

Szikra Dorottya

Távolodás az európai szociális modelltől – a szegénység társadalompolitikája

(Moving away from the European Social Model. The Social Policy of Poverty)

In. MAGYAR TUDOMÁNY (ISSN: 0025-0325) (eISSN: 1588-1245) 179: (6) pp. 858-871.
2018. https://mersz.hu/hivatkozas/matud_f7997#matud_f7997

Összefoglalás

A tanulmány a második és a harmadik Orbán-kormány (2010–2018) jóléti politikáit elemzi a nyugdíjrendszer és a családpolitika területén megvalósult reformok alapján. A jogszabályok elemzése, valamint a pénzbeli családi ellátások változásának mikroszimulációs modellel való bemutatása azt tárja fel, hogy a szociálpolitika eredeti, az egyenlőtlenségeket tompító, a társadalmi különbségeket enyhítő funkciója 2010 után nem, vagy csak alig működött ezeken a területeken. Ehelyett, Európában egyedülálló módon, a mai magyar szociálpolitika növeli a (munkaerő)piac okozta egyenlőtlenségeket, és tovább mélyíti a társadalmi rétegek közötti szakadékot. Ez az irányvonal számos ponton ellentétes az Európai Szociális Modell alapértékeivel, amelyek az alacsony társadalmi státusú és rossz munkaerőpiaci helyzetű rétegek integrálását gazdaságilag is megtérülő társadalmi befektetésnek tartja.

Abstract

This paper analyses the social policy of the second and third Orbán governments in Hungary between 2010 and 2018, focusing on reforms of the pension and family policy systems. Besides scrutinizing legislative changes, the study utilizes the method of microsimulation to show how changes to family policy payments affected families with different socio-economic status. The paper concludes that social policies of the Fidesz-cabinets did not decrease inequalities, just to the contrary: they have actively contributed to the increasing gap between people with meagre labour market status and those with high incomes. Welfare reforms of the government have provided formerly unseen resources to the better-off to the detriment of the poor and disadvantaged. In a European context, the paper demonstrates that social policy changes go against the most important principles of the European Social Model.

Kulcsszavak: Európai Szociális Modell, szociálpolitika, rászorultság, érdemesség, nyugdíjrendszer, családpolitika, Orbán-kormány

Keywords: European Social Model, social policy, poverty, deservingness, pensions, family policy, Orbán-government

DOI: 10.1556/2065.179.2018.6.14

Bevezető gondolatok

Herbert J. Gans (1992) „Mire szolgálnak az érdemtelen szegények?” című, az 1990-es évek elején az amerikai szegénységgel kapcsolatos, ma is érvényes munkájában 15 olyan funkciót vesz sorra, amelyekkel az érdemtelennek tartott szegények anyagi vagy szimbolikus hasznot hoznak a felsőbb osztályoknak. Ezek közül kiemelkedik az érdemtelen szegények konstruálásának osztályokat elválasztó funkciója, amely tehát megerősíti a jobb helyzetűeket státusukban, abban, hogy (szemben a szegényekkel) ők megfelelnek a társadalom és az állam által felállított normáknak. Továbbá, „[a]z érdemtelen szegények mindig kéznél vannak, ha a 'népharag' és közmegítélés számára céltábla szükségeltetik. A harag a személytelen struktúrákról vagy a személyesen felelős hatalmokról áttelepíthető a cáfoláshoz erőtlen áldozatokra.” (Gans 1992: 9-10).

Tanulmányomban azzal érvelek, hogy a 2010 utáni Orbán-kormányok szociálpolitikájának egyik fontos (talán legfontosabb) rendező elve a „keményen dolgozó”, az állam támogatására érdemes társadalmi csoportoknak a „dologtalan”, támogatásra érdemtelenektől való elválasztása. Természetesen ez nem egy új jelenség Magyarországon. A munkanélküliek 1990-es évek elején még viszonylag nagyvonalú ellátásait már az évtized közepétől kivétel nélkül minden kormány megnyirbálta; a megbélyegző közmunkát középpontba állító, az aktív munkaerőpiaci politikák támogató funkcióit leépítő „Út a munkába” programot még a válság kirobbanása előtt a Gyurcsány-kormány vezette be. Azt gondolom azonban, hogy 2010 után élesebbé vált ez az elválasztás, amely immár a szociálpolitika minden területén érvényesül. Ráadásul az érdemtelenek köre egyre szélesebb: a második és harmadik Orbán-kormány olyan csoportokat is ebbe a kategóriába sorolt, akik korábban – a hallgatólagos társadalmi megegyezés szerint – érdemesek voltak az állami támogatásra. Közéjük tartoznak a rokkantnyugdíjasok és a gyerekek is, akiknek a szegénységbe süllyedését a korábbi kormányok (beleértve az első Orbán-kormányt is) igyekeztek megakadályozni.

Az érdemes-érdemtelen dichotómia élesítése, bár jelen van más országokban is, alapvetően ellenkezik az Európai Unió és annak szociális dimenziója, az Európai Szociális Modell számos alapértékével. Az Európai Unió elsősorban gazdasági közösség, de mindeközben elkötelezett a befogadó társadalom értéke mellett, és erre a célra jelentős forrásokat is biztosít. Hazánk az Európai Unió tagjaként formailag igyekszik megfelelni az elvárásoknak, ugyanakkor a konkrét, a jóléti újraelosztást is érintő, határozott kormányzati elkötelezettség nem körvonalazódik a legelesettebbek védelmével kapcsolatban, a kirekesztés folyamataival szemben.

A tanulmány elején érdemes megjegyezni, hogy a „dologtalannak” beállított és így érdemtelen szegények (ahogy erre már Gans is rámutatott) valójában többnyire *dolgoznak*. Itt nem csupán a közmunka rendszerére gondolok, hanem azokra a mások által lenézett munkákra, amit a legkiszolgáltatottabb körülmények között, nem ritkán egészségüket veszélyeztetve végeznek, és többnyire bejelentetlenül, a fekete, vagy a szürke-gazdaságban, vagy otthon, hivatalosan „munkának” el nem ismert tevékenységek keretében.

Az alábbiakban a szociálpolitika két fontos területén, a nyugdíjrendszer és a családtámogatások reformján keresztül mutatom be az érdemtelen szegények körének kiterjesztését és az élesedő határt a „keményen dolgozó” érdemesek és a „dologtalan” érdemtelenek között. Választhatam volna más területeket is, hiszen például a segélyezési rendszer, a közmunkaprogram vagy a hajléktalanság kriminalizációja még jobban megjelenítenék ezt a folyamatot. Ugyanakkor az ilyen, „kevésbé valószínű” esetek elemzése, mint a nyugdíjrendszer vagy a családpolitika jól mutatják, hogy milyen széles spektrumban érvényesül ez a dichotómia. A nyugdíjrendszer és a családpolitika azért is jó példák, mert relatíve nagyvonalú ellátásaik központi szerepet játszottak abban, hogy a rendszerváltás utáni gazdasági sokk ne taszítson milliókat a reménytelen szegénységbe Magyarországon – szemben számos más kelet-közép európai országgal, ahol leépítették ezeket a jóléti rendszereket az 1990-es években (Bohle és Greskovits 2012).

A 2010 előtti és utáni időszakot összehasonlító elemzésem azt mutatja, hogy a szociálpolitika eredeti, az egyenlőtlenségeket tompító, a társadalmi különbségeket enyhítő, a rosszabb helyzetűeket integráló funkciója 2010 után nem, vagy csak alig működik a nyugdíjrendszer és a családpolitika területén. Ehelyett, Európában egyedülálló módon, a mai magyar szociálpolitika növeli a (munkaerő)piac okozta egyenlőtlenségeket és tovább mélyíti a társadalmi rétegek közötti szakadékot. Úgy a családpolitika, mint a nyugdíjrendszer esetén két párhuzamos folyamatot láthatunk: egyfelől az érdemtelennek tartott csoportok kevesebb forráshoz jutnak, másfelől azonban jelentősen megnőtt az érdemesnek tartott, „keményen dolgozók” állami támogatása, akik így egyre nagyobb jólétre és szociális biztonságra számíthatnak. Nem igaz tehát, hogy a jóléti állam *úgy általában* leépült volna 2010 óta: a szegényeknek jutott a neoliberális megszorítás, a jóléti állam leépítése, míg a jobb helyzetűek a korábbinál inkább számíthatnak a kiterjedt, gondoskodó állam forrásaira.

1. Az Európai Szociális Modell

Bár Európán belül sokféle jóléti állam-modellt ismerünk, ezeket összeköti számos olyan tulajdonság, amely nem jellemzi más kontinensek jóléti rendszereit. Az európai szociális modell körüli viták fókuszában az a kérdés áll, hogy a meglehetősen fejlett európai jóléti rendszerek inkább terhet jelentenek-e a gazdasági fejlődésre, vagy éppen ellenkezőleg, a fenntartható gazdasági fejlődés nem képzelhető el az állam jelentős jóléti felelősségvállalása nélkül.¹ A 2000-es években, nagyjából a lisszaboni folyamat megjelenésével, egyre erősebbek azok a hangok, amelyek társadalmi befektetésként (*social investment*) tekintenek a szociálpolitikai ellátásokra. Az Európa 2020 stratégia célja, a „befogadó növekedés” (*inclusive growth*) azt hangsúlyozza, hogy Európa úgy tud tartósan gazdaságilag versenyképes maradni, ha a leszakadó, a társadalomból kirekesztett rétegeket integrálja, befogadja, és számukra is lehetővé teszi az oktatásban, a munkaerőpiacon és a közösségi életben való aktív részvételt.² Az európai szociális modell egyúttal egy olyan szimbólum, amely összekötheti Európa polgárait. Jacques Delors megfogalmazásában: „Az európai szociális modell létezik és mi, európai állampolgárok büszkék lehetünk rá. (...) A szociális kérdés nem kiadás és nem költség, hanem a legnagyobb profitot termelő beruházás a jövőnk érdekében.” (Jacques Delors 2013-as beszédét idézi Vaughan-Whitehead 2015:1).

Az európai szociális modellnek hat fő pillérét szokás megkülönböztetni (1. ábra).

¹ A kérdés kiváló összefoglalását ld. Tomka Béla: „Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? Jóléti rendszerek történeti és összehasonlító vizsgálatának tanulságai.” In. *Esély* 2006/5. 20-42.

² Ld. https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hu (Letöltve 2017. szeptember 30.).

1. ábra. Az Európai Szociális Modell hat pillére

1. Munkavállalói jogok, javuló munkakörülmények, munkavédelem
2. Mindenre kiterjedő és fenntartható szociális védelmi rendszer
3. Befogadó munkaerőpiac
4. Erős és jól működő, intézményesített társadalmi párbeszéd
5. Szociális szolgáltatások – elérhető és magas színvonalú
6. Társadalmi befogadás, szolidaritás

Az Európai Unió alapvetően tagállami hatáskörnek tartja a szociálpolitika, a jóléti rendszerek kialakítását. Ugyanakkor a munkavállalók szabad mozgása miatt már viszonylag korai időszakban is egységes európai szabályozást alakítottak ki a munkavállalók védelmére, a diszkrimináció tilalmára és a munkahelyi egészségvédelem standardjaira vonatkozóan (1. pillér). Hasonló okokból került sor a társadalombiztosítási rendszerek EU-n belüli harmonizációjára – így a befizetések és az ellátások egy jelentős része az EU országain belül „átvihető”. A maastrichti szerződés ezen túllépve kimondta, hogy az unió egyik fő célja a magas szintű szociális védelem megvalósítása, az életszínvonal növelése, és a gazdasági kohézió mellett a szociális kohézió megvalósítása (2. pillér). Bár nagyon különböznek a jóléti rendszereik, az Európai Unió tagállamai közősek abban, hogy a társadalmi védelem minden állampolgárra kiterjedő rendszerét (valamilyen szinten) működtetik, és az alapvető ellátásokhoz való hozzájutást igyekeznek diszkrimináció-mentesen megvalósítani.

A befogadó munkaerőpiac elve alapján (3. pillér) úgy kell növelni a foglalkoztatottak számát, hogy a hátrányos helyzetű rétegek számára is elérhető legyen a tisztességes megélhetés és a jobb munkakörülmények. A jól működő társadalmi párbeszéd (4. pillér) az Európai Unió tagállamaira kötelező előírásokat tartalmaz az érdekegyeztetéssel, társadalmi vitával és a törvényhozás folyamatával kapcsolatban. Az Európai Unió a mindenki számára elérhető állami szolgáltatások mellett (5. pillér) arra is törekszik, hogy megvédje polgárait a társadalmi

kirekesztéstől (6. pillér). Ennek érdekében 2002-ben olyan „nyitott koordinációs mechanizmust” (*open method of coordination*) léptetett életbe, amelynek alapján minden tagállamnak be kell számolnia arról, mit tett a leghátrányosabb helyzetű rétegek társadalmi befogadása érdekében. Fontos még megemlíteni a magyar kezdeményezésre elfogadott Európai Roma Stratégiát³: Az EU területén élő az oktatási, szociális és munkaerőpiaci befogadása és a diszkrimináció hiánya minden tagállam vállalt feladata, és Magyarország is kidolgozta ezzel kapcsolatos stratégiáját.

Az EU, egy pár kivételtől eltekintve (mint például a diszkrimináció tilalma), nem szankcionálja, ha egy tagállam nem követi az európai szociális modell írott és íratlan szabályait. Az egyes pillérek nem egyforma súllyal valósulnak meg az egyes tagországokban, de az alapelvek betartására minden európai uniós tagállam törekszik. Az európai jóléti államra, a társadalmi párbeszédre, a mindenkire kiterjedő szociális védelemre, mint pozitív, követendő példára hivatkoznak az Európai Unión belül; annak nyílt tagadására ritkán akad példa.

2. A magyar szociálpolitika 2010 és 2017 között

Részben a szocialista rendszer, részben a társadalombiztosítás két háború közti örökségként, Magyarország egy viszonylag fejlett jóléti rendszerrel rendelkezett a kapitalista átmenet időszakában. Az 1990-es évek közepéig (a Bokros-csomagig) a szociálpolitika alapvető intézményeit megkérdőjelező intézkedések nem történtek és így a piacgazdaságra való áttérés negatív hatásait a jóléti rendszer valamelyest ellensúlyozta. A magyar jóléti állam, szemben számos környező posztoszocialista országgal, a társadalom viszonylag széles rétegeit védte meg a szegénységtől olyan (egyébként sokat vitatott) intézményekkel, mint az univerzális, minden gyereknek járó családi pótlék, vagy a munkanélküli járadék és az előrehozott- és rokkantnyugdíj viszonylag nagyvonalú rendszerei (Fazekas és Scharle 2012; Ferge 2017).

Az EU-s csatlakozási tárgyalások előtt és alatt hazánk létrehozta az európai szociális modell még hiányzó pilléreit többek között a munkajog, a szociális védelem, a társadalmi párbeszéd és a diszkrimináció tilalma területén. A csatlakozást követően, de különösen a 2006-os belpolitikai, majd a 2008-as világgazdasági válság után azonban Magyarország fokozatosan távolodni kezdett az Európai Szociális Modelltől (Scharle és Szikra 2015). A társadalmi párbeszéd intézményei teret vesztek, a demokratikus folyamatok gyengültek, a központosítás

³ Ld. http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm (Letöltve 2015. január 22.)

erősödött. A leginkább rászorulóknak védelme helyett a válságkezelést részben az ő kárukra valósították meg az egymást követő (szocialista) kormányok.

A 2010-es év azonban a korábbiakhoz képest is drasztikus eltávolodást hozott az Európai Szociális Modelltől. A Fidesz-kormány első lépései közé tartozott a korábbi érdekegyeztetési rendszer felszámolása, az új, a munkavállalók és a szakszervezetek jogait csorbító Munka Törvénykönyvének megalkotása, a munkanélküli járadék kilenc hónapos időtartamának három hónapra való rövidítése és az aktív munkaerőpiaci politikák felszámolása (Fazekas és Scharle 2012). Mindezek helyébe egy, a kormány(fő) kezében összpontosuló döntéshozatali rendszer lépett, amely a korábban fontos szerepet játszó Alkotmánybíróságot, és részben az országgyűlést is alárendelt szerepbe kényszerítette (Körösenyi 2015). A jóléti állam jövőjével kapcsolatban Orbán Viktor a lehető legnyíltabban fogalmazott az Európai Néppárt 2012-es bukaresti kongresszusán:

„[M]inden államnak el kell végeznie a jóléti állam korrekcióját. Nyugaton nehezebb, mert ott fölépült jóléti államok vannak, Közép-Európában nem olyan nehéz, mert nem épült fel jóléti állam. Mi a posztkommunizmus gazdasági rendszerének romjai és félig kész épületei közt botladozunk, de itt nincs jóléti állam. A mi programunk az, hogy a nyugati típusú jóléti állam helyett, ami nem versenyképes, egy munka alapú társadalmat alakítsunk ki.”⁴

A következőkben azt illusztrálom a nyugdíjrendszer és a családpolitika példáján, hogy a miniszterelnök nem a levegőbe beszélt: Magyarországon valóban a jóléti állam leépítése zajlott az utóbbi nyolc évben, legalábbis ami a nehéz helyzetű családok, a munkaerőpiacról kiszorulóknak védelmét és integrációját illeti. Ugyanakkor jelentős plusz forrásokat juttatott az állam az adórendszeren, a társadalombiztosítási és családtámogatási rendszeren keresztül a jobb helyzetűeknek. Úgy tűnik, a mai Magyarországon a (bejelentett, legális, jól fizető) munka teszi érdemessé a polgárt az állami gondoskodásra. Aki ebből valamilyen okból kiszorul (legyen az munkanélküliség, egészségkárosodás vagy tartós betegség), az könnyen érdemtelené válhat a segítségre.

2.1. Nyugdíjreform, 2010-2013

A Fidesz által „nyugdíjrendszerváltásnak” nevezett 2010-2012-es nyugdíjreform legfontosabb eleme a magánnyugdíj-pénztárak vagyonának államosítása volt, ami a mintegy hárommillió pénztártagnak az állami rendszerbe való átirányításával történt meg. A magán-nyugdíjpénztári

⁴ Ld. pl. http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/orban_nem_joleti_allam_epul.534599.html (letöltve: 2012. november 13.)

vagyon (a GDP nem kevesebb, mint 10 százaléka) rapid, szinte statáriális államosítása mellett kevesebb figyelmet kapott a nyugdíjreform számos más intézkedése. Ezek közül kiemelkedik a rokkantnyugdíjak kiszervezése a társadalombiztosítás keretei közül, valamint az előrehozott és korai nyugdíjak eltörlése, amelyek a számos megszorító intézkedést tartalmazó Széll Kálmán terv részét képezték.⁵ Ami a rokkantnyugdíjakat illeti, történelmi jelentőségű lépésről van szó, hiszen a kezdetektől (azaz 1928-tól) fogva a nyugdíjrendszer szerves részét képezték a rokkantsági és árvaellátások. Az eufemisztikusan „profiltisztításnak” nevezett folyamat során az ellátottaknak felülvizsgálaton kellett átesnie, amely nem ritkán megalázó folyamat volt és sokszor nélkülözte a szakmai szempontokat. Az egyetlen csoport, akiknél jelentős jogvesztés nem történt, a 62 év feletti rokkantnyugdíjasok voltak (kb. 400 ezer fő), akiket átsoroltak az időskori nyugdíjrendszerbe. Mintegy 20 ezren azonban teljesen kikerültek az ellátásból, és további nagyjából 100 ezer fő veszítette el a rokkant-ellátásra vagy nyugdíjra való jogosultságát. Egy részüket, mint „foglalkoztathatókat” a munkanélküli ellátásba, tehát praktikusán a közmunka és a segélyezés rendszerébe tolták át.⁶

Azoknak a jogai is csorbultak azonban, akik jogosultak maradtak a felülvizsgálatot követően, hiszen ők 2012 után már nem *nyugdíjat*, hanem egyéb, adóból finanszírozott *ellátást* kapnak, amely sokkal bizonytalanabb jogosultságot jelent, mint a járulékfizetéssel szerzett társadalombiztosítási jog.⁷ Közülük nagyjából 250 ezren ún. rokkantsági ellátást, további 190 ezren pedig ideiglenes rehabilitációs ellátást kapnak. Ez utóbbi maximuma az 50 ezer Ft-ot sem éri el, és legfeljebb három évre adható. Azok, akik egészségkárosodásukat 25 éves koruk alatt szerezték (jellemzően a fogyatékossgal élők) ún. rokkantsági járadékra a jogosultak, ami egy nagyon alacsony szinten meghatározott egyösszegű ellátás (34.475 Ft 2016-ban).⁸

A reform részeként a korai és előrehozott nyugdíjakat is megszüntették, amely részben a nagy terheléssel és veszéllyel járó foglalkozásokat, részben történelmi privilégiumokat érintett.⁹ A változtatás értelmében 2012 után senki nem mehet nyugdíjba a hivatalos nyugdíjkorhatár alatt. Ez alól azonban kivételt képeznek azok a nők, akik 40 év járulékfizetési idővel rendelkeznek: A „Nők 40” program keretében 2013 után a kötelező nyugdíjkorhatár előtt is teljes nyugdíjra

⁵ 2011. évi CXCI törvény.

⁶ Ld. pl. http://hvg.hu/itthon/20130321_VG_A_rokkantak_11_szazalekatol_vettek_el (letöltve 2016. június 12.)

⁷ A rokkantsági és a rehabilitációs ellátást az Egészségbiztosítási Alapból és a (társadalombiztosítási rendszeren kívüli) Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból finanszírozzák.

⁸ Módosított 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet. Esetükben az egészségkárosodás mértéke legalább 70%-os kell, hogy legyen.

⁹ Itt olyan foglalkozásokra kell gondolni, mint például a bányászok vagy veszélyes üzemben dolgozók, de a balettművészek, színészek és rendvédelmi dolgozók is jogosultak voltak a korhatár alatti nyugdíjra. [2011. évi CLXVII. törvény](#)

jogosultak a nők, azzal az indokkal, hogy így nagyszülőként segíthetik a gyerekeiket.¹⁰ Mindent összevetve, a 2010-2012-es nyugdíjreform során kitessekkeltek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből mintegy 600 ezer „problémás” nyugdíjast, és így drasztikusan, 18 százalékkal, 2.8 milliőről 2.2 millióra csökkent a nyugdíjban részesülők száma (KSH 2014).

Míg a rendszerből kizártak helyzete (nem ritkán drámaian) romlott, a nyugdíjrendszeren belül maradók kilátásai kifejezetten javultak. A „profiltisztítás” következtében, és kisebb részben a magánnyugdíjpénztári vagyomból a nyugdíjkasszána juttatott vagyon miatt, a nyugdíjrendszer rövid- és középtávon fenntarthatóvá vált, olyannyira, hogy 2013 után költségvetési befizető lett (Szikra és Kiss 2017). Ráadásul a gazdasági fenntarthatóság úgy valósult meg, hogy a nyugdíjak értéke nem romlott, és a helyettesítési ráta (a korábbi jövedelem arányában kifizetett nyugdíj értéke) jelentősen javult, a 2012-es 58%-ról 2016-ra 67%-ra, ami a Visegrádi országokkal összevetve a legjobb arány.¹¹

A javuló aggregált helyettesítési ráta azonban elfedi a nyugdíjasok között lévő különbségeket, amelyek az utóbbi években az Orbán-kormány intézkedései nyomán jelentősen nőttek. Mindenek előtt: 2013-ban megszűnt a járulék- és a nyugdíjplafon, így ettől az időponttól kezdve lehetővé vált a kiemelkedően magas nyugdíjak kifizetése (Szikra és Kiss 2017). A nyugdíjminimum befagyasztása (ami még 2009-ben történt meg a Bajnai-kormány alatt) a nyugdíjplafon eltörlésével párhuzamosan növelte a nyugdíjak közötti különbségeket. A nyugdíjak értékének polarizálódásához az egykulcsos (16 majd 15%-os) szja bevezetése is hozzájárult, ugyanis az jelentősen növelte a nettó jövedelmek közötti különbséget (Simonovits 2017).¹²

A 2010-2013-as reformok tehát egy fenntarthatóbb és magasabb színvonalú ellátást nyújtó állami öregségi nyugdíjrendszert hoztak létre a jó munkaerőpiaci helyzetű személyek, köztük is kiemelten a nők számára. Ugyanakkor ez a rossz munkaerőpiaci helyzetű, részben korábban rokkantnyugdíjban részesülő személyek kárára történt meg, akiket kiszorítottak a társadalombiztosítás rendszeréből. A nyugdíjasok közötti jövedelmi különbségek nőttek: A nyugdíjak mértékét egyre inkább a munkaerőpiacon betöltött pozíció és a munkajövedelem, és egyre kevésbé a szolidaritási kompenzáló mechanizmusok határozzák meg. A nyugdíjrendszer

¹⁰ Az indoklás persze némileg sántít, hiszen nem csak az anyák, hanem a gyermektelen nők is jogosultak a Nők 40 kedvezményre. 2012-ben 60 ezren, 2015-ben már több, mint 122 ezren mentek a Nők 40 program keretében nyugdíjba.

¹¹ Aggregált helyettesítési ráta Eurostat 2017 alapján.

¹² Ez polarizáló hatással van a nyugdíjak értékére, hiszen egyre több új nyugdíjasnak vannak „egykulcsos” évei, amit a nyugdíjszámításnál figyelembe vesznek.

területén tehát érvényesül a támogatásra érdemesek (a jobb helyzetű, magas keresetű csoportok) korábbiaknál nagyobb mértékű támogatása, miközben az alacsony keresetű és a rossz munkaröpiaci helyzetű rétegeket a 2010 utáni rendszer a korábbinál hátrányosabb helyzetbe hozta.

2.2.A családpolitika átalakítása 2010 után

A családtámogatások komplex rendszerét (amely pénzbeli ellátásokat, szolgáltatásokat, természetbeni ellátásokat és adókedvezményt is magában foglal) a Fidesz számos területen jelentősen átalakította. A változások alapjait a 2011-es, sarkalatos családvédelmi törvényben fektette le a kormány, amely kimondta, hogy a családpolitikát el kell választani a rászorultsági elven járó szociálpolitikai (tehát a szegényeket támogató) ellátásoktól.¹³ E megközelítés alapján a családpolitika valójában „népesedéspolitika” lett, a demográfiai kérdésre összpontosít, elhanyagolva az összes többi lehetséges családpolitikai célt, mint például a gyerekszegénység csökkentése vagy a nők és férfiak esélyeinek kiegyenlítése (Darvas és Szikra 2017).

A 2010 utáni családpolitika nem *általában* akarja növelni a termékenységi szintet; nem burkolt célja, hogy minél több gyermek szülessen a jobb helyzetű családokban. A törvény úgy fogalmaz, hogy „[a]z állam elsősorban a gyermekek *felelős* felneveléséhez járul hozzá támogatások formájában” (kiemelés tőlem, Sz.D.). A fenti alapelvnek megfelelő legfőbb szakpolitikai eszköz, mint azt a törvény leszögezi, a gyermekek után járó *családi adókedvezmény*. Ez az ellátási forma (szemben a készpénztranszferekkel) valóban csak a jobb helyzetűeket támogatja, még hozzá keresetükkel és gyermekeik számával növekvő mértékben. Az adóalapból leírható kedvezmény a három- és többgyermekes családok esetében drasztikusan, a 2010 előttiének több, mint kétszeresére, 33 ezer forintra nőtt gyermekenként. Egyúttal megszűnt a magas keresetűeknél alkalmazott plafon. Megfelelő nagyságú jövedelem esetén tehát egy három gyermekes családnál havi csaknem 100 ezer forint plusz jövedelem marad. Ez az ellátás semmiféle támogatást nem nyújt a legnehezebb helyzetben élő, munkanélküli vagy feketén dolgozó családoknak, de a minimálbéren élő családok sem tudják azt teljes mértékben kihasználni. Az egykulcsos adó bevezetésével mindemellet megszűnt a minimálbér adómentessége, 2012 után pedig az alacsony keresetűeknek korábban járó adójóváírást is kiveztették a rendszerből. Mindez azt eredményezte, hogy (a „családbarát” kormányzati retorika ellenére) a három- és többgyerekes családok többsége rosszabbul járt az

¹³ 2011. CCXI. törvény a családok védelméről.

adórendszer változtatásával (Tóth és Virovác 2013). 2014 után kiterjesztették a kedvezményt a járulékokra is és ennek következtében már az átlagbért kereső családok is a korábbinál kedvezőbb helyzetbe kerültek, az alacsony keresetűek azonban továbbra sem részesültek a (más országokban bevett) kompenzációban.

További, a jobb helyzetű családokat támogató intézkedés volt a GYED (*gyermeknevelési díj*) évenkénti emelése, valamint 2014-ben az ún. GYED-extra. A GYED a gyermek két éves koráig jár azoknak a szülőknek, akiknek a szülést megelőzően legalább egy éves munkaviszonyuk volt, értéke 2017-ben bruttó 178.500 Ft. A GYED-extra lényege, hogy az anyák (vagy, ha ők maradnak otthon, az apák) a gyerek egy éves kora után (2016-tól már fél éves kortól) teljes állásban munkát vállalhatnak úgy, hogy közben a GYED teljes összegét megkapják.¹⁴ Ez egy rendkívül pazarló ellátás, hiszen a GYED egy eredendően keresetpótló ellátás, amely a szülő munkajövedelmét volt hivatott pótolni. Teljes összegét megadni úgy, hogy közben az érintett szülő teljes állásban dolgozik, és például a gyerek államilag finanszírozott bölcsődében van napközben, azt jelenti, hogy az állam egy olyan ellátást finanszíroz, amelyet a szülő nem nyújt.

Mindeközben a 28.500 Ft-os GYES (*gyermeknevelési segély*), amely azoknak a szülőknek jár, akiknek nincs meg a megfelelő munkaviszonyuk (ők vannak többségben), reálértékének nagyjából harmadát veszítette, mivel 2008 óta nem emelték az összegét. A *családi pótlék* értéke, amely minden gyermek után jár (nagyjából 1.7 millió gyermek kapja), szintén nem emelkedett 2008 óta: értéke kétgyermekes család esetén 13.300 Ft, három- vagy több gyerek esetén 16.000 Ft gyermekekenként. Az ellátás univerzális (mindenkire kiterjedő) jellege 2010 után jelentősen gyengült, mivel azt szigorú iskoláztatási és óvodáztatási feltételekhez kötötték.¹⁵ Sok család a tankötelezettség korhatárának 18-ról 16 éves korra való leszállítása miatt veszítette el jogosultságát. Összességében nagyjából 200 ezer gyerek hullott ki az ellátásból 2010 és 2015 között, és joggal feltételezhetjük, hogy ők a rosszabb helyzetű családokból kerülnek ki (Darvas és Szikra 2017).

A szegény és a gazdag családok közötti, a családpolitika által is mélyített szakadékot a következő, mikroszimulációs modellel mutatom be. Három tipikus (de leegyszerűsített) élethelyzetet ábrázolok, amelyben három gyermek¹⁶ él együtt a szüleivel, akik az első családban

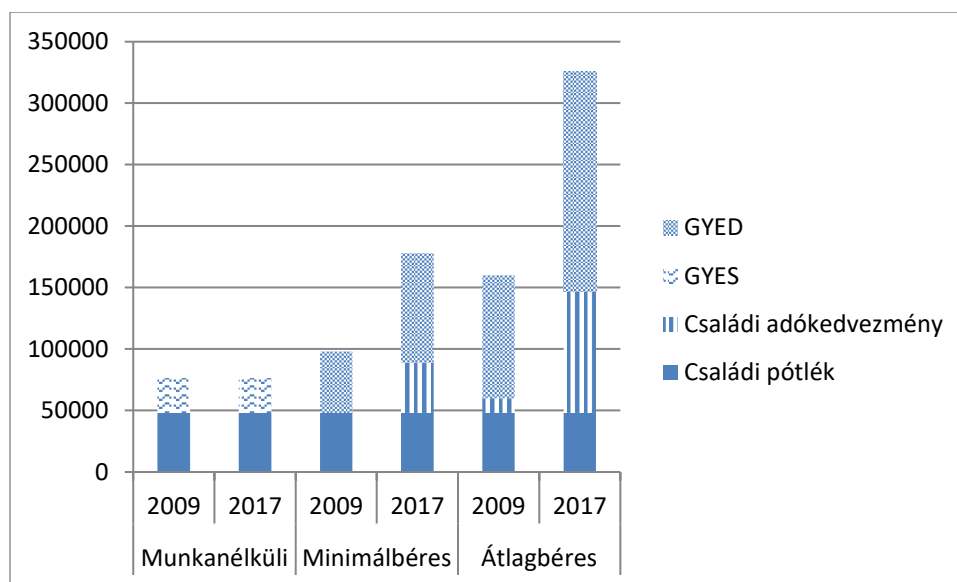
¹⁴ A gyesre és a gyedre mindkét szülő jogosult, ugyanakkor az összes igénybevevő mindössze maximum 4-5 százaléka szokott az apa lenni. Ezért életszerű arról beszélni, hogy az anya van gyesen vagy gyeden és nem az apa.

¹⁵ 50 óra hiányzás esetén nem csak a családi pótlékot függesztheti fel a jegyző, de a szülő jogát is megvonhatja a közmunkára.

¹⁶ Az egyik gyermek mindhárom családban 2 év alatti.

mindketten munkanélküliek, a második család esetében minimálbért, a harmadik családban átlagbért keresnek. A 2. ábrán tehát azt látjuk, hogy a különböző társadalmi státusú családok mennyi állami forráshoz jutottak hozzá 2009-ben és 2017-ben a gyermekeik után.

2. ábra. Pénzbeli családtámogatások összegének változása 2009 és 2017 között különböző jövedelmi helyzetű családok esetében



A munkanélküli család esetében 2009 és 2017 között nem változott az államtól kapott családi ellátások nominális értéke, mivel sem a GYES értéke, ami 28.500 Ft, sem a családi pótlék (három gyerek után 48.000 Ft) mértéke nem nőtt. A minimálbért kereső családnál az anya a minimálbér után kapja a GYED-et (ami jelentősen, 50.050-ről 89.250 Ft-ra emelkedett), és az apa 40.800 Ft értékben tudja igénybe venni a családi adó- és járulék kedvezményt.¹⁷ A harmadik családban az anya átlagbér után kapja a GYED-et (ami 100.100 Ft-ról 178.500 Ft-ra emelkedett a vizsgált időszakban), miközben az apa által igénybevett családi adókedvezmény mértéke óriási mértékben megnőtt: 12.000 Ft-ról 99.000 Ft-ra. A második és a harmadik család, egyéb ellátásai mellett, szintén jogosult a családi pótlékre, illetve a legkisebb gyerek két és három éves kora között a GYES-re is.

Számításaim azt mutatják, hogy minél jobb munkaerőpiaci helyzettel rendelkezik valaki, annál nagyobb mértékben részesül állami támogatásból a gyermekei után. Miközben a legszegényebb három gyerekes család összesen 76.500 Ft állami támogatást kapott havonta 2017-ben, addig a leggazdagabb család nem kevesebb, mint 325.500 Ft családtámogatásban részesül havonta, ami

¹⁷ A családi adókedvezmény 2009-ben még nem járt a családnak, mivel ekkor nem kellett szja-t fizetniük.

az előzőnek több, mint négyszerese. Habár a különbségek 2010 előtt is jelentősek voltak, a második és a harmadik Orbán-kormány alatt soha nem látott mértékben felerősödtek. A családok közötti jövedelmi különbségeket és a gyermekes családok szegénységét tovább növeli az egykulcsos szja bevezetése és a legszegényebbeknek járó segélyek drasztikus csökkentése, illetve esetenként ezek megszüntetése. Összességében minden jel arra mutat, hogy a családpolitika, a helyett, hogy kiegyenlítené, tovább növeli a társadalmi különbségeket úgy, hogy felfelé jóval többet, lefelé pedig (reálértékben) jóval kevesebbet oszt újra.

Összegzés

Tanulmányomban arra igyekeztem rámutatni, hogy a 2010 utáni szociálpolitika az elsődleges jövedelemelosztás egyenlőtlenségeit nem csökkenti, hanem éppenséggel növeli a jóléti, másodlagos újraelosztás eszközrendszerével. Mindez egy tudatos, felvállalt stratégia része, amely, szemben az Európai Szociális Modell alapértékeivel, nem kívánja biztosítani a minden állampolgárra kiterjedő szociális védelmet és nem igyekszik gátolni a kirekesztés mechanizmusait. A társadalmi párbeszéd intézményeinek leépítésével, a végletes központosítással pedig az „alul lévők” (addig is elég gyenge) hangja még a korábnál is kevésbé hallatszik el a döntéshozatali fórumokig.

A nyugdíjrendszer és a családpolitika reformjának példáján azt mutattam be, hogy a társadalmi különbségek szélesítése két módon zajlik egyszerre. Egyfelől a rossz munkaerőpiaci státusú, érdemtelennek tartott szegények sok esetben teljesen elesnek az ellátástól (mint például a rendszerből teljesen kiszoruló korábbi rokkantnyugdíjasok, vagy a családi pótléktól eleső gyerekek). Azok, akik részesülnek az ellátásokban, jóval gyengébb szociális jogokkal rendelkeznek, mert az adókból finanszírozott transzfereket, szemben a társadalombiztosítási ellátásokkal, nem emelik rendezett szabályok alapján. Az érem másik oldala a jobb helyzetűek, az érdemesnek tartott „keményen dolgozók” magasabb szintű támogatása a jóléti újraelosztás mechanizmusain keresztül. Ezek a folyamatok növelik a nyugdíjasok és a gyermekes családok közötti jövedelmi különbségeket, és mélyítik a rossz helyzetűek szegénységét. Mivel a gazdagabbak magasabb szintű ellátást kapnak, nem fognak háborogni a szegények számára életfontosságú ellátások értékvesztésén. Miközben tehát a jobb helyzetűek bőkezű jóléti transzferekhez jutnak, az érdemtelen szegények, Gans szavaival, „mindig jó ürügyet szolgáltatnak a jóléti állam ellen intézett támadásokra” (1992: 9-10).

Felhasznált irodalom

- Bohle, Dorothee and Greskovits, Béla. 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Darvas Ágnes és Szikra Dorottya. 2017. „Családi ellátások és szolgáltatások.” In. Ferge Zsuzsa (szerk.) *Társadalom- és szociálpolitika, Magyarország, 1990-2015*. Osiris, Budapest.
- Fazekas Károly és Scharle Ágota. 2012. *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet – MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet.
- Ferge Zsuzsa (szerk.) *Társadalom- és szociálpolitika, Magyarország, 1990-2015*. Osiris, Budapest.
- Gans, Herbert J. 1992. “Mire szolgálnak az érdemtelen szegények?” In. *Esély*, 1992/3. 3-17.
- Inglot, Tomasz, Cristina Rat and Dorottya Szikra (2012), „Reforming Post-Communist Welfare States: Family Policy in Poland, Hungary and Romania since 2000” *Problems of Post-Communism*, 59:(6) pp. 27-49.
- Körösényi András szerk. (2015), *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*. Budapest:
- Scharle, Ágota and Szikra, Dorottya. 2015. “Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model” In. Daniel Vaughan-Whitehead (szerk.) *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing Its Soul?* Cheltenham: Edward Elgar. 2015. 229-261.
- Simonovits András. 2017. „Pension policy analysis: Hungary, 2010–2017.” *RCERS–HAS Working Paper*. Budapest.
- Szikra Dorottya és Kiss Diána. 2017. „Beyond Nationalization. Assessing the Impact of the 2010-2012 Pension Reform in Hungary.” In. *Review of Sociology*, 27(4): 83-107.
- Szikra Dorottya. 2014. „Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014.” In. *Journal of European Social Policy* 24:(5), 486-500.
- Szikra Dorottya. 2017. „A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta.” In. Ferge Zsuzsa (szerk.) *Társadalom- és szociálpolitika, Magyarország, 1990-2015*. Osiris, Budapest.
- Tomka Béla: „Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? Jóléti rendszerek történeti és összehasonlító vizsgálatának tanulságai.” In. *Esély* 2006/5. 20-42.
- Tóth G. Csaba és Virovác Péter. 2013. “Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adórendszer vizsgálata mikroszimulációs módszerrel.” In. *Pénzügyi Szemle*. 58. évf. 4. sz.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (szerk.) *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Cheltenham: Edward Elgar – ILO, 2015.