

Sarah J. Jarvis – John Micklewright*

A családi pótlék célzottsága és célzása Magyarországon**

Bevezető

A gyermekes családok részére nyújtott, készpénzfizetések formáját öltő családi pótlék az ipari országok szociálpolitikájának egyik közös jellemzője. Európában ez a megoldás mind a nyugati piacgazdaságokban, mind a keleti tervutasításos gazdaságokban elterjedt. A családi pótlék bérekhez viszonyított színvonala általában ez utóbbiakban volt nagyvonalúbb, amint azt az 1. táblázat mutatja. [...]

1. táblázat

Két gyermek után járó családi pótlék az átlagkereset százalékában, 1980

<i>Kelet-Európa</i>	<i>Százalék</i>	<i>Nyugat-Európa</i>	
Magyarország	24,9	Ausztria	16,9
Bulgária	22,2	Belgium	10,7
Csehszlovákia	20,0	Hollandia	9,0
Lengyelország	19,6	Svédország	8,7
Románia	17,0	Egyesült Királyság	8,2
NDK	3,9	Svájc	6,9
		NSZK	6,6
		Franciaország	6,5
		Norvégia	6,4
		Olaszország	5,4
		Dánia	3,0

Megjegyzés: A dán, nyugat-német, norvég és svéd adatok 1981-re vonatkoznak, a lengyel adatok pedig 1984-re.

Forrás: ILO (1989), 8. táblázat, 55. o.

* A szerzők jelenleg a firenzei *European University Institute* munkatársai. A szerzők köszönetet mondanak Fajth Gáspárnak, Salamin Juditnak és Szívós Péternek (KSH); Sík Endrének, Merkl Ildikónak és Szántós Jánosnak (TÁRKI) a jövedelemfelvétel mikroadatai felhasználásában nyújtott segítségükért, továbbá Kolosi Tamásnak, Varga Marinának és Szántay Antalnak. A Ferge Zsuzsával, Sípós Sándorral és Tony Atkinsonnal folytatott beszélgetések, valamint Dominique van de Walle, Kim Nead, Nick Barr és John Hills e tanulmány korábbi változatához fűzött megjegyzései ugyancsak a szerzők segítségére voltak a tanulmány elkészítésében.

** Az eredeti tanulmányt terjedelmi okokból némileg rövidítve közöljük. A kihagyásokra [...] jellel utalunk. A ford.

A kelet-európai gazdaságok áttérése a piaci rendszerre megnövelte a családi pótlék szerepe iránt tanúsított figyelmet a szóban forgó országokban. Az egyik álláspont szerint a nagyvonalú családi pótlék a tervgazdaság természetes velejárója, de inkompatibilis a piacgazdasággal. Az ehhez tartozó érvelés szerint a tervgazdaságban a kormánynak lehetősége volt (ezt ki is használta) alacsonyan tartani a bérszínvonalat, ám az ebből fakadó bevétel egy részét ártámogatások és pénzbeli, illetve természetbeni „társadalmi jövedelmek”, így pl. nagyvonalú családi pótlékok formájában visszajuttatta a lakosságnak. E szerint az álláspont szerint a piacgazdaságra történő átmenet a családi pótlék bérekhez viszonyított arányának csökkenésével jár. Egy másik álláspont semlegesebb a családi pótlék gazdasági rendszeren belül elfoglalt helyét illetően. Eszerint lehet, hogy a nyugat-európai országokban tapasztalható alacsonyabb családi pótlék politikai döntés (választás) eredménye, nem pedig a piacgazdaság természetes velejárója. Megjegyezzük, hogy az Egyesült Királyságban is napirendre kerültek (egyéb változtatási javaslatok mellett) a lényegesen magasabb családi pótlék mellett szóló átgondolt érvek. Ily módon a magas családi pótlékok fenntartása Kelet-Európában akár kívánatos is lehet, ám stagnáló vagy éppen negatív gazdasági növekedés esetén komoly érvek szólnak amellett, hogy csökkentsék a kormányzati kiadásokat, és a pénzbeli juttatásokat a leginkább rászoruló körére koncentrálják. E szerint az álláspont szerint a vita tehát a támogatások célzottságáról, illetve célzásáról folyik.

Ebben a tanulmányban a magyarországi családi pótlék jobb célzásával foglalkozunk. Magyarország 1980-ban a legmagasabb családi pótlékkal rendelkező országként emelkedik ki az 1. táblázatban szereplő hat kelet-európai ország közül. 1989-ben a családi pótléokra fordított összegek a kormányzat szociális célú pénzbeli kiadásainak 20 százalékára (a nem-nyugdíj kiadások felére) rúgtak, és összességükben a GDP 3 százalékát tették ki. Az 1990-ben hatalomra került demokratikus kormány által örökölt családpótlék-rendszer egy, az *univerzalitás* elvén működő támogatási rendszer. Ezen az értendő, hogy a támogatás elosztása kizárólagosan a háztartások demográfiai jellemzői alapján történik, a jövedelem vagy a foglalkoztatási státusz explicit figyelembevétele nélkül. Magyarországon minden 16 év alatti (20 éves kor alatti, amennyiben a gyermek nappali oktatásban vesz részt)¹ gyermeket nevelő család jogosult családi pótlékra. A családi pótlék gyermekenkénti nagysága függ a családmérettől, és az egyedülálló szülők is magasabb pótlékokat kapnak. (A 2. táblázat az 1990 augusztusában érvényes pótlékok nagyságát mutatja.)

2. táblázat

A családi pótlék mértéke, 1990. augusztus

A családi pótlék havi gyermekenkénti mértéke 1990 augusztusában, Ft	
<i>Kétszülős család</i>	
Első gyerek után	1870
Második gyerek után	2470
Harmadik gyerek után	2560
Negyedik, ill. további gyermekek után	2300
<i>Kétszülős család</i>	
Egy gyerek után (ha korábban 2 + gyerek után volt jogosult)	2170
<i>Gyermekeit egyedül nevelő szülő</i>	
Első gyerek után	2170
Második gyerek után	2430
Harmadik gyerek után	2300

Megjegyzés: Az összes mérték 100 Ft-tal magasabb három év alatti gyermekek esetén. Forrás: World Bank (1992), 169. o.

A magyarországi helyzet vizsgálata során alkalmazott gondolatmenetünk nem szükségképpen felel meg a családi pótlék átmeneti gazdaságokban betöltött szerepével kapcsolatos fentebb említett két érvrendszer egyikének sem. Ehelyett inkább arra összpontosítanánk, hogy a családi támogatások magyarországi jövőjéről szóló eszmecsere során vegyünk figyelembe egy sor olyan tényezőt, amelynek a juttatások bármiféle célzásáról folyó vita során relevánsnak kell lennie. Létezik egy olyan naiv nézet, mely szerint a juttatás célzása/célzottsága definíció szerint nem hatékony, ha a kifizetésnél nem veszik explicit módon tekintetbe a jövedelmet. Ám ha az egységes jogosultsági kritérium – ebben az esetben a gyermekek megléte – korrelációt mutat az alacsony jövedelemmel, akkor egy univerzális juttatás célzottsága sokkal jobb is lehet, mint azt feltételezik. A célzottság tényleges *fokának* megállapítása a további empirikus kutatás dolga. Emellett úgy véljük, hogy a vitának annak ismeretében kellene folynia, hogy ténylegesen mit ért el, és mit nem ért el az 1990 előtti támogatási rendszer. A társadalmi biztonság rendszerének reformjáról folyó vitát bármely országban befolyásolja a rendszer addigi története, mégpedig nem csekély mértékben azért, mert a reformért felelősök attitűdjeire a múlt nagy hatást gyakorolhat. Kelet-Európa esetében ez a történelmi kontextus különösen fontos lehet. [...]

A rendszerváltás előtti helyzetet tárgyalja a tanulmány első két fejezete. Az első fejezetben a rendszer jogosultsági körére, kiterjedésére és a juttatás színvonalára vonatkozó aggregált statisztikai adatok alapján bemutatjuk a családi pótlék 1990 előtti történetét. Kimutatjuk, hogy a támogatási rendszer jogosultsági körének teljes mértékű, mind gyakorlatilag, mind elméletben minden gyermeket lefedő kiterjesztése viszonylag újkeletű fejlemény. A juttatás bérekhez viszonyított színvonala 1990-ben jelentősen magasabb volt, mint az 1. táblázatban szereplő, 1980-ra vonatkozó szint, amely ugyancsak jóval meghaladta a háború utáni időszak során elért korábbi szinteket. Ezek a vál-

tozási irányok, trendek feltehetően hatással voltak a családi támogatással kapcsolatos attitűdökre, és ily módon a családpolitika politikai gazdaságtanára.²

A második fejezetben a családi pótlék rendszerváltás előtti incidenciáját elemezzük a KSH által végzett 1988-as Jövedelemfelvételtől származó háztartási mikroadatok felhasználásával. Megvizsgáljuk, hogy a családi pótlék mekkora hányada jut az e juttatás figyelembevétele nélküli jövedelemelosztás egyes deciliseihez. (Ez természetesen csupán az egyik módja az incidencia számos lehetséges mérésének.) A gazdasági rendszerváltás előtti juttatási rendszer célzottságáról alkotott kép változik a családméret különbségeiből fakadó eltérések kiküszöböléséhez használt ekvivalenciaskála (a fogyasztási egységek szerinti számbavétel során alkalmazott súlyrendszer – a ford.) megválasztásának függvényében. Hangsúlyozzuk, hogy véleményünk szerint e skála megválasztása valódi megfontolás tárgyát képezheti, és a súlyok változhatnak a gazdasági átmenet hatására. Eredményeinket a célzottság megváltoztatásáról igen különböző nézeteket valló emberek használhatják municióként.

A harmadik fejezetben egy olyan változtatási javaslatot vizsgálunk, amely azáltal, hogy explicit kapcsolatot vezetne be a jövedelemszint és a kapott ellátás között, javíthatná a családi pótlék célzottságát; ez a javaslat nem más, mint a családi pótlék bevonása a személyi jövedelemadózás adóalapjába. Ezt a lehetőséget már a progresszív személyi jövedelemadózás 1988-ban történt bevezetése óta fontolgatják Magyarországon. Ez valóban vonzó lehetőségnek tűnhet, mivel „visszaszedné” a juttatás egy részét a magasabb jövedelműektől, miközben megőrizné a jövedelemvizsgálathoz kötött támogatások jólismert problémáitól mentes támogatási rendszer univerzális jellegéből fakadó előnyöket. Megvizsgáljuk, hogy mi is a személyi jövedelemadó számbavételi egysége, tárgyaljuk a jelenleg a gyermekek után igénybevehető adókedvezmények problematikáját, a családi pótlék adóztatásának adminisztratív problémáit, és a rendszerben érvényesülő progresszió fokát. Ezek fényében a családi pótlék megadóztatása sokkal kevésbé tűnik vonzó lehetőségnek, mint azt első látásra gondolnánk, és vonzereje az idő múlásával egyre jobban csökken.

A befejező fejezetben emlékeztetjük az Olvasót azokra a szempontokra, amelyek relevánsak lehetnek a támogatás célzásáról folyó vita szempontjából, de amelyeket elemzésünk során nem voltunk képesek tekintetbe venni, bár több figyelmet érdemelnének. Ez részben visszavezet bennünket a tanulmány első részéhez, mivel ott kimutattuk, hogy a múltban a családi pótlék családméret és családösszetétel szerint jóval differenciáltabb volt, mint jelenleg. Ez tanulságokkal szolgálhat a jelenlegi kormányzat számára, amely az adórendszeren keresztül regresszív módon nyújtott családi támogatások – melyek ily módon inkonzisztensek minden olyan állásponttal, mely szerint Magyarországon szükséges volna a családi támogatások jobb célzása – irányába tett lépéseket.

1. A családi pótlék története Magyarországon

Az a törvény, amely a családi pótlékot a foglalkoztatási státusztól független, valóban univerzális juttatássá tette, a kormányzása végéhez közeledő utolsó kommunista kormány (ill. parlament – a ford.) egyik legutolsó törvényhozási aktusa volt 1990 áprilisában. Ez a közeli változás azonban nem takarhatja el azt a tényt, hogy a családi pótlék Magyarországon hosszú múltra tekinthet vissza. Még 1938-ban került bevezetésre; Magyarország volt az első ország Kelet-Európában, amely a gyermekes családok részére pénzbeli támogatást folyósított, és Európa egészét tekintve is az elsők közé tartozott e tekintetben. A juttatásra való jogosultság soha nem függött jövedelemvizsgálattól, ám egészen 1990 áprilisáig megfelelő munkaviszonyhoz volt kötve (és a társadalombiztosítási alapból, nem pedig az állami költségvetésből finanszírozódott). Ferge beszámolója szerint a családi pótlékot csak azok a szülők vehették igénybe, akik egy adott hónapból legalább 21 napot munkaviszonyban töltöttek.

A munkaviszonyhoz kötött családi pótlék jól példázza a reform [rendszerváltás] előtti Kelet-Európában a szociális biztonságot nyújtó ellátások zömének meghatározó elvét. A juttatások gyakorta olyanokra korlátozódtak, akik megfelelő jelenlegi vagy múltbeli munkaviszonyt tudtak igazolni az államosított szektorban. 1990 előtt a családi pótlék Magyarországon azoknak a gyerekeire korlátozódott, akik az állami szektorban vagy a mezőgazdasági szervezetekben dolgoztak. A harmadik táblázat összefoglalja a jogosultság változásait a háború utáni időszak során a munkaviszony jellegére vagy a család méretére tekintettel. A tábla alapján kirajzolódó általános kép a jogosultság bővülését mutatja az idő múlásával³. Két megjegyzés ide kívánczik. Először is, az 1990-es változások nemcsak a jogosultság munkaviszonyhoz kötését törölték el, hanem egyúttal kiterjesztették az ellátást a családban élő összes gyerekre. Ehhez hasonló szabályozás korábban csak az 1946–1953 közötti időszakban volt érvényben, és akkor is csak az állami szektorban foglalkoztatottak gyerekeire. Másodszor, 1975 előtt a mezőgazdasági szervezetekben dolgozó családokat a többiekénél kevésbé kedvezően kezelték, ezek alacsonyabb összegű juttatást kaptak, és 1966-ig ebben a körben a kisebb családok családi pótlékra való jogosultsága is korlátozott volt.

3. táblázat

A családi pótlékra való jogosultság változásai, 1946–1990

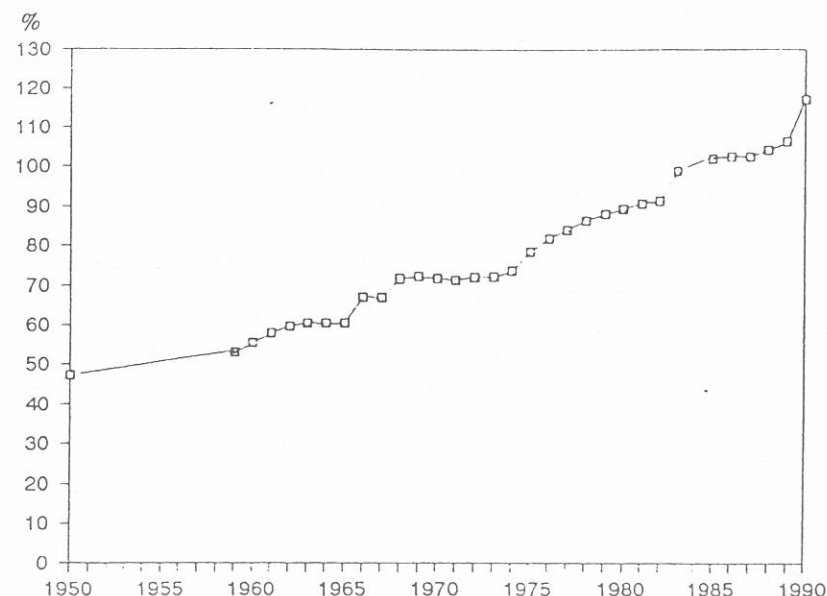
1946	Csak az állami szektorban foglalkoztatottak jogosultak a juttatásra, a mezőgazdasági szövetkezetek dolgozói ki vannak zárva a jogosultak köréből. Nincs korlátozás a gyermekek száma szerint.
1953 (március)	A jogosultságot kiterjesztik a három- vagy többgyermekes mezőgazdasági szövetkezeti dolgozók családjára is, de esetükben a pótlék alacsonyabb összegű, mint amennyi az állami szektorban foglalkoztatott dolgozók gyerekei után jár. Az állami szektorban foglalkoztatottak esetében a jogosultság a két vagy több gyermekkel rendelkező családokra korlátozódik.
1959 (április)	A jogosultságot kiterjesztik a gyermeküket vagy gyermekeiket egyedül nevelő anyákra.
1966 (július)	A jogosultságot kiterjesztik a kétgyermekes mezőgazdasági szövetkezeti dolgozók családjára is.
1972 (január)	A jogosultságot kiterjesztik azokra az egy igényjogosult gyermekkel rendelkező családokra, melyekben korábban két vagy több igényjogosult gyermek volt.
1975 (július)	A mezőgazdasági szövetkezeti dolgozók családjának járó juttatások mértékét felemelik az állami szektorban foglalkoztatottak által élvezett juttatások szintjére.
1983 (július)	A jogosultságot kiterjesztik az egygyermekes családokra is, a gyermek hatéves koráig.
1990 (április)	Univerzális, munkaviszonytól független jogosultság; a jogosultságot kiterjesztik az egygyermekes családokra a gyermek hatéves korán túl is.

Forrás: Népszava Lap- és Könyvkiadó, 1986, 1987

Vajon hogyan módosult a jogosultság harmadik táblázatban bemutatott változásai hatására a családi pótlékot kapó gyermekek létszáma? Az első ábrán bemutatjuk, hogyan alakult 1950 és 1990 között évről évre azon gyerekek aránya, akik után családi pótlékot fizettek, a 15 év alatti összes gyermek létszámához viszonyítva. A mutatószám meghatározásához alkalmazott nevező nem nevezhető ideálisnak, hiszen kizár a számbavételből egyes idősebb, de igényjogosult gyermekeket, ám a számítás mégis megfelelően mutatja a háború utáni időszakban a jogosultság fokozatos kiterjesztését.

1. ábra

A családi pótlékban részesülő gyermekek aránya az összes 0–14 éves gyermekhez viszonyítva, 1950–1990



Források:

i) gyermekek száma, aki után családi pótlékot fizetnek:

1950: Ferge (1991a) 22. o.

1959–83: Népszava Lap- és Könyvkiadó, 1986, 1987

1986, 1987: Statisztikai Évkönyv 1987, 20.7 táblázat, 334. o.

1985, 1988, 1989: Statisztikai Évkönyv 1989, 20.6 táblázat, 318. o.

1990: Statisztikai Évkönyv

1990, 15.9 táblázat, 239. o.

ii) a 0–14 év közötti gyermekek száma, január 1-jén:

1949, 1960, 1970, 1980, 1985–89: Statisztikai Évkönyv 1988, 3.2 táblázat, 38. o.;

1990: Statisztikai Évkönyv 1990, 2.2 táblázat, 25. o.

A többi évre a fentiekből interpolált adatokat használtunk.

1985-től kezdődően a családi pótlékban részesülő gyerekek száma meghaladta a 15 évesnél fiatalabb gyerekek teljes létszámát. Azt, hogy a rendszer még ekkor sem fedte le az egész érintett népességet, jól mutatja, hogy 1989-ről 1990-re az arányszám 107-ről 117 százalékra ugrott. Ez egyfelől a munkaviszonyban nem álló szülők gyermekeinek bekapcsolását, másfelől pedig azt tükrözi, hogy családmérettől függetlenül immár minden 16 év alatti gyerek jogosulttá vált. Az 1980-as évek közepe előtt a jogosultak köre jelentősen kisebb volt. 1975-ben az első ábrán illusztrált arány még csak 79 százalék volt, és ha 1950-ig visszamegyünk, 50 százaléknál is alacsonyabb arányt találunk. 1965 és 1985 között meglehetősen szilárd növekedést tapasztalhatunk.

A jogosultak körén kívül tekintetbe kell vennünk a *családipótlék-kifizetések színvonalában* bekövetkezett változásokat is. Vajon mindig olyan volt

Magyarországon az átlagkeresetek és a családi pótlék közötti viszony, mint azt 1980-ra az első táblázat mutatja? A második táblázat némi fényt vet erre. Tekintettel a háború utáni időszakban a különböző méretű családokra vonatkozó családi pótlék relatív nagyságában bekövetkezett változásokra, három különböző idősort mutatunk be, mindegyik esetben azonos átlagkeresetet használva nevezőként. A számlálók a következők:

* a családi pótlék nagysága kétgyerekes családra (kétszülős család, állami szektorban foglalkoztatottak)

* a családi pótlékot élvező családok által kapott átlagos családi pótlék

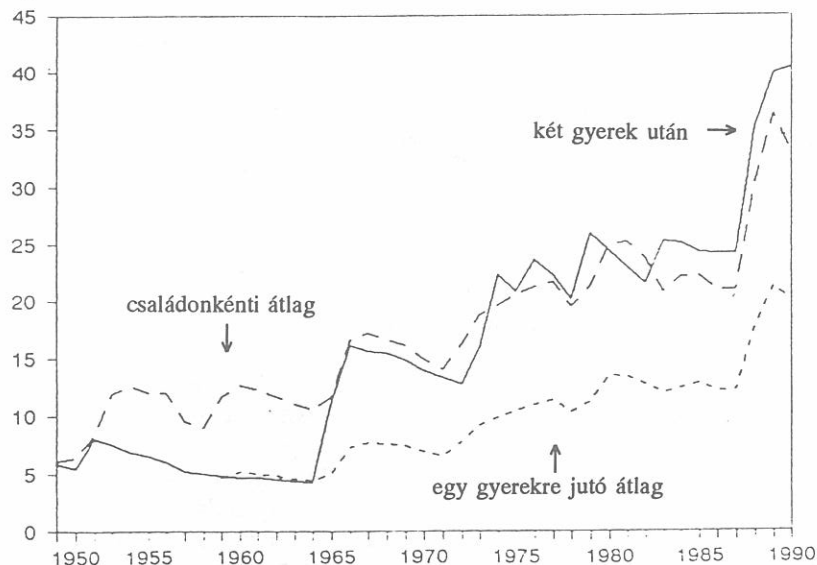
* a családi pótlék hatálya alá eső gyerekek által élvezett átlagos családi pótlék.

Az első két idősorra 1949 óta rendelkezünk adatokkal. Az egy gyerekre jutó átlagos fizetés idősorát 1959-től ábrázoljuk. Ha először 1980-at, az első táblázatban szereplő nemzetközi összehasonlítás évét nézzük, azt tapasztaljuk, hogy az egy családra jutó átlagos családi pótlék megegyezett a kétgyerekes családnak 1980-ban járó, a szóban forgó táblázat által bemutatott családi pótlék mértékével – az átlagbér 25 százalékával –, miközben az egy igényjogosult gyermekre jutó átlagos kifizetés csak az átlagbér 15 százaléka volt.

2. ábra

Családi pótlék kifizetések színvonala az átlagkeresetek százalékában, 1949–1990

az átlagbér százaléká



Megjegyzés: A családonkénti, illetve a jogosult gyerekekre jutó átlagokat az éves teljes családpótlék-kiadásra és a családi pótlékban részesülő családok, illetve gyerekek számára vonatkozó információk alapján számítottuk ki. A két gyerek utáni szintet olyan családokra számoltuk, melyben mindkét szülő jelen van, és ahol a szülők – 1975 előtt – az állami szektorban foglalkoztatottak; minden egyes évre az adott év augusztusában érvényes szintet vettük alapul, kivéve 1984–85-öt, amikor is (az augusztusi adatok hiányában) az év egy korábbi hónapját vettük alapul.

Források:

i) Éves kiadás családi pótlékre:

1949–52: Statisztikai Évkönyv 1961, 271. o.

1953–64: Statisztikai Évkönyv 1964, 282. o.

1965: Statisztikai Évkönyv 1965, 292. o.

1966–73: Statisztikai Évkönyv 1973, 391. o.

1975–85: World Bank (1992), 2.2 táblázat, 10. o.

1986–90: Statisztikai Évkönyv 1990, 14.4 táblázat, 216. o.

ii) Családi pótlékban részesülő családok száma:

1950–1989: Statisztikai Évkönyv 1989, 1.17 táblázat, 22. o.

1990: Statisztikai Évkönyv 1990, 1.16 táblázat, 21. o.

iii) Azon gyermekek száma, akik után családi pótlékot fizetnek:

lásd az 1. ábra forrásmegjelölését

iv) Családi pótlék kétgyerekes családra:

1950–1983: Népszava Lap- és Könyvkiadó 1986, 1987;

1984–85: Statisztikai Évkönyv 1987, 20.6 táblázat, 253. o.

1987: Statisztikai Évkönyv 1988, 20.6 táblázat, 334. o.

1988–89: Statisztikai Évkönyv 1989, 20.5 táblázat, 318. o.

1990: Statisztikai Évkönyv 1990, 15.9 táblázat, 239. o.

v) Átlagos havi bér

1950–87: Statisztikai Évkönyv 1989, 1.14 táblázat, 19. o.

1988–90: Statisztikai Évkönyv 1989; az 1987-es adat korrigálva az Évkönyvben a nettó keresetekre szereplő indexszel (1990-re számított adat); ill. az Évkönyv 19.2 táblázatában a 300. oldalon szereplő adatok (1988–89-es explicit adatok)

Az 1980-as adatok jelentősen magasabbak, mint a háború utáni periódus korábbi éveiben tapasztaltak. Az egy családra jutó átlagos családi pótlék idősorát 1950 óta nagy, ugrásszerű emelkedések, és kisebb, fokozatos csökkenések jellemzik. Ennek az időornak a mozgása tükrözi mind a jogosultságban, mind a juttatás mértékében bekövetkezett változásokat. Ami ez utóbbit illeti, a két gyerek esetén járó összeg változatlan maradt 1951 és 65 között, s így módon az átlagbérhez képest csökkent, majd 1966 és 1973 között újból rögzített volt. Az egy családra jutó átlagos kifizetés 1950-ben csupán az átlagbér 6 százaléka volt, 1980-as relatív szintjének mintegy negyede; míg (az ábrán – erre az évre – nem szereplő) gyermekekenkénti átlagos családi pótlék ekkor még csak az átlagbér 3 százalékát tette ki. A gyermekekenkénti átlagos kifizetés egészen 1975-ig nem érte el az átlagbér 10 százalékát.

Rátérve az 1980 utáni időszakra, azt tapasztalhatjuk, hogy 1987-ben az átlagos gyermekekenkénti, illetve a két gyerek után járó családi pótlék átlagbérhez viszonyított relatív szintje nagyjából megegyezik 1980-as értékével, miközben az egy családra jutó átlagos kifizetés valamelyes csökkenést mutat, tükrözve egyes egygyermekes családok 1983-ban bekövetkezett bevonását a jogosultak körébe. (Lásd harmadik táblázat.) 1988-ban aztán mindhárom idősor jelentős növekedést mutat, ami 1989-ben megismétlődik. A két átlagos kifizetésű időornak a 2 gyermek/2 szülő esetén érvényes segélyhez képest tapasztalható csekély visszaesése 1990-ben feltehetően azt tükrözi, hogy ebben az évben terjesztették ki a jogosultságot az összes egygyermekes családra.

1989-re a családonkénti átlagos családpótlék-kifizetés az átlagbér 36 százalékának felelt meg, míg az egy (jogosult) gyermekre jutó átlagos családi

pótlék az átlagbér 21 százalékát tette ki. Vajon mik voltak az okai annak az 1988–89-es politikaváltásnak, amelynek hatására ezek az adatok mintegy 70 százalékkal lettek magasabbak 1987-es relatív szintjükénél? Az egyik ok a fogyasztói ártámogatások fokozatos megszűnése volt, ami arra készítette a kormányt, hogy a reáljövedelmek változását kompenzálандó megemelje a családi pótlékot. A másik ok az volt, hogy 1988 januárjával bevezették Magyarországon a progresszív személyi jövedelemadót. A főmunkahelyen kapott béreket az állami és szövetkezeti szektorban bruttósították, annak érdekében, hogy a nettó keresetek változatlanok maradjanak. A másodállásokból – melyek a magyar munkaerőpiacon igen elterjedtek – származó jövedelmek azonban már az új adó hatálya alá estek. Így az adó bevezetésének eredményeképp „Azoknak az esetekben, akiknek jövedelmei több forrásból származtak, az összevont (adózás utáni) reáljövedelem csökkenhet... Az állami bevételek ebből [az adóból] fakadó többletét ezért arra kell használni, hogy – a családi pótlék növelése útján – könnyítsék a gyermekes családok helyzetét.” (Pénzügyminisztérium, 1987, 7. o.)

Valójában a családi pótlék emelését az SZJA bevezetésének legitimálására használták, vagy legalábbis arra, hogy legitimálják azt a módot (melyre az alábbiakban még visszatérünk), ahogy ez az új adó a családot kezelte.

A családpótlék-rendszer Magyarországon hosszú múltra tekinthet vissza, ami feltehetően fontos hatással van mind a választópolgárok várakozásaira, mind pedig a politikácsinálók döntéseire. A háború utáni időszak egészét vizsgálva jelentős növekedést tapasztalhattunk mind a rendszer által lefedett gyerekek számában, mind pedig a kifizetések átlagbérhez viszonyított arányát tekintve.

A rendszer teljes, univerzális jogosultságot megvalósító 1990-es kiterjesztése, illetve a juttatások mértékében 1988–89-ben bekövetkezett növekedés a korábbi fejlődés kontextusába helyezve vizsgálандó.

2. A családi pótlék célzottsága 1990 előtt

Ebben a fejezetben háztartási szintű mikroadatok segítségével vizsgáljuk a családi pótlék célzottságát. [...] Azt vizsgáljuk, hogy az összes családpótlék-kiadás milyen hányada jut a családi pótlék felvétele előtti jövedelemeloszlás egyes deciliseire. E szerint a mérőszám szerint a családi pótlék célzottsága javul minden olyan reform során, amely csökkenti az eloszlás felső részeire jutó kiadások részarányát. Ezt elérhetjük akár a magasabb jövedelmű háztartások részére folyósított családpótlék-kifizetések csökkentésével, vagy akár az alacsonyabb jövedelmű háztartásokra jutó kiadások növelésével, illetve a két módszer kombinációjával. A különbségtétel fontos; ha ugyanis a célzottság/célzás egy olyan definícióját használnánk, amely a szegénység csökkentéséhez kapcsolódik, akkor a magas jövedelmű háztartások részére nyújtott támogatások csökkentése semmivel sem javítaná a célzottságot.

A családi pótlék és az 1988-as jövedelemfelvétel

Vizsgálatunk adatforrása a KSH által 1988-ban végzett jövedelemfelvétel, amely az 1987. évi jövedelmekre vonatkozóan gyűjtött információkat. [...] A felvételhez használt minta a vonatkoztatási évben az országban élő magyar állampolgárok háztartásait reprezentálja. A jövedelemfelvételek válaszolási aránya általában meglehetősen magas volt; az 1988-as felvétel esetében a válaszolási arány 83 százalékos, és a mintában szereplő nem-válaszolóknak csak mintegy harmada volt válaszmegtagadó. A 19 856 fős mintanagyság a nemzetközi normák szerint ugyancsak meglehetősen nagynak tekinthető. A felvétel alapvető célja az egyéni és a háztartási jövedelmekre vonatkozó információk gyűjtése. Részletes információt kértek az összes forrásból származó jövedelekről, beleértve a másodállásokat, a mezőgazdaságból származó természetbeni jövedelmeket, a borraivalót és a társadalmi juttatásokat. A főmunkahelyről származó keresetekre vonatkozó adatokat ellenőrizték a munkaadók segítségével, figyelembe véve az év során bekövetkezett munkahelyváltozásokat is. [...]

A felvétel során rögzített családpótlék-nagyságok a KSH becslései, melyek a válaszoló háztartások által szolgáltatott adatokon és az akkor érvényes családpótlék-táblán alapulnak. Ha egy háztartás jelezte, hogy az év során családi pótlékban részesült, a KSH kiszámította az éves összeget a gyermekek száma, kora és oktatási részvétele alapján, figyelembe véve, hogy egy vagy két szülő él-e a családban. [...]

Ha a Jövedelemfelvételtől megbecsüljük a családi pótlék aggregált (országos szintű) értékét, a hivatalos 1987-es családpótlék-kiadás 106 százalékát kapjuk. A kismértékű felülbecslést véleményünk szerint az okozhatta, hogy a Jövedelemfelvételben szereplő gyermekes családok válaszadási hajlandósága az átlagosnál nagyobb volt. A KSH kiszámította azokat a súlyokat, melyek segítségével az összesítésnél ki lehet küszöbölni a mintavételi eljárás (rétegezett véletlen mintavétel) egyes nem arányos sajátosságainak hatását. A továbbiakban mi is ezeket a súlyokat használjuk. [...]

A Jövedelemfelvétel lehetővé teszi annak elemzését, hogy mi volt a családi pótlék tényleges jelentősége az 1987-es összesített háztartási jövedelmeken belül. [...] Ehhez vesszük a Jövedelemfelvételben szereplő összes olyan háztartást, amely 1987 során családi pótlékban részesült, és meghatározzuk, hogy az általuk kapott családpótlék-kifizetések éves nettó jövedelmük mekkora hányadát magyarázzák (tekintet nélkül a háztartás-méret különbségeire). Ezután e hányadok alapján sorba rendezzük a háztartásokat, és az így kapott eloszlást a 4. táblázatban összefoglalóan [decilisekkel] jellemezzük. A táblázat kimutatja, hogy a családi pótlékban részesülő háztartások 60 százaléka esetében a pótlékból származó bevételek a nettó jövedelem kevesebb, mint 10 százalékát teszik ki; a háztartások csaknem harmada számára pedig ez az arány 5 százaléknál is kisebb. A családpótlék-bevétel csak a háztartások kevesebb, mint tizede számára alkotja jövedelmük több mint 20 százalékát. [...]

4. táblázat

A családi pótlék *részarányának* eloszlása az összesített nettó háztartási jövedelemhez képest a családi pótlékot kapó háztartások körében

	Részarány (%)
A háztartások 10 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	2,5
A háztartások 20 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	3,7
A háztartások 30 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	4,8
A háztartások 40 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	6,1
A háztartások 50 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	7,6
A háztartások 60 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	9,0
A háztartások 70 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	10,5
A háztartások 80 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	12,8
A háztartások 90 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	17,6
A háztartások 100 százalékánál a <i>részarány</i> kisebb vagy egyenlő, mint	81,4

[...]

Forrás: Az 1988-as jövedelemfelvételtől származó mikroadatok; a számítás 7863 háztartás adatain alapszik.

A családi pótlék incidenciájának mérése

Vizsgáljuk meg most a családi pótlék célzottságát 1987-re vonatkozóan. Mint korábban már jeleztük, ehhez megnézzük, hogy az egyes nettó háztartási jövedelemdecilisek milyen arányban részesülnek az összes családpótlék-kiadásból. Ehhez a Jövedelemfelvételtben szereplő összes háztartást figyelembe vesszük, nem csupán azokat, ahol gyermekek vannak, ill. amelyek családi pótlékot kapnak, mivel a teljes népességen kívánjuk vizsgálni a családi pótlék incidenciáját.

[...] Elemzésünk alapegysége a *háztartás*, melyet Magyarországon egy adott lakásban együttélő, megélhetési költségeiket egymással részben vagy teljesen megosztó egyének csoportjaként definiálnak. Ha a családi pótlék incidenciáját vizsgáló elemzésünk alapegységei az eltartott gyermek(ek)kel együttélő személyekként vagy párokként definiált *családok* lettek volna, feltehetően meglehetősen eltérő eredményekre jutottunk volna.

Tekintettel a családpótlék-kifizetések nagyságára, a családi pótlék incidenciáját a *pótlék előtti* jövedelemeloszláshoz képest vizsgáljuk. Azaz minden háztartás esetén levonjuk a jövedelemből a kapott összes családi pótlékot, mielőtt a háztartásokat jövedelmük szerint sorba rendeznénk. [...] Mindazonáltal fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a pótlék nélküli jövedelmek eloszlása nem feltétlenül egyezik meg azzal az eloszlással, amely a családi pótlék-rendszer hiányában jött volna létre. [...]

A háztartásméret és összetétel kezelése számításainkban ugyancsak fontos módszertani probléma. Milyen ekvivalenciaskálát használjunk az eloszlásban szereplő háztartások jövedelmeinek közös nevezőre hozásához? Az erre a kérdésre adott válaszunk feltehetően nagymértékben befolyásolja majd kapott eredményeinket. Egy, a gyermekek számától függő juttatás incidenciáját kí-

vánjuk elemezni, és a háztartásméret és összetétel különbségeit korrigáló ekvivalenciaskálán keresztül a gyermekszám részben befolyásolni fogja a háztartások relatív helyzetét a jövedelemeloszlásban, és ily módon a családi pótlék incidenciájáról kialakított képünket.

A kelet-európai statisztikai rendszerekben elterjedt gyakorlat a jövedelemeloszlás meghatározásához a háztartás *egy főre jutó* jövedelmét használni. Magyarország esetében pl. ezt a gyakorlatot követte a pénzületi és természetbeni társadalmi jövedelmek és ártámogatások incidenciáját elemző, a Világbank által finanszírozott vizsgálat. Egy ilyen ekvivalenciaskála használata esetén várhatóan több nagy család lesz közelebb a jövedelemeloszlás aljához, mintha egy alternatív skálát használnánk, s ennek nyilvánvaló következményei lesznek a családi pótlék incidenciájáról alkotott képünkre is.

Az ekvivalenciaskála megválasztása egyaránt tükröz technikai kérdésekről – így pl. a fogyasztásban jelentkező méretgazdaságosságról – alkotott ítéleteket, valamint a különböző csoportok, így pl. a gyermekek és idősek szükségleteihez rendelt prioritásokról alkotott értékítéleteket. A Nyugaton kevésbé elterjedt, az egy főre jutó jövedelem koncepciójának megfelelő skála használatát Magyarországon a rendszerváltás előtti időszakban akár helyénvalónak is tekinthetjük. [...] Mindazonáltal fontosnak tartjuk, hogy jelezzük a megfelelő ekvivalenciaskáláról alkotott vélekedések sokszínűségét; épp ezért számos különböző skála alapján közlünk eredményeket.

Az ekvivalenciaskálák közti különbségeket Buhmann és társai az alábbi összefoglaló képlet segítségével írták le:

$E = Y/H\alpha$, ahol E az ekvivalizált [fogyasztási egyenértékre hozott] jövedelem, Y a háztartás teljes jövedelme, H a háztartás mérete és α a háztartás szükségleteinek háztartásméret szerinti rugalmassága. Pl. az OECD ekvivalenciaskála, amelynek súlyrendszere az első felnőtthez 1-es, a további felnőttekhez 0,7-es, a gyermekekhez pedig 0,5-ös koefficienssel rendel, nagyjából 0,7-es α értéknek feleltethető meg. α ilyen értéke esetén a háztartásméret 10 százalékos növekedése a háztartás szükségleteinek 7 százalékos növekedésével jár.

Négy különböző ekvivalenciaskála alkalmazásának hatását mutatjuk be az incidenciára. Vizsgáljuk meg az alábbi jövedelem-mérőszámok eloszlását:

1. *egy főre jutó háztartási jövedelem*, ami megfelel annak, ha a Buhmann-féle képletben szereplő paraméter értékét 1-nek választjuk;
2. *teljes háztartási jövedelem*, ami megfelel az $\alpha = 0$ beállításnak;
3. *a KSH definíciójának megfelelő ekvivalizált jövedelem*, melyhez a teljes háztartási jövedelem alkotórészeit az 1988-as Jövedelemfelvétel során a KSH által használt súlyrendszer súlyaival (melyeket a 3. ábra megjegyzésében részletezünk) elosztva kell összesíteni. Egy két gyermeket és két felnőttet tartalmazó háztartás esetén, melyben legalább az egyik felnőtt dolgozik, ez a mutató a paraméter 0,69 és 0,89 közti értékének felel meg, a gyermekek életkorától, illetve a családban élő második felnőtt kereső vagy nem kereső státuszától függően.
4. *az OECD definíció szerint ekvivalizált jövedelem*, melynek kiszámításához a háztartás teljes jövedelmét a korábban részletezett OECD

ekvivalenciaskála elemeivel kell osztanunk. Ez mintegy az α paraméter 0,7-re történő beállításának felel meg.

Az első két eloszlás az α extrém értékeinek feleltethető meg; az egy főre jutó jövedelemhez tartozó skála ($\alpha = 1$) maximális korrekciót tesz lehetővé anélkül, hogy bármiféle, a háztartás méretnövekedésével együtt járó méretgazdaságosságot figyelembe venne, míg a teljes háztartási jövedelem ($\alpha = 0$) eloszlásának vizsgálata feltételezi, hogy a háztartás szükségletei nem változnak a méret növekedésével. [...] A KSH-skála, melyben a szükségletek a felnőtt/gyermek státusz mellett az aktivitási státusz és az életkor szerint is változnak, inkább figyelembe veszi a háztartás összetételét, mint az OECD skálája.

[...] Egy fejlett országban a háztartásméret megválasztása döntés kérdése. [...] Ez a probléma jól ismert az ekvivalenciaskálák irodalmából: az ökonometriai becslésekből származtatott skálák függenek a háztartásméret megválasztásától. Mivel a méret megválasztása csak a szülők választását tükrözi, a gyerekeket nem, jóllehet mindkét érintett fél jólétét figyelembe kellene venni, s mivel a háztartásméretnek jelentős hatása van a háztartás költségeire s ily módon a gyermekek jólétére, indokoltnak tekinthetjük a háztartásmérettől függő, ökonometriai becsléseken alapuló ekvivalenciaskálák alkalmazását.⁴

Mindez elvezet utolsó módszertani problémánkhoz. [...] Vajon a háztartások a fentiekben tárgyalt különböző skálák segítségével ekvivalizált jövedelmének, avagy az ezeket a háztartásokat alkotó egyének ekvivalizált háztartási jövedelmének az eloszlása az, amire valójában kíváncsiak vagyunk? E tekintetben választásunk egyértelmű: az egyének jövedelemeloszlása vizsgálendő, amiből az következik, hogy elemzésünkben minden egyes háztartáshoz hozzá kell rendelnünk egy, a háztartás méretével (tagjainak számával) megegyező H súlyt. Miután egy ekvivalenciaskálával elvégeztük a háztartások [a méret- és összetételkülönbség okán] eltérő szükségletei miatt szükséges korrekciót, a háztartások minden egyes tagját „egyenlő állampolgárként” kell kezelnünk az eloszlásban⁵. Ezért incidenciaszámításaink az egyének családi pótlék előtti háztartási jövedelmének eloszlására vonatkoznak.

A családi pótlék incidenciája 1987-ben

A harmadik ábra megmutatja, hogy az 1988-as Jövedelemfelvételben rögzített teljes családipótlék-kifizetés mekkora hányada jut a családi pótlék előtti jövedelemeloszlás egyes deciliseibe tartozó egyénekhez. Az eredmények a családi pótlék 1987-es célzottságának fokára vonatkozó ellentétes álláspontok közül többnek az alátámasztására is alkalmasak. Ha valaki amellett kívánná érvelni, hogy ez a juttatás meglehetősen jól célzott volt az alacsony jövedelmű háztartásokra, az az egy főre jutó jövedelem szerinti eloszlásra hivatkozna. Eszerint a kiadások csaknem negyede kerül a népesség legszegényebb 10 százalékát alkotó egyénekhez, és két ötöde kerül a legszegényebb 20 százalékhoz. Eközben a kiadások egy tizenkettőde jut a népesség leggazda-

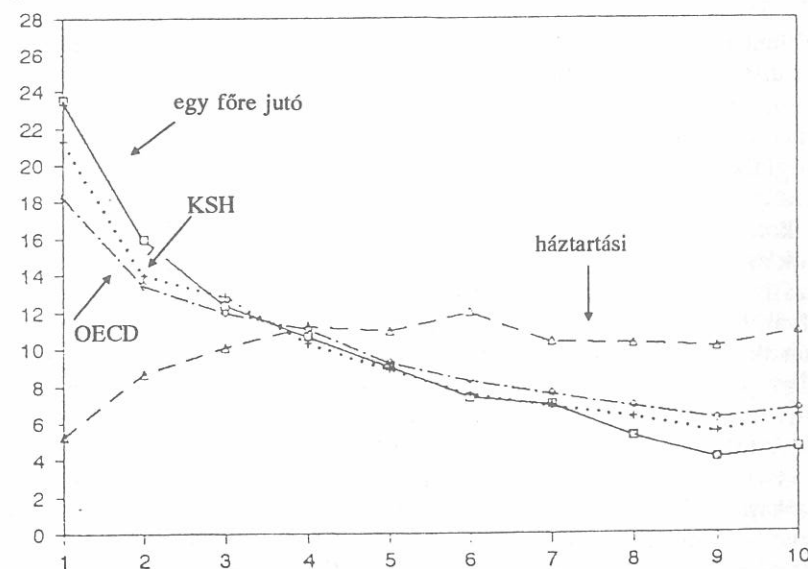
gabb 20 százalékának. Ha viszont valaki amellett kívánná érvelni, hogy a családipótlék-kifizetéseket „elpocsékolják” a magas jövedelmű háztartásokra, az a teljes háztartási jövedelem eloszlását használhatja érvelése alátámasztására: az egyének leggazdagabb 20 százaléka kapja a kiadások egy ötödét – ami másfélszer több, mint amennyi az alsó húsz százaléknak jut, s az alsó tíz százalékra jut a legkevesebb.

E számítások egyike sem lenne meggyőző azonban egy olyan egyénnek, aki elveti az ekvivalizálás hiányát ($\alpha = 0$) a teljes jövedelemeloszlás esetében, de ugyanakkor úgy gondolja, hogy az egy főre jutó skála ($\alpha = 1$) túl messze megy e tekintetben. Az akár az OECD-skála, akár a KSH-skála alkalmazásával kapott általános kép annyiban hasonlít az egy főre jutó skála által adott-hoz, hogy a jövedelem növekedésével az egyes jövedelemdecilisekre jutó kiadások részaránya csökken. (Ez azt a tényt tükrözteti, hogy az ezekhez a skálákhoz tartozó α érték közelebb áll 1-hez, mint 0-hoz.) A KSH-skála olyan eredményeket ad, melyek különösen közel állnak az egy főre jutó jövedelemre kapottakhoz, s melyek szerint a kiadások több mint 20 százaléka jut az első decilisére. Ha az alsó két decilist tekintjük, erre jut a családipótlék-kiadások 40 százaléka az egy főre jutó jövedelmi skála szerint, 35 százaléka a KSH-skála és 32 százaléka az OECD-skála alkalmazása esetén. Az OECD- és a KSH-skálához tartozó eredmények különbségeinek egyik oka az lehet, hogy az utóbbi a kor- és az aktivitási státuszkülönbségek kifinomultabb figyelembevételére képes.

3. ábra

A családi pótlék előtti eloszlás egyes jövedelemdeciliseinek részesedése a teljes családipótlék-kiadásból, 1987

a teljes kiadás százaléká



Megjegyzés: Az eloszlás minden esetben a családi pótlék nélkül számított (ún. családi pótlék előtti) ekvivalizált háztartási jövedelem egyéni eloszlása. Az OECD ekvivalenciaskála a szövegben megtalálható. A KSH ekvivalenciaskála az alábbi koefficienseket alkalmazza: 3 év alatti gyermek: 0,45; 3–5 éves gyermek: 0,5; 6–10 éves gyermek: 0,6; 11–14 éves gyermek: 0,7; 15–18 éves gyermek: 0,95; gazdaságilag aktív személy: 1,0; inaktív 19–59 év közötti férfi: 0,9; inaktív 10–59 év közötti nő: 0,9; 60+ éves inaktív férfi: 0,8; 55+ éves inaktív nő: 0,8; háztartásfőre járó kiegészítés: 0,2.

Forrás: 1988-as Jövedelemfelvétel mikroadatai (lásd Függelék); az ekvivalenciaskála forrása Atkinson és Micklewright, 1992, H13 táblázat.

Eredményeink 1987-re vonatkoznak, amikor a családi pótlékot még nem univerzális ellátásként fizették. A rendszer 1990-es kiterjesztése a társadalmasított szektorban dolgozók körén kívüliekre feltehetően megnövelte az alacsony jövedelmű háztartásokra jutó kiadások részarányát, másszóval kritériumunk szerint javított az ellátás célzottságán.

A családi pótlék incidenciájáról adott elemzésünk jól példázza, mennyire fontos, hogy a háztartási jövedelmek különböző mérőszámai mögött lévő feltevéseket explicitté tegyük, és hogy több jövedelemmutató alapján is elkészítsük az elemzést. Mint a fentiek illusztrálják, a juttatások célzottságáról folyó vita során különböző mérési módszerek közül kell választanunk, és választásunk befolyással lesz következtetéseinkre.

3. A családi pótlék megadóztatása

[...] A magasabb jövedelmű háztartásoknak jutó családi pótlék értékének csökkentése az előző fejezetben alkalmazott kritérium szerint javítaná az ellátás célzottságát: az alacsonyabb jövedelemdecilisekbe tartozó háztartásokra jutó kiadás részesedése nőne. Persze nem minden kritérium szerint tekinthetnénk ezt javulásnak; a családi pótlék adózás alá vonása önmagában nem csökkenti, sőt, akár még növelheti is a szegénységet.

Az, hogy egy másik megoldás, a jövedelemmel közvetlenebb kapcsolatot teremtő jövedelemteszt helyett mégis az adózás által kínált opció vizsgálatával foglalkozunk, azt az álláspontunkat tükrözi, hogy a családi pótléknak továbbra is univerzálisan fizetett juttatásnak *kellene* maradnia; véleményünk szerint komoly érvek hozhatók fel ennek alátámasztására. Először is itt vannak azok az érvek, melyek bármely társadalomban érvényesek lennének. Egy univerzális alapon nyújtott családi pótlék a gyermeknevelés magánköltségeinek olyan figyelembevételét jelenti, amely tekintettel van különböző méretű háztartások közötti, a mérethől fakadó fogyasztási különbségek kiegyenlítésére. Egy jövedelemteszthez nem kötött univerzális ellátás alacsony adminisztratív költséggel, és az igénybevétellel (a segély felvételével) kapcsolatos problémáktól csaknem teljesen mentesen biztosít támogatást. [...]

Másodszor: vannak olyan érvek is, melyek a juttatás magyarországi történetéhez kapcsolódnak. A jogosultak körének a kommunista kormányzás alatt megfigyelhető növekedése, amely az univerzális elv 1990-es bevezetésével érte el tetőpontját, azt sugallja, hogy a családi pótlékre való univerzális jogosultság elvetése politikailag destabilizáló hatású lehet. Ennek káros hatása

lehetne a jelenleg folyó gazdasági átalakulás megítélésére. Természetesen a szocializmusból a piacgazdaságra történő átmenet megköveteli a lakosság attitűdjének változását a társadalmi és gazdasági élet számos vonatkozásában. Ennek ellenére nem érezzük úgy, hogy a családi pótlék univerzális jellege a magyar szociálpolitika természetellenes vonása lenne, és emlékeztetjük az Olvasót arra, hogy a nyugati piacgazdaságok egész sorában találkozhatunk univerzális családi pótlékkal.

Első látásra a családi pótlék bevonása a Magyarországon 1988-ban bevezetett személyi jövedelemadó adóalapjába egy nyilvánvalóan adódó, logikus lépésnek tűnik, ha az a problémánk, hogy a kiadások túlságosan nagy része jut a magas jövedelmű háztartásokra. A magyar SZJA progresszív adótáblán alapszik. Ha a családi pótlékot bevonnánk az adóalapba, ez csökkentené a magasabb jövedelmű szülők által élvezett támogatás értékét, miközben az alacsony jövedelműek számára továbbra is a teljes összeg felhasználható maradna. Az IMF „A társadalombiztosítás reformja Magyarországon” c. jelentése ilyen irányú lépés megtételét javasolta. Ugyanakkor számos probléma merül fel, melyek azt sugallják, hogy a családi pótlék célzottságának az adórendszer segítségével történő javítása sem nem olyan könnyű, sem nem annyira kívánatos, mint azt az első pillantásra gondolhatnánk. [...]

Vonatkoztatási egység

Az SZJA vonatkoztatási egysége az egyén. A háztartás minden tagja külön adózik, és a házasság nem részesülnek az adóalapot csökkentő kiegészítő kedvezményekben. A fizetendő adó kizárólag az *egyéni* jövedelemtől függ. A családi pótlék ugyanakkor – mint arra elnevezése is utal – egy, a *családoknak* fizetett juttatás. A juttatás célzottságáról a tanulmány második pontjában adott elemzésünkben pedig egy még ennél is tágabb egységet vettünk alapul: a *háztartást*. Ha azért törekszünk a juttatás jobb célzására, mert a családok vagy a háztartások életszínvonala (feltéve, hogy ezeken a szinteken a jövedelmeket megosztják, összevonják) számít nekünk, akkor az ezen egységek, illetve az egyének közti különbségtétel fontos. [...]

Ha a családi pótlékot bevonnák az SZJA adóalapjába, szükségessé válna annak a szülőnek a kijelölése, akinek adóköteles jövedelmeihez a családi pótlékot hozzá kellene adnunk. Ez felveti a méltányosság kérdését a szülők vonatkozásában, és azzal a következménnyel jár, hogy a családok (vagy háztartások) közti vertikális méltányossági megfontolásokat nem lehet teljesen kielégítően figyelembe venni. Tételezzük fel azt, hogy a szülők maguk választhatják meg, melyikük adózzon a családi pótlék után, vagy pedig azt, hogy a családi pótlékot automatikusan az anya jövedelmeként kezelik. Amennyiben házasságban áll a férj jövedelmével, akkor a családi pótlék után fizetett adó akár csökkenhet is a családi (háztartási) jövedelem növekedésével. Általánosságban: az, hogy a családi pótlék SZJA-val történő adóztatása milyen mértékben javít a juttatás családi vagy háztartási szintű célzottságán,

a házaspárok együttes jövedelemeloszlásának alakulásától függ – ami egy olyan empirikus kérdés, melynek vizsgálatát még nem végeztük el.

A család adózási kezelése

Bár az SZJA külön kezeli a férjet és a feleséget, már a rendszer 1988-as bevezetése óta valamelyest jelen volt benne a törekvés a család tekintetbe vételére; ez a három vagy több gyerek után (egyedülálló szülők esetén már két vagy több gyerek után) nyújtott adóalapcsökkentő kedvezmény formáját öltötte. Ez a kedvezmény a magasabb jövedelmű házastársat illette meg (PM, 1987). 1988 és 1991 között a kedvezmény meglehetősen csekély, havi 1000 Ft volt. [...] 1992 januárjában e kedvezményt a harmadik gyerek után évi 12 000-ról 15 600 Ft-ra emelték, és ami ennél jelentősebb változás, kiterjesztették: családmérettől függetlenül *minden* gyerek után igénybe vehető a kedvezmény.

A gyermek utáni adókedvezmény az egyén legmagasabb határadókulcs szerint adózó jövedelméből vonható le. Ez semmit sem ér azon személyek számára, akiknek nincs adókötelezettségük, és (abszolút értelemben) azoknak nyújtja a legtöbbet, akik a maximális határadókulcs szerint adóznak.⁶ [...]

Adminisztratív kérdések

A családi pótlék adóztatása esetén fellépő adminisztratív problémákat jól illusztrálhatjuk, ha megvizsgáljuk a juttatás adóztatásának két lehetséges módját.

- (i) A családi pótlék után járó adót a forrásnál, azaz a kifizetőnél levonják. Ez megköveteli, hogy a kifizetőhely minden kifizetéskor ismerje a kedvezményezettre érvényes határadókulcsot, figyelembe véve annak egyéb forrásokból származó jövedelmeit. Amennyiben a családi pótléket [...] a jövőben is a munkaadónál, a bérrel együtt fizetik, ez nem okoz jelentős problémát a munkavállalók nagy része számára. Ám a kifizetés eme módja nem túlzottan kívánatos, és fennmaradása nem biztos.
- (ii) Minden család megkapja a juttatás teljes, adózatlan (bruttó) értékét. Az adóév végén a megfelelő szülő adóbevallásában feltünteti a kapott családi pótlék összegét, melyet az adóhatóság könnyen ellenőrizhet [...]. Ezután befizetik a családi pótlék után járó adót. A rendszer ekkor tulajdonképpen a gyermek után járó adókedvezmény rendszeréhez hasonlóan – azaz az adókötelezettség év végi kiigazítása alapján – működne. Van azonban egy kritikus különbség: míg az adókedvezmény igénybevétele adócsökkentést (vagy visszatérítést) jelent, a családi pótlék ilyen rendszerű bevallása olyan egyszeri többlet adókötelezettséghez vezetne, melynek megfizetésére a nehéz pénzügyi helyzetben lévő családok könnyen képtelennek bizonyulhatnak (pl. váratlan munkanélküliség vagy a család felbomlása miatt).[...].

A megfelelő hatásnak mindkét esetben több információval kell rendelkeznie, mint amennyire adómentes családi pótlék esetén szüksége volna. Emellett az adóalap bővítése növelheti a jövedelemeltitkolás formájában megnyilvánuló adócsalásra ösztönzést azáltal, hogy a családi pótlék adóalapba való bekapcsolása az adófizetőt felsőbb határadókulcsú jövedelemsávba tolhatja el.

Az SZJA progresszivitása

1988-ban, bevezetésekor az SZJA-rendszer 10 különböző, 20-tól egészen 60 százalékgig terjedő pozitív határadókulcsot tartalmazott. Az adórendszer az azóta eltelt idő során nagymértékben leegyszerűsödött, jelentősen csökkent mind a határadókulcsok (jövedelemsávok) száma, mind a legmagasabb kulcs nagysága. 1992-ben mindössze 3 pozitív kulcs volt: 25, 35 és 40 százalék.⁷ Ha a családi pótlék célzottabbá tételére az adórendszeren keresztül törekszünk, akkor ehhez a progresszivitás magas foka alapvető jelentőségű. Az adórendszer egyszerűsítése annak erre a célra való alkalmasságát feltehetően erősen csökkenti.

Valójában az *effektív*, tényleges progresszivitás számít; tehát nem annyira az adótáblában szereplő kulcsok nagysága, hanem a határadókulcsok tényleges eloszlása az, ami fontos. [...] Empirikus vizsgálataink azt mutatták, hogy a hatalomra került demokratikus kormány által az SZJA rendszeren 1990-ben végrehajtott változtatások jelentősen csökkentették az SZJA alkalmasságát a családi pótlék célzottabbá tételére. A pozitív (nem-nulla) adókulcsok számának további, háromra való csökkentése 1992-ben feltehetően nem hozott javulást e tekintetben.

A fentiekben megvizsgáltuk a családi pótléknak a progresszív személyi jövedelemadó (SZJA) adóalapjába való bekapcsolásából mint a magasabb jövedelmű családok által élvezett pótlék értékét csökkentő intézkedésből várhatóan fakadó problémákat. Ennek alapján úgy véljük, hogy egy ilyen lépés mellett csak kevés érv hozható fel. Az adózás vonatkoztatási egysége alkalmatlan a családi pótlék jobb célzása szempontjából; a felmerülő adminisztratív problémák nem jelentéktelenek; az SZJA-ban érvényesülő progresszió foka pedig elégtelen lehet a családi pótlék hatékony célzásának megvalósítására. [...]

Következtetések

A családi pótlék a magyar szociálpolitika fontos eleme. Tanulmányunkban (i) bemutattuk e támogatási rendszer háború utáni fejlődéstörténetét, (ii) háztartási szintű adatfelvétel alapján elemeztük a családi pótlék incidenciáját, és (iii) megvizsgáltuk a családi pótlék megadóztatását mint a magasabb jövedelmű háztartásoknak jutó támogatások csökkentésének egy módszerét.

Az az Olvasó, aki a családi pótlék célzottságának fokára vonatkozó határozott következtetést keresett cikkünkben, csalódni fog. Rámutattunk, hogy

a juttatás célzottságáról alkotott kép részben a használt mérési módszertől függ. Mi ugyan csupán a célzottság egyetlen kritériumát használtuk – a jövedelemeloszláson mutatott incidenciát –, de még ebben az esetben is számos eldöntendő kérdéssel szembesülünk a mérést, elsősorban is az ekvivalenciaskála megválasztását illetően.

A családi pótlék megadóztatásáról kialakított véleményünk már jóval egyértelműbb: nem hisszük, hogy ez kívánatos változtatás lenne, bár csak a háztartási adatok elemzésünkben használnál részletesebb felhasználása világíthatná meg jobban a kérdést. A magyar jövedelemadórendszer vonatkoztatási egysége és a progresszivitás e rendszerben érvényesülő foka nem igazán alkalmas arra, hogy az adózás célzó mechanizmusként működjön.

A családi pótlék alapvető jogosultsági kritériumának megváltoztatása nélkül, pusztán a rendszer igazgatásának alkalmas átalakításával is lehetne javítani a célzottságon – tanulmányunkban azonban nem foglalkoztunk részletesen az ilyen változtatásokkal. Az egyik lehetőség az lenne, ha demográfiai jellemzők felhasználásával valósítanák meg a juttatás hatékonyabb célzását. A családpótlék-kifizetések Magyarországon az 1950-es és 1960-as években a jelenleginél jóval differenciáltabbak voltak családméret és családösszetétel szerint. Egy ilyen családi támogatási rendszer lényegesen vonzóbb lenne a gyermekek után igénybevehető adóalapcsökkentő kedvezményénél, melynek logikája összeegyeztethetetlen bármely olyan vélekedéssel, miszerint Magyarországnak a juttatások jobb célzására volna szüksége.

Fordította: Semjén András

Jegyzetek

1. A családi pótlékra való jogosultság nincs életkor szerint korlátozva, ha a gyermek tartósan rokkant, és szülei látják el. Ebben az esetben azonban ez az ellátás valójában gondozási támogatásként, nem pedig családi pótlékként funkcionál.

2. Politikai gazdaságtanon itt a hagyományos közgazdaságtanival szemben a politikai cselekvésre, a rétegek közötti szociológiai, érdekkapcsolatokra is koncentrálnó gazdaságelméleti megközelítés értendő. (A ford.)

3. Nem tudjuk, hogy a Ferge által bemutatott, a havi munkanapok számára vonatkozó szabály vajon az egész időszak alatt változatlanul volt-e érvényben, vagy változott az idők során. A mezőgazdasági termelőszoövetkezetek tagjainak mindenestre 120 napi munkaviszonyt kellett igazolniuk (nők esetében csak 80 napot) az előző évben. (International Social Security Review, 1973. no. 4, 499. o.)

4. Deaton és Muelbauer (1980, 211. o.) az ekvivalenciaskálák elméleti megalapozásának tárgyalásakor explicite is felveti e kérdést a gyermekes családok jövedelepótló segélyezése kapcsán. Coulter és társai (1992, 90. o.) megjegyzik, hogy a gyermekek vállalása irreverzibilis döntés, amely olyan várakozásokon is alapulhat, melyek később nem realizálódnak.

5. Mint Danziger és Taussig (1979) megjegyzik, ez a megközelítés megfelel az ún. egyéniesített jóléti függvénynek.

6. 1993-ban (a tanulmány megírása után) a kedvezmény jellege megváltozott, az adóalap helyett az adóból való (tax credit típusú) jóváírást téve lehetővé. Ez a felvetett méltányossági problémákat jelentősen enyhíti. (A ford.)

7. Economist Intelligence Unit Country Report on Hungary, No. 1, 1992. 12. o.

Függelék

A családi pótlék előtti nettó jövedelemeloszlás egyes jövedelemdeciliseinek részesedése a teljes családpótlék-kiadásból, 1987

Ekvivalenciaskála				
Decilis	Egy főre jutó jöv.	KSH	OECD	Háztartási jövedelem
<i>A családi pótlék előtti egyéni jövedelemeloszlás</i>				
1	23,5	21,3	18,3	5,3
2	16,0	14,0	13,5	8,7
3	12,4	12,9	12,0	10,1
4	10,7	10,3	11,1	11,3
5	9,1	8,9	9,3	11,0
6	7,4	7,6	8,3	12,0
7	7,0	6,9	7,6	10,4
8	5,3	6,3	6,9	10,3
9	4,1	5,5	6,2	10,1
10	4,6	6,3	6,7	10,9

A családi pótlék előtti háztartási szintű jövedelemeloszlás

1	25,8	21,7	16,0	2,0
2	15,8	13,9	12,3	5,1
3	12,5	12,8	12,1	7,4
4	10,7	10,2	11,4	9,1
5	8,4	9,2	10,1	11,9
6	7,2	7,5	9,1	11,9
7	6,6	6,8	8,3	13,6
8	4,8	6,0	7,4	12,7
9	4,0	5,6	6,4	12,9
10	4,2	6,1	6,9	13,4

Megjegyzés: Az egyéni eloszláshoz minden háztartás adatát a háztartás tagjainak számával súlyoztuk. A háztartási szintű eloszlásnál minden háztartás egyes súlyt kapott. Az egyéni eloszlás adatait illusztráltuk a harmadik ábrán.

Forrás: A Jövedelemfelvétel mikroadatai