

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

Kristó Katalin:

**Tervek és a valóság – A pénzbeli családtámogatási ellátások  
vizsgálata a kormányprogramok tükrében**

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:**  
**Prof. Dr. Tamás András**

**Budapest, 2015**

## Tartalom

<b>I. Alapvetés.....</b>	<b>5</b>
I.1. A kutatás elméleti megalapozása .....	5
I.2. A kutatás módszere, az értekezés felépítése .....	8
<b>II. A családok állami támogatásának elméleti alapjai.....</b>	<b>11</b>
II.1. A családtámogatás, családpolitika definíciós kísérletei.....	11
II.2. Legitimációs érvek az állami családtámogatási rendszer fenntartása mellett.	17
II.3. Jóléti államok és családpolitika .....	28
<b>III. A szociális gondoskodás történetének vázlata .....</b>	<b>40</b>
III.1. Szociális gondoskodás az ókorban és a középkorban .....	40
III.2. A szociális igazgatás megjelenése.....	48
III.3. A magyar szociális igazgatás történetének vázlata .....	51
<b>IV. A családtámogatási ellátások története .....</b>	<b>55</b>
IV.1. A családok állami támogatásának megjelenése .....	55
IV.2. Családtámogatások az ötvenes-hatvanas években .....	72
IV.3. Családtámogatások a hetvenes években.....	77
IV.4. Családtámogatások a nyolcvanas években.....	82
<b>V. A családok pénzügyi támogatásának változásai a kormányzati célkitűzések tükrében .....</b>	<b>88</b>
V.1. Az Antall- és a Boross-kormány .....	88
V.1.1. Az Antall-kormány programjának családpolitikai célkitűzései.....	88
V.1.2. A pénzügyi családtámogatási ellátások változásai 1990 és 1994 között ..	92
V.1.3. Értékelés.....	107
V.2. A Horn-kormány .....	114
V.2.1. A Horn-kormány programjának családpolitikai célkitűzései .....	114
V.2.2. A pénzügyi családtámogatási ellátások változásai 1994 és 1998 között	116
V.2.3. Értékelés.....	135
V.3. Az első Orbán-kormány.....	143
V.3.1. Az első Orbán-kormány programjának családpolitikai célkitűzései .....	143
V.3.2. A pénzügyi családtámogatási ellátások változásai 1998 és 2002 között	146
V.3.3. Értékelés.....	169
V.4. A Medgyessy-kormány.....	175

V.4.1. A Medgyessy-kormány programjának családpolitikai célkitűzései .....	175
V.4.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2002 és 2004 között .....	178
V.4.3. Értékelés.....	187
V.5. Az első Gyurcsány-kormány .....	190
V.5.1. Az első Gyurcsány-kormány programjának családpolitikai célkitűzései .....	190
V.5.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2004 és 2006 között	192
V.5.3. Értékelés.....	199
V.6. A második Gyurcsány- és a Bajnai-kormány .....	203
V.6.1. A második Gyurcsány-kormány programjának családpolitikai célkitűzései .....	203
V.6.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2006 és 2010 között .....	205
V.6.3. Értékelés.....	216
V.7. A második Orbán-kormány .....	224
V.7.1. A második Orbán-kormány programjának családpolitikai célkitűzései .....	224
V.7.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2010 és 2014 között .....	228
V.7.3. Értékelés.....	250
<b>VI. Összegzés .....</b>	<b>258</b>
<b>Melléklet.....</b>	<b>273</b>
<b>Felhasznált irodalom.....</b>	<b>281</b>
<b>Felhasznált jogforrások .....</b>	<b>291</b>
<b>Saját publikációk jegyzéke .....</b>	<b>297</b>

## I. Alapvetés

### I.1. A kutatás elméleti megalapozása

Ma már nem kérdés, hogy a gyermeket nevelő családoknak többeltámogatásban kell részesülniük a társadalomtól. Az állam által nyújtott családtámogatási ellátások sokfélék lehetnek, és mögöttük számos kormányzati cél húzódhat meg. A legtágabb megközelítésben a családok állami támogatása magában foglalja a közvetlen és közvetett pénzbeli juttatásokat, valamint minden olyan közpolitikai intézményt, amely potenciálisan hatással van a családok jólétére. Ez utóbbi csoportba szokás sorolni bizonyos foglalkoztatáspolitikai kérdéseket (rugalmas munkaidő, vagy távmunka), a gyermekes szülők eltérő nyugdíjazási szabályait, a házassággal és válással kapcsolatos szabályokat, az abortusz szabályozását, bizonyos egészségügyi és oktatásügyi kérdéseket, de akár a közösségi közlekedés kedvezményeit, a bevándorlás szabályozását vagy a munkanélküli ellátásokat.<sup>1</sup> Az állami családtámogatási rendszer életre hívása és fenntartása mögött többféle motiváció merülhet fel. Így a gyermekes családok támogatásának indoka lehet a gyermekek egyenlő esélyeinek biztosítása, a gyermekszegénység kockázatának csökkentése, a gyermek társadalmi hasznosságának elismerése, a szülők segítése a gyermekgondozásban, a termékenység növelése (vagy bizonyos országokban éppen csökkentése), a jövedelmek társadalmilag igazságos elosztása, valamint szolidaritási megfontolások. Mindegyik cél követése hasznos lehet a családpolitikában, ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet a közelmúlt kutatási eredményei alapján egy – korábban kevésbé, az utóbbi időben egyre inkább hangsúlyozott – családpolitikai célra, ami nem más, mint a rugalmasság, a választási lehetőség biztosítása.

A fenti célok megvalósítását jelentős mértékben befolyásolja az országonként eltérő szintű munkanélküliség, a szülők inaktivitási foka, az egyszülős családok és a válások aránya, a háztartások összetétele és a bérek közötti egyenlőtlenségek.<sup>2</sup> Ezen különbözőségek miatt minden országban más és más elemeket foglal magában a családpolitika, vagy az egyes elemekre eltérő hangsúlyt helyez a családtámogatási rendszer.

---

<sup>1</sup> Lásd Gauthier, Anne H.: Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states. European Observatory on Family Matters, Low Fertility, families and Public Policies, 2000. Sevilla. 1-2. o. és 17. o.

<sup>2</sup> Figari, Francesco – Paulus, Alari – Sutherland, Holly: A gyermekes családok támogatása az adózási rendszeren és a szociális ellátásokon keresztül. Esély 2009/5. 70. o.

Közismert tény, hogy a magyar családpolitika – a Bokros-csomag időszakától eltekintve – nemzetközi összehasonlításban rendkívül bőkezűnek számít. 2000 és 2007 között a családok támogatására fordított szociális ellátások részesedése az összes társadalmi juttatásból 7,8 és 8,3% között mozgott az Unió átlagában. Magyarországon ebben az időszakban 11,8–13,2% körül ingadozott ez az érték, és ezzel az ötödik helyen állt Luxemburg, Írország, Románia és Dánia mögött. Ebben az időszakban a GDP-hez viszonyítva 2% körüli volt a családi támogatások uniós átlaga.<sup>3</sup>

A magyar családtámogatási rendszer fő jellemzője, hogy többféle pénzbeli és kevés természetbeni támogatást nyújt. A European System of Integrated Social Protection Statistics (a továbbiakban: ESSPROS)<sup>4</sup> adatai szerint 2009-ben az Európai Unió huszonhét tagállamában a családtámogatásra, gyermeknevelésre fordított összes kiadás közel egyharmadát, míg Magyarországon az egyötödét használták fel természetbeni ellátásként (Dániában ugyanez az arány meghaladja a hatvan százalékot).<sup>5</sup>

A családok támogatását különösen indokolja az egyre romló magyar demográfiai helyzet. Magyarország öregedő és fogyó népességű ország, ahol a népesség természetes utánpótlását jelentő termékenység tartósan nem éri el a reprodukciós szintet. Mindez nemzetközi összehasonlításban is magas és csak igen lassan javuló halandósággal társul. Az 1980-as évek elejének Európájában még egyedülálló jelenségnek számított, ha az év során kevesebb gyermek születik, mint ahányan meghalnak. Érdeemes megjegyezni azonban azt is, hogy az 1981. évi alacsony születésszám több mint másfélszerese volt a 2011. évinek. A születések és a halálozások egyenlegeként az 1980-as évek elejétől napjainkig a népesség száma 916 ezer fővel fogyott. A születések száma 1998-ban csökkent először 100 ezer alá, és azóta rendre elmaradt attól. Az ezredfordulót követő ingadozást és alacsony szintű stagnálást 2010-ben és 2011-ben visszaesés követte.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Gyermekvállalás és gyermeknevelés. Budapest, 2011. Központi Statisztikai Hivatal. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xft\\_p/idoszaki/pdf/gyemekvallalasneveles.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xft_p/idoszaki/pdf/gyemekvallalasneveles.pdf) (utolsó elérés: 2015. február 1.) 25-26. o.

<sup>4</sup> Az ESSPROS-t az 1970-es évek második felében hozta létre az Eurostat az Európai Unió tagállamaival együttműködésben és a szociális védelem szinte minden területét átfogó statisztikai szempontú kutatásokat folytat.

<sup>5</sup> Társadalmi helyzetkép – Szociális védelem. Budapest, 2010. Központi Statisztikai Hivatal. [http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p\\_kiadvany\\_id=11530](http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=11530). (utolsó elérés: 2015. február 1.) 19. o.

<sup>6</sup> Magyarország, 2011. Budapest, 2012. Központi Statisztikai Hivatal. 14-15. o.

A fenti folyamatokon elsősorban a népesedéspolitikai célú családtámogatási rendszer eredményezhet változásokat. Azonban nem szabad szem elől téveszteni a szociálpolitikai szempontokat sem, valamint azt a tényt, hogy a legújabb szakirodalom egyre inkább abba az irányba mutat, hogy a családtámogatásokkal a gyermekvállalást érdemben befolyásolni kevésbé lehet.

A kutatás a számos családtámogatási forma közül az állam által nyújtott közvetlen pénzbeli családtámogatási ellátásokra fókuszál. Magyarországon a rendszerváltás óta minden kormány családpolitikájának központi kérdése a fenti népesedési folyamatok megállítása, javítása. Kormányaink gyakran hangoztatják a család, mint a társadalom alapegysége fontosságát, a családi élet biztonságának megteremtését, a gyermekvállalás feltételeinek javítását, az ország népességfogyásának megállítását. Ráadásul minden valaha kormányzó politikai párt igyekszik hangsúlyozni, hogy a családok és gyermekek helyzete az ő hivatali ideje alatt mutatkozott a legkedvezőbbnek. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy mennyiben igaz az ilyen állítás, és azt, hogy valójában az egyes kormányok mit tettek a családok anyagi támogatásának érdekében. Ennek a vizsgálatnak a módszere a kormányprogramok és a jogszabályi változások összehasonlító elemzése, amellyel megismerhetők a főbb kormányzati célkitűzések és az azok megvalósítása irányában tett jogalkotási lépések. A dolgozat tehát kormányciklusonként elemzi a pénzbeli családtámogatási ellátások változásait, ugyanis „a változások töréspontjai nagyjából a kormányváltásokkal megegyező időben történtek, de hangsúlyozni szükséges, hogy ezek a törekvések egy adott cikluson belül nem voltak konzisztensek.”<sup>7</sup>

A dolgozat a közvetlen pénzbeli családtámogatási ellátások vonatkozásában az alábbi kérdéseket célozza vizsgálni:

- A kormányok programjukban megfogalmazzák-e a családok támogatásával összefüggő politikai célkitűzéseiket? Amennyiben igen, milyen mélységben teszik azt, milyen politikai szándékot, milyen kézzel fogható célokat rögzítenek?
- Az adott kormányciklusban milyen jogszabályi változások következtek be a jogalkotásban a közvetlen pénzbeli családtámogatási ellátások terén?

<sup>7</sup> Mózer Péter: Kiért dobog a kormány szíve? A pénzbeli családtámogatási rendszer főbb változásai. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2000-ről. Digitális könyv. Budapest, 2001. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. O.n.

- A jogszabályi változások összhangban állnak-e a kormányprogramban foglalt célokkal?

A disszertáció célja, hogy a fenti kérdésekre választ adjon és ezzel egy új megközelítésben<sup>8</sup> vizsgálja az elmúlt huszonnégy év családpolitikai változásait, eredményeit.

## I.2. A kutatás módszere, az értekezés felépítése

A társadalomtudományi kutatások legáltalánosabb célja háromféle lehet: a felderítés, a leírás és a magyarázat. A legszerencsésebb helyzet az, ha a kutatásban mindhárom cél megtalálható.<sup>9</sup> Jelen kutatás is erre törekszik: mind a felderítésnek, mind a leírásnak, mind pedig a magyarázatnak eleget tenni.

A felderítő célú kutatás többnyire olyan témák esetében merül fel, ahol a vizsgált jelenség viszonylag feltáratlan. Jelen kutatási téma annak jogi, közigazgatás-tudományi szakirodalomban való mellőzöttsége okán feltáratlannak tekinthető. A családpolitikával, különösen a pénzbeli családtámogatási ellátások alakulásának vizsgálatával elsősorban közgazdászok, szociológusok, statisztikusok és demográfusok foglalkoznak, azonban a jogtudományi és közigazgatás-tudományi irodalomban kevés szerző tette elemzése tárgyává e témakört.<sup>10</sup>

A kutatás leíró célú is egyben. A leírás során a kutató megfigyel, majd leírja azt, amit megfigyelt. A leírás eszközével operál a dolgozat a kormányprogramok bemutatása, valamint a ciklus során bekövetkezett jogszabályi változások ismertetése során.

<sup>8</sup> Hasonló megközelítést alkalmaz Lakner Zoltán „A megszakítottság folyamatossága” című tanulmányában, általában a szociálpolitika változásainak a kormányprogramok tükrében történő vizsgálatával, valamint Gyarmati Andrea „A népesedéspolitikai, szociálpolitikai, gyermekvédelmi értékek, célok, eszközök változása a magyar családtámogatási rendszerben a rendszerváltástól napjainkig” című tanulmányában, kifejezetten a családpolitikára összpontosítva. Ezek a közlemények hasznos adalékot nyújtottak az értekezés elkészítéséhez, azonban e művek – értelemszerűen a terjedelmi korlátok okán is – kevésbé törekednek a jogszabályi változások részletes bemutatására, és nem a közigazgatás-tudomány módszerével közelítik meg a témát.

<sup>9</sup> Babbie, Earl: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Budapest, 2008. Balassi Kiadó. 106-109. o.

<sup>10</sup> A családtámogatás kérdéséről a jogtudományi, közigazgatás-tudományi szerzők elsősorban tankönyvek, vagy kézikönyvek keretében foglalkoznak, kis túlzással pusztán a hatályos jogszabályok ismertetésére szorítkozva. Lásd például: Czucz Ottó: Szociális jog I. Budapest, 2003, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.; Fazekas Marianna: A szociális igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Különös rész. Budapest, 2011, Osiris Kiadó; Hoffman István: Szociális igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből, III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, 2013, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.; Orbán Zsófia – Papp Andrea Krisztina: Családtámogatási kézikönyv. Budapest, 2013, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Végül a magyarázó célt is szem előtt tartja a kutatás. A dolgozat nemcsak az ellátások változásainak és a kormányprogramoknak a megfigyelését, majd leírását valósítja meg, hanem törekszik a „miért”-ek megválaszolására, az összefüggések feltárására is.

A longitudinális jellegű kutatás megfigyelési időszaka 1990-től 2014-ig<sup>11</sup>, az utolsó olyan kormányzati ciklus végéig tart, amelynél még készült és az Országgyűlés által elfogadásra került kormányprogram.<sup>12</sup> A kutatás során alkalmazott megfigyelési módszer a beavatkozás-mentes vizsgálat, tartalomelemzés útján. A tartalomelemzés során az elemzési egységek elsődlegesen a jogforrások, a kormányprogramok, valamint a releváns, elérhető statisztikai adatok.

A disszertáció témájából adódóan elsősorban a hazai, különösen a szociológiai, szociálpolitikai, statisztikai, demográfiai szakirodalomra támaszkodik, azonban – inkább az elméleti kérdéseket tárgyaló első fejezetekben - törekedtem minél szélesebb körben a családpolitikai tárgyú, külföldi irodalomból is meríteni. A kutatás ebből, és a téma megközelítéséből is eredően interdiszciplináris jellegű, amely a fentiekben leírt tudományok mellett a politikatudomány eszközeire és eredményeire is támaszkodva kiemelten a közigazgatás-tudományi megközelítést tartja szem előtt, bízva abban, hogy az értekezéssel a családtámogatási tárgyú, igen szűk közigazgatás-tudományi szakirodalom bővítése irányában tehet úttörő lépést.

Az értekezés három fő szerkezeti egységre tagozódik. Az első fejezet a családok állami támogatásának elméleti alapjait dolgozza fel, elsősorban a vonatkozó szakirodalom alapján. Ebben a fejezetben szükséges körüljárni azt a kérdést, hogy a szakirodalom mit ért a családtámogatás, családpolitika kifejezések alatt, milyen definíciós kísérletek tekinthetők mérvadónak, és hogyan határozható meg a családtámogatás fogalma jelen disszertációban. Az elméleti fejezet áttekinti a jóléti államok főbb modellezési kísérleteit, valamint azt a viszonylag új szakirodalmi kérdést, hogy lehet-e a jóléti állam típusokat a családpolitikai eszközök alkalmazása alapján meghatározni.

A dolgozat második szerkezeti egysége a történeti kitekintést valósítja meg, amely két fejezetre tagolódik. Függetlenül attól a kérdéstől, hogy a családpolitika a szociálpolitika részének tekinthető-e, avagy sem, a családok állami támogatásának

---

<sup>11</sup> A kutatás lezárásának időpontja: 2014. június 5., a második Orbán-kormány hivatali idejének vége. Az ezt követő jogszabályi változásokat nem elemzi a dolgozat.

<sup>12</sup> Az Alaptörvény 16. cikke értelmében 2012. január 1-től a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg nincs szükség a kormányprogram elfogadására.



történeti elemzése nem választható el a szociálpolitika kialakulásának és történeti fejlődésének vizsgálatától, amelyre az első történeti fejezet tesz kísérletet. A második fejezet pedig már a családpolitika, elsősorban a pénzügyi családtámogatási ellátások kialakulását és fejlődését mutatja be a rendszerváltásig.

A dolgozat harmadik szerkezeti egysége vizsgálja meg az egyes kormányciklusok alatt megvalósult változásokat a pénzügyi családtámogatási ellátások vonatkozásában, a kormányprogramok tükrében. E szerkezeti egység minden fejezete azonos elvek mentén épül fel: ismerteti a vizsgált kormány Országgyűlés által elfogadott programját, amelyet a kapcsolódó jogszabályi változások kronologikus elemzése követ. A fejezetek értékeléssel, a vizsgált kormányprogramban megfogalmazott célok és a jogalkotási eredmények összevetésével és elemzésével zárulnak. Végül az értekezés utolsó fejezetében a kutatási eredmények összefoglalására törekszem.

## II. A családok állami támogatásának elméleti alapjai

### II.1. A családtámogatás, családpolitika definíciós kísérletei

A szakirodalomban nem találunk egységes definíciót sem a családpolitika, sem a családtámogatási rendszer kifejezésekre. A családpolitika definíciós kísérleteivel kapcsolatban leggyakrabban idézett szerző, Gauthier szerint a családpolitika tekintetében egy szűkebb és egy tágabb értelmezés létezik. A szűkebb meghatározás szerint a családpolitika a gyermekes párokat, illetve az egyedülálló szülőket célzó juttatásokat és szolgáltatásokat foglalja magában. Gauthier ide sorolja a közvetlen és közvetett pénzbeli juttatásokat, az anyasági, illetve szülési szabadságot és az annak időszakában folyósított támogatásokat, valamint a gyermekek napközbeni, intézményes gondozási lehetőségeit. Gauthier a közvetlen pénzbeli transzferek közé sorolja például a családi pótlékot, a lakástámogatást vagy az iskolai ösztöndíjakat, míg a közvetettekhez az adókedvezményeket. A családpolitika tágabb értelmezése kiterjed minden olyan közpolitikai intézményre, amely potenciálisan hatással van a családok jólétére és e megközelítésben Gauthier négy kategóriát alkot. A nem tradicionális ellátások közé sorol bizonyos foglalkoztatáspolitikai kérdéseket (rugalmas munkaidő, vagy távmunka), vagy a gyermekes szülők eltérő nyugdíjazási szabályait. A második, családjog elnevezésű csoportba sorolja a házassággal és válással kapcsolatos szabályokat, az abortusz szabályozását, a gyermekek támogatásával kapcsolatos jogalkotást. A harmadik csoportba olyan szolgáltatásokat sorol, mint egészségügyi ellátások, oktatásügy, míg a negyedik, további szolgáltatások elnevezésű kategóriába sorolja a közösségi közlekedés kedvezményeit, a bevándorlás szabályozását vagy a munkanélküli ellátásokat. Gauthier tanulmányában rögzíti, hogy a legtöbb családpolitikai tárgyú tanulmány a családpolitika szűk értelmezésén alapul.<sup>13</sup> Ezzel az állítással egyetérthetünk, már csak azért is, mert a Gauthier által meghatározott tág definíció olyan elemeket tartalmaz, amelyek egyidejű tanulmányozása a legtöbb írott munka kereteit szétfeszítené.

Gábos<sup>14</sup> az ESSPROS osztályozására hívja fel a figyelmet, amelynek értelmében a „család/gyermek funkció” magában foglalja azokat az ellátásokat, amelyek pénzbeli

<sup>13</sup> Gauthier, 2000. 1-2. o. és 17. o.

<sup>14</sup> Gábos András: Egy egységes családpolitika kialakulásának esélye az Európai Unióban. Esély 2004/5. 4. o.

támogatást nyújtanak a háztartásoknak a gyermek felneveléséhez, a család eltartott hozzátartozóinak támogatását, valamint a család- és gyermekvédelmi szolgáltatásokat. Mindezeket két csoportba sorolja. Az első kategória a pénzbeli ellátásokat tartalmazza, úgy mint a gyermek születéséhez kapcsolódó jövedelemfenntartó támogatás, a szülési segély, a szülési szabadság időszaka alatti juttatások, a családi vagy gyermeknevelési pótlék és egyéb pénzbeli ellátások. A második csoportban, a természetbeni juttatások között a gyermekek napközbeni ellátását, az elhelyezést, az otthoni segítségnyújtást és egyéb juttatásokat találunk.<sup>15</sup> Heitlinger 1991-es meghatározásán<sup>16</sup> kissé módosítva, McDonald a családtámogatásokat három kategóriába sorolja. Bár McDonald ezeket a termékenység ösztönzésére ható politika elemeiként azonosítja, lefedik a családpolitika eszköztárát és a leggyakrabban a családpolitika is termékenység-növelési céllal kerül meghatározásra. A McDonald által meghatározott három csoport és elemei az alábbiak:

1. Pénzügyi ösztönzők: minden, a gyermekvállalással kapcsolatban a szülőnek folyósított rendszeres és eseti anyagi juttatás, kedvezményes hitelfelvétel, adókedvezmények, ingyenes és kedvezményes szolgáltatások (például oktatás, egészségügyi ellátások, sport, szórakozás), lakás- és lakhatási támogatás.
2. A munka és család összehangolásának támogatása: szülési szabadság, gyermekgondozási intézmények, rugalmas munkaidő, részmunkaidő lehetősége, diszkrimináció ellenes jogalkotás és nemi egyenjogúság a foglalkoztatáspolitikában, a munkaidő iskolai programhoz igazítása.
3. Széleskörű társadalmi változás a gyermekekkel és a gyermekvállalással kapcsolatban: munkahelyi kezdeményezések, gyermekbarát környezet, nemi egyenjogúság, a házasság és a párkapcsolatok támogatása, a gyermekekhez és a gyermekvállaláshoz kapcsolódó pozitív társadalmi megítélés erősítése.<sup>17</sup>

A fentiekből is látható, hogy nem könnyű egy definícióban összefoglalni, mi a családpolitika. A legtömörebb meghatározást Gábos adja, aki családpolitikán a kifejezetten a gyermek jogán járó, vagy a gyerek megszületéséhez, neveléséhez

<sup>15</sup> ESSPROS Manual. Luxembourg, 2008, Office for Official Publications of the European Communities. 54-55. o.

<sup>16</sup> Heitlinger, Alena: Pronatalism and women's equality policies. European Journal of Population, 1991/4. 353. o.

<sup>17</sup> McDonald, Peter: The "toolbox" of public policies to impact on fertility – a global view. European Observatory on Family Matters, Low Fertility, families and Public Policies, 2000. Sevilla. 16-22. o.

kötődő, pénzbeli és természetbeni ellátásokat, szolgáltatásokat, illetve jogi szabályozást érti. Hozzáteszi, hogy család alatt olyan háztartásokat ért, amelyekben gyermekek és szüleik együtt élnek, valamint azt is, hogy nem tekinti a családpolitika részének az oktatási (iskolai) és a gyermek-egészségügyi kiadásokat.<sup>18</sup> Szintén Gábos rögzíti a családpolitika közgazdasági szempontú definícióját, amelynek értelmében a családpolitika pénzügyi és természetbeni eszközei lényegében erőforrások átcsoportosítását jelentik a társadalom – adott időpontban – gyermektelen tagjaitól a gyermekek felé.<sup>19</sup>

Lakner viszont kísérletet tesz „egy definitívebb megfogalmazásra is, amennyiben tényleges tartalmat és működőképes eszközöket tudunk hozzárendelni. A családpolitika a családot a társadalom, a nemzeti közösség alapértékének tekintő olyan közösségi (állami) politika, amely intézmények, szolgáltatások és intézkedések rendszerén keresztül

- elősegíti a családok belső stabilitását, szociális biztonságát,
- védi függetlenségét, autonómiáját,
- növeli társadalmi megbecsülését,
- ösztönzi a gyermekvállalást,
- erősíti a kapcsolatot a munka világával.”<sup>20</sup>

Pogány nem definiál, hanem a családtámogatás intézményének rendeltetése oldaláról közelít, és azt állítja, hogy „a családok biztonságának megteremtése, és a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik fontos feladata, melyet általában a gyermeknevelés költségei egy részének átvállalásával és egyéb intézkedésekkel biztosít.”<sup>21</sup>

Czibere negatív definíciót alkalmaz, azaz azt fogalmazza meg, hogy mi nem családpolitika, mi választja el a családpolitikát más társadalompolitikai eszközrendszerektől. A megkülönböztető jegy a szerző szerint az, hogy míg más társadalompolitikai eszközrendszerekben a jövedelmi kockázat elkerülendő és negatív tartalmú, addig a gyermek vállalása szándékolt és pozitív tartalmú. A hasonlóság abban ragadható meg, hogy a családpolitika hasonló eszközöket alkalmaz, mint a többi szakpolitika. Megtalálhatóak a rendszerben biztosítási elvű

---

<sup>18</sup> Gábos, 2004. 4. o.

<sup>19</sup> Gábos, 2004. 16. o.

<sup>20</sup> Lakner Zoltán: A családpolitika rendszere. Esély 2006/3. 101. o.

<sup>21</sup> Pogány Magdolna: A családok támogatásáról és a gyermekes családoknak nyújtott egyéb ellátásokról. In: Czúcz Ottó (szerk): Szociális jog II. Budapest, 2003, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 305. o.

pénzbeli támogatások, amelyek esetében a jogosultság alapja a korábbi járulékfizetés, az ellátás mértéke pedig a korábbi jövedelem alapul vételével kerül megállapításra (lásd terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj). Találunk univerzális ellátásokat is, amelyek minden egyes gyermek esetében ugyanakkora mértékűek, tekintet nélkül a család vagy a gyermek más jellemzőire (lásd családi pótlék). Indirekt támogatási forma a családi adókedvezmény. Czibere említi, hogy a családtámogatások között rászorultsági elvű juttatások is fellelhetők, amelyek a család egy főre eső jövedelmének alacsony mértéke esetén biztosítanak jövedelemkompenzációt, bár ezeket több szerző nem sorolja a családtámogatások körébe. A családtámogatások körében is kimutatható a hagyományos felosztás: pénzbeli ellátások mellett természetbeni juttatások is segíthetik a családokat. Az utóbbi körbe sorolható az ingyenes tankönyv vagy étkeztetés biztosítása. A legtöbb országban az anya (sok helyen már az apa is) szabadságot vehet igénybe a gyermek nevelése céljából. A gyermekek napközbeni elhelyezését pedig külön intézményrendszer könnyíti meg.<sup>22</sup>

Gyarmati közpolitikai szemlélettel közelít a családpolitika fogalmához, szerinte a családpolitika „önmagában nem cél- és eszközrendszer, hanem sokkal inkább végeredménye és hatása más közpolitikáknak. Könnyen belátható ugyanis, hogy a családok életének befolyásolása nem lehet önmagában álló kormányzati törekvés. A célok és a hozzájuk kapcsolódó eszközök tehát más közpolitikákból kerülnek a családpolitikába.”<sup>23</sup>

Azzal kapcsolatban, hogy a kormányzat nem törekedhet a családok életének befolyásolására, Pogány megjegyzi, hogy „a családtervezés, a gyermekvállalás végső soron az egyén önrendelkezési joga. Azonban a fogyó népesség a társadalom előregedéséhez vezet, annak minden terhével együtt. Ezért az állam különféle intézkedésekkel befolyásolni törekszik a népesség számának alakulását közvetlenül meghatározó egyik oldalt: a születések számának alakulását és a gyermekvállalási kedvet, hiszen fontos közösségi érdek fűződik a születések számának növekedéséhez.”<sup>24</sup> Ezzel Pogány azt sugallja, hogy a családpolitika nem más, mint a

<sup>22</sup> Czibere Károly: Szociálpolitika. In: Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon. 1990-2006. Budapest, 2006, Rejtjel kiadó. 64-65. o.

<sup>23</sup> Gyarmati Andrea: A népesedéspolitikai, szociálpolitikai, gyermekvédelmi értékek, célok, eszközök változása a magyar családtámogatási rendszerben a rendszerváltástól napjainkig. Demográfia 2008/4. 378. o.

<sup>24</sup> Pogány, 2003. 305-306. o.

termékenység alakítását célzó politika, amelynek értelmében az egyén önrendelkezési jogát felülírja a közösségi érdek.

A családpolitika fogalmának vizsgálatakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a népesedéspolitika definícióját. Ruzsicska szerint „a népesedéspolitika a társadalom, az állam, vagy bármely nagyobb emberi közösség azon törekvése, hogy a népesedési folyamatokat és struktúrákat a társadalmi, nemzeti, közösségi igényeknek megfelelően befolyásolja. Ez történhet részben direkt, közvetlen népesedési célzatú jogszabályok vagy intézkedések keretében, azaz olyan törvények, joggyakorlat, jogintézmények kialakításával, amelyek a házasságkötést, a válást, a termékenységet vagy a vándorlásokat közvetlenül befolyásolják. Másrészt indirekt módon, amikor a jogalkotó valamilyen gazdasági, társadalmi, kulturális vagy egyéb kérdést kíván szabályozni, és ennek kapcsán merülnek fel a népesedés folyamatára hatással jelentkező következmények. Ilyen terület lehet tipikusan az egészségpolitika, a családpolitika, a szociálpolitika, az oktatáspolitiká, a foglalkoztatáspolitiká, vagy akár az adórendszer szabályozása.<sup>25</sup>

E definícióval kapcsolatban két megjegyzést kell tennünk. Egyrészt, az egyén önrendelkezési jogának és a közösségi érdeknek az összeütközéséhez nyújt hasznos adalékot, miszerint e meghatározás – ahogyan Gyarmati is hangsúlyozza tanulmányában: amellyel a demográfusok jó része ma már nem ért egyet – a társadalom igényeit helyezi az egyéni vágyak és igények elé, ami ellentétes az egyéni szabadságjogokkal, ezért pontosabb úgy meghatározni a népesedéspolitikát, mint ami eszköze lehet annak, hogy az egyéni gyermekvállalási tervek megvalósulhassanak.<sup>26</sup>

Másrészt e definíció értelmében hasonlóságot találhatunk a népesedéspolitika és a családpolitika fogalmak között, ha a Pogány-féle legszűkebb értelmezést tekintjük, és azt mondjuk, hogy a családpolitika a népesedési folyamatok befolyásolását célozza. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a népesedéspolitika nem más, mint a termékenység-befolyásoló célú családpolitika. Bár a meghatározásban Ruzsicska a családpolitikát nevesíti a népesedéspolitika indirekt eszközei között, de ezen kívül további olyan szakpolitikákat említ indirekt eszközként, amit a korábban idézett szerzők is a tágan értelmezett családpolitika fogalom elemeiként azonosítanak.

<sup>25</sup> Ruzsicska Yvette: A népesedéspolitika eszközei, és hatásuk a gyermekvállalásra. Jogelméleti Szemle 2011/4.

<sup>26</sup> Lásd Gyarmati, 2008. 379. o.

Hasonló megállapításra jut Vukovich előadásában a Magyar Statisztikai Társaság Társadalomstatisztikai Szakosztályának 2010. június 2-án tartott műhelykonferenciáján. „Az, hogy a kérdéskört népesedéspolitikának vagy családpolitikának nevezzük, csak ideológiai megkülönböztetés. Eszközeiben a kettő nagyon hasonló, hatásában is lehet azonos, a deklarált cél tekintetében azonban alapvető a közöttük levő különbség. Mindkettőnek a gyermekes családok helyzetének javítása és a gyermekneveléssel járó többletterhek mérséklése a célja, de amíg a népesedéspolitika kimondottan a népesedési helyzet kedvezőbbé tételére törekszik, a családpolitika nem feltétlenül deklarált népesedési célt. Magyarországon az 1990-es évek első felében változott családpolitikára az elnevezés.”<sup>27</sup>

Áttekintve a családpolitikai tárgyú szakirodalmat, azt a megállapítást szögezhetjük le, hogy a témával foglalkozó szerzőket három csoportra oszthatjuk. Az első csoportba tartozó szerzők nem alkotnak definíciót a családtámogatások rendszerére vonatkozóan (például Förster-Tóth<sup>28</sup>), a második csoportba tartozó szerzők a fent idézett meghatározások valamelyikét alkalmazzák (a leggyakrabban Gauthiert), a harmadik csoportban a szerzők pedig kutatási témájukhoz igazítva rögzítik, hogy mit tekintenek az adott kutatás szempontjából családpolitikának. Ez utóbbi csoportban a szerzők családtámogatásnak tekintik a gyermekes családok részére nyújtott pénzügyi ellátásokat, többnyire a hatályos családtámogatási törvény ellátásait vizsgálva, esetenként a társadalombiztosítás gyermekvállaláshoz kötődő pénzügyi ellátásaival együtt.

Ez a megközelítés határozza meg jelen dolgozat családtámogatási fogalomhasználatát is. Doktori disszertációmban tehát a leggyakrabban alkalmazott családtámogatási értelmezést alkalmazom: családtámogatásnak tekintem azokat az állam részéről a gyermekes családoknak juttatott közvetlen pénzügyi ellátásokat, amelyekre a várandósságtól a gyermek nagykorúvá válásáig a szülők jogosultságot szerezhetnek, és amelyeknek célja, hogy az állam a gyermekes családok többletterhein enyhítsen. Egyaránt ide sorolom a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény pénzügyi ellátásait (családi pótlék, gyermekgondozási támogatás, anyasági támogatás), valamint a társadalombiztosítás ellátásaira és a

<sup>27</sup> Vukovich Gabriella: A családpolitika előtt álló kihívásokról c. előadása. In: Kovács Marcell - Sebők Csilla: „Családpolitika a kutatások tükrében” - műhelykonferencia. Statisztikai Szemle, 2010/9. 1010-1011. o.

<sup>28</sup> Förster, Michael F. – Tóth István György: A családi támogatások és a gyermekszegénység három országban. Statisztikai Szemle 2000/9.

magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény által meghatározott, gyermekvállaláshoz kötődő ellátásokat (terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj). Ez a megközelítés jelenik meg például Fazekasnál, Hoffmannál, Cziberénél, kisebb különbséggel Pogánynál és Sipkánál.<sup>29</sup> Nem vizsgálok több olyan ellátást, amelyek némileg beleillenek az általam használt meghatározásba, azonban a szakirodalom a legritkább esetekben sorolja a családtámogatási juttatások körébe. Így nem képezik tárgyát kutatásomnak a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben foglalt ellátások, vagy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény néhány olyan ellátása, amely szintén alkalmas lehet a családok anyagi terheinek csökkentésére<sup>30</sup>. Továbbá csak érintőlegesen foglalkozom a családi adózás lehetőségeivel és szabályaival, hiszen a családok ilyen típusú támogatása – bár egyre elterjedtebb, – nem jelent közvetlen pénzbeli transzfert a családok részére.

## **II.2. Legitimációs érvek az állami családtámogatási rendszer fenntartása mellett**

A szerzők különböző okokra vezetnek vissza azt, hogy miért szükséges az állam részéről a családok megkülönböztetett támogatása a szociális ellátórendszerben. „Széles körben elfogadott nézet, hogy a gyermekes családoknak többlettámogatást kell kapniuk a társadalomtól, és ezt számos módon lehet indokolni: a gyermekszegénység kockázatának csökkentésével, azzal, hogy minden gyermek számára biztosítani kell az egyenlő esélyeket, illetve azzal, hogy a szülőket segíteni kell a gyermekgondozásban annak érdekében, hogy növeljük a szülők munkaképességét, ami egyidejűleg a foglalkoztatási célkitűzések megvalósulását is segíti” – foglalja össze a leggyakoribb szempontot Figari, Paulus és Sutherland. Ezen célok megvalósítását befolyásolja az országonként eltérő szintű munkanélküliség, a szülők inaktivitási foka, az egyszülős családok és a válások aránya, a háztartások

<sup>29</sup> Fazekas Marianna: A szociális igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Különös rész. Budapest, 2011, Osiris Kiadó; Hoffman István: Szociális igazgatás. Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, 2013, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.; Czibere, 2006; Pogány, 2003; Sipka Péter: A szociális ellátások rendszere Magyarországon. In: Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó (szerk.): Európai és magyar szociális jog. Debrecen, 2011, Debreceni Egyetemi Kiadó.

<sup>30</sup> Kivéve azt az időszakot, amikor a gyermeknevelési támogatás a szociális törvényben került megállapításra és szabályozásra, amely ellátás később a családtámogatási törvénybe került át.



összetétele és a bérek közötti egyenlőtlenségek.<sup>31</sup> Ezen különbségek miatt minden országban más és más elemeket foglal magában a családpolitika, vagy az egyes elemekre eltérő hangsúlyt helyez a családtámogatási rendszer.

Lakner a magyar viszonyok elemzésekor az alábbi tényeket sorolja fel a családtámogatási rendszer hátterében:

- „a népesség lélekszáma 1981 óta csökken,
- a termékenység történelmi mélyponton van,
- a halandóság nagyon magas,
- a közeljövőben gyorsulni kezd a demográfiai öregedés,
- a házasságkötések száma drasztikusan csökken, a házasságon kívüli együttélés gyorsan terjed, de összességében csökken a párkapcsolatok száma,
- csökken a családok stabilitása, gyakori a válás.”<sup>32</sup>

Gábos szerint is több olyan ok sorolható fel, amelyek a családtámogatási rendszerek létét legitimálják. A családokat támogató ellátások egyrészt a termékenység növelését célozhatják. Számos kutatás irányul arra, hogy az anyagi ösztönzők képesek-e érdemben befolyásolni a termékenységet; gyakorlatilag a családtámogatásokkal kapcsolatos tanulmányok egyik jelentős hányadát az ezt a kérdést vizsgáló irodalmak teszik ki.<sup>33</sup> Valójában nem meglepő, hogy az utóbbi évtizedekben a szakirodalom egyik kulcskérdése ez, hiszen a fejlett országok szinte mindegyikében fennáll a termékenység alacsony arányával kapcsolatos demográfiai probléma.

Ahogy Gábos is összefoglalja, „a termékenység magyarázatai közül a legtöbb elismeri az anyagi szempontok meglétét, a gyermeknevelés legtagabb értelemben vett költségeinek figyelembevételét a szülők döntései során, a közgazdasági elméletek modelljei pedig kifejezetten ezeken az előfeltevéseken alapulnak. Ebben a

<sup>31</sup> Figari – Paulus – Sutherland, 2009. 70. o.

<sup>32</sup> Lakner, 2006. 87. o.

<sup>33</sup> Lásd például Gábos, valamint Gauthier idézett tanulmányait. Emellett a közgazdászok egyre többet foglalkoznak a családpolitika és a női foglalkoztatás közti kapcsolattal (például Scharle, Ágota: The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. In: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2007/2., Bálint Mónika – Köllő János: A gyermektámogatási rendszer munkaerő-piaci hatásai. Esély, 2008/1.), míg a gyermekpszichológusokat a gyermekek fejlődésére gyakorolt hatások érdeklik (például Danis Ildikó: A fejlődéslelektani perspektíva: Gyermeki szükségletek. In: Surányi Éva - Danis Ildikó (szerk.): Családpolitika más szemmel. Eltérő nézőpontok, változó gyakorlatok. Budapest, 2009, MTA Közgazdaságtudományi Intézet.). A szociálpolitikusok is egyre többet foglalkoznak a családpolitika és a gyermekszegénység közti kapcsolatokkal (például Darvas Ágnes – Tausz Katalin: Gyermekszegénység és családtámogatások. Szociálpolitikai megoldások a volt szocialista országokban. Eszmélet, 2001. tavasz.)

kontextusban a családtámogatási rendszer ellátásai (...) csökkentik a gyermeknevelés költségeit, így – az említett közgazdasági elméletek predikciója szerint – növelik a termékenységet.” A szerző óvatosságra int azzal kapcsolatban, hogy az empirikus kutatások jellemzően megerősítik e tárgyban az elméleti hipotéziseket, mivel megítélése szerint a pozitív termékenységi hatás a politikai döntéshozók akaratától független is lehet; azaz Gábos a politikai beavatkozás korlátaira figyelmeztet.<sup>34</sup>

A családtámogatások termékenység-növelő hatását vizsgáló kutatások bővülésével, az eredmények egyre gyakoribb publikálásával összhangban a kezdeti álláspont, miszerint minél gazdagabb családtámogatási rendszer vezet a születések számának növekedéséhez, megdőlni látszik és ma már a szakemberek általában egyetértenek abban, hogy a családtámogatási rendszer egyes elemeinek bevezetése önmagában – legalábbis rövidtávon – nem jár a születések számának érzékelhető növekedésével.<sup>35</sup>

Lakner szerint ez alól egyedül a gyermekgondozási díj lehet a kivétel, amelynek bevezetése, majd az 1995-ben történt eltörlése utáni újbóli elindítása hozott némi statisztikailag is igazolható eredményt. Lakner a gyermekgondozási díj példáján keresztül arra a következtetésre jut, hogy jól célzott és differenciált támogatási konstrukciókkal igenis lehet befolyásolni a népszaporulat alakulását. Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra is, hogy a családtámogatási rendszernek a születések számának alakító hatásánál inkább egy másik befolyásoló irány meghatározó, nevezetesen az, hogy a termékenységi adatok alakulására inkább a negatív intézkedések azonnal érvényesülő kedvezőtlen befolyása a jellemző.

Megítélésem szerint a családtámogatás rendszere nem képes lényegesen befolyásolni a születések számát. Nem célja e dolgozatnak a termékenységi hatások vizsgálata, annyi magyarázatot mégis hozzáfűznék ehhez a megállapításhoz, hogy a kutatási eredményekkel összhangban magam sem értek egyet a családtámogatások (különösen azok pénzbeli formái) termékenységnövelő hatásával, több okból sem. Egyrészt a magyar társadalomban nem az anyagi lehetőségek korlátozott volta eredményezi azt, hogy kevesebb gyermek születik, hiszen a statisztikai adatokból kiderül, hogy a gyermekvállalási kedv nem a szegényebb sorsú szülők esetében alacsony, hanem a magasabb végzettségű, ebből adódóan magasabb jövedelmű

---

<sup>34</sup> Gábos, 2004. 16. o.

<sup>35</sup> Lásd Lakner, 2006. 98. o.

szülők esetében.<sup>36</sup> Azaz lehet magas színvonalú, kiterjedt és bőkezű családtámogatásokat biztosítani, azok enyhíteni is fognak a gyermekvállalással járó anyagi terheken, de nem feltétlenül növelik a gyermekvállalási hajlandóságot. (Ugyanakkor a minél magasabb összegű családi ellátások könnyen vezethetnek ahhoz a jelenséghez is, hogy a szülők éppen az ellátások igénybe vétele céljából vállalnak – egyébként esetleg már nem vágyott - gyermekeket.) Másrészt a legújabb kutatások arra mutatnak rá, hogy az alacsony termékenységi adatok hátterében nem a családpolitika elégtelensége áll, hanem egy társadalmi jelenség, amit Lakner értékvtátsnak nevez: „Általánosan elterjedt az a nézet, amely az általános értékvesztést, az individualizmus és a fogyasztásra koncentráló életfelfogás terjedését látja a gyermekek számának csökkenése mögött. Kétségtelen, hogy ennek megkülönböztetett szerepe van a kedvezőtlen folyamatok alakulásában. (...) Az értékvtáts Magyarországán tehát nem a gyermekkel és a családdal kapcsolatos értékek jelentős elhalványulásában jelölhető meg, hanem sokkal inkább abban, hogy melléjük új, szekuláris és individuális tartalmú értékek sorakoznak föl. Az »értékek versenye« azok beváltásának időbeli alakulásával, átrendeződésével jellemezhető.” Lakner a Központi Statisztikai Hivatal életmód-időmérleg vizsgálatai alapján azzal indokolja állítását, hogy „egyre inkább annak vagyunk tanúi, hogy a gyermek mintegy versenytárrsá válik az időkeret felhasználása szempontjából. Ez persze többnyire nem a gyermek elutasítását, hanem a gyermekvállalás későbbre tolódását eredményezi.”<sup>37</sup> Ehhez kapcsolódik, de már egy másik kutatás, a European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition 2004-ben közzétett vizsgálati eredményeinek érdekes tanulsága, amely azt mutatja, hogy Európa valamennyi országában mind a termékenységi életszakaszuk végén járó (40 év fölötti) nők, mind pedig a férfiak a megvalósultnál lényegesen nagyobb számú gyermeket tartanak ideálisnak. Vagyis az európai családoknak átlagosan mintegy harmada legalább egy gyermekkel többet nevelne fel, ahhoz képest, mint amennyi ténylegesen megszületett, ha tehetné, de az esetek többségében már nem teheti, mert „elszállt az idő”. A fentiekből tehát kiderül, hogy önmagában a gyermekvállalási

<sup>36</sup> Több kutatás is igazolja, hogy általában – nem csak Magyarországon - a magasabb végzettségűek vállalnak kevesebb gyermeket, vagy halogatják a családalapítást, ami gyakran annak elmaradásához vezet.

<sup>37</sup> Példaként említi, hogy egy jól jövedelmező állás felajánlása elegendő érvnek mutatkozik a gyermekvállalás elhalasztásához. De egyre elterjedtebb az a hozzáállás is, hogy a családi élet infrastrukturális feltételeinek megteremtése már az első gyermek megszületését megelőzően válik általánossá, amely feltételek biztosítása hosszú évekre telik.

hajlandósággal nincs probléma, azonban más értékek szem előtt tartása miatt a párok minél későbbre halasztják a családalapítást, sokszor pedig olyan késői időpontra, amikor a vágyott gyermekszámot már nem tudják elérni.<sup>38</sup>

A fenti kutatási eredmények alapján egyetértek Laknerrel, aki szerint „a család- és gyermekbarát közbeszéd gyakorolhatja azonban a legjelentősebb hatást” a termékenységre. „A »gyerek vagy karrier«, »gyerek vagy életminőség-javulás«, »gyerek vagy kényelem«, »sok gyerek, nagy szegénység« stb. típusú üzenetek olyan hamis választás elé kényszerítik a fiatal párokat, amelyek mindenképp rombolják gyermekvállalási hajlandóságukat. Ezt a helyzetet gyengítik tovább az olyan objektívnek mondható, a gyermekvállalás ellen ható tényezők is, mint a jövedelemhiány, a szűkös lakásméret, a bizonytalan támogatási rendszerek, a hosszú távra tervezhető életpálya hiánya stb.” Azaz az értékek versenyében a családdal, a gyermekekkel kapcsolatos értékek megerősítésének megkülönböztetett szerepe lehet, ugyanis a vélemények, beállítódások vonatkozásában a mintakövetés igen magas fokú.<sup>39</sup>

Visszatérve Gábos tanulmányára, a termékenység-ösztönző szempont mellett további érvek szólnak a családok kiemelt állami támogatása mellett. A szerző szerint a családok támogatása mellett igazságossági érv is szól, ugyanis „a modern jóléti államokban a gyermeknevelés költségei egyéni, míg annak hasznai társadalmi szinten jelentkeznek azáltal, hogy a gyermek később az adó- és járulékfizetése révén a mindenki által elérhető jóléti programok finanszírozójává válik. Igazságos tehát, ha a társadalom részt vállal a gyermeknevelés terheiből.”<sup>40</sup> Ez az érvelés egyrészt visszavezet a családtámogatás közgazdasági szempontú definíciójához, amely szerint a gyermeces családok állami támogatása erőforrás-átcsoportosítást valósít meg a társadalom éppen gyermektelen tagjaitól a gyermekesek felé; másrészt tovább is lendíti e megállapítást: az erőforrás-átcsoportosítás megtörténik a társadalom gyermektelen és gyermeces tagjai között annak érdekében, hogy a gyermektelenek aktuális anyagi hozzájárulása a gyermekek felneveléséhez később az ő ellátásaik finanszírozását szolgálja a gyermek felnőtté válása után. Gábos ezt úgy fogalmazza meg, hogy „a családtámogatási rendszer ellátásai így az aktívaktól a fiatal inaktívok felé történő jövedelem-átcsoportosítást jelentik”. Ezzel az érveléssel egyetérthetünk. Az

<sup>38</sup> Lásd Lakner, 2006. 91. o.

<sup>39</sup> Lakner, 2006. 99. o.

<sup>40</sup> Gábos, 2004. 16. o.

érvelés annyiban bicsaklana meg, hogy – tekintettel arra, hogy a családtámogatási ellátások az adóbevételekből kerülnek finanszírozásra – nem csak a gyermektelenek, hanem maguk a gyermeces családok is hozzájárulnak adóbefizetéseik révén a támogatási rendszer finanszírozásához, ezt azonban egy jól célzott családi adókedvezménnyel kompenzálni lehet.

Gábos harmadik indoka a családok állami támogatásával kapcsolatban a jövedelmek társadalmilag igazságos elosztásához kapcsolódik, amely szerint „a gyermekeknek, illetve a gyermeces családok tagjainak nyújtott támogatások a szegényekkel való szolidaritás általános elve érvényesítésének hatékony eszközei, amennyiben a szegénység és a társadalmi kirekesztettség által leginkább veszélyeztetett csoportok egyikét célozzák.”<sup>41</sup>

Figari és szerzőtársai szerint az igazságossági és szolidaritási megfontolásokon túl a gyermeces családok támogatása mellett hatékonysági érveket is fel lehet sorolni. „A gyermekeket célzó transzfereket felfoghatjuk a fogyasztási minták időszakos eltéréseinek kiegyenlítéseként, azaz az anyagi helyzet javításaként olyan időszakokban, amikor arra szükség van. A gyermekeket célzó közösségi transzferek azonban egyúttal a generációk közötti mobilitás folyamatának támogatásaként is értelmezhetők. Számos kutatási adat támasztja alá, hogy azoknak a gyermekeknek, akik szegény családban nőnek fel, nagy valószínűséggel rosszabbak az iskolázottsági, munkavállalási, egészségügyi és szociális kilátásaik, mint a jómódban élő gyermekeké. A gyermekekhez kapcsolódó közösségi transzferek, kiadások növelhetik a termékenységet, s egyúttal a nők munkavállalási hajlandóságát is, miáltal hozzájárulhatnak a gazdasági növekedéshez. Ezt bizonyítja az EU országok mindegyikében kimutatott pozitív korreláció a transzferek és a munkaerő-piaci részvétel között, különösen a skandináv országokban, ahol mindkettő magas szintű.”<sup>42</sup> Ez a gondolatmenet láthatóan magában foglalja a Gábos által meghatározott legitimációs hármast, vagyis a termékenység-ösztönző, az igazságossági és a szolidaritási érvet, csak egy másik kontextusba helyezve azt.

Szintén Figari és szerzőtársai tanulmányában találjuk azt a megállapítást, amely szerint a gyermeces családok kormányzati támogatásának fő célja a gyermekszegénység kockázatának csökkentése és a szülők támogatása a gyermeknevelési feladatok ellátásában, a munka és családi élet közötti egyensúly

<sup>41</sup> Gábos, 2004. 17. o.

<sup>42</sup> Figari – Paulus – Sutherland, 2009. 72. o.

megteremtése érdekében.<sup>43</sup> Ferge igazolja is ezt az állítást: az 1990-ben univerzális ellátásként bevezetett családi pótlék „a gyerekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszközévé vált”.<sup>44</sup>

A korábban említetthez hasonló hármast állít fel Pogány, amikor azt írja, hogy „az állam által biztosított családtámogatásoknak három célját különböztethetjük meg:

- a társadalomban meglévő jövedelemegyenlőtlenségek kiküszöbölését,
- a gyermekvállalás befolyásolását,
- a gyermek társadalmi hasznosságának elismerését.”<sup>45</sup>

Több szerző alkalmazza tanulmányában az alábbi hármast indoklást is. E szerint a kormányokat alapvetően három motívum ösztönzi arra, hogy családtámogatási rendszereket építsenek ki. Az első a termékenység ösztönzése, a társadalom önreprodukciójának biztosítása. A második annak a méltányossági szempontnak a belátása, hogy a gyermeket vállaló jövedelmi kockázatot vállal, hiszen a szülést követő időszakban nem képes dolgozni, így jövedelme csökken. Ráadásul a családalapítással a szülők jelentős többletterheket vállalnak életüknek egy olyan szakaszában, amikor még jövedelmi pályájuk kezdetén állnak. A harmadik érv hatékonysági oldalról alapozza meg a kormányzati beavatkozást: a gyermek közjóság, mert a felnevelt gyermek adóiból és járulékaiból finanszírozott közszolgáltatásokból nem csak a – gondozása terheit vállaló – szülei részesednek, hanem azok is, akik nem vállaltak gyermeket. Így a gyermek nevelésének terheit a család viseli, hasznait azonban az egész társadalom élvezi. Ezért a kormánynak támogatást kell nyújtania a szülők számára gyermekük társadalmi hasznának megfelelően.<sup>46</sup>

Gyarmati szerint a családpolitikai döntések, intézkedések általában négy-öt társadalmi célt szolgálnak, és kormányzati ciklusonként változik, hogy éppen melyik cél van túlsúlyban a családpolitikában és a kitűzött célhoz milyen eszközöket rendel a kormányzat. Gyarmati így megkülönböztet népesedéspolitikai, szociálpolitikai (beleértve a gyermekvédelmet is), foglalkoztatáspolitikai, esélyegyenlőségi és általános társadalmpolitikai célokat kitűző intézkedéseket, programokat. A Gyarmati-féle öt elemű célrendszer tehát tartalmazza a korábbiakban is ismertetett

<sup>43</sup> Figari – Paulus – Sutherland, 2009. 69. o.

<sup>44</sup> Ferge Zsuzsa: A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben. *Esély* 2012/6. 24. o.

<sup>45</sup> Pogány, 2003. 306. o.

<sup>46</sup> Lásd Czibere, 2006. 64-65. o. és Farkas Péter: Létezik-e önálló családpolitika? *Kapocs*, 2013/2. 40. o.

termékenység-növelési célt, mint népesedéspolitikai célkitűzést, a jövedelmek társadalmilag igazságos elosztását, amit a szerző szociálpolitikai célként azonosít (szolidaritás a gyermekes családokkal, a gyermekszegénység csökkentése) és a gyermekjóléti célt. Ezekon kívül – a korábban rögzítettekhez képest – új célkitűzésként jelentkezik a foglalkoztatáspolitikai cél, amely alatt Gyarmati a nők foglalkoztathatóságának javítását érti, például a munka és a gyermekvállalás támasztotta igények összehangolását segítő napközbeni ellátások fejlesztésével, illetve a munkavállalás ellen ösztönző jogszabályi korlátok lebontásával. Ötödik célként pedig az esélyegyenlőségi törekvéseket azonosítja, amennyiben a családtámogatási rendszer a nők és férfiak gyermekgondozásban, -nevelésben jelentkező eltérő terheinek kiegyenlítését szolgálja.<sup>47</sup>

Ferge még ennél is hosszabb listát állít össze arról, hogy milyen társadalmi, gazdasági, politikai érdek motiválhatja az államnak a gyermekekre, illetve a gyermekes családokra irányuló tevékenységét. „Ezek között – időszakonkénti hangsúllyal – deklarált szerepe volt

- a (női) foglalkoztatás-növelés gazdasági érdekének – az extenzív fejlődés szakaszaiban;
- a női foglalkoztatáscsökkentés érdekének – gazdaságilag stagnáló vagy intenzív foglalkoztatásra törekvő időszakokban;
- a megfelelő struktúrában képzett munkaerő iránti gazdasági-társadalmi érdeknek – elvben folyamatosan;
- a női emancipáció társadalmi-politikai érdekének – elvben folyamatosan;
- a népességszám-növelés népesedéspolitikai érdekének – folyamatosan;
- a felnövő generáció társadalmi normakövetésre való nevelésének, megfelelő intézményi keretek közti szocializáció révén – folyamatosan;
- a kollektív nevelésnek az individualizált neveléssel szembeni előnyét bizonyító politikai érdeknek – főként az 1945 utáni első egy-másfél évtizedben;
- a családon belüli nevelés előnyeit és az anyaszerepet hangsúlyozó érdeknek – főként az utóbbi 1-2 évtizedben;

---

<sup>47</sup> Gyarmati, 2008. 378-379. o.

- a munka szerinti elosztás jobb érvényesülését biztosító gazdasági érdekek (a gyerekek eltartásához való állami redisztributív jövedelmi hozzájárulás révén) – főként az utolsó két évtizedben;
- a munkafegyelem, a munkahelyhez kötés erősítésére irányuló gazdasági-társadalmi érdekek egy sor, a gyermekkel kapcsolatos juttatás szülői érdekhez, munkaviszonyhoz kötésével – folyamatosan, időszakonként erősödően;
- a társadalmi mobilitás erősítésének politikai érdeke elsősorban iskolai hátrányok csökkentésével, illetve adminisztratív pozitív diszkriminációval – főként az 1945 utáni első 1-2 évtizedben;
- a gyerekek testi-szellemi egészsége biztosításának érdeke, részben a gyerekek, részben a zavartalan társadalmi újratermelés érdekében (amennyiben ez a családban nem biztosítható, akkor a gyereket a családtól kiemelni) – ez folyamatos, erősödő érdek;
- a gyerek érdeke, hogy jó legyen gyerekek lennie – legyen szó csecsemőről, kisgyerekről, serdülőről, egészségesről vagy betegről, okosról vagy butáról – elvben mindig, gyakorlatban alig érvényesülő érdek.”<sup>48</sup>

Az eddigiekből kitűnik, hogy a különböző szerzők más és más indokokat fogalmaznak meg azzal kapcsolatban, hogy miért van szükség családpolitikára, vagy azzal, hogy milyen indokok húzódnak meg az egyes családpolitikai intézkedések mögött. Sok párhuzamosságot találunk az egyes felsorolásokban, a legtöbb szerző a családpolitika termékenységnövelő, gyermekszegénység-csökkentő és szociálpolitikai vagy szolidaritási célját emeli ki. Mindegyik cél követése hasznos lehet a családpolitikában, ezt nem kérdőjelezem meg. Azonban a közelmúlt kutatási eredményei alapján érdemes felhívni a figyelmet egy – korábban kevésbé, az utóbbi időben egyre inkább hangsúlyozott – családpolitikai célra, ami nem más, mint a rugalmasság, a választási lehetőség biztosítása.

Makay és Blaskó közös tanulmányukban ugyancsak ennek jelentőségére hívják fel a figyelmet. „Az elmúlt években több EU-tagállam módosította a kisgyermekes szülők pénzügyi támogatására kiépített rendszerét. A legújabb módosítások egyik fő iránya, hogy a támogatási gyakorlatban előtérbe kerültek a kisgyermekkorai pénzbeli

---

<sup>48</sup> Ferge Zsuzsa: A gyermekes családok és a szociálpolitika. In: Szociálpolitika és társadalom - Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiból. Budapest, 1991. ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszék és a T-TWINS Kiadói és Tipográfiai Kft. kiadványa. 80. o.



ellátás(ok) rugalmas megválasztását lehetővé tévő szabályozások. Ezen változtatások mögött az a felismerés áll, hogy a szabályozások rugalmassága – legalábbis az anyákra vonatkozó támogatások esetében – kulcskérdés lehet a tervezett gyermekek megszületése szempontjából, és egyben eszköze lehet a munka és a gyermekvállalás sikeres összeegyeztetésének.” A szerzők szerint minden olyan családtámogatási rendszer rugalmasnak tekinthető, amely lehetőséget biztosít a szülőknek (elsősorban az édesanyáknak), hogy bizonyos kereteken belül saját maguk dönthessenek arról, mennyi időt s milyen formában kívánnak otthon lenni gyermekeikkel, valamint hogy mikor és milyen formában kívánnak munkát vállalni.<sup>49</sup> Vagyis a rugalmas családtámogatási rendszer lehetővé teszi a szabad választást a gyermekes szülők számára az örök, „munka kontra család” dilemma feloldása érdekében, az állami támogatás formája pedig az adott szülői döntéshez idomul.

A szerzők megállapítják, hogy rugalmas vagy rugalmas elemeket tartalmazó kisgyermekkorai pénzbeli családtámogatási rendszer több Európai Unió tagállamban működik, és a leginkább rugalmas rendszerként a francia, a belga és a cseh pénzbeli juttatások rendszerét<sup>50</sup> tekintik. A magyar családpolitika rendszerét a kifejezetten rugalmatlan típusba sorolják, mert az egyértelműen a hosszan tartó otthoni gondozást támogatja. E merev rendszeren megítélésem szerint némiképp enyhít az, hogy egyes családtámogatási ellátásokat ma már az édesapák is igénybe vehetnek, valamint az, hogy 2014. január 1-jétől bevezetésre került az úgynevezett GYED extra, amelynek értelmében az a szülő, aki a gyermekgondozási támogatás lejárta előtt visszatérne a munkahelyére, a gyermek egyéves kora után ezt a gyermekgondozási díj, vagy a

<sup>49</sup> Makay Zsuzsanna – Blaskó Zsuzsa: Családtámogatás, gyermeknevelés, munkavállalás. In: Óri Péter, Spéder Zsolt (szerk.): Demográfiai Portré 2012. Jelentés a magyar népesség helyzetéről. Budapest, 2012. KSH Népeségtudományi Kutatóintézet. 50. o.

<sup>50</sup> Franciaországban és Belgiumban csak a munkavállaló szülőket illeti meg a nevelési szabadság, amely igen rövid időtartamú, főként Belgiumban. Itt ugyanis teljes munkabeszüntetésre csak három hónapig van lehetőség. Emellett még két alternatíva közül lehet választani: hat hónapig félállásban, illetve tizenöt hónapig 4/5 munkaidőben lehetséges dolgozni. A három megoldási módot egymással is lehet kombinálni, ugyanazon gyermek után például a szülő igényelhet két hónap teljes idejű szabadságot, majd öt hónapra 4/5 munkaidőt. A szabadságot, illetve a részmunkaidős foglalkoztatást a gyermek tizenkét éves koráig – egyben vagy részletekben – bármikor igénybe lehet venni. Ez idő alatt jövedelempótlék jár, amely differenciált a három lehetőség szerint.

Franciaországban a munkavállaló szülők legfeljebb hat hónapig maradhatnak otthon az első gyermek születése után, és három évig további gyermek születése esetén. Ez idő alatt részmunkaidőben is vállalhatnak munkát, és ez irányú kérelmüket a munkaadó nem utasíthatja vissza. Részmunkaidő esetén is jár jövedelempótlék, amelynek összege arányaiban kedvezőbb, ha egy meglévő fizetés mellé kapja a szülő, mint ha nem vállal munkát.

A Cseh Köztársaságban a nevelési szabadságot két, három vagy négy évre lehet igénybe venni, és minél hosszabb ideig veszi igénybe a szülő, annál kevesebb havi juttatásban részesül. Tehát lehetővé teszik a hosszabb otthon maradáást, viszont anyagilag ösztönzik a mielőbbi munkába állást. Lásd Makay – Blaskó, 2012. 50. o.

gyermekgondozási segély megtartása mellett korlátlanul megteheti. Tény, hogy ez a két példa még nem teszi rugalmassá a magyar családtámogatási rendszert, azonban mindenképpen nagy előrelépést valósít meg annak elérése irányában.

A rugalmasság biztosításának fontosságát Lakner is felismeri, amikor azt állítja, hogy a családpolitika akkor lehet eredményes, ha az stabil, komplex, célzott és rugalmas. A stabilitás olyan „kiszámítható, tartós és értékőrző támogatási és kedvezményrendszer” jelent, amelyre hosszú távon számíthatnak a szülők, és amely a gyermeknevelés egész időtartama alatt biztosított. Komplexitáson egy olyan összetett családpolitikai rendszert kialakítását érti a szerző, „amelyben a családok életének különböző szakaszaiban, a változó élethelyzetekhez és szükségletekhez igazodó elemek egymást kiegészítve alkotnak védelmi hálót. Így az otthoneremtéstől a pénzügyi támogatásokon át, a gyermekintézményeken keresztül a munkaerő-piaci jelenlét és a családi élet összehangolását segítő lehetőségekig is kiterjed.”

A célzottság értelmében Lakner hangsúlyozza, hogy „a családpolitika szociális, szegénységpolitikai elemei mellett tudomásul kell venni, hogy bizonyos családtámogatási juttatások kifejezetten születést ösztönző célt szolgálnak, és nem elsősorban a szegényekhez jutnak. A demográfusok számos vizsgálattal és elemzéssel támasztják alá, hogy szükség van differenciált és különböző élethelyzetekre célzott támogatások működtetésére is. Ez semmiképp nem mond ellent a szegénység elleni küzdelemnek, inkább kiegészíti, és erősíti annak hatékonyságát.” Magam más megfogalmazást, inkább más megközelítést látok célszerűnek a célzottság magyarázatául. Megítélésem szerint a célzottság tekintetében éppen azt kellene tudomásul venni, hogy az univerzális, minden családnak járó ellátások mellett szükség van rászorultsági elvű támogatásokra is, éppen annak érdekében, hogy a nehezebb sorsú családok még több juttatásban részesüljenek.

A családpolitika rugalmassága pedig Lakner szerint „egyrészt abban rejlik, hogy választani lehet az egyes támogatási konstrukciók igénybevétele között, másrészt abban, hogy egyes elemeit a változó szükségletekhez, körülményekhez és lehetőségekhez lehet igazítani anélkül, hogy a rendszerstabilitás elve megsérülne.”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Lakner, 2006. 101. o.

A rugalmas családpolitika kialakításának szükségességét azzal is igazolhatjuk, hogy több mint tizenöt éve azon OECD-tagországokban a legmagasabb a fizetett munkát végző nők száma, amelyekben a termékenység a legnagyobb, a szegénység viszont a legalacsonyabb szintű.<sup>52</sup> Vagyis nem törvényszerű az összeütközés a munkavállalás és gyermekvállalás között a nők esetében, egy rugalmas családtámogatási rendszer mellett a munkavállalás és a gyerekekről való gondoskodás között egyensúly teremthető. Be kell látni, hogy a 21. századi nő számára a leggyakrabban hasonlóan fontos a családalapítás és a karrier, de legalábbis a munkában nyújtható teljesítményének maximális elérése. Ha pedig ezt elfogadjuk, akkor törekedni kell olyan családtámogatási rendszer kialakítására, amely nem állítja a leendő anyákat a család és munka közötti választási kényszer elé.

### II.3. Jóléti államok és családpolitika

A jóléti állam napjaink egyik legtöbbet használt, és leggyakrabban a viták, politikai diskurzusok középpontjában álló társadalomtudományi fogalma. Sokszor tévesen a fejlett gazdasággal, illetve magas életszínvonallal azonosítják. Bár kétségtelen, hogy e két tulajdonsággal a magas színvonalú jóléti ellátásokat biztosító államok a leggyakrabban rendelkeznek is. Valójában a jóléti állam kifejezés olyan államot jelöl, amely felelősséget vállal polgárai jólétének egy meghatározott szintjéért, azaz szociális biztonságáért, amit elsősorban a jövedelemtranszferek és a szociális szolgáltatások rendszere útján kíván biztosítani.<sup>53</sup> A jóléti állam kifejezésre számos definíció született, de nincsen a szakirodalomban konszenzus a fogalom egységes meghatározásáról. Csaba és Tóth szerint az egyik első „tudományos igényű” definíciója valószínűleg 1961-ből, Briggs-től származik<sup>54</sup>. Lehetséges, hogy Briggs

<sup>52</sup> Lásd Luci-Greulich, Angela - Thévenon, Olivier: The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries. In: European Journal of Population, 2013/29. 391. o.

<sup>53</sup> Lásd Tomka Béla: A jóléti állam Európában és Magyarországon. Budapest, 2008. Corvina. 7. o.

<sup>54</sup> Briggs szerint a „jóléti állam olyan állam, amelyben a szervezett kormányzati hatalom tudatosan kerül alkalmazásra (a politikán és az adminisztráción keresztül), abból a célból, hogy a piaci erők játékát módosítsák legalább három szempontból:

- először is abban az értelemben, hogy az egyéneknek és a családoknak egy minimális jövedelmet garantálnak, amely független munkájuk vagy tulajdonuk piaci értékétől;
- másodsorú oly módon, hogy leszűkítik a gazdasági bizonytalanság mértékét, lehetővé téve az egyének és családok számára bizonyos társadalmi kockázatok (például betegség és munkanélküliség) kezelését, amelyek személyes és családi krízishelyzetek forrását jelentenek;
- harmadrészt úgy, hogy státustól s osztály-hovatartozástól függetlenül bizonyos kiválasztott szolgáltatások esetében a lehető legmagasabb szintű ellátást biztosítják minden állampolgár számára.”

volt az egyik első, aki tudományos igénnyel törekedett meghatározni a jóléti állam fogalmát, azonban az elv jóval korábbi időkre nyúlik vissza: „a 19. században keletkezett, politikai elképzelésként, közgazdasági és szociális megfontolások alapján. (...) A német birodalom szociális törvényeihez, Otto von Bismarck (1815-1898) konzervatív reformer politikájához köthető első megjelenése, amely intézkedések jellemezhetők a »gondviselő« állam, vagy a jóléti állam (Wohlfahrtsstaat) megjelenéseként.»<sup>55</sup>

Az idők során az állam szociális szerepvállalásának eltérő formái alakultak ki, ezzel párhuzamosan a jóléti állam kifejezés tartalma is sokat változott; a jóléti állam típusaira vonatkozóan pedig számos elmélet született.

Az államok jóléti ellátórendszerén alapuló csoportosításnál az egyik gyakran használt osztályozás Lebeaux és Wilensky nevéhez fűződik, akik 1965-ben két csoportot képeztek és megkülönböztették a reziduális és az univerzális jóléti államokat. A reziduális jóléti államban az állami szociális szerepvállalás minimális, mert az elsősorban szegényekre koncentráló védőhálóként működik, amelyben a főként jövedelemigazoláshoz kapcsolódó közösségi segélyprogramok csak akkor lépnek működésbe, ha a piac és a család, mint a szociális problémák megoldásának elsődleges színterei már elégtelenek. Ezzel szemben az univerzális vagy institucionális jóléti államokban a közösségi programok kiterjednek valamennyi társadalmi csoportra és az állam egyik elsődleges feladatának tekint a jóléti szolgáltatások biztosítására. Lebeaux és Wilensky úgy tekintett e két kategóriára, mint amelyeknél a fejlődés természetes módon a reziduális modelltől az univerzális felé vezet és végül ez utóbbi válik uralkodó rezsimmé.<sup>56</sup>

Szintén a kételemű kategorizálásra lehet példa Korpi modellezése, aki 1980-ban a marginális és az intézményesült jóléti modellt határozta meg, ám e rezsimeket már egymás mellett, párhuzamosan létező kategóriákként kezeli, azaz Korpi szerint nem törvényszerű az egyikből a másikba történő fejlődés.<sup>57</sup>

---

Briggs, Asa: *The Welfare State in Historical Perspective*. In: *European Journal of Sociology*, 1961/2. 221. o. Lásd még Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, 1999. Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium.

<sup>55</sup> Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, 2005. Szent István Társulat. 250. o.

<sup>56</sup> Lásd Wilensky, Harold L. – Lebeaux, Charles N.: *Industrial Society and Social Welfare: the Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York, 1965. Free Press.

<sup>57</sup> Lásd Korpi, Walter: *Approaches to the Study of Poverty in the United States. Critical Notes from a European Perspective*. In: Covello, Vincent T. (ed.): *Poverty and Public Policy*. Boston, Cambridge, 1980. Schenkman Books Inc.

Időrendben azonban az egyik első és legismertebb kategorizálási kísérlet Titmuss nevéhez kötődik, aki 1958-ban három jóléti állam-típust határozott meg és akitől a Lebeaux és Wilensky által alkalmazott reziduális állam kategória valójában származik. Az első csoportként tehát Titmuss a reziduális jóléti államot azonosítja a fent ismertetetthez hasonló tartalommal. A második az „ipari teljesítmény alapú” rendszer, amelynek középpontjában a társadalombiztosítás és a járulékfizetés áll, azaz ebben a modellben az állami jóléti intézmények jelentős szerepet játszanak. Harmadik modellként Titmuss az „intézményes redisztributív” jóléti államot határozza meg, amelyben jelentős az állampolgári jogok és az univerzális ellátások szerepe, és amelynek keretében az állam kötelezettséget vállal polgárai jólétének fenntartásában.<sup>58</sup>

Közvetlenül Titmussra támaszkodik Gosta Esping-Andersen, akinek nevéhez kötődik az egyik leggyakrabban idézett tipológia, és aki Titmusshoz hasonlóan három főbb modellt különböztet meg: az északi államok jóléti modelljét, a liberális és a kontinentális európai jóléti modellt<sup>59</sup>. Esping-Andersen a modellek 1990-es megállapításakor általában az államok szociálpolitikai jellemzőit és nem kifejezetten a családpolitikát vizsgálja, bár művében már találunk családtámogatásokkal kapcsolatos utalásokat is az egyes kategóriák felállításakor. A gender-alapú kritikák nyomán azonban művének 1999-es átdolgozásakor már a nőkre és a családpolitikára is gondolt: Esping-Andersen ebben a cikkében arra hívja fel a figyelmet, hogy a gazdasági versenyképesség és a jóléti rendszerek fenntarthatósága forog kockán, ha a család, és ezen belül a nők terheit nem enyhíti az állam. (E fejezet már ezt az átdolgozott tipológiát vizsgálja.)

Esping-Andersen szerint azért lehetséges a kategorizálás, mert „összességében minden európai ország ugyanazokkal a kockázatokkal, szükségletekkel és alternatívákkal szembesül. Mindenütt nőnek a piaci eredetű egyenlőtlenségek és hasonlóak a demográfiai változások hatásai.”<sup>60</sup> Ezekre az államok azonban eltérő válaszokat adnak. Így a csoportosítás alapja Esping-Andersennél az, hogy milyen a

<sup>58</sup> Lásd Richard M. Titmuss: *Essays on 'The Welfare State'*. London, 1958. George Allen & Unwin.

<sup>59</sup> Gosta Esping-Andersen az 1990-ben megjelent, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* című munkájában a jóléti rendszerek három fajtáját korporatista, szociáldemokrata és liberális jelzőkkel illette. E művének továbbfejlesztésében, az 1999-ben kiadott *Social Foundations of Postindustrial Economies* című munkában használja az általunk idézett kategóriákat. Később, a művét ért kritikák hatására ezt a hármast kiegészítette a mediterrán és a kelet-ázsiai modellel. Ld. Artner Annamária: *Az európai jóléti modellek és fenntarthatóságuk*. Magyar Tudományos Akadémia, Világgazdasági Kutatóintézet, Műhelytanulmányok, 2011. június, 4. o.

<sup>60</sup> Esping-Andersen, Gösta: *Ismét a Jó Társadalom felé? Esély*, 2006/6. 14-15. o.

három jóléti pillér, az állam, a család és a piac szerepe, valamint az, hogy mennyire kiterjedtek az állami jóléti programok és intézmények. Az északi államok jóléti modelljébe tartoznak azok az észak-európai államok, amelyek „az állami pillérre helyezik a hangsúlyt”, azaz amelyekben az állam szociális szerepvállalása igen erős. Esping-Andersen szerint az e modellbe tartozó jóléti ellátórendszerek „három alapvető jellemzője, hogy univerzális jövedelemgaranciákat, aktivációs lehetőségeket és fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyerekeknek, fogyatékkal élőknek és a támogatásra szoruló időseknek.” A modell a hangsúlyt a megelőzésre helyezi: célul tűzi ki azt, hogy az állampolgár minél tovább maradjon aktív a munkaerőpiacon és ha mégis kiesik onnan, széles körű univerzális juttatásokra válik jogosulttá.<sup>61</sup> Esping-Andersen kiemeli, hogy az említett „aktivációs politika ténylegesen csökkenti a tartós munkanélküliséget, s emellett a családoknak nyújtott szolgáltatásoknak kétszeresen is kedvező hatásuk érvényesül: a nők számára lehetővé teszi a gyerekvállalást és a karriert is, s egyúttal maximalizálják a foglalkoztatási rátát.” A szerző állítása szerint az északi országok, valamint a szintén e modellbe sorolt Belgium azon kevés OECD-ország közé tartozik, amelyek egyidejűleg képesek csökkenteni az időskori és a gyerekszegénységet is, amivel azt bizonyítják, hogy a bőkezű időskori ellátások önmagukban nem összeegyeztethetetlenek az aktív családtámogató politikával.

Esping-Andersen kategóriái közül Írországot és az Egyesült Királyságot sorolja a „liberális” jóléti modellbe, amely az Amerikai Egyesült Államokhoz hasonlóan aktívan támogatja a piaci megoldásokat: ösztönzi a magán jóléti ellátásokat és az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozza a közfelelősséget. Ebben a modellben az állam szerepe reziduális, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott, célzott ellátások rendezésére korlátozódik. Az angolszász országokra jellemző modellben a juttatások munkához kötődnek, ami nem segíti a munkanélkülieket, a jogosultság megszerzéséhez pedig a kisgyerekes anyáknak olcsó gyermekgondozó intézményekre van szükségük.

Míg az északi államok jóléti modelljében Esping-Andersen a „defamiliarizációra” hívta fel a figyelmet, addig a kontinentális európai országok legtöbbszörében a hagyományos családi jóléti felelősségek fennmaradása jellemző. A modell familiáris

---

<sup>61</sup> Hoffman István: Szociális igazgatás. Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, 2013, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 235. o.

jellegét tovább erősíti a társadalombiztosítás dominanciája. Ebben a modellben a legfontosabb a fő (többnyire férfi) kenyérkereső biztonsága. A „család kiemelkedő jóléti szerepe kivédi a társadalmi kirekesztés sok kockázatát, de ugyanez negatívan hat a nők gazdasági függetlenedési törekvéseire. Kimutatható, hogy a familiáris jóléti rendszer paradox módon az alacsony születésszám legfontosabb oka.” A kontinentális európai országok a különböző kockázatok kezelésére vagy meghosszabbítják a családi ellátásokat, vagy nem járulékalapú ad hoc ellátásokkal – például szociális nyugdíjjal és különböző szociális minimumokkal – egészítik ki a rendszert.<sup>62</sup>

Az Esping-Andersen által vázolt kategóriák természetesen ma már nem tekinthetők általánosan alkalmazható modelleknek, leginkább azért, mert egyre kevesebb ország sorolható egyértelműen valamelyik típusba. Arra azonban máig alkalmas e tipológia, hogy lássuk, a jóléti ellátások valamiféle rendszerekbe szerveződnek, amelyek sajátos arculatot adnak az adott ország szociálpolitikájának.<sup>63</sup>

Bár máig az egyik leggyakrabban hivatkozott tipológia, az Esping-Andersen által felállított modellt több irányból is kritika érte. 1991-ben Castles és Mitchell egy negyedik típust határozott meg az Esping-Andersen-i hármas mellé, amelybe többek között Új-Zélandot, Ausztráliát és Nagy-Britanniát sorolta, és amelyet radikális jóléti rendszernek neveztek el. A szerzőpáros szerint ezekben az országokban az állami újraelosztás csak a legelesettebbekre terjed ki, továbbá szerintük az e kategóriába sorolt államokat a jóléti kiadások alacsonyabb szintje, de viszonylag egalitárius jövedelempolitika jellemez.<sup>64</sup>

Leibfried 1992-ben a jóléti államokat két tényező mentén vizsgálta: a szociális állampolgárság fejlettsége és a rendszer sikere a szegénység elleni küzdelemben dimenziók mentén. Leibfried is egy negyedik típus meghatározásában találta meg a megoldást, amelyet kezdetleges jóléti rezsimnek nevezett, és ide sorolta a dél-európai jóléti rendszereket.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Esping-Andersen, G., 2006. 15-18. o.

<sup>63</sup> Krémer Balázs: Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest, 2009, Napvilág Kiadó. 125. o.

<sup>64</sup> Lásd Castles, Francis G. - Mitchell, Deborah: Three worlds of welfare capitalism or four? Discussion Paper No. 21, Public Policy Program. Canberra, 1991. Australian National University.

<sup>65</sup> Lásd Leibfried, Stephan: Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: Ferge, Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind (ed): Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt, 1992. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Campus Verlag/Westview Press.

1996-ban Ferrera szintén négyes osztályozást alakított ki, nála a modellek elnevezése: angolszász, bismarcki, skandináv, dél-európai.<sup>66</sup>

Korpi és Palme 1998-ban már öt típust különített el, a szerzők célzott, önkéntes államilag támogatott, korporativista, alapvető biztonság és kiterjedt jelzőkkel illetett kategóriákat határoztak meg.<sup>67</sup>

A legtöbb kritika gender szemszögből érte Esping-Andersen elméletét, és ezek azok a kritikák, amelyek segítségével fokozatosan eljutunk a jóléti államok családpolitikai tartalmú kategorizálási kísérleteihez. A nemek szerepének kihagyását kritizálta többek között Lewis, Ostner, Orloff, Siaroff és Sainsbury.

Jane Lewis és Ilona Ostner aszerint különböztették meg a jóléti államokat, hogy azok mennyire épülnek a hagyományos férfi és női szerep dichotómiájára, azaz a férfi kenyérkereső és a nő gondoskodó szerepére. A klasszikus „male breadwinner modell” jellemzői a következők:

- a férfi jövedelme elegendő családja fenntartásához;
- mindkét fél szociális jogai a férfi munkaviszonyához kötődnek;
- általában a férfi kapja kézhez az államtól érkező anyagi juttatásokat;
- a férfiak munkavégzése részben a nők otthoni „kiszolgáló” munkája révén válik lehetségessé;
- az állam nem veszi le a nők válláról a család „függő” tagjairól való gondoskodás terhét, ezzel erősítve meg az egyébként is fennálló patriarchális hatalmi viszonyokat.<sup>68</sup>

Orloff 1993-as munkájában azt a véleményt fogalmazza meg, amely szerint az esping-anderseni elméletben használt kategóriák a férfiak standardjait tükrözik, a jóléti állam azonban mást jelent a nőknek, mint a férfiaknak. Az Esping-Andersen-féle dekommodifikáció fogalom ráadásul a nők esetében szerinte értelmezhetetlen, hiszen az industrializált országokban a 1990-es évekig jóval kisebb arányban vettek

<sup>66</sup> Lásd Ferrera, Maurizio: The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 1996/1.

<sup>67</sup> Lásd Korpi, Walter – Palme, Joakim: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 1998/ 5.

<sup>68</sup> Lásd Lewis, Jane – Ostner, Ilona: Gender and the Evolution of European Social Policies. *Emergent Supranational Social Policy: The EC's Social Dimension in Comparative Perspective*. Center for European Studies, 1991. Harvard University. Lásd még Szikra Dorottya: Családtámogatások Európában történeti perspektívában. In: Simonyi Ágnes (szerk.): *Családpolitikák változóban*. Budapest, 2010, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet. 11. o., továbbá Gyarmati Andrea: A családtól az egyénig - A családdal kapcsolatos globális változások okai és intézményi következményei. In: Rácz Anna (szerk.): *Modernizációs kihívások és szolgáltatási válaszok a gyermekvállalás- és nevelés területén*. Budapest, 2013, Rubeus Egyesület. 17. o.



részt a nők a munkaerőpiacon, mint a férfiak. A nőkre vonatkozóan inkább a munkához való hozzáférésről és az önálló háztartás fenntartásának lehetőségéről érdemes beszélni a jóléti állam hatásainak elemzése kapcsán.<sup>69</sup>

Siaroff 1994-ben – szintén a gender-szemponjú megközelítés jegyében – a klasszikus három típus mellett egy negyedik kategóriát különböztet meg, amelyet a nők kései mobilizációja jellemez, és amely megítélése szerint a mediterrán és ázsiai országokban figyelhető meg.<sup>70</sup>

A Lewis-Ostner-féle elgondolást fejlesztette tovább Sainsbury, amikor rámutatott arra, hogy a male-breadwinner modell egydimenziós, és nem képes megragadni a jóléti rezsimek közti különbségeket. Sainsbury ehelyett két modellt különböztet meg: a male breadwinner modell ellentétéként megnevezte az individuális modellt, amelyben „a férj és a feleség megosztják a család anyagi javakkal való ellátását, és a gyermekekről való gondoskodás feladatát is”. Ez az osztályozás a szociálpolitika különböző dimenzióin alapszik, mint például, hogy az adott országban a domináns családkép támogatja-e a házasságot és a hagyományos férfi-női munkamegosztást, vagy hogy ki jogosult a juttatásokra (a háztartás vagy az egyén).<sup>71</sup> Később Sainsbury inkább a kétkeresős modellről beszél, ezzel hangsúlyozva a nők foglalkoztatásával kapcsolatos állami szerepvállalást.<sup>72</sup>

Lewis kutatásai később elsősorban az otthoni gondozó munkára összpontosítottak. A nők által végzett gondozó munka lehet a gyermekek otthoni gondozása, önkéntes munka civil szervezetekben, idős vagy fogyatékkal élő családtagok gondozása, de beletartozik a családtagokról (köztük az „ép” férfiokról) való gondoskodás is. Komoly viták tárgyát képezi a szakirodalomban, hogy a családpolitikák iránya vajon az legyen-e, hogy ezt a fizetetlen munkát megfizessék a nőknek, vagy az, hogy a gondoskodó munkát az állam által megszervezett intézményekben biztosítsák, ezzel téve lehetővé a nők fizetett, legális megjelenését a munkaerőpiacon.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Lásd Orloff, Ann Shola: *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States*. *American Sociological Review*, 1993/3.; továbbá Gyarmati, 2013. 17. o.

<sup>70</sup> Lásd Siaroff, Alan: *Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology*. In: Sainsbury, Diane (ed.): *Gendering Welfare States*. London, 1994. SAGE Publications Ltd.

<sup>71</sup> Lásd Sainsbury, Diane: *Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States*. In: Sainsbury (ed.), 1994.

<sup>72</sup> Sainsbury, Diane: *Gender, equality, and welfare states*. Cambridge, New York, 1996. Cambridge University Press.

<sup>73</sup> Lásd Lewis, Jane: *Gender and Welfare Regimes*. In: Lewis, G., Gerwitz, S. and Clarke, J. (ed): *Rethinking Social Policy*. London, 2000. SAGE Publications Ltd. Lásd még Szikra, 2010. 11. o.

Korpi családpolitika tipológiájának középpontjában kifejezetten a nemek közti esélyegyenlőség áll. A kétdimenziós modellben a nemzeti családpolitikák az alapján kerülnek megkülönböztetésre, hogy azok a tradicionális vagy a kétkeresős családtípust támogatják. Vagyis azt látjuk, hogy Lewis egydimenziós, férfi kenyérkereső modellje és Sainsbury későbbi kétkeresős modellje alapul vételével állította fel Korpi a kategóriákat. Ez alapján a szerző három családpolitikai rezsimit különböztet meg. A tradicionális családmódellet magas szinten támogató országok közé sorolja Franciaországot, Ausztriát, Németországot és Belgiumot. A kétkeresős családmódellet támogató országok között találjuk az elmélet szerint Dániát, Svédországot, Norvégiát és Finnországot. Végül liberális vagy piac-orientált családpolitikát megvalósító országokként azonosítja Ausztráliát, Nagy-Britanniát, Új-Zélandot, Kanadát, az Amerikai Egyesült Államokat és Japánt.<sup>74</sup>

Farkas Fux 2002-es tanulmányára hívja fel a figyelmet, amely kifejezetten a fejlett országok családpolitikájának kategorizálására tesz kísérletet és individualisztikus, familialisztikus és etatisztikus modelleket alakít ki. Farkas szerint Fux rendszere párhuzamos Esping-Andersenével: az első a liberális, a második a korporatista-konzervatív, a harmadik a szociáldemokrata típusú jóléti állammal állítható párba. A modellek elnevezéséből is látható, hogy az első típusú rendszerben az egyén, a másodikban a család, a harmadikban pedig az állam áll a középpontban és képvisel alapvető értékeket a társadalom számára.<sup>75</sup>

Lewis otthoni gondoskodáson alapuló elméletét fejlesztette tovább Haas, aki a szülői szabadságok rendszere, és a nők munkaerő-piaci részvétele alapján csoportosítja az Európai Unió akkori tizenöt tagállamát. Haas négy típust különböztet meg: a privatizált, a családközpontú, a piac-orientált, és az értéktelített gondozási módellet. A privatizált, vagy nem beavatkozó gondozási módelletben a gondozás, mint női, és a munkavégzés, mint férfi szféra élesen és hagyományosan elkülönül. Az ebbe a típusba sorolt dél-európai országokban a szülői szabadságot csak 1998-ban az uniós ajánlások miatt, és csak minimális mértékben (rövid időre, alacsony helyettesítési rátával) vezették be. Ezekben az országokban a nők foglalkoztatottsága alacsony, a női munkanélküliség duplája a férfiakénak. A család-központú gondozási módelletben a családpolitika középpontjában a termékenység növelése áll, a női foglalkoztatottság

<sup>74</sup> Korpi, Walter: *Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States*. *Social Politics*, 2000/2.

<sup>75</sup> Farkas Péter: *Létezik-e önálló családpolitika?* In: *Kapocs*, 2013/2. 42. o.

mértéke közepes, ugyanakkor létezik a szülői szabadság intézménye (általában három éves, alacsony összegű juttatással). Ebben a kategóriában találjuk Ausztriát, Németországra, Belgiumot, Luxemburgot és Franciaországot. A piac-orientált gondozási modellbe tartozó országok esetében sem létezett szülői szabadság az uniós előírások bevezetése előtt, az intézményes gyermekellátást nem támogatja az állam, mindezek ellenére a női foglalkoztatottság szintje magas, főként a részmunkaidős foglalkoztatás miatt. Ez jellemzően az Egyesült Királyságban, Írországban és Hollandiában figyelhető meg. A skandináv országokra jellemző, úgynevezett értéktelített gondozási modellben mind a munkaerő-piaci részvétel, mind a gondozásban való részvétel esetén cél az egyenlő esélyek biztosítása mindkét szülőnek. Ennek érdekében univerzálisan biztosított a magas minőségű intézményes gyermekellátás, létezik a szülői szabadság, és a gyermekgondozási szabadság mindkét szülő számára (magas helyettesítési rátával).<sup>76</sup>

Haas modelljéhez hasonló logikára épül a Wall által felállított, szülői szabadságok rendszere alapján tipizáló modell. Ez a modell a munka-család dilemma feloldására irányuló családpolitikai intézményeket jellemzi három szempont alapján. Az első a fizetett és fizetetlen munka családon belüli megosztása, a második az anyaság társadalmi konstrukciója, a harmadik pedig a dolgozó szülők és a jóléti állam közti kulturális dimenzió. Ezek alapján a szerző hat fő típust különít el, tizenkilenc európai ország adatait elemezve. Az első típust az egy éves szülői szabadság jellemzi (Svédország, Dánia, Izland), a második kategória a szülői választást támogató országok csoportja (Finnország, Franciaország, Belgium), a harmadik az otthoni gondozás központú típus (Németország, Magyarország, Csehország), a negyedik modellt a rövid szülői szabadság, és a részmunkaidős foglalkoztatás jellemzi (Hollandia, Nagy-Britannia), az ötödik kategóriában a hangsúly a rövid szülői szabadságon és a férfi kenyérkereső funkcióján van (Olaszország), és végül a hatodik a korai teljesidős munkaerőpiaci visszatérést támogató típus (Portugália).<sup>77</sup>

Leitner nevéhez kötődik a familializmus elméletének továbbfejlesztése<sup>78</sup>, amely abból a szempontból osztályozza a jóléti rezsimeket, hogy az állam - piac - család

<sup>76</sup> Lásd Haas, Linda: Parental Leave and Gender Equality: Lessons from the European Union. In: Review of Policy Research 2003/1. és Gyarmati, 2013. 19. o.

<sup>77</sup> Lásd Wall, Karin: Main Patterns in Attitudes to the Articulation Between Work and Family Life: a Cross-National Analysis. In: Lyonette, C., Lewis, S., Crompton, R. (ed.): Women, Men, Work and Family in Europe. Croydon, 2007. Palgrave Macmillan.

<sup>78</sup> Leitner részben Kammermann és Kahn 1978-as kételemű elméletéből indul ki, amely explicit és implicit családpolitikákat különböztetett meg.

háromszögében hogyan szerveződik meg a gyermekekről, az idősekről és a fogyatékkal élőkről való gondoskodás. A „családias” vagy „familialista” szociálpolitika a gondozással kapcsolatos teendőket alapvetően a családra hárítja. Ezzel szemben a „defamiliarizáció” a gondoskodás társadalmosítását jelenti.

Leitner tehát négy modellt különít el. Az első modell, az explicit familializmus esetén az állam kizárólag a családok felelősségét ismeri el a gondozásban, különböző eszközökön keresztül az otthoni gondozást ösztönzi, nincsenek alternatív megoldások. A második típus, a választható familializmus szintén az otthoni gondozást helyezi előtérbe, de ebben a modellben már léteznek alternatív megoldások. A harmadik kategória, az implicit familializmus esetében az állam nem támogatja a családokat a gondozási feladatok ellátásában, és nem is biztosít alternatívákat. A negyedik modell lényege a defamiliarizáció, amelyben az állam olyan szolgáltatásokat működtet, amelyek a családok válláról leveszik a terhet, és magas színvonalú állami intézményekben oldják meg a magukról gondoskodni nem képes családtagok gondozását.<sup>79</sup>

Bettio és Plantenga szintén a gondozás kérdésének középpontba állításával, ám egyben a kisgyermek és idős gondozásának összevetésével képeznek öt kategóriát. Az első típusba azok az országok tartoznak, ahol az állam az összes gondozással kapcsolatos feladatot a családokra, elsősorban a nőkre hárítja. Ebből adódóan az állam a szolgáltatásokkal szemben a pénzbeli ellátásokat részesíti előnyben; az újraelosztás pedig az időseknek kedvez a kisgyermekkel szemben. Tipikusan a dél-európai országok tartoznak ebbe a körbe (Portugália kivételével). A második csoportba tartozó országokban szintén fontos az otthoni, azaz informális gondozás, azonban ezeknél a gyermekek esetében a privátszféra által nyújtott szolgáltatások a jellemzőek, az idősek esetén pedig az állami szolgáltatások. Ez a modell a szerzőpáros szerint az Egyesült Királyságra és Hollandiára igaz. A harmadik klaszterbe Ausztria és Németország tartozik, ahol szintén a családokra hárul a családtagok gondozása, ugyanakkor az állam pénzbeli transzferekkel segíti ezt. Belgium és Franciaország alkotják a negyedik típust, ahol az állam egyre nagyobb mértékben biztosítja az intézményes gondozást mind a kisgyermek, mind az idősek esetén. Az utolsó, ötödik klaszterbe kerültek a skandináv országok, ahol az

<sup>79</sup> Lásd Leitner, Sigrid: Varieties of Familialism. The caring function of the family in comparative perspective. In: European Societies 2003/4. és Gyarmati, 2013. 20. o., továbbá Szikra, 2010. 13-14. o.

intézményes ellátás mind a kisgyermek, mind az idősek számára univerzálisan elérhető, a családok informális gondozási szerepe pedig minimális.<sup>80</sup>

Thévenon 2011-es munkájában az OECD országok családpolitikáit vizsgálva öt klasztert határozott meg. Az első csoportba tartoznak a skandináv országok, amelyek folyamatos, magas színvonalú támogatást nyújtanak a három év alatti kisgyermeket nevelő, dolgozó szülőknek (Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország). A második klaszterbe tartozik Franciaország, Németország, Luxemburg, Belgium, ahol magas összegű pénzügyi ellátás jellemző, de kevésbé ösztönzik a kétkeresős családmódot. Thévenon a harmadik klaszterbe sorolja az angolszász országokat, amelyek kevesebb természetbeni juttatást biztosítanak a kisgyermeket nevelő, dolgozó szülőknek, azonban magas szintű pénzügyi ellátásokat nyújtanak, amelyek igen jól célzottak és az alacsony jövedelmű, főleg iskoláskor alatti gyermeket nevelő családok számára elérhetőek. A negyedik kategóriába sorolt országok esetén erősen korlátozott a fizetett szülői szabadság igénybevételének lehetősége és kevésbé elterjedtek a gyermekgondozási ellátások; az elmélet szerint ide tartozik a dél-európai országok mellett Japán és Korea. Az ötödik klaszterbe kerültek a kelet-európai országok, amelyek jellemzője, hogy egyre inkább a jövedelemtesztelt ellátások kerülnek előtérbe, míg az anyáknak kevésbé biztosítják a lehetőséget az anyaság és a munkavállalás összehangolására. Thévenon szerint Magyarország kiemelkedik e csoportból azért, mert sokkal szélesebb körű támogatást nyújt a kisgyermekes szülőknek, itt a leghosszabb a fizetett a szülői szabadság, és bőkezűek a pénzügyi ellátások (bár a szerző állítása szerint ezekből a legszegényebb családok részesülnek legkevésbé).<sup>81</sup>

Mind a jóléti államokra vonatkozó elméletek, mind a családpolitika alapján képezett modellek esetében gyakori kritika, hogy az efféle típusba sorolás mindig statikus, mivel e modellek időben nem képesek kezelni a rendszerszintű változásokat. Ezt a statikus elmélet-alkotást igyekeznek feloldani Pfau-Effinger 2010-es modellje, amely három típust különít el. Az első kategóriába tartozó családpolitikák a férfikenyerkereső modellen alapulnak, az állam a gyermek három és hat éves kora között kiterjedt ellátást biztosít, azonban a három év alatti gyerekek esetén nyújtott juttatások szerény mértékűek. E csoportban a szülői szabadság korlátozott mértékű,

<sup>80</sup> Lásd Bettio, Francesca - Plantenga, Janneke: Comparing care regimes in Europe. *Feminist Economics*, 2004/1. és Gyarmati, 2013. 20-21. o.

<sup>81</sup> Lásd Thévenon, Olivier: Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis in Developed Countries. In: *Population and Development Review*, 2011/1.

és az apáknak nem jár külön szabadság. A második típusba tartozó családpolitikák a női esélyegyenlőséget kiterjedt állami gyermekgondozó rendszerrel biztosítják. Ebben a típusban univerzális állami gyermekellátás áll a szülők rendelkezésére, ugyanakkor a szülői szabadság nem általánosan elterjedt, és nincs külön szabadság az apák számára. A harmadik típus meglehetősen rugalmas modell: többféle választást tesz lehetővé a kisgyermekes szülők számára, ezen belül megkülönböztethető a nemeket elkülönítő és a nemeket egyenlően kezelő családpolitikai gyakorlat. A két gyakorlat közötti különbség az apák számára biztosított szülői szabadság létéből adódik, amely az első esetben nem létezik. Pfau-Effinger ezen elméleti keretben vizsgálja a finn, a német, valamint a spanyol állami családpolitikák történetét és a szintek alakulása, az eszközök módosulása, illetve a célok változása alapján kategorizál.<sup>82</sup>

A jóléti államokra, valamint az államok családpolitikájára vonatkozó modell-alkotás áttekintéséből látható, hogy ahány szerző, annyi féle tipológia, amelyek esetében néhol csak a rezsimek elnevezése, vagy az egyes országok besorolása tér el más modell-kísérletektől.<sup>83</sup> Az is látható, hogy a családpolitikákról alkotott modellek leggyakrabban felvetett központi kérdése a hagyományos családmodell és a kétkeresős családmodell vizsgálatára irányul, vagy abból indul ki. Ebből ismét arra a következtetésre juthatunk, hogy a családpolitikai szakirodalom egyik meghatározó kérdése a nő, az anya szerepe és ezzel, pontosabban ennek megváltozásával kapcsolatban a családpolitikai intézményrendszer újragondolása, amelynek végeredményeképpen ismét a korábban kifejtett rugalmasság, az ellátások közötti választhatóság fontosságához jutunk el.

---

<sup>82</sup> Lásd Pfau-Effinger, Birgit: Comparing path dependence and path departure in family policy development – the example of Germany and Finland. ESPAnet Annual Conference, 2011, Valencia, és Gyarmati, 2013. 21-22. o.

<sup>83</sup> Nem is említve a jóléti államokkal kapcsolatos legújabb kutatásokat, amelyek már arra irányulnak, hogy a jóléti államok tipológiájára hogyan hat a globalizáció jelensége, vagy az Európai Unió szociális biztonsági rendszerekkel kapcsolatos koordinációs mechanizmusa, továbbá a spontán harmonizáció.

### III. A szociális gondoskodás történetének vázlata

#### III.1. Szociális gondoskodás az ókorban és a középkorban

A családtámogatási rendszer történetének vizsgálata nem választható el a szociális gondoskodás történetétől, ugyanis az, hogy az állam ráébredt az állampolgárokért való szociális felelősségére és polgáraitól egyre kiterjedtebb ellátásokkal próbált gondoskodni, azzal járt, hogy idővel felismerte a gyermeket vállaló családok többletterheit és ezek elismerésül - és valamelyest kompenzálásául - szociális ellátórendszerébe külön támogatásokat épített be kifejezetten a családok számára<sup>84</sup>. Azaz a szociális biztonsági rendszerek folyamatos fejlődése vezetett a családtámogatások életre hívásához is.

A szociális biztonsági rendszerek megjelenését, az állami szociálpolitika kialakulását általában a 19. századra teszik a szerzők, de legkorábban az 1601. évi angliai szegénytörvényhez, a gyári törvényekhez, az iparosodáshoz, az urbanizációhoz, majd a társadalombiztosítás megjelenéséhez kötik. Legkorábbi történelmi előképként a középkor intézményeit határozzák meg (ispotályok, céhek egyesületeinek segélykasszái)<sup>85</sup>. Arról azonban nem szabad megfeledkezni, hogy a szociális gondoskodás előképei az ókorban gyökereznek, még akkor is, ha ezek az úgynevezett „állami beavatkozások elsődlegesen a társadalom működőképességét voltak hivatva megőrizni, és nem annyira az individuum boldogulását, mint inkább a munkaképesség reprodukciójának biztosítását célozták.”<sup>86</sup>

A szakirodalomban egyre több munkát találunk az ókori szociálpolitika tárgykerében, amely cáfolni igyekszik azt az általánosan elfogadott tételt, miszerint a karitatív tevékenység a keresztény egyház találmánya. Józsa szerint „Valamennyi ókori kultúrállamban támogatták a rossz sorban élőket, betegeket, öregeket, özvegyeket, árvákat. Az Ószövetségben több helyen olvashatunk a »szombat-esztendő«-ről, ami azt jelentette, hogy hét évenként elengedték az adósságokat és szabadon engedték a szolgasorba süllyedtek sokaságát. Talán ez volt az egyetlen,

<sup>84</sup> Már csak azért sem választható el a családpolitika és a szociálpolitika története egymástól, mert kezdetben, sőt sok esetben ma is több családhoz kötődő ellátás a társadalombiztosítás rendszerében jelenik meg, amelynek alakulása egyértelműen a szociálpolitika fejlődéstörténetébe ágyazódik.

<sup>85</sup> Molnár Margit: A szociálpolitika története. A szociálpolitika kezdetei a görög-római antikvitásban. Pécs, 1997 JPTE TK Kiadói Iroda, 5. o.

<sup>86</sup> Molnár, 1997. 5. o.

szervezett és törvényileg előírt intézkedés az ókorban.”<sup>87</sup> De Robert L. Barker és Almásy Judit közös publikációjukban még messzebb mentek, amikor elsőként i.e. 1750-et említik: „Babilóniában Hammurabi király kiadja törvénykönyvét, amely többek között kötelezi az embereket arra, hogy nehéz időkben segítsék egymást.” Következő mérföldkőként a szerzők i.e. 1200-at említik: „Izraelben a zsidók azt a kinyilatkoztatást kapják, hogy Isten a szegények és elesettek segítségét várja el tőlük.” A szociális gondoskodás fejlődésének történetében i.e. 500-ban jutunk el egy forrásokban sokkal gazdagabb korhoz, ahol Barker és Almásy ennyit jegyez meg: a görög városállamokban a „polgárokat a közjó érdekében felhasználható pénzadományok nyújtására biztatják. Parkokat építenek, valamint élelmiszert, ruhaneműket és más javakat gyűjtenek össze közintézményekben, a szükségét szenvedők számára.”<sup>88</sup>

A késői Római Birodalomról Józsa így ír: „A nikeai zsinat 325-ben minden város számára kötelezővé tette az ispotályalapítást. A Kelet-római Birodalom létrejöttét és a kereszténység államvallássá tételét követően két síkon, de nagyrészt összeforva az állam és egyház szervezte meg a szegényellátást. (...) Az állam működése bonyolult redisztribúciós rendszeren alapult, a javak, adók és egyéb bevételek az államkincstárba áramlottak. Ezeket az apparátus (meglehetősen bürokratikus rendszerben) újraosztotta.”<sup>89</sup>

Molnár Margit művében az ókori görög és római „szociálpolitikát” vizsgálja, és az alábbi intézményekre helyezi a hangsúlyt annak alátámasztásaképpen, hogy létezett az ókorban valamiféle szociális gondoskodás.

A görög „eranosz” egyesületekben Molnár a szolidaritás megnyilvánulását látja, mivel ezek az egyesületek valamilyen kockázat bekövetkezése esetére igyekeztek biztonságot nyújtani. Lényegük, hogy közös étkezések alkalmával az egyesület tagjai különféle célokra pénzt adtak össze, amely étkezéseket vagy a résztvevők, vagy az állam finanszírozták. A pénzgyűjtés célja az volt, hogy abban az esetben, ha az egyesület valamely tagja egy váratlan körülmény folytán szorult anyagi helyzetbe került, átmeneti nehézségeit az összegyűjtött pénzből enyhítsék. Ezek egyszeri, kamatmentes kölcsön formájában jelentek meg, a segélyezés oka lehetett a családtag

<sup>87</sup> Józsa László: A szociális ellátás rendszere a Bizánci birodalomban (Történelmi visszapillantás). Esély 2007/2. 63. o.

<sup>88</sup> Barker, Robert L. - Almásy Judit Mérföldkövek a szociális munkában. A szociális gondoskodás és a szociális szemlélet változása Hammurabitol napjainkig. Budapest, 1996, Budapesti Szociális Forrásközpont, 7. o.

<sup>89</sup> Józsa, 2007. 64.o.



hadifogságból, adórszolgálatból történő kiváltása, adósság visszafizetése. Ezen kívül az egyesület tagjának halála esetén az egyesület biztosította a sírhelyet, síremléket, valamint a hátramaradottak részére egyszeri pénzjuttatást folyósítottak. Az egyesületekről az i.e. VI. században, Szolón törvénykönyvében találhatóak adatok, majd az i. e. III-II. századból fennmaradt dokumentumok alapján Molnár e szervezetek magánjogi jellegére következtet.

Ezen egyesületekhez hasonlóan működtek Rómában a *collegia tenuiorum* elnevezésű intézmények, ahol szegényebb sorsú polgárok átmeneti segínyt nyújtottak tagtársaiknak, ha azok baleset vagy betegség miatt nehéz anyagi körülmények közé jutottak, illetve gondoskodtak a tagok halála esetén a temetésről.<sup>90</sup>

Molnár szerint már az ókorban is léteztek pénzbeli és természetbeni ellátások. A pénzbeli ellátások között említi az egyedülálló háborús rokkantak ellátását, amelyet Szolón foglalt törvénybe. Peiszisztratosz ezt az ellátást nem sokkal később minden háborús rokkantára kiterjesztette. Bár Molnár ezt a pénzbeli ellátások között említi, de valójában a hadirokkantak támogatása nem csak készpénz-folyósításból állt, hanem ingyenes orvosi kezelést és gyógyszereket<sup>91</sup> is biztosított. Nemcsak a harctéren megsérült katonákról gondoskodtak az ókorban, hanem az elhunyt katonák hátramaradottairól is, sőt a hadiárva pénzbeli ellátása államköltségen történt.<sup>92</sup> Rómában a hátramaradottakról nem kellett gondoskodni, hiszen a zsoldos katonák családot nem alapíthattak, itt a hadigondozás a megsebesült katonákról való gondoskodást jelentette és magában foglalta az ingyenes gyógykezelést, gyógyszereket, „állami földosztást”, ez utóbbihoz pedig örök adómentességet és ingyenes vetőmagot. Azaz a hadigondozásban mind a pénzbeli, mind a természetbeni ellátások megjelentek Rómában is.

A természetbeni juttatások között kiemelhető a gabonaosztás, amely mind a görögöknél, mind a rómaiaknál két formában valósult meg: rendszeres illetve rendkívüli juttatásként, amely utóbbit csak ínséges időben biztosították. Rómában a *congiarium*-ok kezdetben tisztán természetbeni juttatások voltak (pl. ételaj, só, hús), később pénzbeli ellátássá alakultak, amelyben a foglalkozás-nélküliek és koldusok részesülhettek: a gyakorlatban ehhez a támogatáshoz azok jutottak hozzá, akik

<sup>90</sup> Molnár, 1997. 97-99. o.

<sup>91</sup> Bár az orvostudomány története hosszú időkre nyúlik vissza, talán mégis túlzás az ókori orvoslást orvosi kezelésként, az alkalmazott gyógyíreket pedig gyógyszerként említeni.

<sup>92</sup> Az ókori görögöknél az állami rokkantgondozásban egyébként a civilek is részesültek, nem csak a katonák. A civilek esetében az ellátás folyósítása előtt vizsgálták a rászorultságot és már ekkor megjelent az érdemesség vizsgálata is.

gabonaosztásban is részesültek, azaz elsősorban a szegények és azok gyermekei. Forrása kezdetben magánvagyon volt, később állami finanszírozás jellemezte, igaz, csak igen rövid időszakban.<sup>93</sup>

Molnár szerint a római magánjogban több olyan rendelkezést találunk, amelyek speciális szükségletekkel bíró társadalmi csoportok megkülönböztetett támogatását szabályozzák. Ilyen például a kiskorúak védelme érdekében bevezetett alimentatio, amely főszabályként gabona, kivételesen pénz formájában került kifizetésre a tizenhét év alatti fiúgyermeket és a tizennégy év alatti leánygyermeket nevelő szülők részére. Finanszírozása először a császár magánvagyonából, később állami forrásból történt. Kis túlzással azt is állíthatjuk, hogy az alimentatio a családtámogatások előképe is lehet, hiszen a gyermekes családok részesültek benne. Szintén a kiskorúak védelméhez kapcsolódik a gyámság megjelenése, sőt, már az ókorban megjelenik a hivatalból kirendelt gyám intézménye, amely gyámok ellenőrzésére aztán Marcus Aurelius megteremtette az állandó gyámhatóságot.<sup>94</sup> A kiskorúak védelme érdekében biztosított „gyermekvédelmi” ellátások mellett Molnár felhívja még a figyelmet a nők védelmére, az adósvédelemre, továbbá a rabszolgák és felszabadítottak védelmére is. A pénzbeli és természetbeni ellátások mellett Molnár említi az intézményes ellátásokat, amelyek a mai fogalmaink szerint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások körébe sorolhatóak; itt nevesíti a szerző az ókori görög aggok házát és a hajléktalanok számára fenntartott közösségi szobát, amelyekből később minden községben kifejlődött a vendégház, ahol időseknek és betegeknek adtak szállást, igaz, némi költségtérítés ellenében.<sup>95</sup> Molnár a kutatásainak eredményeképpen összeálló ismeretanyagot az állami szociálpolitika kezdeteinek tekinti, amelyben az állam „jogalkotóként és jogalkalmazóként, az állami redistribúció szervezőjeként vesz részt a társadalmi reprodukcióban.”<sup>96</sup> Kovács szerint azonban „természetes dolog, hogy ekkor még nem beszélhetünk szociálpolitikáról, viszont általános volt a szociális gondoskodás.”<sup>97</sup>

Czucz Ottó is megállapítja, hogy e korai történelmi korokban létrejöttek olyan intézmények, amelyek az egyén megélhetési zavarainak elhárítására szolgáltak. Említést tesz a fentiekben kiemelt ellátásokról és azt állítja, hogy az ókorban

<sup>93</sup> Molnár, 1997. 99-104. o.

<sup>94</sup> Molnár, 1997. 105-107. o.

<sup>95</sup> Molnár, 1997. 69. o.

<sup>96</sup> Molnár, 1997. 112. o.

<sup>97</sup> Kovács János: Társadalompolitika – Szociálpolitika. Budapest, 2006, Agroinform Kiadó. 37. o.

kialakult egy szisztematikus állami szegénysegélyezés, amelynek célja azonban nem a megélhetési gondok enyhítése volt, még csak az sem, amit Molnár célként meghatározott (a munkaképesség reprodukciójának biztosítása), hanem inkább az, hogy az elszegényedő szabadokat az államtól függő helyzetbe hozzák, s ezáltal irányíthatóvá tegyék. Az új időszámítás kezdetével a római önkéntes „betegpénztári egyesületek” és a „halálesetipénztár egyesületek” megjelenésére hívja fel a figyelmet, amely előbbiben a tagok befizetések ellenében betegség, baleset idején meghatározott ellátásokban részesültek (pénz, élelmiszer, orvosi ellátás, gyógyszer támogatás), utóbbiban pedig a tag halála esetére belépési díjat, majd minden egyes tag halálakor meghatározott átalányösszeget gyűjtöttek be a többiektől a temetéssel járó költségek megtérítésére. Nagy Konstantin uralkodása idejétől ezek az egyesületek fokozatosan háttérbe szorultak és a segélyezés egyházi keretek közé került.<sup>98</sup>

A szociális problémák legelőször és legerőteljesebben a középkori városokban jelentkeztek, ahol tömegesen jelentek meg „a családjukból kiragadott, földjüktől megfosztott, a jobbagysorból megszökött, a városban jobb munkakörülményeket váró iparosok, napszámosok, vagy éppen munkakerülő lumpenelemek”. Ezért a középkori városok számára egyre nagyobb gondot okozott szegényügy, amelyben a jóléti gondoskodás mellett, vagy éppen helyett legtöbbször a rendészeti kérdések domináltak.<sup>99</sup>

A középkor kezdetén a szegények, betegek gyámolításában a szerzetesrendek játszottak jelentős szerepet, mindaddig, amíg már kevésbé voltak képesek megküzdeni az Európa-szerte tomboló járványokkal, betegségekkel. Ekkor jöttek létre Európában az ún. testvérületek a szegény betegek gondozására. Ezek gyakran kolostorokhoz kapcsolódtak, de néha önálló szervezetként is működtek, amelyekből később kialakultak a lovag- és ispotályos rendek.<sup>100</sup> A középkorban fontos szociális szerepet töltöttek be a céhek is, tevékenységük a tagjaik szociális védelmére terjedt ki. Később a városok, községek szerepe vált meghatározóvá.<sup>101</sup> Pálos 1934-es művében azt állítja, hogy a szegénygondozás valójában az egyház működésével kezdődött, amely a társadalom tagjait is bevonta a szegénygondozásba. Mivel a

<sup>98</sup> Czúcz Ottó: Szociális jog I. Budapest, 2003, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 12. o.

<sup>99</sup> Csizmadia Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. Budapest, 1977, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet. 16. o.

<sup>100</sup> Csizmadia, 1977. 14. o.

<sup>101</sup> Czúcz, 2003. 13. o.

szegénység és ezzel kapcsolatban az elaggott, munkaképtelen szegények támogatása, gondozása állandó problémáját képezte és képezi minden emberi társadalomnak, „e kérdés megoldására irányuló törekvésekben lassankint kialakultak bizonyos alapelvek, intézmények és szervezetek, amelyek feladata a beállott nyomor enyhítése és a legszükségesebb életfeltételek biztosítása volt.” Pálos szerint az egyházi és társadalmi szegénygondozás mellé lépett be harmadiknak „a hatósági szegénygondozás, amely a szegénygondozásban a tekintélyt, a szervezettséget jelenti. A hatóság feladata az, hogy a szegénygondozást megszervezze, a függetlenül működő egyházi és társadalmi szegénygondozást közelebb hozza az állandó alapokkal rendelkező hatósági szegénygondozáshoz és a hatósági tekintély alapján a szegénygondozás eredményesen működő hármasságát teremtsen meg.”<sup>102</sup>

Pálos is a szerzetesrendek szerepét hangsúlyozza a középkori szociális gondoskodás erősödésében. „A kolostori élettel kifejlődik a vendégbarátság, mert a rendi szabályok szerint a szegények segítése és az idegenek befogadása, ellátása elsőrendű kötelesség”- írja Pálos. A 4. században már általános lett a xenodochium (vendégfogadó), amelyet a kolostorok, vagy a püspöki lak mellé építettek. Ezt követték a szegényházak (ptochium vagy ptochotrophium), árvaházak (orphantotrophium), lelencházak (brephtrophium) és a kórházak. Az első vendégfogadót Zoficus építette Konstantinápolyban, Nagy Konstantin idejében.<sup>103</sup>

Józsa ezen intézmények mellett megemlíti még a Kelet-római Birodalom teljes területén működő gerokomeiont, azaz öregek otthonát, az onomasztikont, amely zarándokok számára fenntartott vendégház volt, a katagogiát, amely a szegény zarándokok és nincstelenek részére nyújtott szállást, menedékhelyet és a diakonait, a monofizita szerzetesek által működtetett szegényházat és egyben kórházat.<sup>104</sup>

Pálos felhívja a figyelmet a nitriai (egyiptomi) szerzetesek temploma mellett épült vendégfogadóra is, amelynek érdekessége abban áll, hogy e vendégfogadóban egy hétig munka nélkül, tétlenül pihenhetett a vándor, de azután csak munka ellenében maradhattak a munkaképesek.

Az egyházüldözések megszűnte után létrejött az egyházi vagyon a magánszemélyek adományáiból. Bár ez a vagyon már a templomok építésére s fenntartására, továbbá a

<sup>102</sup> Pálos Károly: Szegénység, szegénygondozás. Szombathely, 1934, Martineum Könyvnyomda Rt. 5. o.

<sup>103</sup> Pálos, 1934. 18. o.

<sup>104</sup> Józsa, 2007. 63. o.

papság eltartására szolgált, mégis elsődleges rendeltetése Pálos szerint a szegények segélyezése volt.

Az egyházi vagyont tehát négy részre osztották: az első rész a püspöké, a második a papságé, a harmadik a szegényeké, a negyedik rész pedig az istentisztelet költségeinek fedezésére szolgált. A püspökök a segítségükre rendelt diakónusokkal és diakonisszákkal együtt igyekeztek a szegényekről életükben és halálukban is gondoskodni. Ez a gondoskodás megvédte az időseket, a betegeket, az árvákat, az özvegyeket és a gyermekeket egyaránt.

Szintén Pálos hívja fel figyelmünket Alamizsnás Szt. János tevékenységére (556-619), aki Alexandriában már a 6. és 7. században szülőházakat épített.<sup>105</sup> Pálos forrásai szerint Alamizsnás Szt. János 7500 szegény táplálékáról és ruházatáról gondoskodott, amely számadatot mai ismereteink szerint nehéz valóságnak tekinteni. Az úgynevezett szeretetlakomák a kolostorok és kórházak elszaporodásával elvesztették jelentőségüket, később ugyanis a szegénygondozást ezekben folytatták.<sup>106</sup>

A középkorban tehát a szegénygondozás a kolostorokban összpontosult. „A szegénységben élő s alamizsnálkodó szerzetesek betegházakat, kórházakat létesítettek a szegények gondozására. Három lovagrend is alakult a betegápolásra. E lovagrendek tagjai tulajdonképpen szintén szerzetesek, a szegénység, tisztaság, engedelmesség és a hitetlenek elleni harc négyes fogadalmával. Ezek voltak: a Johannita rend (1048), a Templomosok rendje (templáriusok) (1118) és a német lovagrend (1190).”<sup>107</sup> Az egyházi szegénygondozás kizárólagossága a középkor végével szűnt meg. „A szegényüggyel való foglalkozást, a szegények gyámolítását az egyház már nem is tudta volna teljesen ellátni, mert a nehéz gazdasági viszonyok következtében és a vagyonosok részvétlensége miatt egyrészt a koldusok, a rászorulóknak száma emelkedett hihetetlen módon, másrészt pedig a befolyt összegek és természetbeni alamizsna oly csekély volt, hogy azzal csak nagyon szűkkörű alamizsnálkodást, szegénygondozást valósíthatott meg az egyház.” – foglalja össze Pálos. Megítélése szerint az egyházi szegénygondozás háttérbe szorulásához az is hozzájárult, hogy az egyházaknak „nem is állott rendelkezésére a szabályalkotás, fegyelmezés jogköre s annak a lehetősége sem, hogy a vándorló koldusok tényleges

<sup>105</sup> Alamizsnás Szt. János a szegények szolgájának tekintette magát, a szegényeket pedig uraknak nevezte.

<sup>106</sup> Pálos, 1934. 18. o.

<sup>107</sup> Pálos, 1934. 19. o.

rászorultságát megállapíthassa. Erre csak a hatósági szervezet képes, amelynek megelőző, megállapító és végrehajtó jogköre van.”<sup>108</sup>

A szociális gondoskodás történetét vizsgálva tehát elmondható, hogy mind az ókorban, mind a középkorban megtaláljuk a mai szociális ellátások többségének előképeit, azonban az állami beavatkozás eltérő mértéke, valamint az állami szociális szerepvállalás mögött meghúzódó szándék miatt a valódi, mai fogalmaink szerinti, államilag szervezett szociálpolitika kialakulását a 19. századra teszik, a kialakulásához szükséges feltételeket pedig a polgári és ipari forradalom teremtette meg.

Az ókori és középkori előzményekkel kapcsolatban Hoffman álláspontja az, hogy a polgári és ipari forradalmak előtt hiányoztak a modern szociálpolitika kialakulásának előfeltételei. A polgári forradalmakat megelőzően már elismerték, hogy a társadalom különböző tagjai tekintetében nem valósul meg a teljes jogegyenlőség. A történelem ezen időszakában bizonyos (igen széles tömegeket képező) társadalmi csoportok más személyek alárendeltségében éltek, és jogképességüket vagy egyáltalán nem (lásd rabszolgák), vagy csak részben (lásd jobbágyok) ismerték el. Ez a személyes alárendeltség azonban az alárendelt személy számára bizonyos jogokat, a fölrendelt egyén számára pedig meghatározott kötelezettségeket keletkeztetett. A fölrendelt helyzetű személy esetében az egyik – témánk szempontjából fontos – kötelezettség a gondoskodási kötelezettség volt, azaz a fölrendelt személy köteles volt gondoskodni a neki alárendeltről. Azt mondhatjuk, hogy személyes függőségen alapuló tradicionális társadalmi hálózatok jöttek létre. Hoffman tehát - bár az előbbieken idézett szerzőkhöz képest más nézőpontból közelíti meg ugyan, de - nem tagadja, hogy az említett gondoskodási kötelezettség már a római jogban is megjelent, főként a cliensek vonatkozásában, a középkorban pedig a hűbérúr és hűbéres, földesúr és vazallus viszonyában. Mindezekből következik, hogy az alá-fölrendeltségen alapuló társadalmi kapcsolatokban kialakult gondoskodási kötelességből fakadóan, valamint az egyházak ezt kiegészítő tevékenységének következtében a történelem ezen időszakában nem létezett államilag szervezett szociálpolitika. Ezt a rendszert rombolták le az ipari és polgári forradalmak, amelyek eredményeképpen szükségessé vált az állam beavatkozása és megjelent az állami szociálpolitika és a szociális igazgatás.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Pálos, 1934. 20-21. o.

<sup>109</sup> Hoffman, 2013. 230. o.

### III.2. A szociális igazgatás megjelenése

A polgári forradalmak gyakorlatilag a jogegyenlőség általánossá tételével számolták fel az alá-fölérendeltségen alapuló gondoskodási rendszereket. A forradalmak vívmányainak köszönhetően a korábban alárendelt helyzetben lévő személyek szabadsága, jogképessége teljessé vált, de ezzel egyidejűleg megszűnt a fölérendelt személy gondoskodási kötelessége is. A polgári forradalmak mellett az ipari forradalom elősegítette a tőkés gazdaság kialakulását is, amelynek eredményeképpen átalakult a tradicionális gazdasági szerkezet és megszületett a gyáripar. Ez olyan új társadalmi körülményeket teremtett, amelyekre a közigazgatás nem volt felkészülve. Gondoljunk csak a városi népesség arányának ugrásszerű növekedésére, a faluközösségek hagyományos kereteinek megszűnésére, a bérmunkások tömeges megjelenésére, a gyökeres társadalmi átrétegződésre. Átalakult a munka világa is, elterjedt a 12-14 órás munkanap, a nők és gyermekek foglalkoztatása, mindezek gyakran elviselhetetlen munkafeltételek mellett. Ezek a munkakörülmények együtt jártak a betegségek, a korai halálozás, az egyre gyakoribb üzemi balesetek, a magas csecsemőhalálozás megjelenésével. Mindent összevetve, olyan demográfiai és társadalmi problémákat gerjesztettek a kettős forradalmak, amelyek vonatkozásában nélkülözhetlenné vált az állami beavatkozás.<sup>110</sup>

A munkaviszonyokba történő állami beavatkozás kezdetben mind földrajzi értelemben (ld. Anglia), mind a szakmák tekintetében (lásd bányászat) elszórtan jelent meg. Az állami szociális gondoskodás kialakításának úttörője Anglia volt, ahol a 19. század első felében megszülettek az ún. gyári törvények. A gyári törvények megalkotásának újdonsága, hogy ezekkel az állam a korábban tisztán mellérendeltségen alapuló munkaszerződésekbe avatkozott bele, amikor a jogalkotó például a teljes gyáriparra vonatkozóan korlátozta a munkaidőt, vagy a nők és gyermekek alkalmazását. Anglia a szegényügyi igazgatás tekintetében is úttörőnek számít, és bár ez az igazgatási tevékenység elsősorban a munkára kényszerítést célozta (dologházak fenntartásával) és csak az „érdemes szegényeknek”<sup>111</sup> nyújtott segélyt, átfogó szegényügyi közigazgatás a korszakban csak itt létezett.

Angliában és nem sokkal később az európai kontinens országaiban is megjelentek az egy-egy üzemet, vagy egy teljes szakmát átfogó segélyegyletek, munkáspénztárak,

<sup>110</sup> Hoffman, 2013. 231. o.

<sup>111</sup> Az ellátásokat nem kizárólag a jövedelmi rászorultság alapján biztosította, hanem vizsgálta a kérelmezők életvitelét, szegénységük körülményeit, egyfajta érdemességi vizsgálatot bevezetve.

amelyek betegség, rokkantság, vagy a családfenntartó halála esetére, meghatározott időre nyújtottak támogatást. Ezek a szervezetek gyakorlatilag a később kialakuló kötelező társadalombiztosítás csíráit jelentették.

A 19. század végére egyértelművé vált, hogy az addig létrejött ellátások elégtelenek a tömegessé váló szegénységből eredő problémák kezelésére, amely tényt alátámasztja a munkások politikai és szakszervezeti szerveződése, a szociáldemokrata pártok megjelenése is. A hátrányos, kiszorított helyzetben lévők szegregálódtak, fokozódott az elégedetlenség a társadalom széles rétegei körében, kialakult a deviancia, a társadalommal való szembefordulás. Az elégedetlenség egyre gyakrabban felszínre tört, bűncselekmények, rombolás formájában.

A szociálpolitika újkori történetének vizsgálatakor sem feledkezhetünk meg az egyházak szerepéről. Ahogyan korábban is hangsúlyoztuk, a kapitalizmust megelőző időszakokban az egyházak figyelemre méltó segítséget nyújtottak a szegények, elesettek, gyámolítandók részére, amely kiegészítette a tradicionális társadalmi hálózatokban jellemző gondoskodást. A kettős forradalmakat követően az egyház szegénységgel kapcsolatban vallott álláspontjában is komoly változás következett be. A Rerum Novarum kezdetű pápai enciklika 1891-ben harcot hirdetett a liberalizmus és a szocializmus ellen egyaránt, és az állam felelősségét hangsúlyozta a munkások felemelésében.<sup>112</sup> Mindezen társadalmi folyamatok következtében, valamint az időről időre fellépő túltermelési válságokra potenciális választ jelentő redisztribúció sürgetésével a társadalmi szükségletek egy részének kielégítése kikerült a magángazdaság és a karitatív adakozás világából és megszervezéséről az állam kezdett gondoskodni, immár közösségi szükségletként. A liberalizmus Adam Smith-i „laissez faire, laissez passer” eszméjét fokozatosan felváltotta az állami beavatkozás szükségességének elfogadása, és e beavatkozás sajátos területeként létrejött az állami szociálpolitika.

---

<sup>112</sup> XIII. Leó pápa egyik enciklikáját, a Rerum Novarum, azaz Új dolgok címűt az első szociális tárgyú pápai körlevélként tartják számon, fő témája a munkáskérdés: a kizsákmányolás megszüntetése és a munkásság jogainak biztosítása. Az enciklikában megfogalmazottak szerint a pápa a szociális kérdés megoldását az egyháztól, az államtól és magától a munkásságtól várja. Az egyház feladata, hogy az igazságosságot és szeretetet hirdető tanításával fogékonnyá tegye az embereket a társadalmi problémák iránt. Az állam kötelességei körében a pápa azokat a liberális elveket ítéli el, amelyek szerint elégségesek a piac öngyógyító erői, és amelyek ellenzik az állam szociálpolitikai kérdésekkel való foglalkozását, vagy amelyek elutasítják, hogy az állam beavatkozzon a társadalmi folyamatokba. A munkásságot önszegélyezésre szólítja fel, amelyet a munkásegyletek szervezésében lát megvalósíthatónak.



A szociálpolitika fejlődésének következő fő csomópontja a kötelező részvételen alapuló biztosítási rendszerek megjelenése, amelyek idővel felváltották a munkások segélyegyleteit, önszegélyező pénztárait. A mai társadalombiztosítási rendszerek kialakulása két klasszikus biztosítási modell, a bismarcki és a beveridge-i modell kialakulásához köthető.<sup>113</sup> Ezek kialakulását megelőzte az az állami törekvés, hogy a szegények és a közvetlenül felettük lévő társadalmi rétegek egészségügyi ellátáshoz való hozzáférését javítsa, de ez az út egy idő után járhatatlannak bizonyult, és helyükre vagy melléjük kötelező tagságon alapuló egészségbiztosítási rendszerek léptek. (E folyamat a fejlett világban – az Egyesült Államok kivételével – csak a 20. század legvégén fejeződött be.) Sem a bismarcki, sem a beveridge-i modell bevezetése nem volt előzmények nélküli, az előzmények nagy részét a bismarcki modellbe – némi felújítás után – beépítették, míg a beveridge-i modellhez szinte az egészet le kellett rombolni.<sup>114</sup>

A bismarcki rendszer Otto von Bismarck kancellárról kapta nevét, aki 1883-ban a német törvényhozáson keresztülvitte az egészségbiztosítás kötelezővé tételét, és ezzel lerakta a világ első egészségbiztosítási rendszerének alapjait.<sup>115</sup> Ez a modell a gazdaságilag aktív népesség egyes, jól meghatározható kategóriáit biztosította bizonyos káresemények bekövetkezése esetén. E rendszert alapvetően jövedelemfüggő ellátások jellemezték. A modell a munkáltatók és a munkavállalók járulék-befizetéseiből finanszírozta az ellátásokat, tehát a munkáltatók és a munkavállalók között egyfajta szolidaritást juttatott érvényre. A bismarcki modell alapvetését követő professzionális szociális biztonsági rendszerek alakultak ki a Németországgal szomszédos államok többségében, így például Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, továbbá a kelet-közép-európai országokban és a délnyugati államokban.

A másik modell névadója William Beveridge brit szociálpolitikus, aki 1942-ben a kormány felkérésére, a bismarcki modellből kiindulva új típust dolgozott ki, amelyet

---

<sup>113</sup> A klasszikus társadalombiztosítási modelleken kívül a későbbi fejlődés nyomán kialakult egy harmadik típus, a skandináv államok szociális biztonsági rendszereinek kategóriája. Ezek a rendszerek egy harmadik megközelítést alkalmaztak, az egyén individuális jólétét, a munkaerő-piaci részvételt és a társadalmi integrációt hangsúlyozva. Ebben a modellben tulajdonképpen mindkét klasszikus megközelítés elemei fellelhetők: néhány munkavégzéshez kötött, járulékfizetésből finanszírozott ellátás, valamint többségében a társadalmi tagságból eredően, alanyi jogon járó, adóból fedezett univerzális ellátások.

<sup>114</sup> Németh György: Egészségbiztosítási alapmodellek - Bismarck és Beveridge. In: Esély 2007/5. 43. o.

<sup>115</sup> Németh, 2007. 47. o.

1946-ban a brit törvényhozás elfogadott.<sup>116</sup> A beveridge-i szociális biztonsági rendszer a teljes népesség számára nyújtott minimum jövedelembiztosítást. Ez adóból finanszírozta az – általában fix összegű – ellátásokat. Főképp az atlanti országokban, így elsősorban Nagy-Britanniában, Írországbán, majd – bizonyos értelemben- Hollandiában alakult ki.

Természetesen e klasszikus rendszerek ilyen „vegytisztá” formában ma már sehol sem léteznek, ugyanis az egyes országok történelmi, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődése erőteljes hatást gyakorol mind a saját, mind a más államok szociális biztonsági rendszereinek alakulására, valamint éppen az európai integráció során figyelhető meg a különböző modellek „természetes” egymáshoz közeledése.

A biztosítási alapú szociális ellátórendszer Németországban 1927-ben teljeseedett ki, amikor bevezették a munkanélküliségi biztosítást és az ahhoz kapcsolódó ellátásokat. A náci Németországot követően létrejött Német Szövetségi Köztársaság magát szociális jogállamként definiálta és széles körű szociális ellátórendszert épített ki. Ezt a rendszert az 1970-es évektől több alkalommal módosították és bizonyos piaci elemeket is beépítettek a rendszerbe. A német mintát több európai állam követte, ezekben az országokban is az 1970-es években piaci reformokra került sor. Ezek jegyében például később a holland egészségbiztosítási rendszerben ún. versengő biztosítókon alapuló társadalombiztosítás jött létre, vagy Svájcban a kiegészítő biztosítások széles köre alakult ki.<sup>117</sup>

### **III.3. A magyar szociális igazgatás történetének vázlata**

Az államilag szervezett magyar szociális ellátórendszer a rendi állam bizonyos előzményeit követően, a kiegyezés után alakult ki.

Az egyházi szegénygondozás már Szent István idejében megkezdődött. A szegénygondozás frank mintára az egyház kezében volt és szintén külföldi mintára megtaláljuk a negyedelést, azaz az egyház vagyonának négy részre osztását, amelyből a szegények támogatására fordítható negyed az I. István által törvényben kötelezővé tett papi tized egészítette ki a szegények szükségleteinek fedezésére<sup>118</sup>. Barker és Almásy I. István özvegyek és árvák védelméről szóló törvényére hívja fel a

<sup>116</sup> Németh, 2007. 57. o.

<sup>117</sup> Hoffman, 2013. 234. o.

<sup>118</sup> Csizmadia szerint a tized nyomorgóknak biztosítását az egyházak nem tartották be, a magyar törvényekben nincs is ilyen tartalmú megszorítás a tizedre. Ld. Csizmadia, 1977. 13. o.

figyelmet.<sup>119</sup> Szent István Király Dekrétomainak Második Könyve, annak is 24. Fejezete rendelkezik az özvegyekről és árvákról történő gondoskodásról.<sup>120</sup> I. László III. törvénykönyvében is találunk szociális vonatkozású rendelkezést, amely a halottak kötelező eltemetetéséről szól.<sup>121</sup>

Ahogy a korábbiakban rögzítettük, a szegénygondozás külföldön az alamizsnával, valamint a kórházak és más „vendégfogadó” intézmények építésével kezdődött. Pálos szerint hazánkban „a 12. század végén találkozunk először a kórházakkal illetve ebből az időből maradtak ránk adatok kórházak létezéséről; bár valószínű, hogy már előbb is voltak.”<sup>122</sup> II. András idejében – Pálos szerint – már több beteg- és szegénygondozó intézetünk volt, továbbá az Aranybullában II. András szintén rendelkezett az özvegyek védelméről. A János-lovagoknak, a johannitáknak, a cisztercieknek több rendházuk volt, s minden rendházban kórház és gyámház tartottak fenn. A kórházak a zárt szegénygondozás eszközei voltak, ahol a beteg és egyedülálló szegényeket gondozták. A külső szegények gyámolításában előljártak az egyházi férfiak, különösen pedig a szerzetesek. Ezek közül a bencések Szt. István idejében, a ciszterciek 1142-ben, a premonstreiek 1179-ben telepedtek le. A pálos-rendet Özséb esztergomi kanonok alapította, szabályait 1308-ban a pápa is megerősítette. A ferences rend 1228-ban jött Egerbe.<sup>123</sup>

A polgári korszak szociálpolitikájának fő jellemzője annak rendészeti jellege volt, vagyis a szociális kérdéseket az általános rendészet keretein belül kezelték, a kapcsolódó feladatok címzettje pedig a járási főszolgabíró volt. A korszak leginkább szabályozott területe a gyámügyi igazgatás volt, amelynek főbb jogszabályai a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk (az árvaszéki rendszer részletes szabályozásával), valamint az állami gyermekmenhelyekről szóló 1901. évi VIII. törvénycikk voltak. A szegényügy

<sup>119</sup> Barker – Almásy, 1996. 31. o.

<sup>120</sup> „Akarjuk nyilván, hogy az özvegyeknek és árváknak is legyen részök a mi törvényünkben, ily ok alatt: ha valamely özvegynek fiai, leányai maradnak, és azokat nevelni, mind éltiglen velek lakni fogadkozik, legyen a mi engedelmünkben hatalma, hogy azt mívelhesse, és senki új házasságra ne kényszerítse őtet.

1.§ De ha megmásolván az ő szándékát, ismét férjhez akarna menni és az árvákat elhagyná, egyáltalában semmit az árvák javaiból magának ne tulajdonítson, hanem csak hozzá illendő öltöző ruhát adjanak véle.

2.§ Ha pedig magzat nélkül maradt el özvegyül, és házasságtalan az ő özvegyiségében való megmaradásra igéri magát, akarjuk, hogy birja minden javát, és valamit azzal cselekedni akar, cselekedje azt. És az ő holtá után szálljanak vissza azon javak a férje rokonságára, ha vannak rokonai; ha pedig nincsenek, legyen örököse a király.”

<sup>121</sup> Csizmadia, 1977. 13. o.

<sup>122</sup> Pálos, 1934. 44. o.

<sup>123</sup> Pálos, 1934. 46. o.

mellett a dualizmus korában megindult a társadalombiztosítás kialakulása is, bár a biztosítás nem vált általánossá. A társadalombiztosítási ellátások igazgatására a terület első világháború utáni egységesítését követően létrejött az Országos Társadalombiztosítási Intézet (a továbbiakban: OTI). A szegényügy vonatkozásában a világháborút követően is fennmaradt a rászorultsági elv érvényesítése, az érdemes és érdemtelen szegények megkülönböztetése; előbbiek számára közmunkát és segélyeket nyújtottak, míg utóbbiakat kizárták az ellátásokból. A korszak jelentős szociálpolitikai programja az ONCSA program volt. Az ONCSA az Országos Népi és Családvédelmi Alap rövidítése, az országos program eredményeként több ezer szegény, nagycsaládos kapott házat, földet, vagy részesült más szociális juttatásban az Alapból 1941 és 1944 között.

Csizmadia felhívja a figyelmet arra, hogy a harmincas években dúló nagy gazdasági válság idején egy új jelszó terjedt Magyarországon: a szociális állam megvalósításának ígérete. „A jelszó kialakítására feltétlenül hatással voltak az akkori magyar állammal mind közelebbi politikai kapcsolatba került fasiszta (ún. »nemzeti szocialista«) államok szocialista jelszavai, ahol széles néptömegek ámítására szinte »panem et circenses« ígéretekkel kívánta az állami vezetés maga mögé állítani a politikailag fejletlen kispolgárságot és a lumpenproletariátus mindig kész tömegeit.” Csizmadia szerint Magyarországon a szociális állam jelszava különleges nemzeti utat takart, amely „a társadalmi problémák több területén (anya és csecsemővédelem, gyermekgondozás, zöldkeresztes egészségvédelem, családvédelem, Magyar Normás szegénygondozás) behálózni kívánta az emberi élet nagy mérföldkői közé szorított s az előkészületre, a munkára és tehetetlen öregségre osztott dekádokat anélkül, hogy e segítséget elsősorban a lényeges kérdés, a kizsákmányolás megszüntetésével akarta volna összekapcsolni”. A harmincas évek végével e jelszavak még általánosabbá válnak s a kormány megvalósításuk dokumentálására több törvényt is tető alá hozott. Így mindenekelőtt a munka védelmének különféle fázisai kerültek jogi szabályozás alá, miután a magyar kormányok egymás után becikkelyezték a nemzetközi munkavédelem kongresszusai és egyezményei során elfogadott kötelezettségeket<sup>124</sup>,

<sup>124</sup> Lásd például a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1937. évi XXI. törvénycikket, amely rendelkezett a legkisebb munkabérről, a maximális munkaidőről és a fizetett szabadságról.

amelyeknek beváltását egy magát szociális államnak nevező országban tovább halogatni nem lehetett.<sup>125</sup>

A második világháború utáni államszocialista berendezkedés alaposan átalakította a korábbi rendszert. A formális munkanélküliség felszámolásával, a munkanélküliség kriminalizálásával, a szegénység létezésének tagadásával a korábbi szegényügyi ellátások kikerültek a szociális rendszerből. A társadalombiztosítási ellátások kiteljesedtek és jogosultsági feltételeiket kiterjesztették. A korábbi önkormányzati alapokon nyugvó OTI-t előbb „államosították”, majd helyébe a Szakszervezetek Országos Tanácsa lépett. Hoffman szerint az 1960-as évektől kiépült az akkor még társadalombiztosítási ellátások körébe tartozó családtámogatások rendszere is, bár jelen kutatás rávilágít arra, hogy ez a folyamat korábban kezdődött (lásd IV. fejezet). Az államszocialista rendszer 1980-as évektől kezdődő válsága komoly változásokat hozott a szociálpolitika terén is. 1984-ben „államosították” a társadalombiztosítást, amelynek igazgatására létrejött az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság. 1986-tól kezdték bevezetni a munkanélküliségi ellátásokat.

A rendszerváltást követően elsőként a munkanélküliségi ellátásokat alakították át a növekvő munkanélküliség nyomán, az ellátásokat a társadalombiztosítás rendszeréből kiemelve. A társadalombiztosítás rendszerét több szakaszban alakították át: a családi pótlékról új jogszabályt alkottak, szintén a társadalombiztosítási ellátásokon kívüli juttatásként meghatározva azt. A társadalombiztosítás 1991-93 közötti reformja keretében a társadalombiztosítást önkormányzati alapokra helyezték. Szintén ebben a korszakban fogadták el a szűk értelemben vett szociális ellátásokat szabályozó szociális törvényt. A 2000-es évek újabb fordulatokat hoztak a szociális igazgatás magyar történetében: az 1998-as törvény értelmében a társadalombiztosítás intézményeit újra „államosították”, az 1997-es nyugdíj-reformok pedig kötelezővé tették a magán-nyugdíjpénztári tagságot. Szintén 1997-ben megszületett a gyermekvédelmi törvény, 1998-ban pedig elfogadták a családok támogatásáról szóló törvényt. A 2010-es országgyűlési választásokat követően újabb jelentős módosítások érték a magyar szociális rendszert, a főbb változások: a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszer megszüntetése, a szociális önkormányzati feladatellátás szűkítése, a szociális igazgatás területén eljáró államigazgatási szervek rendszerének átalakítása.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Csizmadia, 1977. 148. o.

<sup>126</sup> Hoffman, 2013. 252-254. o.

## IV. A családtámogatási ellátások története

### IV.1. A családok állami támogatásának megjelenése

Ahogy az előző fejezetben előrebocsátottuk, a gyermekes családok támogatásának megjelenése a szociális biztonsági rendszerek fejlődésének eredménye. Gauthier az első kifejezetten családpolitikáinak nevezhető intézkedésnek a fizetés nélküli szülési szabadság bevezetését tekinti Európában, ami a 19. század utolsó és a 20. század első évtizedeire tehető.<sup>127</sup> Ezt már néhány év múlva követte több országban – például Németországban, Hollandiában, Belgiumban, Franciaországban és Olaszországban – a fizetett szülési szabadság intézménye.

Tárkányi az első családpolitikai juttatásoknak az özvegyi nyugdíjakat, árvasági segélyeket, szülési prémiumokat, fizetett szülési szabadságot és a speciálisan nagycsaládoknak nyújtott szociális segélyeket tekinti, amelyeket a 20. század első évtizedeiben vezettek be a fejlett országokban. A családi pótlék megjelenése és széles rétegekre történő kiterjesztése 1930 és 1960 közé tehető.<sup>128</sup>

Az első családtámogatások jogi szabályozását követően az alábbi tendenciák figyelhetőek meg az európai országokban. A II. világháború után jellemző volt a fizetés nélküli és fizetett gyermekgondozási szabadság fokozatos kiterjesztése, és az 1960-as évektől a bölcsőde- és óvodarendszer nagyarányú fejlesztése. Ahogy egyre gyakoribbá váltak a válások és a csonka családok, szükségesnek mutatkozott az egyedülálló szülőket támogató családpolitikai eszközök megalkotása is. Az 1970-es évektől a növekvő gazdasági nehézségek lassították, visszafogták a családpolitika fejlesztését, kisebb visszaesések is történtek, sőt egyes országokban (Dánia, Németország, Olaszország, Görögország és Spanyolország) jövedelemteszteltté tettek bizonyos családi juttatásokat. Tárkányi arra is rámutat, hogy 1975 és 1985 között a fejlett országokban a családi juttatások költségeinek aránya csökkent a GDP-hez és a szociális összkiadásokhoz viszonyítva, és a növekedése elmaradt más szociális jellegű kiadásokétól, leginkább a nyugdíjéétól. Ebben az időben a családi juttatások mellett a reálbérek értékének csökkenése is megfigyelhető.

<sup>127</sup> Gauthier, Anne Héline: *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

<sup>128</sup> Tárkányi Ákos: *Családpolitika az Európai Unió országaiban. Európai Tükör Műhelytanulmányok*. Budapest, 1998, Integrációs Stratégiai Munkacsoport. 7. o.

A fejlett európai országok közül a legfejlettebb családpolitika Franciaországban és a skandináv országokban alakult ki (ez a befejezett termékenységi arányszámokon is meglátszik), de magas szintű családi juttatások jellemzőek Belgium, Luxemburg, Németország és Ausztria esetében is.<sup>129</sup>

Tárkányi a magyar családpolitika megjelenését demográfiai átalakuláshoz kapcsolja. Magyarországot a 19. század végéig, a 20. századhoz képest, magas termékenység jellemezte, a teljes termékenységi arányszám az 1880–90-es években 5,0 fölött lehetett. Az 1890-es években indult meg a termékenységnek a tartós csökkenése, majd az első világháború alatti átmeneti nagy zuhanás után a nyers élveszületési arányszám csökkenése tovább folytatódott. E mellett az ezer lakosra jutó házasságkötések éves száma az 1870-estől az 1890-es évekig körülbelül 10%-kal, 10 körüliről 9 körüli értékre csökkent. A csökkenés ekkor megállt, és az első világháború által okozott átmeneti óriási kilengéstől eltekintve nagyjából ezen a szinten ingadozott az 1929-ben kezdődő nagy gazdasági világválságig. Ekkor, az 1930-as években megindult egy gyorsuló csökkenés, amely a második világháború végéig tartott, amikor az arányszám értéke 8 körül volt. (A háború után újra megnőtt, majd az 1970-es évektől meredeken csökkent egészen napjainkig.)<sup>130</sup>

A termékenység csökkenése Magyarországon először az 1930-as években merült föl komolyabb politikai problémaként. Tekintettel arra, hogy a második világháború előtt (de még utána is két-három évtizedig) a magyar társadalom nagy részben agrártársadalom volt, az első népesedéspolitikai jellegű lépés is agrárjellegű intézkedés lett (földosztás), nem szociális juttatások vagy szociális adókedvezmények.<sup>131</sup> Az első nagyobb földosztást jelentő 1926. évi XXXVI. törvénycikk alapján két év alatt körülbelül 1 millió katasztrális holdat osztottak ki, ebből 700 ezer holdat kapott mintegy 300 ezer földnélküli és törpebirtokos.

Ebben az időszakban a demográfiai problémák fő okának azt találták, hogy „a gazdák birtokuk elaprózódásának megakadályozására csak kevés gyermekre vállalkoznak, egyes vidékeken (pl. Ormánság) tipikusan csak egy gyermekre.”<sup>132</sup> Erre a jelenségre szánták válaszul a telepítésről és más földbirtokpolitikai intézkedésekről szóló 1936. évi XXVII. törvénycikket, amelynek célja az volt, hogy

<sup>129</sup> Tárkányi, 1998. 7-8. o. Ld. még Farkas, 2013. 38-39. o.

<sup>130</sup> Tárkányi Ákos: Európai családpolitikák: a magyar családpolitika története. Demográfia 1998/2-3. 233. o.

<sup>131</sup> Tárkányi (2), 1998. 236. o.

<sup>132</sup> Tárkányi (2), 1998. 234. o.

olyan vidékeken, ahol a kisbirtokok szaporítása közszempontból kívánatos, egy-egy család eredményes gazdálkodásának alapjául alkalmas önálló gazdaságok létesítése, valamint meglévő kisebb gazdaságok kiegészítése útján az ország egyetemes érdekeinek leginkább megfelelő birtokmegoszlás kialakulását és a falusi lakosság számára családi otthon céljára alkalmas ingatlan szerzését előmozdítsa. Ezt a célt közérdekű ingatlaneldarabolások foganatosításával, tartós haszonbérletek alakításával, földbérlő szövetkezetek létesülésének előmozdításával, végül - amennyiben a fennálló birtokmegoszlási és népsűrűségi viszonyok szükségessé teszik - telepítéssel kellett szolgálni. A törvénycikk 270 ezer holdon kisbirtok, 150 ezer holdon kisbérlet létesítését irányozta elő, a megvalósításra pedig 25 évet hagyott. Csak a magukat mezőgazdasági munkával fenntartani képes személyek kaphattak földet. A zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló 1939. évi IV. törvénycikk alapján a zsidó származású tulajdonosaiktól 1942 végéig elvett 620 ezer holdból 150 ezret kisbirtokosok kaptak meg. Végül az 1945-ös nagy földosztásnál 5,4 millió katasztrális holdat sajátítottak ki, ebből 3,4 milliót osztottak szét, és még ebből is sok életképtelen törpebirtok lett, és sok jogosult még ilyen nagy terület kiosztása mellett sem kapott földet.<sup>133</sup> Látható, hogy az említett három nagyobb földosztás közül jelentőségében eltörpül az 1936. évi XXVII. törvénycikk, Tárkányi mégis azért emeli ki az állami családpolitikai gondolkodás előfutáraként, mert közülük egyedül ez volt népesedéspolitikai indíttatású.

Szintén a magyar családpolitika kezdeteként szokás megjelölni a korábban már említett Országos Nép- és Családvédelmi Alap (a továbbiakban: ONCSA) létrehozatalát, amelyet az ún. produktív szociálpolitika gyakorlati megvalósulásának tekintettek. A produktív szociálpolitika kidolgozása Esztergár Lajos nevéhez kötődik, lényege pedig abban áll, hogy „a szociálpolitikának képessé kell tennie a szegényeket arra, hogy a nyomorból kiemelkedve a társadalom hasznos, önmaguk fenntartására képes, »produktív« tagjaivá váljanak”.<sup>134</sup> Csizmadia szerint „nem annyira a szegénygondozás korszerűsítésének, hanem inkább a terméketlen ínségmunka felszámolásának eszköze lett az a szociálpolitikailag tetszetős és egyes részleteiben - családokra lebontva - eredményeket is felmutató intézmény, amit a nép

<sup>133</sup> Tárkányi (2), 1998. 235. o.

<sup>134</sup> Tárkányi (2), 1998. 236. o.



és családvédelemről szóló 1940: XXIII. tc. Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) néven életre hívott.”<sup>135</sup>

A jogszabály értelmében az Országos Nép- és Családvédelmi Alap feladata különösen a sokgyermekes családok intézményes támogatása; gondoskodás a gyermekvédelem feladatainak ellátásáról; a megélhetésükben veszélyeztetett - főként mezőgazdasággal foglalkozó - családok boldogulásának szerves megalapozása házhoz juttatás, kedvezőbb gazdasági viszonyok közé telepítés vagy egyéb gazdasági megsegítés (közjóléti szövetkezetek, különböző termelési, értékesítési intézmények és vállalkozások elősegítése stb.) útján; kellő anyagi feltételekkel nem rendelkező, arra, érdemes családok részére az anyagi eszközök biztosítása annak érdekében, hogy az állam, vagy más közület gazdaságpolitikai tevékenységének részesei lehessenek. Az Alap a nyújtott juttatás visszatérítését pénzben, munkában vagy természetben igényelhetette. A fentiekből láthatóan az ONCSA esetében a kormányzati szándék már kifejezetten a családok támogatására irányult.

Csizmadia az ONCSA értékelésekor a törvény miniszteri indoklásából idézve azt írja: „A törvény »messzemenően tervszerű, organikusan összefüggő, egységes szociálpolitikai« szervezést ígért, »mely a támogatásra szoruló néprétegek részére nemcsak átmeneti segítséget, hanem állandó életlehetőséget, tisztességes megélhetést biztosít«. Az ígértet ebben a formában természetesen nem valósult meg. Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) részletekben, egyes családoknak nyújtott is produktív támogatást, s ezzel azt a látszatot keltette egyesekben, mintha az állam a tőke és a munka között kiegyenlítő szerepet töltene be, s a dolgozókat támogatná.”<sup>136</sup>

Szintén a családok támogatásának szándékát bizonyítja, hogy az ONCSA 1942-ben bekapcsolódott a házassági kölcsönök folyósításába, amit „gyermekkel is lehetett törleszteni”, végül nyári napközi otthonokat is szervezett.

Tárkányi Ákos a pénzügyi családtámogatás kezdetét az 1912. évi XXXV. törvénycikkhez köti, tény azonban, hogy már azt megelőzően is találunk olyan jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a gyermek születésével kapcsolatban nyújtottak anyagi kedvezményeket. Ezeket többnyire a társadalombiztosítás történeti előképeit jelentő jogszabályokban lelhetjük fel.

A magyar egészségbiztosítás első országos intézményét, az Általános Munkás Betegsegélyző és Rokkant Pénztárt a Pest-Budai Munkás Önképző Egylet

<sup>135</sup> Csizmadia, 1977. 107. o.

<sup>136</sup> Csizmadia, 1977. 107. o.

kezdeményezésére, 1870-ben hozták létre.<sup>137</sup> A Pénztárba történő belépés önkéntes volt, a Pénztár igazgatását a munkások végezték.

Az Általános Pénztár célja volt:

- férfi és női rendes tagjait megbetegedés esetében segélyezni,
- halál esetén számukra temetkezési segélyt szolgáltatni,
- minden rendes férfitagját, ha a betegsegélyző pénztár egyik részét képező rokkantpénztárhoz hozzájárult, rokkantság esetén az erre vonatkozó különös határozatok értelmében segélyezni.<sup>138</sup>

A Pénztár rendes és pártoló tagokból állt. A pártoló tagok nem rendelkeztek szavazati és választási joggal, tisztviselőkké sem voltak választhatók. A Pénztár rendes tagjai lehettek a tizenkét év feletti és a hatvan év alatti, testileg és szellemileg egészséges férfiak és nők. A kiskorúak (törvényes önállósággal nem rendelkezők) csak szülői, gyámi beleegyezéssel léphettek be a Pénztárba.<sup>139</sup>

A Pénztár tagjai többféle betegségbiztosítási ellátásban részesülhettek, de ami témánk szempontjából leginkább jelentős, az az, hogy az édesanyák szülési támogatást kaptak egy hétig, amennyiben a szülést megelőzően tíz hónapig a Pénztár tagjai voltak. Ezen kívül legfeljebb a szülést követő huszonhat hétig a szülő nő a segélypénz felét megkapta.

A fizetendő járulékok és a nyújtott segélyek mértéke alapján három korosztályt különböztettek meg a pénztárba való belépés időpontja, valamint a belépő életkora szerint, és minden korosztályon belül négy fizetési osztályt határoztak meg a munkabér összege és az egészségi állapot figyelembe vételével.<sup>140</sup>

Tomka a nyilvános betegápolás költségei fedezéséről szóló 1875. évi III. törvénycikkre hívja fel a figyelmet, amely elsőként foglalkozott a szociális biztonsággal az egész ipari munkásságra kiterjedően. Ez a munkaadókat harminc napig terjedően kötelezte a munkások gyógyítással és betegápolással, valamint a szüléssel összefüggő költségeinek megtérítésére, amennyiben a munkás maga, illetve szülője vagy házastársa erre nem volt képes.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Ecseri Lajos: A munkássegélyezés ügye Magyarországon, tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére. Budapest, 1884, Pesti Könyvnyomda-Rt. 15. o.

<sup>138</sup> Ecseri, 1884. 16. o.

<sup>139</sup> Ecseri, 1884. 17-18. o.

<sup>140</sup> A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942. 9-10. o.; Ld. még Ecseri, 1884. 18-20. o.

<sup>141</sup> Tomka Béla: Szociálpolitika Magyarországon a világháborúk korában. Korunk, 2012/11. 47. o.

Magyarországon a kötelező betegségi biztosítást az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről szóló 1891. évi XIV. törvénycikk vezette be, Németország (1883), majd Ausztria (1887) után Európában harmadikként.<sup>142</sup>

A törvénycikk értelmében gyermekágy esetében gyermekágy-segély folyósítására került sor, amely a táppénzzel azonos összegben járt, a lebetegedés első napjától legalább négy hétig. (Figyelemre méltó, hogy a gyermekszülést betegségként kezeli a törvénycikk.) A gyermekágy-segélyt heti utólagos részletekben fizették.

A törvényben megjelölt segélyezési célokra betegsegélyezési pénztárak szolgáltak. Betegsegélyző pénztárhoz kellett tartozniuk nemre, korra és honpolgárságra való tekintet nélkül mindazoknak, akik a Magyar Korona országai területén:

- a) valamely az ipartörvény (1884. évi XVII. törvénycikk) alá eső foglalkozásnál, ideértve még bizonyos, a törvénycikkben meghatározott vállalatokat is;
  - b) bányákban és kohókban vagy a bányatermékeket feldolgozó egyéb művekben, úgyszintén kőfejtő-, homok-, kavics- és agyagtermelő telepeknél;
  - c) nagyobb építkezéseknél;
  - d) a vasúti üzemeknél és ezek gyáraiban és műhelyeiben; a postánál, távirdánál, távbeszélőknél;
  - e) hajózásnál és a hajóépítésnél, valamint
  - f) a fuvarozásnál, szállítmányozásnál, raktáraknál és a kereskedelmi pincészetnél
- olyan fizetéssel vagy bérrel álltak alkalmazásban, amelynek egy munkanapra eső összege négy forintnál nem magasabb és akikkel szemben a munkaadó a munkába álláskor világosan ki nem kötötte, hogy az alkalmazás nyolc napnál rövidebb időre terjed.

Alkalmazottaknak tekintették a tanoncokat és gyakornokokat, valamint más olyan személyeket is, akik folyamatban lévő képzésük miatt bért vagy fizetést éppen nem, vagy a szokásosnál alacsonyabbat kapnak. Meghatározott személyi kör önként is beléphetett a betegsegélyző pénztárba.

Azonban az állami, törvényhatósági, községi és közalapítványi vállalatoknál, ideértve az állami vasutakat, postát, távirdát, távbeszélőt és a gyárakat is, végleges minőségben állandó fizetéssel alkalmazottak a törvénycikk értelmében szervezett betegsegélyző pénztárakba nem voltak kötelesek belépni abban az esetben, ha az

<sup>142</sup> Bár témánk a családtámogatások pénzbeli ellátásaira fókuszál, nem pedig a szolgáltatásokra, mégis fontosnak tartjuk megemlíteni az említett jogszabályt közvetlenül követő, a kisdedóvról szóló 1891. évi XV. törvénycikket, amely az állami kisdedóvok felállításáról rendelkezett Magyarországon elsőként.

ezeknél érvényben álló szolgálati rendtartások szerint betegség esetében is illetményeik részükre a betegség kezdetétől számítva legalább húsz héten át jártak.

Németországban és Ausztriában a kötelező betegségbiztosítás bevezetését követő évben megjelent a kötelező baleseti biztosítás is. Magyarországon erre kissé többet kellett várni: a magyar kötelező baleseti biztosítást az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról szóló 1907. évi XIX. törvénycikk teremtette meg. A törvénycikk kiterjesztette a biztosításra kötelezettek körét, növelte a segélyek összegét, a szolgáltatások terén pedig jelentős javulást biztosított. Ami témánk szempontjából a legfontosabb, hogy a törvénycikk a gyermekágy-segély garantált minimális időtartamát négyről hat hétre emelte. A törvénycikk lehetőséget biztosított arra is, hogy hat hétnél hosszabb időszakon át folyósítsák a gyermekágy-segélyt, legfeljebb azonban a lebetegedés előtt és után összesen nyolc hétig volt nyújtható. A gyermekágy-segély e törvénycikk értelmében is a táppénzzel azonos összegben járt, de nem haladhatta meg a járulék alapjául vett átlagos napibérösszeg 75%-át.

A segély igénybevételenek feltétele eltérően alakult a korábbi szabályozáshoz képest: e törvénycikk szerint az a nő tag, aki nem tudta kimutatni, hogy az országos munkásbetegsegélyző és balesetbiztosító pénztárba való belépését megelőző egy év alatt összesen legalább három hónapig pénztári tag volt, gyermekágy-segélyre csak abban az esetben tarthatott igényt, ha a szülés – vagy ahogy a jogszabály nevezi: lebetegedés - az országos munkásbetegsegélyző és balesetbiztosító pénztárnál egyhuzamban töltött három havi tagság után következett be.

Ha a gyermekágyi segély folyósításának időtartamát követően az édesanya továbbra is keresőképtelen maradt, a törvénycikk értelmében a keresőképtelenség további tartamára táppénz járt. Mind a táppénz, mind pedig a gyermekágyi segély heti utólagos részletekben került folyósításra. A táppénz és a gyermekágyi segély is megvonható volt, ha a beteg szándékosan nem tett eleget az orvos utasításának és ezzel késleltette felgyógyulását.

A törvénycikk bevezette a biztosítottal egy háztartásban élő, keresettel nem rendelkező családtagok részére nyújtott ellátásokat is, bár ezek nem voltak azonos mértékűek a biztosított ellátásaival, mégis ezzel a családtagok segélyezésében Magyarország megelőzte az európai országokat.

Az első világháború alatti infláció szükségessé tette az ellátások emelését, amelyet a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1916. évi IV. törvénycikk

kiegészítéséről szóló 1917. évi VII. törvénycikk tett lehetővé.<sup>143</sup> Felemelték a biztosított gyermekágyi segélyének időtartamát hat hétről nyolc hétre, mértékét az átlagos napibér 75 %-ára, valamint új segélyként bevezették a nőtagok szoptatási segélyét, amely tizenkét héten át járt és az átlagos napibér ötven százalékát jelentette, továbbá a családtagok gyermekágyi segélyét, amely hat héten át napi egy korona értékben került folyósításra.<sup>144</sup> Ezeknek a rendelkezéseknek a nagy része azonban nem valósulhatott meg teljes mértékben.

Ahogy korábban hangsúlyoztuk, Tárkányi az első, közvetlenül a gyermekes családok anyagi helyzetének javítását célzó intézkedésnek az állami közalkalmazottak 1912-ben bevezetett családi pótlékát tekinti, amely viszont Tárkányi szerint nem népesedéspolitikai, hanem szorosán vett szociális céllal született. Az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyes egyéb intézkedésekről szóló 1912. évi XXXV. törvénycikk értelmében „a tényleges szolgálatban álló alább felsorolt alkalmazottaknak, a jelen törvényben megjelölt módon és korlátok között, családi pótlék jár, a mely ugy az állandó, mint az egyszersmindenkorra szóló ellátások megállapításánál számításon kívül marad”. A jogszabály a családi pótlék szempontjából az alkalmazottakat két csoportba sorolta<sup>145</sup>, amely felsorolásban szereplő alkalmazottak közül családi pótlékra jogosultak azok, akiknek legalább egy, törvényes vagy törvényesített édes vagy mostoha gyermekük van.<sup>146</sup> Családi pótlék csak ellátatlan gyermek után jár, az első csoportba tartozó alkalmazottak gyermekeinél a huszonegyedik, a második csoportba tartozó alkalmazottak gyermekeinél a tizenhatodik életév betöltéséig. A törvénycikk értelmében a „nőalkalmazott” a törvényben előírt feltételek mellett is csak akkor tarthat igényt családi pótlékra, ha a gyermek apja meghalt vagy holtta nyilvánított, vagy ha a gyermek apja teljesen keresetképtelen és semmiféle állandó ellátása vagy jövedelme nincsen, vagy ha a nőalkalmazott a gyermek apjától különválva él és igazolja, hogy a gyermek az ő gondviselése alatt áll és eltartásáról ő gondoskodik.

<sup>143</sup> Szeibert János: Orvoskérdés a társadalombiztosításban. Budapest, 1936, Csernai I. Könyvnyomda. 25. o.

<sup>144</sup> 4790/1917. ME. r.

<sup>145</sup> Bizonyos felsorolt alkalmazotti csoportok esetében a törvénycikk további feltételeket szab a családi pótlékra való jogosultság elnyeréséhez, például „az állami hivatalokban, intézeteknél és vállalatoknál, továbbá a vármegyéknél, a m. kir. államvasutaknál, az állami vasgyáraknál és az állami kőszénbányászatonál állandóan alkalmazott díjnokok” csak akkor jogosultak családi pótlékra, ha „legalább egy évi jó szolgálatuk van”.

<sup>146</sup> A királyi kegyelem útján törvényesített gyermeket ebből a szempontból az anyával szemben is törvényesített gyermeknek kell tekinteni.

Némiképp enyhíti a fenti szigorú szabályozást az, hogy a női alkalmazottat megillető családi pótlékhoz való igényt a női alkalmazott újabb férjhezmenetele nem szünteti meg. Háromnál több gyermek után azonban a női alkalmazott akkor sem tarthat igényt családi pótlékra, ha a gyermekek a nőalkalmazottnak különböző házasságából származnak.

A családi pótlék összege két tényezőtől függött: egyrészt attól, hogy az adott alkalmazott a törvényi felsorolás mely csoportjába tartozik, másrészt a gyermekek számától. Az első csoportba tartozó alkalmazottaknál egy gyermek után évi 200 korona, két gyermek után évi 400 korona, három vagy ennél több gyermek után évi 600 korona; a második csoportba tartozó alkalmazottaknál egy gyermek után évi 100 korona, két gyermek után évi 200 korona, három vagy ennél több gyermek után évi 300 korona járt. Látható, hogy az egyébként is magasabb jövedelmű, első csoportba tartozó alkalmazottak esetében a családi pótlék összege is magasabb volt, illetve érdemes rámutatni arra is, hogy négy vagy több gyermek után már nem emelkedett a családi pótlék összege. Tárkányi tanulmányában hangsúlyozza, hogy „ettől még komoly anyagi segítséget jelentett tényleg rászoruló emberek számára, hiszen mint a törvény bevezető indoklásában a koncepció készítője magyarázza, a három gyermek után kapott családi pótlék összege ekkor egy háromgyermekes tisztviselő fizetésének 23–43%-át, egy háromgyermekes hivatalosolga fizetésének pedig 30–50%-át tette ki.”<sup>147</sup>

További érdekessége a vizsgált törvénycikknek, hogy amennyiben a második csoportba tartozó alkalmazottnak gyermeke még a tizenhatodik életév betöltése után is kiváló eredménnyel tanulmányokat folytat, a miniszter (állami számvevőszék elnöke) az ilyen gyermek után is engedélyezhet családi pótlékot, illetőleg a már folyósított családi pótlékot továbbra is engedélyezheti. Ebben az esetben a családi pótlék csak addig jár, amíg a gyermek tanulmányait befejezi, legfeljebb azonban huszonnegyedik életévének betöltéséig.

Szintén kedvező szabályozása az 1912. évi XXXV. törvénycikknek az a rendelkezése, amelynek értelmében méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén és ha azt a vagyoni viszonyok is indokolják, a miniszter (állami számvevőszék elnöke) - a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával - családi pótlékot engedélyezhet olyan alkalmazott részére is, akinek ugyan nincsen az előírt

---

<sup>147</sup> Tárkányi (2), 1998. 237. o.

feltételeknek megfelelő gyermeke, azonban legalább két, vele közös háztartásban élő és saját jövedelemmel nem rendelkező családtagot tart el keresményéből. Vagyis a törvénycikk nem csak a gyermekek, hanem az eltartott családtagok számára is elérhetővé tette a családi pótlékot. Az eltartottak vonatkozásában a családi pótlék összege az alábbiak szerint alakul. Két családtag után olyan összegű családi pótlékot lehet engedélyezni, mint egy gyermek után, három családtag után pedig olyan összegűt, mint két gyermek után és négy vagy ennél több családtag után olyan összegűt, mint három vagy ennél több gyermek után. További méltányossági szabály az eltartott családtagokkal kapcsolatban az, hogy a családi pótlékot, méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén és ha azt a vagyoni viszonyok is indokolják, a miniszter (állami számvevőszék elnöke) - a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával - olyan alkalmazott részére is engedélyezheti, aki az előírt feltételeknek megfelelő egy vagy két gyermeke után már élvez családi pótlékot, és ezeken a gyermekeken kívül még legalább két, vele közös háztartásban élő és saját jövedelemmel nem bíró családtagot tart el keresményéből. Ebben az esetben a családi pótlék összegét ugyanúgy kell megállapítani, mint az eltartott családtagok esetében egyébként, azonban ez a családi pótlék a gyermek vagy a gyermekek után járó családi pótlékkal együtt nem lehet több, mint a három vagy ennél több gyermek után járó családi pótlék.

A törvénycikk szabályozása értelmében az első magyar családi pótlék mentes minden állami, törvényhatósági és községi adó alól.

Tárkányi kimutatja, hogy az 1912. évi XXXV. törvénycikkkel megteremtett családi pótlék csak 5500 igénylőt és körülbelül 7000 gyermeket érintett, így társadalmi jelentősége csekély volt, viszont jól kidolgozott és úttörő volta figyelemre méltó.<sup>148</sup>

Európában alig néhány országban találunk csak olyan családi pénzbeli ellátást, amely megelőzte a magyar családi pótlékot.<sup>149</sup>

A pénzbeli családtámogatási ellátásokra vonatkozó jogalkotásban a következő fontos lépcsőfokot a betegségi és baleseti kötelező biztosításról szóló 1927. évi XXI. törvénycikk jelentette, amelynek értelmében szülés esetén a betegség esetére biztosítottak az intézettől az alapszabályban megállapított, de legalább a következő ellátásokra jogosultak:

<sup>148</sup> Tárkányi (2), 1998. 237. o.

<sup>149</sup> Ilyen volt például az 1883-as német, az 1894-es belga és az 1910-es olasz gyermekágyi segély, valamint az 1911-ben bevezetett német özvegyi/árvasági nyugdíj. Ld. Tárkányi (2), 1998. 237. o.

1. szükséges szülészeti segédkezés és gyógykezelés;
2. terhességi segély a terhesség utolsó hat hetére, a biztosított nő tényleges javadalmazása napi átlagának vagy átlagos napibérének teljes összegében;
3. gyermekágyi segély a szülés napjától kezdve hat héten át a biztosított nő tényleges javadalmazása napi átlagának vagy átlagos napibérének teljes összegében;
4. szoptatási segély a gyermekágyi segély megszűnését követő tizenkét héten át azon biztosított nők számára, akik gyermeküket maguk szoptatják, napi 60 fillér összegben;
5. a szükséges szülészeti segédkezés és gyógykezelés, úgyszintén terhességi segély a terhesség utolsó négy hetére, továbbá gyermekágyi segély a szülés napjától kezdve hat héten át, végül szoptatási segély a gyermekágyi segély megszűnését követő tizenkét héten át a biztosított felesége részére. A feleség terhességi és gyermekágyi segélye napi 40 fillér, szoptatási segélye pedig napi 30 fillér.

Azaz az 1927. évi XXI. törvénycikk három régi-új ellátást vezetett be az édesanyák számára: a terhességi segélyt, a gyermekágyi segélyt valamint a szoptatási segélyt. Régi-új ellátások ezek, mivel mindhárom ellátás már korábban is bevezetésre került, újak azonban a szabályozás eltérő tartalma miatt (például a terhességi segély a korábbi jogszabály értelmében a terhesség utolsó négy hetére járt). Ezeket az ellátásokat pedig nem csak a biztosított nő számára tette elérhetővé a jogszabály, hanem a biztosított férj nem biztosított felesége számára is.

A törvénycikk értelmében a betegségi biztosításra kötelezettek köre szinte minden foglalkozásra kiterjedt, vagyis szemben a családi pótlékra vonatkozó törvénycikkkel, amely csak az állami foglalkoztatottak számára tette elérhetővé az ellátást, az 1927. évi XXI. törvénycikk sokkal szélesebb társadalmi csoportokra is gondolt<sup>150</sup>, és

<sup>150</sup> Betegségi biztosításra kötelezettek a következő belföldi vállalatok, üzemek, hivatalok és foglalkozások:

1. az ipartörvény alá eső minden vállalat, üzem és foglalkozás;
2. az ipartörvény alá nem eső, de keresetszerűen folytatott vállalkozások, üzemek és foglalkozások, mégpedig abban az esetben is, ha közérdekből egyébként különleges törvényi szabályozást nyertek (pl. közjegyzői, ügyvédi, műszaki irodák, orvosi rendelők, lapkiadóhivatalok, szerkesztőségek, színházak, gyógyszerárak, gyógyintézetek stb.);
3. a bányatörvény alá eső minden vállalat, üzem és foglalkozás;
4. kőfejtő, homok-, kavics- és agyagtermelő, kő- és földanyagokat feldolgozó vállalatok, üzemek és foglalkozások;
5. mindennemű építkezés (épület-, út-, híd-, vasút-, alagút-, víz-, gát-, csatorna-, kikötő-, erődítési-, vízvezeték-, gáz-, villanyvilágító és erőátviteli vezeték-építkezés, stb.) és építményfenntartás;
6. gyúlékony, egészségre ártalmas vagy mérges, úgyszintén robbanó anyagoknak és robbantó tárgyaknak előállítására és feldolgozására;
7. vegyszertári, fizikai és gyógyszerári laboratóriumok;
8. vágóhidak és jégművek;



önkéntes biztosításra is lehetőséget adott. Ezen kívül a törvénycikk felhatalmazta a minisztériumot arra, hogy a betegségi biztosítási kötelezettséget a felsoroltakon felül egyéb vállalatokra, üzemekre, hivatalokra és foglalkozásokra rendelettel kiterjessze. A betegségi biztosítási kötelezettség kiterjedt a külföldi munkáltató hazánkban foglalkoztatott munkavállalóira is, továbbá mai társadalombiztosítási szabályozásunkhoz hasonlóan jelen törvénycikk is kimondta, hogy a betegségi biztosítási kötelezettség nem terjed ki a külföldi államoknak a magyar állam területén működő képviselői hatóságaira.

A terhességi, a gyermekágyi és a szoptatási segélyre csak az a biztosított nő volt jogosult, aki igazolta, hogy a szülés előrelátható időpontját megelőző egy éven belül összesen legalább hat hónapon át betegség esetére biztosított volt. A nem biztosított feleségnek - aki a biztosított férje révén vehette igénybe az ellátásokat - a jogosultságát is csak akkor lehet megállapítani, ha szülésének előrelátható időpontját megelőző egy éven belül férje összesen legalább hat hónapon át betegség esetére biztosított volt. Ebben az esetben a feleség az említett segélyekre akkor is jogosult volt, ha a férj a szülés időpontjában már nem élt.

Fontos szabály, hogy az a nő, aki a terhességi vagy a gyermekágyi segély folyósításának időtartama alatt kereső foglalkozást végzett, a foglalkozás napjaira e segélyeket nem igényelheti. A jogalkotó gondolt azokra az édesanyákra is, akik nem tudtak szoptatni: ők orvosi igazolás alapján a szoptatási segély helyett megfelelő értékű csecsemőtápszert kaptak. Szintén a szoptatási segéllyel kapcsolatos szabály, hogy amennyiben a szoptatási segélyre jogosult anya gyermekét elhagyja vagy meghal, a szoptatási segélyezésre való jogosultság hátralévő tartamára a szoptatási segély annak jár, aki hitelt érdemlő módon igazolja, hogy a gyermeket eltartja.

- 
- 9. raktártartás, raktározás és kereskedelmi pincészet;
  - 10. fuvarozás, szállítmányozás, állattartás, ideértve versenyistálló tartását;
  - 11. gépjárművek (gépkocsi, felvonó, repülő, léghajó, stb.) tartása;
  - 12. vasúti üzemek, tekintet nélkül a hajtóerőre, gyáraik, műhelyeik és fenntartási munkálataik;
  - 13. hajózás és hajórakodás, ide nem értve a tengeri hajózást, úgyszintén kotró-, rév-, komp- és tutajozó vállalatok és munkálatok;
  - 14. a posta, távirtda és távbeszélő hivatalai, gyárai és műhelyei, valamint fenntartási munkálatai;
  - 15. mezőgazdasági és erdei termeléssel, állattenyésztéssel, halászattal, kert- és szőlőműveléssel, selymészettel és méhészettel összefüggő mellékiparok, még ha leginkább saját nyersterményeik feldolgozásával és eladásával foglalkoznak is;
  - 16. az állam, a törvényhatóságok és a községek hivatalai, úgyszintén az általuk, valamint a törvényesen bevett és a törvényesen elismert vallásfelekezetek által fenntartott vagy kezelt intézmények, intézetek, vállalatok és üzemek;
  - 17. a törvény által alkotott testületek (közjegyzői kamarák, ügyvédi kamarák, kereskedelmi és iparkamarák, munkásbiztosító intézetek, ipartestületek, stb.)
  - 18. az egyesületek és a társulatok, az alapok és az alapítványok.

Ugyancsak kiemelendő rendelkezés, hogy ikerszülés esetében a szoptatási segély az ikrek számához képest többszörös összegben járt.

Fő szabály szerint a terhességi, a gyermekágyi és a szoptatási segélyt a jogosultnak kellett kifizetni; helyette azonban – akár bejegyzése hiányában is - a vele közös háztartásban élő családtag kezébe voltak fizethetők az ellátások, ha a jogosult egyéni körülményei<sup>151</sup> következtében felmerült annak kockázata, hogy a kiszolgáltatott összeget nem a segély céljának megfelelő módon használja fel.

A pénzbeli családtámogatási ellátások rendszerében a következő változást az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban alkalmazott munkások gyermeknevelési pótlékáról szóló 1938. évi XXXVI. törvénycikk eredményezte. Ennek értelmében az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban foglalkoztatott napszámosnak, munkásnak, szolgának (altisztnek), továbbá - a kereskedősegéd kivételével - iparossegédnek és más hasonló alkalmazottnak mind a saját, mind a házastársa törvényes, törvényesített, örökbefogadott és házasságon kívül született gyermeke után, ha a gyermek eltartásának kötelezettsége terhelte és a tartásáról gondoskodott, gyermeknevelési pótlék járt, amely szintén minden adó alól mentes volt. A felsoroltakon kívül gyermeknevelési pótlék járt az unoka eltartására kötelezett nagyszülőnek is, ha az unoka eltartásáról gondoskodott. A jogszabály kimondta, hogy ugyanazon gyermek után ugyanarra az időre csak egy jogosult igényelhetett gyermeknevelési pótlékot, és pedig a házastársak együttélése esetében elsősorban a férj.

A gyermeknevelési pótlék a gyermek tizennegyedik életévének betöltéséig, vagy a jogosultnak a tartási kötelezettsége megszűnéséig járt, összege pedig minden gyermek után havi öt pengő volt. Amennyiben a pótlékra jogosult a gyermek eltartásáról nem gondoskodott, a gyermeknevelési pótlék annak járt, aki a gyermeket eltartotta. Méltányos intézkedése a törvénycikknek az, hogy a gyermeknevelési pótlékot még további hat hónapon át folyósítani kellett abban az esetben, ha a jogosult meghalt. Sőt, ugyancsak ki kellett fizetni a pótlékot akkor is, ha a jogosult baleset vagy betegség miatt keresőképtelenné vált vagy munkaviszonya bármely okból önhibáján kívül megszűnt és új alkalmazást önhibáján kívül nem kapott, vagy katonai szolgálatot teljesített. Ezekben az esetekben a pótlék további három hónapon

---

<sup>151</sup> A törvénycikk az egyéni körülményekre példaként az iszákosságot és az elmezavart említi.

át, de legfeljebb annyi időre járt, amennyi időn át a jogosult a megszakítást megelőzően munkaviszonyban állt.

A gyermeknevelési pótlék tehát jelen jogszabály értelmében a gyermek tizennegyedik életévének betöltéséig járt és e törvénycikk nem adott lehetőséget a továbbtanulás esetére történő továbbfolyósításra sem, ahogyan ezt lehetővé tette az állami alkalmazottak családi pótlékáról szóló törvénycikk. Ezzel kapcsolatban Fluck megjegyzi: „Egyes családi bérrendszerek magasabb életkorig részesítik a gyermeket pótlékban, a mi törvényünk azonban egyrészt szerényebb anyagi eszközeinkre való tekintettel, másrészt pedig figyelemmel arra, hogy a munkáscsaládok gyermekei nálunk 14-ik életévük betöltésekor általában már maguk is alkalmazásba lépnek, nem tartotta célszerűnek e korhatár magasabbra való emelését.”<sup>152</sup>

Fluck a gyermeknevelési pótlék mértékének védelmében hangsúlyozza, hogy „Vannak, akik ezt az 5 pengős összeget lekicsinylik és keveslik; ezek azonban nem ismerik eléggé a tényeket. Meg kell ugyanis állapítanunk, hogy összecszerúségben sem maradunk el semmiben a külfölddel szemben, a belföldi munkabérekhez viszonyítva pedig egyenesen igen jelentős gyermeknevelési pótlékunk összege.”<sup>153</sup> A korszakban egyébként több országban a családi pótlék összege a gyermekszámhoz viszonyítva progresszív vagy degresszív volt, míg a magyar gyermeknevelési pótlék egységes összegű, ezt Fluck szerint az egyszerű adminisztrációhoz fűződő gyakorlati szempontok indokolták.

A havi öt pengős gyermeknevelési pótlék-összeghez Csizmadia is fűz megjegyzéseket, amikor összeveti az új ellátást az 1912-ben bevezetett családi pótlékkal. „Különbség volt azonban a családi pótlék és a gyermeknevelési segély összege között. Mikor 1932-ben megállapították a családi pótlék összegét, annak nagyságát feleség után 6 P-ben állapították meg. (3000/1932. ME.) Később 1937-ben a gazdasági válság alatt csökkentett megállapítást felemelték a harmadik és következő gyermekekre vonatkozóan (a harmadik és minden következő gyermek után havi 18, a kisebb kategóriáknál 16,50, illetve 13,50 P. járt (1937:XIII.tc. 1.§. (1) bek.). Egy évvel később újabb törvény a harmadik és a további gyermekekre megállapított mértéket kiterjesztette az egy, két és három gyermekekre, a negyedik és még további gyermekekre pedig magasabb összegben állapította meg azt (a negyedik és

<sup>152</sup> Fluck András: A munkások gyermeknevelési pótléka. A családi munkabér magyar intézménye. In: Martonffy Károly (szerk.): A mai magyar szociálpolitika. Budapest, 1939, Dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc. 692. o.

<sup>153</sup> Fluck, 1939. 692. o.

további gyermekek után havi 24 P-t - kisebb kategóriáknál 22, 20, 18 P-t - (1938: XXXVIII. tc. 1.§. (2)) fizettek. Ugyanez a törvény állapította meg a feleségnek járó családi pótlék összegét is, valamint - a feleségével azonos mértékben - az olyan más családtagok után járó összeget is, akik abban csak engedély alapján részesültek.” A családi pótlék összegének változásait vizsgálva, azt a gyermeknevelési pótlék összegéhez hasonlítva Csizmadia megállapítja, hogy „a gyermeknevelési pótlék összege minden igényjogosult gyermek után csak havi 5 P volt, ami - az árat tekintve - csupán látszatintézkedést jelentett” és „aligha jelentett segítséget a sokgyermekes családok számára”.<sup>154</sup>

A gyermeknevelési pótlékre való jogosultság megállapításával, valamint a gyermeknevelési járulék befizetésével és a gyermeknevelési pótlék kifizetésével járó teendőket az ipar (kereskedelem), valamint a bányászat és a kohászat egyes ágaira kiterjedő hatáskörrel felállított szakmai családpénztárak látták el. A szakmai családpénztárak pénzügyi egyensúlyának fenntartására, a szakmai és a vállalati családpénztárak működésének ellenőrzésére, valamint a hozzáutalt munkavállalók tekintetében a szakmai pénztárak teendőinek elvégzésére Budapest székhellyel létrehozták az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárt. A gyermeknevelési pótlék fedezésére az ipari (kereskedelmi), valamint a bánya- és kohóvállalatok kötelesek voltak a náluk alkalmazott napszámosok, munkások, szolgák (altisztek), továbbá - a kereskedősegédek kivételével - az iparossegédek és más hasonló alkalmazottak előző évi átlagos létszámának és a járulékegységnek szorzatával meghatározott összeget negyedévente, egyenlő részletekben a családpénztárba előzetesen befizetni. Fluck megemlíti ezzel kapcsolatban, hogy „az előkészítő megbeszélések idején még az a megoldási mód volt előtérben, hogy ha csekélyebb mértékben is – olasz példára – a munkavállalók is járuljanak hozzá a gyermeknevelési pótlék terheihez, a munkaadók azonban nemes gesztussal magukra vállalták a gyermeknevelési pótlékkal járó összes terhek viselését.”<sup>155</sup>

Az ipar (kereskedelem), valamint a bányászat és a kohászat egyes ágaira kiterjedő hatáskörrel felállított szakmai családpénztár a befolyt járulékból a gyermeknevelési pótlék kifizetése után fennmaradó felesleget az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárba volt köteles befizetni. Fontos garanciális szabály volt az, hogy ha a szakmai családpénztár a befolyt járulékból a gyermeknevelési pótlék kifizetésére

<sup>154</sup> Csizmadia, 1977. 149-150. o.

<sup>155</sup> Fluck, 1939. 693. o.

szükséges összeget teljes egészében fedezni nem tudta, a hiányzó összeget az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár folyósította. A befolyt járuléknak a gyermeknevelési pótléokra ki nem fizetett részét tartalékalapként kellett kezelni.

Az 1938. évi XXXVI. törvénycikk francia mintára született, Franciaországban 1932-ben lépett hatályba a családi pótlékról szóló törvény, a családpótlék-biztosítás rendszere kötelezővé vált az iparban és a kereskedelemben a munkaadók számára, néhány év múlva a mezőgazdaságra is kiterjesztették a rendszert.<sup>156</sup> Magyarországon már 1935-ben felvetették a családi munkabér-pótlék bevezetésének gondolatát. Elsőként 1936-ban a Francia-Magyar Pamutipar Rt. léptette életbe a családi bérpótlékot, majd 1937-ben Bornemisza Géza iparügyi miniszter vezette be a családi bérpótlék rendszerét a komlói állami kőszénbányánál.<sup>157</sup> E példákat Fluck szerint már csak a Pest- és Nógrád Megyei Egyesített Kőbánya és Útépítő Rt., a Hangya Szövetkezet és Baranya vármegye komlói kőbányavállalata követte.<sup>158</sup>

A fentiekben bemutatott gyermeknevelési pótlék tehát nem más, mint a szélesebb társadalmi csoportokra kiterjesztett családi pótlék. Fluck az ellátás elnevezésének indokaként azt emeli ki, hogy a gyermeknevelési pótlékot a családpénztárak - ellentétben más rendszerekkel, ahol a feleség vagy eltartott más családtag is részesül pótlékban - csak a gyermekek után fizetik. Kedvező szabálya a törvénycikknek ezzel kapcsolatban, hogy ha jogszabály, szokás, szerződés vagy megállapodás alapján a munkást nagyobb összegű családi pótlék illetné meg, mint a gyermeknevelési pótlék összege, a munkaadó ezt a nagyobb összegű pótlékot köteles továbbra is fizetni, illetve azt az összeget, amely a gyermeknevelési pótlék és a régi pótlék összege közötti különbözetként került megállapításra.

Fluck írása alapján összevethetjük a gyermeknevelési pótlék magyar rendszerét a korszakban Európában három országban bevezetett családi bérpótlék szabályozásával.<sup>159</sup> A francia rendszerben szabadon jöhetnek létre a családi pótlék

<sup>156</sup> Tárkányi (2), 1998. 237. o.

<sup>157</sup> Fluck kiemeli, hogy a magyar gyermeknevelési pótlék életre hívásában nagy szerepet játszott a Francia-Magyar Pamutipar Rt. tulajdonosa, a francia Dewavrin család, amely több fórumon is lelkes agitációt fejtett ki a családi munkabér-pótlék bevezetése érdekében, valamint említésre méltó még Bikkal Dénes, az OTI titkárának munkája, aki számos publikációjában igyekezett népszerűsíteni a gondolatot. Ld. Fluck, 1939. 690. o.

<sup>158</sup> Fluck, 1939. 690. o.

<sup>159</sup> Fluck tanulmányában hangsúlyozza, hogy a családi pótlék rendszere más államokban is megvalósult már, de nem oly intézményes módon, mint az említett államokban: „Kollektív szerződések, egyéni kezdeményezések, törvényes szabályozás alapján többé-kevésbé rendszeresen fizetnek ma már a munkaadók családi bérpótlékot Németországban, Hollandiában, Lengyelországban, Chilében, Újzélndban és Észtsországban.” Ld. Fluck, 1939. 696. o.

folyósítására a pénztárak, és a munkaadók szabadon választhatják ki azt a pénztárt, amelyhez csatlakoznak, azonban a fizetendő járulékok és a nyújtható szolgáltatások eltérőek. Ebben a rendszerben Fluck szerint az államnak tulajdonképpen nincsen szerepe és az egyes pénztárak fölött sincsen felettes szerv. A belga rendszerben a pénztárak szintén szabadon alakulhatnak és a munkaadók is szabadon választhatják meg a pénztárt, amelybe belépnek, a járulékok és a szolgáltatások azonban itt már egységesek, továbbá az egyes pénztárak fölött állami ellenőrző szerv működik. Az olasz családi bérpótlék rendszere teljesen egységes járulékkal és szolgáltatásokkal működik és egyetlen, állami jellegű pénztárat ismer. Fluck megítélése szerint „a legtisztább és leglogikusabb szervezést a magyar rendszer mutatja: a munkaadók csak a szakmájuknak megfelelő családpénztár kötelékébe tartozhatnak, a járulékok és a szolgáltatások teljesen egységesek, a felügyeletet, ellenőrzést és a kiegyenlítést állami szerv látja el.”<sup>160</sup>

A magyar családi pótlék rendszerében a következő változás 1945-höz kapcsolódik, amikor a gyermeknevelési pótlék jogosultságát kiterjesztették a minimum tíz főt foglalkoztató üzemek alkalmazottaira, a 11780/1946. M.E. sz. rendelet pedig a kötelező társadalombiztosítás hatálya alá tartozó összes dolgozóra kiterjesztette, azaz biztosítási alapú ellátás volt ekkor. A jogosultsági korhatárt felemelték a gyermek tizenhat éves koráig. A jogi szabályozás felszámolta az állami és nem állami alkalmazottak közötti különbségtételt. Az egységes rendszerben járó családi pótlék jogosultsági feltétele azonos lett a betegségi biztosításéval. A változtatások következménye a jogosultak számának jelentős növekedése lett: az 1940-es évek első felében nem egészen 200 ezer gyermek után folyósítottak családi pótlékot, míg 1947-ben már 423 ezer gyermek részesült az ellátásban.<sup>161</sup> 1948-ban a 3160/1948. M.E. sz. rendeletnek köszönhetően már a tizenhat éven felüli gyermek után is járt családi pótlék huszonnégy éves koráig, ha a gyermek tanult. A beteg gyermek után korlátlanul, akár élete végéig járt a családi pótlék a szülőknek, amely ellátás egészen 2001-ig, a fogyatékosági támogatás bevezetéséig megmaradt.<sup>162</sup>

Soron következik az anyasági ellátások változásának vizsgálata. Az 1927. évi XXI. törvénycikk által kialakított rendszerben az egyik változást a 8880/1948. sz. Korm. rend. eredményezte, amelynek értelmében az egy éven aluli beteg gyermekét

<sup>160</sup> Fluck, 1939. 696. o.

<sup>161</sup> A családi pótlék rendszer fejlődése. Budapest, 1979, SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága. Ld. még Pogány, 2003. 311-312. o és Tárkányi (2), 1998. 239. o.

<sup>162</sup> Pogány, 2003. 312. o.

gondozó anya jogosult táppénzre; a másik változást pedig az 1040/1949. (II. 1.) sz. Korm. rend. valósította meg, amely a gyermek születésekor az édesanya számára 500 forint anyasági segélyt állapított meg. A nem biztosított édesanyák is jogosultak voltak biztosított férjük után anyasági segélyre, 460 forint összegben.

#### **IV.2. Családtámogatások az ötvenes-hatvanas években**

Az ötvenes évekre kialakult családtámogatási rendszerben az első nagyobb jelentőségű változást az anya- és gyermekvédelem továbbfejlesztéséről szóló 1004/1953. (II. 8.) sz. MT határozat indukálta. E határozat értelmében a terhességi és gyermekágyi segély tizenkét héten át járt, összege pedig az anya korábbi átlagkeresetének 100%-a volt. E jogforrás kimondta azt is, hogy a dolgozó anyák anyasági segélyét 500 forintról 600 forintra, az első gyermek után 700 forintra kellett felemelni. A TSZ-tagoknak terhességi és gyermekágyi segély nem járt, viszont az anyasági segély emelt szintű volt, amelyet a korábbi 1330 forintról 1400 forintra kellett felemelni, az első gyermek után pedig 1500 forintra. A rendelkezések a Munka Törvénykönyvét azzal egészítették ki, hogy a szülési szabadság tizenkét hét, és csak orvosi engedéllyel lehet mind a tizenkét hetet a szülés után kivenni, valamint azzal, hogy az édesanyáknak a gyermek kilenc hónapos koráig szoptatási szünet tartása munka közben engedélyezett, amelyre kisebb gyermek esetében naponta kétszer, nagyobbánál naponta egyszer volt lehetőség. Amennyiben az anya számára gyermeke táplálása így nem volt megoldható, akkor jogában állt kivenni legfeljebb három hónap fizetés nélküli szabadságot.<sup>163</sup> Az 1004/1953. (II. 8.) sz. MT határozat csecsemőkelengye juttatásáról is szólt, 400 forint értékben, valamint rendelkezett a legalább három gyermek után járó családi pótlék összegének emeléséről is.

1953-ban a családi pótlék vonatkozásában további változás is történt: a pótlékra való jogosultságot kiterjesztették a három- vagy többgyermekes mezőgazdasági termelősövetkezeti dolgozók családjára is, amellyel egy régóta fennálló hiányosságot orvosolt a jogalkotó. Esetükben azonban a pótlék alacsonyabb összegű volt, mint amennyi az állami szektorban foglalkoztatott dolgozók gyermekei után járt, továbbá csak abban az esetben folyósították, ha a megelőző évben a dolgozó

<sup>163</sup> Ehhez kapcsolódik a Munka Törvénykönyvét módosító 46/1962. (XII. 24.) sz. rend. azon szabálya, amely szerint „nem lehet felmondással megszüntetni a munkaviszonyát annak a dolgozó nőnek, aki fizetés nélküli szabadságot gyermeke szoptatásának, illetve gondozásának biztosítására vett igénybe a fizetés nélküli szabadság tartama alatt és az azt követő 15 napon belül.” Továbbá az „azonnali hatályú elbocsátást kimondó fegyelmi határozatot a szülési szabadság tartama alatt végrehajtani nem szabad.”

legalább 120 munkaegységet teljesített. A jogosultság a gyermek tizenhat éves koráig állt fenn, illetve amennyiben tanult, tizennyolc éves koráig. Az állami szektorban foglalkoztatottak esetében a jogosultság a két vagy több gyermekes családokra korlátozódott, azaz az egygyermekesek ettől kezdve nem részesülhettek családi pótlékban.

Szintén az 1953-as év fejleménye a gyermekes családok pénzbeli támogatását illetően az, hogy ebben az évben a Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. tvr. módosításáról és kiegészítéséről szóló 1953. évi 25. tvr. bevezette a gyermekápolási szabadság intézményét. Ennek értelmében a dolgozó nőt egyévesnél fiatalabb beteg gyermekének ápolása és gondozása érdekében kérelmére táppénzes állományba kellett helyezni, ha igazolta, hogy a gyermek otthoni ápolásra szorul és ápolását más családtag nem tudja ellátni. Ha a beteg gyermek egyévesnél idősebb, de tízévesnél fiatalabb, a dolgozó nőnek - kérelmére - az otthoni ápolás biztosítására, amennyiben azt más családtag ellátni nem tudja, fizetés nélküli szabadságot kell engedélyezni. Az egyedülálló dolgozó nőt, ha a gyermek egyévesnél idősebb, de kétévesnél fiatalabb, a szabadság tartamára - de egy éven belül összesen legfeljebb hatvan napra - táppénz illeti meg. A végrehajtási rendelet értelmében egyedülállónak azt a nőt kellett tekinteni, aki elvált, özvegy, vagy nem házasságban élő nő volt, továbbá akinek a férje első tényleges katonai szolgálatot teljesített, vagy betegség miatt állandóan keresőképtelen volt, illetve akinek a férje szabadságvesztés büntetését töltötte, vagy ismeretlen helyen tartózkodott. Ahogy láttuk, a jogszabály a táppénz folyósítását feltételhez kötötte: az anya a táppénzre csak abban az esetben volt jogosult, ha a gyermek ápolását az anyával közös háztartásban élő más alkalmas családtag keresetvesztés nélkül nem tudta ellátni. A szükséges ápolás, felügyelet ellátására alkalmas személynek a legalább 16. életévét betöltött nőt kellett tekinteni. Ha azonban orvosi igazolás szerint az említett személy egészségi állapota vagy magas kora miatt az ápolás, illetőleg a felügyelet ellátására alkalmatlan, vagy pedig a gyermeket kizárólag az anya ápolhatja, az anya jogosultságát el kellett ismerni.<sup>164</sup> Göndör kiemeli, hogy „ebből is látható az a társadalmi felfogás, amely szerint a gyermekek ápolásával járó teendőket csak a nők végezheték, tehát fel sem merült

<sup>164</sup> Mattyasovszky Pál - Mészáros Tibor: Társadalombiztosítási jogszabályok és azok gyakorlata. Budapest, 1965, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 72. o.



annak a gondolata, hogy esetleg a gyermek apja marad otthon a gyermekkel annak betegsége esetén abban az esetben, ha a szülők együtt éltek.”<sup>165</sup>

A dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. törvényerejű rendelet módosításáról rendelkező 1968. évi 19. törvényerejű rendelet értelmében azonban már az egyedülálló dolgozó férfi is jogosulttá vált a táppénzre, mind az egyévesnél fiatalabb, mind az egyévesnél idősebb gyermek ápolása esetén. Göndör szerint „ez nem jelent teljes egyenlőséget, mert az együtt élő szülők esetén továbbra is csak az anya volt jogosult a gyermekápolási táppénzre”; álláspontom szerint azonban ez nagy jelentőségű előrelépés abban, hogy a gyermekvállalással, -neveléssel kapcsolatban járó kedvezmények idővel ne csak az édesanya által legyenek elérhetőek. Az 1973. évi 27. törvényerejű rendelet ismét módosította az 1955. évi 39. törvényerejű rendeletet, mégpedig úgy, hogy a gyermekápolási táppénz igénybe vételének a lehetőségét kiterjesztette a gyermek hatéves koráig, amit a dolgozó nő és az egyedülálló dolgozó férfi vehetett igénybe. A táppénz időtartamát a gyermekek korának függvényében határozta meg a jogalkotó. A gyermek hároméves életkorának betöltéséig gyermekenként és évenként hatvan napig, ha a gyermek háromévesnél idősebb volt, gyermekenként és évenként harminc napig járt táppénz. Az egyedülálló dolgozót egyévesnél idősebb, de hatévesnél fiatalabb gyermek betegsége esetén évenként és gyermekenként hatvan napig illette meg az ellátás.<sup>166</sup>

Bár az előbbieken a gyermekápolási táppénz szabályainak változása miatt annak többszöri módosításait is megvizsgáltuk, térjünk vissza az eredeti, a dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. törvényerejű rendeletre, amely a gyermekápolási táppénzen kívül is tartalmazott témánk szempontjából fontos szabályokat. A rendelet kiterjesztette a terhességi és gyermekágyi segélyre való jogosultságot: a jogszabály értelmében, amennyiben az édesanya a szülést megelőző két évben legalább 270 napon át biztosított volt, akkor a segély összege korábbi átlagkeresetének 100%-a. Ha viszont 270 napig nem, de legalább 180 napon át biztosított volt, akkor is jogosult a segélyre, ebben az esetben a segély összege csak korábbi átlagkeresete 50%-a. A 6/1955. (XII. 31.) SZOT sz. szabályzat szerint pedig a dolgozó nőnek járó anyasági segély összege az első gyermek után 700 forint, a további gyermekek után 600 forint. Mindez minimum 270 nap előzetes biztosítási

<sup>165</sup> Göndör Éva: A gyermekgondozási támogatások az államszocializmus időszakában, különös tekintettel a gyermekgondozási segélyre. In: Jog – Állam – Politika, 2012/4. 80. o.

<sup>166</sup> Göndör, 2012. 81. o.

idő esetén van így, 180 és 270 nap közötti biztosítási idő esetén ezen összegek fele járt.<sup>167</sup> Az e szabályzatot módosító 3/1962. (XII. 24.) SZOT sz. szabályzat értelmében a mezőgazdaságban dolgozó biztosított nők anyasági segélye minimum 270 nap előzetes biztosítási idő esetén az első gyermek után 2900 forint, a további gyermekek után 2800 forint. Látható, hogy ezek az összegek jóval magasabbak, mint más társadalmi csoportokéi, azonban ne feledkezzünk el arról, hogy a mezőgazdaságban dolgozók terhességi és gyermekágyi segélyre nem voltak jogosultak.

Időközben a családi pótlék vonatkozásában annyi változás történt, hogy 1959-től a három és több gyermek után, valamint az egyedülálló nők részére járó családi pótlék összegét jelentősen felemelték. 1966-ban pedig a családi pótlékra való jogosultságot kiterjesztették a kétgyermekes mezőgazdasági termelészövetkezeti dolgozók családjaira is. Érdekes újdonságként jelentkezett a rendszerben az, hogy 1968-tól családi pótlékra váltak jogosulttá a mezőgazdasági termelészövetkezetek öregségi és munkaképtelenségi járadékban részesülő tagjai is, valamint jogosulttá váltak az egyedülálló férfi dolgozók egy gyermek után. Pogány szerint ezzel a rendelkezéssel szűnt meg a különbség a fizikai és szellemi dolgozók, valamint a mezőgazdaságban dolgozók között.<sup>168</sup>

A családok pénzügyi ellátásai között a legnagyobb fejlemény a hatvanas években a gyermekgondozási segély 1967-es bevezetése volt. A gyermekgondozási segély (a továbbiakban: gyes) bevezetésére a 3/1967. (I. 29.) Korm. rendelet megalkotásával került sor, amelynek végrehajtási szabályait a 3/1967. (II. 26.) MüM rendelet határozta meg. A termelészövetkezeti tagokra vonatkozó részletes szabályokat pedig az 1/1967. (II. 26). FM rendelet állapította meg. A gyermekgondozási segélyt az 1967. január 1. napján vagy ezt követően született gyermekek után kellett folyósítani. A magyar gyes volt bevezetésekor a világ leghosszabb időtartamú, legkedvezőbb gyermekgondozási segélye. Tárkányi szerint a mintát Ausztria szolgáltathatta, ahol 1961-ben létrehoztak egy, a későbbi magyar gyeshez hasonló, viszonylag alacsony, fix összegű gyermekgondozási segélyt, amely azonban ekkor még csak a gyermek egyéves koráig járt.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Pogány, 2003. 315. o.

<sup>168</sup> Pogány, 2003. 312. o.

<sup>169</sup> Tárkányi (2), 1998. 246. o.

A magyar gyermekgondozási segély bevezetésekor a gyermek két és fél éves koráig járt, összege pedig 600 forint, TSZ-tagok esetében 500 forint volt. Azaz a gyés összege fix volt, nem függött a nő korábbi keresetétől, valamint több gyermekgondozási segélyre jogosító gyermek esetén az összeg gyermekenként járt. A gyés 1967-es, havi hatszáz forintos összege az átlagos női kereset kb. negyven százalékaival volt egyenlő.<sup>170</sup> Az az édesanya volt jogosult rá, akinek a szülést megelőző tizenkét hónapban folyamatos munkaviszonya volt, vagy aki a szülést megelőző másfél évben összesen legalább tizenkét hónap munkaviszonnyal rendelkezett és a munkaviszonyában fizetés nélküli szabadságot kért. A mezőgazdasági termelészövetkezetekben dolgozó nők némileg eltérő feltételekkel és módon voltak jogosultak a gyermekgondozási segélyre. A mezőgazdasági termelészövetkezet nő tagja akkor kaphatott gyest, ha a szülést megelőző naptári évben vagy a szülést megelőző tizenkét hónapban termelészövetkezeti tagként legalább százhusz napon át részt vett a közös munkában. A gyermekgondozási segély az örökbefogadott, a mostoha és a nevelt gyermek után is megillette a nőt. Az ellátást a szülési szabadság idejét is beleszámítva legfeljebb harminc hónapon át lehetett igénybe venni, amely időszak munkaviszonyban töltött időnek számított és magát a segélyt a táppénz folyósítására illetékes szerv folyósította. Költségeit a társadalombiztosítás keretében külön erre a célra biztosított pénzügyi fedezet terhére kell elszámolni. A gyermekgondozási segélyben részesülő dolgozó nő gyermekét a segélyezés ideje alatt bölcsődében nem lehetett elhelyezni. A bevezetés évében, 1967-ben a jogosultak 67,4%-a vette igénybe a gyest.

A gyermekgondozási segély rendszerében bekövetkező első változást az 5/1969. (I. 28.) Korm. sz. rendelet eredményezte, amelynek értelmében a gyés a gyermek hároméves koráig járt, a jogosultságot pedig kiterjesztették a legalább napi hat órában foglalkoztatottakra, illetve azon dolgozó nőkre, akik bármely iskola nappali tagozatán végzett tanulmányaik befejezését követően kilencven napon belül munkaviszonyt vagy szövetkezeti tagsági viszonyt létesítettek. A rendelet értelmében az anya a gyermekgondozási segélyre akkor is jogosult volt, ha a próbaidővel vagy határozott időtartammal létesített munkaviszonya a szülési szabadság ideje alatt megszűnt. Sándorné kiemeli, hogy a segély időtartamának felemelésével

<sup>170</sup> Az átlagos női kereset akkor 1506 forint volt. Lásd Sándorné Horváth Erika: A gyestől a gyedig. Budapest, 1986, Kossuth Könyvkiadó. 31. o.

áthidalhatóvá váltak a szűkös óvodai ellátásból eredő nehézségek, és az új szabályozás még fokozottabban szolgálta az anya-gyermek kapcsolat erősítését is.<sup>171</sup>

### IV.3. Családtámogatások a hetvenes években

1973-tól felemelték a gyermekgondozási segély összegét. A változtatás háttérében az a tény állhatott, hogy az alacsony összegű gyesek az egyébként is alacsony jövedelmű édesanyák számára jelentett megoldást, az ő körükben –ha átmenetileg is, de ugrásszerűen - emelkedett a termékenység. A magasabb jövedelemmel rendelkező édesanyák esetében a jövedelemhez nem igazodó, fix összegű gyermekgondozási segély nem könnyítette meg a döntést a gyermekvállalás és a munka között. Tárkányi megfogalmazásában „a magasabb keresetű nők nagy része számára a keresetcsökkenés még a GYES kompenzáló hatását figyelembe véve is túl nagy” volt; a magasabb iskolai végzettségű nők ritkábban is vették igénybe a gyest, mint az alacsony iskolai végzettségűek, és akik igénybe vették közülük, azok átlagosan rövidebb ideig, mint az alacsonyabb iskolai végzettségű nők, tehát hamarabb visszamentek dolgozni.<sup>172</sup> Az 1973-as emelés után a gyermekgondozási segély összege tehát a következőképpen alakult: az első gyermek után havi 800 forint, a második gyermek után havi 900 forint, a harmadik és minden további gyermek után 1000 forint. Ugyanezek az összegek TSZ-tagoknak 700 forint, 800 forint és 900 forint voltak. Ehhez 1974-től havi 50 forint árkompenzálás járt.<sup>173</sup>

Ezzel párhuzamosan a családi pótlék terén is történt változás: 1972-ben annak összegét is felemelték. A 12/1973. (XII. 23.) MüM. sz. rendelet a tizennégy éven aluli gyermekek esetében az első gyermek után kettő, a második után öt, a harmadik és minden további gyermek után pedig kilenc fizetett szabadnapot adott az anyáknak és a gyermekeiket egyedül nevelő apáknak.<sup>174</sup>

Tárkányi szerint ezek az 1970-es évek első felére időzített intézkedések egy család- és népesedéspolitikai csomagot alkottak. „Csak találgatni lehet, hogy a csomag összetevői közül egyenként melyik hogyan hatott, de az tény, hogy e csomag újabb,

<sup>171</sup> Sándorné, 1986. 31. o.

<sup>172</sup> Tárkányi (2), 1998. 247. o.

<sup>173</sup> 1976-tól további 60 forint, 1979-től újabb 180 forint, majd 1984-től havi 70 forint, 1985-től pedig havi 80 forint, azaz addig összesen 440 forint volt a gyesek melletti árkompenzáció összege.

<sup>174</sup> Bár témánkhoz szorosan nem kapcsolódik, mégis érdemes megemlíteni, hogy a hetvenes évek első felében több jogszabály szociálpolitikai lakásépítési kedvezményt nyújtott a gyermeket nevelő fiatal pároknak; a törlesztéssel kapcsolatos kedvezmény pedig a gyermekszámmal párhuzamosan növekedett. Ld. Tárkányi (2), 1998. 247. o.

még az 1967-esnél is jelentősebb termékenységi hullámot okozott. Ez a termékenység-emelkedés is csak egy átmeneti hullámnak bizonyult, az emelkedést hamarosan újabb csökkenés követte.<sup>175</sup>

A 19/1974. (VII. 31.) MüM. sz. rendelet újabb változást vezetett be a gyermekgondozási segély rendszerében, amely szerint a gyēs folyamatosan járhatott, akár a terhességi gyermekágyi segély helyett is, és abban az esetben is, ha közben megszűnt az édesanya munkaviszonya, de a gyēs alatt újabb gyermeket szült. E helyzetet a gyermekgondozási segélyre való jogosultság szempontjából úgy kellett tekinteni, mintha az anya ez alatt munkaviszonyban állt volna.

Ezt követően a jogalkotó a gyermekgondozási segély felhasználhatóságának rugalmasabbá tételére törekedett. A gyēs bevezetéséről szóló 1967-es rendelet szerint a gyermekgondozási segélyt indokolt esetben (például a férj átmeneti munkaképtelensége esetén) megszakíthatja az anya. Ha nem indokolt esetben szakította meg, akkor a megszakítás után visszatérhetett a fizetetlen gyermekgondozási szabadságra, azaz a gyést nem folyósították neki tovább. A 6/1976. (III. 18.) MüM. sz. rendelet kibővítette az indokolt esetek körét, ezzel rugalmasabbá téve a gyermekgondozási segély felhasználhatóságát; a nyolcvanas évektől további jogszabály-módosításokkal törekedtek a rendszer még inkább flexibilissé tételére, amelyekre később kitérünk.

A hetvenes évek másik nagy eredménye a családi pótlékkal kapcsolatban, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény hatályba lépésével a családi pótlék különálló rendszere beépült a társadalombiztosítás egységes rendszerébe, valamint megvalósult a jogosultak tekintetében az egyenlő elbánás elve.

A törvény az alapelvek között kimondta, hogy a nők, az ifjúság és a gyermekes, főként a többgyermekes családok anyagi ellátására különös gondot kell fordítani. A törvény alapján biztosítottak voltak a munkaviszonyban álló dolgozók, az ipari szövetkezetek tagjai, a mezőgazdasági és a halászati termelőszövetkezetek, a mezőgazdasági szakszövetkezetek tagjai, a szakmunkástanulók, a bedolgozók, továbbá a megbízás alapján rendszeresen és személyesen munkát végzők. A Minisztertanács felhatalmazást kapott arra, hogy a biztosítottak körét kiterjeszthesse. Mai társadalombiztosítási jogi szabályozásunkhoz igen hasonlóan, az 1975. évi II. törvény értelmében sem terjedt ki a társadalombiztosítás a külföldi állam képviselői

---

<sup>175</sup> Tárkányi (2), 1998. 247. o.

hatósága, a diplomáciai mentességet élvező nemzetközi szerv, valamint az ezekhez tartozó diplomáciai mentességet élvező személy alkalmazottaira, továbbá a külföldi munkáltatónak a magyar állam területén foglalkoztatott külföldi honos munkavállalóira. A felsorolt személyek társadalombiztosítási ellátására már e törvény értelmében is megállapodást lehetett kötni.

A törvény az alábbi társadalombiztosítási ellátásokról rendelkezett: betegségi és anyasági ellátás, családi pótlék, nyugellátás és baleseti ellátás, amely ellátások a biztosítottak hozzátartozóit is megillették.

A biztosítottat anyasági ellátásként táppénz, terhességi-gyermekágyi segély és anyasági segély illette meg. A biztosított eltartott hozzátartozójának a szülése esetén anyasági segély járt.

A táppénzzel kapcsolatos szabályok közül témánk szempontjából kiemelendő az, hogy túl azon, hogy az ellátás a keresőképtelenség tartamára járt, legfeljebb azonban az egyévesnél fiatalabb gyermek szoptatása, illetőleg ápolása címén a gyermek egyéves koráig; az egyévesnél idősebb, de háromévesnél fiatalabb gyermek ápolása címén évenként és gyermekenként hatvan napon át; a háromévesnél idősebb, de hatévesnél fiatalabb gyermek ápolása címén évenként és gyermekenként harminc, egyedülállónak hatvan napon át járt. Azaz a jogszabály – hasonlóan az ötvenes évek szabályozásához – rendelkezik a gyermekápolási szabadság intézményéről.

A táppénz összegét a keresőképtelenséget megelőzően elért kereset napi átlaga alapján kellett megállapítani. A táppénz mértékét a Minisztertanács állapította meg, összege azonban - a kórházi ápolás idejére járó táppénz kivételével - a napi átlagkereset hatvanöt, hosszabb biztosítási idő és megszakítás nélküli munkaviszony esetén hetvenöt százalékánál kevesebb nem lehetett. Ennek megfelelően a 17/1975. (VI. 14.) MT sz. rendelet úgy rendelkezett, hogy ha a biztosítás megszakítás nélkül két év óta fennáll, a táppénz a napi átlagkereset hetvenöt, egyébként hatvanöt százaléka.

A terhességi-gyermekágyi segély szabályai is igen hasonlóak a jelenkori szabályozáshoz: az ellátás annak járt, aki a szülést megelőzően két éven belül 180 napon át biztosított volt, és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szült, vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szült. A terhességi-gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra járt azzal, hogy a

szülési szabadságnak azon tartamára, amelyre a szülő nő a teljes keresetét megkapta, terhességi-gyermekágyi segélyt nem lehetett igénybe venni. Annak az anyának, aki a keresetét részben kapta meg, csak az elmaradt keresete után járt a terhességi-gyermekágyi segély. Jelen ellátás a napi átlagkereset teljes összegében került folyósításra akkor, ha a szülő nő a szülést megelőző két éven belül 270 napon át biztosított volt. Ennél kevesebb, de legalább 180 napi biztosítás esetében a terhességi-gyermekágyi segély a napi átlagkereset hatvanöt százaléka volt.<sup>176</sup>

Terhességi-gyermekágyi segélyre a csecsemőt örökbefogadó nő is jogosult volt a jogszabály értelmében, a gondozásba vétel napjától a szülési szabadság még hátralévő tartamára. Ebben az esetben azonban a szülést megelőző időre járó négyheti szabadságot akkor is kiadottnak kellett tekinteni, ha azt a vér szerinti anya nem vette igénybe. Ebből következően az örökbefogadó nő a terhességi-gyermekágyi segélyben legkorábban a gyermek születése napjától az azt követő száztizenkettedik napig részesülhetett, amelyet azonban koraszülött gyermek, vagy ikrek örökbefogadása esetén száznegyven napig meg lehetett hosszabbítani. A szülési szabadságból hátralévő időre járó ellátásra az örökbefogadó nő már az örökbefogadási határozat jogerőre emelkedése előtt jogosult volt, ha a csecsemőt örökbefogadás céljából gondozásba vette és az örökbefogadási eljárás megindítását kérte. A kifizetett terhességi-gyermekágyi segély visszakövetelésének nem volt helye, ha az örökbefogadást valamilyen okból nem engedélyezték.

Bizonyos személyi kör számára a terhességi-gyermekágyi segély fix összegű ellátást jelentett. Kétszázhetven nap előzetes biztosítási idő esetén napi 65 forint, száznyolcvan napi előzetes biztosítási idő esetén napi negyvenkettő forint volt az ellátás összege a gazdasági dolgozók, a háztartási alkalmazottak, később az alkalmi fizikai munkát végzők esetében. A terhességi-gyermekágyi segély kétharmada illette meg a háztartási alkalmazottat arra az időre, amely alatt munkáltatójánál lakott és a teljes természetbeni ellátást megkapta.

Másik gyermekvállaláshoz kapcsolódó pénzbeli ellátás az 1975-ös társadalombiztosítási törvényben az anyasági segély, amely szüléshez kapcsolódó egyszeri ellátást biztosító juttatás volt, és amely a családnak a gyermek miatti többletköltségek anyagi terhein kívánt könnyíteni. 1949-es bevezetésekor fő szabály

<sup>176</sup> A törvényben felhatalmazást kapott a Minisztertanács arra, hogy a biztosítottak egyes csoportjaira a terhességi-gyermekágyi segélyt meghatározott összegben is megállapíthassa, valamint arra, hogy megállapítsa a kórházi ápolás idejére járó terhességi-gyermekágyi segély mértékét.

szerint biztosítási jogviszonyhoz kapcsolódott, és elnevezése többször változott: az anyasági segélynek megfelelő ellátás szoptatási segély, várandóssági pótlék, és anyasági támogatás néven is megjelent a jogszabályokban.

Anyasági segély annak járt, aki terhessége folyamán legalább egyszer terhességi orvosi vizsgálaton részt vett, és a biztosítás tartama alatt, illetőleg a biztosítás megszűnését követő 180 napon belül vagy a biztosítás megszűnését követő 180 napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély vagy gyermekgondozási segély folyósításának az ideje alatt szült. Hozzá tartozó szülése esetén pedig ugyanezen feltételek voltak szükségesek a jogosultsághoz.

Az anyasági segély összege gyermekenként 2500 forint volt, ha a szülő nő orvosi vizsgálaton négyszer, koraszülés esetén egyszer részt vett, és az első, illetőleg koraszülés esetén az egyszeri orvosi vizsgálat a várandósság kezdetétől számított száznegyven napon belül történt. Egyéb esetekben a segély összege gyermekenként 1000 forint volt. Az ellátás a halvaszületett gyermek után is járt. A jogszabály bevezette a méltányossági alapon járó anyasági segélyt, ami azt jelentette, hogy az anyasági segélyre nem jogosult szülő nőnek kérelmére a lakhelye szerint illetékes városi (fővárosi kerületi) tanács végrehajtó bizottsága egészségügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szervének, megyei városban a kerületi hivatalnak, illetőleg a községi tanács végrehajtó bizottsága szakigazgatási szervének a javaslatára az illetékes társadalombiztosítási igazgatóság anyasági segélyt folyósíthatott, ha orvosi vizsgálaton részt vett.<sup>177</sup>

Ahogy említettük, bekerült a társadalombiztosítási törvénybe a családi pótlék szabályozása. Az 1975-ös törvény értelmében családi pótlékra az a biztosított volt jogosult, akinek a háztartásában két vagy több gyermek volt. Lehetőség volt arra is, hogy a családi pótlékot igénybe vegyék az egy gyermeket nevelő szülők is, de csak abban az esetben, ha a biztosított egyedülálló, vagy a gyermek tartósan beteg, illetve testileg vagy szellemileg fogyatékos. Egy gyermek után jogosult a biztosított családi pótlékra abban az esetben is, ha e gyermek figyelembevételével 1971. november hónapot követően két vagy több gyermek után már megillette családi pótlék.

A családi pótlékra jogosultság szempontjából azt a gyermeket kellett figyelembe venni, aki tizenhat évesnél fiatalabb, vagy tizenhat évesnél idősebb, de tizenkilenc évesnél fiatalabb és alsó- vagy középfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul,

---

<sup>177</sup> Göndör, 2012. 86. o.



vagy tartósan beteg, illetve testileg vagy szellemileg fogyatékos. Nem járt viszont családi pótlék az árvaellátásban részesülő<sup>178</sup>, a harmadéves szakmunkástanuló és a szakmunkás tanulóotthonban, továbbá a térítés nélküli intézetben, nevelőotthonban, csecsemő- vagy gyermekotthonban elhelyezett gyermek után. Kedvező szabály, hogy ha a gyermek olyan különélő szülő háztartásában élt, aki családi pótlékra nem jogosult, e gyermek után részére a családi pótlékot a másik szülő jogán kellett megállapítani. Ekkor a családi pótlék jogosultságához fő szabály szerint havi huszonegy nap biztosítási idő volt szükséges. A mezőgazdasági szövetkezet tagjának a családi pótlék az előző naptári évben teljesített munkanapok számával arányosan járt.

A hetvenes években folytatódott a családi pótlékkal kapcsolatos szabályozás alakítása, mégpedig azzal, hogy 1979. július 1-jétől bevezetésre került a jövedelempótlék azon családok esetén, ahol kizárólag egy gyermek eltartásáról gondoskodtak nem egyedülállóknál, az árvaellátásban részesülők esetében, harmadéves szakmunkástanulók és otthonban elhelyezett gyermek után.

#### **IV.4. Családtámogatások a nyolcvanas években**

A nyolcvanas években is több módosítást vezettek be a családi pótlék vonatkozásában. A 24/1980. (VI. 27.) MT. rendelet felemelte a három és több gyermekek után járó ellátás összegét. 1982. január 1-jétől családi pótléokra váltak jogosulttá a kisiparosok, magánkereskedők, ipari-mezőgazdasági szakcsoportok tagjai, munkaviszonyban nem álló előadóművészek, ügyvédi munkaközösségek tagjai, szerződéses üzemeltetésű üzlet vezetője. Szintén a nyolcvanas évek újdonsága, hogy 1982. július 1-jétől a Gyermek- és Ifjúságvédő Intézetből kivett állami gondoskodás alatt álló gyermekek után a nevelőszülők emelt összegű családi pótlékra váltak jogosulttá. 1983. július 1-jétől az állami bérlakásban lakók a családi pótlékkal folyósított szociális támogatásra voltak jogosultak, amelynek összege havi 150 forint volt. Nem mellékes az a változás sem, hogy 1983-tól a családi pótlékra való jogosultságot kiterjesztették az egy gyermeket nevelő családokra is, mégpedig a gyermek hatéves koráig.

Mіндеzen változásokat követően az utolsó nagy esemény a családi pótlék történetében már a rendszerváltás után következett be, amikor is 1990 májusától a

<sup>178</sup> Az egyedülálló biztosítottnak árvaellátásban részesülő gyermeke után is járt a családi pótlék.

családi pótlékot kiemelték a biztosítási típusú ellátások közül és állampolgári jogon járó intézménnyé vált. Az új rendszer a védelem új alapokra helyezésével igyekezett kifejezni a gyermeknevelés fontosságát, a gyermeket nevelők támogatását. Így a támogatás elosztása kizárólagosan a háztartások demográfiai jellemzői alapján történt. A társadalom ezzel az eszközzel kívánt hozzájárulni az új generációk felnevelésének költségeihez, anélkül, hogy különbséget tett volna az érintettek között anyagi helyzetük alapján.<sup>179</sup> A családi pótlék 1990-ben kialakult rendszeréről és annak további változásairól az V. fejezetben szólunk.

A családi pótlék rendszerének történeti áttekintését lezártuk, de térjünk vissza a gyermekgondozási segéllyel kapcsolatos szabályozás változásaira. Ahogyan korábban jeleztük, a hetvenes évek második felében a jogalkotói szándék az ellátás rugalmasabbá tételére irányult. Ez a törekvés folytatódott a nyolcvanas években is. A 10/1982. (IV. 16.) MT sz. rendelet szerint, ha a gyermek egyéves elmúlt, akkor az édesanyja helyett az édesapja is mehetett gyésre, amennyiben a jogosultság feltételeinek megfelelt. E rendelkezés által nem kizárólag anyai, hanem részben szülői joggá vált a gyermekgondozási segély, tükrözve talán valamelyest azt a szemléletet, hogy az apának is van szerepe és felelőssége a gyermeke gondozásában. Ez a lehetőség egyébként nem volt népszerű az apák körében: 1983 augusztusában a gyesen lévő 232 750 főből mindössze 317 volt férfi.<sup>180</sup> Szintén az 1982-es rendelet újdonsága, hogy a gyermek másfél éves korától szülője a gyermekgondozási segély folyósítása alatt is munkát vállalhatott, legfeljebb azonban napi négy órában. A munkavállalás nemcsak az eredeti munkahelyen, hanem más munkáltatónál is történhetett. Később, a 6/1985. (I. 17.) MT sz. rendelet ezt úgy módosította, hogy a gyese ideje alatti munkavállalás éves átlagban az éves törvényes munkaidőnek legfeljebb a fele lehet. E rendeletnek köszönhetően a felsőoktatási intézmények nappali tagozatos hallgatói is jogosulttá váltak a gyermekgondozási segélyre, amennyiben a gyermek a hallgatói jogviszony fennállása alatt, vagy a hallgatói jogviszony megszűnésétől számított 180 napon belül született. Ezt megelőzően a tanulók, hallgatók csak akkor szerezhettek jogosultságot az ellátásra, ha bármely iskola (tanintézet), felsőoktatási intézmény nappali tagozatán végzett tanulmányok befejezését követően kilencven napon belül munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítettek.

<sup>179</sup> Pogány, 2003. 312-313. o.

<sup>180</sup> Sándorné, 1986. 34. o.

A 22/1989. (VII. 31.) SZEM rendelet felemelte a gyes összegét az első gyermek esetében 800 forintra, a második gyermeknél 900 forintra, a harmadik és minden további gyermek esetében pedig 1000 forintra. Tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekek esetében ezen összegek kétszerese járt, illetve az 1982-es rendelet óta a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek hatéves koráig volt folyósítható a segély. Változatlanul fennállt az a szabályozás, hogy ha a gyermekgondozási segély tartama alatt az édesanya újból szült, további gyermekgondozási segélyre vált jogosulttá. Ikerszülés esetén, vagy ha több gyermekgondozási segélyre jogosító gyermek volt, a gyermekgondozási segély mindegyik gyermek után külön-külön járt.

A gyermekgondozási segély összegének 1973-as emelése kapcsán céloztunk arra, hogy annak indoka lehetett az, hogy az ellátás inkább az alacsonyabb végzettségű, alacsonyabb jövedelmű nők számára jelentett komolyabb segítséget, a gyes mértékének emelésével pedig a magasabb jövedelmű nőket is igyekeztek megcélozni. A nyolcvanas évek közepén azonban felmerült a gondolat, hogy a termékenység növeléséhez a közepes és magasabb iskolai végzettségűek és keresetűek gyermekvállalási feltételeit is javítani kell. Ennek eredményeképpen a családok pénzbeli támogatásának rendszere egy új elemmel bővült: a 3/1985. (I. 17.) MT sz. rendelet bevezette a gyermekgondozási díjat (a továbbiakban: gyed). A rendelet szerint a gyed a szülési szabadság (terhességi-gyermekágyi segély) lejáta után a gyermek egyéves koráig járt, mégpedig annak az édesanyának, akinek a gyermek születését megelőző egy évben legalább 270 nap biztosítási ideje volt. (A mezőgazdasági szövetkezet tagjai esetében a szülést megelőző két évben legalább 90 nap közös munkában történő részvételt határozott meg a rendelet.) Látható, hogy a jogosultsági feltételek jogszabályi meghatározása azonos a terhességi-gyermekágyi segélyével. Az ellátás igénybevételének a feltétele tehát az volt, hogy a jogosult a gyermekgondozási díj igénylését megelőzően teljes összegű terhességi-gyermekágyi segélyben részesült, vagy ennek hiányában rendelkezett a teljes összegű terhességi-gyermekágyi segélyhez szükséges jogosultsági feltételekkel. További feltétel volt, hogy a jogosult munkaviszonyban álljon vagy ipari szövetkezet tagja legyen és a gyermek gondozása céljából fizetés (díjazás) nélküli szabadságot vegyen igénybe. A mezőgazdasági szövetkezet tagja, továbbá a közös munkában részt vevő családtag gyermekgondozási díjra akkor volt jogosult, ha a szülést megelőző két éven belül

legalább kilencven napon át részt vett a közös munkában, és a gyermek gondozása céljából díjazás nélküli szabadságot vett igénybe.

A gyermekgondozási díj az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülőknek is járt. A jogosultsághoz szükséges feltételeknek az örökbefogadás, illetőleg a gondozásba vétel időpontjában kellett fennállniuk. A gyermekgondozási díj összege és annak számítási módja azonos volt a táppénzével, azaz ha a biztosítás megszakítás nélkül két év óta fennállt, a táppénz a napi átlagkereset hetvenöt, egyébként hatvanöt százaléka.

Ahogy Tárkányi megjegyzi, „ez a 65–75% már magas szinten keresetarányos juttatást jelent minden társadalmi réteg számára, tehát a közepes és magasabb keresetű nők számára is megfelelően kompenzálja a gyermekgondozás miatt kieső keresetüket.” Arra is felhívja a figyelmet, hogy „a GYED fontossága abban is áll, hogy ha a vertikális redisztribúció szempontjából nézzük, a GYES-nél erősebben javította a társadalom szegényebbik felébe tartozó rétegek helyzetét (ugyanis többen vették igénybe a fiatalok közül, mint a GYES-t), így korántsem tekinthető pusztán egy, a jómódúaknak adott fölösleges szociális juttatásnak, valamiféle »népesedéspolitikai luxusnak«.”<sup>181</sup>

A gyermekgondozási díj szabályozásának érdekessége, hogy annak mértéke nem csak a fentiekben ismertetett felső határ által definiált, hanem az összegét alulról is limitálták, amikor deklarálta a rendelet, hogy a gyed napi összege nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj minimális összegének egyharmincad részénél, azaz a havi összege az öregségi nyugdíjminimumnál. A gyermekgondozási díj maximális mértékére vonatkozó szabály 1988. január elsejétől már nem volt hatályban, 1989. január elsejétől a gyed összegét minden esetben a táppénz alapját képező naptári napi átlagkereset alapján határozták meg. A gyedet bevezető jogszabály azt is lehetővé tette, hogy ha az adott igénylő számára a gyermekgondozási segély kedvezőbb, akkor a gyermekgondozási díj helyett azt vegye igénybe.

Az a nő, aki a gyermekgondozási segély folyósítása alatt szült és terhességi-gyermekágyi segélyre nem volt jogosult, a szülés napjától igényelhetette a gyermekgondozási díjat. Ez alól kivételt jelentett a felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatos hallgatója. Ilyen esetben a gyermekgondozási díj napi összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének a harmincad része volt, ha azonban a korábbi

---

<sup>181</sup> Tárkányi (2), 1998. 249. o.

terhességi-gyermekágyi segély alapján kedvezőbb lett volna a számítás, a díjat annak alapul vételével kellett megállapítani. Nem járt gyermekgondozási díj a biztosítottnak, ha az ellátás igénybevétele alatt bármely jogviszonyban munkát végzett, vagy hatósági engedélyhez kötött kereső tevékenységet folytatott.

Alig egy évvel a gyermekgondozási díj bevezetése után máris kedvező változások mutatkoztak a kapcsolódó jogalkotásban. Az 5/1986. (II. 27.) MT sz. rendelet kiterjesztette a gyedet a gyermek másfél éves koráig, és lehetővé tette, hogy a gyermek egyéves kora után az apa vehesse igénybe az ellátást; majd az 56/1987. (XI. 6.) MT sz. rendelet a gyermek két éves koráig tette elérhetővé e juttatást<sup>182</sup>. Tárkányi szerint e módosítással a jogalkotó a gyermekgondozási segélyt igyekezett fokozatosan felváltani a – nők számára kedvezőbb, az állam számára költségesebb – gyermekgondozási díjjal.<sup>183</sup>

Egyetérthetünk azzal a megállapítással is, hogy „a GYED egy kiforrottabb, érettebb, átgondoltabb demográfiai háttérű család- és népesedéspolitikának, egyben a »hanyagoló szocializmusnak« is a terméke, egy olyan korszakénak, amely már igényesebben, kifinomultabban tudott tervezni, mint a »klasszikus szocializmus kora« és amelyben ugyanakkor még volt központi politikai akarat nagy, átfogó és költséges társadalompolitikai célok megvalósításába belevágni.”<sup>184</sup> Jelentőségét mindenesetre abban kell látnunk, hogy a gyermekgondozási díj még a gyermekgondozási segélynél is fejlettebb és a munkavállalás mellett gyermeket is vállalni kívánó nők számára kedvezőbb gyermekgondozási támogatás volt, magas szinten keresetarányos és 1987-es bevezetésétől 1995-1996-os megszüntetéséig viszonylag hosszú időtartamú, amivel ebben a kategóriában maga mögött hagyta az Európában egyébként legfejlettebb hasonló norvég és svéd juttatásokat is.<sup>185</sup>

A pénzbeli családtámogatások történetének áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltást megelőzően gyakorlatilag kiépült az a gyermekes családokat támogató rendszer, amelynek egyes intézményeit ma is megtaláljuk a társadalombiztosítás és a családtámogatás ellátásai között. Azt is megállapíthatjuk, hogy a családok pénzbeli támogatásának elemei a szó szoros értelmében fejlődésen mentek keresztül, hiszen alig találunk olyan rendelkezést, amely ne az ellátások

<sup>182</sup> A rendelet az anyasági segéllyel kapcsolatban is tartalmazott változást: annak az anyának, aki várandóssága alatt legalább négyszer volt orvosi vizsgálaton, 6000 forint anyasági segély járt, aki ennél kevesebbszer jelent meg vizsgálaton, annak csak 1000 forint összegű volt.

<sup>183</sup> Tárkányi (2), 1998. 249. o.

<sup>184</sup> Tárkányi (2), 1998. 249. o.

<sup>185</sup> Employment Outlook. OECD. 1995. 177–178. o.

összegének növelését, vagy a jogosultak körének kiterjesztését, az igénybevevők számának növelését célozták volna. Ezt a törekvést Cerami azzal indokolja, hogy „a szocialista vezetők hamar felismerték, hogy a család fontos szerepet játszhat a nemrég bevezetett politikai rendszer stabilizálásában. Ebből következően a politikai vezetők beleegyeztek egy kiterjedt családi juttatási rendszer bevezetésébe, ami nem feltétlenül szabadította fel a nőket a gyermeknevelés terhei alól, de megalapozott egy három oldalú státust: állampolgár-dolgozó-anya. E politika, mely például hosszú szülés utáni szabadság biztosításában öltött testet (3 év Magyarországon és az NDK-ban), azonban nem jelentett teljes áttérést a »maternalizmusról« a »nem-semleges« társadalomra”.<sup>186</sup> Valóban elsősorban az édesanyák részesülhettek a családtámogatások többségében és inkább kivételnek számított a választási lehetőség azzal kapcsolatban, hogy a szülők közül ki vegye igénybe az ellátást, de megítélésünk szerint a rendszerváltás előtti politikai és társadalmi berendezkedésben a kialakult minimális választási lehetőség biztosítása is komoly előrelépés volt.

A családtámogatás rendszerváltás előtti pozitív jelenségei ellenére Ferge kritikát fogalmaz meg az 1950 és 1990 között mind sokszínűbbé és szélesebb körűvé váló ellátásokkal kapcsolatban: „A gyerekeknek juttatott támogatásokat, a családi pótlékot, sőt, az 1974-ben bevezetett nevelési segélyt is a »munka rendszerén« keresztül kapták meg a családok, azaz az adott hónapra legalább az egyik szülőnek többnyire háromheti munkaviszonyt kellett igazolnia. Igaz, a formálisan teljes foglalkoztatottság mellett ez nem sokakat szorított ki az ellátásból, de az elv - hogy a gyermek »érdemessége« és léthez való joga a szülő érdemességétől függ - jelen volt.” Ezt az elvet haladta meg az 1990-ben bevezetett, minden gyermeket bevonó univerzális családi pótlék, amellyel „a magyar gyakorlat összhangba került a nemzetközi megoldásokkal, a magyar társadalmi realitásokkal és a gyermeki jogokkal úgy, hogy e közben (igaz, a családi pótlék jelenleginél relatíve magasabb reálszín vonala mellett) a gyerekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszközévé vált.”<sup>187</sup>

<sup>186</sup> Cerami, Alfio: Változó Közép-Európa: a jólét és a szociális segélyezés kialakuló modelljei. In: Esély 2009/1. 31. o.

<sup>187</sup> Ferge Zsuzsa: A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben. In: Esély 2012/6. 24. o.

## V. A családok pénzügyi támogatásának változásai a kormányzati célkitűzések tükrében

### V.1. Az Antall- és a Boross-kormány

#### V.1.1. Az Antall-kormány programjának családpolitikai célkitűzései

1990. május 3-án Antall József, a Magyar Demokrata Fórum (a továbbiakban: MDF) elnöke kapott kormányalakítási megbízást. 1990. május 23-án, a benyújtást követő napon lezárult a kormányprogram vitája. Részletes kormányprogram ekkor még nem készült, a kormány „Irányelvek” címmel foglalta össze célkitűzéseit. Az Országgyűlés egyazon szavazással elfogadta a kormány programját, és miniszterelnökké választotta Antall Józsefet. A részletesen kidolgozott kormányprogram 1990. szeptember 25-én jelent meg, „A nemzeti megújulás programja. A köztársaság első három éve” címmel.<sup>188</sup> 1993. december 12-én elhunyt Antall József miniszterelnök, az ügyvezető miniszterelnök Boross Péter belügyminiszter lett. 1993. december 21-én a parlament megvitatta a miniszterelnök-jelölt programját, a választásokig hátralévő rövid időre való tekintettel azonban részletes kormányprogram nem készült, Boross Péter vállalta a folytonosságot az előző kormány Nemzeti megújulás programjával.<sup>189</sup>

A ciklus alatt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény értelmében a szociális terület a Népjóléti Minisztériumhoz tartozott.

A kormányprogram a VII. fejezetben, Népjólét cím alatt fogalmazza meg célkitűzéseit a szociális kérdésekkel kapcsolatban. Külön alfejezetekben tárgyalja a szociálpolitika, az egészségügy, a család-, gyermek- és ifjúságpolitika, valamint a társadalombiztosítás fennálló problémáit, és az azok megoldását célzó, tervezett kormányzati intézkedéseket. Lakner megfogalmazásában „A kormányprogram

<sup>188</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012. Budapest, 2012. Park Könyvkiadó. 185-189. o.

<sup>189</sup> „A kormányprogram az Antall-kormány Nemzeti Megújulás Programjára épül, annak tartalmát és szellemiségét kívánja aktualizáltan, bizonyos hangsúlyváltozásokkal képviselni a folyamatosság, a stabilitás és a fejlődés jegyében. A kormányprogram kifejezi az időközben bekövetkezett kül-, bel- és gazdaságpolitikai változásokat. (...) A program összeállításánál és az abban foglalt feladatok vállalásánál figyelembe kellett venni azt is, hogy az Antall-kormány az elmúlt időszakban a Nemzeti Megújulás Programjának egyes feladatait már végrehajtotta, illetőleg annyira előkészítette, hogy a megalakuló kormányra már csak a befejezéssel kapcsolatos teendők hárulnak.” Dr. Boross Péter kijelölt miniszterelnök: Kormányprogram a folyamatosság, a stabilitás és a fejlődés jegyében. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1993-ról. II. rész. Digitális könyv. Budapest, 1994. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. O. n.

szociálpolitikával foglalkozó fejezetei egyértelműen elhelyezték a kormányzat prioritásait a célcsoportokat illetően: családok, közösségek, egyházak, önszerveződő csoportok.”<sup>190</sup>

A Szociálpolitika alfejezetben a kormány első céljaként deklarálja a léthatár alatt tengődők szegénységből történő kiemelkedését, a veszélyeztetettek védelmét. Ennek eszközét a program „a társadalmi támogatás rendszerének megújításában” látja. A kormányprogram kiemelt szerepet szán ebben a folyamatban a családoknak, amikor kimondja, hogy a kormány „felelősséget érez a polgári szociális biztonságért, erősíti a családokat és közösségeket, a veszélyeztetett emberek legfontosabb támaszait”. Látható tehát, hogy a kormány a veszélyeztetett csoportok védelmében támaszkodni tervez a családokra, célul tűzi ki azok megerősítését, így a kormányprogramban központi jelentőséget élvez a családpolitika. Ugyanakkor nem csak a társadalmi csoportok egymást támogató rendszerére épít a szociális gondoskodásban, hiszen az állam szerepét hangsúlyozva kimondja, hogy „A piacgazdaságra való áttérés nem jelentheti a közösség fenntartásában az állami felelősség csökkenését. A szociálpolitika nem alárendeltje, hanem egyenjogú társa a gazdaságnak.” A léthatár alá került, illetve ennek fenyegető veszélyét érző csoportok állami támogatásában a legnagyobb problémát a szociális ellátások célzottságában látja a kormányprogram, amikor rögzíti, hogy a különböző „normák szerinti juttatások, pl. családi pótlék, nem különböztették meg a rászorultakat a jobb helyzetben lévőkötől”. Helyes folyamatként azonosítja a helyi szociálpolitika utóbbi években történő előtérbe kerülését, amely alkalmas volt ugyan meghatározott társadalmi rétegek és egyedi körülmények figyelembe vételére, azonban a helyi anyagi lehetőségek a kormányprogram megfogalmazása szerint – a különféle társadalmi, egyházi csoportok bekapcsolódása ellenére – meg sem közelítik a szükséges mértéket. Bár a fentiekből láthatóan tisztában van a kormányprogram a helyi szociális ellátások nehézségeivel, mégis komoly szerepet szán az önkormányzatoknak a szociális problémák enyhítésében: „Mivel az elkövetkező években nem várható az életszínvonal általános emelkedése, az önkormányzatoknak felelősséget kell vállalniuk, a társadalom leszakadó, vagy különleges élethelyzetbe kerülő tagjainak ellátásában.” Ezzel párhuzamosan „a kormány szélesíteni kívánja a célzott ellátásokat, illetve a jelenleg működő rendszert

<sup>190</sup> Lakner Zoltán: A megszakítottság folyamatossága - Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában. [http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis\\_ugyek/hazai/Lakner\\_Zoltan\\_A\\_megszakitottsag\\_folyamatossaga\\_valtozo\\_prio.pdf](http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Lakner_Zoltan_A_megszakitottsag_folyamatossaga_valtozo_prio.pdf). (utolsó elérés: 2015. február 1.) 2005. 6. o.



a társadalmi kihívásoknak, új szükségleteknek megfelelően alakítjuk át”. Előtérbe kerül tehát egy rászorultsági elvű szociális támogató rendszer, amelynek kialakításához elengedhetetlen a jövedelem felmérhetősége, így a kormány célja, hogy kidolgozza ennek módszertanát; továbbá szükséges a szociális szolgáltatások térítési díj-rendszerének felülvizsgálata és korszerűsítése is.

A program célul tűzi ki tehát a segélyező ellátás rendszerének megújítását<sup>191</sup>, azonban a családok többségének szociális biztonságát nem segélyezéssel, hanem – igen ambíciózus szemlélettel - a munkajövedelmekkel tervezi megteremteni. A kormányprogram deklarálja, hogy „a megélhetési gondokkal küzdő családok, személyek körében továbbra is szükség van az egyedi elbírálású eseti segélyezésre”. Ezzel kapcsolatban a kormány törekvése, hogy az életkörülményeket jelentősen befolyásoló áremelkedést az életszintjükben leginkább veszélyeztetett rétegeknél központi intézkedéssel ellensúlyozza, mert nagyobb pénzromlás esetén az egyedi segélyezés elégtelen.

A kormányprogram – ahogyan azt korábban jeleztük – külön alfejezetet szentel a családpolitikai elképzeléseknek, amelyben első helyen rögzíti a népességcsökkenés megállításának szükségességét. A kormányprogram értelmezése szerint „a hatékony ifjúságpolitika nem választható el a családtól”, sőt másutt kiemeli, hogy „a családtól független ifjúságpolitika természetellenes”, hiszen „az ifjúság egészséges fejlődése elsőrendűen fontos, ez azonban kizárólag egy ép és erkölcsileg is erős családban biztosítható”. A kormány „határozott célja, hogy minden rendelkezésére álló eszközzel védje és támogassa a család- és az ifjúság fejlődését, a kiskorúak veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, a gyermekek, fiatalok testi-lelki egészségének biztosítását, családban történő felnevelkedését, otthon teremtését.”

A program megállapítása szerint egyre több állampolgár szorul a különböző társadalmi intézmények támogatására „a társadalom egyre nagyobb részének huzamosabb ideje tartó elszegényedése, lelki és erkölcsi felőrlődése” miatt, amely „egyre védtelenebbé tette a családokat és az egyéneket”. Ezek az intézmények „azonban szakmai és anyagi erőtlenségük, ésszerűtlen szervezetük és működésük, a

<sup>191</sup> Megkezdték a szociális törvény kidolgozását, amely a helyi önkormányzatok ellátási kötelezettségeit tartalmazza. Ezzel párhuzamosan a szociális közigazgatás újjászervezése is szükségessé vált. A kormányprogram célul tűzte ki a népjóléti felügyelőségek, a helyi segítő hivatalok, és egy kis létszámú, alkalmazott kutatásokat végző közösségvédő intézet létrehozatalát.

változó szükségletekhez való alkalmazkodóképtelenségük miatt egyre kevésbé képesek a rászorulókat támaszává lenni”.

A program értelmében „a kormány család- és ifjúságpolitikai feladatait az önkormányzatokra, egyházakra, társadalmi önszerveződésekre támaszkodva valósítja meg”. A családpolitika vonatkozásában a kormányprogram közép-, illetve rövid távú cselekvési programot határoz meg. A középtávú program a szűk értelemben vett családpolitikával kapcsolatban kevés konkrétumot tartalmaz, fő célkitűzése a magzati élet védelme, az anyaság, mint hivatás fényének és megbecsülésének visszaállítása a népességcsökkenés mérséklése érdekében. A program a szükséges anyagi feltételek megteremtését, a családi életre felkészítő iskolai nevelést, a segítő tanácsadó hálózatot, korszerű házassági tanácsadást, valamint a korszerű családvédelmi szakemberképzést nevesíti a célok elérése érdekében, azaz a hangsúlyt a megelőzésre, illetve a családok megerősítésére helyezi. A rövid távú cselekvési program a gyámhatóságok átalakítását, az árvaszékek és a gyámpénztárak kialakítását, a jogalkotás terén pedig új családjogi törvényt, valamint a gyermeki jogokat is magába foglaló gyermek- és ifjúságvédelmi törvényt tervez.

A fővárosi és megyei gyermek- és ifjúságvédő intézetek feladatának és tevékenységének részbeni átalakításával tervezte létrehozni a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi igazgatóságokat, amelyek feladatául a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenység egészének szakmai irányítását, felügyeletét és pénzellátását szánta. Célul tűzte ki továbbá a kötelező önkormányzati feladatként megjelenő család- és ifjúságvédelmi feladatok végrehajtása és finanszírozása feltételeinek megteremtését, a családsegítő központok működésének továbbfejlesztését.

A fentiekből látható, hogy a kormányprogram családpolitikai alfejezete nem rendelkezik a jelen dolgozat központi témáját képező családtámogatási ellátásokról, nem fogalmaz meg átalakítási célkitűzéseket a családok anyagi támogatását illetően, hanem leginkább a gyermekvédelmi ellátórendszerre és az ifjúságvédelemre összpontosít. Ebből következően megállapítható, hogy az Antall-kormány programja elsősorban gyermekjóléti, gyermekvédelmi célú családpolitikát tervezett, bár deklarálta népesedéspolitikai célokat is szem előtt tartott.

A társadalombiztosításról szóló alfejezetben már megjelenik a gyermeket nevelő családok állami támogatásának kérdésköre, de inkább csak említés szintjén, konkrét módosítási elképzelést itt sem találunk. Az alfejezet általában a társadalombiztosítási

rendszerrel kapcsolatos problémák azonosítására és a rendszerszintű átalakítási célok megfogalmazására törekszik, nem összpontosít külön a gyermekvállalással összefüggő biztosítási elvű ellátásokra.

A kormányprogram a társadalombiztosítással kapcsolatban az alábbi célokat tűzte ki. A társadalombiztosítás tervezett ágazatai az egészséggel, a nyugdíjjal és a családdal kapcsolatosak. Ennek megfelelően a kormány tervei között szerepelt a pénzügyileg elkülönítendő alapok (Nyugdíjalap, Országos Egészségügyi Alap, Társadalmi Segélyalap) működési rendjének kidolgozása, számukra forrás biztosítása. A jelenlegi államigazgatási helyett önkormányzati irányítást tervezett megvalósítani, ahol az ellátásban részesülők és a járulékfizetők, azaz a munkavállalók és a munkáltatók képviselői vesznek részt. A társadalombiztosítás rendszerét a különböző nonprofit kiegészítő formákkal, az üzleti alapú biztosítók bevonásával látja fenntarthatónak.

#### **V.1.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 1990 és 1994 között**

Bár még az Antall-kormány megalakulása előtt történt, azonban a pénzbeli családtámogatási ellátások terén komoly változást eredményezett, hogy a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás garanciáinak megteremtése érdekében az Országgyűlés 1990. február 27-ei ülésén elfogadta a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvényt<sup>192</sup>, amellyel a korábban társadalombiztosítási ellátásként, biztosítási alapon folyósított családi pótlék alanyi jogon járó ellátássá vált, finanszírozása pedig nem a Társadalombiztosítási Alap, hanem a költségvetés terhére történik. Ezáltal olyan rétegek is részesülhetnek családi pótlékban, amelyek a biztosítási feltételek hiányában az ellátásra nem szereztek jogot. Így - többek között - családi pótlékra válnak jogosulttá a munkanélküli segélyben nem részesülő munkanélküliek (például a pályakezdők) is. A törvény általános indokolása szerint ez a jogkiterjesztő lépés az ellátottak körének - mintegy 80-90 ezerre tehető - bővülésével jár.

Az új jogszabály értelmében családi pótlékra jogosult az a Magyar Köztársaság területén tartózkodó magyar állampolgár, továbbá állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező nem magyar állampolgár, aki háztartásában gyermeket nevel. A családi pótlék fő szabály szerint a gyermek tizenhat éves koráig

<sup>192</sup> A családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtásáról az 51/1990. (III. 21.) MT rendelet rendelkezett.

jár, méghozzá ebben az esetben függetlenül attól, hogy általános iskolai tanulmányait ezen életkor betöltése előtt befejezte, és esetleg önálló keresettel is rendelkezik. A tizenhat évesnél idősebb, de húsz évesnél fiatalabb gyermek után abban az esetben jogosult a szülő az ellátásra, ha a gyermek alap- vagy középfokú oktatási intézmény nappali, illetőleg a dolgozók általános vagy középiskolájának ifjúsági, fiatakorú tagozatán tanul. Vagyis abban az esetben, ha a gyermek tizenhatodik évének betöltése után is tanulmányokat folytat, a családi pótlék legkésőbb a gyermek húszéves koráig folyósításra kerül. Amennyiben azonban a gyermek tizenhat és húsz éves kora között bármely, munkavégzésre irányuló jogviszony keretében elért keresettel rendelkezik, a szülő elveszti jogosultságát az ellátásra. A tartósan beteg, illetőleg testi vagy értelmi fogyatékos gyermekek<sup>193</sup> esetében a családi pótlék a gyermek korától függetlenül, korlátlanul jár. Esetükben a családi pótlékra való jogosultság megszűnésének szabályozása enyhébb: amennyiben a tartósan beteg, vagy fogyatékos gyermek bármely jogviszony keretében végzett munka alapján elért keresete három egymást követő hónapban az öregségi nyugdíj legkisebb összegét meghaladja, a családi pótlék folyósítását a negyedik hónaptól szüneteltetni kell mindaddig, amíg a kereset (jövedelem) ennél az összegnél magasabb.

A törvény a családi pótlék univerzális ellátássá alakításán túl a korábbi rendszerhez képest néhány korrekciós változást is tartalmaz. Mivel döntő mértékben vagy kizárólagosan az állam viseli az ideiglenes hatályú beutalt, intézeti vagy állami nevelt, a javítóintézetben, illetve büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekek nevelésének anyagi terheit, ezért az állami nevelt gyermek után a gyermek- és ifjúságvédő intézet vezetője, a javítóintézetben, illetve büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermek után a javítóintézet, illetve a büntetés-végrehajtási intézet vezetője válik jogosulttá a családi pótlék felvételére. Az intézet a családi pótlékot célirányosan, a gyermek érdekében használhatja fel, beleértve az önálló életkezdést segítő előtakarékosságot is. A javító-, illetve büntetés-végrehajtási intézetben lévő személyek esetében a törvény kötelezően előírja a családi pótlék összegének tartós betétben történő elhelyezését.

---

<sup>193</sup> A családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtásáról szóló 51/1990. (III. 21.) MT rendelet értelmében tartósan beteg, illetve testi vagy értelmi fogyatékos az a tizennyolc évesnél fiatalabb gyermek, aki betegsége, testi vagy értelmi fogyatékosága miatt állandó vagy fokozott felügyeletre, gondozásra, ápolásra szorul; illetve az a tizennyolc évesnél idősebb személy, aki tizennyolcadik - továbbtanulás esetén huszadik - életévének a betöltése előtt munkaképességét legalább 67%-ban elveszti és ez az állapota egy éve tart vagy előreláthatólag egy évig fennáll.

Az indokolás szerint a családi pótlék alanyi jogúvá tétele következtében gyakran előfordulhatnak olyan élethelyzetek, amelyekben a családi pótlékre ugyanazon gyermek után többen is jogosultak. Ezért a törvény rögzíti, hogy ugyanazon gyermek után a családi pótlék egyidejűleg csak egy jogosultat illet meg.

A családi pótlékról szóló új jogszabály az ellátás összegének megállapításakor több szempontot is figyelembe vesz: a családban nevelt gyermekek számát, azt, hogy a szülők közösen gondoskodnak-e a gyermekről, illetve hogy a gyermek egészséges-e vagy sem. Ezekre a körülményekre tekintettel a törvény differenciáltan állapítja meg a családi pótlék gyermekek szerinti összegét és kiemelten kezeli a többgyermekeseket, a gyermeküket egyedül nevelőket, az állami neveltekről gondoskodó nevelőszülőket, valamint azokat, akik tartósan beteg vagy fogyatékos gyermeket gondoznak. A családi pótlék összegeit a Melléklet 1. számú táblázata szemlélteti.

A családi pótlékre vonatkozó igényt a jogosult szóban vagy írásban egyaránt előterjesztheti. A családi pótlékre vonatkozó igényt

- a) ha a munkaadónál társadalombiztosítási kifizetőhely működik, a munkaadónál,
- b) ha a jogosult munkabérét a tanácsi költségvetési elszámoló hivatal folyósítja, a tanácsi költségvetési elszámoló hivatalnál,
- c) ha a jogosult nyugellátásban, baleseti nyugellátásban vagy egyéb nyugdíjszerű rendszeres ellátásban részesül, a nyugdíjfolyósító szervnél,
- d) egyéb esetekben a jogosult állandó lakóhelye szerint illetékes társadalombiztosítási igazgatóságnál (kirendeltségnél)

kell előterjeszteni.

A családi pótlékre vonatkozó igényt e szervek bírálják el, illetve havonta utólag gondoskodnak az ellátás folyósításáról. Azaz a családi pótlékkal kapcsolatos igények elbírálása, illetve az ellátás folyósítása továbbra is a társadalombiztosítási feladatokat ellátó szervek (kifizetőhelyek, társadalombiztosítási igazgatóságok, kirendeltségek) feladat- és hatáskörébe tartozik; a törvény indokolása szerint azért, mert e tevékenység személyi és tárgyi feltételeivel kizárólag e szervek rendelkeznek. Az új törvény 1990. április 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit első ízben az 1990. április hónapra járó családi pótlékre kellett alkalmazni.

A jogszabály indokolása hangsúlyozza, hogy az új törvény az 1990. évi forráslehetőségekből adódó korlátok miatt a korábbi rendszert átfogóan nem módosítja, és nem növeli teljes körűen a családi pótlék összegét sem. Az indokolás

szerint ezeknek a kérdéseknek a megoldása az elkövetkezendő korszerűsítési munkák elengedhetetlen feladata lesz. A gyakorlatban azonban ezek a korszerűsítési munkák az 1990-től 1994-ig tartó kormányciklusban elmaradtak, de legalábbis a családi pótlék differenciált rendszerének kialakításán kívül rendszerszintű változások nem történtek. Kedvező jelenség viszont az, hogy rendszeres jelleggel emelték a pótlék összegét. A családi pótlék emelésére ugyanis a jogalkotó törvényi garanciát teremtett, amikor kimondta, hogy a családi pótlék év eleji vagy évközi emeléséről az Országgyűlés az éves költségvetés elfogadása, illetőleg annak módosítása során dönt. Ennek megfelelően e négy évben összesen hat alkalommal emelkedett a családi pótlék, különböző indokok mentén. Az első emelés 1990. augusztus 1-jével lépett hatályba, amikor a családi pótlék egységesen gyermekenként havi 100 Ft-tal emelkedett. A módosítást elrendelő törvény<sup>194</sup> indokolása szerint a költségvetési egyensúlyt javító kényszerintézkedések fogyasztói árakat növelő hatását a családi pótlék emelésével legalább részlegesen ellentételezni szükséges, ugyanakkor a várható kedvezőtlen gazdasági és pénzügyi folyamatok - az egyensúly megtartása mellett - csak a családi pótlék kismértékű emelését tették lehetővé. Az intézkedés éves szintű költsége hárommilliárd forint volt, ebből az 1990. évi állami költségvetést egymilliárd forint terhelte.

A családi pótlék soron következő emelését<sup>195</sup> a jogalkotó a benzináremelés továbbgyűrűző hatásának a gyermekes családoknál történő részleges ellentételezésével indokolta és 1990. november 1-jétől ismét egységesen száz forinttal emelkedett a családi pótlék gyermekenkénti összege.

Az első nagyobb változást a családi pótlék szabályozásában a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról rendelkező 1991. évi I. törvény vezette be, amely változás már nem csak a pótlék összegének - már-már szokásosnak tekinthető - emelését tartalmazta. Valójában két nagyobb területen történt módosítás, egyrészt a jogosultsággal kapcsolatos szabályok terén, másrészt a családi pótlék nem egységes, hanem differenciált emelésének bevezetése által.

A jogosultsági szabályok terén újdonság, hogy a jogerős szabadságvesztés büntetést töltő személy után nem az intézet vezetője, hanem a büntetés-végrehajtási intézet vált jogosulttá a családi pótlék igénylésére és felvételére. Az 1990. évi XXV. törvény korábbi hiányosságát pótolja az az új rendelkezés, amely az egészségügyi

<sup>194</sup> 1990. évi LXI. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról.

<sup>195</sup> 1990. évi XCII. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról.

gyermekotthonban, a szociális otthonban vagy szociális intézményben elhelyezett személyek után járó családi pótlékot egységesen rendezi, és amellyel lehetővé válik, hogy a szülő hozzájárulása esetén, valamint szülő, vagy más, pótlékra jogosult személy hiányában az intézmény legyen jogosult a családi pótlékra.

A módosítás további újdonsága, hogy a dolgozók általános és középiskolájában tanuló valamennyi húsz éven aluli fiatal után alanyi jogúvá teszi a családi pótlékot, továbbá a nappali tagozaton tanuló általános és középiskolások után járó családi pótlék tekintetében eltörli a gyermekre vonatkozó kereseti korlátozó rendelkezést, illetve a dolgozók általános és középiskolájában tanuló valamennyi húsz éven aluli fiatal tekintetében a jövedelem korlátját a mindenkorin öregségi nyugdíj legkisebb összegében határozza meg.

Ami az összeg differenciált emelését illeti, a módosító törvény indokolása felhívja a figyelmet arra, hogy a családi pótlék összege független az eltartók jövedelmétől, így nem valósítható meg a ténylegesen rászorulóknak célzott támogatása. E miatt vezeti be a jogalkotó a családi pótlék emelésére rendelkezésre álló összeg differenciált felosztását, mégpedig úgy, hogy a három és több gyermeket, valamint a tartósan beteg gyermeket nevelő szülők magasabb összegű emelést kapjanak. Annak érdekében, hogy az egyedülállók nagyobb segítséget kapjanak a gyermeknevelés anyagi terheikhez, a módosítás bevezeti a három gyermekes egyedülálló szülő kategóriáját. Szintén újdonság a korábbi szabályozáshoz képest a születések „sorszámának” szem előtt tartása, amelynek értelmében a törvény például a harmadik gyermeket - amennyiben az első kettő után már nem jár családi pótlék - minden esetben a háromgyermekes családoknak járó egy gyermekre jutó családi pótlék összegével veszi figyelembe.<sup>196</sup>

A fenti nagyobb jelentőségű változtatást követően az 1992. évi III. törvény rendelkezett a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról, ebben csak a családi pótlék soron következő emelését szabályozta a jogalkotó. Az 1992. év egészére tervezett árnövekedés felének megfelelő, átlagosan 10,7%-os növekedést jelentő 300 Ft-os családi pótlék-emelést ismét differenciáltan osztja fel a jogszabály, preferálva a többgyermekeseket, valamint a gyermeküket egyedül nevelőket. A differenciált emelés értelmében az egy gyermeket nevelő szülőknél a támogatás 9,2%-os, a két gyermeket nevelőknél 9,7%-os, a három és több gyermeket

<sup>196</sup> A törvény továbbá megszüntette a megkülönböztetést a vér szerinti és a nevelőszülők között.

nevelőknél 12,1%-os növelését jelenti, az egyedülálló szülők esetében mindhárom családtípusnál a támogatás növekedése magasabb.

A családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról rendelkező 1992. évi LVI. törvény értelmében az 1992. év második, évközi családi pótlék-emelése valósult meg: szeptember 1-jei hatállyal a módosító törvény gyermekenként átlagosan 300 Ft-os családi pótlék-emelés differenciált felosztását tartalmazta.

A vizsgált kormányciklusban az utolsó családi pótlékkal kapcsolatos jogszabály-módosítás ismét nagyobb változást idézett elő. A családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról rendelkező 1993. évi V. törvény három területen eredményezett jelentős újítást: a javító-, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben elhelyezett gyermekek jogán járó családi pótlék, a soron következő emelés, és az emeléssel kapcsolatos törvényi garancia vonatkozásában.

A módosító törvény megszüntetette a javítóintézetben és a büntetés-végrehajtási intézetben töltött időre a családi pótlék jogosultságot, az indokolás értelmében azért, mert az ellátás célja a gyermeknevelés költségeihez történő állami hozzájárulás biztosítása, az intézetben töltött idő alatt azonban az állam az eltartásról gondoskodik és az egyéb intézetekben (pl. egészségügyi gyermekotthon) tartózkodókhoz hasonló személyes célú felhasználás sem értelmezhető ez idő alatt. Vagyis mivel ezen intézetekben egyébként is az állam gondoskodik a gyermekek eltartásáról, esetükben nem szükséges az állami gondoskodáson felül még a családi pótlékot is folyósítani. E logika alól az állami nevelt gyermekek képeznek kivételt, akiknél a családi pótlék egyfajta életkezdési támogatást jelent, hiszen ők a szabályozás értelmében az állami nevelésből való kikerülésüket követően hozzájuthatnak az addig felhalmozott családi pótlék összegéhez. A módosító törvény értelmében ez az összeg nem csökken akkor sem, ha az állami nevelt javítóintézetbe, vagy büntetés-végrehajtási intézetbe kerül.

A törvény a családi pótlék összegével kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy 1993. január 1-jei hatállyal a családi pótlék havi összegét gyermekenként egységesen 150 forintra kell emelni. Azaz, ez az összeg-emelés már nem differenciált felosztásról rendelkezett, hanem minden családtípus esetében azonos emelkedésről.

A családi pótlékról szóló törvény tartalmazta a garanciális szabályt, amely szerint az Országgyűlés évente két alkalommal dönt a pótlék emeléséről. Ezzel kapcsolatos változásként bevezeti a módosító törvény, hogy a családi pótlék emeléséről, az emelés differenciált mértékéről és ütemezéséről az Országgyűlés az állami költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt. A törvény indoklása



szerint nem célszerű olyan törvényi kötelezettség fenntartása, amely az Országgyűlés részére évente kötelező kétszeri döntést ír elő, mivel az állami költségvetés elfogadásakor - annak részeként - a családi pótlék emelésére fordítható összeg is meghatározásra kerül, így ez alkalommal az emelés mértéke és ütemezése is eldönthető.

1990 és 1994 között több módosítás nem érintette a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvényt, és bár a következő fejezetben vizsgáljuk a rendszerváltás utáni második kormányciklus alatt bekövetkezett változásokat, érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az 1993. évi V. törvényt (az utolsó módosító törvényt) követően egészen 1996-ig nem történt komolyabb jogszabályváltozás a családi pótlékkal kapcsolatban. Valóban, ha a családi pótlékról szóló törvényt vizsgáljuk, igaz az állítás. Azonban a kormányciklus végén történt még egy érdekes esemény a családi pótlék terén. A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről szóló 1993. évi CXI. törvény záró rendelkezései között, a 73. § (3) bekezdésében felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben határozza meg a családi pótlék egyszeri kiegészítésére való jogosultság részletes szabályait. A költségvetési törvény értelmében a családi pótlék egyszeri kiegészítése juttatásának határideje 1994. május 31. Egyszeri kiegészítésben az a családi pótlékra jogosult részesülhetett, akinek a családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj juttatáskori legkisebb összegének kétszeresét.<sup>197</sup> Az egyszeri kiegészítés iránti igény érvényesítésére a családi pótlékról szóló, többször módosított 1990. évi XXV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az érintett család egy főre jutó jövedelméről a jogosult írásban nyilatkozik. A törvényi felhatalmazásra elfogadásra került a családi pótlék egyszeri kiegészítéséről szóló 25/1994. (II. 25.) Korm. rendelet, amely rendelkezett az egyszeri kiegészítés részletszabályairól, és amelynek értelmében a kapható összeg a családi pótlékra jogosító gyermek életkora szerint differenciált volt. A kiegészítés összege a családi pótlékra jogosító gyermekenként, illetve személyenként

- a) 2000 Ft, ha a gyermek hatodik életévét még nem tölti be;
- b) 3000 Ft, ha a gyermek hatodik életévét betölti, de tizedik életévét még nem tölti be;

<sup>197</sup> 1994. január 1-jétől az öregségi nyugdíj legkisebb összege 7 480 Forint, azaz azok a családok részesültek az egyszeri kiegészítésben, amelyek esetében az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a 14 960 Forintot.

c) 4000 Ft, ha a gyermek tizedik életévét betölti, de tizennegyedik életévét még nem tölti be;

d) 6000 Ft, ha a gyermek, illetve személy tizennegyedik életévét betölti 1994. március 31-ig.

Vagyis a ciklus végén „a kormány nem a családi pótlék összegének általános emelése mellett döntött, hanem az erre szánt forrásokat rászorultsági alapon osztotta el a gyermeket nevelő háztartások között.” Gábos szerint „A tapasztalatok felszínre hozták a jövedelemvizsgálathoz kötött juttatások legfőbb problémáját, a valós jövedelmi adatok eltagadásának veszélyét. Az egyszeri kiegészítést a feltételezett 60%-kal ellentétben a családok 85%-a vette igénybe a gyermekek 90%-a után, ami a kiadások 20%-os túllépését eredményezte. Kiderült, hogy egy ilyen rendszer működése nehezen képzelhető el megbízható jövedelmi adatok nélkül, márpedig Magyarországon ehhez megfelelő adatok nem állnak rendelkezésre. A hatékony ellenőrzés jelentős költségnövelő tényező, akárcsak az ügyintézés bonyolultabbá válása.”<sup>198</sup> A családi pótlék összegének 1990 és 1994 közötti alakulását szemlélteti a Melléklet 2. számú táblázata.

A családok pénzbeli állami támogatásának másik nagy területe a társadalombiztosítás, amelynek rendszerében 1990-re a gyermekvállaláshoz kapcsolódó ellátások mindegyike kialakult: létezett az anyasági ellátásként folyósított táppénz, a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj és az anyasági segély. Az Antall-kormány alatt a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény volt továbbra is hatályban, amelyet és végrehajtási rendeletét ebben a ciklusban összesen negyven alkalommal módosítottak; érdekes azonban, hogy e módosítások közül mindösszesen hét érintette a gyermekvállaláshoz kapcsolódó társadalombiztosítási ellátásokat.

Az első nagyobb változás – bár szintén még az Antall-kormányt megelőző időszakban következett be – a gyermekgondozási díjjal kapcsolatos. Az 1990. január 1-jén hatályba lépett, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról rendelkező 1989. évi XLVII. törvény egységesítette a gyermekgondozási díjjal kapcsolatos jogosultsági feltételeket és törvényi szinten

<sup>198</sup> Gábos András: Családok helyzete és családtámogatások a kilencvenes években. In: Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 2000. Budapest, 2000, TÁRKI. 105. o

szabályozta az ellátást, amelyet korábban alacsonyabb szintű jogforrások hoztak létre és szabályoztak. A módosító törvényt megelőzően gyermekgondozási díjra csak azok voltak jogosultak, akik a szülést megelőző két éven belül szerzett 270 napi biztosítási idő alapján a napi átlagkereset teljes összegének megfelelő száz százalékos mértékű terhességi-gyermekágyi segélyben részesültek vagy rendelkeztek az ehhez szükséges feltétellel. Az 1989. évi XLVII. törvény szerint azonban a gyermekgondozási díjra jogosultság feltételei egyszerűsödtek azáltal, hogy a biztosítottak attól függetlenül jogosulttá váltak a díjra, hogy korábban milyen mértékű (összegű) terhességi-gyermekágyi segélyben részesültek.<sup>199</sup>

A következő nagyobb változást az 1991. évi II. törvény eredményezte, amely a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról rendelkezve az anyák szolgálati idejével és a mezőgazdasági szövetkezeti tagok ellátásával kapcsolatos újdonságokat vezetett be. A módosító törvény indokolása hangsúlyozza, hogy az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő húsz évre emelése tette elengedhetetlenné, hogy a jogalkotó kielégítse azt a régi társadalmi igényt, amely az anyáknak - ilyen minőségükben járó - szolgálati idő kedvezményt jelent. Összefüggésben azzal, hogy a gyermekgondozási segély bevezetése előtt a nőknek általában meg kellett szüntetniük a munkaviszonyt, ha gyermekük született, az anyák szolgálati idejét 1968. január 1. előtti szülés esetén gyermekenként növelni kell egy-egy évvel, illetőleg másfél évvel akkor, ha tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekről van szó.

A mezőgazdasági szövetkezeti tagokkal kapcsolatban a változás abban állt, hogy míg ők korábban keresőképtelenségük esetén táppénz helyett betegségi segélyt, szülés esetén pedig terhességi-gyermekágyi segély helyett szülési segélyt kaptak a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló jogszabályok szerint, addig a jogszabályváltozás értelmében megkapják a társadalombiztosításról szóló törvényben foglalt ellátásokat, tekintettel arra, hogy a betegségi segély és a szülési segély címén kifizetett összegek is a Társadalombiztosítási Alapot terhelik.

Az ezt követő változás az anyasági segélyt érintette, amelynek összegét a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról rendelkező 89/1990. (V. 1.) MT rendelet a korábbi 6000 forintról 9000 forintra emelte, amely

---

<sup>199</sup> Miután a mezőgazdasági szövetkezeti tag és családtagja gyermekgondozási díjra való jogosultsága a tagsági viszonyra, illetőleg a közös munkára épül és nem a terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultságra, a rájuk vonatkozó feltételek nem változtak.

változás 1992. március 13-án lépett hatályba, az emelt összeget pedig 1992. február 29-ét követő szülés esetén lehetett alkalmazni. Ez a módosítás azonban nem volt hosszú életű, ugyanis az Országgyűlés 1992. december 17-i ülésnapján elfogadta a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényt, amellyel megszűnt az anyasági segély, helyébe a várandóssági pótlék lépett. A törvény preambuluma rögzíti, hogy a fogantatással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel. A jogalkotó hangsúlyozza, hogy a magzati élet védelme a gyermeket váró nőkről történő fokozott gondoskodással valósítható meg, ugyanakkor a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételek megteremtése elsődlegesen a szülők felelősége. A jogszabály rendelkezik a terhesség-megszakításról, amelyet nem tekint a családtervezés és a születésszabályozás eszközének és kiemeli, hogy a családtervezés a szülők joga és felelősége. Ebbe a gondolkodásmódba illeszkedik, hogy e törvény a magzat egészséges fejlődésének biztosítása érdekében a terhesgondozást kiemeli a biztosítási jogviszony keretében nyújtott egészségügyi szolgáltatások köréből, így minden Magyarországon állandó jelleggel tartózkodó magyar állampolgár, illetve annak házastársa és érvényes letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár számára biztosítja azoknak az ismereteknek az elsajátítását, amelyek a magzat, illetve a csecsemő egészséges fejlődését segítik, továbbá azoknak a szűrővizsgálatoknak az elvégzését, amelyek az egészséges fejlődést ellenőrzik.

Szintén biztosítási jogviszonytól függetlenül vezeti be a törvény a várandóssági pótlék intézményét, amelynek célja a gyermeket váró nő egészséges életmódjának, korszerű táplálkozásának és a magzat egészséges fejlődését biztosító életfeltételei javításának elősegítése. A várandóssági pótlék folyósításának egyes kérdéseiről szóló 171/1992. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében az ellátás a terhesség negyedik hónapjától jár, ha a terhesség tizenharmadik hetéig a gyermeket váró nőt Magyarországon terhesgondozásba vették. Azaz a várandóssági pótlék már a gyermekszülést megelőző időszakban járt. A várandóssági pótlék első ízben annak a hónapnak az első napjától jár, amelyben a terhesség tizenharmadik hete megkezdődik, illetve, ha azt követően kerül sor a gondozásba vételre, annak a hónapnak az első napjától, amelyben a gyermeket váró nőt gondozásba vették. A várandóssági pótlék a jogosultat a születendő gyermek utáni családi pótlékra való jogosultság hónapját megelőző hónap utolsó napjáig illeti meg, illetve ha a várandóssági pótlékra jogosult nem válik családi pótlékra jogosulttá, a várandóssági

pótlék annak a hónapnak az utolsó napjáig illeti meg, amelyben terhessége megszűnik.

A várandóssági pótlékra való jogosultság elbírálásához a terhesgondozást végző orvos igazolást ad ki, amelynek birtokában a várandóssági pótlékra vonatkozó igényt a jogosult szóban vagy írásban egyaránt előterjesztheti munkáltatójánál, ha ott társadalombiztosítási kifizetőhely működik, vagy a jogosult állandó lakhelye szerint illetékes társadalombiztosítási igazgatóságnál (kirendeltségnél). A várandóssági pótlékra vonatkozó igényt e szervek bírálják el, illetve gondoskodnak az ellátás folyósításáról.<sup>200</sup> A havonta folyósított várandóssági pótlék összegét a családi pótlék összegének megállapítására vonatkozó szabályok szerint úgy kell megállapítani, hogy a gyermekek számánál eggyel nagyobb gyerekszám alapján számított egy gyermekre eső családi pótlék összegével legyen azonos. Ikerterhesség esetén pedig az összeg magzatonként jár. Azaz a várandóssági pótlék gyakorlatilag a „családi pótlék visszafelé való meghosszabbításaként” értelmezhető.<sup>201</sup>

A fenti jogszabály értelmében tehát megszűnt a biztosítási jogviszonyhoz kötődő anyasági segély, amelyet a biztosítási jogviszonytól független várandóssági pótlék váltott fel. A biztosítási alapú ellátásokat a ciklusban még egy utolsó nagyobb jelentőségű módosítás érte, amelyet a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről rendelkező 1993. évi VIII. törvény vezetett be. E változás a terhességi-gyermekágyi segéllyel kapcsolatban bevezeti, hogy legalább 180 napi járulékfizetés álljon az újabb ellátás mögött, az indokolás szerint azért, mert egyre gyakrabban előforduló esetek támasztják alá azt a tendenciát, hogy a biztosított röviddel a szülés előtt, biztosítási jogcím változás, illetőleg munkáltató változtatás alapján kiugróan magas jövedelmet igazol, amely után járulékot csak rövid ideig fizetnek. Így a gyermek két éves koráig aránytalanul magas összegű ellátáshoz jut a biztosított, amelynek lehetőségét indokolt korlátozni a jogalkotó szerint a fenti módosítással. Azaz a korábban is létező, legalább 180 nap biztosítási idő megléte önmagában az ellátás igénybevételéhez nem elegendő, szükséges a szülést megelőző jövedelemhez igazodó 180 napi járulékfizetés is. Ennek megfelelően ugyanis a biztosított terhességi-gyermekágyi segélyének alapját képező naptári napi átlagkeresetét a szülés napját megelőző két éven belül, de az ellátás

<sup>200</sup> A társadalombiztosítási szervek által folyósított várandóssági pótlék fedezetét a központi költségvetés a pénzügyminiszter és az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság vezetőjének megállapodása szerint téríti meg a társadalombiztosítás számára.

<sup>201</sup> Gyarmati, 2008. 382. o.

igénybevételét közvetlenül megelőző 180 naptári nap alatt elért kereset alapján kell megállapítani. Ha a biztosított a szülést megelőző két éven belül nem rendelkezik legalább 180 naptári napi keresettel, a terhességi-gyermekágyi segély napi összegét a jogosultság kezdő napján érvényes minimális bér kétszerese harmincad részének figyelembevételével kell megállapítani. Ha azonban a biztosított tényleges, illetőleg szerződés szerinti keresete a minimális bér kétszeresét nem éri el, a naptári napi keresetet a tényleges kereset figyelembevételével kell megállapítani.

Szintén biztosítási elvű ellátás az 1967 óta létező gyermekgondozási segély, amelyet a 3/1967. (I. 29.) Korm. rendelet vezetett be. Megállapítása és folyósítása a társadalombiztosítási szervek által a társadalombiztosítás költségvetése terhére történt. A kezdetben havi 600 forint összegben meghatározott ellátás kiegészítése első ízben a 32/1974. (VII. 15.) MT rendelettel történt meg, amelyet újabban követtek (lásd IV. fejezet). Az Antall-kormány alatt a gyermekgondozási segély tárgyában komolyabb változás nem is történt, mint hogy az ellátás összegét jövedelempótlékkal rendszeresen emelték, a ciklusban összesen nyolc alkalommal, amely változásokat a Melléklet 3. számú táblázata mutatja be.

A ciklusban a családok pénzbeli támogatásában bekövetkező utolsó nagy újdonság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény megalkotása volt, amely törvény ellátásairól bár a II. fejezetben rögzítésre került, hogy nem képezik jelen kutatás tárgyát, mégis a rendszerváltás utáni első két kormányciklus tárgyalásakor szükséges kitérni rá, hiszen e törvény vezette be a családok pénzbeli támogatásának egy új formáját, a gyermeknevelési támogatást, amely egészen a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény elfogadásáig a szociális törvény ellátásai között szerepelt.

A törvény értelmében a jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátás nyújtható, amely ellátások közül a gyermeknevelési támogatás normatív pénzbeli ellátásként került meghatározásra, azaz szociális rászorultságtól független ellátásként vezették be.

A szociális törvény rendelkezései szerint az ellátásra az az anya - illetve külön kormányrendeletben meghatározott esetben az az apa - jogosult, aki a gyermek születését, örökbefogadását, továbbá az a nevelőszülő, aki a gyermek nevelésbevételét megelőzően 180 nap biztosítási idővel rendelkezik, és saját háztartásában három vagy több kiskorút nevel, feltéve, hogy a legfiatalabb gyermek a harmadik életévét betöltötte, de a nyolcadik életévét még nem haladta meg. Vagyis

az új ellátásként bevezetett gyermeknevelési támogatás a biztosítási alapú ellátások körét bővíti és tipikus esetben a gyermekgondozási segély meghosszabbításaként értelmezhető. Mai szemmel érdekes keveréket alkot ez az ellátás: biztosítási alapú, de a szociális törvény szabályozza; a szociális törvény szabályozza, de nem rászorultsági alapon kerül folyósításra.

Nem állapítható meg a gyermeknevelési támogatás, ha

- a) a kérelmező családjában az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének háromszorosát meghaladja;
- b) a jogosult gyermekgondozási segélyben, a társadalombiztosítás keretében saját jogú nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban vagy a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény alapján munkanélküli ellátásban, illetve munkanélküliek jövedelempótló támogatásában részesül;
- c) a legfiatalabb gyermek a nyolcadik életévét betöltötte.

A fenti esetekben a már megállapított gyermeknevelési támogatást meg kell szüntetni, valamint akkor is, ha a támogatásban részesülő a gyermeknevelési kötelezettségeit nem teljesíti.

A gyermeknevelési támogatás iránti igényt a kérelmező az állandó vagy ideiglenes lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőhöz nyújthatja be, azaz az ellátás kérelemre folyósítható, a kérelemről pedig a jegyző dönt. Amennyiben a jegyző megállapítja az ellátást, azt az önkormányzat költségvetésének terhére megelőlegezi.

A gyermeknevelési támogatásra jogosult személy a támogatás időtartama alatt jövedelemszerzéssel járó munkát végezhet, munkaideje azonban a napi négy órát nem haladhatja meg. A támogatás havi mértéke azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével<sup>202</sup>, amelyből a jogosult az ellátás után nyugdíjjáradék fizetésére kötelezett, ebből következően a támogatás folyósításának időtartama szolgálati időre jogosít. A támogatást a jogosult részére havonta utólag kell folyósítani.

A jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy a népjóléti miniszter kivételes méltányosságból a támogatás időtartamát további két évvel meghosszabbítsa, vagy a támogatásra való jogosultságot akkor is megállapítsa, ha a kérelmező saját

<sup>202</sup> A törvény hatályba lépésének évében az öregségi nyugdíj legkisebb összege 1993. február 1-jén 5 200 forint, 1993. március 1-jén 6 400 forint és 1993. szeptember 1-jén 6 600 forint; 1994. január 1-jén pedig 7 480 forint.

háztartásában otthon, két kiskorú mellett, oktatási intézmény nappali tagozatán tanuló nagykorú gyermeket is nevel.

A gyermeknevelési támogatást érintő első módosítás 1994. február 1-jén lépett hatályba. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi VI. törvény több ponton is megváltoztatta a támogatás szabályait.

A módosító törvény kimondja, hogy a gyermeknevelési támogatásra való jogosultság szempontjából nem vehető figyelembe az a gyermek, aki kereső tevékenységet folytat, kivéve, ha a kereső tevékenységet a tanulói jogviszony mellett vagy annak keretében végzi. Azaz a törvény szűkíti a támogatásra jogosultak körét azáltal, hogy kiveszi az ellátásra jogosító gyermekek köréből azokat, akik önálló keresettel rendelkeznek.

A szociális törvény értelmében a támogatás a saját háztartásban nevelt gyermekek után vehető igénybe. Ezzel kapcsolatban a módosító törvény a gyermeknevelési támogatás megállapításához lényeges, pontosító jellegű szabályt fogalmaz meg, amikor meghatározza a háztartásban nevelt gyermek fogalmát és kimondja, hogy saját háztartásban neveltnek kell tekinteni azt a gyermeket is, aki átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül, így különösen diákotthonban, kollégiumban, szakmunkástanuló otthonban, kórházban van, továbbá két hónapot meg nem haladóan ápolást, gondozást nyújtó vagy rehabilitációs szociális intézményi ellátásban részesül.

A módosító törvény a korábbi szabályozáshoz képest részletesebben határozza meg az ellátásból kizárt személyek körét. A korábbi háromelemű felsorolás mellett további eseteket határoz meg a jogalkotó és rögzíti, hogy nem állapítható meg a gyermeknevelési támogatás, illetve a megállapított támogatás folyósítását meg kell



szüntetni, ha a jogosult rendszeres pénzellátásban részesül<sup>203</sup>, a jogosult munkaviszonyban, közszolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, szolgálati jogviszonyban, szövetkezeti tagként, munkaviszony jellegű jogviszonyban áll, és emellett munkaideje a napi négy órát meghaladja, a jogosult a felsorolt jogviszonyokon kívül olyan más kereső tevékenységet folytat, amelynél a munkavégzés nem otthon történik.

A szociális törvény korábban kizárta a támogatásra jogosultak közül azokat, akiknek családjában a támogatás időtartama alatt születik gyermek, vagy fogadnak örökbe gyermeket még akkor is, ha a család egyébként megfelel a jogosultsági feltételeknek. Ezt a problémát oldja fel a módosító törvény új szabálya, amelynek értelmében az így családba kerülő gyermek nem befolyásolja a gyermeknevelési támogatás folyósítását. Szintén új szabály, hogy ha a támogatásban részesülő az általa nevelt gyermek halála miatt nem felel meg a támogatás feltételeinek, a támogatást a halálesetet követő hónaptól számított három hónap után kell megszüntetni.

A módosító törvény végül kiegészíti a gyermeknevelési támogatás méltányosságából történő megállapíthatóságának eseteit. Ennek megfelelően a népjóléti miniszter kivételes méltányosságból gyermeknevelési támogatásra való jogosultságot annak a biztosítási idővel rendelkező személynek is megállapíthatja,

- a) akinek jogosultsága megszűnt, legfeljebb két évig;
  - b) akinek nagykorú gyermeke oktatási intézmény nappali tagozatán tanul, a tanulmányainak befejezéséig;
  - c) aki három éven aluli gyermeket nevel
- feltéve, hogy a kérelmező legalább három - a b) pontban szabályozott esetben legalább két - kiskorú gyermeket nevel.

<sup>203</sup> A rendszeres pénzellátás taxatív meghatározásával a jogalkalmazás egységességét kívánja elősegíteni a jogalkotó, ez az egységesítő törekvés azonban a gyermeknevelési támogatás igénybe vétele szempontjából döntő jelentőségű, mert amíg a korábbi szabályozás csak gyermekgondozási segélyben, a saját jogú nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban vagy a munkanélküli ellátásban, illetve munkanélküliek jövedelemplótló támogatásában részesült személyeket zárta ki az ellátásból, addig az új felsorolás több ellátást nevesít. Így rendszeres pénzellátásnak minősül: a táppénz, a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a saját jogú öregségi nyugdíj, a rokkantsági nyugdíj, az öregségi járadék, a munkaképtelenségi járadék, az állandó özvegyi nyugdíj - kivéve a házastársa jogán legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodó személy özvegyi nyugdíját -, a végkielégítés, a szülői nyugdíj, az özvegyi járadék, a baleseti táppénz, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a hozzátartozói baleseti nyugellátás - kivéve a baleseti járadékot -, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény alapján folyósított pénzbeli ellátás, az átmeneti járadék, a rendszeres szociális járadék, a bányászok egészségkárosodási járadéka, a rokkantsági járadék, a hadigondozottak és nemzeti gondozottak pénzbeli ellátásai, a gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, a munkanélküliek jövedelemplótló támogatása, az ápolási díj; a rendszeres szociális segély.

Vagyis a népjóléti miniszter akkor is megállapíthatja a támogatásra való jogosultságot, ha a legkisebb gyermek a harmadik életévét még nem töltötte be, ami a sokgyermekes családok szempontjából igen kedvező szabály. Továbbá – ahogyan a módosító törvény indokolása is rögzíti - a munkanélküliség miatt egyre több anya nem jogosult gyermekgondozási segélyre, gyermekgondozási díjra, így az ő esetükben megoldást jelenthet, ha már a legkisebb gyermek harmadik életévének betöltése előtt gyermeknevelési támogatást kaphatnak.

### **V.1.3. Értékelés**

Bár a témával foglalkozó szerzők többsége állítja, hogy a családok pénzbeli támogatása az első szabadon választott kormány működésének időszakában érdemben nem változott, a négyéves ciklus jogalkotási eredményeinek vizsgálata alapján azonban megállapítható, hogy a pénzbeli családtámogatási ellátások számos változáson mentek keresztül, még ha ezek többsége nem is rendszerszintű reformot jelentett. Ami a jogalkotási eredmények kormányprogramhoz való viszonyát illeti, fontos kiemelni, hogy tekintettel arra, hogy a program a családok pénzbeli támogatásával kapcsolatban igen kevés konkrétumot tartalmazott, az összehasonlítás leginkább a kormányprogramban kinyilvánított prioritások mentén, a megfogalmazott értékek tükrében végezhető el. Ezen fenntartások mellett arra lehet következtetni, hogy a program által kitűzött célok részben megvalósultak.

A kormányprogram értelmében a kormány a veszélyeztetett csoportok védelmében támaszkodni tervezett a családokra és célul tűzte ki azok megerősítését. Ha a családok megerősítése maradéktalanul nem is sikerült, értékelhető törekvés a családi pótlék összegének folyamatos emelése. Szintén a családi pótlékhoz kapcsolódik a kormányprogram azon megállapítása, amely szerint a különböző „normák szerinti juttatások, pl. családi pótlék, nem különböztették meg a rászorultakat a jobb helyzetben lévőkötől”. Ebben a tekintetben a kormány szintén részleges sikert könyvelhetett el a program megvalósítása terén a családi pótlék differenciált emelésének bevezetésével. A pótlék differenciált emelése éppen a kormányprogramban megfogalmazott probléma enyhítésére szolgált a jogalkotó szándéka szerint, azaz arra törekedett, hogy a rászorultakat megkülönböztesse a jobb helyzetben lévőkötől. Tény, hogy a családi pótlék összege független a szülők jövedelmétől, így maradéktalanul nem valósítható meg a ténylegesen rászorulóknak célzott támogatása. Azonban a családi pótlék emelésére rendelkezésre álló összeg

differenciált felosztása alkalmas volt arra, hogy kiemelten támogassa a három és több gyermeket, valamint a tartósan beteg gyermeket nevelő szülőket. Szintén a megkülönböztetett gondoskodás jele volt a három gyermekes egyedülálló szülő kategóriájának bevezetése, továbbá a születések „sorszámának” szem előtt tartása, amelynek köszönhetően a gyermekek száma alapján járó összeget igényelheti a szülő akkor is, ha már csak egy gyermeke után jogosult a családi pótlékra. Nagy előrelépés ez a célzott támogatás irányában, még ha a kormányprogram azon célkitűzése nem is valósulhatott meg a ciklusban, amelyet a kormány a rászorultsági elvű támogatásokhoz elengedhetetlenül szükséges jövedelem-mérési módszertan kidolgozásaként fogalmazott meg.

Tausz kiemeli, hogy e ciklus során központi kérdés volt a családi pótlék rendszerének reformja, amelynek oka a családi pótlék kormányzat szerinti nagy költségigénye. „A költségkíméléssel kapcsolatban három megoldási mód fogalmazódott meg ismételten: a családi pótlék jövedelmi szinthez kötése, megadóztatása vagy gyermekszám szerinti differenciálása. A rászorultsági elvű családi pótlék bevezetésének vagy megadóztatásának az az akadálya, hogy a jövedelmek nehezen mérhetőek az első és a második gazdaság összefonódása miatt. Kezdetben az indokok között főként a családi pótlék célzatosságának fokozását említették, ám a hazai és nemzetközi vizsgálatok egyértelműen bebizonyították, hogy a családi pótlék a szegény, s a szegénység kulturális jellegzetességei miatt sokgyerekes családok jövedelmében játssza a legnagyobb szerepet. A szociálpolitikusoknak a rászorultsági elvű családi pótlékkal szembe szegezett érvei között szerepel a magán-és közpénzekből finanszírozott gyermekek megkülönböztetésének káros volta, a társadalmat megosztó hatása. A nemzetközi tapasztalatokból az is egyértelműen kiviláglik, ha egy társadalmi csoport nem részesül az ő adóbefizetéseiből is fenntartott közkiadásból, ellenérdekeltté válik annak fenntartásában, bármilyen csekély mértékben is befolyásolja az tényleges jövedelmét.”<sup>204</sup>

Megállapítható, hogy a megkülönböztetett, vagy differenciált támogatást valósította meg az 1993-ban bevezetett gyermeknevelési támogatás is, hiszen az a három vagy több gyermeket nevelő szülőnek járt, méghozzá szem előtt tartva a család egy főre

---

<sup>204</sup> Tausz Katalin: A kormányzat és az állampolgárok jóléte. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): Kormány a mérlegen 1990-1994. Budapest, 1994. Korridor. 259. o.

jutó jövedelmét, ugyanis az ezzel kapcsolatos korlátot meghaladó jövedelemmel rendelkező családok nem vehették igénybe az ellátást. Azaz a jogalkotó ezzel is a leginkább rászoruló szülők célzott támogatása irányába tett egy fontos lépést.

A kormány a program értelmében komoly szerepet szánt az önkormányzatoknak a szociális problémák enyhítésében, ami a jogalkotás terén a szociális törvény megalkotásával némileg meg is valósult, hiszen az 1993. évi III. törvény a helyi önkormányzatok által nyújtott (de az állam által biztosított) szociális ellátások szabályozását jelenti.<sup>205</sup> A kormányprogram a helyi ellátásokkal kapcsolatban azt is rögzítette, hogy „Mivel az elkövetkező években nem várható az életszínvonal általános emelkedése, az önkormányzatoknak felelősséget kell vállalniuk, a társadalom leszakadó, vagy különleges élethelyzetbe kerülő tagjainak ellátásában.” Ennek megvalósításaként értékelhető az is, hogy a szociális törvény lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára, hogy a helyi önkormányzatok a törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthassanak. A szociális törvény tehát a szociális munkamegosztásba bevonja a helyi önkormányzatokat, az ellátások finanszírozásában viszont továbbra is komoly szerepet vállal az állam (lásd szociális normatíva). A szociális törvényben életre hívott új családtámogatási ellátást, a gyermeknevelési támogatást például a jegyző állapítja meg, folyósítása azonban részben a központi költségvetés terhére történik. A program értelmében „a kormány család- és ifjúságpolitikai feladatait az önkormányzatokra, egyházakra, társadalmi önszerveződésekre támaszkodva valósítja meg”. Ebből szintén a megvalósulást igazolja az, hogy családpolitikai feladatai végrehajtásában az önkormányzatokra támaszkodva nyújtja az állam a gyermeknevelési támogatást.

Bár a dolgozat témájához már kevésbé kapcsolódik, de fontos kiemelni a kormányprogram azon célkitűzését is, amely értelmében „a kormány szélesíteni kívánja a célzott ellátásokat, illetve a jelenleg működő rendszert a társadalmi kihívásoknak, új szükségleteknek megfelelően alakítjuk át”. Ezzel előtérbe kerül egy rászorultsági elvű szociális támogató rendszer, valamint a segélyezés megújítása, amely szintén az 1993. évi III. törvénnyel realizálódott a jogalkotásban.

---

<sup>205</sup> Tausz a szociális törvény megalkotását a vizsgált időszaknak a jóléti politika terén történt legfontosabb intézkedéseként értékeli, amellyel megtörtént a szociális ellátások jogszerű keretek közé helyezése. Megjegyzi azonban azt is, hogy „A szociális törvény nem foghatta át a szociálpolitika minden területét, ugyanakkor a szociális biztonság elemének tekinthető oktatásügy, egészségügy, társadalombiztosítás, foglalkozáspolitikai, adórendszer, lakáspolitikai összekapcsolt szabályozására nem került sor.” Tausz, 1994. 254. o.

A program célul tűzte ki a népességcsökkenés megállítását is, ezen a téren azonban nem sikerült eredményeket elérni. Gábos tanulmányában bizonyítja, hogy „A családtámogatási rendszer fenntartására, sőt bővítésére tett erőfeszítések mellett a termékenységi mutatók 1992-től csökkenésnek indultak, a teljes termékenységi arányszám négy év alatt közel 16%-ot veszített értékéből (1991: 1,86; 1995: 1,57). Az arányszám 1993-ban már kisebb volt, mint az addigi legalacsonyabb, az 1984-es érték. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy ebben az időszakban Magyarországon a termékenységcsökkenés mértéke alacsonyabb volt, mint a legtöbb kelet-európai, volt államszocialista országban, ami részben magyarázható a családtámogatási rendszer fenntartására tett kormányzati erőfeszítésekkel. Az értékelésnél tekintettel kell lenni ugyanakkor arra a tényre is, hogy Magyarországot a rendszerváltás pillanatában alacsonyabb termékenységi mutatók jellemezték, mint a többi volt államszocialista országot, az évtized első felének alacsonyabb termékenységi szintjében ennek is szerepe lehetett.”<sup>206</sup>

A kormányprogram a kormány család- és ifjúságpolitikai feladataival kapcsolatban közép-, illetve rövid távú cselekvési programot határozott meg. Ahogyan az korábban kiemelésre került, a középtávú program a szűk értelemben vett családpolitikával kapcsolatban kevés konkrétumot tartalmazott, fő célkitűzése a magzati élet védelme, az anyaság, mint hivatás fényének és megbecsülésének visszaállítása a népességcsökkenés mérséklése érdekében.<sup>207</sup> E tekintetben a négyéves ciklus egyfelől eredményesnek tekinthető, másfelől minimális eredményeket valósított csak meg. Az Országgyűlés elfogadta a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényt, amellyel az e tárgyban meghatározott középtávú célkitűzés megvalósult. Az anyaság, mint hivatás megbecsülésének visszaállítása azonban már hagyott kívánni valót maga után. Lakner szerint a gyermeknevelési támogatás bevezetése a főállású anyaság intézményének

<sup>206</sup> Gábos, 2000. 106. o.

<sup>207</sup> A célul kitűzött, hatékony magzat és gyermekvédelem megvalósulását Tausz úgy értékeli, hogy „Erre lenne hivatott az újonnan bevezetett ellátási formák közül a várandóssági pótlék, a gyet (a főállású anyák), az adókedvezmények, a gyes, a gyed, a családi pótlék, a rendszeres és rendkívüli nevelési segély, az intézmények közül többek között a családsegítő központok és a nevelési tanácsadók. Ám a minden gyermek támogatására utaló ígélet is csupán szóvirág maradt: az érdemtelen, azaz 180 nap biztosítási idővel nem rendelkező, főként fiatalon szülni kezdett, cigány származású anyák nem részesülhetnek a nagycsaládosok támogatására hivatott gyermekgondozási támogatásból, vagyis gyermekeik kizáródnak a bölcsődei, óvodai ellátással szemben kizárólag ideálisnak feltüntetett otthoni nevelődésből. S éppen e családok munkaerő-piaci integrációjának esélye a legkisebb. A konzervatív anyaszerep-felfogás félreérthetetlen jele, hogy a bölcsődék nem részesülnek normatív támogatásban. 1992 végéig el is vészett a bölcsődei férőhelyek mintegy 30 százaléka.” Tausz, 1994. 258. o.

bevezetését célozta; a szerző szerint „ez kifejezetten a munkavállalás ellenében ösztönözte a nőket, egy konzervatív családeál jegyében.”<sup>208</sup> Ezzel párhuzamosan a bölcsődék állami normatívájának csökkentése történt e ciklus során, ami még inkább az anya munkától való távolmaradását kényszerítette ki. Lakner szerint tehát „A hagyományos családi szerepek megerősítése, a nők otthon, gyermekük mellett tartása érdekében történtek is lépések, ezek azonban nem voltak elegendőek ahhoz, hogy a háztartási tevékenység, s a gyermeknevelés tömegesen és reálisan választható főállású munkává válhasson. Az anyák otthon maradása sok esetben a munkanélküliség következménye volt”.<sup>209</sup> Tárkányi szerint a gyermeknevelési támogatás bevezetése „bizonyos fokig az anyaságnak, a gyermekgondozásnak és -nevelésnek társadalmilag hasznos és az állam által megfizetett munkává tétele egy kezdeti állomásának is tekinthető”.<sup>210</sup> Ezzel az indokolással egyet értve tehát megállapítható, hogy a kormány a nők otthon tartásának érdekében törekedett eredményeket elérni, ezek az eredmények azonban minimálisak voltak, és nem az ellátásoknak, hanem foglalkoztatáspolitikai problémáknak a következményei voltak. Gyarmati mindezt egy másik logika mentén közelíti meg, amikor rögzíti, hogy „A gyermeket vállaló nőket – a konzervatív családeál jegyében – elsősorban anyaként, a család »integrátora«-ként szeretnék látni. A kormány szempontjából pozitív mellékhatásként jelentkezik, hogy egy ilyen családmodell és támogatási rendszer egyrészt megfelel a magyar családok gyermekcentrikus mentalitásának (ebből következően népszerűsítő hatású), ugyanakkor reagál a munkanélküliség problémájára is, hiszen hosszú időre kivonja a nőket a munkaerőpiacról (»munka helyett segély« elvén). A költségvetési kiadásokat pedig mérsékli azáltal, hogy megszűnik a bölcsődék állami normatívája.”<sup>211</sup> Azaz Gyarmati e kormányzati célok és intézkedések értékelését a kormány szempontjából végzi el, ebből az aspektusból pedig eredményesnek tekinthetőek a kormány intézkedései.

A társadalombiztosítással kapcsolatos célkitűzéseknek is csak egy része valósult meg. Elmaradt, vagy helyesebben fogalmazva: nem az eredeti célkitűzésnek megfelelően valósult meg a kormányprogramban tervezett pénzügyileg elkülönítendő alapok (Nyugdíjalap, Országos Egészségügyi Alap, Társadalmi Segélyalap) működési rendjének kidolgozása. A Társadalombiztosítási Alap 1992. évi

<sup>208</sup> Lakner, 2005. 8. o.

<sup>209</sup> Lakner, 2005. 9-10. o.

<sup>210</sup> Tárkányi (2), 1998. 250. o.

<sup>211</sup> Gyarmati, 2008. 382. o.

költségvetéséről, valamint a Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1992. évi X. törvény végül a korábban egységes Társadalombiztosítási Alapot két különálló alpra bontotta: a Nyugdíjbiztosítási Alapra és az Egészségbiztosítási Alapra; láthatóan a Társadalmi Segélyalap nem jött létre. A korábbi államigazgatási helyett önkormányzati irányítást tervezett megvalósítani a kormány; e célnak megfelelően az Országgyűlés elfogadta a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvényt, amelynek értelmében a társadalombiztosítás irányítását az elkülönült biztosítási alapok szerint szerveződött nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási önkormányzat és szerveik látják el. A társadalombiztosítás rendszerét a különböző nonprofit kiegészítő formákkal, az üzleti alapú biztosítók bevonásával látta fenntarthatónak a kormányprogram. Ahogyan Lakner is kiemeli, „Az üzleti szférát segítő intézkedés volt például, hogy 1993-tól lehetővé vált az önkéntes nyugdíjbiztosítók működése, s a befizetések után adókedvezmény igénybevétele. A kormányprogram a területi, szakmai és vállalati egészségpénztárak mellett is letette a voksot – amellett, hogy a fő eszköznek továbbra is a társadalombiztosítást tekinti –, amivel egyfelől az Esping-Andersen által leírt konzervatív jólétiállam-rezsimet támogatta, másfelől azonban a magyar társadalombiztosítási hagyományokat is érvényre kívánta juttatni.”<sup>212</sup>

Mindent egybevetve megállapítható, hogy 1990 és 1994 között a két kormány valóban törekedett a kormányprogram azon általános célkitűzésének megvalósítására, hogy mindent megtegyen a családok megerősítése, támogatása érdekében<sup>213</sup>, még ha a megvalósított intézkedések nem is jártak mindig kézzel fogható eredménnyel. A családi pótlékra való jogosultságot egyfelől kiterjesztették (pl. húsz év alatti tanulók), másfelől ésszerűsítették a jogosultsági feltételeket (ld. a javítóintézetben és a büntetés-végrehajtási intézetben töltött időre a családi pótlék

<sup>212</sup> Lakner, 2005. 9. o.

<sup>213</sup> Sunley és Kovács szerint ekkorra „A családtámogatási rendszer megfelelt az európai normának, amely – szemben az észak-amerikai modellel – a gyermek fejlődése szempontjából fontosnak tartja, hogy legalább az első két életévét édesanyjával töltsse.” (Johnathan Sunley – Kovács Tibor: Két év a kormányruznál. Mérlegen a Horn- és az Orbán-kabinet első félideje. Budapest, 2000. Kairosz Kiadó. 72. o.) Valójában a gyermekgondozási díj 1985-ös bevezetése óta megfelelt a családtámogatási rendszer az említett „európai normának”. Az már más kérdés, hogy az „európai norma” valóban a gyermek két éves koráig történő otthonmaradását támogatja-e. A vizsgált időszak után nem sokkal (1998-ban) Tárkányi készített egy elemzést arról, hogy az Európai Unió országaiban a szülést követően mennyi ideig maradhat otthon az anya gyermekével. Ebben a munkában pedig számos példát találhatunk arra, hogy az adott ország szabályozásának megfelelően az anya már a gyermek két éves korának betöltése előtt visszatér a munkaerőpiacra (például Ausztriában 18 hónap után, Franciaországban 16 hónap után, Dániában 24+52 hét után). Lásd Tárkányi, 1998.

jogosultság megszüntetése). A családi pótlék összegét pedig hat alkalommal emelték a ciklusban, bevezetve a differenciált emelést is, amely lépéseknek köszönhetően „ebben az időszakban a családi pótlék az ellátás összegében bekövetkező reálértékcsökkenés mellett is képes volt minden évben a gyermekes családok közel azonos arányát a szegénységi küszöb felett tartani.”<sup>214</sup> Mózer ezzel kapcsolatban kimutatja, hogy a vizsgált „időszak végére a családi pótlék 49%-kal, a gyes 21%-kal, a gyed 16%-kal ért kevesebbet, mint 1990-ben.”<sup>215</sup> Azonban azt is kiemeli, hogy ezen időszakban „a gazdasági recesszió következtében csökkenő GDP üteméhez képest kisebb ütemben csökkentek a családi támogatások, így az időszak végére az ellátások értékének valamivel több mint kétharmada »maradt meg«”<sup>216</sup>

A társadalombiztosításhoz kötődő ellátások körében is több változás bekövetkezett. Egyszerűsítették a gyermekgondozási díj jogosultsági feltételeit, az anyák számára szolgálati idő-kedvezményt állapítottak meg a szüléshez kapcsolódóan, az anyasági segély összegét felemelték. Utóbbi ellátást végül felváltotta a biztosítási jogviszonytól független várandóssági pótlék, amely így az anyasági segélyhez hasonló ellátást nyújtott egy sokkal szélesebb személyi kör számára. A gyermekgondozási segély összegét kiegészítő jövedelempótlékot nyolc alkalommal emelték a ciklus során. Végül egy új ellátás is létrejött, a gyermeknevelési támogatás, amely a nagycsaládosok helyzetén próbált enyhíteni.

Mózer az Antall- és Boross-kormány hivatali ideje alatt bekövetkezett változásokat úgy összegzi, hogy „Az első időszak családpolitikája főként a gazdasági nehézségek kényszereihez igazodott, valamint leginkább a ciklus közepétől nem volt mentes a konzervatív ideológiától, a népesedési célok hangsúlyozásától.”<sup>217</sup>

Gyarmati a vizsgált kormányciklus családpolitikáját népesedéspolitikai célú családtámogatási rendszerként jellemezte<sup>218</sup>, amely állítással azon kiegészítés mellett lehet egyetérteni, hogy a kormányprogram célkitűzései a gyermekvédelmi célt is szem előtt tartották. Így az Antall- és Boross-kormány hivatali ideje alatt bekövetkező változások és a kormányprogram céljai együttesen kívántak népesedéspolitikai és gyermekvédelmi célokat megvalósítani.

---

<sup>214</sup> Gábos, 2000. 106. o.

<sup>215</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>216</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>217</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>218</sup> Gyarmati, 2008. 399. o.



## V.2. A Horn-kormány

### V.2.1. A Horn-kormány programjának családpolitikai célkitűzései

1994-ben, az országgyűlési képviselő-választásokat követően Göncz Árpád köztársasági elnök Horn Gyulát, a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: MSZP) elnökét bízta meg kormányalakítással. 1994. július 15-én, a benyújtást követő hetedik napon a parlament elfogadta a Horn-kormány programját „A Magyar Köztársaság kormányának programja 1994-1998” címmel. A ciklus kiemelkedő jelentőségű eseménye, hogy 1995. március 1-jén Bokros Lajost pénzügyminiszterré nevezték ki, a március 12-ei kormányülés után pedig elfogadták a gazdasági helyzet romlása által indokolt szigorító intézkedéseket, az ún. Bokros-csomagot.<sup>219</sup> A kormányciklus alatt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény értelmében a szociális terület továbbra is a Népjóléti Minisztériumhoz tartozott.

A Magyar Köztársaság kormányának programja 1994-1998 címmel elfogadott kormányprogram az ötödik, Szociálpolitika és egészségügy című fejezetét szenteli a szociális kérdésnek. A három alfejezet a Szociálpolitika, az Egészségügy és a Társadalombiztosítás címet viseli, azaz a kormány programjában a családokkal, a családok támogatásával nem foglalkozik külön alfejezetben. Ennek az az oka, hogy a kormányprogram a családpolitikát a szociálpolitikával egységben szemléli, így a gyermekes családok ellátásaival is a Szociálpolitika alfejezetben foglalkozik. Ez a szemlélet gyakorlatilag előre vetíti a rászorultsági elvű családtámogatási rendszer bevezetését. A kormányprogram újdonsága az Antall-kormány programjához képest, hogy – bár nem külön fejezetben, de - konkrét intézkedéseket fogalmaz meg a pénzügyi családtámogatási ellátásokkal kapcsolatban.

A szociálpolitikai alfejezetben a kormány leszögezi, hogy stratégiai feladatának tekinti a „hosszú távon is fenntartható, a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez igazodó, de a piaczgazdaság egyenlőtlenségeit méltányosan kezelő jóléti rendszer kialakítását”. Megállapítja, hogy a rendszerváltás utáni első négy év alatt nem sikerült csökkenteni a társadalom szociális feszültségeit, a „szociálpolitikában – a változtatások ellenére – nem sikerült rendszer jellegű reformokat és megfelelő válságkezelő mechanizmusokat kialakítani”, „a szolgáltatások mennyisége,

<sup>219</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 205-206. o.

választéka és minősége közötti szakadék nő, az ellátottak jogai elégtelenül érvényesülnek”. Az ágazatban dolgozók munkakörülményeiben sem lát változást, még a civil szervezetek, állampolgári kezdeményezések, önszervező csoportok megnövekedett aktivitása ellenére sem javul az állampolgárok szociális biztonsága. Mindezekre tekintettel a kormányprogram célul tűzi ki a jóléti szolgáltatások és a szociális juttatások rendszerének felülvizsgálatát.

A kormányprogram az anyasági és gyermektámogatások esetében „az egységes családszemléletű megközelítést” támogatja. Ahogyan az előző ciklus programjában, itt is felmerül a támogatások célzottabbá tételére való törekvés, itt azonban már kifejezetten a családi támogatások célzottabbá alakítását tervezi a kormány „a kiadásoknak a szociálisan veszélyeztetett rétegek javára történő átcsoportosításával, illetve a magasabb jövedelműek körében a juttatások szűkítésével”.

A kormányprogram megfogalmazza, hogy szükséges a családtámogatási rendszer egészének áttekintése és átalakítása. Ezzel kapcsolatban deklarálja, hogy „a családi pótlék emelését a jövőben családtípusonként, differenciáltan tervezi”, a programból azonban nem derül ki, hogy ez pontosan milyen különbségtételeket jelent majd. Lakner szerint ez a családi pótlék rászorultsági elven alapuló emelését foglalja magában, amely elv mentén történt már az MDF-kormány utolsó családpótlék-emelése is 1994 elején.<sup>220</sup>

Nem túl népszerű intézkedési terv, de a kormányprogram célul tűzi ki a gyermek után igényelhető adókedvezmények megszüntetését. A program tervei értelmében „lépcsőzetesen egységessé válik a GYED és a GYES. Első lépésben a GYES jövedelemtől független, állampolgári jogon járó juttatás lesz. Ezt követően a kormány tanulmányozza az anyasági támogatások összevonását, a támogatás időtartamának lerövidítését, összhangban a bölcsődei, óvodai ellátás fejlesztésével”. Azaz az előző ciklus programjának törekvéseivel szemben a Horn-kormány láthatóan nem törekszik az édesanyák minél hosszabb ideig történő otthontartására.

Pozitív változást jósol a kormányprogram a családok életében a gyermeknevelési támogatással kapcsolatos célkitűzéssel: „míg a jogosultsághoz szükséges előzetes munkavégzési kötelezettség megszűnik, addig a kérelmezést kizáró jövedelemplafon csökken”.

---

<sup>220</sup> Lakner, 2005. 12. o.

Célul tűzi ki a kormány a gyermekvédelemről, a gyermekek jogainak védelméről szóló törvény előkészítését, továbbá a „nemzetközi kötelezettségeknek megfelelően felülvizsgálja a gyermekeket érintő jogszabályokat, és 2000-ig tartó cselekvési programot dolgoz ki a nemzetközi egyezményekből következő feladatok végrehajtására”. „A jogokat korlátozó hatósági és a szolgáltató funkció célszerű szétválasztása érdekében létrehozta az önkormányzatoktól leválasztott központosított gyámhatósági rendszert”.

Hasonlóan az előző kormányciklushoz, a Társadalombiztosítás alfejezetben már nem esik szó a családok állami támogatásának kérdéseiről, pedig a családtámogatás pénzügyi ellátásai közül több a társadalombiztosítás rendszerében jelenik meg. A társadalombiztosítási rendszerrel kapcsolatos célkitűzések között nevesíti a kormányprogram egy átfogó megállapodás megkötését a társadalombiztosítási önkormányzatokkal, a táppénzrendszer reformját valamint a női nyugdíjkorhatárral kapcsolatos szabályok módosítását.

### **V.2.2. A pénzügyi családtámogatási ellátások változásai 1994 és 1998 között**

A pénzügyi családtámogatási ellátásokat illetően a Horn-kormány megalakulását követően hosszú ideig nem történt változás, ami egyfajta „vihár előtti csendként” is értelmezhető. Ezt a csendet a közbeszédben Bokros-csomagként emlegetett, a gazdasági stabilizációt célzó intézkedések csomagterve törte meg. Az évek óta húzódozó államháztartási reform megvalósítását célzó, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény a Második részben deklarálta a szociális ellátórendszerekkel kapcsolatos törvénymódosításokat. A tervezett és a végül ténylegesen megvalósított változások között ugyan voltak jelentős különbségek, ám így is a családtámogatási ellátások tekintetében alapos átalakításokat végzett el az intézkedési csomag.

Az 1995. évi XLVIII. törvény indokolása szerint a magas állami centralizáció elszívja a gazdaság elől a szükséges forrásokat. A központi költségvetés a magyar gazdaság fejlettségéhez és a költségvetés teherbíró-képességéhez képest túl nagy arányban finanszíroz olyan jóléti, szociális ellátásokat, amelyekre az állampolgárok jövedelmi helyzetüktől függetlenül jogosultak. Ez a költségvetési kiadások mérséklésének kényszere, valamint a lakossági jövedelmek fokozódó differenciálódása és a növekvő elszegényedés mellett tarthatatlan, mert az igazán

rászoruló rétegeknek nem nyújt elég hathatós segítséget. Halaszthatatlanná vált tehát a szociális ellátórendszerek átalakítása.

A családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításának első eleme a jogszabály címében eredményezett változást: a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény címváltozásának indoka az volt, hogy az 1995. évi XLVIII. törvény értelmében a jogszabály a jövőben már nem csak a családi pótlék szabályait tartalmazza, hanem más, a családok támogatására irányuló pénzbeli ellátásokat is. Ennek megfelelően e jogszabályba került a gyermekgondozási segély és az anyasági támogatás szabályozása is.

A családi pótlék új rendszere értelmében az ellátásra a Magyar Köztársaság területén tartózkodó magyar állampolgár, az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező bevándorolt, vér szerinti, örökbe fogadó és nevelőszülő jogosult, ha háztartásában gyermeket nevel, és a családnak a törvényben foglalt kivételekkel a tárgyévet megelőző naptári évben az egy főre jutó havi jövedelme a nettó 19 500, a gyermekét egyedül nevelő esetében a nettó 23 400 forintot nem haladja meg.<sup>221</sup> Azaz, míg a családi pótlék korábbi rendszerében valamennyi gyermek szülője részesült az ellátásban meghatározott életkorig, függetlenül családjá jövedelmi, vagyoni viszonyaitól, addig 1996. január 1-jétől ez az általános jogosultság megszűnt, a törvény értelmében a felső jövedelmi kategóriákba tartozó családok kimaradnak az ellátásból.<sup>222</sup> A törvény rendelkezéseinek megfelelően a

<sup>221</sup> Az egy főre jutó jövedelem számításánál a család tagjaként - a kérelem benyújtásának időpontjában a családhoz tartozó - a családi pótlékot igénylő szülő és a vele közös háztartásban élő

a) házastársa, élettársa,

b) húsz évesnél fiatalabb, keresőtevékenységet nem folytató vér szerinti, örökbe fogadott, mostoha- és nevelt gyermeke,

c) huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali tanulmányokat folytató egyetemi-főiskolai hallgató gyermeke,

d) az a)-c) pontok alatt nem említett, az a rokona, akinek eltartására a szülő a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény alapján köteles, és e tartási kötelezettségének eleget tevével figyelembe.

A nettó jövedelem a fentiekben meghatározott személyeknek a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény szerint adóköteles jövedelemként meghatározott vagyoni értéke (bevétele), csökkentve a személyi jövedelemadó, a munkavállalói járulék, a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulék és a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény által elismert költségek összegével.

<sup>222</sup> Az eredetileg tervezett, de az Alkotmánybíróság határozata miatt hatályba már nem lépett jogosultsági kritériumot az alábbiak szerint határozták meg. A családi pótlékra való jogosultság feltétele, hogy a család előző évi egy főre jutó bruttó jövedelme ne legyen havi 25 000 forintnál több, továbbá a családtagok közös és külön tulajdonában ne legyen tíz millió forint feletti forgalmi értékű ingatlan vagy két millió forint feletti forgalmi értékű személygépkocsi (ide nem értve a vállalkozáshoz munkaeszközként használt gépjárművet).

családi pótlékra való jogosultság jövedelmi korlátjának mértékéről az Országgyűlés az éves költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt. A jövedelemkorlát alól kivételt jelent a gyermek- és ifjúságvédő intézet által nevelőszülőnél elhelyezett gyermek, amely után a nevelőszülő jogosult a családi pótlékra függetlenül attól, hogy a jövedelmi feltételeknek megfelel-e. Egyéb esetekben - feltéve, hogy megfelel jogosultsági feltételeknek - a nevelőszülő akkor jogosult a családi pótlékra, ha a gyermek vér szerinti, illetve örökbe fogadó szülei a gyermek neveléséről tartós akadályoztatásuk miatt saját háztartásukban nem tudnak gondoskodni.

A fentiekén túl azon gyermek után is jár a családi pótlék, aki ideiglenes hatályú beutalt, intézeti vagy állami nevelt, személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális intézményben került elhelyezésre, továbbá az állami nevelt után, aki javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését tölti. A családi pótlékot az ideiglenes hatályú beutalt és az állami nevelt gyermek után a gyermek- és ifjúságvédő intézet, a szociális intézményben elhelyezett gyermek után pedig a szociális intézmény vezetőjének kell folyósítani. Amennyiben az állami nevelt javítóintézetben, illetve büntetés-végrehajtási intézetben tölti büntetését, az utána járó családi pótlékot a gyermek- és ifjúságvédő intézet vezetője köteles gyámhatósági fenntartásos betétben elhelyezni. A szociális intézményben elhelyezett után járó családi pótlékot az intézmény költségvetésétől elkülönítve kezeli, és biztosítja a személyre szóló felhasználást.

Szintén kivételt jelent a jövedelmi korlát alól a három- és többgyermekes, a tartósan beteg, illetve testi vagy értelmi fogyatékos gyermeket nevelő család, valamint a három és többgyermekes, a tartósan beteg, illetve a testi vagy értelmi fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló; ők tehát a jövedelmi feltételektől függetlenül jogosultak családi pótlékra.

---

Hasonlóan érdekes egy másik hatályba nem lépett szabály a jogosultsági feltételekkel kapcsolatban. Az együtt élő egygyermekes szülőknek a gyermek hatodik 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. Ennek értelmében megszűnt volna a kétszülős, egygyermekes családok családi pótlékra való jogosultsága a gyermek hatéves kora után, ha addig nem született meg a második gyermek, függetlenül attól, hogy a család megfelel-e az előírt feltételeknek vagy sem. Az indokolás szerint ezen intézkedés célja a gyermekvállalás ösztönzése. Furcsa ösztönzési módszer az, hogy az ellátás megvonásával sújtják az egygyermekes szülőket, amikor a családi pótlék rendszere egyébként is különbséget tesz a gyermekek száma szerint és ennek megfelelően esetükben a pótlék mértéke is alacsonyabb. Attól még, hogy valakinek „csak” egy gyermeke van, a gyermekvállalással járó többletterhek, amelyeket az állam a családtámogatásokkal próbál kompenzálni, reá is nehezednek és nem csak a gyermek hat éves koráig, hanem azt követően is.

Egyebekben a családi pótlékra jogosító gyermek kategóriája nem változott. Így továbbra is azon gyermek (személy) után jár a családi pótlék, aki tizenhat évesnél fiatalabb; tizenhat évesnél idősebb, de húszévesnél fiatalabb és alap- vagy középfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul; tizenhat évesnél idősebb, de húszévesnél fiatalabb és a dolgozók általános vagy középiskolájában tanul; tartósan beteg, illetőleg testi vagy értelmi fogyatékos. Nem változott az a korábbi szabály sem, amely a gyermek (személy) keresete esetén a családi pótlék szüneteltetéséről rendelkezik.

A fentiekben ismertetett jövedelemkorlát bevezetése miatt a családi pótlék rendszere igen összetett lett az ellátás mértékét illetően, amit a Melléklet 4. számú táblázata szemléltet.<sup>223</sup> A gyermeket egyedül nevelők esetében a jövedelemhatárokat 1,2-es szorzóval növelt összegben kell figyelembe venni. Azaz a családi pótlék rendszere megkülönböztetett gondoskodásban részesíti azokat, akik gyermeküket egyedül nevelik, ami megnyilvánul egyrészt az ellátás magasabb összegében, valamint abban, hogy a törvényben meghatározott jövedelmi korlátnál húsz százalékkal magasabb kereset esetén is igénybe vehető az ellátás.

A családi pótlékra vonatkozó igényt, ha a munkaadónál társadalombiztosítási kifizetőhely működik, a munkaadónál; ha a jogosult munkabérét az önkormányzati költségvetési elszámoló hivatal folyósítja, az önkormányzati költségvetési elszámoló hivatalnál; ha a jogosult nyugellátásban, baleseti nyugellátásban vagy egyéb nyugdíjszerű rendszeres ellátásban részesül, a nyugdíjfolyósító szervnél; egyéb esetekben a jogosult állandó lakóhelye szerint illetékes társadalombiztosítási

<sup>223</sup> Az eredeti, de hatályba nem lépett jövedelmi határok és pótlék-összegek az alábbiak szerint kerültek meghatározásra. A családi pótlék havi összege gyermekenként

a) havi nettó 15 500 forintos egy főre jutó jövedelemhatárig:

- 1 gyermekes családnak 2750 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak 3250 forint,
- 2 gyermekes családnak 3250 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak 3750 forint,
- tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermekre tekintettel 5100 forint;

b) havi nettó 15 501-16 250 forint közötti egy főre jutó jövedelemérték esetén

- 1 gyermekes családnak 2000 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak 2300 forint,
- 2 gyermekes családnak 2300 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak 2700 forint,
- tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermekre tekintettel 3600 forint;

c) havi nettó 16 251-17 000 forint közötti egy főre jutó jövedelemérték esetén

- 1 gyermekes családnak 1100 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak 1300 forint,
- 2 gyermekes családnak 1300 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak 1500 forint,
- tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermekre tekintettel 2100 forint.

igazgatóságnál (kirendeltségnél) kell előterjeszteni. A családi pótlékra vonatkozó igényt a fentiekben felsorolt szervek bírálják el, illetve gondoskodnak az ellátás folyósításáról, főszabály szerint havonta utólag.

A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény által bevezetett átalakítást követően a családi pótlékkal kapcsolatos szabályozás még több alkalommal változott. A következő nagyobb módosítás inkább az 1990. évi XXV. törvény szerkezetét érintette, a családi pótlék szabályait érintetlenül hagyta. Ez a változás a gyermekgondozási segéllyel és az anyasági támogatással kapcsolatos rendelkezéseknek a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvénybe történő beillesztése volt.

Ahogy a korábbi fejezetekben rögzítésre került, a gyermekgondozási segély szabályai a rendszerváltást követő első kormányciklusban már nem változtak, csupán az összeg folyamatos emelése történt, jövedelempótlék formájában. Az ellátásnak a családi pótlékkal kapcsolatos törvénybe történő átemelése azonban alaposan átalakította a segély rendszerét, és a családi pótlék új szabályozásához hasonlóan itt is jövedelmi korlát került megállapításra, azonban a jogalkotó eltörölte az előzetes biztosítási idővel kapcsolatos szabályt, így a gyermekgondozási segély már nem biztosítási alapú ellátás, az igénybevételéhez nem szükséges az előzetes biztosítási idő megléte.

Az ellátásra való jogosultság meghatározásakor a jogalkotó visszaül a családi pótlék jogosultsági feltételeire és ahhoz hasonló szabályokat állapít meg: gyermekgondozási segélyre - amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik - a Magyar Köztársaság területén tartózkodó magyar állampolgár, az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező bevándorolt, vér szerinti, örökbe fogadó és nevelőszülő jogosult, ha háztartásában gyermeket nevel, és a családnak az e törvényben foglalt kivételekkel a tárgyévet megelőző naptári évben az egy főre jutó havi jövedelme a nettó 19 500, a gyermekét egyedül nevelő esetében a nettó 23 400 forintot nem haladja meg. Látható, hogy a gyermekgondozási segély esetében magasabb jövedelmi korlátok kerültek megállapításra, azaz ezt az ellátást azok is igénybe vehetik, akik a családi pótléknál meghatározott jövedelmi korlátnál magasabb keresettel rendelkeznek.

A jogalkotó ezt követően pontosítja a jogosultsági feltételeket: a szülőt gyermekgondozási segély illeti meg a gyermeke harmadik életévének betöltéséig, ha a családban a jogosultsági év kezdő napját megelőző naptári évben az egy főre jutó

havi nettó jövedelem nem haladja meg egyedülálló esetén a nettó 23 400 forintot, egyéb esetben a nettó 19 500 forintot; továbbá a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermeke tizedik életévének betöltéséig.

A gyermekgondozási segélyt a gyermekkel közös háztartásban élő bármelyik szülő igénybe veheti. Az ellátás havi összege - függetlenül a gyermekek számától - azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével, töredékhónap esetén egy naptári napra a havi összeg harmincad része jár.<sup>224</sup>

A gyermekgondozási segély igénybevételének időtartama alatt a gyermek másfél éves koráig munkát vállalni nem lehet. Amennyiben a gyermekgondozási segélyre jogosult munkaviszonyban, köztisztviselői jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, munkavégzéssel járó szövetkezeti tagsági viszonyban, szolgálati viszonyban áll, a gyermekgondozási segély időtartamára fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe, amit a munkáltató a munkavállaló kérelmére biztosít. Emellett pedig rögzíti a törvény, hogy a gyermekgondozási segély folyósításának időtartama szolgálati időnek minősül, ami abból is következik, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy az ellátás után hat százalék nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett. A gyermek másfél éves korának betöltését követően a gyermekgondozási segélyben részesülő személy - a segély teljes összegének folyósítása mellett – a vonatkozó kormányrendeletben meghatározott feltételek szerint keresőtevékenységet folytathat. A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtásáról rendelkező 68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet ezzel kapcsolatban úgy szabályoz, hogy legfeljebb napi négy órában vállalhat a szülő munkát a gyermek másfél éves kora után, kivéve az otthoni munkavégzést, amelynek esetében értelemszerűen nincs ilyen korlátozás.

Nem jár gyermekgondozási segély a szociális törvényben felsorolt rendszeres pénzellátás folyósításának időtartamára, kivéve a táppénzt. Nem jár továbbá az ellátás, ha a gyermek ideiglenes hatályú beutalt, állami nevelt, illetve szociális intézményben kerül elhelyezésre.

A gyermekgondozási segélyre való jogosultság megállapítására, folyósítására és megszüntetésére a családi pótlékra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal, hogy a segély megállapítására, folyósítására és megszüntetésére a nyugdíjfolyósító

<sup>224</sup> A jogszabály hatályba lépésének évében, 1996-ban az öregségi nyugdíj legkisebb összege 9 600 forint.



szervek nem jogosultak. A gyermekgondozási segéllyel összefüggő méltányossági jogkört az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója gyakorolja.<sup>225</sup>

A gyermekgondozási segély szabályozásának átalakítása okaként a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény indokolása a gyermekgondozási díj megszüntetését határozza meg, erre később még részletesen kitér a dolgozat.

Szintén a Bokros-csomag következtében, 1996. április 15-i hatállyal került be a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvénybe az anyasági támogatás elnevezésű ellátás, amely az előző ciklusban bevezetett várandóssági pótlékot váltotta fel.

Az új szabályok szerint a szülést követően anyasági támogatásra jogosult az a nő, aki térítésmentes terhesgondozásra is jogosult, feltéve, hogy terhessége alatt legalább négyszer - koraszülés esetén legalább egyszer - terhesgondozáson részt vett. Az anyasági támogatás akkor is jár, ha a gyermek halva született, valamint amennyiben az anyasági támogatásra jogosult nő a támogatás felvételét megelőzően meghal, az anyasági támogatást az anyával egy háztartásban élő apának, ennek hiányában a gyermek neveléséről gondoskodó más személynek kell kifizetni.

Nem jár anyasági támogatás a szülőnek, ha a szülők a gyermek megszületését megelőzően nyilatkozatban hozzájárultak a gyermek örökbefogadásához, vagy a megszületett gyermeket a gyámhatóság ideiglenes hatállyal intézetbe utalja, vagy alkalmas más személynél helyezi el.

Az anyasági támogatás összege azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százötven százalékával. Az anyasági támogatás iránti igényt főszabály szerint a szülést követő harminc napon belül - a nyugdíjfolyósító szervek kivételével

---

<sup>225</sup> Ennek keretében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója a gyermekgondozási segély folyósítását

a) engedélyezheti

aa) a gyermeket nevelő közeli hozzátartozónak, ha a gyermek szülei a gyermek nevelésében tartósan akadályoztatva vannak vagy egyedülálló szülő keresőtevékenységének hiányában a család megélhetése nem biztosítható,

ab) az ellátás ötven százalékában annak, aki rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rokkantsági járadékban, ápolási díjban, illetve rendszeres szociális segélyben részesül, feltéve, hogy a családban az egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladja meg a jövedelmi korlátként meghatározott mértéket;

b) meghosszabbíthatja

ba) a gyermek három éves koráig, egy alkalommal és legfeljebb hat hónappal, ha a méltányossági kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően a szülő gyermekgondozási segélyben részesült,

bb) a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdéséig, legfeljebb azonban a gyermek nyolcadik életévének betöltéséig, ha a gyermek betegsége miatt a gyermekek napközbeni ellátása keretében nem gondozható, feltéve, hogy a gyermek után családi pótlékot folyósítanak,

bc) a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek tizennegyedik életévének betöltéséig.

- a családi pótlékot folyósító szervnél lehet előterjeszteni. Az igény elbírálására jogosult szerv az anyasági támogatás iránti igényt, ha az teljesíthető, azonnal elbírálja és kifizeti a támogatást. A támogatás összegének átvétele a határozat jogerőre emelkedésével egyenértékű. Az igény elutasítása esetén alakszerű határozatot kell hozni.

A fentiekből látható, hogy a terhesség negyedik hónapjától havonta, a családi pótlék szülés után várható összegében folyósított várandóssági pótlékot egy olyan ellátás váltotta fel, amely egyszeri kifizetésű, így összegét tekintve semmiképpen nem egyen-, vagy hasonló értékű a megszüntetett ellátással.<sup>226</sup> Némileg enyhíthet a várandóssági pótlék megszüntetésével kapcsolatos negatív intézkedésen az, hogy az 1996. április 15-e előtt megállapított várandóssági pótlékot a jogosultság időtartamáig tovább kell folyósítani, de azok a személyek, akik várandóssági pótlékban részesültek, a szülést követően anyasági támogatást nem vehetnek igénybe.

Az eddigiekben megvizsgáltuk a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény 1996. április 15-étől hatályos új rendszerét, amely jogszabályban tehát a családi pótlék mellett a gyermekgondozási segély és az anyasági támogatás szabályai is megtalálhatóak. A családtámogatási törvény a ciklus során további változásokat élt meg.

A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 1997. május 1-jétől mind a családi pótlékra vonatkozó jövedelmi korlátokon, mind a pótlék folyósítható összegén változtatott. Ennek megfelelően már csak két jövedelmi kategória került kialakításra a korábbi három helyett. Az új jövedelmi korlátokat és összegeket a Melléklet 5. számú táblázata mutatja be.

A táblázatból láthatóan a költségvetési törvény által megállapított összeg-változások kétirányúak voltak. Míg a jövedelmi korlátot emelték (3200 forintra), addig az alacsonyabb jövedelmi korlát alá tartozók családi pótlékát megemelték (650 forintról 1050 forintra terjedő összeggel), a magasabb jövedelmi korlát által érintettek pótlékát pedig nemhogy megtartották volna eredeti összegével, hanem még csökkentették is (200-300 forintra). A három- és többgyermekes családok, egyedülállók, a tartósan

<sup>226</sup> Az anyasági támogatás esetében is eltérést találunk az eredeti jogalkotói akarat és a hatályba lépett jogszabályi rendelkezések között. Az egyszeri anyasági támogatás 10 000 forintos mértékben került volna folyósításra, ha az igénylő családja megfelel a családi pótléknál alkalmazott jövedelmi és vagyoni kritériumoknak. Végül mind az összeg, mind a jogosultsági feltételek módosultak, mire a törvény hatályba lépett. (Az ellátás összege 1996-ban, a bevezetés évében végül 14 400 forint volt, szemben a tervezett 10 000 forintra.)

beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermeket nevelők, az ideiglenes hatályú beutalt, az intézeti vagy állami nevelt, a szociális intézményben elhelyezett, valamint a javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését töltő állami nevelt, tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek kategóriákban az emelés 1050 és 1650 forint közötti volt.

A családi pótlék összegével kapcsolatos változásokon kívül egy új bekezdéssel egészült ki a törvény, amely kimondta, hogy a családi pótlékra való jogosultság és összegének megállapítása szempontjából azokat a vér szerinti gyermekeket - kivéve, akiket örökbe fogadtak, ide nem értve, ha az örökbefogadó a jogosult házastársa -, az örökbe fogadott gyermekeket, és a családi pótlékot igénylő személy háztartásában nevelt gyermekeket kell figyelembe venni, akik után családi pótlék jár.<sup>227</sup>

A gyermekgondozási segély szabályozásában nem eredményezett komolyabb változást az 1997. évi költségvetési törvény, mindösszesen annyi történt, hogy a családi pótléknál megállapított jövedelemkorlátokat átvette a segély is, ami egyfelől nem minősül nagy változásnak, tekintettel arra, hogy a gyermekgondozási segély új szabályozása egyébként is a családi pótlék szabályaival szorosan összefügg. Másfelől azonban azzal, hogy a jogalkotó azonos jövedelmi korlátot állapított meg a családi pótlék és a gyermekgondozási segély esetében, eltörölte azt a különbségtételt, amelynek eredményeképpen a gyermekgondozási segély magasabb jövedelmi korlátja következtében azok is részesülhettek az ellátás összegében, akik a családi pótlékra nem, vagy csak alacsonyabb összegben voltak jogosultak. Megint más szemszögből pedig úgy értékelhető ez a változás, hogy a jogalkotó arra törekedett, hogy a két ellátás esetében azonos jövedelmi korlátot állapítson meg, amely a korábbi két eltérő összeg között körülbelül „félúton” helyezkedik el. Az anyasági támogatás szabályain nem változtatott a költségvetési törvény.

A ciklus végéig már nem érték nagyobb módosítások a családtámogatási törvényt. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény elfogadása nyomán megváltoztattak néhány kifejezést a törvényben, amelyekkel az 1997. évi XXXI. törvény fogalomhasználatához igazították a családtámogatási törvényben alkalmazott fogalmakat. Egy másik kisebb jelentőségű változtatás a családi pótlékra vonatkozó igényt elbíráló szervek felsorolásában történt, amelyet a

<sup>227</sup> A bekezdés szövege 1998. január 1-jei hatállyal egyszerűsödött: A családi pótlékra való jogosultság és összegének megállapítása szempontjából csak az igénylő háztartásában nevelt vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermeket lehet figyelembe venni, ha a gyermekre vonatkozóan az ellátásra vonatkozó jogosultsági feltételek fennállnak.

társadalombiztosítás szervezeti átalakítása tett szükségessé és amely csak két helyen - a b) és d) pontoknál - módosított: a családi pótlékra való igényt

- a) ha a munkaadónál társadalombiztosítási kifizetőhely működik, a munkaadónál,
- b) ha a jogosult munkabérét a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat folyósítja, a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatnál,
- c) ha a jogosult nyugellátásban, baleseti nyugellátásban vagy egyéb nyugdíjszerű rendszeres ellátásban részesül, a nyugdíjfolyósító szervnél,
- d) egyéb esetekben a jogosult állandó lakóhelye szerint illetékes Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnál (kirendeltségnél)

kell előterjeszteni.

Szinte törvényszerű, hogy a ciklus végén a családi pótlék összegét ismét emelték. Ez alkalommal azonban valóban mindkét jövedelemkorlát esetében emelésre került sor. A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvény rendelkezései által, a családi pótlék 1998. május 1-jétől bevezetett összegeit a Melléklet 6. számú táblázata mutatja be. E táblázatból látható, hogy a jövedelmi korlát 2800 forintos emelkedése mellett a családi pótlék összege 400 és 600 forint közötti összeggel emelkedett az alacsonyabb jövedelműeknél, és 200-300 forint közötti összegben a magasabb jövedelmi kategóriában. A „speciális” kategóriák esetében az emelés 500 és 900 forint között került megállapításra.

Az eddigiekben tehát áttekintettük a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvénynek a Horn-kormány alatt, elsősorban, de nem kizárólag a Bokros-csomagnak köszönhetően bekövetkezett változásait.

Soron következik a társadalombiztosítás rendszerében található pénzbeli családtámogatási ellátások vizsgálata. Az 1994 és 1998 közötti kormányciklusban továbbra is az 1975. évi II. törvény tartalmazta a társadalombiztosítás törvényi szintű szabályait. Bár a ciklusban e törvény rendelkezései mindösszesen két ponton változtak, ami a gyermekvállalással összefüggő ellátásokat illeti, ezek azonban

kiemelt jelentőségű módosítások voltak és természetesen – a korábbiakban vizsgált családtámogatási ellátásokhoz hasonlóan – a Bokros-csomaghoz kötődnek.<sup>228</sup>

1996. április 15-i hatállyal a terhességi-gyermekágyi segély mértékében következett be változás. A korábbi szabályozástól eltérően, amelynek értelmében a terhességi-gyermekágyi segély a napi átlagkereset teljes összege volt legalább 270 napos biztosítási idő esetén, a módosítás bevezeti, hogy az ellátás mértéke a napi átlagkereset hetven százaléka, amennyiben tehát 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 hatvan százaléka, szemben a korábbi hatvanöt százalékkal.

A másik nagy változás, hogy megszűnt a gyermekgondozási díj intézménye, szintén 1996. április 15-i hatállyal, amelyre a ciklus értékelésekor még kitér a dolgozat.

A társadalombiztosítás tekintetében a vizsgált kormányciklus utolsó nagy újdonsága, hogy az Országgyűlés 1997. július 15-i ülésnapján elfogadta a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt, amely egy új felépítésű kötelező biztosítási rendszert épített ki. Az 1998. január 1-jén hatályba lépett törvény értelmében a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozású lett, egy felosztó-kirovó (társadalombiztosítási nyugdíj) és egy tőkefedezeti (magánnyugdíj) elemből állt. A társadalombiztosítás rendszerén belül továbbra is a két biztosítási ág működik, az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás. A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt 1998. január 1-jétől négy új törvény váltotta fel:

1. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény,
2. a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény,
3. a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, illetve
4. a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény.

<sup>228</sup> Az eredeti, azonban hatályba nem lépett törvényszöveg szerint a terhességi gyermekágyi segélyre vonatkozó jogosultság időtartama kibővült volna a korábbi huszonnégy hét helyett ötvenkét hétre, mértéke azonban az eddigiekhez képest csökkent volna. Az indokolás szerint e változtatás a biztosítottak körében bizonyos mértékig kompenzálta volna a gyermekgondozási díj megszüntetését. Az ellátás mértéke az első huszonhat hétben - ha a szülő nő a szülést megelőző két évben legalább 270 napig biztosított volt – hetven százalék, ha a szülő nő biztosítási ideje a szülést megelőzően 270 napnál kevesebb, de legalább 180 nap – hatvan százalék, a második huszonhat hétben a biztosítási idő tartamától függetlenül egységesen ötven százalék.

Az új társadalombiztosítási törvény az egészségbiztosítási ág pénzbeli ellátásai között nevesíti a terhességi-gyermekágyi segélyt, így annak szabályai a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben találhatóak, amelyek a hatálybalépéskor szinte teljes mértékben az 1975. évi II. törvény vonatkozó rendelkezéseit vették át. Mindösszesen annyi különbség volt a két szabályozási tartalom között, hogy míg a korábbi jogszabály a terhességi-gyermekágyi segély mértékét a napi átlagkereset hetven százalékában állapította meg 270 napos biztosítási idő megléte esetén és hatvan százalékban a kevesebb, de minimum 180 napos biztosítási idő esetén, addig az új törvény értelmében a terhességi-gyermekágyi segély mértéke egységesen a napi átlagkereset hetven százaléka és a jogosultsághoz egységesen 180 napos biztosítási idő szükséges.

Kiemelést érdemelhet még az új társadalombiztosítási szabályozással kapcsolatban, hogy a gyermekgondozási segély utáni nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettséget a törvény 1998. január 1-jétől megszünteti. Ettől kezdve ezen ellátás folyósításának időtartama automatikusan nem képez nyugdíjra jogosító szolgálati időt. A törvény azonban lehetőséget teremt erre az időszakra is nyugdíjbiztosítási járulék fizetésének vállalására, amelynek következményeként a gyermekgondozási segély folyósításának időtartamát továbbra is figyelembe veszik a nyugdíjjogosultságnál. A terhességi-gyermekágyi segély szabályozását a ciklusban több módosítás nem érte.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott gyermeknevelési támogatást is két változás érte. Az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 1996. évi XXII. törvény a gyermeknevelési támogatással kapcsolatban is bevezette a családtámogatási törvényben a gyermekgondozási segélynél alkalmazott jövedelmi korlátokat.<sup>229</sup> Az új szabály értelmében a szociális törvény az alábbiak szerint rendelkezett a támogatás jogosultsági feltételeiről. Gyermeknevelési támogatásra jogosult az az anya,

<sup>229</sup> A módosítás 1996. április 15-én lépett hatályba, amikor még a családi pótlék és a gyermekgondozási segély eltérő jövedelmi korlátokkal került megállapításra. Ez a módosítás tehát a gyermekgondozási segélynél alkalmazott jövedelemkorlátokat vezeti be a gyermeknevelési támogatásnál. A korábbi szabályozás azokat zárta ki az ellátásból, akik családjában az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének háromszorosát meghaladja, ami 1996-ban 28 800 forintos jövedelemhatárt jelentett. Az ellátás jövedelmi határának a gyermekgondozási segélyéhez igazítása először 23 400, illetve 19 500, majd 23 000, végül 26 000 forintos jövedelmi korlátozást eredményezett, vagyis az alacsonyabb jövedelmi határ megállapításával több, magasabb jövedelemmel rendelkező, az ellátásra korábban jogosult személy esett el a gyermeknevelési támogatástól.

nevelőanya - illetve külön kormányrendeletben meghatározott esetben az az apa, nevelőapa -, aki saját háztartásában otthon három vagy több kiskorút nevel, feltéve, hogy a családban a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló törvényben meghatározott módon számított egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladja meg a gyermekgondozási segélyre való jogosultság szempontjából irányadó értékhatárt. Láthatóan az új szabályozás viszont eltörölte a 180 napos biztosítási idő meglétével kapcsolatos kötelezettséget. Azaz, míg a korábbi szabályozás csak abban az esetben tette jogosulttá a szülőket az ellátásra, ha rendelkeztek 180 nap biztosítási idővel, ezt az elvárást a módosított gyermeknevelési támogatás nem fogalmazza meg, így az ellátás már nem kötődik biztosítási jogviszonyhoz.

A gyermeknevelési támogatás a legfiatalabb gyermek harmadik életévének betöltésétől azon év december 31-éig, amelyben az általános iskolai tanulmányait megkezdi, legfeljebb azonban nyolcadik életévének betöltéséig állapítható meg. A támogatásra való jogosultság szempontjából nem vehető figyelembe az a gyermek, aki kereső tevékenységet folytat, kivéve, ha a kereső tevékenységet a tanulói jogviszony mellett vagy annak keretében végzi.

Ezzel párhuzamosan az ellátásból kizárt személyek meghatározásának egy pontján is változás következett be, aminek megfelelően nem állapítható meg a gyermeknevelési támogatás, illetve a megállapított támogatás folyósítását meg kell szüntetni, ha a kérelmező családjában az egy főre jutó havi jövedelem meghaladja az gyermekgondozási segéllyel kapcsolatban megállapított értékhatárt, azaz már nem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének háromszorosa a plafon. (Amely változás egyébként logikusan következik a jogosultsági feltételek megváltozásából.)

A módosító törvénnyel bevezetett utolsó változás a népjóléti miniszter méltányossági jogkörét érinti. Az új szabály értelmében a népjóléti miniszter a gyermeknevelési támogatásra való jogosultságot annak a személynek is megállapíthatja,

- a) akinek jogosultsága megszűnt, legfeljebb két évig,
- b) akinek nagykorú gyermekei oktatási intézmény nappali tagozatán tanulnak, a tanulmányaik befejezéséig, legfeljebb azonban huszonötödik életévük betöltéséig, feltéve, hogy a kérelmező legalább három - a b) pontban szabályozott esetben legalább egy - kiskorút nevel, és a legkisebb gyermek megfelel gyermeknevelési támogatás jogosultsági feltételeinek. A változtatás lényege, hogy itt is törölte a jogalkotó az előzetes biztosítási idővel kapcsolatos szabályt, igazította a szabályokat a jövedelemkorláttal kapcsolatos előíráshoz, továbbá törölte azt a korábbi feltételt,

ami a három éven aluli gyermek nevelése esetében biztosított méltányossági jogkört a miniszternek; végül az oktatási intézmény nappali tagozatán tanuló gyermekek számát pedig a korábbi kettőről egyre csökkentette a feltételek megállapításánál.

A gyermeknevelési támogatással kapcsolatos másik módosítás 1997. január 1-jén lépett hatályba és szintén a népjóléti miniszter méltányossági jogkörére vonatkozik. Ez a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény által bevezetett változás eltörölte annak lehetőségét, hogy a népjóléti miniszter a gyermeknevelési támogatásra való jogosultságot legfeljebb két évre annak a személynek is megállapíthassa, akinek az ellátásra való jogosultsága megszűnt.

Ebben a fejezetben tehát áttekintettük a pénzügyi családtámogatási ellátások 1994 és 1998 közötti változásait. Bár a fentiekben kifejtettek drasztikus átalakulást eredményeztek a pénzügyi családtámogatási rendszerben, fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság döntésére figyelemmel az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 1996. évi XXII. törvény lehetővé tette, hogy a családtámogatási rendszert érintő változások hatálybalépését (1996. április 15.) megelőzően született gyermekek esetében az egyes ellátások azok korábbi szabályai alapján vehetőek igénybe. Ez azt jelenti, hogy 1996. április 15-étől kezdődően a régi feltételek szerinti és az új konstrukció alapján megállapított támogatási formák több éven keresztül párhuzamosan fognak működni. A törvény lehetőséget adott arra is, hogy azok a családok, akik megfelelnek a jövedelmi összeghatároknak, a támogatásokat a számukra kedvezőbb feltételek szerint vegyék igénybe.

A törvény értelmében tehát az 1996. április 15-ét megelőzően

- a) született gyermekek után a terhességi gyermekágyi segélyt, és a gyermeknevelési támogatást a törvény hatálybalépését megelőző napon hatályban lévő jogszabályok alapján kell megállapítani és folyósítani, azzal, hogy a népjóléti miniszter a gyermeknevelési támogatásra való jogosultságot annak a személynek is megállapíthatja, akinek gyermeke e törvény hatálybalépését megelőzően született, és jogosultsága az előzetes biztosítási idő hiánya miatt nem állapítható meg;
- b) született gyermekek után a gyermekgondozási díjat a törvény hatálybalépését megelőző napon hatályban lévő jogszabályok alapján kell megállapítani és folyósítani, kivéve, ha a szülő gyermekgondozási díjra egyébként jogosult, de az e törvény szerinti gyermekgondozási segély folyósítását kéri;



c) már megállapított várandóssági pótlékot és terhességi gyermekágyi segélyt változatlan feltételekkel tovább kell folyósítani.

Az 1996. április 15-ét megelőzően született gyermek után a gyermekgondozási segélyt a szülő választása szerint az 1996. április 15-én vagy az azt megelőző napon hatályban lévő szabályok szerint lehet megállapítani. Aki az 1996. április 15-ét megelőző napon gyermekgondozási segélyben részesült, kérheti az új családtámogatási törvény szerinti gyermekgondozási segélynek a megállapítását, ha az új családtámogatási törvény szerinti jövedelmi feltételeknek megfelel. Anyasági támogatásra való jogosultságot azonban nem lehet megállapítani, ha a terhes nő a már korábban megállapított várandóssági pótlékban részesül.

Ahogy korábban már többször kiemelésre került, a Bokros-csomag által tervezett intézkedéseknek csak egy része léphetett hatályba, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság három határozatában az eredeti jogalkotói döntések jelentős részét hatályon kívül helyezte.

A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat az átalakított családtámogatási rendszer hatálybalépésének időpontjára vonatkozóan hozott döntést. A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény kihirdetésekor úgy rendelkezett, hogy a családi pótlékra, a gyermeknevelési támogatásra, a gyermekgondozási díjra, a gyermekgondozási segélyre, valamint a várandóssági pótlékra vonatkozó új szabályok 1995. július 1-jével léptek volna hatályba, miközben a változásokat megállapító törvényt 1995. június 15-én hirdették ki. Az ellátások korábbi előírásai pedig főszabály szerint 1995. december 31-ig lettek volna alkalmazhatók. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A testület álláspontja szerint a jogbiztonság a szerzett jogok védelme érdekében megköveteli, hogy az anyasági és a gyermektámogatási rendszer keretei között a viszonylag rövid és meghatározott idejű támogatásokat: a várandóssági pótlékot, a terhességi-gyermekágyi segélyt, a gyermekgondozási segélyt, a gyermekgondozási díjat és a gyermeknevelési támogatást a már megszületett és az 1995. június 15-étől számított háromszáz napon belül megszületendő gyermek tekintetében a hatályos jogszabályokban meghatározottaknál nem kedvezőtlenebb feltételekkel és időtartamra biztosítsák.

Az Alkotmánybíróság szerint az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében - különösen, ha abban nincs biztosítási elem, ld. családi pótlék - a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon akként megváltoztatni, hogy a változtatás azokra is kihasson, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ilyenkor azonban az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez.

Az Alkotmánybíróság döntésének értelmében tehát az új családtámogatási szabályozás csak 1996. április 15-étől lépett hatályba, rendelkezéseit pedig az ezt követően született gyermekekre vonatkozóan lehetett alkalmazni.

Az 52/1995. (IX. 15.) AB határozat két ponton érintette a kialakítani tervezett új családtámogatási rendszert: egyfelől a családi pótlékkal kapcsolatban megfogalmazott jogosultsági feltételek egy részével, másfelől a jövedelmi viszonyok megváltozásának igazolásával kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági követelményeket.

A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény kihirdetésekor az alábbiak szerint rendelkezett. A családi pótlékra való jogosultság akkor sem állapítható meg, ha a családi jövedelem számításánál figyelembe vehető személyek közös és külön tulajdonát/tulajdoni részeit képező

- a) lakás és üdülő ingatlan vagyon együttes ingatlanértéke a tíz millió forintot,
- b) a személygépkocsi vagyon együttes értéke a két millió forint értéket meghaladja.

A fenti bekezdés alkalmazásában nem tartozik a személygépkocsi vagyon körébe a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 29/A. § (13) bekezdésében felsorolt személygépkocsi.<sup>230</sup>

<sup>230</sup> A hivatkozott jogszabályhely szövege: Nem kell az adót megfizetni azon személygépkocsi után, a) amelyet megkülönböztető fény- és figyelmeztető jelzést adó készülékkel szereltek fel a 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet alapján; b) amelyet üzletszerű (taxi-rendszerű) személyszállítás, illetőleg üzletszerű gyakorlati gépjárművezető-oktatás, postaszolgáltatás (SZJ 09511), közműhiba-elhárítás, kegyeleti szolgáltatás céljából üzemeltetnek, továbbá amelyet a személygépkocsi-kereskedelemmel üzletszerűen foglalkozó kifizető kizárólag továbbértékesítési céllal szerzett be;

E rendelkezéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megfogalmazta, hogy a törvényalkotó által kialakított rendszer alapelveivel kerülné ellentétbe - egyszersmind az Alkotmányban szabályozott szociális biztonsághoz való jog alkotmányosan kötelező minimumát sem nyújtaná - a rendszer olyan működése, amely ténylegesen rászorultakat pusztán amiatt fosztana meg alanyi joguktól, mert tulajdonosai ugyan valamely ingatlannak vagy személygépkocsinak, amely azonban az adott körülmények között nem értékesíthető. A vagyontárgy eszmei értéke ugyanis még nem szükségképpen jelent mobilizálhatóságot is. Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság nem talált ugyan okot a családtámogatási törvény fent hivatkozott bekezdéseinek megsemmisítésére, ám szükségesnek tartotta olyan alkotmányos feltételt szabni a hivatkozott rendelkezések alkalmazásához, amely kizárja a törvényhozó által kialakított rendszer diszfunkcionális és egyben alkotmányellenes működését.

Az Alkotmánybíróság az előző kérdéshez hasonlóan nem helyezte hatályon kívül a családtámogatási törvény azon megtámadott rendelkezését, amely szerint a szülő családi pótlékra való jogosultságát akkor is meg kell állapítani, ha változik az ellátásra való jogosultság megállapításánál figyelembe vehető családtagok (személyek) száma, akik figyelembevételével az egy főre jutó jövedelem a megállapított jövedelemhatárt nem haladja meg, vagy ha az ellátásra való jogosultság megállapításánál figyelembe vehető személyek jövedelmi helyzetében tartós, hat hónapot meghaladó olyan változás következik be, amelynek figyelembevételével az egy főre jutó jövedelem a törvényben foglalt jövedelemhatárt nem haladja meg.

A testület viszont alkotmányellenesnek nyilvánította azt a rendelkezést, amelynek értelmében a fent említett esetekben a családi pótlék a kérelem benyújtásának hónapjától a jogosultsági év végéig jár.

---

c) amelyet az alapítvány, a közalapítvány, az egyesület, a köztestület, valamint a 8/1983. (IV. 29.) EüM-PM együttes rendelet 27/B. §-ában megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására kijelölt célszervezet kizárólag súlyosan fogyatékos magánszemélyek rendszeres szállítására használ, és ez a tevékenység az üzleti (hivatali) dokumentumokból, nyilvántartásokból kétséget kizáróan igazolható;

d) amelyet kizárólag az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által - az 52/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet alapján - finanszírozott házi orvosi, házi gyermekorvosi tevékenység ellátása érdekében üzemeltetnek;

e) amelyet a kifizető magánszemélynek (kivéve a társasági adó hatálya alá tartozó egyéni vállalkozót) adott lízingbe vagy bérbe, feltéve, hogy a havi lízing- (bérleti) díj nem kevesebb a (10) bekezdésben foglalt adótételnél, és a személygépkocsi üzemeltetésének összes költségét és közterheit egészében a személygépkocsit lízingbe, bérbe vevő magánszemély viseli;

f) amelyet az egyházak kizárólag a feladataik ellátása érdekében üzemeltetnek.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint minden olyan esetben, amikor teljes bizonyossággal megállapítható, hogy a jövedelemcsökkenés végleges vagy hat hónapot meghaladó időtartamú lesz, a hat hónapos késleltetés - amely egyben azt is jelenti, hogy erre az időtartamra a ténylegesen rászorult sem ezen időszak alatt, sem utólag visszamenőlegesen nem részesül ellátásban - a ténylegesen rászorultat önkényesen fosztja meg az ellátástól. Az ebben jelentkező alkotmányellenes helyzet megelőzése érdekében azonban a testület elegendőnek ítélte olyan alkotmányos követelmény megfogalmazását, amely lehetőséget teremt arra, hogy a ténylegesen rászorult az említett esetekben önkényes késleltetés nélkül hozzájusson az őt alanyi jogon megillető ellátáshoz.

Nem volt azonban mellőzhető a megsemmisítés a családtámogatási törvény másik rendelkezése esetében. E rendelkezés szerint a fent említett esetekben a családi pótlék a kérelem benyújtásának hónapjától a jogosultsági év végéig jár. A testület szerint e szabály megalkotásánál ugyanis a jogalkotó elmulasztotta a jogalkalmazás során várható élethelyzetek sokoldalú elemzését, s még csak nem is a tipikus esetet vette alapul, hanem olyan szabályt alkotott, amely bizonyos esetekre nézve nem vet fel alkotmányos aggályokat, míg más esetekben alkotmányellenes jogfosztáshoz vezet.

A 60/1995. (X. 6.) AB határozat a családtámogatási törvény két rendelkezését nyilvánította alkotmányellenesnek. A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény a családtámogatási törvényt az alábbi rendelkezésekkel egészítette ki.

Az egy főre jutó jövedelem számításánál a család tagjaként - a kérelem benyújtásának időpontjában a családhoz tartozó, személyazonosító jellel azonosított - a családi pótlékot igénylő szülő és a vele közös háztartásban élő személyazonosító jellel azonosított házastársa, élettársa, húszévesnél fiatalabb, kereső tevékenységet nem folytató vér szerinti, örökbe fogadott, mostoha- és nevelt gyermeke, huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali tanulmányokat folytató egyetemi-főiskolai hallgató gyermeke, tartósan beteg, illetőleg testi vagy értelmi fogyatékos gyermeke 1,5-szeres szorzóval és korhatárra való tekintet nélkül vehető figyelembe.

A fenti bekezdés alkalmazásában nettó jövedelem a jogosultaknak a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény szerint adóköteles jövedelemként meghatározott vagyoni értéke (bevétele), csökkentve a személyi jövedelemadó, a

munkavállalói járulék, a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulék és a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény által elismert költségek összegével. A nettó jövedelem csökkenthető a jogosultak által fizetett gyermektartás, illetve a számukra folyósított gyermekgondozási segély és gyermeknevelési támogatás összegével.

Azaz a gazdasági stabilizációval kapcsolatos törvény által a családtámogatási törvénybe iktatott rendelkezés csak a családi pótlékra jogosult személyek által fizetett gyermektartás összegét engedi figyelembe venni az egy főre jutó nettó jövedelem kiszámításánál. A vonatkozó végrehajtási rendelet 7. § (2) bekezdés d) pontja<sup>231</sup> ennél is szűkebb meghatározást tartalmaz, amikor csupán a bíróság által megállapított gyermektartásdíjat veszi figyelembe.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a szabályozás, amely a rászorultság alapját képező, egy főre jutó jövedelem számításánál sem a figyelembe vehető személyek körében, sem pedig a nettó jövedelmet korrigáló tényezőként nem veszi figyelembe a jogosultat a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény alapján terhelő egyéb eltartottakat, önkényes. A testület megítélése szerint e szabály alkalmas arra, hogy alkotmányosan elfogadható indok nélkül kirekesszen az ellátásból olyan szülőket, akik tényleges rászorultságuk alapján jogosultakká válnának a családi pótlékra. A szabályozásnak ez a hiányossága a jogbiztonságot is sérti, mert nincs összhangban a törvényalkotó által megállapított rendszerrel.

A végrehajtási rendelet 7. § (2) bekezdésének d) pontja nem csupán azért alkotmányellenes, mert a családtámogatási törvényből eredő tartási kötelezettségnek kizárólag egyetlen formáját, a gyermektartásdíj fizetését veszi figyelembe jövedelemcsökkentő tényezőként - figyelmen kívül hagyva ezáltal mind a más, tartásra jogosultnak fizetett tartásdíjat, mind pedig a természetbeni tartást -, hanem

<sup>231</sup> A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtásáról rendelkező 68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet hivatkozott szövegrésze: 7. § (1) A családban az egy főre jutó nettó jövedelem kiszámításánál a család tagjának a jogosultsági évet megelőző naptári évben a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény szerinti összevont jövedelme vehető figyelembe. (2) Az (1) bekezdés szerint megállapított jövedelmet növelni kell az értékpapírból származó jövedelemmel, az osztalék jövedelemmel és a kapott gyermektartásdíj összegével. Az így megállapított jövedelem csökkenthető

- a) az 1991. évi XC. törvény szerint fizetendő személyi jövedelemadó,
  - b) az 1975. évi II. törvény alapján levont (befizetett) egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási járulék,
  - c) az 1991. évi IV. törvény alapján levont munkavállalói járulék,
  - d) a bíróság által megállapított és a gyermektartásdíjra jogosultnak fizetett tartásdíj,
  - e) a gyermekgondozási segély,
  - f) az ösztöndíj
- éves összegével.

azért is, mert ennek az egyetlen formának a figyelembevételét is a bíróság döntéséhez köti. Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság nyomatékosan rámutatott: a családtámogatási törvény alapján tartásra kötelesek jelentős része - nem utolsósorban a következetes bírósági gyakorlat hatására - önként, bírósági döntés nélkül eleget tesz tartási kötelezettségének. Egy demokratikus jogállamban önkéntes jogkövetése miatt senkit sem lehet joghátránnyal sújtani, de ugyanúgy nem lehet megkövetelni azt sem: az állampolgárok egyébként teljességgel szükségtelen perek ezreit indítsák el kizárólag abból a célból, hogy a végrehajtási rendelet által önkényesen kiválasztott feltételnek eleget téve bírósági határozattal tudják alátámasztani tartási kötelezettségük fennállását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mindezekre figyelemmel e rendelkezések alkotmányellenesek, ezért ezeket 1995. december 31-ével megsemmisítette.

### V.2.3. Értékelés

A kormányprogramban foglalt célkitűzések és a jogalkotásban realizált intézkedések egymáshoz való viszonyával kapcsolatban megállapítható, hogy elvben a kormányprogram legtöbb eleme megvalósult. Az már más kérdés, hogy a bevezetett változások a valóságban tudták-e teljesíteni a program célkitűzései által szándékolt hatást. Lakner szerint „A Horn-kormány hivatali ideje során lényegesen eltért programja elveitől: a tervezettnél jóval kevésbé érvényesítette a tényleges rászorultsági elvet, helyette a költségvetési szempontokra alapozott szociálpolitikai változtatásokat hajtott végre, amelyek gyakran épp azokat sújtották a leginkább, akiknek elvileg nagyobb segítséget kívánt nyújtani.”<sup>232</sup> Megállapítható, hogy a kormány a programja elveitől nem tért el a megvalósítás során, mert a pénzügyi családtámogatási ellátások többségének átalakítása során valóban a rászorultsági elv érvényesítésére törekedett, bár kétségkívül a fiskális aspektus érvényesült a változtatások hátterében. Gábos szerint „A Bokros-csomag társadalmpolitikai intézkedései mögött egy fiskális és egy ideológiai-társadalmpolitikai megfontolás is állt. A kormány ezzel a lépésével csökkenteni kívánta az állami költségvetés kiadási oldalán szereplő tételeket, amivel az intézkedések bevezetését kiváltó makrogazdasági egyensúlyromlást közvetlenül kívánta korrigálni. Másrészt a célok

---

<sup>232</sup> Lakner, 2005. 15. o.

között szerepelt az állami újraelosztás mértékének általános csökkentése is, a »koraszülött jóléti állam« lehetőségeihez szabása.»<sup>233</sup>

A kormányprogram szociálpolitikai alfejezetében a kormány leszögezte, hogy stratégiai feladatának tekinti a „hosszú távon is fenntartható, a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez igazodó, de a piacgazdaság egyenlőtlenségeit méltányosan kezelő jóléti rendszer kialakítását”. Mindezekre tekintettel a kormányprogram célul tűzte ki a jóléti szolgáltatások és a szociális juttatások rendszerének felülvizsgálatát, sőt, kifejezetten a családtámogatási rendszer egészének áttekintését és átalakítását is elhatározta. A jóléti szolgáltatások és a szociális juttatások, de különösen a fentiekből is láthatóan a családtámogatási rendszer felülvizsgálata megtörtént, amelynek eredményeképpen alaposan átalakult a szociális ellátórendszer és annak családtámogatási ága. Ahogyan az Alkotmánybíróság is 43/1995. (VI. 30.) határozatának indokolásában kiemelte, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény nyomán a szociális ellátási rendszerben bekövetkezett változások igen jelentősek, mert egy évtizedek óta fennálló, a családok által megszokott, ismert és kiszámítható ellátási rendszert váltanak fel. Ebben az évtizedek óta fennálló rendszerben teljes mértékben átalakult a családi pótlék rendszere, megszűnt az akkor már tíz éve folyósított gyermekgondozási díj, szintén eltörölték a várandóssági pótlékot, helyette egyszeri anyasági támogatást vezettek be, biztosítási jogviszonytól független lett a gyermeknevelési támogatás, valamint a gyermekgondozási segély és megváltozott a terhességi gyermekágyi segély mértéke. Azaz, a bevezetett változások minden olyan ellátást érintettek, amely a gyermekek családok pénzügyi támogatását jelentette az elmúlt évtizedekben. Az, hogy ezek a változások hosszú távon is fenntartható, a gazdaság jövedelemtermelő képességéhez igazodó, de a piacgazdaság egyenlőtlenségeit méltányosan kezelő jóléti rendszer kialakítását eredményezték-e, már más megítélés alá esik, de az tény, hogy a kormányprogramban célul kitűzött családtámogatási ellátórendszer felülvizsgálata az 1994 és 1998 közötti kormányciklusban nem maradt el.

A kormányprogram az anyasági és gyermektámogatások esetében „az egységes családszemléletű megközelítést” támogatta. Ezt az egységesítő törekvést is igazolták a jogszabályváltozások, különösen az által, hogy a családi pótlékre bevezetett

---

<sup>233</sup> Gábos, 2000. 107. o.

jövedelmi korlátokat kiterjesztették más ellátásokra is (ld. gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás), majd az alkalmazott jövedelmi korlát egységesítésére is törekedtek.

A programban a családi támogatások célzottabbá alakítását tervezte a kormány „a kiadásoknak a szociálisan veszélyeztetett rétegek javára történő átcsoportosításával, illetve a magasabb jövedelműek körében a juttatások szűkítésével”. E célkitűzés ismét két oldalról vizsgálható. Egyfelől a magasabb jövedelműek körében a juttatások szűkítése ténylegesen megvalósult, hiszen a bevezetett jövedelmi korlátozás meghatározott jövedelem felett több pénzbeli családtámogatási ellátást elérhetetlenné tett, vagy az ellátás összegét jelentősen csökkentette. Másfelől azonban több tanulmány is bizonyítja, hogy a szociálisan veszélyeztetett rétegek esetében az átcsoportosítás nem, vagy csak részben volt eredményes, és éppen a leginkább rászorulóknak maradtak ki az ellátásból. Lakner szerint összességében „féloldalasan” érvényesült a rászorultsági elv: „a segéllyé alakított ellátások forrásokat vontak el a magasabb társadalmi régiókból, de számos változtatás sokkal súlyosabban érintette a már eleve rossz helyzetűeket. Utóbbiak ellátása egyre kevésbé történt rászorultságuk mértékében, nem is szólva a segélyezés összes ismert további problémájáról (stigmatizálás, információk hiánya, adminisztrációs költségek).”<sup>234</sup>

Gábos ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy „A döntés következtében jelentősen csökkentek a családtámogatásra fordított állami kiadások, melyek összege 1996-ban már csak a GDP 2,17%-át, 1997-ben pedig csupán 1,89%-át tette ki. A bevezetett jövedelemteszt következtében a családok nagyjából 9%-a, a gyermekeknek pedig 7%-a került ki a rendszerből a változást követő első évben. A rendszerből elsősorban a magasabb jövedelműek és a magasabb iskolai végzettségűek, valamint a fővárosiak szorultak ki (...). Az ellátások egy részének jövedelemvizsgálathoz kötése azt eredményezte, hogy míg 1991-ben a legalsó jövedelmi ötöd a készpénzes családtámogatások csupán 16%-ával rendelkezett, addig 1997-re ez az arány 25% lett (...). A célzottság javulása mellett azonban láthatóvá vált a beavatkozás néhány olyan negatív következménye, mely megkérdőjelezte a reform hatékonyságát. A jövedelmi adatok és az igénybevétel összehasonlítása – az 1994-es egyszeri kiegészítés tapasztalataival egyező módon – azt mutatta, hogy az ellátást olyanok is

---

<sup>234</sup> Lakner, 2005. 13. o.



igénybe vették, akik arra nem lettek volna jogosultak. Megfigyelhető volt ugyanakkor az is, hogy az ellátásból kimaradók közül többen kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek, mint a rendszerben maradók, az adminisztrációs költségek pedig jelentősen csökkentették a várt megtakarításokat.”<sup>235</sup>

A kormányprogram deklarálta, hogy „a családi pótlék emelését a jövőben családtípusonként, differenciáltan tervezi”. A családtípusok szerinti differenciált családi pótlék megállapítás a vizsgált kormányciklusban megvalósult. A családi pótlék összege a szerint került meghatározásra, hogy a családban hány gyermek nevelkedik, egy vagy két szülő neveli-e a gyermeket, valamint a három és többgyermekes szülők számára továbbra is jövedelmi korlát nélkül, alanyi jogon járt a családi pótlék. A ciklus során mind az összegek, mind a jövedelmi korlátok módosítása megtörtént, szintén a család fenti jellemzőire tekintettel.

Ahogy Tárkányi kiemeli, a családi pótlék igen jelentős szociális juttatássá vált az 1980-as évekre, nemzetközi összehasonlításban is, ráadásul jól célzott ellátás volt, amelynek köszönhetően a családipótlék-kifizetések igen nagy arányban jutottak az alacsony egy főre jutó jövedelmű háztartásoknak. Tárkányi ezért is tartja vitatható megoldásnak a családi pótlék jövedelemteszteltté tételét.<sup>236</sup> „Az intézkedés valószínűleg nem számolt vele eléggé, hogy az 1990-es években az igazán nagy jövedelmek egyre nagyobb részben a mindjobban kiterjedő magángazdaságban keletkeznek, ezeket viszont elég nehéz ellenőrizni - a jövedelem-eltitkolás mértéke ismeretlen és így akár meglehetősen nagy is lehet. Azzal sem számolt az intézkedés, hogy a családi pótlékhoz való hozzájutásnak a technikailag bonyolult jövedelem-bevallási procedúrához kötése de facto kizárhatja a jogosultak egy részét, mégpedig éppen azokat a legalacsonyabb iskolázottságú, legszegényebb rétegeket, amelyeknek a legnagyobb szüksége lenne a pótlékra. Ennek a felvetésnek a realitását látszik alátámasztani az a tény, hogy 1996-ban a legmagasabb átlagjövedelmű megyében, Győr-Sopronban a családok 99%-a adta be családipótlék-igénylését, míg a

<sup>235</sup> Gábos, 2000. 109. o.

<sup>236</sup> Tárkányi fenti érveléséhez hasonló megállapítást tesz Mózer: „A Bokros-csomag társadalomfilozófiája lényegében az volt, hogy szűkülő források mellett hogyan lehet igazságosabban elosztani a javakat. Az általa kínált megoldás, hogy célzottabbá (hatékonyabbá) kell tenni az ellátásokat (szűkíteni kell a jogosultak számát). Az elv – romló gazdasági és államháztartási folyamatok esetében, azaz krízishelyzetben – elfogadható, azonban a gyakorlati megvalósításhoz már sokkal több baj, számos elfogadhatatlan elem kapcsolódik. Az egyik legfőbb probléma, hogy ehhez a szociálpolitikai célhoz kapcsolt eszköz (jövedelemtesztelés) logikájából fakadóan számos kedvezőtlen folyamatot indukál. Ilyen például, hogy nem motivál munkavégzésre, mivel ha valaki elmegy dolgozni, akkor elveszti a jogosultságát, ezért inkább illegális munkavállalásra ösztönöz, valamint az eljárás költséges és sok esetben stigmatizál.” Mózer, 2001. o. n.

legszegényebb megyében, Szabolcs-Szatmárban csak a 87%-a.”<sup>237</sup> Mózer szerint „a családi pótlékot érintő változások következtében – a felmérések tanúsága szerint (TÁRKI, OEP) – a családok mindössze 7–10%-a »esett ki«”.<sup>238</sup> Tárkányi ezzel párhuzamosan kiemeli, hogy „Valójában a jövedelemtesztnél jóval nagyobb gond a családi pótlékkal az, hogy a gazdasági válság közepette meredeken csökkent a reálértéke, jóval nagyobb mértékben, mint a reálbér. 1996-ra az 1–2 gyermekeseknél a családi pótlék reálértéke az 1990. évi 40%-ára zuhant vissza, a három- és többgyermekeseké a 45%-ára. A kormányok a családi pótlékot nem emelték olyan mértékben, hogy ne essen a reálértéke, részben nyilván takarékoságból, de egyes föltételezések szerint azért is, mert a hazai közgazdászok és politikusok egy része és a Világbank szakértői sokallták a magyar családi juttatásoknak az ország nemzeti jövedelméhez mért arányát. A családi juttatásokra fordított összeg Magyarországon 1991-ben az államháztartási kiadások 7,6%-át, a GDP 4,2%-át tette ki (ez utóbbi arány ekkor világrekord volt), míg 1997-re már csak az államháztartási kiadások 5,24%-át, a GDP-nek 1,74%-át tették ki a családi juttatások – ami igen meredek és nagyarányú csökkenést jelent. Az 1998-as költségvetésben kissé megint nőtt a családi juttatásokra jutó kiadások részaránya –5,59%-ra –.”<sup>239</sup>

Bár nem kifejezetten tárgya a dolgozatnak, de fontos kiemelni, hogy a kormányprogram célul tűzte ki a gyermek után igényelhető adókedvezmények megszüntetését. 1994 végén a kormány szintén a Bokros-csomag elemeként, annak első intézkedései között – döntött a gyermekek után járó adókedvezmény 1995-ös megszüntetéséről. A családi adókedvezményt tehát a kormányprogram céljainak megfelelően megszüntették.

A program tervei értelmében „lépcsőzetesen egységessé válik a GYED és a GYES. Első lépésben a GYES jövedelemtől független, állampolgári jogon járó juttatás lesz. Ezt követően a kormány tanulmányozza az anyasági támogatások összevonását”. A gyermekgondozási díj és a gyermekgondozási segély esetében aligha beszélhetünk a lépcsőzetes átalakításról, hiszen mind a két ellátást olyan hirtelen és nagyszabású változások érték, amit az Alkotmánybíróság is kifogásolt. Mindkét ellátás módosítása az arról rendelkező törvényt követő tizenhatodik napon lépett volna hatályba, ami semmiképpen nem jelent lépcsőzetes átalakítást. Ahogyan korábban kiemelésre

<sup>237</sup> Tárkányi (2), 1998. 241. o.

<sup>238</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>239</sup> Tárkányi Ákos: A családdal kapcsolatos jogszabályok Magyarországon 1980–98-ig. Budapest, 2001. Központi Statisztikai Hivatal, Népeségtudományi Kutatóintézet. 3. o.

került, az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelményeknek megfelelően a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény kihirdetésének napját, 1995. június 15-ét követő háromszáz nap elteltével léphetett csak hatályba e két ellátás új szabályozása, tekintettel arra, az Alkotmánybíróság e háromszáz napos várományi időszakot határozta meg, amelyen belül születendő gyermekek tekintetében a támogatásokat a hatályos jogszabályokban meghatározottaknál kedvezőtlenebb feltételekkel és időtartamra nem lehet biztosítani. A kormányprogramban foglalt egységesítése pedig a két ellátásnak egész egyszerűen az egyik ellátás megszüntetésével jelentett egyet. A gyermekgondozási díj megszüntetése mellett – és erre hivatkozással – a gyermekgondozási segély szabályai is megváltoztak, de éppen ellenkezőleg, mint ahogyan a kormányprogram tervezte: a gyermekgondozási segély nem lett jövedelemtől független, állampolgári jogon járó juttatás, hanem szabályai bekerültek a családtámogatási törvénybe, szabályozása pedig igazodott a családi pótlék rendelkezéseihez, és jövedelmi korlát került bevezetésre. Azaz kifejezetten jövedelemtől függő ellátás lett, amelyben először 23 400 forintos, majd 23 000 forintos legmagasabb jövedelmi korlátot határozott meg a jogalkotó, amely összegek feletti havi nettó jövedelemmel rendelkezők kiszorultak az ellátásból. Az tény, hogy a gyermekgondozási segély igénybevételét a szabályozás átalakítása következtében már nem kötötték meghatározott biztosítási jogviszony meglétéhez, azonban éppen a jövedelmi korlátok miatt nem válhatott állampolgári jogon járó juttatássá.

A gyermekgondozási díj megszüntetését Gábos azzal magyarázza, hogy a két legköltségesebb pénzbeli családtámogatási ellátás egyike a gyermekgondozási díj a családi pótlék mellett. „A döntéshozók – választott céljaikkal összhangban – a két legköltségesebb, a költségvetés oldaláról a legtöbb kiadással járó ellátáshoz nyúltak hozzá: a családi pótlékhoz és a gyedhez. A családi pótlékra fordított kiadások 1994-ben a GDP 2,53%-át, a családi támogatások teljes összegének kétharmadát tették ki. A gyed esetében a GDP-hez viszonyított arány 1988 óta gyakorlatilag alig változott, 1994-ben az ellátásra fordított kiadások a megtermelt nemzeti jövedelem 0,46%-át tette ki (...).”<sup>240</sup> Tárkányi ezzel szemben a gyermekgondozási díj eltörléséről így vélekedik: „Túl sokba került? A GYED meg-szüntetésekor – mely lépés 1995-ben, illetve 1996-ban, a “Bokros-csomag” keretében, annak legfontosabb és

---

<sup>240</sup> Gábos, 2000. 108. o.

legnegatívabb családpolitikai tartalmú rendelkezése volt – a teljes éves állami költségvetés 1%-át tette ki. Hogy ez soknak vagy kevésnek minősül, az bizonyos fokig politikai hozzáállás kérdése is.”<sup>241</sup>

A kormányprogram tervei szerint a gyermeknevelési támogatás esetében „míg a jogosultsághoz szükséges előzetes munkavégzési kötelezettség megszűnik, addig a kérelmezést kizáró jövedelemlafon csökken”. A gyermekvédelmi támogatás sem biztosítási alapú ellátás többé, az igénybevételéhez kapcsolódóan a jogalkotó már nem rögzíti az előzetes biztosítási jogviszonyt. A Bokros-csomag intézkedéseinek hatályba lépését megelőzően a jövedelemlafon az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének háromszorosa volt, azaz amennyiben a kérelmező családjában az egy főre jutó jövedelem meghaladta ezt az összeget, úgy a támogatást nem lehetett folyósítani. A Bokros-csomag nyomán e jövedelemlafon úgy változott, hogy a gyermekgondozási segélyre való jogosultság szempontjából irányadó értékhatárt vette át, majd a családi pótlék és a gyermekgondozási segély jövedelemkorlátjának egységesítését követően a családi pótlék jövedelmi plafonját határozta meg a jogalkotó a gyermeknevelési támogatás vonatkozásában is.

A korábbi, öregségi nyugdíjminimumhoz<sup>242</sup> kötött jövedelmi plafon az új szabályozás hatálybalépését megelőzően, 1996. január 1-jén a 28 800 forint felett keresőket zárta ki a gyermeknevelési támogatásból, a gyermekgondozási segély viszont a 23 400 forint felett keresőket, a családi pótlék pedig a 23 000 forint feletti jövedelemmel rendelkezőket. Azaz a kérelmezést kizáró jövedelemlafon a kormány eredeti terveivel összhangban csökkent, így az új szabályozásnak köszönhetően csökkent az ellátást igénybevevők száma.

A Förster-Tóth szerzőpáros tanulmányában kiemeli, hogy 1995–1997-re a gyermekeknek és a gyermeces családoknak a népesség egészéhez viszonyított jövedelmi helyzete romlott, továbbá, hogy a szegénységi ráta és a szegénység intenzitása általában magasabb a gyermekek körében.<sup>243</sup>

Nem kapcsolódik szorosan a dolgozat témájához, mégis említésre érdemes, hogy a kormány programjával összhangban elfogadásra került a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, amely a gyermeces családok

<sup>241</sup> Tárkányi (2), 1998. 249. o.

<sup>242</sup> Az öregségi nyugdíj legkisebb összege 1995. január 1-jén 8400 forint volt, 1996. január 1-jén 9600 forint volt. Említést érdemel, hogy amíg az öregségi nyugdíj legkisebb összege 1991 és 2007 között minden évben emelkedett, még ha nem is túl nagy összegekkel, addig a dolgozat megírásának időpontjában hatályos összeg (28 500 forint) 2008. január 1-je óta nem változott.

<sup>243</sup> Förster – Tóth, 2000. 699-700. o.

számára új pénzbeli ellátásokat: a rendszeres gyermekvédelmi támogatást, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, a gyermektartásdíj megelőlegezését, és az otthonteremtési támogatást vezette be.

Lakner szerint „Összességében az Esping-anderseni liberális jóléti állam felé történő elmozdulást határozta el Bokros Lajos, s ehhez politikai támogatást is kapott a szocialista kormányfőtől. A pénzügyminiszter némely intézkedésének kifejezetten „népnevelő” célzata volt – a családi pótlék költségvetésileg alig indokolt segéllyé alakítása, a kötelező, de minimális felsőoktatási tandíj bevezetése –, amellyel az öngondoskodás szükségességének elvét kívánta elfogadtatni az állampolgárokkal. A bevezetett intézkedések stabilizációs hatása egyértelmű volt, ám sokak szerint ehhez már önmagában a vámpótlék s az új leértékelési politika elegendő lett volna. Ez tovább erősíti a »népnevelő« célzat relevanciáját. Másfelől azonban a sokat hangoztatott rászorultság elv nem érvényesült maradéktalanul: az ennek nevében hozott intézkedések közül több éppen a legrosszabb helyzetben élőket érintette a legsúlyosabban. A reálkeresetek 10%-os csökkenése egyenlőtlenül, és a legalacsonyabb jövedelműek hátrányára oszlott el a társadalomban.”<sup>244</sup> Lakner a Bokros-csomag értékelésekor kiemeli, hogy a bevezetett intézkedések az Esping-Andersen által megállapított jóléti állam modellek közül az angolszász országokra jellemző liberális kategória magyar megvalósításának szándékát mutatja<sup>245</sup>, amelyben Esping-Andersen szerint az állam szerepe reziduális, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott, célzott ellátások rendezésére korlátozódik.<sup>246</sup> A modell ezen jellemzője valóban érvényesül az új családtámogatási ellátórendszerben. Azonban az angolszász országokra jellemző modellben a juttatások munkához kötődnek<sup>247</sup>, e ciklusban pedig a kormány többek között arra is törekedett, hogy a lehető legtöbb ellátásnál megszüntesse a korábbi biztosítási elvet, azaz az ellátások új rendszere nem köti az igénybevételt előzetes munkaviszonyhoz. A népnevelő célzat viszont ténylegesen érzékelhető a támogatások átalakításánál: a szubszidiaritás szociálpolitikai értelmezéséből a német gyakorlathoz legközelebb állót célozza. „A szubszidiaritás sokféle lehetséges értelmezéséből ez a gyakorlat azt a gondolatot állítja a középpontba, hogy az egyén ellátása alapvetően a család felelősége, s

<sup>244</sup> Lakner, 2005. 12-13. o.

<sup>245</sup> Hasonlóan vélekedik Mózer, amikor rögzíti, hogy a Horn-kormány ciklusának éveiben „a családpolitika liberális elveket követett, amelynek a célja elsősorban az egyenlőtlenség csökkentése” volt. Mózer, 2001. o. n.

<sup>246</sup> Esping-Andersen, G., 2006. 16. o.

<sup>247</sup> Esping-Andersen, G., 2006. 16. o.

amilyen mértékben ez nehezül vagy lehetetlenné válik, úgy lépjenek be a gondoskodásba a családot körülvevő segítő körök, a családtól való távolság sorrendjében. A szubszidiaritás alapgondolata magában foglalja a magán-/családi élet védelmét: az önállóságot hangsúlyozza a szociálpolitikai rendszerektől való függőség helyett. A külső segítség csak akkor lép be, ha az illető egyén / család minden tőle elvárhatót megtett saját helyzete javítása érdekében.”<sup>248</sup>

Összességében a Horn-kormány családpolitikai intézkedéseit tekintve egyet lehet érteni Gyarmati megállapításával, aki a vizsgált időszakban szociálpolitikai célú családtámogatási rendszert azonosít.<sup>249</sup> Ezt igazolja az ellátások rászorultsági elvű átalakítása, valamint az is, hogy a kormányprogram a családpolitika kérdéseire szociálpolitikai kérdésként tekint.

### **V.3. Az első Orbán-kormány**

#### **V.3.1. Az első Orbán-kormány programjának családpolitikai célkitűzései**

Az 1998-as országgyűlési képviselő-választásokat követően Göncz Árpád köztársasági elnök Orbán Viktort, a Fiatal Demokraták Szövetségének (a továbbiakban: Fidesz) elnökét bízta meg kormányalakítással. 1998. július 6-án, a kormányprogram benyújtását követő hetedik napon a parlament egyazon szavazással fogadta el a miniszterelnök személyét, Orbán Viktort és kormányprogramját „Az új évezred küszöbén - kormányprogram a polgári Magyarországért” címmel.<sup>250</sup>

1998. június 30-án az Országgyűlés elfogadta a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1998. évi XXXVI. törvényt, amely jelentős struktúraváltozást eredményezett. Létrejött a Szociális és Családügyi Minisztérium<sup>251</sup>, amely a ciklusban a szociális ügyek gazdája lett.

Az új évezred küszöbén - kormányprogram a polgári Magyarországért című dokumentum az Itthon Magyarországon elnevezésű fejezetben külön alfejezeteket szentel a családtámogatásoknak és a családpolitikának. Az Antall-kormány programjához hasonlóan ismét a családok állnak a célkitűzések középpontjában.

<sup>248</sup> Zombori Gyula: A szociálpolitika alapfogalmai. Budapest, 1997, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. 118. o.

<sup>249</sup> Gyarmati, 2008. 399. o.

<sup>250</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 235-236. o.

<sup>251</sup> Már az új minisztérium elnevezése is tükrözi az új szemléletet, amely a szociális ügyeket és a családpolitikát egymástól elkülönítve kezeli.

Ahogy az Orbán-kormány programja fogalmaz: „Magyarországon a családok eggyel kevesebb gyermeket mernek vállalni, mint ahányat valójában szeretnének”, ezért a program arra fókuszál, hogy a gyermekvállalás ne jelentse sokaknak a szegénység vállalását is. A főbb elvek, amelyek a családpolitikával kapcsolatban vezérfonalat adnak a kormányprogramnak, a következők. A program megfogalmazása szerint a kormány „elkötelezett híve egy méltányos, a gyereknevelést középpontba állító családtámogatási rendszer bevezetésének”. Célul tűzi ki, hogy „az adó-, a nyugdíj és a szociális segélyezés rendszere is elismerje a családban, a családért végzett munkát”. A szociális ellátások területén meg akarja teremteni a kormány és az egyházak együttműködésének kereteit.

A kormány családpolitikájának céljává „a családi élet biztonságának újratemtését, a gyermekvállalás feltételeinek javítását, az ország népességfogyásának megállítását” tűzi ki.

A kormány támogatási rendszerét nem kizárólag a rászorultsági elv vezérli, hanem „az önmagukért tenni akaró, helyzetükön önerejüket is használva változtatni akaró polgárokat” is célcsoportnak tekinti.

A kormányprogram kiemelt szerepet szán a helyi közösségeknek: ígérete szerint a kormány „család- és szociálpolitikája építeni fog a helyi közösségek támogató, megelőző, jelző funkcióira”, továbbá „az önkormányzatok problémákat látó és feltáró, megelőző szerepére, azokra a helyi megoldásokra, amelyeket az önkormányzatok sikerrel megvalósítottak, elindítottak az elmúlt években”, és amelyet kiszámítható, feladatarányos finanszírozással tervez támogatni annak érdekében, hogy „minden település kialakíthassa hatékony helyi szociális rendszerét”. A kormány ösztönzi „az egyházi és a civil szervezeteket, hogy több állami feladatot vállaljanak át szerződéses alapon, s egyúttal biztosítja számukra a feladat ellátásához szükséges forrásokat is”.

A Családtámogatási rendszer című alfejezetben a kormány hangsúlyozza, hogy elismeri azokat a többletterheket és áldozatokat, amelyek a gyermekneveléssel járnak. Ezért célul tűzi ki a családi típusú adórendszer lehetséges alternatíváinak feltárását, majd - a választhatóság elvének fenntartása mellett - megalapozza annak fokozatos bevezetését. A program a gyermekek után járó adókedvezmények visszaállítására a családpolitikai intézkedéssorozat egyik legfőbb elemeként tekint. Ez a célkitűzés összhangban áll a fentebb kiemelt kormányzati elvvel, amely szerint a támogatások az önmagukért tenni akaró, azaz a munkajövedelemmel

rendelkező, adófizető állampolgároknak is segítséget kell, hogy nyújtsanak, nem csak a leginkább rászoruló csoportoknak. Lakner szerint a gyermekek után járó adókedvezmények visszaállítása egyfajta politikai transzparensként jelentkezik a programban, amely szimbolizálni volt hivatott a kormány azon törekvéseit, amelyeket a „dolgozni akarók” érdekében tesznek<sup>252</sup>, szemben a munkanélküliséggel gyakran együtt járó szegénység kormány általi negatív megítélésével<sup>253</sup>.

A kormányprogram említést tesz arról is, hogy „az egyes alapvető, csecsemő- és gyermekgondozáshoz szükséges termékek, tápszerek, valamint egyes szolgáltatások általános forgalmi adóját” megvizsgálja, és kidolgozza a gyermekgyógyszerek családbarát ártámogatásának feltételeit.

A kormány a programban megfogalmazott célja szerint „visszaállítja a családi pótlék és a GYES alanyi jogosultságát, törekszik a családi pótlék értékmegőrzésére, újrászabályozott formában visszaállítja a gyermekgondozási díj intézményét”. Indokolása szerint teszi mindezt azért, mert a családi juttatások „nem szegénypolitikai könnyöradományok”, hanem olyan eszközök az állam részéről, amelyeket a család fontosságának elismerése hat át és érdemi segítséget nyújthat a gyermekneveléssel járó kiadások kiegyenlítése során. A kormány hangsúlyozza a nemzeti közmegegyezés fontosságát és szükségességét a családtámogatások rendszerének hosszú távú kialakítása érdekében.

A kormány tervei szerint „a támogatásokat és kedvezményeket elsősorban az adó- és járulékrendszeren keresztül juttatja érvényre”, ahol „a gyermekvállalás, a családfenntartás költségeihez való hozzájárulást alanyi jogon biztosítja”, és „csak ezek kiegészítéseként használja a szociális segélyezés egyes formáit”.

Bár nem áll vizsgálódásunk középpontjában, mégis megemlítjük, hogy a kormány a nők foglalkoztatásában is családbarát megoldásokra törekszik, amikor kiemeli „a részmunkaidős (4-6 órás), valamint az egyéb, nem teljes idejű és az úgynevezett atipikus foglalkoztatási formák” terjesztésének, népszerűsítésének fontosságát.

A Társadalombiztosítás című alfejezetben – a két előző ciklus programjához hasonlóan - ebben a kormányprogramban sem esik szó a gyermekvállalással járó biztosítási elvű ellátásokról. A kormányprogram megállapítása szerint „ma már

<sup>252</sup> A kormányprogramban több helyen is megjelenik a segélyből élés és a dolgozni akarás kontrasztja, és a kormány több törekvése is arra irányult, hogy minél kevésbé legyen vonzó a segélyekből történő létfenntartás, mint a munka helyett tudatosan választott életforma. Erre irányult a minimálbér jelentős emelése is: 2001-ben az előző évi 25 500 forintról 40 000 forintra emelkedett a minimálbér összege.

<sup>253</sup> Lakner, 2005. 17. o.



nyilvánvaló, hogy a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásához fűzött elvárások nem váltak valóra”. Így a kormány „a társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetését, illetve az alapok irányításának és felügyeletének a Kormány hatáskörébe történő ideiglenes áthelyezését” tervezi.

### **V.3.2. A pénzübeli családátmogotási ellátások változásai 1998 és 2002 között**

Az 1998-ban hatalomra került kormány nagy horderejű változásokat valósított meg a pénzübeli családátmogotási rendszerében. Az Országgyűlés 1998. december 22-i ülésnapján elfogadta a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt, amely 1999. január 1-jén lépett hatályba és a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvényt váltotta fel, a családátmogotási egészen új szabályozását megvalósítva. A törvény indokolása szerint a szabályozás célja az, hogy az ellátások jobban szolgálják a gyermekes családok társadalmi esélyegyenlőségét, a gyermekvállalással járó többletterhek elismerését, javítsák a gyermekvállalás feltételeit és hosszabb távon előmozdítsák a népesedéspolitikai célok megvalósítását. Az új családátmogotási törvény egy olyan új ellátási rendszer alapjait rakja le, amely kifejezi, hogy a társadalom számára minden gyermek azonos értéket képvisel, ezért a gyermeküket saját háztartásukban nevelő családok az ellátásokat jövedelmi és vagyoni helyzetüktől függetlenül, azonos feltételek mellett vehetik igénybe.

Az indokolás azt is kiemeli, hogy az új koncepcióhoz igazított támogatási rendszer elvárja, hogy a családok is eleget tegyenek gyermeknevelési kötelezettségeiknek. E kötelezettségek teljesítését egyúttal feltételezi is a jogalkotó, ezért a törvény megszünteti a támogatások évenként történő újrajegnylésének rendszerét, azaz az ellátások a jogosultság teljes időszaka alatt folyósítandók. Külön figyelmet fordít a gyermekek tankötelezettségének teljesítésére. A jövő generációjának boldogulása érdekében - lehetőségeihez mérten - ösztönözi az alap- és középfojú oktatásban való részvételt, ezzel a pénzübeli ellátási rendszert is a gyermekvédelem általános céljainak rendeli alá. A jogszabályi változásokon kívül fontos kiemelni, hogy a fenti indokolás értelmében a bevezetett családátmogotási rendszer egyszerre népesedéspolitikai és gyermekvédelmi célú.<sup>254</sup> Az új törvény céljai között a családok szociális biztonságának elősegítését, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentését rögzíti.

<sup>254</sup> Ebben is hasonlít e rendszer logikája az Antall-kormány hivatali ideje alatt működtetett családátmogotási rendszeréhez.

A törvény hatálya kiterjed a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárra, és a magyar menekültügyi hatóság által menekültként elismert, vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldre, amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik.

A törvény az alapelvek között kimondja, hogy a család sokoldalú segítése, a családi élet biztonságának és a gyermekvállalás feltételeinek javítása az állam egyik legfontosabb feladata. A gyermek otthoni gondozásához, neveléséhez nyújtott ellátás célja a gyermek egészséges, harmonikus fejlődésének, testi, szellemi, erkölcsi gyarapodásának kiteljesítése. A családnak nyújtott ellátások az állam részéről biztosított olyan támogatások, amelyek elismerve a család és a gyermekvállalás fontosságát - jövedelmi helyzetétől függetlenül - a gyermeket nevelő szülőt illetik meg. A többgyermekes, a gyermeket egyedül nevelő, továbbá a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokra nehezülő terhek ellensúlyozása céljából, továbbá esélyegyenlőségük elősegítése érdekében a családtámogatási rendszer egyes elemei differenciáltak.

A jogszabály a pénzbeli családtámogatási ellátások új rendszerét alakítja ki. Ennek megfelelően családtámogatási ellátás a nevelési ellátás, amely lehet családi pótlék vagy iskoláztatási támogatás; a gyermekgondozási támogatás, amely lehet gyermekgondozási segély és gyermeknevelési támogatás; és végül az anyasági támogatás. Azaz a törvény a korábbi jogszabályhoz hasonlóan egy törvényben szabályozza a családi pótlékot, a gyermekgondozási segélyt, gyermeknevelési támogatást és az anyasági támogatást, ezekről azonban egy új szabályozási rendszerben rendelkezik és egy új ellátással, az iskoláztatási támogatással egészíti ki. Az indokolás szerint a nevelési ellátások címen igénybe vehető családi pótlék és iskoláztatási támogatás a gyermekek neveléséhez biztosított támogatási forma; a gyermeket nevelő szülők megélhetésének alapjául szolgálnak a gyermekgondozási támogatások, azaz a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás, valamint az előzőektől eltérően egyszeri támogatási forma az anyasági támogatás, amely a gyermek születésével kapcsolatos kiadások finanszírozásához nyújt segítséget.

A jogszabály kimondja, hogy a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez az állam havi rendszerességgel járó családi pótlékot, vagy iskoláztatási támogatást nyújt, amelyek együtt alkotják a nevelési ellátást.

A törvény értelmében családi pótlékra jogosult a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám a saját háztartásában nevelt<sup>255</sup> még nem tanköteles, vagy a saját háztartásában gondozott tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekre (személyre) tekintettel; a vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg a vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre (személyre) tekintettel; a szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett gyermekre (személyre) tekintettel.

A vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg eseti gondnok a családi pótlékot gyámhatósági fenntartásos betétben vagy folyószámlán helyezi el. A szociális intézmény vezetője a jogosult személy után járó családi pótlékot az intézmény költségvetésétől elkülönítetten kezeli és biztosítja a személyre szóló felhasználást.

Családi pótlék jár azon gyermek (személy) után, aki még nem tanköteles; tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos; a fentiekben felsorolt valamely intézményben él, és tanköteles, vagy általános iskola, középiskola, szakiskola tanulója és huszadik életévét nem töltötte be. Iskoláztatási támogatásra jogosult a szülő, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám arra a saját háztartásában nevelt gyermekre tekintettel, aki tanköteles; már nem tanköteles, de közoktatási intézmény tanulója és huszadik életévét még nem töltötte be.

A törvényben új elemként jelenik meg a saját jogon járó iskoláztatási támogatás. E szerint iskoláztatási támogatásra jogosult saját jogán az a nagykorú árva, akinek mindkét szülője elhunyt; az a nagykorú, akinek a vele egy háztartásban élő hajadon, nőtlen, elvált, házastársától külön élő szülője elhunyt; az a nagykorú, aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből, és egyébként már nem tanköteles, de közoktatási intézmény tanulója és huszadik életévét még nem töltötte be.

Az új jogosultsági feltételek láthatóan minden korábbi szabályozáshoz képest jóval összetettebbek, azonban a nevelési ellátásokra jogosultak köre a törvény szerint nem változott, a vér szerinti szülőn kívül az ellátásra a továbbiakban is jogosult a

---

<sup>255</sup> A családi pótlékra való jogosultság szempontjából saját háztartásban nevelt gyermeknek kell tekinteni azt a gyermeket (személyt) is, aki átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül kül- és belföldi tanulmányai folytatása vagy gyógykezelése okán; akit harminc napot meg nem haladóan szociális intézményben helyeztek el; aki a szülő kérelmére átmeneti gondozásban részesül, vagy szülőjével együtt családok átmeneti otthonában tartózkodik.

nevelőszülő, a vagyonkezelői joggal felruházott gyám és ha a gyermek intézményben él, az intézmény igazgatója is.

A jogalkotó olyan szabályozási formát választott, amelyben először az egyes nevelési ellátási formák, a családi pótlék és az iskoláztatási támogatás eltérő jogosultsági szabályait állapítja meg, majd rögzíti ezen ellátástípusok közös szabályait.

Ugyanazon gyermek (személy) után járó nevelési ellátás csak egy jogosultat illet meg, ugyanakkor azután a gyermek (személy) után, akire tekintettel családi pótlékot folyósítanak, iskoláztatási támogatás nem folyósítható. Amennyiben a gyermek együtt élő szülők háztartásában él, a nevelési ellátást - együttes nyilatkozatuk alapján - bármelyik szülő igényelheti, mégpedig nyilatkozatuk szerint gyermekenként. Megállapodás hiányában az ellátást igénylő szülő személyéről - kérelemre - a gyámhatóság dönt.

A nevelési ellátás összegei a családtípus, a gyermekek száma és egészségi állapota szerint továbbra is differenciáltak. Az ellátás összegének megállapításánál azonban nem csak azok a gyermekek vehetők figyelembe, akire tekintettel az ellátás folyósítható, hanem azok a nagykorú gyermekek is, akiket felsőfokú tanulmányaik folytatása miatt szüleik tartanak el.

A nevelési ellátás, azaz mind a családi pótlék, mind pedig az iskoláztatási támogatás havi összegeit a Mellékletben található 7. számú táblázat foglalja össze.<sup>256</sup>

Kedvező szabály, hogy a nevelési ellátást teljes hónapra kell megállapítani, folyósítani, függetlenül az igénylés és megszüntetés időpontjától. A nevelési ellátás összegének emeléséről az Országgyűlés - évente - a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt.

A nevelési ellátás összegének megállapítása szempontjából csak azt az igénylő háztartásában élő vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket lehet figyelembe venni, akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám nevelési ellátásra jogosult; aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőfokú oktatási intézmény első oklevelet szerző hallgatója és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik; aki saját jogán jogosult az ellátásra.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan, amennyiben a tizennyolcadik életévet betöltött gyermeknek (személynek) rendszeres jövedelme van, úgy a reá tekintettel

<sup>256</sup> A táblázatból látható, hogy ezek az összegek pontosan megegyeznek az előző ciklus végére (1998. május 1-jétől) bevezetett családi pótlékknak az alacsonyabb jövedelmi határhoz kötött mértékével, pusztán a jövedelmi korlátok kerültek felszámolásra.

megállapított nevelési ellátás folyósítását a negyedik hónaptól mindaddig szüneteltetni kell, amíg rendszeres jövedelemmel rendelkezik.

Nem jár nevelési ellátás a szülőnek, a gyámnak a három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára.

Új szabályozást jelent a családtámogatási törvényben a tankötelezettséggel összefüggő rendelkezések rögzítése. A gyermek tankötelessé válása évének október 1. napjától a gyermekre tekintettel megállapított családi pótlékra jogosultság megszűnik, ezzel egyidejűleg iskoláztatási támogatásra jogosultság keletkezik. Azaz főszabály szerint a két ellátás követi egymást, a családi pótlék után tipikus esetben az iskoláztatási támogatásra szerez jogosultságot a szülő. Amennyiben a szülő vagy a gyám nem biztosítja a gyermek tankötelezettségének teljesítését, akkor a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője gyámhatósági jogkörében eljárva megkeresi a gyermekjóléti szolgálatot a családban jelentkező nevelési probléma megoldása érdekében. Ha a gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül nem tud eredményt elérni a gyermek tankötelezettsége teljesítésének előmozdításában, akkor erről a tényről tájékoztatja a jegyzőt. A jegyzőnek ekkor két lehetősége van. A gyermekjóléti szolgálat jelzése alapján intézkedik a védelembe vétel elrendelése iránt, vagy megkeresi a gyámhivatalt a szülő, a gyám vagyongazdálkodói jogának - az iskoláztatási támogatás felhasználása vonatkozásában történő - korlátozása végett. A gyámhivatal e megkeresés alapján az iskoláztatási támogatás felhasználását rendszeres felügyelete alá vonja, és a szülőt, a gyámot a felhasználásról számadásra kötelezi. Vagyis az új ellátások igénybevétele szorosan kötődik a tankötelezettség, mint alapvető állampolgári kötelezettség teljesítéséhez.

Ahogy már a fentiekben rögzítettük, a törvény 1999. január 1-jén lép ugyan hatályba, azonban az iskoláztatási támogatásra vonatkozó szabályokat csak 1999. október 1-jétől kell alkalmazni. Ennek megfelelően 1999. szeptember 30-ig arra a gyermekre tekintettel is családi pótlékot kell megállapítani és folyósítani, akire tekintettel az új családtámogatási törvény értelmében iskoláztatási támogatás megállapításának és folyósításának lenne helye.

A törvény alapján a pénzügyi családtámogatási ellátások másik nagy csoportja a gyermekgondozási támogatás. Ebben az ellátási kategóriában havi rendszerességgel járó gyermekgondozási segélyre vagy gyermeknevelési támogatásra jogosult megélhetése alapjául a gyermeket nevelő szülő, nevelőszülő, valamint a gyám.

Gyermekgondozási segélyre jogosult a szülő, a nevelőszülő, a gyám saját háztartásában nevelt gyermek harmadik életévének betöltéséig, valamint a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek tizedik életévének betöltéséig.

A gyermekgondozási segélyben részesülő személy keresőtevékenységet a gyermek másfél éves koráig nem folytathat; a gyermek másfél éves kora után pedig napi négy órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik.

A szociális és családügyi miniszter - méltányossági jogkörben eljárva - a gyermekgondozási segélyre való jogosultságot

a) megállapíthatja a gyermeket nevelő közeli hozzátartozónak, ha

aa) a gyermek szülei a gyermek nevelésében három hónapot meghaladóan akadályoztatva vannak,

ab) az egyedülálló szülő kereső tevékenységének hiányában a család megélhetése nem biztosítható;

b) megállapíthatja, illetőleg meghosszabbíthatja

ba) a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdéséig, legfeljebb azonban a gyermek nyolcadik életévének betöltéséig, ha a gyermek betegsége miatt gyermekek napközbeni ellátását biztosító intézményben nem gondozható,

bb) a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek tizennegyedik életévének betöltéséig.

Szintén a vizsgált kormányciklus családtámogatási rendszerének újdonsága, hogy a gyermeknevelési támogatás kikerült a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényből és szabályozása az új családtámogatási törvényben található. A jegyző 1998. december 31-ét követően már nem állapíthat meg új gyermeknevelési támogatásra való jogosultságot, azonban a települési önkormányzat az 1999. január 1-je előtt megállapított gyermeknevelési támogatást 1999. március 31-ig tovább folyósítja.

Gyermeknevelési támogatásra az a szülő, nevelőszülő, gyám jogosult, aki saját háztartásában három vagy több kiskorút nevel. A támogatás a legfiatalabb gyermek harmadik életévének betöltésétől nyolcadik életévének betöltéséig jár. A gyermeknevelési támogatásban részesülő személy kereső tevékenységet napi négy órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés otthonában történik.

A nevelési ellátások szabályozásához hasonlóan a gyermekgondozási támogatási formák eltérő jogosultsági szabályai után rendezti a jogalkotó a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás közös szabályait.

A gyermekgondozási támogatást a gyermekkel közös háztartásban élő szülők bármelyike igénybe veheti. Megállapodás hiányában a támogatást igénylő szülő személyéről - kérelemre - a gyámhatóság dönt. Amennyiben a szülők egyidejűleg több gyermek után lennének jogosultak a gyermekgondozási támogatás egyik vagy mindkét formájára, úgy a támogatást csak egy jogcímen és csak az egyik szülő részére lehet megállapítani.

A gyermekgondozási támogatás havi összege - függetlenül a gyermekek számától – továbbra is azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével.<sup>257</sup>

Nem jár gyermekgondozási támogatás annak a személynek, aki

- a) a szociális törvényben megjelölt rendszeres pénzellátás bármelyikében részesül, ide nem értve a gyermekgondozási támogatást, továbbá a gyermekgondozási támogatás folyósítása mellett végzett kereső tevékenység után járó táppénzt, baleseti táppénzt;
- b) olyan gyermek után igényli a támogatást, akit a gyermekvédelmi törvény alapján ideiglenes hatállyal elhelyeztek, átmeneti vagy tartós nevelésbe vettek, továbbá a szociális törvény alapján harminc napot meghaladóan szociális intézményben helyeztek el;
- c) - kormányrendeletben meghatározott kivétellel - a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezték el;
- d) előzetes letartóztatásban van, illetve szabadságvesztés büntetését tölti.

A nevelési ellátások szabályozásához hasonlóan a gyermekgondozási támogatás folyósítása is szünetel a szülő vagy a gyám három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára. Kedvező szabálya a törvénynek, hogy amennyiben a gyermekgondozási támogatásban részesülő személy az általa nevelt gyermek halála miatt elveszti támogatásra való jogosultságát, úgy a támogatás folyósítását a halálesetet követő hónap első napjától számított három hónap múlva kell megszüntetni.

A Horn-kormány hivatali ideje alatt az anyasági támogatás szabályai bekerültek a korábbi családtámogatási törvénybe; ezt a gyakorlatot követve az egyszeri ellátás

<sup>257</sup> Az öregségi nyugdíj legkisebb összege 1998. január 1-jén 13 700, 1999. január 1-jén, a törvény hatályba lépése időpontjában pedig 15 350 forint volt.

folyósításának előírásai is a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben találhatóak, a szabályozás tartalma azonban érdemben nem változott.

Anyasági támogatásra jogosult a szülést követően az a nő, aki terhessége alatt legalább négy alkalommal - koraszülés esetén legalább egyszer - terhesgondozáson vett részt; az örökbefogadó szülő, ha a szülést követő hatvan napon belül az örökbefogadást jogerősen engedélyezték; a gyám, ha a gyermek a születését követően hatvan napon belül - jogerős határozat alapján - a gondozásába kerül.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan az anyasági támogatás a szülő nőt akkor is megilleti, ha a gyermek halva született; továbbá amennyiben az anyasági támogatásra jogosult nő a támogatás felvételét megelőzően meghal, úgy az anyasági támogatást az anyával egy háztartásban élt apának kell kifizetni, ezen személy hiányában annak a személynek, aki a gyermek gondozását ellátja. Az anyasági támogatásra vonatkozó igényt a szülést követő hatvan napon belül lehet benyújtani.<sup>258</sup>

Szintén a korábbi szabályozással azonosan, az anyasági támogatás gyermekenkénti összege a gyermek születésének időpontjában érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 150%-a.<sup>259</sup>

Nem jár anyasági támogatás, ha a szülők a gyermek születését megelőzően nyilatkozatban hozzájárultak a gyermek örökbefogadásához, valamint abban az esetben, ha a megszületett gyermek a gyámhatóság jogerős határozata alapján családból kikerülést eredményező gyermekvédelmi gondoskodásban részesül.

Az egyes ellátástípusok és ellátási formák szabályainak megállapítását követően a jogalkotó a pénzbeli családtámogatási ellátások hatásköri és eljárási rendelkezéseit rögzíti.

A családtámogatási ellátás iránti igényt írásban kell előterjeszteni. Egyidejűleg az igényhez csatolni kell az elbíráláshoz szükséges tények, adatok igazolását.

Az ellátás iránti igényt - a gyermeknevelési támogatás kivételével -, ha a jogosult munkáltatójánál van családtámogatási kifizetőhely, úgy a családtámogatási kifizetőhely, ha a jogosult illetményét a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (a továbbiakban: TÁKISZ) - folyósítja, úgy a TÁKISZ, egyéb esetekben a jogosult lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes megyei, fővárosi egészségbiztosítási pénztár (a továbbiakban: MEP), illetőleg ennek kirendeltsége bírálja el. A gyermeknevelési támogatás iránti igényt a jogosult lakóhelye,

<sup>258</sup> A korábbi szabályozás harminc napos határidőt tűzött.

<sup>259</sup> Ez a törvény hatályba lépésének napján 23 025 forintot jelentett.



tartózkodási helye szerint illetékes MEP, illetőleg ennek kirendeltsége bírálja el. Az ellátás folyósításáról az igényelbíráló szerv gondoskodik.

Az ellátást - az anyasági támogatás kivételével - a családtámogatási kifizetőhely, a TÁKISZ a tárgyhónapra járó munkabér végelszámolásakor, a MEP havonta utólag a tárgyhónapot követő hónap tizenötödik napjáig folyósítja. Az igényelbíráló szerv az anyasági támogatást az igénylés benyújtásakor elbírálja, a jogosultság megállapítása esetén a támogatást azonnal kifizeti, és ennek megtörténtét a gyermek születési anyakönyvi kivonatának hátoldalára rávezeti. Az ellátás iránti igény érvényesítésével kapcsolatos valamennyi eljárás illeték- és költségmentes.

Jogalap nélkül veszi igénybe az ellátást az a személy, aki arra nem jogosult, vagy kevesebb összegre jogosult, mint amelyet számára folyósítottak. Az, aki ellátást jogalap nélkül vett fel, köteles azt visszafizetni, ha erre a felvételtől számított harminc napon belül írásban kötelezték.

Láthatóan a pénzbeli családtámogatási ellátások rendszere jelentős változáson ment keresztül az első Orbán-kormány hivatali idejének első hónapjaiban. A régi és az új családtámogatási rendszer alapján járó ellátások egymáshoz való viszonya vonatkozásában a törvény úgy rendelkezik, hogy akinek 1998. december 31-ig családi pótlékot, gyermekgondozási segélyt, gyermeknevelési támogatást folyósítottak, az ellátást - amennyiben új igénylést nem nyújtanak be - az 1998. december 31-én hatályban lévő szabályok alapján, de az e törvényben megjelölt összegek alapulvételével kell tovább folyósítani.

A vizsgált kormányciklus alatt a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény összesen öt alkalommal módosult.

Az első változást az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény eredményezte, amely az iskoláztatási támogatással kapcsolatban vezetett be egy új jogosultsági feltételt, felemelte a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek esetén járó nevelési ellátás összegét és az igényelbírálás szabályain változtatott. A változások 2001. január 1-jén léptek hatályba.<sup>260</sup>

<sup>260</sup> Szintén 2001. január 1-jén lépett hatályba az a változás, amit a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény iktatott be a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénybe. Ennek értelmében a gyermekvédelmi törvényben szabályozott rendszeres gyermekvédelmi támogatást átnevezték kiegészítő családi pótlékká, amely ellátás célja a szociálisan hátrányos helyzetű családok anyagi támogatása és amely módosítás háttérében a családi adókedvezmény kompenzációja állhatott azon családok részére, amelyek alacsony jövedelmük miatt azt nem vehették igénybe.

Az iskoláztatási támogatással kapcsolatos újdonság, hogy a jogalkotó a saját jogon járó ellátásra jogosultak körét bővítette és kimondta, hogy iskoláztatási támogatásra jogosult saját jogán a nagykorú, akinek a gyámsága nagykorúvá válása miatt szűnt meg. A jogalkotó ezzel egy olyan hiányosságot pótolta, amelynek tárgyában egyébként a Miskolci Városi Bíróság bírāja - helyt adva a felperesi kérelemnek - az előtte folyamatban lévő közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti pert felfüggesztette, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, tekintettel arra, hogy véleménye szerint a családtámogatási törvény eredeti szövege - azáltal, hogy a felsorolás az érintettek egy csoportja tekintetében nem tartalmaz előírást - alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdése előtt észlelte, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés időközben módosításra került. Az Alkotmánybíróság főszabályként hatályban lévő jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, azonban bírói kezdeményezés, illetve alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály tekintetében is lefolytatja az alkotmányossági vizsgálatot; ez esetben az alkotmányellenesség megállapítása mellett nem alkalmazhatja a megsemmisítést, csupán a konkrét bírósági eljárásban való alkalmazás tilalmát mondhatja ki. A testület 56/2001. (XI. 29.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint a jogalkotó az iskoláztatási támogatás általános jogosultsági feltételeinek megalkotásakor szembesült azzal a problémával, amelyet a nagykorúság elérése okozhat az iskoláztatási támogatásra jogosultság megítélésakor, ezért megalkotta a saját jogon járó iskoláztatási támogatás kategóriáját, amely a nagykorúságukat elérő, de a huszadik életévét be nem töltött olyan személyek tekintetében alapozza meg az ellátásra jogosultságot, akik nem szüleikkel élnek egy háztartásban. Ahogyan az Alkotmánybíróság határozatában rögzíti, e személyi kör tekintetében a jogalkotó taxatívén határozta meg a saját jogon iskoláztatási támogatásra jogosultság feltételeit, eszerint az ellátásra jogosult saját jogán az a nagykorú árva, akinek mindkét szülője elhunyt; az a nagykorú, akinek a vele egy háztartásban élő hajadon, nőtlen, elvált, házastársától külön élő szülője elhunyt; valamint az a nagykorú, aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből. Kizárják e szabályok a jogosultak köréből azokat a fiatalokat, akiknek gyámságba vételére éppen azért került sor, mert esetükben a szülői felügyeleti jog megszűnt vagy szünetel. Az alkotmányossági vizsgálat alapjául szolgáló esetben az egyik szülő meghalt, az életben lévő szülő pedig elhagyta a gyermekeit, nem gondoskodott róluk. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ilyen fiataloknak a támogatásra

jogosultak köréből történő kizárásának nincs ésszerű indoka. A jogalkotó a családtámogatási törvény megalkotásával a család intézményén keresztül a gyermekvédelmet helyezte előtérbe, s mint az a törvény indoklásából is kiderül, az ellátásokat úgy kívánta szabályozni, hogy azok a gyermekek érdekében nyerjenek felhasználást. Ezzel a törvényi alapelvvel semmiképpen nem egyeztethető össze a kifogásolt szabályozás, hiszen, ha a konkrét esetben a gyermeket az életben lévő szülője nem hagyta volna el, azaz annak háztartásában nevelkedne, úgy jogosult lenne az iskoláztatási támogatásra. A jogalkotó tehát hátrányos megkülönböztetést alkalmazott azon személyek tekintetében, akik fölött nagykorúságukra tekintettel szűnt meg a gyámság, holott tizennyolcadik életévük betöltése előtt részesültek iskoláztatási támogatásban.

Azonban a jogalkotó is észlelte ezt a szabályozási problémát és 2001. január 1-jével már azon személyek is jogosultak - saját jogon - az iskoláztatási támogatásra, akik nagykorúvá váltak és emiatt szűnt meg a gyámságuk, amennyiben megfelelnek az általánosan előírt jogszabályi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította az alkotmányellenességet, azonban a megsemmisítést nem alkalmazhatta, így a konkrét bírósági eljárásban való alkalmazás tilalmát mondta ki.

A másik változás, amit a módosító törvény bevezetett a családtámogatási ellátásokkal kapcsolatban, az az, hogy a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek esetén járó nevelési ellátás összegét 7 500 forintról 10 500 forintra emelte.

Végül a harmadik változás az igényelbírálás szervezeti szabályainak módosulása, amelynek értelmében a központi költségvetésből finanszírozott, a társadalombiztosítási igazgatási szervek által folyósított családtámogatási ellátásokkal - más ellátások és támogatások mellett - kapcsolatos feladat- és hatáskört 2001-től a kincstári szervezet látja el.

Ezzel összefüggésben a törvény módosítja a családtámogatási ellátásokat elbíráló szervekre és a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseket. A társadalombiztosítási igazgatási szervek - a fővárosi, megyei egészségbiztosítási szervek és kirendeltségeik -, valamint a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat feladatkörét a Területi Államháztartási Hivatalok (a továbbiakban: TÁH) és kirendeltségeik veszik át; a családtámogatási kifizetőhely határozata ellen a területileg illetékes TÁH-hoz, a TÁH határozata ellen a pénzügyminiszterhez lehet fellebbezni.

A módosításnak megfelelően tehát az ellátás iránti igényt elbíráló szerv az igénylő lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes megyei TÁH - fővárosban a Pest Megyei TÁH - és kirendeltségei, a családtámogatási kifizetőhely, ha az igénylő munkahelyén van családtámogatási kifizetőhely. A gyermeknevelési támogatás iránti igényt az igénylő lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes megyei TÁH - fővárosban a Pest Megyei TÁH - és kirendeltségei bírálják el.

Egyszerűsödtek a támogatások folyósításának szabályai is: az ellátást – az anyasági támogatás kivételével - egységesen utólag, a tárgyhónapra járó munkabér végelszámolásával egyidejűleg, más esetben a tárgyhónapot követő hónap tizenötödik napjáig kell folyósítani.

A családtámogatási ellátásokkal kapcsolatban a jogorvoslatok körében fellebbezésre és bírósági felülvizsgálatra van lehetőség. Amennyiben az ellátást igénylő az igényelbíráló szerv intézkedésével, határozatával nem ért egyet, úgy a kézhezvételtől számított tizenöt napon belül fellebbezéssel élhet. A jogszabálysértő érdemi másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti - a határozat kézbesítését követő harminc napon belül - az, akinek jogosultságát vagy kötelezettségét a határozat érinti.

A jogorvoslatra vonatkozó új szabályok értelmében a TÁH intézkedése, határozata ellen a pénzügyminiszterhez, a családtámogatási kifizetőhely intézkedése, határozata ellen a területileg illetékes TÁH-hoz lehet fellebbezni. Ami a bírósági felülvizsgálatot illeti, a keresetet az első fokú határozatot hozó igényelbíráló szerv - családtámogatási kifizetőhely esetén a területileg illetékes TÁH - ellen kell benyújtani.

Nagy jelentőségű változásokat hozott a pénzbeli családtámogatási ellátások rendszerében a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2001. évi XII. törvény, amelyet az Országgyűlés 2001. április 17-én fogadott el, és amelynek rendelkezései 2001. május 1-jén léptek hatályba.

A módosító törvény indokolása szerint az elmúlt két évben az új elveken működő családtámogatási konstrukció jelentős mértékben hozzájárult a gyermeknevelés feltételeinek javításához és a legutóbbi időben már a születések számában is mutatkoznak kedvező jelek. Az intézkedések pozitív hatásai mellett a tapasztalatok arra is rávilágítanak, hogy az ellátó rendszer további korrekciójával elősegíthető egyes sajátos élethelyzetben lévő családok problémáinak megoldása. A módosító

törvény legnagyobb újdonsága, hogy a gyermekgondozási segély igénybevételének lehetőségét kiterjeszti a nagyszülőkre. Az indokolás szerint ebben mindkét generáció érdekelt. Egy ilyen intézkedés bevezetése megkönnyítheti az idősebb korosztály munkaerőpiacról való visszavonulását, a fiatalok pedig a gyermekneveléshez nyújtott segítséggel könnyebben megfelelhetnek a munkahelyi elvárásoknak. A családok szintjén erősödhet az együttműködés, ami a gyermekvállalási hajlandóságra is pozitív hatással lehet. A gyermekgondozási segély kiterjesztése csupán választási lehetőséget kínál arra, hogy az alanyi jogon járó ellátást melyik családtag veszi igénybe.

A gyermekgondozási segélynek nagyszülőre történő kiterjesztése szükségessé tette a saját háztartásban nevelt, gondozott gyermek fogalmának egyértelmű, konkrét meghatározását. Ebből következően a családtámogatási törvény értelmező rendelkezései egy új bekezdéssel bővültek, amelynek megfelelően saját háztartásban nevelt, gondozott gyermek az a gyermek, aki a szülővel, nevelőszülővel, gyámmal életvitelszerűen együtt él és annak gondozásából rendszeres jelleggel legfeljebb csak napközbeni időszakokra kerül ki. A módosító törvény indokolása alapján a fogalom-meghatározás révén mind a jogalkalmazók, mind az állampolgárok számára nyilvánvalóvá válik a törvényjavaslat egyéb rendelkezéseiben burkoltan megfogalmazott jogalkotói szándék: a nagyszülő részére biztosítani kívánt gyermekgondozási segélyre való jogosultság kizárólag a bölcsődei ellátás alternatívája lehet és nem eredményezheti a gyermek megszokott családi környezetéből történő tartós kikerülését.

A nagyszülők gyermekgondozási segélyre való jogosultságának bevezetése értelemszerűen további módosításokat tesz szükségessé a családtámogatási törvény szövegében. A gyermekgondozási segéllyel kapcsolatban a módosított családtámogatási törvény kimondja, hogy a nagyszülő ezen ellátásra a szülő jogán szerezhethet jogosultságot. A nagyszülő jogosultságával kapcsolatban a jogalkotó rögzíti, hogy amennyiben a szülő esetében az ellátásra való jogosultság minden feltétele adott, a gyermek szülőjének vér szerinti, örökbefogadó szülője, továbbá annak együtt élő házastársa is jogosult a gyermekgondozási segélyre, ha a gyermek az első életévét betöltötte, továbbá gondozása, nevelése a szülő háztartásában történik, valamint szülei írásban nyilatkoznak arról, hogy a gyermekgondozási segélyről lemondanak és egyetértenek a gyermekgondozási segélynek nagyszülő részéről történő igénylésével, amely nyilatkozat bármikor visszavonható. A

nyilatkozatot a gyermekkel nem közös háztartásban élő szülő esetén a gyámhatóság kérelemre pótolhatja. Azaz a törvény értelmében gyermekgondozási segélyre jogosulttá válik a nagyszülő, részére azonban a gyermekgondozási segély kizárólag akkor állapítható meg, ha egyébként a szülő esetében az ellátásra jogosultság minden feltétele adott. A jogosultak körét illetően a nemek között különbség nem tehető, tehát az ellátást a nagypapa és a nagymama is kérheti. A módosító törvény indokolása felhívja a figyelmet arra, hogy a gyermek érdeke azt kívánja, hogy legalább egy éves koráig őt a szülő nevelje. Ezért a nagyszülő jogosultságát főszabály szerint csak a gyermek egy éves korát követően lehet megállapítani.

A nagyszülő részére a gyermekgondozási segélyre való jogosultság a fentiekben rögzített feltételek fennállása esetén kizárólag akkor állapítható meg, ha ő maga megfelel az ellátásra való jogosultság feltételeinek, és a szülő esetében is fennállnak - ide nem értve a keresőtevékenység folytatásából adódó kizáró körülményt - a jogosultsági feltételek.

Tekintettel arra, hogy a nagyszülő ellátásra való jogosultsága szorosan kapcsolódik a szülő jogosultságához, logikusan következik az az új szabály, amelynek értelmében a nagyszülő gyermekgondozási segélyre való jogosultságát akkor is meg kell szüntetni, ha olyan kizáró körülmény áll be, amely a szülő az ellátásnak saját maga általi igénybevétele esetén a gyermekgondozási segélyre való jogosultságának elvesztését vonná maga után. Azonban amennyiben a szülő a gyermek után gyermekápolási táppénzt vesz igénybe, ez a körülmény a nagyszülő gyermekgondozási segélyre vonatkozó jogosultságát nem érinti.

A gyermekgondozási segélyben részesülő nagyszülő keresőtevékenységet a gyermek hároméves kora után napi négy órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik.

A módosító törvény rögzíti, hogy a gyermeknevelési támogatás, valamint a nagyszülő részéről történő gyermekgondozási segély iránti igényt az igénylő lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes megyei Területi Államháztartási Hivatal - fővárosban a Pest Megyei TÁH - és kirendeltségei bírálják el.

A nagyszülőre is vonatkozik a családtámogatási törvény azon szabálya, amelynek értelmében a három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára nem jár gyermekgondozási támogatás.

A módosító törvény az anyasági támogatást is érinti, mégpedig ismét meghosszabbítja az anyasági támogatásra vonatkozó rendkívül rövid és emiatt

gyakran betarthatatlan igénylési határidőt. Az új szabályozás értelmében az anyasági támogatással kapcsolatos, korábbi hatvan napos helyett száznyolcvan napos határidő került megállapításra.

A módosító törvény értelmében egy új bekezdéssel bővült a nevelési ellátás összegének megállapítása szempontjából figyelembe vehető gyermekek köre is. Ennek megfelelően a nevelési ellátás összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbefogadott vagy nevelt gyermeket is figyelembe kell venni, aki fogyatékos és a képzési kötelezettség teljesítése érdekében szociális intézményi ellátásban részesül, feltéve, hogy őt a gyámhivatal nem vette átmeneti vagy tartós nevelésbe és a nevelési ellátást igénylő vele - a kormányrendeletben foglaltak szerint - kapcsolatot tart fenn. Ennek a változtatásnak a háttérében egy, a családi adókedvezménnyel kapcsolatos összefüggés áll. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 2001. január 1-jén hatályba lépő rendelkezése értelmében a szülő a családi adókedvezmény összegének megállapítása szempontjából beszámíthatja a tényleges eltartottakon kívül azon gyermekeket is, akiket a családtámogatási törvény szerint a nevelési ellátás összegének megállapítása szempontjából figyelembe vesznek. A bentlakásos szociális intézményben élő gyermekek esetén a nevelési ellátást nem a szülőhöz, hanem az intézmény vezetőjéhez folyósítják azon az elven, hogy az ellátás ott kerüljön felhasználásra, ahol a gyermek él. Így azok a fogyatékos gyermeket nevelő szülők, akiknek gyermeke a képzési kötelezettség teljesítése érdekében szociális intézményi elhelyezésben részesül, az oda beutalt gyermeket nem vehetik figyelembe az eltartottnak minősülő gyermekek után igénybe vehető családi adókedvezmény szempontjából, illetőleg további gyermekeik után járó nevelési ellátás igénylésekor sem számíthatják be őt a család gyermekszámába. A módosító törvény indokolása szerint mindezen körülmények rendkívül méltánytalan helyzetet teremtenek számukra, amelyet a fenti rendelkezés családtámogatási törvénybe történő beiktatásával orvosolni lehet.

A családtámogatási törvény következő nagyobb változása a fogyatékos személyek ellátásaival kapcsolatban vezet be kedvező szabályokat. A 2001. június 19-én elfogadott és 2001. július 1-jén hatályba lépett fogyatékos személyeknek adható egyes pénzbeli ellátásokkal összefüggő törvények módosításáról rendelkező 2001. évi XLI. törvény családtámogatási ellátásokkal kapcsolatos változtatása arra irányul, hogy a nagykorú tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy saját jogán

legyen jogosult az ellátásra. Az indokolás szerint a szabályozás célja annak a méltánytalan helyzetnek az orvoslása, amelyet a családi pótlék folyósításának megszüntetése idéz elő a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos nagykorú személy igényjogosult szülőjének halála esetén. Azaz a módosítás értelmében a tizennyolc éves koron túl folyósított ellátás jogosultja már nem a szülő, hanem az a súlyosan fogyatékos, illetve tartósan beteg személy, akire tekintettel a családi pótlékot korábban - nagykorúságának elérése előtt - megállapították. Ennek megfelelően a családtámogatási törvény szövege egy új bekezdéssel egészül ki, amelynek értelmében családi pótlékra jogosult a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, feltéve, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak. E bekezdésben megjelölt személy a családi pótlékra saját jogán válik tehát jogosulttá.

További változást eredményez a családtámogatási ellátásokkal kapcsolatban az, hogy a fogyatékosági támogatás 2001. július 1-jétől történő bevezetésével egyidejűleg módosul a magasabb összegű családi pótlék felnőtt korúak után történő folyósítása. Azok a fogyatékos személyek, akik a tizennyolcadik életévüket 2001. július 1-jét követően töltik be és munkaképességüket 67%-os mértékben elvesztették, nem lesznek jogosultak magasabb összegű családi pótlékra. Esetükben a magasabb összegű családi pótlékot a fogyatékosági támogatás akkor válthatja fel, ha megfelelnek a fogyatékosági támogatás szigorú jogosultsági kritériumainak. Amennyiben nem tudnak ezeknek a feltételeknek megfelelni, úgy - noha fogyatékosági állapotukban változás nem állt be - ilyen típusú ellátást nem kapnak. Ezért módosítani szükséges a családtámogatási törvényt oly módon, hogy a felnőtt korban folyósítható magasabb összegű családi pótlék 2001. június 30-áig történő lehetősége kitolódjon 2002. december 31-ére. Ennek megfelelően 2002. december 31-ét követő időponttól tizennyolc éven felüli személy részére magasabb összegű családi pótlékra való új jogosultság nem állapítható meg, kivéve azt az esetet, ha a jogosultság 2003. január 1-jét megelőzően keletkezik és az ellátás megállapítására irányuló kérelmet 2002. december 31-éig benyújtják. Annak a tizennyolc évesnél idősebb személynek, aki 2002. december 31-én magasabb összegű családi pótlékban részesül, az ellátást a 2002. december 31-én hatályban lévő jogszabályok alapulvételével - ide nem értve az ellátás mértékére vonatkozó rendelkezést - tovább kell folyósítani.



Két változást vezet be az egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, továbbá a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról rendelkező 2001. évi LXX. törvény. Az egyik módosítás lényege mindösszesen annyi, hogy a szociális és családügyi miniszter gyermekgondozási segélyre való jogosultság méltányossági jogkörben történő megállapítására irányuló eljárásában alkalmazni rendeli a családtámogatási törvény azon rendelkezéseit, amelyek a gyermekgondozási támogatásból kizárt személyek körét határozzák meg.

A másik módosítás az európai közösségi jog négy alapszabadságának egyikéhez, a személyek szabad áramlásához kapcsolódik. A módosító törvény így a személyek szabad áramlása témakörön belül található szociális biztonsági koordinációra, ezen belül a családi ellátásokra vonatkozó európai közösségi jogi normákkal való összhang megteremtését szolgálja. A vonatkozó közösségi rendeletek<sup>261</sup> szerint az univerzális családi ellátásokat nyújtani kell minden olyan Európai Gazdasági Térségbeli állampolgárnak és családtagjának, aki a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel. E rendeletek továbbá előírják, hogy ha a jogosult egy olyan másik EGT tagállamba távozik, ahol gazdasági tevékenységet nem vállal, illetve ha ugyanarra a családtagra és ugyanarra az időszakra vonatkozóan családi ellátást nem kap, ezen ellátásokat a jogosult után kell küldeni. Az anyasági támogatás kivételével (amely speciális szülési juttatásnak minősül, és más besorolás alá esik) a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben szabályozott ellátások univerzális ellátásnak minősülnek, járnak tehát a huzamosan Magyarországon tartózkodó, lakóhellyel rendelkező EGT állampolgárnak és házastársának (a magyar jogszabályokhoz igazodóan). Ennek megfelelően a módosító törvény az alábbi rendelkezésekkel egészíti ki a családtámogatási törvényt.

A törvény hatálya kiterjed - amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik - a Magyar Köztársaság területén élő, az Európai Gazdasági Térség állampolgárára és harmadik államból származó házastársára, az anyasági támogatás kivételével. A családtámogatási törvény rendelkezéseit az Európai Gazdasági Térség

<sup>261</sup> A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet és az annak végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 574/72/EGK tanácsi rendelet.

tagállamai tekintetében az Európai Közösségek migráns munkavállalóinak, önálló vállalkozóinak, valamint ezek családtagjainak szociális biztonsága tárgykörében elfogadott közösségi rendeletek hatálya alá tartozó személyekre és ellátásokra a közösségi rendeletek szabályaival összhangban kell alkalmazni.

Az értelmező rendelkezések köre bővül az Európai Gazdasági Térség állampolgára<sup>262</sup>, valamint a harmadik államból származó házastárs<sup>263</sup> fogalmával.

Az ellátás iránti igényt elbíráló szerv az Európai Gazdasági Térség állampolgárára és harmadik államból származó házastársára vonatkozó ellátás iránti igény tekintetében az Államháztartási Hivatal.

E rendelkezéseket a jogalkotó a családtámogatási törvény szövegébe nem emelte át, a megállapított szabályok az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatályba lépésének napján vált hatályossá.

A ciklus utolsó, családtámogatási törvényt érintő módosítása a jogorvoslati fórumrendszerben vezet be változást. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2001. évi LXXXIV. törvény értelmében a TÁH intézkedése, határozata ellen nem a pénzügyminiszterhez, hanem az Államháztartási Hivatalhoz lehet fellebbezni.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált kormányciklusban a pénzbeli családtámogatási ellátások többsége az új családtámogatási törvényben került szabályozásra, már csak egy jogszabályt szükséges elemezni, méghozzá a Horn-kormány alatt elfogadott új társadalombiztosítási jogszabály-rendszer gyermekvállalással kapcsolatos pénzbeli ellátások szabályait tartalmazó, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt. Ennek a törvénynek az Orbán-kormány hivatali ideje alatt csupán négy módosítása érintette a gyermekvállaláshoz kapcsolódó pénzbeli ellátásokat.

A dolgozat témája szempontjából említésre érdemes első módosítást a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény módosításáról rendelkező 1998. évi LXVIII. törvény vezette be. E törvény indokolása szerint az egészségbiztosítási törvény hatálybalépése óta eltelt időszak tapasztalatai azt

<sup>262</sup> Az Európai Gazdasági Térség állampolgára: az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez csatlakozott tagállam azon állampolgára, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik és életvitelszerűen itt tartózkodik.

<sup>263</sup> Harmadik államból származó házastárs: az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményhez nem csatlakozott állam állampolgára, aki az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkezik és életvitelszerűen itt tartózkodik.

mutatják, hogy a törvényben meghatározott alapvető elvek és jogintézmények megfelelően működnek, koncepcionális változtatásra nincs szükség. Így a törvénymódosítás rendeltetése, hogy a gyakorlatban jelentkező jogértelmezési és végrehajtási problémákra megoldást adjon a törvény megfelelő pontosításával, illetve kiegészítésével. Ennek megfelelően a törvényben szabályozott ellátásokkal kapcsolatban csak annyi változás történt, hogy 1999. január 1-jétől, amennyiben a szülők közös háztartásában élő gyermek után az egyik szülő gyermekgondozási segélyben vagy gyermeknevelési támogatásban részesül, ugyanezen gyermek után a másik szülő gyermekápolási táppénzre nem jogosult. A módosító törvény magyarázata szerint a végrehajtás során jelentkező negatív jelenségek indokolták e rendelkezés bevezetését.

E módosításnál sokkal nagyobb jelentőségű változást eredményezett a gyermekgondozási díj bevezetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 1999. évi XCVII. törvény, amely tehát már a címéből is láthatóan újra bevezette a gyermekgondozási díj intézményét 2000. január 1-jétől. A gyermekgondozási díj bevezetésének elsődleges célja a miniszteri indokolás szerint a népesedési mutatók kedvezőbb irányú befolyásolása. A gyermeket nevelő családok támogatásának e formája a születésszám növelését azoknál a családoknál kívánja ösztönözni, ahol a gyermekvállalás miatt jelentősebb jövedelem-kieséssel kell számolni. A termékenységi mutatók kedvező változása azonban csak akkor várható az indokolás szerint, ha az új ellátás a jelenleg működő támogatási formánál, konkrétan a gyermekgondozási segélynél lényegesen jobb feltételeket teremt a gyermekneveléshez. Ezért egy olyan konstrukció bevezetése indokolt, amely a jövedelem-kiesést a korábbi keresettel arányosan pótolja.

A törvény értelmében gyermekgondozási díjra jogosult a biztosított szülő<sup>264</sup>, ha a gyermekgondozási díj igénylését - a gyermeket szülő anyja esetén a szülést - megelőzően két éven belül 180 napon át biztosított volt<sup>265</sup>, továbbá a terhességi-gyermekágyi segélyben részesült anyja, akinek a biztosítási jogviszonya a terhességi-gyermekágyi segély igénybevételének időtartama alatt megszűnt, feltéve, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultsága a biztosítási jogviszonyának

<sup>264</sup> Szülő alatt érteni kell a vér szerinti és az örökbefogadó szülőt, továbbá a szülővel együtt élő házastársat, azt a személyt, aki a saját háztartásában élő gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van, továbbá a gyámot.

<sup>265</sup> Ebben az esetben jogosultnak kell tekinteni azt a szülőt is, akinek a biztosítási jogviszonya a gyermekgondozási díj igénybevételének időtartama alatt megszűnik.

fennállása alatt keletkezett és a szülést megelőzően két éven belül 180 napon át biztosított volt, és a gyermeket saját háztartásában neveli.

A gyermekgondozási díjra történő jogosultsághoz szükséges előzetes 180 napi biztosítási időbe be kell számítani a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély idejét, továbbá a felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejét.

A gyermekgondozási díj a terhességi-gyermekágyi segélyre jogosító időtartam leteltét követő naptól a gyermek második életévének betöltéséig jár. Ha a gyermeket szülő nő - ideértve a gyermeket örökbe fogadni szándékozó nőt is - meghal, vagy a gyermek nem az ő háztartásában nevelkedik, úgy a gyermekgondozási díj az arra jogosult személynek a terhességi-gyermekágyi segélyre jogosító időtartamra, illetve annak fennmaradó részére is jár.

Nem jár a gyermekgondozási díj, ha

- a) a jogosult bármilyen jogviszonyban díjazás - ide nem értve a szerzői jog védelme alatt álló alkotásért járó díjazást - ellenében munkát végez, vagy hatósági engedélyhez kötött keresőtevékenységét személyesen folytatja;
- b) a jogosult - munkavégzés nélkül - megkapja teljes keresetét;
- c) a jogosult egyéb rendszeres pénzellátásban részesül;
- d) a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, átmeneti vagy tartós nevelésbe vették, továbbá ha harminc napot meghaladóan bentlakásos szociális intézményben helyezték el;
- e) a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben (bölcsőde, családi napközi, házi gyermekfelügyelet) helyezték el, ide nem értve a rehabilitációs, habilitációs foglalkozást nyújtó intézményi elhelyezést;
- f) a jogosult előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés, elzárás büntetését tölti.

A gyermekgondozási díj a naptári napi átlagkereset hetven százaléka, azonban havonta legfeljebb az igénybevétel kezdő időpontjában érvényes minimálbér kétszerese.<sup>266</sup>

A gyermekgondozási díj alapjául szolgáló naptári napi átlagkeresetet a táppénzre vonatkozó rendelkezések szerint kell megállapítani, ha

<sup>266</sup> A hatályba lépés évében, 2000-ben a minimálbér összege 25 500 forint, azaz a gyermekgondozási díj legmagasabb összege 51 000 forint lehet.

a) az anya gyermekgondozási segély vagy gyermekgondozási díj folyósítása alatt szül, vagy a szülés napját megelőző két éven belül legalább 180 naptári napi keresettel rendelkezik;

b) az a) pontba nem tartozó jogosult az igénybevétel napját megelőző két éven belül legalább 180 naptári napi keresettel rendelkezik.

Egyéb esetekben a jogosult gyermekgondozási díjának naptári napi összegét a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszerese harmincad részének figyelembevételével kell megállapítani. Ha azonban a biztosított egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelme, illetve a munkanélküli ellátás alapját képező jövedelme a minimálbér kétszeresét nem éri el, a tényleges jövedelmet kell figyelembe venni.

Az új gyermekgondozási díj tehát láthatóan hasonló szabályozást tartalmaz, mint a Horn-kormány hivatali ideje alatt megszüntetett ellátás. Az ellátás bevezetése szükségessé tette az egészségbiztosítási törvényben foglalt, úgynevezett együttfolyósítási tilalmak<sup>267</sup>, valamint a terhességi-gyermekágyi segélyre jogosultsághoz szükséges előzetes biztosítási idővel kapcsolatos szabályok<sup>268</sup> módosítását is. A gyermekgondozási díj sajátossága, hogy a fedezetét a központi költségvetés az Egészségbiztosítási Alap részére megtéríti. A gyermekgondozási díj abból a szempontból is speciális, hogy a folyósítás időtartama járulékfizetés mellett kerül nyugdíjra jogosító szolgálati időként elismerésre. Ennek a munkáltatóra eső részét a központi költségvetés, a munkavállalóra eső részét pedig az ellátásban

<sup>267</sup> 39. § (1) Az, aki ugyanazon biztosítási jogviszony alapján egyidejűleg táppénzre vagy baleseti táppénzre és terhességi-gyermekágyi segélyre, illetőleg gyermekgondozási díjra is jogosult, választása szerint csak az egyik ellátást veheti igénybe.

(2) Az, aki egyidejűleg gyermekgondozási segélyre, gyermeknevelési támogatásra (a továbbiakban együtt: gyermekgondozási támogatás) és az (1) bekezdés szerinti ellátásokra is jogosult, választása szerint csak az egyik ellátást veheti igénybe.

(3) A szülők közös háztartásában élő gyermeke után egyidejűleg csak az egyik szülő jogosult táppénzre, gyermekgondozási díjra.

(4) Ha a szülők a közös háztartásban élő gyermek(ek) után egyidejűleg jogosultak lennének az (1) bekezdés szerinti ellátások és a gyermekgondozási támogatás bármelyik formájára, úgy - kivéve az (5) bekezdésben foglalt esetet - pénzbeli ellátást választásuk szerint csak egy jogcímen és csak az egyik szülő részére lehet megállapítani.

(5) Ha a közös háztartásban élő gyermek után az egyik szülő (1) bekezdés szerinti ellátást, vagy gyermekgondozási támogatást vesz igénybe, úgy a másik szülő gyermekápolási táppénzre szerezhet jogosultságot, feltéve, hogy az ellátások nem ugyanazon gyermek után kerülnek megállapításra.

<sup>268</sup> A terhességi-gyermekágyi segélyre jogosultsághoz szükséges előzetes 180 napi biztosítási időbe be kell számítani

a) a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély folyósításának az idejét,

b) az oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmányok idejét.

részesülő személy fizeti. A gyermekgondozási díj - hasonlóan az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaihoz - adóköteles jövedelemnek minősül.

2001. január 1-jétől az együttfolyósítási tilalmak egy új rendelkezéssel egészültek ki, amelynek értelmében az ellátások között a biztosított, illetőleg a szülő a jogosultság fennállása alatt választhat. A táppénz, a baleseti táppénz, a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás folyósítása alatt választott újabb ellátást a választás napjától - a korábban folyósított ellátás folyósításának megszüntetésével - lehet megállapítani és folyósítani. Az e szabályt beiktató, az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény más változtatásokat is bevezetett a pénzbeli ellátások körében. A módosító törvény a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj jogosultsági szabályainak összehangolására törekedett. Az indokolás szerint a gyermekgondozási díjra vonatkozó jogosultság szabályozása indokolatlanul tér el a terhességi-gyermekágyi segélyre vonatkozó szabályoktól, az eltérés pedig számos panaszra adott okot és jelentős mértékű többlet adminisztrációt okoz. Mind a terhességi-gyermekágyi segély, mind a gyermekgondozási díj megállapításához szükséges a szülést, illetőleg a gyermekgondozási díj igénybevételét megelőző két éven belül 180 napi biztosítási idő fennállása. Ugyanakkor a két ellátásnál eltér a 180 napba beszámítható egyébként biztosítási időként nem elismerhető időtartam. Ilyen eltérés az, hogy a gyermekgondozási segély folyósításának ideje a terhességi-gyermekágyi segéllyel szemben beszámít, a gyermekgondozási díjéval szemben nem. A beszámítható tanulmányok ideje is eltér. A terhességi-gyermekágyi segéllyel szemben gyakorlatilag korlátlan, a gyermekgondozási díjéval szemben pedig csak a felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmányi időt lehet elismerni. Ennek megfelelően a módosító törvény mindkét ellátás esetében egységesen bevezette azt, hogy a jogosultsághoz szükséges előzetes 180 napi biztosítási időbe be kell számítani a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejét, valamint mindkét ellátásnál egységesen eltörölte a gyermekgondozási segélyre vonatkozó szakaszt és az ehhez kapcsolódó esetekre a táppénzre irányadó szabályok alkalmazását rendelte.

Szintén e módosító törvényhez kapcsolódik még két változás az egészségbiztosítási törvény szövegében. A gyermekgondozási díj hetven százalékos mértékét megállapító szabály vonatkozásában új, hogy a törvény kimondja, hogy a

gyermekgondozási díj 2001. évben havonta legfeljebb 80 000 forint, 2002. évben - a tervezett fogyasztói ár növekedésének megfelelő mérték szerint - 83 000 forint. Az ellátás havi maximális összegét a 2003. évtől kezdődően az éves költségvetési törvény határozza meg. Vagyis e szabályt az az rendelkezést törölte, amely az ellátás felső korlátját az igénybevétel kezdő időpontjában érvényes minimálbér kétszeresében állapította meg. A szabályozás változása a 2001. évre vonatkozóan nem eredményez különbséget, mivel a minimálbér ez évben 40 000 forint volt, amely összeg kétszerese megegyezik a módosított felső korlát összegével. A változtatás a 2002-es év tekintetében érdekes, mivel a minimálbér 2002-ben 50 000 forintra emelkedett, ami az eredeti szabályozás értelmében 100 000 forintos felső korlátot jelentett volna, az új rendelkezés értelmében azonban 2002-ben a gyermekgondozási díj összege nem lehet több 83 000 forintnál. Ez jelentős különbséget eredményez a korábbi szabályokhoz képest.

A másik változás az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának méltányossági jogkörét érinti: az új rendelkezés a méltányossági jogkör gyakorlását az Egészségbiztosítási Alap éves költségvetésében meghatározott keretekhez köti, amelyen belül a biztosított részére akkor is engedélyezheti a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj és a táppénz folyósítását, ha a biztosított az ahhoz szükséges biztosítási idővel nem rendelkezik.

A ciklus biztosítási alapú ellátásokkal kapcsolatos utolsó módosítását a már vizsgált, az egészségügyet, a gyógyszerellátást, a szociális ellátást érintő egyes törvények jogharmonizációs célú, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, továbbá a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról rendelkező 2001. évi LXX. törvény vezette be, amely mindösszesen a gyermekgondozási díj igénybevételére vonatkozó szabályt pontosította és megállapította, hogy a gyermekgondozási díj legkorábban a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a gyermek második életévének betöltéséig jár. A módosító törvény indokolása szerint e változásra azért volt szükség, mert ha a gyermekgondozási díjat nem a gyermeket szülő nő, hanem más személy kívánta igénybe venni, az eredeti szabály nem volt alkalmazható. Ezen kívül a módosító törvény kimondta, hogy a maximális összegben megállapított gyermekgondozási díj összegét minden év január 15-éig hivatalból felül kell vizsgálni, és a tárgyévre érvényes összeghatár figyelembevételével január 1-jei

időponttól újra meg kell állapítani. Ezzel összefüggésben új bekezdéssel egészült ki a törvény: ha a gyermekgondozási díjat ugyanazon gyermek után és ugyanazon személy számára ismételten állapítják meg, úgy a díj összege azonos lesz az első ízben megállapított, de az éves felülvizsgálatra vonatkozó szabály szerint korrigált díj összegével.

### V.3.3. Értékelés

Látható, hogy 1998 és 2002 között ismét nagy horderejű, már-már rendszer-szintű változások érték a pénzübeli családtámogatási ellátásokat. Az első Orbán-kormány hivatali ideje alatt új családtámogatási törvényt fogadtak el, amely az eddigiektől egészen eltérő szabályozást vezetett be a pénzübeli családtámogatási ellátások szerkezetében. Bevezetésre került a nevelési ellátás, amelyet a legáltalánosabb esetben először családi pótlékként, majd iskoláztatási támogatásként nyújtanak. Új szabályozási környezetbe került a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás, amelyeket gyermekgondozási támogatásként lehet igénybe venni és szintén az új családtámogatási törvénybe került az anyasági támogatás szabályozása. A megújult pénzübeli családtámogatások egyik fontos nívója a nevelési ellátások tankötelezettség teljesítéséhez kötése, amelynek legvégső esetben a következménye az ellátás szülőltől történő megvonása lehet.<sup>269</sup> Egy másik nagy jelentőségű újítása a családtámogatási rendszernek, hogy az újra kibővült az előző ciklusban megszüntetett gyermekgondozási díjjal. Mózer szerint a ciklus során bekövetkezett változások nem sorolhatóak sem a konzervatív, sem a liberális családpolitika kategóriájába: „a harmadik kormány családpolitikája sokféle elemet ötvöz, nem sorolható be egyetlen ismert típusba sem. (...) Hatásában és szándékában ugyan egyértelmű, de ideológiai értelemben zavaros. Szociáldemokrata értékeket (univerzális ellátások) ötvöz konzervatív szempontokkal (népesedéspolitikai célok), valamint nem tisztán ideológiai megfontolásokkal (a magasabb jövedelműek támogatása, a rossz jövedelmű családokkal szembeni szigor), illetve társadalomfilozófiájában önmagával kerül ellentétbe, amikor az alanyi jogon juttatott

<sup>269</sup> Mózer szerint „Ez a modell azért aggályos, mert a segítségre szánt idő nagyon kevés, valamint gyakorlatban nincs meg a kellő szociális szolgáltatóhálózat, így a »beépített«, híd szerepet betöltő, segítő szociális intézmény erőfeszítései ellenére az intézkedés könnyen válhat büntető jellegűvé. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának vizsgálata (2000) azt mutatja, hogy a segíteni hivatott gyermekjóléti szolgálatok és szakemberek ott hiányoznak vagy felkészületlenek, ahol leginkább szükség lenne rájuk. A másik probléma, hogy – egy minisztériumi vizsgálat szerint – az intézkedések úgy jelentenek jelentős költségtöbbletet, hogy hatásuk igen csekély.” Mózer, 2001. o. n.



családi pótléket hatéves kor után iskolalátogatáshoz köti. Ezzel a lépéssel hatéves kor után feladja az univerzalitás elvét, és az ellátás folyósítását érdemhez köti, amely nemcsak a nemzetközi szociálpolitikai gyakorlatnak mond ellent, hanem a saját választási programfüzetében írottaknak is, ahol az áll, hogy »a családi támogatások nem segélyek, hanem az állam általi hozzájárulás a gyereknevelés költségeihez«<sup>270</sup>. Egyet lehet érteni Mózerrel, legalább abban, hogy az alanyi jogon járó, univerzális családi pótlék feltételhez kötése eltér az univerzalitás, és így általában a családi pótlék logikájától.

Látható, hogy e ciklusban a kormány sok tekintetben a Bokros-csomag családpolitikai intézkedéseire reagált, azok kiigazítására törekedett. „A polgári kormány helyesen mérte fel, hogy az előző kabinet idején a legnagyobb áldozatot ismét a gyermekes családok szenvedték el, ezért programjukban célul tűzték ki a Bokros-csomag előtti családtámogatási rendszer visszaállítását (...). A továbblépést nem a korábbi ellátások összegének emelésében, hanem a gyermekek után járó adókedvezmény növelésében látják.»<sup>271</sup>

Az első Orbán-kormány hivatali ideje alatt bevezetett változások kormányprogrammal való összhangjának vizsgálatokor megállapítható, hogy a programban foglalt célkitűzések részben megvalósultak. Mózer is hasonló következtetésre jut tanulmányában: „A Fidesz választási ígéretei (és a kormányprogramban leírtak) összességében összhangban vannak a bevezetett intézkedésekkel. Mindkét anyag sikrasszállt egyrészt a gyes és a családi pótlék alanyi jogosultsággá tételéért, valamint a családi pótlék szétválasztásáért (hatéves kor után iskoláztatási támogatás), másrészt a gyed „visszahozásáért”. Harmadrészt a gyermekek utáni adókedvezményt is be kívánták vezetni. Ami nem valósult meg, az a családi pótlék indexálása (a Fidesz 40 pontjában megígérte a családi pótlék indexálását), valamint a családi típusú adózás bevezetése. Előbbi negatívumként, utóbbi pozitívumként értékelhető, mivel a családi adózás nagyon bürokratikus és bonyolult rendszer.»<sup>272</sup> Mózer ezen állításainak egy része kiegészítésre szorul. Egyrészt, míg ugyanezen tanulmányában aggályosnak tartja az iskoláztatási támogatás feltételhez kötését, azaz univerzalitásának feladását, itt a családi pótlék alanyi jogosultságának megvalósulásához fűzött ígéret teljesítését rögzíti. Másrészt a családi típusú

<sup>270</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>271</sup> Sunley – Kovács, 2000. 79. o.

<sup>272</sup> Mózer, 2001. o. n.

adózással kapcsolatban rögzíteni szükséges, hogy a családi adókedvezményt ismét bevezették a vizsgált ciklusban. Amennyiben az iskoláztatási támogatást univerzális ellátásnak tekintjük, a Bokros-csomag által jövedelmi korlátokhoz kötött családi pótlékot is annak tekinthetjük, hiszen mindkét szabályozás alapján az ellátás alapvetően minden gyermeket nevelő szülőnek jár, igaz, bizonyos feltételek teljesítése esetén.<sup>273</sup>

Jelen munkában azonban a kormányprogram és a bevezetett intézkedések részletesebb elemzésére van szükség (és egyben lehetőség). Az első Orbán kormány programja a családokat állította a célkitűzések középpontjába. A kormányprogram egy méltányos, a gyermeknevelésre fókuszáló családtámogatási rendszer bevezetését, a családi élet biztonságának újrateremtését, a gyermekvállalás feltételeinek javítását, az ország népességfogyásának megállítását célozta, valamint azt, hogy a gyermekvállalás ne jelentse sokaknak a szegénység vállalását is. Tény, hogy az ellátások módosítása teljes mértékben a gyermeket nevelő családok érdekében történt, különösen az előző ciklussal történő összehasonlításban igaz ez az állítás, amelyben a családtámogatások fiskális szempontú átalakítása több esetben kedvezőtlen volt a családok számára. Kifejezetten előnyös változásként tekinthetünk arra, hogy az új családtámogatási ellátórendszer minden eleme egy egységes törvényben került szabályozásra, ami nagy mértékben alkalmas arra, hogy a gyermeket nevelő családok könnyebben eligazodjanak az igénybe vehető ellátások rendszerében.

A program célul tűzte ki a családi típusú adórendszer lehetséges alternatíváinak feltárását, és - a választhatóság elvének fenntartása mellett - annak fokozatos bevezetését. A program a gyermekek után járó adókedvezmények visszaállítására a családpolitikai intézkedéssorozat egyik legfőbb elemeként tekintett. Ez a célkitűzés is teljesült: a ciklusban újra bevezették a családi adókedvezményt.

A kormány a programban megfogalmazott célja szerint „visszaállítja a családi pótlék és a GYES alanyi jogosultságát, törekszik a családi pótlék értékmegőrzésére, újr szabályozott formában visszaállítja a gyermekgondozási díj intézményét”. A vizsgált kormányciklusban a családi pótlék és a gyermekgondozási segély valóban

<sup>273</sup> A korábban egységes családi pótlék nevelési ellátásra történő átnevezése és két részre bontása háttérben akár a következő logika is meghúzódhatott. A családi pótlék elnevezésű ellátás valóban továbbra is megőrzi azt a tulajdonságát, amely az ilyen nevű ellátást a Horn-kormány ciklusát leszámítva mindig is jellemezte, azaz az univerzalitást, viszont az iskoláztatási támogatás már nem rendelkezik e tulajdonsággal, viszont már nem is a családi pótlék nevet viseli.

ismét alanyi jogú ellátás lett, legalábbis abban a vonatkozásban, hogy eltörölték a Horn-kormány alatt kialakított jövedelmi korlátok rendszerét, de azzal a fenntartással, amely az iskoláztatási támogatás iskolalátogatáshoz kötésénél rögzítésre került.<sup>274</sup> Ami a családi pótlék értékmegőrzésére való törekvést illeti, az valóban csak törekvés maradt és eredménnyel nem járt. Feltűnő ebben a ciklusban, hogy a négy év alatt egyszer sem emelték a pótlék összegét, ami az első Orbán-kormány 1998-as hivatalba lépése előtt gyakorlat volt, sőt, még a Bokros-csomag megszorításait követően is történt emelés, még ha az éppen a választások közeledtével is valósult meg.

Gábos a családi pótlék összegének elmaradt emelésével kapcsolatos elemzése azt mutatja, hogy „a kormány szándékai arra utalnak, hogy nemcsak a családi pótlék összegének elinflálásáról van szó, hanem – a családi pótlék rászorultsági elvű átalakításához hasonlóan – a rendszer lényegét érintő változtatásról. A családi pótlék elértéktelenedésével egy időben ugyanis egyre növekszik az eltartott gyermekek után igénybe vehető személyi jövedelemadó-kedvezmények összege, és a szándékok a támogatási rendszer ez irányú kiterjesztését vetítik előre.” Különösen igaznak látszik ezen állítás, ha visszagondolunk a kormányprogram azon célkitűzésére, amelyben rögzítik, hogy a támogatásokat és kedvezményeket elsősorban az adó- és járulérendszeren keresztül tervezik érvényre juttatni, és csak ezek kiegészítéseként használják a szociális segélyezés egyes formáit.<sup>275</sup> Gábos felhívja a figyelmet arra, hogy az adókedvezmény a folyósítás első két évében 22–23%-os reálérték-

<sup>274</sup> Sunley és Kovács az Orbán-kormány és a Horn-kormány társadalompolitikájának összevetésekor érdekes megállapítást tesz: „Míg a Horn-kormány társadalompolitikai cselekedeteit alapvetően a középosztály iránti ellenszenv vezérelte, az Orbán-kormány törekvései e téren azon elvi megfontoláson alapulnak, hogy a társadalom alapvető mozgatóereje- értékeinek és egyben terheinek hordozója- az a polgári réteg, amely dolgozik, jövedelmet szerez, lakást épít vagy vásárol, családot alapít, gyermeket nevel. Pozitív üzenetnek tekinthető, hogy a polgári kormány nem hajlandó ezt a réteget háttérbe szorítani más rétegek javára semmiféle álságos „rászorultság-elvre” való hivatkozással.” (Sunley – Kovács, 2000. 71. o.) A dolgozat központi témáját illetően igaz ez a megállapítás, hiszen a ciklus során két, korábban jövedelemfüggő ellátást is alanyi jogúvá tettek. Ezzel azonban csak a Bokros-csomag előtti szabályozást állították vissza.

<sup>275</sup> Mózer állítása is ezt igazolja: „a preferált támogatásokat az adórendszeren keresztüli gyerekkedvezmény és a gyed képezi. A személyi jövedelemadón keresztüli kedvezmény mértéke 1999-hez képest reálértéken 30%-kal emelkedett, ezzel szemben az adókedvezmény és a gyed nélküli támogatások – családi pótlék, gyás, terhességi-gyermekágyi segély, anyasági támogatás, rendszeres gyermekvédelmi támogatás – összege mindössze 3%-kal lett több. Ebből és az eddigi leírtakból nyilvánvaló, hogy a kormány célja egyrészt, hogy a gyermeknevelés költségeihez inkább az adófizetők, azon belül is a jobb jövedelmi helyzetű családok esetében kíván érdemben hozzájárulni, másrészt a szegénység enyhítése nem tartozik prioritásai közé.” Mózer, 2001. o. n.

növekedést<sup>276</sup> ért el. Tekintettel arra, hogy az adókedvezmény a megszerzett jövedelem után elvont adóból írható jóvá, csak azok élhetnek vele teljes egészében, akiknek jövedelme ehhez megfelelő nagyságú. Vagyis, ahogyan Gábos hangsúlyozza, ez a megoldás a családi pótlék rendszeréhez képest hátrányosan érinti azokat, akik megfelelő jövedelem hiányában a családtámogatásoknak ezt a fajtáját éppen alacsony keresetük miatt nem tudják igénybe venni. „Azok egy részének esetében tehát, akiket korábban a családi pótlék a szegénységi küszöb fölé emelt, a juttatás elértéktelenedését az adókedvezmény nem tudja kompenzálni, ezért ceteris paribus szegényekké válnak.”<sup>277</sup> Mózer hasonló megállapításra jut, de egy másik megközelítésben: „Az adókedvezmény bevezetése önmagában nem baj. Ami negatívum, hogy a kormány meg sem kísérli feloldani azt a méltánytalanságot, hogy az adórendszeren keresztül juttatott társadalmi támogatások után járó kedvezmények csak az adót fizető állampolgárokra vonatkoznak, és azokra nem, akik jövedelmi viszonyaik miatt nem kerülnek be az adórendszerbe, illetve azok a háztartások is vesztesek, akik rendelkeznek adóköteles jövedelemmel, így adóznak is, de ennek mértéke olyan kevés, hogy az adókedvezmény maximális összegét nem tudják igénybe venni. A rendszert azzal a lehetőséggel is kiegészítették, hogy amennyiben a jogosult szülő jövedelme nem éri el a kedvezmény maximális érvényesítéséhez szükséges mértéket, a különbség a másik szülő adójából is levonható, de csak abban az esetben, ha házasok. Ez újabb különbségtevés a családok között, mivel az együttélést nem ismeri el. Viszont ez ellentmond a családi pótlék szabályainak, ahol az együtt élő szülőket nem tekinti egyedülállóknak.”<sup>278</sup>

A családi pótlék családtámogatási ellátásokon belüli szerepéről az Ignits – Kapitány szerzőpáros kimutatja, hogy „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.”<sup>279</sup> Mózer számításai más eredményre vezetnek: szerinte a „pénzbeli transferek

<sup>276</sup> 1999-ben egy és két eltartott gyermek után gyermekenként 1700, három és több gyermek után 2300 Ft volt. 2000-ben ezek az összegek a következőképpen alakultak: egy és két eltartott gyermek után gyermekenként 2200 forint, három és több gyermek után pedig egyenként 3000 forint.

<sup>277</sup> Gábos, 2000. 112-113. o.

<sup>278</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>279</sup> Ignits Györgyi – Kapitány Balázs: A családtámogatások alakulása: célok és eszközök. Demográfia, 2006/ 4. 393. o.

közül a legtöbb gyereket elérő családi pótlék vesztette a legnagyobbat, 2000-ben mindössze a harmadát éri az 1989. évinek”, valamint Mózer szerint „a családtámogatásra fordított összegek reálértéke csökkent, 2000-re az 1989. évinek 56%-át érte, a GDP százalékához viszonyítva az 1989-es 4%-ról 2000-re 2,4%-ra esett vissza.”<sup>280</sup> E mellett azonban fontos kiemelni, hogy „Még így is, 2001-ben a gyermekneveléssel kapcsolatos direkt anyagi támogatások aránya az OECD országok közül Magyarországon volt a legmagasabb. A gyermekvállalással járó pénzbeli juttatások (beleértve az adókedvezményeket is) az OECD országok átlagában 7,5%-al növelik a kétgyermekes családok nettó jövedelmét, Magyarországon ez 21%.”<sup>281</sup>

A kormányprogram kiemelt szerepet szánt a helyi közösségeknek: ígérete szerint a kormány „család- és szociálpolitikája építeni fog a helyi közösségek támogató, megelőző, jelző funkcióira”, továbbá „az önkormányzatok problémákat látó és feltáró, megelőző szerepére”. A helyi jelző funkció „kiaknázásaként” értelmezhető a tankötelezettség teljesítésének elmulasztásához fűződő szankcionálási folyamat az iskoláztatási támogatás vonatkozásában. Ugyanis amennyiben a szülő vagy a gyám nem biztosítja a gyermek tankötelezettségének teljesítését, akkor a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője gyámhatósági jogkörében eljárva megkeresi a gyermekjóléti szolgálatot a családban jelentkező nevelési probléma megoldása érdekében. Ha a gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül nem tud eredményt elérni a gyermek tankötelezettsége teljesítésének előmozdításában, akkor erről a tényről tájékoztatja a jegyzőt, aki a gyermekjóléti szolgálat jelzése alapján intézkedik a védelembe vétel elrendelése iránt, vagy megkeresi a gyámhivatalt a szülő, a gyám vagyongazdálkodási jogának - az iskoláztatási támogatás felhasználása vonatkozásában történő - korlátozása végett.

A program másik vállalása arra irányult, hogy újrászabályozott formában állítják vissza a gyermekgondozási díj intézményét. A gyermekgondozási díj valóban újra bevezetésre került, azonban szabályainak vizsgálatából látszik, hogy az sokban nem tér el az ellátás korábbi rendelkezéseitől. Mértéke egységesen hetven százalékos lett, ami a korábbi szabályozás hatvanöt illetve hetvenöt százalékos mértéke között „félúton” található. Rendelkezéseit a terhességi-gyermekágyi segéllyel összhangba állították, finanszírozása pedig végeredményben a központi költségvetésből történt.

<sup>280</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>281</sup> Posch Eszter: A családpolitika eszközrendszere és hazai gyakorlata. In: Surányi - Danis, 2009. 120. o.

A gyermekgondozási díj újbóli bevezetését Mózer úgy értékeli, hogy a szabályozás értelmében „a szülő foglalkozási státusa határozza meg a gyerek utáni ellátás összegét, amely durva különbségtételt jelent gyerek és gyerek között. A statisztikák szerint a gyed átlagos összege 36 ezer Ft felett van, amely több mint kétszer annyi, mint a gyes összege. Az pedig, hogy munkaviszonyhoz (biztosításhoz) kötött ellátást közadókból és nem járadékból [sic!] finanszírozzanak, a szociálpolitikai gyakorlat szerint igazságtalan és elfogadhatatlan, mivel így sérül a reciprocitás elve, hiszen így a többség csak a költségeket vállalja.”<sup>282</sup> Ugyanakkor a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának szabályai érdemben nem változtak, azaz az első Orbán-kormány megtartotta a Bokros-csomag által bevezetett hetven százalékos mértéket, szemben a Bokros-csomagot megelőző ellátás száz százalékos mértékével.

Gyarmati e ciklus családpolitikáját népesedéspolitikai célú családtámogatási rendszernek tekinti.<sup>283</sup> Ezzel szemben, ahogyan korábban rögzítésre került, a gyermekvédelmi cél is hangsúlyos volt a vizsgált időszakban, amit mind a kormányprogram, mind a bevezetett jogszabályi rendelkezések igazolnak.

A kormány programjában hangsúlyozta a nemzeti közmegegyezés fontosságát és szükségességét a családtámogatások rendszerének hosszú távú kialakítása érdekében, amivel kétség kívül egyet lehet érteni, hiszen a gyermekvállalás kormányzati ciklusokon átívelő feladatokkal, kötelezettségekkel és anyagi nehézségekkel jár, amelyek elismeréseképpen nyújtott családtámogatási ellátások biztonsága, stabilitása kiemelkedő jelentőségű lenne a gyermeket vállaló családok számára. Ez a közmegegyezés azonban – mint oly sok más kérdésben Magyarországon – nem jött létre, amely állítást a következő kormányciklusok alatt bevezetett módosítások igazolnak.

## **V.4. A Medgyessy-kormány**

### **V.4.1. A Medgyessy-kormány programjának családpolitikai célkitűzései**

2002-ben, a soros általános országgyűlési képviselő-választásokat követően Mádl Ferenc köztársasági elnök Medgyessy Pétert, a Magyar Szocialista Párt listavezetőjét bízta meg kormányalakítással. 2002. május 27-én, a kormányprogram benyújtását követő tizedik napon a parlament egyazon szavazással fogadta el a miniszterelnök

<sup>282</sup> Mózer, 2001. o. n.

<sup>283</sup> Gyarmati, 2008. 399. o.

személyét, Medgyessy Pétert és kormányprogramját „Cselekedni most és mindenkiért - a Nemzeti Közép Demokratikus Koalíciójának kormányprogramja” címmel.<sup>284</sup> A ciklus fontos eseménye, hogy 2004. május 1-jével Magyarországot - tíz másik országgal együtt - felvették az Európai Unió tagjai közé. A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény értelmében a ciklusban a szociális terület az egészségügyi, szociális és családügyi miniszterhez tartozott.<sup>285</sup>

A kormányprogram Most és mindenkiért című fejezete e disszertáció szempontjából is fontos alapelveket fektet le. A kormány működésének legfontosabb elvei között említi, hogy „A kormány minden magyar állampolgár kormányaként tevékenykedik. Nem nyújt indokolatlan előnyöket kiválasztott csoportoknak, (...) ugyanakkor az igazságtalan hátrányok megszüntetésére (...) törekszik”. A kormány szándéka, hogy megteremtse „a jóléti társadalom alapjait, amelyben egyre többen képesek segíteni a nemzet kiteljesedését saját anyagi erejük növelésével, miközben e teljesítmény védelmet nyújt a piacgazdaság vesztesei számára, segíti a rászorultakat az emberhez méltó életfeltételek elérésében”. Már itt, az általános elvek között megemlíti a társadalom alapegységét, a családot, amelynek lehetőséget kíván teremteni saját jövőjük, egyben közös jövőnk építésére.

A kormány programjára úgy tekint, mint egy megvalósításra váró, nemzeti jólétet hirdető európai programra, amelynek fordulatot hozó egyik elemeként célul tűzi ki a családi pótlék jelentős emelését. A kormányprogram Államszervezet - kormányzás - jogszolgáltatás címet viselő második fejezetében szintén megjelenik a családokért vállalt állami felelősség, amikor az állam feladatai között első helyen említi az állampolgár és a család sokrétű támogatását.

A harmadik fejezet már a Szociálpolitika címet kapta, amelyben alfejezetként jelentkezik a családpolitika kérdésköre. Azaz ebben a ciklusban, a Horn-kormány programjához hasonlóan ismét a szociálpolitika részeként tekint a kormányprogram a családpolitikára. A kormányprogram célul tűzi ki a szolidáris társadalom megteremtését, a jóléti fordulatot. A gyermekes családokkal kapcsolatban hangsúlyozza, hogy olyan társadalmat kíván megteremteni, amelyben azok az

<sup>284</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 289-291. o

<sup>285</sup> A minisztérium elnevezéséből ismét arra lehetne következtetni, hogy a családügyi és a szociális kérdéseket a kormány egymástól elválasztva tervezi kezelni, ennek ellenére ez alkalommal a kormányprogramban egy fejezetben kerül rögzítésre a szociálpolitika és a családpolitika, azaz a kormány a szociálpolitika részeként tekint a családpolitikára.

állampolgárok, akik gyermeket nevelnek, azt nem érzik tehernek. A program felfogása szerint jóléti rendszerváltást kell megvalósítani, amelynek eredményeképpen a paternalisztikus állam helyébe egy esélyt teremtő, öngondoskodásra is ösztönző rendszer lép, ahol a centralizált társadalompolitika helyébe „decentralizált, civil megoldásokban is érdekelt intézmények és szolgáltatások kerülnek”, a hatalom által vezérelt igazgatás helyébe „demokratikusan áttekinthető közösségi szerepvállalás lép”.

A kifejezetten családpolitikáról szóló alpont már címében is „Biztonságot adó család- és gyermekpolitiká”-t ígér. Az ezt megteremteni tervezett intézkedésekre a kormány úgy tekint, mint egyfajta jövőre irányuló „stratégiai beruházásra”. A kormányprogram vállalása szerint minden gyermeket vállaló család helyzetén javítani kíván, ezért a tervezett családtámogatási rendszer „nem tesz különbséget érdemek és családtípusok, támogatási formák és támogatási csatornák szerint”.

Minthogy társadalmilag hasznos tevékenységnek, így társadalombiztosítási szempontból is jogszerzőnek, azaz teljes idejű munkaviszonynak tervezi elismerni a gyermekek otthoni gondozását. Ezzel kapcsolatban a program azt ígéri, hogy „a munkaviszony-jellegű családi tevékenységek díjazását a minimálbérhez viszonyítva” állapítja meg és azt folyamatosan értékén tartja.

Az első Orbán-kormány időszakában visszaállított családi adókedvezményt úgy tervezi továbbfejleszteni, hogy azt legnagyobb hibájától fosztaná meg, nevezetesen arra törekszik a kormány, hogy „a támogatás eljusson azokhoz is, akik ma ezt még kisebb jövedelmük miatt nem élvezhetik”.

A családi pótlékkal kapcsolatban leszögezi, hogy összegének 2002-es „jelentős emelését követően évente gondoskodik értékének megőrzéséről és növeléséről”. Sőt, már a választás évére „bevezeti az augusztusban folyósítandó egyhavi többlet családi pótlék rendszerét, hogy enyhítse az iskolakezdés terheit”, amit Lakner tizenharmadik havi családi pótlékként említ.<sup>286</sup>

A kormányprogram célul tűzi ki egy új, gyermekvállalással kapcsolatos ellátás bevezetését, amely a tervek szerint a terhesség negyedik hónapjától jár annak érdekében, hogy a gyermekvállalás anyagi terheit képes legyen már a szülést megelőzően csökkenteni. Összege a családi pótlékkal megegyező, emellett pedig az anyasági támogatás ötven százalékos emelését is tervezi programjában a kormány.

---

<sup>286</sup> Lakner, 2005. 22. o



Az Igazságos társadalombiztosítás című alpontban a kormányprogram hangsúlyozza, hogy a családi tevékenységeket is elismeri az időskori nyugdíj megalapozása érdekében, mégpedig úgy, hogy a járulékot „a társadalmilag hasznos családi feladatot teljesítők helyett a költségvetésből” tervezi finanszírozni. Ehhez hasonlóan kevésbé kapcsolódik a dolgozat központi témájához, hogy a VII., Gazdaságpolitika című fejezetben a kormány célul tűzi ki, hogy „Azoknak a családoknak a számára, akik legalább egy 14-25 év közötti gyermeket nevelnek, lehetővé tesszük a számítógéphez és internet eléréséhez szükséges eszközök költségvetési támogatással történő megvásárlását”, ami az információs társadalom elterjedésével, az internetpenetráció akkori alacsony mértékéből kiindulva igen fontos lépésnek tekinthető.

#### **V.4.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2002 és 2004 között**

A családtámogatási törvénynek a vizsgált kormányciklusban bekövetkező első módosítását a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXIII. törvény valósította meg, amely mindösszesen egy új bekezdést iktatott a jogszabályba, nevezetesen azt, hogy a nevelési ellátás július hónapra járó összege a törvényben meghatározott összeg kétszerese. Azaz a pénzbeli családtámogatási ellátásokkal kapcsolatos első intézkedése a Medgyessy-kormánynek az ellátás összegének egyszeri megduplázása volt.

A családtámogatási törvény rendelkezéseinek következő változását a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXXIII. törvény eredményezte, amely már alapjaiban alakította át az Orbán-kormány hivatali ideje alatt kiépített családtámogatási rendszert. A törvény ugyanis mind a családtámogatások szerkezetével, mind a jogosultsági feltételekkel, mind pedig az ellátások összegével kapcsolatban bevezetett módosításokat. A törvény megszüntette a nevelési ellátás családi pótlékra és iskoláztatási támogatásra történő kettébontását és újra bevezette az egységes családi pótlékot. A módosító törvény indokolása ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy a tanköteles korú gyermekek után járó iskoláztatási támogatással nem igazolódott be az a várakozás, hogy ez az intézkedés érdemben képes befolyásolni a tankötelezettség teljesítését. Ezért a törvény az alanyi jog megtartásával megszünteti az azonos feltételek mellett járó, azonos összegű családi pótlék és iskoláztatási támogatás közötti megkülönböztetést és megszünteti az

ellátás tankötelezettség teljesítéséhez kötését. Ennek a változtatásnak megfelelően 2002. november 8-ától a családtámogatási törvényben foglalt pénzbeli családtámogatási ellátások a családi pótlék, a gyermekgondozási támogatás, amely lehet gyermekgondozási segély vagy gyermeknevelési támogatás és az anyasági támogatás.

Az újra egységes családi pótlék jogosultsági feltételei is megváltoztak. Az új szabályozás értelmében családi pótlékra jogosult

a) a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám

aa) a még nem tanköteles,

ab) tankötelezettsége megszűnéséig a tanköteles,

ac) középiskolai, szakiskolai (a továbbiakban együtt: közoktatási intézmény) tanulmányokat folytató és a törvényben megjelölt életkorú

saját háztartásában nevelt gyermeke tekintettel;

b) a vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg a vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermeke (személyre) tekintettel, amennyiben az aa)-ac) pontokban meghatározott feltételek valamelyike fennáll;

c) a szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett gyermeke (személyre) tekintettel, amennyiben az aa)-ac) pontokban meghatározott feltételek valamelyike fennáll;

d) a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, feltéve, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak.

A közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után a családi pótlék

a) a huszadik életévének betöltéséig jár;

b) 2003. január 1-je és 2003. augusztus 31-e közötti időtartam alatt annak a tanévnek a végéig jár, amely alatt betölti a huszonegyedik életévét;

c) 2003. szeptember 1-je és 2004. augusztus 31-e közötti időtartam alatt annak a tanévnek a végéig jár, amely alatt betölti a huszonkettedik életévét;

d) 2004. szeptember 1-jétől annak a tanévnek a végéig jár, amelynek időtartama alatt betölti a huszonharmadik életévét.

A fenti változtatás értelmében a családi pótlékra való jogosultság felső korhatára tehát a tanévhez igazodóan évente egy évvel emelkedik. Így 2004. szeptember 1-jétől

a közoktatási intézményben tanulmányokat folytatók után a családi pótlékra való jogosultság huszonhárom éves korig terjed ki.

A családi pótlékra saját joggal jogosultak törvényben meghatározott személyi köre érdemben nem változott. A korábbi szabályozásnak megfelelően az új rendelkezés értelmében is az alábbi személyek jogosultak saját joggal családi pótlékra:

- a) a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, feltéve, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak,
- b) a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató nagykorú személy,
- ba) akinek mindkét szülője elhunyt,
- bb) akinek a vele egy háztartásban élő hajadon, nőtlen, elvált vagy házastársától különélő szülője elhunyt,
- bc) aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből,
- bd) akinek a gyámsága nagykorúvá válása miatt szűnt meg.

Fontos változás a törvényben, hogy megemelték a családi pótlék összegét, amely az első Orbán-kormány hivatali ideje alatt egyszer sem történt meg. A családi pótlék havi összege a Mellékletben található 8. számú táblázat szerint alakult a módosító törvény hatályba lépését követően.

A családi pótlékot 800 és 2 100 forint közötti összeggel emelték, amely húsz százalékos emelkedést jelent. A módosító törvény továbbá arról is rendelkezett, hogy a családi pótlék összegének emeléséről az Országgyűlés évente legalább egy alkalommal dönt, azaz a családi pótlék összegének évente egy alkalommal történő emelése a korábbi szabályozással ellentétben nem szükségszerűen a költségvetési törvénnyel történhet csak meg.

Szintén a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXXIII. törvény vezette be a pénzügyi családtámogatási ellátások másik nagy ellátás-csoportjának, a gyermekgondozási támogatások szabályainak változásait, ezek a módosítások azonban csak 2003. január 1-jével léptek hatályba, szemben a családi pótlék új szabályainak 2002. november 8-ai hatálybalépésével.

A gyermekgondozási támogatások újdonsága az ikergyermekkel kapcsolatos szabályok bevezetése. A módosított családtámogatási törvény így egy új bekezdéssel bővült, amelynek értelmében gyermekgondozási segélyre jogosult a szülő, a nevelőszülő, a gyám saját háztartásában nevelt ikergyermek esetén a tankötelessé

válás évének végéig. Amennyiben ikergyermekek esetén a tankötelessé válás éve nem egyezik meg, úgy jogosultság megállapításához a legkésőbb tankötelessé váló gyermeket kell figyelembe venni. A módosító törvény az ikergyermekekre vonatkozóan magasabb összegű ellátást határoz meg: míg a gyermekgondozási támogatási formák havi összege azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével, addig ikergyermekek esetén a gyermekgondozási segély havi összege - függetlenül a gyermekek számától - azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 200%-ával.<sup>287</sup> Azaz a módosító törvény az ikergyermekek neveléséhez biztosít kedvezőbb feltételeket, amelyek szerint a gyermekgondozási segélyre való jogosultság kiterjesztésre kerül annak a naptári évnek a végéig, amelyben a gyermekek tankötelessé válnak, továbbá esetükben a gyermekgondozási segély összege is duplájára emelkedik.

A módosító törvény az anyasági támogatást is érintette és ezen ellátás mértékét is megemelte. Ennek megfelelően az anyasági támogatás - gyermekenkénti - összege azonos a gyermek születésének időpontjában érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 225%-ával, szemben a korábbi 150%-kal; ikergyermekek esetén az ellátás a gyermek születésének időpontjában érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 300%-a.<sup>288</sup> A módosító törvény indokolása szerint a kiadások, a családra nehezedő terhek többszörösére növekednek ikerszülés esetén.<sup>289</sup> Ezért igazságos és méltányos, ha az állam az ikergyermekek esetén nagyobb részt vállal át a család anyagi terheiből azáltal, hogy esetükben az anyasági támogatás gyermekenkénti mértéke az öregségi nyugdíjminimum 300%-a.

Ahogy korábban kiemelésre került, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXXIII. törvény 2002. november 8-án lépett hatályba, azonban fontos hangsúlyozni, hogy a rendelkezéseit 2002. szeptember 1-jétől visszamenőlegesen kell alkalmazni, ami azt jelenti, hogy ettől az időponttól a feltételek fennállása esetén a már megállapított iskoláztatási támogatást is családi pótlékként kell továbbfolyósítani. A családi pótlék 20%-kal megemelt összegének folyósítására is 2002. szeptember 1-jétől kerül sor, az anyasági

<sup>287</sup> Az öregségi nyugdíj legkisebb összege 2002-ben 20 100 forint. A fenti szabályoknak megfelelően tehát ikergyermekek esetén a gyermekgondozási segély havi összege - függetlenül a gyermekek számától - 40 200 forint.

<sup>288</sup> 2002-ben az anyasági támogatás - gyermekenkénti - összege 45 225 forint, szemben a korábbi 30 150 forinttal; ikergyermekek esetén 60 300 forint.

<sup>289</sup> A módosító törvény indokolása kiemeli, hogy Magyarországon évente hozzávetőlegesen 1300 kettős-iker és 55 hármas-iker szülés történik. 2000. évben az ikerszülések eredményeként 2727 gyermek született.

támogatás emelésére vonatkozó, valamint az ikerszüléssel kapcsolatos intézkedések pedig 2003. január 1-jétől lépnek hatályba.

A következő, bár kisebb változást az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény vezette be, amelynek értelmében nem jár gyermekgondozási támogatás annak a személynek, aki a rendszeres pénzellátások valamelyikében részesül, ide nem értve a gyermekgondozási segélyre való jogosultság esetében a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény alapján járó nyugellátást, illetve annak minősülő nyugellátást (a többi kivétel nem változott a korábbi szabályozáshoz képest). Azaz a módosító rendelkezés szerint gyermekgondozási segélyre jogosultságot szerez az a szülő, nagyszülő is, aki a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény alapján nyugellátást, vagy annak minősülő ellátást kap.<sup>290</sup>

Kisebb jelentőségű változást hozott az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a Magyar Államkincstár Részvénytársaságra és az Államháztartási Hivatalra vonatkozó egyéb törvényi rendelkezések módosításáról rendelkező 2003. évi XXXVII. törvény, amely hatályon kívül helyezte a családtámogatási törvény jogorvoslati rendelkezései közül azt, amelynek értelmében a jogszabálysértő érdemi másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránti keresetet az első fokú határozatot hozó igényelbíráló szerv - családtámogatási kifizetőhely esetén a területileg illetékes TÁH - ellen kell benyújtani.

2004. január 1-jétől ismét emelkedett a családi pótlék összege. A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény értelmében a családi pótlék összege 5,5%-kal lett magasabb, ami az indokolás szerint a családi pótlék reálérték-megőrzését biztosítja. A módosító törvény az összegek differenciálásakor egy új kategóriát alkotott és ezzel különválasztotta a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családot illetve az egyedülálló jogosultakat. Ennek megfelelően magasabb összegben részesül az egyedülálló személy, ha tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevel. A családi pótlék új összegei a Mellékletben található 9. számú táblázat szerint alakultak.

<sup>290</sup> Bár nem kapcsolódik szorosan a dolgozat témájához, mégis említésre érdemes, hogy a fenti módosító törvény többek között a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt is érinti és rendelkezései értelmében a kiegészítő családi pótlék elnevezése ismét rendszeres gyermekvédelmi támogatás lett.

Furcsa változás, hogy a módosító törvény törölte a „havonta”, illetve a „gyermekenként” kifejezést a jogszabályból. Nehéz erre magyarázatot találni, hiszen a családi pótlék pontos megállapításának követelménye a jogszabály pontos rendelkezése lenne. Első látásra e változás úgy tűnhet, mintha a jogalkotó nem akarná garantálni azt, hogy a családi pótlék havonta és gyermekenként jár, ugyanakkor a családtámogatási törvény máshol rögzíti, hogy a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez az állam havi rendszerességgel járó családi pótlékot nyújt, valamint deklarálja a pótlék megállapítása szempontjából figyelembe vehető gyermekek körét. A családtámogatási törvény változásait tovább vizsgálva azonban megállapítható, hogy a két kifejezés valószínűleg csak figyelmetlenségből került törlésre, mert a jogalkotó ezeket a törvény következő módosításakor, alig fél év múlva ismét beiktatta a szövegbe.

A családtámogatási törvényt a Medgyessy-kormány hivatali idejében már csak egyszer módosították, amelyet az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2004. évi XXVI. törvény valósított meg. E törvény indokolása leszögezi, hogy a jóléti rendszerváltás programja, az egészségügyi reform elképzelések megvalósítása, valamint az Európai Unió csatlakozásunk a ma működő szociális és egészségügyi rendszer szisztematikus átalakítását igényli, amelynek egyik állomását képezi a törvény, amely mintegy húsz, az egészségügyi és szociális ágazatot érintő jogszabályt módosít. Kiemelendő, hogy az érintett törvényekkel kapcsolatban 2001-ben már történt jogközelítési célú módosítás, az indokolás szerint az ismételt jogharmonizációs felülvizsgálatot elsősorban a közösségi jogban - ideértve a szintén jogforrást képező bírósági gyakorlatot is - bekövetkezett időközbeni változások teszik szükségessé.

Az indokolás kiemeli, hogy a módosítás elsősorban az egyes törvények által szabályozott ellátásokra való jogosulti kör - közösségi joggal összhangban lévő - meghatározását célozza. Ezen a téren meghatározásra kerülnek a szociális biztonsági koordinációval érintett - a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet tárgyi hatálya alá tartozó - ellátásokkal kapcsolatos hatásköri és eljárási kérdések, illetve a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet által lefedett, az esetjog által részleteiben körvonalazott ellátási típusokkal kapcsolatos jogosultsági kérdések. Emellett a módosítás - a szűk értelemben vett

jogharmonizációs célú intézkedéseken túl - a közösségi jogelveknek való megfeleléshez kapcsolódóan további, pontosító célú rendelkezéseket tartalmaz.

A családtámogatási törvényt a fenti módosítások a következőképpen érintették. Módosult a törvény hatálya, amely az új szabályozás szerint kiterjed - amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik - az ellátás igénylésének időpontjában a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárra, bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező, továbbá a magyar hatóság által menekültként elismert személyekre, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendeletben, valamint - az anyasági támogatás kivételével - a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendeletben meghatározott jogosulti körbe tartozó személyre, amennyiben az ellátás igénylésének időpontjában érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik. Tekintettel tehát arra, hogy a közösségi szabályok alapján az univerzális családi ellátásokat (a családi pótlékot, a gyermekgondozási segélyt, a gyermeknevelési támogatást) nyújtani kell minden olyan EGT állampolgárnak, akire a közösségi jog személyi hatálya kiterjed és aki a családtámogatási törvényben előírt feltételeknek megfelel, a törvény személyi hatálya két ponton módosult. Ahogyan az indoklás kiemeli, a megváltozott idegenrendészeti szabályozás a jogszerű Magyarországon tartózkodás jogcímei között új fogalomként kezeli a letelepedési engedélyt, amit a menekült státus és a bevándorlási engedély mellett a családok támogatásáról szóló törvényben is nevesíteni szükséges. A személyi hatályt érintő érdemi változás továbbá, hogy a módosítás szerint a családtámogatási törvényben foglalt anyasági támogatás tekintetében az 1612/68/EGK rendeletben foglalt munkavállaló lehet jogalany, a családtámogatási törvényben szabályozott többi ellátás esetében pedig az 1408/71/EGK rendeletben meghatározott személyi kör az irányadó. Ez a jogalkalmazási gyakorlatban azt jelenti, hogy anyasági támogatásra csak a Magyarországon tartózkodó munkavállaló, és meghatározott körben az ő családtagja jogosult. Ha a munkavállaló vagy családtagja valamelyik tagországban vagy harmadik országban tartózkodik, az anyasági támogatást nem kell exportálni. Ezzel szemben a családtámogatási törvény szerinti többi ellátás tekintetében - amellett, hogy a jogosultak személyi köre is bővebb - az ellátásokat a koordinációs rendeletek szabályai értelmében szükség szerint exportálni kell.

A közösségi joggal való összhang megteremtése érdekében a jogalkotó törölte azt a rendelkezést, amely szerint a szülőnek, a gyámnak nem jár családi pótlék a három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára, valamint azt is, amelynek értelmében a szülőnek, a nagyszülőnek és a gyámnak nem jár gyermekgondozási támogatás a három hónapot meghaladó, egybefüggő külföldi tartózkodásának időtartamára. E rendelkezések helyett az alábbi szabályokat rögzítette a jogalkotó. Ha a jogosult három hónapot meghaladó időtartamra valamely, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes, illetve nemzetközi szerződés alapján azonos jogállást élvező állam területére távozik, az ellátás részére az 1408/71/EGK tanácsi rendeletben foglaltakra figyelemmel, külön jogszabályban meghatározottak szerint kerül továbbfolyósításra. Amennyiben a jogosult az előbbi körbe nem tartozó államba távozik három hónapot meghaladó időtartamra, távolléte alatt, valamint a külszolgálatot vagy külföldi szolgálatot teljesítő személy részére az e törvény alapján ellátásra jogosító gyermekre tekintettel külön jogszabály alapján egyéb ellátást folyósítanak, a folyósítás ideje alatt az ellátás szünetel.

A hazai jogszabályi környezet változása, valamint a Magyar Államkincstár elnevezésében és szervezetében történt változás miatt módosult az ellátások iránti igény elbírálásával kapcsolatos szabályozás is. A családi pótlékról, gyermekgondozási segélyről és gyermeknevelési támogatásról a koordinációs rendelet hatálya alá tartozó személyi kör esetében első fokon a Magyar Államkincstár Pest Megyei Területi Igazgatósága dönt, a másodfokú eljárásra a módosító törvény a Magyar Államkincstárnak ad jogosítványt. A jogbiztonság érdekében a nem magyar állampolgárok családi ellátásokra irányuló ügyeiben minden esetben egységesen alakszerű határozatban kell dönten.

Végül e módosító törvény pontosította a családtámogatási törvény szövegét is, mégpedig úgy, hogy újra beiktatta a törvény szövegébe a „havonta”, illetve a „gyermekenként” kifejezéseket.

A pénzbeli családtámogatási ellátások másik nagy csoportja a társadalombiztosítási rendszerben található. Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásait tartalmazó, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt csak egyszer módosították, mégpedig az egyes, az egészségügyet és a társadalombiztosítást érintő törvények módosításáról



rendekező 2002. évi LVIII. törvénnyel. A módosító törvény indokolása szerint a változtatásokra az egészségügyről szóló és egészségbiztosítást érintő törvények hatálybalépése óta felhalmozódott tapasztalatok, a joganyag egyes rendelkezéseit érintő alkotmánybírósi döntések, az országgyűlési biztosi ajánlások, valamint Magyarországnak az Európai Unióhoz történő közelgő csatlakozása miatt volt szükség.

Az egészségbiztosítási törvény úgy rendelkezik, hogy a táppénz napi összegének megállapításánál jövedelemként azt az összeget kell figyelembe venni, amely után a biztosított egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett. E szabály a táppénz vonatkozásában egyértelmű helyzetet teremt, azonban az indokolás szerint nem oldja meg a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj összegének megállapításával kapcsolatos problémákat azokban az esetekben, amikor a jogosult nem rendelkezik táppénzalapot képező jövedelemmel, mert az adott jogviszonyban egészségbiztosítási járulék fizetésére nem kötelezett. Ezért a módosító törvény a táppénzre vonatkozó rendelkezést általános szabályként rendeli alkalmazni nem csupán a táppénzre, hanem valamennyi pénzbeli ellátásra vonatkozóan.

Szintén általános rendelkezésként rögzíti a módosító törvény, hogy a biztosítás megszűnését követően járó pénzellátások összegének megállapítására és folyósítására a biztosítottakra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, amely szabály az indokolás szerint azért szükséges, mert 1998. január óta szabályozatlan a passzív joggal járó ellátás megállapítása és folyósítása.

A táppénzre, illetőleg a terhességi-gyermekágyi segélyre vonatkozó rendelkezések szerint nem jár ellátás azon jövedelmek után, amelyekben a biztosított az ellátás folyósítása alatt is részesül. Előfordul, hogy a biztosított a gyermekgondozási díj folyósítása alatt jövedelmének egy részét megkapja, és ezt a jövedelmet a módosító törvény nem zárja ki az ellátás alapjából, hanem úgy rendelkezik, hogy ha a keresetét részben megkapja, csak az elmaradt kereset után jár gyermekgondozási díj.

Új rendelkezése a törvénynek, hogy amennyiben a biztosított egyidejűleg fennálló több jogviszony alapján jogosult gyermekgondozási díjra, a jogviszonyonként megállapított díjak összegét egybe kell számítani, az ellátás összege egybeszámítás esetén sem haladhatja meg a gyermekgondozási díjra vonatkozóan megállapított felső határt.<sup>291</sup> Az indokolás értelmében e szabály rögzítésére azért volt szükség,

---

<sup>291</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/D. § (1) bekezdésének értelmében az ellátás havi maximális összegét 2003. évtől kezdődően az éves

mert a korábbi előírásoknak megfelelően a gyermekgondozási díj felső határát jogviszonyonként kellett megállapítani, aminek köszönhetően az, aki két jogviszony alapján jogosult gyermekgondozási díjra, kedvezőbb helyzetbe kerülhet annál, akinél azonos összeget egy jogviszony alapján vesznek figyelembe.

#### **V.4.3. Értékelés**

A Medgyessy-kormány programja a családok pénzübeli ellátásával kapcsolatban tartalmazott néhány konkrét célkitűzést, ezek mellett a program inkább általános elveket fektetett le. A dolgozat témája szempontjából lényeges, pontosan megfogalmazott célok egyike a családi pótlékkal kapcsolatos, amelyre vonatkozóan a program leszögezi, hogy a kormány a pótlék összegének 2002-es „jelentős emelését” követően évente gondoskodik értékének megőrzéséről és növeléséről”. Sőt, már a választás évére „bevezeti az augusztusban folyósítandó egyhavi többlet családi pótlék rendszerét, hogy enyhítse az iskolakezdés terheit. A kormányprogramban rögzített szándék a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXXIII. törvény által teljesült. A módosító törvény egyrészt húsz százalékkal emelte a családi pótlék összegét, amellyel az ígért 2002-es „jelentős emelés” megvalósult. Másrészt, szintén a módosító törvény rendelkezett az úgynevezett tizenharmadik havi családi pótlék intézményéről, amelyhez az érintett családok már a Medgyessy-kormány megalakulásának évében hozzájutottak.

A kormányprogram másik konkrét elhatározása egy új, gyermekvállalással kapcsolatos ellátás bevezetése, amely a tervek szerint a terhesség negyedik hónapjától jár annak érdekében, hogy a gyermekvállalás anyagi terheit képes legyen már a szülést megelőzően csökkenteni, és amelynek tervezett összege a családi pótlékkal megegyező. Ennek az ellátásnak a kialakítása azonban elmaradt. Viszont az anyasági támogatás tervezett ötven százalékos emelése a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXXIII. törvény által megvalósult, sőt, az emelés mértéke nem ötven, hanem hetvenöt százalék lett. A tervezettnél magasabb mérték bevezetése azonban nem pótolhatja az elmaradt új ellátást, hiszen az anyasági támogatás egyszeri folyósítású ellátás, míg az

---

költségvetési törvény határozza meg. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény rendelkezése alapján a gyermekgondozási díj havi összege 2003. évben legfeljebb 83 000 forint lehet.

ígért új ellátási forma a terhesség negyedik hónapjától a gyermek születéséig járt volna. E tervekből is látható, hogy az elmaradt új ellátás valójában egy régi támogatási forma felélesztése lett volna, még hozzá az Antall-kormány hivatali ideje alatt folyósított, majd a Horn-kormány ciklusa idején megszüntetett várandóssági pótlék szabályaihoz hasonlított volna a tervezett ellátás. A várandóssági pótlék eltörlése pedig komoly hiányossága volt a pénzbeli családtámogatási ellátások rendszerének, mivel nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy a gyermekvállalás, amelynek anyagi terhein igyekeznek enyhíteni a családtámogatási rendszer, nem csak a gyermek megszületésének időpontjától keletkeztet többlet-kiadásokat egy család életében, hanem már a terhesség ideje alatt is.

A kormányprogram fentiekén kívüli elemeit nehéz a megvalósulás szempontjából elemezni, hiszen azok konkrét célokat nem tartalmaznak. A program a gyermekes családokkal kapcsolatban hangsúlyozza, hogy olyan társadalmat kíván megteremteni, amelyben azok az állampolgárok, akik gyermeket nevelnek, azt nem érzik tehernek, továbbá „biztonságot adó család- és gyermekpolitiká”-t ígér. Talán nem túlzás azt állítani, hogy ha a családok teljes anyagi biztonságát nem is sikerült garantálni (és ez kétségtelenül nem is az állam feladata), a Medgyessy-kormány alig több mint két éves ciklusa alatt egyértelműen pozitív változást hozott a gyermeket nevelő családok helyzetében. A családi pótlék emelésén, a tizenharmadik havi családi pótlék bevezetésén, valamint az anyasági támogatás nagymértékű emelésén kívül fontos további változásokra is felhívni a figyelmet. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű az ikergyermekkel kapcsolatos szabályozás módosítása, a családi pótlékre való jogosultsági idő meghosszabbítása, a tankötelezettség teljesítésére vonatkozó szabály eltörlése, a családi pótlék ismételt emelése 2004-ben (bár a jogszabály-módosítás ígérte az évente történő emelést, a 2003-as elmaradt).

Lakner e kétéves időszakban kiemeli, hogy „a kormány egyidejűleg kívánta megtartani a családi adókedvezményt, valamint jelentősen emelni a családi pótlék 1998 óta »befagyott« összegét. Ez nemcsak a támogatásokra fordítható források igen jelentős növelését igényelte volna, de azt is jelentette: a kormány nem kíván döntést hozni abban, hogy egy természete szerint negatív újraelosztást eredményező eszközt, az adókedvezményt, vagy pedig egy egyenlősítő univerzális ellátást kíván-e családtámogatási politikája középpontjába állítani. Még talán ez az ellentmondás is mérsékelhető – ha fel nem is oldható –, ha az adókedvezményeket mérséklük, és az így felszabadult forrásokat átirányítják a családi pótlékhoz. Így

nemcsak anyagi eszközöket nyerhettek volna a pozitív újraelosztáshoz, hanem a célzás iránya is módosul. Ilyen döntés azonban a Medgyessy-kormány ideje alatt nem született.”<sup>292</sup> A Medgyessy-kormány nem csupán megőrizte a családi adókedvezmény intézményét, hanem megtartotta azt változatlan formában, korlátozások nélkül, ám Lakner szerint „egy »jóléti rendszerváltásra« ez semmiképpen sem elegendő”.<sup>293</sup> „Az adókedvezmény jelentős fejlesztésével »megbillent« az ellátások közötti belső egyensúly: átalakult az újraelosztás iránya; a csoportosan célzott, így könnyen hozzáférhető támogatási forma, a családi pótlék mellett egyre nagyobb súllyal jelenik meg az adókedvezmény, melynek eléréséhez a családoknak munkavállaló, piaci jövedelemmel rendelkező szülővel kell »rendelkezniük«.”<sup>294</sup>

A vizsgált időszakban elemzett jogszabály-módosítások összességében pozitív változásként értékelhetőek, bár elfogadható Gyarmati megállapítása is, aki szerint „a Medgyessy-kormány családpolitikáját korrekciós családpolitikának is nevezhetjük, mely nem volt elég bátor a felismert összefüggésekből következő döntések meghozatalához.”<sup>295</sup> Valóban, új ellátásokat nem alakított ki a kormány e ciklusban, és rendszerszintű változások sem láthatóak (leszámítva a családi pótlék egységessé tételét).<sup>296</sup> A pozitív értékelés szinte csak az ellátások mértékének emeléséből fakadhat. Lakner szerint azonban „Lényeges látni, hogy ezek nem célzott szegénységnyhító intézkedések voltak, még akkor sem, ha például a családi pótlékról tudható, hogy az erre fordított kiadások nagyrészt az alsó jövedelmi decilisen található háztartásokhoz kerülnek. Ebből a szempontból volt lényeges a családi pótlék emelése, mert így az 1990 óta erősen megkopott szegénység-nyhító szerepe is valamelyest javulhatott. Mégis, az intézkedések többsége eloszlott a társadalom különböző rétegei között, s legfeljebb minimális differenciálás érvényesült a legalacsonyabb jövedelműek javára. Különös módon ezen a helyzeten a 2003 közepétől elinduló, több hullámban érkező megszorítások változtattak.”<sup>297</sup>

<sup>292</sup> Lakner Zoltán: A szociálpolitikai kommunikáció éve. *Esély* 2005/1. 93. o.

<sup>293</sup> Lakner (2), 2005. 103. o.

<sup>294</sup> Darvas Ágnes – Mózer Péter: Kit támogassunk? *Esély*, 2004/6. 70. o.

<sup>295</sup> Gyarmati, 2008. 392. o.

<sup>296</sup> A Darvas – Mózer szerzőpáros szerint a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt bekövetkezett változások felemásak: „miközben nem nyúlt hozzá az örökölt családtámogatási struktúrához, a mindenképp eljutó családi pótlék összegét növelte.” (Darvas – Mózer, 2004. 68. o.) Az e fejezetben elvégzett elemzésből azonban látható, hogy a Medgyessy-kormány – ha nem is rendszerszintű módosításokat bevezetve, de – „hozzányúlt” az örökölt családtámogatási rendszerhez.

<sup>297</sup> Lakner, 2005. 23. o.

Gyarmati szerint a Medgyessy-kormány családpolitikája társadalmpolitikai célú rendszerként azonosítható, amely megállapítást azzal indokolja, hogy a bevezetett intézkedések elsősorban népszerűség-növelő lépések voltak, „némileg a Bokros-csomag miatti lelkiismeret-furdalástól vezetettve”.<sup>298</sup> Ezzel az állítással egyet lehet érteni, ugyanis a Gyarmati által meghatározott öt elemű célrendszerből nehéz kiemelni azt az egy vagy két célt, amelyet követett a kormány a ciklus során családpolitikájában, így leginkább az általános társadalmpolitikai célkitűzés látszik igazolhatónak.

## **V.5. Az első Gyurcsány-kormány**

### **V.5.1. Az első Gyurcsány-kormány programjának családpolitikai célkitűzései**

A 2004-es politikai események, a kialakult kormányválság, illetve a Magyar Szocialista Párton belüli válság következtében Medgyessy Péter benyújtotta lemondását. 2004. szeptember 27-én a köztársasági elnök kormányalakítási megbízást adott Gyurcsány Ferencnek. 2004. szeptember 29-én, a kormányprogram benyújtását követő második napon a parlament egyazon szavazással fogadta el a miniszterelnök személyét, Gyurcsány Ferencet és kormányprogramját „Lendületben az ország! A köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért 2004-2006” címmel. 2004. október 4-én, a program elfogadását követő ötödik napon megalakult a tizennyolc fős Gyurcsány-kormány.<sup>299</sup>

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló, módosított 2002. évi XI. törvény értelmében létrejött az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, amely e rövid, alig két éves ciklusban a szociális ügyek gazdája lett.

Az eddigiekben vizsgált kormányprogramokhoz képest érdekes változást hoz a „Lendületben az ország! A köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért 2004-2006” elnevezésű kormányprogram témánk szempontjából. Ugyanis a kormányprogramból vajmi kevés derül ki az első Gyurcsány-kormány családpolitikai, családtámogatási elképzeléseiről. A

<sup>298</sup> Gyarmati, 2008. 390. o. és 399. o.

<sup>299</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 316-319. o.

kormányprogram fókuszában a munkavállalás, valamint az állampolgár önmagáért tenni akarása áll. Ezzel összefüggésben a családdal kapcsolatos kormányzati tervekről annyit ismerhető meg a programból, hogy a családos fiatalok helyzetét megkönnyítendő, ötven százalékos járulékkedvezményt kapnak azok a munkáltatók, akik gyesről, gyedről visszatérő édesanyákat foglalkoztatnak. Sőt, már 2004-ben a részmunkaidőben foglalkoztatottak után a munkáltatónak nem a teljes, hanem csak az időarányos tételes egészségügyi hozzájárulást kell megfizetnie. Szintén a munkaerőpiacra való visszatéréshez kapcsolódik, hogy a kormányprogram céljai között szerepel a nappali ellátásokat biztosító intézményrendszer bővítése annak érdekében, hogy a kisgyermekes szülők is munkába állhassanak. Látható, hogy az Antall-kormány programjával ellentétben, valamint a Horn-kormány programjához hasonlóan ismét nem az édesanyák otthontartása és ezzel a családban végzett munka elismerése áll a középpontban, hanem a munka világába történő mielőbbi visszatérés támogatása.

A kormányprogram állítása szerint „Magyarország ma szabad, de igazságtalan”. Célkitűzése értelmében a „kormány igazságosabbá kívánja tenni Magyarországot, és újra érvényesíteni akarja a szolidaritás értékeit”. Ismét megjelenik a törekvés annak a helyzetnek a felszámolására, amelyben „a közösen befizetett adóforintokból is az kap többet, akinek több van”; ennek a támogatási anomáliának a megszüntetésében pedig kiemelten tervezi kezelni a kormány a gyermekek támogatását. A kormány kiemelt céljaként tekint a társadalmi igazságtalanságok felszámolására, ennek érdekében a program tervei szerint támaszt nyújt a szükségben élőknek, segíti a gondokkal küzdők felzárkózását, erősíti a középosztályt, és bővíti öngondoskodásuk lehetőségeit, a jómódúaktól pedig – miközben az adók csökkentésével nagyobb lehetőséget biztosít számukra – nagyobb felelősséget vár el.

A kormány bevallása szerint elsődleges feladatának tekinti az esélykülönbségek csökkentését, amelyben szintén a gyermek áll a középpontban, amikor a kormányprogramban megfogalmazásra kerül, hogy „minden ember egyenlőnek születik, de nem mindenki vág neki egyenlő esélyekkel az életnek”. Ennek érdekében igazságosabb gyermektámogatási rendszert tervez kialakítani, amelyben megszünteti „azt az igazságtalanságot, hogy a családi adókedvezményt ma csak a magasabb adóköteles jövedelemmel rendelkező családok tudják teljes egészében igénybe venni”. Folytatni kívánja a rászorulókat támogatását a rendszeres gyermekvédelmi támogatással, az ingyenes tankönyvellátás, az ingyenes óvodai és bölcsődei étkezés

biztosításával. A kormány célja elérni azt, hogy „a közpénzekből a legnehezebb körülmények között élő gyermekek kapjanak többet a közös kasszából”, azaz céljai szerint többlettámogatást kapnak a legnehezebb körülmények között élő gyermekek, valamint emelt szintű ellátást terveznek biztosítani azoknak a családoknak, amelyek súlyosan fogyatékos gyermeket gondoznak.

Mindösszesen ennyi, amit meg lehet tudni a kormányprogramból a családok támogatásával kapcsolatban, ami igen szűkszavú célmeghatározás, és igen kevés konkrét célkitűzést tartalmaz. A program több helyen is hangsúlyozza, hogy „több lehetőséget kell adni a nélkülözőknek, és több felelősséget kell vállalniuk a tehetőseknek”, ami egyfajta irányváltást jelent a „minden ember” érdekét hangsúlyozó Medgyessy-féle programhoz képest, és a pozitív újraelosztás érvényesítését ígéri<sup>300</sup>.

#### **V.5.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2004 és 2006 között**

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt e rövid ciklus alatt is többször érte változás. Az első módosítás csupán a minisztériumi struktúra kormányváltás utáni átalakításából fakad, amely a gyermekgondozási segéllyel kapcsolatos méltányossági jogkör gyakorlását az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter számára teszi lehetővé, szemben az előző ciklusban e jogkört gyakorló egészségügyi, szociális és családügyi miniszterrel, ami tehát csak formális változást jelent.

Az első nagyobb jelentőségű változást az Országgyűlés által 2004. december 20-án elfogadott, az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény eredményezte, azonban e törvény rendszerszintű reformokat nem vezetett be, inkább a jogalkalmazást segítő, pontosító rendelkezéseket fogalmazott meg. A családi pótlékra vonatkozó jogosultsági szabályoknál bekerült a családok támogatásáról szóló törvénybe az általános iskolában folytatott tanulmányokkal kapcsolatos szabály, amelynek révén egyértelművé vált, hogy a családi pótlék azon gyermekekre tekintettel is jár, aki a tankötelezettségre irányadó korhatár betöltését követően általános iskolában folytat tanulmányokat. A módosító törvény ezen túlmenően átláthatóbbá teszi a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után járó családi pótlék folyósításának időtartamára vonatkozó szabályozást azzal, hogy kimondja: a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek

<sup>300</sup> Lakner, 2005. 29. o.

után a családi pótlék annak a tanévnek a végéig jár, amelynek időtartama alatt betölti a huszonharmadik életévét. Ez nem volt nagy újdonság a törvényben, tekintettel arra, hogy a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt már rögzítették, hogy a családi pótlékre való jogosultság felső korhatára a tanévhez igazodóan évente egy évvel emelkedik, egészen huszonhárom éves korig.

A módosító törvényben foglalt kisebb jelentőségű változások ezen túlmenően a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után járó magasabb összegű családi pótlék összegének meghatározásával kapcsolatos, jogalkalmazást elősegítő pontosítást<sup>301</sup>, valamint az ellátásokra vonatkozó igény pozitív elbírálása esetére is határozathozatali kötelezettséget állapít meg az igényelbíráló szervezeteknek.<sup>302</sup>

A módosító törvény korszerűbbé tette az anyasági támogatás kifizetési rendjét is. Korábban az igényelbíráló szerv az anyasági támogatást az igénylés benyújtásakor elbírálta, és a jogosultság megállapítása esetén a támogatást azonnal kifizette. Az új rendelkezés értelmében az anyasági támogatás iránti igényt az igényelbíráló szerv az igény benyújtását követő öt munkanapon belül elbírálja, a jogosultság megállapítása esetén a támogatást bankszámlára vagy kifizetési utalványon kiutalja.

A módosító törvény a családtámogatásokkal kapcsolatos eljárásban pontosította a Magyar Államkincstár ellenőrzési jogosítványait, amelynek köszönhetően a Magyar Államkincstár egyrészt a családtámogatási igényeket elbíráló szervek eljárását, másrészt az ellátást igénylőknél az ellátásra való jogosultság feltételeinek meglétét, a jogosultságot megalapozó igazolások, szakvélemények jogszabályi követelményeknek való - alaki és tartalmi - megfelelést ellenőrizheti. Végül a 2004. évi CXXXVI. törvény a gyermekgondozási segéllyel összefüggő méltányossági jogkör gyakorlását a Magyar Államkincstár elnökére testálta a korábbi miniszteri jogkör helyett; továbbá a Magyar Államkincstár szervezeti átalakulása miatt az ellátás iránti igényt elbíráló szerv a fővárosban és Pest megyében a Magyar

<sup>301</sup> Ilyen rendelkezés a törvényben, hogy ha a gyermekre tekintettel 18. életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítanak, az ezt követően utána vagy részére folyósított ellátás havi összege meg kell hogy egyezzen a magasabb összegű családi pótlék összegével. (Tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után 13 900 Ft, tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermek után 15 700 Ft.)

<sup>302</sup> A határozathozatali kötelezettségre vonatkozó rendelkezés –a többi módosítástól eltérően- 2005. augusztus 1-jén lépett hatályba, biztosítva az igényelbíráló szervek - különösen a munkáltatónál működő családtámogatási kifizetőhelyek – megfelelő felkészülését.



Államkincstárnak a Pest Megyei Igazgatósága helyett a Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága lett.

Az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény által bevezetett változások 2005. január 1-jével léptek hatályba. Ugyanezzel a nappal azonban más törvények is hatályba léptettek módosításokat a családok támogatásáról szóló törvényben.

Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról rendelkező 2004. évi CI. törvény lehetővé tette, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy - a nagyszülő kivételével - kereső tevékenységet folytathasson a gyermek egyéves korától, szemben a korábbi szabályozással, amelynek értelmében csak a gyermek másfél éves kora után lehetett kereső tevékenységet vállalni. Ennek megfelelően tehát a gyermekgondozási segélyben részesülő személy - ide nem értve a nagyszülőt - kereső tevékenységet a gyermek egyéves koráig nem folytathat; a gyermek egyéves kora után napi négy órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik.

Szintén e módosító törvény rendelkezései bővítették az ide vonatkozó előírásokat azzal, hogy napi négy órát meg nem haladó időtartamban folytatott kereső tevékenységnek kell tekinteni, ha a gyermekgondozási segélyben részesülő személyt a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény rendelkezései szerint a felek megállapodása alapján rendes munkaidőben kizárólag szombaton és vasárnap részmunkaidőben foglalkoztatják oly módon, hogy a rendes és rendkívüli munkaidejének együttes mértéke egy naptári héten a húsz órát nem haladja meg.

A dolgozat témája szempontjából legfontosabb változás, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény felemelte a családi pótlék összegét, a Mellékletben található 10. számú táblázat szerint.

A költségvetési törvény ezzel a családi pótlék 4,5 százalékos emelését valósította meg, szintén 2005. január 1-jétől. A családi pótlék összegének emelése mellett a jogszabály a családok támogatásáról szóló törvény módosításával lehetőséget adott arra, hogy a jogalap nélkül kifizetett és jogerős határozat alapján visszakövetelt családtámogatási ellátás összegét a Magyar Államkincstár elnöke kivételes

méltányosságból kérelemre elengedhesse vagy mérsékelhesse, meghatározott feltételek fennállása esetén.<sup>303</sup>

A következő, kisebb jelentőségű változást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról rendelkező 2005. évi LXXXIII. törvény eredményezte, amely kimondta, hogy a családtámogatási kifizetőhely vonatkozásában a családtámogatási ellátásokkal kapcsolatos eljárási cselekmények elektronikus ügyintézés keretében nem gyakorolhatók. A módosító törvény miniszteri indokolása szerint e szabály megalkotásának magyarázata az, hogy a családtámogatási kifizetőhely - annak ellenére, hogy rendelkezik hatósági jogkörökkel - alapvetően nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szerv. A kifizetőhelyektől nem követelhető meg az elektronikus ügyintézés, és e követelmény nem is lenne életszerű, hiszen a munkahelyen jellemzően személyesen intézik a családtámogatási ügyeket. Erre tekintettel tehát az elektronikus ügyintézés lehetőségét a családtámogatási kifizetőhelyek vonatkozásában a törvény kizárja.

A vizsgált kormányciklusban az igazán nagy jelentőségű változást a családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény vezette be. A törvény miniszteri indokolása szerint a családtámogatási rendszer átfogó, rendszerszerű átalakítását célozza a jogszabály, amelynek fő célkitűzése a családok támogatására szolgáló költségvetési forrásoknak a korábbiakhoz képest célzottabb és hatékonyabb felosztása, a gyermeknevelésre tekintettel juttatott ellátási formák egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. Érdekessége a jogszabálynak, hogy egységben kezeli a családtámogatási és a gyermekvédelmi ellátásokat, azaz a törvény módosító rendelkezései a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt és a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt egyaránt érintik. Jelen dolgozat továbbra is a családok pénzügyi ellátásaira összpontosít, annyi mégis kiemelésre érdemes, hogy a módosító törvény a gyermekvédelmi törvényben foglalt rendszeres gyermekvédelmi támogatás költségvetési forrásait a családi pótlékba építi be. A rendszeres gyermekvédelmi

---

<sup>303</sup> A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 106. § (2) bekezdése értelmében a jogalap nélkül kifizetett és jogerős határozat alapján visszakövetelt családtámogatási ellátás összegét a magánszemély kérelmére a Magyar Államkincstár elnöke kivételes méltányosságból elengedheti vagy mérsékelheti, ha annak megfizetése az adós és a vele együtt élő közeli hozzátartozó megélhetését súlyosan veszélyezteti és behajtási eljárás eredménytelen volt.

támogatáshoz kapcsolódó kedvezmények azonban nem szűnnek meg, erre a célra egy új ellátási forma, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény bevezetése szolgál.

A családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény módosította a családok támogatásáról szóló törvény hatályát, amely változás az Európai Unió szabályozással összhangban lehetővé teszi, hogy a határ menti ingázó munkavállalók a családtámogatási ellátásokhoz érvényes tartózkodási engedély hiányában is hozzájussanak.

Három új elemmel bővült a családi pótlékra jogosult személyek köre. A módosító törvény eredményeképpen azon kiskorú szülők, akik elhagyják a szülői házat, továbbá azon örökbe fogadni szándékozó, illetőleg a gyermeket ideiglenes hatályú elhelyezésről hozott határozat alapján gondozó személyek, akik saját háztartásukban nevelik a gyermeket, igényelhetik a családi pótlékot. Ennek megfelelően tehát – a korábbi személyi körön kívül - családi pótlékra jogosult az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van, továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték. Végül tehát szintén új rendelkezés a kiskorú szülőkkel kapcsolatos szabály: amennyiben a tizenhatodik életévét betöltött kiskorú szülő a saját háztartásában nevelt gyermekének gyámjával nem él egy háztartásban, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani és folyósítani. E változások természetesen szükségessé tették a saját háztartásában nevelt, gondozott gyermek fogalmának a megváltozott jogszabályi környezethez történő igazítását is.

A családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény érintette az ellátás összegét is, méghozzá minden korábbinál nagyobb, átlagosan 84%-os emelést valósított meg, a Mellékletben található 11. számú táblázat szerint.

Az átlagosan 84%-os emelés differenciáltan oszlott meg a jogosultak között, továbbá a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személyek ellátásának összegei a módosító törvény rendelkezései értelmében tovább differenciálódtak azzal, hogy a felnőtt korú fogyatékos személyek részére saját jogon járó ellátás a családban, vagy egyedülálló által nevelt fogyatékos gyermekekhez képest alacsonyabb összegben került megállapításra. A módosító törvény miniszteri indokolása szerint azért, mert a felnőtt fogyatékos személyek támogatását egyéb ellátások is szolgálják (fogyatékosági támogatás, rokkantsági járadék, rokkantsági nyugdíj, rendszeres szociális segély). Érdekes változás továbbá, hogy a módosító törvény hatályon kívül

helyezte a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt bevezetett, úgynevezett tizenharmadik havi családi pótlék intézményét.

A 2005. évi CXXVI. törvény nem hagyta érintetlenül a gyermekgondozási támogatásokat sem. A családi pótlék új szabályozásához hasonlóan a szülői házat elhagyó kiskorú szülő az általános szabályok szerint jogosulttá válik a gyermekgondozási segélyre is.

Egy korábbi törvénymódosításnak köszönhetően már lehetővé vált, hogy a gyermek egyéves korát követően a gyermekgondozási segélyben részesülő jogosult kereső tevékenységet folytasson. A 2005. évi CXXVI. törvénynek köszönhetően e lehetőség tovább bővült, ugyanis e jogszabály megteremti annak lehetőségét is, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy a gyermek egyéves korát követően teljes munkaidőben, időkorlátozás nélkül végezhesen kereső tevékenységet. Ráadásul a törvény a kiskorú szülő gyermeke gyámjának a gyermek egyéves korát megelőzően is lehetőséget biztosít a munkavállaláshoz, ugyanis – a miniszteri indokolás szerint - esetükben a munkavégzés időtartama alatt sem marad ellátatlanul a gyermek, hiszen annak szülője a gondozási kötelezettségének eleget tud tenni.

A módosító törvény szűkíti a Magyar Államkincstár elnökének a gyermekgondozási segéllyel kapcsolatos méltányossági jogkörét. Megszűnt a lehetőség az egyedülálló szülő kereső tevékenységének hiányára történő hivatkozással, méltányosságból igényelhető gyermekgondozási segélyre, továbbá a gyermekgondozási segélyre való jogosultság meghosszabbítására a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermek tizennégy éves koráig. Az indokolás értelmében e változások magyarázata az első esetben a keresőtevékenység folytatásának lehetősége, a második esetben pedig a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermeket ápolók alanyi jogú ápolási díjra való jogosultsága.

A gyermeknevelési támogatás esetében is változott az ellátás igénybevétele melletti munkavégzés szabályozása. A gyermekgondozási segély új szabályaihoz hasonlóan ezen ellátás esetében is lehetővé válik a napi négy órás munkaidőkorlát hétvégi munkavégzéssel történő „feloldása”.

Az előző ciklusban az ikergyermekekre vonatkozóan megalkotott, kedvező szabályok pontosítását is megvalósítja a jogalkotó a módosító törvénnyel, amikor kimondja, hogy az ikergyermekekre tekintettel magasabb összegben folyósított gyermekgondozási támogatást az ikergyermekek valamelyikének halála esetén a

halálesetet követő hónap első napjától számított további három hónapig ebben az összegben kell folyósítani.

A pénzbeli családtámogatási ellátások másik nagy területén, a társadalombiztosítás rendszerében az első Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt komoly változások nem történtek, tulajdonképpen csak a ciklus során elfogadott két költségvetési törvény épített be kisebb módosításokat a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvénybe. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény pusztán pontosítja a jogszabály szövegét, amikor kimondja, hogy az, aki egyidejűleg gyermekgondozási segélyre, gyermeknevelési támogatásra, továbbá táppénzre vagy baleseti táppénzre és terhességi-gyermekágyi segélyre, illetőleg gyermekgondozási díjra is jogosult, választása szerint csak az egyik ellátást veheti igénybe, kivéve azt a személyt, aki gyermekgondozási támogatás igénybevétele mellett munkát vállal és keresőképtelenségére tekintettel táppénzre vagy baleseti táppénzre jogosult. Azaz, aki gyermekgondozási segély vagy gyermeknevelési támogatás folyósítása mellett munkát vállal, az ezen ellátások mellett betegsége esetén jogosult táppénzre vagy baleseti táppénzre is.

A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény pedig bevezette, hogy a gyermekgondozási díj a naptári napi átlagkereset hetven százaléka, de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének hetven százaléka. Ezzel a gyermekgondozási díj mértéke nem változott, csak a felső plafon meghatározása, amely a módosítás hatályba lépése előtt, 2005-ben 83.000 Ft volt. A költségvetési törvény indokolása szerint a gyermekgondozási díj korábbi felső korlátja alacsonyabb, mint a várható minimálbér kétszeresének hetven százaléka. Így ennek az ellentmondásnak a feloldását teszi lehetővé a módosítás, valamint ezzel a megoldással biztosítja a gyermekgondozási díj felső korlátjának automatikus emelését. A rendelkezés 2006. január 1-jétől lépett hatályba, amikor a minimálbér 62.500 forint volt, ezen összeg kétszeresének hetven százaléka 87.500 forint, ami valóban kissé magasabb a korábbi felső korlátnál.<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> Itt szükséges rögzíteni az első Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt az egyes családtámogatási ellátások megállapításához szükséges minimálbér, valamint az öregségi nyugdíj legkisebb összegének változásait. A minimálbér alakulása érinti a fentiekből is láthatóan a gyermekgondozási díjat, bizonyos értelemben pedig a terhességi-gyermekágyi segélyt. A minimálbér összege 2005. január 1-jétől 57 000 forint, 2006. január 1-jétől 62 500 forint volt. Az öregségi nyugdíj legkisebb összegének változása a gyermekgondozási támogatási formákat, valamint az anyasági támogatást érinti, 2005. január 1-jétől az öregségi nyugdíjminimum 24 700 forint, 2006. január 1-jétől 25 800 forint volt.

### V.5.3. Értékelés

Az első Gyurcsány-kormány alig két évig tartó hivatali időszaka alatt bekövetkezett változások és a kormányprogram viszonyának elemzésekor első helyen kell említeni azt a tényt, hogy a kormányprogramból kevés konkrétum derült ki a kormány családpolitikai célkitűzéseiről. Tulajdonképpen mindösszesen három olyan célkitűzés teljesülése vizsgálható, amely a dolgozat témája szempontjából meghatározó és viszonylag pontosabban azonosítható szándékot takar.

Az egyik ilyen elhatározás a gyermeket nevelők munkaerőpiacra történő visszatérésével kapcsolatos. A kormányprogram fókuszában a munkavállalás, valamint az állampolgár önmagáért tenni akarása állt. Ezzel összefüggésben az első Gyurcsány-kormány kétségkívül sokat tett. Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról rendelkező 2004. évi CI. törvény lehetővé tette, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy kereső tevékenységet folytathasson a gyermek egyéves korától, szemben a korábbi szabályozással, amelynek értelmében csak a gyermek másfél éves korától lehetett kereső tevékenységet vállalni. A 2005. évi CXXVI. törvény tovább bővítette a gyermek egyéves kora utáni munkavállalás lehetőségét, ugyanis e jogszabály lehetővé tette azt is, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy a gyermek egyéves korát követően teljes munkaidőben, időkorlátozás nélkül végezhesen kereső tevékenységet. Ezek a változások a korábbi bátortalan kísérletek folytatásai voltak a munkavállalás és gyermekvállalás közötti dilemma feloldására, azonban fontos lépésként értékelhetőek a rugalmas családpolitika irányában.

A kormányprogram másik konkrét elképzelése valójában nem kifejezetten a dolgozat témájához kapcsolódik, azonban tekintettel arra, hogy a jogszabály-változások vizsgálatakor mégis említésre került, az értékeléskor is érdemes visszatérni rá. A program megfogalmazta, hogy a kormány folytatni kívánja a rászorulókat támogatását a rendszeres gyermekvédelmi támogatással, az ingyenes tankönyvellátás, az ingyenes óvodai és bölcsődei étkezés biztosításával. Ebből a tervből végül a megvalósítás során annyi maradt, hogy az említett ellátás megszűnt, pontosabban a családi

pótlékkal összevonták.<sup>305 306</sup> Tény azonban, hogy éppen azért, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatásra való jogosultsággal párhuzamosan járó kedvezmények ne vesszenek el, egy új ellátás, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény került bevezetésre. Az már egy másik kérdés, hogy ez a pénzbeli gyermekvédelmi ellátások rendszerében képes volt-e pótolni a megszűnt rendszeres gyermekvédelmi támogatást. Lakner szerint „A családtámogatási rendszer átalakításának fő célkitűzése a családok támogatására szolgáló költségvetési forrásoknak a korábbiakhoz képest célzottabb és hatékonyabb felosztása, a gyermeknevelésre tekintettel juttatott ellátási formák egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. A családi pótlék összegeinek két évvel ezelőtti [2006-os], látszólag jelentős emelése azonban a szegény családokban nevelkedő gyermekek után igénybe vehető rendszeres gyermekvédelmi támogatás elvonásával és a gyermekek utáni adókedvezmény végletes legyengítésével történt. A differenciált és egymásra épülő korábbi rendszer megváltoztatása nem hogy semmiféle áttörést nem hozott, hanem kifejezetten torzította, szegényítette a rendszert.”<sup>307</sup> Mindezzel együtt nem szabad kisebbiteni a jelentőségét az emelésnek annak figyelembe vételével, hogy előtte 2002-ig négy olyan év telt el, amikor nem hogy „rendszert torzító”, hanem egyáltalán semmilyen nemű családi pótlék-emelés nem történt. Az által, hogy a családi pótlék univerzális ellátás, a „szegény családok” nem vesztették el teljes mértékben a rendszeres gyermekvédelmi támogatással járó összeget. A rendszeres gyermekvédelmi támogatás havi összege 2003-tól az öregségi nyugdíjminimum<sup>308</sup> huszonkét százaléka, azaz 2003-ban 4796 forint, 2004-ben 5104 forint, 2005-ben pedig 5434

<sup>305</sup> Havasi a rendszeres gyermekvédelmi támogatásnak a családi pótlékba olvasztásával kapcsolatban kiemeli, hogy „Az új családipótlék-rendszer előnye, hogy mintegy automatikusan jár a gyerekes családoknak, a juttatás nagyobb része kikerülve az önkormányzati körből nagyobb biztonságot ad a jogosult családoknak. Az azonban nyilvánvaló, hogy az új családipótlék-rendszer sem képes kompenzálni a három és több gyermeket nevelő háztartásokban élők szegénységi kockázatát, hiszen a juttatás a gyermekellátás költségeinek csak elenyésző részét fedezi.” Havasi Éva: A transzferjövedelmek hatása a szegénységre, különös tekintettel a szegénység okán és jogán járó szociális juttatásokra. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. III. kötet. Digitális könyv. Budapest, 2008. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. O. n.

<sup>306</sup> Érdekesként megjegyezhető, hogy a Darvas – Mózer szerzőpáros 2004-es tanulmányukban a családtámogatási rendszer átalakítására megfogalmazott reform-elképzelésükben éppen a családi pótlék és a rendszeres gyermekvédelmi támogatás - egyébként a családi adókedvezménnyel együtt történő - összevonását javasolják. Lásd Darvas – Mózer, 2004. 82-95. o.

<sup>307</sup> Lakner Zoltán: Szociálpolitika. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról. II. kötet. Budapest, 2009. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 1099. o.

<sup>308</sup> Az öregségi nyugdíj legkisebb összege 2003. január 1-jétől 21 800 forint, 2004. január 1-jétől 23 200 forint, 2005. január 1-jétől 24 700 forint.

forint. A családi pótlék 2006. január 1-jétől bevezetett összegei tartalmazták a rendszeres gyermekvédelmi támogatás összegét, sőt, néhány jogosulti csoport esetében még magasabb is lett a családi pótlék, mint a rendszeres gyermekvédelmi támogatás és a családi pótlék 2005-ös összege együttesen. Vagyis, az igénybe vehető összegeket vizsgálva, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás nem „túnt el”, csak beolvadt a családi pótlékba, tehát a jogosult családok továbbra is megkapták. Az már más kérdés, hogy a családi pótlék univerzális jellege miatt azok a családok is megkapták ezen ellátás összegét, amelyek korábban a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban nem részesültek.

A kormány programjában megfogalmazott, harmadik azonosítható célja elérni azt, hogy többlettámogatást kapjanak a legnehezebb körülmények között élő gyermekek, valamint emelt szintű ellátást tervez biztosítani azoknak a családoknak, amelyek súlyosan fogyatékos gyermeket gondoznak. Ennek a célkitűzésnek megfelelően alakult a családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény által megvalósított családi pótlék-emelés. Ez ugyanis a felnőtt korú fogyatékos személyek részére saját jogon járó ellátást a családban, vagy egyedülálló által nevelt fogyatékos gyermekekhez képest alacsonyabb összegben állapította meg, azaz valóban a súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családok többlettámogatást kaptak. A fentiekén kívül számos kisebb jelentőségű, és kevés nagyobb horderejű változás következett be a pénzbeli családtámogatási ellátások rendszerében, amelyek azonban a kormányprogram céljai között nem szerepeltek. Modernebbé vált az anyasági támogatás kifizetési rendje, amely lépés már igen időszerű volt. A vizsgált kormányciklusban két alkalommal, egyszer 4,5%-kal, majd átlagosan 84%-kal emelkedett a családi pótlék összege.<sup>309</sup> Rendszerszintű változást ígért a családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény, amely a pénzbeli családtámogatási ellátások vonatkozásában valóban számos újítást eredményezett, de az ellátások rendszere lényegesen nem változott. A fentiekben már említett változtatásokon túl e módosító törvény által bővült a családi pótlékre

<sup>309</sup> Benedek és Scharle fontos megállapítást tesz a családi pótlékkal kapcsolatban: „Bár a magyar rendszerben jelentős az univerzális családi pótlék szerepe, amelyet tovább növelt a „100 lépés” program, ez mégsem okoz visszaesést, mivel a gyermekek számával jelentősen nő a szegénység kockázata, így, bár a családi pótléknak nem ez az elsődleges célja, mégis jó hatásváltozást ér el a szegény rétegeket.” Benedek Dóra – Scharle Ágota: A „100 lépés” családtámogatást érintő elemek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In: Kolosi Tamás - Tóth István György - Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 2006. Budapest, 2006. TÁRKI. 265. o.



jogosult személyek köre, azonban megszűnt a tizenharmadik havi családi pótlék intézménye.

Pozitív változás, hogy a gyermekgondozási díj felső korlátja magasabb lett, azonban ezzel kapcsolatban fontos leszögezni, hogy a felső korlát ezt megelőzően három évig nem változott, ennyi év elteltével pedig nem tekinthető nagy luxusnak a 4500 forintos emelés. Továbbra is fennmaradt a családi adókedvezmény intézménye, az első Gyurcsány-kormány azonban az igénybevételt jövedelmi plafonhoz kötötte, így azt legfeljebb évi nyolc millió forintos jövedelem esetén lehetett igénybe venni. Ami viszonylag enyhít azon a jelenségen, miszerint a magasabb jövedelműek egyre magasabb kedvezményhez jutnak, azon viszont nem változtat, hogy a leginkább rászoruló családok könnyen kimaradhatnak a családtámogatási ellátások ezen formájából.<sup>310</sup>

Összességében mégis elmondható, hogy a kormányváltás körülményeihez, valamint a ciklus rövidegéhez viszonyítva jelentős változásként értékelhetőek az első Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt megvalósult, többségében pozitív eredmények. Benedek és Scharle egy mikroszimulációs modell alkalmazásával arra az eredményre jutott, hogy „valamennyi jövedelmi tizedben nagyobb mértékben nőtt a gyermekes háztartások jövedelme, mint a gyermekteleneké. A szegényebb gyermekes háztartások – megfelelően magas adóköteles jövedelem hiányában – korábban nem vagy nem teljes mértékben tudtak élni a családi adókedvezmény lehetőségével. A családi adókedvezmény csökkentése, és helyette az univerzális családi pótlék összegének emelése ezért jövedelemnövekedést okozott ezekben a háztartásokban.”<sup>311</sup> Lakner a Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány programjának összehasonlításakor arra a megállapításra jut, hogy utóbbi programja „nem annyira irányváltást jelzett, mint inkább egy kikristályosodási folyamat végét. A mindenkire kiterjedő, »célzás nélküli célzást« fokozatosan váltották fel a világos társadalompolitikai prioritások.”<sup>312</sup> A Dessewffy – Bíró Nagy szerzőpáros a bal- és jobboldali családpolitika összevetésekor azt állítja, hogy a Gyurcsány-kabinet első két éve alatt „az állam által nyújtott támogatások arányosabbá és igazságosabbá

<sup>310</sup> A Darvas – Mózer szerzőpáros ezzel kapcsolatban kimutatja, hogy „a gyermekes családok 17 százalékát teszik ki azok, akik nem rendelkeznek adóköteles jövedelemmel. Ehhez tegyük hozzá, hogy az esetek döntő részében alacsony jövedelműekről van szó. Őket joggal nevezhetjük abszolút veszteseknek. A családok közel 6 százaléka csak részben tudja igénybe venni a kedvezményt (relatív nyertesek). Akik pedig jól járnak e rendszerrel (abszolút nyertesek), ők a gyermekes családok 77 százalékát teszik ki.” Darvas – Mózer, 2004. 81. o.

<sup>311</sup> Benedek – Scharle, 2006. 257. o.

<sup>312</sup> Lakner (2), 2005. 96. o.

tételét lehet felfedezni a családtámogatás rendszerét módosító lépésekben. A családtámogatás területe klasszikus példa egy szakpolitikai kérdés szociáldemokrata és konzervatív szemlélet szerinti ütközésére. A jobboldal által hagyományosan fontosnak tartott családi adókedvezménnyel szemben a baloldal »igazságos családtámogatása« annak kíván többet adni, aki jobban rászorul. A családi adókedvezménnyel pont az a Gyurcsány-kormány baja, hogy nem a legrászorultabb családok érdekeit tartja szem előtt, kedvezményeit elsősorban a magasabb jövedelműek tudják igénybe venni. Ennek oka, hogy az adókedvezmény mértéke az adóköteles jövedelem után kerül meghatározásra, többet juttatva annak, aki magasabb keresettel rendelkezik. Továbbá kizárja a rendszerből azokat, akiknek ilyen jellegű bevétele egyáltalán nincs.»<sup>313</sup>

Gyarmati az első Gyurcsány-kormány családpolitikájában egyszerre fedez fel társadalompolitikai, szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai célokat.<sup>314</sup> A kormányprogram és a jogszabályi változások alapján leginkább a foglalkoztatáspolitikai célú családpolitika azonosítható, amely a munkavállalásra való ösztönzésben, az ellátások igénybe vétele melletti keresőtevékenység lehetőségeinek szélesítésében érhető tetten.

## **V.6. A második Gyurcsány- és a Bajnai-kormány**

### **V.6.1. A második Gyurcsány-kormány programjának családpolitikai célkitűzései**

A 2006-os soros általános országgyűlési képviselő-választásokat követően Sólyom László köztársasági elnök Gyurcsány Ferencet, a Magyar Szocialista Párt listavezetőjét bízta meg kormányalakítással. Mivel az Országgyűlésben az MSZP nem rendelkezett abszolút többséggel, így ismét az SZDSZ-szel együtt alakított koalíciós kormányt. 2006. június 9-én, a kormányprogram benyújtását követő tizedik napon a parlament egyazon szavazással fogadta el a miniszterelnök személyét, Gyurcsány Ferencet és kormányprogramját, „Új Magyarország - Szabadság és szolidaritás - A Magyar Köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért 2006-2010” címmel. 2006. május 30-án az Országgyűlés

<sup>313</sup> Dessewffy Tibor – Bíró Nagy András: A konzisztencia keresése. In: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről. Budapest, 2006. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 449. o.

<sup>314</sup> Gyarmati, 2008. 399. o.

elfogadta a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvényt, amelynek értelmében a szociális ügyek gazdája a Szociális és Munkaügyi Minisztérium lett.<sup>315</sup>

2009. április 14-én Bajnai Gordont konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével miniszterelnökké választották.<sup>316</sup> 2009. április 16-án a miniszterek kinevezésével megalakult a tizenhat főből álló Bajnai-kormány.<sup>317</sup> A szociális terület továbbra is a szociális és munkaügyi miniszterhez tartozott. Tekintettel arra, hogy Bajnai Gordon nem terjesztett az Országgyűlés elé kormányprogramot, a második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány családpolitikai intézkedéseit egy fejezetben vizsgálja a dolgozat.

Az Új Magyarország - Szabadság és szolidaritás - A Magyar Köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért címet viselő kormányprogram is hasonlóan szűkszavú a családtámogatások témakörében, mint elődje, itt azonban már található külön fejezet a családtámogatással kapcsolatos kormányzati célkitűzésekről.<sup>318</sup> A fejezet címe szerint a kormány igazságos családtámogatási rendszer kialakítására törekszik, amely egyet jelent a gyermekszegénység elleni küzdelemmel. A program megfogalmazása szerint 2006-ban már fontos lépéseket tett a kormány a gyermeket nevelő családok igazságosabb támogatása érdekében, amely lépésekkel állítása szerint sikerült megszüntetni a tehetősebbek magasabb támogatását a rászorulókkal szemben. A kormányprogram szerint 2006-ra több és igazságosabb lett a gyermekek támogatása, mint korábban, mert már a nehéz körülmények között élő gyermekek is ugyanakkora támogatást kapnak a közös kasszából, mint szerencsésebb sorsú társaik. Itt azonban továbblépésre van szükség annak érdekében, hogy az igazán rászoruló gyermekek ne csak ugyanannyit, hanem többet támogatást kaphassanak társaikhoz képest, amit már az előző Gyurcsány-kormány programja is előírnyozott.

<sup>315</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 329-331. o.

<sup>316</sup> Stumpf ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy „Először került sor a konstruktív bizalmatlansági intézmény gyakorlati alkalmazására, amely nem az ellenzék fegyverévé vált, hanem a kormánypárt gyors miniszterelnök-cseréjét volt hivatva lebonyolítani.” Stumpf István: Válságkormányzás és kormányzati stabilitás – Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Budapest, 2010. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 139. o.

<sup>317</sup> [http://parlament.hu/fotitkar/kormalak\\_09/kronologia.htm](http://parlament.hu/fotitkar/kormalak_09/kronologia.htm) (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 362-364. o.

<sup>318</sup> A kormányprogram tehát külön fejezetben foglalkozik a családtámogatási kérdésekkel, azonban a családpolitikáért felelős minisztérium elnevezésében a szociális ügyek szerepelnek.

A kormányprogram Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Programot tervez készíteni huszonöt éves időszakra, amelyben kialakítanák e többlettámogatás rendszerét, valamint munkalehetőséget teremtenének a szülőknek.

A kormányprogram céljai szerint a „gyermekszegénység enyhítéséhez a családtámogatás rendszerén túl lényegi változásokat kell elérnünk a szülők foglalkoztatásában” is, hiszen azt vallják, hogy a „szegénység leküzdésének legfontosabb eszköze a munka” és egy olyan munkajövedelem elérése, amelyből a szülők tisztességes megélhetést tudnak biztosítani gyermekeiknek. A célok megvalósítása érdekében „a Kormány erőfeszítésein túl széleskörű társadalmi összefogásra is szükség van”, ezért kezdeményezik társadalmi mozgalom indítását a szegénységben élő gyermekek támogatására.

A kormány családtámogatással kapcsolatban vallott nézetei középpontjában tehát a foglalkoztatás kérdése áll, a pénzbeli ellátásokról nem derül ki több a fenti célkitűzéseken kívül. A kormányprogram családokkal kapcsolatos tervei között a szülők foglalkoztatásán túl inkább természetbeni jellegű támogatások kerülnek említésre, mint például a gyermekek ingyenes étkeztetése, nyári étkeztetése, a Biztos Kezdet program<sup>319</sup> kiterjesztése, illetve említésre kerül a második Orbán-kormány által bevezetett egész napos iskola is.

#### **V.6.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2006 és 2010 között**

A pénzbeli családtámogatási ellátások rendszerében a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépését követő első változást az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról rendelkező 2006. évi LXV. törvény valósította meg a gyermekgondozási támogatásokat érintően, de ez a módosítás csak jogtechnikai jellegű, érdemben nem változtat az e körbe tartozó ellátások szabályozásán. A módosító törvény indokolása kiemeli, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján ápolási díj annak a személynek is megállapítható, aki egyéb rendszeres pénzellátásban, így

<sup>319</sup> A Biztos Kezdet Program esélyt ad a programban részt vevő, általános iskolás kor alatti, különösen 0-5 éves korú gyermekek valamint családjaik számára, hogy a gyermekek életének legkorábbi időszakában segítséget kapjanak a testi, értelmi, érzelmi és szociális fejlődésükhöz. A problémák korai felismerése, a programhoz kapcsolódó szakemberek folyamatos támogatása, a gyermekekkel és a szülőkkel való közvetlen foglalkozás hozzájárul a programban részt vevő gyermekek sikeres iskolakezdéséhez, az iskolai kudarcok csökkentéséhez. A Biztos Kezdet a Sure Start angol program magyarországi adaptációjaként 2003-ban kezdődött öt, a minisztérium által szerényen támogatott modellkísérleti program keretében: Vásárosnaményban és környékén, Csurgón és társult településein, valamint Ózdon, Győrben és Budapest, Józsefvárosban. <http://szmm.gov.hu/main.php?folderID=16364> (utolsó elérés: 2015. február 1.).

például gyermekgondozási segélyben vagy gyermeknevelési támogatásban részesül, és a rendszeres pénzellátás összege kisebb, mint az ápolási díj összege, azonban a családok támogatásáról szóló törvény gyermekgondozási támogatásokra vonatkozó rendelkezései kizárják ezen támogatások megállapíthatóságát, ha a jogosult ápolási díjban részesül. Ezt a jogszabályi ellentmondást oldja fel a módosító jogszabály a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben azzal, hogy kimondja: nem jár gyermekgondozási támogatás annak a személynek, aki a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben megjelölt rendszeres pénzellátás valamelyikében részesül, ide nem értve a gyermekgondozási támogatást, valamint a gyermekgondozási támogatás folyósítása mellett végzett kereső tevékenység után járó táppénzt, baleseti táppénzt, továbbá az ápolási díjat, akár a gyermekgondozási támogatás összegét meghaladó összegben.

Ennél nagyobb jelentőségű módosításokat eredményezett viszont az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2006. évi CXVII. törvény. Bár az előző kormányciklusban már beépített a jogalkotó a családok támogatásáról szóló törvénybe olyan rendelkezést, amely a szülői házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó, tizenhatodik életévüket betöltött kiskorúak esetében tette elérhetővé a családi pótlékot, most ennek kiegészítése, pontosítása vált szükségessé. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese kezdeményezésére a módosító törvény kiegészíti a családi pótlékre vonatkozó jogosultsági szabályokat és kimondja, hogy családi pótlékre jogosult a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy. A módosítás eredményeképpen a családok támogatásáról szóló törvény arról is rendelkezik, hogy ha a szülői házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó gyermeket jelölik meg a családi pótlék jogosultjaként, akkor tizennyolcadik életévének betöltése után - ha továbbra is jogosult családi pótlékre - nagykorúként saját jogon kapja a családi pótlékot.

Az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2006. évi CXVII. törvény a családi pótlék emeléséről is rendelkezett, a Melléklet 12. számú táblázata szerinti összegeket megállapítva. Ezen összegek a családi pótlék 2006. évi összegéhez viszonyítva 6,2%-os emelkedést jelentenek, amely a módosító törvény miniszteri indokolása szerint az infláció prognosztizált mértékével egyezik meg, így biztosítva az ellátás értékének megőrzését.

A fentiekén kívül a tárgyalt módosító törvény még egy vonatkozásban határozott meg új szabályokat. A korábbi szabályok már megvalósították az Európai Unió

jogának való megfelelést a családtámogatási ellátások tekintetében, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára irányadó jogszabályok alapján. Tekintettel arra, hogy Magyarországon a családi ellátások megállapítása különböző szervek hatáskörébe tartozik, szükséges annak meghatározása, hogy amennyiben Magyarország kiegészítés fizetésére kötelezett, azt mely szervnek, és milyen forrásból kell teljesítenie. Ennek megfelelően a törvény kimondja, hogy amennyiben a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet vagy a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet alapján a magyar állam a családi ellátások vonatkozásában a különbözet kifizetésére kötelezett,<sup>320</sup> a kifizetést az éves költségvetésről szóló törvény családi pótlék előirányzatának terhére kell teljesíteni. A családi ellátások különbözetét tehát a törvény szerint a Kincstár a családi pótlék előirányzat terhére teljesíti.

Fél év telt el az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2006. évi CXVII. törvény családtámogatási szabályokat érintő módosításainak hatályba lépése óta, amikor újabb változás érintette a családok támogatásáról szóló törvényt. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény az Európai Unió jogának történő megfelelés érdekében több jogszabályt is módosított, így a családok támogatásáról szóló törvényt is. Az új jogszabály miniszteri indokolása szerint az Európai Unió négy alapszabadságának egyike, a személyek szabad áramlása az elmúlt években az Európai Bíróság jogértelmező tevékenységének köszönhetően jelentős fejlődésen ment keresztül, amelynek eredményeképpen a szabad mozgás olyan univerzális joggá vált, amely a - kezdeti - gazdasági szempontokon messze túlmutat. Ezzel párhuzamosan, a közösségi jog továbbfejlesztésével a migrációs politika uniós polgárokra való korlátozását megvalósító megközelítés korszaka is lezárult. E változások megkövetelik a családtámogatási ellátásokra jogosultak körének módosítását is, amelynek értelmében a családok támogatásáról szóló 1998. évi

<sup>320</sup> A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet alapján, ha az egyes tagállamok jogszabályai szerint fizetendő ellátások teljes összege nem éri el az ellátásban részesülő lakóhelye szerinti állam jogszabályaiban megállapított minimális összeget, akkor ezen állam illetékes intézménye szükség esetén, amíg e személy lakóhelye annak az államnak a területén található, e személy számára az ellátások teljes összege és a minimális ellátások összege közötti különbözettel egyenértékű kiegészítést fizet.

LXXXIV. törvény hatálya a letelepedési engedéllyel rendelkezőkről módosul a letelepedettekre. A módosítással a törvény hatálya kiterjed továbbá a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendeletben meghatározott jogosulti körbe tartozó személynek, valamint a magyar állampolgárnak a törvényben meghatározott családtagjára is, ha az ellátás igénylésének időpontjában a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolja, és bejelentett lakóhellyel rendelkezik. A módosító törvény végül beiktatta a családok támogatásáról szóló törvénybe a jogharmonizációs záradékot is.

2007. október 17-én az Országgyűlés ismét törvényt fogadott el egyes szociális tárgyú törvények módosításáról, ez alkalommal a 2007. évi CXXI. törvényt. A miniszteri indoklás szerint a módosító törvény családtámogatásokra vonatkozó rendelkezései elsősorban a családtámogatási ellátások ügymenetének egységesítését, gyorsítását szolgálja. Az ügymenet egységesítése érdekében bevezetett legnagyobb újdonság a munkáltatóknál működő családtámogatási kifizetőhelyek megszüntetése, amelyet követően kifizetőhely már csak azoknál az állami szerveknél működhet, ahol a családtámogatásokkal kapcsolatos igazgatási feladatot nemzetbiztonsági érdekből továbbra is a szervnél indokolt ellátni. Ennek megfelelően a módosított családtámogatási törvény kimondja, hogy az ellátás iránti igényt elbíráló szerv a kincstár, illetve a külön jogszabályban meghatározott családtámogatási kifizetőhely. A pénzbeli családtámogatási ellátásokkal kapcsolatos eljárások gyorsítását szolgálja az a rendelkezés, amelynek értelmében az ellátást utólag, a tárgy hónapot követő hónap tizedik napjáig, bankszámlára utalás esetében harmadik napjáig kell folyósítani, szemben a korábbi általános tizenöt napos határidővel.

Szintén az ügymenet gyorsítását teszi lehetővé az az új szabály, amely szerint a kincstár a 2007. december 31-e után született gyermek törvényes képviselője részére megküldi a családi pótlék iránti igény bejelentéséhez szükséges nyomtatványokat, valamint az ellátásokról szóló tájékoztatást. Ez által az újszülöttek törvényes képviselői a családi ellátásokról is értesülhetnek, így időben elindulhat az igényérvényesítés folyamata.

A fentiekén kívül a módosító törvény több pontosító jellegű szabályt fogalmaz meg. Ismét előkerül az Európai Unió alapszabadság, a személyek szabad áramlásával kapcsolatos, családtámogatási törvényben megfogalmazott szabály, amely ez alkalommal úgy változik, hogy a törvény személyi hatálya minden, a szabad mozgás

és tartózkodás jogával rendelkező személyre kiterjed, amennyiben a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolja, és bejelentett lakóhellyel rendelkezik.

Újfennt előkerül a szülői házat gyámhatósági engedéllyel elhagyó személy problematikája is, amelyre vonatkozóan a jogintézmény „feltalálása” óta szinte minden jogszabály-módosításnál visszatér a jogalkotó. A legutóbbi alkalommal kimondta, hogy amennyiben a szülői házat gyámhatósági engedéllyel elhagyó gyermeket jelölik meg a családi pótlék jogosultjaként, akkor tizennyolcadik életévének betöltése után nagykorúként saját jogon kapja a családi pótlékot. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa azonban újabb hiányosságot jelzett ezzel kapcsolatban, nevezetesen, hogy arra az esetre nem tartalmaz szabályt a családok támogatásáról szóló törvény, amikor a középiskolai tanulmányait folytató nagykorú személy nem él egy háztartásban a családi pótlék igénylésére egyébként jogosult személlyel. Ennek a hiánynak az orvoslására a módosító törvény beiktatja azt a rendelkezést, amely szerint családi pótlékra jogosult saját jogán a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, huszonhárom év alatti, nagykorú személy, aki nem él egy háztartásban az alábbi, családi pótlékra jogosult személyekkel: a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték.<sup>321</sup>

A korábbi szabályozás értelmében a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, tartósan beteg gyermekre tekintettel tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítanak, az ezt követően utána vagy részére folyósított ellátás havi összegének meg kell egyeznie a magasabb összegű családi pótlék összegével. E szabály a módosító törvény következtében kiegészül azzal a rendelkezéssel, hogy az ilyen módon megállapított és folyósított ellátás más jogszabály alkalmazásában magasabb összegű családi pótléknak minősül. E pontosító rendelkezés megalkotásának háttérében az indokolás szerint az áll, hogy e

<sup>321</sup> E törvénymódosítás azért is fontos, mert az Alkotmánybíróság 54/2009. (V. 6.) AB határozatában megállapította, hogy e rendelkezések 2002. november 8. és 2008. január 1-je között alkotmányellenesek voltak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy e rendelkezéseket a rájuk vonatkozó indítvány benyújtása után 2008. január 1-jei hatállyal módosította az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CXXI. törvény. E módosítás következményeként az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma már nem állt fenn az alkotmánybírósági határozat megalkotásakor.



személyek a tizennyolcadik életévük betöltése után - 67%-os munkaképességcsökkenés hiányában - már nem magasabb összegű családi pótlékra, hanem azzal azonos összegű családi pótlékra jogosultak. Annak érdekében, hogy ez a személyi kör más, a magasabb összegű családi pótlékban való részesülés feltételéhez kötött ellátásokhoz (például alanyi közgyógyellátás, utazási kedvezmény) hozzájusson, szükséges rögzíteni, hogy az ilyen mértékű családi pótlék a magasabb összegű családi pótlékkal egy tekintet alá esik.

Új szabályokat vezet be a jogalkotó a jogalap nélkül kifizetett és jogerős határozat alapján visszakövetelt családtámogatási ellátásra vonatkozóan: ezen összeget a magánszemély kérelmére a kincstár vezetője méltányosságból elengedheti, ha a visszafizetésre kötelezett személy az ellátás teljes összegét az arra jogosult személynek átadta, a felvett ellátás összege nem haladja meg a jogosultat megillető összeget és a jogosult nem részesült egyidejűleg az ellátásban.

Bővül a jogorvoslat lehetősége is, ugyanis a módosító törvénynek köszönhetően az ellátást igénylő már nem csak az igényelbíráló szerv határozatával szemben élhet jogorvoslatihoz fűződő jogával, hanem amennyiben a szerv döntésével, vagy a határozathozatal mellőzése esetén intézkedésével nem ért egyet, úgy a kézhezvételtől, illetve az intézkedésről való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül fellebbezéssel élhet.

Végül fontos kiemelni, hogy e törvény ismét emelte a családi pótlék összegét; az új összegeket a Melléklet 13. számú táblázata foglalja össze. Az indokolás szerint a módosítás a 2008. évre tervezett infláció mértékével azonos, 4,5%-kos emelkedést valósít meg.

A második Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt bekövetkezett utolsó változást a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2008. évi LIX. törvény valósította meg, amely mindösszesen egy rendelkezést helyezett hatályon kívül, mégpedig azt, amelyik kimondta, hogy nem jár gyermeknevelési támogatás annak a személynek, aki - kormányrendeletben meghatározott kivétellel - a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezi el. A miniszteri indokolás szerint e változtatás azért szükséges, mert a gyermekgondozási támogatás igénybevétele esetén az egyes foglalkoztatási és szociális tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 53/2007. (III. 28.) Korm. rendelet szinte teljes körűvé tette a gyermek napi öt órát meg nem haladó, nappali intézményben történő elhelyezését, az időkorlát alóli kivételek megfogalmazásával.

Ezzel az intézkedéssel minden olyan gyermek számára megteremtette a nappali ellátás lehetőségét, akinek a közösségre és a szakszerű ellátásra szüksége van. Érdemes szó szerint idézni a miniszteri indokolás következő magyarázatát: „Amikor az ország sanyarú demográfiai helyzete felett érzett jogos aggodalommal keressük a bátrabb gyermekvállalásra ösztönző megoldásokat, akkor ezekről az inkább csak gesztus értékű, de a kisgyermekes családok számára nagyon lényeges feltételekről sem feledkezhetünk meg.”

Indokoltnak látszik e helyütt megvizsgálni a második Gyurcsány-ciklus alatt megvalósult, társadalombiztosítással összefüggő családpolitikai intézkedéseket is, mielőtt a Bajnai-kormány családpolitikai jogalkotási tevékenységével folytatódna e fejezet. Jóllehet e korszakban a társadalombiztosítás egészségbiztosítási ágában található, gyermekvállalással összefüggő pénzübeli ellátások szabályai négy alkalommal változtak, ám ezek közül három módosítás csak a fogalmak pontosítását tartalmazza. Egy változás érdemelhet végül kiemelést, amely lehetővé tette, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra történő jogosultsághoz szükséges előzetes száznyolcvan napi biztosítási időbe beszámítson a rehabilitációs járadék folyósításának ideje, tekintettel a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 2007. június 18-i elfogadására.

Bajnai Gordon kormányának 2009. április 16-i megalakulását követő első módosítás a családok támogatásáról szóló törvényben csupán jogalkalmazást segítő szövegmódosítás volt, a jogszabály adatvédelemről szóló, VI. fejezetébe bekerült a bejegyzett élettársi kapcsolat, amely a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról rendelkező 2009. évi XXIX. törvény elfogadása miatt vált szükségessé.

Természetesen az egy éves ciklus alatt a családtámogatási ellátások szabályai ennél érdemibb pontokon is megváltoztak. Az első, közvetlenül a támogatások szabályozását érintő törvénymódosítás a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvénynek<sup>322</sup> köszönhető, amelynek újdonsága, hogy bevezette a családi pótlék részben természetbeni formáját.

<sup>322</sup> A fenti módosító törvény egyes elemei különböző időpontokban léptek hatályba; a módosított rendelkezéseket a dolgozat a hatályba lépésük időpontja szerint, időrendben tárgyalja.

A módosító törvény kimondta, hogy a családi pótlék a gyermek védelembe vétele esetén részben természetbeni formában is nyújtható. A családi pótlék természetben történő nyújtásáról a védelembe vételről határozatot hozó gyámhatóság dönt. Természetbeni formában a családi pótlék védelembe vett gyermek után járó összegének legfeljebb ötven százaléka nyújtható, legfeljebb egyéves - indokolt esetben ismételten elrendelhető - időtartamra. Ha a gyámhatóság a családi pótlék természetbeni nyújtását rendeli el, a kincstár a gyámhatóság határozatában foglaltak szerint intézkedik az elrendelő települési önkormányzat részére a kincstárban megnyitott családtámogatási folyószámlára utalásáról. A családi pótlék meghatározott mértékét az elrendelést követő második hónaptól kell természetben biztosítani, illetve pénzbeli formában folyósítani.

A fenti módosítás a gyermek védelembe vételéhez kapcsolódóan a védelembe vételről döntő jegyző számára biztosítja ezt a jogkört, amely intézkedésnek a célja a családi pótlék célzott felhasználása olyan esetben, amikor a szülő a gyermek neveléséhez nyújtott állami hozzájárulást nem rendeltetésszerűen költi el.

A részben természetbeni családi pótlék szabályainak kialakításán túl a jogalkotó más pontokat is módosított a családok támogatásáról szóló törvényben. Megszűnt az anyasági támogatás kiutalása tényének születési anyakönyvi kivonatra történő feljegyzési kötelezettsége, amivel a jogalkotó egy kevésbé életszerű szabályt helyezett hatályon kívül, tekintettel arra, hogy az anyasági támogatást 2005. január 1-je óta nem kézhez fizetik, hanem bankszámlára vagy kifizetési utalványon kiutalják. A jogalkotó hatályon kívül helyezett egy másik nagyon fontos szabályt is, mégpedig azt a rendelkezést, amelynek értelmében a családi pótlék összegének emeléséről az Országgyűlés évente legalább egy alkalommal dönt. Érdekes módon a jogszabály miniszteri indokolása ennek a szabálynak az eltörlésére nem ad magyarázatot.

A módosító törvény kizárja továbbá a fellebbezést a kincstár vezetőjének a gyermekgondozási segélyre való jogosultság méltányossági jogkörben történő megállapítására vonatkozó határozatával szemben, valamint a kincstár vezetője által méltányosságból elengedett vagy mérsékelt, jogalap nélkül kifizetett és jogerős határozat alapján visszakövetelt családtámogatási ellátásra vonatkozó határozatával szemben.

Végül a módosító törvény lehetővé teszi azt, hogy amennyiben a kiskorú szülőnek nincs gyámja, a családi pótlék részére megállapítható legyen. Mindezek a változások a családtámogatási rendszerben 2009. szeptember 1-jén léptek hatályba. Érdemes

megemlíteni azt, hogy e módosító törvény azt a szabályt is megfogalmazta, amely szerint a középiskolában tanulmányokat folytató tanuló után a családi pótlék annak a tanévnek az utolsó napjáig jár, amely évben a huszadik életévét betölti. Ez alól kivételt az a sajátos nevelési igényű tanuló képez, aki fogyatékosági támogatásra nem jogosult. Ebben az esetben a családi pótlék annak a tanévnek az utolsó napjáig jár, amelyben a tanuló a huszonharmadik életévét betölti. A módosító törvény értelmében ez a rendelkezés 2010. augusztus 31-én lép hatályba, akkor azonban már a második Orbán-kormány tölti hivatali idejét, ráadásul addigra a családok támogatásáról szóló törvény szabályai komoly változásokon mennek keresztül, amelyekre a következő fejezetben tér ki a dolgozat.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény további pontosító jellegű szabályokat léptetett hatályba 2009. október 1-jétől. Így az anyasági támogatás esetében a száznolcvan napos határidőket hat hónapra fogalmazta át a jogalkotó, az ellátás iránti igény kifejezést kérelemre javította; a harminc napos határidők huszonkét munkanapra, a tizenöt napos határidők pedig tíz munkanapra módosultak, amely rendelkezések a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításával teremtettek összhangot.<sup>323</sup>

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény a családtámogatási törvényben megjelölt intézményben lévő gyermek után járó családi pótlék szabályait egészíti ki. Az új rendelkezés értelmében a gyám, illetve az eseti gondnok a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermek (személy) után járó családi pótlék teljes összegét, a gyermekotthonban lévő gyermek (személy) után járó családi pótlék összegének ötven százalékát gyámhatósági fenntartásos betétben vagy folyószámlán helyezi el. A szociális intézmény vezetője a családi pótlék teljes összegét az intézmény költségvetésétől elkülönítetten kezeli és biztosítja a személyre szóló felhasználást. A gyermekotthon vezetője a családi pótlék összegének ötven százalékát az intézmény költségvetésétől elkülönítetten kezeli és a gyermek teljes körű ellátásának kiegészítésére biztosítja a személyre szóló felhasználást.

<sup>323</sup> Szintén egy új jogszabállyal, a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvénnyel való összhang megteremtésére szolgál a családok támogatásáról szóló törvény azon módosítása, amely 2009. november 1-jétől a bankszámla kifejezés helyett a fizetési számla fogalmának alkalmazását vezeti be.

A módosító törvény miniszteri indokolása szerint a gyermekotthonok költségvetési forrásainak kiegészítését teremti meg e rendelkezés, ugyanis esetükben a térítési díj nem egészíti ki a normatívát. A törvény módosítása lehetőséget ad arra, hogy a gyermekotthonban elhelyezett gyermek családi pótlékát ne kelljen a gyámhatósági betétben gyűjteni, hanem a gyermekotthon vezetője, aki az esetek nagy részében a gyermek gyámja, gondoskodjon a személyre szóló felhasználásról, amelynek eredményeként a gyermekek ellátásának színvonala javulhat.

A Bajnai-kormány hivatali ideje alatt az utolsó változást, ami a családok támogatásáról szóló törvényt érinti, szintén a már tárgyalt, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény valósította meg, 2010. május 1-jei hatályba lépéssel. E módosítás a gyermekgondozási támogatások rendszerét érinti, mégpedig úgy, hogy a gyermekgondozási segélyre a szülő, a nevelőszülő, a gyám a saját háztartásában nevelt gyermek második életévének betöltéséig jogosult, szemben a korábbi három évvel. Ennek megfelelően pedig a gyermeknevelési támogatás a legfiatalabb gyermek második életévének betöltésétől nyolcadik életévének betöltéséig jár, szintén szemben a korábbi harmadik évvel.

A Bajnai-kormány hivatali ideje alatt a társadalombiztosítás rendszerében található, gyermekvállaláshoz kötődő ellátások jogi szabályai is több alkalommal módosultak. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról rendelkező 2009. évi XXXV. törvény a méltányosságból megállapítható pénzbeli ellátásokra vonatkozóan az alábbi szabállyal egészíti ki a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt. A méltányosságból megállapítható pénzbeli ellátások folyósításának idejét és összegét az egészségbiztosítási szerv a méltányossági kérelem elbírálása során az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira vonatkozó fő szabályoktól eltérően határozhatja meg, azzal, hogy az összeg megállapításához felső korlátot állapít meg a jogalkotó, szemben a korábbi szabályozással, amelynek értelmében a méltányosságból (azaz a kellő biztosítási idő hiányában) megállapított ellátás összege megegyezhetett a jogszabály alapján, biztosítási idő megléte mellett járó ellátás összegével.

A fentiekben már többször vizsgált, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény nem hagyta

érintetlenül a kötelező egészségbiztosítás gyermekvállalással kapcsolatos pénzbeli ellátásait sem. A módosító törvény 2009. szeptember 1-jei hatállyal kiegészítette a gyermekgondozási díj szabályait, és kimondta, hogy az ellátás igénybe vehető álláskeresői járadék és segély, vállalkozói és munkanélküli járadék, valamint álláskeresői ösztönző juttatás mellett is.

A következő változást az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény vezette be, amely a terhességi-gyermekágyi segély szabályait érintette. A korábbi rendelkezések értelmében táppénz a keresőképtelenség időtartamára jár, legfeljebb azonban a biztosítási jogviszony megszűnését követően harminc napra. Továbbá terhességi-gyermekágyi segélyre jogosult lehet, aki a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon túl táppénz folyósításának az ideje alatt, vagy azt követő huszonnyolc napon belül szül. A biztosítás megszűnését követő negyvenkét napi passzív táppénz folyósítás olyan jogosultsági feltételt tartalmaz, amit lehetetlen teljesíteni, ezért vált szükségessé a rendelkezés módosítása, ami által terhességi-gyermekágyi segélyre jogosulttá válhat az az igénylő, aki a biztosítási jogviszonyának megszűnését követően táppénz folyósításának, illetve a folyósítás lejártát követően huszonnyolc napon belül szül.

Végül vissza kell térni a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvényhez, amely 2010. május 1-jével szigorú szabályokat léptetett hatályba a pénzbeli egészségbiztosítási ellátásokkal kapcsolatban. Mind a terhességi-gyermekágyi segélyre, mind pedig a gyermekgondozási díjra jogosultsághoz szükséges előzetes biztosítási idő a korábbi száznolcvan napról háromszázhatvanöt napra változott, amit továbbra is két év alatt kell megszerezni. Ezen kívül mindkét ellátás esetében az előzetes biztosítási időbe a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejéből mindösszesen száznolcvan napot lehetséges beszámítani, a korábbi korlátlan beszámítás helyett, valamint nem számítható be a korábbi szabályozással ellentétben a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának időtartama.

Módosult a gyermekgondozási díjra jogosultság időtartamának számítási módja is. A korábbi szabályozás értelmében a gyermekgondozási díj legkorábban a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a gyermek második életévének betöltéséig járt, az új szabály szerint azonban a

gyermeket szülő anyja esetében a szülést, egyéb esetben a jogosultságot megelőző két éven belül megszerzett biztosításban töltött napoknak megfelelő időtartamra, de legfeljebb a gyermek második életévének betöltéséig jár.

Szintén új szabály, hogy amennyiben a gyermekgondozási díjra jogosult a jogosultság megszerzésekor vagy azt megelőző két éven belül jogosult volt gyermekgondozási díjra, a gyermekgondozási díj folyósításának időtartama nem lehet rövidebb a korábbi gyermekgondozási díj időtartamánál, és ezen gyermekgondozási díj folyósításának időtartama nem hosszabbodik meg a korábbi terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély jogosultsági idejével.<sup>324</sup>

### V.6.3. Értékelés

A 2006-tól 2010-ig terjedő időszak családtámogatási változásait nehéz értékelni a kormányprogram tükrében, mert bár a programban található külön fejezet a családtámogatással kapcsolatban, az a pénzügyi ellátásokról egyáltalán nem rendelkezik.

A kormányprogram szerint 2006-ra több és igazságosabb lett a gyermekek támogatása, mint korábban, mert már a nehéz körülmények között élő gyermekek is ugyanakkora támogatást kapnak a közös kasszából, mint szerencsésebb sorsú társaik. A program azonban továbblépést tett szükségessé annak érdekében, hogy az igazán rászoruló gyermekek ne csak ugyanannyit, hanem többet támogatást kaphassanak

---

<sup>324</sup> Ismét érdemes kitérni arra, hogy e négy év alatt hogyan változott az öregségi nyugdíj legkisebb összege, valamint a minimálbér. Az öregségi nyugdíjminimum 2006-os, 25 800 forintos összegét 2007-ben két alkalommal is módosították: 2007. január 1-jétől 26 830 forintra, 2007. március 1-jétől 27 130 forintra változott; végül 2008. január 1-jén elérte a 28 500 forintos összeget, ami a dolgozat lezárásának időpontjáig nem változott. A minimálbér 2006-os, 62 500 forintos összege 2007. január 1-jétől 65 500 forintra, 2008. január 1-jétől 69 000 forintra, 2009. január 1-jétől 71 500 forintra, 2010. január 1-jétől pedig 73 500 forintra változott.

társaikhoz képest.<sup>325</sup> Ennek a többlettámogatásnak a kimunkálása és jogszabályi formában történő megtestesülése nem valósult meg teljes mértékben. Egy rászorultsághoz kötődő ellátás egyébként is inkább a szociális törvény, vagy a gyermekvédelmi törvény tárgykörébe tartozna; a családtámogatás rendszerében ezt esetleg jövedelmi korlátokkal, jövedelmen alapuló, differenciált családi pótlék bevezetésével lehetne megvalósítani, ami a Bokros-csomagnál alkalmazott módszerrel egyébként nem vezetett eredményre. Az egyetlen igazán megkülönböztetett támogatás a családi pótlék 2008. január 1-jétől hatályos emelése volt. Bár arra vonatkozóan a jogszabály indokolása egységes, inflációkövető 4,5 százalékos emelést rögzített, valójában a leginkább rászorulókat, azaz az egy, illetve két gyermeket nevelő egyedülállókat, a három- vagy többgyermekes családokat, a három vagy több gyermeket nevelő egyedülállókat, a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelőket és az intézményben élő, a nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett, továbbá az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, huszonhárom éves kor alatti nagykorú személy esetében az emelés meghaladta a 4,5 százalékot.<sup>326</sup> Ezen kívül, ami valamelyest a rászorulókat megkülönböztetett támogatásaként értékelhető a vizsgált kormányciklusban, az egyrészt a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény 2009. szeptember 1-jén hatályba lépett szabálya, amely kimondta, hogy a

<sup>325</sup> Gyarmati szerint 2006-tól „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.” (Gyarmati, 2008. 395. o) Elképzelhető, hogy politikailag jó választás a nehéz sorsú gyermekek középpontba helyezése, azonban ezzel kapcsolatban két kérdést szükséges kiemelni. Egyrészt, a szegény családban nevelkedő gyermekek többlettámogatásának szükségességét nem lehet megkérdőjelezni, esélyegyenlőségi szempontokat is szem előtt tartva ebben az ügyben a pozitív megkülönböztetés elfogadható. Másrészt, a kormányprogram nem azt rögzíti, hogy „számára csak a szegény gyermekek számítanak”, hanem azt, hogy esetükben különös gondoskodás szükséges az állam részéről, többlettámogatásban indokolt részesíteni őket, a többi család számára nyújtott ellátások mellett. (Messzire vezetne még annak a kérdésnek a felvetése is, hogy mi alapján állapítható meg, hogy egy gyermek „szegény vagy sem”, hol húzódik meg az a határ, ahol az egyik családot nehéz sorsúnak találjuk, egy másikat viszont már átlagos életszínvonalon élünk. Ezekre a kérdésekre a statisztika még megadja a választ, azonban jogalkotóként meghúzni e határvonalat nem egyszerű feladat. Nem is említve a jövedelmi viszonyok felmérésének nehézségeit, azaz azt a kérdést, hogy aki szegénynek vallja magát, az tényleg nehéz körülmények között él-e.)

<sup>326</sup> Gyermekvállalás és gyermeknevelés. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xft/p/idoszaki/pdf/gyemekvallalasneveles.pdf> (utolsó elérés: 2015. február 1.) 13. o.



gyermekgondozási díj igénybe vehető álláskeresési járadék és segély, vállalkozói és munkanélküli járadék, valamint álláskeresést ösztönző juttatás mellett is. Ez a módosítás lehetővé tette, hogy az álláskereső, emiatt egyébként is nehezebb anyagi helyzetben lévő szülő az álláskeresési ellátások mellett hozzájusson a gyermekgondozási díjhoz. Másrészt az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2007. évi CXXI. törvény vezetett be olyan szabályt, amely némileg megkülönböztetett támogatásként értékelhető. E törvény tette lehetővé azt, hogy a tartósan beteg gyermekre tekintettel tizennyolcadik életévének betöltéséig folyósított magasabb összegű családi pótlék egy tekintet alá essen a nagykorúvá válása után a magasabb összegű családi pótlékkal, annak érdekében, hogy ez a személyi kör más, a magasabb összegű családi pótlékban való részesülés feltételéhez kötött ellátásokhoz (például alanyi közgyógyellátás, utazási kedvezmény) hozzájusson.

A második Gyurcsány- és a Bajnai-kormány hivatali ideje alatt a családok támogatásáról szóló törvény inkább eljárási kérdésekben hozott újat, a családtámogatási ellátásokra vonatkozó eljárási szabályok egyszerűsítésével, korszerűsítésével, ügyfélközpontú átalakításával. Ilyen eredményként értékelhető a családtámogatási ellátások átutalásához fűződő határidők lerövidítése, amelynek értelmében az ellátást a tárgyhónapot követő hónap tizedik napjáig, bankszámlára utalás esetében harmadik napjáig kell folyósítani, szemben a korábbi általános tizenöt napos határidővel. Ügyfélcentrikus módosításként értékelhető az, amelyet az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CXXI. törvény vezetett be. Ennek lényege, hogy a kincstár a 2007. december 31-e után született gyermek törvényes képviselője részére megküldi a családi pótlék iránti igény bejelentéséhez szükséges nyomtatványokat, valamint az ellátásokról szóló tájékoztatást. A rendelkezés azt szolgálja, hogy a szülő könnyebben eligazodjon a családtámogatási ellátások rendszerében. Ez által a szülők tudomást szereznek az igénybe vehető támogatásról, az azokkal kapcsolatos igénylés szabályairól, így minél korábban elindulhat az igényérvényesítés folyamata.

Szintén ügyfélbarát megoldás a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény azon szabálya, amellyel megszűnt az anyasági támogatás kiutalása tényének születési anyakönyvi kivonatra történő feljegyzési kötelezettsége, amivel a jogalkotó egy kevésbé életszerű

rendeletet helyezte hatályon kívül, tekintettel arra, hogy az anyasági támogatást 2005. január 1-je óta nem kézhez fizetik, hanem bankszámlára vagy kifizetési utalványon kiutalják. Ez az ügyfélnek azért kedvező, mert az átutalást követően nem hárul rá egy gyakorlatilag felesleges bürokratikus lépés az anyasági támogatás születési anyakönyvi kivonatra történő feljegyzése miatt.

Kifejezetten „szülő-barát” változást jelent az, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról rendelkező 2008. évi LIX. törvény hatályon kívül helyezte a rendelkezést, amely kimondta, hogy nem jár gyermeknevelési támogatás annak a személynek, aki - kormányrendeletben meghatározott kivétellel - a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezi el. Ezzel a jogalkotó minden olyan gyermek számára megteremtette a nappali ellátás lehetőségét, akinek a közösségre és a szakszerű ellátásra szüksége van, mégpedig úgy, hogy emellett a szülő sem veszíti el a gyermeknevelési támogatást.

A ciklus során többször módosultak a családok támogatásáról szóló törvénynek a kiskorú szülőre vonatkozó szabályai. Pozitív változást jelent, hogy az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2006. évi CXVII. törvény<sup>327</sup> kimondta, hogy családi pótlékra jogosult a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy, aki ennek köszönhetően tizennyolcadik életévének betöltése után - ha továbbra is jogosult családi pótlékra - nagykorúként saját jogon kapja a családi pótlékot. Később a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény lehetővé tette azt, hogy amennyiben a kiskorú szülőnek nincs gyámja, a családi pótlék részére megállapítható legyen.

További pozitív jogalkotási eredmény, hogy a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény bevezette, hogy a gyermekotthon vezetője a családi pótlék összegének ötven százalékát az intézmény költségvetésétől elkülönítetten kezelje és a gyermek teljes körű ellátásának kiegészítésére biztosítsa a személyre szóló felhasználást.

<sup>327</sup> Gyarmati tanulmányában rögzíti, hogy „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.” (Gyarmati, 2008. 396. o.) Az, hogy a családtámogatási törvény rendelkezései e ciklusban legtöbbször az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló jogszabályok által változik, csak jogalkotási technika, ebből nem lehet arra vonatkozóan következtetést levonni, hogy a kormány a családpolitikára a szociálpolitika részeként tekint-e.

A ciklus során több törvénymódosítás biztosította a jogszabályi környezet változásaihoz való alkalmazkodást, így kiemelendő a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról rendelkező 2009. évi XXIX. törvényhez, a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvényhez, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez, valamint az Európai Unió normák újításaihoz igazított törvénymódosítások.

Újdonságnak számított a családtámogatási ellátások rendszerében a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény által bevezetett részben természetbeni családi pótlék, amely intézkedésnek a célja a családi pótlék célzott felhasználása olyan esetben, amikor a szülő a gyermek neveléséhez nyújtott állami hozzájárulást nem rendeltetésszerűen költi el.<sup>328</sup>

Végül egyértelműen a pozitív eredmények közé sorolható az, hogy a jogalkotó e négy év alatt, az egyre nehezebb világgazdasági és hazai gazdasági helyzet ellenére két alkalommal is megemelte a családi pótlék összegét.<sup>329</sup> Az egyébként pozitív intézkedésnek tekinthető, két családi pótlék-emeléssel összefüggésben azonban egy negatív változásra is fel kell hívni a figyelmet, nevezetesen arra, hogy a jogalkotó hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, amelynek értelmében a családi pótlék összegének emeléséről az Országgyűlés évente legalább egy alkalommal dönt.

Ez utóbbi megállapítással az eddigiekben összegzett pozitív eredményekről szükséges áttérni a negatív változásokra is. Nem értékelhető ügyfélbarát újításként a munkáltatónál működő családtámogatási kifizetőhelyek megszüntetése. Ezzel a

<sup>328</sup> Gyarmati tanulmányának köszönhetően megismerhető ezzel kapcsolatban az a kifogás, ami szerint a kormány nem kezeli felnőtként a családokat, fél pénzt adni a szegény családok kezébe. (Gyarmati, 2008. 396. o.) Ez a Szabad Demokraták Szövetségének képviselője által megfogalmazott álláspont igen leegyszerűsítő hozzáállást tükröz, egyébként pedig azt a problémakört veti fel, hogy az állam által adott támogatás vonatkozásában az állam meghatározhatja-e, hogy azt mire lehet felhasználni. Szükséges azonban azt is rögzíteni, hogy a ciklusban csak részben nyílt meg a támogatás természetben történő folyósításának lehetősége, az ellátás másik része még mindig szabadon felhasználható pénzbeli családi pótlékot jelent.

<sup>329</sup> Tausz a 2007. január 1-jével hatályba lépett családi pótlék-emeléssel kapcsolatban rögzíti: „Ugyan a családi pótlék inflációs rátával való növelése fontos lépés, de nem rendszerszerű, hiszen továbbra sincs törvénybe iktatott indexálási metodika az emelésre, ami kiszámíthatóbbá és biztonságosabbá tehetné a gyermekes családok helyzetét.” (Tausz Katalin: Szociálpolitika Magyarországon 2007. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. II. kötet. Budapest, 2008. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. 744. o.) Akkor még nem sejtette, hogy 2009. szeptember 1-jétől a családi pótlék emelésével összefüggő, utolsó garanciális elemet is megszünteti a jogalkotó, amely az Országgyűlés éves családi pótlék-emelési kötelezettségét tartalmazta.

legközelebbi, legkönnyebben elérhető ügyintézési csatorna, a munkahelyi ügyintézés lehetősége szűnt meg. A jogalkotó ezt az újítást az ügymenet egységesítése érdekében vezette be, ami kétségtelenül megvalósul az által, hogy az ellátás iránti igényt elbíráló szerv szinte kizárólag a kincstár, ez azonban az ügyfélnek megnehezíti az ügyintézés folyamatát.

Nem tekinthető népszerű intézkedésnek az sem, amelyet a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény valósított meg. E módosítás szerint a gyermekgondozási segélyre a szülő, a nevelőszülő, a gyám a saját háztartásában nevelt gyermek második életévének betöltéséig jogosult, szemben a korábbi három évvel. Ennek megfelelően pedig a gyermeknevelési támogatás a legfiatalabb gyermek második életévének betöltésétől nyolcadik életévének betöltéséig jár, szintén szemben a korábbi harmadik évvel. 2009-ben havonta átlagosan 174 ezren, mintegy hétezerrel többen vették igénybe a gyermekgondozási segélyt, mint az előző évben. Mivel azonban a megállapítás alapjául szolgáló öregségi nyugdíjminimum 2009-ben nem változott, a gyermekgondozási segély vásárlóértéke csökkent.<sup>330</sup>

Ugyanezen módosító törvény értelmében a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra jogosultsághoz szükséges előzetes biztosítási idő a korábbi száznyolcvan napról háromszázhatvanöt napra változott, amit továbbra is két év alatt kell megszerezni. Ezen kívül mindkét ellátás esetében az előzetes biztosítási időbe a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejéből mindösszesen száznyolcvan napot lehetséges beszámítani, a korábbi korlátlan beszámítás helyett, valamint nem számítható be a korábbi szabályozással ellentétben a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának időtartama.

Módosult a gyermekgondozási díjra jogosultság időtartamának számítási módja is. A korábbi szabályozás értelmében a gyermekgondozási díj legkorábban a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a gyermek második életévének betöltéséig járt, az új szabály szerint azonban a gyermeket szülő anya esetében a szülést, egyéb esetben a jogosultságot megelőző két

<sup>330</sup> Központi Statisztikai Hivatal, 2011. 14.o.

éven belül megszerzett biztosításban töltött napoknak megfelelő időtartamra, de legfeljebb a gyermek második életévének betöltéséig jár.

Közvetlenül nem kapcsolódik a dolgozat témájához, de Nyitrai a nyolc éves baloldali kormányzás családpolitikával összefüggő negatív intézkedései között említi azt is, hogy megszüntette a szaktárca a családoknak nyújtott szociális szolgáltatások bevezetését célzó szakmai programok támogatását is. „A családpolitikai intézmény- és eszközrendszer fejlesztésére 2002-ben szánt 1,4 milliárd Ft-os összeg teljes mértékben átkerült az egészségügyi beruházások finanszírozására.” Nyitrai azt is kiemeli, hogy a szociális szakma jókora veszteségeket szenvedett el a nyolcéves ciklus elején az egészségügy alá történő integrálásával: „sajnos sem ezzel, sem a duplikált politikai államtitkári rendszerrel sem működött kellően hatékonyan a szociális apparátus”.<sup>331</sup> Hasonló megállapításra jut Lakner egy 2008-as tanulmányában: „A rendkívül gyöngye érdekérvényesítővé vált szakminisztérium az ellátás értékállóságát sem tudta megőrizni. A decemberben elfogadott 2009. évi költségvetés szerint a gyermekellátások összege csak szeptembertől emelkedik, tehát reálértéken csökkenni fog.”<sup>332</sup> (Ez az emelés aztán a családi pótlék vonatkozásában elmaradt.)

Bár végül nem lépett hatályba, de a negatív jogalkotási eredmények között lehet nevesíteni azt a szabályt is, amely szerint a középiskolában tanulmányokat folytató tanuló után a családi pótlék annak a tanévnek az utolsó napjáig jár, amely évben a huszadik életévét betölti, szemben a korábbi huszonhárom éves korhatárral. Nyitrai szerint ez a változtatási szándék „egyértelműen a középosztályban születő gyermekeknek szólt elsősorban”.<sup>333</sup>

Összességében tehát a kormányprogrammal való összevetés e ciklusban kevés eredményre vezet, az azonban megállapítható, hogy a ciklus elején a változások pozitív szándékúak voltak, míg a ciklus végéhez közeledve, különösen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény által bevezetett módosítások egyértelműen negatív irányba mutattak a gyermeket nevelő családok számára, ami a közeledő választások szempontjából nem

<sup>331</sup> Nyitrai Imre: Szociálpolitika. In: G. Fodor Gábor – Kern Tamás – Stumpf István: Hazárdjáték. A szocialista-liberális kormányzás nyolc éve. Budapest, 2010. Századvég Kiadó. 149. o.

<sup>332</sup> Lakner Zoltán: Távolodás a szociális államtól – szociálpolitika, 2009. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Digitális könyv. Budapest, 2010. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány. O. n.

<sup>333</sup> Nyitrai, 2010. 149. o.

éppen szerencsés jogalkotói lépés. A Bajnai-kormány intézkedéseinek értelmezéséhez hasznos adalék és a negatív változásokra magyarázatot ad Stumpf megállapítása, aki szerint „az új kormányfő saját kabinetjét válságkormányként értelmezte, amelynek mandátuma maximum egy évre szól, feladata a gazdasági összeomlás elkerülése. Ennek érdekében Bajnai Gordon egy „sokkterápiás” karakterű programmal állt elő. (...) A Bajnai-kormány nem indított el strukturális reformokat. (...) Tevékenységét lényegében arra koncentráta, hogy az ország finanszírozhatóságát fenntartsa.”<sup>334</sup>

Lakner a Bajnai-kormány gazdasági stabilizációt célzó intézkedéseivel kapcsolatban rögzíti, hogy „A válság idején a családokat érintő megszorítások az államháztartás szempontjából elhanyagolható mértékűek. Viszont világossá vált, hogy a gyermekeknek »címzett« pénzbeli ellátások (családi pótlék, rendszeres gyermekvédelmi támogatás, gyermekek utáni adókedvezmény) három évvel ezelőtti összevonása súlyosan elhibázott lépésnek bizonyult. Ugyanis a válság miatt tovább romló gyermekszegénység idején a kormányzat nem rendelkezik olyan eszközzel (pl. a rendszeres gyermekvédelmi támogatás), amellyel enyhíteni tudna az érintettek helyzetén.” Tény, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás 2006. január 1-jével megszűnt, azonban ahogyan azt korábbi számításunk igazolja, az összege nem veszett el, a családok a korábban folyósított összeghez továbbra is hozzájutnak; igaz, minden család hozzájut és családi pótlék címen, vagyis nem megkülönböztetett támogatás ez, amely csak a nehezebb sorsú családokhoz jut el.

Azonban Lakner azt is hozzáteszi, hogy „a hazai kutatások egyértelműen alátámasztják, hogy a családtámogatások szegénységcsökkentő hatása jelentős. A gyermekek – 0 - 17 éves korosztály – 25%-os szegénységi aránya a transzferek nélkül 44% lenne.”<sup>335</sup>

Gyarmati a vizsgált kormányciklus elemzésekor leszögezi, hogy „a rendszerben 2002 óta nagyobb változások nem történtek. Az alanyi jogú juttatások aránya a legmagasabb, ezt követik (csökkenő tendencia mellett) a biztosított viszonyhoz kötődő ellátások, végül a rászorultsági ellátások. Retorika szintjén a rászorultság elve kap hangsúlyt, de az intézkedések csak apróbb, a célzottságot növelő módosításokra szorítkoznak.”<sup>336 337</sup>

<sup>334</sup> Stumpf, 2010. 139-140. o.

<sup>335</sup> Lakner, 2010. o. n.

<sup>336</sup> Gyarmati, 2008. 396. o.

Szintén Gyarmati rögzíti, hogy e négy éves időszak családtámogatási rendszere a szociálpolitikai célú családpolitikák közé sorolható<sup>338</sup>, ám a kormányprogram a gyermekvédelmi célt hangsúlyozza. Ugyanakkor e fejezet alapján megállapítható, hogy a pénzbeli családtámogatási ellátások – néhány kivételtől eltekintve – a ciklus során nem sokat változtak; a második Gyurcsány-kormány elsősorban a támogatásokkal kapcsolatos eljárási kérdésekre összpontosított, míg a Bajnai-kormány családtámogatási intézkedéseit a gazdasági kényszerekhez igazodva az ellátások szabályainak szigorítása jellemezte.

## **V.7. A második Orbán-kormány**

### **V.7.1. A második Orbán-kormány programjának családpolitikai célkitűzései**

A 2010-es sorsos országgyűlési képviselő-választásokon a Fidesz és a KDNP közös koalíciója kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben. Sólyom László köztársasági elnök Orbán Viktort, a Fidesz listavezetőjét bízta meg kormányalakítással. 2010. május 29-én, a kormányprogram benyújtását követő hetedik napon a parlament egyazon szavazással fogadta el a miniszterelnök személyét, Orbán Viktort és kormányprogramját „A Nemzeti Együttműködés Programja – Munka, otthon, család, egészség, rend” címmel. Ugyanezen a napon megalakult a tíz fős második Orbán-kormány.<sup>339</sup>

2010. május 20-án az Országgyűlés elfogadta a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvényt, amelynek értelmében a szociális terület a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz tartozott. 2012. május 14-étől a Minisztérium elnevezése Emberi Erőforrások Minisztériumára változott.

A ciklus fontos eseménye, hogy 2011 első felében a második Orbán-kormány irányításával Magyarország látta el az Európai Unió egyik csúcsszervének, az Európai Unió Tanácsának a sorsos elnöki feladatait. Szintén kiemelendő, hogy 2011.

---

<sup>337</sup> A korábbival ellentétben ez a logika már inkább alkalmas annak megállapítására, hogy a családtámogatásokat a szociálpolitika részének tekinti-e a kormányzat. A rászorultságon alapuló ellátások többnyire a szociális ellátásokat jellemzik, azonban ahogyan Gyarmati is rögzíti, ezek aránya a legalacsonyabb a családtámogatási rendszerben.

<sup>338</sup> Gyarmati, 2008. 399. o.

<sup>339</sup> <http://www.parlament.hu/a-kepviselovalasztas-kituzesetol-a-kormanyalakitasig?inheritRedirect=true> (utolsó elérés: 2015. február 1.); és Sárközy, 2012. 377-379. o.

április 18-án az Országgyűlés elfogadta Magyarország új Alaptörvényét, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba.

Ahogy a második Orbán-kormány programjának alcíme is mutatja, a „Munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai”. Az alcím alapján joggal remélhető, hogy ebben a programban újra egyértelmű célokat fogalmaz meg a kormány a családtámogatás terén. Azonban túl azon, hogy a program folyamatosan hangsúlyozza a család fontosságát, értékét, a nemzet gyarapodásában betöltött szerepét, sok kézzel fogható információ nem derül ki a kormányprogramból a családok állami támogatásának kormányzati szándékait illetően. A programban több helyen megjelenik az ismert fordulat az „elmúlt nyolc év”-vel kapcsolatban; a családtámogatás vonatkozásában is kiemeli a dokumentum, hogy annak rendszerét meg kell szabadítani „az elmúlt nyolc év torz politikájának súlyától és hibáitól”. A kormányprogram állítása szerint 2002 és 2010 között megszűnt Magyarországon a szociális biztonság, amelyet sürgősen helyre kell állítani. A szociális biztonság megteremtése érdekében az első helyen a rugalmas, családbarát foglalkoztatást elősegítő szabályok megalkotását rögzíti a program, ahol a hangsúlyt az előző Orbán-kormány programjában is említett atipikus foglalkoztatási formákra helyezi a gyermekek családok munkavállalását, a foglalkoztatottak létszámának bővítését elősegítendő.

A kormányprogram megállapítása szerint az előző két kormányciklus legnagyobb hibája a családpolitikában az volt, hogy a „kormányzat összekeverte a családpolitika nemzetmegtartó céljait a szegénységet csökkenteni hivatott szociálpolitika tennivalóival. Előbbre sorolta a magas összegű segélyezést, mint a tisztességes munkából szerezhető jövedelmet.” Ahogy a program fogalmaz, a családpolitikát a fejéről újra a talpára kell állítani, hogy az ösztönözze és segítse a gyermekvállalást, a nemzet fennmaradását és amely munkában – az első Orbán-kormány programjához hasonlóan - számít a kormányzat „az önkormányzatok, az egyházak és a civil szervezetek munkatársaira, önkéntes segítőire”. Családpolitikai koncepcióját úgy határozza meg, hogy valójában magának a társadalmpolitikának kell családpolitikai szemléletűvé válnia. Így a kormány családpolitikája egy, a korábbiaknál sokkal kiterjedtebb védelmi rendszert feltételez, ami magában foglalja a „családbarát környezet kialakítását, az otthonteremtés feltételeinek biztosítását, család- és munkahelyprogramokat, a gyermekek napközbeni ellátásának biztosítását, szolidaritáson alapuló családsegítő és mentális szolgáltatásokat, esélynövelő



iskolarendszer kialakítását, a családok hatékonyabb védelmét és összetartozását segítő közösségi, civil kezdeményezések támogatását is”. Családpolitikája lényege a program szerint, hogy minden család számít, azaz „egyszerre kell a legszegényebb, már lakhatásában is veszélyeztetett családoknak segíteni, a lecsúszóban lévők romló helyzetét kezelni és a középrétegek elszegényedését megállítani”.

Megvizsgálva tehát a második Orbán-kormány programjának családpolitikára vonatkozó részeit, ez alkalommal is megállapítható, hogy a program fókuszában egyértelműen a családok állnak, azonban a témánk szempontjából fontos pénzügyi családi ellátásokról, az azokkal kapcsolatos kormányzati elképzelésekről, azok fejlesztési irányairól nem ír a program. Egyik ékes példája ennek, amikor a kormányprogram rögzíti, hogy „A családpolitikánkban tehát azt tervezzük, hogy fokozottan elismerjük azoknak a szülőknek, családoknak a többletjeljesítményét, akik a nemzet gyarapodásához, a szociális piacgazdaság fenntarthatóságához nemcsak munkával, hanem gyermekek gondozásával, nevelésével is hozzájárulnak.” Azt azonban a programból nem lehet megtudni, hogy pontosan milyen eszközökkel történik majd a ciklus során e teljesítmény elismerése.

Mínt hogy a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt gyakori volt, hogy a kormányzat által legfontosabbnak, változtatásra leginkább megérettnek tekintett területekről külön programok, koncepciók születtek<sup>340</sup>, így elfogadható lenne, hogy a kormány számára igen fontosnak tartott családok támogatásáról nem szól részletesen a kormányprogram, hanem külön tervet készítenek e tárgykörben. A szociális területen is megalkotásra került egy ilyen dokumentum, amely a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció címet viseli.<sup>341</sup> Azonban ebben a koncepcióban sem kerül vizsgálat alá a családtámogatási rendszer; nem is illeszkedne a kormányprogram szemléletmódjába az, ha egy szociálpolitikai tárgyú dokumentumban a családok támogatásáról is szólnának, hiszen a kormányprogramban éppen azt fogalmazzák meg a korábbi két ciklus családtámogatási rendszerének egyik legnagyobb hibájaként, hogy az összemosta a családtámogatás és a szociálpolitika kérdését. Hasonló megállapítást tesz Varga a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció

<sup>340</sup> Például a közigazgatás átalakításáról szóló Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok, az egészségügyre vonatkozó Újraélesztett egészségügy – Gyógyuló Magyarország címet viselő Semmelweis terv, vagy az igazságügy fejlesztését célzó Moór Gyula Program.

<sup>341</sup> A szociális ágazatirányítás 2010 decemberében kérte fel Czibere Károlyt, hogy egy szűk szakértői munkacsoporttal készítse el a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciót, amely végső formáját 2011. április elején nyerte el, ekkor került átadásra a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkára számára.

(tanulmányában: NSZK) elemzésekor: „Az NSZK alapvetően szakmai és elsősorban szakmapolitikai javaslatokat tartalmaz. A koncepció 10 éves időtávban vázolja fel az új rendszer bevezetését. (...) Az NSZK nem érint több nagy területet: a családtámogatási rendszert, a lakáspolitikát, a fogyatékosok, a megváltozott munkaképességűek ellátásait, a munkanélküli ellátásokat, a nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásokat. Az ezekhez való kapcsolódás esetleges és nem kidolgozott.”<sup>342</sup>

Mindazonáltal az említett Koncepció néhány megállapítása fontos lehet jelen dolgozat szempontjából is. A Koncepció alapjainak megfogalmazásakor a szerzők kiemelik, hogy Magyarországon a népesedési helyzet számottevő javulása nem várható. A demográfiai mutatók szerint társadalmunk idősödése tovább folytatódik, és ennek „a hatásnak a súlyát a születendő gyermekek számának középtávon történő emelkedése sem képes jelentősen csökkenteni”. A szerzők állítása szerint „2050-re várhatóan a 15 év alatti népesség kevesebb mint hetedét adja, míg a 60 év feletti a több mint egy harmadát teszik ki a teljes népességnek”, ezzel kapcsolatban pedig leszögezik, hogy „mindezek a szociálpolitika, a családi támogatások nem tudnak változtatni.” Ezen megállapítások ellenére mégis a hazánk előtt álló legfontosabb szociális kihívások között említik a nagyon kedvezőtlen népesedési folyamatok fékezését, visszafordítását, méghozzá a családok megerősítésével, a gyermekvállalás feltételeinek javításával. Természetesen ez kétségkívül fontos feladat, kérdés azonban, hogy hogyan valósítható meg a családok megerősítése, a gyermekvállalás feltételeinek javítása, ha az a családpolitikával, szociálpolitikával nem lehetséges. Kifejezetten erre azonban nem kapunk választ a Koncepcióban. A baloldali kormányprogramokban megfogalmazott öngondoskodás fontossága azonban megjelenik a Koncepcióban is, amikor a szerzők leszögezik, hogy „az egyén, illetve a család felelőssége elsődleges a szociális védelem biztosításában. Az egyén felelőssége jelenti egyfelől azt, hogy az egyéntől elvárható, hogy minden erőfeszítést tegyen meg saját helyzetének javítása érdekében, másfelől jelenti azt, hogy a közpolitikák ne torzítsák az egyéni erőfeszítések lehetőségeit fiskális illúziók keltésével, ösztönözzenek az öngondoskodás növelésére, az állampolgári tudatosság erősítésére, ne szorítsák ki az egyéni kezdeményezőképességet, minél inkább ösztönözzenek a munkavállalásra és a megtakarításra”.

<sup>342</sup> Varga Attila: Új receptek - régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció segélyezési rendszerei. Esély 2012/1. 54. o.

A család értékének, alapvető funkcióinak, megtartó erejének megerősítése érdekében a Konceptió azt rögzíti, hogy pozitív diszkriminációt kell vállalnia a szociálpolitikának, és a gyermekvállalással kapcsolatos nehézségeket a szociálpolitikának különös odafigyeléssel kell kezelnie.<sup>343</sup>

A dolgozat szempontjából fontos még az a megállapítás, amely szerint a nőkkal szembeni hagyományos szerepelvárás erőltetése helyett a választhatóságot szükséges biztosítani. Azaz a nők esetében a szolgáltatásokkal, támogatásokkal a családi és munkahelyi kötelezettségek összeegyeztethetőségét, az ezek közötti választás lehetőségét kell szolgálni. Ez a családtámogatás szempontjából azt jelenti, hogy nem szabad elköteleződni sem az édesanyák feltétlen otthon, a gyermek mellett tartása mellett, amelyet fokozott értékű családtámogatási ellátásokkal lehetséges szolgálni, sem a munkaerőpiacra történő mihamarabbi visszatérés mellett, amely elsősorban foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazását feltételezi.

#### **V.7.2. A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2010 és 2014 között**

A második Orbán-kormány hivatali idejének első intézkedése a családtámogatási törvénnyel kapcsolatban a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról rendelkező 2010. évi LXVI. törvény elfogadása volt, amely rendszerszintű változások nélkül eltelt hosszú évek után újra felbolygatta a pénzbeli családtámogatási ellátások szabályozását.

E módosító törvény ismét kettéosztotta a családi pótlékot, ez alkalommal nevelési ellátásra és iskoláztatási támogatásra. A jogszabály értelmében a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtására továbbra is van lehetőség, erről a gyermek védelembe vételéről határozatot hozó jegyző gyámhatóságként dönthet. A módosító törvény szerint azonban a védelembe vétellel egyidejűleg, vagy a gyermek védelembe vételének fennállása során a családi pótlék gyermek után járó összegének száz százaléka erejéig nyújtható természetbeni formában a családi pótlék, a korábbi ötven százalékkal szemben.

Az új szabályok szerint nevelési ellátásra jogosult

<sup>343</sup> Vagyis a korábbi állításokkal ellentétben ez a koncepció is összemosza a szociálpolitika és a családpolitika feladatait.

- a) a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, a saját háztartásában nevelt,
- b) a vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg a vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló,
- c) a Magyarország területén működő szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett, még nem tanköteles gyermekekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig.

Fentieken kívül saját jogán jogosult nevelési ellátásra a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy az iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától.

Az iskoláztatási támogatásra jogosult személyek köre a nevelési ellátásra jogosult személyekkel azonos, kiegészítve a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személlyel. A törvény értelmében az iskoláztatási támogatásra való jogosultság a tanköteles gyermekekre tekintettel a gyermek tankötelessé válása évének november 1-jétől a tankötelezettség teljes időtartamára jár, valamint a tankötelezettsége megszűnését követően közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekekre (személyre) tekintettel annak a tanévnek az utolsó napjáig, amelyben a gyermek (személy) a huszadik - a fogyatékosági támogatásra nem jogosult, de sajátos nevelési igényű tanuló esetében huszonharmadik - életévét betölti.

Kedvező szabály, hogy a súlyos és halmozottan fogyatékos tanuló szülője a tankötelezettség teljesítésének formájától függetlenül a tankötelezettség teljesítésének végéig jogosult iskoláztatási támogatásra, azaz gyakorlatilag időbeli korlátozás nélkül.

A törvény ismét lehetővé teszi a saját jogon járó iskoláztatási támogatást. Ennek megfelelően saját jogán jogosult iskoláztatási támogatásra az a közoktatási intézményben a tankötelezettsége megszűnését követően tanulmányokat folytató személy,

- a) akinek mindkét szülője elhunyt,

- b) akinek a vele egy háztartásban élő hajadon, nőtlen, elvált vagy házastársától különélő szülője elhunyt,
- c) aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből,
- d) akinek a gyámsága nagykorúvá válása miatt szűnt meg,
- e) aki a főszabály szerinti jogosult személlyel nem él egy háztartásban,
- f) vagy ha az iskoláztatási támogatást - a gyámhivatalnak a szülői ház elhagyását engedélyező határozatában foglaltak szerint - a nagykorúságát megelőzően is a részére folyósították,

annak a tanévnek az utolsó napjáig, amelyben a huszadik - a fogyatékosági támogatásra nem jogosult, de sajátos nevelési igényű tanuló esetében huszonharmadik - életévét betölti.

A módosító törvény értelmében az iskoláztatási támogatást a tankötelezettség fennállása alatt a tanulói jogviszony szünetelésének időtartamára is folyósítani kell.

A fentiekben is látszik, hogy a kétféle családi pótlék szétválasztása érdemben nem eredményezett komoly eltérést a jogosulti kör, illetve a családi pótlék megállapításának szabályai tekintetében. Sajnálatos azonban, hogy az új jogszabály a családi pótlék mértékében sem eredményezett változást, a módosító törvény megtartotta a 2008. január 1-jétől hatályos összegeket.

A családi pótlék két külön ellátásra bontásával ismét megjelent a szabályozásban a családi pótlék tankötelezettség teljesítéséhez kötése. Erre vonatkozóan a módosító törvény kimondja, hogy ha a tanköteles gyermek a közoktatási intézmény kötelező tanórai foglalkozásai tekintetében igazolatlanul mulaszt, a közoktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a gyermek lakó-, vagy tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője gyámhatóságként eljárva

- a) az adott tanévben igazolatlanul mulasztott tizedik kötelező tanórai foglalkozás után végzéssel felhívja az iskoláztatási támogatás jogosultját az alábbiakban meghatározott jogkövetkezményekre,
- b) az adott tanévben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után - amennyiben a védelembe vétel még nem áll fenn - elrendeli a gyermek

védelembe vételét, továbbá a teljes összegű iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztését.<sup>344</sup>

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi LXVI. törvény a gyermekgondozási támogatások szabályait nem érintette. A gyermekgondozási támogatások rendszere nem változott, továbbra is gyermekgondozási segélyre és gyermeknevelési támogatásra, valamint anyasági támogatásra lehet jogosultságot szerezni.

A ciklus során a következő jogszabály-módosítást az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi XCII. törvény vezette be. E jogszabály csupán jogtechnikai módosításokat tartalmaz, arra tekintettel, hogy 2010. május 1-jén hatályba lépett - az 574/72/EK rendeletet felváltva - a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet. Az új uniós végrehajtási rendelet hatálybalépésével pedig a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet is alkalmazandóvá vált, amely az 1408/71/EGK rendeletet váltotta fel. A módosítás következtében a családtámogatási ellátások folyósításának szünetelése tárgyában változott, bővült leginkább a jogszabály szövege. Ennek megfelelően az ellátás szünetel

a) a jogosult távolléte alatt, ha a jogosult három hónapot meghaladó időtartamra olyan államba távozik, amely nem

aa) az Európai Unió tagállama,

ab) az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam,

ac) olyan állam, amelynek állampolgára az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállást élvez, vagy

<sup>344</sup> Kivételt képeznek a legrászorultabb, azaz rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek. Ha rájuk tekintettel állapították meg az iskoláztatási támogatást, számukra a felfüggesztés időtartama alatt az iskoláztatási támogatás teljes összegét természetben kell nyújtani. Lásd: Lannert Judit (szerk.): Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól. Budapest, 2011. TÁRKI-TUDOK Tudásmenedzsment és Oktatókutató Központ Zrt. [www.tarki-tudok.hu/files/isktam\\_zaro.pdf](http://www.tarki-tudok.hu/files/isktam_zaro.pdf) (utolsó elérés: 2015. február 1.) 26. o.

b) az egyéb ellátás folyósításának időtartama alatt, ha a külszolgálatot vagy külföldi szolgálatot teljesítő személy részére az e törvény alapján ellátásra jogosító gyermekre tekintettel jogszabály alapján egyéb ellátást folyósítanak.

A második Orbán-kormány hivatali ideje alatti első nagy módosítás, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi LXVI. törvény által 2010. augusztus 30-ával hatályba lépett új szabályozást követően mindössze négy hónap telt el a következő nagyobb terjedelmű törvénymódosításig, amikor hatályba léptek az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény új rendelkezései.

A módosító törvény pontosította a nevelési ellátás jogosultsági szabályait, mégpedig oly módon, hogy a javítóintézetben nevelt, vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek vagyongazdálkodói joggal felruházott gyámját, illetve eseti gondnokát a lehetséges jogosulti körből kivette, tekintettel arra, hogy az érintett gyermekek életkoruknál fogva nem lehetnek nevelési ellátásra jogosultak, mivel a nevelési ellátást a még nem tanköteles korú gyermekekre tekintettel lehet igénybe venni, akik azonban nem kerülhetnek javítóintézetbe, vagy büntetés-végrehajtási intézetbe. Ezzel párhuzamosan a módosító törvény a fenti személyi kört feltünteti az iskoláztatási támogatásra jogosultak között, amely szabályozásnak már nagyobb a realitása, továbbá a jogszabály kiegészíti a családok támogatásáról szóló törvényt azzal, hogy a javítóintézetben nevelt, vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, tanköteles gyermekekre tekintettel az iskoláztatási támogatás a tankötelezettség teljes időtartamára jár.

A törvény által bevezetett másik módosítás a saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult személyekre vonatkozó szabályokat bővíti. A módosító törvény miniszteri indokolása kiemeli, hogy saját jogán jogosult iskoláztatási támogatásra az a közoktatási intézményben a tankötelezettsége megszűnését követően tanulmányokat folytató személy, akinél nincs olyan más személy, aki az általános szabályok szerint igényelhetné az iskoláztatási támogatást. Azonban a tankötelezettség főszabály szerint annak a tanévnek a végéig tart, amikor a gyermek betölti a tizennyolcadik életévét. Mivel a személy saját jogán csak a tankötelezettségének végét követően

jogosult a családi pótlékra, így keletkezhet néhány hónapnyi „űr”, amelyben a jogosult személyéről nem rendelkezik a törvény, ezért ki kell tehát mondani, hogy ebben az esetben a gyermek a nagykorúvá válását követően saját jogon jogosult a családi pótlékra.

A családok támogatásáról szóló törvény korábban úgy rendelkezett, hogy ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg. Tekintettel arra, hogy a gyakorlatban előfordul, hogy a bíróság a gyermek elhelyezéséről úgy dönt, hogy egyenlő időszakokban felváltva gondozzák a gyermeket a szülők, így a törvény az alábbi szabállyal egészül ki: ha jogerős bírósági döntés - ideértve az egyezséget - alapján a szülők egyenlő időszakokban felváltva gondozzák gyermeküket, a családi pótlékra, 50-50%-os arányban, mindkét szülő jogosult.

Szintén az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény építette be azt a rendelkezést a családtámogatási törvénybe, amelynek értelmében a tankötelezettség mulasztásával összefüggő szankciókat nem kell alkalmazni, ha a közoktatási intézmény kötelező tanórai foglalkozásai tekintetében nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett, gyermekotthonban elhelyezett, javítóintézetben nevelt vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, szociális intézményben elhelyezett tanköteles gyermek mulasztott. Életszerű szabály ez, hiszen – ahogyan azt a módosító törvény indokolása is kiemeli - a tankötelezettség mulasztásának következménye, az iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztése csak a családban nevelkedő gyermek vonatkozásában valósíthat meg némi visszatartó erőt. A családjukból kiemelt gyermekek esetében más eszközök állnak rendelkezésre, mint például a gyámi tisztségből való felmentés, vagy a nevelőszülői jogviszony megszüntetése.

E kisebb módosításokon túl azonban a legnagyobb jelentőségű változás az, hogy a jogalkotó visszaállította a gyermekgondozási segély folyósítási idejét két évről három évre. Az ikergyermekes esetében továbbra is a tankötelessé válás évének végéig, míg a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermekek esetében tíz éves korig jár a gyermekgondozási segély.

A gyermekgondozási segély mellett folytatható keresőtevékenység szabályai is megváltoztak. Az új szabályozás értelmében a gyermekgondozási segélyben részesülő személy - ide nem értve a nagyszülőt, az örökbefogadó szülőt, továbbá a kiskorú szülő gyermekének gyámját - kereső tevékenységet



- a) a gyermek egyéves koráig nem folytathat,
- b) a gyermek egyéves kora után heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik,
- c) a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek egyéves kora után időkorlátozás nélkül folytathat,
- d) ikergyermek esetében a gyermekek egyéves kora után időkorlátozás nélkül folytathat azzal a megkötéssel, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy ikrek esetében egy gyermek után jogosult a gyermekgondozási segélyre.

A kiskorú szülő gyermekének gyermekgondozási segélyben részesülő gyámja időkorlátozás nélkül folytathat kereső tevékenységet.

Ezzel a változással megszűnt a gyermek egyéves kora utáni időkorlátozás nélküli munkavégzés lehetősége, ami ismét kizárólag az otthon végzett munka esetében lehetséges. A gyermekgondozási segélyben részesülő nagyszülő kereső tevékenységére vonatkozó szabályok is módosultak: a gyermek hároméves kora után heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat (szemben a korábbi napi négy órával), vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik. Hatályon kívül helyezte azonban a jogalkotó azt a rendelkezést, amely szerint nem jár gyermekgondozási segély a nagyszülőnek, ha - kormányrendeletben meghatározott kivétellel - a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezik el.

Újdonság az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény jogintézménye, az örökbefogadói gyermekgondozási segély bevezetése. Ennek megfelelően a gyermek örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezésének időpontjától számított hat hónap időtartamig gyermekgondozási segélyre jogosult az örökbefogadó szülő - a házastársi és rokoni örökbefogadás kivételével -, amennyiben a gyermek az örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezéskor a harmadik életévét betöltötte, ikergyermek esetén a tankötelessé válás évét elérte, azonban a tizedik életévét még nem töltötte be. Amennyiben a gyermek a harmadik életévét, ikergyermek esetén a tankötelessé válás évét, valamint a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek a tizedik életévét az örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezést követő hat hónapon belül tölti be, akkor az örökbefogadó szülő gyermekgondozási segélyre való jogosultsága a gyermek fentiekben meghatározott életkorának betöltését követően a jogosultság kezdő időpontjától számított hat hónap

elteltéig meghosszabbodik. A gyermekgondozási segélyben részesülő örökbefogadó személy kereső tevékenységet heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat. A miniszteri indokolás szerint az örökbefogadói gyermekgondozási segély intézménye elősegíti a háromévesnél idősebb, több traumán átesett, különböző mértékben sérült kisgyermek hazai örökbefogadását.

Módosult az ikergyermek esetén igénybe vehető gyermekgondozási segély mértékével kapcsolatos szabályozás is, amelynek értelmében a gyermekgondozási segély havi összege ikergyermek esetén azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két gyermek esetén 200%-ával, három gyermek esetén 300%-ával, négy gyermek esetén 400%-ával, öt gyermek esetén 500%-ával, hat gyermek esetén 600%-ával.<sup>345</sup> A korábbi szabályozás a gyermekek számától függetlenül 200%-ban állapította meg az ellátás mértékét.

A gyermekgondozási segély folyósítási idejének visszaállításával összhangban a gyermeknevelési támogatást újra a legkisebb gyermek hároméves korától lehet igénybe venni, tekintettel arra, hogy az új szabályok szerint a gyermekgondozási segély folyósítása ezzel az időponttal szűnik meg. A gyermeknevelési támogatás mellett végezhető kereső tevékenység időtartamát a törvény szintén heti harminc órában határozza meg.

Ami az anyasági támogatásra vonatkozó szabályok változásait illeti, az Alkotmánybíróság a 123/2010. (VII. 8.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta azonos feltételek szerint az anyákat megillető jogosultságokat, és ezzel kizárta az anyasági támogatásra jogosultak köréből azokat, akik bár az anyasági támogatás jogosultsági feltételeit teljesítik, de mivel nem tartoznak a családok támogatásáról szóló törvény hatálya alá, mégsem lehet azt számukra megállapítani. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére az Alkotmánybíróság 2010. december 31-i határidőt szabott. Így a módosító törvény az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően előírja, hogy az anyasági támogatást a Magyar Köztársaság területén jogszerűen tartózkodó, és a terhesgondozáson való részvétel feltételét teljesítő anyáknak állampolgárságra tekintet nélkül biztosítani kell.

<sup>345</sup> A második Orbán-kormány hivatali ideje alatt sem változott az öregségi nyugdíjminimum 28 500 forintos összege. Ennek megfelelően az ikergyermek után járó gyermekgondozási segély havi összege két gyermek esetén 57 000 forint, három gyermek esetén 85 500 forint, négy gyermek esetén 114 000 forint, öt gyermek esetén 142 500 forint, hat gyermek esetén pedig 171 000 forint.

Végül az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény eljárási szabályokat is megváltoztatott. Ilyen változás például az, hogy az anyasági támogatás iránti kérelmet az igényelbíráló szerv a kérelem megérkezését követő naptól számított nyolc napon belül elbírálja, szemben a korábbi szabállyal, amelynek értelmében a kérelem benyújtását követő öt munkanapon belül kellett elbírálni az igénylést.

Szintén új rendelkezés, hogy a felfüggesztett iskoláztatási támogatást a felfüggesztés elrendelését, illetve megszüntetését követő második hónaptól kell a családtámogatási folyószámlára, illetve a jogosult számára folyósítani.

Az eljárási határidők egyéb kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénnyel összhangban úgy módosultak, hogy a huszonnégy munkanapos határidők harminc napra, a tíz munkanapos határidők pedig tizenöt napra változtak.

A következő, a dolgozat témája szempontjából csekély jelentőségű, a családok támogatásáról szóló törvényt érintő módosítás az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról 2011. évi CV. törvényhez kötődik. A törvény jogharmonizációs célú szabályai közé tartozik a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009. május 25-i 2009/50/EK tanácsi irányelvnek, azaz az EU Kék Kártya irányelvnek való megfelelés biztosítása. Az EU Kék Kártya irányelv megkönnyíti a magasan képzett, EGT tagállamokon kívüli államból érkező külföldiek munkavállalási célú belépését, emellett egységes eljárást ír elő a munkavállalási és a tartózkodási engedély együttes kiadására.

Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény pusztán annyiban érinti a családok támogatásáról szóló törvényt, hogy a Magyar Köztársaság kifejezést Magyarországra, az Alkotmány kifejezést pedig Alaptörvényre változtatta.

Ennél nagyobb horderejű változásokat indukált a családtámogatási törvényben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény. A jogalkotó pontosította a nevelési ellátásra jogosultak körét, ennek értelmében a korábbi jogosultakon kívül nevelési ellátásra jogosult a gyermekotthon vezetője a gyermekotthonban nevelt, a szociális

intézmény vezetője az intézményben elhelyezett, még nem tanköteles gyermekekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig. Ezzel összhangban az iskoláztatási támogatásra jogosultak köre is változott: a korábbi jogosultakon kívül iskoláztatási támogatásra jogosult a javítóintézet igazgatója vagy a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő, és gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, tanköteles gyermekekre tekintettel a tankötelezettség teljes időtartamára.

A rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítása miatt, azzal összefüggő jogtechnikai módosítást valósít meg a törvény, amikor kimondja, hogy a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából egyedülállónak kell tekinteni azt a szülőt, gyámot is, aki saját maga, illetve akinek a házastársa, élettársa megváltozott munkaképességű személyek ellátásában részesül és egyéb jövedelme nincs.

A módosító törvény átalakítja a tankötelezettség elmulasztására vonatkozó szankciók szabályozását is. Az új rendelkezés értelmében, amennyiben a tanköteles, továbbá a tankötelezettsége megszűnését követően közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a közoktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a települési önkormányzat jegyzője gyámhatóságként eljárva az adott tanévben igazolatlanul mulasztott tizedik kötelező tanórai foglalkozás után végzéssel felhívja az iskoláztatási támogatás jogosultját az alábbi jogkövetkezményekre. Az adott tanévben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után - a jelzés beérkezésétől számított tizenöt napon belül – a jegyző felfüggeszti az iskoláztatási támogatás folyósítását, ha a gyermek a végzés meghozataláig a tizenhatodik életévét nem töltötte be, vagy kezdeményezi az iskoláztatási támogatást folyósító szervnél az ellátás szüneteltetését, ha a gyermek a végzés meghozataláig a tizenhatodik életévét betöltötte.<sup>346</sup> Utóbbi esetben az iskoláztatási támogatás szüneteltetését a gyámhatóságként eljáró jegyző jelzésének beérkezését követő második hónap első napjától kell elrendelni. Azaz a módosítás szerint az iskoláztatási támogatás nem csak felfüggesztésre, hanem szüneteltetésre is kerülhet. Ezzel párhuzamosan azonban a jogalkotó hatályon kívül helyezte a védelembe vétel kötelező elrendeléséről szóló szabályt.

---

<sup>346</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos 45. § (3) bekezdése értelmében a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható annak a tanítási évnél a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A módosító törvény egyértelművé teszi az ikergyermek után járó gyermekgondozási segély megállapításának, valamint a kereső tevékenység folytatásának szabályait és kimondja, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy - ide nem értve a nagyszülőt, az örökbefogadó szülőt, továbbá a kiskorú szülő gyermekének gyámját - kereső tevékenységet ikergyermek esetében a gyermekek egyéves kora után korlátozás nélkül folytathat, azzal, hogy a heti harminc órát meghaladó, vagy nem otthoni keresőtevékenységet folytató személy az ikergyermek számától függetlenül az egy gyermek után járó összegű gyermekgondozási segélyre jogosult.

A fentieken kívüli módosítások technikai jellegűek, amelyek a rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítására vonatkozó, vagy azzal összefüggő szabályokat rendezik, így a gyermekgondozási támogatás igénybevételét kizáró rendelkezéseknél az átmeneti járadék, a rendszeres szociális járadék és a bányász dolgozók egészségkárosodási járadék szövegrészek helyébe a rokkantsági ellátás, a bányászok egészségkárosodási járadéka szöveg lépett.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény bevezette, hogy az iskoláztatási támogatás nem csak felfüggesztésre, hanem szüneteltetésre is kerülhet, amennyiben a szülő a tankötelezettség teljesítéséről nem gondoskodik. Ez a módosítás 2012. január 1-jén lépett hatályba, amelyet 2012. szeptember 1-jétől egy újabb változás követett. Az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény a tankötelezettség mulasztásával összefüggő szabályokat úgy változtatta meg, hogy az iskolalátogatási kötelezettség elmulasztása esetén minden gyermekre, a gyermek életkorától és a család jövedelmi helyzetétől függetlenül ugyanaz a jogkövetkezmény vonatkozik, azaz ilyen esetben az iskoláztatási támogatás folyósítása szünetel. Ennek megfelelően tehát megszűnt a felfüggesztés jogintézménye. A módosítás értelmében amennyiben a tanköteles vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a gyámhatóság az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott tizedik kötelező tanórai foglalkozás után felhívja az iskoláztatási támogatás jogosultját az alábbi jogkövetkezményre. Az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott

ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után - a jelzés beérkezésétől számított nyolc napon belül – a gyámhatóság kezdeményezi a kincstárnál az ellátás szüneteltetését.

Ki kell emelni, hogy a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt a családokkal kapcsolatban egy új törvény is elfogadásra került, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény. Az Alaptörvény L) cikkének (3) bekezdése értelmében a családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza. A családok védelméről szóló törvény célja, hogy az Alaptörvény alapján e tárgykörben a legfontosabb szabályokat sarkalatos törvényben határozza meg.<sup>347</sup>

A miniszteri indokolás szerint a törvény keretjelleget szabályozást biztosít, amennyiben megnevezi a családok védelmére vonatkozó alapelveket, amelyek kijelölik a családdal és a házassággal, mint elismert és védendő intézményekkel kapcsolatos állami feladatok irányát, illetve az ezekhez kapcsolódó állami kötelezettségeket. Meghatározza a különféle jogosultságok, kötelezettségek és kedvezmények tartalmát érintő legfontosabb rendelkezéseket, míg a részletszabályokat egyszerű többséget igénylő - főként már jelenleg is létező - külön törvények tartalmazzák.

Az új törvény szabályait e dolgozat bővebben nem elemzi, tekintettel arra, hogy a jogszabály a pénzbeli családtámogatási ellátásokról érdemben nem rendelkezik. Ezzel kapcsolatban azonban fontos kiemelni, hogy a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényben a pénzbeli ellátások terén újdonságot jelent az az eddigi szabályozásban nem létező rendelkezés, amely szerint a családok támogatásának mértékére, valamint a támogatásra való jogosultság időtartamára és feltételeire vonatkozó rendelkezések módosítása esetén - kivéve, ha az az ellátás jogosultjára nézve kedvező tartalmú - a módosítás hatálybalépésére a kihirdetésétől számított legalább egy év felkészülési időt kell biztosítani.

Az államigazgatás harmadik szintjének, a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény csak annyiban módosított a családok támogatásáról szóló jogszabályon, hogy a korábbi gyámhivatal, illetve a gyámhatóságként eljáró jegyző kategóriákat egységesen gyámhatóságra javította. Azaz, a családok támogatásával összefüggő jegyzői feladat- és hatáskörök átkerültek a járási (fővárosi kerületi) hivatalhoz.

<sup>347</sup> Fontos kiemelni, hogy a 31/2012. (VI. 29.) AB határozat a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 8. §-ának 2012. július elsejei hatálybalépését felfüggesztette, majd a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat mind a 7., mind pedig a 8. §-t megsemmisítette. A 7. § a családi jogállás keletkezéséről, a 8. § pedig a törvényes öröklés kérdéseiről rendelkezett.

A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvény kiegészítette a nevelési ellátás jogosultsági szabályait. A jogszabály kimondta, hogy nevelési ellátásra jogosult - a gyermekre tekintettel folyósított iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától a gyermek tizennyolcadik életévének betöltéséig - az a személy, aki tizenhatodik életévét betöltött, a sajátos nevelési igény tényét megállapító szakértői vélemény alapján középsúlyosan vagy súlyosan értelmi fogyatékos, illetve siketvak gyermeket nevel, valamint aki tizenhatodik életévét betöltött gyermeket nevel, aki tankötelezettségét fejlesztő nevelés-oktatás, vagy fejlesztő iskolai oktatás keretében teljesítette. Az indokolás felhívja a figyelmet arra, hogy a módosítás háttérében a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény áll, amely a tankötelezettség korhatárát tizenhat éves korra szállította le. A korábbi szabályok alapján a tanköteles kor betöltését követően családi pótlék csak akkor jár, ha a gyermek továbbra is tanul. Tizennyolc éves kor felett ugyanakkor, legfeljebb ötven százalékos megtartott egészségi állapot fennállása esetén a személy - a tanulmányai folytatásától függetlenül - saját jogon lehet jogosult a családi pótlék másik típusára, a nevelési ellátásra. A miniszteri indokolás szerint a módosítás célja, hogy biztosítsa, hogy a legsúlyosabb állapotú, sajátos nevelési igényű gyermekek akkor is megkaphassák a családi pótlékot, ha tizenhat éves koruk betöltését követően tanulmányokat már nem folytatnak. Ilyen esetben a családi pótlék - nevelési ellátásként - a gyermek nagykorúvá válásáig jár. E módosítás 2013. április 1-jén lépett hatályba.

A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvény által bevezetett másik, 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítás az intézményben élő, nevelésbe vett gyermek családi pótléka felhasználásáról rendelkezik. Az új szabály értelmében a gyermekotthon vezetője, a javítóintézet igazgatója vagy a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója a gyermekotthonban, javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő és gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre tekintettel járó családi pótlék teljes összegét a gyermek teljes körű ellátására vagy ellátásának kiegészítésére használja fel. A szociális intézmény vezetője a szociális intézményben elhelyezett gyermekre tekintettel járó családi pótlék teljes összegét a teljes körű ellátás biztosítására vagy annak kiegészítésére használja fel. A miniszteri indokolás szerint e

módosítással összességében nem változik az egy-egy gyermek teljes körű ellátására fordítható összeg nagysága, de a rendelkezésre álló keretet az intézmények vezetői rugalmasabban, a családi pótlék céljának megfelelően használhatják fel.

A következő, kisebb jelentőségű módosítást az önkormányzati segély kialakításával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi LXXV. törvény valósította meg, amely szerint a családi pótlék természetbeni formában történő biztosításához kapcsolódóan 2013. január 1-jétől már nem a települési önkormányzatok, hanem a fővárosi, megyei kormányhivatalok rendelkeznek családtámogatási folyószámlával.

A második Orbán-kormány hivatali idejére eső utolsó módosítások 2014. január 1-jén léptek hatályba, azonban három módosító törvény által.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CCV. törvény a hivatásos nevelőszülőre és a nevelőszülőre vonatkozó szabályok hatályon kívül helyezésével egyértelművé tette, hogy a nevelőszülő csak a saját gyermekei után jogosult gyermekgondozási segélyre és gyermeknevelési támogatásra, a nála elhelyezett gyermekek után nem.

Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CCXXIV. törvény átalakította a gyermekgondozási segély folyósítására vonatkozó szabályokat. A módosító törvény kimondta, hogy a korábbi szabályokban megjelölt jogosultakon kívül, de az ott meghatározott feltételek mellett a gyermek szülőjének vér szerinti, örökbe fogadó szülője, továbbá annak együtt élő házastársa (azaz a nagyszülő) is jogosult a gyermekgondozási segélyre, ha a gyermek az első életévét betöltötte, a gyermek gondozása, nevelése a szülő háztartásában történik, a gyermek szülei írásban nyilatkoznak arról, hogy a gyermekgondozási segélyről lemondanak és egyetértenek a gyermekgondozási segélynek nagyszülő részéről történő igénylésével, és a szülő háztartásában nincs másik olyan gyermek vagy ikergyermek, akire tekintettel gyermekgondozási segélyt folyósítanak.

Ahogy az indokolás is kifejti, az új szabály biztosítja a szülők számára annak lehetőségét, hogy a gyermekgondozási segély - a jogosultsági idő lejártáig - akkor is továbbfolyósításra kerüljön, ha testvér születése miatt a szülő terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre



válna jogosulttá. Továbbra is érvényesül ugyanakkor az a rendelkezés, amely szerint a szülők közül egyidejűleg csak az egyikük veheti igénybe az ellátást. A rendelkezés tisztázza, hogy egy családban akkor sem lehet két személy jogosult gyermekgondozási segélyre, ha az egyik gyermekgondozási segély jogosultja a nagyszülő lenne.

A módosító törvény átalakította a kereső tevékenység folytatásának szabályait is. Ennek megfelelően a jogszabály kimondja, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy - ide nem értve a nagyszülőt, az örökbe fogadó szülőt, továbbá a kiskorú szülő gyermekének gyámját - kereső tevékenységet a gyermek egyéves koráig nem folytathat, a kereső tevékenységre vonatkozó korlátokat pedig hatályon kívül helyezi. A gyermekgondozási segélyben részesülő nagyszülő kereső tevékenységet a gyermek hároméves kora után, heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik. A fenti szabályok alkalmazásában nem minősül keresőtevékenységnek a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében folytatott tevékenység. Ezzel a módosítás megteremti annak a lehetőségét, hogy a szülő a gyermek egyéves korát követően a gyermekgondozási segély folyósítása mellett teljes munkaidőben munkát vállalhasson, mindennemű korlátozás nélkül. Látható, hogy a módosítás az örökbefogadói, valamint a nagyszülői gyermekgondozási segélyre vonatkozó keresőtevékenység-korlátot nem érinti.

A gyermekgondozási támogatásokkal kapcsolatban a módosító törvény az alábbi új szabályokat is bevezette. Ha a szülők egyidejűleg több gyermek után lennének jogosultak a gyermekgondozási támogatás egyik vagy mindkét formájára, úgy a támogatást csak egy jogcímen, és csak az egyik szülő részére lehet megállapítani, kivéve az egyazon várandósságból született ikergyermekek esetét, amikor is a gyermekgondozási segélyre való jogosultság egyidejűleg legfeljebb két gyermekre tekintettel állhat fenn azzal, hogy az egyazon várandósságból született ikergyermekeket egy gyermeknek kell tekinteni. A több gyermekre tekintettel járó gyermekgondozási támogatások együttfolyósítására vonatkozó rendelkezéseket egyrészt a 2013. december 31-ét követően született, illetve a jogosult háztartásába került első gyermekekre kell alkalmazni, másrészt azon családok esetén, ahol a 2014. január 1-jét megelőzően született, gyermekgondozási segélyre jogosító életkorú gyermeknek 2013. december 31-ét követően testvére születik (illetve új gyermek kerül a háztartásba).

A családok támogatásáról szóló törvény együttfolyósítási szabályait két módosító jogszabály is érintette. Az eddigiekben tárgyalt 2013. évi CCXXIV. törvény értelmében nem jár gyermekgondozási támogatás annak a személynek, aki a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben megjelölt rendszeres pénzellátás valamelyikében részesül, ide nem értve a gyermekgondozási segélyre való jogosultság esetében a társadalombiztosítási nyugellátást, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény szerint társadalombiztosítási nyugellátással egy tekintet alá eső ellátást, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által folyósított ellátásokról szóló kormányrendelet alapján folyósított ellátást, az egyházi jogi személy által folyósított egyházi, felekezeti nyugdíjat, a korhatár előtti ellátást, a szolgálati járandóságot, a balettművészeti életjáradékot, az átmeneti bányászjáradékot, a terhességi-gyermekágyi segélyt valamint a gyermekgondozási díjat, továbbá a rehabilitációs járadékot, rokkantsági járadékot, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait, a bányászok egészségkárosodási járadékát. A felsorolás újdonsága, hogy a szülők számára biztosítja annak lehetőségét, hogy a gyermekgondozási segély - a jogosultsági idő lejártáig - akkor is továbbfolyósításra kerüljön, ha testvér születése miatt a szülő terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre válna jogosulttá.

A Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCIII. törvény az együttfolyósítási szabályok másik csoportját érintette a kiemelt ápolási díj bevezetésével összefüggésben és kimondta, hogy a gyermekgondozási támogatás a korábbi szabályokban megjelölt ellátásokon túl a kiemelt ápolási díj vagy az emelt összegű ápolási díj mellett is folyósítható.

A társadalombiztosítás rendszerében található, gyermekvállaláshoz kötődő pénzbeli ellátásokat is több módosítás érte e négyéves ciklusban. Az elsőt az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXIII. törvény vezette be, amely az egyidejűleg igénybe vehető ellátások szabályait érintette. Tekintettel arra, hogy az egyes ellátások között a biztosított, illetve a szülő a jogosultság fennállása alatt választhat, a módosító törvény kimondta, hogy a táppénz, a baleseti táppénz, a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás folyósítása alatt választott újabb ellátásra való jogosultságot a biztosított, illetve a szülő által megjelölt időponttól kell megállapítani, feltéve, hogy a jogosultság feltételeivel már

ekkortól rendelkezik. A választott újabb ellátást a korábban megállapított ellátás folyósításának megszüntetését követő naptól kell folyósítani. A választott újabb ellátás visszamenőlegesen járó összegét csökkenteni kell az újabb ellátásra való jogosultság kezdő napjától a korábban megállapított ellátás folyósítása megszüntetésének napjáig kifizetett ellátás nettó összegével. Az ellátások közötti különbséget kamatmentes kifizetésére a csökkentés teljesítését követő három munkanapon belül kerül sor.

Vagyis mivel gyakran előfordul, hogy a biztosítottak szeretnék visszamenőleg érvényesíteni a pénzbeli ellátás iránti igényüket a gyermekgondozási segély visszafizetése mellett, ennek jogszabályi akadályait számolja fel e rendelkezés.

A módosító törvény kimondja továbbá, hogy ha a terhességi-gyermekágyi segély iránti kérelem a szülés várható időpontját megelőző huszonnyolc napnál korábban kerül benyújtásra, akkor a kérelem elbírálására vonatkozó határidő a szülés várható időpontját megelőző huszonnyolcadik napon kezdődik. Ezzel párhuzamosan azt is megállapítja a módosító törvény, hogy amennyiben a gyermekgondozási díj iránti kérelem a szülési szabadság vagy az annak megfelelő időtartam lejártát megelőzően kerül benyújtásra, a kérelem elbírálására vonatkozó határidő kezdőnapja a szülési szabadság, illetve az annak megfelelő időtartam lejártát követő nap. E rendelkezések törvénybe iktatása az indokolás szerint azt a célt szolgálja, hogy ha a biztosított egy időben nyújt be több - adott esetben egymást követő - ellátás iránti kérelmet, megállapítható legyen, hogy a kérelmek elbírálására vonatkozó határidő mikortól kezdődik, így az egészségbiztosító meg tud felelni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben meghatározott ügyintézési határidőnek.

Fentiekén kívül a módosító törvény kimondja, hogy a nevelőszülő és a helyettes szülő nem jogosult gyermekgondozási díjra.

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXI. törvény a passzív táppénzzel kapcsolatos szabályokat módosítja. A miniszteri indokolás e módosítást azzal támasztja alá, hogy a biztosítási jogviszony megszűnését követően járó táppénz, azaz a passzív táppénz ellentétes mind a táppénzre vonatkozó alapelvekkel, mind pedig a biztosítási elvvel, az elsősorban szolidáris elemeket tartalmaz. A táppénz alapvető rendeltetése, hogy a keresőképtelenség idejére a kieső keresetet pótolja, azonban a biztosítási jogviszony alapjául szolgáló jogviszony megszűnését követően az érintett személynek már nincs

jogviszonya, és ezzel együtt olyan kieső keresete, amelyet a táppénzzel kellene pótolni. Ennek megfelelően a módosító törvény mind a terhességi-gyermekágyi segély, mind pedig a gyermekgondozási díj vonatkozásában hatályon kívül helyezte a biztosítás megszűnését követő táppénz kategóriáját.<sup>348</sup>

2012. január 1-jével két törvény is módosításokat léptetett hatályba az egészségbiztosítás gyermekvállaláshoz kötődő pénzbeli ellátásai vonatkozásában. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény a rehabilitációs ellátásra vonatkozó új rendelkezéseket iktatta be a törvénybe.

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXVI. törvény pedig a terhességi-gyermekágyi segélyre állapít meg új szabályokat. A korábbi rendelkezés mellett, amelynek értelmében a terhességi-gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra jár, kimondja, hogy a terhességi-gyermekágyi segély főszabály szerint legfeljebb a gyermek születését követő 168. napig jár. Tekintettel arra, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre eddig kizárólag a szülő nő, illetve a csecsemőt örökbe fogadni szándékozó nő volt jogosult, a módosító törvény bővíti a jogosultak körét. Ennek értelmében terhességi gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartam még hátralévő tartamára

- b) annak a gyámnak is jár, aki a csecsemőt jogerős döntés alapján gondozza, a kirendelés napjától,
- c) a csecsemőt gondozó vér szerinti apának is jár, ha a szülő nő az egészségügyi szolgáltató által igazoltan, az egészségi állapota miatt kikerül abból a háztartásból, ahol a gyermeket gondozzák, az igazoláson feltüntetett naptól ezen egészségi állapot fennállásáig,
- d) a csecsemőt gondozó vér szerinti apának is jár, ha a szülő nő meghal, az elhalálozás napjától,
- e) annak a férfinak is jár, aki a csecsemőt örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette, ha a gyermeket vele együtt örökbe fogadni szándékozó nő az egészségügyi szolgáltató által igazoltan, az egészségi állapota miatt kikerül abból a háztartásból,

<sup>348</sup> Érdemes rögzíteni, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról rendelkező 2011. évi XXXI. törvény módosította a táppénz felső korlátját és bevezette azt a rendelkezést, amelynek értelmében a táppénz egy napra járó összege nem haladhatja meg a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszáz százalékának (a korábbi négyszáz százalék helyett), a biztosítási jogviszony megszűnését követően a minimálbér 150 százalékának harmincad részét. A 2011. évi LXXXI. törvény pedig a fentiekkel összhangban hatályon kívül helyezte a biztosítási jogviszony megszűnésére vonatkozó százötven százalékos szabályt is.

ahol a gyermeket gondozzák, az igazoláson feltüntetett naptól ezen egészségi állapot fennállásáig,

f) annak a férfinak is jár, aki a csecsemőt örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette, ha a gyermeket örökbe fogadni szándékozó nő meghal, az elhalálozás napjától,

g) annak a férfinak is jár, aki a csecsemőt egyedül vette örökbefogadási szándékkal nevelésbe, a gondozásba vétel napjától,

ha rendelkeznek két éven belül 365 nap biztosítási idővel.

2012. július 1-jén léptek hatályba az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény változtatásai. A módosító törvény megteremti annak a lehetőségét, hogy abban az esetben, ha a pénzbeli ellátásra jogosult személy részére az ellátás elbírálása a szükséges adatok hiánya miatt harminc napnál hosszabb időt vesz igénybe, a jogosult részére előleg kerüljön folyósításra, annak érdekében, hogy az ellátásra jogosult ez idő alatt se maradjon ellátatlanul. Ennek megfelelően a törvény kimondja, hogy pénzbeli ellátásra való jogosultság esetén, amennyiben a pénzbeli ellátás összege az elbíráláshoz szükséges adatok hiánya miatt harminc napon belül<sup>349</sup> nem határozható meg, a rendelkezésre álló adatok alapján az igénylő részére végzésben előleget kell megállapítani. A pénzbeli ellátás határozattal történő megállapításakor a pénzbeli ellátás összegébe a folyósított előleg összegét be kell számítani. Ezzel összefüggésben a jogalkotó meghatározza azokat a szabályokat is, amelyeket a folyósított előleg visszafizetésének különböző eseteiben kell alkalmazni.

2013. január 1-jétől az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXII. törvény lehetővé teszi, hogy az egészségbiztosító méltányosságból ne csak a biztosítottat, hanem a kizárólag egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyt is indokolt esetben segélyben részesíthesse.

Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVII. törvény az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak megállapítási szabályait érintette. A módosítás értelmében az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai összegének megállapításánál az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelmet kell figyelembe venni, szemben a korábbi

---

<sup>349</sup> Később az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény értelmében a harminc napos határidő huszonegy napra változott.

szabállyal, amely szerint a megállapításnál alapul vett jövedelem az volt, amely után a biztosított pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett volt.

A módosító törvény új rendelkezésként beiktatja, hogy a terhességi-gyermekágyi segély megállapításakor határozatban kell rendelkezni az ellátás folyósításának időtartamáról és naptári napi összegéről. Ugyanazon személy részére ugyanazon gyermeke jogán ismételten benyújtott terhességi-gyermekágyi segély, valamint gyermekgondozási díj iránti kérelmet újra elbírálni nem lehet, ezen ellátásokat azok időtartama alatt a fenti határozatban megállapított összegben kell folyósítani.

A második Orbán-kormány hivatali ideje alatt bekövetkezett utolsó változás alaposan átalakította az egészségbiztosítás gyermekvállaláshoz kötődő pénzbeli ellátásait. Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény az alábbi változásokat vezette be, a miniszteri indokolás szerint a gyermekvállalás ösztönzése, az élveszületések számának növelése<sup>350</sup>, a gyermekvállalás és nevelés, valamint a kisgyermekes szülők számára a munkaerőpiacra való visszatérés feltételeinek javítása érdekében.

A korábbi szabályok értelmében ugyanazon biztosítási jogviszony alapján egyidejűleg egy gyermekgondozási ellátás vehető igénybe, tekintet nélkül arra, hogy esetleg több gyermek után is járna az ellátás. Az indokolás szerint a többgyermekes családmodell vonzóbbá tétele, valamint a családok támogatása érdekében a gyermekgondozási ellátások folyósítása ideje alatt született újabb gyermek esetén a korábbi ellátás nem szűnik meg, hanem továbbfolyósításra kerül a jogosultsági idő teljes időtartamára.

A szülők a közös háztartásban élő gyermekeik jogán egyidejűleg több gyermekgondozási ellátásra is jogosultak lesznek, azzal a korlátozással, hogy a gyermekgondozási segély esetében legfeljebb két gyermekgondozási segély együttes folyósítására van lehetőség. A közös háztartásban élő gyermek jogán a gyermekgondozási ellátásokat a szülők választása szerint bármelyik szülő igénybe

---

<sup>350</sup> Kérdés, hogy az élveszületések számát a pénzbeli családtámogatási ellátásokkal lehet-e növelni. Az élveszületések számának növelése inkább egészségügyi kérdés. Amennyiben erre irányuló pénzbeli ellátást tervez a kormányzat, leginkább a korábbi várandóssági pótlékhoz hasonló támogatási formával érhetne el némi eredményt, ami a magzati élet védelmére, a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételek megteremtésére szolgál, vagy esetleg a terhesség-megszakítás szabályozásával, ami viszont nem a pénzbeli ellátások tárgykörébe tartozik és e téren az állam beavatkozása a XXI. században rengeteg kérdést és vitát generálna. A miniszteri indokolás szerencsétlen megfogalmazása valószínűleg inkább erre irányul, vagyis arra, hogy a megfogant gyermeket minél több esetben vállalják a szülők, támaszkodva a később igénybe vehető pénzbeli ellátások nyújtotta biztonságra.

veheti, azzal a korlátozással, hogy egyidejűleg mindkét szülő nem vehet igénybe gyermekgondozási ellátást.

Új szabályt iktatott be a módosító törvény az ikergyermekekkel kapcsolatban és kimondta, hogy ikergyermekek esetén a gyermekgondozási díj a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a főszabály szerinti időtartamot követően további egy évig jár.

Módosultak a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kizáró szabályok is. Így nem jár a gyermekgondozási díj, ha

- a) a jogosult a gyermek egy éves kora előtt bármilyen jogviszonyban díjazás - ide nem értve a szerzői jog védelme alatt álló alkotásért járó díjazást és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenység díjazását - ellenében munkát végez, vagy hatósági engedélyhez kötött keresőtevékenységét személyesen folytatja;
- b) a jogosult a gyermek egy éves kora előtt - munkavégzés nélkül - megkapja a teljes keresetét, ha a keresetét részben kapja meg, csak az elmaradt kereset után jár gyermekgondozási díj;
- c) a jogosult egyéb rendszeres pénzellátásban - ide nem értve a táppénzt, a baleseti táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segélyt, a gyermekgondozási díjat, a gyermekgondozási támogatást, az álláskeresési járadékot és segélyt, a vállalkozói és a munkanélküli járadékot, valamint az álláskeresést ösztönző juttatást - részesül;
- d) a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, nevelésbe vették, továbbá ha harminc napot meghaladóan bentlakásos szociális intézményben helyezték el;
- e) a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben (bölcsőde, családi napközi, házi gyermekfelügyelet) helyezték el, kivéve, ha a gyermek egy éves kora után a jogosult keresőtevékenységet folytat, továbbá ide nem értve a rehabilitációs, habilitációs foglalkozást nyújtó intézményi elhelyezést;
- f) a jogosult előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés, elzárás büntetését tölti;
- g) a gyermekgondozási díj első igénybevétele a gyermek egy éves kora után kezdődik, az első igénybevétel első napjától számított hatvan napig, ha a jogosult bármilyen jogviszonyban díjazás - ide nem értve a szerzői jog védelme alatt álló alkotásért járó díjazást és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenység díjazását - ellenében munkát végez vagy hatósági engedélyhez kötött keresőtevékenységet személyesen folytat, kivéve, ha az igénylő a gyermekre

tekintettel terhességi-gyermekágyi segélyt vett igénybe, vagy a gyermekgondozási díjban részesülő meghal.

E rendelkezések legnagyobb újdonsága, hogy míg a korábbi szabályok szerint a gyermekgondozási díj folyósítása mellett a munkavégzés nem volt megengedett, és a gyermekgondozási segély folyósítása idején a gyermek egyéves korát követően legfeljebb heti harminc órában lehetséges a munkavégzés, addig e törvénymódosításnak köszönhetően lehetségessé válik a gyermekgondozási díj és segély folyósítása melletti korlátlan munkavégzés.<sup>351</sup> Ugyanakkor a gyermek korai fejlődése zavartalanságának biztosítása indokolja, hogy a korlátlan munkavállalás lehetősége csak a gyermek egy éves korát követően nyílik meg.

Végül az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kiterjeszti a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató, a jogosultsági feltételeknek megfelelő hallgatók részére<sup>352</sup>; a miniszteri indokolás értelmében a fiatalabb életkorban történő gyermekvállalás érdekében. Erre vonatkozóan a módosító törvény az alábbiak szerint rendelkezik.

Az általános szabályoktól<sup>353</sup> eltérően gyermekgondozási díjra jogosult az a szülő nő is, aki a következő feltételek mindegyikének megfelel:

- a) az általános jogosultsági szabályok alapján gyermekgondozási díjra nem jogosult,
- b) a gyermeke születését megelőző két éven belül államilag elismert felsőoktatási intézményben magyar nyelvű nappali képzésben legalább két félév aktív hallgatói jogviszonnal rendelkezik, azzal, hogy egy félévre csak egy aktív hallgatói jogviszony vehető figyelembe,
- c) a gyermeke a hallgatói jogviszony fennállása alatt vagy a hallgatói jogviszony szünetelését, illetve megszűnését követő egy éven belül születik,
- d) a gyermeket saját háztartásában neveli,

<sup>351</sup> A kormányzati kommunikációban ezen újítást említik gyakran „GYED Extra”-ként.

<sup>352</sup> A kormányzati kommunikációban ezen újítást említik gyakran „Diplomás GYED”-ként.

<sup>353</sup> Gyermekgondozási díjra jogosult

a) a biztosított szülő, ha a gyermekgondozási díj igénylését - a gyermeket szülő anyja esetén a szülést - megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt,

b) a terhességi-gyermekágyi segélyben részesült anya, akinek a biztosítási jogviszonya a terhességi-gyermekágyi segély igénybevételének időtartama alatt megszűnt, feltéve, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultsága a biztosítási jogviszonyának fennállása alatt keletkezett és a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt, és a gyermeket saját háztartásában neveli.



- e) magyar állampolgár vagy másik EGT tagállam állampolgára, és  
 f) a szülés időpontjában rendelkezik magyarországi bejelentett lakóhellyel.

A fenti feltételek alapján megállapított gyermekgondozási díj a gyermek születésének napjától a gyermek egyéves koráig jár.<sup>354</sup> Ugyanezen feltételeknek megfelelő vér szerinti apa akkor jogosult gyermekgondozási díjra, ha a szülő nő meghal, vagy a felsorolt feltételek valamelyikének nem felel meg és az általános szabályok alapján gyermekgondozási díjra nem jogosult. A vér szerinti apa részére a gyermekgondozási díj a jogosultsági időből igénybe nem vett időszakokra jár, de legfeljebb a gyermek egy éves koráig.

Fontos kiemelni, hogy e módosító rendelkezések értelmében a biztosítottakra vonatkozó szabályoktól eltérően a gyermek születésekor nem terhességi-gyermekágyi segély kerül folyósításra, hanem már a születés napjától gyermekgondozási díj jár a gyermek egyéves korának betöltéséig.

A fenti feltételek alapján a szülő nő, vagy a vér szerinti apa részére megállapított gyermekgondozási díj havi összege a felsőfokú alapképzésben, felsőfokú szakképzésben vagy felsőoktatási szakképzésben, valamint a szakirányú továbbképzésben részt vevő hallgató esetén a jogosultság kezdő napján érvényes kötelező legkisebb munkabér hetven százaléka<sup>355</sup>, a mesterképzésben, egységes, osztatlan képzésben vagy doktori képzésben részt vevő hallgató esetén a jogosultság kezdő napján érvényes garantált bérminimum<sup>356</sup> hetven százaléka.

### V.7.3. Értékelés

Látható, hogy a második Orbán-kormány hivatali ideje a pénzbeli családtámogatási ellátások szempontjából nem telt eseménytelenül. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény gyakorlatilag néhány havonta módosult, és ami a korábbi ciklusokhoz képest is újdonság, hogy a társadalombiztosítás rendszerében található, gyermekvállaláshoz kapcsolódó egészségbiztosítási ellátások is mélyreható változásokon mentek keresztül e négy év alatt. Ami a változások

<sup>354</sup> Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény pontosította, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre jogosultsághoz szükséges előzetes 365 napi biztosítási időbe nem számít bele a hallgatói jogviszony alapján megállapított gyermekgondozási díj folyósításának ideje.

<sup>355</sup> A módosító törvény hatályba lépésének napjától, 2014. január 1-jétől a kötelező legkisebb munkabér 101 500 forint, ennek megfelelően a fenti esetben a gyermekgondozási díj 71 050 forint.

<sup>356</sup> A módosító törvény hatályba lépésének napjától, 2014. január 1-jétől a garantált bérminimum 118 000 forint, ennek megfelelően a fenti esetben a gyermekgondozási díj 82 600 forint.

kormányprogrammal való összhangját illeti, ismét nehéz megállapításokat tenni, tekintettel arra, hogy a program kevés konkrét célkitűzést tartalmazott.

A kormányprogram által gyakran hangoztatott kijelentés, amely az „elmúlt nyolc év” politikájának hibáira hívja fel a figyelmet, a családok támogatásával kapcsolatban is megjelenik a programban. Fontos azonban rögzíteni, hogy a második Orbán-kormány „az elmúlt nyolc év torz politikájából” néhány elemet megőrzött. A Bajnai-kormány tervezte bevezetni például a családi pótlékra való jogosultság felső korhatárának huszonhárom helyett húsz éves korra való leszállítását, de mire az erre vonatkozó törvényi rendelkezés hatályba lépett volna, addigra a második Orbán-kormány került hatalomra. A második Orbán-kormány pedig teljes mértékben átszervezte a családok támogatásáról szóló törvényben foglalt pénzbeli ellátásokat. Ugyanakkor bevezette, hogy a családi pótlék, pontosabban az iskoláztatási támogatás a gyermek húsz éves koráig jár.

E mellett, a második Orbán-kormány jónéhány olyan jogintézményt is megtartott, sőt, továbbfejlesztett, amely a Gyurcsány-kormányokhoz és a Bajnai-kormányhoz kötődik. Így megőrizte a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtásának lehetőségét, sőt, ötven helyett száz százalékra emelte a pénzbeli ellátás természetbeni támogatássá konvertálásának potenciális arányát.

A baloldali kormány a ciklus vége felé hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, amelynek értelmében a családi pótlék összegének emeléséről az Országgyűlés évente legalább egy alkalommal dönt. Sajnálatos módon, ezt is megőrizte a második Orbán-kormány a családok pénzbeli támogatásának szabályozásában, ugyanis a ciklus alatt egyszer sem emelték a családi pótlék összegét. A családtámogatások összegének változatlansága miatt a családok gyermekek utáni pénzbeli ellátásából származó jövedelmének reálértéke csökkent.<sup>357</sup> „Az ellátás legnagyobb problémája az alacsony színvonal és a kötelező indexálás hiánya okozta folyamatos értékvesztés. Jelenleg megközelítőleg 2 millió gyerek, 1,2 millió család részesül az ellátásban, amely a szegénységi kockázat függvényében kisebb mértékben differenciált. A családi pótlék 2008-ban elvégzett utolsó emelése óta az ellátás összege változatlan, így a reálértékének csökkenése meghaladja a 20 százalékot. Ezzel együtt a

<sup>357</sup> Darvas Ágnes - Farkas Zsombor: A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. *Esély* 2012/6. 36. o.

szegénységcsökkentő hatása, amely ugyan elmarad az elmúlt időszak legkedvezőbb, 2006-ra jellemző szintjétől, még mindig jelentős.”<sup>358</sup>

Szintén a Bajnai-kormány hivatali ideje alatt került bevezetésre az a jogszabálymódosítás, amelynek értelmében a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra jogosultsághoz szükséges előzetes biztosítási idő a korábbi száznyolcvan napról háromszázhatvanöt napra változott, amit továbbra is két év alatt kell megszerezni. Ezen kívül mindkét ellátás esetében az előzetes biztosítási időbe a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejéből mindösszesen száznyolcvan napot lehetséges beszámítani, a korábbi korlátlan beszámítás helyett, valamint nem számítható be a korábbi szabályozással ellentétben a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának időtartama. A második Orbán-kormány ezeket az akkor új intézkedéseket is átvette.

Természetesen a gyermekgondozási díj említésekor szükséges kiemelni azt is, hogy a második Orbán-kormány ezen ellátás igénybevételi idejét visszaállította két évről három évre, ebben a vonatkozásban valóban megfosztva a családok pénzügyi támogatásának rendszerét az elmúlt nyolc év torz politikájától.<sup>359</sup>

A pozitív jogalkotási eredmények között első helyen kell rögzíteni a családtámogatási ellátások és a mellettük végezhető kereső tevékenység szabályozásának újdonságait. Ahogyan a dolgozat bevezető fejezeteiben is rögzítésre került, az elmúlt évek családpolitikai szakirodalmának új iránya középpontjában a rugalmas családpolitika, a választhatóság fontossága áll. Ebben pedig a második Orbán-kormány komoly eredményeket ért el. Bár nem a kormányprogram, hanem a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció mondta ki, hogy a nőikkel szembeni hagyományos szerepelvárás erőltetése helyett a választhatóságot szükséges biztosítani, ennek az elvárásnak a lehetőségekhez mérten eleget tett a kormány.

„A kampány idején a Fidesz-KDNP politikusai többször tettek ígéretet arra, hogy a Bajnai-kormány a családtámogatásokat érintő megszorításait kormányra kerülésük esetén vissza fogják vonni, és egy az 1998 és 2002 között életben lévő rendszerhez hasonló szisztémát vezetnek be.”<sup>360</sup> Ebben a vonatkozásban az ígéret teljesült is: a második Orbán-kormány sok tekintetben visszatért az első ciklusa alatt

<sup>358</sup> Darvas Ágnes - Farkas Zsombor - Győri Péter - Kósa Eszter - Mózer Péter - Zolnay János: A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. Esély 2013/6. 93. o.

<sup>359</sup> Bár a gyermekgondozási díj jogosultsági idejének háromról két évre csökkentését csak a nyolc éves időszak utolsó évében vezette be a baloldali kormány.

<sup>360</sup> A Fidesz-KDNP ígéretei és második Orbán-kormány első másfél éve – Elemzés. Budapest, 2012. Magyar Progresszív Intézet. 32. o.

bevezetett családtámogatási szabályozáshoz. Ismét két részre bontotta a családi pótlékot, nevelési ellátásra és iskoláztatási támogatásra.<sup>361</sup> A családi pótlék két külön ellátásra bontásával ismét megjelent a szabályozásban a családi pótlék tankötelezettség teljesítéséhez kötése. E jogintézmény szabályozása azonban a ciklus során egyre szigorúbbá vált. A rendelkezés hatályba lépésekor, 2010. augusztus 30-án a tankötelezettség teljesítésének elmulasztása végső jogkövetkezménye az ellátás felfüggesztése volt. 2011. január 1-jétől – értelemszerűen – az ellátás felfüggesztését csak a családban élő gyermek esetén lehetett alkalmazni. 2012. január 1-jétől attól függően, hogy a gyermek a tizenhatodik életévét betöltötte, a mulasztás jogkövetkezményeként az ellátás felfüggesztésére vagy szüneteltetésére kerülhet sor. 2012. szeptember 1-jétől pedig, életkortól függetlenül a tankötelezettség teljesítése elmulasztásának szankciója az ellátás szüneteltetése. Ezzel párhuzamosan végül a jogalkotó hatályon kívül helyezte a védelemben vétel kötelező elrendeléséről szóló szabályt. A Darvas – Farkas szerzőpáros szerint az iskoláztatási támogatás feltételekhez kötésének<sup>362</sup> hatása „nem jelentős, feltehetőleg kisebb mértékben érinti a többséget, mint a hátrányos helyzetű, szegény családokat”, egyértelműen a hátrányos helyzetű, szegény családokból kikerülő (többnyire szakiskolai) tanulókat érinti nagyobb mértékben. „Az intézkedés hosszabb távú, nem szándékolt hatásaként valószínűsíthető a magántanulók számának növekedése. 2010/2011-es tanévben az 50 óránál többet hiányzó tanulók aránya az általános iskolai képzésben 2%, a szakiskolai képzésben 10,6%, a speciális szakiskolai képzésben 10,4%, míg a szakközépiskolai programokban 1,2%, a gimnáziumi képzésben 0,5% volt. A támogatás jogerős felfüggesztésére 2011. 04. 30-ig 5361 gyerek esetében került sor (70%-uk rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő).”<sup>363</sup>

A ciklus során számos olyan változás valósult meg, amelyek pozitívan értékelhetőek. A családok támogatásáról szóló törvény korábban úgy rendelkezett, hogy ugyanazon

<sup>361</sup> Az első Orbán-kormány alatt ezen ellátások összefoglaló neve nevelési ellátás volt, amelyet a legáltalánosabb esetben először családi pótlékként, majd iskoláztatási támogatásként nyújtottak. A második Orbán-kormány hivatali ideje alatt viszont az ellátás felbontása megfordult: a családi pótlék összefoglaló nevű ellátásokat először nevelési ellátásként, majd iskoláztatási támogatásként folyósítják.

<sup>362</sup> E helyütt ismét felmerülhet az első Orbán-kormány hivatali ideje alatt már felvetett kérdés, nevezetesen az, hogy univerzális ellátásnak tekinthető-e a családi pótlék az ellátás két részre bontott rendszerében, az igénybevételt ismét feltételhez kötve. Ráadásul a második Orbán-kormány ciklusa alatt még az ellátások elnevezése sem ad némileg felmentést az ellátás feltételhez kötése vonatkozásában, hiszen ebben az időszakban a támogatás mindkét típusa a családi pótlék összefoglaló nevet kapta.

<sup>363</sup> Darvas – Farkas, 2012. 36-37. o.

gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg. Az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény azonban lehetővé tette, hogy ha jogerős bírósági döntés alapján a szülők egyenlő időszakokban felváltva gondozzák gyermeküket, a családi pótlékre, 50-50%-os arányban, mindkét szülő jogosult legyen. Szintén e módosító törvénnyel a jogalkotó visszaállította a gyermekgondozási segély folyósítási idejét két évről három évre. A Darvas – Farkas szerzőpáros is „jórészt kedvező” hatást tulajdonít e változásnak, különösen a munkanélküli, munkaerőpiacra be-, illetve visszatérni nem tudó szülők vonatkozásában. Ugyanakkor közvetlen kedvezőtlen hatásként kiemelik a gyermekgondozási segély melletti munkavégzés korlátozását<sup>364</sup>, amelyet azonban 2014. január 1-jétől hatályon kívül helyezett a jogalkotó. Újdonság az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény jogintézménye, az örökbefogadói gyermekgondozási segély bevezetése, amelynek köszönhetően a gyermek örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezésének időpontjától számított hat hónap időtartamig gyermekgondozási segélyre jogosult az örökbefogadó szülő, amennyiben a gyermek az örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezéskor a harmadik életévét betöltötte, ikergyermek esetén a tankötelessé válás évét elérte, azonban a tizedik életévét még nem töltötte be. Szintén pozitív jogalkotási eredmény az ikergyermek esetén igénybe vehető gyermekgondozási segély mértékével kapcsolatos szabályozás változása, amelynek értelmében a gyermekgondozási segély havi összege ikergyermek esetén azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két gyermek esetén 200%-ával, három gyermek esetén 300%-ával, négy gyermek esetén 400%-ával, öt gyermek esetén 500%-ával, hat gyermek esetén 600%-ával.<sup>365 366</sup>

Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CCXXIV. törvény biztosítja a szülők számára annak lehetőségét, hogy a gyermekgondozási segély - a jogosultsági idő lejártáig -

<sup>364</sup> Darvas – Farkas, 2012. 35-36. o.

<sup>365</sup> A korábbi szabályozás a gyermekek számától függetlenül 200%-ban állapította meg az ellátás mértékét.

<sup>366</sup> Magyarországon 2012-ben 1424 kettésiker, 31 hármasiker szülés történt. Négyesikrek 2007 és 2012 között nem születtek, 2008-ban és 2013-ban is csak egy négyesiker-szülés volt. Ikorszülések Magyarországon. Statisztikai tükrök, 2014/9. 2. o.

akkor is továbbfolyósításra kerüljön, ha testvér születése miatt a szülő terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre válna jogosulttá. A módosító törvény átalakította a kereső tevékenység folytatásának szabályait is, amelynek köszönhetően a szülő a gyermek egyéves korát követően a gyermekgondozási segély folyósítása mellett teljes munkaidőben munkát vállalhat, mindennemű korlátozás nélkül. Lehetővé vált az egyazon várandósságból született ikergyermek esetében a gyermekgondozási segélyre való jogosultság egyidejűleg legfeljebb két gyermekre tekintettel történő megállapítása.

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXVI. törvény pedig a terhességi-gyermekágyi segélyre állapít meg új szabályokat. Tekintettel arra, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre eddig kizárólag a szülő nő, illetve a csecsemőt örökbe fogadni szándékozó nő volt jogosult, a módosító törvény bővíti a jogosultak körét, amelynek köszönhetően a terhességi-gyermekágyi segély meghatározott esetekben a gyámnak, a vér szerinti apának, és az örökbefogadó férfinak is jár. E helyütt, az ellátás apa általi igénybevételi lehetőségének bevezetését illetően érdemes felhívni a figyelmet a Németh – Vidovics-Dancs szerzőpáros kimutatására, akik rögzítik, hogy „a gyed és gyes támogatásokat bármelyik szülő, tehát az apa is igényelheti, Magyarországon azonban túlnyomó többségben még mindig az anya marad otthon a gyermekekkel: 2010-ben a 15-64 éves korosztályból gyes, gyedet és gyet-et igénybe vevők (280,6 ezer fő) mindösszesen 2,39 százaléka volt férfi.”<sup>367</sup>

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény megteremti annak a lehetőségét, hogy abban az esetben, ha a pénzügyi ellátásra jogosult személy részére az ellátás elbírálása a szükséges adatok hiánya miatt harminc napnál hosszabb időt vesz igénybe, a jogosult részére előleg kerüljön folyósításra, annak érdekében, hogy az ellátásra jogosult ez idő alatt se maradjon ellátatlanul. 2013. január 1-jétől az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXII. törvény lehetővé teszi, hogy az egészségbiztosító méltányosságából ne csak a biztosítottat, hanem a kizárólag egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyt is indokolt esetben segélyben részesíthesse.

<sup>367</sup> Németh Petra - Vidovics-Dancs Ágnes: A gyermekvállalás és a munka összeegyeztethetősége egy rugalmasabb támogatási és szabadságolási rendszer tükrében. Esély 2012/5. 12. o.

Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény bevezette, hogy a gyermekgondozási ellátások folyósítása ideje alatt született újabb gyermek esetén a korábbi ellátás nem szűnik meg, hanem továbbfolyósításra kerül a jogosultsági idő teljes időtartamára. Új szabályt iktatott be a módosító törvény az ikergyermekekkel kapcsolatban és kimondta, hogy ikergyermekek esetén a gyermekgondozási díj a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a főszabály szerinti időtartamot követően további egy évig jár. Míg a korábbi szabályok szerint a gyermekgondozási díj folyósítása mellett a munkavégzés nem volt megengedett, és mivel a gyermekgondozási segély folyósítása idején a gyermek egyéves korát követően legfeljebb heti harminc órában lehetséges a munkavégzés, lehetségessé válik a gyermekgondozási ellátások folyósítása melletti korlátlan munkavégzés engedélyezése. Végül e módosító törvény a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kiterjeszti a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató, a jogosultsági feltételeknek megfelelő hallgatók részére, amely szabályozás úttörő lépést tesz a fiatalabb életkorban történő gyermekvállalás előmozdítása érdekében. A fiatalabb életkorban történő gyermekvállalás előmozdítása pedig alkalmas lehet a vágyott gyermekszám elérésére.<sup>368</sup>

Ugyan részben a vizsgált kormányciklust, részben a harmadik Orbán-kormány hivatali idejét érinti, a teljesség kedvéért kiemelendő, hogy a ciklus során az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő. A 14/2014. (V. 13.) AB határozat értelmében a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség az által keletkezett, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaiban nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének<sup>369</sup> és XVI. cikk (1) bekezdésének<sup>370</sup> megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. Ezért az

<sup>368</sup> Lásd: II.2. fejezet. „(...) a párok minél későbbre halasztják a családalapítást, sokszor pedig olyan késői időpontra, amikor a vágyott gyermekszámot már nem tudják elérni.” Lakner, 2006. 91. o.

<sup>369</sup> Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

<sup>370</sup> Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2014. december 31-ig tegyen eleget. Erre a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény tett eleget, amelynek vonatkozó rendelkezése 2016. január 1-jétől lép hatályba.

Bár nem tartozik e dolgozat központi tárgykörébe, mégis kiemelendő a családi adókedvezmény jelentősége. A második Orbán-kormány egy új, a munkavállalást és a családalapítást együttesen támogató rendszert vezetett be, amelynek egyik legfontosabb sarokköve a családi adókedvezmény megújítása volt.<sup>371</sup> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az adókedvezményről az alábbi adatokat közölte 2012-ben: „2011. január 1-jétől szélesebb körben és nagyobb összegben vehető igénybe a gyermek utáni adókedvezmény: 1 és 2 gyermek esetében 62 500 Ft-tal, 3 és több gyermek esetében 206 250 Ft-tal csökkenthető az adóalap gyermekenként, melynek révén az egygyermekes szülők havi nettó 10 000 Ft, a kétgyermekesek 20 000 Ft, a háromgyermekesek 99 000 Ft (és e fölött gyermekenként további 33 000 Ft) kedvezményben részesülhetnek. A családi adókedvezményt 2011-ben mintegy 810 ezer szülő vette igénybe, nagyságrendileg kb. ugyanannyi gyermek után; vagyis elmondható, hogy a tanköteles kort el nem ért gyermeke(ke)t nevelő családok mintegy 42%-a, több mint 500 ezer család részesült a kedvezményben. Ennek köszönhetően a jogosult családok nettó jövedelme 2011-ben a NAV adatai szerint 159 Mrd Ft-tal, vagyis családonként több mint 300 ezer Ft-tal növekedett, sőt a zárszámadási törvény szerint még magasabb, mintegy 183 Mrd Ft volt a teljes igénybe vett összeg. (2010-ben még csak kb. 13 Mrd Ft volt az igénybe vett családi adókedvezmény összege.)”<sup>372</sup> A családi adókedvezményről Szikra úgy vélekedik, hogy „Az Orbán-kormány családpolitikája egy újfajta, fordított újraelosztási mintát jelenít meg. A rendkívül bőkezű családi adókedvezmény bevezetése nyíltan a jobb módú családokat támogatja a szegények rovására. Egy egy vagy két gyermeket nevelő család ma havonta és gyermekenként 10.000 forinttal kevesebb adót fizet, egy három vagy több gyermekes családnak viszont havonta és gyermekenként már 33.000 forinttal csökken az adófizetési kötelezettsége. 2012-ben ahhoz, hogy egy háromgyermekes család a teljes adókedvezményt kihasználhassa, közel havi 500.000

<sup>371</sup> Kormányzati tükör – Egyes kormányzati intézkedések társadalmi megítélése. Család- és közösségpolitika. Budapest, Századvég Alapítvány. 2013. 2. o

<sup>372</sup> Rövid összefoglaló a kormány családpolitikájáról - Főbb statisztikai adatok 2011/2012-re vonatkozóan. Kapocs 2012/4. 4. o.



forintos bruttó jövedelmet (vagyis az átlagjövedelem kétszeresét) kellett keresnie.<sup>373</sup> Katona szintén negatív véleményt fogalmaz meg a családi adókedvezménnyel kapcsolatban. „Amíg azokban az országokban, ahol az adókedvezmények nagy súllyal szerepelnek a pénzbeli családtámogatások között, többnyire kompenzálják az alacsony jövedelmű családokat (ún. negatív jövedelemadó), addig ilyen irányú rendelkezést a Fidesz-kormánytól nem látni. Mi több, az adójóváírás szabályainak változása miatt még a többgyermekes családok közül is többen még rosszabbul járhatnak, mint a korábbi években.”<sup>374</sup>

Összességében a dolgozat központi témáját adó pénzbeli családtámogatási ellátások rendszere meghatározó változásokon esett át a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt, amely változások többségében pozitívan értékelhetők és jelentős lépéseket tettek meg a rugalmas családpolitika megvalósítása irányában.<sup>375</sup>

## VI. Összegzés

Az értekezés központi témája a pénzbeli családtámogatási ellátások változásainak vizsgálata volt a kormányprogramok tükrében. Ehhez az elemzéshez azonban először fel kellett tární és összegezni a vonatkozó szakirodalom eddigi eredményeit. Először a családtámogatás, családpolitika kifejezések meghatározási kísérleteit foglaltam össze, amelynek eredményeképpen állást foglaltam arról, hogy az értekezés keretében mit tekintek családtámogatási ellátásnak. A dolgozatban családtámogatásnak tekintettem azokat az állam részéről a gyermekes családoknak juttatott közvetlen pénzbeli ellátásokat, amelyekre a várandósságtól a gyermek nagykorúvá válásáig a szülők jogosultságot szerezhetnek, és amelyeknek célja, hogy az állam a gyermekes családok többletterhein enyhítsen. E meghatározásnak megfelelően a vizsgálat középpontjában a családok támogatásáról szóló 1998. évi

<sup>373</sup> Szikra Dorottya: Megszorító intézkedések és ezek hatása a nemek társadalmi egyenlőségére Magyarországon. Budapest, 2013. Friedrich Ebert Alapítvány. 7. o.

<sup>374</sup> Katona Tamás: Intézkedések nélkül. Az Orbán-kormány népesedéspolitikája. In: Szeredi Péter – Szigetvári Viktor (szerk.): A forradalom fogságában. Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről. Budapest, 2011. József Attila Alapítvány. 261. o.

<sup>375</sup> Juhász azonban nem tartja egyértelműen előnyösnek a változásokat: „A Szociális Törvényen eszközölt változtatások ugyanakkor a család és munka összeegyeztetésének anyagi terheit fokozatosan a családra hárították vissza az állami, közösségi felelősségek köréből. Először a gyermekintézmények étkezési díjait emelték, majd, egy 2011 novemberében nyilvánosságra került törvénymódosító javaslat szerint lehetővé vált, hogy az önkormányzatok úgy döntsenek, hogy az önkormányzati, addig ingyenes bölcsődékben a családban a főre eső bevétel 25 %-áig költségtérítést vezessenek be (a változtatás csak az egy- vagy kétgyermekeseket érinti).” Juhász Borbála: Az Orbán-kormány politikájának elemzése a társadalmi nemek szempontjából. Budapest, 2012. Friedrich Ebert Alapítvány. 5. o.

LXXXIV. törvény ellátásainak (családi pótlék, gyermekgondozási támogatások, anyasági támogatás), valamint a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény által meghatározott, gyermekvállaláshoz kötődő ellátások (terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj) elemzése állt, amely utóbbi ellátások vonatkozásában a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény rendelkezéseit kellett alapul venni. Jelenleg a pénzbeli családtámogatási ellátások hatályos jogi szabályozása e törvényeken nyugszik, de természetesen a vizsgálat kiterjedt az ezen törvények megalkotását megelőző jogszabályokon alapuló támogatási formákra is (így főként a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvényben, valamint a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényben foglalt ellátásokra).

A jogszabály-változások vizsgálatát megelőzően, szintén a vonatkozó szakirodalmi eredmények összegzésének keretében megvizsgáltam a jóléti államok modellezési kísérleteit, különös tekintettel azokra az elméletekre, amelyek a jóléti államok kategorizálását azok családpolitikájának alapul vételével végzik el. Ez a munka hasznos adalékot nyújtott az értekezés központi témájának fogalomhasználatához, nemzetközi értelmezési környezetének ábrázolásához. Feltártam továbbá a magyar családtámogatási ellátások kialakulásának és fejlődésének folyamatát, a szociálpolitika fejlődéstörténetébe ágyazva. Bár az egyes kormányciklusok vizsgálata során is látható, hogy nincs konszenzus arról, hogy a családtámogatási ellátások a szociálpolitika részét képezik-e. Ahhoz azonban nem fér kétség, hogy az állam ráébredt az állampolgárokért való szociális felelősségére és polgáraitól egyre kiterjedtebb ellátásokkal próbált gondoskodni, amely folyamat azzal járt, hogy idővel felismerte a gyermeket vállaló családok többletterheit és ezek elismerésül - és valamelyest kompenzálásául - szociális ellátórendszerébe külön támogatásokat épített be kifejezetten a családok számára. Azaz a szociális biztonsági rendszerek folyamatos fejlődése vezetett a családtámogatások életre hívásához is, így a szociálpolitika és a családpolitika története nem választható el egymástól. E történeti vizsgálat szükséges volt ahhoz, hogy megértsük, milyen előzményei voltak a jelenlegi ellátásainknak, honnan indult a magyar családtámogatási rendszer és hová fejlődött. A szerzők többsége a pénzbeli családtámogatás kezdetét az 1912. évi XXXV. törvénycikkhez köti, a kutatás során azonban megállapítást nyert, hogy már azt megelőzően is találunk olyan jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a gyermek

születésével kapcsolatban nyújtottak anyagi kedvezményeket. Ezeket többnyire a társadalombiztosítás történeti előképeit jelentő jogszabályokban lelhetjük fel, az első e féle szabályozást pedig a magyar egészségbiztosítás első országos intézménye, az Általános Munkás Betegsegélyző és Rokkant Pénztár 1870-es életre hívása valósította meg. Érdekes megállapítása volt e kutatásnak továbbá az, hogy a rendszerváltást megelőzően gyakorlatilag kiépült az a gyermekes családokat támogató rendszer, amelynek legtöbb intézményét ma is megtaláljuk a társadalombiztosítás és a családtámogatás ellátásai között. Az is megállapítást nyert, hogy a családok pénzügyi támogatásának elemei a szó szoros értelmében fejlődésen mentek keresztül, hiszen alig találunk olyan rendelkezést, amely ne az ellátások összegének növelését, vagy a jogosultak körének kiterjesztését, az igénybevevők számának növelését célozta volna.

A szakirodalom feltárására szolgáló elméleti fejezet még egy hasznos adalékkal szolgálta az értekezés központi témájának kidolgozását. Összefoglaltam, hogy általában milyen célok motiválhatják a kormányokat arra, hogy a családtámogatási ellátásokat kialakítsák, és azok rendszerét fenntartsák. Az e vizsgálat eredményeképpen összegzett kormányzati célok adták az elméleti alapot a kormányprogramok vizsgálatához és az azokban foglalt célkitűzések azonosításához. A rendszerváltás utáni első kormányzati ciklus programjának, valamint a pénzügyi családtámogatási ellátásoknak a vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy a szerzők többségének állítása ellenére, amely szerint a családok pénzügyi támogatása e négy éves időszakban érdemben nem változott, a pénzügyi családtámogatási ellátások számos módosításon mentek keresztül, még ha ezek többsége nem is rendszerszintű reformot jelentett. Ami a jogalkotási eredmények kormányprogramhoz való viszonyát illeti, fontos kiemelni, hogy tekintettel arra, hogy a program a családok pénzügyi támogatásával kapcsolatban igen kevés konkrétumot tartalmazott, az összehasonlítást leginkább a kormányprogramban kinyilvánított prioritások mentén, a megfogalmazott értékek tükrében végeztem el. Ezen fenntartások mellett arra lehet következtetni, hogy a program által kitűzött célok részben megvalósultak.

A családi pótlék összegének folyamatos, differenciált emelése megvalósította a kormányprogram által meghatározott célt, a rászorultak megkülönböztetését a jobb helyzetben lévőkötől a normák szerinti juttatások által. Szintén a megkülönböztetett gondoskodás jele volt a három gyermekes egyedülálló szülő kategóriájának

bevezetése, továbbá a születések „sorszámának” szem előtt tartása, amelyek komoly előrelépésként értékelhetőek a célzott támogatások bevezetése irányában. Megállapítást nyert, hogy a megkülönböztetett, vagy differenciált támogatást valósította meg az 1993-ban bevezetett gyermeknevelési támogatás is, amely szabályozással a jogalkotó szintén a leginkább rászoruló szülők célzott támogatása irányába tett egy fontos lépést. A családi pótlékra való jogosultságot egyfelől kiterjesztették, másfelől ésszerűsítették a jogosultsági feltételeket; összegét pedig hat alkalommal emelték a ciklusban.

A kormány a program értelmében komoly szerepet szánt az önkormányzatoknak a szociális problémák enyhítésében, ami a szociális törvény megalkotásával némileg meg is valósult: az 1993. évi III. törvény a helyi önkormányzatok által nyújtott (de az állam által biztosított) szociális ellátások szabályozását jelenti. A szociális törvényben új családtámogatási ellátást hoztak létre, a gyermeknevelési támogatást. A program célul tűzte ki a népességcsökkenés megállítást is, ezen a téren azonban nem sikerült eredményeket elérni, és ez az elméleti fejezetek megállapításai nyomán nem is várható a pénzbeli családtámogatási ellátásoktól.

A kormányprogram által a család- és ifjúságpolitikai feladatokra vonatkozó középtávú program fő célkitűzése a magzati élet védelme, az anyaság, mint hivatás fényének és megbecsülésének visszaállítása volt a népességcsökkenés mérséklése érdekében. E tekintetben a négyéves ciklus egyfelől eredményesnek tekinthető, másfelől minimális eredményeket valósított csak meg. A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény elfogadásával az e tárgyban meghatározott középtávú célkitűzés megvalósult. Az anyaság, mint hivatás megbecsülésének visszaállítása azonban már hagyott kívánni valót maga után.

A társadalombiztosítással kapcsolatos célkitűzéseknek is csak egy része valósult meg. Elmaradt, pontosabban nem az eredeti célkitűzésnek megfelelően valósult meg a kormányprogramban tervezett, pénzügyileg elkülönítendő alapok működési rendjének kidolgozása. A kormányprogrammal összhangban azonban felváltotta a korábbi államigazgatási irányítást az önkormányzati irányítás. Egyszerűsítették a gyermekgondozási díj jogosultsági feltételeit, az anyák számára szolgálati időkedvezményt állapítottak meg a szüléshez kapcsolódóan, az anyasági segély összegét felemelték. Utóbbi ellátást végül felváltotta a biztosítási jogviszonytól független várandóssági pótlék. A gyermekgondozási segély összegét kiegészítő jövedelempótlékot nyolc alkalommal emelték a ciklus során.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy 1990 és 1994 között a két kormány valóban törekedett a kormányprogram azon általános célkitűzésének megvalósítása érdekében, hogy mindent megtegyen a családok megerősítése, támogatása érdekében, még ha a megvalósított intézkedések nem is jártak mindig kézzel fogható eredménnyel.

Az 1994-től 1998-ig tartó ciklus vizsgálatának eredményeképpen, a kormányprogramban foglalt célkitűzések és a jogalkotásban realizált intézkedések egymáshoz való viszonyával kapcsolatban megállapítható, hogy elvben a kormányprogram legtöbb eleme megvalósult. Az már más kérdés, hogy a bevezetett változások a valóságban tudták-e teljesíteni a program célkitűzései által szándékolt hatást. A témával foglalkozó szerzők állításával szemben kutatásom során megállapítást nyert, hogy a kormány a programja elveitől nem tért el a megvalósítás során, mert a pénzbeli családtámogatási ellátások többségének átalakítása során valóban a kormányprogramban célzott rászorultsági elv érvényesítésére törekedett.

A kormányprogram célul tűzte ki a jóléti szolgáltatások és a szociális juttatások, sőt, kifejezetten a családtámogatási rendszer egészének felülvizsgálatát és átalakítását, amely vizsgálat és átszervezés meg is történt, elsősorban a Bokros-csomag által. Teljes mértékben átalakult a családi pótlék rendszere, megszűnt a gyermekgondozási díj, eltörölték a várandóssági pótlékot, helyette egyszeri anyasági támogatást vezettek be, biztosítási jogviszonytól független lett a gyermeknevelési támogatás, valamint a gyermekgondozási segély, és megváltozott a terhességi gyermekágyi segély mértéke. A kormányprogram az anyasági és gyermektámogatások esetében „az egységes családszemléletű megközelítést” támogatta, amely egységesítő törekvést igazolta a családi pótlékre bevezetett jövedelmi korlátok más ellátásokra történő kiterjesztése, majd a jövedelmi korlát egységesítése.

Megvalósult a programban tervezett, a családi támogatások célzottabbá alakítása, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy ez egyfelől a magasabb jövedelműek körében a juttatások szűkítését jelentette a bevezetett jövedelmi korlátok által, másfelől azonban a szociálisan veszélyeztetett rétegek esetében az átcsoportosítás nem, vagy csak részben volt eredményes, és éppen a leginkább rászorulókat maradtak ki az ellátásból. A programban megfogalmazott szándék, a családtípusok szerinti differenciált családi pótlék megállapítás a vizsgált kormányciklusban szintén megvalósult. A kormányprogram célul tűzte ki a gyermek után igényelhető

adókedvezmények megszüntetését, amely szintén a Bokros-csomag elemeként, annak első intézkedései között 1995-ben megtörtént.

A program a gyermekgondozási díj és a gyermekgondozási segély lépcsőzetes egységesítését tervezte. Bár aligha beszélhetünk e két ellátás lépcsőzetes átalakításról, a kormányprogramban foglalt egységesítés egész egyszerűen az egyik ellátás, a gyermekgondozási díj megszüntetésével jelentett egyet, amellyel párhuzamosan a gyermekgondozási segély szabályai is megváltoztak. Azonban éppen ellenkezőleg, mint ahogyan a kormányprogram tervezte: a gyermekgondozási segély nem lett jövedelemtől független, állampolgári jogon járó juttatás.

A kormányprogram tervei értelmében a gyermekvédelmi támogatás nem biztosítási alapú ellátás többé, a kérelmezést kizáró jövedelemlafon pedig szintén a kormány eredeti terveivel összhangban csökkent. A kutatás eredménye részben cáfolta azt a szakirodalmi állítást, amely szerint a Bokros-csomag az Esping-Andersen által megállapított jóléti állam modellek közül az angolszász országokra jellemző liberális kategória magyar megvalósításának szándékát mutatja, mivel az angolszász országokra jellemző modellben a juttatások munkához kötődnek, e ciklusban pedig a kormány többek között arra is törekedett, hogy a lehető legtöbb ellátásnál megszüntesse a korábbi biztosítási elvet.

Érthető módon a Bokros-csomagra reagált családpolitikájában az első Orbán-kormány, amelynek hivatali ideje alatt ismét nagy horderejű, már-már rendszer-szintű változások érték a pénzbeli családtámogatási ellátásokat. Ezen változások kormányprogrammal való összhangjának vizsgálatakor megállapítható, hogy a programban foglalt célkitűzések részben megvalósultak. Új családtámogatási törvényt fogadtak el, amelynek köszönhetően a gyermeket nevelő családok számára átláthatóbb lett az ellátások szabályozása, és amely az eddigiektől egészen eltérő rendszert vezetett be: létrejött a nevelési ellátás, amelyet a legáltalánosabb esetben először családi pótlékként, majd iskoláztatási támogatásként nyújtanak. Új szabályozási környezetbe került a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás, amelyeket gyermekgondozási támogatásként lehet igénybe venni és szintén az új családtámogatási törvénybe került az anyasági támogatás szabályozása. A megújult pénzbeli családtámogatások egyik fontos nívója a nevelési ellátások tankötelezettség teljesítéséhez kötése, amelynek legvégső esetben a következménye az ellátás szülőltől történő megvonása lehet. Egy másik nagy jelentőségű újítás, hogy a családtámogatási rendszer kibővült az előző ciklusban megszüntetett

gyermekgondozási díjjal, bár a kormányprogrammal szemben folyósításának szabályai sokban nem tértek el a korábbi rendelkezésektől.

Az első Orbán kormány programja a családokat állította a célkitűzések középpontjába; egy méltányos, a gyermeknevelésre fókuszáló családtámogatási rendszer bevezetését, a családi élet biztonságának újratemtését, a gyermekvállalás feltételeinek javítását, az ország népességfogyásának megállítását célozta, valamint azt, hogy a gyermekvállalás ne jelentse sokaknak a szegénység vállalását is. Tény, hogy az ellátások módosítása teljes mértékben a gyermeket nevelő családok érdekében történt, különösen az előző ciklussal történő összehasonlításban igaz ez az állítás. Kifejezetten előnyös változásként tekinthetünk arra, hogy az új családtámogatási ellátórendszer minden eleme egy egységes törvényben került szabályozásra, ami nagymértékben alkalmas arra, hogy a gyermeket nevelő családok könnyebben eligazodjanak az igénybe vehető ellátások rendszerében.

A program a gyermekek után járó adókedvezmények visszaállítására a családpolitikai intézkedéssorozat egyik legfőbb elemeként tekintett, amely célkitűzés is teljesült. A vizsgált kormányciklusban a családi pótlék és a gyermekgondozási segély a kormányprogram terveivel összhangban ismét alanyi jogú ellátás lett (bár az univerzalitás az iskoláztatási támogatás esetében hagy némi kívánnivalót maga után), eltörölték a Horn-kormány alatt kialakított jövedelmi korlátok rendszerét is. Ami a családi pótlék értékmegőrzésére való törekvést illeti, az valóban csak törekvés maradt, ugyanis a négy év alatt egyszer sem emelték a pótlék összegét, ami az első Orbán-kormány 1998-as hivatalba lépése előtt gyakorlat volt, sőt, még a Bokros-csomag megszorításait követően is történt emelés, még ha az éppen a választások közeledtével is valósult meg.

A kormány programjában hangsúlyozta a nemzeti közmegegyezés fontosságát és szükségességét a családtámogatások rendszerének hosszú távú kialakítása érdekében, ez a közmegegyezés azonban – mint oly sok más kérdésben Magyarországon – nem jött létre.

A Medgyessy-kormány programja a családok pénzügyi ellátásával kapcsolatban tartalmazott néhány konkrét célkitűzést, ezek mellett a program inkább általános elveket fektetett le. A kormányprogrammal összhangban megtörtént a családi pótlék összegének „jelentős emelése”, valamint szintén a programban foglalt célnak megfelelően bevezetésre került az úgynevezett tizenharmadik havi családi pótlék. Elmaradt azonban a tervezett új, gyermekvállalással kapcsolatos ellátás bevezetése,

viszont az anyasági támogatás programban tervezett ötven százalékos emelése végül hetvenöt százalékos lett. A tervezettnél magasabb mérték azonban nem pótolhatta az elmaradt új ellátást, amely az Antall-kormány hivatali ideje alatt folyósított, majd a Horn-kormány ciklusa idején megszüntetett várandóssági pótlék szabályaihoz hasonlított volna. Ez az ellátás nagyon hiányzott a családtámogatás rendszeréből, ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy a gyermekvállalás, amelynek anyagi terhein igyekszik enyhíteni a családpolitika, nem csak a gyermek megszületésének időpontjától keletkeztet többlet-kiadásokat egy család életében, hanem már a terhesség ideje alatt is. Ha a kormányprogramban célzott, a családok teljes anyagi biztonságának garantálása nem is sikerült (és ez kétségkívül nem is az állam feladata), a Medgyessy-kormány alig több mint két éves ciklusa alatt egyértelműen pozitív változást hozott a gyermeket nevelő családok helyzetében. Az említetteken kívül kiemelkedő jelentőségű továbbá az ikergyermekkel kapcsolatos szabályozás módosítása, a családi pótlékra való jogosultsági idő meghosszabbítása, a tankötelezettség teljesítésére vonatkozó szabály eltörlése, a családi pótlék ismételt emelése 2004-ben. Tény azonban, hogy új ellátásokat nem alakított ki a kormány e ciklusban, és rendszerszintű változások sem láthatóak (leszámítva a családi pótlék egységessé tételét). A pozitív értékelés szinte csak az ellátások mértékének emeléséből fakadhat.

Az első Gyurcsány-kormány alig két évig tartó hivatali időszaka alatt bekövetkezett változások és a kormányprogram viszonyának elemzésekor első helyen kellett említeni azt a tényt, hogy a kormányprogramból kevés konkrétum derült ki a kormány családpolitikai célkitűzéseiről. Az egyik ilyen elhatározás a gyermeket nevelők munkaerőpiacra történő visszatérésével kapcsolatos, amellyel összhangban a kormány lehetővé tette, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy kereső tevékenységet folytathasson a gyermek egyéves korától, szemben a korábbi szabályozással, amelynek értelmében erre csak a gyermek másfél éves korától volt mód. A jogalkotó később tovább bővítette a gyermek egyéves kora utáni munkavállalás lehetőségét, ugyanis lehetővé vált azt is, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy a gyermek egyéves korát követően teljes munkaidőben, időkorlátozás nélkül végezhesen kereső tevékenységet. Ezek a változások a korábbi bátortalan kísérletek folytatásaiként értékelhetők a munkavállalás és gyermekvállalás közötti dilemma feloldására, amely fontos lépés a rugalmas családpolitika irányában.



A kormány programjában megfogalmazott, másik azonosítható célja volt elérni azt, hogy többlettámogatást kapjanak a legnehezebb körülmények között élő gyermekek, valamint emelt szintű ellátást tervezett biztosítani azoknak a családoknak, amelyek súlyosan fogyatékos gyermeket gondoznak. Ennek a célkitűzésnek megfelelően alakult a családi pótlék-emelés. Ez ugyanis a felnőtt korú fogyatékos személyek részére saját jogon járó ellátást a családban, vagy egyedülálló által nevelt fogyatékos gyermekekhez képest alacsonyabb összegben állapította meg, azaz valóban a súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családok többlettámogatást kaptak. Az említetteken kívül számos kisebb jelentőségű, és kevés nagyobb horderejű változás következett be a pénzübeli családtámogatási ellátások rendszerében, amelyek azonban a kormányprogram céljai között nem szerepeltek. Modernebbé vált az anyasági támogatás kifizetési rendje, amely már igen időszerű lépés volt. A vizsgált kormányciklusban két alkalommal, egyszer 4,5%-kal, majd átlagosan 84%-kal emelkedett a családi pótlék összege. Rendszerszintű változást ígért a családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény, amely a pénzübeli családtámogatási ellátások vonatkozásában valóban számos újítást eredményezett, de az ellátások rendszere lényegesen nem változott. A fentiekben már említett változtatásokon túl e módosító törvény által bővült a családi pótlékra jogosult személyek köre, azonban megszűnt a tizenharmadik havi családi pótlék intézménye. Pozitív változás, hogy a gyermekgondozási díj felső korlátja magasabb lett, azonban ezzel kapcsolatban fontos leszögezni, hogy a felső korlát ezt megelőzően három évig nem változott, ennyi év elteltével pedig nem tekinthető nagy luxusnak a 4.500 forintos emelés.

Összességében mégis elmondható, hogy a kormányváltás körülményeihez, valamint a ciklus rövidegéhez viszonyítva jelentős változásként értékelhetőek az első Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt megvalósult, többségében pozitív eredmények.

A 2006-tól 2010-ig terjedő időszak családtámogatási változásait ismét nehéz volt értékelni a kormányprogram tükrében, mert bár a programban található külön fejezet a családtámogatással kapcsolatban, az a pénzübeli ellátásokról egyáltalán nem rendelkezett.

A kormányprogram a 2006-os eredményekhez viszonyított továbblépést tett szükségessé annak érdekében, hogy az igazán rászoruló gyermekek ne csak ugyanannyit, hanem többlettámogatást kaphassanak. Ennek kimunkálása nem

valósult meg teljes mértékben. Az egyetlen igazán megkülönböztetett támogatás a családi pótlék 2008. január 1-jétől hatályos emelése volt. Bár arra vonatkozóan a jogszabály indokolása egységes, inflációkövető 4,5 százalékos emelést rögzített, valójában a leginkább rászorulóknak esetében az emelés meghaladta ezt a mértéket.

Ezen kívül, ami valamelyest a rászorulóknak megkülönböztetett támogatásaként értékelhető, az a jogszabály-módosítás, amely kimondta, hogy a gyermekgondozási díj igénybe vehető álláskeresési juttatások mellett is. Ez a módosítás lehetővé tette, hogy az álláskereső, emiatt egyébként is nehezebb anyagi helyzetben lévő szülő az álláskeresési ellátások mellett hozzájusson a gyermekgondozási díjhez. Bevezették továbbá azt, hogy a tartósan beteg gyermekre tekintettel tizennyolcadik életévének betöltéséig folyósított magasabb összegű családi pótlék egy tekintet alá essen a nagykorúvá válása után a magasabb összegű családi pótlékkal, annak érdekében, hogy ez a személyi kör más, a magasabb összegű családi pótlékban való részesülés feltételéhez kötött ellátásokhoz hozzájusson.

A második Gyurcsány- és a Bajnai-kormány hivatali ideje alatt a családok támogatásáról szóló törvény inkább eljárási kérdésekben hozott újat, a családtámogatási ellátásokra vonatkozó eljárási szabályok egyszerűsítésével, korszerűsítésével, ügyfélközpontú átalakításával. Ilyen eredményként értékelhető a családtámogatási ellátások átutalásához fűződő határidők lerövidítése, a családi pótlék iránti igény bejelentéséhez szükséges nyomtatványok és tájékoztatás törvényes képviselő részére történő kiküldésének kötelezettsége bevezetése, az anyasági támogatás kiutalása tényének születési anyakönyvi kivonatra történő feljegyzési kötelezettségének megszüntetése, a gyermek napközbeni ellátást biztosító intézményben való elhelyezése mellett is igénybe vehető gyermeknevelési támogatás, valamint a kiskorú szülőre vonatkozó szabályok kedvező változásai. Újdonságnak számított a családtámogatási ellátások rendszerében bevezetett részben természetbeni családi pótlék.

Végül egyértelműen a pozitív eredmények közé sorolható az, hogy a jogalkotó e négy év alatt két alkalommal is megemelte a családi pótlék összegét. Ezzel összefüggésben azonban egy negatív változásra is fel kell hívni a figyelmet, nevezetesen arra, hogy a jogalkotó hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, amelynek értelmében a családi pótlék összegének emeléséről az Országgyűlés évente legalább egy alkalommal dönt.

Nem értékelhető pozitív újtásként a munkáltatónál működő családtámogatási kifizetőhelyek megszüntetése, a gyermekgondozási segélyre való jogosultságnak a gyermek második életévének betöltéséhez kötése, szemben a korábbi három évvel, a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra jogosultsághoz szükséges előzetes biztosítási idő százyolcvan napról háromszázhatvanöt napra emelése, továbbá az sem, hogy mindkét ellátás esetében az előzetes biztosítási időbe a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejéből mindösszesen százyolcvan napot lehetséges beszámítani, a korábbi korlátlan beszámítás helyett, valamint nem számítható be a korábbi szabályozással ellentétben a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának időtartama. Bár végül nem lépett hatályba, de a negatív jogalkotási eredmények között lehet nevesíteni azt a szabályt is, amely szerint a középiskolában tanulmányokat folytató tanuló után a családi pótlék annak a tanévnek az utolsó napjáig jár, amely évben a huszadik életévét betölti, szemben a korábbi huszonhárom éves korhatárral.

Összességében tehát a kormányprogrammal való összevetés e ciklusban kevés eredményre vezet, az azonban megállapítható, hogy a ciklus elején a változások pozitív szándékúak voltak, míg a ciklus végéhez közeledve bevezetett módosítások egyértelműen negatív irányba mutattak a gyermeket nevelő családok számára.

A második Orbán-kormány hivatali ideje a pénzbeli családtámogatási ellátások szempontjából sem telt eseménytelenül. A családok támogatásáról szóló törvény gyakorlatilag néhány havonta módosult, és ami a korábbi ciklusokhoz képest is újdonság: a társadalombiztosítás rendszerében található, gyermekvállaláshoz kapcsolódó egészségbiztosítási ellátások is mélyreható változásokon mentek keresztül e négy év alatt.

Ami a változások kormányprogrammal való összhangját illeti, ismét nehéz megállapításokat tenni, tekintettel arra, hogy a program kevés konkrét célkitűzést tartalmazott.

A kormányprogram által gyakran hangoztatott kijelentés, amely az „elmúlt nyolc év” politikájának hibáira hívja fel a figyelmet, a családok támogatásával kapcsolatban is megjelenik a programban. Fontos azonban rögzíteni, hogy a második Orbán-kormány „az elmúlt nyolc év torz politikájából” néhány elemet megőrzött. Így a családi pótlék, pontosabban az iskoláztatási támogatásnak a gyermek húsz éves korának betöltéséhez kötését, a családi pótlék természetbeni formában történő

nyújtásának lehetőségét, a családi pótlék már-már tradicionális, évi „kötelező” emelésének figyelmen kívül hagyását, a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra jogosultsághoz szükséges háromszázhatvanöt napi előzetes biztosítási időt, amelybe a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán folytatott tanulmány idejéből továbbra is csak száznyolcvan napot lehetséges beszámítani.

A pozitív eredmények között említhető a gyermekgondozási díj igénybevételi idejének visszaállítása két évről három évre, a családtámogatási ellátások és a mellettük végezhető kereső tevékenység szabályozásának újdonságai, családi pótlék szülők közötti 50-50%-os arányú megosztásának lehetősége, a gyermekgondozási segély folyósítási idejének két évről három évre emelése, az örökbefogadói gyermekgondozási segély bevezetése, az ellátások ikergyermekekre vonatkozó szabályozásának változásai, valamint a gyermekgondozási segély továbbfolyósítási lehetőségének bevezetése a testvér születésére tekintettel. Kedvező változás továbbá a gyermekgondozási díj és segély folyósítása melletti, mindennemű korlátozás nélküli teljes munkaidős munkavállalás lehetősége; az apa által igénybe vehető terhességi-gyermekágyi segély lehetősége; a gyermekgondozási díjra való jogosultság nappali tagozatos hallgatók részére történő kiterjesztése.

Megállapítást nyert, hogy a második Orbán-kormány sok tekintetben visszatért az első ciklusa alatt bevezetett családtámogatási szabályozáshoz. Ismét két részre bontotta a családi pótlékot, nevelési ellátásra és iskoláztatási támogatásra. A családi pótlék két külön ellátásra bontásával ismét megjelent a szabályozásban a családi pótlék tankötelezettség teljesítéséhez kötése, amelynek elmulasztásához fűződő – több alkalommal módosított - szankció a ciklus végére az ellátás szüneteltetése lett.

Sajnálatos módon a második Orbán-kormány ahhoz a gyakorlathoz is visszatért, amelyet első ciklusa alatt folytatott, ugyanis 2010 és 2014 között ismét egyszer sem emelték a családi pótlék összegét.

Összességében a dolgozat központi témáját adó pénzbeli családtámogatási ellátások rendszere meghatározó változásokon esett át a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt, amely változások többségében pozitívan értékelhetők és jelentős lépéseket tettek meg a rugalmas családpolitika megvalósítása irányában.

A kutatás eredményeképpen megállapítható, hogy az egyes kormányprogramok eltérőek a pénzbeli családtámogatási ellátásokra vonatkozó konkrét tervek deklarálásában. Mindent egybevetve az látható, hogy a rendszerváltást

követően ciklusról ciklusra, egyre kevésbé törekedtek a kormányok határozott célkitűzések megfogalmazására programjukban. Az Antall-kormány programja bár kevésbé fogalmazott meg kézzel fogható terveket, a kormányprogram prioritásai és értékei mentén elvégezhető volt a célok és a jogalkotási eredmények összehasonlítása. A legtöbb konkrét célt a Horn-kormány programja tartalmazta, és viszonylag azonosítható célkitűzésekkel találkozhattunk a Medgyessy-kormány programjában is. Érdekes módon a családok fontosságát leginkább hangsúlyozó Orbán-kormányok programjai igen kevés azonosítható tervet tartalmaztak, amely jelenséget a két Gyurcsány-kormány két ütemben még fokozni is tudott.

A jogszabályi változások kormányprogrammal való összhangja vizsgálatának eredményeit tekintve, ismét élen jár a Horn-kormány időszaka, valamint erős összhang figyelhető meg az Antall-kormány és a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt is. A többi ciklus esetében a kormányprogram és a jogszabály-változások vizsgálata néhány pontosabb cél mellett, főként a megfogalmazott elvek mentén volt csak lehetséges.

Bár gyakran állítják a politikatudomány képviselői, hogy a kormányprogramok kevésbé determinálják a kormányok jogalkotási tevékenységét, e dolgot némileg cáfolja ezt a nézetet. Függetlenül attól, hogy az egyes programok milyen formában, mélységben és mennyire azonosíthatóan rögzítették a politikai szándékot, az összehasonlítás elvégezhető volt és eredményre is vezetett.

Ami pedig az ellátások változásait illeti, első helyen kell kiemelni azt a – jelen kutatás eredményei alapján megfogalmazható - tény, hogy a magyar családtámogatási rendszer a szó szoros értelmében folyamatos fejlődésen ment keresztül. A szakirodalomban a szerzők a legtöbb esetben az ellátások változásainak negatív oldalát hangsúlyozzák, ezáltal rendszeresen borús képet festve a magyar családtámogatási ellátásokról. Közhelyszerű az a megállapítás, hogy egy módosításnak mindig vannak nyertesei és vesztesei. Azonban mindenképp fel kell hívni a figyelmet arra, hogy 1990 óta – és egyébként már azt megelőzően is - néhány kivételtől eltekintve a pénzügyi családtámogatási ellátások változásai pozitívak voltak, szinte minden esetben az ellátások jogosultjai körének bővítésére, az ellátások összegének a lehetőségekhez mért emelésére, az igénybevétel eljárási szabályainak ésszerűsítésére törekedtek. A negatív jelenségek az esetek többségében gazdasági kényszerhelyzetekhez igazodtak (például a Bokros-csomag, vagy a Bajnai-ciklus módosításai).

Ugyanakkor mindig adott a lehetőség a további fejlesztések megvalósítására. Bízva abban, hogy ezen elméleti munka hasznos segítséget nyújthat a „gyakorlat” számára oly módon, hogy a korábbi korszakok eredményeiből ötletet meríthessen és hibáiból tanulhasson, e kutatás alapján adódik néhány javaslat a pénzbeli családtámogatási rendszer továbbfejlesztését illetően.

Az első helyen érdemes említeni a rugalmas családpolitika megteremtésének szükségességét, sőt, ma már inkább az e téren megvalósult eredmények folytatását. Meglátásom szerint ebben a tekintetben erősíteni kell az ellátások igénybe vétele mellett végezhető keresőtevékenység lehetőségének minél szélesebb körű biztosítását. Ezzel kapcsolatban gyakran ellenérvként fogalmazzák meg a gyermektelen munkavállalók, hogy ha a szülő visszatér a munkahelyére, miért kapja továbbra is azokat az állami támogatásokat, amelyek ahhoz fűződnek, hogy otthon maradhasson gyermekével. Ha ezzel az állítással egyet értünk, akkor a megoldás abban rejlik, hogy külön kell választani a kieső jövedelem pótlására szolgáló ellátásokat és azokat az ellátásokat, amelyeket az állam kifejezetten a gyermekvállalással összefüggő többletterhek enyhítése érdekében folyósít és a jövedelepótló ellátások folyósítását kell megszüntetni, vagy mértéküket csökkenteni. Másfelől, a fenti állítás, amelyet a gyermektelenek gyakran fogalmaznak meg, könnyen cáfolható. Két azonos jövedelmű munkavállaló közül értelemszerűen és várhatóan nagyobbak a kiadásai annak, aki gyermeket nevel, utóbbi támogatása pedig minden társadalom, így egyben az állam érdeke is. A konfliktus feloldásának egy másik lehetősége a munkába visszatérő szülő családtámogatási ellátásai összegének a csökkentése, jövedelmének függvényében. (Ez persze megint a jövedelem felmérhetősége és a jövedelemteszt problematikájának előtérbe kerülésével jár). A megoldási lehetőségek között továbbá felmerül az atipikus foglalkoztatás különböző formái terjesztésének szükségessége, továbbá kiemelt jelentősége van a munkaerőpiacra visszatérő anyák fokozott védelmének.

Egy másik javaslat, ami jelenlegi családtámogatási rendszerünk fejlesztésére irányul, szintén a kutatás eredményeiből fakad. Szükségesnek látom a várandóssági pótlék ismételt bevezetését, amelynek fájó hiányára a dolgozat többször felhívta a figyelmet. A jelenlegi pénzbeli családtámogatási rendszer az egymásra épülő ellátások logikáján nyugszik. Azaz, a legáltalánosabb esetben a gyermek megszületését követően a szülő megkapja az egyszeri anyasági támogatást, illetve

kezdetben terhességi-gyermekágyi segélyre jogosult, amelyet felvált a gyermekgondozási díj, ezen ellátások mellett pedig jár a családi pótlék (először nevelési, majd iskoláztatási támogatás formájában), valamint a gyermek harmadik életévének betöltéséig a gyermekgondozási segély, illetve amennyiben három vagy több kiskorú gyermek nevelkedik a családban, akkor gyermeknevelési támogatás is. Látható, hogy ez az ellátórendszer a gyermeknevelés minden szakaszában nyújt valamilyen állami támogatást, egy időszakot kivéve: a várandósság szakaszát. Ahogyan az korábban is rögzítésre került e témával kapcsolatban, a gyermekvállalás, amelynek anyagi terhein igyekszik enyhíteni az állam a családtámogatási rendszer fenntartásával, nem csak a gyermek megszületésének időpontjától keletkeztet többlet-kiadásokat egy család életében, hanem már a terhesség ideje alatt is.

Szintén kiemelt jelentőségű lenne az ellátások értékállóságának megőrzése. E feladat leginkább a családi pótlékra, valamint az anyasági támogatásra és a gyermekgondozási támogatási formákra vonatkozóan jelentkezik. Előbbi esetében azért, mert mértékének megállapítása nem kötődik más, törvényben megállapított összeghez, amely rendszeresen emelésre kerül (mint például minimálbérhez, vagy garantált bérminimumhoz), vagy jövedelemhez (mint például a terhességi-gyermekágyi segély, vagy a gyermekgondozási díj). Utóbbiak esetében pedig azért, mert mértékének megállapítása az öregségi nyugdíjminimumhoz kapcsolódik, amelynek összege 2008. január 1-je óta változatlan. Szükségesnek látom ismét törvényben rögzíteni a családi pótlék évi emelésének kötelezettségét, valamint elengedhetetlennek mutatkozik az öregségi nyugdíjminimum növelése.

Végül, a vonatkozó szakirodalommal összhangban az értekezés megállapításaiból is nyilvánvalóvá válik, hogy a magyar pénzügyi családtámogatási ellátások rendszerének - amely ugyan nemzetközi összehasonlításban is bőkezűnek minősül - legérzékenyebb pontja annak folyamatos, gyakran rendszerszintű, néhol átgondolatlan változtatása. Ezek a módosítások bizonytalanná tehetik a gyermeket tervező fiatalokat, és nehéz helyzet elé állítják a már gyermekes családokat. A legnagyobb szükség a családtámogatási ellátások terén is egy minimális közmegegyezésre lenne, akár csak más szakpolitikákban.

## Melléklet

### 1. számú táblázat: A családi pótlék összege az 1990. évi XXV. törvény alapján, 1990. április 1-jétől

Jogosultsági feltétel	gyermekenként Ft/hó	összesen Ft/hó
egy gyermek után	1770	1770
egy gyermek után egyedülállóknak	2070	2070
egy gyermek után, ha korábban e gyermek figyelembevételével két gyermek után járt a családi pótlék	2070	2070
két gyermek után	2070	4140
két gyermek után egyedülállóknak	2200	4400
három és minden további gyermek után	2200	-
az ideiglenes hatályú beutalt, intézeti vagy állami nevelt, javító- vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermek után	2070	-
tartósan beteg, illetve testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után	2550	-
ha a két gyermek közül az egyik gyermek tartósan beteg, illetve testi vagy értelmi fogyatékos	-	4750
a nevelőszülő háztartásában lévő ideiglenes hatályú beutalt, intézeti vagy állami nevelt gyermek után	2550	-
a nevelőszülő háztartásában lévő ideiglenes hatályú beutalt, intézeti vagy állami nevelt tartósan beteg, illetve testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után	2950	-

*Saját készítésű táblázat, a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény, 5. § (1) bekezdése alapján*

### 2. számú táblázat: A családi pótlék összegének alakulása az Antall-kormány hivatali ideje alatt.

Jogosultsági feltétel	1990.04.01-jén, gyermekenként Ft/hó	1990. 08. 01-től, gyermekenként Ft/hó	1990. 11.01-től, gyermekenként Ft/hó	1991.01.01-től, gyermekenként Ft/hó	1992.01.01-től, gyermekenként Ft/hó	1992.09.01-től, gyermekenként Ft/hó	1993.01.01-től, gyermekenként Ft/hó
egy gyermek után	1770	1870	1970	2170	2370	2600	2750
egy gyermek után egyedülállóknak	2070	2170	2270	2570	2820	3100	3250
egy gyermek után, ha korábban e gyermek figyelembevételével két gyermek után járt a családi pótlék	2070	2170	2270	-	-	-	-
két gyermek után	2070	2170	2270	2570	2820	3100	3250
két gyermek után egyedülállóknak	2200	2300	2400	2900	3250	3600	3750
három és minden	2200	2300	2400	2900	3250	3600	3750



további gyermek után							
az ideiglenes hatályú beutalt, intézeti vagy állami nevelt, javító- vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermek után	2070	2170	2270	-	-	-	-
három és többgyermekes egyedülállónak	-	-	-	3000	3400	3800	3950

Saját készítésű táblázat, a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény, 5. § (1) bekezdése alapján.

**3. számú táblázat: A gyermekgondozási segély melletti jövedelempótlék alakulása az Antall-kormány hivatali ideje alatt.**

A megemelt jövedelempótlék hatályba lépésének időpontja	Ft/hó
1990.03.01.	2150
1990.08.01.	2450
1991.01.01.	3350
1992.01.01.	3850
1992.08.31.	4150
1993.03.01.	4650
1993.09.01.	5000
1994.01.01.	5700

Saját készítésű táblázat, a nyugellátások és egyéb ellátások kiegészítéséről szóló 26/1979. (VII. 21.) MT rendelet, 20. § alapján.

**4. számú táblázat: A családi pótlék havi összege gyermekenként a Horn-kormány hivatali ideje alatt, 1996. január 5-étől.**

<b>a) havi nettó 18 000 forintos egy főre jutó jövedelemhatárig:</b>	
- 1 gyermekes családnak	2750 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	3250 forint,
- 2 gyermekes családnak	3250 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	3750 forint,
<b>b) havi nettó 18 001-18 750 forint közötti egy főre jutó jövedelemérték esetén</b>	
- 1 gyermekes családnak	2000 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	2300 forint,
- 2 gyermekes családnak	2300 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	2700 forint,
<b>c) havi nettó 18 751-19 500 forint közötti egy főre jutó jövedelemérték esetén</b>	
- 1 gyermekes családnak	1100 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	1300 forint,
- 2 gyermekes családnak	1300 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	1500 forint,
<b>d) jövedelmi korlától függetlenül</b>	
három- és többgyermekes családnak gyermekenként	3750 forint,

három- és többgyermekes egyedülállónak gyermekenként	3950 forint,
a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után korhatárra való tekintet nélkül	5100 forint,
kétgyermekes családban a további gyermekre	3250 forint,
kétgyermekes egyedülálló esetén a további gyermekre	3750 forint,
az ideiglenes hatályú beutalt, az intézeti vagy állami nevelt, a szociális intézményben elhelyezett, valamint a javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését töltő állami nevelt tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után	5100 forint,
az ideiglenes hatályú beutalt, az intézeti vagy állami nevelt, a szociális intézményben elhelyezett, valamint a javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését töltő állami nevelt gyermek után	3250 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény, 5. § (1)-(4) bekezdései alapján. A gyermeket egyedül nevelők esetében a jövedelemhatárokat 1,2-es szorzóval növelt összegben kell figyelembe venni.*

**5. számú táblázat: A családi pótlék havi összege gyermekenként a Horn-kormány hivatali ideje alatt, 1997. május 1-jétől.**

<b>a) havi nettó 21 200 forintos egy főre jutó jövedelemhatárig:</b>	
- 1 gyermekes családnak	3400 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	4000 forint,
- 2 gyermekes családnak	4200 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	4800 forint,
<b>b) havi nettó 21 201-23 000 forint közötti egy főre jutó jövedelemérték esetén</b>	
- 1 gyermekes családnak	1700 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	2000 forint,
- 2 gyermekes családnak	2100 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	2400 forint,
<b>c) jövedelmi korláttól függetlenül</b>	
három- és többgyermekes családnak gyermekenként	5200 forint,
három- és többgyermekes egyedülállónak gyermekenként	5600 forint,
a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után korhatárra való tekintet nélkül	6600 forint,
kétgyermekes családban a további gyermekre	4200 forint,
kétgyermekes egyedülálló esetén a további gyermekre	4800 forint
az ideiglenes hatályú beutalt, az intézeti vagy állami nevelt, a szociális intézményben elhelyezett, valamint a javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését töltő állami nevelt, tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után	6600 forint,
az ideiglenes hatályú beutalt, az intézeti vagy állami nevelt, a szociális intézményben elhelyezett, valamint a javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését töltő állami nevelt gyermek után	4800 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény, 5. § (1)-(4) bekezdései alapján. A gyermeket egyedül nevelők esetében a jövedelemhatárokat 1,2-es szorzóval növelt összegben kell figyelembe venni.*

**6. számú táblázat: A családi pótlék havi összege gyermekenként a Horn-kormány hivatali ideje alatt, 1998. május 1-jétől.**

<b>a) havi nettó 24 000 forintos egy főre jutó jövedelemhatárig</b>	
- 1 gyermekes családnak	3800 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	4500 forint,
- 2 gyermekes családnak	4700 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	5400 forint,
<b>b) havi nettó 24 001-26 000 forint közötti egy főre jutó jövedelemérték esetén</b>	
- 1 gyermekes családnak	1900 forint,
- 1 gyermekes egyedülállónak	2250 forint,
- 2 gyermekes családnak	2350 forint,
- 2 gyermekes egyedülállónak	2700 forint.
<b>c) jövedelmi korláttól függetlenül</b>	
három- és többgyermekes családnak gyermekenként	5900 forint,
három- és többgyermekes egyedülállónak gyermekenként	6300 forint,
a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermekek után, korhatárra való tekintet nélkül	7500 forint,
a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermeket nevelő kétgyermekes családban a további gyermekre	4700 forint,
a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermeket nevelő kétgyermekes egyedülálló esetén a további gyermekre	5400 forint,
a tartósan beteg, testi vagy értelmi fogyatékos gyermek után, aki a gyámhatóság döntése alapján gyermekotthonban került elhelyezésre, szociális intézményben került elhelyezésre, valamint a bíróság döntése alapján javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését tölti	7500 forint,
a gyámhatóság döntése alapján gyermekotthonban, szociális intézményben elhelyezett, valamint a bíróság döntése alapján javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben büntetését töltő gyermek után	5400 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény, 5. § (1)-(5) bekezdései alapján. A gyermeket egyedül nevelők esetében a jövedelemhatárokat 1,2-es szorzóval növelt összegben kell figyelembe venni.*

**7. számú táblázat: A nevelési ellátás összege az első Orbán-kormány hivatali ideje alatt.**

<b>Jogosultsági feltétel</b>	<b>Forint/hó</b>
egygyermekes család esetén	3800 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	4500 forint,
kétgyermekes család esetén gyermekenként	4700 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	5400 forint,
három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként	5900 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	6300 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek esetén	7500 forint,
a törvényben meghatározott intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett gyermek esetén - kivéve a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket -, valamint a saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosultságot	5400 forint.

szerzett gyermek esetén	
-------------------------	--

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

**8. számú táblázat: A családi pótlék összege a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt, 2002. szeptember 1-jétől.**

Jogosultsági feltétel	Forint/hó
egygyermekes család esetén	4 600 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	5 400 forint,
kétgyermekes család esetén gyermekenként	5 600 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	6 500 forint,
három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként	7 100 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	7 600 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek (személy) esetén	12 600 forint,
az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett gyermek esetén	6 500 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

**9. számú táblázat: A családi pótlék összege a Medgyessy-kormány hivatali ideje alatt, 2004. január 1-jétől.**

Jogosultsági feltétel	Összeg
egygyermekes család esetén	4 900 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	5 700 forint,
kétgyermekes család esetén	5 900 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén	6 900 forint,
három- vagy többgyermekes család esetén	7 500 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén	8 000 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén	13 300 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén, valamint a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek, aki után tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak	15 000 forint,
az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett gyermek esetén	6 900 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

**10. számú táblázat: A családi pótlék összege az első Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt, 2005. január 1-jétől.**

Jogosultsági feltétel	Forint/hó
egygyermekes család esetén	5100 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	6000 forint,
kétgyermekes család esetén gyermekenként	6200 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	7200 forint,

három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként	7800 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	8400 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után	13 900 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermek után, valamint a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek, aki után tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak	15 700 forint,
az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett gyermek, valamint a 8. § (3) bekezdésének b) pontja alá tartozó személy esetén	7200 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

**11. számú táblázat: A családi pótlék összege az első Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt, 2006. január 1-jétől.**

<b>Jogosultsági feltétel</b>	<b>Forint/hó</b>
egygyermekes család esetén	11 000 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	12 000 forint,
kétgyermekes család esetén gyermekenként	12 000 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	13 000 forint,
három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként	14 000 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	15 000 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után	21 000 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után	23 000 forint,
a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek, aki után tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak	18 000 forint,
az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett, továbbá az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, huszonhárom éves kor alatti nagykorú személy esetén	13 000 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

**12. számú táblázat: A családi pótlék összege a második Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt, 2007. január 1-jétől.**

<b>Jogosultsági feltétel</b>	<b>Forint/hó</b>
egygyermekes család esetén	11 700 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	12 700 forint,
kétgyermekes család esetén gyermekenként	12 700 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	13 800 forint,
három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként	14 900 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	15 900 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után	22 300 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után	24 400 forint,
a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek, aki után tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak	19 100 forint,
a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek, aki után tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak, 2007. március 1-jétől	19 400 forint,
az intézményben élő, a nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett, továbbá az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, huszonhárom éves kor alatti nagykorú személy esetén	13 800 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

**13. számú táblázat: A családi pótlék összege a második Gyurcsány-kormány hivatali ideje alatt, 2008. január 1-jétől.**

<b>Jogosultsági feltétel</b>	<b>Forint/hó</b>
egygyermekes család esetén	12 200 forint,
egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén	13 700 forint,
kétgyermekes család esetén gyermekenként	13 300 forint,
két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	14 800 forint,
három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként	16 000 forint,
három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként	17 000 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint az intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után	23 300 forint,
tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos	25 900 forint,

gyermek után	
a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek, aki után tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak	20 300 forint,
az intézményben élő, a nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett, továbbá az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató, huszonhárom éves kor alatti nagykorú személy esetén	14 800 forint.

*Saját készítésű táblázat, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdése alapján.*

## Felhasznált irodalom

A családi pótlék rendszer fejlődése. Budapest, 1979. SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága.

A Fidesz-KDNP ígéretei és második Orbán-kormány első másfél éve – Elemzés. Budapest, 2012. Magyar Progresszív Intézet.

A Magyar Köztársaság kormányának programja 1994-1998.

A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942. Budapest, 1942. Országos Társadalombiztosító Intézet.

A Nemzeti Együttműködés Programja – Munka, otthon, család, egészség, rend.

A nemzeti megújulás programja. A köztársaság első három éve.

Az új évezred küszöbén - kormányprogram a polgári Magyarorszáért.

Babbie, Earl: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Budapest, 2008. Balassi Kiadó.

Bálint Mónika – Köllő János: A gyermektámogatási rendszer munkaerő-piaci hatásai. Esély, 2008/1.

Barker, Robert L. - Almásy Judit Mérföldkövek a szociális munkában. A szociális gondoskodás és a szociális szemlélet változása Hammurabitól napjainkig. Budapest, 1996. Budapesti Szociális Forrásközpont.

Benedek Dóra – Scharle Ágota: A „100 lépés” családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In: Kolosi Tamás - Tóth István György - Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 2006. Budapest, 2006. TÁRKI.

Bettio, Francesca - Plantenga, Janneke: Comparing care regimes in Europe. Feminist Economics, 2004/1.

Briggs, Asa: The Welfare State in Historical Perspective. European Journal of Sociology, 1961/2.



Castles, Francis G. - Mitchell, Deborah: Three worlds of welfare capitalism or four? Discussion Paper No. 21, Public Policy Program. Canberra, 1991. Australian National University.

Cerami, Alfio: Változó Közép-Európa: a jólét és a szociális segélyezés kialakuló modelljei. Esély, 2009/1.

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

Czúcz Ottó: Szociális jog I. Budapest, 2003. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Budapest, 1999. Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium.

Cselekedni most és mindenkiért - a Nemzeti Közép Demokratikus Koalíciójának kormányprogramja.

Csizmadia Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. Budapest, 1977. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet.

Danis Ildikó: A fejlődéslelektani perspektíva: Gyermeki szükségletek. In: Surányi Éva - Danis Ildikó (szerk.): Családpolitika más szemmel. Eltérő nézőpontok, változó gyakorlatok. Budapest, 2009, MTA Közgazdaságtudományi Intézet.

Darvas Ágnes - Farkas Zsombor - Győri Péter - Kósa Eszter - Mózer Péter - Zolnay János: A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. Esély, 2013/6.

Darvas Ágnes - Farkas Zsombor: A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. Esély, 2012/6.

Darvas Ágnes – Mózer Péter: Kit támogassunk? Esély, 2004/6.

Darvas Ágnes – Tausz Katalin: Gyermekszegénység és családtámogatások. Szociálpolitikai megoldások a volt szocialista országokban. Eszmélet, 2001. tavasz.

Dessewffy Tibor – Bíró Nagy András: A konzisztencia keresése. In: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről. Budapest, 2006. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Dr. Boross Péter kijelölt miniszterelnök: Kormányprogram a folyamatosság, a stabilitás és a fejlődés jegyében. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1993-ról. II. rész. Digitális könyv. Budapest, 1994. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Ecseri Lajos: A munkássegélyezés ügye Magyarországon, tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére. Budapest, 1884. Pesti Könyvnyomda-Rt.

Employment Outlook. OECD. 1995.

Esping-Andersen, Gosta: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford, 1999. Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta: Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey, 1990. Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gösta: Ismét a Jó Társadalom felé? Esély, 2006/6.

ESSPROS Manual. Luxembourg, 2008. Office for Official Publications of the European Communities.

Farkas Péter: Létezik-e önálló családpolitika? Kapocs, 2013/2.

Fazekas Marianna: A szociális igazgatás. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Különös rész. Budapest, 2011. Osiris Kiadó.

Ferge Zsuzsa: A gyermekes családok és a szociálpolitika. In: Szociálpolitika és társadalom - Válogatás Ferger Zsuzsa tanulmányaiból. Budapest, 1991. ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszék és a T-TWINS Kiadói és Tipográfiai Kft. kiadványa.

Ferge Zsuzsa: A gyermekes családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben. Esély, 2012/6.

Ferrera, Maurizio: The Southern Model of Welfare in Social Europe. Journal of European Social Policy, 1996/1.

Figari, Francesco – Paulus, Alari – Sutherland, Holly: A gyermekes családok támogatása az adózási rendszeren és a szociális ellátásokon keresztül. Esély, 2009/5.

Fluck András: A munkások gyermeknevelési pótléka. A családi munkabér magyar intézménye. In: Martonffy Károly (szerk.): A mai magyar szociálpolitika. Budapest, 1939. Dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc.

Förster, Michael F. – Tóth István György: A családi támogatások és a gyermekszegénység három országban. Statisztikai Szemle, 2000/9.

Gábos András: Egy egységes családpolitika kialakulásának esélye az Európai Unióban. Esély, 2004/5.

Gauthier, Anne Héline: Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states. European Observatory on Family Matters, Low Fertility, families and Public Policies, 2000. Sevilla.

Gauthier, Anne Héline: The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries. Oxford, 1996. Clarendon Press.

Göndör Éva: A gyermekgondozási támogatások az államszocializmus időszakában, különös tekintettel a gyermekgondozási segélyre. Jog – Állam – Politika, 2012/4.

Gyarmati Andrea: A családtól az egyénig - A családdal kapcsolatos globális változások okai és intézményi következményei. In: Rácz Anna (szerk.): Modernizációs kihívások és szolgáltatási válaszok a gyermekvállalás- és nevelés területén. Budapest, 2013. Rubeus Egyesület.

Gyarmati Andrea: A népesedéspolitikai, szociálpolitikai, gyermekvédelmi értékek, célok, eszközök változása a magyar családtámogatási rendszerben a rendszerváltástól napjainkig. Demográfia, 2008/4.

Gyermekvállalás és gyermeknevelés. Budapest, 2011. Központi Statisztikai Hivatal.  
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xft/p/idoszaki/pdf/gyemekvallalasneveles.pdf>

Haas, Linda: Parental Leave and Gender Equality: Lessons from the European Union. Review of Policy Research, 2003/1.

Havasi Éva: A transzferjövédelmek hatása a szegénységre, különös tekintettel a szegénység okán és jogán járó szociális juttatásokra. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. III. kötet. Digitális könyv. Budapest, 2008. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Heitlinger, Alena: Pronatalism and women's equality policies. *European Journal of Population*, 1991/4.

Heitlinger, Alena: Pronatalism and women's equality policies. *European Journal of Population*, 1991/4.

Hoffman István: Szociális igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből, III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, 2013. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Ignits Györgyi – Kapitány Balázs: A családtámogatások alakulása: célok és eszközök. *Demográfia*, 2006/ 4.

Ikerszületések Magyarországon. *Statisztikai tükör*, 2014/9.

Johnathan Sunley – Kovács Tibor: Két év a kormányrúdnál. Mérlegen a Horn- és az Orbán-kabinet első félideje. Budapest, 2000. Kairosz Kiadó.

Józsa László: A szociális ellátás rendszere a Bizánci birodalomban (Történelmi visszapillantás). *Esély*, 2007/2.

Juhász Borbála: Az Orbán-kormány politikájának elemzése a társadalmi nemek szempontjából. Budapest, 2012. Friedrich Ebert Alapítvány.

Katona Tamás: Intézkedések nélkül. Az Orbán-kormány népesedéspolitikája. In: Szeredi Péter – Szigetvári Viktor (szerk.): A forradalom fogságában. Tanulmánykötet a második Orbán-kormány első évéről. Budapest, 2011. József Attila Alapítvány.

Kormányzati tükör – Egyes kormányzati intézkedések társadalmi megítélése. Család- és közösségpolitika. Budapest, Századvég Alapítvány. 2013

Korpi, Walter – Palme, Joakim: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 1998/ 5.

Korpi, Walter: Approaches to the Study of Poverty in the United States. Critical Notes from a European Perspective. In: Covello, Vincent T. (ed.): *Poverty and Public Policy*. Boston, Cambridge, 1980. Schenkman Books Inc.

Korpi, Walter: Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Social Politics*, 2000/2.

Kovács János: Társadalompolitika – Szociálpolitika. Budapest, 2006. Agroinform Kiadó

Krémer Balázs: Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest, 2009. Napvilág Kiadó.

Lakner Zoltán: A családpolitika rendszere. Esély, 2006/3.

Lakner Zoltán: A szociálpolitikai kommunikáció éve. Esély, 2005/1.

Lakner Zoltán: Szociálpolitika. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról. II. kötet. Budapest, 2009. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Lakner Zoltán: Távolodás a szociális államtól – szociálpolitika, 2009. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Digitális könyv. Budapest, 2010. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Lannert Judit (szerk.): Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól. Budapest, 2011. TÁRKI-TUDOK Tudásmenedzsment és Oktatókutató Központ Zrt. [www.tarki-tudok.hu/files/isktam\\_zaro.pdf](http://www.tarki-tudok.hu/files/isktam_zaro.pdf)

Leibfried, Stephan: Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: Ferge, Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind (ed): Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt, 1992. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Campus Verlag/Westview Press.

Leitner, Sigrid: Varieties of Familialism. The caring function of the family in comparative perspective. European Societies, 2003/4.

Lendületben az ország! A köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért 2004-2006.

Lewis, Jane – Ostner, Ilona: Gender and the Evolution of European Social Policies. Emergent Supranational Social Policy: The EC's Social Dimension in Comparative Perspective. Center for European Studies, 1991. Harvard University.

Lewis, Jane: Gender and Welfare Regimes. In: Lewis, G., Gerwitz, S. and Clarke, J. (ed): Rethinking Social Policy. London, 2000. *SAGE Publications Ltd.*

Luci-Greulich, Angela - Thévenon, Olivier: The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries. European Journal of Population, 2013/29.

Magyarország, 2011. Budapest, 2012. Központi Statisztikai Hivatal.

Makay Zsuzsanna – Blaskó Zsuzsa: Családtámogatás, gyermeknevelés, munkavállalás. In: Őri Péter, Spéder Zsolt (szerk.): Demográfiai Portré 2012. Jelentés a magyar népesség helyzetéről. Budapest, 2012. Központi Statisztikai Hivatal, Népeségtudományi Kutatóintézet.

Mattyasovszky Pál - Mészáros Tibor: Társadalombiztosítási jogszabályok és azok gyakorlata. Budapest, 1965. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

McDonald, Peter: The “toolbox” of public policies to impact on fertility – a global view. European Observatory on Family Matters, Low Fertility, families and Public Policies, 2000. Sevilla.

Molnár Margit: A szociálpolitika története. A szociálpolitika kezdetei a görög-római antikvitásban. Pécs, 1997. JPTE TK Kiadói Iroda

Mózer Péter: Kiért dobog a kormány szíve? A pénzbeli családtámogatási rendszer főbb változásai. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2000-ről. Digitális könyv. Budapest, 2001. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Németh György: Egészségbiztosítási alapmodellek - Bismarck és Beveridge. Esély, 2007/5.

Németh Petra - Vidovics-Dancs Ágnes: A gyermekvállalás és a munka összeegyeztethetősége egy rugalmasabb támogatási és szabadságolási rendszer tükrében. Esély, 2012/5.

Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió.

Nyitrai Imre: Szociálpolitika. In: G. Fodor Gábor – Kern Tamás – Stumpf István: Hazárdjáték. A szocialista-liberális kormányzás nyolc éve. Budapest, 2010. Századvég Kiadó.

Orbán Zsófia – Papp Andrea Krisztina: Családtámogatási kézikönyv. Budapest, 2013. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

Orloff, Ann Shola: Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. American Sociological Review, 1993/3.

Pálos Károly: Szegénység, szegénygondozás. Szombathely, 1934. Martineum Könyvnyomda Rt.

Pfau-Effinger, Birgit: Comparing path dependence and path departure in family policy development – the example of Germany and Finland. ESPAnet Annual Conference, 2011, Valencia.

Pogány Magdolna: A családok támogatásáról és a gyermekes családoknak nyújtott egyéb ellátásokról. In: Czucz Ottó (szerk): Szociális jog II. Budapest, 2003. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

Posch Eszter: A családpolitika eszközrendszere és hazai gyakorlata. In: Surányi Éva - Danis Ildikó (szerk.): Családpolitika más szemmel. Eltérő nézőpontok, változó gyakorlatok. Budapest, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.

Rövid összefoglaló a kormány családpolitikájáról - Főbb statisztikai adatok 2011/2012-re vonatkozóan. Kapocs, 2012/4.

Ruzsicska Yvette: A népesedéspolitika eszközei, és hatásuk a gyermekvállalásra. Jogelméleti Szemle, 2011/4.

Sainsbury, Diane: Gender, equality, and welfare states. Cambridge, New York, 1996. Cambridge University Press.

Sainsbury, Diane: Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States. In: Sainsbury, D. (ed.): Gendering Welfare States. London, 1994. SAGE Publications Ltd.

Sándorné Horváth Erika: A gyestől a gyedig. Budapest, 1986. Kossuth Könyvkiadó

Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012. Budapest, 2012. Park Könyvkiadó.

Scharle, Ágota: The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2007/2.

Siaroff, Alan: Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology. In: Sainsbury, Diane (ed.): Gendering Welfare States. London, 1994. SAGE Publications Ltd.

Sipka Péter: A szociális ellátások rendszere Magyarországon. In: Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó (szerk.): Európai és magyar szociális jog. Debrecen, 2011. Debreceni Egyetemi Kiadó.

Stumpf István: Válságkormányzás és kormányzati stabilitás – Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Budapest, 2010. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Szeibert János: Orvoskérdés a társadalombiztosításban. Budapest, 1936. Csernai I. Könyvnyomda.

Szikra Dorottya: Családtámogatások Európában történeti perspektívában. In: Simonyi Ágnes (szerk.): Családpolitikák változóban. Budapest, 2010. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet.

Szikra Dorottya: Megszorító intézkedések és ezek hatása a nemek társadalmi egyenlőségére Magyarországon. Budapest, 2013. Friedrich Ebert Alapítvány.

Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest, 2005. Szent István Társulat.

Tárkányi Ákos: A családdal kapcsolatos jogszabályok Magyarországon 1980–98-ig. Budapest, 2001. Központi Statisztikai Hivatal, Népeségtudományi Kutatóintézet.

Tárkányi Ákos: Családpolitika az Európai Unió országaiban. Európai Tükör Műhelytanulmányok. Budapest, 1998. Integrációs Stratégiai Munkacsoport.

Tárkányi Ákos: Európai családpolitikák: a magyar családpolitika története. Demográfia, 1998/2-3.

Társadalmi helyzetkép – Szociális védelem. Budapest, 2010. Központi Statisztikai Hivatal. [http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p\\_kiadvany\\_id=11530](http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=11530).

Tausz Katalin: A kormányzat és az állampolgárok jóléte. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): Kormány a mérlegen 1990-1994. Budapest, 1994. Korridor.

Tausz Katalin: Szociálpolitika Magyarországon 2007. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. II. kötet. Budapest, 2008. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.



Thévenon, Olivier: Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis in Developed Countries. *Population and Development Review*, 2011/1.

Titmuss; Richard M.: *Essays on 'The Welfare State'*. London, 1958. George Allen & Unwin.

Tomka Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon*. Budapest, 2008. Corvina.

Tomka Béla: *Szociálpolitika Magyarországon a világháborúk korában*. *Korunk*, 2012/11.

Új Magyarország - Szabadság és szolidaritás - A Magyar Köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért 2006-2010.

Varga Attila: *Új receptek - régi hozzávalókkal*. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció segélyezési rendszerei. *Esély*, 2012/1.

Vukovich Gabriella: *A családpolitika előtt álló kihívásokról c. előadása*. Kovács Marcell - Sebők Csilla: „Családpolitika a kutatások tükrében” - műhelykonferencia. *Statisztikai Szemle*, 2010/9.

Wall, Karin: *Main Patterns in Attitudes to the Articulation Between Work and Family Life: a Cross-National Analysis*. In: Lyonette, C., Lewis, S., Crompton, R. (ed.): *Women, Men, Work and Family in Europe*. Croydon, 2007. Palgrave Macmillan.

Wilensky, Harold L. – Lebeaux, Charles N.: *Industrial Society and Social Welfare: the Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York, 1965. Free Press.

## Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról

2013. évi XXVII. törvény a szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról

2013. évi LXXV. törvény az önkormányzati segély kialakításával összefüggő törvénymódosításokról

2013. évi CXXVII. törvény az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról

2013. évi CCXXIV. törvény az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról

2013. évi CCV. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról

2013. évi CCIII. törvény a Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

2012. évi LXXIX. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról

2012. évi CXVIII. törvény az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról

2012. évi CCXII. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról

2011. évi XXXI. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról

2011. évi LXXXI. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról

2011. évi CXCI. törvény a családtámogatási törvényben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

2011. évi CXC. törvény a köznevelésről

2011. évi CV. törvény az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2011. évi CLXXVI. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról

2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről

2011. évi CCI. törvény az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról

2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

2010. évi XCII. törvény az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2010. évi LXVI. törvény a 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról
2010. évi CLXXIII. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról
2010. évi CLXXI. törvény az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról
2009. évi XXXV. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról
2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról
2009. évi LXXXV. a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról
2009. évi LXXIX. törvény az 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról
2009. évi CLIV. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról
2009. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
2008. évi LIX. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról
2007. évi LXXXIV. törvény a rehabilitációs járadékról
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi CXXI. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról
2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2006. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
2006. évi CXVII. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról
2005. évi LXXXIII. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2005. évi CXXVI. törvény a családtámogatási rendszer átalakításáról
2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről
2004. évi XXVI. törvény az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról
2004. évi CXXXVI. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról
2004. évi CXXXV. törvény Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2004. évi CI. törvény az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról

2003. évi XXXVII. törvény a Magyar Államkincstár Részvénytársaságra és az Államháztartási Hivatalra vonatkozó egyéb törvényi rendelkezések módosításáról

2003. évi IV. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról

2002. évi XXXIII. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról

2002. évi XXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről

2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

2002. évi LVIII. törvény az egyes, az egészségügyet és a társadalombiztosítást érintő törvények módosításáról

2001. évi XLI. törvény a fogyatékos személyeknek adható egyes pénzbeli ellátásokkal összefüggő törvények módosításáról

2001. évi XII. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról

2001. évi LXX. törvény a társadalombiztosítási járulékfizetéssel és az egészségügyi hozzájárulással kapcsolatos törvények módosításáról

2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről

2000. évi CXIII. törvény az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról

1998. évi LXVIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény módosításáról

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól

1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről

1997. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről

1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról

1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről

1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról

1994. évi VI. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról

1993. évi VIII. törvény az 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről

1993. évi V. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1993. évi CXI. törvény a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről  
 1992. évi X. törvény a Társadalombiztosítási Alap 1992. évi költségvetéséről, valamint a Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvény módosításáról  
 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről  
 1992. évi LVI. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról  
 1992. évi III. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról  
 1991. évi XC. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról  
 1991. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról  
 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról  
 1991. évi II. törvény a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról  
 1991. évi I. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról  
 1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról  
 1990. évi XXV. törvény a családi pótlékról  
 1990. évi XCII. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról  
 1990. évi LXI. törvény a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról  
 1989. évi XLVII. törvény a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról  
 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról  
 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról  
 1940. évi XXIII. törvénycikk a nép és családvédelemről  
 1939. évi IV. törvénycikk a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról  
 1938. évi XXXVI. törvénycikk az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban alkalmazott munkások gyermeknevelési pótlékáról  
 1937. évi XXI. törvénycikk a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról  
 1936. évi XXVII. törvénycikk a telepítésről és más földbirtokpolitikai intézkedésekről  
 1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról  
 1917. évi VII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott  
 1916. évi IV. törvénycikk kiegészítéséről  
 1912. évi XXXV. törvénycikk az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyes egyéb intézkedésekről  
 1907. évi XIX. törvénycikk az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról  
 1901. évi VIII. törvénycikk az állami gyermekmenhelyekről  
 1891. évi XV. törvénycikk a kisdédóvásról

1891. évi XIV. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről

1884. évi XVII. törvénycikk - ipartörvény

1877. évi XX. törvénycikk a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről

1875. évi III. törvénycikk a nyilvános betegápolás költségei fedezéséről

574/72/EGK tanácsi rendelet az 1408/71/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról

1408/71/EGK tanácsi rendelet a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról

1612/68/EGK tanácsi rendelet a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról

8880/1948. sz. Korm. rendelet

1040/1949. (II. 1.) sz. Korm. rendelet

3/1967. (I. 29.) Korm. rendelet

5/1969. (I. 28.) Korm. rendelet

46/1962. (XII. 24.) Korm. rend.

171/1992. (XII. 23.) Korm. rendelet

25/1994. (II. 25.) Korm. rendelet

68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet

53/2007. (III. 28.) Korm. rendelet

32/1974. (VII. 15.) MT rendelet

17/1975. (VI. 14.) MT rendelet

26/1979. (VII. 21.) MT rendelet

24/1980. (VI. 27.) MT rendelet

10/1982. (IV. 16.) MT rendelet

3/1985. (I. 17.) MT rendelet

5/1986. (II. 27.) MT rendelet

56/1987. (XI. 6.) MT rendelet

51/1990. (III. 21.) MT rendelet

89/1990. (V. 1.) MT rendelet

4790/1917. ME. sz. rendelet

5400/1919. M.E. sz. rendelet

11780/1946. M.E. sz. rendelet

3160/1948. M.E. sz. rendelet

1955. évi 39. törvényerejű rendelet

1968. évi 19. törvényerejű rendelet

1973. évi 27. törvényerejű rendelet

3/1967. (II. 26.) MüM. sz. rendelet

12/1973. (XII. 23.) MüM. sz. rendelet

19/1974. (VII. 31.) MüM. sz. rendelet

6/1976. (III. 18.) MüM. sz. rendelet

1/1967. (II. 26.) FM rendelet

22/1989. (VII. 31.) SZEM rendelet

43/1995. (VI. 30.) AB határozat

52/1995. (IX. 15.) AB határozat

60/1995. (X. 6.) AB határozat

56/2001. (XI. 29.) AB határozat

123/2010. (VII. 8.) AB határozat

31/2012. (VI. 29.) AB határozat

43/2012. (XII. 20.) AB határozat

14/2014. (V. 13.) AB határozat

## Saját publikációk jegyzéke

Kristó Katalin: A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2010 és 2014 között, a kormányprogram célkitűzései tükrében. ACTA HUMANA: HUNGARIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS PUBLICATIONS 2015: (2) p. 54. (2015)

Kristó Katalin: A pénzbeli családtámogatási ellátások kialakulása és fejlődése Magyarországon a rendszerváltásig. DE IURISPRUDENTIA ET IURE PUBLICO – JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 2015: (2) o.n. <http://dieip.hu/> (2015)

Kristó, Katalin: Welfare Theories in Family Politics. ACADEMIC AND APPLIED RESEARCH IN MILITARY AND PUBLIC MANAGEMENT SCIENCE 2015: (1) pp. 45-52. (2015)

Kristó Katalin: Szociálpolitika, szociális jog. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

Kristó Katalin: Jóléti állam elméletek és családpolitika. KODIFIKÁCIÓ ÉS KÖZIGAZGATÁS 2014:(2) pp. 73-82. (2014)

Kristó Katalin: Gondolatok a családok állami támogatásáról. ACTA HUMANA: HUNGARIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS PUBLICATIONS 2:(4) pp. 39-54. (2014)

Kristó Katalin: Az új területi államigazgatási rendszer. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. [www.probono.uni-nke.hu](http://www.probono.uni-nke.hu)

Kristó Katalin: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása – Recenzió. PRO PUBLICO BONO: ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI SZEMLE (2) pp. 111-114. (2012)

Kristó Katalin: Institutional Background of the Prime Minister in Hungary. In: 7th Annual Doctoral Conference. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2012.04.25-2012.04.27. CEU, pp. 1-18.

Kristó Katalin - Bordás Mária: Application of Cloud Computing in the Public Sector: the Hungarian Case. In: The 19th NISPAcee Annual Conference: "Public Administration of the Future". Konferencia helye, ideje: Varna, Bulgária, 2011.05.19-2011.05.22. Bulgaria: p. &.

Kristó Katalin: A miniszterelnöki háttérapparátus Nagy-Britanniában. PRO PUBLICO BONO: ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI SZEMLE (1) Paper Kristo\_Katalin\_2. 16 p. (2011)

Kristó Katalin: A Német Szövetségi Kancellári Hivatal. PRO PUBLICO BONO: ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI SZEMLE (1) Paper 2011-1/tanulmányok/Kristo\_2. 14 p. (2011)

Kristó Katalin: Kormányzati háttérapparátus Nagy-Britanniában és Németországban. PRO PUBLICO BONO: ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI SZEMLE (1) pp. 64-78. (2011)

Kristó Katalin - Imre Miklós: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula, Szamel Katalin (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest: Complex Kiadó, 2011. pp. 99-158.



Kristó Katalin - Bordás Mária: Finnország közigazgatása. In: Balázs István, Gajduschek György, Koi Gyula, Szamel Katalin (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest: Complex Kiadó, 2011. pp. 575-595.

Kristó Katalin - Bordás Mária: mHealth Developments in Hungary. In: mLIFE Conference and Exhibitions. Improving Life Using Mobile Technologies. Konferencia helye, ideje: Brighton, Anglia, 2010.10.27-2010.10.29. Brighton: Paper 10.

Kristó Katalin - Imre Miklós: A természeti és az épített környezet védelme. In: Boros Anita, Mikó Zoltán, Imre Miklós, Papp Zsigmond, Kristó Katalin: Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás. Budapest: Szaktudás Kiadó Ház, 2010. pp. 227-258.

Kristó Katalin: Versenyjog. In: Boros Anita, Mikó Zoltán, Imre Miklós, Papp Zsigmond, Kristó Katalin. Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás. Budapest: Szaktudás Kiadó Ház, 2010. pp. 193-226.

Kristó Katalin: Beszámoló egy könyvbemutatóról. KÖZJOGI SZEMLE 3:(3) pp. 76-77. (2010)

Kristó Katalin: Recenzió dr. Boros Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban (I-II.) című könyvéről. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 3:(4) pp. 65-67. (2010)

Kristó Katalin: Recenzió Dr. Bordás Mária: A közigazgatás gazdaságtana – a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái című könyvéről. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 3:(5) pp. 69-71. (2010)

Kristó Katalin - Courrier, Anne-Elisabeth - Tábit Renáta - Temesi István: L'autonomie locale en Hongrie. Kiadó: Observatory on Local Autonomy, Megjelenési hely: Lille, Terjedelem: 74 p. (2009)

Kristó Katalin: Adminisztráció vagy politika – A Miniszterelnöki Hivatal. In: Soltész István (szerk.): Parlamenti ösztöndíjasok 2007/2008. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2009. pp. 156-179.