

Melyik gyerek mennyit ér?

Népszabadság • Ferge Zsuzsa • 2005. május 23.

Értem a 100 lépésben rejlő változtatások igényét. Sok a rég felismert, orvosolatlan baj. Értem azt is, hogy a miniszterelnök miért sűrgeti a jobbítónak szánt lépéseket. Röviden azért, mert ha nem kényszeríti ki saját kormányán belül kompromisszumos döntések előkészítését, nem lesz semmilyen változás. A részérdekek csatája, az érdekcsoportok kicsinyessége és önössége (kormányzat és ellenzék között, kormányaton belül, pártfrakciókon belül, kormányzat és önkormányzatok vagy erős érdekcsoportok között) eddig szinte minden értelmet törekvést kioltott.

Lehet, hogy a mai magyar politikai kultúrában az a célszerű módja az ellendrukkerek, a cselekvést preventíven gátló manőverek kicselezésének, hogy az egyes javaslatokat addig csak belső körök ismerjék, ameddig a mérvadó politikai felek a színpalak mögött egymással meg nem egyeznek. A közvélemény már a kialakított kompromisszumokról értesül. Holott - a mai silány politikai kultúra helyett - jó lenne értelmes kérdésekről nyilvánosan vitatkozni. Például az új családtámogatási rendszer mögöttes kérdéseiről.

A miniszter javaslatát a családtámogatások változtatásáról a Népszabadság röviden ismertette április 26-án. Annyit közölt, hogy a családi adókedvezményre fordított összeg, a családi pótlék, illetve a rendszeres gyermekvédelmi támogatás forrásainak egybegyűjtésével egységes új családi pótlékot vezetnének be, amely részben progresszív adóztatással, részben más módon többet adna a szegény, mint a jómódú családoknak. Ez elég volt az ellenzék riasztásához. Az általam megismert három cikk (Németh György, Magyar Nemzet, május 4., Harrach Péter, Népszabadság, május 11., Krómer István, Népszabadság, május 21.) középpontjában egyetlen gondolat áll: minden lehetséges érvvel meg kell védeni az eddigi vívmányt, a gyermekesek adókedvezményét. Más nem is igen vettek észre. Németh György szerint a javaslatban "semmi megrendítő újdonság nincs", csak elrontja, ami van, Harrach szerint van benne új, de az a régi jót romboló "ballépés", Krómer pedig azt bizonygatja, hogy az adókedvezmény nem is újraelosztás, és még igazságos is. Valójában egészen új közelítésről van szó. Ezen két éve dolgoznak szakértők, tehát Németh György jól ismerhette a részleteket. Nyilvános vita azonban nem volt. Az adóvitát itt nem kezdeném újra, csak felhívnom Krómer figyelmét arra, hogy az adókedvezményeket a szakirodalom mintegy hatvan éve a jóléti újraelosztás részének tekinti, és "rejtett jóléti államnak" hívja. Az adókedvezmények bája épp az, hogy "szabad szemmel" nem látszanak, a költségvetés nem tartalmazza az "adóvesztéseket" vagy adókiadásokat. Holott valóságos pénzről, vásárlóerő-növekedésről van szó. Az adókedvezmény kedvezhet a szegényebbeknek (ha például csak adott keresethatárig van munkabajárási adókedvezmény), és kedvezhet a jobb helyzetűeknek, például az önkéntes megtakarítások esetén. Eloszlása azért válhat könnyen perverzvé, mert csak akkor használható fel, ha van annyi adókötelezettség, amiből levonható - és ez persze jövedelemfüggő. Ezért lehet például mélyen igazságtalan egy, csak a jobb módúak által megfizethető magán-egészségbiztosítás adókedvezménye.

A magyar családi adókedvezmény azért hívta ki a szociálpolitikusok bírálatát, mert a gyerekek között világviszonylatban is szokatlanul nagy különbséget tesz attól függően, hogy van-e a szülőknek elég adózó jövedelmük. Becsülhető volt, hogy a sokgyerekes családoknak csak töredéke fogja ezt a kedvezményt kihasználni. De a becslés igazolásához nem voltak adatok. Most már vannak. Ezekről azonban alig esik szó. Pedig lassan gyűlik egy viszonylag

összefüggő kép a gyermekes családok helyzetéről, amely a jelenlegi helyzetértékelést is, a reformdöntéseket is segíthetné.

GYEREKSZEGÉNYSÉG

2003-ban a 2,2 millió gyerekből 430 ezer volt nagyon szegény: őket a legalacsonyabb jövedelmű első tizedben találjuk. Ebben a körben a családok jövedelme az elfogadható megélhetés minimumának a felét sem érte el: átlagos, egy főre számított jövedelmük havi 21 ezer forint volt. (A KSH módszerével számított tisztességes megélhetési minimum 2004-ben 40-42 ezer forintba volt becsülhető.) A legalacsonyabb jövedelmű három tizedben van a gyerekek csaknem fele. A családok és gyerekek zöme még ebben a szélesebb körben is a társadalmi minimum alatt él. Aztán lassan fogynak a gyerekek, a legfelső tizedben csak öt százalékuk van. (1. és 2. táblázat)

A szegénység a családok körében legnagyobb arányban (az átlag két-háromszorosánál nagyobb arányban) sújtja a három- és többgyermekeseket, az egyedülálló szülőket, azokat a családokat, amelyek hat-hét éven aluli gyermeket nevelnek (az anya gyese, gyeden van), és azokat, amelyekben fogyatékos gyermek él. (3. táblázat) A nagyon szegények országos aránya például 8,3 százalék volt 2003-ban. Ez az arány az egygyermekeseknél az országos átlag fele, 4,5 százalék; a kétgyermekeseknél épp átlagos, 9 százalék; három- és több gyereknél pedig riasztóan magasra, 29 százalékra ugrik. Ennél kevésbé radikálisak a különbségek a gyerekek életkora szerint, de a kisgyermekesek szegénysége - például az anya keresetének hiánya és a gyese alacsony szintje miatt - szembeötlő. A szegénységi arányok a mainál nagyobb mértékben indokolnák a gyerekek ellátásának differenciálását. A gyerekek jövedelmi tizedek közötti eloszlása alapján világos, hogy egy ilyen differenciálás nyomán kevés pénz kerülne a magas jövedelműekhez - és ha igen, az "társadalmi teljesítményt" díjazna.

MI A GYERMEKTÁMOGATÁSOK HATÁSA MA?

A családi pótlék szinte minden gyerekes családhoz eljut. Ez a leghatékonyabb támogatás, egyben a legkisebb adminisztrációt igényli, családi lehetőség pedig nincs. A legszegényebb harmadnál jelentős, bár nem elégséges ez a segítség, hiszen a jövedelem a családi pótlékkal együtt sem éri el a létminimumot. A havi jövedelem 4-8 százalékát teszi ki - miközben a családtagok fele-harmada gyerek. A többiekénél a magasabb jövedelem 1-3 százaléka. Így is fontos, hiszen még a 9. tizedben sem éri el a havi egy főre jutó nettó jövedelem a 80 ezer forintot, a létminimum kétszeresét. Csupán a felső tized az, ahol a családi pótlék már valóban jelentéktelen összeg a többi jövedelemhez képest. Ám itt nem sok gyerek él.

A gyermekek szegénységét enyhítő segély (gyermekvédelmi támogatás) zöme valóban a szegényekhez jut: csak a két alsó tizedben van érzékelhető aránya. A támogatást kapó gyerekek aránya így is roppant magas - 30 százalék fölött van. Ám a rászoruló gyerekek száma ennél magasabb lenne. Ez a jog ugyanis szegényjog, ami nehezen érvényesíthető. Ezért még a legszegényebb tizedben is, ahol pedig a rászorultság alig vitatható, csak a gyermekek alig több mint fele kapja meg a jog szerinti gyermekvédelmi támogatást. Akik megkapják, azokon sem segít számottevően, mert színvonala alacsony (havi 5000 forint), és nem differenciál semmi szerint. Ráadásul a rendszer "dupla vagy semmi" alapon működik. Ha a család egy főre jutó jövedelme nem éri el a nyugdíjminimumot, akkor van - ha egy forinttal túllépi, akkor nincs. Persze, akkor az ingyenes iskolai étkezés is megszűnik. Így vesztette el mintegy 200 ezer gyerek a jogosultságait rövid néhány év alatt a minimumbér emelések, illetve a nyugdíjminimum relatív értékének csökkenésekor. Ilyen segélyezési rendszer Európában már régen nem létezhetne.

A családi adókedvezményre vonatkozó adatok arra utalnak, hogy a kedvezményt egyre kevesebben veszik igénybe, és a többgyerekeseknek csak töredéke tudja a teljes kedvezményt leírni. Az 590 ezer gyerek után, akik három- vagy többgyerekes családban élnek, 15 milliárd forintot írtak le a családok a lehetséges 71 milliárd helyett. Ez azt jelenti, hogy *a nagy családok legalább háromnegyede ezt a támogatást nem tudja igénybe venni*. A legtehetősebb 20-25 százalék veszi igénybe szinte a teljes összeget. A családi adókedvezmény mai formája tehát tényleg igazságtalan. Negatív adókedvezménnyé átformálva, ahogyan Harrach Péter javasolja, esetleg többeket érne el, három problémával. Megmaradna a jövedelemigazolás problémája. Kimaradnának az adóbevallást nem készítő - körülbelül a családok legszegényebb 15-20 százaléka. A többieknél is adódna azonban bonyodalom, és nem csak azért, mert a rendszer kipróbálatlansága miatt lehetnek adminisztratív zavarok. A családnak visszautalandó jóváírás attól függ, mennyit kerestek egész évben. Ezért a negatív adó visszautalásával meg kell várni a két szülő adóelszámolását. A kifizetés nem történhet havi rendszerességgel, így a szegény családoknak, amelyek napi gondokkal küzdenek, keveset segítene.

Összegezve: a gyermekek utáni ellátásoknak három elemük van, ebből kettő mélyen igazságtalan. A jogosultnak tekinthetők kis részét érik csak el, a szegényeken pedig alig segítenek. Igaz, e minősítés előtt és a reformjavaslatok előtt jó lett volna tisztázni egy sor alapkérdést, például azt, hogy melyek is a legfontosabb céljai a gyermektámogatásoknak. A szegénység csökkentése? A középosztály erősítése? A társadalmi integráció egyik szálának szövögetése? A gyermekvállalásra ösztönzés? A házasság és család erősítése? A "vertikális" igazságosság biztosítása, vagyis hogy annak ad a köz többet, akinek kevesebbje van, vagy a horizontális igazságosságé, azaz, hogy a gyermektelenekhez képest "kompenzáljuk" a gyerekeseket? A célok mindegyike fontos lehet, de nem mind fér össze egymással. Ami az egyik felfogásban igazságos (például, hogy aki nem dolgozik, annak a gyereke se nagyon egyék), az a másiknak nem elfogadható.

EGY REFORMJAVASLAT

A miniszteri javaslatban - nem kimondva - felsejlik egy európai jellegű célrendszer. Az európai országok többségében a gyermekpénzek két kiemelt célja a gyermekszegénység enyhítése és a társadalmi ösztönzés erősítése. Ehhez igazítják az eszközöket. A legtudatosabban ezt újabban az angolok fogalmazták meg. Az egységes családi pótlékot minden gyerek kapja. De Tony Blair - nem utolsósorban a gyerekek érdekeit védő civil szervezetek nyomására - kormánya nevében vállalta, hogy egy következetesen végigvitt folyamattal 2020-ig véget vetnek a gyermekek szegénységének. Ennek érdekében több lépésben átalakították a pénzbeni és természetbeni ellátórendszert. A segélyezést megszüntették, és egy egységes, mindenkit átfogó adókedvezmény-rendszert dolgoztak ki. Ez - jövedelemigazolások és környezettanulmányok nélkül, az adórendszeren keresztül - pénzt ad annak, akinek nincs, vagy kevés az adóköteles jövedelme, és fokozatosan csökkenő adóengedményt annak, aki adót fizet. A rendszer érzékeny. Minden gyerek után van egy egységes alapösszeg, és ehhez hozzá kell adni a különböző kiegészítéseket, ha a gyerek fogyatékos, ha a szülő egyedül van stb. A gyermekszegénység három év óta csökken. A Munkáspártot pedig újraválasztották az iraki kudarc ellenére. A sikerben nemcsak az új gyermektámogatásoknak volt szerepük, hanem a gazdasági helyzet egésze mellett az egészségügyi és oktatási rendszer jelentős forrásbővítésének is. Ám a gyermekszegénység csökkentése, az igazságosabb elosztás kétségtelenül növelte a párt népszerűségét.

Az angol családtámogatási rendszert ma nem tudjuk átvenni. Angliában szinte mindenki nyújt be adóbevallást, az is, aki nem fizet adót. Nálunk legalább a családok 20-30 százaléka

kimarad a rendszerből. Jó néhány év kell ahhoz, hogy - több legális munkahely segítségével is - teljes legyen az adóbevallók köre. A gyerekek nem várhatnak.

Az angol rendszer alapelve azonban - egységes alapösszeg és sok kiegészítés - átvehető. Erről szól a miniszter javaslata. A változtatás lényege nem az adójóváírás megszüntetése. Legfontosabb érdeme az, hogy ezzel a technikával véget lehetne vetni 600-800 ezer gyerek rossz színvonalú és rossz rendszerű segélyezésének. Csökkenne az igazságtalanságok kockázata, valóban egyszerűbb lenne az adminisztráció, erősödne a gyermeki jogok, és jól kifejeződne a társadalmi integráció szándéka.

Hogy az elv érzékelhető legyen, egy példával illusztrálom a módszert - nem valóságos számokat használva. A kormány készülő javaslatát nem ismerem - saját preferenciáimról van szó. Az elv azonban az, amit a miniszter javasolt. A teljes gyermekpénz elemekből építkezne. Minden problémához hozzárendelhető egy szorzó, amely függne az adott csoport szegénységarányától, a társadalmi preferenciáktól stb.

Példa a család "gyerekpénzének" összeállítására a szorzók felhasználásával: ¹

- egy 2 gyermekes, 2 szülős család, 7 éven aluli gyerekekkel, amelyben minden rendben van: $2+0,5+1=3,5$ egységnyi "gyerekpénzt" kapna,

- egy 3 gyermekes, 2 szülős család, 7 éven aluli gyerekekkel, amelyben minden rendben van: $3+4,5+1=8,5$ egységet.

A fenti differenciálás önkényes - könnyen változtatható. Az alapösszeg csökkenthető, a szorzók növelhetők. Egy érzékeny szorzótábla alapján a gyermekpénz úgy ellensúlyozhatja a nehézségeket, hogy egyszerre szolgálja a horizontális és vertikális méltányosságot, és legyen szegénységcsökkentő hatása. Ugyanakkor a társadalmi méltóság erősödhetne, a bürokrácia csökkenhetne. Alig van durva ellenőrzésekre szükség, nem kell jövedelemigazolás és környezettanulmány. Az új módszer esetén a szociális munkásoknak nem azt kellene ellenőrizniük, hogy tényleg elég kevés-e a család pénze a segélyhez, hanem tehetnék a dolgukat, segíthetnék a helyzet javítását. A helyi önkormányzatok egész arculata átalakulna. Nem lenne évi négymillió elbírálható ügyirat és több százezer környezettanulmány. A kérelmezési kultúrát a jogok kultúrája válthatná fel. És ahogy a források és az ismeretek bővülnek, úgy lennének korrigálhatók a rendszer elemei. Ilyen módon jó eséllyel lehet célul tűzni a gyerekszegénység csökkentését is.

¹ A leadott kéziratban volt egy áttekinthető táblázat is.:

A különböző helyzetű gyermekek ellátásának nagyságrendje, szorzószámokkal kifejezve. (A számok csak az elv illusztrálását szolgálják.)

| | Alapösszeg |
|---|------------|
| Alapösszeg minden gyerekre | 1 egység |
| Többlet kiegészítés, ha 2 gyermek van | 0,5 egység |
| - Ha 3 gyermek van | 4,5 egység |
| - ha van 4. gyerek | 1,2 egység |
| -ha van 7 éven aluli gyermek | 1 egység |
| - ha a szülő egyedülálló | 1 egység |
| - ha van fogyatékos gyermek | 2 egység |
| - ha van regisztrált munkanélküli szülő | 1 egység |
| Stb., ha szükséges | |

A miniszteri javaslattal ellentétben azonban fölöslegesnek, sőt, károsnak tartanám a gyerekpénz megadóztatását. A gyermekek eloszlása alapján látszik, hogy ez nagyon kevés pénzt hozna. Viszont felborítaná a társadalmi integráció és a horizontális méltányosság elvét. Ugyanilyen okokból tartom fölöslegesnek és károsnak a sokat emlegetett plafont. Az a kevés plusz, ami a gazdagokhoz jutna, nem éri meg, hogy a közösség feladja a "minden gyerek elvét", nem beszélve a többletadminisztráció és rossz elbírálás társadalmi költségeiről.

És még egy kiegészítés: minthogy a gyerekszegénység mély és széles, a ma rendelkezésre álló források átcsoportosítva sem elégségesek. A most tervezett változtatások legfőljebb a szinten tartást biztosíthatják. Ha most csak elindulni lehet is, 2006-tól *feltétlenül szükséges a legszegényebb családcsoportok, sokgyermekesek, kisgyermekesek, egyedülállók, fogyatékos gyermeket nevelők ellátásainak érezhető emelése*. Ehhez új források kellene.

1. Táblázat

A gyermekek száma és eloszlása a jövedelmi tizedek között.

| Jövedelmi tizedek – csoportonként 1 millió ember | Gyermekek száma (középiskola végéig) | %-os megoszlásuk |
|--|--------------------------------------|------------------|
| 1. | 430 | 19,4 |
| 2. | 359 | 16,2 |
| 3. | 270 | 12,1 |
| 4. | 231 | 10,4 |
| 5. | 219 | 9,9 |
| 6. | 181 | 8,1 |
| 7. | 148 | 6,7 |
| 8. | 143 | 6,4 |
| 9. | 139 | 6,2 |
| 10. | 102 | 4,6 |
| Összesen | 2,222 | 100,0 |

2. Táblázat

A családok jövedelmei az egyes jövedelmi tizedekben

| | Egy főre jutó havi nettó jövedelem, ezer Ft | Családi pótlék aránya a nettó jövedelemben,% | Rendszeres gyvt (segély) aránya a nettó jövedelemben |
|----------|---|--|--|
| 11. | 21,0 | 13,5 | 5,9 |
| 12. | 30,9 | 7,5 | 2,3 |
| 13. | 36,9 | 4,5 | 0,9 |
| 14. | 41,9 | 3,4 | 0,4 |
| 15. | 46,5 | 2,9 | 0,2 |
| 16. | 51,5 | 2,1 | 0,1 |
| 17. | 57,5 | 1,5 | 0,1 |
| 18. | 64,9 | 1,2 | 0,0 |
| 19. | 77,0 | 1,2 | 0,0 |
| 20. | 119,1 | 0,5 | 0,0 |
| Összesen | 54,7 | 2,5 | 0,4 |

KSH, 2005, Háztartás-statisztikai Évkönyv alapján végzett saját számítások.

3. Táblázat

A szegénység aránya néhány veszélyeztetett csoportban:

Azok százalékos aránya, akik meghatározott jövedelmi szint alatt élnek az adott csoporton belül:

| | Medián jövedelem fele alatt élők aránya | Az alsó ötöd felső jövedelmi határa alatt élők aránya |
|---|---|---|
| Összesen, országos átlagban | 8,3 | 20,0 |
| 0-2 éves gyerekek | 18,4 | 36,9 |
| 3-7 éves gyerek | 15,5 | 33,1 |
| | | |
| 3 és több gyerekes család | 29,4 | 55,6 |
| | | |
| Gyermekeit egyedül nevelő szülő | 34,1 | 50,5 |
| | | |
| Háztartásfő munkanélküli (nem csak gyermekesek) | 33,4 | 63,0 |
| | | |
| Háztartásfő roma (nem csak gyermekesek) | 42,8 | 70,6 |

Gábos András – Szivós Péter (2004) : A szegénység különböző metszetei . In: Szivós Péter – Tóth István György, szerk. (2004) Stabilizálódó Társadalomszerkezet. Társadalmi monitor jelentések 2003. . 65-94.o.