



MAGYAR NEMZETI BANK

MNB-tanulmányok

79.

2009

KÁTAY GÁBOR (SZERK.)

**Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai
és következményei Magyarországon**

Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon

2009. április



Az „MNB-tanulmányok” sorozatban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák,
és nem feltétlenül tükrözik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

MNB-tanulmányok 79.

Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon

Szerkesztette: Kátay Gábor

(Magyar Nemzeti Bank, Monetáris stratégia és közgazdasági elemzés)

Készítette:

Benczúr Péter

Csajbók Attila

Kaponya Éva

Kátay Gábor

Krekó Judit

Nobilis Benedek

Pellényi Gábor

P. Kiss Gábor

Várpalotai Viktor

Budapest, 2009. április

Kiadja a Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hevesi Nóra

1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.

www.mnb.hu

ISSN 1787-5293 (on-line)



Tartalom

Összefoglaló	5
Bevezetés	8
1. Stilizált tények a foglalkoztatásról/aktivitásról	9
1.1. Az alacsony aktivitási ráta kialakulása – a rendszerváltás sokkja	9
1.2. Növekedésnek induló, de továbbra is alacsony aktivitás...	9
1.3. ...és alacsony szinten stagnáló foglalkoztatottság	15
2. Jóléti transzferek és munkakínálat	20
2.1. Az aktivitási rátára ható tényezők és a hatások dekomponálása	20
2.2. A jövőben várható kínálatoldali hatások számszerűsítése	28
2.3. Egy aktivitásnövelő intézkedéscsomag várható hatásainak becslése	29
3. Az adóterhelés hatása	32
3.1. A munkát terhelő adók nemzetközi összehasonlításban	32
3.2. A magas béradók hatása a munkakeresletre és a munkakínálatra	33
3.3. Miért kedvezőtlen a béradók szerkezete Magyarországon?	35
3.4. Példák a munkára rakódó terhek átalakítására	39
4. Munkakeresleti korlátok, avagy „túl magasak”-e a bérköltségek Magyarországon?	43
4.1. A magas bérköltségek lehetséges okai és következményei	43
4.2. Minimálbér	45
4.3. Munkakínálati vagy munkakeresleti korlátok?	47
5. Következtetések	51
Hivatkozások	52

Összefoglaló

Míg az elmúlt évtizedben a legtöbb posztoszocialista ország sikeresen faragott le hátrányából Európa gazdagabb régiójához képest, Magyarország felzárkózása fokozatosan lassult, növekedési többletünk mára pedig teljesen eltűnt. Véleményünk szerint a felzárkózás megtorpanása mindenekelőtt a jövedelmek túlzottan magas és nem hatékony újraelosztására, illetve ezen keresztül a rossz munkakeresleti és munkakínálati ösztönzőkre vezethető vissza. A magas újraelosztás magas adókat feltételez, amely egyszerre fogja vissza mind a munkakeresletet, mind pedig a munkakínálatot. Mindez Magyarországon azért válik erősen a növekedést gátló tényezővé, mert az állam a szociális kiadásokon keresztül inkább a munkától való távolmaradást, mintsem a hatékony munkakeresést és újrafoglalkoztatást ösztönzi. Ilyen esetben a bőkezű szociális juttatási rendszer által limitált munkakínálat alacsony munkakereslettel találkozik, melynek egyenes következménye az alacsony foglalkoztatottság. Mindemellett a magas munkát terhelő adók – legfőképp bonyolult adórendszerrel párosulva – ösztönzőleg hatnak az adóelkerülésre, a jövedelmek eltitkolására. A romlott adómorál tovább csökkenti az eltartók-eltartottak amúgy is alacsony arányát, ami kényszerűen tovább hajtja felfelé az adóterhelést.

Magyarországon a fenti séma tünetei jól láthatók. A 15–64 éves korosztályban az aktivitási ráta bár 1997-es mélypontjáról folyamatosan emelkedik, továbbra is jelentős szintbeli elmaradást mutat az EU15 átlagához képest. A régiós országokkal összevetve szintén komoly elmaradás tapasztalható, mely a munkakínálat oldalán jelentkező tartós probléma meglétére utal. Elemzésünkéből kitűnik, hogy a lemaradás négy jól azonosítható csoporthoz köthető: a fiatalok, a nyugdíj előtt állók, az alacsony képzettségűek, és – a régióban egyedülállóan – a szülőképes korú nők csoportjához. A foglalkoztatási ráta időben lekövette az aktivitás folyamatait, így bár szintjében emelkedett, a lemaradás mértéke nem csökkent. A leginkább szembetűnő elmaradás a 2005-től kezdődő, a konjunktúraciklussal összhangban kialakult regionális foglalkoztatásbővülés során figyelhető meg, mely felveti a magyar munkaerőpiac munkakeresleti problémáinak lehetőségét.

Az aktivitási ráta múltbeli alakulását vizsgálva szembetűnő, hogy a demográfia kor szerinti összetétel-változásán – leginkább a Ratkó-unokák munkaerőpiacra való beáramlásán – túl a vizsgált időszakban elért minden tartós és számottevő javulást jól magyaráz a munkapiacra újonnan belépők kedvezőbb végzettség szerinti összetétele és a nagy ellátórendszerek juttatásaiban részesülők arányában bekövetkezett változások. Utóbbiak közül a nyugdíjkorhatár emelése bizonyult igazán hatásosnak. A Borkos-csomaggal életbe lépett szigorítások hatásaként csökkent a gyermektámogatási rendszert igénybe vevők száma, a feltételek 1999–2000-es enyhítése azonban újra visszavetette az aktivitást. A rokkantnyugdíj-rendszer esetében a fiatalabbak körében ugyan sikerült némi javulást elérni, ezt azonban mind ez ideig ellensúlyozta, hogy a nyugdíjkorhatár emelése következtében az idősebbek körében nőtt a (korhatár alatti) rokkantnyugdíjasok száma.

Az eddig megvalósult szigorítások ellenére a szociális ellátórendszerek még ma is rendkívül bőkezűnek számítanak, és így továbbra is erősen negatívan hatnak az aktivitásra. Továbbra is alacsonynak tekinthető az effektív nyugdíjba vonulási kor. A nyugdíjszámítás módja, illetve az új belépők nyugdíjának a korábbi keresethez viszonyított magas aránya is ösztönöz a korai nyugdíjba vonulásra. A különböző rokkantság alapján járó ellátások a 25–64 éves népesség 11 százalékát érintik, ami a legmagasabb arány Európában. Emellett készpénzes jellegéből fakadóan különösen erősen ösztönöz az inaktivitásra, és viszonylag bőkezűnek tekinthető a gyermektámogatási rendszer, ami a támogatás időszakán kívül is megnehezíti a munkavállalást. Ritka és az elmúlt évtizedben még inkább visszaszorult a tanulás melletti munkavégzés. Az utóbbi két csoport gyenge munkapiaci kötődése összefüggésben áll a rugalmasabb foglalkoztatási módok (részmunkaidő, távmunka) alacsony arányával is.

A bőkezű szociális ellátórendszer már önmagában is csökkenti az aktivitást és ezen keresztül a foglalkoztatottságot, s magas munkát terhelő adókkal párosulva negatív hatása még szembetűnőbb. Egyrészt a magas munkaadójárulék-szint közvetlenül csökkenti a munkakeresletet, és a munkáltatók számára erősebb ösztönzést jelent a szürke foglalkoztatásra, másrészt pedig a munkavállalói oldalon az effektív határadókulcsok pályája nem ösztönzi a munkakínálatot.

Magyarországon a munkajövedelmek adóterhelése nemzetközi mércével kiugróan magas: a munkaadói és a munkavállalói terhek is jóval meghaladják az európai és a visegrádi országok átlagát. Az átlagos adóék régiós különbsége a jövedelemszinttel arányosan nő, de az adóterhelés még a minimálbér szintjén is magasabb a visegrádi országokénál. A magas adóéken túl fontos szerepe van az elsősorban a magas keresetűeket sújtó túlzott marginális adóterhelésnek, ami negatívan hat a magas termelékenységű, és az adóváltozásokra rugalmasan reagáló munkavállalók (fehér) munkakínálatára. Közepes kereseti szinten a mar-

ginális kulcs többször kiugróan magas értéket vesz fel, részben az adójóváírás rendszere által okozott extra kulcs, részben a jövedelemhatárhoz kötött adókedvezmények miatt. Az átlagos adóterhelés az alacsony jövedelmi szinten sem tekinthető alacsonynak, ami az alacsony képzettségűek munkavállalása ellen hat. Mindezt tetézi az adórendszer bonyolultsága: a széles körű adókedvezmények és adómentes természetbeni juttatások, a marginális kulcsok ugráló pályája, a túl sok járulékfajta mind hozzájárul ahhoz, hogy a béradók rendszere bonyolult és nehezen átlátható, így az adózás az adót befizetők és beszedők részéről is óriási erőforrásokat emészt fel.

A magas adóterhelésen túl a minimálbér is csökkentheti a (főleg alacsony képzettségű) munkaerő iránti keresletet. Elemzésünk rámutat, hogy ugyan az alacsony képzettségű munkaerő foglalkoztatását leginkább kínálati problémák indokolják, a minimálbér a kínálatot negatívan ösztönző tényezők megváltoztatása esetén is jelentős mértékben akadályozhatja az aktívvá válók elhelyezkedését. Jelenleg a minimálbérnek a versenyszféra átlagbérehez viszonyított aránya nem kiugróan magas, a minimálbér reálértékének fokozatos visszavetése minden bizonnyal pozitívan hatna az alacsony képzettségű munkaerő foglalkoztatottságára. Hosszabb távon azonban az iskolázottság növelésén és így az alacsony képzettség visszaszorításán keresztül érhető el jelentősebb foglalkoztatásbővülés.

A fentiek alapján jól látható, hogy a magyar modell jelenleg a munkakeresleti és munkakínálati ösztönzők legrosszabb kombinációjára épül. A munkát sújtó magas adóterheléssel, kiterjedt adóelkerüléssel, alacsony aktivitással és visszafogott munkakereslettel fémjelzett modell az egyik legfőbb gátja Magyarország gazdasági felzárkózásának. A kiutat elsősorban a jóléti transzferek visszaszorításában (illetve célzottabb ösztönzők bevezetésében), ezzel párhuzamosan pedig a munkát terhelő elvonások célzott csökkentésében, valamint a behajtás szigorításában látjuk.

A jelenleg érvényben lévő intézkedések segítségével az aktivitási ráta 2015-ig várhatóan kevesebb mint 1 százalékkal fog emelkedni, ami csupán töredéke az EU-hoz viszonyított elmaradásunknak. A nyugdíjkorhatár és az előrehozott nyugdíjazási lehetőségek korhatárának 3 éves emelésével, a rokkantnyugdíjazás feltételeinek a környező országokban jellemzőhöz hasonló szintre való szigorításával és a gyermektámogatások időtartamának egy évvel való lerövidítésével ugyanekkorra további 3-4 százalékpontos aktivitásbővülésre van lehetőség, ami megközelítené a visegrádi országok átlagát.

A munkát terhelő adók terén a recesszió különösen indokoltá teszi a munkaadói járulékok csökkentését, ami közvetlenül javítaná a vállalatok jövedelmezőségét, és ezzel hozzájárulhat a munkahelyek megtartásához. A munkavállalói terheket az alábbi szempontok szerint javasolt csökkenteni: (1) Az alacsony keresetűeket minél alacsonyabb átlag szja-kulccsal terheljük. Ezzel ösztönözhetjük a hosszan tartó inaktivitás szempontjából leginkább kritikus tömeg, vagyis az alacsony képzettségűek munkába állását, ami a közvetlen növekedési hatáson túl csökkentené a keresetpótló támogatások és segélyek összegét is. (2) A rugalmas munkakínálatú és termelékeny, magas jövedelmű munkavállalók marginális kulcsainak csökkentése jótékonyan hat a növekedésre. A marginális kulcsokat azok körében érdemes alacsonyan tartani, akiket egyrészt ezáltal több munkavégzésre lehet ösztönözni, másrészt akik a legtermelékenyebbek, és így leginkább segítik a növekedést. A rendelkezésre álló becslések szerint célszerű minél alacsonyabb marginális adókulcsot kialakítani a magas jövedelmi szinten, akár úgy, hogy ennek ellentételezésére valamivel magasabb marginális kulccsal sújtjuk a kevésbé rugalmasan reagáló, közepes jövedelmű munkavállalói réteget.

A béradók magas szintjének részben oka, részben következménye a jövedelmek elrejtésének széles körű gyakorlata. Az adók mérséklése ezért önmagában nem feltétlenül javítja érdemben az adómorált. A jövedelmek fehéredésére csak olyan átfogó átalakítás esetén számíthatunk, amely az adóterhek számottevő csökkenésén túl az adórendszer egyszerűsítését, az adminisztráció, illetve az ellenőrzések célzottságának javítását, az adóelkerülést lehetővé tevő kiskapuk bezárását is célozzák. Az alacsony bérek adóterheinek az emelését azonban nem tartjuk jó fehéritési eszköznek, ugyanis az alacsony termelékenységű munkaerő foglalkoztatási esélyeit – amelyben a legnagyobb Magyarország elmaradása – tovább rontaná.

A tanulmányban bemutatunk két olyan megoldást a munkát terhelő adók átalakítására, amelyek az átlagos adóék régiós különbségének legalább a felét bezárják, a növekedést jobban ösztönzik és számottevően egyszerűsítik az adórendszert. Az általunk kialakított kulcsokkal az átlagos adóék minden jövedelemszinten csökken, s – változatlan foglalkoztatás és adómorál mellett – a költségvetés bevételei kb. 700 milliárd forinttal csökkennek.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a munkakínálatot és a munkakeresletet ösztönző, fentiekben említett lépéseket egy csomagban kell kezelni, párhuzamos megvalósításuk esetén érhető el a kívánt hatás. Mindez egyszerre biztosítja a növekvő mun-

kakeresletet és munkakínálatot, ezen keresztül pedig élénkülő gazdaságot, csökkenő munkanélküliséget. A munkaadók csökkentése például a jóléti transzferek lefaragása nélkül nem csupán az államháztartási egyensúlyt rontja, hanem munkapiaci hatását tekintve is kevesebb eredményt hoz. Az adók behajtásának szigorításával önmagában ugyancsak kedvezőtlen eredményre számíthatunk: nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az adóelkerülés a gazdaság reakciója a magas adóterhelésre. Így a szigorítás az effektív adókulcsok emelését jelenti, ezért növekedési áldozatokkal járhat, ami csökkenti az intézkedés hozamát. A munkát terhelő adók átcsoportosítása a kevésbé torzító hatású fogyasztási és vagyoni típusú adók felé javíthatja az adórendszer hatékonyságát. Ugyanakkor az átcsoportosítás csak korlátozott mértékű csökkentést tesz lehetővé a munkát terhelő adókban, ezért a kiadási oldal csökkentése az államháztartás egyensúlyának megőrzése miatt is elkerülhetetlen.

JEL: H2, J21.

Kulcsszavak: aktivitás, foglalkoztatottság, újraelosztás, adóztatás, transzferek.

Bevezetés

Míg az elmúlt évtizedben a legtöbb posztoszocialista ország sikeresen faragott le hátrányából Európa gazdagabb régiójához képest, Magyarország felzárkózása fokozatosan lassult, növekedési többletünk mára pedig teljesen eltűnt. Véleményünk szerint ez a szomorú tény nem írható a magyar gazdaságot a régióban egyediként érő külső eredetű sokk vagy ciklikus lassulás számájára, okai a magyar gazdaság felzárkózását gátló intézményi struktúrában keresendők. Az elmúlt években számos elemzés és kutatás jelent meg a témában, a legtöbb írás – a miénkhez hasonlóan – mindenekelőtt a jövedelmek túlzottan magas és rossz hatékonyságú újraelosztását, illetve ezen keresztül a rossz munkakeresleti és munkakínálati ösztönzőket okolja.

A magas újraelosztás magas adókat feltételez, amely egyszerre fogja vissza mind a munkakeresletet, mind pedig a munkakínálatot. Mindez különösen akkor válik erősen növekedést gátló tényezővé, ha az állam rosszul gazdálkodik és a szociális kiadásokon keresztül inkább a munkától való távolmaradást, mintsem a hatékony munkakeresést és újrafoglalkoztatást ösztönzi. Ilyen esetben a bőkezű szociális juttatási rendszer által limitált munkakínálat alacsony munkakereslettel találkozhat, melynek egyenes következménye az alacsony foglalkoztatottság. A szociális rendszer finanszírozására használt adókat és járulékokat így a népesség kisebb része állítja elő az egész társadalom számára, míg a társadalom jelentős része ellenszolgáltatás nélkül jut gazdasági előnyökhöz. Mindemellett a munkát terhelő magas adók – legfőképp a bonyolult adórendszerrel párosulva – ösztönzőleg hatnak az adóelkerülésre, a jövedelmek eltitkolására. A megromlott adómorál tovább csökkenti az eltartók-eltartottak amúgy is alacsony arányát, ami kényszerűen tovább hajtja felfelé az adóterhelést.

Csatlakozva számos korábbi elemzéshez és kutatáshoz, a tanulmány bemutatja, hogy a fent említett séma jól leírja a magyar gazdaság sokak által legsúlyosabbnak tartott szerkezeti problémáját. Elemzésünk rámutat, hogy a magyar modell a munkakeresleti és munkakínálati ösztönzők legrosszabb kombinációjára épül. A munkát terhelő magas adóterheléssel, kiterjedt adóelkerüléssel, alacsony aktivitással és visszafogott munkakereslettel fémjelzett modell a legfőbb gátja Magyarország gazdasági felzárkózásának. Fokozatosan romló versenyképességünk, gazdasági felzárkózásunk elmúlt években megfigyelt megtorpanása és az országnak a jelenlegi gazdasági válság következtében megnövekedett sebezhetősége egyre erősebben és nyomasztóbban hívja fel a figyelmet arra, hogy a magyar szociális rendszer fenntarthatatlan és hosszabb távon mindenki számára súlyos jóléti áldozatokkal jár. A kiutat a jóléti transzferek visszaszorításában (illetve célzottabb ösztönzők bevezetésében), ezzel párhuzamosan pedig a munkát terhelő elvonások célzott csökkentésében, valamint a behajtás szigorításában látjuk.

A következő fejezetben stilizált tények szintjén elemezzük, hol áll a magyar munkavállalási hajlandóság és foglalkoztatás nemzetközi mércével. A 2. fejezet egy egyszerű dekompozíció segítségével bemutatja, hogy az elmúlt 15 évben mi vezette az aktivitásban bekövetkezett változásokat. A 3. fejezet a hazai adórendszert veszi górcső alá. A 4. fejezet arra keresi a választ, hogy a magas adóterhelésen és a kínálati korlátokon túl milyen tényezők akadályozhatják Magyarországon a munkahelyteremtést. Végül az 5. fejezet összegzi a tapasztalatokat és általános gazdaságpolitikai iránymutatást ad.

1. Stilizált tények a foglalkoztatásról/aktivitásról

1.1. AZ ALACSONY AKTIVITÁSI RÁTA KIALAKULÁSA – A RENDSZERVÁLTÁS SOKKJA

A rendszerváltást követően alkalmazott sokterápia és az 1992. évi szigorú csődtörvény következtében a szocialista gazdaság leépülése igen rövid idő alatt zajlott le. Az vállalatok tömeges megszűnésének eredményeként a '90-es évek közepére 30 százalékkal csökkent a foglalkoztatottság az 1989. évben mérthez képest. Míg a magyarországi GDP visszaesése régiós viszonylatban nem mondható kiemelkedőnek, ehhez hasonló mértékű – de ennél hosszabb ideig tartó – foglalkoztatáscsökkenés csupán Bulgária és a balti államok esetében volt megfigyelhető.

Az átmenet során nemcsak a korábbi „kapun belüli” munkanélküliek váltak ténylegesen állástalanná, de az átrendeződött szerkezetű gazdaság másféle ismereteket is igényelt. Így komoly illeszkedési probléma alakult ki a munkapiacra: jelentős tömegek szaktudása és munkapiaci tapasztalata vált egyszerre értéktelenné, míg más szakmákban komoly hiány mutatkozott megfelelően képzett szakemberekből. Az egykori munkavállalók számottevő, főként idősebb és kevésbé képzett csoportjai hosszabb távon is képtelenek bizonyultak az új igényeknek megfelelő tudás elsajátítására.

Az állásukat elvesztők munkaerőpiactól való végleges eltávolodásához nagyban hozzájárult, hogy a magyar kormányzat a keletkezett szociális feszültségeket a munkanélküliek átmeneti segélyezése helyett egy tartós megoldás segítségével, a nyugdíjrendszerbe való beáramlás megkönnyítésével igyekezett enyhíteni. A rendszerváltást követő kormányok jelentősen könnyítettek az előrehozott nyugdíjba vonulás feltételein, és szemet hunytak afelett, hogy az állásukat elvesztő, de továbbra is munkaképes tömegek jelentős része rokkantnyugdíjba vonult. Ennek is köszönhető, hogy a munkájukat elvesztők felhagytak a munkakereséssel, így munkanélküliből inaktívvá váltak. További problémát jelentett, hogy a gazdasági helyzet javulását követően is csak lassan került sor a jogosultsági feltételek szigorítására.

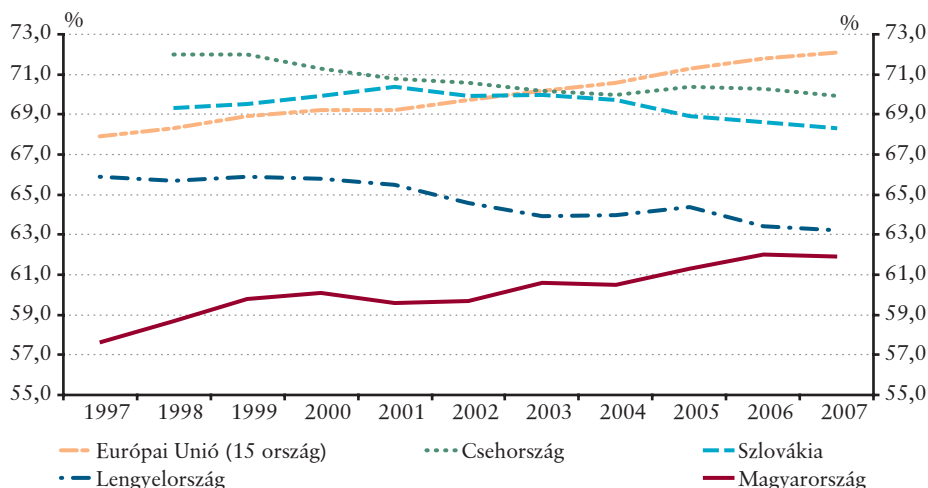
1.2. NÖVEKEDÉSNEK INDULÓ, DE TOVÁBBRA IS ALACSONY AKTIVITÁS...

A munkavállalási hajlandóság 1997-re érte el a mélypontját: az aktívak aránya ebben az évben 57 százalék volt a 15–64 éves népességben, nagyjából tíz százalékpontos elmaradást mutatva az EU15 átlagától. Bár az elmúlt évtizedben az aktivitás fokozatos javulást mutatott, ugyanezen idő alatt a fejlett Európában is emelkedett a munkavállalási hajlandóság, így Magyarország lemaradása nem csökkent (1-1. ábra). A 2007. évi 62 százalék még mindig a második legalacsonyabb érték az Európai Unión belül (1-2. ábra).

1-1. ábra

Az aktivitási ráta alakulásának nemzetközi összevetése

(15–64 éves korosztály)

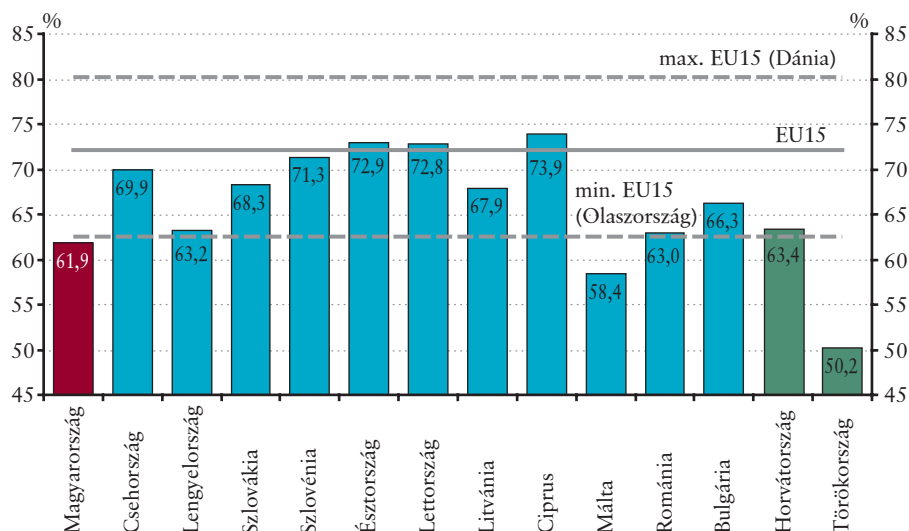


Forrás: Eurostat.

1-2. ábra

Az aktivitási ráta nemzetközi összevetése (2007)

(15–64 éves korosztály)



Forrás: Eurostat.

A magyar aktivitás lemaradása nemcsak a fejlett Európához, de a többi visegrádi országhoz képest is szembetűnő. Hozzá tartozik azonban az összképhez, hogy – míg a szintbeli eltérés jelentős – a többi visegrádi országban nem látszik az a javuló tendencia, ami a magyar aktivitási rátára jellemző, sőt az elmúlt években ezekben az országokban inkább enyhén csökkeni látszik a munkavállalási hajlandóság. Ennek eredményeként például a lengyel aktivitási ráta 2007-re már felülről közelítette a magyart. Fontos azonban kiemelni, hogy ugyanebben az időszakban mindhárom visegrádi ország esetében jelentős foglalkoztatásbővülés bontakozott ki. Ez vélhetően az európai konjunktúra fellendülésével összhangban a munkakeresleti tényezőknek tudható be, melyet a későbbiekben részletesebben is vizsgálunk. Az aktivitási ráta szomszédos országokban megfigyelt enyhe csökkenése tehát csak árnyalja azt az alapvető megállapítást, hogy – a fejlett Európával és a visegrádi országokkal összehasonlítva is – a munkakínálattal Magyarországon súlyos és régóta tartó probléma van. A későbbiekben láthatjuk, hogy a magyar aktivitási rátában bekövetkezett változások a népesség demográfiai és iskolázottsági összetételében, az oktatási rendszerben és a jóléti ellátások feltételeiben bekövetkezett változások segítségével nagyrészt magyarázhatóak. A javulásban vélhetően az iskolázottsági összetétel javulása és az öregségi nyugdíjkorhatár 1998-tól 2009-ig tartó, fokozatos emelése játszott a legjelentősebb szerepet.

A továbbiakban az aggregált adatokon túlmenve, megpróbáljuk azonosítani azokat a csoportokat, amelyek a legnagyobb szerepet játsszák a magyar aktivitás és foglalkoztatás fejlett Európához, illetve a visegrádi országokhoz viszonyított lemaradásában.¹

A csoportok beazonosításához részletes elemzést végeztünk a 2007-es évre. A gazdaságilag aktívakat nem, kor és végzettség szerinti megbontásban összesen 18 csoportba soroltuk, és ezek EU15 átlagától vett eltérését vizsgáltuk. Az aktivitási rátában tapasztalt különbség – a ráta definíciójából adódóan – két hatás eredőjeként adódik. Egyrészt, a populáció összetételéből adódó hatásból, másrészt az egyes csoportok aktivitásának különbözősége miatti hatásból. Míg az előbbi tényező alapvetően csak hosszú távon befolyásolható (azon belül is főleg az iskolázottság az oktatáspolitikával), addig utóbbi a különféle foglalkoztatáspolitikai eszközökkel rövidebb távon is változtatható, javítható. A továbbiakban azokat az okokat és következményeket tárgyaljuk, melyek kizárólag az egyes csoportok eltérő aktivitásából származnak, és így gazdasági ösztönzőkkel befolyásolhatók.²

¹ Az EU15 mutatószámához viszonyítva. A dekompozíció során az egyes ráták számításánál a nem válaszolók aránya kiszűrésre került, így az EU15 esetében a számolt aktivitási, ill. foglalkoztatási ráta eltér az Eurostaton szereplő értéktől.

² A teljes eltérést a standardizálás módszerével bontottuk fel a fent említett két hatásra. Az elemzés során a standard populációt az EU15 népességszerkezete képezi. A populációs szerkezet eltérése miatti különbséget az EU15 populációs arányokkal összesúlyozott magyar „csoport”-aktivitási ráták eredője és a tényleges magyar aktivitási ráta eltérése adja. Az aktivitás különbözősége miatti eltérést az EU15 aktivitási ráta és az EU15 populációs arányokkal összesúlyozott magyar „csoport”-aktivitási ráták különbsége jelenti.

$$\sum_{i=0}^{18} w_{i,EU} * a_{i,EU} - \sum_{i=0}^{18} w_{i,HU} * a_{i,HU} = K_{pop} + K_{akt}; \text{ ahol}$$

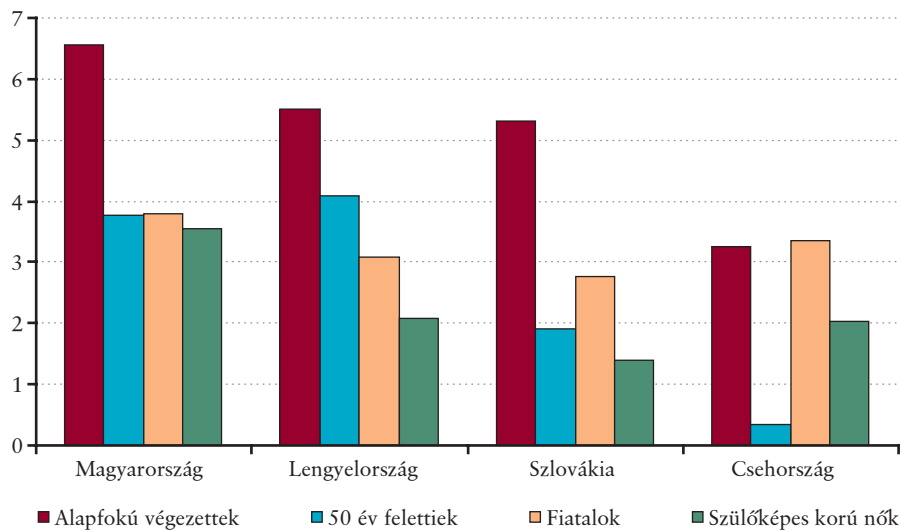
$$K_{pop} = \sum_{i=0}^{18} w_{i,EU} * a_{i,HU} - \sum_{i=0}^{18} w_{i,HU} * a_{i,HU} \text{ és } K_{akt} = \sum_{i=0}^{18} w_{i,EU} * a_{i,EU} - \sum_{i=0}^{18} w_{i,EU} * a_{i,HU}$$

Az 1-3. és 1-4. ábrákon azokat a csoportokat tüntettük fel, amelyek Magyarország esetében a legnagyobb hozzájárulást képezik az EU15 átlagához viszonyított lemaradásban. Látható, hogy az alapfokú végzettségűek aktivitásában megfigyelhető jelentős lemaradás mind a négy visegrádi ország esetében komoly problémát jelent. Ugyanígy – bár előbbinél kisebb mértékben – közös jelenség a fiatalok EU15-átlagnál alacsonyabb aktivitása. Az 50 és 64 év közöttiek esetében Magyarország mellett Lengyelországban kiemelkedő mértékű a csoport hozzájárulása a teljes lemaradáshoz, míg a szülőképes korú nők esetében hazánkban a legnagyobb az eltérés.³

1-3. ábra

Az aktivitás eltéréséből eredő csoportonkénti hozzájárulások

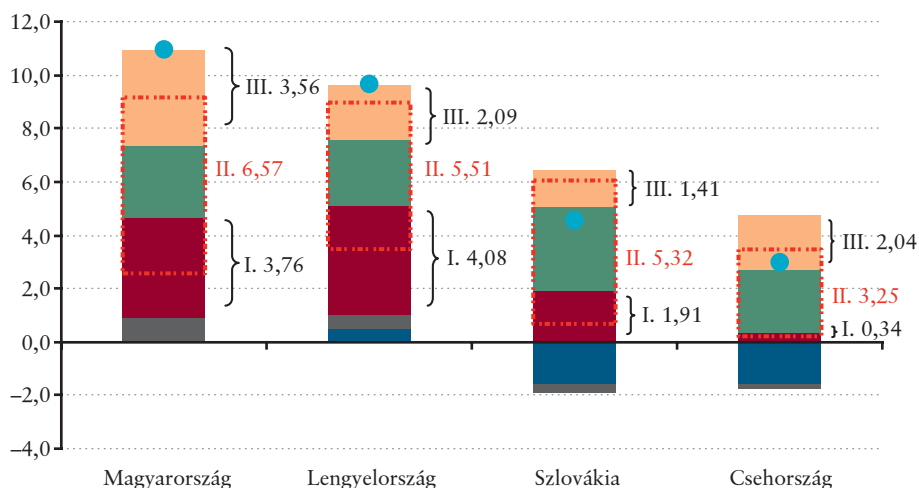
(százalékpontos hozzájárulás a teljes lemaradáshoz, 2007-ben)



Forrás: Eurostat és saját számítás.

1-4. ábra

Az aktivitás eltéréséből eredő csoportonkénti hozzájárulások



I. 50 év felettiek; II. alacsony képzettségűek; III. szülőképes korú nők; ● teljes eltérés

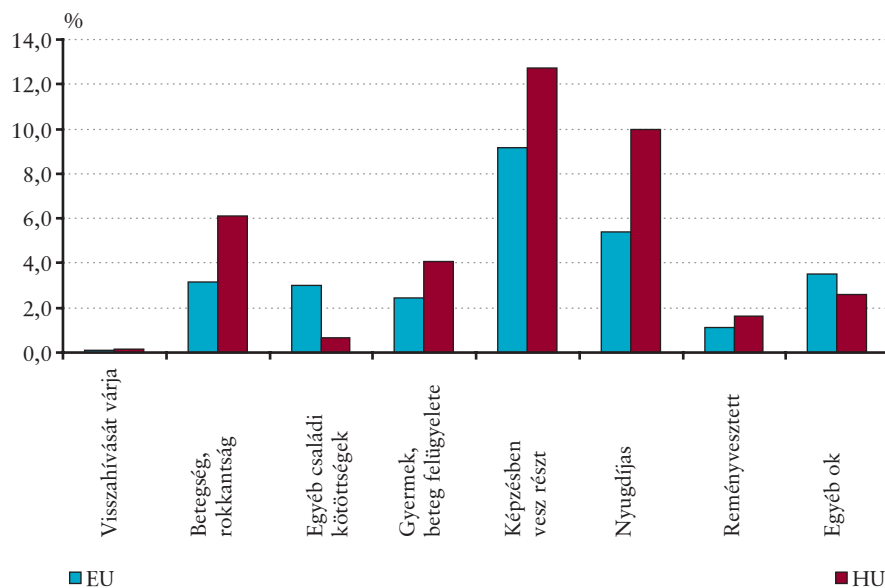
Forrás: és saját számítás.

A római számmal jelölt nagy csoportok nem egymást kizáró kategóriák. A középső, piros szaggatott vonallal jelölt téglalap mutatja az alacsony végzettségűek aktivitásbeli lemaradáshoz való hozzájárulását, mely metszetet képez az 50 év felettiekkel és a szülőképes korú nőkkel. Az utóbbi két csoport hozzájárulását kapcsos zárójel jelöli.

³ **Kor szerinti besorolás:** fiatal (15–24), középkorú (25–49), 50 év felettiek (50–64); **Végzettség szerinti besorolás:** alapfokú (ISCED 0-2), középfokú (ISCED 3-4), felsőfokú (ISCED 5-6). A szülőképes korú nők csoportját – a konzisztens megbontás végett – a fiatal és középkorú nők alkotják (15–49). Forrás: Eurostat, ill. saját számítás.

1-5. ábra

Inaktívak aránya a 15–64 éves népességben az inaktivitás oka szerint (2007)



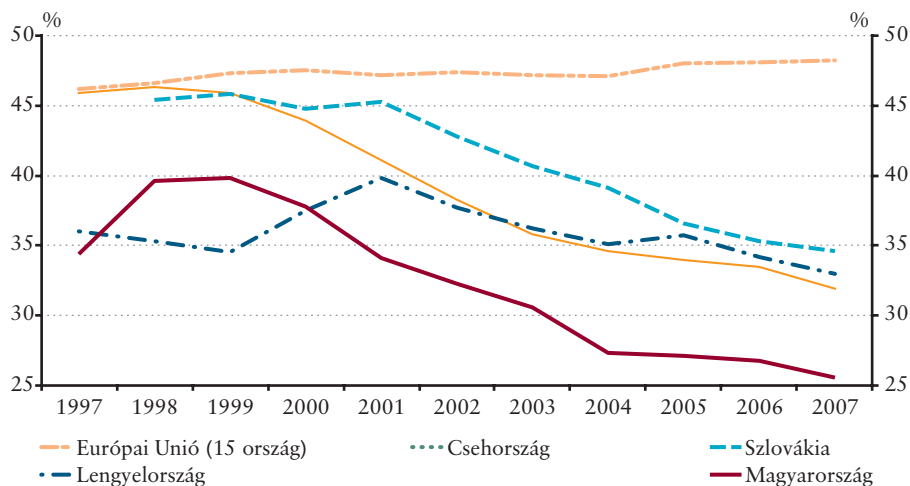
Forrás: Eurostat Munkaerő-felmérés.

Szembevetve, hogy Magyarországon az ezen csoportokban megfigyelhető lemaradások gyakorlatilag a teljes különbséget magyarázzák. Összevetve az inaktivitást a munkából való távolmaradás okaival, az látszik, hogy az EU-átlagtól vett eltérés leginkább a korábban említett csoportokhoz köthető (l. 1-5. ábra): a fiatalok – akik jellemzően képzésben vesznek részt –, a nyugdíjas részesülők, illetve a gyermeküket nevelő anyák esetében mutatható ki jelentősebb eltérés az európai átlagtól. Az „egyéb okok” nem magasabb nálunk, mint általában Európában, ami arra utal, hogy *ceteris paribus* nálunk nem rosszabb a munkavállalási hajlandóság. Némely eltérés jelezhető a reményvesztett álláskereső arányában, vagyis európai viszonylatban nálunk valamivel erősebbek lehetnek a munkakeresleti korlátok is. Az eltérés nagy részét azonban nem ez a tétel magyarázza.

A fiatalok esetében az idősoros adatok alapján jól látható, hogy a '90-es évek végétől kezdődő csökkenő tendencia a régió minden országában megfigyelhető volt. Ez vélhetően az oktatási rendszerhez, illetve ehhez kapcsolódóan a tanulmányok időbeli kitolódásához köthető. A magyarországi folyamattal a 2. fejezet a munkaerő-felmérés mikroadatbázisa alapján végzett elemzés során részletesebben is foglalkozik.

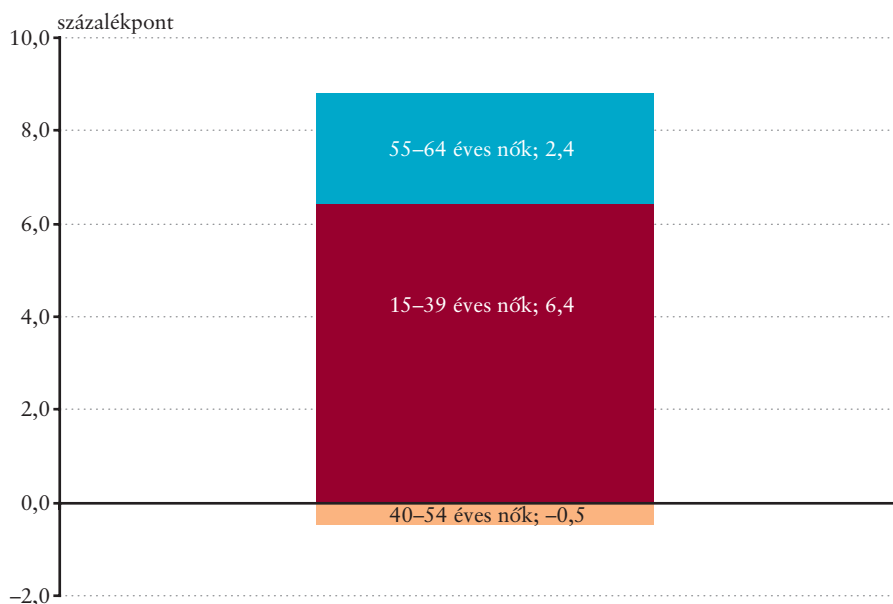
1-6. ábra

Fiatalok (15–24 évesek) aktivitási rátájának alakulása



Forrás: Eurostat.

1-7. ábra

Nők aktivitási rátájának korcsoportonkénti eltérése az EU15-höz képest*(hozzájárulás a nők aktivitási rátájának teljes eltéréséhez, százalékpontban, 2007)**Forrás: Eurostat és saját számítás.*

A szülőképes korú nők esetében a legkézenfekvőbb magyarázatnak a gyermekvállalással kapcsolatos szociális ellátás tűnik. Részletesebb megbontásban vizsgálva az látható, hogy egészen 40 éves korig a magyar nők aktivitása alacsonyabb, mint az EU15 átlaga, majd ezt követően 55 éves korig bezárólag meghaladja azt, és 55 éves kor felett újra megfordul a reláció. Ez utóbbi nem meglepő annak a ténynek a fényben, hogy Magyarországon az effektív nyugdíjkorhatár a nők esetében 58,2 év, azaz alacsonyabb, mint a hivatalosan megállapított érték (61 év).⁴ Nyilvánvalóan ezek alapján nem jelenthető ki, hogy a 15–39 éves korú nők alacsony aktivitása a fennálló szociális rendszer következménye, de megállapítható, hogy a 40–54 éves korosztály esetében nem jelentkeznek az említett problémák, sőt éppen ellenkezőleg.

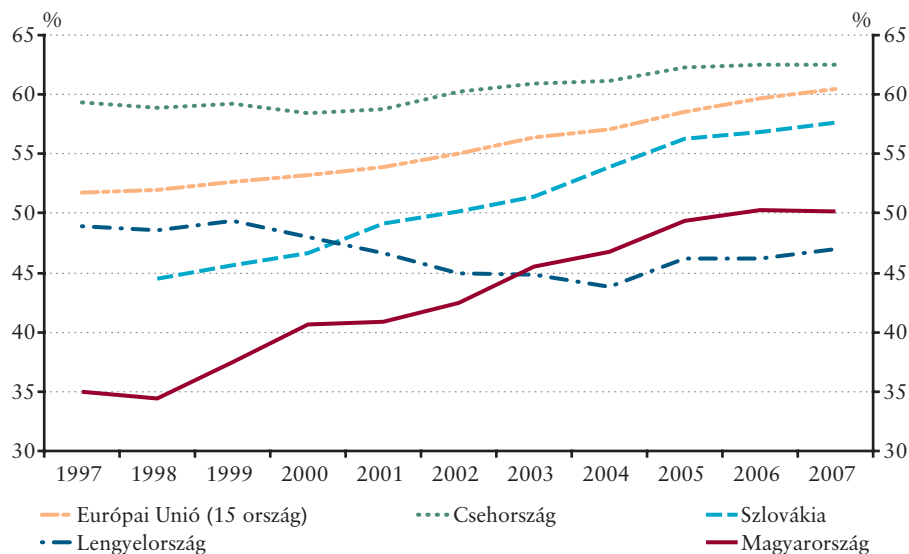
Az 50 év felettiek aktivitási lemaradása nagyjából a fiatalokéhoz hasonló mértékű. Alapvető különbség azonban, hogy míg a fiatalok aktivitása az EU15-országokban megfigyelt folyamatokkal ellentétesen mozgott, addig az 50–64 évesek esetében mind az aktivitás, mind a foglalkoztatás lekövette a régiós és az unióban tapasztalt trendet. A csoport aktivitása a '90-es évek végétől kezdve folyamatosan nő, méghozzá nagyobb mértékben, mint a vizsgálatban szereplő többi országban. Így tehát, bár a szintbeli probléma továbbra is fennáll, a kezdeti több mint 20 százalékpontos lemaradás mára megfeleződött.

A legnagyobb problémát nemcsak Magyarországon, de az egész régióban az alacsonyan képzettek jelentik. Csak a képzettséget vizsgálva – és a populációs szerkezet eltéréséből adódó hatástól eltekintve – az EU15-től vett eltérés csaknem 60 százalékat magyarázza az alacsony végzettségűek alacsonyabb aktivitása, és ez a lemaradás nem csökkent az elmúlt években. Szembetűnő továbbá, hogy a leginkább munkaképes korú csoporton belül a magyar aktivitási ráta – leszakadva mind a négy vizsgált országtól – a legalacsonyabb. Az aktivitásban tapasztalható jelentős lemaradás a foglalkoztatási rátában is tetten érhető.

⁴ 2002–2007 időszakra, forrás: OECD.

1-8. ábra

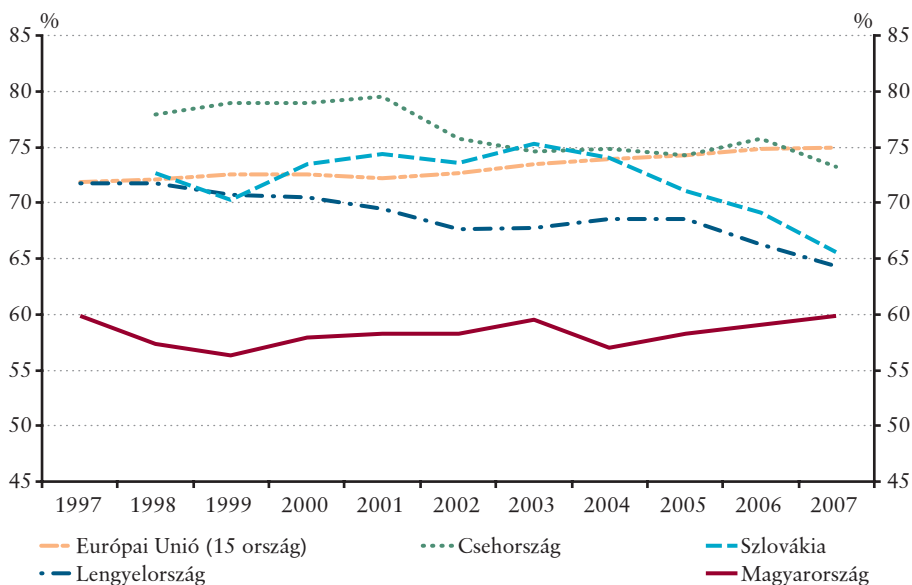
50–64 év közöttiek aktivitási rátája



Forrás: Eurostat és saját számítás.

1-9. ábra

Alapfokú végzettek aktivitási rátája (25–49 éves korosztály)

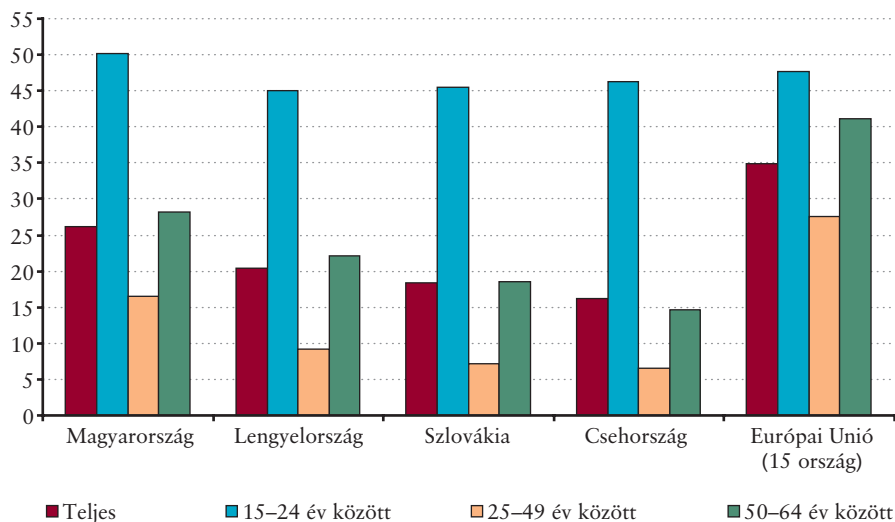


Forrás: Eurostat.

A csoport esetében azonban a munkavállalási hajlandóság eltérésén túlmenően jelentős összetételhatás is jelentkezik – mely bár az előző elemzés során kiszűrésre került – nagyságrendje miatt külön említésre érdemes. A népesség megoszlását tekintve az alapfokú végzettek – azaz a legfeljebb az általános iskola nyolc osztályát befejezők – arányaiban többen vannak az EU15, mint a visegrádi országokban. Ennek oka vélhetően az, hogy utóbbiakban a szakmunkásképzés jóval elterjedtebb. Az is elmondható ugyanakkor, hogy a visegrádi országokat összevetve, Magyarországon a legnagyobb az alapfokú végzettségűek aránya. Nyilvánvalóan 15–24 éves kor között sokan vannak, akik még tanulmányokat folytatnak, és legmagasabb iskolai végzettségük koruknál fogva sem haladhatja meg az alapfokot. Így tovább szűkítve a kört, a munkavállalás szempontjából leginkább releváns – és már nagy valószínűséggel nem tanuló – 25–49 éves korosztályt vizsgálva az is kitűnik, hogy ebben a körben szintén hazánkban van arányaiban a legtöbb alapfokú végzett. Egyértelműen látszik tehát, hogy Magyarországon a képzettségi szerkezet miatt eleve jelentős lemaradás figyelhető meg a régiós versenytársakhoz képest.

1-10. ábra

Alapfokú végzettség aránya a megfelelő korú népesség százalékában (2007)



Forrás: Eurostat.

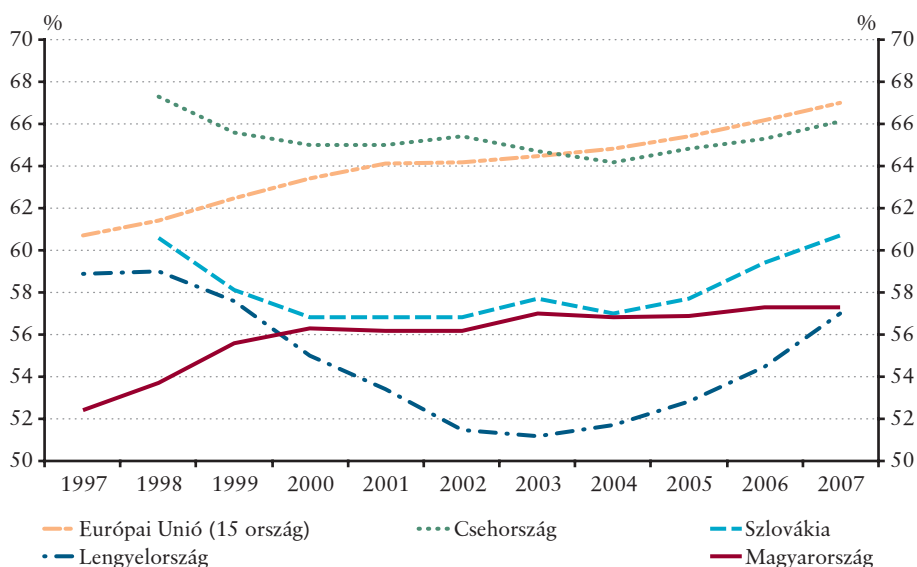
1.3. ...ÉS ALACSONY SZINTEN STAGNÁLÓ FOGLALKOZTATOTSÁG

A foglalkoztatási ráták fejlett Európához viszonyított szintje az aktivitáshoz nagyon hasonló, tíz százalékpontnyi, időben nem csökkenő lemaradást mutat. Míg azonban az elmúlt évtizedben az aktivitás fokozatosan nőtt, addig a magyar foglalkoztatottság csupán egyetlen periódusban, 1997 és 2000 között bővült érdemben (a versenyszférában kb. 7%-kal), azóta gyakorlatilag stagnál. A visegrádi országokban a foglalkoztatást illetően változatosabb a kép, mint azt az aktivitás esetében láttuk. Szlovákia és Lengyelország foglalkoztatási rátája 2000 óta átlagosan hasonló vagy rosszabb volt, mint Magyarorszáké. A cseh foglalkoztatási ráta ugyanakkor a fejlett Európára jellemző szint körül mozgott.

1-11. ábra

A foglalkoztatási ráta nemzetközi összevetése

(15-64 éves korosztály)



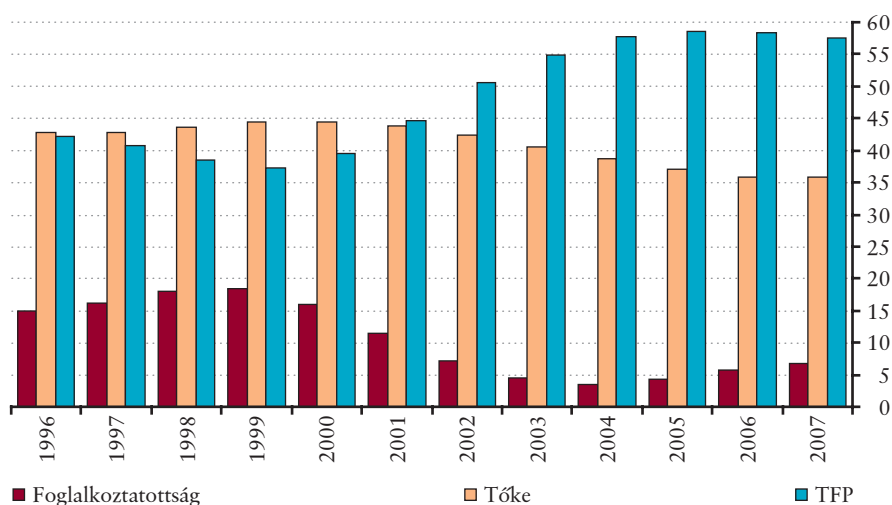
Forrás: Eurostat.

A legszembetűnőbb stilizált tény azonban az, hogy 2005-tel kezdődően mindhárom másik visegrádi országban számottevően bővült a foglalkoztatás, miközben Magyarországon alig. Az említett három országban úgy történt meg a foglalkoztatás bővítése ebben az időszakban, hogy az aggregált aktivitás folytatta lassú, csökkenő trendjét. Ez arra utal, hogy a gyors foglalkoztatásbővülés mögött elsősorban a munkakereslet fellendülése állt. Ezt erősíti meg az is, hogy a foglalkoztatásbővülés időben egybeesett az európai konjunktúra fellendülésével. Míg a három másik visegrádi ország fel tudott ülni erre a ciklikus munkakereslet-bővülési hullámra és munkahelyeket tudott teremteni, addig Magyarországon ez elmaradt. Ahogy az 1-12. ábra mutatja, az utóbbi évek növekedését sokkal inkább a tőkefelhalmozás és a termelékenységjavulás, mintsem a foglalkoztatottság bővülése eredményezte.

1-12. ábra

Az inputok és a teljes tényezőtermelékenység (TFP) növekedési hozzájárulása

(a vállalati hozzáadottérték-növekedés százalékában)



Forrás: MNB-számítás KSH-adatok alapján.

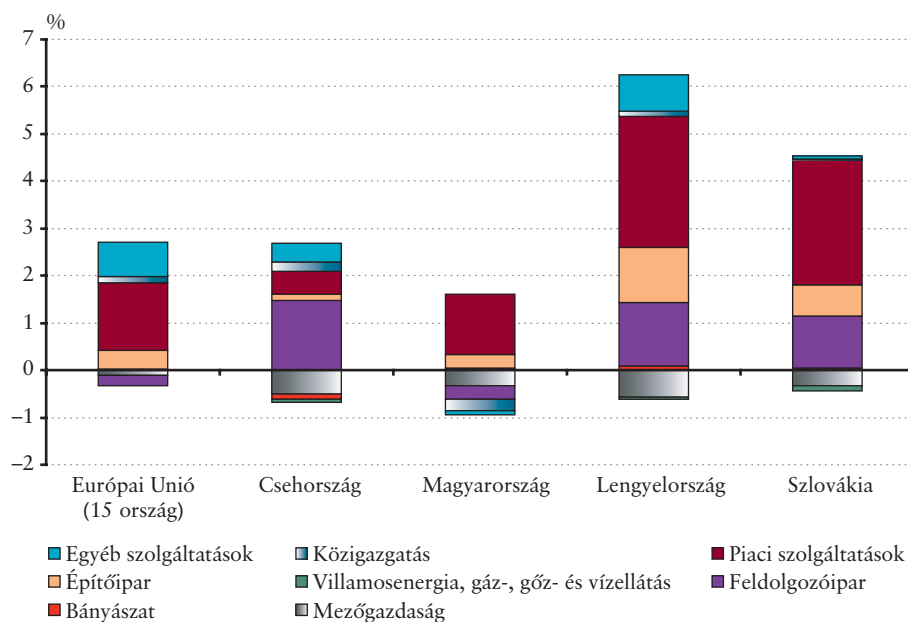
Érdemes megvizsgálni, hogy az említett 2005–2007-es foglalkoztatásbővülés milyen iparágakra koncentrálódott. Jól látható, hogy míg a többi három visegrádi országban a ciklikusan legérzékenyebb feldolgozóipar a fellendülés alatt jelentős számú munkahelyet tudott teremteni, addig Magyarországon nem, sőt ebben az iparágban munkahelyek épültek le. Nálunk is folytatódott ugyanakkor a régió minden országára jellemző piaci szolgáltatásokon belüli munkahelyteremtés. A szektor Szlovákiában és Lengyelországban nagyon jelentős, több mint 2 százalékpontos foglalkoztatásbővülést produkált, ami összefüggésben lehetett a kiegyensúlyozott növekedési szerkezettel, azaz a dinamikus exportnövekedés melletti erőteljes belső keresletbővüléssel.

Ha a visegrádi országokban megfigyelt foglalkoztatásbővülés szerkezetét iskolai végzettség szerint vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy főként a középfokú végzettségűek profitáltak a fellendülésből. A csupán alacsony és a felsőfokú képzettséggel rendelkezők esetében vegyes a kép. Emögött az előbbi csoport esetében a megfelelő munkakörök hiánya, az utóbbiékban a gyors létszámnövekedés és az eredetileg is kedvező foglalkoztatási helyzet állhat.⁵

⁵ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a 25–54 éves korosztályra elvégezve ugyanezt a számítást, az alacsony végzettségűek foglalkoztatási rátája Szlovákia esetében csak jóval kisebb mértékben, 0,8 százalékponttal csökkent, Lengyelország esetében pedig erőteljesebben, 6,3 százalékponttal emelkedett. A többi ország esetében a korcsoportváltás nem okoz számottevő hatást. A szlovák és a lengyel esetben tehát arról van szó, hogy az 50–54 év közötti alacsony végzettségűek foglalkoztatása jelentősen, közel 10 százalékponttal emelkedett a vizsgált időszakban.

1-13. ábra

Foglalkoztatásbővülés szektorok és iparágak szerint (2005–2007)

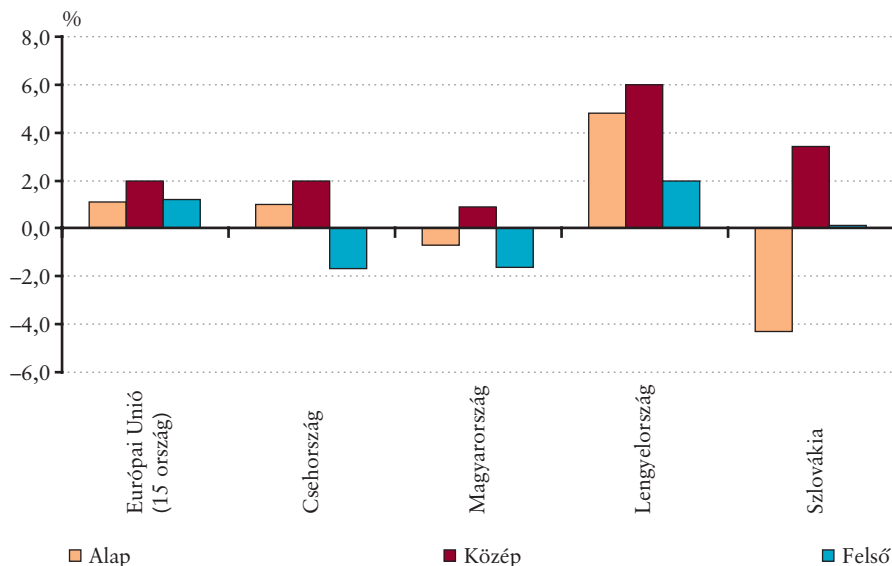


Forrás: Eurostat.

1-14. ábra

A foglalkoztatási ráta növekedése végzettségi csoportok szerint

(25–49 éves népességben, 2005–2007)



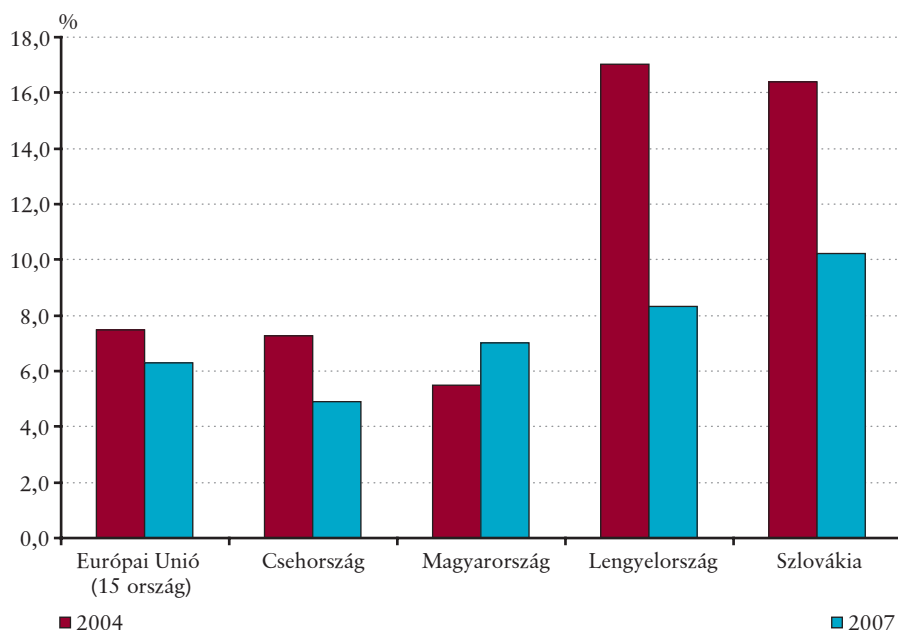
Forrás: Eurostat.

A foglalkoztatásbővülésből való kimaradásunkat részben magyarázhatja, hogy a fellendülést megelőzően a munkanélküliség mindhárom régiós ország esetében – köztük Szlovákiában és Lengyelországban igen nagy mértékben – meghaladta a magyarországit. Ezekben az országokban tehát nagyobb mennyiségben állt rendelkezésre a termelésbe könnyen bevonható, megfelelő adottságokkal rendelkező munkaerő. Ezt támasztja alá, hogy a bővülésből való kimaradásunk épp a feldolgozóiparban volt igazán szembetűnő, amely iparágat az időszak során a kedvező külső konjunktúra jobban, míg a 2006-ban induló kiigazítás és annak belső fogyasztást csökkentő hatása kevésbé érintette a többinél. Magyarországon azonban az időszak során valamelyest még nőtt is a munkanélküliség, ami a kereslet növekedését gátló tényezőkre utalhat.

1-15. ábra

A munkanélküliségi ráta változása

(25–49 éves népességben)



Forrás: Eurostat.

1-1. keretes írás: A szlovák gazdasági reform

2003–2004 során Szlovákia a külföldiek számára vonzóbb üzleti környezet és – a munkanélküliség csökkentése érdekében – a teljes állami újraelosztó rendszer reformját tűzte ki célul. A reformok egyetlen alapelve, a „megéri dolgozni” jelmondat jegyében kerültek kialakításra.

A reformcsomag legkritikusabb eleme az adórendszer átalakítása volt. A cél egy egyszerű, torzításoktól lehetőleg mentes és transzparens rendszer megalkotása volt, mely hozzájárul a kiszámítható üzleti környezet megteremtéséhez, valamint a munkavállalási hajlandóság növeléséhez. Jellemzően az adófizetők körének kiszélesítését célozta a közvetlen adók közvetett adók irányába való eltolása, illetve kívánatos volt a kettős adóztatás minimalizálása is. Az egyszerűsítés radikális lépésekkel ment végbe. A személyi jövedelemadó öt kulcsa helyett egyetlen, 19 százalékos adókulcsot vezettek be. Ezzel egyidejűleg megszüntettek mindennemű kivételt, mentességet és egyedi tételt. A rendszer progresszivitását a befizetendő adóból levonható kedvezmények, valamint a jelentősen megemelt adómentes jövedelmi határérték biztosította. Eltörölték a vagyonadó jellegű tételeket – így az örökösödési, az ajándékozási és az ingatlant terhelő adót –, valamint az osztalékadót. A társasági adó esetében – csakúgy, mint a személyi jövedelemadónál – megszüntették a számos korábbi kivételt és kedvezményt, és a 25 százalékos kulcsot 19 százalékra mérsékeltek. A kétkulcsos áfa egységesen egykulcsosra, 19 százalékra módosult – bár bizonyos termékek jövedékiadó-tartalma megmaradt. Az átalakítás során kiemelt szempont volt a reform deficitsemlegessége, amelyet sikerrel teljesítettek.

A nyugdíjrendszer átalakítása során a felosztó-kirovó rendszer helyett három pilléren nyugvó rendszert vezettek be, mellyel a nyugellátás hosszú távú fenntarthatóságát kívánták biztosítani. Az első pillér a kötelező társadalombiztosítás, a második a kötelező előtakarékoskosság, végül a harmadik az önkéntes előtakarékoskosság. A reform bevezetésének első fázisában módosították az első pillérhez tartozó nyugdíj-megállapítás szabályait, valamint mindkét nem esetében 62 évre emelték a nyugdíjkorhatárt. Az új rendszer – ellentétben a korábbival – magasabb juttatást biztosít azok számára, akik munkavégzésük során magasabb jövedelemre tettek szert, és ezáltal az általuk befizetett hozzájárulás is magasabb volt. Egy évvel később következett a második és harmadik pillér bevezetése. A rendszer célja, hogy erősítse a kapcsolatot a munkavállalás során megszerzett jövedelem és a nyugdíj mértéke között, ezzel is motiválva a munkavállalókat a járulékfizetésre, valamint a fekete gazdaságból a legális gazdaságba való visszatérésre.

A szociális újraelosztó rendszer átfogó reformja során mind a munkát ösztönző támogatások és szabályozások, mind a családtámogatások rendszerre drasztikus átalakításon esett át. A korábbi rendszer – köszönhetően a juttatások bérekhez viszonyított magas arányának – túlzottan nagy függő-

séget hozott létre a szociális juttatásoktól, és a munkavállalás ellen hatott, főként az alacsony jövedelműek körében, valamint adóelkerülésre ösztönözte a magasabb jövedelműeket.

Az új rendszer jelentősen kitágította a minimálisan és maximálisan adható szociális segély határait, valamint nagymértékben visszavágta a nagy-családosok támogatását. A gyermektámogatási rendszer esetében az alanyi jogon járó juttatás megemlése mellett eltörölték az ún. egyenlősítő elemet, mely a család vagyoni helyzete és a gyermek korának függvényében változott, valamint az adóalap-csökkentő kedvezmény helyett „negatív adót” vezettek be. Ez azt jelenti, hogy a gyermekek után járó támogatás a befizetendő adóból vonható le, illetve amennyiben a támogatás összege meghaladja az adó mértékét, a család kézhez kapja a fennmaradó részt. Lévé, hogy az adótámogatás csak akkor vehető igénybe, ha legalább az egyik szülő dolgozik, az intézkedések jelentősen megemelték a munkavállalási hajlandóságot és csökkentették a családokra számított adóék mértékét.

A munkanélkülieknek járó juttatások folyósítását egyrészt lerövidítették, másrészt szigorú feltételekhez kötötték (a munkaközvetítő irodával való rendszeres kapcsolattartás, aktív munkakeresés, közmunka stb.). Az alap munkanélküiségi járadék mellett számos olyan támogatási formát és aktív munkaerő-piaci eszközt dolgoztak ki, melyek a munkavállalás megkönnyítését hivatottak szolgálni.

A munka törvénykönyvének átalakítása egy megengedőbb szabályrendszer kialakítását célozta meg a szakszervezetek erejének visszaszorításán és a rugalmasabb munkafeltételek megteremtésén keresztül. Bár a szakszervezeti lobbizás következtében több módosítás is visszaállításra került, számos területen megmaradtak a változtatások. Így a rugalmas munkaidő- és túlóra-szabályozás, az alkalmazási és elbocsátási feltételek lazítása, valamint a rugalmasabb szerződési kötelezettségek. Ide tartozott a betegszabadság újraszabályozása is, melynek célja, hogy megtörje a munkaadó azon motivációját, hogy elégséges mennyiségű munka hiányában betegszabadságra küldje munkavállalóját – az állam költségén. A minimálbér-szabályozás esetében alapelveként fogalmazódott meg, hogy annak mértékét a mindenkorin átlagbér 40-42 százaléka körül kell tartani.

A fent bemutatott reformok eredményeképpen számos külföldi befektető települt az országba, valamint 2006 és 2007 során példátlan növekedés bontakozott ki – lökést adva ezzel a foglalkoztatásnak is. A teljes munkanélküiség már 2004-től folyamatos csökkenésnek indult. 2002 és 2006 között a 15–44 éves korosztályban 100 ezer fővel csökkent a munkanélküiség. A szociális elosztás új szabályozásának köszönhetően 2004 első negyedévében több mint 38 százalékkal csökkent a juttatásban részesülők száma. A szegénységi küszöb alatt élők aránya – mely a legnagyobb kockázatot jelenti a szociális juttatások visszavágása esetén – nem emelkedett. További kihívást jelent azonban az alacsony képzettségűek és az idősebbek foglalkoztatása. A reformok és a hatásukra létrejött sok új munkalehetőség ellenére az alacsony képzettségűek, valamint a 45 év felettiek körében 2002 és 2006 között gyakorlatilag nem változott a munkanélküliek száma. Az új álláshelyeket többnyire a középfokú végzettségűek, ill. szakmunkások töltötték be. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy általában az alacsony képzettség hosszú távú munkanélküiséggel jár együtt. A problémát az aktív munkapiaci eszközök mellett hosszabb távú megoldással, azaz az oktatási rendszer átalakításával és a mobilitás elősegítésével kívánják orvosolni.

A fent bemutatott reformok közös tulajdonsága, hogy az ún. „megéri dolgozni” alapelvet követik. Sikerességük kulcsmomentuma, hogy több terület együttes, átfogó reformját rövid idő alatt, proaktív módon valósították meg, melyek mindegyike a munkavállalásra való ösztönöztséget és az államtól való függés csökkentését célozta meg. Megoldásra vár ugyanakkor az idősek és az alacsony képzettségűek foglalkoztatási problémája, mely nemcsak a szlovák gazdaságpolitika számára, de régiós szinten is komoly kihívást jelent.

2. Jóléti transzferek és munkakínálat

2.1. AZ AKTIVITÁSI RÁTÁRA HATÓ TÉNYEZŐK ÉS A HATÁSOK DEKOMPONÁLÁSA

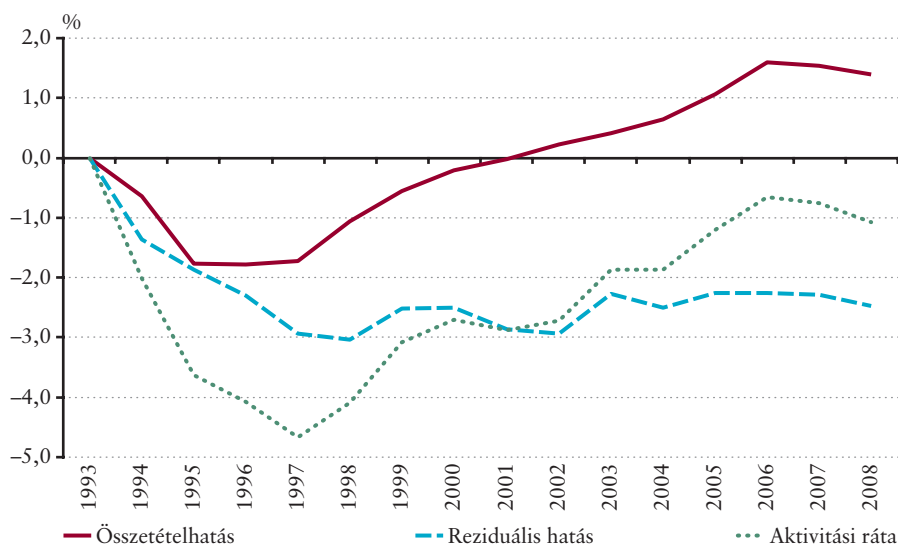
Ebben a fejezetben azt mutatjuk be, hogy az 1993-tól 2008-ig tartó időszakban az általunk legfontosabbnak tartott kínálatoldali tényezők és az ezekkel kapcsolatos intézkedések hogyan járultak hozzá az aktivitási ráta alakulásához. Így a népesség demográfiai és végzettségi összetételében bekövetkezett változásoknak, az iskolába járók arányának, valamint a három legjelentősebb, inaktívakat támogató jóléti ellátás – az öregségi nyugdíj, a rokkantnyugdíjazás és a gyermektámogatási rendszer – változásainak hatásait különítjük el egymástól. A hatások különválasztásához egy BHC-típusú felbontást használunk.⁶ A vizsgált tényezők 15–74 éves korosztályban becsült, összesített hatásának és a tényleges aktivitási rátának az egymáshoz való viszonyát mutatja a 2-1. ábra.

Először a vizsgált tényezők változásaival magyarázható összetételhatást választottuk el a reziduális hatástól. Ez utóbbi komponens összegez minden olyan, az aktivitási rátát befolyásoló hatást, ami nem szerepel az általunk vizsgált tényezők közt. Ezek lehetnek a kereslet megváltozásának, a különböző ösztönzőknek vagy a népesség általunk figyelembe nem vett jellemzőinek hatásai. Összességében úgy látjuk, hogy az általunk kiválasztott tényezők igen jól magyarázzák a munkakínálatnak a rendszerváltás sokkját követően bekövetkezett változásait. A hibatagban az átmenet hatásától eltekintve nem fedezhető fel egyértelmű trend, azt feltehetően jórészt nem a munkavállalási hajlandóságban általunk nem vizsgált okokból bekövetkezett hosszú távú változások, hanem ciklikus tényezők alakították. Ez azonban csupán a múltban megfigyelt változásokra vonatkozik, és nem jelenti, hogy a munkavállalási hajlandóságot más tényezők ne befolyásolhatnák számottevően. Ennek kapcsán említhetjük, hogy az aktivitási ráta folyamatosan alacsony voltához hozzájárul az is, hogy a dolgozni akarók, illetve a munkanélküli-ellátásokban részesülők körében is alacsony a ténylegesen munkát keresők aránya, ami a segélyekhez kapcsolódó munkakeresési követelmények számonkérésének függvényében változhat.⁷

2-1. ábra

Az aktivitási ráta alakulásának tényezői

(kumulált változás 1993 óta, százalékpontok a 15–74 éves népesség arányában)



Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

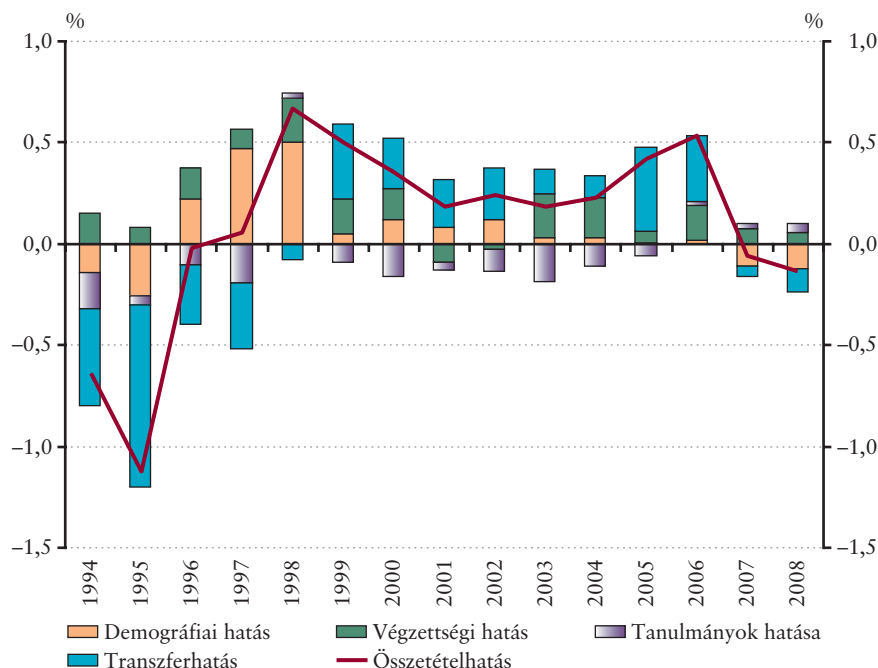
⁶ Lásd Baily et al. (1992) A dekompozícióról részletebben lásd Kátay–Nobilis (2009).

⁷ Lásd Köllő (2008).

2-2. ábra

Az összetételhatás megbontása

(éves változás, százalékpontok a 15–74 éves népesség arányában)



Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

Az összetételhatás további felbontását a 2-2. ábra mutatja be. Az így számított hatások azt mutatják meg, hogy a többi tényező arányainak fixen tartása mellett a vizsgált tényező teljes populációban vett arányának megváltozása hogyan hat az aggregált aktivitási rátára. Így a demográfiai hatás azt vizsgálja, hogy a populáció kor/nem szerinti összetételének változása hogyan hat az aktivitásra, ha az adott kor/nem szerinti klaszteren belül a további tényezők aránya és az azok alapján képzett klaszterek aktivitási rátája változatlan marad. A végzettség hatását úgy mérjük, hogy a kor/nem szerinti klasztereken belül csupán az egyes végzettségi csoportok aránya változhat, az egyes végzettségi csoportokon belül a további tényezők súlyának változatlanul tartása mellett. Az iskolába járás hatása a kor/nem/végzettségen belüli arányok változásából, végül a transzferhatás a kor/nem/végzettség/tanulmányok klaszteren belül a transzferben részesülők arányának változásából adódó aggregált aktivitásváltozást mutatja meg.

Demográfiai hatás

A népesség demográfiai összetételének változása az ezredfordulóig növelte az aktivitási rátát. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy döntően ekkor álltak munkába az 1950-es években született, a korszak szigorú abortuszpolitikájának következtében népesebb generációk gyermekei (az ún. Ratkó-unokák). Az időszak végén ugyanakkor a háború után született, népesebb generációk nyugdíjba vonulási kora való belépése már csökkentette az aktivitási rátát, a közeljövőben pedig a Ratkó-gyerekek inaktívvá válása lesz a domináns hatás: közülük az első és legnépesebb, 1954-ben született generáció 2009 elején 54 éves volt. Munkakínálati szempontból kedvező változás ugyanakkor, hogy – bár a nyugdíjba vonulás jelenleg jellemzően 57–62 éves korban történik – a nyugdíjtörvény már most is tartalmaz olyan szigorításokat, amelyek következtében ez a generáció várhatóan csak 60 éves kora után vonul tömegesen nyugdíjba.

Az oktatás hatása

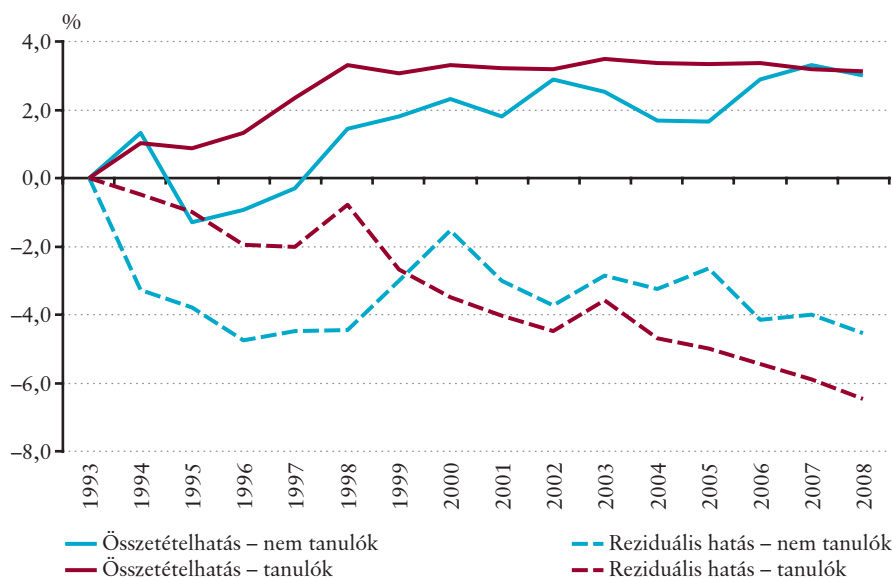
Növekedett az aktivitási ráta annak hatására, hogy az idősebb, képzetlenebb generációkat magasabb végzettséggel rendelkező fiatalabbak váltották fel, hiszen a képzetlenebb csoportok rendszerint rosszabb munkavállalási esélyekkel és lazább munkaerőpiaci kötődéssel rendelkeznek.

Bár általában is megfigyelhető, hogy a fiatalabb generációk képzettebbek az idősebbeknél, a népesség iskolázottsági összetételének javulása jórészt két nagy oktatási expanzió következménye. A vizsgált időszak elején a legjelentősebb javulás a 45–60 évesek körében ment végbe, ami a középfokú oktatásban részt vevők számának a második világháborút követő másfél évtizedben lezajlott bővülésére vezethető vissza. Jelenleg és a várhatóan a jövőben is inkább a felsőfokú oktatás '90-es évekbeli expanziója által érintett kohorszok munkába állásától várhatjuk a munkakínálat további növekedését.

2-3. ábra

A tanuló és a nem tanuló, 15–24 éves korosztály aktivitásában bekövetkezett változások egyes tényezői*

(kumulált változás 1993 óta, százalékpontok a vizsgált csoport arányában)



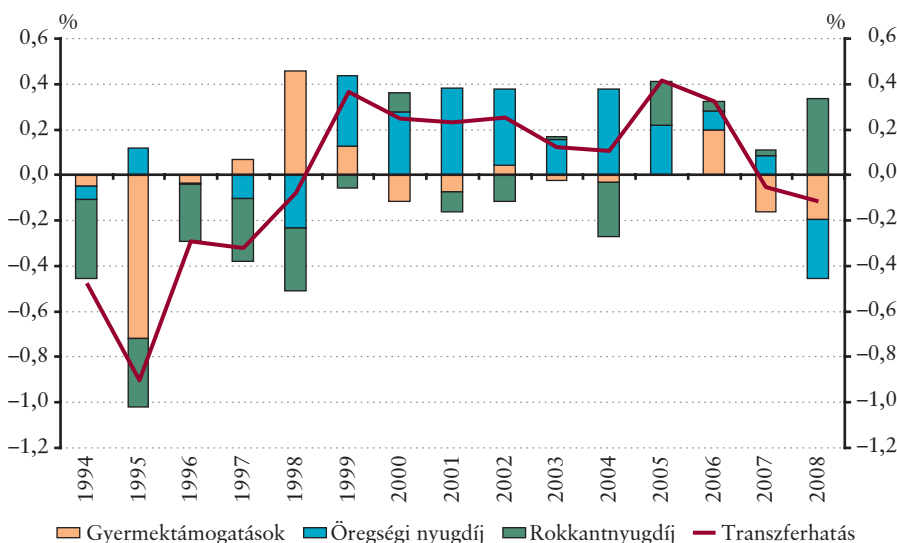
*A harmadik negyedéves adatokat az iskolába járás mérésével kapcsolatos problémák miatt elhagytuk.

Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

2-4. ábra

A transzferhatás megbontása

(éves változás, százalékpontok a 15–74 éves népesség arányában)



Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

Az oktatás expanziója ugyanakkor kezdetben csökkenti a munkakínálatot: mivel a tanulás melletti munkavégzés viszonylag ritka, ha a fiatal korosztályok továbbtanulnak, jórészt később is állnak munkába. A vizsgált időszak során ez a hatás még sokáig ellensúlyozta a végzettségi összetétel javulásából fakadó aktivitásbővülést.

Aggodalomra is okot adhat, hogy az aktivitási ráta fiatalabb, 25 év alatti generációk esetében megfigyelt csökkenése jelentősebb annál, amit a továbbtanulók arányának növekedése megmagyaráz. A dekompozíciót a tanulásban részt vevő és az abból kimaradó csoportokra külön-külön elvégezve azonban látható, hogy a folyamatos – a vizsgált tényezőkkel nem magyarázható – csökkenés a tanulók körében jelentkezik, míg a nem tanulók körében nem igazán mutatható ki egyértelmű trend a reziduális hatásban. Így feltehetőleg a tanulás melletti munkavállalás visszaszorulása állhat a jelenség hátterében.

Az öregségi nyugdíjazás változtatásainak hatása

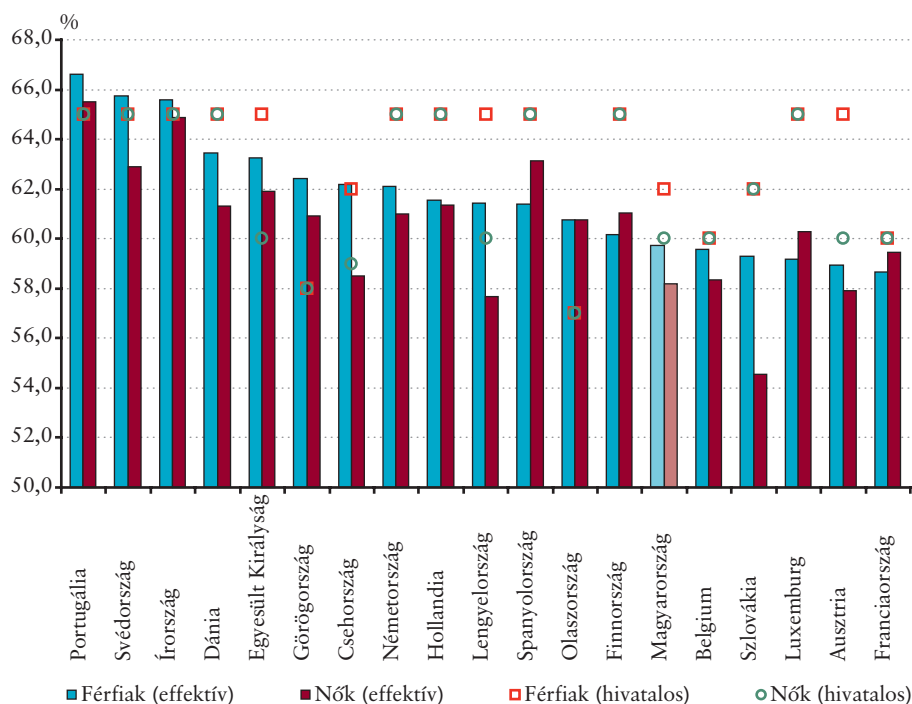
1998-tól folyamatos csökkenésnek indult a nyugdíjasok aránya az egyes kor és végzettség szerinti csoportokon belül. Ez feltehetőleg az 1997. évi nyugdíjtörvényben rögzített szigorítások következménye. A korábbi 60 éves férfi, illetve 55 éves női öregségnyugdíj-korhatárt ekkortól fokozatosan, kétevente egy évvel 62 évre emelték. Így az emelés a férfiak esetében 2001-re, a nőknél 2009-re ért véget. Emellett szigorúbbá váltak a korhatár előtti nyugdíjazás feltételei is.

A nyugdíjasok arányában bekövetkezett csökkenés hatására 2007-re az aktivitási ráta a tényezők szerinti bontásunk alapján a férfiak körében összesen mintegy másfél, míg a nők körében közel 3 százalékponttal növekedett. A 2-4. ábrán is látható az az ONYF adataiból is kikövetkeztethető jelenség, hogy bár a korhatár emelkedése még tartott, 2005 után a hatás jelentősen gyengült. Ez vélhetően összefüggésbe hozható azzal, hogy a büntető levonás nélküli előrehozott nyugdíjazás laza feltételei mellett a korhatáremelés ekkor már kevésbé volt effektív.

2008-ban – vélhetően csak átmeneti – csökkenést okozott az aktivitásban, hogy az új, kedvezőtlenebb nyugdíjszámítási szabályok életbelépését megelőzően, illetve az állami szféra létszámcsökkentése miatt a korábbinál többen hozták előre a nyugdíjazásukat.

2-5. ábra

A hivatalos és az effektív nyugdíjba vonulási kor (2002–2007)



Forrás: OECD.

Az elmúlt évtized során bekövetkezett javulás ellenére továbbra is elmondható, hogy nemzetközi összehasonlításban az effektív nyugdíjba vonulási kor még mindig alacsonynak számít.

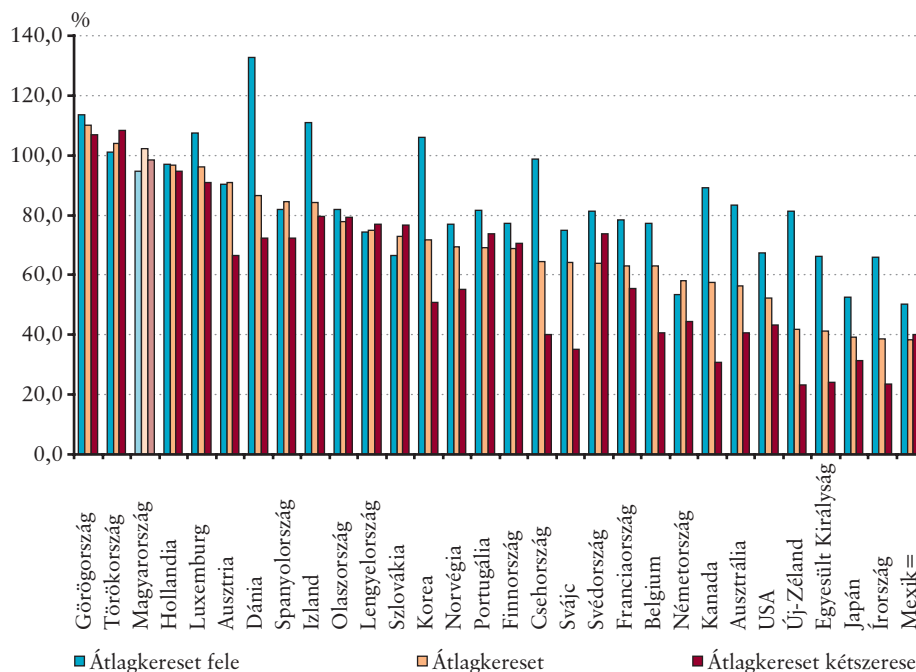
Mivel az 1997. évi nyugdíjtörvény az idei évre is tartalmaz intézkedéseket, ezen a téren még várható némi javulás. 2009-ben ugyanis nemcsak a nők öregségi nyugdíjkorhatára érte el a 62 évet, hanem emellett – ugyancsak a nők esetében – 57-ről 59-re emelkedett az előrehozott nyugdíjazás alsó korhatára (a férfiaknál ez változatlanul 60 év maradt), és 38-ról 40 évre nőtt a teljes összegű nyugalmas megismeréséhez szükséges szolgálati idő is. További jelentősebb, a nyugdíjtörvényben szereplő szigorítás ugyanakkor már csak 2013-ban lép életbe, amikor az előrehozott nyugdíjazás alsó korhatára a nők esetében is 60 évre emelkedik, és végképp megszűnik a büntető levonás nélküli előrehozott nyugdíjazás lehetősége.⁸

A nyugdíjrendszer paramétereinek további szigorítása nem csupán a munkakínálat ösztönzése szempontjából fontos kérdés: a várható élettartam növekedése és a Ratkó-gyerekek jövőbeli nyugdíjba vonulása miatt enélkül a jövőben a rendszer ki- és befizetései sem tarthatók egyensúlyban.⁹ Az öregségi nyugdíjban részesülők számának csökkentése csak az újonnan belépők számának csökkentésével érhető el. Az elmúlt évtizedben ehhez hatékony eszköznek bizonyult a korhatár emelése. Ennek hatását ugyanakkor jelentős mértékben gyengíthetik a különböző előrehozott és kordedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőségek.

Méltánytalan és ösztönzi a korai nyugdíjba vonulást, hogy a nyugdíjszámítási képlet biztosításmatematikailag nem semleges a nyugdíjba vonulás időpontjának függvényében. A korai nyugdíjba vonulás következtében ugyanis a nyugdíj összege – különösen az előrehozott nyugdíjazás esetében – nem csökken olyan mértékben, amekkorát az időközben befizetett járulékok alacsonyabb összege és az igénybevétel várható időtartamának hosszabb volta indokoltá tenné. A nyugdíjképletnek ezt a tulajdonságát a rendszer 2013-ban életbe lépő változásai ugyan részben orvosolni fogják, addig azonban a probléma fennáll.

2-6. ábra

Várható öregségi nyugdíj a nyugdíjba vonulást megelőzően kapott nettó bér arányában*



* 20-65 éves korig tartó foglalkoztatás esetén.

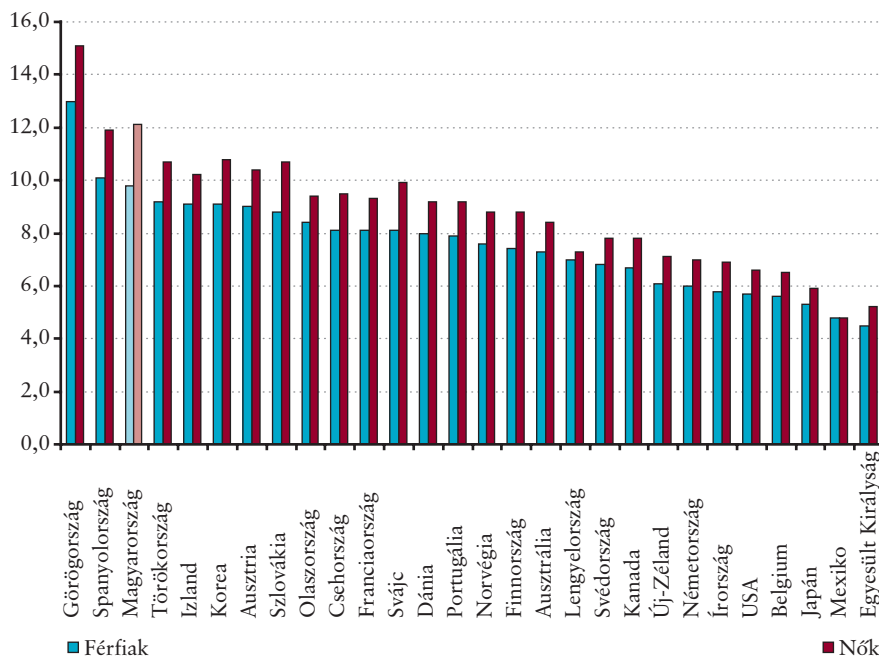
Forrás: OECD, 2007.

⁸ Tovább csökkenthet a nyugdíjasok száma annak az Augusztinovic–Köllő (2007) által leírt jelenségnek a következtében, hogy az 1945 után született generációkban igen jelentős azok aránya, akik nem szereztek meg a nyugdíjazáshoz szükséges szolgálati időt. Az idősebb generációk esetében a rendszerváltás előtti időszak magasabb foglalkoztatásából adódóan ez a probléma még nem jelentkezett. A nyugdíjrendszerből ilyen módon kiszoruló csoportoktól ugyanakkor nem várható az aktivitás jelentős bővülése.

⁹ Lásd Orbán–Palotai (2006).

2-7. ábra

A nettó nyugdíjkifizetések várható jelenértéke a bruttó átlagbér arányában*



* Átlagos kereset esetén.

Forrás: OECD, 2007.

Emellett nemcsak az állami kiadásokat, de a mielőbbi nyugdíjba vonulásra való motivációt növeli az is, hogy a kötelező nyugdíjrendszerben újonnan megállapított nyugdíjak a korábbi kereset igen magas hányadát pótolják.¹⁰ Az OECD 2007. évi kiadványa szerint ez a pótlási ráta a nettó átlagbér esetében 102 százalékos volt, ami a harmadik legmagasabb a szervezet tagországaik között. Bőkezűnek tekinthető a nyugdíjrendszer akkor is, ha figyelembe vesszük a nyugdíjindexálás módját és a várható élettartamot is: a várható nettó nyugdíjkifizetések jelenértékét a bruttó átlagbérekhez viszonyítva Magyarország ugyanezen kiadvány szerint ugyancsak az éllovasok közé tartozik.¹¹

Érdemes megjegyezni, hogy az OECD számításai a nyugdíjalap számítási módjának a 2008. évben érvénybe lépett változtatásait megelőzően készültek, amelyek következtében valamelyest (becsléseink szerint 2008-ban mintegy 6-8 százalékkal) csökkent az új nyugdíjba vonulók ellátása, és a magasabb jövedelműek esetében további csökkenést okoz a 13. havi nyugdíj 80 ezer forint fölötti részének megvonása is.¹² A nyugdíjrendszer azonban a fentiek ellenére továbbra is bőkezűnek tekinthető. Az átlagtól való eltérés jelentősebb a magas jövedelműek esetében. Míg ugyanis a kötelező nyugdíjrendszer célja számos országban csak egy minimális ellátás biztosítása, és a gazdagabbak esetében az önkéntes nyugdíj-előtakarékosságra helyezik a hangsúlyt, addig Magyarországon a nyugdíjszámítási kulcsok csak az átlagbér kétszeresét is meghaladó bruttó bérek esetében kezdenek csökkenni.

A nyugdíjrendszerrel kapcsolatos vitákban a kötelező nyugdíj – és ezzel együtt a fizetendő járulékok – egy alapvető ellátás biztosításához szükséges, viszonylag alacsony maximális szintjének meghatározása mellett szóló érv lehet, hogy egy ilyen rendszer a gazdagabb, jelentősebb megtakarításokra képes és jobb egészségi állapotú csoportok esetében nem okozhatna túlbiztosítást, így ugyancsak ösztönözhetné a későbbi nyugdíjba vonulást. Egy ilyen lépés a kötelező járulékok csökkenése révén a munkavállalást is ösztönözhetné, mivel a kötelező nyugdíjbefizetésekre sokan nem megtakarításként tekintenek. A rendszer

¹⁰ Lásd pl. Cseres-Gergely (2007).

¹¹ A pótlási ráta esetében árnyalja a képet, hogy az OECD a számításait a módszertan egységesítése érdekében a 65 éves korban való nyugdíjba vonulókra végzi el. Így azokban az országokban, ahol a nyugdíjkorhatár alacsonyabb ennél, a nyugdíj várható összege bizonyos mértékű – esetünkben 18 százalékos – bónuszt is tartalmaz.

¹² Orbán-Palotai (2006) a rendszer fenntarthatóságát vizsgálva felhívja a figyelmet arra is, hogy az életpálya-jövedelem számításának módja következtében a kifizetések egykori jövedelemhez viszonyított aránya a jövőben csökkenni fog, ez azonban igen lassú folyamat.

ilyen jellegű átalakítása azonban számos itt nem tárgyalt kérdést is felvethet, és a korábban jelentős összegű járulékokat befizetőket érő súlyos méltánytalanság nélkül csak fokozatosan, legegyszerűbben egy egyéni számlás nyugdíjrendszer keretei közt volna megvalósítható.

A rokkantnyugdíjazás hatása

A dekompozíciónkból is látható, hogy 1998-ig bezárólag jelentős csoportok áramlottak a rokkantnyugdíj-rendszerbe. Scharle (2007) vizsgálata bemutatja, hogy a beáramlók jelentős része nem tényleges munkaképtelenség vagy munkaképesség-csökkenés, hanem a munkába állási esélyek romlása miatt vette igénybe az ellátást. 1998 óta – bár történtek szigorítások – a rokkantnyugdíjasok arányában bekövetkezett változások aggregált hatása az aktivitásra lényegében semleges volt. A probléma súlyosságát mutatja, hogy egy, az Európai Bizottság megrendelésére készült tanulmány szerint 2005-ben Magyarországon közel 11 százalék volt a csökkent munkaképességhez kapcsolódó juttatásokban részesülők aránya a 25–64 éves lakosságon belül, ami a legmagasabb érték az unióban.¹³

Az adatok részletesebb elemzéséből az is kitűnik, hogy 1997-től kezdve a fiatalabb korcsoportokban csökkent, míg az idősebbek körében tovább nőtt a rokkantnyugdíjasok aránya. Az előbbi változás – amellet, hogy a rendszerváltás sokja által leginkább érintett generációk fokozatosan megöregednek – azt is mutathatja, hogy a szigorítások nem voltak teljesen hatástalanok, míg az utóbbi változás nagy valószínűséggel az öregségi nyugdíjazásból a korhatáremelés miatt kiszoruló körében ment végbe.

A hosszú ideje inaktív rokkantnyugdíjas csoportok mobilizálása nemzetközi tapasztalatok szerint is rendkívül nehéz feladat. Jelentős javulás így itt is főként hosszabb távon, a belépők számának csökkentésével érhető el. Ebben az ellenőrzés szigorítása mellett szerepet játszhat a rehabilitációra való erősebb ösztönzés és az újonnan belépők számára elérhető juttatások csökkentése is. Ezen a téren úgy tűnik, hogy a pozitív ösztönzők hatása rendkívül kicsi. Ezt mutatja a kormányzat által 2008-tól bevezetett rehabilitációs járadék példája. Ennek az ellátásnak feltétele az Állami Foglalkoztatási Szolgálattal (ÁFSZ) való együttműködés, és csak korlátozott ideig jár, összege ugyanakkor magasabb a rokkantnyugdíjénál. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) nyilvántartása szerint azonban az ellátást 2008 végéig mindössze 1212 fő vette igénybe.

A gyermektámogatások hatása

A vizsgált időszak során két jelentősebb változás történt a gyermektámogatási rendszerben. A Bokros-csomag kifutó rendszerben eltörölte a gyedet, és rászorultsági alapúvá tette a korábban előzetes munkavégzéshez kötött gyest. Feltehetően ennek hatására 1996-tól 1999-ig csökkent az ellátottak száma, ami becslésünk szerint mintegy 0,5 százalékpontos aktivitásbővüléssel járt.¹⁴ A gyes 1999-es alanyi jogúvá tételét és a gyed 2000-től való visszaállítását követően ugyanakkor csak alacsonyabb mértékű és intenzitású hatást tudunk megfigyelni az adatokban. Az ellátásokban részesülőkre külön elvégezve a dekompozíciót, az a Bálint–Köllő (2007) által említett folyamat is azonosítható, hogy bár az ellátást igénybe vevők munkavállalását korlátozó szabályok jelentős részét eltörölték¹⁵, a csoport aktivitása a vizsgált időszakban összességében – a figyelembe vett tényezők segítségével sem magyarázható módon – csökkent; ez a tendencia ugyanakkor az utóbbi években visszajára fordult.

Miközben a születések száma igen alacsony, a készpénzes támogatási rendszer Magyarországon meglehetősen bőkezű, a gyermektámogatások 3 éves időtartama pedig nemzetközi összehasonlításban az egyik leghosszabb.¹⁶ A gyermektámogatások természetesen nem értékelhetők demográfiai és szociális szempontok figyelembevételével, azok aktivitásra gyakorolt hatása csupán egy a vizsgálandó tényezők közül. Bár a ráfordítások gyermekvállalást ösztönző hatásával kapcsolatban nincs egyértelmű konszenzus, a támogatásokra költött összegek és a termékenység közt azonban többen is kimutattak kapcsolatot.¹⁷ Ugyancsak fontos szempont lehet a szülői otthonlétnek a gyermek pszichológiai és viselkedési fejlődésére gyakorolt hatása. Ennek kapcsán elmondható, hogy a rendelkezésre álló kutatások a gyermekek 1-2 éves korát követően nem számolnak be negatív hatásról. Az ennél fiatalabbak esetében azonban több tanulmány is negatív hatást diagnosztizál.¹⁸ Azt azonban a fen-

¹³ Lásd Applica-CESEP-European Centre (2007).

¹⁴ A dekompozíció módszertana során ugyanakkor nem különítettük el a kisgyermeket nevelő anyákat, akik feltehetőleg a kapott juttatásoktól függetlenül is alacsonyabb valószínűséggel aktívak, így a tényleges hatás ennél kisebb is lehet.

¹⁵ 1990-től – a gyermek másfél éves kora után – a gyes mellett lehetővé vált a részmunkaidős munkavégzés, 1999-től az otthoni munkavégzést engedélyezték, 2006-tól pedig a gyermek 1 éves kora után minden, a gyes melletti munkavégzést korlátozó intézkedést eltörölték.

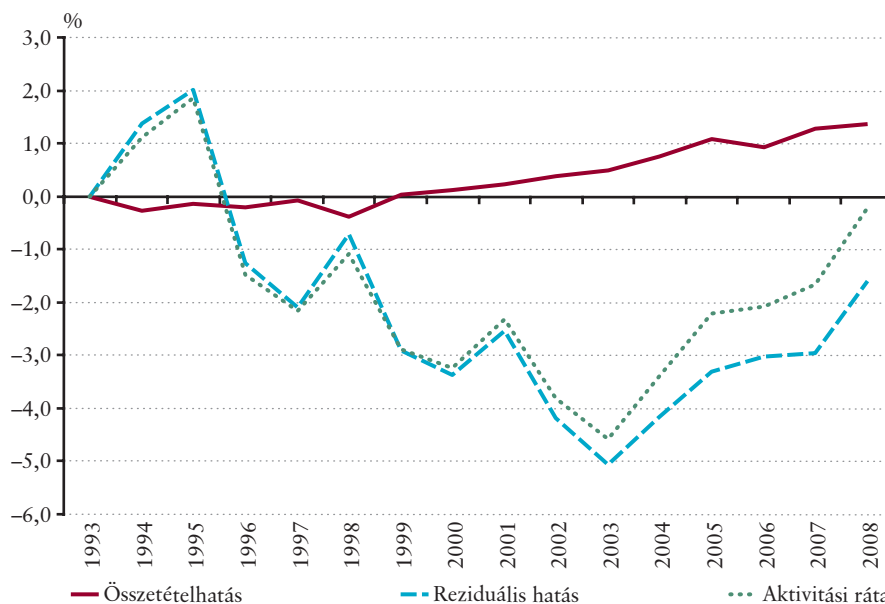
¹⁶ Lásd OECD Family Database, www.oecd.org/els/social/family/database; illetve Köllő (2007).

¹⁷ Lásd pl. Gábos et al. (2005).

¹⁸ Lásd Blaskó (2008).

2-8. ábra

A gyermektámogatásokban részesülők aktivitási rátájában bekövetkezett változások bontása
 (kumulált változás 1993 óta, százalékpontok a gyermektámogatásokban részesülők arányában)



Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérési adatai alapján.

tiük figyelembevétele mellett is érdemes megvizsgálni, hogy a gyermektámogatási célra fordított összegek elköltésének módja mennyiben tekinthető optimálisnak.

Munkapiaci szempontból nem feltétlenül az ellátások közvetlen munkakínálat-csökkentő hatása jelenti a legnagyobb problémát. A támogatásokban részesülők a munkaképes korú népességnek mintegy 4 százalékát teszik ki, ám a gyerekneveléssel kapcsolatos teendők miatt ennek a csoportnak a jelentős része nehezen mobilizálható.

A rendszer értékelésekor azonban érdemes figyelembe venni annak másodlagos hatásait is, amelyek a támogatás időszaka előtt és után jelentkeznek. A munkáltatóra rótt terhek már a gyermek születése előtt is megnehezítik az elhelyezkedést.¹⁹ A gyermektámogatások lejártát követően – a visszavételi kötelezettség ellenére – a korábbi munkahelyre való visszatérés jelenthet nehézséget. Emellett az otthon töltött évek alatt az anyák emberi tőkéje leértékelődik, ezért a visszatérőknek a kihagyás következtében az enélkül elérhetőnél átlagosan 8-10 százalékkal alacsonyabb bérrel kell számolniuk.²⁰ Bár a 45–54 éves nők magas aktivitása arra utal, hogy az érintettek előbb-utóbb visszatérnek a munkapiacra, átgondoltabb támogatások segítségével valószínű, hogy a kieső időszak és az emberitőke-vesztés csökkenthető lenne.

A támogatások által érintett csoport aktivitásának növekedéséhez – az ellátások időtartamának csökkentése mellett – szükséges lenne a gyermek melletti munkavégzést megkönnyítő szolgáltatások súlyának, így például a bölcsődék számának növelése az ellátórendszerben. Szintén segítheti az aktivitás bővülését a megfelelő részmunkaidős vagy távmunka-lehetőségek rendelkezésre állása, de a más csoportok esetében jellemzőnél fontosabb lehet a munkahellyel kapcsolatos kényelmetlenségek – mint például az utazási idő – szerepe is.

¹⁹ Ez nemcsak a státus fenntartásának kötelezettségére és a pótlás nehézségeire vonatkozik, de olyan nehezen magyarázható intézkedésekre is, mint hogy az igénybevétel ideje alatt halmozódik a szabadság.

²⁰ Lásd Bálint–Köllő (2007).

2.2. A JÖVŐBEN VÁRHATÓ KÍNÁLATOLDALI HATÁSOK SZÁMSZERŰSÍTÉSE

Az előző fejezetben leírtakat összefoglalva úgy véljük, hogy az európai összehasonlításban rendkívül alacsony aktivitás háttérben elsősorban a nagy ellátórendszerek – azaz a nyugdíj- és a gyermektámogatási rendszer – által megcélzott csoportok állnak. Az is látható, hogy az elmúlt években tartós és számottevő javulást – az újonnan a munkapiacra lépő generációk emberi tőkéjének növelése mellett – csak az ezen ellátórendszerek juttatásaiban részesülők arányának csökkentésével sikerült elérni. Az eddig megvalósult szigorítások ellenére azonban ezek a rendszerek még ma is rendkívül bőkezűnek számítanak. A rendelkezésünkre álló információk alapján készítettünk egy becslést arra vonatkozólag, hogy az általunk megvizsgált tényezők a következő években várhatóan hogyan hatnak majd az aktivitási ráta alakulására.

A bemutatott előrejelzéshez nem a hivatalos népességadatokat, hanem a munkaerő-felmérés súlyozott mintáját vettük alapul. A demográfiai hatást a népesség öregedése és az utolsó két évre becsült halálozási ráták alapján jeleztük előre. A végzettségi hatás kiszámításakor azt feltételeztük, hogy a fiatalabb generációk a jövőben az utolsó évben megfigyelt arányban tanulnak tovább és végeznek a tanulmányaikkal.

A transzferek között az öregségi nyugdíjba való belépés már törvénybe iktatott, jól számszerűsíthető szigorításait vettük figyelembe. Korábbi tapasztalatainkból kiindulva azt feltételeztük, hogy a nők nyugdíjkorhatárának 2009. évi emelése csupán fél év effektív korhatár-emelkedést okoz. A korhatáremelés idején hatását azonban tovább erősíti az előrehozott öregségi nyugdíjkorhatárának ugyancsak 2009 elején életbe lépett 2 éves emelése a nők esetében, illetve az a hatás is, hogy az előrehozott nyugdíjban részesülők 2007 végén–2008 elején a nyugdíjszámítási képlet szigorítása következtében bekövetkezett növekedése csupán átmenetileg jelentkezik. A 2013-ban életbe lépő változtatások közül csupán az előrehozott nyugdíjkorhatár emelésének hatását számszerűsítettük, az előrehozott nyugdíjazásért járó büntetőlevonások és a korhatár utáni munkavállalásért járó jutalmak változásának várható ösztönző hatását ugyanakkor megfelelő adatok híján nem becsültük meg, így ezt követően rövid időn belül az itt bemutatottnál nagyobb növekedés is elképzelhető. Feltételeztük, hogy az előrehozott nyugdíjazások számának a nyugdíjrendszer 2008. évi változtatásai miatt bekövetkezett növekedése csak átmeneti jelenség.

A módszer a becslések bizonytalansága miatt csak az egyes előre látható hatások nagyságrendjének érzékeltetésére alkalmas. Emellett nem veszi figyelembe a különböző keresleti hatásokat, amelyek – mivel az ILO általánosan használt definíciója szerinti munkanélküliek között nem szerepelnek azok, akik csupán reményvesztettség miatt nem keresnek állást – szintén hatással lehetnek az aktivitási ráta alakulására. Nem számolunk azzal az eshetőséggel sem, hogy az állásukat a jelenlegi válságban elvesztő csoportok akár tartósan is eltávolodhatnak a munkaerőpiactól.

Az esetek többségében optimista feltételezés az előrejelzésünkben, hogy – az előző fejezetben bemutatott dekompozícióhoz hasonlóan – nem számolunk az egyes nagyobb valószínűséggel aktív csoportok esetleges „felhígulásával”: az ellátotti státusukat elvesztőkről, illetve a magasabb végzettségüket csupán az oktatási expanciónak köszönhetően megszerző csoportokról is azt feltételezzük, hogy ugyanolyan arányban lépnek a munkapiacra, mint az egyéb, itt figyelembe vett jellemzőikben hozzájuk hasonló társaik.

Különbség a korábban bemutatott dekompozícióhoz képest, hogy – technikai okokból – iskolázottság szerint csak 3 csoportra bontottuk a népességet, s a szakmunkásokat a középfokú végzettséggel rendelkezők közé soroltuk.

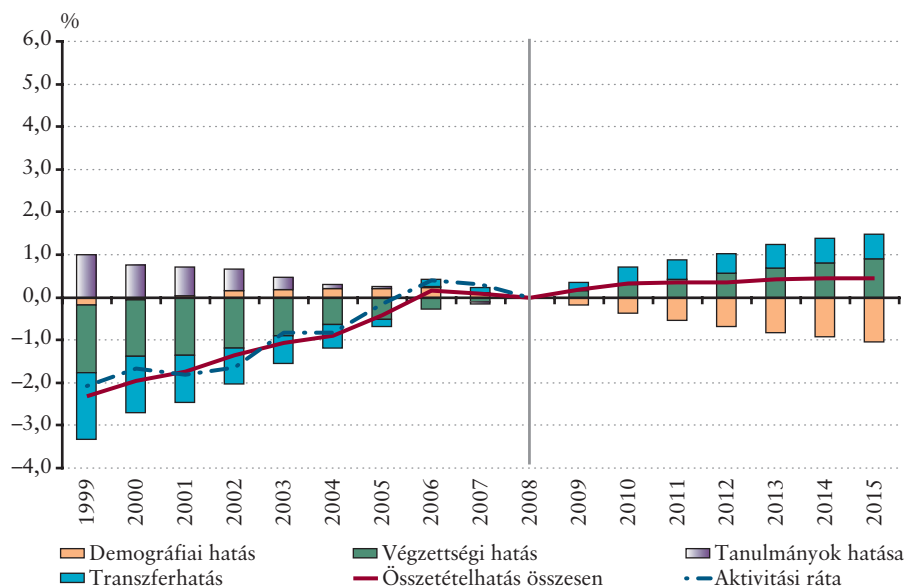
Számításaink szerint a népesség öregedése és a figyelembe vett intézkedések mellett 2015-ig csak mintegy fél százalékponttal emelkedhet az aktivitási ráta a 15–74 éves korcsoporton belül, ami csupán töredéke az EU-átlaghoz mért lemaradásunknak. Tovább rontja a képet, hogy az időszak során várhatóan a munkaképes korú népesség létszáma is csökkenni fog, így a százalékos javulás a rendelkezésre álló munkaerő létszámában 2015-ig nem lesz érezhető, azt követően pedig – további intézkedések híján – a munkakínálat folyamatos csökkenésre számíthatunk.²¹

²¹ A 15–74 éves népesség várható létszáma 2015-ben Hablicsek (2005) szerint közel 2 százalékkal alacsonyabb lesz a 2008-ra becsülnél.

2-9. ábra

Az aktivitás trendjének várható alakulása a demográfiai folyamatok és a nyugdíjszabályozás törvénybe iktatott változásai alapján

(kumulált változás 2008-hoz képest, százalékpontok a 15–74 éves népesség arányában)



Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

2.3. EGY AKTIVITÁSNÖVELŐ INTÉZKEDÉSCSOMAG VÁRHATÓ HATÁSAINAK BECSLÉSE

Mivel a népesség demográfiai és végzettségi összetétele csak igen hosszú távon befolyásolható, a dekompozíciónkban vizsgált tényezők közül 5-10 éves horizonton elsősorban a szociális ellátásokban részesülők számának csökkentésével lehet jelentősebb javulást elérni.

Az alábbiakban bemutatott szimulációinkban három lehetséges, az aktivitási ráta növelését célzó intézkedés hatását próbáltuk meg számszerűsíteni. Szimulációnk módszertana azonos az előző részben közölt előrejelzésével, így azzal azonos kikötések is vonatkoznak rá. A támogatási státusukat elvesztők aktívvá válásának feltételezett aránya így összességében optimistának tekinthető. Az ebből fakadó torzítás a gyermektámogatások esetében lehet számottevő. A vizsgált intézkedések a következők:

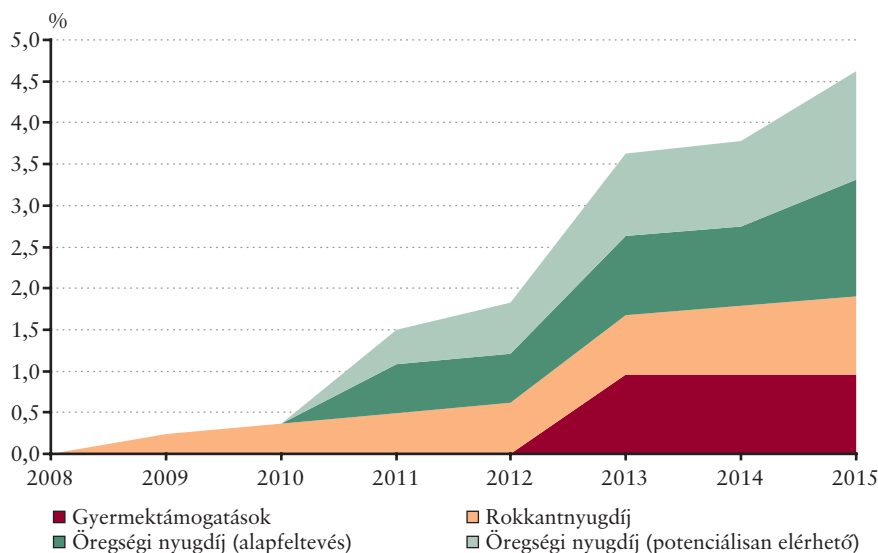
- A gyermektámogatások időtartamának 2 évre való lerövidítése, ami legkorábban 2013-ban válik effektívvé. Ez az intézkedés – minden egyéb tényező változatlansága mellett – mintegy 0,9 százalékponttal növelheti az aktivitási rátát.
- A nyugdíjkorhatár 2011-től kezdődő, két évente egy évvel történő emelése 65 évre. Mivel a 1997–2009 közötti időszakban a korhatár egyéves emelése átlagosan csupán mintegy fél éves effektív korhatár-emelkedést eredményezett, az alapfeltevéseink közt nem számoltunk ennél erősebb hatással, így az intézkedés 2 évenként nagyjából 0,5 százalékponttal emelné meg az aktivitási rátát. Ha azonban az előrehozott nyugdíjazáshoz kapcsolódó korhatárok és az előírt szolgálati idő párhuzamos növelésével sikerül elérni, hogy az effektív nyugdíjkorhatár az emeléssel azonos mértékben nőjön, a hatás ennek akár mintegy kétszerese is lehet.
- A rokkantnyugdíjasok aránya az új megállapítások szigorítása következtében hosszú távon 40 százalékkal, a többi visegrádi országban jellemző érték közelébe csökken. Ehhez azt feltételeztük, hogy az újonnan rokkantnyugdíjba vonulók száma a továbbiakban már csak 60 százaléka lesz a jelenlegi arány fenntartásához szükségesnek.²² Ennek következtében évente átlagosan mintegy 0,15 százalékponttal növekedhet az aktívak aránya.

²² Ha feltételezzük, hogy a rendszerváltás sokkja által kevésbé érintett generációk alacsonyabb arányban vonulnak rokkantnyugdíjba, ez részben automatikusan teljesülhet.

2-10. ábra

A szociális transzferek hipotetikus forgatókönyvben szereplő szigorításainak várható hatása az aktivitási rátára

(kumulált változás 2008-hoz képest, százalékpontok a 15–74 éves népesség arányában)



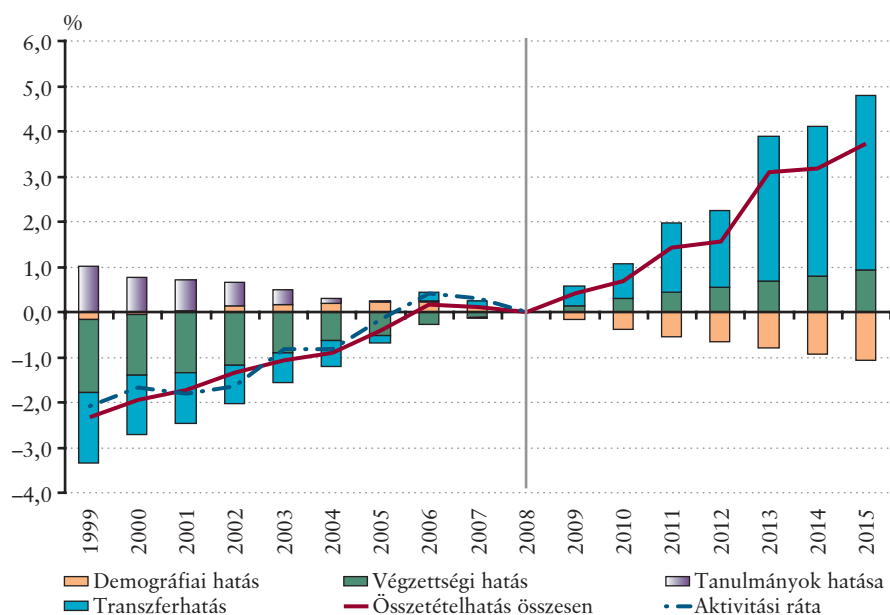
Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

Ahhoz, hogy a régióhoz vett aktivitási lemaradás 5-10 éven belül ledolgozható legyen, arra van szükség, hogy mindhárom intézkedés bevezetésre kerüljön. A munkakeresési hajlandóságra tett alapfeltételezéseink mellett így 2015 végére mintegy 4 százalékponttal emelkedhet az aktivitási ráta a 15–74 éves népesség körében. A nyugdíjkorhatár szigorú implementálása esetén van esély arra, hogy felzárkózzunk a visegrádi országok mai szintjére.

2-11. ábra

A vizsgált tényezők hozzájárulása az aktivitási ráta alakulásához és a bemutatott hipotetikus intézkedések várható hatása

(kumulált változás 2008-hoz képest, százalékpontok a 15–74 éves népesség arányában)



Forrás: MNB-számítás a KSH munkaerő-felmérésének adatai alapján.

A munkavállalási hajlandóságot a különböző ellátásokra jogosultak számát befolyásoló adminisztratív intézkedéseken kívül természetesen más ösztönzők is növelhetnék. Ilyen intézkedés lehet az Állami Foglalkoztatási Szolgálattal való együttműködési kötelezettségnek az állás nélküliek minél szélesebb körére való kiterjesztése és az álláskeresés szigorúbb számonkérése is. Az előbbi legkönnyebben úgy érhető el, ha a különböző ellátások mind szélesebb körét együttműködési kötelezettséghez kötnék. Az utóbbira irányuló jogszabályi változtatások tényleges végrehajtásának fontos feltétele a büntetésről döntő ügyintézők motivációs rendszerének átgondolása is. Noha ezek a lépések főként a népesség nehezebben foglalkoztatható csoportjai körében növelnék az aktivitást, a munkakeresés az ő esetükben is növeli valamelyest a munkához jutás valószínűségét, az ezzel járó kellemetlenségek pedig – míg a ténylegesen rászorulóknak számára nem elviselhetetlenek – csökkenthetik a segélyek jogosulatlan igénybevételre irányuló motivációt.

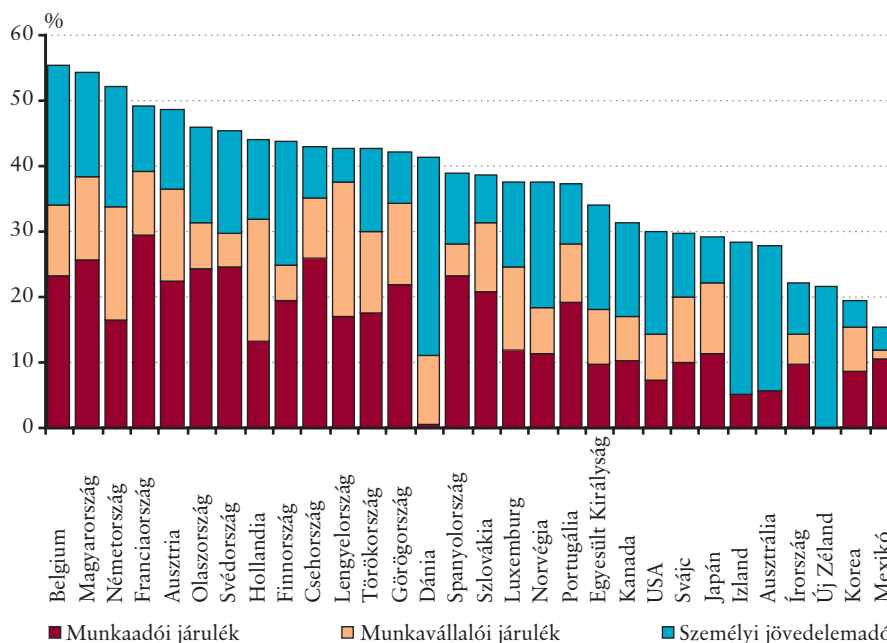
3. Az adóterhelés hatása

3.1. A MUNKÁT TERHELŐ ADÓK NEMZETKÖZI ÖSSZEHAISONLÍTÁSBAN

A foglalkoztatottság alacsony szintjében szerepet játszik a munkát terhelő adók magas szintje és kedvezőtlen szerkezete is. A bérek adóterhelése nemzetközi összehasonlításban a legmagasabbak közé tartozik: Magyarország 2007-ben az átlagbér átlagos adóékét²³ tekintve második volt az OECD-országok rangsorában.

3-1. ábra

Teljes adóterhelés (adóék) 2007-ben az átlagkeresetű egyedülálló munkavállaló esetén



Forrás: OECD.

A munkát terhelő adók nemzetközi mércével kiugróan magas szintje azonban csak átlagos GDP-arányos adóbevételt eredményez, ami az adórendszer alacsony hatékonyságát mutatja. A 3-2. ábrán a munka számított adóterhelése és a munkát terhelő adók GDP-arányos bevétele közötti összefüggés látható. Általánosságban elmondható, hogy a magasabb adóterhelés magasabb GDP-arányos bevételt jelent. Az, hogy az összefüggés nem tökéletes, az adóbázis (munkajövedelmek) GDP-hez viszonyított arányának országok közötti eltéréseivel magyarázható. Látható, hogy Magyarország mélyen az illetéktett egyenes alatt helyezkedik el, ami azt mutatja, hogy a magas adóterhelés egy viszonylag szűk adóbázist terhel.

Bár a relatíve alacsony adóbázist számos tényező magyarázza (pl. tőke/munka arány a GDP-n belül), ahhoz jelentős részben hozzájárul az adóelkerülés magas szintje is. Az adóelkerülés jóléti veszteséget okoz, mivel az adóelkerülési módokhoz való egyenlőtlen hozzáférés az erőforrások nem hatékony eloszlásához vezet, és torzító hatású újraelosztást eredményez az adót elkerülő és az adót fizető csoportok között. Az adóelkerülés különböző módjait kihasználó vállalkozások ugyanis indokolatlan versenyelőnyhöz jutnak, hiszen a munkapiaci egyensúlyt megteremtő béreket a munkaerő lényegesen alacsonyabb hatékonyságú felhasználása esetén is képesek kifizetni.

A fekete és szürke gazdaságban dolgozók arányát vizsgáló különböző becslések szerint Magyarországon a béradók elkerülése jelentősnek mondható, a feketén dolgozók aránya a foglalkoztatottak kb. 15-20%-ára tehető.²⁴ A „szürkén” bérezettek aránya is

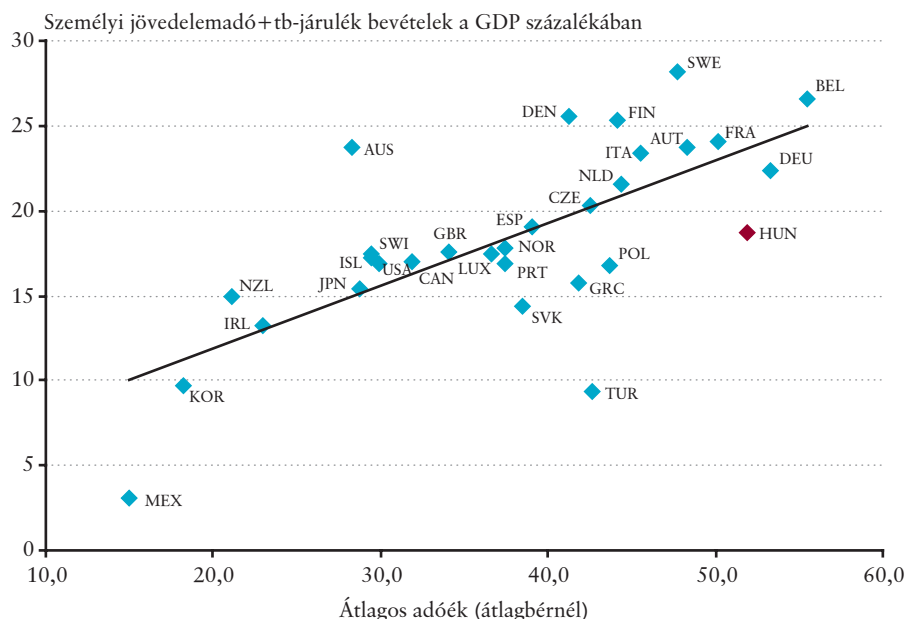
²³ Az adóék a munkát terhelő elvonásokat jelenti a teljes munkaköltség arányában.

²⁴ Ádám-Kutas (2004), Elek és tsai (2008).

3-2. ábra

A munkajövedelmek adóterhelése, valamint a személyi jövedelemadó és járulékok összegének GDP-hez viszonyított aránya az OECD-ben

(2006)



Forrás: OECD.

magas, amit jól mutat a bevallott jövedelmek ferdesége, az alacsony keresetűek magas aránya. A legfrissebb felmérések alapján a foglalkoztatottak több mint egynegyede kapott részben zsebbe vagy számlára fizetést, és az így szerzett jövedelmek pedig 2008-ban elérhetik a teljes jövedelem 30%-át is.²⁵ A szürke bérezés gyakorlatában kiemelt figyelmet kapott a minimálbérek magas aránya: a 2003–2005-re vonatkozó becslések alapján a minimálbér környékén bejelentett munkavállalóknak egyharmada-fele lehet szürkén bérezett.²⁶ A kétszeres járulékalap 2006. őszi bevezetése feltehetően mérsékelte ezt az arányt, 2007-re ugyanis csökkent a minimálbéren bejelentettek aránya, míg maximum a minimálbér kétszeresét keresők aránya nem változott.

3.2. A MAGAS BÉRADÓK HATÁSA A MUNKAKERESLETRE ÉS A MUNKAKÍNÁLATRA

A munkát terhelő adók a munkakeresletet és -kínálatot is csökkentik. A béradók magasabb munkaköltséget eredményeznek, ami csökkenti a vállalatok jövedelmezőségét, ezen keresztül pedig a létszámkeresletet és a beruházásokat, így összességében alacsonyabb kibocsátást eredményeznek.

A munkakínálatra az adókulcsok két módon hatnak: befolyásolják a munkapiaci aktivitást (extenzív határ) és a munkamennyiséget (intenzív határ). A munkapiacra lépéskor a potenciális munkavállaló számára az mérvado, hogy egy adott jövedelem-szintnél mekkora az átlagos terhel. *Ceteris paribus* az átlagos terhek növekedése növeli a munkába állás alternatívaköltségét és csökkenti a munkapiacra lépés valószínűségét. Az átlagos adókulcs mértéke leginkább az alacsonyan képzettek körében jelenthet erős korlátot, hiszen a munkába állás határköltsége a segélyek elvesztésével ebben a szegmensben áll a legközelebb a munkába állással elérhető nettó bérhez.

A munkamennyiség változtatása szempontjából ezzel szemben a marginális adókulcs számít, a munkavállaló ugyanis az alapján dönt a munkakínálatának változtatásáról, hogy a munkamennyiség növelésével mekkora pluszjövedelemre tehet szert, amit az addicionális jövedelemre jutó adóék befolyásol. A marginális adókulcs emelkedése a kimutatott munkakínálatot csökkenti, ami a tényleges munkamennyiség mellett a jövedelemelrejtést is magában foglalja.²⁷

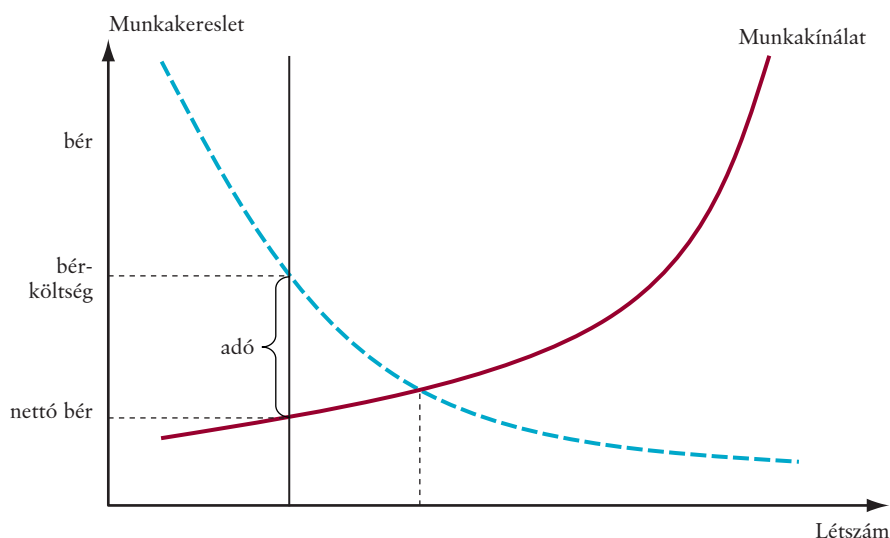
²⁵ Elek és tsai (2008), Semjén és tsai (2008).

²⁶ Ádám–Kutas (2004), Köllő (2008), Elek és tsai (2008), Elek–Szabó (2008), Krekó–P. Kiss (2007).

²⁷ A marginális adókulcs azt jelzi, hogy egy 1 forintos jövedelememelkedés után mennyi adót és járulékot kell fizetni. A marginális adóba beleszámít az is, ha valaki az így elért magasabb jövedelme miatt adókedvezménytől esik el. A magyar szja-rendszerben ilyen az adójóváírás intézménye, ami fokozatosan fogy el a jövedelem növekedésével.

3-3. ábra

Az adók foglalkoztatási hatása



Forrás: OECD.

A béradók tehát a munkakínálatot és a munkakeresletet egyszerre csökkentik, összességében tehát az új egyensúly az adók nélküli foglalkoztatottsági szint alatt valósul meg (lásd 3-3. ábra). Adott adók mellett annál kisebb a foglalkoztatottság, minél nagyobb a munkakínálat és -kereslet bér rugalmassága. Nemzetközi vizsgálatok szerint a kereslet és kínálat rugalmassága az alacsony bérszinteken a legmagasabb, ezért az adóterhek leginkább ebben a szegmensben hatnak negatívan a foglalkoztatottságra (WB, 2005; OECD, 2001; Liebfritz és tsai, 1997). Jelenlegi tudásunk alapján a munkakereslet rugalmassága Magyarországon nemzetközi viszonyban átlagosnak tekinthető, és a nemzetközi trendekhez hasonlóan a képzetlenek iránti kereslet rugalmassága magasabb, mint a képzetek iránti (lásd Kőrösi 2005). A munkakínálat bér rugalmasságát illetően a nemzetközi vizsgálatok kevésbé konkluzívak. Magyarországra vonatkozóan Bakos és tsai (2008) vizsgálata magas jövedelem rugalmasságot mutatott ki a magas, (évi 3 millió Ft feletti) jövedelmi szinten is, míg a közepes jövedelműek munkakínálata viszonylag rugalmatlannak bizonyult.²⁸ Hasonló eredményre jutott az amerikai jövedelmekre vonatkozóan Gruber és Saez (2002).

Fontos hangsúlyozni, hogy a 3-3. ábrán látható séma a hosszú távú hatást tükrözi. Feltételeztük ugyanis, hogy az adóváltozásra a bruttó bérek is reagálnak és az adóváltozás egyszerre érinti a nettó béreket és a munkaerőköltséget is, és az új egyensúlyban a munkakereslet megegyezik a -kínálattal. Ilyen esetben egy általános szja-csökkentésnek és egy ugyanolyan mértékű munkaadóíj-arány-mérséklésnek ugyanolyan hatása lesz a foglalkoztatásra: az szja csökkentése következtében a munkaadó csökkenteni tudja a bruttó béreket, így az számára is költségcsökkentést jelent.

Rövidebb távon a foglalkoztatási hatás attól függ, hogy a munkaterhek változása milyen mértékben és sebességgel gyűrűzik át a bruttó bérekbe. Ennek fényében foglalkoztatási szempontból nem mindegy, hogy a munkaadói vagy a munkaterhek változnak-e. A munkavállaló a nettó bér, a munkaadó pedig a teljes munkaerőköltség alapján dönt. A munkavállalói terhek kulcsainak csökkentése közvetlenül a nettó bérekre, vagyis a munkakínálatra hat. A munkakeresletre való hatás áttételesebb, hiszen annak a függvénye, hogy a munkavállalói terhek csökkenése milyen mértékű és sebességű csökkenést eredményez a bruttó bérekben. A munkaadó terheinek mérséklése ezzel szemben közvetlenül a munkaerőköltséget csökkenti, vagyis közvetlenül a munkakeresletet befolyásolja, a munkakínálati hatás pedig attól függ, hogy a munkaadói terhek csökkenése milyen mértékben emeli a bruttó béreket. Az adócsökkentés hatását azonban erősen befolyásolhatják olyan tényezők, amelyek hosszabb távon is korlátozzák a nominális bérek alkalmazkodását. E korlátok közül kiemelkedően fontos a minimálbér, illetve a szociális juttatások rendszere, amelyek hatását a 4. fejezetben tárgyaljuk részletesen).

²⁸ Fontos megjegyezni, hogy Bakos és tsai (2008) közvetlenül az adóköteles jövedelemre vonatkozóan végezték el becslésüket, így a mért rugalmasság a tényleges munkakínálat és az elrejtett jövedelem arányának változását is mutathatja.

3.3. MIÉRT KEDVEZŐTLEN A BÉRADÓK SZERKEZETE MAGYARORSZÁGON?

A következőkben részletesebben áttekintjük a béradók szerkezetének problémáit Magyarországon. Először azt vizsgáljuk, hogy a munkára rakódó adóterhelés mely pontokon milyen mértékben tér el a viszonyítási alapnak tekintett visegrádi országokétól, valamint a fejlett európai országokétól. A következőkben pedig azt nézzük meg, hogy e megállapítások és az elméleti megfontolások alapján a munkára rakódó terhek milyen elvek mentén történő átalakításával érhető el egy, a foglalkoztatást jobban ösztönző adórendszer. A javaslatok megfogalmazásakor a hosszabb távú szempontok mellett figyelembe vettük, hogy az adórendszer esetleges átalakítására egy mély recesszió idején kerülne sor, így a munkahelyek megőrzése kiemelt figyelmet kapott.

Az adóék régiós összehasonlításban

Az átlagjövedelem átlagos adóéke 2007-ben 13 százalékponttal haladta meg a visegrádi országok átlagát. Az adóéken belül a munkavállalói és a munkáltatói terhek is számottevően magasabbak a nemzetközi szintnél, a fejlett európai országokhoz képest a munkaadói terhekben, a visegrádi országokkal szemben a munkavállalói terhekben van nagyobb eltérés (lásd 3-1. táblázat). A magyar adóék eltérése a visegrádi országokétól a jövedelemszinttel arányosan nő, vagyis a magyar adórendszer jóval progresszívabb, mint a visegrádi országoké. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a magyar adóterhelés még a minimálbér szintjén is magasabb a régiós országokénál (3-2. táblázat).

3-1. táblázat

Az átlagos adóék komponensei az átlagjövedelem szintjén*

(2007)

	Szja	Munkavállalói járulékok	Munkavállalói terhek összesen	Munkaadói járulékok	Teljes adóék
Magyarország	16,1	12,6	28,7	25,7	54,4
Visegrádi hármas**	6,7	13,5	20,2	21,2	41,4
EU15	12,1	10,3	22,5	19,0	42,5
Különbség a visegrádi hármashoz képest	9,4	-0,8	8,5	4,5	13,0
Különbség az EU15-höz képest	4,0	2,3	6,3	6,7	11,9

* A teljes munkaköltség arányában.

** A „visegrádi hármas” Lengyelországot, Csehországot és Szlovákiát foglalja magában.

3-2. táblázat

Az adóék a jövedelem függvényében

(2007)

Az átlagbér arányában	Átlagos adóék				Marginális adóék			
	Minimálbér**	67%	100%	167%	Minimálbér	67%	100%	167%
Magyarország	40,6	46,3	54,6	59,1	51	55,1	71,0	64,7
Csehország	37,5*	40,5	42,9	46,7	43	47,5	51,4	55,9
Lengyelország	39,7*	41,6	42,8	43,8	39	45,2	45,2	45,2
Szlovákia	31,4*	35,6	38,5	40,5	31	44,4	44,4	42,8
Visegrádi hármas átlaga	36,2*	39,2	41,4	43,7	37,7	45,7	47,0	48,0
EU15	n. a.	38,0	42,5	47,7	n. a.	51,3	52,1	54,1
Különbség a visegrádi hármashoz képest	4,3	7,0	13,2	15,4	13,3	9,4	24,0	16,7
Különbség az EU15-höz képest	n. a.	8,2	12,1	11,4	n. a.	3,7	18,9	10,6

* 2006-os adat.

** A visegrádi országokban a minimálbér átlagbérhez viszonyított aránya hasonló, 35-40% között van.

A magas munkaadói terhek csökkentik a munkakeresletet

A magas munkaadóijárulékszint a munkaadói terhek közvetlenebb munkakeresleti hatása miatt foglalkoztatási szempontból kedvezőtlen, ráadásul a munkáltatók számára erősebb ösztönzést jelent a szürke foglalkoztatásra. A munkaadói terhek csökkentése különösen fontos akkor, ha az adórendszer átalakítása gazdasági visszaesés idején történik. Míg a munkakínálatot esetlegesen növelő adóváltozások, azaz az szja és a munkavállalói járulékok csökkentése rövid távon ugyanis önmagában csak a munkanélküliség növekedését eredményezhetik, addig a munkaadói terhek csökkentése közvetlenül javítja a vállalatok jövedelmezőségét, hozzájárulhat a munkahelyek megtartásához, illetve bővítéséhez, így a pozitív gazdasági hatása gyorsabb.

A bérek után fizetendő százalékos munkaadói járulékok mérséklése mellett megfontolandó, hogy jelenleg a munkaadók által fizetett tételes egészségügyi járulék kerüljön az egészségügyi biztosítást igénybe vevőkhöz. Az egyösszegű egészségügyi járulék egyrészt erősíti az egészségügyi hozzájárulások biztosítási jellegét (egy minimum hozzájárulás a jogosultság eléréséhez), és a marginális kulcsok csökkentését is lehetővé teszi. Azonban a biztosítási logika alapján az egyösszegű járulékot nem a munkáltatónak, hanem az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő egyéneknek kell megfizetniük. Az adóköteles jövedelemmel nem rendelkezőknek, akik nem kaptak speciális mentességet (mint pl. a gyermekek, gyesen lévők stb) eddig is kellett fizetniük egy egyösszegű egészségügyi járulékot. Így ha a jelenleg, a munkáltató által fizetendő tételes egészségügyi járulék – az adóköteles jövedelemmel nem rendelkezők által fizetett összeggel összhangba hozva – átkerülne az igénybevevőkhöz, az egészségügyi hozzájárulás függetlenedne a munkapiaci helyzettől és kikerülhetne az adórendszerből.

Munkavállalói terhek: a marginális adókulcsok pályája nem ösztönző

A munkavállalói terhek átlagos szintje mellett külön figyelmet érdemel a marginális adókulcsok pályája a jövedelem függvényében. Az effektív határadókulcsok pályája ösztönzési szempontból kedvezőtlennek tekinthető: a marginális kulcs rendkívül magas a magas keresetknél, a közepes kereseti szinten pedig kiugró értékeket vesz fel, részben az adójóváírás rendszere, részben a jövedelemhatárhoz kötött adókedvezmények miatt (lásd 3-4. ábra). Mindeközben, mint láttuk, az átlagos terhelés az alacsony jövedelmi szinten sem tekinthető alacsonynak.

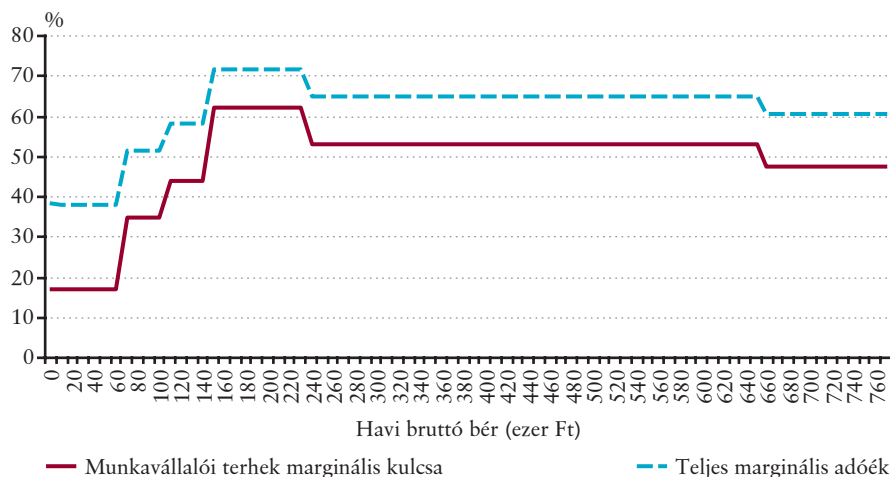
E megállapítások fényében a munkakínálat ösztönzése szempontjából a következő változások lehetnek eredményesek:

- A munkakínálat növekedése szempontjából, vagyis az intenzív határon a marginális adókulcs a mérvadó. A munkakínálat növeléséhez a marginális kulcsokat abban a jövedelmi szegmensben célszerű a legalacsonyabban tartani, ahol az a leginkább hat a (fehér) munkakínálatra. Gruber és Saez (2002) általános eredményei, illetve Bakos és tsai (2008) már említett konkrét magyar becslése alapján célszerű minél alacsonyabb marginális kulcsot kialakítani a magas, évi 3 millió Ft feletti jövede-

3-4. ábra

A munkavállalói terhek marginális kulcsa a jövedelem függvényében

(2009)



Forrás: MNB-számítás.

lemszinten, akár úgy, hogy ennek ellentételezésére a magas jövedelmi szintre jellemző értéknél magasabb marginális kulcsokkal sújtani a rugalmatlan munkavállalói réteget, vagyis a közepes jövedelműeket. A magasabb termelékenységgű munkavállalók munkakínálatának növekedésétől várható a legnagyobb növekedési hatás is, és a marginális kulcs csökkentése mérseklí az adóelkerülés ösztönzőit.

- A munkapiacra lépéskor, vagyis az extenzív határon azonban a potenciális munkavállaló az átlagos adókulcs alapján dönt. Ezért a hosszan tartó inaktivitás szempontjából leginkább kritikus tömeg, az alacsonyan képzettek munkavállalásának ösztönözése miatt fontos, hogy az alacsony keresetek átlagos adókulcsai csökkenjenek, vagy legalábbis ne nőjenek. Az alacsonyabb termelékenységgű munkavállalók munkába állásának közvetlen növekedési hatása ugyan kisebb, de csökkenti az állam által eltartottak arányát, vagyis számottevően mérséklődhet a keresetpótló támogatások és segélyek összege. A nagyon alacsony jövedelmek adómentességének biztosítására alapvetően kétféle megoldás adódik: a nulla kulcsos adósáv, illetve az alacsony jövedelmek után igénybe vehető adójóváírás, ami a jövedelem emelkedésével fokozatosan „elfogy”. A nulla kulcsos adósáv kétségtelenül egyszerűbb adórendszert eredményez, azonban úgy véljük, egy megfelelően kialakított adójóváírási rendszer célravezetőbb: mivel az adójóváírás a magas jövedelműeknél már semmi kedvezményt nem nyújt, ez a rendszer a magas jövedelmi szinteken alacsonyabb marginális adókulcsot tesz lehetővé, ugyanakkor átlagos adóteher mellett.
- Az adójóváírás jelenlegi rendszere azonban egy extra ugrást visz a marginális kulcs pályájába, amelynek oka, hogy a lecsengetés határa nincs összehangolva a felső adókulcs sávhatárával. Konkrétan az adójóváírás kifutásának jövedelmi határa már a felső adókulcs sávjában van, amelynek eredményeképpen az átlagjövedelem szintjén a marginális szja-kulcs magasabb a felső adókulcsnál (45%), a munkavállalói terhek marginális kulcsa pedig 62%. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy ezen a szinten egy adott mértékű bruttó bérnövekedésnek alig több mint az egyharmada marad a munkavállalónál. Mindezek eredményeképpen az átlagbér körüli teljes, vagyis a munkaadói járulékokat is magában foglaló marginális adóék tekintetében Magyarország az elmúlt években abszolút első volt az OECD-országok rangsorában, több mint 24%-ponttal meghaladva a visegrádi országok átlagát (lásd 3-2. táblázat). A felső sáv és az adójóváírás kifutási határának összehangolásával tehát elkerülhető, hogy az adójóváírás kifutásának felső határa a legfelső sávba lógva értelmetlenül kiugró szintre emelje a marginális adókulcsot.

A fenti elveknek megfelelő adókulcs pályája a legjobban egy egykulcsos személyi jövedelemadó és adójóváírás kombinációjával alakítható ki. Az adójóváírás megfelelően magas szintje biztosíthatja, hogy az alacsony keresetek átlagos kulcsa alacsony legyen. Mindeközben az egyetlen adókulcs a magasabb jövedelmi szinten alacsony, az adójóváírás kifuttatása a rugalmatlanabb közepes jövedelmi szinten pedig valamivel magasabb marginális kulcsot eredményez. Hangsúlyozzuk, hogy az adójóváírás mértékének megfelelő kalibrálásával a marginális kulcsok általunk kívánatosnak tartott pályája mellett is biztosítható az adórendszer progresszivitása, vagyis az átlagos terhelés folytonos növekedése.

A széles körű adókedvezmények csökkentik az adóalapot, és kiugró értékeket eredményeznek az effektív marginális kulcsok pályájában

A személyi jövedelemadózáshoz kapcsolódó adókedvezmények mértéke nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető. Az elmúlt évek nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy a személyi adózásban lévő adókedvezmények gazdaságpolitikai hatása viszonylag alacsony, azonban nehezen kontrollálhatóan csökkentik az adóalapot. Ezért a célzott támogatásokat – nagyon kevés kivétellel – nem célszerű az adórendszeren keresztül megvalósítani. Emellett, amennyiben az adókedvezmény csak egy bizonyos jövedelemhatárig vehető igénybe, a jogosultsági határon a marginális kulcs kiugró értéket vehet fel, ami jelentősen visszafoghatja a munkakínálatot. Magyarországon a személyi jövedelemadózáshoz az adójóváírás túl számtalan kedvezmény van (lakástámogatási, egészségpénztári, illetve önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztári hozzájárulás utáni, közhasznú szervezetnek befizetett adományok utáni stb). A jövedelmi határhoz kötött adókedvezmények jelentős része évi 3,4 millió Ft-ig jár teljes mértékben, e határ fölött a kedvezmény a határ feletti jövedelem 20%-ával csökken. Ennek eredményeképpen a – munkakínálat szempontjából érzékenynek tekinthető – 3,4 millió Ft-os határon az effektív marginális kulcs összesen akár 40 százalékponttal is emelkedhet.²⁹ A kedvezmények másik csoportjának fokozatos kivezetése (családi adókedvezmény, mezőgazdasági őstermelők adókedvez-

²⁹ A felsőoktatási tandíjhoz, a 2007. évben fizetett felsőoktatási képzési költség halasztott érvényesítéséhez, a megállapodás alapján fizetett nyugdíjjárulékhoz, a megállapodás alapján fizetett magán-nyugdíjpénztári tagdíjhoz, a magán-nyugdíjpénztári tagdíjat kiegészítő befizetéshez, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézménybe befizetett adóköteles hozzájáruláshoz és kiegészítő befizetéshez kapcsolódó, élet- és nyugdíjbiztosítási díjhoz, valamint a közcélú adományokhoz kapcsolódó adókedvezmények együttes összege max. 100 ezer Ft, ami 3,4 millió Ft-os jövedelemhatáron kezd el csökkenni. A határ feletti jövedelem 20%-ánál, így 3,9 millió Ft-nál fog el. A lakáscélú hiteltörlesztésre vonatkozó kedvezmény maximum 120 ezer Ft, ami alapesetben szintén évi 3,4 millió Ft-os jövedelemnél kezd csökkenni, szintén 20%-kal.

ménye) a 6 millió, illetve még magasabb jövedelmi szinten okozhat extra marginális kulcsot. A személyi adókedvezmények miatt kieső bevétel a 2007-es adatok alapján a felső adókulcs 2 százalékpontnyi csökkentésének hatásával egyenértékű.

Az adókedvezményekhez hasonlóan a béren kívüli juttatások rendszere szűkíti az adóbázist, bonyolítja az adórendszert, valamint torzítja a fogyasztás szerkezetét is. Ráadásul a béren kívüli juttatások széles körű rendszerének működtetése nagy erőforrásokat igényel a munkáltatók, a különféle utalványokat kibocsátó cégek, és sokszor a munkavállalók részéről is, így az adó-megtakarítás egy részét a fenntartási költségek viszik el. A béren kívüli juttatások kieső adó- és járulékbetétele szakértői becslések szerint jelenleg meghaladja a 200 Mrd Ft-ot. Az adórendszer átalakításánál azonban figyelembe kell venni, hogy a béren kívüli juttatások adómentességének megszüntetése az érintetteknel önmagában a nettó jövedelem csökkenését eredményezi, tehát effektív növekedést jelent a munkavállalói terhekben.

Az adórendszer bonyolult és nem átlátható

A széles körű és különböző feltételekhez kötött, eltérő határok mellett igénybevehető adókedvezmények, az egyre szélesebb körre kiterjedő adómentes természetbeni juttatások, a marginális kulcsok ugráló pályája, a túl sok járulékfajta mind hozzájárul ahhoz, hogy a béradók rendszere bonyolult és nehezen átlátható, így az adózás az adót befizetők és beszedők részéről is óriási erőforrást emészt fel.³⁰ Az adórendszer egyszerűsítéséhez az adókedvezmények eltörlésén és az adójóváírás átalakításán túl hozzájárulhatna a járulékok számának csökkentése (jelenleg a munkaadói és a munkavállalói oldalon is 4-4 járulékfajta van). Mivel egyedül a nyugdíj tekinthető zárt rendszernek, a többi megcímkezett, és kissé eltérő alapot terhelő járulék indokolatlanul bonyolítja az adórendszert, és felesleges erőforrásokat emészt fel az adók számításakor és behajtásakor egyaránt, így a nem zárt alapha folyó járulékokat célszerű lenne a személyi jövedelemadóba építeni.

Az adórendszer kiszámíthatatlansága kedvezőtlen környezetet teremt a munkakereslet és a beruházások számára

A beruházási döntéseket alapvetően befolyásolja a makrokörnyezet, ezen belül az adórendszer stabilitása is, az adórendszer gyakori változásai ugyanis növelik a jövőbeli vállalati eredmények bizonytalanságát. Az elmúlt időszakban Magyarországon az adórendszer szinte minden évben számottevő változáson esett át, ami kiszámíthatatlan gazdasági környezetet teremtett és kedvezőtlenül befolyásolhatja a beruházási döntéseket. Emiatt kiemelten fontos, hogy a javasolt változtatások egy hosszabb távon fenntartható, a lényegi problémákat hosszú távon megoldó adórendszert alakítsanak ki.

A jövedelmek elrejtésének széles körű gyakorlata csökkenti az adóalapot

Az adók csökkentése önmagában nem feltétlenül csökkenti az adóelkerülést, már csak azért sem, mert az adóelkerülés és az adók szintje közötti oksági kapcsolat iránya nem egyértelmű (a magas adókra részben épp az adóelkerülés miatt alacsony adóalap miatt van szükség). A nemzetközi tapasztalatok szerint az adómorál érdemi javulása várható azonban olyan átfogó átalakítások esetén, amelyek az adók számottevő csökkentésén túl az adórendszer jelentős egyszerűsítését, az adminisztráció hatékonyságának javítását és az ellenőrzések szigorítását is magukban foglalják. A viselkedési hatások emellett feltehetően nem lineárisak: az adómorál nagyobb valószínűséggel változik abban az esetben, ha az adóteher jól érzékelhetően csökken. Az adók mérséklése azonban mindenképpen csökkenti az adóelkerülésből adódó torzítást, az adók átcsoportosítása kevésbé kizárható típusú adókra pedig csökkenti az adóelkerülésből származó veszteséget.

A minimálbér, illetve a minimálbér adóterheinek az emelését azonban nem tartjuk jó fehéritési eszköznek, ugyanis az alacsony termelékenységű munkaerő foglalkoztatását – amelyben legnagyobb Magyarország elmaradása – csökkenti. Bár jelentős az aluljelentett béren dolgozók aránya, a minimálbér környékén bejelentett munkavállalók legalább felének a minimálbér a valós bérét tükrözi. A minimálbér, illetve a minimálbér terheinek emelése ellen szól az az érv is, hogy az adóterhelés ezen a bérszinten is magas.

³⁰ Érdekességként megemlíthjük, hogy az szja-törvény 228 oldal, ami önmagában is jelzi a rendszer bonyolultságát. Bár a különböző országok törvényei nyilvánvalóan nem vethetők közvetlenül össze, a nagyságrendi különbséget érzékelteti, hogy pl. Szlovákiában a vállalati és személyi adózást is magában foglaló törvény 57, a bolgár szja-törvény 23 oldal. (Forrás: az említett országok angol nyelvű, interneten elérhető törvénytövegei.)

Az adórendszer által okozott torzítást és az adóelkerülés ösztönzőit mérsékelhetné a munkából és tőkéből származó jövedelmek adózásának összehangolása. A legtisztább formában az egykulcsos adórendszer képviseli ezt az elvet, ahol minden jövedelmet – tekintet nélkül annak forrására – egyetlen azonos adó-, illetve járulékkulcs terhel. (Jelenleg talán a szlovák adórendszer áll ehhez a modellhez a legközelebb, ahol a munka- és a tőkejövedelmeket is egységesen 19%-os adó sújtja, és nincs osztalékadó). Többkulcsos szja-rendszer mellett is el kell kerülni azonban, hogy a tőkebefektetésekből származó személyi jövedelmek eltérő effektív adóterhelése színlelt szerződésekre, a munkajövedelmek tőkejövedelemként történő kimutatására ösztönözzön. Az szja, a vállalati nyereségadó és osztalékadó, valamint a különböző jövedelmek után fizetett járulékok mértékének összehangolása mellett célszerű lenne a különböző adókonstrukciók – eva, ekho – által teremtett kiskapuk, adóelkerülési lehetőségek megszüntetése is.

3.4. PÉLDÁK A MUNKÁRA RAKÓDÓ TERHEK ÁTALAKÍTÁSÁRA

A következőkben példaként bemutatunk két olyan megoldást a munkára rakódó terhek átalakítására, amelyek az átlagos adóék régiós különbségének legalább a felét bezárják, a növekedés szempontjából a legkedvezőbb szerkezetet tükrözik, és számottevően egyszerűsítik az adórendszert (lásd 3-3. táblázat).

3-3. táblázat

Az adóék a jövedelem függvényében

(2007)

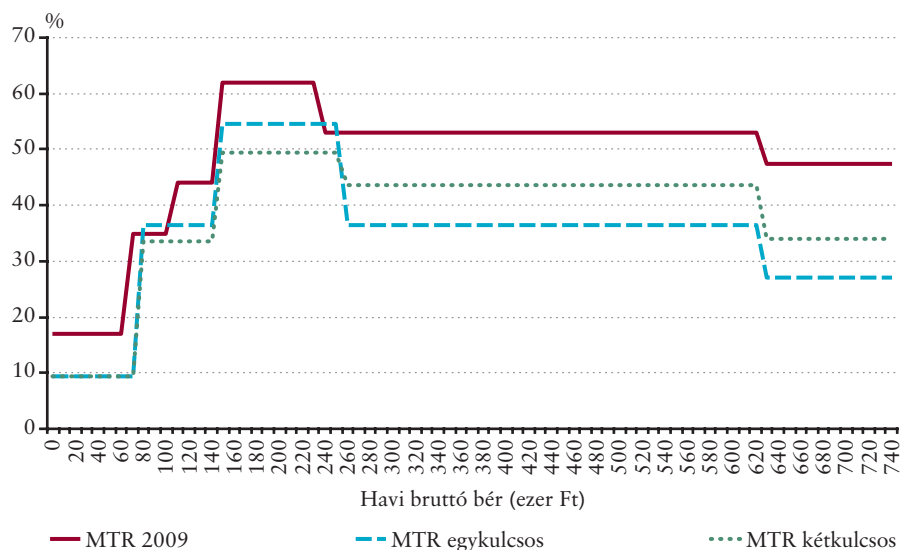
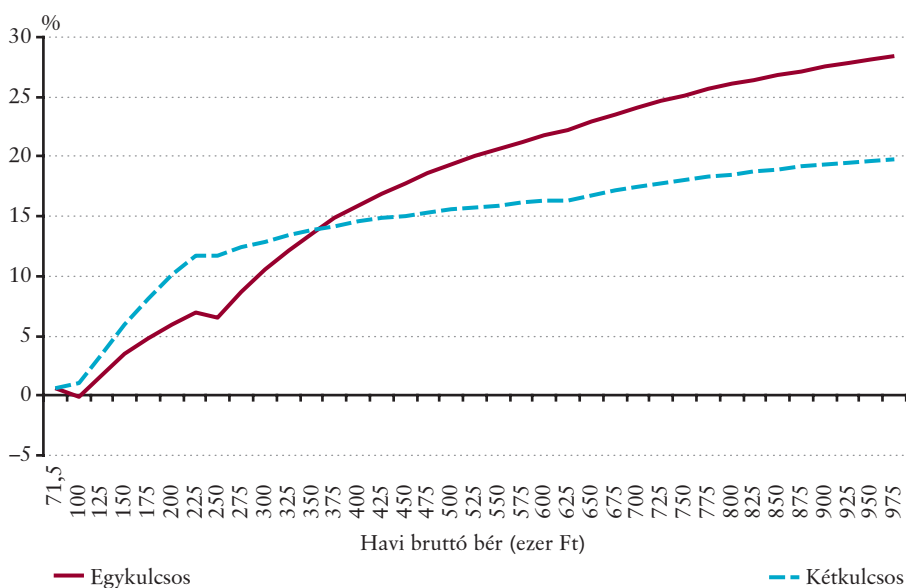
Munkaadói járulékok	Megszűnik a havi 1950 Ft-os tételes egészségügyi hozzájárulás, és 5 százalékponttal csökkennek a munkáltatói százalékos járulékkerhek. (Megszűnik a 3 százalékpontos munkaadói járulék és 2 százalékponttal csökken a munkaadói egészségügyi járulék.)	
Munkavállalói járulékok	Megszűnik a munkavállalói egészségügyi hozzájárulás (6%) és a munkavállalói járulék (1,5%). Minden munkavállaló fizet havi 6500 Ft fix egészségügyi hozzájárulást.	
Személyi jövedelemadó	Egykulcsos verzió	Kétkulcsos verzió
	Megszűnnek a személyijövedelemadó-kedvezmények.	
	Szja-kulcs: 27%. Adójóváírás: a minimálbérig teljes, (havi 19 310 Ft), a lecsengetés kezdete és vége: a minimálbér 2-3,5-szöröse (1,716-3,003) millió Ft, a lecsengetés üteme: 18%.	Szja-kulcsok: 24% és 34%, a felső kulcs sávhatára a minimálbér 3,5-szöröse (3,003 millió Ft) és megegyezik az adójóváírás lecsengetésének felső határával. Adójóváírás: a minimálbérig teljes, (havi 17 160 Ft), a lecsengetés kezdete és vége: a minimálbér 2-3,5-szöröse (1,716-3,003) millió Ft, a lecsengetés üteme: 16%.

A javaslatok rövid távú költségvetési hatása

Változatlan foglalkoztatással és adófizetési hajlandósággal számolva mindkét javaslat rövid távon kb. 700 Mrd Ft-tal csökkenti az államháztartás bevételeit. A fenti csomagokhoz képest az szja-kulcs 1 százalékpontos változásának költségvetési hatása a kétkulcsos esetben az alsó kulcs esetén 43 Mrd, a felső kulcsnál 18 Mrd Ft. Az egykulcsos példánál az szja egy százalékpontos változása 61 Mrd Ft-tal változtatja meg a bevételek összegét. A munkaadói egészségügyi járulék 1 százalékpontos változása 67, a munkaadói járulék ugyanilyen változása 56 Mrd Ft-tal módosítja a bevételkiesés mértékét.

A fenti átalakításokkal az átlagos adóék minden jövedelemszinten csökken. A munkaadói terhek számottevően mérséklődnek. A tételes munkaadói hozzájárulás megszüntetésének munkaköltség-csökkenése nagyobb az alacsony bérszinteken, mivel itt feltehetően nagyobb a munkakereslet bér rugalmassága, valamint a recesszió ebben a szegmensben fenyeget a leginkább a munkahelyek megszűnésével. A munkavállalói oldalon a nettó bér növekedése a jövedelemmel arányosan nő, de fontos hangsúlyozni, hogy a munkavállalói terhek a minimálbér szintjén sem nőnek, hanem enyhén csökkennek (nem számoltunk a bruttó bérek esetleges változásával).

A marginális kulcsok pályája ellenben nem monoton, hanem a közepes jövedelmi szinten magasabb, mint a magasabb szinteken. A tételes eho a biztosítási logika szerint az igénybevevőhöz kerül, és mivel összege megegyezik az adóköteles jövedelemmel nem rendelkezők által fizetendő összeggel, függetlenedik a munkapiaci helyzettől.

3-5. ábra**A munkavállalói terhek marginális kulcsa****3-6. ábra****A nettó jövedelem százalékos változása**

Mindkét csomaggal egyszerűsödik az adórendszer. A marginális kulcsok száma csökken, megszűnik több járulékelem, az összes szja-kedvezmény megszűnik.

Az egykulcsos és a kétkulcsos megoldás összehasonlítása

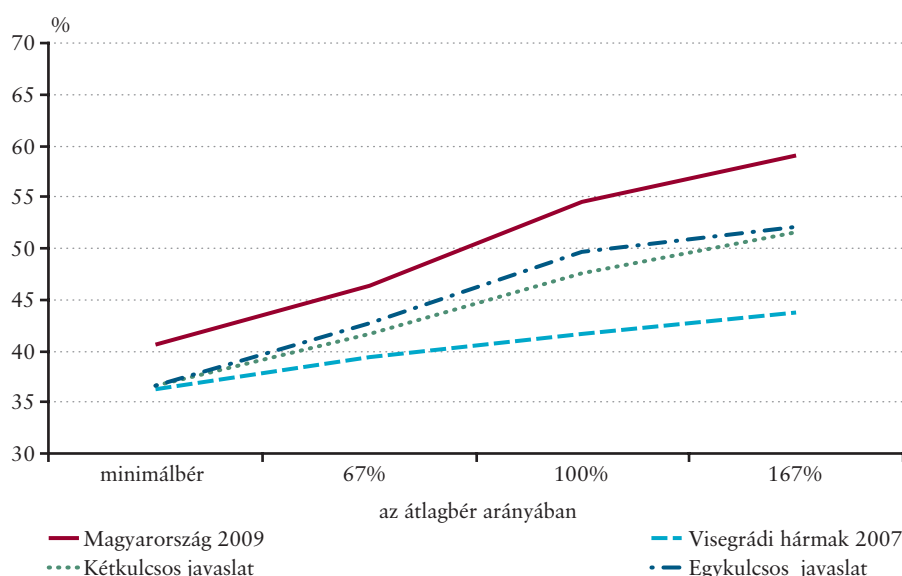
Az egykulcsos javaslat egyszerűbb, és tisztábban képviseli azt az elvet, hogy a magas jövedelműek marginális kulcsa minél alacsonyabb szinten legyen, amelyet a közepes jövedelmi szintnél magasabb marginális kulcs ellentételez (lásd 3-5. ábra). Ennek következményeképpen – változatlan bruttó béreket feltételezve – a nettó bér növekedése a magas jövedelmi szinteken az egykulcsos megoldás esetén jóval nagyobb, a közepes és alacsony szinten pedig alacsonyabb (lásd 3-6. ábra). Az egykulcsos csomag a magasabb termelékenységű, magas jövedelműeket hozza kedvezőbb helyzetbe, így a növekedési hatása erősebb lehet. Azonban a fenti költségvetési korlátot tartva az átlagjövedelem marginális kulcsa a számottevő csökkenés ellenére is túl magasnak marad (a teljes marginális adóék 65%, a munkavállalói 54,5%), vagyis az egykulcsos javaslat optimális esetben magasabb költségvetési korláttal készül.

A régiós különbség változása

Az adók visegrádi országokhoz viszonyított különbsége a minimálbér szintjén megszűnik, az átlagbérnél a kétkulcsos javaslat a különbségnek valamivel több, az egykulcsos javaslat pedig valamivel kevesebb, mint a felét szünteti meg. Az adóterhelés progresszivitása enyhén csökkent, de továbbra is jóval erősebb, mint a régiós országoké.

3-7. ábra

Átlagos adók a jövedelem függvényében



A munkaterhek csökkentésének finanszírozása

A munkaterhek számottevő csökkentése önmagában – legalábbis rövid távon – növeli a költségvetési hiányt, a foglalkoztatás növekedéséből és az esetleges fehéredésből származó bevételnövekedés mértéke és időbeli lefutása bizonytalan. Ezért az államháztartási egyensúly megőrzése miatt a béradók adócsökkentésének fedezetét a kiadási oldal átalakítása, illetve egyéb adóbevételek növelése teremtheti meg.

Ez utóbbira kézenfekvő lehetőség a fogyasztási típusú adók emelése, amelynek adótorzító hatása az elméleti konszenzus szerint kisebb (lásd 3-1. keretes írás). Fontos megjegyezni, hogy a nyugdíjak indexálási rendszere miatt a fogyasztási adók aktívák felé történő jövedelemátcsoportosítási, és ezen keresztül a pozitív munkakínálati hatása jóval kisebb lehet. Amennyiben azonban az áfaemeléssel szemben a munkaadói teher csökkenése áll, a munkakereslet emelkedése várható, és mivel az áfa az exportot nem terheli, az adóteher átcsoportosításának pozitív hatása lehet az exportra termelő szektor beruházásaira. Az elméleti megfontolások mellett az adószervezet kialakításánál fontos szerephez jutnak az adóbeszedési és adóelkerülési szempontok is, amelyek szintén a fogyasztási típusú adók nagyobb súlyát indokolják. A fogyasztási típusú adók adminisztrációja és beszedése egyszerűbb és olcsóbb, mint a jövedelemadóké, és bár a bevételek elrejtésével a forgalmi típusú adók is elkerülhetők, a tapasztalatok szerint a jövedelmek elrejtése könnyebb.³¹ A jövedelmek elrejtéséből származó veszteséget mérsékelhetné, és javítaná az adórendszer érzékelt igazságosságát az általános értékalapú ingatlanadó bevezetése is, hiszen az ingatlanokat a jövedelemnél nehezebb elrejtteni.

Figyelembe véve, hogy a hazai áfa kulcs nemzetközi viszonylatban inkább a magasabbak közé tartozik, és a fogyasztási adók súlya még a visegrádi országokra jellemző szintnél is magasabb, az adóteher fogyasztási adók felé történő átcsoportosítása csak korlátozott lehet. Szintén korlátozott az ingatlanadó bevezetésével nyerhető bevétel: a lakóövezeti ingatlanokat a nemzetközi gyakorlatban átlagosnak mondható, évi 0,3 körüli rátával terhelő adóból legfeljebb 90 Mrd forintnyi bevétel várható³².

³¹ Lásd Krekó–P. Kiss (2007).

³² Feltételeztük, hogy az általános értékalapú ingatlanadó kiváltja a jelenleg érvényben lévő, önkormányzatoként eltérő kisebb ingatlan típusú adókat.

Úgy véljük tehát, hogy az adóteher fogyasztási és az ingatlanadó felé történő átcsoportosítása javíthatja az adórendszer hatékonyságát, de az adórendszer bevételsemleges átalakítása nem teszi lehetővé a munkára rakódó terhek olyan mértékű csökkenését, amely jelentősen mérsékelné az adóterhelés régiós országoktól vett eltérését, és érdemi foglalkoztatási hatással járna. Ezért a munkát terhelő adók mérséklését elsődlegesen a kiadási oldal csökkentésének kellene ellensúlyoznia. Az elsődleges cél tehát az újraelosztás magas szintjének mérséklése.

3-1. keretes írás: Fogyasztási versus béradók

Az egyösszegű fejadók (lump sum tax) kivételével minden adótípus torzítást okoz, a kérdés, hogy ez milyen mértékű, milyen időzítésű és mely csoportokat terhel (ez utóbbi nem azonos azzal, hogy ki fizeti az adót). Az egyes adónemek által okozott torzítások (társadalmi veszteségek) a fentiek mintájára két típusba sorolhatók: a dinamikus torzítás a gazdasági szereplők jelen/jövő közötti, a statikus torzítás egy adott időpontra belüli erőforrás-elosztási döntéseinek megváltozását okozza. A dinamikus torzítás elsődlegesen a gazdaság hosszú távú teljesítményére, míg a statikus torzítás a jövedelemelosztásra hat.

Egy adórendszer torzítását (azt, hogy mennyire befolyásolja a növekedést és a pillanatnyi jövedelemeloszlást) az egyes kivetett adónemek által okozott dinamikus és statikus torzítások eredője határozza meg.

Vannak adók, melyek nagyobb mértékben torzítanak statikusan, de kevésbé dinamikus és fordítva. A termelési tényezők keresletét befolyásoló direkt adók (a tőke és a munka adóztatása) dinamikus torzítása nagyobb, mint az indirekt adóké (fogyasztási adó, forgalmi adó). Elméleti konszenzus, hogy a dinamikus torzításokat célszerű minimalizálni.

A fogyasztási és béradók hatása a munkakínálatra

Azonos viselkedésű egyéneket feltételezve, az egyének a szabadidő hasznosságát vetik össze a fogyasztási javakéval. Mindaddig hajlandók szabadidejükről lemondva munkakínálatukat növelni, míg az utolsó egységnyi munkaidő-növelésük ellenértékeként kapott bérből vásárolható fogyasztási javakból származó hasznuk megegyezik a munkával nem töltött idejük hasznosságával.

Ebben a modellkeretben a munkabért terhelő és a fogyasztást terhelő adó egyforma következményekkel jár: mindkettő az egységnyi munkával megvásárolható javak mennyiségét csökkenti, azaz a fogyasztás ára relatív megdrágul a szabadidőhöz képest, ami miatt a munkakínálat csökken.

A fogyasztást és a béreket terhelő adóra az egyén egyformán reagál, ezért e két adónem közti, költségvetési egyenleget nem befolyásoló átcsoportosításnak nincs reálgazdasági hatása.

Azonos viselkedésű egyének helyett eltérő viselkedésű szereplők feltételezésével az adóátcsoportosításnak lehet reálgazdasági hatása. Két (vagy több) átfedő nemzedékes modellben, ahol minden nemzedék továbbra is azonos viselkedésű, de vannak köztük fiatal (aktív) és idős (inaktív) generációk, az adóztatás összetétele nem közömbös. Ugyan a fogyasztást terhelő adók egyformán érintik a generációkat, de a munkát terhelő adó csak az aktív nemzedékek döntését befolyásolja, míg a munkapiacról már kivonult idős generációét nem.

Az aszimmetria miatt a kétféle adó változtatása jövedelemátcsoportosítást eredményez az aktív és inaktív korosztályok között, ami az aktív korúak adóékét is megváltoztatja. Ha tehát a munkát terhelő adó csökkenését a fogyasztási adó emelésével finanszírozzuk, akkor az aktív nemzedékek számára a lecsökkent adók egyrészt készletet jelent a munkakínálatuk emelésére, másrészt másodlagos hatásként a jövőbeli fogyasztásuk megdrágulása miatt megtakarításra ösztönöz. Mind a munkakínálat, mind a megtakarítások növekedése (a tőkefelhalmozás elősegítésén keresztül) a kibocsátást emeli.

4. Munkakeresleti korlátok, avagy „túl magasak”-e a bérköltségek Magyarországon?

4.1. A MAGAS BÉRKÖLTSÉGEK LEHETSÉGES OKAI ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Az eddigiek alapján látható, hogy Magyarországon a rossz munkakínálati ösztönzőkön túl a foglalkoztatási problémákhoz feltehetőleg a munkakereslet korlátai is hozzájárultak. Munkakeresleti gondok adott árukereslet mellett akkor jelentkezhetnek, ha a piac bizonyos szegmenseiben a munkaköltségek túl magasak ahhoz, hogy a vállalatoknak megérje a munkaerőt foglalkoztatni. A bérek szintje számos csatornán keresztül gyakorol hatást a munkapiac és a gazdaság működésére (lásd pl. Ehrenberg–Smith, 1991; 3–5. fejezet). A legközvetlenebb hatás, hogy a magas bérszint visszaveti a munkakeresletet, így csökkenti a foglalkoztatást. Ezenkívül hosszabb távon a magas bérek hatására a vállalatok a munkát tőkével helyettesítik, ami különösen az alacsony képzettségűek foglalkoztatási lehetőségeit szűkíti. A magasabb bérszint adott termelékenység mellett rontja a költség-versenyképességet, ez pedig felgyorsítja a gazdasági szerkezetváltást, növelve annak terheit. Végül magasabb bérszint mellett a vállalatok számára kevésbé térül meg az alkalmazottak képzése, sőt alacsony képzettségi szintnél az iskolai továbbtanulás bérhozáma is mérséklődik.³³ A lassabb humántőke-felhalmozás pedig tartósan visszavetheti a termelékenységnövekedést.

Mitől lehet túlzottan magas a bér? Egyrészt az előző fejezetben tárgyaltuk, hogy a magas adóterhelés növeli a munkára rakódó terheket és visszaveti mind a munkakeresletet, mint pedig a munkakínálatot. Ugyancsak felfelé hajtja a bérköltségeket, ha a munkapiacra a magas szociális transzferek (pl. munkanélküli-segély) megemelik a (főleg alacsony képzettségű) emberek rezervációs bérét.³⁴ Hasonló hatással jár a túl magas szinten megállapított minimálbér. Nyugat-Európa számos országára jellemző, hogy a szakszervezetek erős alkupozíciója az egyensúlyinál magasabb bérszinthez vezet. Végül előfordulhat a félreberendezés jelensége is, például ha a felek téves információkra alapozva egyeznek meg a bérről, vagy ha a bérmegállapodás időtartama alatt előre nem látott sokkok következnek be.

A túlzott bérek azonosítása azonban a gyakorlatban igen nehéz. Az átlagos bérszint egyszerű nemzetközi összehasonlítása nem járható út az eltérő gazdaságszerkezet, technológia vagy demográfiai viszonyok miatt. Egyszerű mérőszámként kínálkozna a bérhányad (a hozzáadott értékhez viszonyított bértömeg), de ez a vállalatok optimalizáló magatartásának eredményeként endogén módon kialakuló mutató, amely a bérszint túlzott voltáról nem szolgáltat információt.³⁵ Leginkább még a munkanélküliségi ráta használható a kérdés vizsgálatára: ha a magas bérszint korlátot szab a munkakeresletnek, kényszerű munkanélküliség lép fel, főként az alacsony képzettségűek körében. A stagflációs 1970-es években több nyugat-európai ország szembesült már munkakeresleti korlátokkal, melyet világosan jelzett számukra a munkanélküliségi ráta emelkedése. Az expanzív költségvetési és monetáris politika nem volt képes ezt kezelni, sőt bérinflációs spirál alakult ki. Ezért az 1980–90-es években új eszköz, a bérviasszafogás („wage moderation”) keresztül történő munkapiaci alkalmazkodás terjedt el a munkakereslet élénkítésére.

4-1. keretes írás: Nemzetközi tapasztalatok a bérviasszafogással kapcsolatban

A munkavállalók több jelenségre reagálhatnak bérviasszafogással. Ilyen a munkanélküli-segélyezés szigorítása, a munkát terhelő adók csökkentése, a szakszervezetek romló alkupozíciója vagy preferenciáinak változása. Ezek közül az 1980–90-es évek Nyugat-Európájában a szakszervezetek szerepe tűnt a legfontosabbnak mind a magas munkanélküliség kialakulásában (megakadályozva a bérek lefelé való alkalmazkodását), mind pedig a probléma-bérviasszafogáson keresztüli megoldásában (Decressin et al., 2001). Hollandiában a munkaadók és szakszervezetek közti 1982-es wassenaarai egyezményt az tette lehetővé, hogy a szakszervezetek a bérek helyett a foglalkoztatás maximalizálására helyezték át a hangsúlyt, amikor a kormányzat a megállapodás elmaradása esetére bérbefagyasztást helyezett kilátásba (Ebbinghaus–Hassel, 2000). Németországban a 2000-es évek elején a termelés Kelet-Európába és Ázsiába való áthelyezésétől való félelem ronthatta a szakszervezetek alkupozícióját (Geishecker et al., 2007). Estevão–Nargis (2002) szerint az 1990-es évek francia bérviasszafogásának magyarázata sem a szociális transzferekben, az adókban vagy a techno-

³³ A minimálbér képzésre gyakorolt hatásáról lásd például Neumark–Wascher (2001, 2002).

³⁴ A rezervációs bér a legalacsonyabb olyan bérszint, amely mellett az egyén hajlandó munkába állni.

³⁵ Ha például neoklasszikus környezetet és Cobb–Douglas termelési függvényt feltételezünk, a béreket hosszabb távon exogén módon növelve az új optimumban a magasabb bérek alacsonyabb foglalkoztatási szinttel és alacsonyabb kibocsátással párosulnak, anélkül, hogy a bérhányad kicsit is változna.

lógiai változásokban keresendő, bár a szakszervezeti preferenciák és egyéb tényezők (pl. munkapiaci intézmények változásai) hatásait a szerzők nem tudták elkülöníteni.

A szakszervezetekkel való megállapodást gyakran kínálati oldali lépések egészítették ki. Hollandiában a munkaidő csökkentése, részdős munka és korai nyugdíjazás révén igyekeztek növelni főleg a pályakezdők foglalkoztatását. A francia kormányzat célja az 1990-es években az alacsony képzettségű munkanélküliségének csökkentése volt, melyet célzott társadalombiztosítási járulék-csökkentés és a 35 órás munkahét szolgált. Az 1987-es ír Programme for National Recovery háromoldalú bértmegállapodásában a kormányzat arra tett ígéretet, hogy adócsökkentéssel és (alacsony szintről) növekvő szociális juttatásokkal kompenzálja a szerényebb nominálbér-emelkedést. Ezek értékeléséhez azonban ki kell emelni, hogy egyrészt a munkaidő csökkentése vagy a korai nyugdíjazás elméletileg nem hat a munkanélküliségre, másrészt az empirikus tapasztalatok sem igazolják vissza eredményességüket (Layard et al., 2005).

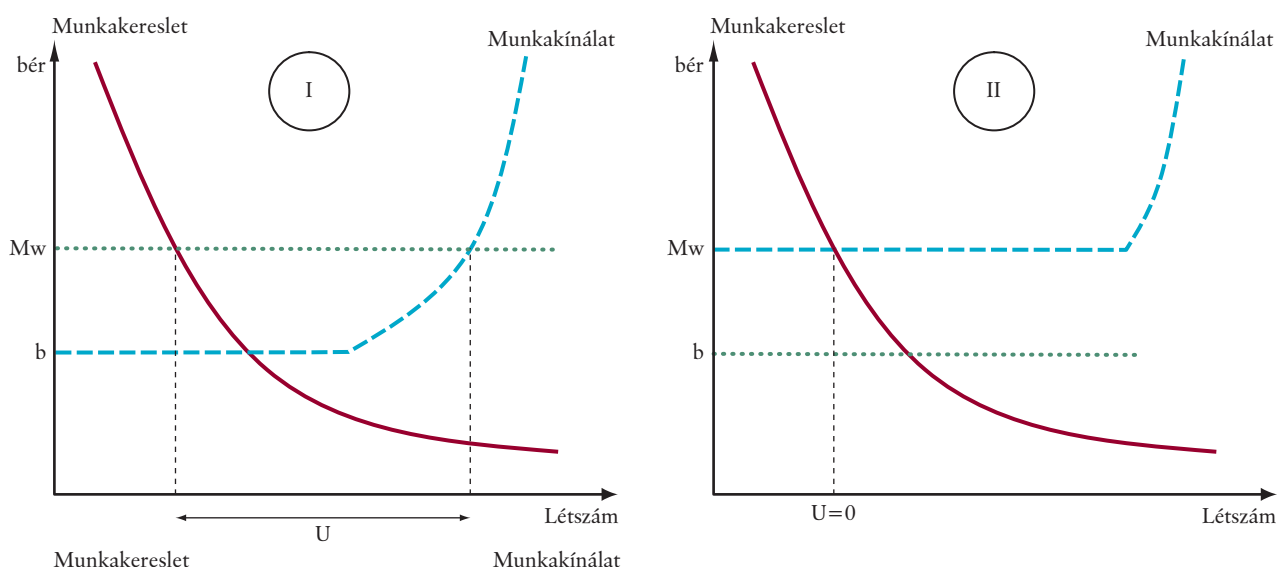
Két további megfontolás is figyelmet érdemel. Egyrészt, az empirikus tapasztalatok alapján a bértvisszafojtás általában a foglalkoztatás bővülésével jár együtt, különösen intenzívebb termékpiacon verseny mellett (Esteveo, 2005). Ennek elméleti magyarázata, hogy ha a termékek keresletének árrugalmassága nagyobb, akkor a munkakereslet bértugalmassága is magasabb. Másrészt, a mérséklődő fajlagos bérköltség versenyképesség-növelő hatása bármilyen bérszint mellett érvényesül. Sőt az euro bevezetését követően az árfolyam-leértékelődés lehetősége is elvész, így a bértvisszafojtás mint alkalmazkodási csatorna jelentősége megnő.

A hazai helyzet abban különbözik a nyugat-európaiktól, hogy a szakszervezetek szerepe Magyarországon jóval kisebb. Amint korábban is említettük, hazánkban inkább állami eszközök okozhatnak túl magas béreket: a korábbi fejezetekben tárgyalt magas adóterhelés és túlzott transzfereken túl szerepe lehet a minimálbérnek. Így a bértvisszafojtás útja sem koordinált béralku a szakszervezetekkel, hanem a transzferek vagy a minimálbér korlátozása. A kettő közti választáshoz ismerni kellene, hogy a magas bérköltség oka keresleti vagy kínálati eredetű-e (lásd 4-1. ábra). Ha a minimálbér (M_w) szintje magasabb az inaktívaknak juttatott transzfereknél (b), akkor a korlátozott munkakereslet miatt kényszerű munkanélküliség alakul ki (I. szituáció). Ekkor a megfelelő válasz a minimálbér csökkentése, a transzferek visszafogása nem növelné a foglalkoztatottságot. Ha a transzferek magasabbak, akkor az alacsony foglalkoztatás oka kínálati eredetű, amit nem kísér kényszerű munkanélküliség (II. szituáció). Ekkor a transzferek csökkentése emeli a foglalkoztatást, a minimálbér ebben az esetben nem effektív.

Annak eldöntésére, hogy Magyarországra a 4-1. ábra melyik szituációja jellemző, egyszerű szimulációt végzünk. Egy képzeletbeli, alacsony képzettségű ember (illetve pár) döntési szituációját modellezzük, aki számára két alternatíva áll rendelkezésre:

4-1. ábra

Munkapiaci egyensúly a minimálbér és a transzferek eltérő szintjei mellett



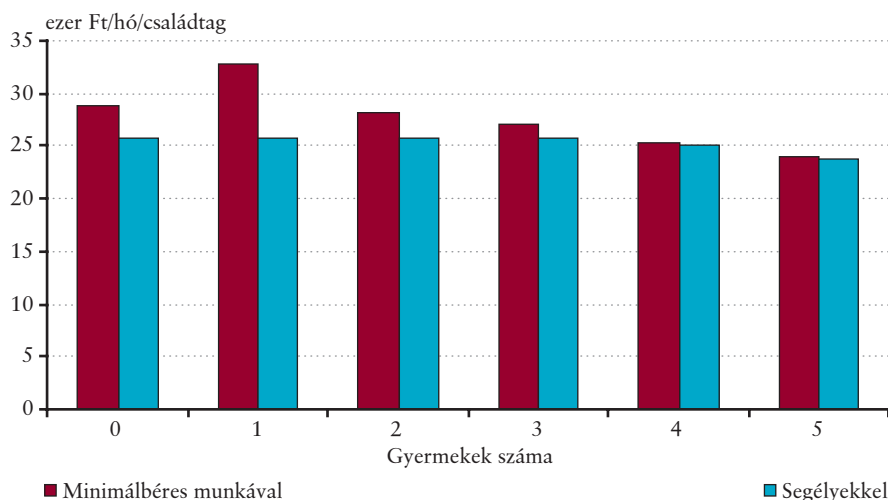
minimálbéren munkát vállal, vagy állami transzfereket vesz igénybe. Utóbbi lehet álláskeresői járadék vagy segély, illetve rendszeres szociális segély. Mivel az álláskeresői támogatások átmenetiek, ezért a később korlátlan ideig adható rendszeres szociális segélyre koncentrálunk. Ennek összege a család egy főre eső jövedelmét az öregségi nyugdíj minimális összegének 90%-áig (2009-ben 25 600 Ft-ig) egészíti ki, de nem haladhatja meg a minimálbér nettó összegét.

Figyelembe vesszük, hogy az egyén lehet egyedülálló vagy házas, illetve változó számú gyermeket nevelhet. Ezek függvényében többféle támogatást vehet igénybe. A családi pótlék jelenleg adómentes, összege a gyermekek számától és a családi állapottól függ. A gyermekgondozási segély (gyes) 3 év alatti gyermek esetén, a gyermeknevelési támogatás (gyet) pedig legalább 3 gyermek esetén jár (ha a legkisebb 3-8 év közötti). Az egyszerűség kedvéért feltételezzük, hogy ezeket az egyén mindig igénybe tudja venni. A gyes és gyet növeli az szja-alapot, de a rá eső adót nem kell megfizetni. Végül legalább 3 gyermek esetén családi adókedvezmény érvényesíthető. A házastárs feltevésünk szerint mindig inaktív.

A 4-2. ábrán egy inaktív párral rendelkező egyén családjának jövedelmi helyzetét mutatjuk be a gyermekek számának és a munkavállalásnak a függvényében.³⁶ A rendszeres szociális segély – az egygyermekes helyzet kivételével – mindig közel akkora jövedelmet biztosít, mint a minimálbéres munkavállalás. Sőt elemzésünk nem veszi figyelembe a háztáji vagy feketemunka lehetőségét, amely a segélyezett család jövedelmét kiegészítheti. Igaz, hogy 3 feletti gyermekszámnál azonban már a segély is egyre kisebb egy főre eső jövedelmet biztosít. Ennek oka, hogy a segély összege a minimálbér nettó összegében maximalizált. Ugyanakkor munkavállalás mellett még jobban csökken az egy családtagra eső jövedelem a gyermekszám növekedésével. E számokból úgy tűnik, nem a minimálbér túlzott szintje, hanem inkább a munkakínálat lehet a foglalkoztatás növelésének korlátja.

4-2. ábra

Minimálbéres munkával, illetve segélyekkel elérhető jövedelmi szint*



* Két inaktív szülő közül az egyik vállalhat munkát, összegek a 2009 februárjában hatályos szabályozás alapján.

A helyzetértékelést azonban több tényező is nehezíti. Egyrészt ugyan a korábbi fejezetekből világosan kiderült, hogy a transzferek mértéke Magyarországon kiugróan magas, a minimálbér szintjével összevetni közvetlenül mégsem lehet: figyelembe kell venni, hogy a minimálbérért meg kell dolgozni, a transzferek pedig ellenszolgáltatás nélkül (vagy jóval kevesebb ellenszolgáltatással) kaphatók. Máshogy megfogalmazva, a releváns korlátok nem a fent számított, minimálbérből és a transzferjuttatásokból származó jövedelmek, hanem az egyén számára ezekből származó hasznosságok. Másik probléma, hogy a valós munkanélküliség, mint a két eset közötti vízvázalstó, nehezen mérhető: tartós munkakeresleti problémák esetén könnyen elképzelhető, hogy a legtöbb munkát kereső előbb-utóbb feladja, és inaktivitásba vonul. A továbbiakban a magyarországi minimálbér részletesebb vizsgálatán és a kérdésben a legrelevánsabb csoport, az alacsony képzettségűek munkakínálatának elemzésén keresztül próbálunk tisztább képet kapni.

³⁶ Az egyes kategóriák pontos nagyságáról nincs információ, ezért közelítésként a KSH munkaerő-felmérésének adataiból becsültük őket. Eszerint 2008 decemberében kb. 217 ezer olyan háztartás lehetett Magyarországon, melyben a háztartásfő – és ha van, párja is – aktuálisan munkavállalási korú, és legfeljebb 8 általános iskolát végzett. Közülük 128 ezer háztartás gyermektelen, 37 ezer egy-, és 30 ezer kétgyermekes, a többi pedig három vagy annál több gyermekes.

4.2. MINIMÁLBÉR

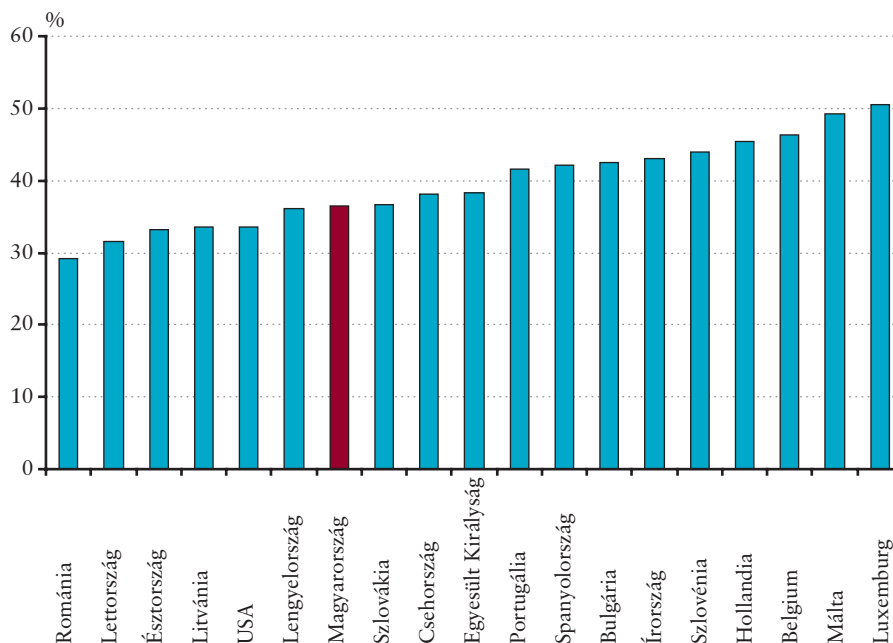
A munkakeresletet akadályozhatják adminisztratív korlátok, mindenekelőtt a minimálbér, ami alsó korlátot szab a béralkalmazkodásnak. A minimálbér közgazdaságilag indokolt monopsonikus munkakereslet esetén, amikor a minimálbér korrigálhatja a munkapiaci sűrűlódásokat.³⁷ A minimálbér létezését igazolhatja emellett az a szociális megfontolás, hogy a legalacsonyabb munkabér is biztosítsa a munkavállaló megélhetését, vagyis ne lehessen alacsonyabb egy valamilyen módon definiált létminimumnál. A gyakorlatban azonban a minimálbér emelését gyakran a jövedelmek elrejtésének széles körű gyakorlata motiválja.

A minimálbér foglalkoztatottsági hatása tehát a munkapiaci sűrűlódásoktól, és a munkakínálat és -kereslet rugalmasságától függ. A magasabb minimálbér a (fehér) gazdaságban közvetlenül megemeli az alacsony bérűek munkaköltségét és a nettó béreket is, tehát a munkakínálatot növeli, a munkakeresletet pedig csökkenti. Monopsonikus munkakereslet esetén érvényesülhet a magasabb minimálbér pozitív munkakínálati hatása, azonban ellenkező esetben a munkakereslet csökkenése miatt az egyensúlyi bérszintnél magasabb minimálbér csökkenti a foglalkoztatottságot. Ekkor az adóék foglalkoztatási hatása is erősebb, a minimálbér szintjén például a munkaadói terhek emelkedése egy az egyben a foglalkoztatottságban csapódik le, hiszen nincs lehetőség a bruttó bérek csökkenésére. Fontos megjegyezni, hogy amennyiben a minimálbér nem a valós bért tükrözi (aluljelentett jövedelmek), akkor elsősorban a munkaköltség változik, a reáljövedelem csak kisebb részben, így még sűrűlódásos munkapiacra is viszonylag kevésbé relevánsak a kínálati tényezők. A bérsokk ugyanakkor ebben az esetben jóval kisebb, ami mérsékeli a negatív foglalkoztatottsági hatást.

Felmerül a kérdés, hogy Magyarországon túl magas-e a minimálbér, és ez mennyiben járul hozzá az alacsony képzettségűek alacsony foglalkoztatási szintjéhez. A rendelkezésre álló adatok nem adnak egyértelmű választ. A minimálbérnek a versenyszféra átlagbérehez viszonyított aránya (az ún. Kaitz-index) Magyarországon az EU-átlag alatt, a számunkra inkább mérvado visegrádi országokéval nagyjából egy szinten van (lásd 4-3. ábra).³⁸

4-3. ábra

A minimálbér átlagbérehez viszonyított aránya*
(2007)



Forrás: Eurostat.

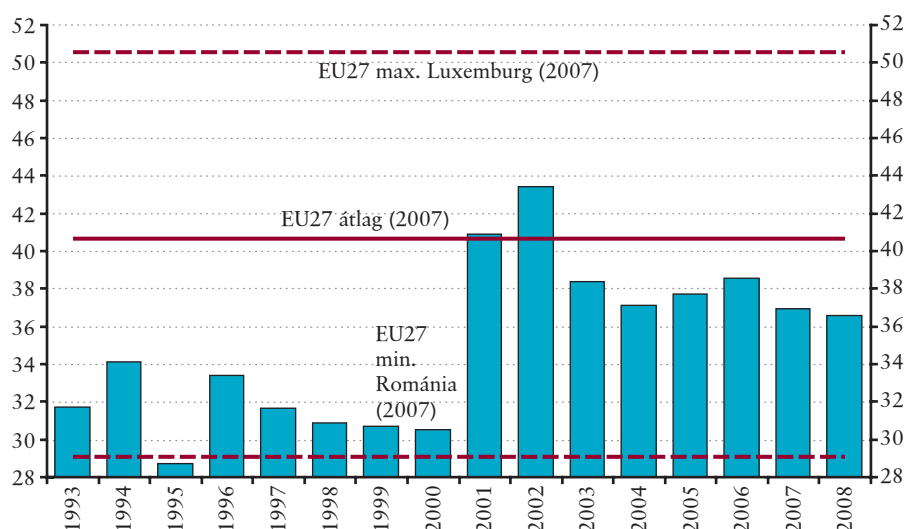
*Az ipar és a piaci szolgáltatások átlagos bruttó béréhez viszonyítva.

³⁷ A monoposzónia a tökéletes verseny azon formája, amikor sok munkavállaló relatíve kevés munkahelyért versenyez. Ilyen esetben a munkaadó a tökéletes piac által meghatározott bérnél kevesebbet ajánl. A munkabért így nem a munkaerő határterméke és határköltsége határozza meg, hanem az a minimális bér, amelyért még talál munkaerőt. A munkabér exogén emelésével így a kínálati görbén haladva magasabb foglalkoztatottság érhető el.

³⁸ Bár a minimálbér átlagbérehez viszonyított aránya a leggyakrabban használt mutató, nem feltétlenül mutatja jól, hogy túl magas-e a minimálbér, ugyanis a bérminimum hatással van az egész bérskálára, így az átlagjövedelemre is.

4-4. ábra

A Kaitz-index alakulása Magyarországon



Forrás: Eurostat.

A Kaitz-index időbeli alakulását tekintve a legjelentősebb változást a minimálbér 2001–2002-es megduplázása hozta (lásd 4-4. ábra), amely – bár makroszinten nem látszott jelentős visszaesés a foglalkoztatásban – számos tanulmány eredményei³⁹ szerint a munkakereslet mérséklésén keresztül csökkentette a foglalkoztatottságot a kisvállalatok körében, és rontotta az alacsony bérűek foglalkoztatási esélyeit, különösen súlyosan érintve egyes iparágakat (pl. textilipar). 2002 óta a minimálbér nem követte a piaci bérek emelkedését, ami az index mérséklődését eredményezte.

Összességében elmondható, hogy bár nem állítható egyértelműen, hogy a minimálbér jelentősen eltéríti a béreket az egyensúlyi szinttől, a minimálbér emelkedésének visszafogása *ceteris paribus* visszafogja a béremelkedést és hozzájárulhat a munkakereslet ösztönzéséhez. Különösen igaz ez akkor, hogy ha a minimálbérnek a magasabb bérekre is van hatása, vagyis ha a vállalatok a bérkülönbségek megtartása érdekében a minimálbér emelkedése után a magasabb keresetűek bérét is emelik. Különösen indokolt a szakképzett, középfokú és diplomás minimálbér megszüntetése. Ebben az esetben sem a monopsonikus munkakereslet, sem a szociális megfontolások nem indokolják a minimálbér alkalmazását, viszont az adminisztratív korlátok eltorzíthatják a bérskálát és csökkentik a bérugalmasságot.

4.3. MUNKAKÍNÁLATI VAGY MUNKAKERESLETI KORLÁTOK?

Az aktivitás alacsony volta Magyarországon egyértelműen munkakínálati problémák jelenlétére utal. Bár az alacsony aktivitást az is okozhatná, hogy a rendelkezésre álló munkaerő egy része nem keres aktívan munkát, a korábbi fejezetekben és az 1-5. ábrán is láthattuk, hogy az uniós átlagtól való elmaradásunkban a dolgozni akaró, ámde reményvesztett munkanélküliek magasabb aránya távolról sem a legfontosabb tényező. Kérdés azonban, hogy jelentkeznek-e olyan keresletoldali korlátok, amelyek a kínálatot negatívan ösztönző tényezők megváltoztatása esetén is jelentős mértékben akadályozhatják az aktívvá válók elhelyezkedését.

Keresleti jellegű problémákat Magyarországon főként a magas adóék és a minimálbér okozhat. Az előbbi lehetséges hatásait a 3. fejezetben tárgyaltuk. Az utóbbiból fakadó problémák jeleit főként az alacsonyabb végzettségű csoportokra vonatkozó adatokban érdemes keresni.

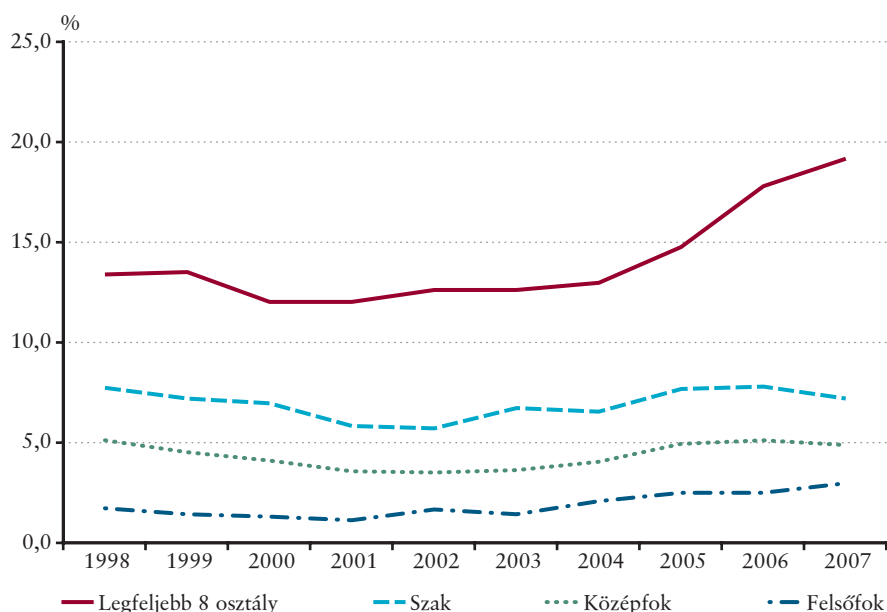
A 4-1. ábrán láthattuk, hogy ha egy csoport alacsony foglalkoztatottsága a minimálbér következtében túlzottan magas bérszintre vezethető vissza, az rendszerint magas munkanélküliséggel jár, míg ha az inaktivitásra ösztönző tényezők okozzák a problémát, a munkanélküliség alacsonyabb szintjével szembesülünk.

³⁹ Kertesi és Köllő 2002, 2003, 2004; Halpern et al. 2005.

Kiemelkedően magas és hosszú ideig jelen lévő munkanélküliséget valójában csak a 8 osztályt vagy kevesebbet végzettek körében figyelhetünk meg. Ez az érték az elmúlt évtizedben rendszerint 15-20 százalék körül alakult, ami önmagában is magas, de – mivel ez a csoport általában is nehezebben foglalkoztatható – nem tekinthető igazán kirívónak. Ha azonban a munkanélküliek számát kiegészítjük a dolgozni szándékozó inaktívakkal, a mutató a 25-35 százalékos tartományban mozog.⁴⁰ Emellett az is megfigyelhető, hogy 2004-től kezdve – a nemzetközi konjunktúra ellenére, és elszakadva a többi végzettségi csoportban látható folyamatoktól – növekedésnek indult az alapfokú végzettséggel rendelkező munkanélküliek aránya. A változás oka nem kizárt, hogy a segélyezési rendszerben bekövetkezett változások következménye. Mindenesetre arra utal, hogy a munkaerő egyre kevésbé képes felszívni ezt a réteget.

4-5. ábra

A munkanélküliségi ráta alakulása a 25–49 éves korcsoportban



Forrás: KSH munkaerő-felmérés.

A minimálbér kárhoztatása ellen szól, hogy annak 2001. és 2002. évi jelentős megemlése nem volt rövid távú, egyértelműen azonosítható hatással sem az aggregált, sem az alacsony végzettségűek körében mért munkanélküliségi ráta alakulására: az a következő néhány évben is történelmi mélypontra tartózkodott. Ez azonban megtévesztő lehet, mivel – különösen az alacsony képzettségűek esetében – megnövekedhetett az álláskeresőket hamar feladó reményvesztett munkanélküliek száma. A dolgozni szándékozókkal kibővített munkanélküliek esetében már láthatunk arra utaló jeleket, hogy a legalacsonyabb végzettségűek esetében a mutató már korábban elszakadt a többi végzettségi csoportban mérttől (4-6. ábra). Másrészt nem kizárt az sem, hogy a minimálbér nem annak drasztikus megemlése idején, hanem csupán egy későbbi időpontban vált ténylegesen effektívvé.

A 2001. és 2002. évi minimálbér-emelés közkeletű vélekedés szerint a textilipart érintette a leginkább. Valószínű, hogy a leépülés jelentős része a távol-keleti verseny következtében egyébként is végbement volna, és az is látható, hogy az iparág súlya ugyanebben az időszakban a szomszédos országokban is jelentősen csökkent. Ugyanakkor a munkaerő-felmérés adataiban valóban megfigyelhető, hogy az egyébként is jellemző létszámcsökkenés Magyarországon 2002 és 2005 között jelentősen felgyorsult. Az időszak során 155 ezerről mintegy 90 ezer főre csökkent az iparágban foglalkoztatottak létszáma. Ez a gyorsulás könnyen lehet a minimálbér-emelés következménye, így tanulságos lehet az ágazatból ez alatt az idő alatt elbocsátottak sorsát külön megvizsgálni. Mivel a munkaerő-felmérés az állástalan csoportok körében rákérdez az egykori munkahely jellemzőire és megszűnésének idejére, lehetőségünk van a csoport nyomon követésére.

⁴⁰ Természetesen az így megnövelt csoport nem hasonlítható össze egy az egyben az ILO definíciója szerinti munkanélküliség máshol mért értékével. Magyarország azonban – ellentétben például a régió legtöbb országával – azok közé az országok közé tartozik, ahol a dolgozni akarók körében alacsony az ILO definíciója szerinti munkanélküliek aránya.

4-6. ábra

A dolgozni akaró inaktívakkal kibővített munkanélküliségi ráta alakulása a 25–49 éves korcsoportban

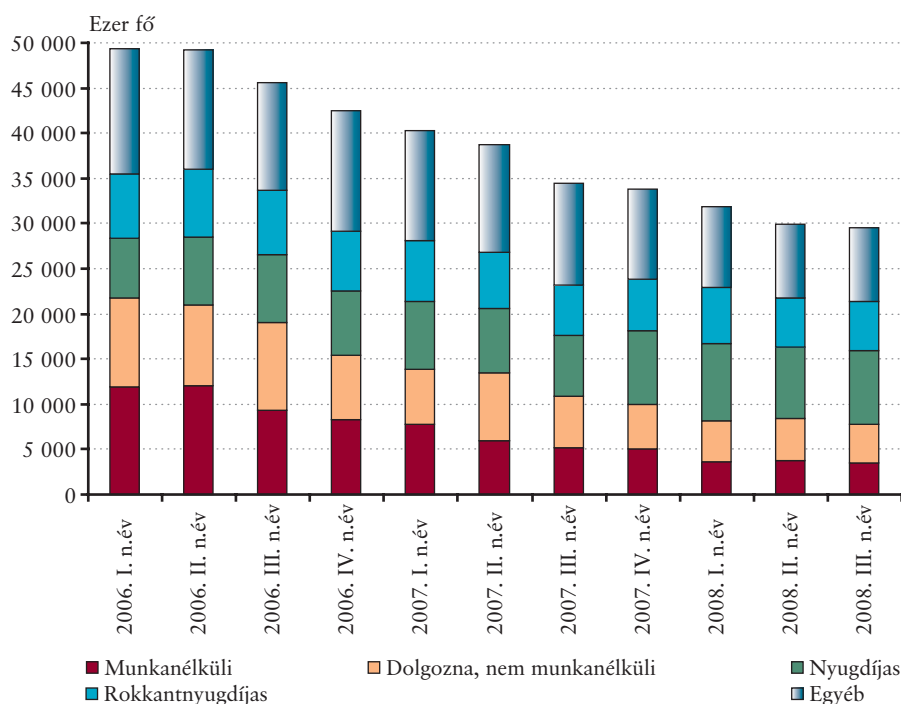


Forrás: KSH munkaerő-felmérés.

Azt várjuk, hogy ha a foglalkoztatáscsökkenés csupán természetes átrendeződés következménye, és a gazdaságban összességében sem jelentős keresleti, sem számottevő kínálati problémák nem jelentkeztek, az elbocsátottak jelentős része hamarosan új állást talált volna. Kizárólag keresleti problémák jelenléte esetén az elbocsátottak ugyan nem találtak volna új állást, azonban továbbra is szerettek volna munkába állni. Végezetül, ha a munkavállalók rezervációs bére is túlzottan magas lett volna, így nem tartották volna szükségesnek, hogy új munkahelyet keressenek, úgy az állásvesztők főként inaktívakká váltak volna.

4-7. ábra

A textiliparból 2002–2005 közt elbocsátott, azóta állástalan csoport összetételének alakulása



Forrás: KSH munkaerő-felmérés.

A 4-7. ábrán látható a textiliparból a 2002–2005 közötti időszakban elbocsátott, azóta is állástalan csoportok összetételének alakulása. Az adatokból arra következtethetünk, hogy napjainkig az ebben az időszakban elbocsátott munkaerő legalább felének sikerült azóta új munkát találnia.⁴¹ A szociális rendszer túlzott bőkezűségére utal ugyanakkor, hogy azok, akik mindmáig nem találtak állást, nagyrészt nemcsak a keresést adták fel (ami a reményvesztés következménye is lehetne), de saját bevallásuk szerint már nem is kívánnak munkába állni.

Összességében elmondható, hogy kínálatoldali problémák jelenléte mutatható ki az adatokból, az alacsony aktivitási ráta egyértelműen ennek köszönhető. Emellett úgy tűnik, hogy a legalacsonyabb, legfeljebb 8 általános iskolai osztályt végzett csoportok foglalkoztatását keresletoldali tényezők is akadályozzák, míg a többi iskolázottsági csoportban nem látunk igazán jelentős keresleti problémára utaló jeleket. Ebből azonban nem következik, hogy amennyiben sikerülne az aktívak számát növelni, ne ütközhetnének keresleti korlátokba a magasabb végzettségű csoportok esetében is.

⁴¹ Mivel a létszámcsökkenés az elbocsátottak és az újonnan belépők számának különbsége, az eredetileg elbocsátottak száma több lehetett, mint 65 ezer fő.

5. Következtetések

Európa fejlettebb régiójához való felzárkózásunk nem adottság. Míg Magyarország a rendszerváltást követő időszakban a piacgazdaságra való áttérést segítő reformok első szakaszát sikeresen vette, addig az átmenet következő szakaszában, a nagy ellátórendszerek reformjában hazánk régiós összehasonlításban sem jeleskedett. Fontos lenne belátni, hogy a kezdeti gazdaság-élénkítő sokkok hatása előbb-utóbb lecseng, növekedési potenciálunk kihasználásához további lényeges intézkedések, a gazdaság több területét egyszerre átfogó reformok szükségesek.

„Magyarország viszonylag alacsony életszínvonala többek között az alacsony foglalkoztatási rátához kötődik” – hívja fel a figyelmet a tavaly megjelent *Reforms for Stability and Sustainable Growth* (Reformok a stabilitásért és a fenntartható növekedésért) című OECD-tanulmány. Számtalan közgazdász szakértő osztja véleményünket, hogy Magyarország számára jelenleg a foglalkoztatottság növelése és az inaktivitás visszaszorítása jelenti a legnagyobb kihívást.

Az ehhez kapcsolódó reformoknak négy alapvető szempontnak kell megfelelniük: (1) ösztönözzék a munkahelyteremtést, (2) növekedést generáljanak, (3) bővítsék az adózók körét, és így javítsák az ellátók-ellátottak arányát, illetve (4) őrizzék meg vagy javítsák az államháztartási egyensúlyt. Az eddigiekben felvázoltak alapján ehhez a következő lépésekre van szükség:

- A jóléti transfereket vissza kell szorítani, illetve a transfereken keresztül a munkakeresést és a munkába állást jobban kell ösztönözni. Ez egyrészt csökkenti a munkába állás határköltségét (főleg az alacsonyabb képzettségű körében) és ezen keresztül emeli az aktivitást, másrészt csökkenti az államháztartás terheit.
- Ezzel párhuzamosan a munkát terhelő adók és járulékok csökkentése szükséges, négy alapvető szempont szerint:
 - (1) Recesszió idején elsősorban munkaadói járulékot csökkentünk, hiszen rövid távon ez hat a leginkább a foglalkoztatásra.
 - (2) Az alacsony keresetűeket minél alacsonyabb átlagos szja-kulccsal terheljük. Ezzel ösztönözhetjük a hosszan tartó inaktivitás szempontjából leginkább kritikus tömeget, az alacsonyan képzettek munkába állását.
 - (3) Magas jövedelműeknél (kb. évi 3 millió Ft felett) az alacsonyabb marginális kulcsok jótékonyan hatnak a növekedésre. A marginális kulcsokat azok körében érdemes alacsonyan tartani, akiket egyrészt ezáltal több munkavégzésre lehet ösztönözni, másrészt akik a legtermelékenyebbek és így leginkább segítik a növekedést.
 - (4) Az egyszerűbb és kiszámíthatóbb adórendszer egyrészt csökkenti az adminisztrációs költségeket, másrészt kevésbé ösztönöz adóelkerülésre, harmadrészt pedig a kiszámíthatóság jelentősen csökkentheti a beruházások és munkahelyteremtések elvárt hozamát.
- Bár a minimálbér szintje nemzetközi összehasonlításban nem tűnik magasnak, erős korlátját jelentheti az alacsonyabb képzettségűek foglalkoztatásának. A szociális transferek visszaszorításával elképzelhető, hogy egyes jelenleg inaktív csoportok ugyan szeretnének újból munkába állni, ám a minimálbér miatt nem kapnak munkát. Így félő, hogy ezáltal ebben a körben inkább a munkanélküliség emelkedését, mintsem a foglalkoztatottság bővülését érjük el.
- Hosszabb távon fontos a képzettség további növelése, az alacsonyan képzettek arányának további visszaszorítása.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti lépéseket egy csomagban kell kezelni, párhuzamos megvalósításuk esetén érhető el a kívánt hatás. Mindez egyszerre biztosítja az államháztartás egyensúlyát, a növekvő munkakeresletet és munkakínálatot, ezen keresztül pedig a megélénkülő gazdaságot és a csökkenő munkanélküliséget. A munkaadók csökkentése például a jóléti transferek lefaragása nélkül nem csupán az államháztartási egyensúlyt rontja, hanem munkapiaci hatását tekintve is kevesebb eredményt hoz. Az adók behajtásának szigorításával önmagában ugyancsak kedvezőtlen eredményre számíthatunk: nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az adóelkerülés a gazdaság optimális reakciója a magas adóterhelésre. Így a szigorítás növekedési áldozatokkal járhat, amit a több bevétel miatti esetleges adócsökkentés kérdéses, hogy mennyire tud ellensúlyozni.

Hivatkozások

ÁDÁM, S.–KUTAS J. (2004): A foglalkoztatottak számának alakulása a személyi jövedelemadóból származó jövedelmek alapján. *Munkaügyi Szemle*, 3. szám, 2004.

APPLICA–CESEP–EUROPEAN CENTRE (2007): Study of Compilation of Disability. Statistical Data from the Administrative Registers of the Member States.

AUGUSZTINOVICS, MÁRIA–KÖLLŐ JÁNOS (2007): Munkapiaci pálya és nyugdíj, 1970–2020. *Közgazdasági Szemle*, LIV. évf., 2007. június, 529–559. o.

BAILY, M. N.–C. HULTEN–D. CAMPBELL–T. BRESNAHAN–R. E. CAVES (1992): Productivity Dynamics in Manufacturing Plants. *Brookings Papers on Economic Activity*, 187–267. o.

BAKOS, PÉTER–BENEDEK DÓRA–BENCZÚR PÉTER (2008): Az adóköteles jövedelem rugalmassága. *MNB Working Papers* 2008/7.

BÁLINT, MÓNICA–KÖLLŐ JÁNOS (2007): Gyermekeknevelési támogatások. *Munkaerőpiaci Tükör* 2007.

BLASKÓ, ZSUZSA (2008): Does early maternal employment affect non-cognitive children outcomes? – A literature review. *BWP* 2008/5.

CSERES–GERGELY, ZSOMBOR (2007): Inactivity in Hungary – the persistent effect of the pension system. *BWP* 2007/1.

DECRESSIN, J.–M. ESTEVÃO–P. GERSON–C. KLINGEN (2001): Job-rich growth in Europe, France, Germany, Italy and Spain: Selected Issues Paper, Chapter 2, *IMF Country Report* No. 01/203, Washington: International Monetary Fund, 36–80. o.

EBBINGHAUS, B.–A. HASSEL (2000): Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States. *Journal of European Public Policy*, Vol. 7., No. 1., 44–62. o.

ELEK, P.–SCHARLE Á.–SZABÓ B.–SZABÓ P. (2008): *A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon*. Kézirat. Pénzügyminisztérium.

ELEK, P.–SZABÓ P. (2008): *A fiktív minimálbérek vizsgálata a bértarifa-felvétel segítségével*, www.mktudegy.hu/files/ElekPeter.pdf.

EHRENBERG, R. G.–R. S. SMITH (1991): *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. Fourth edition, HarperCollins Publishers.

ESTEVÃO, M.–N. NARGIS (2002): Wage Moderation in France. *IMF Working Paper* 02/151, Washington. International Monetary Fund.

GÁBOS, ANDRÁS–GÁL RÓBERT IVÁN–KÉZDI GÁBOR (2005): *Fertility effects of the pension system and other intergenerational transfers*. Paper prepared for the 5th International Workshop of the Project on Intergenerational Equity (PIE). Tokyo, March 10-12, 2005. 6 June 2006.

GEISCHECKER, I.–H. GÖRG–J. R. MUNCH (2007): Do Labour Market Institutions Matter? Micro-Level Wage Effects of International Outsourcing in Three European Countries”. *EPRU Working Paper Series* 2007-03, Department of Economics, University of Copenhagen.

GOLIAS, P.–R. KINICA (2007): *Experience of the 2003-2004 Labour Market Reform in Slovakia*. INECO projekt tanulmány.

GRUBER, JON–EMMANUEL SAEZ (2002): The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications. *Journal of Public Economics*, 84 (1), 1–32. o.

HABLICSEK, LÁSZLÓ (2005): *Demográfiai forgatókönyvek és a gazdasági aktivitás előrebecslése hosszú távú nyugdíjmodellezéshez*. Kézirat.

HALPERN, L.–KERTESI G. –KOREN M.–KÖLLŐ J.–KÖRÖSI G.–VINCZE J. (2004): A minimálbér költségvetési hatásai. *Közgazdasági Szemle* LI. évf., április, 325–345. o.

KÁTAY, G.–NOBILIS B. (2009): *Driving forces behind changes in the aggregate labour force participation in Hungary*. Kézirat.

KERTESI, G.–KÖLLŐ J. (2003a): Fighting “Low Equilibria” by Doubling the Minimum Wage? Hungary’s Experiment. *IZA Discussion Paper Series* No. 970.

KERTESI, G.–KÖLLŐ J. (2003b): The Employment Effect of Nearly Doubling the Minimum Wage – The Case of Hungary. *Budapest Working Paper on the Labour Market* 2003/6.

KÖLLŐ, J. (2006): Workplace Literacy Requirements and Unskilled Employment in East-Central and Western Europe – Evidence from the International Adult Literacy Survey (IALS). *Budapest Working Papers on the Labour Market* 2006/07. MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Budapesti Corvinus Egyetem.

KÖLLŐ, J. (2008): A magyar munkapiac néhány vonása – európai tükröben. *Munkaerőpiaci Tükör*, 38–86. o.

KÖRÖSI, G. (2005): *A versenyszféra munkapiacának működése*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

KREKÓ, J.–P. KISS G. (2007): Adóelkerülés és a magyar adórendszer. *MNB-tanulmányok* 65.

LAYARD, R.–S. NICKELL–R. JACKMAN (2005): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Második kiadás, Oxford University Press.

LEIBFRITZ, W.–J. THORNTON–A. BIBBEE (1997): Taxation and Economic Performance. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 176, OECD Publishing.

NEUMARK, D.–W. WASCHER (2001): Minimum Wages and Training Revisited. *Journal of Labor Economics*, Vol. 19. No. 3., 563–595. o.

NEUMARK, D.–W. WASCHER (2002): Minimum Wages and Skill Acquisition: Another Look at Schooling Effects. *Economics of Education Review*, Vol. 22. No. 1., 1–10. o.

OECD (2001): Tax and the economy: a comparative assessment of OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*, No. 6, Paris.

OECD (2007): *Pensions at a glance*.

ORBÁN GÁBOR–PALOTAI DÁNIEL (2006): Kihívások előtt a magyar nyugdíjrendszer. *MNB-tanulmányok* 55.

SCHARLE ÁGOTA (2007): A rokkantnyugdíjazás növekedésének munkapiaci okai. *Munkaerőpiaci Tükör*, 91–100. o.

WORLD BANK (2005): *EU8 – Quarterly Economic Report*.

MNB-tanulmányok 79.

Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon

2009. április

Nyomda: D-Plus

H-1037 Budapest, Csillaghegyi út 19–21.

