

**BENEDEK DÓRA, FIRLE RÉKA
SCHARLE ÁGOTA**

**A JÓLÉTI ÚJRAELOSZTÁS MÉRTÉKE
ÉS HATÉKONYSÁGA**

2006. július

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi, azaz nem tekinthető a Pénzügyminisztérium hivatalos álláspontjának.

Szerzők: Benedek Dóra
Firle Réka
Scharle Ágota
Pénzügyminisztérium

Sorozatszerkesztők: Benedek Dóra és Scharle Ágota
Pénzügyminisztérium
Közgazdasági kutató osztály
pmfuzet@pm.gov.hu

A Közgazdasági kutató osztály (korábban Stratégiai elemző önálló osztály) feladata, hogy a pénzügy-politika kiemelt területein a vonatkozó összefüggések feltárásával segítse a döntéshozatalt. Ennek érdekében saját kutatást végez, a meglévő tudományos eredményeket hozzáférhetővé teszi a döntés-hozók számára, és elősegíti a kormányzati munkában az igényes kutatási módszerek alkalmazását.

A Kutatási Füzetek sorozat célja a Pénzügyminisztériumban, illetve a Pénzügyminisztérium megrendelésére készült kutatómunkák eredményeinek bemutatása.

Az egyes tanulmányok letölthetők a Pénzügyminisztérium honlapjáról:
www.pm.gov.hu

Nyomtatott példányok a Gazdaságpolitikai főosztályon rendelhetők
(e-mail: gelfmofo@pm.gov.hu).

Összefoglaló

- Az újraelosztás célja és eszközei** Az állami újraelosztás alapvetően három cél érdekében történhet: a közjavak előállításához teremt forrást, a piaci elosztás kudarcait korrigálja, illetve az elosztás méltányosságát javítja. Az elosztás méltányosságát pénzügyi támogatásokkal lehet hatékonyan javítani, míg az ártámogatások és a természetbeni juttatások egyes piaci kudarcok orvoslására lehetnek alkalmasak.
- A magyar jóléti rendszer méltányos de nem fenntartható** A magyar jóléti rendszer a szegénység csökkentése szempontjából jól teljesít, de alacsony hatékonysággal működik és hosszú távon nem fenntartható. Ennek fő oka az, hogy az ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, így a juttatások magas szintjét egyre kevesebb foglalkoztatott (adófizető) finanszírozza.
- A kiadások 62 %-át fordítjuk jóléti célokra** A jóléti kiadások a teljes államháztartás 62 százalékát teszik ki, aminek mintegy harmada jut szociális célokra. Ha a nyugdíjakat figyelmen kívül hagyjuk, akkor a legnagyobb részt, a szociális kiadások negyedét az ártámogatások teszik ki, a második legjelentősebb tétel az adókedvezmények, ami mintegy 18%-ot tesz ki, míg a jövedelemhatárhoz kötött, célzottan a szegények segítését szolgáló támogatásokra mindössze a szociális kiadások 5%-a jut.
- Az újraelosztás egésze alacsony hatékonysággal működik** A támogatási- és adórendszer egésze, bár jelentősen csökkenti a jövedelem-különbségeket, alacsony hatékonysággal működik. Ennek legfőbb jele az, hogy a juttatások egy részét a gazdagabbak is megkapják, miközben ez számukra arányaiban nem okoz jelentős

jövedelemnövekedést. A támogatások teljes összegéből aránytalanul nagy mértékben részesül a háztartások gazdagabbik fele, és a háztartások legszegényebb tizedének nem jut több, mint a második tizednek.

A segélyek célzottsága közepes, az ártámogatásoké rossz.

A szociálpolitika kiemelt célja a gyermekszegénység csökkentése, ennek legfőbb eszköze a családi pótlék. Ez viszonylag jól célzott támogatás, annak ellenére, hogy a jogosultság nem függ a jövedelmi helyzettől. Ugyanakkor a családi pótlékre fordított teljes összeg 23 százalékát a gazdagabb háztartások kapják. A másik kiemelt cél a szegények helyzetének javítása. Bár viszonylag jól érik el a szegényeket a jövedelemteszthez kötött támogatások (a rendszeres szociális segély és a lakásfenntartási támogatás), de elég magas a jogosulatlan igénybevétel, vagyis a túlfizetés. A támogatási formák közül túl sokat adnak a gazdagabbaknak az adókedvezmények, a gázár-támogatás és a kedvezményes áfa-kulcs.

Ajánlások

A támogatások és adókedvezmények célzottságának javításával csökkenthetők a kiadások. Javítaná a hatékonyságot az ártámogatások, a kedvezményes áfa, és az adókedvezmények megszüntetése, és a célzott pénzügyi és természetbeni támogatások növelése.

1. Bevezetés

Az államháztartás újraelosztási hatása megjelenik a kiadási és a bevételi oldalon is. Az állam adók és járulékok beszedésén keresztül jövedelmet von el az egyénektől és a gazdaság más szereplőitől, és ha az elvonás mértéke nem egyenletes, akkor egyesek relatíve több, mások relatíve kevesebb jövedelmet költhetnek el, mint ami a gazdasági teljesítményükből következne. Az állami bevételek jelentős része viszont közvetlenül visszakerül a lakossághoz jóléti juttatások és szolgáltatások formájában. Az egyének részesedésének mértéke általában eltér attól, ami adóbefizetéseikből következne: ez a kiadási oldal újraelosztási hatása.

Az újraelosztás alapvetően három cél érdekében történhet: a közjavak előállításához teremt forrást, a piaci elosztás kudarcait korrigálja annak érdekében, hogy az elosztható javak mennyisége a lehető legnagyobb legyen, illetve az elosztás méltányosságát javítja. A klasszikus jóléti közgazdaságtan szerint az államnak ott kell szerepet vállalnia, ahol a piac kudarcot vall.¹ A politikai és rendvédelmi funkcióin túl tehát olyan tevékenységeket is elláthat, amelyek növelik a társadalom jólétét, de valamilyen okból piaci alapon nem, vagy nem jól működnének.² Ilyen állami beavatkozás az oktatás, az egészségbiztosítás és egészségügyi ellátás megszervezése és finanszírozása, vagy a környezetterhelési adó, amely növelheti a jelenbeli jólétet, vagy bővítheti a jövőbeni jólét forrásait. A közjavak biztosítását és a piaci kudarcok megoldását kiegészíti még az a feladat, hogy a jövedelmek elosztását méltányosabbá, igazságosabbá tegye.

¹ Piaci kudarc akkor áll elő, ha a piac hatékony működéséhez szükséges alapfeltételek valamelyike nem teljesül. Ezek a feltételek: a piac szereplői (i) tökéletesen informáltak, (ii) közel egyenlő gazdasági súllyal rendelkeznek, az árakat külső adottságként kezelik, és végül (iii) nincsenek külső gazdasági hatások (externáliák), közjavak, és növekvő skáláhozadék (Csaba-Tóth, 1999).

² Kérdéses, hogy az állam valóban képes-e a piaci kudarcok orvoslására, illetve ezirányú tevékenysége nem kerül-e többbe, mint maga az elkerülni remélt veszteség (Pete, 2001).

Célok és eszközök megválasztása az újraelosztásban

Az újraelosztás akkor hatékony³, ha minél kisebb torzítással és társadalmi költségekkel jár. Ez akkor érhető el, ha egyes céljait az annak legjobban megfelelő eszközzel valósítjuk meg. A bizonyos csoportoknak (pl. szegényeknek) szánt juttatást jobb olyan eszközzel megvalósítani, amellyel az állam határozza meg a kedvezményezettek körét. A gyerekcipők ártámogatását például, nem lehet a vásárlók jövedelmi helyzetétől függővé tenni, az ingyenes gyermekétkeztetést viszont lehet csak a szegényebb családok számára biztosítani. Ha valaminek a fogyasztását (pl. környezetbarát termékek, vagy oktatás) kívánja ösztönözni az állam, ennek olyan eszközök felelnek meg jobban, amelyek esetében a termékkört az állam határozza meg. Az alapeseteket foglalja össze az alábbi táblázat.

1. táblázat Az újraelosztás főbb eszközei közgazdasági hatásuk szerint

	Ki a támogatás végső kedvezményezettje?		Milyen termék/ szolgáltatást vesz belőle?	
	Az állam dönti el	Az egyén dönti el	Az állam dönti el	Az egyén dönti el
Pénzbeli támogatás és jövedelemadó	x			x
Ártámogatás és kedvezményes áfa		x	x	
Természetbeni támogatás	x		x	

A pénzbeli támogatás a méltányossági célú újraelosztás leghatékonyabb eszköze, mivel a kedvezményezett dönthet a pénz felhasználásáról, és ez biztosítja legjobban az egyéni hasznosság maximalizálását. Mivel azonban általában külön elosztási apparátust kell kiépíteni, ez az eszköz költséges lehet. A *jövedelemadókkal is jobban elérhető* a célcsoport, mint az ártámogatáson keresztül, de csak azokra

³ Hatékonynak azt a megoldást tekintjük, ami ugyanazt az eredményt kevesebb erőforrás felhasználásával éri el.

tud hatni, akiknek egyáltalán van adóköteles jövedelmük. Az *ártámogatás* szűkíti az egyén döntési szabadságát és torzítja a piac működését, mivel egyes termékek termelőit kedvezményezi. A méltányosság javítására tehát nem hatékony, externáliák korrekciójára alkalmas lehet. A *kedvezményes áfa kulcs* az ártámogatástól csak annyiban tér el, hogy adminisztrációja olcsóbb. Végül, a *természetbeni támogatás*, mivel szintén szűkíti az egyén döntési szabadságát, csak akkor hatékony, ha kifejezetten valamely termék vagy szolgáltatás nagyobb fogyasztása a cél (pl. oktatás vagy gyermekétkeztetés), és ha a támogatást nehéz pénzzé tenni vagy elutasítani.

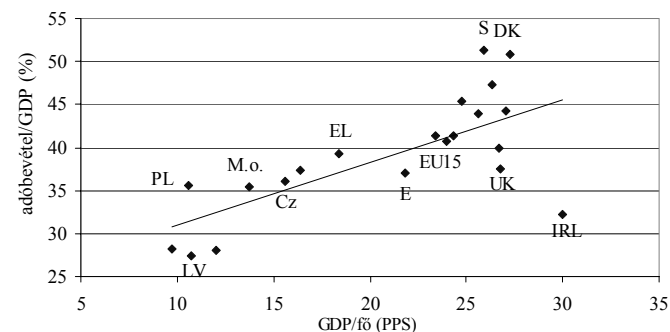
A kiadási oldal elemei közül a természetbeni és pénzbeli juttatásokat lehet univerzálisan, vagy rászorultsági alapon is nyújtani. A rászorultsági jellemző alapján nyújtott juttatás jól célzott, relatíve olcsóbb. Költségét növeli viszont, hogy a rászorultság elbírálása nehéz lehet, ami egyrészt adminisztratív költségekkel jár, másrészt visszaélésre ad lehetőséget. További probléma lehet, hogy a támogatás nem biztosan jut el minden rászorulóhoz. Végül, a jövedelemtől függő támogatás negatívan hathat a munkavállalási hajlandóságra is (szegénységi csapdát idézhet elő).

Az újraelosztás mértéke Magyarországon

Az állami újraelosztás egyik gyakran használt mérőszáma a jövedelemcentralizáció, azaz az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya. Ezt vizsgálva Magyarországon viszonylag alacsony az állam mérete az EU15 átlaghoz képest, de magas például a balti államokhoz viszonyítva. Az Európai Unió tagországait vizsgálva azt látjuk, hogy az egy főre jutó jövedelem és az adóbevételek mértéke között pozitív összefüggés van: minél gazdagabb egy ország, annál magasabb az adók szintje (1. ábra). A nagy jóléti rendszert működtető svéd, illetve a dán államháztartás relatíve nagy, míg az ír államháztartás nagyon kicsi az ország fejlettségéhez képest. Magyarországon esetében azt mondhatjuk, hogy nagyjából a fejlettségi szintjének megfelelő adóbevételt szed be az állam.⁴

⁴ Az adóbevételek trendjéről és nemzetközi összehasonlításáról bővebben lásd Benedek és társai (2004) és Benedek és társai (2005).

1. ábra Az adóbevételek aránya és az összjövedelem az EU15 tagországokban és hat új tagországban, 2004



Megjegyzés: GDP/per fő (2004-ben, PPS alapon) és összes adóbevétel a GDP %-ában 2004-ben. EU AMECO adatbázisa alapján.

Forrás: Benedek és társai (2004).

Méltányosság alapú újraelosztás

Ebben a tanulmányban a méltányosság javítását célzó újraelosztást vizsgáljuk, és nem foglalkozunk a jólét nagyságát befolyásoló hatásokkal (externáliák korrekciója, ösztönzési hatások). Azokat a kiadásokat és bevételeket vizsgáljuk tehát, melyek célja a társadalmon belüli méltányosabb, igazságosabb jövedelemeloszlás elérése (pl. családi pótlék), illetve amelyeknek jelentős jövedelem átcsoportosító hatása van (pl. adókedvezmények).

A méltányosság, vagy igazságosság önmagában csak valamilyen következetes elkötelezettséget jelent egy bizonyos arányos terhelés, illetve a közjavakhoz való hozzáférés mellett. Az arányok viszonyítási pontjának megválasztása ideológiai kérdés. A különféle értelmezések általában megegyeznek abban, hogy igazságosságon az egyenlőséget értik, de abban már eltérnek, hogy ez a jog előtti egyenlőséget, illetve az érdemek vagy a szükségletek szerinti egyenlőséget jelenti-e.⁵ Egy másik fontos különbség abból fakad, hogy

⁵ Az igazságosság-elméleteknek jó összefoglalását adja például Pierson és Castles (2000) vagy Barr (1998).

milyen és mekkora szerepet szánunk az államnak az igazságos elosztás megteremtésében.

Az egyik véglet a *marxista* és a *szocialista* elméletek, amelyek a szükségleteken alapuló egyenlőséget tűzik ki célul, és úgy vélik, hogy az államnak jelentős szerepet kell vállalnia az igazságosság megteremtésében. A másik véglet a *libertáriánus* nézet, amely szerint az államnak nem kell beavatkoznia a piaci folyamatokba, mivel az igazságos (érdem szerinti) elosztást a szabad piac hozza létre, amihez képest az állami beavatkozás csak rontja a hatékonyságot, és ezáltal csökkenti a jólétet. A két véglet között helyezhető el a *demokratikus szocialista* megközelítés, ami az egyenlőség megvalósítását tartja legfőbb célként, de fontos szerepet szán a piacnak is, illetve a *liberális* elmélet, ami a hatékonyságot tartja a legfontosabb ismérveknek, de elfogadja az állam beavatkozását, abban az esetben, ha az a társadalmi összhasznosság szempontjából a legjobb megoldás.

A Kormányprogram kiemelt célként tekinti a gyermekes családok és az idősek támogatását, és jelzi, hogy nagyobb szerepet kíván szánni a rászorultság alapján adott támogatásoknak (Új Magyarországi, 2006). Fentiek alapján tehát a jelenlegi kormány igazságosságértelmezése leginkább a demokratikus szocialista elmélethez közelít.

A tanulmányban ezt a rászorultsági elvet tartjuk szem előtt, azaz azt vizsgáljuk, hogy az újraelosztás teljes rendszere, illetve egyes elemei mennyire képesek biztosítani, hogy a szegényebbeknek több, a gazdagabbaknak pedig kevesebb jusson.

A vizsgálatot számos ponton korlátozza az adatok elérhetősége. Egyes támogatásokról egyáltalán nincs adat (például a nyugdíjasok utazási kedvezményéről, vagy az adómentes jövedelmekről), másokról pedig nincsenek, vagy nem elérhetőek az egyéni szintű adatok (pl. a gyógyszer-támogatásokról).

A tanulmány először a jóléti modellek államháztartástervezetét, a főbb bevételi és kiadási tételek típusait és nagyságát tekinti át. Ezután bemutatjuk az adó- és támogatási rendszer elemeinek a háztartások jövedelmére gyakorolt újraelosztási hatásait: bevételi oldalon a direkt és indirekt adókkal, kiadási oldalon az univerzális és jövedelem vizsgálathoz kötött pénzügyi támogatásokkal, valamint az adókedvezményekkel és a

gázártámogatással foglalkozunk részletesebben. Végül, a tanulmányban bemutatott elemzések eredményei alapján ajánlásokat fogalmazunk meg a jóléti kiadások szerkezetének módosítására.

2. Jóléti modellek Európában

A jóléti ellátórendszer mérete és szerkezete alapján az EU tagországok a (1) liberális, (2) skandináv, (3) konzervatív, vagy (4) dél-európai típusba sorolhatók (Esping-Andersen, 1990, Sapir, 2005). A típusok közötti különbségek az államháztartás méretén kívül az eszköztár megválasztásában – a jövedelemfüggő és univerzális, a pénzügyi és természetbeni támogatások, és a különböző adófajták és járulékok relatív jelentőségében – mutatkoznak meg.

A liberális típusba tartozó Egyesült Királyságban erős a hangsúly az egyéni felelősségvállaláson és a piaci mechanizmusokon, ami miatt a jóléti kiadások és az adó és társadalombiztosítási bevételek szintje alacsony, és a jóléti támogatások szolgáltatói is gyakran piaci szereplők. A szociális támogatásban nagy szerep jut a jövedelem teszthez kötött, célzott támogatásoknak. A támogatottak köre szűk, de a támogatás szintje viszonylag magas.

A skandináv országok általában a foglalkoztatási szint növekedésére és a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére törekednek. Jellemzően univerzális támogatásokat találunk, a jövedelemfüggő transzferek száma és jelentősége viszonylag kicsi. Az ellátások nagy részét az állami szektor szolgáltatja, emiatt magas a természetbeni (nem-pénzügyi) támogatások aránya.

A konzervatív jóléti rendszerek egyik legfontosabb jellemzője a kiterjedt társadalombiztosítási rendszer. Mind a munkavállalói, mind a munkaadói társadalombiztosítási járulék kulcsa, és az ezekből származó állami bevételek szintje igen magas. A jóléti juttatások alapvetően pénzügyi, és nem természetbeniek. Az általános jóléti támogatások mellett közepesen nagy a jövedelemhez kötött segélyek szerepe.

A dél-európai országok jellemzője, hogy jóléti államuk kezdetleges, a jogosultság – bár központi szinten meghatározott – helyi

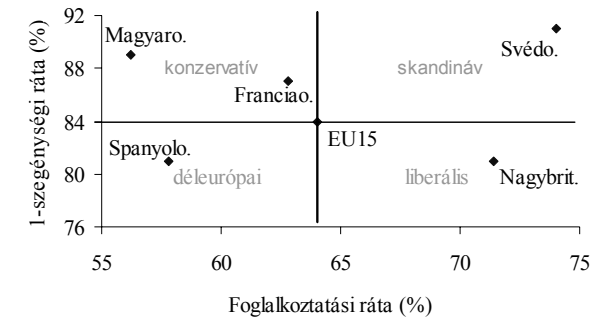
szinten gyakran nehezen érvényesíthető. A támogatások nagy része jövedelemhez kötött, de még azon belül is igen szelektív (pl. Spanyolországban nem kaphat szociális segítyt két felnőtt egy családból). Viszonylag kevés ember részesül támogatásban, és a támogatások összege is alacsony. Emiatt mind a jóléti, mind a szociális állami kiadások szintje alacsony.

Sapir (2005) két szempont, a szociális igazságosság és a fenntarthatóság szerint vizsgálja az európai jóléti rendszereket. A szociális igazságosság vagy méltányosság mutatószámaként a szegénységi kockázatot használja. A fenntarthatóságot a foglalkoztatási szinttel méri, ha ugyanis a jóléti rendszerben megfelelő munkaösztönzők működnek és magas a foglalkoztatás, akkor elegendő bevétel keletkezik a rendszer fenntartásához. Ezen a két szemponton alapul az európai országok 2. ábrában látható csoportosítása, ahol a szegénység kockázatát a tartós szegénységben élők arányával,⁶ a foglalkoztatást pedig a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátájával mértük.

A szegénység csökkentése szempontjából a skandináv és a konzervatív modell teljesít jól, de csak a skandináv bizonyult hosszú távon is fenntarthatónak, azaz hatékornak. A konzervatív modell alacsony hatékonysága elsősorban abból fakad, hogy az ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, így a juttatások magas szintjét egyre kevesebb foglalkoztatott (adófizető) finanszírozza. Az alábbi ábrán látható, hogy Magyarország a hosszú távon nem fenntartható ellátórendszerű, konzervatív csoportba tartozik.

⁶ Az itt használtakon kívül az egyenlőtlenség más mutatói, például a Gini mutató is hasonló eredményre vezetnek.

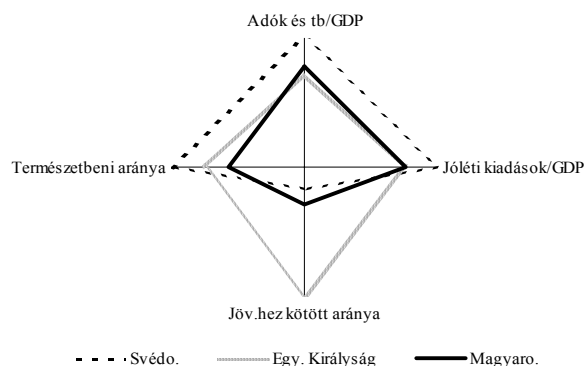
2. ábra A jóléti ellátórendszer-modellek az Európai Unióban



Forrás: saját számítás Sapir (2005) ötlete és Eurostat adatok alapján.

Felvetődik a kérdés, hogy amennyiben a konzervatív modell nem fenntartható, Magyarországnak melyik másik modellhez kellene közelednie, milyen irányba lenne érdemes elmozdulnia. A 3. ábra a két hatékony ország, Svédország és az Egyesült Királyság valamint Magyarország egymáshoz viszonyított helyzetét mutatja négy, az újraelosztás mértékét és szerkezetét leíró változó mentén.

3. ábra Az adóbevételek, valamint a jóléti és szociális kiadások szerkezete Svédországban, az Egyesült Királyságban és Magyarországon, 2003



Megjegyzés: a mutatók értéke 1 a legnagyobb értékkel rendelkező ország esetében, a többi ország ennek arányában van elhelyezve a tengelyen.

Forrás: saját számítás Eurostat adatok alapján.

A skandináv modell eléréséhez, a jelenlegi adó/GDP szint mellett, a jóléti kiadásokon belül a természetbeni kiadások arányát kellene növelni. A liberálshoz pedig akkor válnánk hasonlóvá, ha a jóléti kiadások jelenlegi szintje mellett növelnénk a jövedelemhez kötött és természetbeni támogatások arányát. Utóbbi modell azonban a jövedelemkülönbségek növekedéséhez vezethet, ami ellentétes lehet a magyar választói preferenciákkal.

3. A jóléti kiadások és az államháztartási bevételek makroszerkezete

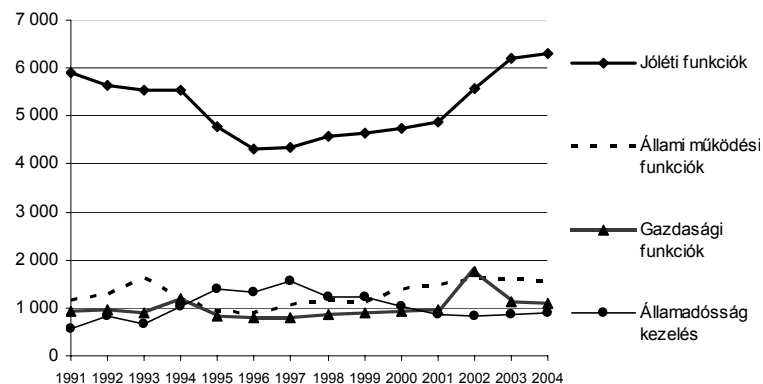
Jelen tanulmányban méltányosság alapján vizsgáljuk az államháztartási bevételeket és kiadásokat. Ennek megfelelően a kiadási oldalon a jóléti és ezen belül is a szociális célú jóléti kiadásokkal, bevételi oldalon pedig az adó- és járulékbévételekkel foglalkozunk részletesebben. Elsőként azt tekintjük át, hogy mekkora összeget fordít a költségvetés szociális célú jövedelem-újraelosztásra, és milyen fontosabb eszközöket alkalmaz a megvalósításhoz.

Államháztartási kiadások

Az államháztartási kiadások Magyarországon 2004-en a GDP mintegy 52%-át tették ki. A kiadások (1) állami működési, (2) jóléti, (3) gazdasági és (4) államadósság-kezelés funkciót látnak el. E négy kategóriára fordított kiadások reálértéke jelentősen ingadozott a 1991-2004-es időszakban (4. ábra). A jóléti funkciókra költött kiadások⁷ reálértéken 1997 óta emelkednek. Ezt elsősorban az 1995-ös stabilizációs csomag tette lehetővé, aminek hatására csökkentek az államadóssághoz kapcsolódó kamatkidadások, és lehetőség nyílt a jóléti kiadások növelésére. 1997 óta számottevően nőttek az oktatási, valamint a társadalombiztosítási és szociális kiadások. A jóléti kiadások növekedése különösen jelentős volt 2002-ben, ami elsősorban a közalkalmazotti bérek emelkedésének, és néhány korábbi (pl. a családi pótlékra vonatkozó) korlátozó intézkedés visszavonásának tudható be.

⁷ A jóléti funkció tartalmazza az oktatást, egészségügyet, és a társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatásokat.

4. ábra Főbb kiadási tételek változatlan, 2004-es áron, 1991-2004 között (Mrd Ft)



Forrás: Benedek és társai (2005)

A jóléti kiadások 2004-ben a teljes államháztartás 62,2 százalékát tették ki (2. táblázat), amit tovább növeltek egyes vállalati támogatások, amelyek szintén jóléti célokat szolgálnak, de a statisztikában a gazdasági funkciók alatt jelennek meg. Az újraelosztás tényleges mértékét szintén növelik a lakosságnak adott, jóléti célú adókedvezmények, amelyek az államháztartási elszámolásban egyáltalán nem szerepelnek. Az így kalkulált jóléti célú kiadásoknak kb. harmada jut szociális célokra, például a szegénység csökkentésére.

2. táblázat A jóléti célú államháztartási kiadások aránya 2004-ben

	Mrd Ft	Összes államháztartási kiadás arányában, %	Adókedvezménnyel növelt kiadások arányában, %	GDP arányában, %
Jóléti funkció^a	5924,3	62,2	58,0	29,1
Jóléti célú vállalati támogatások	182,2	1,91	1,84	0,9
Adókedvezmények	398,1	4,18	4,01	2,0
Jóléti célú kiadások összesen	6504,6	68,29	65,55	32,0
Ebből: szociális célú^b	1 845,3	19,37	18,60	9,2
nyugdíj ^c	1 678,9	17,63	16,44	8,2
oktatási célú ^d	1 182,5	12,42	11,92	5,8
Egészségügyi ^d	1 112,2	11,68	11,21	5,5

^a GFS osztályozás szerint

^b nyugdíj nélkül

^c csak a nyugdíjbiztosító kiadásai

^d ESA95 adat

Megjegyzés: a táblázat a pénzbeli és a természetbeni juttatásokat egyaránt tartalmazza.

Forrás: PM

Szociális célúnak azokat a támogatásokat tekintjük, amelyek a szegényebb, vagy hátrányos helyzetű társadalmi csoportok jövedelmét vagy fogyasztását növelik. Ide tartozik például a rendszeres szociális segély vagy a közgyógyellátás. Továbbá ide soroljuk a családtámogatásokat, köztük a családi adókedvezményt is, abból a megfontolásból, hogy a magyar szegénységi vizsgálatok szerint a gyermekvállalás jelentősen növeli a szegénység kockázatát, így a gyermekek is a szociálpolitika egyik célcsoportját képezik. Nem soroljuk ide a mindenki számára hozzáférhető közszolgáltatásokat, mint az egészségügyi ellátás és az oktatás, amelyek ugyan jóléti kiadások, de nem csak a hátrányos helyzetűek támogatását célozzák.

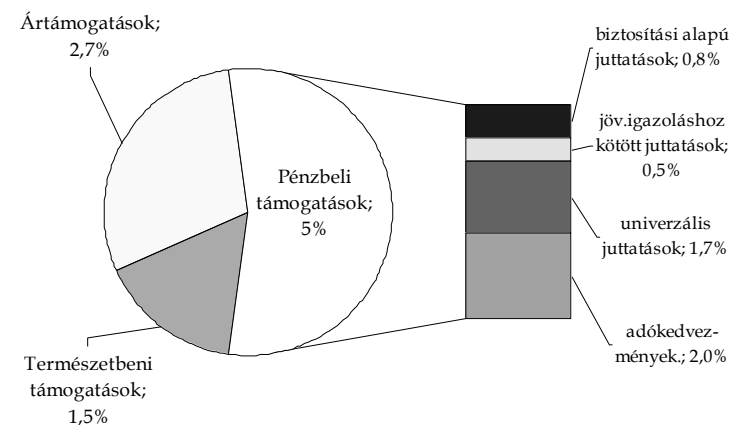
Az adózás szempontjából kedvezményes elbírálás alá eső tételek és az adórendszerhez kapcsolódó kivételek nem jelennek meg

ugyan a jóléti kiadások között, de jóléti szerepük van, illetve befolyásolják az újraelosztást, ezért ezek nagyságrendjét is áttekintjük (az adórendszerhez kapcsolódó kivételek és kedvezmények listáját lásd a Függelékben, F2).

Bár az öregségi és rokkantnyugdíjak elviekben biztosítási alapon működnek, mégis jelentős újraelosztás kapcsolódik hozzájuk, mivel a nyugdíjalap deficitjét a költségvetés az adóbevételekből pótolja ki. A nyugdíjak közel akkora összeget tesznek ki évente, mint a szociális célú pénzbeli és a természetbeni ellátások együtt (lásd Függelék F3), és a nyugdíjkiadások 15-20 %-át a központi költségvetés finanszírozza. Orbán és Palotai (2005) szerint a nyugdíjrendszerben rejlő hosszú távú nettó implicit kötelezettség (a járulékbefizetések és a nyugdíjkifizetés egyenlegének jelenértéke) eléri a GDP 240%-át, ami közel négyszerese az 1997-98-as nyugdíjreform utáni értéknek. A jelentős romlás a reform óta bevezetett 13. havi nyugdíjnak és a sorozatos nyugdíjárulék-csökkentéseknek tudható be.

A magyar jóléti rendszer háromféle eszközön (pénzbeli-, természetbeni-, és ártámogatásokon) keresztül nyújt szociális célú támogatást. A szociális célú kiadások többségét a célnak megfelelő, pénzbeli támogatáson keresztül adják, ezen belül azonban nagyon alacsony a rászorultsági alapon, jövedelemigazoláshoz kötött adott támogatások aránya (5. ábra). A szociális célok elérésére jóval kevésbé alkalmas ártámogatások súlya is jelentős azonban, és mint látni fogjuk, ezen a téren lehetne a leginkább javítani a hatékonyságot.

5. ábra A szociális célú kiadások, és GDP-hez viszonyított arányuk, 2004



Megjegyzés: az ábrához tartozó forint adatokat az F3 Függelék tartalmazza.

A szociális célú támogatások közül legnagyobb összeget a gyógyszerár-támogatás tesz ki, 2004-ben több mint 330 Mrd Ft-ot, ezt követte az alkalmazottakat megillető adókedvezmény (2004-ben 238 Mrd Ft) és a családi pótlék (186 Mrd Ft). Az éves szinten 25 milliárd Ft-nál nagyobb összegű támogatások kiadják az összes szociális célú támogatás mintegy 68%-át (3. táblázat).

3. táblázat A 25 milliárd Ft-nál nagyobb összegű szociális célú támogatások, 2004-ben

	Összeg (milliárd Ft)	Szociális célú támogatások %-ában	GDP %- ában	Igénybevevők száma (ezer fő)
Betegek és rokkantak támogatása				
Gyógyszerár-támogatás	332,0	18,0%	1,6%	-
Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása	64,1	3,5%	0,3%	-
Megváltozott munkakép. járadéka	64,4	3,5%	0,3%	232
Gyermekek családok támogatása				
Családi pótlék*	185,5	10,1%	0,9%	2100
Családi adókedvezmény*	80,7	4,4%	0,4%	987
Gyermekgondozási díj (GYED)	54,5	3,0%	0,3%	84
Gyermekgond. segély (GYES)	48,7	2,6%	0,2%	163
Rendszeres gyermekvéd. tám.*	43,4	2,4%	0,2%	675
Lakáshoz jutás támogatása				
Jelzáloglevél kamattámogatás	90,8	5,2%	0,5%	63,4
Kiegészítő kamattámogatás	36,3	2,5%	0,2%	
Lakásépítési kedv. (szoc.pol)	33,3	2,2%	0,2%	
Közlekedés támogatása				
MÁV személyszállítás termelési támogatása	52,0	2,8%	0,3%	-
Távolsági autóbusz	45,0	2,4%	0,2%	-
Helyi tömegközlekedés árkieg.	34,0	1,8%	0,2%	-
Vasút árkiegészítése	25,0	1,4%	0,1%	-
Egyéb szociális célú támogatás				
Adójóváírás és kieg. adójóváírás	238,7	12,9%	1,2%	2900
Gázár-támogatás	43,8	2,4%	0,2%	-
Rendszeres szociális segély	27,0	1,5%	0,1%	147
Összeg	1499,2	81,2%	7,4%	-
Összes támogatás (25 Mrd Ft-nál kisebb összegűekkel együtt)	1845,3	100,0%	11,0%	-

* A családtámogatási rendszerben 2004 óta bekövetkezett változások miatt (a rendszeres gyermekvédelmi támogatás és részben a családi adókedvezmény is beolvadt a családi pótlékba) a családi pótlék 2006-os előirányzata 318 Mrd Ft, a családi adókedvezményé 13 Mrd Ft, a rendszeres gyermekvédelmi támogatásé pedig 0 Ft.

Forrás: PM

Az adózáshoz kapcsolódó kedvezmények

Ebben az alfejezetben az adózás szempontjából kedvezményes elbírálás alá eső jövedelemkategóriákat tekintjük át (lásd még F2 Függelék). Az adókedvezmények egy része nem, vagy csak részben szolgál szociális célokat, de jelenlétük a rendszerben lényegesen befolyásolja az újraelosztást. A kedvezményes elbírálásnak négy módja van:

1. az adózóra valamilyen szempont szerint adókedvezmény vonatkozik;
2. az adott jövedelem nem adózik, de ha az egyén más jövedelemmel is rendelkezik, akkor az adóbevallásban fel kell tüntetni, és az átlagadót megemeli. Ez a kategória az „adóterhet nem viselő járandóság”;
3. az adott jövedelemtípusra nem az egységes adótábla, hanem valamilyen kedvezményes elbírálás vagy adókulcs vonatkozik;
4. az adott jövedelem adómentes, és az adóbevallásban nem kell feltüntetni.

A kedvezményes elbánás mögött a következő indokok húzódnak meg:

- ⇒ *ne adóztasson jövedelmet kétszer az állam*: számos jóléti ellátás alapja a korábban befizetett hozzájárulás, amely adózott jövedelemből történt. Ezek újbóli megadóztatása tehát dupla adóterhet jelenthetne. Ebben a tekintetben nem következtesek a magyar jogszabályok, mivel a nyugdíj és a munkanélküli ellátások adómentesek, míg a GYED, a táppénz és a terhelességi gyermekágyi segély adókötelesek és semmilyen adókedvezmény nem jár utánuk.
- ⇒ *adminisztratív terhek csökkentése*: szociális juttatások adómentességét az adminisztratív terhek csökkentése indokolja, ugyanis jelentős adminisztratív költséget jelentene a költségvetésnek ezek kiutalása, majd a juttatás egy részének adó formájában történő visszaszedése. Azonban itt is ellentmondásos a szabályozás, mert a GYES és a GYET szerepel az adóbevallásban adóterhet nem viselő járandóságként, de más szociális juttatások nem.
- ⇒ *valamilyen magatartás* (pl. megtakarítás vagy munkavállalás) ösztönzése, bizonyos társadalmi csoportok jövedelmi helyzetének ja-

vítása. Az ilyen kedvezmények egy része mögött nem szociálpolitikai vagy közgazdasági megfontolások, hanem inkább lobbierdekek vagy politikai célok húzódnak meg. Ilyennek tekinthető pl. az adójóváírás, amely az alkalmazottaknak kedvez, vagy a támogatott lakáshitel törlesztése utáni kedvezmény.

Az adókedvezmények igénybevételéről és nagyságáról az első három kedvezményes kategória esetében van megbízható információ, de előfordulhat, hogy csak korlátozottan. Például az adóterhet nem viselő járandóságokról csak azoknak kell bevallást benyújtania, akik rendelkeznek más adóköteles jövedelemmel. A kedvezményes adókulcs alá eső jövedelmeknél is előfordulhat, hogy ha az egyén egy alacsony jövedelemkorlátot nem lép át, akkor nem kell az adott jövedelmet bevallania (pl. mezőgazdasági őstermelésből származó jövedelem esetén). A nem adóköteles jövedelmekről viszont semmilyen információval nem rendelkezik az adóhatóság.

Adókedvezmények címén a költségvetés legalább 450 Mrd Ft bevételről⁸ mond le évente. Az adóterhet nem viselő járandóságok éves összege becslésünk szerint legalább 86 Mrd Ft. Ha valaki csak ilyen jövedelemmel rendelkezik, annak nem kell adóbevallást benyújtania és adót fizetnie, ezért ennek becslésekor más adatforrásokra is támaszkodtunk (lásd 4. táblázat).

⁸ Ebben nincs benne a kedvezményes adókulcs alá eső jövedelmek csökkentett adója miatti bevételkiesés. Ennek becslésére jelen tanulmányban nem vállalkozunk.

4. táblázat *Az adóterhet nem viselő járandóságokra jutó adó és az igénybevevők száma*

	2006 (várható)	2005 (várható)	2004 (tény)	2003 (tény)	2002 (tény)
Adóbevallásban szereplő adóterhet nem viselő járandóságok (millió Ft)	n.a	n.a	69 705	67 021	58 580
Adóterhet nem viselő járandóságok adótábla szerinti adója (millió Ft)	18 993	18 621	17 974	18 942	16 628
Érintettek száma (fő)	n.a	n.a	186 336	186 167	182 654
Az adóterhet nem viselő járandóságok együtt* (GYES+GYET+ösztöndíj) (Mrd Ft)	n.a.	n.a		86	

Megjegyzések: Az adóterhet nem viselő járandóságok listája megtalálható a Függelékben (F2), ezek közül legjelentősebb a GYES, GYET, nevelő szülői díj, ápolási díj és a nappali tanulói státuszhoz kapcsolódó juttatások (pl. ösztöndíj, tankönyv-vásárlási és lakhatási támogatás)

*Alsó becslés, de az adóbevalláson kívüli jövedelmekkel együtt.

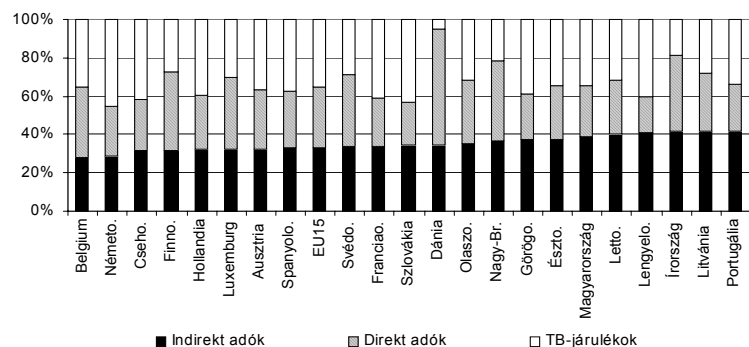
Forrás: APEH és PM

Adóbevételek

Az államháztartás bevételei közül nagyságrendjük és a gazdaságot érintő hatásuk szerint is a legjelentősebbek az adók és járulékok. Az egyes adótípusok újraelosztási hatása eltérő lehet. A direkt adók esetében könnyebben érvényesíthető az azonos elbánás elve, és a kedvezményeken keresztül az állam bizonyos csoportokat célzottan tud támogatni. Az indirekt adók esetében a fogyasztó döntése, hogy milyen terméket vásárol, így az ezen keresztül adott kedvezményekkel kevésbé célozva lehet egyes társadalmi csoportokat támogatni.

Az indirekt adók súlya Magyarországon viszonylag magas: az adóbevétel közel 40 százalékát adja. Ez az EU tagországokkal összehasonlítva is magasnak számít, míg a direkt adók aránya viszonylag alacsony (6. ábra).

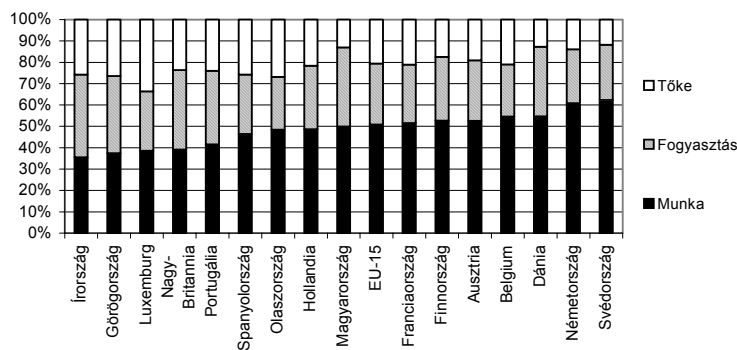
6. ábra Adóbevételek adótípusonként az összes adóbevétel százalékában az EU15 tagállamokban és hét új tagállamban, 2004



Forrás: Benedek és társai (2005)

Az EU tagországok adórendszerei nagyon eltérőek, azonban az látható, hogy szinte valamennyi országhoz képest alacsony Magyarországon a tőkejövedelmeket terhelő adóbevételek aránya, míg átlagos a munkát terhelő adóké. Fontos kiemelni azonban, hogy az aggregált adat nem ad információt az egyéni szintű adóterhelésről, mivel az aktív népesség aránya országonként nagyon eltérő lehet. Azonos aggregált adóteher mellett ugyanis kisebb adófizetés jut egy főre, ha nagyobb az aktívak, és így az adófizetők száma.

7. ábra Munkabért, tőkét és fogyasztást terhelő adóbevételek az összes adóbevétel százalékában, 2002



Forrás: Benedek és társai (2004)

4. A jóléti újraelosztás célzottsága

Amint azt a bevezetőben jeleztük, jelen tanulmányban az államháztartáshoz kapcsolódó újraelosztás azon elemeit vizsgáljuk, amelyek célja a társadalmon belüli nagyobb méltányosság elérése. A Kormányprogram szerint a szociálpolitika célcsoportjai a szegényebb rétegek és a gyermekes családok, vagyis a kormány a méltányosságot e csoportok támogatásával kívánja növelni. A szociális célú kiadások értékelésekor azt tartjuk szem előtt, hogy mennyiben járulnak hozzá e két célkitűzés megvalósulásához. Ennek keretében azt tekintjük át, hogy a különböző támogatások, adókedvezmények és adófajták milyen mértékben csoportosítanak át jövedelmeket a szegényebb vagy hátrányos helyzetű rétegeknek a gazdagabb jövedelmi csoportoktól, és mennyire hatékonyan. Hatékonyságon azt értjük, hogy az újraelosztás kívánatos szintjét minél alacsonyabb költséggel valósítjuk meg. Ennek egyik módja, ha a támogatások jól célzottak, másik módja, ha minél kisebb a támogatás adminisztratív költsége.

Jól célzottnak tekintünk egy támogatást, amennyiben jelentős részben a kijelölt célcsoporthoz, jelen esetben a szegényekhez vagy a gyermekes családokhoz jut. Két fajta probléma léphet fel a célzottsághoz kapcsolódóan: az alulfizetés és a túlfizetés. Alulfizetésnek nevezzük azt, amikor nem jut el a juttatás minden rászorulóhoz, míg túlfizetés az, amikor nem rászoruló is hozzájutnak a támogatáshoz. Értékválasztás kérdése, hogy mit tekint a döntéshozó elsődleges szempontnak. A jövedelemfüggő támogatásokhoz általában kisebb túlfizetés kapcsolódik, míg az univerzális támogatásoknál kisebb az esélye, hogy egyes jogosultakhoz nem jut el a támogatás.

A célzottság vizsgálatához mikroszintű adatokra van szükség. Az egyes államháztartási tételek újraelosztási hatásainak értékelésekor a szakirodalomban található (mikroadatokra épülő) elemzésekre, a KSH Háztartási Költségvetési Felvétele alapján készített saját számításokra és a Pénzügyminisztérium mikroszimulációs modelljével⁹ készített vizsgálatok eredményeire támaszkodunk.

⁹ A TÁRSZIM2005 modell a TÁRKI terméke - a szoftvert a VirgoSystems Kft. Fejlesztette -, amely a Pénzügyminisztérium és az Ifjúsági, Családügyi, Szó-

A mikroszimulációs modell a „tipikus” csoportokra (például a minimálbért keresőkre, vagy a kétgyermekes családokra) készített számításokkal szemben minden jelentős demográfiai csoportra kiterjedő hatásvizsgálatot is lehetővé tesz. A lakossági adatfelvételeket használó jövedelmi vizsgálatokhoz képest pedig a támogatási rendszer valamivel tágabb körét öleli fel, ugyanis tartalmazza az adókedvezmények és a természetbeni juttatások egy részét is, ami a lakossági adatfelvételekben jellemzően nincs benne.¹⁰

Fontos megjegyezni, hogy a szociális és családtámogatási rendszer elemei közül elsősorban a pénzbeli támogatásokat vizsgáljuk, ezek közül is a nem-biztosítási alapúakat, vagyis az univerzális és a jövedelem-igazoláshoz kötött juttatásokat, valamint egyes helyeken, ahol ezt jelöljük, a szociális célú adókedvezményeket. Adatok hiányában nem vizsgáljuk a természetbeni juttatások célzottságát, és az ártámogatások közül is csak a gázár-támogatás újraelosztási hatásait elemezzük.¹¹

A 2006. évi adó- és támogatási rendszer teljes újraelosztási hatása

Bár a szociálpolitika értékelése szempontjából kiemelten fontos, tudomásunk szerint az adó- és támogatási rendszerhez kapcsolódó teljes újraelosztásról korábban nem készült átfogó elemzés Magyarországon.

A mikroszimulációval végzett számításaink szerint az adófizetési kötelezettséget és a kapott támogatásokat is figyelembe véve je-

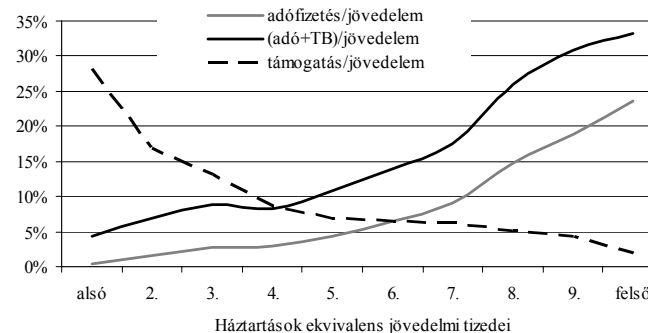
ciális és Esélyegyenlőségi Minisztérium finanszírozásában, az APEH, a KSH és a TÁRKI adatbázisainak felhasználásával készült.

¹⁰Mivel Magyarországon nem található olyan adatbázis, amely jövedelmi, adózási, fogyasztási és háztartási jellemzőket egyaránt tartalmazna, a modell adatállományát három adatbázis felhasználásával hozták létre: TÁRKI Monitor 2003. évi állománya, a KSH HKF 2003. évi adatai, valamint az APEH 2003-ra vonatkozó szja-bevallás adatai. Az olyan elemzéshez, ami nem 2003-ra vonatkozik, az alapbeállításokat szorzókkal módosítjuk. Az adatokról részletesebben lásd TÁRKI (2005).

¹¹A mikroszimulációról mint módszerről bővebben lásd Benedek és Lelkes (2005).

lentős jövedelem átcsoportosítás figyelhető meg a háztartások között. A háztartások szegényebb fele a rendelkezésre álló jövedelem százalékában kevesebb adót fizet, mint amennyit az államtól támogatásként visszakap (8. ábra). Ha azonban a tb-járulék fizetést is figyelembe vesszük, akkor a közepes jövedelműek már nettó befizetői a rendszernek. Szintén figyelemre méltó, hogy bár a gazdagabb egyharmadnak jelentős rész jut a támogatások teljes összegéből (lásd 9. ábra), ez a jövedelmük arányában csak 2-5%-ot tesz ki.

8. ábra Adófizetés (SZJA), TB-járulék és támogatások a rendelkezésre álló jövedelem %-ában, háztartások, 2006¹²



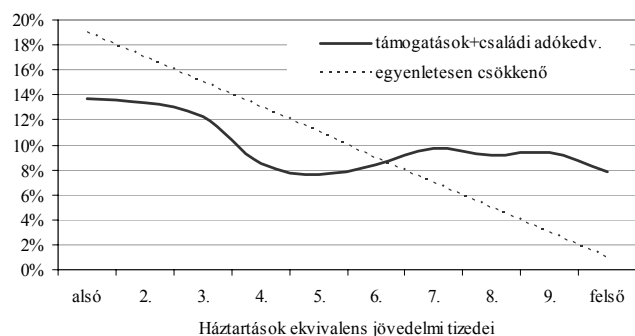
Forrás: TÁRSZIM2005

A 9. ábrán egy egyenletesen csökkenő, hipotetikus eloszláshoz viszonyítjuk a támogatások tényleges eloszlását. Ez az egyenletes eloszlás a legszegényebb tizednek juttatja a legtöbbet, és csökkenő

¹²A háztartásokon belül az egy főre jutó jövedelmet egyes esetekben ekvivalens módon számítjuk, ami azt jelenti, hogy a háztartás jövedelmét nem a háztartástagok számával, hanem egy annál kisebb számmal osztjuk le. Ennek oka az, hogy a háztartási javak fogyasztásában méretgazdaságosság van, tehát a nagyobb létszámú háztartások nem igényelnek arányosan nagyobb jövedelmet az adott jóléti szint fenntartásához. Összességében így azt tudjuk figyelembe venni, hogy egy nagyobb létszámú háztartás esetén a költségek nem arányosan nagyobbak, és ezért a jövedelmeknek sem kell arányosan nagyobbak lenniük.

mértékben, de a folyamatosság érdekében valamennyi jövedelmi csoportnak juttat valamennyit a támogatásokból. Az ábra jól mutatja, hogy a támogatások (plusz családi adókedvezmény) teljes összegéből igazságtalanul nagy mértékben részesül a háztartások gazdagabbik fele: a felső öt tized is egyenként mintegy 8-10%-kal részesül. Szintén szembeűnő, hogy az első és második tized nagyjából azonos százalékát kapja a támogatásoknak.

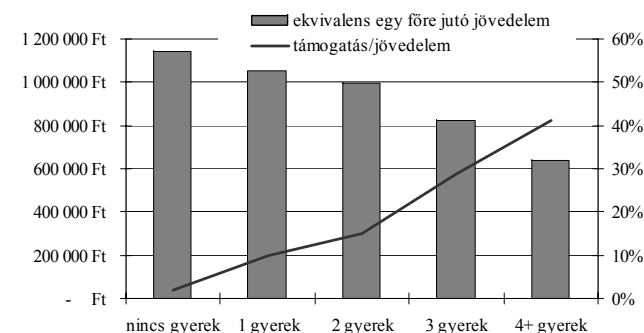
9. ábra Támogatások és családi adókedvezmény teljes összegének megoszlása a jövedelmi tizedek között, 2006



Forrás: TÁRSZIM2005

A kormány újraelosztási politikájának egyik kiemelt célcsoportja a gyermekes családok. Ezt a célt jól teljesíti a támogatási rendszer, hiszen a gyermekes családok több támogatásban részesülnek a jövedelmük arányában, mint a gyermektelenek, ezen belül pedig a gyermekek számával folyamatosan növekszik az egy főre jutó támogatás, és a támogatások szerepe a családok jövedelmében a gyermekek számával egyre emelkedik (10. ábra).

10. ábra Egy főre jutó jövedelem és támogatások aránya a jövedelemben gyermekek száma szerint, 2006



Forrás: TÁRSZIM2005

A támogatási rendszer elemeinek célzottsága

A támogatási rendszer elemei három típusba sorolhatók: univerzális támogatások, jövedelmi helyzethez kötött támogatások és adókedvezmények. A legnagyobb súlya az univerzális támogatásoknak, ezen belül is a családi pótléknak van. A második legjelentősebb csoport a szociális célú adókedvezmények, amibe az alkalmazotti adójóváírást és a családi adókedvezményt soroljuk. A kifejezetten a szegényeket célzó jövedelemfüggő támogatások súlya a másik két támogatáscsoporthoz képest igen alacsony.

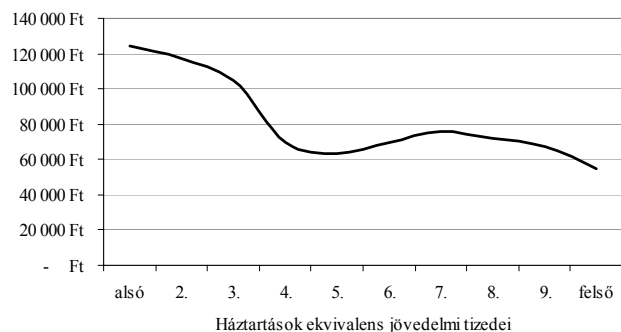
Univerzális támogatások

A családtámogatási rendszer legjelentősebb eleme az univerzális családi pótlék. A családi pótlék teljes összege 2004-ben 185 Mrd Ft volt, de a támogatási rendszer azóta történt átalakítása miatt a 2006-ra várható összeg már 316 Mrd Ft. Korábbi elemzések szerint a családi pótlék viszonylag jól célzott, annak ellenére, hogy a jogosultság nem függ a jövedelmi helyzettől. Ennek oka, hogy a gyermekes családok Magyarországon tipikusan a szegényebb háztartások közé tartoznak. Havasi (2005) szerint különösen a sokgyerekes családok esetében

magas a szegénység veszélye, amit a családtámogatási rendszer jelentősen csökkent. Tóth (2005) szerint a családi pótlék célzottsága a 90-es évek elejétől 1997-ig folyamatosan javult, majd inkább stagnált. Számításai szerint 2003-ban a családi pótlék teljes összegének mintegy 35%-a jutott a legszegényebb jövedelmi ötödhöz az 1995. évi 29%-kal szemben. Mózer (2002) KSH HKF adatokon végzett számításai alapján az alsó jövedelmi ötöd kapja a családi pótlék 33%-át, ugyanakkor a felső jövedelmi ötöd részesedése a családi pótlékból 1998-ról 2002-re 13%-ról 20%-ra nőtt.

A mikroszimulációval készült számítás eredményei összhangban vannak a korábbi elemzésekkel: a családi pótlék összege az alsó három decilis esetében a legmagasabb (11. ábra). Azonban megállapítható az is, hogy, bár a családi pótlék jóval többet juttat a szegényebb családoknak, nem elhanyagolható a gazdagabb háztartások által kapott összeg sem.

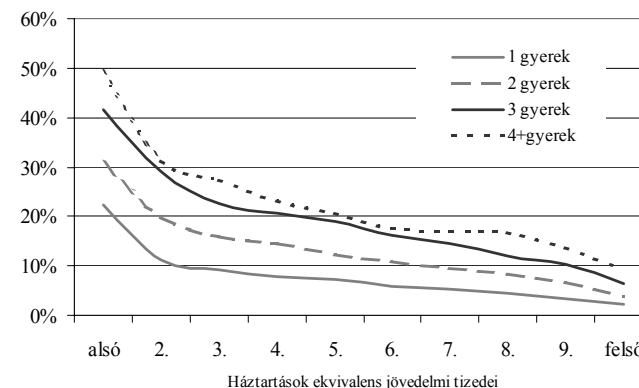
11. ábra A családi pótlék átlagos igénybevétele háztartásonként, jövedelmi tizedek szerint, 2006



Forrás: TÁRSZIM2005

A családi pótlék jelentősége a rendelkezésre álló jövedelemben az anyagi helyzeten kívül a gyerekek számával is változik. Mivel a három és többgyerekesek jelentős része a jövedelemeloszlás alsó felében található, viszonylag jól lehet célozni a családi pótlék gyerekszámától függő differenciálásával (12. ábra).

12. ábra A családi pótlék aránya a jövedelemben, jövedelmi helyzet és gyerekszám szerint, 2006



Forrás: TÁRSZIM2005

Anyasági támogatások: GYES és GYET

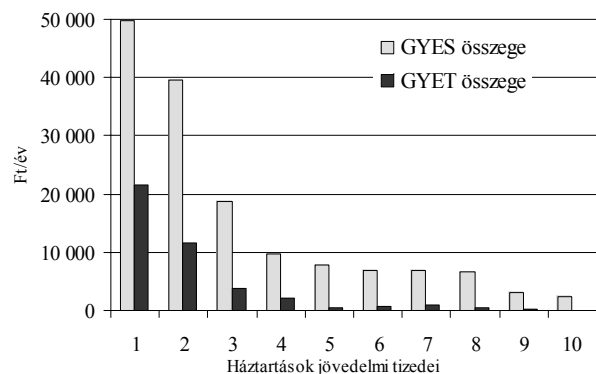
Tóth (2005) azt írja, hogy 2003-ban az összes anyasági támogatás és családi pótlék körülbelül 35-40 százaléka és az összes segély csaknem fele jutott el a legalsó jövedelmi ötödhöz. „Ezért ma már nem állják meg a helyüket azok a megállapítások, amelyek a jóléti támogatások nem megfelelő célztságáról szólnak” (Tóth, 2005: 3. old.). Emellett viszont a felső tized részesedésének növekedése is megfigyelhető. Mózer (2002) szerint az anyasági támogatás eloszlása szét-húzódott; az alsó jövedelmi ötöd részesedése 2%-kal, míg a felső jövedelmi ötöd részesedése 5%-kal, 9%-ról 14%-ra nőtt.

A KSH Háztartási Költségvetési Felvétel (HKF) 2003-as adataiból az látszik, hogy bár a gyermekgondozási segély¹³ (GYES, ez a gyermek 3 éves koráig jár) és a gyermekgondozási támogatás (GYET, ez a gyermek 3 éves kora fölött, a főállású anyáknak jár) nem jövedelemteszthez kötött ellátások, mindkettő nagy részét a legszegény-

¹³Az anyasági támogatás, a GYES és a GYET alanyi jogon járó szociális ellátások. Ezek mellett vannak biztosítási alapú anyasági támogatások, a GYED és a TGYÁS, amikkel itt nem foglalkozunk.

nyebb 20 százalék kapja, és szinte elenyésző a felső két decilis részesedése. Ennek oka elsősorban az, hogy a felsőbb decilisek általában jogosultak a biztosítási alapú GYED-re, ami esetükben helyettesíti a GYES-t. A GYES és a GYET összege azonos (megegyezik a mindenkori nyugdíjminimum összegével), így a 13. ábrán látható különbséget tisztán az okozza, hogy GYES-t kb. 3,5-szer annyian kapnak, mint GYET-t.

13. ábra GYES-ből és GYET-ből származó átlagos háztartás jövedelem decilisenként, 2003



Forrás: saját számítások a KSH HKF adatai alapján

Adókedvezmények

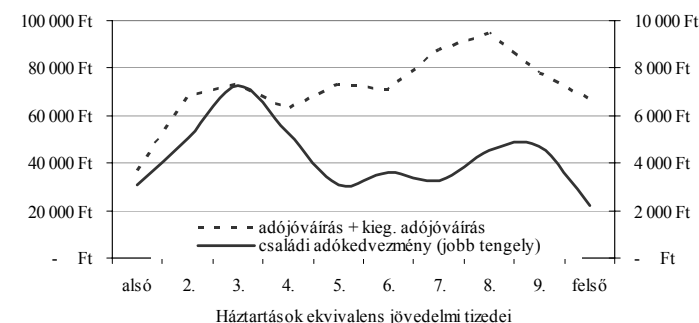
Az adókedvezmények közül az adójóváírás és a családi adókedvezmény szolgál szociális célokat. Az adójóváírás adókedvezményként a tényleges adóbefizetést csökkenti, és ez a bevételkiesés 2004-ben mintegy 238 Mrd Ft volt. Tóth (1997) APEH adóbevallás adatok alapján kimutatta, hogy a jövedelem növekedésével nő az igénybevett adókedvezmény összege. Az adókedvezmények 58%-a az adózók felső 20%-ához jutott 1994-ben, és ez az arány 1996-ban is hasonló volt. Az adókedvezményeket, a várakozásokkal ellentétben, nem a leggazdagabb, hanem a harmadik decilis vette leginkább igénybe, a jövedelem arányában nézve (Tóth, 1997).

Hasonló eredményre jutunk a mikroszimulációs elemzés alapján is. Az adójóváírás összege a legszegényebb három tizedben növekszik a jövedelemmel, és jelentősen csak a felső ötödben csökken

(14. ábra). Ennek az az oka, hogy a szegényebb csoportoknak nincs adóköteles jövedelme, és bár a magasabb adóköteles jövedelemből nagyobb összegű adót lehet leírni, a jóváírás igénybe vehető összege egy bizonyos jövedelemhatár fölött elkezdi csökkenni.

A jövedelem-eloszlás közepén az alacsonyabb igénybevétel oka, hogy ott gyakoribbak a munkajövedelemmel nem rendelkező nyugdíjas háztartások (erről lásd *A nyugdíjak alfejezetet*), akik nem jogosultak erre a támogatási formára.

14. ábra Az adójóváírás (kiegészítő adójóváírással együtt) és családi adókedvezmény átlagos értéke háztartásonként a jövedelmi tizedekben, 2006



Forrás: TÁRSZIM2005

A családi adókedvezmény szabályozása igen változatosan alakult az elmúlt két évtizedben. A Bokros-csomag megszüntette, majd a 2002-es kormány újra bevezette, a családi pótlék összegének 50-60%-át kitevő havi összeggel (Ferge és Juhász 2004). A családi adókedvezmény miatti teljes bevétel-elmaradás 2004-ben mintegy 80 Mrd Ft volt, ám a 2006. évi terv már csak 13 Mrd Ft, mivel azóta az egy- és kétfgyerekes családok jogosultsága megszűnt.

Eddigi elemzések alapján nem egyértelmű, hogy kihez jut el a családi adókedvezmény. Egyes becslések szerint a családok 17%-a egyáltalán nem, további 10-20%-a pedig csak részben tudta igénybe venni, ám például Ferge (2001), aggregált adatok alapján, vitatja ezeket az adatokat, és jóval alacsonyabb igénybevételt valószínűsít.

Darvas és Mózer (2004) az APEH 2002. évi adatai alapján azt találta, hogy az adózó családok 86%-a teljes mértékben, 14%-a pedig részben vette igénybe a kedvezményt, de az összes gyermekes család 17%-a nem rendelkezik adóköteles jövedelemmel, tehát ők egyáltalán nem részesülnek ebben a támogatásban. Ez azért probléma, mert az igénybevétel a jövedelmi helyzettel pozitív összefüggést mutat, vagyis az újraelosztás iránya negatív (perverz). Darvas és Mózer (2004) ezen kívül azt találták, hogy főként az egy- és a kétgyermekes családok veszik igénybe az adókedvezményt.

A fentiekkel egybecsengő eredményre vezet a mikroszimulációs elemzés is. Az adójóváíráshoz hasonlóan ez a támogatási forma sem jut el a legszegényebb 10%-hoz, mivel nincs akkora adókötelezettségük, amivel szemben érvényesíteni tudnák az adókedvezményt (14. ábra). Azonban kevesebbet juttat ez a támogatás az eloszlás gazdagabb felének, mivel a három- és több gyerekesek, akik jelenleg jogosultak erre az adókedvezményre, tipikusan inkább a szegényebb háztartások közé tartoznak az egy főre jutó jövedelmet tekintve.

Jövedelem-igazoláshoz kötött támogatások

A rászorultsági alapú, jövedelemigazoláshoz kötött támogatások előnye, hogy – miután szűkebb körnek járnak – elméletileg olcsóbbak és nagyobb az újraelosztó, jövedelem átcsoportosító hatásuk, mint az univerzális támogatásoknak. Hátrányuk viszont – magasabb adminisztrációs költségeik és lehetséges stigmatizáló hatásuk mellett –, hogy célzottságuk nem tökéletes: kapnak olyanok, akik valójában nem jogosultak, miközben azok közül, akik jogosan kaphatnának, nem mindenkit ér el a segély.

A jövedelemvizsgálathoz kötött támogatások szerepének visszaszorulásáról számol be Kónig (2003), kimutatva, hogy mind a támogatottak köre, mind a segélyezésre fordított kiadások reálértéke csökkent 1998 és 2002 között. Ennek egyik fő oka a jogosultsági jövedelemhatár relatív értékvesztése: a keresetek és nyugdíjak növekedésétől elmarad a nyugdíjminimum növekedése, amihez a legtöbb rászorultsági alapon odaítélt támogatás kötve van. Az alacsony jogosultsági határ miatt a szegények nagy része kiszorul a segélyezésből: különböző számítások szerint a segélyben részesülő szegények

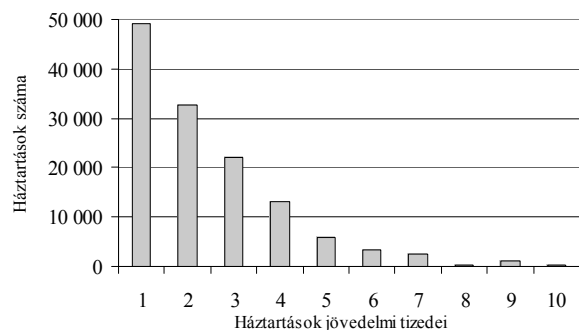
aránya csak 20-40%. Vagyis elmondható, hogy a jövedelemfüggő támogatások nem jól célzottak, mivel nem érik el a szegény családok többségét. Mózer (2002) szerint azonban 1998 és 2001 között csökkent az alulfizetés; az alsó jövedelmi ötöd részesedése a segélyekből 24%-ról 50%-ra emelkedett, a segélyezés célzottsága tehát jelentősen javult.

Rendszeres szociális segély

Firle és Szabó (2006) a munkanélkülieknek járó rendszeres szociális segély¹⁴, mint a jelenleg létező legjelentősebb rászorultsági alapú támogatás célzottságát vizsgálta. A 2003. évi HKF adatain alapuló számításai szerint a segély igénybevételi aránya (a segélyt felvevők és az arra jogosultak aránya) 55%. A segélyezettek 83%-a a háztartások szegényebb harmadában található (15. ábra), azaz a célzottság jónak mondható. A segély felvételének valószínűségére legnagyobb mértékben az informáltság és a munkapiachoz való kötődés erőssége hat. A magasabb végzettségűek szignifikánsan kisebb arányban találhatók meg a segélyezettek körében, mint a jogosultak körében, ami részben a segély megbélyegző hatásának tulajdonítható (Firle és Szabó, 2006).

¹⁴ Bár a segély feltételei központilag szabályozottak, a jogosultság megállapítását és a segély folyósítását az önkormányzatok végzik. Törvény szerint az az aktív nem foglalkoztatott jogosult rendszeres szociális segélyre, akinek személyes jövedelme nem éri el a nyugdíjminimum 70%-át, és háztartásában az egy főre jutó jövedelem nem éri el a nyugdíjminimum 80%-át. 2003-ban a segély havi átlagos összege 15 000 Ft volt.

15. ábra A rendszeres szociális segélyben részesülők jövedelem eloszlása, 2003



Forrás: Firlé és Szabó (2006)

A jogosultsági határ a második tized felső határánál van, így az ábrából az is leolvasható, hogy a segélyezetttek jelentős része (kb. 30%-a) jogosulatlanul kapta a segélyt. Az esetek 98%-ában ennek oka, hogy az egy főre jutó háztartási jövedelem meghaladja a törvényi határt. Ez részben azzal függhet össze, hogy az önkormányzatok kevésbé képesek pontosan felmérni a többi háztartástag jövedelmét, így a ténylegesnél alacsonyabb egy főre jutó jövedelem alapján állapítják meg a jogosultságot. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy a tanulmányban használt jogosultság definíció éves jövedelemen alapszik, míg az önkormányzatok az igénylést megelőző három hónap jövedelme alapján ítélik oda a segélyt. Ennek következtében a kiszámolt 30% kis mértékben felülbecsülheti a jogosulatlanul felvevők arányát.

A jogosulatlanul segélyezett arányában vannak regionális különbségek: a szegényebb észak-magyarországi és észak-alföldi régiókban kisebb valószínűséggel veszik fel jogosulatlanul a segélyt, mint a közép- illetve nyugat-magyarországi régióban. Ez arra utal, hogy az önkormányzatok a törvényben meghatározott korlát mellett a relatív jövedelmi helyzetet is figyelembe veszik a segély odaítélésénél.

Lakásfenntartási támogatás

A segélyezés visszaszorulása a lakásfenntartási támogatás esetében is nyomon követhető: 1998 és 2004 között közel 80 ezerrel, 268 ezerrel 176 ezerre csökkent ezen támogatásban részesülők száma. Mindez a lakásfenntartási költségek folyamatos növekedése mellett történt, és annak ellenére, hogy a szociálpolitikai célkitűzések között kiemelten szerepelt a lakhatás feltételeinek megőrzése (König, 2003). Egy TÁRKI által végzett vizsgálat szerint a magyar háztartások 16,3%-a, mintegy 625 ezer háztartás tekinthető rászorulóknak, ezen családoknak azonban csak 30%-a részesült ténylegesen támogatásban. További problémát jelent, hogy a támogatások fele nem a legszegényebb csoportokhoz, hanem olyan háztartásokhoz jut, akiknek „nem szokott gondot okozni a rezsikifizetése” (Szivós, 2002). A számukra folyósított juttatás átlagos összege (évi 24 800 Ft) ráadásul jelentősen meghaladja a rászorulóknak folyósított támogatás összegét (19 960 Ft).

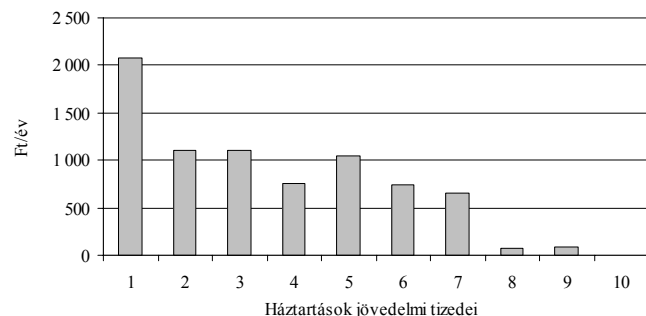
A fenti megállapításokkal egyező képet mutatnak a KSH HKF adatai is. Bár legtöbben az alsó jövedelmi decilisben kapják a támogatást, feltűnően nagy a középső négy decilisben található támogatottak száma (16. ábra), ami egy jövedelem vizsgálathoz kötött támogatásnál a rendszer hibájára utal. A támogatás összegét figyelembe véve már kisebb a népesség középső harmadának részesedése, de még így is nagymértékű túlfizetésről tanúskodik a 17. ábra.

16. ábra A lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások eloszlása jövedelmi decilisenként, 2003



Forrás: saját számítások a KSH HKF adatai alapján

17. ábra A lakásfenntartási támogatás átlagos összege decilisenként (Ft/év), 2003



Forrás: saját számítások a KSH HKF adatai alapján

Nem csak a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma, hanem az egy főre jutó támogatás összege is nagyon alacsony: 2002-ben a havi 1.800 Ft-os átlagos támogatás a havi 22 ezer Ft-os lakásfenntartási költségeknek mindössze 8%-át fedezte. Az alacsony támogatási összeg – az önkormányzati szabályozás mellett – arra vezethető vissza, hogy a támogatás törvényben szabályozott legkisebb összege, a havi 1 ezer Ft, 1993 óta nem emelkedett. 2003-ban a támogatások közel 70%-a nem haladta meg a 3 ezer Ft-ot, miközben a támogatásban részesülők több mint felének a havi rezsiköltsége 15-25 Ft között van (König, 2003). Emellett igen laza a kapcsolat a tényleges lakásfenntartási költségek és a támogatás összege között, vagyis a támogatás nem igazodik a valóságos kiadásokhoz.

Rendszeres gyermekvédelmi támogatás

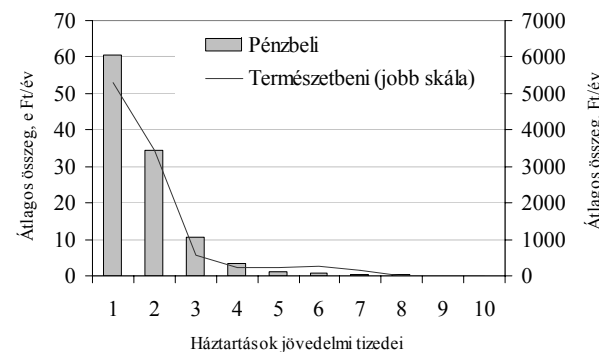
A családtámogatási rendszer jövedelemfüggő eleme volt 2005-ig a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, ami 2006. január elsejével megszűnt. A gyermekszegénységgel kapcsolatos korábbi elemzések (Darvas és Tausz, 2001; Ferge, 2000) a családtámogatási rendszerben a jövedelemfüggő támogatások szerepének elégtelenségeit hangsúlyozzák. Szerintük, bár az elmúlt két évtizedben kifejezett cél volt a családtámogatási rendszer célzottságának javítása, miután a kiadások visszaszorításának szükségessége is követelményként fogalmazódott meg, „végül az ellátórendszer változtatásai nem jártak együtt

az alacsony jövedelmi helyzetű családok támogatásának jelentős növekedésével” (Darvas és Tausz, 2001: 7.o.)

A KSH háztartás statisztikai adatai szerint a rendszeres gyermekvédelmi támogatás összegének háromnegyede került az alsó jövedelmi tizedekhez, és ezen belül is viszonylag jól elérte a magasabb szegénységi kockázatú gyermekes családokat (Darvas és Mózer, 2004): az igénybe vevők 40%-a egyszülős család, és jelentős a többgyermekes háztartások aránya. 2001-ben a népesség alsó három decilisébe tartozó gyermekes háztartásoknak 57%-a részesült a támogatásban. Ugyanakkor az egy főre jutó jövedelem alapján jogosultnak tekinthető háztartások jelentős része nem jutott hozzá a támogatáshoz.

Saját számításaink alapján (18. ábra) mind a pénzbeli mind a természetbeni gyermekvédelmi támogatások célzottsága jó, a lakosság gazdagabbik felének jutó összegek elhanyagolhatók.

18. ábra A pénzbeli és természetbeni gyermekvédelmi támogatások háztartásokra eső átlagos összege decilisenként, 2003



Forrás: saját számítások a KSH HKF adatai alapján

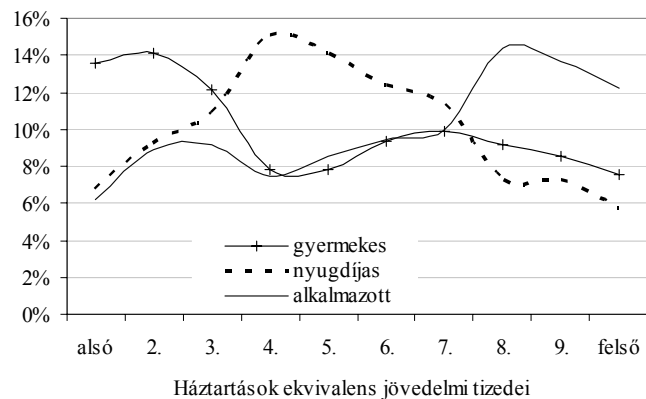
Nyugdíjak

Mint korábban már említettük, a nyugdíj és a rokkantnyugdíj alapvetően biztosítási alapú ellátások, amikkel a jelen tanulmányban nem foglalkozunk. A nyugdíjemelések, illetve a rokkantnyugdíj megállapítása során azonban szociális szempontok is érvényesülnek (például a 13. havi nyugdíj bevezetésében), így röviden áttekintjük a nyugdíjasok helyzetét az újraelosztás szempontjából.

A nyugdíjasok helyzetét felmérő kutatások (KSH, 2003; Medgyesi és társai, 1999) eredményei megegyeznek abban, hogy jövedelmi helyzetük átlagosan valamivel rosszabb, mint a dolgozó népességé. Jellemzően a közepes jövedelműek közé tartoznak, az aktív népességhez viszonyítva jóval kevesebben esnek közülük a legalsó vagy legfelső tizedekbe. A nyugdíjasokon belül kisebbek a jövedelmi különbségek, és a szegényebb nyugdíjasok sincsenek annyira távol a szegénységi küszöbtől, mint az aktív korú szegények esetében.

Az alábbi ábrán látható, hogy a nyugdíjas háztartások közel fele a 4-7. decilisben van, és a gyermekes családokhoz képest jóval kevesebben tartoznak közülük a legalsó és legfelső tizedekbe. Az általánosan, minden nyugdíjasnak fizetett 13. havi nyugdíj tehát tipikusan nem a legszegényebb háztartásokat éri el, hanem a közepes jövedelműeket, és mivel összege arányos a háztartás jövedelmével, ezért annak juttat többet, akinek eleve magasabb a jövedelme.

19. ábra A nyugdíjas háztartásfővel, illetve a gyermekkel rendelkező háztartások megoszlása a jövedelmi tizedek között, 2005



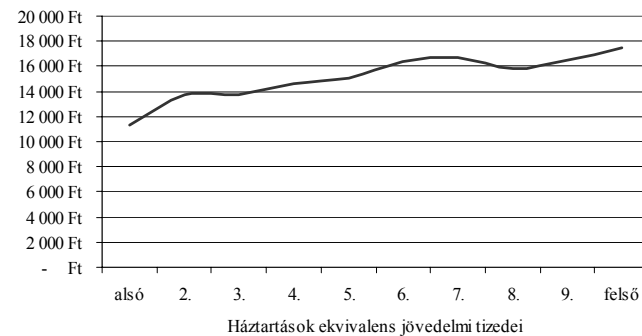
Forrás: TÁRSZIM2005

Megjegyzés: háztartásfőn azt a felnőttet értjük, akinek a háztartásban a legnagyobb a jövedelme, és az ő gazdasági aktivitása szerint soroljuk be a háztartást.

Gázártámogatás

A támogatási rendszer fogyasztáshoz kapcsolódó eleme a gázártámogatás, melynek összege 2004-ben mintegy 44 Mrd Ft volt. Ez a támogatás az indirekt adókhöz hasonlóan igen rosszul, perverz újraelosztást okoz. Nagyobb összeget juttat a gazdagabb rétegeknek, mint a szegényeknek, egyrészt mivel a gazdagabbak gázfogyasztása magasabb, de belül marad a támogatott sávon, másrészt mert a szegényebb háztartások között gyakoribb, hogy a fűtést nem vezetékes gázzal, hanem valamely más, nem támogatott tüzelőanyaggal oldják meg. Ezt támasztja alá Szivós (2002) tanulmánya is, amely kimutatta, hogy az alsó két jövedelmi decilisben a hagyományos tüzelőanyagok használatának gyakorisága az országos átlag négyszerese, ezen háztartásoknak csak alig több mint fele használ vezetékes gázt.

20. ábra A gázár-támogatás átlagos összege háztartásonként



Forrás: TÁRSZIM2005

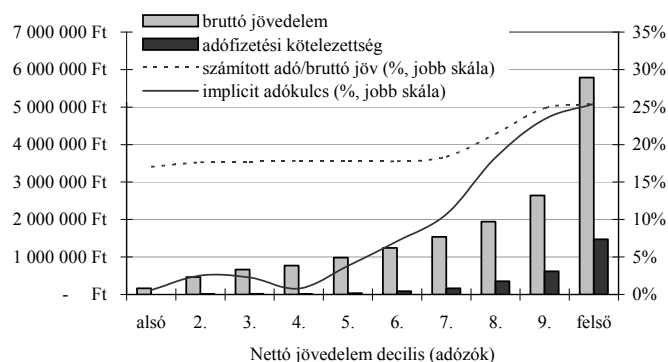
Az adók újraelosztási hatásai

A támogatásokon kívül az adók (direkt, indirekt és járulékok) is jelentősen befolyásolhatják az újraelosztást, hiszen módosítják a háztartások eredeti jövedelmét. Tóth (1997) azt találta, hogy a magyar adórendszer jelentősen csökkenti a jövedelem-egyenlőtlenségeket, mivel az adóteher megoszlása az adózók decilisei között sokkal koncentráltabb, mint a jövedelmek megoszlása. Az adózók körét vizsgálva, ami a teljes népességnek csak egy részét (kevesebb, mint felét)

tartalmazza, látható az SZJA-rendszer tervezett és tényleges progresszivitása közötti eltérés (21. ábra). A számított adó bruttó jövedelemhez viszonyított arányát leíró görbe mutatja, hogy mekkora lenne az egyes decilisekre jutó adókulcs az adókedvezmények nélkül. Ez 17% és 25% között változik az egyes csoportokra, ami nagyjából megfelel az adótáblának. Az implicit adókulcs, amely már az adókedvezményeket is figyelembe vevő tényleges adófizetési kötelezettség bruttó jövedelemre vetített arányát mutatja, sokkal progresszívebb, és jobban kedvez az adózók szegényebb rétegeinek.

Az adókulcs 2. és 3. decilisben megfigyelt enyhe emelkedését az okozza, hogy bevallott jövedelem alapján ide tartozik a vállalkozók jelentős része, akik nem jogosultak az alkalmazotti adójóváírásra, így az ő effektív adóterhelésük valamivel magasabb.

21. ábra Bruttó jövedelem és adófizetési kötelezettség, illetve az ezekből számított implicit adókulcsok, 2006

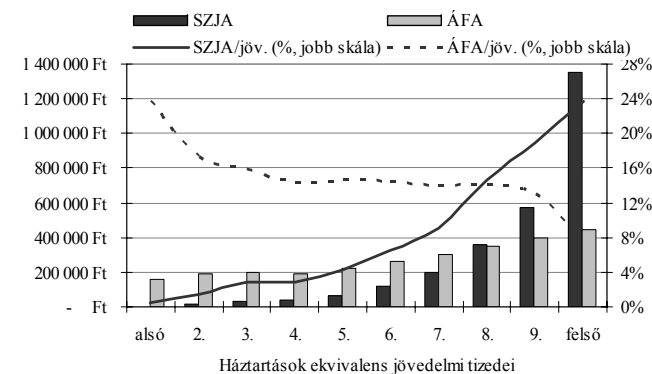


Megjegyzés: implicit adókulcs = tényleges adófizetési kötelezettség/bruttó jövedelem; (azaz: adókedvezmények figyelembevételével); számított adó = az összevonás alá eső jövedelmekre vetítve az adótáblának megfelelően számított adó + az elkülönülten adózó jövedelmek után fizetendő adó (azaz: adókedvezmények nélkül).

Forrás: TÁRSZIM2005

A magyar költségvetés bevételei között az ÁFA súlya mintegy 10-25%-kal nagyobb, mint a személyi jövedelemadóé.¹⁵ Mindkét adónem a háztartásokat terheli, de a személyi jövedelemadó nagyon progresszív, míg az ÁFA megoszlása sokkal egyenletesebb a jövedelmi tizedek között (22. ábra).¹⁶ Ennek oka, hogy a gazdagabb háztartások inkább megtakarításaik nagyságában térnek el jelentősen a szegényebektől, és nem fogyasztásukban. Az ÁFA azért sem jó eszköze az újraelosztásnak, mert a kedvezményes ÁFA-kulcs alá tartozó javakat nagyjából azonos mértékben fogyasztják a szegény és gazdag háztartások (pl. élelmiszerek), ezért a kedvezményes kulcs közel egyformán támogatja a szegény és a gazdag háztartásokat.

22. ábra Háztartások átlagos SZJA és indirekt adó (ÁFA és jövedéki adó) terhelése forintban és a rendelkezésre álló jövedelem százalékában, 2006



Forrás: TÁRSZIM2005

¹⁵ Benedek és társai (2005)

¹⁶ Ez azonban részben az adatbázisban rejlő torzítások következménye, erről bővebben lásd TÁRKI (2005).

5. Összegzés és ajánlások

A jóléti kiadások a teljes államháztartás 62%-át teszik ki, aminek mintegy harmada jut szociális célokra. Ha a nyugdíjakat figyelmen kívül hagyjuk, akkor a legnagyobb részt, a szociális kiadások negyedét az ártámogatások teszik ki, a második legjelentősebb tétel az adókedvezmények, ami mintegy 18%-ot tesz ki, míg a jövedelemhatárhoz kötött, célzottan a szegények segítését szolgáló támogatásokra mindössze a szociális kiadások 5%-a jut.

A jóléti ellátórendszer a szegénység csökkentése szempontjából jól teljesít, de alacsony hatékonysággal működik. Bár univerzális támogatás, mégis viszonylag jól eléri célcsoportját a családi pótlék. Közepesen jól célzottak tekinthetők a jövedelemhatárhoz kötött támogatások: a rendszeres szociális segély, a rendkívüli szociális támogatások, és a lakásfenntartási támogatás. Végül, a családi adókedvezmény, az adójóváírás és a kiegészítő adójóváírás a legszegényebbekhez nem jut el, vagyis rossz a célzása. Az ártámogatások és a kedvezményes áfa ugyan a szegényeket is eléri, de célzásuk fordított: többet juttatnak a gazdagabb, mint a szegényebb háztartásoknak. A 13. havi nyugdíj célzása két szempontból is hibás: egyfelől nem a legszegényebbeket támogatja, másfelől, a nyugdíjasok között is a magasabb jövedelműeknek juttat többet, hiszen összege a nyugdíj arányos.

Az újraelosztás hatékonysága javítható a céloknak megfelelő eszköz kiválasztásával, a célzás pontosításával, illetve az adminisztrációs költségek csökkentésével.

Ártámogatás helyett célzott pénzbeli támogatás

Szociális célokat alapvetően pénzbeli támogatással lehet hatékonyan elérni, mert ez esetben a támogatásra jogosult egyén maga dönt arról, hogy mire fordítja a támogatás összegét. Növelné a hatékonyságot a szociális célból bevezetett ártámogatások megszüntetése, illetve átalakítása pénzbeli támogatássá. A pénzbeli támogatás lehetőséget ad arra is, hogy célzottabban, csak a rászorulóknak adjunk támogatást.

Ezért javasoljuk a *gázártámogatás* megszüntetését, és egy, csak az alacsony jövedelműeknek nyújtott kompenzációs rendszer beve-

zetését. Bár az újraelosztás mértékét adatok hiányában nem tudtuk vizsgálni, ugyanez a logika érvényes a *gyógyszerártámogatásra* is. A jelenlegi rendszer indokolatlan diszkriminatív támogatást biztosít egyes gyártóknak, és rászorultságtól függetlenül támogatja a gyógyszerfogyasztást, ezért célszerű az ártámogatást megszüntetni, és helyette a rászorulóknak pénzbeli (vagy természetbeni) támogatást adni. A *közlekedésben* nyújtott ártámogatásokat nem vizsgáltuk: ezek esetében javasoljuk a célok világos meghatározását (mennyiben szolgálnak szociális célt, és mennyiben környezetvédelmi célokat), és a szociális elem leválasztását és átalakítását célzott pénzbeli támogatássá.

A kedvezményes áfa kulcs az ártámogatáshoz hasonlóan működik, így szociális célokra nem érdemes használni. Amint látható volt, az *ÁFA terhelés* megoszlása a jövedelmi tizedek között alig progresszív, vagyis a kedvezményes ÁFA-kulcson keresztüli támogatás jelentős része a tehetősebb rétegeknek jut. Véleményünk szerint hatékonyabb lenne a szociális célokat szolgáló ÁFA kedvezmények (pl. a gyógyszereken) megszüntetése, és a rászoruló rétegek esetleg közvetlen pénzbeli vagy természetbeni támogatáson keresztüli kompenzálása.

A támogatások pontosabb célzása

A jelenlegi rendszerben a *természetbeni támogatások* is jelentős újraelosztást eredményeznek, ám többségük nem a rászorulóknak kedvez, mivel vagy mindenki számára elérhetőek, vagy a jogosultság meghatározása nem megfelelő. Ezek szabályozását javasoljuk átgondolni, és éves költségét csökkenteni, különösen a lakáshoz jutási támogatások, a közgyógyellátás és a gazdasági szervezeteken keresztül adott, jóléti célokat szolgáló támogatások (pl. MÁV támogatás) esetében.

Néhány pénzbeli támogatás esetében azt találtuk, hogy céljukkal ellentétben inkább a közepes vagy magasabb jövedelmű csoportoknak kedveznek. Ilyen juttatás a *13. havi nyugdíj*, ami nem a legszegényebb háztartásokat támogatja (mivel a nyugdíjasok többsége közepes jövedelmű háztartásban él), illetve többet juttat a magasabb jövedelműeknek (hiszen arányos a nyugdíj összegével).

A támogatási rendszer másik eleme, ami a gazdagabbaknak kedvez, az *adókedvezmények*, ezen belül a családi adókedvezmény. A

legszegényebb háztartásoknak ugyanis tipikusan nincs adóköteles jövedelme és így nem részesülnek ebből a juttatásból. Az adójóváírást ezért javasoljuk megszüntetni, a három- és többgyerekesek családi adókedvezményét pedig beépíteni a családi pótlékba.

Egyszerűbb adórendszer

A jelenlegi SZJA-rendszerben számos jogcímen van lehetőség kivételre, ami meglehetősen bonyolulttá és átláthatatlanná teszi. Az adórendszer hatékonyságát nagyban javítaná az átláthatóság növelése, ami az adóalap egyszerűségétől függ. Ezért javasoljuk a kedvezmények, köztük az adójóváírás, és az egyes kedvezményes elbírálás alá eső jövedelmekre (például mezőgazdasági őstermelők) vonatkozó külön szabályok eltörlését, és az összevont adóalap kiszélesítését.

Hivatkozások

- Alm, J. (1996): Explaining Tax Compliance. in Exploring the Underground Economy, edited by S. Pozo. Kalamazoo, J.U.U. Press
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, New Jersey
- Barr, N. (1998): The Economics of the Welfare State, 3. kiadás, Oxford University Press
- Benedek, D. - Lelkes, O. - Szabó, M - Scharle, Á. (2005): A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete, 1991-2004, Közgazdasági Szemle, 2005.
- Benedek, D. - Lelkes, O. - Szabó, M - Scharle, Á. (2004): A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete, 1991-2004, PM Kutatási Füzetek 9.
- Benedek, D. - Lelkes, O. (2005): A magyarországi jövedelem újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel, PM Kutatási Füzetek, 10.
- Benedek, D. - Scharle, Á. (2006): A 100 lépés családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére, Társadalmi Riport, TÁRKI, megjelenés alatt
- Csaba, I. - Tóth, I. Gy. (1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana, 7-41. old.
- Darvas, Á. - Mózer, P. (2004): Kit támogassunk, Esély, 2004 (6)
- Darvas, Á. - Tausz, K. (2001): Gyermekszegénység és családtámogatások, Esély, 2001 (2)
- European Commission (2004): European Economy - Public Finances in EMU, 2002 (3)
- European Commission (2004b): Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995-2002, European Commission, Taxation and Customs Union DG, Brüsszel
- Ferge, Zs. (2001): A költségvetés szíve, Beszélő, 2001. február
- Ferge, Zs. - Juhász, G. (2004): Accession and social policy: the case of Hungary, Journal of European Social Policy; Vol 14(3): 233-251.

- Firle, R. – Szabó, P.A. (2006): A rendszeres szociális segély célzottságának és munkakínálati hatásának vizsgálata, Kézirat, Pénzügyminisztérium
- Havasi, É. (2005), A transzferjövodelemek szerepe a szegénység csökkentésében, *Esély*, 2005(4) 66-86. old.
- Központi Statisztikai Hivatal (2003): Az idősök helyzete a mai Magyarországon a háztartási költségvetési felvétel alapján, 1993-2001, KSH, Budapest
- Kónig, É. (2003): A segélyezés Bermuda-háromszöge, *Esély*, 2004(1) 49-64. old.
- Medgyesi, M. – Sági, M. – Szivós, P. (1999): A harmadik kor: az idősök jövedelmi helyzete és lakáskörülményei, TÁRKI, Társadalompolitikai Tanulmányok 13.
- Mózer, P. (2002): A társadalompolitika hatásai 1998-tól napjainkig, I-III, József Attila Kulturális és Szociális Alapítvány
- Orbán, G. – Palotai, D. (2005): A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága, MNB-tanulmányok 40.
- Pete, P. (2001): Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez, *Közgazdasági Szemle*, 48(10): 810-823. old.
- Pierson, C. – Castles, F. (2000): *The Welfare State Reader*, Polity Press.
- Sapir, A. (2005): *Globalization and the Reform of European Social Models*, Bruegel Policy Brief, Issue 2005/1
- Szivós, P. (2002): A lakásfenntartás költségei, támogatottak és támogatásra szorulóak, TÁRKI Kézirat
- TÁRKI (2005): TÁRSZIM 2005 Professional mikroszimulációs modell, Felhasználói kézikönyv
- Tóth, I. J. (1997): Az adófizetők jövedelemszerkezete és adótehermegoszlása 1996-ban, TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok 2.
- Tóth, I. Gy. (2005), *Jövedelemleoslás, A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig*, Századvég, Budapest
- Új Magyarország (2006), *Szabadság és szolidaritás, A magyar köz-társaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért, 2006 -2010.*

Függelék

F1. A támogatások fajtái

- 1) A **pénzbeli támogatások** három csoportra oszthatók.
 1. A *biztosítási alapú* (hozzájáráshoz kötött) *juttatások* lehetnek fix összegűek, függhetnek a korábbi jövedelmektől vagy a befizetések összegétől. Olyan juttatások tartoznak ide, mint a GYED, az átmeneti és rendszeres szociális járadék vagy a terhességi gyermekágyi segély.
 2. A *nem biztosítási alapú juttatásokon* belül két további csoport különböztethető meg:
 - (i) az *univerzális juttatások* (pl. családi pótlék, GYES)
 - (ii) *jövedelemfüggő* illetve *jövedelemigazoláshoz kötött segélyek* (pl., rendszeres szociális segély, rendszeres gyermekvédelmi támogatás).
 3. A harmadik csoportba az *adókedvezmények* tartoznak, amelyek a be nem fizetett adókon keresztül növelik egyes lakossági csoportok nettó jövedelmét.
- 2) Az **ártámogatást** kaphatja a fogyasztó, vagy a termelő is. Ezen belül négy fontosabb transzferet azonosítottunk:
 - a) a gyógyszerár- és a gyógyászati segédeszköz támogatások
 - b) a gázár-támogatások
 - c) fogyasztói árkiegészítések
 - d) termelési támogatások és a helyi közlekedés normatív támogatása.
- 3) A **természetbeni ellátások** közé soroljuk többek között a lakástámogatásokat, a helyi önkormányzatok közgyógyellátási kiadásait, és a felsőoktatási kiadásokon belül olyan tételeket, mint a jégyzet- és kollégiumi támogatások.

F2. Adózásához kapcsolódó kedvezmények

Adóterhet nem viselő járandóságok közé tartoznak az alábbiak (ahol lehetséges, a teljes összegre és az összes jogosultra vonatkozó információt is feltüntetjük):

- GYES (48,7 Mrd Ft, 163 ezer fő 2004-ben) és GYET (13,1 Mrd Ft, 47 ezer fő 2004-ben)
- Nevelőszülői díj (törvényi minimum: 12 ezer Ft/hó, hivatásos nevelőszülőknek 105 ezer Ft/hó, nevelőszülők száma kb. 5000 volt 2004-ben)
- Ápolási díj (8,5 Mrd Ft, 2004-ben)
- A szociális gondozói díj max. évi 48 ezer forint erejéig
- A szakképzéssel összefüggő juttatás egy része
- Felsőoktatási intézmény nappali tagozatos hallgatóját megillető ösztöndíj, tankönyv- és jegyzettámogatás és lakhatási támogatás (kb. 25 Mrd Ft 2004-ben)
- Oktatási intézmény, helyi önkormányzat vagy egyház által a tanuló részére adott, az előzőekben nem említett pénzbeli juttatások
- Amatőr versenyen mérkőzésvezetői bevétel max. mérkőzésenként 5 ezer Ft és max. a minimálbér havi összege erejéig, ha nem kíván ezzel szemben költséget elszámolni
- Hallgatói munkadíj (például könyvtáros, laboráns, demonstrátor) max. a minimálbér összegéig
- A szabadságvesztés-büntetése idején munkát végző személy ebből származó bevétele (elítéltek száma 2003-ban 12 464)
- Az Európai Gazdasági Térség tagállamának joga alapján az előzőekben meghatározott bevételnek megfelelő jogcímen kifizetett bevétel
- A Magyar Corvin-lánc kitüntetéssel járó támogatás
- A törvénnyel vagy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság alapján az adó alól mentesített, de az adó kiszámításánál figyelembe vehető, nem külön adózó jövedelem

- Az Európai Gazdasági Térség tagállamának joga alapján kifizetett olyan, az összevont adóalapba tartozó bevétel, amely a tagállam belső joga szerint akkor is mentes a jövedelemadó alól, ha azt az ott illetőséggel bíró magánszemély részére fizetik
- A felsőoktatásról szóló törvény alapján adott arany, gyémánt, vas, illetve rubin díszoklevélhez kapcsolódó juttatás, max. a minimálbér háromszorosáig.

Az alábbi táblázat a főbb adómentes jövedelmeket és adókedvezményeket mutatja be.

F1. táblázat: A 10 Mrd Ft-nál nagyobb bevallott és a ténylegesen érvényesített adókedvezmények összege, illetve az igénybevevők száma és az egy főre jutó összegek

Adókedvezmények	2006	2005	2004		2003		2002	
	(előrejelzés)	(várható)	(tény)	(tény)	(tény)	(tény)	(tény)	(tény)
	millió Ft	millió Ft	millió Ft	fő	ezer Ft/fő	millió Ft	fő	ezer Ft/fő
Adójóváírás és kiegészítő adój.	263 470	240 935	238 731	2 877 540	83	240 415	2 956 095	81
Családi kedvezmény*	13 086	79 928	80 749	969 512	83	83 086	1 012 039	82
Élet- és nyugdíjbizt. utáni adókedv.	22 926	22 476	21 695	934 836	23	20 295	981 517	21
Lakáshitel törlesztése utáni adókedv.	21 434	22 562	21 778	250 160	87	31 219	269 484	116
Felnőttképzés	3 600	3 530				1 744	78 550	22
Számítógép eszközbeszerzés	4 000	8 000	16 661	407 960	41	14 740	270 479	54
Önkéntes bizt. befizetett összeg kedv.	--	10 570	10 193	616 306	17	9 545	624 745	15
Összesen	358 167	416 954	416 719			525 141		
<i>Ebből nem érvényesített adókedv.</i>	15 900	29 000	19 759			21 267		
Összesen	342 267	387 954	396 960			503 874		

* A 2005. és 2006. közötti nagy különbséget a családtámogatási rendszer átalakítása okozza.

Forrás: PM

F3. A szociális célú támogatások megoszlása

F2. táblázat: A szociális célú támogatások megoszlása, 2004

	Összeg (milliárd Ft)	Arány (%)	GDP %- ában
Pénzbeli támogatások	1004,5	54,5	5,0
Biztosítási alapú juttatások (nyugdíj nélkül)	158,9	8,6	0,8
Nem biztosítási alapú juttatások	447,5	24,3	2,2
a. Jövedelemtől független juttatások	338,8	18,4	1,7
Ebből családi pótlék*	185,5	8,3	0,9
b. Jövedelemigazoláshoz kötött juttatások	108,7	5,9	0,5
Adókedvezmények	398,1	21,6	2,0
Ebből adójóváírás	238,7	12,3	1,2
Természetbeni támogatások	297,6	16,2	1,5
Ártámogatások	541,5	29,3	2,7
Gyógyszerár- és gyógyászati segédeszköz támogatás	332,0	18,0	1,6
Fogyasztói árkiegészítések	103,8	5,6	0,5
Termelési támogatások, közlekedés normatív támogatása	61,9	3,4	0,3
Gázár-támogatás	43,8	2,4	0,2
Összesen nyugdíjak nélkül	1845,3	100,0	9,2
Nyugdíjak*	1678,9		8,2
Összesen nyugdíjjal együtt	3524,2		17,4

*csak a nyugdíjbiztosító kiadásai

Forrás: PM

Tartalom

1. Bevezetés	5
Célok és eszközök megválasztása az újraelosztásban	6
Az újraelosztás mértéke Magyarországon	7
Méltányosság alapú újraelosztás	8
2. Jóléti modellek Európában	10
3. A jóléti kiadások és az államháztartási bevételek makroszerkezete.....	14
Államháztartási kiadások	14
Az adózáshoz kapcsolódó kedvezmények	20
Adóbevételek	22
4. A jóléti újraelosztás célzottsága.....	24
A 2006. évi adó- és támogatási rendszer teljes újraelosztási hatása	25
A támogatási rendszer elemeinek célzottsága	28
Az adók újraelosztási hatásai	40
5. Összegzés és ajánlások.....	43
Hivatkozások	46
Függelék.....	48

A PM Kutatási Füzetek sorozatban eddig megjelent tanulmányok

1. Kállay László, Kissné Kovács Eszter, Kóhegyi Kálmán: Piaci környezet, szabályozás, és vállalkozásösztönzés. 2003. augusztus
2. Fleischer Tamás: Az infrastruktúra-hálózatok és a gazdaság versenyképessége. 2003. augusztus
3. Sass Magdolna: Versenyképesség és a közvetlen külföldi működőtőke-befektetésekkel kapcsolatos gazdaságpolitikák. 2003. szeptember
4. Scharle Ágota: Munkaerőpiac és versenyképesség. 2003. október
5. Pataki György, Bela Györgyi, Kohlheb Norbert: Versenyképesség és környezetvédelem. 2003. december
6. Borsi Balázs: A technológiai megújulás, az innováció és a kutatás-fejlesztés, mint versenyképességi tényezők a magyar gazdaságban. 2004. február
7. Lelkes Orsolya: Társadalmi kohézió Magyarországon: elméleti alapok és tények. 2004. március
8. Hills, John: Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. (Szerkesztette: Benedek Dóra). 2004. május
9. Benedek Dóra, Lelkes Orsolya, Scharle Ágota és Szabó Miklós: A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete 1991-2002. 2004. augusztus
10. Benedek Dóra és Lelkes Orsolya: A magyarországi jövedelem újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel. 2005. január
11. Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és Európai Unió szabályozása. 2005. március
12. Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem bevezetésének várható hatása a hazai villamos energia piacra. 2005. április
13. Cseres-Gergely Zsombor: Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok. 2005. május
14. Gál Róbert Iván, Törzsök Árpád, Medgyesi Márton és Révész Tamás: Korosztályi számlák Magyarországon, 1992-2001. 2005. július
15. Vidor Anna: A megtakarítás-ösztönzők hatása: Magyarországi tapasztalatok. 2005. október
16. Benedek Dóra, Rigó Mariann, Scharle Ágota és Szabó Péter: Minimálbér-emelések Magyarországon, 2001-2006, 2006. január