfiai kritériumok szerint a családok között a családi pótlékot kapó gyermekek száma és a család aktív keresőinek száma alapján differenciáltak volna. Azok a családok, ahol egy hat év alatti gyermek van, a jövedelmi és vagyoni teszt szerint kapták volna a családi pótlékot. Ugyanez vonatkozott volna azokra, akiknek a családjában egy hat év feletti gyermek van, de csak az egyik szülő keres. Ha egy hat év feletti gyermek van és mindkét szülő keres, akkor megszűnt volna a családi pótlék. Minden háromgyermekes családnak viszont alanyi jogon maradt volna meg a pótlék.

Ezeket a kritériumokat a következőképpen foglalhatjuk össze:

gyermekek száma	a gyermek életkora	a keresők száma	jöv. <15500	15501<jöv.< 16250	16251<jöv. <17000	17001<jöv.
1	<6	mindegy	+++	++	+	-
1	<6	max. 1	+++	++	+	-
1	<6	max. 2	-	-	-	-
2	mindegy	mindegy	+++	++	+	-
3+	mindegy	mindegy	+++	+++	+++	+++

magyarázatok:

jöv.: a családok egy főre jutó nettó havi jövedelme, Ft (ebben a táblában e kritériumok és vagyoni kritérium együtt van kezelve, hiszen vagylagosan állnak fenn)

+++ : jogosult, teljes összegre

++ : jogosult, részösszegre (a továbbiakban „részben 1”)

+ : jogosult, csökkentett részösszegre (a továbbiakban „részben 2”)

- : nem jogosult

A betervezett és a parlament által elfogadott javaslatok életbe léptetését azonban az Alkotmánybíróság június végi döntése elhalasztotta. Mindez egy sajátos helyzetet teremtett, hiszen addigra a TÁRKI adatfelvételi hálózata már gyakorlatilag befejezte a terepmunkát. Modellszámításainkhoz tehát olyan adatok álltak rendelkezésünkre, amik nem hipotetikus szituációban álltak elő, hanem a családok tényleges számításain alapultak.

Az adatfelvétel befejezése után az Alkotmánybíróság ismét „sakkot adott” a kormánynak: alkotmányellenesnek minősített a vagyoni kizárásra vonatkozó kritériumot.

3.3. A parlament által elfogadott javaslatok lehetséges hatásai

A családok több mint kilencven százaléka tudott már az adatfelvételi időszakban (1995 júniusában) a kormány terveiről. Az érintettek csaknem kilencven százaléka számolni is kezdett, hogy jogosultak maradnak-e továbbra is a családi támogatásokra. Viszonylag sokan (csaknem tíz százalék) azonban még bizonytalanok voltak a további jogosultságot illetően.

A kutatás során két módszert követtünk annak meghatározására, hogy mekkora lesz az érintettek köre és milyen jellemzőkkel írhatók le azok, akik ki fognak szorulni a családi támogatások rendszeréből. Az egyik módszer szerint egyszerűen megvizsgáltuk azoknak a társadalmi összetételét, akik a saját számításaik szerint nem lesznek a továbbiakban jogosultak. A másik esetben meghatároztuk a szóban forgó családok jövedelmi és demográfiai helyzetét, majd alkalmaztuk a kormányjavaslatban alkalmazott kritériumokat. Megkíséreltük tehát szimulálni a családi támogatások megvonásának réteghatásait.

E két módszer a kiszorulóknak számára eltérő, a társadalomszerkezeti jellemzőkre nézve viszont nagyon hasonló eredményeket adott. A következőkben a főbb eredmények összefoglalását adjuk meg, utalva arra, hogy a részletes számítások és a két módszer eredményei között eltérések megtalálhatók az erre vonatkozó háttér tanulmányban.

3.3.1. Kiszorulás és bennmaradás: ha a kormányjavaslatok valósulnak meg

A kiszorulásra és bennmaradásra vonatkozó vizsgálataink révén összességében azt találtuk, hogy *a májusi tervek megvalósulása esetén a családok mintegy húsz százaléka esett volna ki a családi támogatások rendszeréből*. Ez a szám szinte hajszálra megegyezett annak az előrejelzésnek az adataival, amit a TÁRKI májusban publikált tanulmánya tartalmazott.¹³

A „csomag” egyes kritériumaira vonatkozóan nagyon eltérő tényleges hatásokat prognosztizáltunk. (vö. 7. sz. táblázat) Látható volt, hogy *a vagyoni kizárásra vonatkozó javaslatoknak csak szimbolikus jelentősége van*, hiszen még jogosultak maradhatnának, de vagyoni helyzetük miatt kizáródnak a rendszerből. A háromgyermekesekkel kapcsolatos jogszabályozásnak pedig azért van

¹³ Tóth, szerk. 1995. Akkor arra is kísérletet tettünk, hogy megmondjuk: mekkora lenne a költségvetési megtakarítás, és azt találtuk, hogy havonta mintegy kétmilliárd forint (nem számolva az intézkedés következtében megnövekedő adminisztratív kiadásokkal).

relatív kisebb szerepe, mert ők a jövedelmi hierarchiának egyébként is az alsó régióiban helyezkednek el.

Rámutatunk ugyanakkor, hogy egy jogi és egy demográfiai kritériumnak alapvető jelentősége van a kizártak számára. A jogi kritérium (nevezetesen az, hogy a családok tényleges gyermekszáma vagy a családi pótlékban részesedő gyermekek száma lesz a mérvado a jogosultság megállapításánál) nagyon jelentős eltéréseket okozhat. Hasonlóképpen, az egy gyermeket nevelő családokra vonatkozó bármilyen lehetőfinom szabályozás is családok tízezreit érintheti, hiszen ők relatíve sokan vannak. Ezen belül például egyáltalán nem mindegy, hogy miképpen definiálják a keresőket és a nem keresőket a családok jogosultságának megállapításakor.

Ami a réteghatásokat illeti, azt találtuk, hogy a visszavonás elsősorban a magasabb státusú családokat érinti. Minél magasabb a család jövedelme, a családfő iskolai végzettsége, annál nagyobb az adott kategóriában a kiszoruló aránya. hasonlóképpen, a budapestiek között lényegesen többen fognak kiszorulni, mint a falusiak, illetve a vidéki városokban lakók közül.¹⁴

7. sz. táblázat

AZ 1995. MÁRCIUS-MÁJUS KÖZÖTT BEJELENTETT LÉPÉSEK ÉS AZOK LEHETSÉGES HATÁSAI A CSALÁDI PÓTLÉKBAN RÉSZESEDŐ HÁZTARTÁSOK SZÁMÁRA

intézkedés	teljes összeg	részben 1	részben 2	nem jogosult	összesen
1. a jövedelmi kritérium alkalmazása	89,1	1,5	1,8	7,6	100
2. lakásérték > 10 millió kizárva	88	1,4	1,7	8,9	100
3. autóérték > 2 millió kizárva	87,7	1,4	1,7	9,2	100
4. két felnőtt+egy hat év feletti gyermek kizárva	70,1	0,8	0,8	28,3	100
5. a háromgyermekesek visszakerülnek alanyi jogon, teljes összeggel	70,8	0,7	0,8	27,7	100
6. visszakerül az a két felnőtt+egy gyermek háztartás, amelyik megfelel a jövedelmi tesztnek	78,2	0,7	0,8	20,3	100

¹⁴ A kiszorulás réteghatásaira vonatkozó adatokat részletesen tartalmazza, az erre vonatkozó rész-tanulmány, illetve annak függeléke Tóth, 1995a.

3.3.2. Jövedelmi és munkaerőpiaci hatások

Az intézkedéseknek a jövedelmekre és a munkaerőpiacra gyakorolt hatásai tekintve azt találtuk, hogy a családi pótlék részleges megvonása és az anyasági támogatások szűkítése következtében összességében egy (lefelé) nivelláltabb jövedelmi szerkezet alakul ki. Először is, a családi támogatások visszavonásával azok is vesztenek, akik a családi pótlékra nem veszítik el a jogosultságukat, hiszen a gyés és a gyed rendszerének megváltoztatása őket is érinti. Másodszor, természetesen a legtöbbet azok vesztenek, akik elveszítik a jogosultságukat a családi pótlékra. Az ő nettó havi jövedelmük mintegy hat százalékkal esnek vissza. Harmadszor, ez a csomag összességében valószínűleg a jövedelemarányok némi összenyomódását fogja jelenteni. A 8. sz. táblázat ugyanakkor azt is mutatja, hogy a jogosultságukat elvesztők családi támogatások nélkül számolt jövedelmük átlaga valamivel alacsonyabb, mint azoké, akik részben jogosultak maradnak. Ez arra utal, hogy a demográfiai kritériumok önmagukban mégsem annyira jó közelítői a családok jövedelmi helyzetének.

8. sz. táblázat

A CSALÁDI PÓTLÉKRA TOVÁBBRA IS JOGOSULTAK ÉS NEM JOGOSULTAK MEGOSZLÁSA ÉS EGY FŐRE JUTÓ NETTÓ JÖVEDELMÉNEK ALAKULÁSA

	százalékos megoszlás	az intézkedés előtti jövedelem		az intézkedés utáni jövedelem		új jövedelem a régi jövedelem százalékában
		átlaga	az átlag százalékában	átlaga	az átlag százalékában	
továbbra is jogosultak	32	9676	70	9546	69	99
továbbra csak részben 1 jogosultak	0	17275	124	16620	121	96
továbbra csak részben 2 jogosultak	0	18191	131	17553	127	96
jogosultságukat elvesztők	9	16593	119	15590	113	94
eddig nem jogosultak	59	15743	113	15742	114	100
	100	13920	100	13783	100	99

A tanulmányban megvizsgáltuk azt is, hogy az anyasági támogatást kapók mennyire lesznek érintve, és ha szükséges, milyen munkaerőpiaci válaszokat várhatunk tőlünk. A jelenleg gyesen és gyeden lévők mintegy 89 százaléka továbbra is fog kapni anyasági támogatást (igaz, rövidebb ideig és alacsonyabb összeget). Ugyanakkor *az anyák tömeges kizárása elsősorban a gyermekek elhelyezése, másodsorban pedig az anya munkaerőpiaci elhelyezkedése szempontjából okozhat esetleges súlyos gondokat.*

A vizsgált családokban élő gyermekek (gazdaság)demográfiai jellemzőit vizsgálva arra a következtetésre jutottunk, hogy meglepően magas az otthon lévő gyermekek aránya azokban a korosztályokban is, ahol általában magasabb intézményi részvételt várnánk el. Különösen alacsonynak találtuk a bölcsődébe járó gyermekek arányát a megfelelő korosztályban. Valószínű ugyanakkor, hogy *a szóban forgó intézkedések lényegesen növelnék a bölcsődei és az óvodai férőhelyek iránti keresletet.*

Az anyasági támogatást kapó anyákra azt találtuk, hogy mintegy 50%-uk tudna visszamenni arra a munkahelyre, ahonnan gyedre ment. A többieket vagy nem vennék vissza, vagy pedig megszűnt a munkahelyük. Persze ez nem jelenti azt, hogy az anyák fele munkanélkülivé válna, hiszen egy részük nem is a régi munkahelyére szeretne visszamenni.

Ami a *jövedelmi és vagyoni tesztet* illeti, arra hívtuk fel a figyelmet, hogy a szóban forgó intézmény *hatékony működése nagyon kérdéses.* Először is problematikus a tekintetbe vehető referenciaidőszak. Ha az adóíveket veszik alapul, akkor az így tekintetbe vett jövedelmek az elmúlt évi helyzetet mutatják, és könnyen megeshet, hogy ez már nem tükrözi az aktuális jövedelmi helyzetet. Ha viszont csak az elmúlt hónap jövedelmeit veszik tekintetbe, akkor a rendszertelen jövedelmek „szökhetnek meg” a számbavétel alól. Kérdéses, és nehezen megvalósítható továbbá a jövedelemigazolások felfrissítése, és még egy sor, itt nem elemezhető technikai probléma.

A második probléma a jövedelem-eltitkolások és a munkaerőpiaci ellenőrzőkkel kapcsolatos. A TÁRKI 1995 májusában értékelt a családi pótlék-emelés 1994. évi jövedelemteszten alapuló elosztásának tapasztalatait.¹⁵ Abban a vizsgálatban azt állapítottuk meg, hogy a családi pótlék emelését végül is többen igényelték, mint amennyien jogosultak lettek volna rá. Egyfelől számosan voltak olyanok, akik (vagy mert nem tudtak róla, vagy mert nem tudták, hova kell menni stb.) nem kaptak emelést, noha jogosultak lettek volna rá.

¹⁵ Tóth, szerk. 1995.

Másfelől ennél számosabban voltak olyanok, akik azért, hogy jogosultak legyenek, igyekeztek a ténylegesnél alacsonyabb jövedelmeket bevallani.

Elemzéseink szerint a jövedelmi teszt bevezetésével ez az ösztönzés hatványozottan jelentkezik. Ennek mindenekelőtt az az oka, hogy most nagyobb lesz az eltitkolás „tétje”, mint tavaly volt, hiszen tavaly, aki kimaradt, az csak az emelést nem kapta meg, most pedig a családi támogatások teljes összege froghat kockán.

Azt, hogy a „tétéknek” jelentősége lehet, indirekt módon bizonyítja az a kísérlet, amit a jelen tanulmány alapjául szolgáló egyik részvizsgálat során tapasztaltunk. Önkéntes alapon megkíséreltük begyűjteni a megkérdezettek adóíveiből származó információkat. A megtagadás azonban olyan mértékű volt, hogy az adatokat végül is csak nagyon korlátozott célokra lehet használni. Ki kell hangsúlyozni: nem arról volt szó, hogy a válaszadók általában nem akarták megosztani velünk a jövedelmeik nagyságára vonatkozó információkat. Biztosan létezett ilyen jövedelem-eltitkolás is, ám messze nem akkora nagyságrendben, mint az adóívekre vonatkozó kérdések esetében. Az adóívek „felfedésének” ugyanis valószínűleg nagyobb kockázatot tulajdonítottak, mint a jövedelmi adatok elmondásának.¹⁶

A megkérdezettek véleményeinek összegzése egyébként szintén azt mutatja, hogy viszonylag nagyarányú jövedelem-eltitkolásra kell számítanunk. (9. sz. táblázat) A megkérdezettek mintegy hetven százaléka szerint sokan lesznek azok, akik azért, hogy továbbra is jogosultak maradjanak, a valósnál alacsonyabbnak fogják feltüntetni a saját családjuk jövedelmeit. Ennél kisebb azoknak az aránya, akik a munkaerőpiacról való távolmaradásra számítanak.

9. sz. táblázat

ÖN SZERINT SOKAN VAGY KEVESEN LESZNEK AZOK, AKIK AZÉRT, HOGY TOVÁBBRA IS JOGOSULTAK MARADJANAK A CSALÁDI PÓTLÉKRA

	nagyon sokan	sokan	kevesen	nagyon kevesen	nem tudja	
eltitkolják a jövedelmeiket	23,6	58,6	10,3	1,1	6,4	100
feladják a mellékállásukat	7,7	46,4	35,4	3,6	6,9	100
feladják a főállásukat	5,4	36,2	42,5	9,5	6,4	100

¹⁶ A szóban forgó adatfelvétel lásd Misovicz, 1995.

Végezetül, de nem utolsó sorban a viselkedési válaszok közé tartozhat a gyermekvállalási hajlandóság változása is. Mivel a gyermekvállalási hajlandóságot sokszor (bár nem mindig helyesen) kötik össze a családok anyagi támogatásának problémájával, a gyermekvállalási hajlandóságra vonatkozó véleményeket a háztartások jövedelmi helyzetével összefüggésben mutatjuk be. (10. sz. táblázat).

10. sz. táblázat

AKARNAK-E GYERMEKET?

A háztartás egy főre jutó havi jövedelme, Ft	nem akarnak több gyereket	egyelőre nem, gazdasági okok miatt	egyelőre nem, családi okok miatt	akarnak még gyereket	összesen
8 ezer alatt	73,5	13,8	2,5	10,2	100,0
8001–12000	78,0	11,2	2,7	8,1	100,0
12001–16000	78,5	9,0	4,6	7,9	100,0
16001–20000	79,0	7,7	4,4	8,9	100,0
20000 fölött	77,0	7,5	6,8	8,7	100,0

Az összes családi pótlékban részesedő háztartás 74 százaléka tekinti befejezettnek a termékenységet. 13,6 százalék válaszolt úgy, hogy gazdasági okok miatt egyelőre tartózkodik további gyermekek vállalásától, 8,7 százalék pedig egyszerűen akar még gyermeket. A jövedelmi helyzet, úgy tűnik, elsősorban azoknak az arányát befolyásolja, akik gazdasági okok miatt halasztják el a további gyermekvállalást.

3.4. A családi támogatások reformjára vonatkozó vizsgálat főbb tanulságai

Ebben a fejezetben megismételjük azokat a tanulságokat, amiket a kutatás zárásaként megfogalmaztunk:

„1. Azok az eredmények, amelyek a családi támogatások rétegeloszlására, a családok relatív jövedelmi pozíciójára, illetve a családok relatív szegénységére vonatkoznak, azt igazolják, hogy van helye a családi támogatások re-

formjának. Szembe kell nézni azzal, hogy ha szociálpolitikára, ezen belül a családok támogatására rendelkezésre álló összegek korlátosak, akkor azokat úgy kell felhasználni, hogy a leginkább rászorultak megfelelő védelemben részesedjenek.

2. A takarékoskodásnak a kormányjavaslatokban javasolt módja azonban több buktatóval jár. Először az eredeti javaslatokhoz képest az időközben benyújtott és elfogadott módosító indítványok jelentős mértékben csökkentették az elérhető megtakarításokat. Másodsor: a javaslatok technikai kivitelezése meglehetősen sok adminisztratív komplikációval jár a jövedelembevallások elkészítésétől azok felfrissítéséig és ellenőrzéséig. Harmadsor: mindez egyben azt is jelenti, hogy az adminisztratív költségek elviszik a megtakarítások egy jelentős részét.

3. Elemzéseink szerint a javasolt jövedelmi teszt visszaélésekre (jövedelemeltitkolásra ad lehetőséget). Ezzel kapcsolatban két eset lehetséges: vagy komoly ellenőrzésnek vetik alá a kérelmeket, ami meglehetősen költséges lesz, vagy nem, akkor viszont egy újabb, a normaszegést intézményesítő megoldás kerül a szociálpolitikai rendszerbe. Ennek elsősorban a morális következményeit nem tartjuk kívánatosnak.

4. A vagyoni tesztnek valójában csak szimbolikus jelentősége lenne, nem is beszélve arról, hogy e teszt alkalmazásának jelenleg semmilyen feltétele nincs meg. Még akkor sincs szükség rá, ha egyébként a jövedelmi helyzettől függő családi pótlék-rendszer bevezetése továbbra is napirenden marad.

5. A tapasztalatok szerint a családok demográfiai jellemzőivel kapcsolatos kizárási, illetve „célzási” kritériumoknak nagyobb a jelentősége, mint a jövedelmi tesztnek. Az egyik kitűzött cél eléréséhez (takarékoskodás) tehát el lehet jutni a jövedelmi teszt elhagyásával is. A demográfiai jellemzők alapján történő „csoportos célzás” egyébként a vertikális igazságosság eléréséhez is közelebb visz a jelenlegi állapotnál.

6. Úgy tűnik, kevesebb komplikációval járna, ha a családi támogatások egyszerűen integrálva lennének a jövedelemadórendszerébe. Hogy ezt a személyi adózásán belül a házasfelek között jövedelem-megosztás intézményével, vagy a családi adózás valamilyen formájának bevezetésével lehetne hatékonyabban megvalósítani, az további vizsgálatokat igényel.”

Az elemzés befejezése és a tanulmány lezárása után azonban újabb fordulatot vett a történet: az Alkotmánybíróság döntéseinek második hulláma néhány jogosultsági kritériumot alapvetően változtatott meg. A szóban forgó változtatások „átvezetésével” készített előrejelzés a jelen kézirat lezárásakor a fő számokat (mindenekelőtt a kiszoruló arányát) illetően rendelkezésre álló ismere-

tek szerint rendkívül pontosnak bizonyult. Úgy tűnik, hogy a reformok réteghatására vonatkozó adatok sem nagyon térhetnek el az előrejelzettektől. A következő fejezet ezért az alkotmánybírósági döntések hatásait részletezi.

3.5. A történet folytatása: az Alkotmánybíróság döntéseinek második köre

Az Alkotmánybíróság 1995. júniusi és szeptemberi döntései nem általában utasították el a családi pótlék rendszer átalakítását. Előbb halasztó, felfüggesztő hatályú döntések születtek, mondván, hogy érintetteknek felkészülési időre van szüksége. Szeptemberben egyfelől a jövedelemigazolások visszamenőleges érvényességével kapcsolatos alkotmányossági követelményeket fogalmazott meg a legfőbb bírói testület, majd a nem mobilizálható vagyontárgyakat zárta ki a figyelembe vehető kizáró okok közül, végül diszkriminatívnak minősítette a jövedelemteszt kiegészítését a keresők számának megkötésével.

Az ezeket követő, 1995. október végén bejelentett újabb javaslatok lényegében tekintetbe veszik ezeket a követelményeket. Ezek szerint 1996. áprilistól azok lesznek teljes összegű családi pótlékra jogosultak, akiknek három és több gyermeke van, és azok az egy- és kétgyermekesek, akiknek a jövedelme alatta van havi nettó 18 ezer forintnak. Csökkentett összeget kaphatnak azok, akiknek a jövedelme ennél magasabb, de nem éri el a havi 19 500 forintot.

A 11. sz. táblázat a TÁRKI rögvest ezeket a kijelentéseket követően készített becslését mutatja arra vonatkozóan, hogy az új javaslatok miképpen érintik a kiszorulókat és a bennmaradók körét ahhoz képest, amit a júliusi bevezetés jelentett volna.¹⁷ Látható, hogy az új tervek szerint jelentősen (kevesebb, mint felére) csökkent a kiszorulók aránya. Ez döntően azért van, mert az egygyermekesek közül azok, akiknél két kereső van, a jövedelmi teszt szerint ismét jogosulttá válhatnak. A vagyoni korlátozás eltörlésének csak szimbolikus hatása van (mint ahogy a bevezetésnek is csak az lett volna). Egyes családtípusokban azonban kissé többen fognak kiszorulni, mert a jövedelmi korlát emelkedése a becslés szerint nem teljesen tart lépést az egy főre jutó nominális jövedelmek emelkedésével.

¹⁷ Megjelent: Tóth, 1995c.

A tényleges arányokra vonatkozóan azonban még az alkotmánybírósági döntés után is csak nagyon keveset lehetett mondani. Először is nem volt tisztázott, hogy csak azok minősülnek háromgyermekesnek, akiknek a családjában az igénylés időpontjában ténylegesen három gyermek van, vagy azok is, ahol korábban három gyermek volt, de ma már kevesebb kap családi pótlékot. Csak illusztrációképpen: mintegy százezer olyan család van, akik az utóbbi csoportba tartoznak, és közülük nem elhanyagolható azoknak a száma, akik a jövedelmi korlát miatt kiszorulnának. Másodsor, és erre a TÁRKI korábbi vizsgálatai is rámutattak, arra kell számítani, hogy a tényleges igénylők száma meg fogja haladni a jogosultakét. Egyfelől azok, akik felülről közel vannak az alkalmazott jövedelemhatárhoz, igyekezni fognak a rendszerben maradni (vagy a jövedelmek eltitkolása révén, vagy pedig a munkaerőpiacról való visszavonulással). Másfelől azok között, akiknek nagyon alacsony a jövedelme, legalábbis az első időben „aluligénylés” valószínűsíthető (mert nincs információjuk, nem tudják, hova kell menni stb.). Összességében azonban arra lehet számítani, hogy a „túligénylők” száma az első időben meg fogja haladni az „aluligénylőkét”, tehát a tényleges igénybe vétel a jogosultsági arányoknál magasabb lesz. Ennek megfelelően a várható megtakarítások is jelentősen összeszűkültek, aligha lesznek magasabbak 5-6 milliárd forintnál 1996-ban.

11. sz. táblázat

A CSALÁDI PÓTLÉK RENDSZERÉBŐL KISZORULÓ CSALÁDOK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA AZ 1995. ŐSZI KORMÁNYDÖNTÉSEK UTÁN (BECSLÉS)

családtípus	a „rég” rendszerben jogosult családok száma, ezer	az 1995. május 23-i parlamenti döntés után* nem jogosult családok száma, ezer	az alkotmánybírósági döntések átvezetése után**
egyedülálló 1 gyermekkel	123,6	8,3	9,4
egyedülálló 2 gyermekkel	55,9	1,0	1,4
egyedülálló 3 és több gyermekkel	14,9	0,0	0,0
házaspár egy hat év alatti gyermekkel	192,7	17,4	18,8
házaspár egy hat év feletti gyermekkel, ha a családban maximum egy kereső van	108,7	4,5	5,2
házaspár egy hat év feletti gyermekkel, ha a családban minimum két kereső van	211,8	211,8	56,9
házaspár 2 gyermekkel	526,4	39,9	35,1
házaspár 3 és több gyermekkel	144,1	0,0	0,0
egyéb háztartás gyermekkel	21,5	1,0	0,7
összesen	1399,7	284,0	127,4

Megjegyzések:

* 1995. júliusi hatályba lépés esetén

** 1996. áprilisi hatályba lépés esetén

A gyed és a várandóssági pótlék megszüntetésével, valamint a jogosultságot meghatározó jövedelmi korlát bevezetésével már csak a táppénzre emlékeztető terhességi-gyermekágyi segély fog az új anyasági támogatási rendszerben „biztosítási” elemeket hordozni. Az 1996 tavaszán elfogadott törvény életbe lépése után tehát a törvényalkotók elérik a támogatások megkurtítási terveze mögötti kettős célt: az ellátotti kör szűkül, a támogatások karaktere pedig

átalakul. Vagyis: nem azok kapnak, akik eddig és nem annyit, amit eddig. A megváltozott feltételű gyesre továbbra is jogosult anyák aránya hasonló (min-
tegy kilencven százalék) lesz ahhoz, amit a TÁRKI az alkotmánybírósági dön-
tések után prognosztizált a családi pótlékra jogosult családok arányára. Persze
a tényleges igénybevétel nem csak a jogosultság tényétől függ, és az anyasági
támogatások szűkítésének hatásai nem is a jogosultak számára gyakorolt hatá-
saikon keresztül a legfontosabbak. A munkaerőpiaci és a gyermekvállalási
tervekre vonatkozó, fentebb már említett hatásokon túl azt kell még megemlí-
teni, hogy a szóban forgó döntésekkel megváltoznak a gyes „társadalomszerke-
zeti” hatásai. Az új gyes ellátottjai nagyobb mértékben fognak az alacsonyabb
jövedelműek és az alacsonyabb iskolai végzettségűek közül kikerülni, annál is
inkább, mivel a periodikus munkaviszonnyal rendelkezők számára lazulnak a
jogosultsági feltételek.

4. ÖSSZEFOGLALÁS: TANULSÁGOK ÉS TOVÁBBI KUTATÁSI KÉRDÉSEK

A kutatás eredményeinek összefoglalása most már (a tanulmány eredeti válto-
zatának elkészítése óta bekövetkezett változások fényében pedig különös hang-
súllyal) lehetőséget ad arra, hogy néhány általánosítható tanulsággal szolgál-
junk az államháztartás jóléti rendszereinek reformjára vonatkozóan is, valamint
néhány olyan területet soroljunk fel, amik további kutatásokat igényelnének.

Az államháztartás jóléti rendszereinek reformja során szimultán módon kell
szembenézni két problémával. Egyfelől szükséges a válságkezelés: a szűkülő
gazdaság, visszaeső jövedelmek, terjedő szegénység következtében nagy nyo-
más nehezedik a jóléti rendszerekre, és szükség van arra, hogy az ideiglenesen
bajba került emberek és családok valamilyen rásegítő mechanizmusok révén
könnyebben tudjanak alkalmazkodni a megváltozott környezethez. Ugyanak-
kor világos, hogy az államszocializmus évtizedeiben kialakult jóléti rendszerek
nem alkalmasak arra, hogy egy vegyes gazdasági környezetben felmerülő prob-
lémákra megfelelő válaszokat adjanak. Szükséges ezért az is, hogy a válságke-
zelés új intézmények építésével járjon együtt.

A reformok politikája szempontjából kedvező, hogy a válságkezelés napi
nyomás alatt tartja az intézményépítéssel gondolkodókat. Ugyanakkor a jóléti
rendszer intézményei a válság elmúltával is velünk maradnak. Ezért az intéz-
ményépítés feladatát egyszerűen nem szabad alárendelni a válságkezelésnek.

A jóléti rendszerek reformjának kiindulópontját tehát helyesebb olyan pozitív jövőképekre építeni, amelyek világosan körülhatárolják az elérendő célállapotokat. A reformok stratégiájának tehát olyan világos és kiszámítható forgatókönyvekre kell épülnie, amik mindenki számára kalkulálhatóak, kiszámíthatók. A kiszámítható forgatókönyveket egyébként könnyebb is elfogadni. Mindez nem jelenti azt, hogy bármit is halasztani kellene. éppen ellenkezőleg. Csak-hogy a határozott, egy irányba mutató kis lépések biztosan hamarabb célhoz érnek, mint a válsághelyzetekben fellépő pánikszerű reakciók.

A reformok irányára vonatkozó szakmai érvek és a közvélemény reakciói is arra intenek, hogy egyszerre két irányban kell lépni. Egyfelől meg kell erősíteni a minimumgaranciák rendszerét azok számára, akiknek nincs más módjuk a túlélésre, mint az, hogy részben az állami újraelosztásból kapjanak támogatást. Ez vonatkozik a pénzbeni programokra és a természetbeni ellátásokra egyaránt. Másfelől szükség van arra is, hogy a középrétegek „el tudják hagyni” a jóléti rendszereket, ha ennek szükségét látják. Az esetek többségében azonban ez nem a kötelező rendszerekből való „kiszállást”, hanem kiegészítő rendszerek elterjesztését kell, hogy jelentse.

Nagyon fontos, hogy az állami rendszerek reformja során minden egyes esetben meg kell találni és tudni kell megszólítani a nyerteseket is. Sok példát lehetne talán arra, amikor egyszerűen azért ütköznek a szakmailag mégoly megalapozott reformok is áttörhetetlen falakba, mert nincs világossá téve, hogy rövid vagy hosszú távon kik lesznek azok, akiket kedvezményez az adott lépés. De nem csak erről van szó: sokszor maguk a reformok megfogalmazása során is elmarad a költségek és a hasznok szembeállítás. Fontos ugyanis mindig tudni azt, hogy mindennek ára van, és a leginkább így van ez az ún. „ingyenes” rendszerekkel.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy egy olyan időszakban, amikor végső soron megszorításokat kell elérni és szerzett (vagy annak vélt) jogokat kell szűkíteni, sikeresebbek azok a javaslatok, amelyek az egyes érintett egyéneknek is választási lehetőséget kínálnak, még akkor is, ha „az egyik alternatíva rosszabb, mint a másik”. Ez különösen a nyugdíjrendszerben van így, de a családi támogatások reformjában érintettek számára is fel lehet ajánlani választási lehetőségeket.

A jóléti rendszerek reformja (bármilyen is legyen a reformerek társadalompolitikai nézetrendszere egyébként) a rászorultsági elv előtérbe kerülését, a jövedelemtől függő segélyezés gyakorlatának elterjedését fogja magával hozni. Ez pedig azzal jár, hogy a segélyezési rendszer munkaerőpiaci ösztönző és ellenősztönző hatásainak vizsgálata külön figyelmet és óvatosságot igényel. Kulcsfontosságú kérdés lesz tehát a segélyezési minimumok rendszerének áttekintése, egyszerűsítése és összehangolása a változó

áttekintése, egyszerűsítése és összehangolása a változó munkaerőpiac követelményeivel.

Az államháztartási reform jóléti rendszerekre vonatkozó tervei az 1995-ös intézkedések időközi (1996-ban esedékes) felülvizsgálatát is kilátásba helyezik. E felülvizsgálat nyilvánvalóan ki kell hogy terjedjen arra is, hogy miképpen lehet az adórendszer és a szociálpolitikai rendszerek működését jobban harmonizálni. El lehetne tehát kezdeni azokat a kutatásokat, amelyek megvizsgálják a szociálpolitikai ellátások kezelését az adórendszeren belül.

E tanulmányban nem tudunk részletesen foglalkozni a jóléti rendszerek reformjának intézményi következményeivel. Fontos lenne azonban annak vizsgálata, hogy például a családi támogatások átalakításának, vagy a nyugdíjrendszeren belüli átalakításnak milyen következményei vannak a munkaerőpiaci szervezet vagy a segélyezéssel foglalkozó intézményrendszer fogadókészségének alakulására.

Tóth István György

IRODALOM

- Andorka Rudolf–Spéder Zsolt, 1994. „A szegénység alakulása 1992 és 1994 között”, megjelent: Tóth, I. Gy., szerk. 1994. pp. 27-41.
- Andorka Rudolf, megjelenés alatt. „Public Debate on Poverty in Hungary since the 1960's”, kézirat, publikálás alatt In: Goodwin, Cranford D and Michael Nacht (eds.) *Beyond Government: Extending the Public Policy Debate in Emerging Democracies*
- Rudolf, Andorka-Zsolt, Spéder-István György, Tóth: *Developments in Poverty and Inequalities in Hungary 1992-1994*. TÁRKI Budapest 1995.
- Csontos László, 1995. *A költségvetés alakulásának közgazdasági és szociológiai tényezői*. Budapest: TÁRKI: kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára, Budapest, 1995.
- Fábián Zoltán, 1995a. *Review of the Social Science Research into Poverty in Hungary* (Background paper prepared for the World Bank, Budapest Office), Budapest: TÁRKI

- Fábián Zoltán, 1995b. *A szociális juttatások rétegeloszlása a 90-es években* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Fábián Zoltán, 1995c. *Társadalmi változások, szegénység és társadalmi jövedelmek* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Galasi Péter (1995b) A jövedelemegyenlőtlenség változása Magyarországon 1987, 1992-1994. Budapest: MTA Világgazdasági Kutató Intézet
- Galasi Péter, 1995a. *Szegények és gazdagok (A háztartások szegénnyé, illetve gazdaggá válását befolyásoló szociodemográfiai tényezők vizsgálata a Magyar Háztartás Panel vizsgálat alapján)* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Jarvis, Sarah-John Micklewright: *The targeting of family allowance in Hungary*. Working Papers in Economics European University Institute Florence No 92/96.
- Keszthelyiné Rédei Mária-Kéki Zsuzsanna-Szívós Péter: *A pénzbeni társadalmi jövedelmek eloszlási jellemzői a különböző jövedelmi és társadalmi csoportokban*. Budapest, 1995. május, kézirat.
- Misovicz Tibor, 1995. *A személyi jövedelemadó-ívek összegyűjtésének tapasztalatai egy empirikus adatfelvételben* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Polonyi Gábor, 1995. *A nyugdíjkorhatár előtt állók és a nyugdíjbiztosítási rendszer* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Róbert Péter (1996): A szociálpolitikával kapcsolatos attitűdök alakulása. Megjelent Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány
- Róbert Péter, 1995. *A szociálpolitikával kapcsolatos attitűdök alakulása* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Rudas Tamás és munkatársai 1995. Mikroszimulációs adatállomány
- Sik Endre-Tóth István György. szerk. 1996. *Társadalmi páternosztter 1992–1995. Jelentés a Magyar Háztartás Panel 4. hullámának eredményeiről*. BKE-TÁRKI-KSH
- Spéder Zsolt, 1995a. *Jelenkori szegénység Magyarországon* (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Szívós Péter, 1995. *Profile of poverty in Hungary*, kézirat

- Tarjányi József, 1995. A „Reform” kutatás mintája, dokumentációja és fontosabb alapadatok (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Tóth István György, 1994a. „A jóléti programok szerepe a szegénység enyhítésében” megjelent: Andorka Rudolf-Kolosi Tamás-Vukovich György (szerk.) *Társadalmi riport 1994*. Budapest: TÁRKI
- Tóth István György, 1994b. „Változások a szociálpolitikai rendszerben: biztosítás, állampolgári jog, vagy segélyezés?” megjelent In: Andorka Rudolf-Kolosi Tamás-Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 1994*. Budapest: TÁRKI
- Tóth, I. Gy., szerk. 1994. *Társadalmi átalakulás 1992-1994. Jelentés a Magyar Háztartás Panel III. hullámának eredményeiről*. BKE-TÁRKI-KSH
- Tóth István György, 1995a. A családi támogatások reformjának lehetséges hatásai (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Tóth István György, 1995b. Az államháztartási reform, a családok és a nyugdíj előtt állók (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Tóth István György. 1995c. Új javaslatok a családi pótlék rendszerére. Figyelő, 1995. november 9.
- Tóth István György, szerk. 1995. A családi pótlék jövedelemtől függő kiegészítésének tapasztalatai 1994-ben, előrejelzés 1995-re (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI
- Tóth István János, 1995c. Jövedelemszerkezet, adóteher-megoszlás és az adóbevételek alakulásának tényezői (kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára). Budapest: TÁRKI