

2017-es költségvetés – ami hiányzik: felelősségvállalás minden gyerekért és méltányos forráselosztás



Miért nem emelik a családi pótlék összegét 2008 óta? Mi történik a gyermekétkeztetéssel és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezménnyel?

A kormány, amelynek egyik hirdetett célja a magyar családok megerősítése, a 2017 költségvetést sajátjának nevezi. Hogy a szegényeké, a legalacsonyabb jövedelmű gyerekes családoké – ismét csak – nem, az egészen biztos. Egyfelől jelentősen emelkednek azok a jóléti kiadások (pl. családi otthonteremtési kedvezmény, családi adókedvezmény), amelyek többnyire a magasabb jövedelmű (sokgyerekes) családoknak kedveznek. Másfelől viszont az állam nem költ a mindenkit elérő, pénzbeni ellátások értékvesztésének megállítására, illetve kevesebbet szán a legalacsonyabb jövedelmű gyerekes családokra, mint 2016-ban. Utóbbiak jövedelmi biztonságát és életesélyeik növelését számos kormányzati eszköz szolgálhatná a foglalkoztatáson, az adórendszeren, illetve a transzferek és a szolgáltatások célzott fejlesztésén keresztül. Utóbbi két beavatkozás-típushoz tartozik a családi pótlék és a gyermekétkeztetés, amelyek fontos eszközök a családok anyagi biztonságának megteremtésében, és egyben képviselői a társadalmi szolidaritásnak és a legsérülékenyebb csoportok védelmének.

A 2017. évi költségvetés tervezete szerint az állam tíz százalékkal, mintegy 900 milliárd forinttal többet költ jóléti kiadásokra, mint egy évvel korábban (a teljes költségvetésen belüli részesedésük azonban 56,9 százalékról 54,8 százalékra csökkent). A gyerekeket, a gyerekes családokat érintő kiadások terén összességében 11,7 milliárdos az emelkedés (ami kisebb mértékű a családi adókedvezmény forrásnövekedésénél). A kormány – bízva népesedéspolitikai stratégiájában – több születendő gyerekkel számol; ezt jelzi a kisgyerekeket és szüleiket célzó ellátások (pl. csecsemőgondozási díj, terhességi gyermekágyi segély, gyes stb.) forrásainak emelése. A csökkenő gyerekszám miatt

azonban univerzális családi pótlékra 3,2 milliárd forinttal kevesebbet költ az állam, mint 2016-ban; az ellátás összegét 2017-ben sem emelik. Miközben az ország egyik legégetőbb társadalmi problémája a gyerekszegénység súlyos kiterjedtsége és mélysége, a kormány 2017-ben több, mint fél milliárd forinttal kevesebbet szán a jövedelmi - szociális szempontból legsérülékenyebb csoportokat célzó pénzübeni és természetbeni gyermekvédelmi támogatásokra, nevezetesen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre, mint 2016-ban. Ennek háttérében a jogosultak számának csökkenése áll, mely elsősorban a jogosultsági szabályok változatlanásával magyarázható (táblázat).

1.Táblázat: Gyerekek után járó ellátásokra fordított költségvetési kiadások jellemzői 2016-ban és 2017-ben

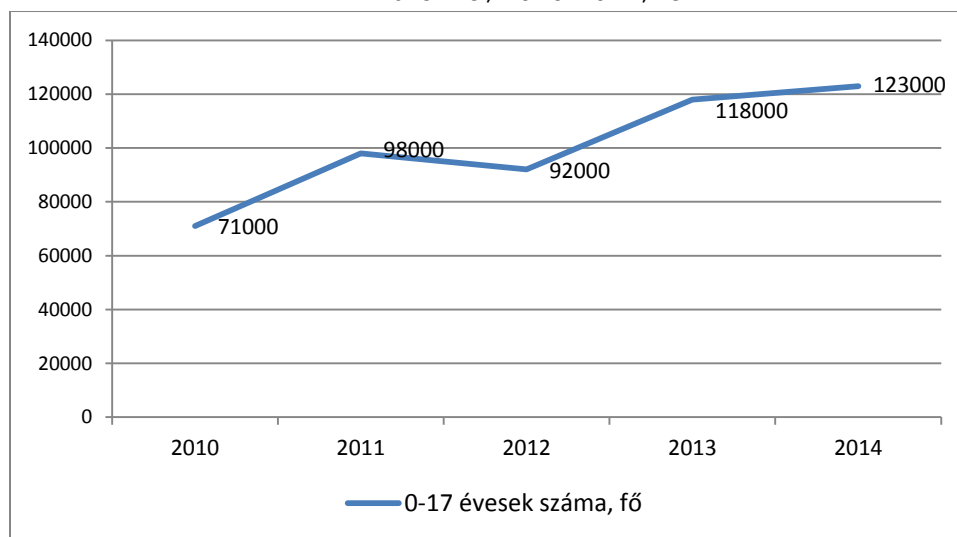
Ellátás típusa	2016	2017	különbség	A 2017. évi kiadás a 2016. évi %-ában, %	2016	2017
	millió Ft				megoszlás, %	
csecsemőgondozási díj, terhességi gyermekágyi segély	45 916,2	49 815,9	3 899,7	108,49	8,05	8,56
családi pótlék	319 720,5	316 527,9	-3 192,6	99,00	56,06	54,38
anyasági támogatás	5 047	5 397	350	106,93	0,88	0,93
gyermekgondozást segítő ellátás	63 564,3	65 588,6	2 024,3	103,18	11,14	11,27
gyermeknevelési támogatás	12 429	12 479,7	50,7	100,41	2,18	2,14
gyermeknevelési díj	116 304	124 987,8	8 683,8	107,47	20,39	21,47
gyermek születésével kapcsolatos szabadság	1 303,9	1 789,1	485,2	137,21	0,23	0,31
pénzübeni és természetbeni gyermekvédelmi támogatások	6 078,9	5 528,9	-550	90,95	1,07	0,95
	570 363,8	582 114,9	11 751,1	102,06	100,00	100,00

Forrás: Költségvetési törvény 2016, Költségvetési törvényjavaslat 2017.

Kikről van szó? A legszegényebb gyerek aránya és száma drasztikusan emelkedett 2010 és 2014 között

A jövedelmi szegénységben élő gyerekek aránya 2013 és 2014 között 25 százalékról 22,7 százalékra (40 ezer fővel) csökkent, megközelítve így a 2011-es rátát (22,9%). 2014-ben mintegy 380 ezer 0-17 év közötti gyerek élt olyan háztartásban, amelynek jövedelem nem éri el a medián jövedelem 60 százalékát (a küszöb egy kétgyerekes háztartás esetében havi 147 700 Ft)¹⁵. A kismértékű csökkenés ellenére, amely alapvetően a szegénységi küszöb környékén élők helyzetének minimális, a tényleges életminőség terén alig érzékelhető javulását jelenti, a legszegényebbek nem lettek kevesebben. Alacsonyabb jövedelemmel, mélyebb szegénységgel számolva 2013-2014 között kicsit, 2010-től folyamatosan és súlyosan romlott a helyzet. 2010-ben a 0-17 évesek 4,1 százaléka, 2013-ban 7 százaléka, 2014-ben 7,3 százaléka élt a medián jövedelem 40 százalékos küszöbe alatt. Eszerint **2010-ben 71 ezer gyerek**, 2014-ben – több, mint 70 százalékos emelkedés után – **123 ezer gyerek élt súlyos szegénységben (1. ábra)**.

1. ábra: A súlyos szegénységben (medián jövedelem 40%-a alatt) élő 0-17 évesek száma, 2010-2014, fő



Forrás: Eurostat Living Conditions and welfare

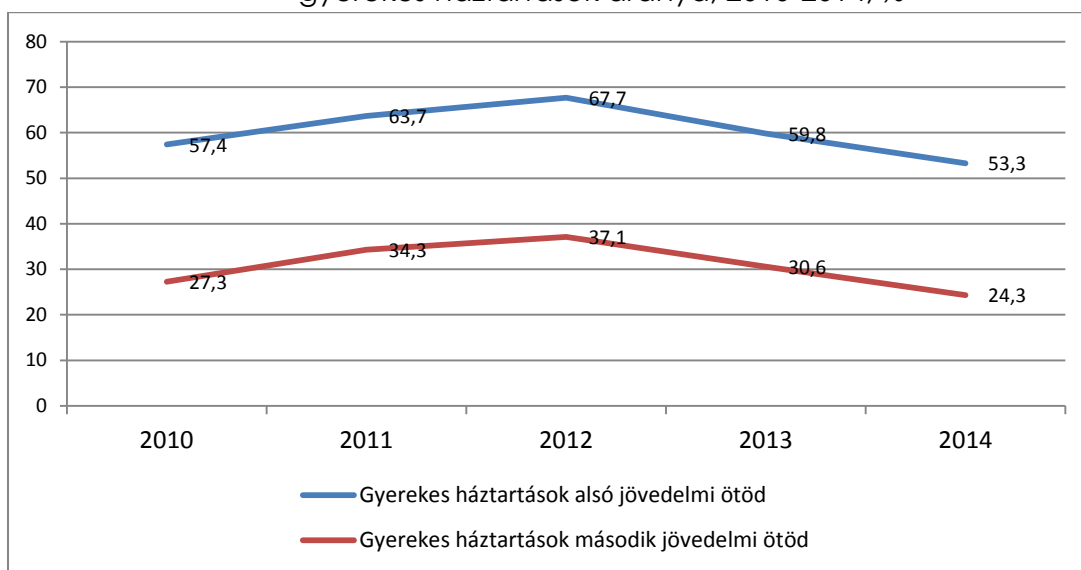
Visszatérve az általánosan használt, magasabb szegénységi küszöbhez (a medián jövedelem 60%-a): a KSH adatai szerint 2013 és 2014 között a gyerekes háztartások szegénységi aránya – a 2010 óta tartó folyamatos romlás után – csökkent, így 2014-ben közel ötödük (18,9%) él jövedelmi szegénységben. **Az egyszülős családok jóval több, mint harmada (37,5%), a három és többgyerekesek több, mint negyede (27,6%)** volt

¹⁵ Az adatévek a KSH gyakorlatának megfelelően a jövedelmi referenciaéveket, és nem az adattefelvétel évét jelentik. Forrás: KSH STADAT, Eurostat.

szegény 2014-ben. Előbbiek szegénységi aránya 2010 óta meredeken emelkedett, utóbbiaké 2013-2014 között csökkent. Az egy és két gyermeket nevelők szegénységi rátája 13-14 százalék volt 2013-2014-ben.¹⁶

Az alsó jövedelmi csoportokba tartozó gyerekes háztartások jelentős része súlyos nélkülözésben (anyagi deprivációban) él. Az Eurostat adatai szerint a 2010-2012 között romlás után, 2013-2014 között javult a helyzet, ugyanakkor **2014-ben az alsó jövedelmi ötödbe tartozó családok még mindig több mint fele (53,3%), a második kvintilisbe tartozók negyede volt súlyosan deprivált**, azaz az élet számos területén jelentős hiányokat szenvedett (2. ábra).

2. Az alsó és a második jövedelmi ötödbe tartozó, súlyos anyagi deprivációban élő gyerekes háztartások aránya, 2010-2014, %



Forrás: Eurostat Living Conditions and welfare

A családi pótlék negyedével kevesebbet ér, mint 2008-ban

Lassan, de biztosan a családi pótlék utolsó emelésének tízéves „évfordulójához” közeledünk. A „jubileum” nem annyira ünnepi: a jövedelmi helyzettől függetlenül, gyerekek után járó univerzális ellátás összege 2008 óta mintegy 25 százalékot veszített értékéből. Az akkori kismértékű, differenciált emelés óta egyetlen kormány sem tartotta fontosnak, hogy javítsák, vagy legalább szinten tartsák a több, mint 1,8 millió gyereket érintő ellátás színvonalát. A 2017-es költségvetésben sincs ez másként...

¹⁶ Forrás: KSH STADAT.

A családi pótlék szegénységcsökkentő funkciója, bár értékvesztése miatt 2009 óta nagymértékben csökkent, még mindig jelentős. Az ellátásra fordított összes kiadás harmada (35%) a legalsó jövedelmi ötödhöz, negyede (23%) a második ötödhöz került 2014-ben (TÁRKI Monitor 2014). Az egy családra jutó pótlék összege 2013-ban 24 300 forint, 2014-ben 23 700 forint volt; nagyjából ennyi a legalsó jövedelmi tizedbe tartozó gyerekes háztartások átlagos egy főre jutó jövedelme. Az univerzális transzfer értékvesztése minden gyereket, gyerekes családot kedvezőtlenül érint, ám leginkább azokat a legszegényebb – köztük a kiugróan magas szegénységi kockázatú kisgyerekes, sokgyerekes és egyszülős – családokat sújti, amelyek költségvetésében meghatározó szerepe van a családi pótléknak. A társadalmi szolidaritás és összetartozás európai értékeit szem előtt tartva, **a kormánynak** – nem várva meg a tízéves „évfordulót” – **emelnie kellene a családi pótlék összegét.** Az intézkedés kiemelkedő fontosságú a gyereket vállaló, nevelő családok anyagi biztonságának támogatása, a szegénység megelőzése, a gyerekszegénység enyhítése, a legszegényebbek védelme szempontjából.

Mindezek alapján **a családi pótlék emelésének két irányát javasoljuk:**

- **Az ellátás összegének általános,** az 1,8 millió jogosultat egyforma mértékben érintő **25 százalékos emelésével** lehetne ellensúlyozni a 2008 óta tartó értékvesztést. Ez mintegy **75-80 milliárd** forintos többletkiadást jelentene a 2017-re tervezett forrásokhoz képest. Ennek hatására a családi pótlék összege az egy- és kétgyerekesek esetében (gyerekenként) mintegy 3000 forinttal, a három és többgyerekeseknél gyerekenként 4000 forinttal emelkedne. Az egyszülős családok esetében – gyerekszámától függően – 3400 - 4200 forinttal lenne több a havonta folyósított ellátás összege.
- A családi pótlék szegénységcsökkentő hatását erősítené az eltérő szegénységi kockázatokat figyelembe vevő **gyerekszám szerinti differenciált emelés,** amelynek költségvonzata kevesebb, mint az általános emelésnek. Az egygyerekesek esetében 10 százalékos, a kétgyerekeseknél 15 százalékos, a három és több gyereket nevelő családoknál 25 százalékos emelést javaslunk, amely mintegy **55 milliárd** forintos többletkiadással jár. A változtatással az egygyerekesek családi pótléka 1200 forinttal, a kétgyerekeseké gyerekenként közel 2000 forinttal, a három és több gyerekeseké 4000 forinttal emelkedne. A gyereket egyedül nevelő családok ellátása 1400 – 4300 forinttal nőne.
- Mindkét irány esetében javasoljuk a súlyosan fogyatékos és tartósan beteg gyerekek után járó emelt összegű családi pótlék összegének 25 százalékos emelését.

- Javasoljuk továbbá az univerzális ellátás éves indexálását az emelés utáni értékvesztés megakadályozása érdekében.

Gyerekétkeztetés – hogyan tovább a kormány „kiemelt” területén?

A 2016-os költségvetés tervezetében a kormány céljaként jelent meg, hogy „ne legyen éhező gyermek Magyarországon. Ezért folytatódik az ingyenes gyermekétkeztetési program.” A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat szerint „A Kormány a családok támogatását, azon belül is a gyermekétkeztetési feladatok finanszírozását az utóbbi évek során mindvégig kiemelt területként kezelte”. Az elmúlt évben valóban láthatók előremutató intézkedések, elsősorban a szünidei étkeztetésre fordított kiadások növelése, illetve az ingyenes bölcsődei, óvodai étkeztetés jelentős kiterjesztése (a jövedelmi jogosultsági határ emelése). Másrészt viszont az általános iskola nyolcadik osztályánál megállt a térítésmentes iskolai étkeztetés kiterjesztése, a középiskolások legfeljebb 50 százalékos kedvezményre jogosultak. A források bővülése ellenére nem nőtt a nyári, illetve szünidei étkeztetéssel elért rászoruló gyerekek száma, sőt, a jogosultak köre a szabályozás 2016-tól érvényes módosítása következtében csökkenhet¹⁷. A gyermekétkeztetésre fordított kiadásokat a kormány a 2017-es költségvetés tervezte szerint mindössze 2,2 milliárd forinttal növeli.

Furcsa, nehezen értelmezhető folyamat ez:

- **iskoláskor előtt** (bölcsődében, óvodában) jelentősen bővült az ingyenes étkezésre jogosultak száma (az egy főre jutó jövedelmi plafon a nettó minimálbér 130%-a, amely 2015-ben majdnem 90 000 Ft, 2016-ban közel 96 000 Ft);
- az **általános iskolások** körében lassú, de folyamatos a kiszorulás a szolgáltatásból (a jogosultság a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményhez kapcsolódik, annak jövedelmi plafonja, a nyugdíjminimum 130%-a, 2009 óta 37 050 Ft, így folyamatos és jelentős az akár csupán egy-két ezer forintos jövedelemnövekedés miatti kiszorulás);
- a **középiskolásokhoz** (akiknél a jogosultság az általános iskolásokhoz hasonló módon alakul) évek óta nem ér el az „ingyenesség”, csupán az 50 százalékos kedvezmény érvényesíthető esetükben.

¹⁷ Gyvt: 21/C. §171 (1) A települési önkormányzat a szünidei gyermekétkeztetés keretében a szülő, törvényes képviselő kérelmére a déli meleg főétkezést
a) a hátrányos helyzetű gyermek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek részére ingyenesen **biztosítja**, és
b) az a) pontban foglalt gyermekeken kívül további gyermekek, így különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek részére ingyenesen **biztosíthatja** (kiemelés Gyerekesély Egyesület).

Mi lehet a kormányzat hosszabb távú célja? Sok a kérdés, a bizonytalanság: A teljes körű ingyenes étkeztetés közelítése a gyermekintézményekben? Azok mindegyikében? Vagy a fejlesztés megáll az iskolák határainál? Hatéves kor után a szolgáltatásra jogosultak számának lassú, de tervszerű csökkentése? A szünidei étkezés elérhetőségének, igénybevételi esélyeinek javítása? Vagy szabályozási technikákkal egyre szűkebb körre szorítása?

- A 2017-es költségvetési tervezetben nem látható a bölcsődékben, óvodákban elindított, az érintett intézményekben ellátott gyerekek többségét (nem kizárólag a legkedvezőtlenebb anyagi helyzetűeket) célzó **ingyenes étkeztetéssel összefüggő kiadások alakulása, a fejlesztés folytatása**. Ahogy az sem, hogy a hároméves kortól kötelező óvodáztatás hatásaival hogyan számolnak. 2017-ben jelentős változások lépnek életbe a gyerekek napközbeni ellátásának területén (bölcsődei ellátás több formája), ennek célja ugyancsak a férőhelyek bővítése és az ellátottak számának növelése. A tavalyi költségvetésben 9,4 milliárd forintot nevesített erre a célra a kormányzat. Kérdés, hogy milyen létszámokkal kalkuláltak a 2017-es évre vonatkozóan?
- Mikorra tervezi a kormányzat **az ingyenes étkeztetés kiterjesztését** a középfokú tanulmányaikat folytató fiatalokra? Eredetileg 2011 volt a cél volt, azóta eltelt öt újabb év. A Nemzeti Társadalmi Fejlesztési Stratégia egymás utáni években születő dokumentumainak a gyerekszegénység csökkentését célzó, visszatérően megjelenő célkitűzése az ingyenes gyermekétkeztetés kiterjesztése. **Mi az indoka a kiterjesztés elmaradásának?** Számításaink szerint ez a lépés megközelítőleg **4-5 milliárd többletforrást** tesz szükségessé (az érintett, 100 ezer főre becsülhető csoport tagjai jelenleg 50%-os kedvezményre jogosultak).
- Több számítás, kalkuláció készült az elmúlt években arra vonatkozóan, hogy mekkora költségvetési forrást igényelne a kedvezőtlen jövedelmi helyzetben élő gyerekek szünidei étkeztetése. Ezek alapján és a nyári étkezés mellett bevezetett őszi, téli és tavaszi szünetekre is kiterjesztett ellátásra tekintettel, megközelítőleg 13-14 milliárd forintos költségvetési támogatás szükséges a szolgáltatás biztosításához. Hogyan, **milyen létszámmal kalkuláltak a költségvetés készítői a szünidei étkeztetés esetében?** Szűkítették a kört a források számításánál a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekekre? Az ő teljes körű elérésük a cél? Vagy az eddigi pályázati rendszer ismeretében, a költségvetés tervezőinek célja csupán annyi, hogy valamilyen mértékben növekedjen az ellátáshoz hozzájutó gyerekek száma és a nyári időszak 45 napja mellett körülbelül 15 további napon (szünetek munkanapjai) is biztosítva legyen

az étkezés lehetősége? Az elmúlt évek adatainak ismeretében **a 2017-es költségvetésben tervezett 6,7 milliárd forint megközelítőleg arra elegendő, hogy 170-180 ezer gyerekhez jusson el a szünidei ellátás.** Ez az óvodába, általános iskolába, közép fokú iskolába járó hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek megközelítőleg 85 százaléka, de a három éven aluliak – bölcsődések és nem bölcsődések – ebben a létszámban nincsenek benne. A tágabb érintett kör, a „csak” jövedelmi helyzetük miatt kedvezőtlen helyzetű, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyerekek esetében ez a 170-180 ezres nagyságrend az érintettek 40 százalékát sem jelenti.

Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény – nyolc éve változatlan jogosultsági küszöb, meredeken csökkenő jogosult létszám

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (RGYK) 2006-ban váltotta fel a korábbi rendszeres gyermekvédelmi támogatást. Az RGYK nem jár rendszeres pénzbeli támogatással, évente kétszer jelent kisebb anyagi segítséget az érintett családoknak. Meghatározóbb az a jellegzetessége, hogy az RGYK-ra való jogosultság nyitja meg az utat más kedvezményekhez (intézményi étkezés, szünidei étkeztetés, tankönyvtámogatás, a további kedvezőtlen családi ismérvekhez kapcsolódó és további támogatásokhoz, szolgáltatásokhoz történő hozzáférést biztosító hátrányos helyzet és halmozottan hátrányos helyzet megállapítása stb.).

A jogosultság jövedelemhatára a bevezetéskor a nyugdíjminimum volt. Ez 2006 és 2009 között évente 5-10 százalékponttal emelkedett, 2009-ben a nyugdíjminimum 130 százaléka (37050 Ft), egyszülős, tartósan beteg vagy fogyatékos gyereket nevelő családok esetében 140 százaléka volt. Azóta ebben nincs változás, a nyugdíjminimum összege 2008 óta, az RGYK határ 2009 óta változatlan. Egy kétgyerekes két szülős család esetében ez a küszöb legfeljebb havi 148 200 forint, egy háromgyerekes családban havi 185 250 forint nettó családi jövedelmet jelent. Hét éve változatlanul. Az RGYK-hoz kapcsolódó pénzbeli ellátás mértéke 2006-ban, a bevezetés évében évente kétszer 5000 forint volt gyerekenként. Egy jelentősebb emelés történt 2008-ban (5500 Ft-ra), majd 2009-ben egy kisebb (5800 Ft-ra). Az ellátás összege azóta változatlan, ami ráadásul – 2012 óta – kizárólag Erzsébet-utalványban nyújtható.

A támogatásban részesülők létszáma 2010-2014 között jelentősen, mintegy 100 ezer fővel (600 ezerről 500 ezer fő alá) csökkent. Ennek hátterében – a népességszám és a népesség jövedelmi helyzetének változásait egyaránt kalkulálva – elsősorban a jogosultsági szabályok változatlansága, a jövedelemhatár emelésének hiánya áll. A rendszerből – feltételezhetően gyakran csak kisebb jövedelemnövekedés miatt – a relatíve jobb helyzetűek szorulnak ki, de a támogatásra (főként a kapcsolódó ellátásokra) nekik is szükségük van.

A jogosultsági jövedelemhatár 5 vagy 10 százalékos emelése megközelítőleg 40-80 ezer fővel növelné a támogatásban és a kapcsolódó szolgáltatásokban részesülők számát. Az árindexhez kötött emelés esetében ennél nagyobb lenne a növekedés, körülbelül 100 ezerrel több 0-24 éves gyerek és fiatal lenne a rendszerben.¹⁸ Költségvetési szempontból ez 0,5 – 1,2 milliárd forintot jelent. A félmilliárdos többletkiadás megegyezik azzal, amennyivel az RGYK forrásai a költségvetési tervezet alapján a 2016-os évhez képest csökkennek.

A jövedelmi küszöb emelésének szükségessége a jövedelmi helyzettel és a depriváció alakulásával összefüggő elemzések tapasztalataival indokolható, alátámasztható (pl. TÁRKI, KSH). Az RGYK-ban részesülő gyerekek számának csökkenése nem a valós folyamatokat mutatja. Nem a probléma – a gyerekszegénység, gyerek-nélkülözés – nagyságrendileg jelentős csökkenéséről van szó, hanem arról, hogy adminisztratív eszközökkel könnyen befolyásolható az igénybevétel, illetve a jogosultak létszáma. Különösen fontos az RGYK-ból történő, de a szegénységből való kilépéssel nem együtt járó lemorzsolódási folyamat megállítása a jogosultság és más támogatások összekapcsolódása miatt. Az ingyenes gyermekétkeztetés igénybevételének alapkritériuma az RGYK-ban részesülés. A szünidei étkeztetés biztosítását a törvény elsősorban – az RGYK mellett – egyéb hátrányokkal is jellemezhető hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekekre célozza.

Lenne rá pénz...

A jóléti kiadások a költségvetési tervezet alapján jelentősen, csaknem 900 milliárd forinttal nőnek, azonban a családok és a gyerekek anyagi biztonságát segítő transzferek és támogatások forrásai ezen belül minimálisak, és elsősorban a népesedéspolitikai intézkedésektől várt születésszám növekedéshez kapcsolódnak (12 Mrd Ft).

A családi pótlék, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és a gyermekétkeztetés területén javasolt módosítások összességében megközelítőleg 100 milliárd forint nagyságrendet képviselnek. Ennek forrásait a jelenlegi költségvetési terv és az adózást érintő jogszabályok alapján két területen látjuk. Az egyik a sporttal összefüggő vállalkozások társasági adójának ismételt csökkentése (90 Mrd Ft közvetett támogatást, költségvetési bevétel kiesést jelent). A másik ugyancsak a sporttal függ össze (beruházások és a tevékenységek támogatása), melynek összességében 260 milliárdos költségvetési kerete van a 2017-es tervezetben. (Megjegyezzük, hogy ezen belül a kiemelten fontos szabadidős és diáksport – 1 Mrd Ft-os keretével – csak „zsebpénzre” tűnik jogosultnak.)

Készítette: Gyerekesély Közhasznú Egyesület

¹⁸ EMMI - TÁRKI kutatás (megjelenés alatt).