

Gyarmati Andrea:

Népesedéspolitikai, szegénypolitika, gyermekszegénység-politika: a családtámogatási rendszer változásai a rendszerváltástól napjainkig

A tanulmány célja a rendszerváltástól napjainkig bemutatni és értékelni a családpolitikai beavatkozások (értékek, célok, eszközök, hatások) változását az egymást követő kormányzati ciklusok során. Ehhez módszerként a dokumentumelemzést választottuk (kormányprogramok, jogszabályok, törvényviták, módosító indítványok, hatáselemzések). A dolgozat elméleti keretét pedig a Max Weberi tudományelmélet és módszertan adja¹. Ennek értelmében az érték-axiómák tudományosan nem bizonyíthatók, mindössze tudatosíthatók, levezethetők a következményeik, eszközeik és mellékhatásaik, melyek új érték-axiómákhoz vezethetnek. Az értékek helyességéről tehát nincs értelme vitázni (önmagukban nem összehasonlíthatók), a kutató mindössze annyit állíthat biztosan, hogy a cselekvés, intézkedés *helyes*, ha X intézkedés valóban az eszköze Y eredmény elérésének. Ugyanakkor az értékek, meglátásunk szerint, behelyezhetők egy nagyobb kontextusba- jelen esetben a gazdasági-társadalmi helyzet kontextusába- így megállapítható róluk az, hogy adott érték adott gazdasági-társadalmi kontextusban releváns vagy sem; az érték mentén történt-e a célkijelölés és eszközválasztás, avagy a cél szentesíti az eszközt és az értékek utólagos kreálmányok: „A változások (...) mögött (...) az egyes időszakok eltérő makrogazdasági feltételei (...) másrészt különböző ideológiai nézetek, eltérő társadalompolitikai szándékok, illetve aktuálpolitikai esetlegességel álltak”.²

Ahhoz, hogy az egymást követő kormányok családpolitikai intézkedéseinek érték- cél-, eszköz-, és (mellék)hatásrendszerét értékelni tudjuk, tisztázni kell néhány alapfogalmat, illetve ezek egymáshoz való viszonyát. A döntések, intézkedések a családpolitikát általában 4-5 cél szolgálatába állíthatják, így *népesedéspolitikai, szociálpolitikai* (beleértve a gyermekvédelmet is), *foglalkoztatáspolitikai, és társadalompolitikai* célokat kitűző intézkedéseket különíthetünk el. Természetesen 1-1 ciklusra jellemző, hogy melyik célcsoport van túlsúlyban, illetve hogy ehhez milyen értékrend fogalmazódik meg. A bevezetett intézkedések hatása pedig jól mutatja, hogy a célhoz megfelelő eszközt választott-e az adott kormányzat, vagy esetleg mellékhatások jelentkeztek (esetleg ezek a mellékhatások szándékoltak).

A leginkább értéksemleges fogalom a szakirodalom szerint a **családpolitika**, mely. „... legtágabb értelmében a gyermekes családok életét valamilyen módon érintő, befolyásoló **szabályozásokat és ellátásokat** foglalja magába. 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 pénzbeni ellátási forma. A természetbeni juttatások közé a

¹ Weber 1998 [1917]

² Ignits-Kapitány:2006:383

bölcsődei–óvodai ellátás, az elhelyezés, az otthoni segítségnyújtás és egyéb juttatások tartoznak.,³

A családpolitika célja lehet:

- (1) a termékenységnövelés, illetve a jóléti intézmények negatív termékenységi hatásainak korrekciója, magán a jóléti rendszeren belül (a gyermek közjóság, de felnevelésének költségei a családot sújtják),- ez esetben **népesedéspolitikai** célról beszélhetünk: „A népesedéspolitika a társadalom, az állam vagy bármilyen nagyobb emberi közösség azon törekvése, hogy a népesedési 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.”⁴
- (2) a jövedelmek társadalmilag igazságos elosztása (szolidaritás a szegényekkel, gyermekszegénység csökkentés- szociálpolitikai cél) „... **szociálpolitika** a társadalmi-gazdasági működés hátrányos következményeit, az esetleges kialakuló társadalmi feszültségeket kívánja utólagosan korrigálni⁵. A szociálpolitika- szemben a társadalompolitikával, melynek célja a humántőke fejlesztése, a képessé tevés (Czibere:2006:63) - egy olyan intézményrendszer, mely elsősorban a társadalom egy részére: inaktív, deviáns, deprivált rétegekre hat, az ő hátrányait igyekszik kompenzálni. Ebbe a kategóriába tartozik a (3) **gyermekvédelmi politika** is.
- (4) a nők foglalkoztathatóságának javítása a munka és gyermekvállalás összehangolását segítő napközbeni ellátások fejlesztésével (**foglalkoztatáspolitikai cél**).

Összefoglalva tehát: a családpolitika elsősorban szabályozás és ellátás, melyet sokféle társadalompolitikai cél szolgálatába állíthatunk. A (5) **társadalompolitika** a definíciók alapján a legátfogóbb kategória:

„ ...úgy definiálhatjuk a társadalompolitikát, 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”⁶. A következő területeken működik társadalompolitikai szabályozás:

- humántőke keletkezése (családpolitika, gyermekvédelem: a gyermek társadalmi hasznosságának elismerése)
- humántőke képzése (oktatáspolitikai)
- otthon védelme (lakáspolitikai)
- humántőke védelme balesettel, betegséggel szemben (egészségpolitika)
- humántőke védelme a gazdaságban (foglalkoztatáspolitikai)
- védelem az időskori termelékenységsökkenéssel szemben (idős- és nyugdíjpolitika)

³ Gábos:2004

⁴ Kollega: 2006

⁵ Horváth- Dr Lázary-Wass:2004

⁶ Czibere:2006

A férfiak és nők esélyegyenlőség növelését szolgáló intézkedések szintén társadalompolitikai célokat követnek.

Hatások:

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

1. tábla: Családpolitikai eszközök és hatásaik a társadalompolitikai célok szolgálatában

<i>Családpolitikai eszköz</i>	<i>Az eszköz hatása</i>	<i>Melyik cél-csoportra jellemző eszköz?</i>
Alanyi jogú családi pótlék	Szegénység csökkentése, hat a 2. és 3. gyerek megszületésére	<i>Szociálpolitikai, népesedéspolitikai</i>
Munkaviszonyhoz kötött ellátások (tes, gyed)	Termékenység növelése, szülés előtti foglalkoztatás növelése, de a szülés utánira negatívan hat	<i>népesedéspolitikai</i>
Segélyezés, jövedelemtesztelt ellátások	Társadalmi egyenlőtlenség csökkentése	<i>Szociálpolitikai</i>
Adókedvezmények	Termékenységnövelő, munkára ösztönöz	<i>Népesedéspolitikai, foglalkoztatáspolitikai</i>
Anyasági segély (gyes, gyet)	Növeli a befejezett termékenységet, de a munkavállalás ellen ösztönöz	<i>népesedéspolitikai</i>
Részmunkaidős foglalkoztatás, munkaidő-kedvezmény	Növeli a termékenységet, foglalkoztatást	<i>Népesedés-és foglalkoztatáspolitikai</i>
<i>Gyermekek napközbeni ellátása</i>	<i>Növeli a foglalkoztatást, termékenységet is valószínűleg (munka és család összehangolását segíti)</i>	<i>Népesedés-és foglalkoztatáspolitikai</i>

A családtámogatási rendszer a rendszerváltás előtt

A szakemberek véleménye szerint a magyar családtámogatási rendszer a rendszerváltás előtt érte el fejlődésének csúcspontját, hiszen „...működött a gyes, a gyed rendszere, maximális kiterjedését érte el a családi pótlék”⁷, 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.”⁸ Az anyasági ellátások biztosított jogviszonyhoz kötődtek (anyasági segély, tes, gyed, gyes), míg a családi pótlék 1990-ben alanyi jogú lett. Az ellátások célja annak a tb juttatásokon

⁷ Gábos:2005:90.

⁸ Gábos-Tóth:2001:125.

keresztüli demonstrálása, hogy az állam következetes nő- család- és gyermekvédelmi politikát folytat.

A rendszer struktúrája közvetlenül a rendszerváltás előtt⁹

1. Anyasági segély : jogosultsági feltétele a legalább egyszeri orvosi vizsgálaton való részvétel, min. 180 nap biztosított viszony, egyszeri juttatásként volt igénybe vehető.
2. Terhességi-gyermekágyi segély (tes): a szülési szabadság idejére járt, a szülést megelőzően 180 nap biztosított viszony megléte kellett az igényléshez, a napi átlagkereset min. 65%-a.
3. Gyermekgondozási díj (gyed): a gyermek kétéves 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 min. 65%-a.
4. Gyermekgondozási segély (gyes): 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 anya a gyerek 1,5 éves kora után a törvényes munkaidő felében munkát vállalhatott.
5. Családi pótlék: célja a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás, alanyi jogon járt,
 - a gyermek 20 éves koráig, ha még akkor is tanul, ill. 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 gyerek esetén, illetve egyedülállóknál 2, vagy súlyosan fogyatékos gyermek nevelésénél. A kedvezmény a gyermek 14 éves koráig járt, ill. 30 éves koráig, amennyiben nappali tagozatos képzésben vett részt).

Hatások:

- pozitív az eszközök hatása a termékenységre (főként a gyed és a családi pótlék esetén, de a gyes is növelte a befejezett termékenységet: „Össességében úgy véljük, hogy a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején megmutatkozó termékenységnövekedési szakaszokat – más tényezők mellett – nem önmagában a gyed vagy a családi pótlék változása, hanem a családpolitika egészének ekkori állapota járt termékenységnövelő hatással.”¹⁰
- nem ösztönzött a gyermekszületés előtti és utáni munkavégzés ellen (az anyasági ellátások biztosított jogviszonyhoz kötődtek, rendelkezésre állt a bölcsődei intézményrendszer),
- 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.

⁹ 1975. évi II. tv. a társadalombiztosításról; a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról (1990. jan. 1-től lép hatályba); 1990. évi XXV. Törvény a családi pótlékról; 88/1989. (VII. 31.) MT rendelet (gyes); 1987. évi VI. tv. illetve 1989. évi XLV. Tv. (adó)

¹⁰ Gábos:2005 uo

Az Antall-kormány szociális piacgazdasága¹¹ (1990 -1994)

A kormányprogram elválasztotta egymástól a család- és szociálpolitikát, ún. szociális piacgazdaságot kívánt teremteni (azaz ezen felfogás szerint az állam kiemelt feladata, hogy a gazdaság társadalomra gyakorolt negatív hatásait igyekezzen tompítani).

A családpolitika stratégiaileg fontos, hiszen a program szerint a hátrányos helyzetűek legfőbb támasza a család. A családpolitika 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. A család összetartása, stabilitása tehát mint kormányzati érték jelenik meg - egyfajta megoldásként a társadalmi anómiára. Ezért alkotnak törvényt a magzatvédelemről (szigorítják az abortuszt), vezetik be a várandóssági pótlékot (az anyasági segély helyett, ez az ellátás tkp. a családi pótlék visszafelé való meghosszabbításaként értelmezhető, mivel a terhesség 4. hetétől a 13. hetéig járt), illetve az 1993-as szociális törvénnyel együtt a gyet-et (hivatásos anyaság intézménye, elismerése). Ezzel a gyermeket vállaló nőket elsősorban anyaként, a család „integrátora”-ként szeretnék látni egy konzervatív családideál jegyében. A kormány szempontjából pozitív mellékhatásként jelentkezik, hogy egyrészt érték szinten a magyar családok gyermekcentrikus mentalitásának megfelel egy ilyen családmodell és támogatási rendszer (népszerűsítő hatás), ugyanakkor kezeli a munkanélküliség problémáját is, hiszen hosszú időre kivonja a nőket a munkaerőpiacról (munka helyett segély). A költségvetésnek pedig szintén „jót tett”, hogy a bölcsődék állami normatívája ily módon csökkenthető lett (elkezdődött a leépítésük).

A korábbi támogatások közül továbbra is járt – biztosított jogviszonyhoz kötötten- a gyes, a gyed a terhességi-gyermekágyi segély és a családi adókedvezmény¹², illetve alanyi jogon a családi pótlék. Az ellátásokban mindössze annyi változás történt, hogy a gyes és a gyedet 1992-től az állami költségvetés finanszírozza, illetve 1993-ban a szociális törvény megszületésével bevezetik a gyermekgondozási támogatást (gyet), mely ekkor még biztosított viszonyhoz kötötten és jövedelemfüggően járt a 3 vagy több kiskorút nevelő szülőnek a legkisebb gyermek maximum 8 éves koráig, összege azonos volt az öregségi nyugdíjminimummal. A családi pótlék összegét évente emelték- ennek a célja az infláció családi fogyasztásra való hatásának a tompítása volt (ma már szinte elképzelhetetlen lenne, hogy a családi pótlék emelését pl. a benzinárak növekedésével magyarázza a kormány).

Az ellátások rendszere tehát érdemben nem változott, de értéke reálértékben csökkent. Fontos pozitívum, hogy a szociális törvénnyel létrehoztak egy szociális ellátó rendszert, ill. az ellátórendszer demokratizálása is elindult¹³.

Ellenzéki kifogások:

- a rendszer a gazdaság állapotához és más európai államok gyakorlatához képest túl bőkezű,
- a speciális élethelyzetű csoportokra nem elég jól céloz,
- a népjóléti miniszternek túl széles méltányossági jogkört biztosítanak a jogszabályok,

¹¹ A Nemzeti Megújulás Programja.

¹² 1991. évi XC tv. a magánszemélyek jövedelemadójáról: A családi pótlékre jogosult magánszemély összjövedelméből gyermekenként havi 1300 forint levonható.

¹³ Lakner:2005:10

- a családi pótlék alanyi jogúsága nem igazságos: olyanok is kapnak támogatást, akik nincsenek rászorulva,
- a gyerekből élésre ösztönöz. Ehhez illusztrációként érdemes idézni egy módosító indítványt, melyet éppen ennek megakadályozására nyújtottak be. Az indítvány azt szerette volna elérni, 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 Milliárd, 1991: 80,8 milliárd, amely már elviselhetetlen terheket ró a költségvetésre. Másrészt (2) nem az állam feladata a gyermek tartása elsődlegesen, hanem a szülőé. Harmadrészt (3) a valóban rászorulók támogatására így a jövőben nem fog elegendő forrás rendelkezésre állni. Negyedrészt (4) olyan negatív folyamatokat indított el, hogy sokan a 4. gyerek után már csak a családi pótlékből élnek. Ilyen nagycsaládok kialakulása nem kívánatos, hisz nagyon sokba kerül segíteni őket¹⁴. Később a szakirodalomban „gyerekből élés” kifejezést felváltotta a „stratégiai gyermek koncepciója”, a hipotézis helyességét empirikusan bizonyítani azonban nem sikerült.
- 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 termékenységsökkenés megállítására.

Hatások:

- A foglalkoztatásra való hatása egyértelműen negatív: leginkább a középosztálybeli, gyeddes nőket vont ki a munkaerőpiacról. Ugyanakkor a gyedet igénybe vevők száma a ciklus alatt folyamatosan csökkent, a gyest igénybe vevők száma viszont nőtt- mivel ez utóbbi ellátást méltányossági alapon biztosított viszony nélkül is igényelni lehetett. Ez a tendencia jól mutatja, hogy egyre többen léptek be úgy a rendszerbe, hogy előzőleg nem volt munkaviszonyuk. Azaz a gyes segély-funkciót kezdett betölteni már az Antall-kormány alatt.
- a népesség fogyása nem állt meg: „a termékenységi mutatók 1992-től csökkenésnek indultak...”¹⁵
- a költségvetést rendkívül megterhelték ezek a jóléti ellátások (a családtámogatásra fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya 1991-ben érte el a maximumát: 4,36%, 1994-ben pedig 3,85% volt¹⁶
- 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”.¹⁷

A Horn- kormány és a gazdasági stabilizáció (1998-2002)

¹⁴ 1402. 977-es módosító javaslat. Forrás: az Országgyűlési Könyvtár irományai.

¹⁵ Gábos:2000:106

¹⁶ Gábos 2000: 104.

¹⁷ Gábos Im uo.

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 volt (pl. családi pótlék kapcsán csökkent a jogosultak köre, de nőtt az adminisztrációs költség). Eredetileg a családi pótlék esetén és a gyermeknevelési támogatásoknál megmaradt volna a biztosított viszony, mint feltétel, plusz jövedelemkorlátokat és vagyoni kritériumokat is megállapítottak (10 M Ft jövedelemhatár, ill. 2 M Ft-os autó), a kétkeresős családok kizárásra kerültek volna, illetve mindezt nagyon gyorsan kívánták bevezetni (1995. június 1.). Ha az eredeti javaslat marad, a családok mintegy 20%-a esett volna ki a családi támogatások rendszeréből, ez havonta mintegy 2 Mrd Ft megtakarítást jelentett volna a költségvetésnek.¹⁸ Ezt a javaslatot azonban az Alkotmánybíróság megsemmisítette, részben nem engedte 1995. június 1-vel hatályba lépni. Az indoklás szerint azért, mert a javaslat nem ad elég időt a családoknak a változáshoz való alkalmazkodáshoz, kiszámíthatatlanná teszi a helyzetüket, ha gyermeket vállalnak, illetve 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 szigorú a jogosultsági feltételek meghatározásánál, de még így is a legszigorúbb családtámogatási rendszert hozta létre a rendszerváltás utáni Magyarországon.

Változások a támogatási rendszerben:

1. Anyasági támogatás

Az anyasági támogatás a korábbi várandóssági pótlék helyett került bevezetésre. Minden szülő nőnek járt, egyösszegű kifizetésként. Az anyasági támogatás összege azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ával.

2. Terhesség-gyermekágyi segély

„(1) A 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 kevesebb, de legalább 180 napos biztosítási idő esetén a terhességi-gyermekágyi segély a napi átlagkereset 60%-a.” A jogosultság időtartama 1 évre nőtt (ezzel kívánták helyettesíteni a gyed-et).

3. Gyed: megszűnt 1999-cel.

4. Gyes:

A gyes alanyi jogú, de jövedelemtesztelt ellátássá vált (jövedelmi határ egyedülálló esetén nettó 23400, egyéb esetben nettó 19500 Ft). Folyósításának időtartama szolgálati időnek minősült. Nem kombinálható más pénzbeli ellátással, illetve nem jár, ha a szülő gyermekek napközbeni ellátását veszi igénybe. A gyermekgondozási segély havi összege - függetlenül a gyermekek számától - azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével. A gyermekgondozási segélyben részesülő személy az ellátás után 6% nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett.

5. Gyet

Alanyi jogú, de jövedelemtesztelt ellátás.

6. Családi pótlék

A jogszabályban az eredeti tervvel szemben alanyi jogú maradt a családi pótlék, a jövedelemhatár nettó 19500 Ft-ra változott az eredeti nettó 17 000 (majd bruttó 25 000-ról)-

¹⁸ Tóth:1996

ez viszonylag magasan volt megállapítva¹⁹, nevelőszülő is jogosulttá vált a családi pótlékra, függetlenül attól, hogy megfelel-e a jövedelmi, vagyoni feltételeknek, az ellátás állami nevelteknek is jár. A három- és többgyermekes családnak, valamint a három- és többgyermekes egyedülállónak a családi pótlék a jövedelem- és vagyoni feltételektől függetlenül jár, az együttélő egygyermekes szülőknek a gyermek 6. életévének betöltését követően abban az esetben jár a családi pótlék, ha legalább az egyik szülő nem folytat kereső foglalkozást, vagy a gyermek tartósan beteg, illetőleg testi vagy értelmi fogyatékos.

7. Adókedvezmény: megszűnt.

A második csomagnak megfelelően készült el a kormányprogram, mely célként jelöli meg a rászorultak segítségét (mivel a korábbi rendszer úgymond „méltánytalan” volt) a hatékony és igazságos szociálpolitikát (bármit értsenek ez alatt). Valójában a családpolitikára úgy tekintettek, mint az állami költségvetés kiadása, másrészt a jövedelmek újraelosztásának csatornájaként. Így 2 célt tűztek ki: a költségcsökkentést (a családi pótlék és a gyed vitte el a legtöbb pénzt a költségvetésből) és a célzottság javítását (rászorultak segítése)- előbbi megvalósult, utóbbi nem.

Rászorult réteg a kormányprogramból kikövetkeztetve a többgyermekes és /vagy fogyatékos gyermeket nevelő, korábban munkaviszonnyal nem rendelkező szülő- azaz az újonnan gyetre jogosult mintegy 15 ezer fő. A biztosított viszonytal rendelkezők vesztettek a legtöbbet az új rendszerben, hiszen ha kellően magas volt a gyermek születése előtt a jövedelmük, sem gyest, sem családi pótlékot, sem szja támogatást 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 gyes és a gyet esetén. Ennek érdekében hozzányúltak a szociális törvényhez, a családi pótlékot szabályozó törvényhez, a tb-törvényhez és az szja- törvényhez. A népesedéspolitikai célok eltűntek, a gyermekek érdeke eltűnt, az anyák helyzetének javítása sem jelent meg célként. Ez a rendszer nem ösztönözte a szülés előtti, vagy a gyermek melletti munkavállalásra, de azt is lehetlenné tette, hogy a gyes időtartama alatt megfelelő szinten éljen a család, tehát nem pótol kieső jövedelmet- pusztán csak segélyez. A kormány negatív módon ösztönözte a gyermekvállalást: megvonta a 2 szülő egygyermekes családoktól a családi pótlékot, ha a gyerek 6 éves koráig nem született testvére.

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

- a családi pótlék szabályozása nem garantálja, hogy az összegét valóban a gyermek érdekében használják fel (fel lehetne használni eszközként a tanköteles korú gyermekek iskoláztatásának ösztönzésére)
- a népesedéspolitikai céloknak költségvetési prioritásokra hivatkozva sem szabad eltűnniük a rendszerből,
- a családi pótlék összegét kötni kellene az öregségi nyugdíjminimumhoz, hogy elkerülhető legyen a reálérték-csökkenés,
- a gyes időtartama számítsaon szolgálati időnek még az arra nem jogosultaknál is,

¹⁹ 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 forint volt. A gyermeket nevelő családok 40%-a a három alsó jövedelmi tizedbe tartozott. A legalsó tizedbe tartozó háztartások átlagos nagysága 4,2 fő. In: Jelentés a gyermekek és ifjúság helyzetéről

- a gyed megszüntetése társadalmilag igazságtalan (méltánytalan helyzetbe hozza a korábban dolgozó nőket), ezért az ellenzék indítványozta, hogy a tes-re jogosultak kapjanak magasabb összegű gyes-t,
- 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 többgyermekes szülőkkel szemben, és ennek megfelelően nem írna elő jövedelemtesztet a gyet feltételül.
- A családi pótlék járjon alanyi jogon.
- A törvény bevezetését túl szoros határidővel tervezték, így a családok kényszerhelyzetbe kerülnek a már megfogant gyermekek estén.

Értékoldalon egyrészt a népesedéspolitikai célok jelentek meg a módosító indítványok indoklásában, másrészt a családok döntési szabadságának (vállalnak-e gyermeket az új feltételek között) korlátozását látták a törvényjavaslatban (gyermekvállalás=nyomorvállalás). Igazságtalanság és méltánytalanság alatt az ellenzék és a kormány egész mást értett, így nem csoda az egymás melletti elbeszélés. A kormány retorikájában méltánytalan az a családtámogatás, amely mindenkit egyformán érint, ezért a szükségletek szerint kell a forrásokat elosztani, míg az ellenzék oldaláról a társadalmi teljesítményt figyelmen kívül hagyó családpolitika számított méltánytalannak- azaz szerintük aki többet fizet be a közösbe, 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:

- a családtámogatásokra fordított kiadások csökkentek (1994:2,4-ről 1997:1,9-re)
- 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,
- nőttek az adminisztrációs költségek, melyek jelentősen csökkentették a megtakarítást,
- negatívan hatott a termékenység alakulására
- a rászorultsági elv nevében hozott intézkedések közül több éppen a legrosszabb helyzetben élőket érintette a legsúlyosabban, azaz a szociálpolitika költségvetési szempontok szerint változott,
- szociális ellátások reálértéke csökkent (romlott a segélyek színvonala),
- kiszámíthatatlanná, bizonytalaná tette a családok anyagi helyzetét a korábban biztosnak hitt támogatások elmaradásával²⁰.

„A polgári jövő programja a család szolgálatában áll²¹” Az Orbán-kormány családpolitikája (1998-2002)

²⁰ Gábos-Tóth:2001 im. 130-131.

²¹ Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért 1998-2002.

A kormány családpolitikájának célja a családi élet biztonságának újratemtése, 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 - csak ezek kiegészítéseként használja a szociális segélyezés egyes formáit.

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 megjelenik a részmunkaidős foglalkoztatás fejlesztése is célként, mint alternatívája a gyermekvállalás és munka összeegyeztethetőségének. A kormány visszaállítja a gyedet (költségvetési finanszírozással), melynek elsődleges célja a termékenység növelése azoknál a családoknál, „ahol a gyermekvállalás miatt jelentősebb jövedelem-kieséssel kell számolni”²². Szintén visszaállításra kerül a családi adókedvezmény (a támogatási rendszer legfontosabb eleme lett - az összes családi támogatások összegének 25%-át tette ki a ciklus végére.²³). Eltörlésre került viszont a családi pótlék és a gyet jövedelemkorlátja, és elismeri a törvényszöveg, hogy ezek az ellátások a megélhetés alapját, a jövedelem pótlását szolgálják a gyermekéről gondoskodó, vele otthon maradó szülőknek.

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 ellátás bontását a kormány azzal indokolta, hogy így módon ösztönözhető a szülők a tanköteles korú gyermekek iskoláztatására. Az ellátás összegei a családtípus, a gyermekek száma és egészségi állapota szerint változatlanul differenciáltak. Új elem, hogy az összeg megállapításánál a gyermekszámba azok a nagykorú fiatalok is beszámítanak, akiket felsőfokú tanulmányaik idejére a szüleik tartanak el.
2. gyermekgondozási támogatások: gyet, gyet. Szintén jövedelemtől független, alanyi jogon járó ellátások. Időtartamuk szolgálati időnek számít, a támogatások összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez igazodik, azzal azonos. Gyet mellett a gyermek 1,5 éves kora után maximum napi 4 órában a szülő munkát vállalhat. A gyet esetén apróbb változás, hogy egységesen a legkisebb gyermek 8 éves koráig igényelhető a korábbi legfeljebb 8-cal 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. Az anyasági támogatás vonatkozásában egyetlen lényeges változás, hogy az ellátást ezentúl a szülést követő 60 napon belül lehet igényelni, szemben az eddigi 30 nappal.

²² idézet az 1998. évi LXXXIV. Tv. indoklásából

²³Mózer:2001. 2. tábla

4. adókedvezmények²⁴: Aki családi pótlékot kap, az igénybe veheti a családi adókedvezményt (a különbség annyi, hogy adókedvezmény már a fogantatás 91.napjától jár), mely az összevont adóalap adóját csökkenti eltartottanként és havonta - fix összeggel (1700 és 2600 Ft között).
5. biztosított viszonyhoz kötött ellátások: tes, gyed. A tes esetén nincs változás (180 nap biztosított viszony a szülést megelőző 2 évben). A gyed²⁵ a tes lejárta után, a gyermek 2 éves koráig járó ellátás- a korábbi naptári napi átlagkereset 70%-a, de maximálisan a minimálbér kétszerese. Bármelyik szülő igényelheti. A gyed adó- és nyugdíjjárulékköteles ellátás, annyiban mégis speciális, hogy bár tb- ellátásnak számít, fedezetét a központi költségvetés megtéríti az Egészségbiztosítási Alapnak.
6. segélyszerű ellátás: 2001. jan. 1-től a korábbi rendszeres gyermekvédelmi támogatást átkeresztelik kiegészítő családi pótléknak- ezzel kívánja a kormány azokat a rászorulókat kompenzálni, akik nem vehetik igénybe a családi adókedvezményt alacsony jövedelmük miatt. Összege korábban az öregségi nyugdíjminimum 20%-a, 2001-től fix összeg.
7. esélyegyenlőséget növelő szabályozás a Munka törvénykönyv azon módosítása 2002-ben, mely szerint az apát a gyermek születésekor 5 nap munkaidőkedvezmény illeti meg, erre az időre távolléti díj jár.

Ellenzéki módosító indítványok:

Sok – főleg MSZP-s – javaslat született a családi pótlék emelésére. Általában az infláció mértékével szerették volna emelni, vagy csak összegszerűen, vagy igazítani a minimálbérhez. A kormány ezt azért nem támogatta- és ennek a következménye, hogy a ciklus alatt a családi pótlék elértéktelenedett- mert a család és gyermektámogatások rendszere összefügg, a juttatások egymást kiegészítik- tehát a jövedelem növekedésével ideális esetben nő az adóból visszaigényelhető összeg (ebbe az irányba szerették volna elmozdítani a rendszert). Másrészt az SZDSZ kifogásolta a családi pótlék két részre bontását, hiszen a családi pótlék a gyermek ellátását szolgálja- függetlenül attól, hogy jár-e iskolába vagy nem. Szintén SZDSZ-es javaslat és bár nem az eredeti formájában, de bevezetésre került: a kiegészítő családi pótlék intézménye. Ez azoknak járt, akik szja kedvezményt az alacsony jövedelmük miatt nem tudtak érvényesíteni. A gyedre, gyesre vonatkozó indítványok szintén az összeg minimálbérhez közelítését célozták, illetve a jogosultsági idő kitolását (gyed esetén is 3 évre), azzal alábbi indokkal: „Ez a gyermek és a szülő számára egyaránt kedvezőbb megoldás, amely egyébként a családtámogatások egységesítése irányába mutat. Alaposan feltehető, hogy a gyermek két éves 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 két éves kora után a szülőnek döntenie kell arról, hogy vagy bölcsődébe adja gyermekét vagy a gyed-nél alacsonyabb szintű gyes-t igényel.”²⁶

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 gyerek után addig jár a magasabb összegű családi pótlék, míg a betegsége orvosilag igazolható, ill. hogy örökbefogadó szülő is legyen

²⁴ 1998. évi LXV. Tv. A személyi jövedelemeadóról szóló 1995. évi CXVII. Tv. módosítása

²⁵ 1999. évi XCVII. Törvény a gyermekgondozási díj bevezetésével összefüggő törvénymódosításokról

²⁶ T/1280/14. a módosítás benyújtója Szabó Sándorné, Dr Kökény Mihály és Dr Schvarcz Tibor.

jogosult anyasági támogatásra. Támogatták továbbá, hogy a gyés és a gyed után befizetendő járulékokból a költségvetés vállaljon át (pl. egészségügyi hozzájárulást).

Hatások:

- nőtt a gyermekszegénység, mivel nem nőtt a családi pótlék összege- a vásárlóértéke a harmadára csökkent-, az adókedvezményt pedig a szegény családok nem tudták igénybe venni (a háztartások 17%a)²⁷ – ez összefügg a társadalmi egyenlőtlenségek továbbnövekedésével is,
- gyermekvállalási kedv növekedett – elsősorban a társadalom felsőbb jövedelmi sávjában,
- a részmunkaidős foglalkoztatás elterjesztése nem valósult meg,
- a bölcsődék száma, férőhelyeik száma tovább csökkent (a bölcsődék száma 560 körül állt be, így a korosztály 6%-a járhatott bölcsődébe²⁸.)
- a családi pótlék kettébontása nem ösztönözte az elvárt mértékben a tanköteles korúak iskoláztatását²⁹

„Jóléti rendszerváltás”³⁰ - A Medgyessy- kormány családpolitikája

A ciklus bemutatását két részre bontottuk, melyet a miniszterelnök-változás, illetve a kormányprogram változás indokol 2004-től.

A Medgyessy Péter miniszterelnöksége alatt meghirdetett kormányprogram a „jóléti rendszerváltás” programja, melyet a „gazdaság növekvő teljesítménye” alapoz meg. Ennek első lépése volt az ún. 100 napos program, mely az elemzők szerint tisztán politikai célzatú, népszerűsénövelő intézkedéscsomag volt- némileg a Bokros csomag miatti lelkiismeretfurdalástól vezettetve. Alapelve a modernizáció (az egész társadalomé), célcsoport pedig ennek megfelelően minden ember, azaz nem a szegénység enyhítését, nem az esélyteremtést célozták meg, hanem *általános jóléti, társadalompolitikai célokat* fogalmaztak meg. A program hangsúlyozza, hogy a család intézményének védelme komplex eszközrendszert igényel: „a jövedelempolitikától, foglalkoztatáspolitikától, lakáspolitikától, oktatáspolitikától kezdve a társadalmi életnek szinte minden területén jelentkeznek feladatok.”

Ugyanakkor a kormányt kötötte a JIM³¹ aláírása 2003-ban, és az ennek megfelelő Nemzeti Cselekvési Terv³² prioritásai, melyek a következők voltak: a női foglalkoztatás elősegítése, a családi élet és a munkahely jobb összeegyeztetése, a jövőbe történő beruházásként – azaz tágran értelmezett gyermek jól-lét biztosítása. Mindezek érdekében pedig megvalósítandó a családi pénzbéli és természetbeni ellátások növelése, gyermekjóléti alapellátások fejlesztése, óvodai-bölcsődei férőhelyek számának növelése, család-és gyermektámogatási garanciák kidolgozása, rászoruló gyerekeknek ingyenes tankönyv és étkeztetés.

²⁷ Gábos-Tóth:2001:im uo

²⁸ Költségvetési kiadás 3 Mrd Ft!

²⁹ 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).

³⁰ „Cselekedni most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja.

³¹ Joint Inclusion Memorandum=Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum

³² Nemzeti cselekvési terv a társadalmi összetartozásért, 2004-2006. Bp. ICSSZEM-NCSSZI, 2005.

A ciklus alatt mindkét miniszterelnök idején változott a gyermek és családtámogatási rendszer. A 2002-es módosítás inkább csak pontosítás, hangsúlyeltolódás, a korábbi 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 gyes- összeg és időtartam, az anyasági támogatás összegének felemelése az öregségi nyugdíjminimum 150%-áról 225%-ára, illetve hogy az esélyegyenlőség jegyében a nagyszülő is jogosult lehet a gyesre. Ezek az intézkedések jelentősen növelték a költségvetési kiadásokat (40 Mrd Ft), népszerűsítő hatásúak voltak, ugyanakkor nem alakították át a vallott értékek mentén a rendszert. Csehák Judit miniszteri expozejá a korábbi kormány intézkedéseinek korrigálása mellett azonban további, új célkitűzéseket is megfogalmazott:

- a *gyermekszegénység csökkentése*, - ennek egyetlen eszközét ismeri a kormány: a családi pótlék megemelését.

- a „perverz” *újraelosztás megszüntetése* – ebbe az irányba Medgyessy kormánya alatt nem történtek lépések.

- 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 lett belőle jogszabályi módosítás. Valószínűleg éppen azért nem, mert ez a fajta népszerűsítő növelés nem összeegyeztethető az uniós irányelvekkel (a női foglalkoztatás elősegítése).

A program sikerességének kritériuma pedig a miniszter szerint: ”Akkor válhat igazán sikeressé családpolitikánk, ha a jelenleginél jóval többen vállalnak gyereket, illetve ha a gyermekvállalás nem jelenti többé a szegénység kockázatát.” Ennek a mondatnak mindkét fele már ismerős az előző ciklus kormányzati célkitűzéseiből. Ebben az összefüggésrendszerben azonban pusztán szóközi fogásnak tűnik.

Ellenzéki kifogások, módosító javaslatok:

- leginkább azt kifogásolta az ellenzék, hogy a rendszer jelenlegi állapotában növeli a segélyektől, támogatásoktól való függőséget,
- a gyes-ről, gyedről munkába visszatérők segítése nem elégséges a jogszabály szerint,
- a rászorultak sem lesznek eléggé támogatva, hiszen a kiegészítő családi pótlék nem növekszik megfelelő mértékben,
- egyetértenek a családi pótlék emelésével és a 13. havi ellátás bevezetésével, bár összességében keveslik,
- a törvény módosítása a támogatási rendszer további fejlesztésére is lehetőséget teremt. Ezért javasolják, hogy a gyermekgondozási díj, a gyed igénybevétele a jelenlegi két évről három évre emelkedjen,
- javaslatot nyújtottak be a kisgyermekes apák kedvezményére is. E szerint az apák számára a gyermek születéséhez kapcsolódóan tíz nap fizetett gyermekgondozási

- szabadság kerülne bevezetésre, aminek költségét az állam átvállalja a munkáltatótól,
- meg kellene emelni a gyés és a gyed összegét,
 - összehangolt, konszenzusos, hosszú távú szabályozásra lenne szükség a gyermekvállalás ösztönzéséhez,
 - olyan rendszerre lenne szükség, amelyik hozzájárul a születésszám növeléséhez és a gyermekszegénység csökkentéséhez is (gyermekvállalás legyen társadalmi beruházás). Ennek érdekében született egy módosító javaslat is, amely a gyermekbarát társadalmi környezet kialakítását célozta meg (új ellátásként bevezette volna a házasságkötési támogatást, utazási kedvezményt a kismamáknak, emelte volna a gyed összegét. A javaslatból jól látszik, hogy az ellenzéki javaslat családpolitikájának célcsoportja továbbra is a magas státuszú, fővárosi családok).
 - javasolják a családi transzfer állam általi szabályozását (gyermek adójából lehessen a nagyszülők nyugdíját kiegészíteni).

Az intézkedések hatásainak elemzéséhez nem állt elég idő rendelkezésére, így röviden összefoglalva annyit állapíthatunk meg, hogy sem érték, sem intézkedés szinten nem jelentek meg új elemek a családtámogatási rendszerben. Mindössze néhány, de annál indulatosabb kritika fogalmazódott meg az előző ciklus „perverz” újraelosztása kapcsán, s így 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 1. Gyurcsány-kormány

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 2 konkrét célkitűzés szerepelt:

1. a gyestről, gyedről, gyetről visszatérők munkába visszatérési esélyeinek javítása:

„A családok fiatalok helyzetét könnyíti, hogy 50 százalékos járulékkedvezményt kapnak azok a munkáltatók is, akik gyestről, gyedről visszatérő édesanyákat foglalkoztatnak. Nekik nyújt segítséget az is, hogy a részmunkaidőben foglalkoztatottak után a munkáltatónak már az idén 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 gyermeket és a fogyatékkal élők támogatását célzó kedvezmény kivételével – nem lesz lehetőség ezek igénybevételeire. Ezzel komoly lépéseket teszünk a méltányosabb és igazságosabb közteherviselés felé.”

A megszületett törvénymódosítások³³ részben lefedik, részben továbbmennek a két fenti célkitűzésen. Ennek elemei:

³³ 2005. évi CXXVI. Tv. a családtámogatás módosításáról

- a családi pótlék megemelése közel a duplájára,
- a családi adókedvezmény megszűnik az 1 és 2 gyermeket nevelők esetén, a 3 gyermeket nevelőknél 6 millió Ft-os éves jövedelemig megmarad teljes összeggel, utána 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 gyes mellett az anya a gyermek 1 éves korától teljes idejű munkát vállalhat, a gyes összege a munkát vállaló nők esetén is adómentes jövedelemnek számít, bár az adóalapba beszámít.

A miniszteri expozében a fentiekén kívül megfogalmazódik célként- uniós elvárásokhoz igazodva- a napközbeni ellátás, azon belül is a családi napközis támogatása (konkrét lépés erre vonatkozóan máig nem történt).

Ellenzéki kifogások:

Ellenzéki oldalon a kifogások főként értékrendbeliek. A konzervatív értékrend szerint mindenkinek (az államnak, a családoknak, a nőknek, a gyermekeknek) jobb, ha az anya minél tovább otthon, a „családi tűzhely melegénél” nevelgeti a gyermekeket (egy módosító javaslat szerint a gyes és a gyed időtartama legyen 5 év, illetve a gyes összegét emelje meg a kormány), mert a népességszám növekedése mindenek fölött fontos társadalmi érdek. Szociálpolitikai célként ugyanakkor elismerik a családi segélyezés fontosságát, egyáltalán: a család egységként való kezelését (bár ezt szerintük át lehetne ültetni pl. az adózási rendszerbe is), illetve hogy a segélyezési rendszernek munkára ösztönzőnek kell lennie. A gyermekszegénység kérdése az ellenzék részéről nehezen értelmezhető, nehezen elválasztható a családok szegénységétől. Megoldási javaslatként egyrészt a családi adózás bevezetését, másrészt a gyes összegének megemelését támogatnák.

A baloldali kormány értékrendjében, fogalmi rendjében jól látható egy átrendeződés, kettősség kialakulása a családtámogatási rendszer funkcióját illetően. Egyrészt a családtámogatás beleszűnik a szociálpolitikába „Tehát mindenképpen azt gondolom, hogy a szegénység kezelésének eszköze a családpolitika”³⁴, másrészt világossá vált, hogy a családtámogatás nem lehet pusztán segélyezés, hiszen ösztársadalmi, népesedéspolitikai célokat is szolgál (minden gyermek egyformán fontos). Többek között ez utóbbi célt ismerik el a családi pótlék jelentős emelésével, a szociálpolitikai célok alá való besorolás pedig jól látszik a szociális törvény 2005-ös módosításában³⁵ is, melynek fontos új eleme lett a rendszeres szociális segélyezésben megjelenő ún. családi segély (azaz fogyasztási egységekre megállapított segély). A családi segély – a kormány szándékai szerint - az alanyi jogon járó, univerzális családi pótlék után fennmaradó egyenlőtlenségeket próbálja kiküszöbölni.

„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

³⁴ A törvényjavaslat vitájában felszólaló az ICSSZEM részéről Hermányi Pálné

³⁵ 2005. évi CLXX tv. a szociális törvény módosítása

szervesen összefügg a szociális ellátórendszerrel, és azzal a gondolattal, 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. „³⁶

A 100 lépés program családpolitikai elemeinek értékelése:

- elsősorban a szegényebb háztartások, azon belül is a gyermekes családoknak kedveztek (bár a támogatások 1/4-e így is a társadalom leggazdagabb 1/3-ának jut)
- hatás vizsgálata mikroszimulációval: valamennyi jövedelmi tizedben nagyobb mértékben nőtt a gyermekesek jövedelme, mint a gyermekteleneké,
- sokgyermekesek jobban jártak (a gyermekszám alapján differenciált támogatások jól célozzák a szegényeket, még akkor is ha a jogosultság nem függ a jövedelemtől)
- a 100 lépés program adó- és támogatási rendszert érintő elemei elsősorban a legszegényebb gyermekes és a leggazdagabb háztartásoknak kedveznek³⁷,
- a gyes melletti munkavállalás (az adóból befolyó összegek miatt) költségvetési szempontból nullszaldóssá teszi az ellátást, összhangban van az uniós elvárásokkal is (munkára való ösztönzés),
- a rendszeres gyermekvédelmi támogatás beépítése a családi pótlékba nem ösztönöz a munkavállalás ellen, mivel attól függetlenül jár, hogy dolgoznak-e szülők vagy nem,
- a családi segélyezés ebben a formájában munkavállalás ellen ösztönöz.

„küzdelem a gyermekszegénység ellen”³⁸: a 2. Gyurcsány-kormány családpolitikája

A kormányprogram nem sok új elemet tartalmaz a Medgyessy-kormány programjához képest: az elemei nagyrészt ez utóbbiból vannak átemelve (jóléti fordulat-szolidáris társadalom, biztonságot nyújtó család- és gyermektámogatás stb.). Stratégiai területként emeli ki a program a gyermekszegénység csökkentését, melyet 25 éves távlatban szeretne megvalósítani: a családpolitika átalakul gyermekpolitikává. A gyermekszegénységet leginkább csökkentő eszköznek a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a gyermekjóléti szolgálatok megújítását, illetve a szülők foglalkoztatásának segítését tartják. Emellett megfogalmazódik esélynövelő (mind az anyáé, mind a gyereké) eszközként a napközbeni kisgyermekellátás fejlesztése- ennek szélesebb körű, gazdaságosabb (=integrált) megszervezésére javaslatok is születnek³⁹. 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. Ugyanakkor a konszenzusteremtés mellett a felelősség áthárítása is megfigyelhető: egyrészt a 25 éves időtávban, másrészt a civil szervezetek bevonásának ötletében, harmadrészt a probléma ágazatok közötti szétdarabolásában (oktatásügy, foglalkoztatáspolitikai, lakhatás, gyermekvédelem).

³⁶ részlet a törvény parlamenti vitájából, Béki Gabriella, SZDSZ

³⁷ Benedek -Scharle:2006.

³⁸ Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért. 2004-2006.

³⁹ Legyen jobb a gyermekeknek! 2007-2035 nemzeti stratégia.

A szociális törvény 2006-os módosítása⁴⁰ kapcsán 2007. jan. 1-től életbe lépő változások:

- a gyes és a rendszeres szociális segély a továbbiakban együtt nem folyósítható,
- a rendszeres szociális segély egy része a továbbiakban természetbeni ellátásként is adható,
- a családi pótlék összegét emelik az inflációval (6,5%)
- a családi segélyezés kapcsán 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 munka ellen való ösztönzés megszűnik mint nem kívánatos mellékhatás).

2007. júniustól életbe lépő változások:

- a munkáltatónál működő családtámogatási kifizetőhelyek megszüntetése,
- családi pótlék emelése az inflációs mértékével (4,5%)
- a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosító jövedelemhatár 5%-os emelése,
- kizárja a törvény a gyermekgondozási támogatások és a rendszeres szociális segély együttfolyósítását.

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.

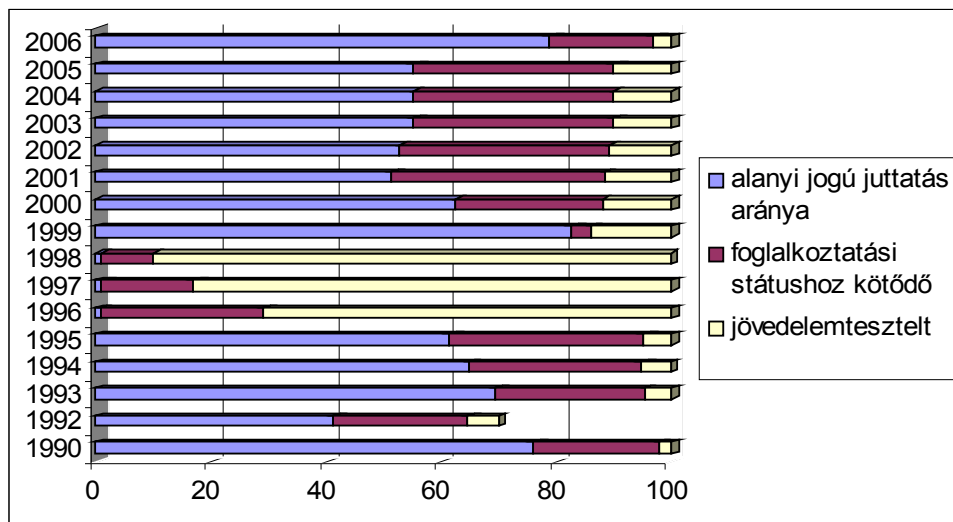
Ellenzéki, ill. SZDSZ-es kifogások:

- nem kezeli a rendszer felnőttként a családokat (a segély egy része természetbeni ellátásként adható, azaz fél a kormány pénzt adni a szegény családok kezébe),
- válásra ösztönöz (ha elválnak a házaspárok, mindketten jogosultak lehetnek rendszeres szociális segélyre),
- elvi vita: a méltányossági elv 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 „reformatanarchia” és ez káros egy olyan rendszer esetén, melynek stabilnak és kiszámíthatónak kell lennie,
- A módosító javaslatok kapkodva születnek és elvtelenül:... „nyíltan állást kellene foglalni a tekintetben is, hogy valóban a felzárkóztatás, társadalmunk egységesítése-e a cél, vagy csupán a liberálisok és a Gyurcsány Ferenc által önökre erőszakolt nézet, hogy a társadalmi béke érdekében elégséges csupán a modern gazdaság számára nem használható embertömeg, az alsó egyharmad segélyezése.” Az ellenzék által képviselt értékek: méltányosság, szociális kohézió, foglalkoztatottság növelése.
- Az ellenzék szerint a kormány szociálpolitikája „utánfutó-szervizelés”.

A hatások még kevésbé érzékelhetők, ugyanakkor az jól látszik, hogy a rendszerben 2002 óta nagyobb változások nem történtek. Az alanyi jogú juttatások aránya a legnagyobb, ez után következnek a biztosított viszonyhoz kötődő ellátások (ezek aránya csökkenő tendenciát mutat), majd végül a rászorultsági ellátások (1. ábra) Retorika szintjén a rászorultság elve hangsúlyozódik, de az intézkedések szintjén ez csak apróbb, a célzottságot növelő módosításokat jelent.

⁴⁰ 2006. évi CXVII. Törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról

1. ábra. Az alanyi jogú, a munkaviszonyhoz kötött és a jövedelemtesztelt ellátások arányának változása



Megjegyzés: ahol nem jön ki a 100%, ott adathiány van!

Forrás: Ignits-Kapitány:2006 alapján

Összefoglalás

A pénzbeli ellátások túlsúlya a rendszerváltás óta lényegesen nem változott, azaz egyetlen kormány sem aknázza ki a családokat segítő szolgáltatások fejlesztésében rejlő lehetőségeket. Sajnos a kutatók figyelmét is elkerülte a mai napig ennek a területnek (a szolgáltatások eszköz és hatásrendszerének) a vizsgálata. Különösen érdekes lenne a gyermekek napközbeni ellátásának elemzése a gyermekszegénység csökkentése és női foglalkoztatás növelése szempontjából is.

Ugyanígy csak az utóbbi időben jelent meg a családpolitikai ellátásoknak a foglalkoztatáspolitikai szempontjából való értékelése, azaz célként jelent meg, hogy a segély jellegű ellátások ne ösztönözzenek a munka ellen. Intézkedés szinten azonban kevés a kezdeményezés és az eredmény.

A nők és férfiak gyermekgondozási esélyegyenlőségének segítése szintén nem jelent meg hangsúlyosan egyetlen eddigi kormány esetén sem.

A családpolitikai ellátások fejlesztése, változtatása során egyre kevésbé kívánják célul kitűzni a termékenység növelését, mivel annak egyetlen útját tudja mindkét politikai oldal elképzelni: ez pedig a támogatási összegek jelentős emelése, melyet a gazdaság jelenlegi állapota nem viselne el. Ehelyett a támogatott célcsoport kör szűkítése figyelhető meg: újabban már csak a statisztikailag nehezen megfogható⁴¹, ám annál több szakembert egységbe tömörítő gyermekszegénységre koncentrálnak.

Jól megfigyelhető a jobb és baloldali kormányok érték, cél és eszközválasztásának különbsége és hasonlósága. Különbség, hogy míg az előbbi nyíltan és konzervenszen vállalja a népesedéspolitikai célokat és a konzervatív családmódellet (és rendeli alá ennek a cél és eszközrendszer), addig az utóbbinál inkább a gazdasági kényszerekhez és népszerűség-növelő tényezőkhöz igazítják az értékválasztást (ideológiaképzés). Érdekes megfigyelni ugyanakkor, hogy a jobb- és a baloldali retorikában egyaránt újra és újra előjön,

⁴¹vö. pl. Spéder Zsolt-Monostori Judit: Szegénységi standardok, gyermekspecifikus, depriváció, jóléti diszparitások in: Mozaikok a gyermekszegénységről, 2001, KSH NKI

megfogalmazódik célként a gyes és gyed idejének meghosszabbítása. Mindkét oldalon általános ugyanis az az előfeltevés, hogy egyrészt a termékenységet növeli az anyák otthonmaradása⁴², másrészt hogy a költségvetésnek nagyobb teher bősödéket, családi napköziket finanszírozni, mint segíyezni. Hogy a gyes/gyed időbeli kitolása valójában mégsem következett be, az valószínűleg az csak az uniós irányelveknek köszönhető. Érdemes lenne tehát a gyermekek napközbeni ellátásának és az anyasági támogatásoknak a költségvetési kihatásait összevetni, így valós érvekhez juthatnának a döntéshozók is.

A szociálpolitika és családpolitika forrása az adó és tb járulék. A járulékbévételek alacsonyabbak a tb kifizetéseknél- ez tudjuk, hogy a szocializmus öröksége. Megfigyelhető a segélyek finanszírozásánál egy tendencia: a szocializmusban főleg tb alapúak a kifizetések (de ez jellemző a konzervatív jólétiállam-eszmére is), később ez eltolódik költségvetési finanszírozásúvá, azaz a gazdaság mindenkori állapota szabja meg a családtámogatási ellátások színvonalát. Ennek a következménye az a szakemberek és politikusok által is értetlenkedve és bosszúsággal fogadott jelenség, hogy a szociális törvény a költségvetési törvénnyel együtt változik, azaz legalább évente egyszer. Így a szociális törvény –bevezetése óta- több mint 40-szer módosult, rántva magával időnként a családtámogatási rendszert is, melynek a logikája alapvető stabilitást követelne meg.

Legvégül a könnyebb áttekinthetőség kedvéért az alábbi táblázatban igyekeztük összefoglalni az egymást követő ciklusok érték-cél-eszköz és hatásrendszerét.

2. tábla

A családtámogatási rendszerek érték-cél-eszköz-hatás mérlege

<i>Ciklus</i>	<i>Érték, prioritás</i>	<i>Célrendszer</i>	<i>Fontosabb eszközök</i>	<i>Hatások, mellékhatások</i>
1. Antall-kormány	Konzervatív családmodell kialakítása	népesedéspolitikai	családi pótlék emelés, gyet, anyasági ellátások biztosított viszonyhoz kötöttek	<i>Nem nőtt a termékenység, munka ellen ösztönöz a középosztálynál, Szegénységcsökkentő hatása egyenletes, Jelentős költségvetési kiadás</i>
2.	csak a rászorultak segítése	szociálpolitikai	Jövedelemtesztelt ellátások	<i>Csökkentek a költségvetési kiadások (bár nem jelentősen) Termékenység jelentősen visszaesett, A szociálpolitikát a költségvetési helyzet alakította (maradék-ely), nem rászorulóknak szükségletei</i>
3.	Középosztályi-munkavállaló	népesedéspolitikai	Alanyi jogú ellátások:	<i>Nőtt a jövedelem-egyenlőtlenség, nőtt</i>

⁴² Ezt az előfeltevést nemzetközi tapasztalatok cáfolják.

	családok segítése		lehangsúlyosabb elem a családi adókedvezmény	<i>a gyermekszegénység, a gyermekvállalási kedv a középosztályban nőtt</i>
4.a	Általános jóléti célok	társadalompolitikai	Családi pótlék emelés	<i>Költségvetési kiadások növekedése, Népszerűség-növelés, A társadalmi egyenlőtlenség tovább nőtt</i>
4.b.	Társadalmi egyenlőtlenség csökkentése	társadalompolitikai Szociálpolitikai foglalkoztatáspolitikai	Családi pótlék emelés Adókedvezmény csökkentés Családi segélyezés Gyes melletti munkavállalás ösztönzése	<i>Leginkább a legszegényebb és a leggazdagabb gyermekes háztartások jövedelme nőtt, A családi segély a munka ellen ösztönöz</i>
5.	<i>A gyermekszegénység csökkentése</i>	<i>szociálpolitikai</i>	<i>A segélyjellegű gyermektámogatás i ellátások összehangolása</i>	<i>?</i>

IRODALOM

Bálint Mónika-Küllő János: 2007. Gyermeknevelési támogatások. In: Munkaerőpiaci Tükör, 2007. 54-74.o. <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: Társadalmi Riport

Czibere Károly:2006. Szociálpolitika. In: Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon, 1990-2006. szerk. Szabó Máté, Rejtjel kiadó, Budapest, 2006.

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: Társadalmi Riport 2000. szerk. Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György. Bp., Tárki, 2000.

Gábos András:2005. A magyar családtámogatási rendszer termékenységi hatásai. Doktori disszertáció. http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/gabos_andras.pdf

Gábos-Tóth István György: 2001. A gyermekvállalás támogatásának gazdasági motívumai és hatásai. In: Népesedés és népesedéspolitika. Szerk.: Cseh-Szombathy László-Tóth Pál Péter. Bp. Századvég kiadó. 125. o. vagy <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/19/gabtort.htm>

Horváth- Dr Lázár-Wass: 2004. Szociális alapismeretek, Bp. NCSSZI, 2004:44-45

Ignits Györgyi-Kapitány Balázs: 2006. A családtámogatások alakulása:célok és eszközök. In: Demográfia, 2006. 49. évf. 4. szám 383-401.

Lakner Zoltán:2005. A megszakíttóság folyamatossága. Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában.
<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1390&articleID=4978&ctag=articlelist&iid=1>

Mózer Péter:2001. Perverz újraelosztás. www.jadat.hu

Kollega:2006 in: Magyarország a XX.században. II. kötet, szerk: Kollega Tarsoly István, 244.o <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/96.html>

Tóth István György:1996. Államháztartási reform és szociálpolitika. In. Társadalmi Riport. Szerk. Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György. Bp. Tárki,1996.

Weber, Max 1998 [1917]. A szociológiai és közgazdasági tudományok „értékmentességének” értelme. In: Weber, Max: Tanulmányok. Budapest, Osiris, 70–126.