

A CSALÁDTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA: CÉLOK ÉS ESZKÖZÖK

IGNITS GYÖRGYI – KAPITÁNY BALÁZS

Bevezetés

Közleményünkben a hazai családpolitika támogatási rendszerének 1990-től napjainkig zajló átalakulásával foglalkozunk. A vizsgált időszakban e téren is számos változás, hangsúlyeltolódás történt, éppen ezért sokan a családtámogatási rendszer leginkább jellemző vonásának annak instabilitását, nem tervezhető voltát tartják. (Pongráczné 2003). A változások, változtatások mögött természetesen egyrészt az egyes időszakok eltérő makrogazdasági feltételei, pénzügyi lehetőségei, másrészt viszont különböző ideológiai nézetek, eltérő társadalompolitikai szándékok, illetve aktuálpolitikai esetlegességek álltak. Jól jelzik ezeket a hullámzásokat az egyes ellátások szabályozásában bekövetkezett változások, illetve a különféle juttatások növekvő vagy csökkenő súlya.

A dolgozatban bemutatjuk a családtámogatások mögött meghúzódó elveket, az ellátások fő típusait, és megvizsgáljuk az egyes konkrét ellátások átalakulási folyamatának fontosabb mozzanatait. Bemutatjuk az ellátások államháztartáson belüli súlyának alakulását, különböző típusainak a családtámogatások rendszerén belül mutatkozó arányát, valamint ezek változásait.

A vizsgált juttatások lehatárolása

A következőkben családtámogatáson azon ellátásokat értjük, amelyeket az állami szabályozás a gyermek létehez, születéséhez, neveléséhez köt. Ez a megszorítás azért fontos, mert tágan értelmezve természetesen szinte az összes támogatás, intézkedés érinti a gyermekes családok helyzetét, az adórendszertől a szociálpolitikán át a lakáspolitikáig. (Elég csak arra gondolnunk, hogy a szociális segélyek többsége esetében a család egy főre eső jövedelme alapján állapítják meg a jogosultságot, tehát adott jövedelem mellett a családban élő gyermekek száma jelentős differenciáló tényező lehet.)

Tanulmányunkban azonban a családtámogatások közül csak azokat vizsgáljuk, amelyek szabadon elkölthető (többlet)jövedelmet biztosítanak az érintetteknek. Így például – noha gyermek létehez kötődnek – nem vettük figyelembe a különféle ingyenes vagy kedvezményes juttatásokat (tankönyv, utazási kedvezmények), a kismamák járulékkedvezményét vagy tandíjhitel-támogatását; a lakáshoz jutást megkönnyítő szociálpolitikai kedvezményeket, otthoneremtési támogatást stb. A fenti logika alapján a bébikötvényt is kivettük a vizsgált juttatások közül, mivel erre nézve a szabad felhasználhatóság elve ha funkcionálisan nem is, de időben igencsak korlátozott.

Az általunk alkalmazott definíció lényegesen tágabb annál, mint amit a hivatalos statisztika családtámogatásnak tekint. Mi ugyanis a fenti meghatározás alapján – a

hivatalos fogalomhasználattal szemben – ide soroltuk például a gyerekvédelmi támogatásokat (amióta annak egységes állami szabályozása van), illetve a családi adókedvezményt is.

Elvek

A családok állami támogatásának szükségessége több irányból, több tézis alapján is megindokolható, a nekik járó pénzügyi juttatásokat szabályozó törvényekben is különféle elveket azonosíthatunk, és ezek több esetben az egyes jogszabályokon belül is keverednek.

Az első ilyen indok „a családnak mint a társadalom alapvető egységének sokoldalú segítése”, „elismerve a család és a gyermekvállalás fontosságát – jövedelmi helyzetétől függetlenül” (1998 évi. LXXXIV. tv. 3.§). A gyermekek és a családok *társadalmi hasznosságának elismerése* és a gyermeknevelés közösségi támogatása mellett sok érv felhozható. Ideológiailag semlegesen, közgazdaságtani szempontból például úgy lehet érvelni, hogy a mai jóléti államok nagy társadalmi elosztórendszerei (pl. nyugdíj- és egészségbiztosítás) úgy épülnek fel, hogy az életkor hosszának bizonytalanságából, valamint a megbetegedésekből fakadó kockázatokat társadalmi szinten osztják meg, tehát az elosztórendszereket azon – jelenleg aktív korú – generációk adójából, járulékaiból tartják fenn, amelyek tagjai az igénybevevők gyermekei, unokái. Ez az intézményrendszer közjóságnak tekinthető, abból senkit sem zárnak ki gyermektelensége alapján. Azok azonban, akik saját költségükön nevelik fel gyermekeiket, ám azok „hasznát” másokkal megosztva élvezik, hátrányba kerülnek (Gábos 2000). A gyermek tehát ebben az értelemben közjóság jellegű (Andorka 1987), ezért a gyermekvállalás közösségi támogatása, az azzal járó anyagi hátrányok csökkentése indokolt.

Ide kapcsolódó probléma, hogy az alacsony gyermekszám idővel a korstruktúra olyan átalakuláshoz vezethet, amelyben a munkavállalási korban lévők aránya alacsony, az idősek aránya magas. Ilyen feltételek mellett magasak a nyugdíjrendszer és az egészségügy terhei, ez pedig a gazdasági fejlődést nehezíti meg, az ország versenyképességét csökkenti. Ennyiben tehát hosszú távú gazdasági érdek a gyermekvállalás támogatása.

Egy újabb ismert elv közvetlenül *népesedéspolitikai*, amely a gyermek vállalását, a termékenység növelését önértékként támogatja („a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik legfontosabb feladata” – 1998 évi. LXXXIV. tv. 3.§), azt valamiféle nemzeti, állami felelősségnek felfogva. („A magyar nemzet jövője ... iránti felelősségtől indítva” – a 2005. évi. CLXXIX törvény preambuluma.). A népesséspolitikai tézis alátámasztására több, igen különféle indoklás felhozható.

Így az, hogy egy állam/nemzet népességének nagysága, mint állami/nemzeti érdek, a nemzet jövőjének garanciája. Ez igen régi elképzelés, kialakulása minden valószínűség szerint részben vallási (Mózes I 1.28; 9.1 stb.), részben katonai okokra vezethető vissza. Noha ma már a hadba fogható férfiak számának igen kicsi a jelentősége és a vallási parancsolatok is keveseket irányítanak, közvélemény-kutatási adatok szerint a népességnövekedés mint öncél mindmáig fontos és elfogadott törekvés maradt a társa-

dalom túlnyomó többsége számára.¹ Úgy tűnik, erősen beépült a tudatunkba, hogy a növekedés a közösség virágzásának a jele, a fogyás pedig a hanyatlásról árulkodik.

Az ennek nyomán egyre elterjedtebbé váló meggyőződés szerint a népesedéspolitikának arra kell szorítkoznia, hogy minél több esetben elősegítse a lehető legtöbb, az érintettek által kívánt számú gyermek megszületését. A különféle felmérések ugyanis egybehangzóan arra a következtetésre jutottak, hogy a kívánt gyermekszám Európában mindenütt lényegesen magasabb a valós termékenységnél, így ha a tervezett, de aztán valamilyen okból mégsem megszülető gyerekek világra jönnének, akkor az európai termékenység közel kerülne az öfenntartáshoz szükséges szinthez.

A népességgpolitikai érv és a gyermek társadalmi hasznosságának elismerése természetesen kapcsolódik egymáshoz, de egy lényeges elvi különbség alapján könnyen el is különíthetők: míg az utóbbi elsősorban a jelenre irányul (a terheket akarja „igazságosabban” elosztani), az előbbi pronatalista módon a jövőbeli gyermekvállalási döntések befolyásolására törekszik.

A sajtóban jelenleg a családtámogatások kapcsán a *szociálpolitikai* érvrendszer a domináns.² Természetesen a juttatások indoklásában is hangsúlyosan – bár nem uralkodóan – megjelenik a szociálpolitikai cél. E szerint szükséges a szegény gyermekek családok támogatása, számukra az esélyegyenlőség biztosítása vagy legalábbis „a hátrányos helyzetűek esélyeinek növelése” (a 2005. évi. CLXXIX törvény preambuluma). A szociálpolitikai célt a gyermekes – s különösen a sokgyermekes – családok empirikusan igazolt magas szegénységi kockázata nyilvánvalóan indokolja (ld. pl. Spéder 2002; Gábos – Szívós 2006).

Bizonyos juttatások szabályozása során pedig egyértelműen *biztosítási logikát* követ a törvényhozás: „pénzbeli ellátások a ... járulékfizetési kötelezettséggel arányosan vehetők igénybe” (1997. évi. LXXXIII. tv. 2.§.).

Végül van olyan támogatás is – történetesen az adókedvezmény –, amelynek kapcsán a törvényhozó nem tartotta szükségesnek külön megnevezni azt a társadalmi célt, amely indokolja bizonyos csoportok, tevékenységek preferálását. A törvény egyszerűen „kivételek cél”-ok érdekében érvényesített adókedvezményről beszél.³

Természetesen a fent felsoroltakon kívül több más érvrendszer is felmerülhet, amelyek a családtámogatások igazolását szolgálhatják. Ezek közül a két legjelentősebb a *házasság intézményének védelme* és a *nemek közötti egyenlőség* elve. Az előbbi típusú példái lehetnek egyes egyesült államokbeli neokonzervatív intézkedések vagy Romániában az első házasság megkötésekor járó egyösszegű juttatás, utóbbira pedig a jelen skandináv családpolitika vagy az a 2007-től bevezetett német intézkedés, hogy az ottani

¹ Például a 2001-es PPA-vizsgálat szerint a magyar felnőttkorú lakosság 77%-a azt tartaná jónak, ha nőne az ország lakossága, 92% pedig rossznak tartja, hogy csökken a születések száma.

² Ez nem volt mindig így. 1963–1985 között például nyilvánvalóan a népesedéspolitikai elvek domináltak – az igencsak korlátozott – közbeszédet, de egészen 1994-ig a családtámogatások kapcsán komoly hangsúlyt kapott azok népesedéspolitikai célja.

³ Ha a törvények szövegében nem is jelenik meg, a törvényhozók szándéka az adókedvezmény esetén is kideríthető: „A polgári kormány családpolitikája arra irányul, hogy a gyermeknevelésnek ne csak a haszna, hanem a költségei is szétterüljenek a társadalomban. A gyerekeket nevelő családok adókedvezménye tehát tulajdonképpen egyfajta befektetési kedvezmény, a társadalom, a nemzet jövőjébe befektető családok elismerése (Stumpf 2001).

gyed egy részét csak az édesapák vehetik igénybe. Mindkét törekvés csak közvetetten jelenik meg a hazai szabályozásban: a házasság intézményének védelme például abban, hogy egyes juttatások sokáig csak házaspáraknak jártak, a nemek közötti egyenlőség elve pedig például azokban a módosításokban, amelyek egyes, eredetileg célzottan az anyáknak szánt ellátásokat megnyitnak az apák előtt is.

Típusok

A családtámogatást legitimáló elvek mellett elkülöníthetünk különféle támogatási típusokat is. Összefoglalóan a pénzek elosztásának módja szerint az egyes pénzbeli családtámogatási ellátások három főbb típusát különböztethetjük meg (a későbbiekben majd látjuk, hogy persze néhány juttatás besorolása nem egyértelmű).

Vannak olyan juttatások, amelyek *alanyi jogon* járnak a meghatározott csoportok tagjainak (ún. demograntok). Ezek esetében a jogosultság alapja a gyermek léte, odaítélésüknek ezenkívül semmilyen más kritériuma nincs. Ennek megfelelően minden társadalmi réteg számára elérhetőek, de minél jobb módú egy család, a juttatásnak az összjövedelemben betöltött súlya egyre kisebb.

Vannak *jövedelemtesztelt*, tehát rászorultságtól függő juttatások. Ezek megítélése rászorultsági alapon történik, vagyis bizonyos jövedelmi és/vagy vagyoni szinthez kötöttek: csak azoknak járnak, akik nem lépik át ezt a határt. Ha eltekintünk a szabályozási anomáliáktól, az ellátásoknak ez a típusa a társadalom alsó rétegei felé áramoltatnak jövedelmeket, s minél alacsonyabb egy család összjövedelme, annál nagyobb arányt képvisel abban a szoban forgó juttatás.

Végül vannak olyan juttatások, amelyek kimondva vagy kimondatlanul foglalkozási jogviszonyhoz, *munkavégzéshez* kötődnek. A kötődés többféle lehet: vagy azoknak járnak ezek az ellátások, akik korábban bizonyos meghatározott biztosítási jogviszonnyal rendelkeztek (pl. gyed), vagy azoknak, akiknek a családja aktuálisan rendelkezik valamilyen mértékű adóköteles jövedelemmel (családi adókedvezmény). Ezen juttatásoknak nemcsak a jogosultsága, hanem sok esetben – bizonyos határig – a mértéke is függ a munkajövedelmektől. Ebből következően –a jövedelemtesztelt juttatásokhoz hasonlóan – nem jutnak el minden társadalmi réteghez, ebben az esetben azonban azon családok hozzáférése korlátozott (természetesen a konkrét szabályozás szerint), amelyekben hiányzik vagy csak nagyon alacsony a (legális) munkajövedelem.

Elvek és típusok

Kérdéses, hogy milyen az egyes elvek és a juttatási típusok viszonya. Az 1. tábla azt próbálja bemutatni, hogy a kép összetett, sok esetben nem egyértelmű, hogy az egyes elvekhez milyen támogatási típusok kapcsolódhatnak.

1. A családtámogatások elveinek és az alkalmazott támogatási típusoknak az összefüggései
The correlation between the principles of family assistance and the types of the used supports

A juttatás típusa	Társadalmi hasznosság	Népesedés-politika	Szociál-politika	Biztosítási logika	A házasság védelme	A nemek egyenlősége
Alanyi jogú	+	+	+	-	?	?
Jövedelem-tesztelt	-	-	+	-	?	-
Munkavégzéshez kötődő	-	+	-	+	?	?

A gyermek társadalmi hasznosságának elismerése elméletileg csak az alanyi jogon járó juttatások logikájával egyeztethető össze, hiszen e szerint valamely csoport esetleges kizárásából az következne, hogy ezek a gyermekek nem hasznosak a társadalomnak.

A biztosítási logika szintén elég egyértelmű: a juttatás valamilyen módon valamiféle közteher befizetéséhez kötődik. Márpedig mind a jövedelemadó, mind a társadalombiztosítási befizetések mindmáig alapvetően⁴ munkajövedelmekhez kötődnek.

A szociálpolitika elv kapcsán csak egy dolog biztos: az ezt képviselő szakértők jelenlegi elképzelései szerint ez az elv nem igazán egyeztethető össze a munkavégzéshez kötődő juttatásokkal. Hogy a szociálpolitikai célok megvalósítását az alanyi jogú vagy a jövedelemtesztelt juttatások biztosítják inkább, az igen heves ideológiai vita tárgya még körükben is. A jövedelemtesztelt juttatások mellett egy nyilvánvaló elvi érv szól, tudniillik hogy ez valóban a rászorulókat éri el anélkül, hogy a jómódúakat is támogatná, és így társadalmi és költségvetési oldalról egyaránt hatékony. Ezzel szemben rengeteg gyakorlati érv áll: a csak a szegényeknek járó juttatások logikája elkülönült, az érintetteket megalázó, rossz hatékonyságú rendszerek kialakulásához vezet; a legrászorultabbak gyakorlati okokból kimaradnak az ilyen támogatásokból; a „befizetők” ellenszenvvel fogadják a nem alanyi jogú juttatásokat (ld. pl. Tomka 2006; Darvas – Mózer 2005; Darvas – Tausz 2006; Voszka 2006). Anélkül, hogy ezt a vitát részleteiben ismertetnénk, megjegyezzük, hogy jelenleg (2006 ősze) Magyarországon éppen az alanyi jogú juttatások preferálása tűnik a politikailag sikeresebb álláspontnak.

Magyarországon olyan pénzbeli családtámogatás, amely a házasság társadalmi szerepét védené, nincs. Az ilyen szándékkal (pontosabban az emberek házassodási kedvének növelése, illetve válási hajlamának gyengítése érdekében) egyes amerikai államokban hozott intézkedések elsősorban oktatási, képzési irányultságúak, másodsorban szabályozási jellegűek, és csak harmadsorban kapcsolódnak a pénzbeli ellátásokhoz. Ez utóbbi főként azon ellátási formák eltörlésében nyilvánul meg, amelyek valamilyen módon előnyben részesítik a nem házasokat. (Hogy érthető legyen: Magyarországon ilyen például a családi pótlék, amely magasabb összegű az egyszülős családokban,

⁴ Persze nem kizárólagosan – így például családi adókedvezményt igénybe vehet az, aki megfelel a kritériumoknak, bár csak tőkejövedelmei voltak.

függetlenül a család anyagi helyzetétől.) Ennyiben tehát ehhez a célhoz egy juttatástípus sem rendelhető hozzá egyértelműen.

Kicsit hasonló a helyzet a nemek egyelősége mint cél kapcsán. Az ennek érdekében tett lépések tudunkkal elsősorban az intézményi ellátórendszerhez kötődnek (pl. bölcsődék támogatása), illetve az egyes ellátásokhoz kötődő szabályozások formáját öltik (pl. Norvégiában a szülési szabadság egy részét csak az édesapa veheti igénybe). Mindenesre azt feltételezzük, hogy kifejezetten jövedelemtesztelt juttatások ehhez a célhoz nem köthetnek.

A népesedéspolitikai célhoz köthető típusok

A népesedéspolitikai elvhez hozzárendelendő eszközök körül is bizonytalanság uralkodik. Egyfelől vannak, akik számára az is kétséges, hogy támogatásokkal lehet-e ténylegesen (tehát nem keresztmetszeti szinten) befolyásolni a gyermekvállalási kedvet. Ez a szkepticizmus hazai demográfus körökben a '80-as évek elején erősödött meg, amikor a '73-as népesedéspolitikai intézkedések hatása szemmel láthatólag kifulladás, és ez magyarázatot kívánt.

Később ez a nézet függetlenedett szaktudományos gyökereitől, demográfus körökben vissza is szorult, ám napjainkban is találkozhatunk vele. Támogatói azonban – akik általában nem demográfusok – ezzel a gyakorlatias érveléssel sok esetben magának a pronatalista népesedéspolitikai célnak a legitimitását vonják rejtett módon, ideológiai konfliktusok felvállalása nélkül kétségbe.⁵ Hogy ne egy aktuális – így személyeket sértő – példán illusztráljuk ezt a jelenséget, az Andorka Rudolf klasszikus könyve (1987) körül kialakult pengeváltásra utalunk, amikor is a szerző (Andorka 1990) így utasította vissza a Heller – Némedi – Rényi szerzőhármast (1990) rá hivatkozó állítását: „könyvemre hivatkoznak azon nézetük alátámasztására, hogy nagyon ingatag alapon áll az a gondolat, hogy a gyermekvállalás költségei egy részének átvállalása a társadalom részéről a gyermekszám növelése irányába hat. Szeretném hangsúlyozni, hogy remélem, hogy könyvem teljes elolvasása után minden olvasó az ellenkező következtetésre jut”. (150. o.)

Azok a szakemberek viszont (és a demográfusok többsége valószínűleg ide tartozik), akik szerint az állami szabályozás kizárólag pozitív ösztönző eszközök alkalmazásával is képes befolyásolni a gyermekvállalási kedvet, szintén megosztottak az alkalmazandó módszereket illetően. Komoly empirikus érvek szólnak mind azt általános juttatások, mind a kieső munkajövedelmekhez kapcsolódó kompenzáló juttatások pozitív hatása mellett (ld. például Andorka 1987; Tárkányi 2002b). Az ezredforduló után dominánssá váló javaslatok pedig sok szempontból alapvető elemeikben lépnek túl a fenti két intézkedésfajtán (pl. Demény 2004; Mészáros 2005).

Az alkalmazandó módszerről szóló vitának – akár a szociálpolitika esetében – a népességpolitika terén is messzire nyúlnak vissza a gyökerei. Magyarországon is már több mint egy évszázada folyik a polémia arról, hogy milyen típusú juttatások képesek növelni a gyermekvállalási kedvet. Az első gyakorlati próbának – a közvélekedéssel

⁵ Hasonlóképpen, csak talán kevésbé karakteres formában jelentkezik ez a magát pragmatikusnak álcázó rejtett ideológiakritikai módszer a szociálpolitikai intézkedések hatásosságának kétségbevonása esetén is.

szemben – nem a családi pótlék, hanem a családi adókedvezmény tekinthető, amelyet hazánkban először az 1909. évi. X. törvényben vezettek be (Heinz 2000).

Nem kívánunk ebben a kérdésben állást foglalni, de teszünk egy megjegyzést: úgy tűnik, hogy Magyarországon a befejezett termékenységet eddig legegységesebben növelő hatása paradox módon egy olyan intézkedéscsomagnak (az 1984. szeptemberi kormányhatározatnak) volt, amely keresztmetszeti szinten alig emelte a gyermekvállalási kedvet, és amelynek középponti eleme egy a munkajövedelmekhez szigorúan kötődő, „felfülré célzó” juttatás bevezetése (gyed) volt. De szintén komoly érvek szólnak amellett, hogy például a családi pótlék reálértéke ugyancsak képes befolyásolni nem csupán a keresztmetszeti, hanem a befejezett termékenységet is (Tárkányi 2002b).

Az 1. táblázatban nem népesedéspolitikai szempontból hatásos intézkedésként kategorizáltuk a jövedelemtesztelt szociális jellegű juttatásokat, noha ezek gyermekvállalást serkentő hatása közkeletű vélekedés. „A segélyért szülő romák” sztereotípiáját, amely a szakmai közbeszédben Gyenei Márta egy Népszabadság-beli cikkéhez (1998. november 14.) kötődően „a stratégiai gyermek koncepciója”-ként jelent meg, tudományos szinten senkinek sem sikerült igazolnia, miközben a legszegényebb rétegek magasabb gyermekvállalási kedvéről több magyarázó alternatív hipotézis is létezik (pl. Durst 2001; Gyukits 2003; Janky 2005). Ha azonban sikerülne is meggyőződni arról, hogy a szociális juttatások pozitívan hatnak az érintett csoportok termékenységére, ezek alacsony létszáma miatt a szóban forgó intézkedéseknek az össztermékenységet növelő hatása mindenképpen elhanyagolható lenne.

Juttatások

Az ismertetett elvek és támogatási típusok konkrét juttatásokban, intézkedésekben, szabályozásokban valósulnak meg. Itt – részletes ismertetés nélkül – felsoroljuk azokat a járandóságokat, amelyeket a tanulmány elején megadott definíció szerint szabadon a családtámogatások közé soroltunk. Az egy sorba kerülteket azonosnak tekintettük, ha elnevezésük változott is. (A szabályozási változásokról később lesz szó.)

- Anyasági ellátások, ide sorolva: anyasági segély, várandósági pótlék, anyasági támogatás
- Családi pótlék, ide sorolva: iskoláztatási támogatás
- Terhességi-gyermekágyi segély /tgyás/
- Gyermekgondozási segély /gyes/
- Gyermekgondozási díj /gyed/
- Gyermeknevelési támogatás /gyet/
- Rendszeres nevelési segélyek, ide sorolva: rendszeres nevelési segély, rendszeres gyermekvédelmi támogatás, kiegészítő családi pótlék
- Egyéb, gyerekekhez kötődő, nem havi rendszerességgel igényelhető segélyek, ide sorolva: rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény⁶
- Családi adókedvezmények, ide sorolva az adóalap-kedvezmény is

⁶ Ez utóbbi, nevével ellentétben, inkább a rendkívüli támogatáshoz tűnik hasonlóknak. (2006-ban csupán évi 2 alkalommal lehetett igényelni.)

A felsoroltakon kívül van, illetve volt még néhány ritkább, speciális juttatás (különféle árvasági ellátások, járadékok, vagy az Antall-kormány által 1993-ban és 1994-ben nyújtott „gyermekes családok egyszeri támogatása”), amely a definíciónak (gyermekek létehez kötődő szabadon elköltethető juttatás) megfelel, de a következőkben az áttekinthetőség érdekében mégsem vesszük őket figyelembe. Összsúlyuk becslésünk szerint nem több a teljes összeg 2%-ánál. Speciális kedvezményezett köre miatt eltekintünk a csak a határon túli magyarok gyermekeinek járó „oktatási támogatást”-tól is.

Típusok és eszközök

A következőkben áttekintjük, hogy az egyes eszközök mikor melyik juttatási típusba tartoztak. Célunk nem a szabályozás minden részletre való áttekintése, ezt megteszik azok a források, melyeket mi is használtunk.⁷

A szüléshez kötődő anyasági ellátásokat – változó nevük, összegük, ideológiai háttérük ellenére – alapvetően a folyamatosság jellemzi. A rendszerváltásig foglalkozási jogviszonyhoz kötődtek, 1990-ben váltak alanyi jogú juttatássá és maradtak mindmáig azok.

A családi pótlék vizsgált korszakunk kezdetén szintén biztosítási jogviszonyhoz kötődött, és csak 1990 májusában vált alanyi jogú juttatássá. A Horn-kormány kapcsolta jövedelemteszthez, és a szociális jelleget hangsúlyozta a konkrét szabályozás is: három jövedelmi sávot jelöltek ki, eltérő összegű járandósággal. Differenciáló tényezőnek minősítették a családok néhány demográfiai jellemzőjét is, így változatlanul alanyi jogon kapták a három vagy több gyermeket nevelő családok. Az Orbán-kormány visszaállította az alanyi jogosultságot, azzal a gyakorlatban nem igazán érvényesített korlátozással, hogy a megfelelő korú gyermekek esetén a juttatást iskolalátogatáshoz kötötte. A családi pótlék ezután mindmáig alanyi jogú juttatás maradt, vagyis minden gyermek után jár. Ezt a meghatározó jegyét nem csorbítja, hogy összege eltér gyerekszám, családfорма és fogyatékoság szerint.

A tgyás alapvetően táppénz jellegű, foglalkozási jogviszonyhoz kötődő juttatás volt már 1989-ben is, és az is maradt mindmáig.

A gyeg mint támogatási forma folyamatosan váltotta típusjegyeit: a rendszerváltást megelőző időszakból örökölt munkaviszonyhoz kötöttsége egészen a Bokros-csomag bevezetéséig érvényben maradt, akkor ezt feloldották, viszont az igénybevételt (elég magas) jövedelemkorláthoz kötötték, majd az Orbán-kormány eltörölte a jövedelemhárt, és így alanyi jogúvá tette a juttatást.

A gyed munkaviszonyhoz kötött, felülről limitált összegű, jövedelemarányos juttatás, melyet a Bokros-csomag idején megszüntettek, s 2000-ben vezették be ismét.

A gyet 1993-ban jelent meg előzetes munkaviszonyhoz kötött, jövedelemtesztelt új juttatásként, s a három- vagy annál több gyerekes anyák számára tette lehetővé, hogy otthon maradjanak legkisebb gyermekük 6, illetve 8 éves koráig. 1999-ben az előfeltételek közül törölték az előzetes munkaviszonyt, a jövedelmi korlát viszont érvényben

⁷ Az egyes juttatásokban bekövetkezett változások 1998-ig történő áttekintése során alapvető forrásunk volt Tárkányi Ákos munkája (Tárkányi 2002a).

maradt. A nyugdíjminimumhoz indexált jövedelmi korlát⁸ azonban olyan magas, hogy megítélésünk szerint funkcionálisan nem érvényesül, így a juttatást az 1993 és 1998 közötti időszakra a munkavégzéshez kötött, 1999-től induló periódusra pedig az alanyi jogon járó juttatások közé soroltuk be.

1997-et megelőzően létezett egy rendszeres nevelési segélynek nevezett, kifejezetten a gyermekesek számára járó juttatás, ennek kiutalása önkormányzati hatáskörben volt mind a jogosultsági feltételek, mind a segély összegének megállapítását tekintve. Az 1997-ben bevezetett új rendszeres (valamint rendkívüli) gyermekvédelmi támogatás összegét, jogosultsági kritériumával együtt, egységesen, központilag szabályozták. Ezek kifejezetten a szociális szempontból hátrányos családban nevelkedő gyermekek számára jelentettek többlettámogatást. Noha néhány önkormányzat 1997 után törvénysértő módon megpróbálta előfeltételként szabni a munkavégzést (pl. közmunkaprogramokban való részvételt), ezek a juttatások – az esetleges anomáliák és szabályozatlanságok ellenére – egyértelműen a jövedelemtesztelt típusba sorolhatók.

2006-tól a Gyurcsány-kormány – a családi pótlék léptékbeli megemelésével nagyrészt kompenzálva – megszüntette (az egy ideig kiegészítő családi pótléknak nevezett) rendszeres gyermekvédelmi támogatást. A hivatalosan ezt kiváltó rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, tekintettel a ritka folyósításra, a nem rendszeres segélyek csoportjába soroltuk.

A nem rendszeres segélyek kiutalására 1997-ig szintén önkormányzati hatáskörben (bár állami költségvetési támogatással) volt lehetőség – „veszélyeztetett kiskorú átmeneti segélyezésére”. Ezt váltotta fel a központilag szabályozott rendkívüli gyermekvédelmi támogatás.

Korszakunkat tekintve a családi adókedvezményt – a közhiedelemmel ellentétben – nem az Orbán-kormány idején vezették be először. Ilyen már a Bokros-csomag előtt is létezett, ám jelentősége jócskán kisebb volt. 1989 és 1992 között az adóalapból, utána az adókból levonható kedvezmény formájában működött.

Az 1999-től fokozatosan ismét bevezetett adókedvezményt 2006-tól csak a legalább három gyermeket nevelőkre korlátozták, és nem indexált felső jövedelmi küszöböt is bevezettek, így a juttatás 2006-tól már – megítélésünk szerint – a munkavégzéshez kötött volta mellett elsősorban jövedelemteszteltnek tekinthető.

A támogatási formák típusbesorolását és annak változását a 2. táblában foglaltuk össze:

⁸ Például egy ötszemélyes, háromgyermekes család jogosultsága akkor szűnik meg, ha a férj jövedelme meghaladja a nyugdíjminimum 15-szörösét.

2. A támogatások típusok szerinti besorolása, 1989–2006
The classification of the types of family assistance based on their principles, 1989–2006

Típus	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anyasági ellátások	M	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Családi pótlék	M	A	A	A	A	A	A	J	J	J	A	A	A	A	A	A	A	A
Tgyás	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Gyes	M	M	M	M	M	M	M	J	J	J	A	A	A	A	A	A	A	A
Gyed	M	M	M	M	M	M	M	–	–	–	–	M	M	M	M	M	M	M
Gyet	–	–	–	–	M	M	M	M	M	M	A	A	A	A	A	A	A	A
Rendszeres segélyek	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	–
Egyéb segélyek	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Adókedvezmény	M	M	M	M	M	M	M	–	–	–	M	M	M	M	M	M	M	J

Nem létezett: –; Alanyi jogú: A; Jövedelemtesztelt: J; Munkavégzéshez kötődő: M

Az egyes támogatási formákra fordított összegek

A 3. táblában összefoglalóan bemutatjuk az 1990-től napjainkig az egyes családtámogatási juttatásokra fordított kiadások értékeit.

3. Az egyes családtámogatási formákra fordított kiadások értékei 1990.,
 1992–2005., illetve 2006. év becslése (millió forintban)

The expenses of the different types of family assistance, 1990, 1992–2005, an estimation for 2006, (million HUF)

Év	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Anyasági ellátások	726	1 111	2 076	2 900	2 030	1 325	1 649	1 943
Családi pótlék	64 281	91 960	102 994	102 907	100 188	95 031	105 262	120 174
Tgyás	4 062	6 419	7 204	8 262	8 904	8 276	6 013	6 924
Gyes	3 754	7 011	8 273	10 212	11 264	14 110	26 909	38 537
Gyed	9 669	14 745	17 252	18 752	20 384	22 252	12 713	1 113
Gyet	0	0	846	3 152	5 362	6 573	8 648	11 034
Rendszeres segélyek	1 066	3 334	Hiány	5 189	5 169	6 006	6 671	24 751
Nem rendszeres segélyek.	777	3 755	Hiány	Hiány	Hiány	Hiány	Hiány	2 245
Adókedvezmény	970	2 106	5 586	8 800	Hiány	Hiány	Hiány	0

Év	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anyasági ellátások	2 084	2 335	2 524	2 637	4 489	4 821	5 092	5 528
Családi pótlék	131 745	132 517	133 980	153 863	174 937	185 332	195 042	318 200
Tgyás	7 768	10 047	12 470	15 777	20 207	23 433	27 090	28 393
Gyes	44 501	38 418	39 109	40 705	44 375	47 911	49 800	61 472
Gyed	0	20 381	29 646	37 807	45 589	54 547	61 300	63 071
Gyet	11 621	10 644	10 999	12 179	12 525	13 156	13 747	15 228
Rendszeres segélyek	30 098	32 422	39 266	39 500	39 757	42 111	44 724	0
Nem rendszeres segélyek	2 184	2 583	2 589	2 807	2 587	2 775	2 866	7 500
Adókedvezmény	0	44 824	91 709	91 123	82 891	81 562	77 405	Hiány

Adatok forrása: lásd a törzsszövegben.

Adataink az alábbi forrásokból származnak. Ha KSH által publikált adat a szakévkönyvben⁹ rendelkezésre állt, azt vettük át. Az 1998 előtti hiányzó és a 2005-ös adatokat az adott évek zárszámadási törvényeiből pótoltuk. Az 1991-es évre ezt nem tehetjük meg (az államháztartásról szóló törvényt csak 1992-ben fogadta el a parlament), így azt kihagytuk. A 2006-os évre vonatkozóan nem tényadataink vannak, hanem a költségvetési törvény számait használtuk.

Az adóalapra, illetve az adókedvezményre vonatkozó adatok forrása az 1990 és 1994 közötti időszakban az (egykori) Szociális és Családügyi Minisztérium, az 1999–2005-ös periódusra pedig az APEH illetékese.

1993-ra hiányzik a rendszeres nevelési segélyezésre vonatkozó adat, ugyanis a segélyezés szabályozása még önkormányzati hatáskörben volt, és a KSH-ban nem történt erre vonatkozó adatgyűjtés.

Szintén hiányosak az alkalmi segélyezésre vonatkozó ismereteink, erre nézve ugyanis az 1998-at (a rendkívüli gyerekvédelmi támogatás egységes szabályozását) megelőző időszakról csak 1992-ig állnak rendelkezésünkre adatok (ld. Magyar Statisztikai Évkönyv 1992 17.16. tábla). Az 1993 és 1996 közötti intervallumra csupán arra van forrásunk, hogy a központi költségvetés évente mekkora összeget (szinte változatlanul évi 1,8–1,8 Mrd forintot) juttatott az önkormányzatoknak a nevelési segélyek kiegészítésére.

A családi pótlék szerepe a támogatási rendszeren belül

Az ellátások rendszerében a legnagyobb tétel a családi pótlék, amely 1990-ben még az összes juttatás értékének háromnegyedét tette ki. Az első szabadon választott kormány erőteljesen törekedett arra, hogy a kismamáknak járó juttatások (gyes, gyed, tgyás, majd gyet) reálértéke kevésbé csökkenjen, ezzel szemben azonban visszaesett (a felére) a családi pótlék reálértéke és a támogatásokon belüli súlya (60%-ra). (Az utóbbit ellensúlyozandó a kormány 1994-ben rászorultsági alapon egyszeri családipótlék-kiegészítést nyújtott.)

A Bokros-csomag hatására a családi pótlék reálértéke tovább csökkent, 1998-ban 1990-hez viszonyítva már kevesebb mint egyharmadát fordította az állam erre a célra, de mert a többi ellátás értéke még gyorsabban apadt, az összes támogatáson belüli aránya egészen 1999-ig stabil maradt. Ebben az időszakban a kismamáknak járó juttatások reálértéke is visszaesett.

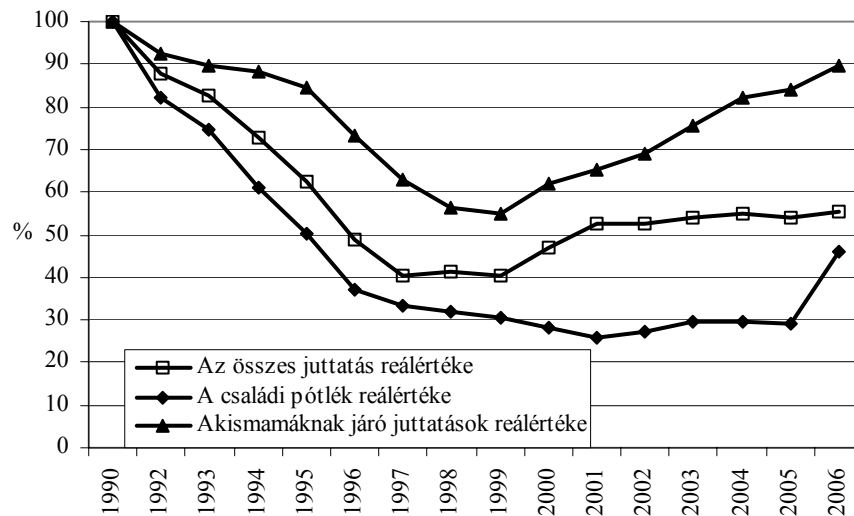
A Fidesz-kormány idején egyfelől erőteljes növekedésnek indult a kismamáknak járó juttatások értéke, azonban tovább folytatódott a családi pótlék értékvesztése, a vizsgált támogatásokon belüli aránycsökkenéssel párhuzamosan: reálértéke 2001-re az 1990. évi egynegyedére csökkent, és immár a családtámogatásokra fordított összegnek csak a 37%-át tette ki.

A 2002-től hatalmon lévő baloldali-liberális kormányok egészen 2005-ig változtatásnak alig nevezhető mértékben emelték csak a családi pótlék rendszeren belüli súlyát, ugyanez érvényes reálértékére is. Eközben a kismamáknak járó juttatások reálértéke – a

⁹ 1992–1995 Népjelölti Statisztikai Évkönyv, 1996–1997 Egészségügyi és Szociális Statisztikai Évkönyv, 1998–2004 Szociális Statisztikai Évkönyv.

fizetésekkel párhuzamosan – továbbra is gyors ütemben nőtt, 2005-re az ezekre fordított összeg jelenértéke elérte az 1990-es mérték 85%-át.

A 2006-ban életbe lépett új intézkedések hatására a családi pótlék szinte teljesen visszanyerte 1994-es pozícióját: bár az erre fordított összeg reálértéke az 1990-esnek várhatóan csupán 47%-a lesz, ez teszi majd ki az összes pénzbeli családtámogatás 63%-át.



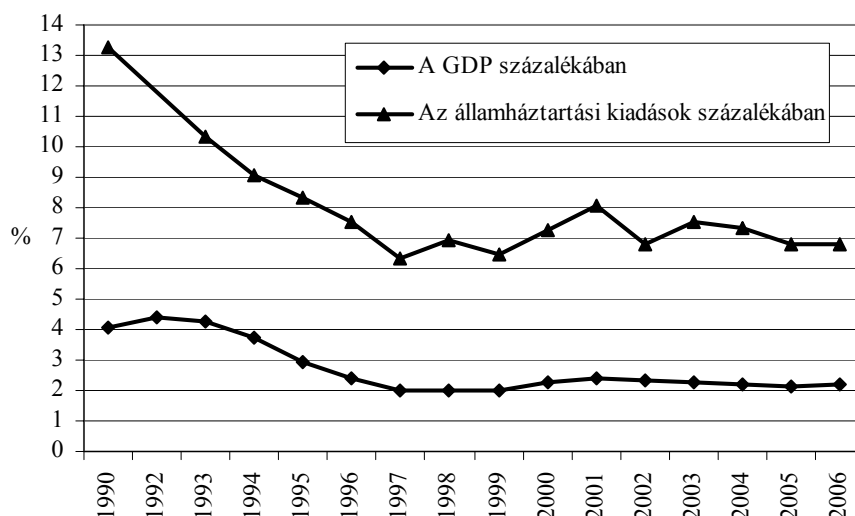
I. Az összes juttatás, a családi pótlék és a kismamáknak járó juttatásokra (gyes, gyed, tygás, gyet) fordított összegek reálértéke, 1990, 1992–2006
The real values of the expenses of all types of assistance, those of family allowance and allowances paid for young mothers, 1990, 1992–2006

A családtámogatásokra fordított teljes összeg

Magyarország a múlt rendszerből nemzetközi összehasonlításban viszonylag nagyvonalú, de szigorúan munkavégzéshez kötődő juttatásokból álló családtámogatási rendszert örökölt (Tóth 1996; Gábos 2000). Az erre fordított kiadások – az általunk tágan definiált körre értelmezve – 1990-ben a GDP 4,1%-a körül alakultak. Noha nem minden eleme jelenik meg az államháztartás kiadási oldalán (adókedvezmények!), mégsem indokolatlan annak megvizsgálása, hogy a családtámogatásokra fordított összegek mekkora hányadát teszik ki az államháztartás kiadási oldalának. Ez az arányszám az 1990-es évet tekintve 13,4%.

A rendszerváltásból eredő társadalmi-gazdasági átalakulás következtében a családtámogatások rendszerét is számos kihívás érte. A tömegessé váló munkanélküliségre válaszul több juttatás szabályozása megváltozott, gyorsan megjelentek az alanyi jogú járandóságok. Az első demokratikusan megválasztott kormány láthatóan igen erőtelje-

sen törekedett a családtámogatási rendszer társadalmi súlyának megőrzésére. Ennek jele, hogy a támogatásoknak a GDP-hez viszonyított aránya 1993-ig meghaladta az 1990-es értéket. Azonban az erőteljesen csökkenő nemzeti jövedelem miatt ez sem volt elég a reálérték szinten tartásához, amely 1993-ra 1990-hez viszonyítva 82%-ra csökkent.



II. Az összes pénzbeli családtámogatás aránya a GDP-hez és az államháztartás kiadási összességéhez viszonyítva, 1990, 1992–2006¹⁰
The expenses of all types of family assistance compared to the GDP and the total amount of the budget's expenditures, 1990, 1992–2006

Az 1994-ben és 1995-ben már megfigyelhető aránycsökkenés és értékvesztés tovább gyorsult a Bokros-csomag hatására, amely nemcsak az állami újraelosztás mértékének általános csökkentésére irányult, hanem a családtámogatások rendszerét is a szociális rászorultságra kívánta alapozni. A kiadási oldalt áttekintve azonban megállapítható, hogy összességében elsősorban nem átcsoportosítások, szabályozási módosítások, hanem megszorítások történtek. A családi támogatásokra fordított kiadások jelentősen csökkentek, arányuk 1997-re a GDP 2%-ára süllyedt, ami a mélypontot jelenti a vizsgált 1990–2006-os időszakban. A családtámogatásoknak az államháztartás kiadási oldalához viszonyított aránya 1997-re szintén az 1990-es szint fele alá csökkent: nem érte el a 6,4%-ot.

Végül a juttatások reálértéke is 1997-ben süllyedt a legmélyebbre, ekkorra a pénzbeli családtámogatásokra szánt összeg értéke csupán az 1990-es 40%-át tette ki.

¹⁰ A teljes összeg kiszámításakor a hiányzó 1993–1997. évi adatokat becsléssel helyettesítettük, ez – a becslést alacsony súlya miatt – meggyőződésünk szerint komoly torzítást nem okozhat.

1998 után újra jelentős szabályozási változásoknak lehettünk a tanúi. Az új kormány, ha csak a szabályozást tekintjük, nemcsak az 1994-es állapotokat állította vissza, hanem bizonyos értelemben jelentősen túl is lépett azokon. A kiadások felől nézve azonban már nem ilyen szép a kép: a családtámogatásoknak a bruttó nemzeti termékből való részesedése az 1997/1999-es mélypont után 2000-ben és 2001-ben tényleg jelentősen emelkedett, de ez a GDP-hez viszonyítva 0,4 százalékos kiegészítő növekedés csak mintegy harmadát pótolta a Bokros-csomag által generált csökkenésnek és mintegy ötödét az 1990 óta megfigyeltnek.

Az összes juttatás reálértéke szintén nőtt: az 1990-es érték 40%-áról 2001-re 52%-ra.

2001 óta újabb fordulat figyelhető meg. A családtámogatások GDP-hez viszonyított aránya lassan, de biztosan ismét csökkenni kezdett, és a (2005-re vonatkozó) utolsó tényadatunk alapján már ismét csak a GDP 2,2%-át tette ki. Hasonlóan csökkenő tendenciát figyelhetünk meg, ha az államháztartás kiadási oldalához viszonyítunk, a pénzügyi családtámogatások hányada a 2001-es 8,1%-ról 2005-re 6,8%-ra apadt. Ez azonban – a gazdasági növekedésnek köszönhetően – immár nem jelent reálérték-csökkenést, jelenleg az összes támogatás értéke az 1990-esnek mintegy 54–55%-a.

A 2006-ban életbe léptetett változtatások („új családtámogatási rendszer”) az összes támogatás értékét tekintve előreláthatóan sem az arányokat, sem a tendenciákat nem módosítják érdemben.

Az egyes típusok súlyának változása a családtámogatások rendszerében

Az eddigiek során is kiderült már, hogy az egyes ellátások jogosultsági kritériumai nemcsak hogy mások-mások, hanem egy ellátás esetében is változhatnak az idő folyamán.

A 4. táblázat a különböző típusokba sorolt juttatások belső arányának évenkénti megoszlását tartalmazza az összes vizsgált pénzügyi családtámogatási ellátáson belül.¹¹

¹¹ Több esetben a szabályozás év közben változott, illetve a módosítások felmenő rendszerben léptek életbe (pl. a gyed eltörlése). Ekkor – a 2. táblában alkalmazott módszerhez hasonlóan – az egész évet a jellemzőbb szabályozás szerint soroltuk be.

4. Az egyes családtámogatási típusok ellátásaira fordított összegek aránya az összes ellátásban (%)

The expenses of the different types of family assistance compared to the expenses of all types of family assistance (%)

Év	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Az alanyi jogú juttatások aránya	76,2	71,4	69,5	64,8	61,5	0,8	1,0	0,9
A foglalkozási státushoz kötött juttatások aránya	21,6	23,2	25,9	30,1	33,6	28,3	16,0	9,2
A jövedelemmentesített juttatások aránya	2,2	5,4	4,6	5,0	4,9	70,9	83,0	89,8

Év	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Az alanyi jogú juttatások aránya	82,6	62,5	51,5	52,8	55,3	55,1	55,3	78,9
A foglalkozási státushoz kötött juttatások aránya	3,4	25,6	36,9	36,5	34,8	35,0	34,8	18,0
A jövedelemmentesített juttatások aránya	14,0	11,9	11,6	10,7	9,9	9,9	10,0	3,1

1990-ben a családi pótlék tette ki a pénzbeli családtámogatásokra fordított összegek több mint háromnegyedét, ezért így az alanyi jogon járó juttatások aránya igen magas volt. Ettől eltekintve azonban az összes többi juttatás ekkor még munkaviszonyhoz kötődött. A belső arányok eltolódása miatt viszont egészen 1995-ig folyamatosan emelkedett a munkaviszonyhoz kötött kifizetések hányada.

Ehhez képest 1997-re a Bokros-csomag hatására alapvető változás következett be: növekedett és dominánssá vált a jövedelemmentesített ellátások aránya, és ez csökkenő állami újraelosztás közepette jelenítette meg az akkori kormány ideológiájának megfelelő, az alacsonyabb jövedelmű csoportokat hangsúlyosabban támogató családpolitikát. Fontos kiemelni, hogy a gyed megszüntetésével és a gyesnek a biztosítási jogviszonytól való függetlenítésével veszítettek súlyukból a foglalkozási státushoz kötött juttatások. 1998-ban már csaknem kilencztedes hányadot képviseltek a jövedelmi korláthoz kötött, és szinte teljesen megszűntek az univerzális jellegű kifizetések.

1998 után a típusok szerinti összetétel teljesen átrendeződött: alapvető ellátások kerültek be, illetve vissza az alanyi jogú juttatások közé, így az ezekre fordított összegek újból dominánssá váltak. A rászorultságtól függő juttatások aránya töredékére csökkent, ám szociális célzottságuk erősödött¹² (Tárkányi 2002a). Fontos tendencia, hogy újra megnőtt, sőt 1990 óta nem tapasztalt (2001-ben 37%-os) mértéket ért el a biztosítási jogviszonyhoz kötött juttatások súlya is. Mindez azt jelentette, hogy a családtámogatási

¹² A korábban jövedelemmentesített családi pótlék és gyes jövedelemhatára viszonylag nagyvonalúan volt meghúzva.

juttatásokat illetően egyrészt gyengült a szociális szempontok szerepe, miközben előtérbe kerültek az általános népesedéspolitikai szempontok; másrészt viszont a gyed és az adókedvezmények reálértéknek jelentős növelésével és – ezzel összefüggésben – a jövedelmi státushoz kötött juttatások súlyának emelésével a családpolitika a középosztályt preferálta.

2002 és 2005 között lényeges változás nem, csak hangsúlyeltolódás figyelhető meg: miközben a rászorultságtól függő juttatások valamelyest teret veszítettek, némileg nőtt az alanyi jogon járó ellátások jelentősége a munkaviszonyhoz kötődő juttatások rovására.

A 2006. évben az univerzális családi pótlék bevezetése (melynek összegébe – legalábbis az ígéretek szerint – beépítették a korábbi rendszeres gyermekvédelmi támogatás, illetve a családi adókedvezmények összegét) az alanyi jogon járó juttatások súlyának jelentős növekedését hozta magával, míg a jövedelemtesztelteké igen alacsonyra süllyedt. Rengeteg változás után 2006-ban a három fő típus aránya gyakorlatilag megegyezik az 1990-ben megfigyelttel: a juttatások mintegy négyötöde jár alanyi jogon, egyötöde kötődik foglalkozási jogviszonyhoz, a jövedelmileg tesztelt juttatások aránya pedig elhanyagolható.

Értékelés

Tanulmányunk elsődlegesen nem a családpolitikai juttatások rendszerének értékelését, hanem az áttekintését célozta. Ennek során is szembetűnővé vált azonban néhány jelenség.

A rendszerváltás után a munkanélküliség megjelenése, a társadalmi egyenlőtlenségek erősödése (maradéktalesanul indokoltan) kikényszerítette, hogy az addig elsősorban népesedéspolitikai célokat szolgáló családpolitikai ellátórendszer egyre hangsúlyosabb szociálpolitikai feladatokat vállaljon magára.

Így az elmúlt másfél évtizedben – miközben a termékenység erőteljesen csökkent, majd igen alacsony szinten stagnált – rengeteget változott a családtámogatások rendszere. Mint láttuk, szinte nem is akadt olyan juttatás, melynek szabályozása nem módosult volna gyökeresen. A rendszerváltás óta valamennyi új kormányzat fogantatosított – ilyen vagy olyan irányban – jelentős módosításokat.

Noha a magyar családpolitika – a Bokros-csomag időszakától eltekintve – nemzetközi összehasonlításban folyamatosan bőkezűnek számított, a pénzügyi juttatások (talán kicsit túlzottan is) sokfélék voltak, a változtatások általában ad hoc módon történtek. Ezért egyes ellátások elvi célja és a kiváltott valós társadalmi hatások között sok esetben alig érzékelhető kapcsolat.

A szabályozások állandó újraformálásának, a hozzáférési jogok bonyolult szabályozásának két fontos következménye lett: egyfelől a potenciálisan érintett állampolgárok jelentős része nem is ismeri a családtámogatási rendszert, másfelől akik ismerik, azok sem bíznak a tartósságában.

A probléma az – és ebben Andorkától (1987) McDonaldig (2006)) egységes a szakirodalom –, hogy a népesedéspolitika hatékonyságának nagyon is fontos előfeltétele az átláthatóság és a megbízhatóság: Ha az érintettek nem ismerik azokat a juttatásokat, amelyek gyermekvállalás esetén megilletik őket, akkor döntésük során nem tudják ezeket figyelembe venni. Ha pedig nem bíznak tartósságukban, akkor ismerve sem

veszik komolyan figyelembe őket. Akármekkora összegeket is fektet az állam családpolitikai támogatásokba, ezektől népesedéspolitikai hatást csak akkor várhatunk, ha a szabályozás körül nincsenek politikai viták, a támogatások előre kiszámíthatóak, vagyis egyszerű és stabil a szabályozásuk.

Hogy a mai családtámogatási rendszer szociálpolitikai eszközként mennyire hatékony, annak megítélése nem ennek az írásnak a feladata. Az azonban egészen biztos, hogy az állandó változtatás, az áttekinthetőség korlátozott volta, a tárgyban folyó ideológiai/politikai viták nem teszik lehetővé, hogy hatékony népesedéspolitikai eszközként szolgáljon. Az eszközök és a mögöttük húzódó elvek vizsgálata pedig arra világít rá, hogy családpolitika harmonizálhatja szociálpolitikai és a népesedéspolitikai elemét, ám ha a szociálpolitikai célok teljes primátust kapnak, ez nemcsak esetlegessé, de szinte lehetetlenné is teszi azt, hogy a családtámogatások népesedéspolitikai szempontból is hatásosak legyenek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Andorka Rudolf (1987): *Gyermekszám a fejlett országokban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Andorka Rudolf (1990): Hozzászólás... In *Népesedési viták Magyarországon, 1960–1986*. Budapest KSH-NKI. Kutatási jelentések 37. 146–151.
- 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*. Budapest, Társi. 250–266.
- Darvas Ágnes – Mózer Péter (2005): Kit támogassunk? *Esély*, 2004/6. 64–99.
- Darvas Ágnes – Tausz Katalin (2006): *Gyermekszegénység*. Budapest, Demosz.
- Demény Pál (2004): Európa népesedéspolitikai dilemmái a huszonegyedik század kezdetén. *Demográfia*, 2004/1–2. 9–40.
- Durst Judit (2001): „Nekem ez az élet, a gyerekek.” Gyermekvállalási szokások változása egy kistalusi cigány közösségben. *Századvég*, 2001/ 3. 71–92.
- Gábos András (2000): Családok helyzete és családtámogatások a kilencvenes években. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.) *Társadalmi Riport 2000*. Budapest, Társi. 99–124.
- Gábos András – Szívós Péter (2006): A gyermekszegénység és néhány jellemzője Magyarországon. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.) *Társadalmi Riport 2006*. Budapest, Társi. 204–228.
- Gyukits György (2003): Gyermekvállalás a nagyvárosi szegénynegyedben élő fiatal roma nők körében. *Szociológiai Szemle*, 2003/2. 59–83.
- Heinz Ervin (2000): Népesedéspolitikai intézkedések 1945 előtt. *Demográfia*, 2000/4. 477–498.
- Heller Mária – Némedi Dénes – Rényi Ágnes (1990): Népesedési viták Magyarországon 1960–1986. In *Népesedési viták Magyarországon, 1960–1986*. Budapest KSH-NKI. Kutatási jelentések 37. 13–126.
- Janky Béla (2005): A cigány nők társadalmi helyzete és termékenysége. In Nagy Ildikó – Pongrácz Tiborné – Tóth István György (szerk.): *Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről 2005*. ISZCSEM – TÁRSI, Budapest, 2005. 136–148.
- Lakner Zoltán (2006): A családpolitika rendszere. *Esély*, 2006/3. 85–109.

- McDonald, Peter (2006): An Assessment of Policies that Support Having Children from the Perspectives of Equity, Efficiency and Efficacy. In *Vienna Yearbook of Population Research 2006*. Wien. 2006. 213–234.
- Mészáros József (2005): A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek és a termékenység kölcsönhatása. *Demográfia*, 2005/4. 436–450.
- Pongrácz Tiborné (2003): Családpolitika – tények és vélemények. In Spéder Zsolt (szerk.): *Család és népesség – itthon és Európában*. Budapest, KSH NKI-Századvég Kiadó, 148–161.
- Spéder Zsolt (2002): *A szegénység változó arcai*. Budapest, Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság-Századvég Kiadó.
- Szociális Statisztikai Évkönyvek 1990–2004*. Budapest, KSH.
- Stumpf István (2001): A kormány szociálpolitikája. In Kereszty Á. (szerk.) *Utak és lehetőségek a szegénység visszaszorítására*. Budapest. SzoCSa. 2001. 5–10.
- Tárkányi Ákos (2002a): *A családdal kapcsolatos jogszabályok Magyarországon. 1980–98-ig*. Budapest, KSH-NKI. Kutatási Jelentések 67.
- Tárkányi Ákos (2002b): A családpolitika változásának hatásai a termékenységre Közép-Európában. *Demográfia*, 2002/1. 48–79.
- Társadalmi helyzetkép 2003*. Budapest, KSH.
- Tomka Béla (2006): Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? *Esély*, 2006/5. 20–42.
- Tóth István György (1996): Családpolitikai változások és lehetséges hatásaik. *Magyar Tudomány*, 1996/11.
- Voszka Éva (2006): Százezer vagy tízmillió. *Esély*, 2006/4. 3–20.

Tárgyszavak:

Családi pótlék
Családpolitika
Népesedéspolitika
Szociálpolitika

THE CHANGES IN FAMILY ASSISTANCE: AIMS AND MEANS

Abstract

The paper follows the changes in the support system of the Hungarian family policy from the political transformation up to now. The system of the family assistance significantly changed under almost every government. These changes were caused not only by the different macroeconomic conditions and financial possibilities of the successive governments but by different ideologies and aims of the social policies.

The authors show the different principles behind the forms of support, the main types of the family assistance and the concrete means of support belonging to the different types of assistance. They follow up the changing proportion of the expenses of the family assistance compared to the expenses of the budget from 1990 onwards and deal with the most important changes of the concrete forms of assistance. Finally, the paper

analyses the changing proportion of the expenses of the different types of assistance compared to the total amount of the family assistance in the examined period. In the course of the analysis the authors came to the conclusion that the emergence of the unemployment after the political transformation and the growing social inequality enforced the support system of the family policy, which formerly served first of all the purposes of the population policy, to take over more and more the tasks of the social policy. Around the millennium the supports connected to the earned income and an insurance contract became more important while now, after the changes of the near past, one can witness the strongly growing weight and primacy of the benefits paid by right of citizenship.