

**A NÉPESEDÉSPOLITIKAI, SZOCIÁLPOLITIKAI,
GYERMEKVÉDELMI ÉRTÉKEK, CÉLOK, ESZKÖZÖK
VÁLTOZÁSA A MAGYAR CSALÁDTÁMOGATÁSI RENDSZERBEN A
RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG**

GYARMATI ANDREA

A családpolitikai beavatkozások (értékek, célok, eszközök, hatások) a rendszerváltástól napjainkig kormányzati ciklusonként változtak. A tanulmány ezt a folyamatot szándékozik bemutatni és értékelni. Ennek során számos definíciós és logikai probléma merült fel, ezért megpróbáltuk a használt fogalmakat egységes cselekvéseméleti keretben értelmezni. A fogalomhasználat ezért eltér a megszokottól, így a műfaj is: a politológiát (politikai intézkedések, jogszabályok), a szociológiát (módszertan, elmélet) és a szociálpolitikát (értékek, eszközök, hatások) próbálja ötvözni.

Kutatási kérdés, módszertan

Az alábbi kérdésekre kerestünk választ:

- Mi befolyásolja a döntéshozókat inkább: a gazdasági feltételek vagy a vallott, kinyilvánított értékek?
- A vallott értékek honnan eredeztethetők, összeállnak-e egységes értékrendszerrel?
- Elkülöníthető-e a cél-, illetve az eszközracionális cselekvés az egyes intézkedéseknél?
- Melyik kormányzati családpolitikai stratégia sikeres, azaz valósítja meg szándékát, illetve melyik nem, és vajon miért?

Az empirikus tesztelés módszerül döntően a dokumentumelemzést alkalmaztuk. A rendszerváltás utáni kormányprogramokat, jogszabályokat, törvényvitákat, módosító indítványokat, hatáselemzéseket gyűjtöttük össze és elemeztük.

Elméleti keret

A dolgozat elméleti keretét a Max Weber-i tudományelmélet, cselekvésemélet és módszertan szolgál (Weber 1998 [1917]). Ennek értelmében az értékaxiómák tudományosan nem bizonyíthatók, mindössze tudatosíthatók, levezethetők a következményeik, eszközeik és mellékhatásaik, melyek új *értékaxiómákhoz* vezethetnek. Az értékek helyességéről tehát Weber szerint nincs értelme vitázni (önmagukban nem összehasonlíthatók), a kutató mindössze annyit állíthat biztosan, hogy a cselekvés, intézkedés *helyes*,

ha X intézkedés valóban eszköze Y eredmény elérésének. Ugyanakkor az *értékek* belehelyezhetők egy nagyobb kontextusba – jelen esetben a gazdasági-társadalmi helyzet kontextusába –, így megállapítható róluk az, hogy adott érték adott gazdasági-társadalmi kontextusban sikeres cselekvéshez vezet-e vagy sem, másrészt megállapítható, hogy az érték mentén történt-e a célkijelölés és eszközválasztás (értékracionális cselekvés¹), avagy inkább a célok mentén jelölődtek ki az eszközök és az értékek (célracionális cselekvés²). Meglátásunk szerint ugyanis nem egyszerűen arról van szó, hogy „A változások (...) mögött (...) az egyes időszakok eltérő makrogazdasági feltételei (...) másrészt különböző ideológiai nézetek, eltérő társadalompolitikai szándékok, illetve aktuálpolitikai esetlegességei álltak” (Ignits – Kapitány 2006. 383.). Jelen tanulmányban – bár csak hipotézisként – megfogalmazható, hogy az értékválasztás (kulturális változók halmaza) sokkal inkább befolyásolja a döntéshozatalt, azaz az eszközválasztást, mint a kemény vagy strukturális változók.

A *hatások* elemzésénél sem lehet eltekinteni az adott társadalmi-gazdasági kontextustól. Mivel azonban egy ilyen alapos elemzés többszörösen túlhaladná dolgozatunk kereteit, az egyes hatások bemutatása a szakirodalomban fellelhető – helyenként empirikusan tesztelt, helyenként pusztán erős hipotézisként megfogalmazódó – effektusok bemutatására korlátozódik.

Fogalmi keretek

Ahhoz, hogy az egymást követő kormányok családpolitikai intézkedéseinek érték-, cél-, eszköz- és (mellék)hatásrendszerét értékelni tudjuk, tisztázni kell néhány közpolitikai alapfogalmat, illetve ezek egymáshoz való viszonyát. Az első maga a közpolitika: „A közpolitika a politika azon területe, mely egyrészt a politika tartalmát (a megvalósítandó közcélakat), másrészt a politikai döntéshozatalt (a közcélok kiválasztását, a megvalósításra irányuló stratégia meghatározását) foglalja magában (...) A szakpolitikák vagy kötőjel-politikák a közpolitika családjához tartoznak (...) (Domszky 2004). Ezek a közpolitikák hatásaikban, eszközeikben gyakran átfedik egymást, ugyanakkor különböző társadalompolitikai prioritásként (cél- és eszközrendszerként) is értelmezhetők és különíthetők el (azaz nem pusztán tematikus egységet alkotnak).

A fogalmak egymáshoz való viszonya azonban ennél bonyolultabb. Az egyértelmű, hogy a legátfogóbb kategória a társadalompolitika: ... „a társadalompolitikát úgy definiálhatjuk, mint egy intézményrendszert, melynek célja alapvetően az azokkal a kockázatokkal szembeni védelem, amelyek a társadalmi újratermelés alapjául szolgáló emberi erőforrást fenyegetik. Pozitív megfogalmazásban a társadalompolitika célja a humántőke fejlesztése.” (Czibere 2006. 63.) A társadalompolitika ezen meghatározása ugyanakkor közel áll a társadalmi biztonság fogalmához is (ILO 1984). A társadalompolitikán belül fogalmazhatók meg a különböző prioritást képviselő közpolitikák. Ezek közül

¹ A weberi terminológia szerint értékracionális az a cselekvés, amelyet etikai, vallásos vagy bármilyen néven nevezendő ön-értékbe vetett hit határoz meg, a sikertől függetlenül (Weber 1987).

² Célracionális a cselekvés, ha a cselekvő a külvilág tárgyaitól, más emberektől elvár valamilyen viselkedést, és ezt a várakozást racionálisan kiválasztott és mérlegelt (egyéni) céljainak sikeres eléréséhez eszköznek vagy feltételnek használja (Weber 1987).

azonban a családpolitika több szempontból is kilóg. „A családpolitikát az különíti el más társadalmpolitikai eszközrendszerektől, hogy míg azokban a jövedelmi kockázat elkerülendő és negatív tartalmú, addig a gyermekvállalás szándékolt és pozitív tartalmú.” (Czibere 2006. 64.) Másrészt – mint ahogy az alábbiakban kifejtjük – a családpolitika önmagában nem cél- és eszközrendszer, hanem sokkal inkább végeredménye és hatása más közpolitikáknak. Könnyen belátható ugyanis, hogy a családok életének befolyásolása nem lehet önmagában álló kormányzati törekvés. A célok és a hozzájuk kapcsolódó eszközök tehát más közpolitikákból kerülnek a családpolitikába.

A döntések, intézkedések a családpolitikát általában 4–5 társadalmi cél szolgálatába állíthatják, így *népesedéspolitikai, szociálpolitikai* (beleértve a *gyermekvédelmet* is), *foglalkoztatáspolitikai, esélyegyenlőségi* és általános *társadalmpolitikai* célokat kitűző intézkedéseket, programokat különíthetünk el. Természetesen egy-egy ciklusra jellemző, hogy a családpolitikán belül melyik közpolitikai célrendszer van túlsúlyban, illetve hogy ehhez milyen politikai értékrend fogalmazódik meg.³ A bevezetett intézkedések hatása pedig jól mutatja, hogy a célhoz megfelelő eszközt választott-e az adott kormányzat (vagy mellékhatások jelentkeztek – esetleg ezek a mellékhatások szándékoltak), azaz hogy weberi értelemben helyesnek, sikeresnek értékelhető-e az adott családpolitika.

Az egyetlen fogalom tehát a közpolitikákon belül, amely legkevésbé jelöl prioritást, célrendszert, az maga a *családpolitika*, mely „... legtágabb értelmében a gyermekes családok életét valamilyen módon érintő, befolyásoló *szabályozásokat és ellátásokat* foglalja magában. Ekképpen a családpolitika célja és eszközrendszere igen változatos lehet, hatóköre kiterjedhet a szigorú értelemben vett szociálpolitikán kívüli területekre is, mint például az adórendszerre, az egészségpolitikára, a lakáspolitikára vagy akár a média szabályozására. Statisztikai értelemben (...) két jelentősebb kört különböztethetünk meg: (1) a háztartásoknak a gyermekek felneveléséhez nyújtott pénzügyi segítséget és (2) a gyermekeket segítő, védő társadalmi szolgáltatásokat. (...) Az előbbiek közé tartozik a gyermek születéséhez kötődő jövedelem-fenntartó támogatás, a szülési segély, a gyermekgondozási díj, a családi vagy gyermekpótlék, az eltartott gyermekek utáni kiegészítés és egyéb pénzbeli ellátási forma. A természetbeni juttatások közé a bölcsődei-óvodai ellátás, az elhelyezés, az otthoni segítségnyújtás és egyéb juttatások tartoznak.” (Gábos 2004) A „statisztikai értelemben vett családpolitika” kifejezés helyett jelen dolgozatban a *családtámogatási rendszer* kifejezést szerepeltetjük, mivel tárgyunkat az ellátási rendszer (azon belül is főként a pénzbeli ellátások) változásának bemutatására szűkítettük.⁴

A családpolitika célja lehet:

- (1) a *termékenységnövelés*, illetve a jóléti intézmények negatív termékenységi hatásainak korrekciója, magán a jóléti rendszeren belül (a gyermek közjószág, de felnevelésének költségei a családot sújtják) – ez esetben *népesedéspolitikai* célról beszélhetünk: „A népessédpolitika a társadalom, az állam vagy bármilyen nagyobb emberi közösség azon törekvése, hogy a népe-

³ Az ideológiával szemben azért használják az értékrend fogalmát, mert a különböző pártok által képviselt értékek nem sorolhatók be egységes ideológiai rendszerekbe.

⁴ Az ellátások elnevezése, funkciója jelentős változásokon ment keresztül a különböző ciklusok során, ezt a mellékletben szereplő táblázatban igyekeztünk összefoglalóan bemutatni.

sedési folyamatokat és struktúrákat a társadalmi, nemzeti, közösségi igények szerint befolyásolja. Ez történhet részben direkt, közvetlen népesedési célzatú jogszabályok vagy intézkedések keretében. Azaz pl. olyan törvények, joggyakorlat, jogintézmények kialakításával, amelyek a házasságkötést, a válást, a termékenységet vagy a vándorlásokat közvetlenül befolyásolják. Másrészt tágabb értelemben a népesedési politika körébe beletartozik minden olyan gazdasági, társadalmi, kulturális stb. jogszabály vagy intézkedés, amelynek a népesedés egyes folyamataira hatása lehet. Ilyen pl. a jövedelmi adórendszer, a szociálpolitika, ezen belül a családpolitika, az oktatáspolitikai, az egészségpolitika stb.” (Miltényi 2006. 244.) A definíció – mellyel a demográfusok jó része ma már nem ért egyet – a társadalom igényeit helyezi az egyéni vágyak és igények elé, ami ellentétes az egyéni szabadságjogokkal, ezért pontosabb úgy meghatározni a népesedéspolitikát, mint ami eszköze lehet annak, hogy az egyéni gyermekvállalási tervek realizálódhassanak;⁵

- (2) *a jövedelmek társadalmilag igazságos elosztása* (szolidaritás a gyermekes családokkal, a gyermekszegénység csökkentése) szociálpolitikai cél. A szociálpolitika strukturális-dinamikus közelítésben:

- történelmileg kialakult intézményrendszer,
- olyan szükségleteket elégít ki, melyek piaci kapcsolatok révén nem lehetségesek,
- a redistribúció eszközeivel működik,
- azokat a szükségleteket elégíti ki, melyek a hatalom politikai-ideológiai elkötelezettségéből következnek, vagy amelyeket a társadalmi konfliktusok a hatalomra rákényszerítenek, vagy ami a hatalom érdekeit szolgálja.

Összefoglalóan a szociálpolitika tehát az állam és az állampolgárok közötti viszony egyik intézményesülése (Zombori 1997). Vagy ha a célja szempontjából közelítjük meg, a „... *szociálpolitika* a társadalmi-gazdasági működés hátrányos következményeit, az esetleges kialakuló társadalmi feszültségeket kívánja utólagosan korrigálni” (Horváth – Dr. Lázár – Wass 2004). Ebbe a célrendszerbe tartozik a

- (3) *gyermekvédelmi politika* (azon belül is elsősorban a gyermekjólét területe) is. De míg a „szociálpolitika döntően az egyéni és a családi szükségletek ki-elégítése terén, (...) a gyermekvédelmi politika (...) a gyermekre irányuló szülői gondoskodással kapcsolatban fogalmaz meg és hoz létre közösségi cselekvéseket.” (Szöllösi 2000);
- (4) *a nők foglalkoztathatóságának javítása* – pl. a munka és a gyermekvállalás támasztotta igények összehangolását segítő napközbeni ellátások fejlesztésével, illetve a munkavállalás ellen ösztönző jogszabályi korlátok lebontásával – *foglalkoztatáspolitikai célt* szolgál;

⁵ A gyermekvállalással foglalkozó legtöbb kutatás rámutat arra, hogy a magyar népesség gyermekcentrikus, közel 90%-uk a gyermekes létet preferálja, szemben pl. a volt Kelet-Németországgal, ahol ugyanilyen arányban a gyermek nélküli életet tartja ideálisnak. Vö. pl. Pongrácz – S. Molnár 1997.

- (5) a nők és férfiak gyermekgondozásban, -nevelésben jelentkező eltérő terheit kiegyenlítő családtámogató rendszer *esélyegyenlőségi* célokat szolgál.

Összefoglalva tehát: a családpolitika (szűk értelemben családtámogató rendszer) elsősorban szabályozás és ellátás (pénzbeli, természetbeni), melyet legalább ötféle közpolitikai cél szolgálatába állíthatunk (a népesedéspolitikától az esélyegyenlőségig).

A családpolitikai ellátások mint a fenti célok szolgálatába állítható eszközök lehetséges hatásait az 1. táblázatban foglaltuk össze.

1. A jelenlegi rendszerben használt főbb családtámogató eszközök és hatásaik a közpolitikai célok szolgálatában⁶

The main types of family benefits of the present system and their social impacts

<i>Családtámogató eszköz</i>	<i>Az eszköz hatása</i>	<i>Melyik közpolitikára jellemző eszköz?</i>
Alanyi jogú családi pótlék	Szegénység csökkentése, hat a 2. és 3. gyerek megszületésére	Szociálpolitikai, népesedéspolitikai
Munkaviszonyhoz kötött ellátások (tes, gyed)	Termékenység növelése, szülés előtti foglalkoztatás növelése, de a szülés utánira negatívan hat	Népesedéspolitikai, foglalkoztatáspolitikai
Segélyezés, jövedelemtől függő ellátások (rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény)	Társadalmi egyenlőtlenség csökkentése	Szociálpolitikai
Adókedvezmények	Termékenységnövelő a kedvezményt érvényesíteni tudók számára, munkavállalásra ösztönöz	Népesedéspolitikai, foglalkoztatáspolitikai
Gyermekgondozási támogatások (gyet, gyes)	Kezdetben növelte a befejezett termékenységet, ma inkább segít és a munkavállalás ellen ösztönöz	Népesedéspolitikai, szociálpolitikai
Részmunkaidős foglalkoztatás, munkaidő-kedvezmény	Növelheti a termékenységet, növeli a foglalkoztatást, csökkenti a gyermekszegénységet	Népesedés-és foglalkoztatáspolitikai, gyermekvédelmi, esélyegyenlőségi
Természetbeni ellátások: gyermekek napközbeni ellátása	Növeli a foglalkoztatást, valószínűleg a termékenységet is (a munka és a család támasztotta igények összehangolását segíti), A gyermekszegénység csökkentése, A gyermek fejlődésének támogatása (hátrányos helyzet csökkentése)	Népesedés-foglalkoztatáspolitikai, Gyermekvédelmi, esélyegyenlőségi

⁶ Feltételezett hatások, főként Gábos (2005) alapján.

A családtámogatási rendszer a rendszerváltás előtti utolsó években

A szakemberek véleménye szerint a magyar családtámogatási rendszer⁷ a rendszerváltás előtt érte el fejlődésének csúcspontját, hiszen „...működött a gyese, a gyed rendszerre, maximális kiterjedését érte el a családi pótlék” (Gábos 2005. 90.), másrészt megállapítható, hogy „a magyar családtámogatási rendszer 1990-ben európai viszonylatban az élen állt mind a GDP-hez viszonyított arányát, mind pedig a szociális kiadásokon belül elfoglalt helyét tekintve” (Gábos – Tóth 2001. 125.).

Az anyasági ellátások biztosított jogviszonyhoz kötődtek (anyasági segély, tes, gyed, gyese), míg a családi pótlék 1990-ben alanyi jogú lett. Az ellátások célja annak demonstrálása, hogy az állam a társadalombiztosítási juttatásokon keresztül következő nőt-, család- és gyermekvédelmi politikát folytat. Ennek elemei a következők:

- (1) Anyasági segély: jogosultsági feltétele a legalább egyszeri orvosi vizsgálaton való részvétel, minimálisan 180 nap biztosított viszony. Egyszeri juttatásként volt igénybe vehető.
- (2) Terhességi-gyermekágyi segély (tes): a szülést megelőzően 180 nap biztosított viszony megléte kellett az igényléshez, az összege ez esetben a napi átlagkereset 65%-a, 270 napos biztosított viszonytól teljes összege. A szülési szabadság idejére járt (24 hét).
- (3) Gyermekgondozási díj (gyed): a gyermek két éves koráig annak a biztosítottnak járt, aki terhességi-gyermekágyi segélyben részesült, vagy ennek hiányában rendelkezett a terhességi-gyermekágyi segélyhez szükséges jogosultsági feltételekkel. A gyermek 1 éves koráig csak az anya (egyedülálló apa) volt jogosult rá. Összege a napi átlagkereset minimálisan 65, maximálisan 75%-a lehetett (a biztosított napok számától függően: 180 vagy 270 nap).
- (4) Gyermekgondozási segély (gyese): a gyed megszűnése után, a gyermek 3 éves koráig (tartósan beteg gyermek esetén 10 éves koráig) járt. Fix összege nőtt a gyerekek számának növekedésével. Az ellátás biztosított viszonyhoz kötődött.
- (5) Családi pótlék: célja a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás, alanyi jogon járt, a gyermek 20 éves koráig, ha még akkor is tanul, illetve ha fogyatékos. Differenciálás gyermekszám és a nevelők száma alapján volt (egyedülállóknak magasabb összegű családi pótlék járt). A költségvetés finanszírozta.
- (6) Családi adókedvezmény: az adó alapjául szolgáló jövedelem csökkenthető volt gyermekenként 1000 Ft-tal (legalább 3, illetve egyedülállóknál 2 gyermek esetén, vagy súlyosan fogyatékos gyermek nevelésénél. A kedvezmény a gyermek 14 éves koráig járt.

⁷ 1975. évi II. tv. a társadalombiztosításról; a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról (1990. jan. 1-jétől lép hatályba); 1990. évi XXV. törvény a családi pótlékről; 88/1989. (VII. 31.) MT rendelet (gyese); 1987. évi VI. tv., illetve 1989. évi XLV. tv. (adó).

Hatások, értékelés:

- az eszközök pozitív hatással voltak a termékenységre (főként a gyed és a családi pótlék, de a gyed is növelte a befejezett termékenységet: „Összességében úgy véljük, hogy a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején megmutatózó termékenységnövekedési szakaszokban – más tényezők mellett – nem önmagában a gyed vagy a családi pótlék változása, hanem a családpolitika egészének ekkori állapota járt termékenységnövelő hatással.” (Gábos 2005);
- nem hatott negatívan a gyermekszületés előtti és utáni munkavégzésre (az anyasági ellátások biztosított jogviszonyhoz kötődtek, a mainál nagyobb mértékű volt a bölcsődei férőhelyek száma);
- a családi pótlék szociálpolitikai célzottsága meglehetősen jó volt (ennek az oka az, hogy szegénység és a gyermekszám növekedése statisztikailag korrelál, azaz a több családi pótlék a szegényebb, nagycsaládos háztartásokhoz kerül);
- európai és világviszonylatban is az egyik legbőkezűbb családtámogatási rendszer volt.

Az Antall-kormány szociális piacgazdasága⁸ (1990–1994)

Az Antall-kormány első és legfontosabb feladata a rendszerváltás végrehajtása volt, mind a politikában, mind a gazdaságban. A kormányprogram elválasztotta egymástól a család- és a szociálpolitikát. A szociális piacgazdaság kereteinek megteremtésére törekedett, kiemelt állami feladatként értelmezve, hogy tompítsa a piacgazdaság társadalomra gyakorolt negatív hatásait.

A családpolitika stratégiaileg fontos, hiszen a program szerint a hátrányos helyzetűek legfőbb támasza a család. Deklarált célja a népesség fogyásának megállítása (az ezredfordulóra), a hatékony magzat- és gyermekvédelem. Kulcsszó az *egészséges család*, a család stabilitásának, egészséges működésének biztosítása, az ifjúság egészséges életvezetésre nevelése. Mindez mint kormányzati érték jelenik meg – egyfajta válaszként a társadalmi anomíára. Ezért alkotnak törvényt a magzatvédelemről (szigorítják az abortuszt), vezetnek be a várandóssági pótlékot (az anyasági segély helyett, a családi pótlék visszafelé való meghosszabbításaként, mivel a terhesség 4. hónapjától járt, összege azonos volt a családi pótlékkal), illetve az 1993-as szociális törvénnyel együtt a gyetet (elismerve a hivatásos anyaság intézményét). A gyermeket vállaló nőket – a konzervatív családideál jegyében – elsősorban anyaként, a család „integrátora”-ként szeretnék látni. A kormány szempontjából pozitív mellékhatásként jelentkezik, hogy egy ilyen családmodell és támogatási rendszer egyrészt megfelel a magyar családok gyermekcentrikus mentalitásának (ebből következően népszerűsítő hatása), ugyanakkor reagál a munkanélküliség problémájára is, hiszen hosszú időre kivonja a nőket a munkaerőpiacról („munka helyett segély” elvén). A költségvetési kiadásokat pedig mérsékli azáltal, hogy megszűnik a bölcsődék állami normatívája.

⁸ A Nemzeti Megújulás Programja.

A korábbi támogatások közül továbbra is járt – biztosított jogviszonyhoz kötötten – a gyēs, a gyed, a terhességi-gyermekágyi segély és a családi adókedvezmény,⁹ illetve alanyi jogon a családi pótlék. Az ellátásokban mindössze annyi változás történt, hogy a gyest és a gyedet 1992-től a társadalombiztosítás helyett az állami költségvetés finanszírozta. Fontos kiemelni, hogy a gyest illetően a népjóléti miniszter széles jogkörrel gyakorolhatott méltányosságot (pl. akkor is megítélhette, ha a szülő nem rendelkezett a szükséges biztosított idővel).

1993-ban a szociális törvény megszületésével bevezették a gyermekgondozási támogatást (gyet), mely ekkor még biztosított viszonyhoz kötötten és jövedelemfüggően járt a három vagy több kiskorút nevelő szülőnek, a legkisebb gyermek maximum 8 éves koráig, összege azonos volt az öregségi nyugdíj minimumával. A családi pótlék összegét évente emelték, hogy tompítsák az inflációnak a családi fogyasztásra gyakorolt hatását. (Ma már szinte elképzelhetetlen lenne, hogy a családi pótlék emelését pl. a benzinárak növekedésével magyarázza a kormány.¹⁰)

Az ellátások rendszere tehát érdemben nem változott, de reálértékük csökkent. Fontos pozitívum, hogy a szociális törvénnyel létrehoztak egy szociális ellátórendszert, illetve elindult ennek demokratizálása is (Lakner 2005. 10.).

Ellenzéki kifogások:

- a rendszer a gazdaság állapotához és más európai államok gyakorlatához képest túl bőkezű,
- nem eléggé hatásos a speciális élethelyzetű csoportok esetében,
- a népjóléti miniszternek túl széles méltányossági jogkört biztosítanak a jogszabályok,
- nem igazságos, hogy a családi pótlék alanyi jogon jár: olyanok is kapnak támogatást, akik nincsenek rászorulva,
- a gyermekből élésre ösztönöz. Ehhez illusztrációként érdemes idézni egy módosító indítványt, melyet éppen ennek megakadályozására nyújtottak be. Ez arra irányult, hogy ne járjon családi pótlék a 4. és minden további gyerek után, mert (1) az ellátottak köre az alanyi jogúsággal 120 ezerrel nőtt, melynek a költségvetési hatása: 1990: 50,3 millió, 1991: 80,8 millió, amely már elviselhetetlen terheket ró a költségvetésre; (2) elsődlegesen nem az állam feladata a gyermek eltartása, hanem a szülőé; (3) a valóban rászorulók támogatására így a jövőben nem áll majd rendelkezésre elegendő forrás; (4) olyan negatív folyamatokat indított el, hogy sokan a 4. gyerek után már csak a családi pótlékból élnek. Ilyen nagycsaládok kialakulása nem kívánatos, hisz nagyon sokba kerül segíteni őket.¹¹ Később a szakirodalomban a „gyermekből élés” kifejezést felváltotta a „stratégiai gyermek” koncepciója, a hipotézis helyességét empirikusan bizonyítani azonban nem sikerült,

⁹ 1991. évi XC tv. a magánszemélyek jövedelemadójáról: a családi pótlékre jogosult magánszemély összjövedelméből gyermekenként havi 1300 forint levonható.

¹⁰ 1990. évi XCII. tv. indoklása: a benzináremelés továbbgyűrűző hatásának a gyermekes családoknál történő részleges ellentételezésére a családi pótlék gyermekenkénti összege 1990. november 1-jétől egységesen száz forinttal emelkedik.

¹¹ 1402. 977-es módosító javaslat. Forrás: az Országgyűlési Könyvtár irományai.

- elavult képet közvetít a nők szerepéről,
- elavult képet közvetít a családok szerkezetéről: a vérszerinti szülőt favorizálja a nevelőszülővel szemben, „egészséges család”-ról beszél, de nem tudjuk meg, milyen az,
- nem képes a termékenységcsökkenés megállítására.

Hatások:

- a foglalkoztatásra gyakorolt hatása egyértelműen negatív: leginkább a középosztálybeli gyeddes nőket vonta ki a munkaerőpiacról (többen vettek igénybe gyedet, mint gyest¹²). Ugyanakkor a gyedet igénybe vevők száma a ciklus alatt folyamatosan csökkent, a gyest igénybe vevők száma viszont nőtt, mivel ez utóbbi ellátásért méltányossági alapon, biztosított viszony nélkül is lehetett folyamodni. Egyre többen léptek be tehát úgy a rendszerbe, hogy előzőleg nem volt munkaviszonyuk, így a gyes segély-funkciót kezdett betölteni;
- a népesség fogyása nem állt meg: „a termékenységi mutatók 1992-től csökkenésnek indultak...” (Gábos 2000. 106.). Ugyanakkor ez a tény nem értékelhető a kormány családtámogatási rendszerének kudarcaként. Sokkal inkább arról van szó, hogy a politika első ízben szembesült saját tehetetlenségével: le kellett (volna) vonni azt a következtetést, hogy a családtámogatási rendszer egyes elemeinek átalakítása önmagában kevés a termékenységi arányszámok érzékelhető javításához;
- a költségvetést rendkívül megterhelték ezek a jóléti ellátások (a családtámogatásra fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya 1991-ben érte el a maximumát, 4,36%-ot, 1994-ben pedig 3,85% volt (Gábos 2000. 104.);
- a családtámogatási rendszer szegénységcsökkentő hatása egyenletesnek bizonyult: „ebben az időszakban a családi pótlék az ellátás összegében bekövetkező reálérték-csökkenés mellett is képes volt minden évben a gyermekes családok közel azonos arányát a szegénységi küszöb felett tartani” (Gábos 2000).

A Horn-kormány és a gazdasági stabilizáció (1994–1998)

A kormányprogram elsődlegesen a gazdaság stabilizálását tűzte ki célul (a pénzügyminiszter szerint a gazdaság problémáinak okát az állami elosztás terjedelmében, szerkezetében és működési módjában kell keresni). Ennek rendelte alá a család- és szociálpolitikát, azonban egyes ellátások megnyirbálása tisztán „népnevelő” célzatú (Lakner 2005) volt (pl. csökkent a családi pótlékra jogosultak köre, de nőtt az adminisztrációs költség). Az eredeti szándék szerint a családi pótlék és a gyermeknevelési támogatások igénylésének feltételeként megmaradt volna a biztosított viszony, és ehhez jövedelemkorlát és vagyoni kritérium is járult (10 millió Ft-os jövedelemhatár, illetve 2 millió Ft-os autó), kizárták volna a kétkeresős családokat, a gyed megszüntetését a tes jogosultsági idejének 1 évnyi időtartamával kívánták kompenzálni, illetve mindezt nagyon gyorsan szándékoztak bevezetni (1995. június 1.). Ha az eredeti javas-

¹² Gyedet igénybe vevők száma 155 ezerről 129 ezerre csökkent, a gyest igénybe vevők száma pedig 98 ezerről 118 ezerre nőtt a ciklus végére (Czibere 2006. 69.).

lat marad, a családok mintegy 20%-a esett volna ki a családi támogatások rendszeréből, havonta mintegy 2 milliárd Ft-ot megtakarítva a költségvetésnek (Tóth 1996). Ezt a javaslatot azonban az Alkotmánybíróság részben megsemmisítette, részben nem engedte 1995. június 1-jével hatályba lépni. Az indoklás szerint a javaslat nem adott elég időt a családoknak a változáshoz való alkalmazkodáshoz, kiszámíthatatlanná téve a gyermeket vállalók helyzetét, illetve számításba veendő, hogy a családpolitika népesedéspolitikai célokat is szolgál. Ezek után született meg az 1996. évi XXII. tv. az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról, amely már kevésbé volt rigorózus a jogosultsági feltételek meghatározását illetően, de még így is a rendszerváltás utáni Magyarország legszigorúbb családtámogatási rendszerét hozta létre.

Változások a támogatási rendszerben:

- (1) Anyasági támogatás: a korábbi várandóssági pótlékot váltotta fel. Minden szülő nőnek járt, egyösszegű kifizetésként. Összege azonos volt az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ával.
- (2) Terhességi-gyermekágyi segély: a napi átlagkereset 70%-a, ha a szülő nő a szülést megelőző két éven belül legalább 270 napon át biztosított volt. Ennél rövidebb, de legalább 180 napos biztosítási idő esetén a terhességi-gyermekágyi segély a napi átlagkereset 60%-a. A jogosultság időtartama nem változott.
- (3) Gyed: 1999-től a lehetősége is megszűnt, azaz akik 1996 áprilisában jogosultak voltak, 1999-ig továbbra is élhettek vele, de újonnan nem lehetett igényelni.
- (4) Gyes: alanyi jogú, de jövedelemtől függő ellátása vált (jövedelmi határ egyedülálló esetén havi nettó 23 400, egyéb esetben nettó 19 500 Ft). Folyósításának időtartama szolgálati időnek minősült. Nem volt kombinálható más pénzbeli ellátással, illetve nem járt, ha a szülő a gyermekek napközbeni ellátását vette igénybe. A gyermekgondozási segély havi összege – függetlenül a gyermekek számától – azonos volt az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével. A gyermekgondozási segélyben részesülő személy az ellátás után 6% nyugdíjjárulék fizetésére volt kötelezett.
- (5) Gyet: alanyi jogú, de jövedelemtől függő ellátás lett.
- (6) Családi pótlék: az eredeti tervvel szemben alanyi jogú maradt. A jövedelemhatár havi nettó 19 500 Ft-ra változott az eredeti nettó 17 000 (majd bruttó 25 000) Ft-ról – ez viszonylag magasnak mondható.¹³ Nevelőszülő is jogosulttá vált, függetlenül attól, hogy megfelelt-e a jövedelmi, vagyoni feltételeknek, továbbá az állami nevelteknek is járt az ellátás. A három- és több gyermekes családot, valamint a három- és több gyermekes egyedülállót a jövedelmi- és vagyoni feltételektől függetlenül megillette, az együtt élő

¹³ A gyermektelen háztartásokban az egy főre jutó havi nettó jövedelem 1996-ban 20 551, az egygyermekesek körében 17 426, a kétgyermekeseknél 14 830, a három- vagy több gyermekeseknél 11 374 Ft volt. A gyermeket nevelő családok 40%-a a három alsó jövedelmi tízedebe tartozott. A legelső tízedebe tartozó háztartások átlagos nagysága 4,2 fő. Lásd: Jelentés a gyermekek és ifjúság helyzetéről (letölthető: <http://www.parlament.hu/iromany/04183ir.htm>.)

egygyermekes szülőknek a gyermek 6. életévének betöltését követően abban az esetben járt a családi pótlék, ha legalább az egyik szülő nem folytatótt keresőfoglalkozást, vagy a gyermek tartósan beteg, illetőleg testi vagy értelmi fogyatékos volt.

(7) Adókedvezmény: megszűnt.

(8) A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. két¹⁴ segélytípust vezetett be az olyan a családok számára, amelyek létfenntartási gondokkal küzdenek. Az első a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, mely jövedelemtől függő ellátás (a családban az egy főre eső jövedelem nem haladhatja meg a mindenkori öregségi nyugdíj minimumát), havi összege azonos az öregségi nyugdíj minimumának 20%-ával. A második a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, melyet szintén az önkormányzat ítél meg, ez alkalmankénti segítség a családoknak.

A második csomagnak megfelelően készült el a kormányprogram, mely célként jelölte meg a rászorultak segítségét (mivel a korábbi rendszer úgymond „méltánytalan” volt), a „hatékony és igazságos” szociálpolitikát. Valójában a családpolitikát egyfelől az állami költségvetés kiadási tételeként, másfelől a jövedelmek újraelosztásának csatornájaként értelmezték. Így két célt tűztek ki: a költségsökkentést (a családi pótlék és a gyed vitte el a legtöbb pénzt a költségvetésből /Gábor 2000. 108./) és a célzottság javítását (a rászorultak segítségét).

A kormányprogramból arra a következtetésre juthatunk, hogy rászorult rétegnek tekintették elsősorban az olyan többgyermekes családokat, melyekben az anyák biztosított viszonytal nem rendelkeztek, másodsorban a fogyatékos gyermeket nevelőket. Az új rendszerrel a biztosított viszonytal rendelkezők vesztek a legtöbbet, hiszen ha a gyermek születése előtt kellően magas volt a jövedelmük, sem gyed, sem családi pótlékot nem kaphattak a tes lejárta után (a munkavállalás és a bölcsődék igénybevétele sem volt valós alternatíva számukra). A támogatási rendszert egységesítették, azonos jövedelmi jogosultsági feltételeket szabtak meg a családi pótlék, a gyed és a gyed esetén. Ennek érdekében hozzányúltak a szociális törvényhez, a családi pótlékot szabályozó törvényhez, a tb-törvényhez és az sja-törvényhez. A népesedéspolitikai célok eltűntek, a gyermekek érdeke kiesett, az anyák helyzetének javítása sem jelent meg célként. Ez a rendszer nem ösztönzött a szülés előtti vagy a gyermek melletti munkavállalásra, de azt is lehetetlenné tette, hogy a gyed időtartama alatt megfelelő szinten éljen a család, tehát nem pótolta kieső jövedelmet, pusztán csak segítéyzett. A gyermekvédelmi törvény megszületése (az új pénzbeli ellátások bevezetése) ugyanakkor mindenképp pozitívként értelmezhető.

Ellenzéki (FKGP, Fidesz, MDNP, KDNP) módosító javaslatok, kifogások:

- a családi pótlék szabályozása nem garantálja, hogy az összegét valóban a gyermek érdekében használják fel (az indítvány szerint fel lehetne használni eszközként a tanköteles korú gyermekek iskoláztatásának ösztönzésére),
- a népesedéspolitikai céloknak költségvetési prioritásokra hivatkozva sem szabad eltűnniük a rendszerből,

¹⁴ Valójában négyet, de a gyermektartási díj megelőlegezése és az otthonteremtési támogatás túl speciális ellátás ahhoz, hogy itt figyelembe vehessük.

- a családi pótlék összegét kötni kellene az öregségi nyugdíj minimumához, hogy elkerülhető legyen a reálérték-csökkenés.
- a gyed időtartama számítsaon szolgálati időnek, még az arra nem jogosultaknál is (ez bekerült a jogszabályba – *a szerző megjegyzése*),
- a gyed megszüntetése társadalmilag igazságtalan (méltánytalan helyzetbe hozza a korábban dolgozó nőket), ezért a tesre jogosultak kapjanak magasabb összegű gyest,
- a várandóssági pótlékot indokolt megtartani (a magzat jogán jár, megszüntetése ellentétes a magzati élet védelméről szóló törvénnyel),
- célszerű lenne, ha a törvény pozitív diszkriminációt valósítana meg a három- vagy több gyermekes szülőkkel szemben, és ennek megfelelően a gyetet nem kötné jövedelmi korláthoz,
- a családi pótlék járjon alanyi jogon,
- a törvény bevezetését túl szoros határidővel tervezték, így a családok kényszerhelyzetbe kerülnek a már megfogant gyermekek esetében.

A módosító indítványok indoklásában a népesedéspolitikai célok mint érték jelentek meg. Ugyanakkor felmerült, hogy törvényjavaslat a családok döntési szabadságát (válalnak-e gyermeket az új feltételek között) korlátozza (gyermekvállalás = nyomorvállalás). Igazságtalanságon és méltánytalanságon az ellenzék és a kormány egészen mást értett, így nem csoda, hogy elbeszéltek egymás mellett. A kormány retorikája szerint méltánytalan az a családtámogatás, amely mindenkit egyformán kezel, ezért a szükségletek szerint kell a forrásokat elosztani, míg az ellenzék oldaláról a társadalmi teljesítményt figyelmen kívül hagyó családpolitika számított méltánytalanak – azaz, aki többet fizet be a közösbe, az szerintük többet is vehessen ki. Az értékek közötti választás nem az elemző dolga, de nézzük, megfeleltek-e a kormány által választott eszközök az általa választott céloknak és értékeknek.

Az intézkedések közvetlen és közvetett hatásai (Gábos – Tóth 2001. 130–131.):

- a családtámogatásokra fordított kiadások csökkentek (1994-ben a GDP 2,4%-át tette ki, míg 1997-ben már csak 1,9%-át),
- a családok 9, a gyermekek 7%-a került ki a rendszerből,
- javult a célzottság, de olyanok is igénybe vették, akik nem voltak jogosultak,
- az ellátásokból kimaradók sokkal kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek, mint a bentmaradók,
- mivel a gyermekszegénység mértéke nagyban függ a jóléti transzferektől (azon belül is főként a családtámogatásoktól), nem meglepő, hogy a rendszerváltás óta a Horn-kormány idején nőtt a legnagyobb mértékben a gyermekszegénység.¹⁵ Különösen a gyed megszüntetése hatott károsan,
- nőttek az adminisztrációs költségek, miáltal jelentősen csökkent a tervezett költségvetési megtakarítás mértéke,
- negatívan hatott a termékenység alakulására,
- a rászorultsági elv nevében hozott intézkedések közül több éppen a legrosszabb helyzetben élőket érintette a legsúlyosabban (pl. szja-módosítás, segélyezéssel kapcsolatos problémák: stigmatizáció, információhiány, adminisztratív költsé-

¹⁵ Vö. pl. Darvas – Tausz 2006.

gek), azaz a szociálpolitika elsősorban költségvetési szempontok szerint változott,

- a szociális ellátások reálértéke csökkent (romlott a segélyek színvonala),
- „a jövedelemtesztelés, a jövedelmi sávok alkalmazása és az ellátási mérték csökkenése klasszikus csapdahelyzetet idézett elő” (Czibere 2006. 75.),
- a korábban biztosnak hitt támogatások elmaradása folytán kiszámíthatatlanná, bizonytalanná vált a családok anyagi helyzete.

„A polgári jövő programja a család szolgálatában áll”¹⁶ – Az Orbán-kormány család-támogatási rendszere (1998–2002)

A kormány családpolitikájának célja a családi élet biztonságának újrateremtése, a gyermekvállalás feltételeinek javítása, az ország népességfogyásának megállítása. A kormány családpolitikája bevallottan nem szegénypolitika, „a gyermekvállalás nem alacsonyodhat gazdasági kérdéssé”, a juttatások „nem könyöradományok”, ennek megfelelően a gyermekvállalás, a családfenntartás költségeihez való hozzájárulást alanyi jogon biztosítja – a szociális segélyezés egyes formáit csak ezek kiegészítéseként használja.

A célcsoport deklaráltan nem csak (elsősorban nem) a rászorultak, hanem az „önmagukért tenni akaró, helyzetükön önerejüket is használva változtatni akaró polgárok”, illetve családok. Újra előkerül kormányzati célként az anyák otthon végzett munkájának elismerése – ezt jól illusztrálja a gyet kiemelése a szociális törvényből és beépítése a családtámogatási törvénybe. Ugyanakkor az uniós irányelvekkel összhangban célként megjelenik a részmunkaidős foglalkoztatás fejlesztése is, mint a gyermekvállalás és munka támasztotta követelmények összeegyeztetésének egyik módja. A kormány visszaállítja a gyedet (költségvetési finanszírozással), melynek elsődleges célja a termékenység növelése azoknál a családoknál, „ahol a gyermekvállalás miatt jelentősebb jövedelemkieséssel kell számolni”.¹⁷ Szintén visszaállítják a családi adókedvezményt (a támogatási rendszer második legfontosabb eleme lett – a ciklus végére az összes családi támogatások összegének 25%-át tette ki /Mózer 2001. 2. tábla/). Eltörölték viszont a családi pótlékot és a gyes jövedelemkorlátját, és a törvény elismeri, hogy ezek az ellátások a megélhetés alapját, a jövedelem pótlását szolgálják a gyermekéről gondoskodó, vele otthon maradó szülőnek.

A rendszerváltás óta a polgári kormány volt az első és egyetlen, mely egységes törvényt alkotott a családok támogatásáról (1998. évi LXXXIV. tv. a családok támogatásáról).

A rendszer régi-új elemei:

- (1) Nevelési ellátások: ide tartozik a családi pótlék és az iskoláztatási támogatás, mindkettő alanyi jogon jár. Az elkülönítést a kormány azzal indokolta, hogy ily módon ösztönözhető a szülők a tanköteles korú gyermekek iskoláztatására. Összege a családtípus, a gyermekek száma és egészségi állapota

¹⁶ Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarországért 1998–2002.

¹⁷ Idézet az 1998. évi LXXXIV. tv. indoklásából.

- szerint változatlanul differenciált. Új elem, hogy mértékének megállapításánál a gyermekszámba azok a nagykorú fiatalok is beszámítottak, akiket felsőfokú tanulmányaik idejére a szüleik tartottak el.
- (2) Gyermekgondozási támogatások: gyés, gyet. Szintén jövedelemtől független, alanyi jogon járó ellátások. Időtartamuk szolgálati időnek számított, a támogatások összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével lett azonos. Gyés mellett a gyermek 1,5 éves kora után a szülő maximum napi 4 órában munkát vállalhat. Apróbb változás a gyetjogosultság előfeltételeiben, hogy egységesen a legkisebb gyermek 8 éves koráig vált igényelhetővé, a korábbi *legfeljebb* nyolccal szemben.
 - (3) Az anyasági támogatás a szüléshez kapcsolódó egyszeri támogatás, amelynek összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 150%-a. A jogosultság feltétele, hogy a szülő nő legalább négy, koraszülés esetén legalább egy alkalommal részt vegyen a terhesgondozáson. Egyetlen apróbb feltételbeli változás, hogy az ellátást a szülést követő 60 napon belül lehetett igényelni, szemben a korábbi 30 nappal.
 - (4) Adókedvezmények:¹⁸ aki családi pótlékot kapott, az igénybe vehette a családi adókedvezményt (a különbség annyi, hogy adókedvezmény már a fogantatás 91. napjától járt), mely az összevont adóalap adóját csökkentette, eltartottanként és havonta fix összeggel (1700 és 2600 Ft között).
 - (5) Biztosított viszonyhoz kötött ellátások: tes, gyed. A tes feltételeiben nincs változás (180 nap biztosított viszony a szülést megelőző 2 évben). A gyed¹⁹ a tes lejáta után, a gyermek 2 éves koráig járó ellátás, a korábbi naptári napi átlagkereset 70%-a, de maximálisan a minimálbér kétszerese. Bármelyik szülő igényelhetette. A gyed adó- és nyugdíjjáruék-köteles ellátás, annyiban mégis speciális, hogy bár tb-ellátásnak számít, fedezetét a központi költségvetés megtéríti az Egészségbiztosítási Alapnak (ez jelenleg is így van).
 - (6) Segélyszerű ellátás: 2001. január 1-jétől a korábbi rendszeres gyermekvédelmi támogatást²⁰ kiegészítő családi pótléknak nevezték. Ezzel kívánta a kormány azokat a rászorulókat kompenzálni, akik alacsony jövedelmük miatt nem vehették igénybe a családi adókedvezményt. Összege az öregségi nyugdíj minimumának 20%-a, később fix összegű lett.
 - (7) Esélyegyenlőséget szolgáló szabályozás a munka törvénykönyve azon 2002-es módosítása, mely szerint az apát a gyermek születésekor 5 nap munkaidő-kedvezmény illeti meg, és erre távolléti díj jár.

Ellenzéki módosító indítványok:

Sok – főleg MSZP-s – javaslat született a családi pótlék emelésére, vagy összegszerűen, vagy az inflációhoz, illetve a minimálbérhez igazítva. Az SZDSZ a családi pótlék két részre bontását kifogásolta, azzal érvelve, hogy az a gyermek ellátását szolgálja, függetlenül attól, hogy jár-e iskolába vagy sem. Bár nem az eredeti formájában, de

¹⁸ 1998. évi LXV. tv. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. tv. módosítása.

¹⁹ 1999. évi XCVII. törvény a gyermekgondozási díj bevezetésével összefüggő törvény-módosításokról.

²⁰ 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.

bevezetésre került a pártnak a kiegészítő családi pótlék intézményére vonatkozó javaslat. Ez azoknak járt, akik szja-kedvezményt az alacsony jövedelmük miatt nem tudtak érvényesíteni. A gyedre, gyesre vonatkozó indítványok az ellátások összegét szintén a minimálbérhez kívánták közelíteni, és szorgalmazták a jogosultsági idő meghosszabbítását (a gyed esetében is 3 évre), az alábbi indokkal: „Ez a gyermek és a szülő számára egyaránt kedvezőbb megoldás, amely egyébként a családtámogatások egységesítése irányába mutat. Alaposan feltehető (sic!), hogy a gyermek kétéves kora után jelentősen megnő az e korosztályt befogadó intézmények iránti igény, és amelyek kielégítése további jelentős fejlesztéseket igényelne. A javaslat mellett szól továbbá az is, hogy a gyermek kétéves kora után a szülőnek döntenie kell arról, hogy vagy bölcsődébe adja gyermekét, vagy a gyednél alacsonyabb szintű gyeset igényel.”²¹

A kormány – a fentiekkel szemben – támogatta azokat a javaslatokat, amelyek valamilyen speciális élethelyzetből adódó nehézség megoldását célozták: pl. egyedülállónak számítson az is, akinek a férje sorkatona, vagy fogyatékos gyermek után addig járjon a magasabb összegű családi pótlék, míg a betegsége orvosilag igazolható, illetve hogy örökbefogadó szülő is legyen jogosult anyasági támogatásra. Támogatták továbbá, hogy a gyes és a gyed után befizetendő járulékokból a költségvetés vállaljon át (pl. az egészségügyi hozzájárulást).

Hatások:

- jóval kisebb mértékben, mint az előző ciklus alatt, de nőtt a gyermekszegénység, mivel nem nőtt a családi pótlék összege – a vásárlóértéke a harmadára csökkent –, az adókedvezményt pedig (a háztartások 17%-át kitevő) szegényebb családok nem tudták igénybe venni (Gábos – Tóth 2001),
- a gyermekvállalási kedv növekedett – elsősorban a társadalom felsőbb jövedelmi sávjában (ez megfelelt a kormányprogramban foglalt célnak),
- a rész munkaidős foglalkoztatás elterjesztése megmaradt a retorika szintjén,
- a családi pótlék kettébontása nem ösztönözte az elvárt mértékben a tanköteles korúak iskoláztatását.²²

„Jóléti rendszerváltás”²³ – A Medgyessy-kormány családpolitikája (2002–2004)

A Medgyessy-kormány a „jóléti rendszerváltás” programját hirdette meg, a „gazdaság növekvő teljesítményére” alapozva. Ennek első lépése volt az ún. 100 napos program, mely az elemzők szerint tisztán politikai célzatú, népszerűség-növelő intézkedéscsomag volt – némileg a Bokros-csomag miatti lelkiismeret-furdalástól vezetettve.

²¹ A T/1280/14 módosítás benyújtója Szabó Sándorné, Dr. Kökény Mihály és Dr. Schvarcz Tibor.

²² Ugyanakkor erre vonatkozóan nem áll rendelkezésre adat. Mindössze az ellenzéki felszólalások utalnak rá, illetve logikailag kikövetkeztethető, hiszen semmilyen törvényi szankciója nem volt, ha a szülő távol tartotta a gyermekét az iskolától (nem lehetett megvonni a családi pótlékot).

²³ „Cselekedni most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja.

Alapelve a (társadalmi) modernizáció, célcsoportja ennek megfelelően a teljes népesség. Nem a szegénység enyhítésére, nem az esélyteremtésre irányult, hanem *általános jóléti, társadalompolitikai célokat* fogalmazott meg. A program hangsúlyozza, hogy a család intézményének védelme komplex eszközrendszerrel igényel: „a jövedelempolitikától, foglalkoztatáspolitikától, lakáspolitikától, oktatáspolitikától kezdve a társadalmi életnek szinte minden területén jelentkeznek feladatok.”

Ugyanakkor a kormányt köthette a JIM²⁴ 2003-as aláírása és az ennek megfelelő Nemzeti Cselekvési Terv²⁵ prioritásai, melyek a következők voltak: a női foglalkoztatás elősegítése, a családi élet és a munkahely igényeinek jobb összeegyeztetése a jövőbe történő beruházásként – azaz a tágra értelmezett gyermek jól-lét biztosítása. Mindezek érdekében pedig megvalósítandó a családi pénzbeli és természetbeni ellátások növelése, a gyermekjóléti alapellátások fejlesztése, az óvodai-bölcsődei férőhelyek számának a növelése, család- és gyermek támogatási garanciák kidolgozása, a rászoruló gyerekeknek ingyenes tankönyv és étkeztetés.

A 2002-es jogszabály-módosítás inkább csak pontosítás, hangsúlyeltolódás, a megelőző kormány intézkedéseinek „korrekciója”. Ennek fontosabb eleme a családi pótlék egységének visszaállítása, azaz az iskoláztatási támogatás megszüntetése, a családi pótlék összegének 20%-os emelése, a 13. havi családi pótlék bevezetése, ikerszülések esetén kedvezőbb, dupla mértékű gyesösszeg és -időtartam, az anyasági támogatás összegének felemelése az öregségi nyugdíj minimumának 150%-áról 225%-ára, valamint az esélyegyenlőség jegyében a nagyszülő is jogosultságot kapott a gyesre. Ezek az intézkedések jelentősen növelték a költségvetési kiadásokat (40 Mrd Ft), népszerűség-növelő hatásúak voltak, ugyanakkor a rendszert nem igazították a vallott értékekhez. Csehák Judit miniszteri expozéja azonban a korrekciókon túl új célkitűzéseket is megfogalmazott:

– *a gyermekszegénység csökkentése* – ennek egyetlen eszközeként a családi pótlékot alkalmazza a kormány;

– bár sokan felismerték *a negatív újraelosztás felszámolásának*, de legalábbis *mérséklésének* (Mózer 2001) a szükségességét, erre irányuló érintő intézkedések nem születtek;

– *a gyermekgondozás munkaként való elismerése*: „A gyermekek gondozására, nevelésére fordított munka társadalmi megbecsülésének növelése több mint indokolt. Ezért határozott törekvésünk, hogy a következő években megteremtjük annak feltételeit, hogy a gyerekneveléssel kapcsolatos háztartási többletmunkákat egyenjogúsítsuk a munkahelyen végzett tevékenységekkel, valódi esélyt akarunk ezzel kínálni a gyermeket vállaló anyáknak, a kicsiket gondozó szülőknek vagy rokonoknak, hogy önfeladás és a szegénység veszélye nélkül vállalhassák gyermekeiket.” Később ez a célkitűzés nyomtalanul eltűnt – nem követte jogszabály-módosítás, ugyanakkor jól mutatja a jobb- és baloldali retorika érintkezését.

A program eredményességének kritériuma a miniszter szerint a következő: „Akkor válhat igazán sikeressé családpolitikánk, ha a jelenleginél jóval többen vállalnak gyereket, illetve ha a gyermekvállalás nem jelenti többé a szegénység kockázatát.” Ez szintén a jobb- és baloldali retorika egymásba csúszásának példája.

²⁴ Joint Inclusion Memorandum = Társadalmi befogadásról szóló közös memorandum.

²⁵ Nemzeti cselekvési terv a társadalmi összetartozásért, 2004–2006. Bp. ICSSZEM–NCSSZI, 2005.

Ellenzéki kifogások, módosító javaslatok:

- legsúlyosabb ellenérv, hogy a rendszer jelenlegi állapotában növeli a segélyektől, támogatásoktól való függőséget,
- a gyesről, gyedről munkába visszatérők segítése nem elégséges,
- a rászorultak sem kapnak elég támogatást, hiszen a kiegészítő családi pótlék nem növekszik megfelelő mértékben,
- egyetértenek a családi pótlék emelésével és a 13. havi ellátás bevezetésével, bár összszerszerűen keveslik,
- a törvény módosítása a támogatási rendszer további fejlesztésére is lehetőséget teremt, ezért javasolják, hogy a gyed igénybevétele a jelenlegi két évről három évre emelkedjen,
- javaslatot nyújtottak be annak érdekében, hogy az apák gyermekük születéséhez kapcsolódóan tíz nap fizetett gyermekgondozási szabadságot kapjanak, aminek költségét az állam átvállalja a munkáltatótól,
- javasolják megemelni a gyes és a gyed összegét,
- összehangolt, konszenzusos, hosszú távú szabályozást tartanak szükségesnek a gyermekvállalás ösztönzéséhez,
- olyan rendszert igényelnek, amelyik hozzájárul a születésszám emeléséhez és a gyermekszegénység csökkentéséhez is (a gyermekvállalás legyen társadalmi beruházás). Ennek érdekében született egy gyermekbarát társadalmi környezet kialakítását célzó módosító javaslat (új ellátásként bevezette volna a házasságkötési támogatást, a kismamák utazási kedvezményét, emelte volna a gyed összegét. Eszerint az ellenzéki javaslat családpolitikájának célcsoportja továbbra is a magas státusú fővárosi családok),
- javasolják a családi transzfer állam általi szabályozását (a gyermekek adójából lehessen a nagyszülők nyugdíját kiegészíteni).

E rövid időszakról összefoglalóan annyit állapíthatunk meg, hogy sem értékeit, sem intézkedéseit tekintve nem jelentek meg új elemek a családtámogatási rendszerben. Mindössze néhány, de annál indulatosabb kritika fogalmazódott meg az előző ciklus „perverz újraelosztásáról”. Ezek alapján a Medgyessy-kormány családpolitikáját *korrekciós családpolitikának* is nevezhetjük, mely nem volt elég bátor a felismert összefüggésekből következő döntések meghozatalához.

8 lépés a 100 lépésből – az első Gyurcsány-kormány családpolitikája (2004–2006)

2004-től, a ciklus második felében Gyurcsány Ferenc alakít kormányt. A Lendületben az ország! címet viselő kormányprogram része az ún. 100 lépés program, melyből 8 lépés érintette az „igazságos családtámogatási rendszer” megteremtését.

A csomagban két konkrét célkitűzés szerepelt:

- (1) A gyesről, gyedről, gyetről munkába visszatérők esélyeinek javítása: „A családos fiatalok helyzetét könnyíti, hogy 50 százalékos járulékkedvezményt kapnak azok a munkáltatók is, akik gyesről, gyedről visszatérő édesanyákat foglalkoztatnak. Nekik nyújt segítséget az is, hogy a részmunkaidőben foglalkoztatottak után a munkáltatónak már az idén [értsd: 2004] nem a

teljes, hanem csak az időarányos tételes egészségügyi hozzájárulást kell megfizetnie.”

- (2) Az adókedvezmények csökkentése: „Indokolatlan, hogy olyanok részesüljenek adókedvezményekben, akik erre nem szorulnak rá. Ezért korlátozzuk annak a lehetőségét, hogy a személyi jövedelemadó fizetését csökkentő számos adókedvezmény a legmagasabb jövedelműek számára is lehetőséget adjon közterhek mérséklésére. A jövőben évi 6 millió forint jövedelem felett – a 3 vagy több gyermeket nevelők és a fogyatékkal élők támogatását célzó kedvezmény kivételével – nem lesz lehetőség ezek igénybevételére. Ezzel komoly lépéseket teszünk a méltányosabb és igazságosabb közteherviselés felé.”

A megszületett törvénymódosítások²⁶ részben lefedik a két fenti célkitűzést, részben továbblépnek azokon.

Elemei a következők:

- a családi pótlék közel duplájára emelése,
- a családi adókedvezmény megszűnik az 1 és 2 gyermeket nevelők számára, a 3 (vagy több) gyermeket nevelők esetében 6 millió Ft-os éves jövedelemhatárig megmarad teljes összeggel, a fölött csökken a visszaigényelhető összeg,
- a rendszeres gyermekvédelmi támogatás beépül a családi pótlék összegébe, funkcióját a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény veszi át (ez étkeztetési, iskoláztatási stb. kedvezményeket jelent azoknak a rászorulóknak, akiknek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg a minimálbér összegét: hatósági bizonyítványt állít ki róla a helyi önkormányzat jegyzője),
- a gyēs mellett az anya a gyermek 1 éves korától teljes idejű munkát vállalhat, a gyēs összege a munkát vállaló nők esetén is adómentes, bár az adóalapba beszámít,
- a rendszeres szociális segély megállapítása során a családot mint fogyasztási egységet (minden családtagot más-más szorzóval) tekintik: „Ez azt jelenti, hogy a jogosultság elbírálása nem az egy főre, hanem a fogyasztási egységre vetített jövedelem alapján történik, és a támogatási összeg is e szerint kerül megállapításra. A segély nem fix összegű, hanem a jogosultsági jövedelemhatárig (ez a nyugdíjminimum 90%-a) egészíti ki a család tényleges jövedelmét. Ennek megfelelően a segély összege a legszegényebb családok esetében a legnagyobb, és a jövedelemhatárhoz közelítve csökken.”²⁷

A miniszteri expozé – uniós elvárásokhoz igazodva – a fentiekén kívül célként megfogalmazza a napközbeni ellátás, azon belül is a családi napközik támogatását.

²⁶ 2005. évi CXXXVI. tv. a családtámogatás módosításáról, ill. a 2005. évi CLXX. tv. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. módosításáról.

²⁷ A 2005. évi CLXX. tv. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. módosításáról indoklása.

Ellenzéki kifogások:

A konzervatív értékrend szerint az államnak, a családoknak, a nőknek és a gyermekeknek egyaránt jobb, ha az anya minél hosszabb ideig otthon neveli a gyermekeket (egy módosító javaslat szerint a gyēs és a gyed idõtartama legyen 5 év, illetve a gyēs összegét emelje meg a kormány), mert a népességszám növekedése társadalmi érdek. Szociálpolitikai célként fontosnak tartják a családi segélyezést, tágabban: a család egy-ségként való kezelését (beleértve pl. az adózási rendszert is), hozzátéve, hogy a segélyezési rendszernek munkavállalásra kell ösztönöznie. A gyermekszegénység kérdése az ellenzék felfogása szerint nehezen értelmezhető, a családok szegénységével fonódik össze. Megoldási javaslatként egyrészt a családi adózás bevezetését, másrészt a gyēs összegének megemelését támogatják.

A baloldali kormány érték- és fogalmi rendjének átrendeződése bizonyos kettősséget eredményezett a családtámogatási rendszer funkcióit illetően: egyfelől a Horn-kormány működésétől kezdve – eszközeit, céljait tekintve – lassan átcsúszik a szociálpolitikába („Tehát mindenképpen azt gondolom, hogy a szegénység kezelésének eszköze a családpolitika”²⁸), másfelől világossá vált, hogy a családtámogatás nem lehet pusztán segélyezés, hiszen össztársadalmi, népesedéspolitikai célokat is szolgál („minden gyermek egyformán fontos”). Többek között ez utóbbi célt ismerik el a családi pótlék jelentős emelésével, a szociálpolitikai értelmezés pedig jól megmutatkozik a szociális törvény 2005-ös módosításában is, melynek fontos új eleme lett a családi (azaz fogyasztási egységekre megállapított) segély, ami – a kormány szándékai szerint – az alanyi jogon járó, univerzális családi pótlék után fennmaradó egyenlőtlenségeket küszöböli ki.

„Nagyon súlyos filozófiai kérdés, hogy hogyan tekintsen a kormány egyszerre úgy a gyerekekre, hogy nem tesz közöttük különbséget, minden gyermek egyformán fontos neki, és ezzel párhuzamosan hogyan próbáljon több segítséget adni a legszegényebb körülmények között élő gyerekeknek. Miniszter asszonnyal együtt úgy gondoljuk, hogy ennek megoldása szervesen összefügg a szociális ellátórendszerrel, és azzal a gondolat-tal, azzal a törekvéssel, hogy a szociális segélyrendszert kell úgy átalakítanunk a lehető legközelebbi jövőben, hogy annak legyen gyerek lába is, hogy abban a rendszerben legyen figyelembe véve, hogy gyerek is él abban a családban vagy nem, hogy megpróbáljuk majd a segélyezési rendszert fogyasztási egységekben gondolkodva újrafogalmazni, újragondolni.”²⁹

A 100 lépés program családpolitikai elemeinek feltételezett hatásai:

- elsősorban a szegényebb háztartásoknak, azon belül is a gyermekes családoknak kedveztek (bár a támogatások egynegyede így is a társadalom leggazdagabb egyharmadának jut),
- egy mikroszimulációs hatásvizsgálat szerint (Benedek – Scharle 2006) valamennyi jövedelmi tizedben nagyobb mértékben nőtt a gyermekesek jövedelme, mint a gyermekteleneké,

²⁸ A törvényjavaslat vitájában az ICSSZEM részéről felszólaló Hermányi Pálné, szakmai tanácsadó Göncz Kinga minisztersége idején.

²⁹ Részlet a törvény parlamenti vitájából, Béki Gabriella, SZDSZ.

- a sokgyermekesek jobban jártak (a gyermekszám alapján differenciált támogatások elérik a szegényeket, még akkor is, ha a jogosultság nem függ a jövedelemtől),
- az adó- és támogatási rendszert érintő elemek elsősorban a legszegényebb gyermekes és a leggazdagabb háztartásoknak kedvezőek (Benedek – Scharle 2006),
- a gyēs melletti munkavállalás (az adóból befolyó összegeknek köszönhetően) költségvetési szempontból várhatóan nullszaldóssá teszik az ellátást, és megfelel az uniós elvárásoknak is, amennyiben munkavállalásra ösztönöz, ugyanakkor ezzel a módosítással a gyēs végképp elvesztette eredeti funkcióját és pusztán segéllyé vált,
- a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnak a családi pótlékba való beépítése nem fékezi a munkavállalást, mivel attól függetlenül jár, hogy dolgoznak-e a szülők vagy sem,
- a családi segélyezés ebben a formájában ellene hat a munkavállalásnak (egy családból többen is jogosultak lehettek a felvételére, adott esetben magasabb jövedelemre lehetett ilyen módon szert tenni, mint munkavállalással).

„Küzdelem a gyermekszegénység ellen”:³⁰ a második Gyurcsány-kormány családpolitikája (2006–)

A kormányprogram ide vonatkozó része a Medgyessy-kormányéhoz áll közel, sok elemét (jóléti fordulat, szolidáris társadalom, biztonságot nyújtó család- és gyermek támogatás stb.) változtatás nélkül veszi át. Stratégiai területként emeli ki a gyermekszegénység csökkentését, melyet 25 éves távlatban szeretne megvalósítani, a családpolitika így gyermekpolitikává alakul át. A gyermekszegénységet leginkább csökkentő eszköznek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a gyermekjóléti szolgálatok megújítását, illetve a szülők foglalkoztatásának segítését tartják. Emellett az anya és a gyermek esélyét egyaránt növelő eszközként kap hangsúlyt a napközbeni kisgyermekellátás fejlesztése – ennek szélesebb körű, gazdaságosabb (= integrált) megszervezésére javaslatok is születnek.³¹ Ebben a konstrukcióban a családpolitika egyetlen célcsoportra koncentrál, a szegény gyermekekre. A kormányprogram ugyan nem indokolja meg, hogy számára miért csak a szegény gyermekek számítanak támogatásra méltónak, de a különböző ellenérdekek közötti konszenzusteremtés szempontjából politikailag meglehetősen jó választásnak tűnik. Nézőpont kérdése, illetve az idő dönti majd el, hogy az ágazatok közötti együttműködést ösztönző, egyben feltételező program ily módon a probléma integrált kezelését segíti elő, vagy inkább felelősségáthárítás, a terület gazda nélkül maradásának irányába hat.

A szociális törvény 2006-os módosítása³² kapcsán 2007. január 1-jétől életbe lépő változások:

- a gyēs és a rendszeres szociális segély a továbbiakban együtt nem folyósítható,

³⁰ Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért. 2004–2006.

³¹ Legyen jobb a gyermekeknek! 2007–2035 nemzeti stratégia.

³² 2006. évi CXVII. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.

- a rendszeres szociális segély egy része a továbbiakban természetbeni ellátásként is adható,
- a családi pótlék összegét emelik az inflációval (6,5%),
- bevezetik azt a szabályt, hogy a családi segély csak egy bizonyos összegig egészíti ki a család jövedelmét (egy családban egy személynek jár csak rendszeres szociális segély, így a munkavállalás ellen való ösztönzés mint nemkívánatos mellékhatás megszűnik).

2007 júniusától életbe lépő változások:

- a munkáltatónál működő családtámogatási kifizetőhelyek megszűnnek,
- az infláció mértékével (4,5%) emelik a családi pótlékot,
- 5%-kal emelik a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosító jövedelemhatárt.

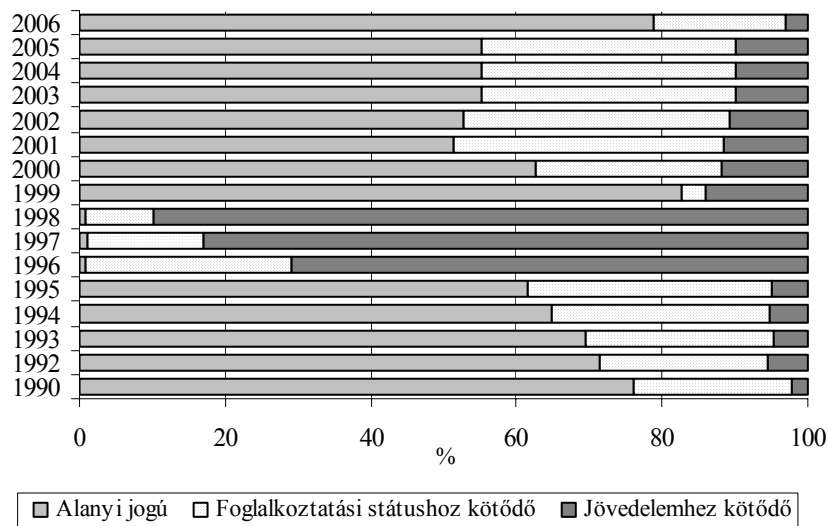
A családtámogatási törvény a szociális törvény módosulásakor változik (ez utóbbi pedig a költségvetési törvény függvénye). Ez a tény is jól jelzi, hogy a kormány szerint a családpolitika a szociálpolitika része, így elsősorban segélyezési funkciót tölt be.

Ellenzéki, illetve SZDSZ-es kifogások:

- a rendszer nem kezeli felnőtteként a családokat (a segély egy része természetbeni ellátásként adható, azaz a kormány fél pénzt adni a szegény családok kezébe),
- válásra ösztönöz (ha elválnak a házaspárok, mindketten jogosultak lehetnek rendszeres szociális segélyre),
- elvi kérdésként fogalmazódott meg, hogy a méltányossági vagy a rászorultsági elven osztott támogatás csökkenti-e jobban a szegénységet (az ellenzék szerint az utóbbi),
- a segély csökkentése helyett a minimálbért kellene inkább növelni,
- a kormány tevékenysége „reormanarchia”, miközben stabilnak és kiszámíthatónak kellene lennie,
- a módosító javaslatok kapkodva születnek és elvtelenül: ... „nyíltan állást kellene foglalni a tekintetben is, hogy valóban a felzárkóztatás, társadalmunk egysegítése-e a cél, vagy csupán a liberálisok és a Gyurcsány Ferenc által önkre erőszakolt nézet, hogy a társadalmi béke érdekében elégséges csupán a modern gazdaság számára nem használható embertömeg, az alsó egyharmad segélyezése.”³³ Az ellenzék által képviselt értékhármás a méltányosság, a szociális kohézió és a foglalkoztatottság növelése.

A hatások még kevésbé érzékelhetők, ugyanakkor az jól látszik, hogy a rendszerben 2002 óta nagyobb változások nem történtek. Az alanyi jogú juttatások aránya a legmagasabb, ezt követik (csökkenő tendencia mellett) a biztosított viszonyhoz kötődő ellátások, végül a rászorultsági ellátások (I. ábra). Retorika szintjén a rászorultság elve kap hangsúlyt, de az intézkedések csak apróbb, a célzottságot növelő módosításokra szorítkoznak.

³³ Frakciók vezérszónokainak beszédei egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló T/1305. törvényjavaslatról, Borsos József.



Forrás: Ignits – Kapitány (2006) alapján.

I. Az alanyi jogú, a munkaviszonyhoz és a jövedelemhez kötött ellátások arányának változása

Changes in the proportion of benefits received by right of citizenship, employment or paid in the ratio of income

Összefoglalás

A pénzügyi ellátások túlsúlya a rendszerváltás óta lényegesen nem változott, azaz egyetlen kormány sem aknázza ki a családokat segítő szolgáltatások fejlesztésében rejlő lehetőségeket (sőt, a bölcsődék esetében kifejezetten leépülés figyelhető meg: ciklusoktól függetlenül egyenletesen csökken az intézmények, a férőhelyek és a beíratott gyermekek száma). Sajnos a mai napig elkerülte a kutatók figyelmét is ennek a területnek (a szolgáltatások eszköz- és hatásrendszerének) a vizsgálata. A gyermekszegénység csökkentése és női foglalkoztatás növelése szempontjából is különösen érdekes lenne a gyermekek napközbeni ellátásának elemzése.

Ugyanígy csak az utóbbi idők fejleménye a családpolitikai ellátásoknak a foglalkoztatáspolitikai szempontjából való értékelése. Célként jelent meg, hogy a segély jellegű ellátások ne ösztönözzenek a munkavállalás ellen, azonban kevés az ezt érvényesítő gyakorlati kezdeményezés és az eredmény.

A nőknek és a férfiaknak a gyermekgondozás terén kívánatos esélyegyenlőségét eddig szintén nem jelenítette meg hangsúlyos célként egyetlen kormány sem.

A családpolitikai ellátások fejlesztése, változtatása egyre kevésbé irányul a termékenység növelésére (ez egyébként ma már egyetlen európai országban sem kizárólagos célja a családpolitikának), mivel annak egyetlen útját tudja mindkét politikai oldal el-

képzelné, nevezetesen a támogatási összegek jelentős emelését, ami viszont a gazdaság jelenlegi állapotában nem keresztülvihető. Ehelyett a támogatott célcsoport szűkítése figyelhető meg, újabban már csak a statisztikailag nehezen megfogható (vö. Spéder – Monostori 2001), ám annál több szakembert egységbe tömörítő gyermekszegénységre koncentrálva.

A szociálpolitika és a családpolitika pénzügyi forrása az adó és a társadalombiztosítási járulékok. A segélyek, támogatások finanszírozásánál megfigyelhető az a trend, hogy a szocializmusban a kifizetések főleg tb-alapúak (de ez jellemző az Esping-Andersen konzervatív jóléti állam eszméjére is), azonban fokozatosan előtérbe került az adó-, azaz a költségvetési finanszírozás. Ebből az következik, hogy a gazdaság mindenkori állapota szabja meg a családtámogatási ellátások színvonalát. A szakemberek és politikusok is értetlenkedve és bosszúsággal fogadják az ebből eredő jelenséget, hogy tudniillik a szociális törvény a költségvetési törvénnyel együtt változik, azaz legalább évente egyszer. A szociális törvény – bevezetése óta – több mint negyvenszer módosult, időnként maga után vonva a családtámogatási rendszert is, amely pedig stabilitást igényelne.

A tanulmány központjában a jobb- és baloldali kormányok érték-, cél- és eszközválasztásának különbsége és hasonlósága áll. Erre vonatkozóan a következő megállapításokat tehetjük. A jobboldali kormányok nyíltan és konzekvensen vállalták a népesedéspolitikai célokat és a konzervatív családmódellet (és rendelték alá ennek a cél- és eszközrendszerüket, azaz nagyrészt értékrationálisak az intézkedések). Ezzel szemben a baloldali kormányok inkább a gazdasági kényszerekhez és racionalizációs célokhoz igazították az értékválasztásukat (célrationális intézkedések).

A különböző ciklusok családpolitikájáról mérleget vonva, a célok–eszközök–értékek–hatások–mellékhatások elemzése alapján két ciklus családpolitikája nevezhető konzekvensnek és működőképesnek: egyrészt a Horn-kormány rászorultságelvű, másrészt az Orbán-kormány középosztályt célzó családpolitikája. Hogy miért épp ez a kettő válhatott működőképesé, még további, kontextuális elemzést igényelne.

A retorika szintjén azonban – mint ahogy azt fentebb láttuk – megfigyelhető a jobb- és baloldali érvrendszer keveredése: helyenként ugyanaz a cél jelenik meg mindkét félnél, csak más értékcontextusban. (Ilyen pl. a gyés és a gyed időtartamának meghosszabbítására, összegének növelésére irányuló szándék. Mindkét oldalon megvan ugyanis a maga előfeltevése: egyfelől, ha az anyák otthon maradnak, az növeli a termékenységet³⁴ (jobboldali érték), másfelől, a költségvetésnek nagyobb teher bölcsődéket, családi napköziket finanszírozni, mint segíyezni (baloldali retorika). Hogy a két ellátás ilyen irányú átalakítása valójában mégsem következett be, az valószínűleg csak az uniós irányelvekre, esetleg egy hallgatóságos konszenzusra vezethető vissza. Kérdés, hogy ez az uniós nyomás, mely feltehetőleg a rendszerstabilitást is elősegíti, mikor és milyen contextusban (ill. melyik oldalon) jelenik majd meg nyíltan felvállalt értékent, azaz kérdés, hogy melyik oldal ismeri fel először, hogy a családpolitika nem pusztán szegénységcsökkentő költségvetési kiadás és hogy a cél- és hatásrendszere jóval tágabb a termékenységnövelésnél.

Legvégül, a könnyebb áttekinthetőség kedvéért, a 2. táblázatban igyekeztük összefoglalóan bemutatni az egymást követő ciklusokat jellemző értékeket, célokat, eszközöket és hatásokat.

³⁴ Ezt az előfeltevést nemzetközi tapasztalatok cáfolják.

2. A családtámogatási rendszerek érték-cél-eszköz-hatás mérlege
Balance of family benefit systems according to their values, goals, means and impacts

<i>Ciklus</i>	<i>Érték, prioritás</i>	<i>Célrendszer</i>	<i>Fontosabb eszközök</i>	<i>Hatások, mellékhatások</i>
1. Antall-kormány	konzervatív, patriarchális családmódel kialakítása	népesedéspolitikai	a családi pótlék emelése, gyet, az anyasági ellátások biztosított viszonyhoz kötöttek	nem nőtt a termékenység[N1], a középosztály esetében a munkavállalás ellen ösztönöz, szegénységcsökkentő hatása egyenletes, jelentős költségvetési kiadás
2. Horn-kormány	csak a rászorultak segítése	szociálpolitikai	jövedelemtől függő ellátások	csökkentek a költségvetési kiadások (bár nem jelentősen), a termékenység jelentősen visszaesett, a szociálpolitikát a költségvetési helyzet alakította (maradék), nem a rászoruló szükseglei
3. Orbán-kormány	a középosztályba tartozó munkavállaló családok segítése	népesedéspolitikai	alanyi jogú ellátások: leghangsúlyosabb elem a családi adókedvezmény	nőtt a jövedelem-egyenlőtlenség, nőtt a gyermekszegénység, a középosztályban nőtt a gyermekvállalási kedv
4.a Medgyessy-kormány	általános jóléti célok	társadalmpolitikai	a családi pótlék emelése	a költségvetési kiadások növekedése, a népszerűség növelése, a társadalmi egyenlőtlenség tovább nőtt
4.b. Gyurcsány-kormány	a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése	társadalmpolitikai, szociálpolitikai, foglalkoztatáspolitikai	a családi pótlék emelése, az adókedvezmény csökkentése, családi segélyezés, a gyes melletti munkavállalás ösztönzése	leginkább a legszegényebb és a leggazdagabb gyermekes háztartások jövedelme nőtt, a családi segély a munka ellen ösztönöz
5. Gyurcsány-kormány	a gyermekszegénység csökkentése	szociálpolitikai	a segély jellegű gyermektámogatási ellátások összehangolása	?

IRODALOM

- Bálint Mónika – Köllő János (2007): Gyermeknevelési támogatások. In Fazekas Károly – Cseres-Gergely Zsombor – Scharle Ágota (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör, 2007*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 54–74. <http://www.econ.core.hu/kiadvany/mt.html>
- Benedek Dóra – Scharle Ágota (2006): A 100 lépés családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2006*. TÁRKI, Budapest, 250–266.
- Czibere Károly (2006): Szociálpolitika. In Szabó Máté (szerk.): *Szaxpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon, 1990–2006*. Rejtjel kiadó, Budapest, 62–104.
- Darvas Ágnes – Tausz Katalin (2006): *Gyermekszegénység*. Demos, Budapest. www.demos.hu
- Domszky András (2004): *Gyermekvédelmi szakellátás. Segédanyag a szociális szakvizsgálóhoz*. NCSSZI, Budapest.
- Gábos András (2004): Egy egységes családpolitika kialakulásának esélye az Európai Unióban. *Esély*, 15/5. 3–31.
- Gábos András (2000): Családok helyzete és családtámogatások a kilencvenes években. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2000*. TÁRKI, Budapest, 99–122.
- Gábos András (2005): A magyar családtámogatási rendszer termékenységi hatásai. Doktori disszertáció. http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/gabos_andras.pdf
- Gábos András – Tóth István György (2001): A gyermekvállalás támogatásának gazdasági motívumai és hatásai. In Cseh-Szombathy László – Tóth Pál Péter (szerk.): *Népesedés és népesedéspolitika*. Századvég Kiadó, Budapest. vagy <http://www.e3.hu/scripta/szazadveg/19/gabtort.htm>
- Horváth Izidorné – Lazáry Györgyné – Vass Péter (2004): *Szociális alapismeretek*. NCSSZI, Budapest.
- Ignits Györgyi – Kapitány Balázs (2006): A családtámogatások alakulása: célok és eszközök. *Demográfia*, 49/4. 383–401.
- ILO (1984): International Labour Organisation: Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security. International Labour Organisation, Geneva.
- Lakner Zoltán (2005): A megszakítotttság folyamatossága. Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1390&articleID=4978&ctag=articlelist&iid=1>
- Miltényi Károly (2006): Népesedéspolitika és népesedélmélet. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet*. Babits Kiadó, Szekszárd, 243–253.
- Mózer Péter (2001): Perverz újraelosztás. A Fidesz családpolitikája (1998–2002) www.jadat.hu
- Pongrácz Tiborné – S. Molnár Edit (1997): A gyermekvállalási magatartás alakulása. In Lévai Katalin, Tóth István György (szerk.): *Szerepváltozások*. TÁRKI, Budapest, 86–107.
- Spéder Zsolt (2001): Szegénységi standardok, gyermekspecifikus depriváció, jóléti diszparitások. In Spéder Zsolt – Monostori Judit: *Mozaikok a gyermekszegénységről*. (KSH NKI Kutatási Jelentések 69.), KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 9–33.

- Szöllősi Gábor (2000): A gyermekjóléti szolgáltatás előzményei, közpolitikai kapcsolatai és funkciói. *Család, Gyermek, Ifjúság*, 2000/4. 17–23.
- Tóth István György (1996): Államháztartási reform és szociálpolitika. In Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport*. TÁRKI, Budapest, 198–237.
- Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. I.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weber, Max 1998 [1917]: A szociológiai és közgazdasági tudományok „értékmentességének” értelme. In Weber, Max: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris, 70–126.
- Zombori Gyula (1997): *A szociálpolitika alapfogalmai*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

Tárgyszavak:

Családpolitika
Népesedéspolitika
Szociálpolitika

**CHANGES OF THE VALUES, AIMS AND MEANS OF POPULATION
POLICY, SOCIAL POLICY AND CHILD WELFARE IN THE HUNGARIAN
FAMILY SUPPORT SYSTEM SINCE THE POLITICAL TRANSITION**

Abstract

This study describes changes in the Hungarian family support system after the political transition of 1989–1990. The approach comes from politology: with the help of showing the policy-making processes, the author argues that different political interests stand behind system changes. Using the Weberian terms of behaviour theory (ideal type) to explain the manifestation of political interests, one can distinguish goal-rational behaviour from value-rational behaviour. In the case of the first one, the actor chooses among the possible means to realize his/her aims, but in the case of the second, the actor follows only his/her values regardless of the consequences.

The right and left wing family support systems essentially differ from each other. The right wing aims at supporting every family, therefore it aims at horizontal redistribution. It prefers traditional gender roles and handles family policy as a separate policy field. The measures of the right wing express a value-rational behaviour. On the contrary, the left wing concentrates only on the poor, therefore it aims at vertical redistribution; they handle family policy as a part of social policy, and their political actions are goal-rational. Nevertheless, – and this is an unexpected result of the document analysis – in spite of the differences of the preferred aims, motivation and means, the Hungarian family support system have not essentially changed since the political transition if we take the structure, the short-term effects and the trends into consideration.

MELLÉKLET

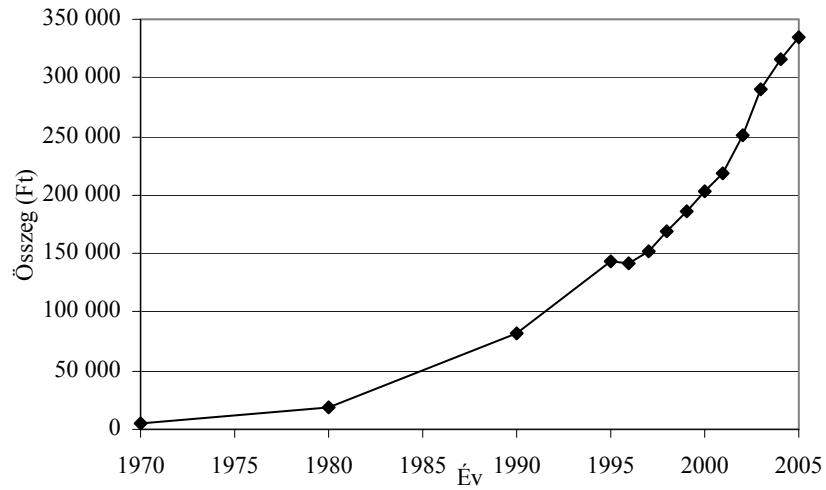
A főbb családtámogatási ellátások néhány paraméterének változása
Changes in some parameters of the main family benefits and allowances

1990-ben	1. ciklus	2. ciklus	3. ciklus	4. ciklus	5. ciklus
Név: anyasági segély Jogosultság feltétele: alanyi biztosított jogviszony Időtartam: egyszeri juttatás Összeg: ³⁵ fix	Név: várandós-sági pótlék Jogosultság feltétele: alanyi jogú Időtartam: a terhesség 4. hónapjától Összeg: azonos a családi pótlékkal	Név: anyasági támogatás Jogosultság feltétele: alanyi jogú Időtartam: egyszeri juttatás Összeg: nyugdíjmin. 150%-a	Név: NV Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: nincs változás Jogosultság feltétele: nincs változás Időtartam: nincs változás Összeg: nyugdíjmin. 225%-a	Név: NV ³⁶ Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV
Név: családi pótlék Jogosultság feltétele: alanyi jogú Időtartam: a gyermek 16 éves koráig Összeg: 3 gyerekig nő, utána fix	Név: NV Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság feltétele: jövedelemtől függő Időtartam: NV Összeg: NV	Név: nevelési ellátás Jogosultság feltétele: alanyi jogú Időtartam: 20 éves korig Összeg: NV	Név: családi pótlék Jogosultság feltétele: NV Időtartam: 23 év Összeg: NV	Név: NV Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV
Név: gyermekgondozási segély (gyes) Jogosultság felt.: biztosított viszony Időtartam: a gyed után, a gyermek 3 éves koráig. Összeg: gyerek-szám alapján fix összeg Név: - Jogosultság felt.: - Időtartam: - Összeg: -	Név: NV Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV + jövedelempótlék Név: gyermekgondozási támogatás (gyet) Jogosultság felt.: biztosított viszony, 3 v. több gyerek, jöv.-től függő Időtartam: a legkisebb gyerek 3–8 éves koráig Összeg: nyugdíjmin.	Név: NV Jogosultság felt.: nincs biztosított, de jöv.-től függő Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság feltétele: alanyi jogú Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság feltétele: NV Időtartam: NV Összeg: NV

³⁵ Összege az összeg megállapításának elvét értjük.

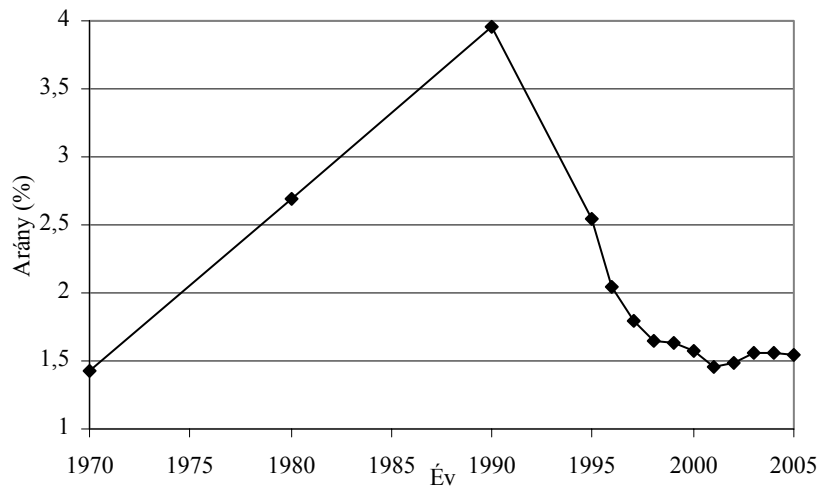
³⁶ NV = nincs változás az előző ciklushoz képest.

folytatás					
1990-ben	1. ciklus	2. ciklus	3. ciklus	4. ciklus	5. ciklus
Név: Terhességi-gyermekágyi segély (tes) Jogosultság felt.: biztosított viszony Időtartam: 24 hét Összeg: kereketfüggő, annak bizonyos %-a	Név: NV Jogosultság felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosultság felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV
Név: gyermekgondozási díj (gyed) Jogosult. felt.: biztosított viszony Időtartam: 2 év Összeg: az átlagkereset biz. %-a	Név: NV Jogosult. felt.: NV Időtartam: NV Összeg: maximum	Név: - Jogosult. felt.: - Időtartam: - Összeg: -	Név: gyed Jogosult. felt.: biztosított viszony Időtartam: 2 év Összeg: napi átlagkereset 70%-a, maximum	Név: NV Jogosult. felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosult. felt.: NV Időtartam: NV Összeg: NV
Név: - Jogosults. felt.: - Összeg: -	Név: - Jogosults. felt.: - Összeg: -	Név: rendszeres gyermekvédelmi támogatás (rgyt) Jogosults. felt.: jövedelemtől függ Összeg: nyugdíjmin. 20%-a	Név: kiegészítő családi pótlék Jogosults. felt.: jövedelem és vagyoni teszt Összeg: fix	Név: rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény Jogosults. felt.: NV Összeg: NV	Név: NV Jogosults. felt.: NV Összeg: NV
Név: családi adókedvezmény Jogosults.: a gyermek 14 éves koráig Összeg: fix	Név: NV Jogosults. felt.: családi pótlékra jogosultak, a gyermek 6 éves koráig Összeg: fix	Név: - Jogosults. felt.: - Összeg: -	Név: családi adókedvezmény Jogosults. felt.: családi pótlék Összeg: fix	Név: NV Jogosults. felt.: nagycsaládok, jövedelemtől függ Összeg: NV	Név: NV Jogosults. felt.: NV Összeg: NV



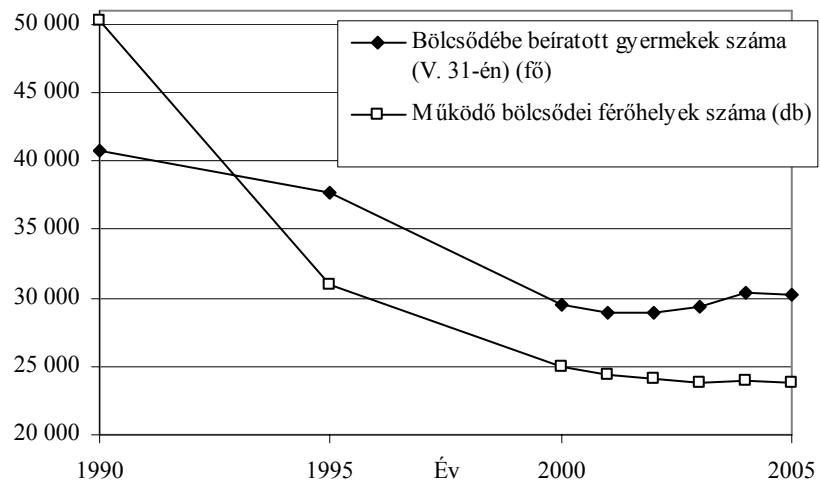
Forrás: KSH.

*Családtámogatásra fordított összegek
Changes in family assistance expenditures*



Forrás: KSH.

*A családtámogatásokra kifizetett összeg a GDP %-ában
Family assistance expenditures compared to the level of GDP*



Forrás: KSH.

A bölcsődei férőhelyek és a beíratott gyermekek számának változása
Changes in the capacity of infants' nurseries and in the number of enrolled infants