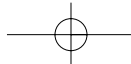
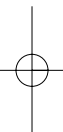
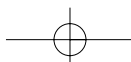
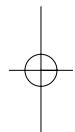
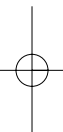
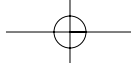


# Családpolitikák változóban





# CSALÁDPOLITIKÁK VÁLTOZÓBAN

BUDAPEST, 2010

Szerzők

Gyarmati Andrea  
Koltai Luca  
Korintus Mihályné  
Mózer Péter  
Szikra Dorottya

Szerkesztette

Simonyi Ágnes

Olvasószerkesztő

Kurucz Andrea

© Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, 2010.  
© xfer '90 Grafikai Műhely és Szolgáltató Bt., 2010.

Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet  
1134 Budapest, Tüzér u. 33-35.  
[www.szmi.hu](http://www.szmi.hu)

Kiadja: xfer '90 Grafikai Műhely és Szolgáltató Bt.  
2045 Törökbálint, Petőfi Sándor u. 20-22.

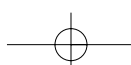
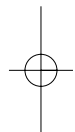
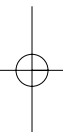
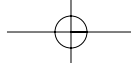
ISBN 978-963-06-9580-0

Borítóterv: Szakály Zsolt

Nyomdai előkészítés és kivitelezés:  
[www.xfergrafika.hu](http://www.xfergrafika.hu)

## TARTALOM

Előszó .....	7
SZIKRA DOROTTYA	
Családtámogatások Európában történeti perspektívában .....	9
SZIKRA DOROTTYA	
Franciaország, Lengyelország, az Egyesült Királyság, a Német Szövetségi Köztársaság, Norvégia és Spanyolország családtámogatási rendszere .....	20
GYARMATI ANDREA	
Az adóengedmények szerepe a családtámogatási rendszerben .....	42
MÓZER PÉTER	
A családtámogatások adó- és szociálpolitikai vonatkozásai .....	56
KOLTAI LUCA	
A munka és a magánélet összeegyeztetése a Visegrádi országokban .....	68
KORINTUS MIHÁLYNÉ	
Gyermekgondozási szabadságok: európai körkép .....	79
KOLTAI LUCA	
Babázó apák .....	86
GYARMATI ANDREA	
Egy kapcsolódó közpolitika: idősök tartós gondozása <i>Európai adatok, tények, összefüggések</i> .....	91



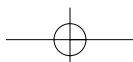
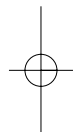
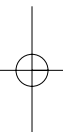
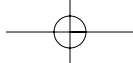
## Előszó

Az itt közölt tanulmányok nem előre megtervezett kutatási program mentén születtek. A Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet az elmúlt években nem kapott megrendelést családpolitikai kutatásokra. Ezek az írások a szerzők korábbi és különféle hazai, valamint nemzetközi felkérésekre vagy PhD tanulmányok során készült kutatásaira épülnek. Belső szakmai vitákon mégis úgy láttuk, hogy a különböző – szociológiai, szociálpolitikai, gyermekjóléti – szakmai háttérrel, más-más indíttatásból megírt tanulmányok nemcsak sok fontos és aktuális információt tartalmaznak, hanem van bennük közös, egymásra reflektáló, netán egymással vitatkozó gondolatmenet is. Különböző megközelítésben, de az itt közölt tanulmányok az európai családpolitikák elemeinek sokszínűségét, komplex rendszereik egymásra épülésének folyamatosan változó mintázatait mutatják be. Jelzik azt is, hogy az európai családpolitikák változásai a különböző pénzübeli támogatások, adókedvezmények, szolgáltatások fejlesztése/finomítása/átalakítása mellett a szociális, gyermekjóléti, oktatási szolgáltatási infrastruktúra fejlesztésével, valamint a családi élet, a gyermeknevelés és a munkavégzés szempontjainak – az EU szintjén is kiemelt figyelmet kapó – összeegyeztetését szolgáló foglalkoztatási feltételek, munkajogi szabályok kialakításával együtt értelmezhetők.

Intézeti műhelymunkánknak ezzel az újabb kötetével szeretnénk hasznos támpontokat adni a családpolitikáról, családtámogatásról folyó szakmai, szakpolitikai vitákhoz. Az európai sokszínűséget bemutató tanulmányok számos jó gyakorlatot és azok társadalmi, történeti gyökereit, gazdasági feltételeit írják le. Az adókedvezményekkel foglalkozó írások a különböző megoldások lehetséges társadalmi hatásait, más szociálpolitikai, családtámogatási eszközökkel való összefüggéseit vázolják. A szülői szabadságok, a kisgyermek nevelésére biztosított távollétek szabályozása és finanszírozása Európában mindenhol aktuális kérdéseket vetnek fel napjainkban az anyák munkavállalási lehetőségeivel, a kisgyermek nappali ellátásával kapcsolatban. Mindennek természetesen hatása van a nők társadalmi esélyegyenlőségére, a gyerekneveléssel kapcsolatos társadalmi felfogásra is. Az itt közölt tanulmányok e témában is figyelmet érdemlő kutatási tapasztalatokat rendszereznek. Fontosnak tartjuk jelezni azt is e kötet egyik írásában, hogy az idősödő európai társadalmakban az idősekről való gondoskodás – bármely formában történjen is – szintén egy komplex, több generációban gondolkodó családpolitika részét képezi.

Budapest, 2010. május

*Simonyi Ágnes*





SZIKRA DOROTTYA

## Családtámogatások Európában történeti perspektívában

### BEVEZETÉS

Az utóbbi egy-másfél évtizedben szemléletváltás figyelhető meg a szociálpolitikai irodalomban, és azon belül a szociálpolitika-történeti irodalomban is. Míg az 1980-as évek „mainstream” szociálpolitikai elemzései elsősorban a társadalombiztosítási ellátásokra koncentráltak, addig az 1990-es évektől egyre hangsúlyosabb a családtámogatási rendszerekkel foglalkozó irodalom, és az ezzel kapcsolatos diskurzus. Nem csupán arról van szó, hogy a szociálpolitikai elemzésbe „beemelődnek” a nem társadalombiztosítási alapú pénzbeli ellátások, hanem arról is, hogy a jóléti ellátásoknak egy másik, eddig elhanyagolt köre, a személyes szolgáltatások is a szociálpolitikai elemzések részévé váltak. A családpolitikák, és ezen belül az óvodai, bölcsődei ellátások, az idősgondozás elemzése ma már a fősodorbéli szociálpolitikai irodalom része Európa nyugati felén és az Egyesült Államokban.<sup>1</sup> A fordulat többet jelent önmagánál: ezzel a nők és a gyermekek számára fontos ellátási formák is az elemzés részévé váltak, és a társadalmi nemek fogalma (a „gender”) egyenrangú elemzési szempont lett az addig egyeduralkodó „osztály” mellett. Az alábbi tanulmányban a szociálpolitika-történet elemzésének területén bekövetkezett változásokat vázolom, majd a családpolitikai elemzéssel kapcsolatos legújabb irodalom eredményeit foglalom össze, és ezeket a lengyel és a magyar fejlődéssel illusztrálom.

### A HAGYOMÁNYOS ELMÉLETEK ÉS EZEK KRITIKÁI

A nyugat-európai jóléti államok az 1950-es évektől Richard Titmuss (1958), T. H. Marshall (1950), Norbert Elias (1986), Polányi Károly (2004) és mások úttörő, elméleti kereteket is nyújtó munkái nyomán kezdték feldolgozni saját történetüket. Az 1980-as években több olyan összefoglaló monográfia is született, amely az egyes országok történeti fejlődését részleteiben is elemzi. Peter Flora és Jens Alber (1981) voltak az elsők, akik a korai, századfordulós időszakról kezdve egységes adatbázisokat gyűjtöttek a legfontosabb társadalmi-gazdasági fejlődési mutatókról, és ezeket összevetették az egyes országok szociálpolitikai fejlődésével. Alapvetően kvantitatív történeti elemzésen alapuló munkájukban azt vizsgálták, hogy milyen okok valószínűsítették egyes országokban az első fontos társadalombiztosítási törvények meghozatalát („core laws”), majd a későbbi társadalombiztosítási fejlődést. Arra jutottak, hogy a legfontosabb változók a politikai berendezkedés demokratikus vagy abszolutista (vagy antidemokratikus) jellege; a szervezett munkásság létszáma; a baloldali szavazók aránya; valamint az urbanizáció mértéke. Ezek az összefüggések azonban nem lineárisak, hanem komplex feltételrendszert képeznek, és másként hatottak a korai törvénykezésnél, mint az 1920-as, 1930-as évek második generációs társadalombiztosítási törvényeinél, s megint másként az 1950-es, 1960-as években.

A szociálpolitika-történet másik nagy vállalkozása a Walter Korpi és munkatársai által végzett, szinte az összes nyugat-európai országot átfogó adatgyűjtés, amelyből aztán számos munka született. Ezek közül a legismertebb összegző mű G. Esping-Andersen sokat idézett – de kevésbé olvasott – munkája, amely a fenti adatokból képez csoportokat, klasztereket. A klaszterek képzésének alapját három fő dimenzió képezi, melyek a következők:

1. Milyen az adott társadalom osztályszerkezete, és a szociálpolitika vajon „megerősíti, vagy eltünteti az adott osztálykülönbségeket”?
2. Milyen az adott társadalomban az állam, a piac és a család közti munkamegosztás a jólét „megtermelésében”?
3. Milyen mértékben nyújt szociális jogokat a társadalombiztosítás? Ezt a „dekommodifikációs index”-szel méri a szerző, ami azt jelenti, hogy milyen mértékben lehetséges a szociális transzferek segítségével kivonulni a piacról, munkaerőpiacról.

Köztudottan a legmagasabb dekommodifikációs indexszel, a legnagyobb állami szerepvállalással és az osztálykülönbségeket enyhíteni kívánó szociálpolitikával rendelkeznek az általa szociáldemokratának elkeresztelt skandináv jóléti államok. Az angolszász liberális berendezkedés rendelkezik a legalacsonyabb dekommodifikációs indexszel, a legkisebb állami szerepvállalással és az osztálykülönbségek szempontjából a legszegényebbekre (de csakis rájuk) koncentrálnak szociálpolitikával. A konzervatív-etatista berendezkedésű kontinentális jóléti államok, köztük is tipikusan Németország, közepes dekommodifikációs indexszel rendelkeznek, az állam szerepvállalása a szubszidiaritás elvén alapul, tehát viszonylag nagy teret hagy a közösségi, egyházi, családi jóléti megoldásoknak, és a szociálpolitika a már meglévő státusok megőrzésére koncentrálnak. Esping-Andersen elemzése azért is lényeges, mert, hasonlóan Flora és Alber elemzéséhez, a történelmi fejlődésben keresi a fogódzókat akkor, amikor azt igyekszik megérteni, hogy miért ez vagy az a típusú szociálpolitikai megoldás vált dominánssá az egyes országokban. Esping-Andersen az osztály- (vagy inkább párt-) koalíciókat tartotta a leglényegesebb ilyen magyarázó tényezőnek. Ez alapján a skandináv jóléti rendszert nagymértékben az 1930-as években kialakult „vörös-zöld” (szociáldemokrata és farmer) koalícióra vezeti vissza.

Flora és Alber, valamint Esping-Andersen elemzéseit számos kritika érte. A „mainstream” jóléti állam történetírását ösztözt alá vevő feminista szakirodalom azt emelte ki elsősorban, hogy a társadalombiztosítás, és ezzel együtt a teljes munkaidőben foglalkoztatott személyek képezik az elemzés szinte kizárólagos tárgyát, egyúttal elvesznek, láthatatlanná válnak a nők, illetve az etnikai és más kisebbségek (főként a bevándorlók) az elemzésben. Esping-Andersen elemzési szempontjait „gender” szempontból alakította át Ann-Shola Orloff (1993), aki a következő javaslattal élt:

1. Az osztály-szempontú elemzés mellett (és nem helyett) érdemes lenne az elemzés tárgyává tenni azt a kérdést, hogy az egyes országok szociálpolitikái mennyiben járulnak hozzá a férfiak és a nők között hagyományosan meglévő hatalmi különbségek megerősítéséhez vagy gyengítéséhez. A további elemzések azt is kiemelik, hogy az osztályhelyzetet mindig átszövi a „gender” és az etnicitás kérdése is. A későbbiekben „intersectional”-nek nevezett elemzési módszer azt a problémát igyekszik megragadni, hogy egészen más helyzetben van egy középosztálybeli afro-amerikai (vagy cigány) nő, mint egy hasonló státusú fehér nő, vagy egy kétkezi munkás spanyolajkú asszony. Egyes elemzők hozzáteszik a fenti dimenziókhoz az „ép”, „egészséges” („able-bodied”), és a valamilyen fogyatékkal élő vagy tartósan beteg személyek problémáját, amely szintén keresztbeszeli az osztály, gender és etnikum szempontjait. Ez az elemzési módszer tehát érzékeny azokra a társadalmi különbségekre, amelyek ugyan hatalmi viszonyokat hordoznak, de nem terelhetők be a hagyományos osztály- illetve réteg-szempontok közé.
2. Esping-Andersen ugyan az állam-piac-család háromszöget kívánta elemezni, azonban a harmadik, a család szempontja, és a családon belül a nők által végzett fizetetlen munka elsikkadt az elemzésben, és végül csak az állam-piac viszonyt elemzi. Ahhoz, hogy egy jóléti állam teljesítményét értékeljük, figyelembe kell vennünk, hogy mennyiben épül a családra, és azon belül is a nők fizetetlen kiszolgáló és gondozó munkájára, vagy, ezzel ellentétesen, mennyiben igyekszik ezeket a munkákat „társadal-

masítani”. Ez egyúttal kapcsolódik a fenti hatalmi viszonyrendszer kérdéséhez is: mennyiben kívánja az adott jóléti rendszer megerősíteni azt a hagyományos helyzetet, hogy a nőknek a privát szféra, a férfiaknak pedig a nyilvános szféra a kijelölt „területük”?

3. Dekommodifikáció: a feminista kritika azt emeli ki, hogy a dekommodifikáció elsősorban a férfiak „kérdése”, hiszen a nők a nyugat-európai országokban az 1950-es évektől az 1980-as évek végéig jóval kisebb mértékben jelentek meg a munkaerőpiacon, s ha megjelentek, akkor is jelentős mértékben részállásban foglalkoztatták őket. Ennek megfelelően az 1990-es évek elejének kritikai megközelítése szerint a nők esetében a kérdés az, hogy egyáltalán, „kommodifikálódtak-e”, megjelennek-e önálló piaci szereplőként, illetve főállású alkalmazottként a munkaerőpiacon. Ann-Shola Orloff a dekommodifikációs index helyett azt javasolja, hogy az elemzés tárgyát az képezze, hogy mennyiben képes az adott jóléti rendszerben egy nő arra, hogy „önálló (autonóm) háztartást” hozzon létre és tartson fenn. Magyarán: megvalósítható-e az anyagi függetlensége, és ehhez vajon hozzájárul-e a jóléti rendszer (vagy éppen akadályozza azt)?

A fenti kritikákból kiindulva, illetve ezekkel párhuzamosan születtek meg a jóléti államok új, a nők és férfiak viszonyát középpontba állító elemzései, amelyek új tipológiákat is kitermeltek. Ez az új megközelítési mód azért fontos a családpolitikai elemzés számára, mert figyelembe veszi és elemzi a szolgáltatás típusú ellátórendszerek működését is. Arra is rávilágít, hogy milyen családmoddelt tartanak követendőnek az egyes kormányok, és ebben a családmoddellben milyen szerepet szánnak a férfiaknak és a nőknek.

## KEZDET BEN VOLT A „MALE BREADWINNER MODELL”

Jane Lewis és Ilona Ostner úttörő elemzésükben (1991) a szerint különböztették meg a jóléti államokat, hogy azok mennyire épültek 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.

A fenti elgondolást fejlesztette tovább Sainsbury, amikor a „male breadwinner modell” ellentétéként megnevezte az „individual modellt”, amelyben „a férj és a feleség megosztják a család anyagi javakkal való ellátását, és a gyermekekről való gondoskodás feladatát is” (Sainsbury, 1994, 153). Később Sainsbury inkább a „kétkeresős modellről” beszél, ezzel hangsúlyozva a nők foglalkoztatásával kapcsolatos állami szerepvállalást (Sainsbury, 1996). Lewis kutatásai később elsősorban az otthoni gondozó munkára összpontosítottak (Lewis, 2000). Azt lehet mondani, hogy az ő munkássága nyomán került be a szociálpolitikai elemzés fősodrába a fizetetlen, többnyire nők által végzett munka elemzése, amely ma már elismerten a jóléti államok nélkülözhetetlen részét képezi. A nők által végzett gondozó munka („care work”) lehet a csecsemők, kisgyermek 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.

A kelet-európai államszocialista kísérlet egyik központi célja évtizedekkel ezelőtt éppen ez volt, ti. annak lehetővé tétele, hogy a nők munkába álljanak, és a gondoskodást társadalmassítsák. Egyes országokban, például Csehszlovákiában a nőknek férjeiktől való anyagi függetlenedése, sőt, a férfiak otthoni mun-

kája is a diskurzus tárgyát képezte időről időre az államszocializmus alatt (Hasková, 2007). Magyarországon ezzel szemben a gyermekek és az anyák körül zajlott a diskurzus, és benne a nők sajátos igényei nem jelentek meg. A gesz-diskurzus sajátossága éppen az volt, hogy a nőket csak anyaként tételezte, és csak a gyermekekkel kapcsolatos viszonyukat bolygatta, a férfi-női viszonyt nem (Adamik, 2001). A szovjet családpolitikákról szólva Darvas azt emeli ki, hogy a gyermekek bölcsődei és óvodai, valamint napköziotthonos ellátása jóval fejlettebb volt, mint a pénzbeli ellátások. Ennek részben az volt az oka, hogy igyekeztek a nevelést – főként ideológiai céllal – társadalmasítani (Darvas, 2000).

A rendszerváltás után a kelet-európai országok legtöbbszörében a hagyományos családmódellet erősítő diskurzus zajlott. Ennek ellenére a 2000-es évekre a „nyugati” és „keleti” országok mindinkább hasonlítanak egymásra a tekintetben, hogy a nők egyre nagyobb mértékben vállalnak munkát. A „male breadwinner modell” gyakorlatilag a múlté, de ez nem jelenti azt, hogy a családon belül és azon kívül ne maradtak volna fenn a patriarchális viszonyok. Főként a kelet-európai és a dél-európai országok mozdulnak nagyon lassan el ettől a berendezkedéstől, aminek fontos negatív következményei vannak a munkavállalási arányokra és a gyermekvállalási hajlandóságra vonatkozóan is.

## AZ ANYÁKRA ÉPÜLŐ JÓLÉTI ÁLLAM: A „MATERNALIZMUS”

Mindeközben a jóléti állam történetének – főként amerikai – kutatói megkísérelték láthatóvá tenni a nőket a történeti elemzésben. Úgy látták, hogy T. H. Marshall, Esping-Andersen és mások elemzései ugyan látszólag semlegesek (bár például Marshall egyértelműen a „men” kifejezést használja az állampolgári jogok tekintetében), valójában azonban nincsenek figyelemmel arra a tényre, hogy a férfiak és a nők másképpen, más alapokon szereztek meg a társadalmi tagságot. Theda Skocpol nagyhatású munkája, a *Protecting Soldiers and Mothers* címében benne van a lényeg: míg a férfiak a háborúk kapcsán mint katonák vagy mint katonaviselt emberek (pl. hadirokkantak) kapták meg a szociális jogokat, és kerültek az állam védelme alá, addig a nők anyai mivoltuk miatt jutottak szociális jogokhoz. Ez utóbbi szintén a két világháború kapcsán történt, hiszen ekkor a nőket mint a „nemzet megmentőit”, mint a leendő egészséges katonafiúknak életet adó anyákat állították a diskurzus középpontjába. A „társadalmi anyaság” gondolata juttatta el a kutatókat az anyák és anyai szerepek jóléti államok fejlődésében betöltött funkciójának elemzéséhez.

Sonya Michel és szerzőtársainak kutatásai alapján (1993) az rajzolódott ki, hogy a nők nem csupán mint „másként jogosultak” érdekesek az elemzés számára, hanem azért is, mert fontos szerepük volt a jóléti állam felépítésében. Ugyan a nagy jóléti rendszerek „díszjerejei” szinte kizárólag férfiak voltak, a végrehajtó személyzet kezdettől fogva nagyrészt nőkből állt. A szociális munka és a pedagógusi munka a századfordulótól kezdve, de még inkább az 1920-as, 1930-as években a középosztálybeli nőknek a munkaerőpiacra való beáramlásának szinte kizárólagos csatornája volt. A szociális és nevelőmunka kezdetben – Magyarországon is – összekapcsolódott. A nők kiemelt szerepe ebben a folyamatban a kor diskurzusa szerint „biológiai másságukon” alapult. Ennek lényege a férfiakban meg nem lévő gondoskodási ösztön. Mint Tanay Magda, a női szociális munka egyik 1930-as évekbéli magyar szakembere fogalmazott:

„Természetes, hogy a női lélek és szem más problémákat lát meg, mint a férfiagy [...] A női lélek intuitív ereje, benyomások iránti érzékenysége, reakcióinak frissessége, idegen helyetekbe való könnyebb beilleszkedni tudása s ösztönösebben áradó segítőkészsége számára eszményi keret a *settlement*...” (Tanay, 1937).

A női érzékenységet összekapcsolták az anyai ösztönnel. Érdekes, hogy azok a keresztény, félig világi katolikus rendek, mint a Szociális Missziótársulat, amelyek élen jártak a szociális munkában, majd az őket követő világi mozgalmak, mint a Zöldkereszt mozgalom vagy a *settlement*, mind azt támogatták, hogy hajadonok végezzék a szociális munkát. Más országokban (például Svájcban) élénk diskurzus folyt arról, hogy a gyermektelen nők inkább a szociális feladatoknak szentelik önmagukat, részben azért, mert ösztönös késztetéseiket nem férjükkel és gyermekeikkel szemben élik ki.

Baloghy Mária gondozónő, szintén 1937-ben, szinte egyenlőségjelet tesz az anyai hivatás és a szociális munka közé:

*„A szociális gondozó munkája valóságosan anyai hivatás, melynek alkotó eleme a segítség, az odaadás, a gyermekekkel, a gyengével, az elesettel való azonosítás képessége [...] Az anya szerepe a családban: az all round gondozó: szervez, adminisztrál, véd, gondoskodik, ha kell, büntet. A szociális gondozó [...] szervező, adminisztrátor, orvos, nevelő, pszichológus, tanító, gyógypedagógus, diplomata, rendőrnnyomozó egyszemélyben”* (Baloghy, 1937, 23).

A fenti jelenséget – tehát az anyákra irányuló jóléti ellátásokat és a nőknek, mint „anyáknak”, a jóléti állam kialakításában betöltött kulcsszerepét – nevezték el a kutatók „maternalizmusnak”, amit talán „anya-központú jóléti politikának” lehet fordítani. A „maternalista” jóléti politikát azután egyes kutatók használták az államszocialista családpolitika megjelölésére is. Lynne Haney (2002) például az 1968 és 1985 közötti magyar jóléti politikát jellemezve azt emeli ki, hogy a szükségletek „maternalizálódtak”, magyarul, az ellátásokra való jogosultság alapja egyre inkább az anyaság lett (és nem a szociális rászorultság, vagy egyéb érdemesség). Ez Adamik (2001) fent idézett gondolatmenetére rímel: a nők elsősorban mint anyák juthattak támogatáshoz, és a diskurzus is anyai mivoltukban ragadta meg őket.

## VISSZA A CSALÁDHOZ: A „CSALÁDIASSÁG” ELMÉLETE

A „familializmus” elmélete a fenti gondolatmenet folytatásának tekinthető. A „családias” vagy „familialista” szociálpolitika a gondozással kapcsolatos teendőket alapvetően a családra hárítja. Ezzel szemben a „de-familializáció” a gondoskodás társadalmasítását jelenti. A feminista kritika nyomán Esping-Andersen (1999) és Walter Korpi (2001) is igyekeztek a „családiasság” mentén jellemezni a jóléti rendszerek működését. Esping-Andersen 1999-es 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.

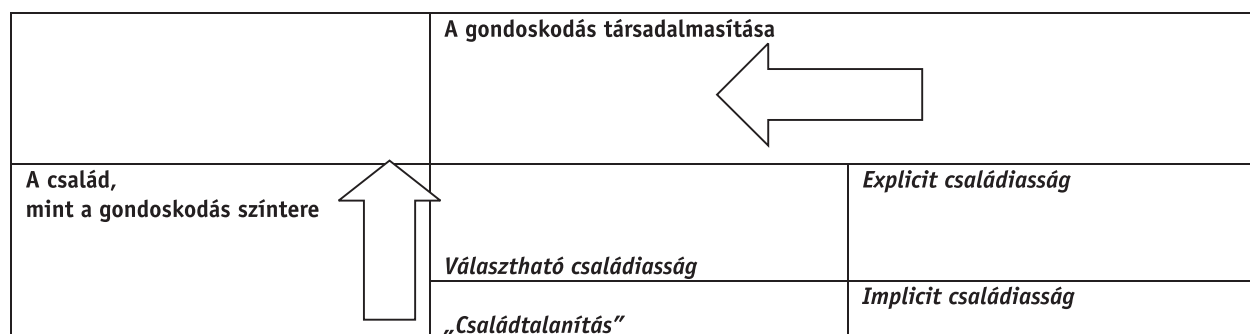
A „családias” politikák nem csupán a jóléti politikáknak a családok gondoskodó szerepére épülő megszervezését (vagy éppen a családtámogatások hiányát) jelentik, hanem mindazon módszereket, amelyek során az állam „mobilizálni igyekszik a családokat, és különböző politikai célkitűzések érdekében bizonyos fajta családképet igyekszik elfogadtatni” (Haney–Pollard, 2003, 1–14). A „maternalizmus” és a „familializmus” elmélete azért is fontos, mert a családpolitikákat körülvevő diskurzusra éppúgy figyelemmel van, mint magukra a politikákra.

A „familializmus” elméletét Sigrid Leitner német szociológus (2003) fejlesztette tovább, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy nem lehet csupán két pólus mentén leírni az államokat: a „családias” szociálpolitikának is többféle válfaja lehet. Részben Kammermann és Kahn explicit és implicit családpolitikákat megkülönböztető elméletéből kiindulva (1978) explicit és implicit familializmusról beszél annak megfelelően, hogy az állam nyíltan támogatja-e a családok (többnyire a nők) otthoni gondoskodó munkáját, vagy csupán passzivitásával (azzal, hogy nincs kifejezett családpolitikája) végső soron a családokra hárítja a gondoskodás kötelezettségét. Ez utóbbit nevezi „implicit családiasságnak” („implicit familialism”). Az általa megnevezett harmadik variáció a „választható családiasság” („optional familialism”), ami az explicit családiasságot kombinálja olyan szolgáltatásokkal, amelyek leveszik a család (a nők) válláról a gondoskodás terheit. Végül a „de-familializáció”, vagyis a gondozás társadalmasítása a negyedik változat, ahol az állam olyan szolgáltatásokat léptet életbe, amelyek a családok válláról leveszik a terhet, és magas színvonalú állami intézményekben oldják meg a magukról gondoskodni nem képes családtagok gondozását. Az 1. ábrán látható a Leitner (2003) által kidolgozott tipológia.



# 1. ábra

## Leitner „családiasság” modellje



## A kelet-európai országok helye a „családiasság” alapú tipológiában – A lengyel és a magyar családpolitikák példája

A rendszerváltás óta számos kelet-európai és nyugat-európai társadalomtudós megkísérelte elhelyezni a volt szocialista országokat a fenti gondolatrendszerekben. Fodor Éva és Christy Glass legutóbb „állami maternalizmusnak” nevezte a magyar családpolitikát, és „magán maternalizmusnak” a lengyelt. Darvas Ágnes (2000) doktori disszertációja jutott a legtovább abban, hogy szinte az összes kelet-európai ország családtámogatási rendszerét, és részletesen a családi pótlék jellegű ellátásait elemezze. A legutóbbi évek termése a kelet-európai országok elhelyezése a Leitner-féle tipológiában. Szelewa és Polakowski a „fuzzy set approach” nevű kvantitatív módszer segítségével hasonlították össze a volt szocialista országok családtámogatási rendszereit. A módszertani újdonság mellett elemzésük erőssége, hogy az óvodai ellátásnak nem csupán a meglétét, de színvonalát is figyelembe vették az elemzéskor, és a pénzbeli juttatásokat is a lehetőségekhez mérten finom eszközökkel mérték (Szelewa – Polakowski, 2008). Ezen túlmenően a rendszerváltás utáni időszakot több részre bontották, és bemutatták, hogyan változtak az egyes országok családtámogatási rendszerei ebben az időszakban.

A lengyel és a magyar családtámogatási rendszerek történetét vizsgálva arra jutottunk (Szikra, 2010), hogy a családtámogatási rendszerek mai mintázatai nagyrészt történeti okokra vezethetők vissza, nem, vagy csak részben magyarázhatóak a jelenlegi gazdasági-politikai berendezkedéssel. A történeti elemzés azt mutatja, hogy a most meglévő mintázatok már az első világháború előtt megvoltak, ha nem is olyan karakteresen, mint később. Magyarország például már az 1884-es ipartörvénnyel bevezette a szülési szabadságot, míg erre Lengyelországban csupán 1933-ban került sor. Míg hazánkban 1912 óta létezik a közalkalmazottak családipótlék-rendszere, és 1938-ban az összes gyáripari dolgozó részére bevezették azt, addig Lengyelországban – csakúgy, mint a legtöbb európai országban – csupán a második világháború után került sor a családi pótlék bevezetésére. Hasonlóság, hogy mindkét állam önálló államfejlődése, a minden területen független államapparátus kiépítése az első világháború után indult meg (Lengyelországban 1919-től, Magyarországon 1920-tól), és mindkét országban nagyon fontos szerepet kapott a szociálpolitika ebben a folyamatban. A központosított, bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszerek a nemzeti identitás fontos részét képezték mindkét országban (és például az ekkor létrehozott Csehszlovákiában is). Ugyanakkor, míg Lengyelországban a családtámogatási rendszerek nem képezték a formálódó állam identitásának részét, Magyarországon éppen ezzel ellentétes volt a helyzet: itthon a nacionalizmus összefonódott a családtámogatási rendszer megerősítésének szükségességével a retorika és a valós történések szintjén is.<sup>2</sup> A trianoni békeszerződéssel bekövetkezett óriási veszteség, a megcsönkítottság érzése, a magyar nép „pusztulásának” víziója olyan nacionalista, és egyúttal pronatalista egészségvédelmi programokat és szociálpolitikát eredményezett, amelyeket ma explicit családpolitikának neveznénk.<sup>3</sup>

Mindeközben nem mondhatjuk, hogy a lengyel nacionalizmus ne lett volna éppoly erőteljes, mint a magyar. De a nacionalizmusok, és ebben az anyák szerepéről alkotott képmások voltak. Lengyelország nemzetállamként való megalakulása nem veszteséggel, hanem a korábbi elszakított területek egyesítésével jött létre az első világháborút követően. Az elsődleges feladat a jogban, a bürokratikus intézményrendszerben meglévő különbségek kiegyenlítése volt. Ezeket a különbségeket a volt német és osztrák területek színvonalának irányába felfelé nivellálták, tehát egy nagyon magas szintű társadalombiztosítási rendszert építettek ki. (Stachura, 2004, 48; Inglot, 2008). A korábban szétszakított lengyel területeket a lengyel nyelv, kultúra és az ettől elválaszthatatlan katolikus hit és egyház tartotta egyben évszázadokig. Az államszerveződés ilyenformán összefonódott a katolikus egyházzal, amely a családról és anyaságról alkotott nézeteket, talán a legutóbbi időkig, az egyházi tanoknak megfelelően kezelte. Így tehát, bár a „matka Polka”, a „lengyel anya” képe fontos része volt a második világháború előtti retorikának, az nem az állam, hanem elsősorban a katolikus egyház szerepével kapcsolódott össze. Az állam, miközben hangsúlyozta a „lengyel anyák” nemzetmentő szerepét, nem tartotta feladatának az anyák vagy a gyermekes családok anyagi megsegítését.

Mindez nemcsak a pénzbeli ellátások, hanem a szolgáltatások szintjén is megnyilvánult. Magyarországon már 1891-ben (közvetlenül az első társadalombiztosítási törvényünk után) törvényt hoztak az állami „kisdédóvók” felállításáról (1891. XV. tc.), és a századfordulón megkezdődött az ipari területeken az iskola- és kórházépítések és a napközi otthonos ellátás elterjesztése. 1930-ban napközis volt a gyermekek 30%-a (Szikra, 2006), és nagyjából ugyanennyi gyermek járt már ekkor óvodába. Mindeközben Lengyelországban államilag szervezett napközi otthonos ellátásról egyáltalán nem beszélhetünk. A gyermekekről való gondoskodást elsősorban az egyház és a helyi, falusi közösségek szervezték. Ez jóval esetlegesebb volt, mint Magyarországon, így az óvodába beíratott gyermekek száma is töredéke volt a magyarországinak. Lengyelországban a családi élet „szentségéről” alkotott elképzelés miatt a család a legteljesebb mértékben magánügy maradt, így akadályozva az állami beavatkozás bármely formáját. Míg hazánkban a „keresztény”, „magyar” családok anyagi felemelése, az Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) munkája összekapcsolódott az antiszemita kirekesztés politikájával (Szikra, 2008), addig Lengyelországban a zsidóknak minősített állampolgárok ellehetetlenítésével párhuzamosan nem épültek ki az országos szociál- és családpolitika hasonló intézményei.

Összességében elmondhatjuk, hogy az „implicit családiasság” körvonalai Lengyelországban már az 1920-as évektől kirajzolódtak, amennyiben az állam a családtámogatás bármely rendszerével kapcsolatban visszahúzódóan viselkedett, szemben a társadalombiztosítás más területein végzett komoly rendszerépítő munkálataival. Magyarországon a családokat támogató pénzbeli ellátások viszonylag korai bevezetését és ezzel párhuzamosan a gyermekek napközbeni ellátását támogató intézményrendszer kiépítésének megkezdését biztosan nevezhetjük a „választható családiasság” korai megnyilvánulásának.

A második világháború után a politikai és gazdasági „rendszerváltozás”, valamint a közös, a Szovjetunió által diktált társadalompolitika ellenére a „családiasság” mintázatainak különbsége a két ország között jelentős részben fennmaradt. A kezdeti családpolitikai törekvések inkább a fegyelmezés eszközét használták: az abortusztilalom Magyarországon 1953-ban, vagy a nők erőszakos beállítása a nehéziparba jól illusztrálja az 1950-es évek törekvéseit. Ekkor, a hangzatos szlogenek ellenére, a központi állam Magyarországon is inkább kivonulni látszott a családpolitika területéről. Az óvodák építését a helyi tanácsokra, ill. a gyárakra bízta, és jelentős terheket rakott a társadalmi munkában dolgozó szülők vállára is (Bicskei, 2007). Az 1956-os forradalom elválaszthatatlan attól, hogy az állam mit sem tett a jóléti rendszer kiépítéséért. Lengyelországban szintén fordulópontot jelentettek az 1956-os évben lezajlott felkelések és sztrájkok. A forradalom, illetve a felkelések nyomán mindkét állam irányt váltott, ami a jóval megengedőbb és nagyvonalúbb családpolitikában is megnyilvánult. Valójában az 1970-es évek közepétől-végétől figyelhető meg Magyarországon az óvodák számának rohamos emelkedése, a bölcsődés gyermekek számának növekedése és az iskolai napközik általánossá válása is. Ezek az állam azon törekvését tükrözték, hogy a nők számára lehetővé tegyék a munkavégzést a gyermekvállalás mellett is. Ezzel párhuzamosan egy másik irányvonal is megerősödött, összefüggésben azzal, hogy már nem volt szükség annyi női munkavállalóra. A nők „otthon tartásának” igénye a világon elsőként, 1967-ben bevezetett több éves fizetett anyasági szabadság, a gyás megjelenésében öltött testet. A kor döntéshozói ezzel elsősorban a drámaian csökke-

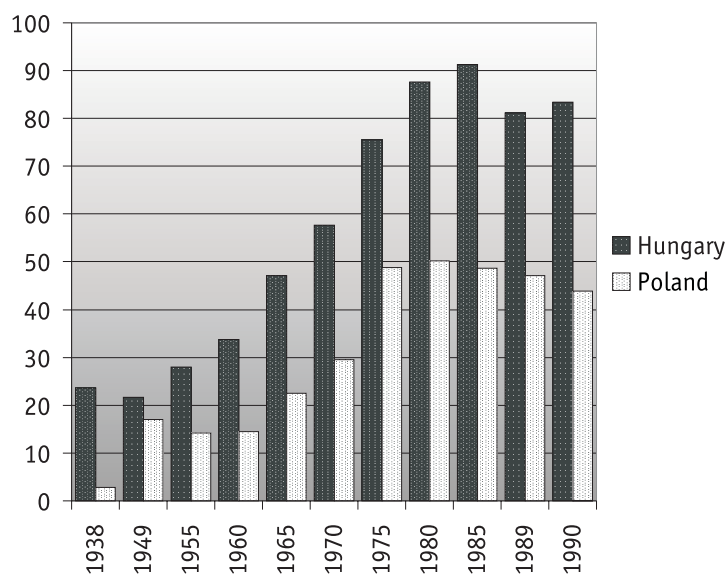
nő születésszám emelését kívánták elérni, ugyanakkor, mint Tárkányi Ákos kutatásai kimutatták, az ekkor végre teret kapó gyermekpszichológus-szakma azon elképzelése is fontos szerepet játszott, hogy a gyermekeknek hároméves korukig anyjuk mellett van a legjobb helye. A gyermekpszichológusok és a nevelési tanácsadók szerepét hangsúlyozza Lynne Haney (2001) is a „maternalista” családpolitika kialakulásában. Emellett drágának tartották a bölcsődei ellátást, és a gyárak arról számoltak be, hogy nagy bevételkiesést jelent számukra a kisgyermekes nők gyakori hiányzása (Tárkányi, 1998).

A gyes, majd a gyed 1985-ös bevezetésével, és ezzel párhuzamosan a bölcsődei, óvodai és napközi otthonos ellátás fejlesztésével valójában – valószínűleg nem tudatosan – két egymással ellentétes cél felé törekedtek a döntéshozók: egyrészt a nők munkába állásának segítését, másrészt a nők otthoni, gondozó szerepének megerősítését akarták elérni. Talán sehol másutt az európai országokban (de talán a világon sem) alakult ki ilyen sajátosan kettős rendszer, amely, pozitív olvasatban, a nők számára a választás szabadságát biztosította, és így joggal nevezhető „választható családias” rendszernek.

A lengyel családpolitika mindeközben visszafogottan fejlődött. 1968-ban szintén bevezették a meghosszabbított szülési (anyasági) szabadságot, ez azonban fizetetlen szabadság volt, egészen 1981-ig. Ekkor – az államszocialista jóléti rendszerektől merőben eltérő módon – jövedelemteszthez kötötték a kifizetését. A lengyel „gyes” azóta is csak a legszegényebb családoknak jár, mert a jogosultsági kritériumokat meglehetősen alacsony szinten szabják meg. A bölcsődés gyermekek száma nagyjából 4% volt az 1980-as években, s az óvodás gyermekek száma ugyan jelentősen növekedett, de mégsem érte el az 50% fölötti szintet. Az alábbi ábra a lengyel és a magyar (megfelelő korosztályú) gyermekek óvodáztatását mutatja a második világháború előtti időszaktól a rendszerváltásig.

## 2. ábra

**A gyermekek óvodáztatási aránya az összes 3–6 éves gyermek százalékában Magyarországon és Lengyelországban, 1938–1990**



Forrás: Szelewa, 2005.

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy a családpolitikák rendszerváltás utáni mintázatainak fontos előzményei voltak nem csupán az államszocializmusban, hanem a két világháború közti (és az előtti) időszakban is. A lengyel és a magyar példa azt mutatja, hogy az állam szerepvállalása nagyban függ attól, hogy az adott országban a nacionalizmus milyen formája alakul ki, és ebben a „társadalmi anyaságnak” milyen szerepe van a két háború között. Ezzel összefüggésben a katolikus egyház szerepvállalásának súlya, és az általa betölteni kívánt szerep is perdöntő volt a családpolitikák formálódása szempontjából a két országban. A nacionalizmusok „milyensége” további kutatás tárgyát képezheti.



## ÖSSZEGZÉS

A jóléti rendszerek osztályszempontú elemzése gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta a családtámogatások elemzését, de különösen a gyermekek ellátásával kapcsolatos szolgáltatásokat. E tekintetben a Kammerman és Kahn szerzőpáros hozott áttörést a hetvenes évek végén. A jóléti állam „mainstream” elemzőivel szemben megfogalmazott „gender” szempontú kritika kiemelte, hogy azok a társadalombiztosítási rendszerek elemzésekor gyakorlatilag „láthatatlanná” váltak, és a nők és férfiak közötti hatalmi viszony, a patriarchatus szerepe a kapitalista rendszerekben szükséges a jóléti állam működésének teljes feltárásához. A „male breadwinner model”, ami a nyugat-európai országok domináns családmodellje volt a háború utáni harminc évben, lassan veszített jelentőségéből, és az elemzés is áttevődött a nők szerepének elemzése irányába. A „maternalizmus” és a „familializmus” elmélete már a kelet-európai rendszerváltások időszakában jelentkezett, így azok megjelenésükkel egy időben már beemelték a vizsgált országok közé a volt szocialista országokat. A magyarországi „választható családiasságnak” és a lengyelországi „implicit családiasságnak” közös vonása, hogy a gondozási feladatok jelentős részét még mindig a családon belül, a nők feladataként képzelel el. Jelentős különbség azonban, hogy míg Lengyelországban ehhez az állam csupán minimális segítséget nyújt, addig Magyarországon többfajta „utat” járhatnak be a családok a gyermekek gondozásában. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy Magyarországon a választás lehetősége a valóságban csupán a közép- és felső osztálybéli családoknak adott. A jó munkaerő-piaci pozícióban lévő nők választhatják a magas szintű tgyást és utána gyedet, majd ezt követően dönthetnek a felől, hogy bölcsődébe adják gyermekeiket és visszatérnek a munka világába, vagy gyest vesznek igénybe. A 2006-os szabályozás értelmében ráadásul a gyest mellett főállású munkát is vállalhatnak, és gyermekeiket felvehetik az intézményekbe. Ezzel szemben a rossz munkaerő-piaci pozícióban lévő anyák eleve az alacsonyabb színvonalú gyest kapják, és a tapasztalatok szerint az ő gyermekeiket sokkal kevésbé veszik fel bölcsődébe. A szegény, és köztük jelentős részben a cigány családok óvodai és iskolai diszkriminációja, a szegregált, rosszabb minőségű szolgáltatások, csakúgy, mint az alacsonyabb szintű ellátások osztály- és etnikai hovatartozás alapján kijelölik az anyák és gyermekek helyét.

## IRODALOM

- Adamik Mária (2001): A „gyes-diskurzus”. PhD disszertáció. Budapest.
- Baloghy Mária (1937): „A szociális munka lélektani feltételei”. In Novágh Gyula (szerk): *A Settlement. A Fővárosi Népművelési Vezetőképző Tanfolyamának Előadásai*. Budapest.
- Bicskei, Éva (2006): Our Greatest Treasure, the Child: the Politics of Care in Hungary, 1945–1956. *Social Politics* 13(2), p. 151–188.
- Bock, G. (1991): *Antinatalism, Maternity and Paternity in National Socialist Racism. Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880–1950*. G. Bock and P. Thane. London, Routledge.
- Corrin, C. (1999): *Rethinking Citizenship: Analyses and Activism in Central and Eastern Europe. Gender and identity in Central and Eastern Europe*. C. Corrin, London, Frank Cass.
- Darvas Ágnes (2000): *Utak és tévutak: Családtámogatások Közép-Kelet-Európában a rendszerváltás óta*. PhD disszertáció. Budapest.
- Einhorn, B. (1995): *Cinderella goes to market: Citizenship, gender and women’s movements in East Central Europe*. London, Verso Books.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Flora, P. – Alber, J. (1981): *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. The Development of Welfare States in Europe and America*. P. Flora and A. J. Heidenheimer. New Brunswick, Transaction Books 37–80.
- Fodor, E. – C. Glass, et al. (2002). Family policies and gender in Hungary, Poland and Romania. *Communist and Post-Communism Studies* 35: 475–490.
- Gordon, L. (1990): *Women, the state, and welfare*. Madison, Wis., University of Wisconsin Press.

- Goven, J. (2000): *New Parliament, Old Discourse? The Parental Leave Debate in Hungary. Reproducing Gender. Politics, Publics, and Everyday Life after Socialism*. S. Gal and G. Kligman. Princeton, New Jersey, Princeton University Press: 286–306.
- Gyurgyák János (2007): *Ezzé lett magyar hazátok – A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Budapest, Osiris.
- Haney, L. (2002): *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkley, University of California Press.
- Haney, L. – Pollard, L. (2003): *In a Familial Way: Theorizing State and Familial Relations. Families of a new world : gender, politics, and state development in a global context*. L. Haney and L. Pollard. New York, Routledge: 1–14.
- Haney, L. A. – Pollard, L. (2003): *Families of a new world : gender, politics, and state development in a global context*. New York, Routledge.
- Haskova, Hana (2007): *Public and Private Childcare and Pre-School Education in the pre-1989 and post-1989 Czech Society*. Paper for the International and Interdisciplinary Conference: The German Half-Day Model: A European Sonderweg? The 'Time Politics' of Childcare Pre-School and Elementary School Education in Post-War Europe. Cologne, March 1–3, 2007. Manuscript.
- Heinen, J. (1997): Public/Private. Gender, Social and Political Citizenship in Eastern Europe. *Theory and Society* 26(4): 577–597.
- Heinen, J. – Wator, M. (2006): Child Care in Poland before, during, and after the Transition: Still a Women's Business. *Social Politics* 13(2): 189–216.
- Hering, S. – Waaldijk, B. (2006): *Guardians of the Poor – Custodians of the Public. The History of Eastern European Welfare*. Opladen, Barbara Budrich Publishers.
- Inglot, T. (2008): *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. New York: Cambridge University Press.
- Kammerman, S. B. – Kahn, A. J. (Eds.) (1978): *Family Policy. Government and Families in Fourteen Countries*. Columbia University Press.
- Korpi, W. (2000): Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Social Politics* Summer 2000: 127–191.
- Koven, S. – Michel, S. (1993): *Mothers of a new world: maternalist politics and the origins of welfare states*. New York, N.Y., Routledge.
- Lake, M. (1993): *A Revolution in the Family. The Challenge and Contradictions of Maternal Citizenship in Australia. Mothers of a New World, Maternalist Politics and the Origins of Welfare State*. S. Koven and S. Michel. New York and London, Routledge: 378–395.
- Langan, M. and Ostner, I. (1991): *Gender and Welfare; Towards a comparative framework. Towards an European Welfare State?* G. Room. Bath, Policy Press.
- Leitner, S. (2003): Varieties of Familialism. The caring function of the family in comparative perspective. *European Societies* 5(4): 353–375.
- Lewis, J. (1992): Gender and the development of welfare state regimes. *Journal of European Social Policy* 2(3): 159–173.
- Lewis, J. (2000): *Gender and Welfare Regimes*. Rethinking Social Policy G. Lewis, S. Gerwitz and J. Clarke, The Open University 37–51.
- Lewis, J. and I. Ostner (1991): *Gender and the Evolution of European Social Policies*. Emergent Supranational Social Policy: The EC's Social Dimension in Comparative Perspective. Center for European Studies, 15.17 Nov. , Harvard University.
- Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Michel, S. (2006): *Introduction: Perspectives on Child Care, East and West*. *Social Politics* 13: 145–150.
- Orloff, A. S. (1993): Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review* 58: 303–328.
- Pascall, G. – Kwak, A. (2005): *Gender regimes in transition in Central and Eastern Europe*. Bristol, Policy Press.
- Pascall, G. – Lewis, J. (2004): Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe. *Journal of European Social Policy* 33(3): 373–394.
- Polányi Károly (2004): *A nagy átalakulás*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Sainsbury, D. (1994): *Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States. Gendering Welfare States*. D. Sainsbury, SAGE: 150–169.
- Sainsbury, D. (1996): *Gender, equality, and welfare states*. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.
- Saxonberg, S. (2000): Polish Women in the mid-1990s. Christian Democrats in a Country without a Christian Democratic Party. *Czech Sociological Review* VIII(2).

- Skocpol, T. (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Stachura, Peter D. (2004): *Poland, 1818–1945. An interpretive and documentary history of the Second Republic*. Routledge, Oxfordshire.
- Szalai J. (1992): A társadalombiztosítás érdekviszonyairól. Történeti vázlat a hazai társadalombiztosítás funkcióinak változásairól. *Szociológiai Szemle*, 27–43.
- Szelewa, D. (2005): *Childcare services in Hungary and Poland : explaining the difference – master's thesis*. Department of Political Science. Budapest, Central European University.
- Szelewa, D. – Polakowski, M. (2008): Who cares? Patterns of Care in Central and Eastern Europe. *Journal of European Social Policy*. May 2008, Vol. 18. 115-131. Magyarul: Ki törődik a gyerekekkel? *Esély* 2009/1.
- Szikra, D. (2006): *Family and Child Support in a Postcommunist Society: Origins of the Mixed Hungarian Welfare Capitalism. Fighting Poverty and Reforming Social Security: What Can Post-Soviet States Learn from the New Democracies of Central Europe?* M. Cain, N. Gelazis and T. Inglot. Washington, Woodrow Wilson International Center.
- Szikra, D. (2006): *Schools as agents of social policy: Child-care in the Hungarian education system in a comparative and historical perspective*. Paper prepared for ESPAnet Annual Conference September 20–24, 2006, University of Bremen, Germany.
- Szikra, D. (2010): Eastern European Faces of Familialism: Hungarian and Polish family policies from a historical perspective. In: *Manka goes to work. Public child care in the Visegrád-countries, 1989–2010*. Budapest Institute, Budapest. On-line könyv, letölthető: [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/manka\\_goes\\_to\\_work\\_2010.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/manka_goes_to_work_2010.pdf)
- Szikra, D. (2008): A szociálpolitika másik arca. Antiszemita törvénykezés és produktív a két háború közti Magyarországon. *Élet és Irodalom*, LII. évf. 16., 2008. ápr. 18.
- Tanay Magda (1937): Női népművelési feladatok a settlementben. In: Novágh Gyula (szerk.): *A Settlement*. A Fővárosi Népművelési Vezetőképző Tanfolyamának Előadásai Budapest.
- Tárányi Ákos: Európai családpolitikák: a magyar családpolitika története. [The History of the Hungarian Family Policies]. *Demográfia*, 1998/2-3.
- Titmuss, Richard M. (1958): *Essays on the Welfare State*. London, Allen and Unwin.
- Tomka, B. (2005): *The Politics of Institutionalized Volatility: Lessons from East Central European Welfare Reforms. Fighting Poverty and Reforming Social Security: What Can Post-Soviet States Learn from the New Democracies of Central Europe?* M. Cain, N. Gelazis and T. Inglot. Washington, Woodrow Wilson International Center.
- Varsa, E. (2005): Class, ethnicity and gender – structures of differentiation in state socialist employment and welfare politics, 1960-1980. The issue of women's employment and the introduction of the first maternity leave regulation in Hungary. In: *Need and Care – Glimpses into the Beginnings of Easter Europe's Professional Welfare*. D. Schulte and K. Schilde. Barbara Budrich Publisher Opladen and Bloomfield Hills.
- Williams, Fiona (1989): *Social Policy: A Critical Introduction*. Issues of Race, Gender and Class. Chapter 6: "The Historical Cast of Welfare Reforms: Family and Nation", Polity Press, Cambridge etc.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ezt jól illusztrálja, hogy az egyik legnagyobb európai szociálpolitikai szervezet, az ESPAnet (European Social Policy Analysis Network) éves konferenciáján az utóbbi években azok a szekciók a legnépszerűbbek, amelyek a családtámogatásokkal és a szociálpolitika gender-szemponthú elemzésével kapcsolatosak.
- <sup>2</sup> A hazai nacionalizmus történetének elemzésébe itt nincs lehetőségem elmélyülni, de úgy gondolom, hogy a nacionalizmus és a szociálpolitika egymásra hatása fontos kutatási terület lenne. (Ld. ehhez Gyurgyák 2007.)
- <sup>3</sup> Érdekes, hogy a családi pótlék ausztráliai bevezetésével kapcsolatban Mariny Lake nagyon hasonló összefüggéseket ír le (Lake, 1993).

SZIKRA DOROTTYA

## Franciaország, Lengyelország, az Egyesült Királyság, a Német Szövetségi Köztársaság, Norvégia és Spanyolország családtámogatási rendszere<sup>1</sup>

### BEVEZETÉS

Az alábbi tanulmány hat európai ország jelenlegi családtámogatási rendszerét vizsgálja. Az országok kiválasztása egyrészt a hagyományos, Esping-Andersen által kidolgozott tipológia, másrészt a családtámogatási rendszerek különbözősége alapján történt. A hagyományos besorolás alapja a társadalombiztosítási rendszerek működésének vizsgálata volt (Esping-Andersen, 1990). Az országok közül Németország és Franciaország a *konzervatív* jóléti rendszerek közé tartozik, domináns társadalombiztosítással, státusmegőrző ellátásokkal, és viszonylag csekély mértékű univerzális ellátással. Nagy Britannia a *liberális* jóléti állam prototípusa, limitált univerzális ellátással és társadalombiztosítással, ám kiterjedt és fejlett segélyezési gyakorlattal. Norvégia a *szociáldemokrata* jóléti rendszerek jegyeit hordozza: számos ellátás univerzálisan, állampolgári jogon jár, a segélyezés szerepe viszonylag limitált, és a társadalombiztosításban a szolidaritási és dekommodifikációs elemek döntőek, tehát magas színvonalú ellátást nyújtanak, a többi országhoz képest könnyű hozzáféréssel. Spanyolország és Lengyelország nem férnek bele az esping-anderseni tipológiai rendszerbe. Spanyolországot a *dél-európai jóléti államok* közé sorolják, amelyekre a jövedelemhez kötött és a szelektív, segélyezési típusú ellátások kombinációja, egyúttal a pénzbeli ellátások viszonylag alacsony szintje jellemző. Mivel a nyugat-európai irodalmak a volt szocialista országokra nem térnek ki, Lengyelország helye sem világos a fenti struktúrában. Bár történelmi öröksége és a legújabb fejlemények is leginkább a *liberális rezsim* jegyeit mutatják, Lengyelországot ugyanakkor a katolikus egyház döntő befolyása miatt egyfajta ideológiai *konzervativizmus* jellemzi, amely nem feltétlenül jelenti a státusmegőrző társadalombiztosítási rendszer olyan mértékű dominanciáját, mint például Németországban, vagy az egyházi fenntartású intézmények németországihoz hasonló fejlett rendszerét. Egyúttal hordozza a *volt szocialista országok* számos örökségét is, ezek közül szociálpolitikailag a legfontosabb a nyugdíjrendszeren keresztül nyújtott privilégiumok fennmaradása a legutóbbi időkig.

Az országok kiválasztásának másik szempontja a *családtámogatási rendszerek struktúrájának* markáns különbözősége. Az állami családpolitikák és az egész napos közoktatás terén úttörő Franciaország például sok szempontból különbözik a szintén „konzervatív jóléti államként” jellemzett Németországtól, ahol a szubszidiaritás elve alapján meglehetősen gyenge volt a központi állam részvétele a családi ellátásokban, egészen a 2007-es reformokig. Ezek a karakteres különbségek reményeim szerint kirajzolódnak az egyes országok családtámogatási rendszereinek szisztematikus leírásával.

A nemzetközi irodalomban egyre gyakrabban előfordul, hogy családtámogatási rendszerek helyett vagy mellett „*work-family policy*”-ről beszélnek a szerzők, ami kifejezi azt a szemléletváltást, mely az utóbbi évtizedben bekövetkezett (Morgan, 2007). Más szerzők megmaradnak a „*family policies*”, azaz „családpolitikák” kifejezésnél, de annak definíciójában a családi élet és a munkavállalás összehangolását hangsúlyoz-

zák. Christina Bergquist, svéd szociológus például azt javasolja, hogy „... azokat a politikákat nevezzük családpolitikának, amelyek családokra irányulnak, és befolyásolják a családok döntéseit azzal kapcsolatban, hogy hogyan szervezzék a munkával és a gondozással kapcsolatos kötelességeiket” (Bergquist 2007, 3).

Az általam itt használt családpolitika-definíció értelmében az elemzés fókuszában az áll, hogy a munkavállaló és egyúttal gyermekes családok hogyan tudják a munka- és a gyermekvállalást összeegyeztetni, hogyan tudják „megszervezni” az életüket.<sup>2</sup> A fő kérdés itt az, hogy vajon az állam és a gazdasági szereplői (főként a munkáltatók) milyen támogatást nyújtanak a családoknak ahhoz, hogy megoldják ezt a nem könnyű feladatot. Mennyire alkalmazkodnak az állami ellátások és a munkaerő-piaci körülmények a családok lehetőségeihez és igényeihez? Kimberly Morgan, aki a témában talán a legátfogóbb történeti-összehasonlító könyvet jegyzi (Morgan, 2007) négy fő vizsgálandó szakpolitikát különböztet meg:

1. Korai gondozás és fejlesztés
2. Iskolarendszerek
3. Fizetett szabadságok
4. Részmunkaidő lehetősége

Az elemzés dimenziói nagyon szerteágazóak lehetnek; Morgan mellett érvel, hogy a szolgáltatások esetében a két legfontosabb tényező az, hogy: 1. A korai gondozási és az iskolarendszerek elválnak-e egymástól élesen, vagy sem, illetve a gondozás vagy az oktatás szemlélete dominál? 2. Hogyan érhetőek el a szolgáltatások? Adott-e az egyenlő hozzáférés a gyermekeknek és szüleiknek, vagy sem, illetve milyen nyitva tartással üzemelnek a gondozó, oktató intézmények? (Morgan, 2006.)

Részben Morgan, részben az OECD nemzetközi vizsgálatainak szemléletét követve tanulmányom a bölcsődei és óvodai ellátás mellett az iskolai napközi otthonos ellátást is magában foglalja. A kisgyermekkorú nevelés és gondozás („*early childhood education and care*”) a hazai gondolkodásban is egyre inkább teret nyer, elsősorban a gyerekszegénység elleni program kapcsán. Ugyanakkor fontosnak tartottam vizsgálni az ellátások – korábban kevesebb figyelmet kapó – időbeliségét. Ehhez a támpontot az a 2006-ban útjára indított nemzetközi kutatás adta, amely az európai országok családtámogatási és iskolarendszereinek időbeliségét vizsgálta. Ennek a kutatásnak a konferenciaanyagait, amelyek a közeljövőben kötetben jelennek meg, fontos alapanyagul szolgálnak a tanulmányhoz (Hagemann – Jarausch – Ghionda, 2010). Meddig tart az oktatás vagy az óvodai tevékenység? Van-e utána szervezett „napközi”? Mi az oka annak, hogy az egyes országok más időbeliséggel szervezik a gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatásokat? Ezek a kérdések döntő fontossággal bírnak a gyerekszegénység elleni küzdelemben, a szülők munkavállalási választásában, valamint a férfiak és a nők esélyegyenlőségének kérdésében.

Habár a család- és munkaerő-piaci politikák összességének tanulmányozása, valamint az otthoni munka megosztása (például az időmérleg-vizsgálatok) adna teljes képet arról, hogy milyen segítő és milyen hátráltató tényezők összjátéka eredményezi a családok jelenlegi munkavállalási lehetőségeit és gyermekvállalását, jelen írásban minderre nem tudok kitérni. A tanulmányban kizárólag a családtámogatások tágan értelmezett rendszerének összefoglaló bemutatására törekszem. Ennek általam vizsgált összetevői a következők:

- Pénzbeli ellátások
  - fizetett anyasági szabadság
  - fizetett szülői szabadság
  - családi pótlék
- Szolgáltatások
  - bölcsőde
  - óvoda
  - napközi



A nemzetközi terminológia bonyolultsága miatt (minden országban másként nevezik ezeket az ellátásokat) fontos tisztázni, mit értek az egyes fogalmak alatt. Zárójelben a leggyakrabban használt angol megfelelőt jelenítettem meg.

*Fizetett anyasági szabadság (maternity leave)*: közvetlenül a szülést követő, általában 8–14 hétig járó, nálunk „terhességi-gyermekágyi segély” névvel illetett, valójában társadalombiztosítási ellátás, amely a szülést megelőző munkavállaláshoz kötött, és a korábbi munkabér nagyon magas százalékát (olykor 100%-át) nyújtja a szülő nőnek. Ezt az ellátást más nem veheti igénybe, csak az anya vagy az örökbefogadó szülő. Ettől kivételes esetekben, például az anya halálakor térnek el.

*Fizetett szülői szabadság (parental leave)*: az anyasági ellátást követő, szintén társadalombiztosítási jellegű ellátás, amelyet bármelyik szülő igénybe vehet, és amely a korábbi kereset bizonyos százalékát nyújtja (általában 70%), pár hónaptól két, három évig terjedő ideig. Ez az ellátás a magyar gyednek felel meg, és, csakúgy, mint itthon, másutt is többnyire az édesanyák veszik igénybe. Annak érdekében, hogy az édesapák szerepe nőjön az otthoni gondoskodásban, több országban bevezették az „apa-kvótát” (*daddy quota*). Ez azt jelenti, hogy az összes ellátásból pár hetet vagy pár hónapot „a másik szülő” (többnyire az apa) vehet igénybe, és ha ezt elmulasztja, elvesz az ellátás rá eső része. Szemben az anyasági támogatással, ennél az ellátásnál többnyire megszabnak egy „plafont”, amely limitálja a kifizethető összeget. Emellett, szintén szülői támogatásként, több országban jelen van a magyar gyes megfelelője, amely független a korábbi munkaviszonytól, és egységes összegű ellátást nyújt a gyermekét otthon gondozó szülőnek.

*Családi pótlék (family allowance)*: az eltartott családtagok után fizetett, többnyire univerzális ellátás, amely a gyermekek felnőtt koráig (18 év), illetve felsőfokú tanulmányok esetén tovább (többnyire 25 év) jár a családnak.

*Bölcsőde (crèche, day-care)*: a 0–3 éves korú kisgyermeket napközbeni ellátását nyújtó intézmény.

*Óvoda (pre-school, Kindergarten)*: a 3–6 éves korú gyermekek napközbeni ellátását nyújtó intézmény. Vannak országok, ahol ez a két intézmény nem válik el élesen egymástól, és vannak, ahol sokkal többféle intézmény létezik a kisgyermek napközbeni ellátására, mint amit ez a két összefoglaló kifejezés takar.

*Napközi (all-day-schools; extra-curricular activities; after-school activities)*: az általános iskolák az oktatás mellett különféle elfoglaltságokat is szerveznek a gyermekeknek. Ennek formája azonban nagyon különböző lehet országonként, mint ahogy az elnevezések is igen eltérőek. A hazai „napközinek” megfelelő ellátáshoz talán a skandináv országok gyakorlata áll legközelebb, ahol a gyerekek szintén délelőtt tanulnak, a délutánt pedig más jellegű tevékenységekkel töltik. Ez azonban – szemben az itthoni általános gyakorlattal – sokkal kiterjedtebb, magas színvonalú ellátást jelent.

Ugyan a tanulmányban előkerül az egyes ellátások alakulásának történeti gyökere, illetve a jelenlegi rendszer társadalmi és politikai kontextusa, ezek részletes kifejtésére nincs lehetőségem. A tanulmányban nem vállalkozom se többre, se kevesebbre, mint hogy röviden összefoglaljam a választott országok explicit családtámogatási rendszereinek legfontosabb elemeit. Továbbá nem tudtam kellő részletességgel foglalkozni az adórendszeren keresztül nyújtott ellátásokkal, valamint a munkaerő-piaci eszközökön keresztül a gyermekes családoknak (leginkább a kisgyermekes szülőknek/anyáknak) nyújtott támogatásokkal sem. A tanulmány 2007-es, néhol 2008-as adatokat tartalmaz, és 2008 szeptemberéig követi az eseményeket.

Az egyes országok fertilitási rátáit, a női foglalkoztatás alakulását a tanulmány végén összevetem a családtámogatási rendszerekkel. Az adatok szisztematikus elemzése azonban további tanulmány részét képezheti. Ennek első lépéseit tudtam megtenni a záró fejezetben. Bár utalok az itthoni családtámogatási rendszerre, annak végiggondolása, hogy az egyes országok gyakorlatából mi az, ami hasznosítható lehetne a hazai kontextusban, szintén további elemző munkát igényelne.

## A VIZSGÁLT ORSZÁGOK CSALÁDTÁMOGATÁSI RENDSZEREI

### Németország

Németországban a gyermekek elhelyezésével kapcsolatos szolgáltatások tartományi, illetve helyi hatáskörbe tartoznak. Az efféle szolgáltatások összefoglaló neve is sokatmondó: „*familienergänzende Infrastruktur*”, tehát „családot kiegészítő infrastruktúra”, ami arra utal, hogy a gyermekek ellátása mind a mai napig a családok (elsősorban a nők) feladataként tételeződik, és minden egyéb szereplő ezt csupán kiegészíti. A törvény egyébként úgy rendelkezik, hogy a „*tartományoknak és a helyi közösségeknek az óvodai férőhelyek kielégítő kínálatát kell nyújtaniuk*” (Spiess, 2006, 5). A valóságban azonban a nyugat-német tartományokban európai összehasonlításban az egyik legalacsonyabb (bár növekvő) a kisgyermekek gondozásához kapcsolódó férőhelyek száma. Különösen hiányos a bölcsődei ellátórendszer és az egész napos óvodai ellátás, s most van elterjedőben (bár még mindig igen lassacskán) az egész napos iskola, illetve az iskolai napközik rendszere. Ennek folyománya, hogy Németországban különösen nehéz helyzetben vannak azok a családok, ahol mindkét szülő dolgozni szeretne, különösen, ha főállásban vállalnának munkát (Hagemann, 2006). A családra, illetve a fizetetlen női munkára építő, vagy másképpen „*familiális*” szociálpolitika (Esping-Andersen, 1999; Korpi, 2001; Mahon, 2002) következményeinek tartják a szerzők a nők, és leginkább az anyák alacsony munkavállalási arányát, a születésszám csökkenését, ami a diplomás nők körében különösen ijesztő. Az utóbbi években kialakult diskurzus egyenesen „anyasági sztrájk”-ról beszél a felsőfokú végzettségű nőkkel kapcsolatban (Hagemann, 2006).

A helyzet súlyosságát felismerő politikusok az utóbbi két évben gyökeres reformokba kezdtek, amelyekből a születésszám és a női munkavállalás növekedését egyaránt várják. A *paradigmaváltás* fő elemei:

- a szülők közös felelősségvállalásának hangsúlyozása és az apák bevonása a gyermekek ellátásába;
- a szülői szabadság lerövidítése és munkaviszonyhoz kötése, egyúttal magasabb szintű ellátás bevezetése;
- lépések az óvodák és az iskolák egész napossá tételének irányában;
- férőhelybővítés a bölcsődékben és az óvodákban, főként a nyugati tartományokban.

### PÉNZBELI ELLÁTÁSOK

#### *Fizetett anyasági szabadság (Mutterschutz)*

14 hétig jár, amelyből 6 hetet a szülés előtt, nyolcat utána kell kivenni. A korábbi munkaviszonyban megszerzett jövedelem 100%-át kapja az anya, felső határ nélkül. A támogatást a részmunkaidőben foglalkoztatott anyák is megkapják, a vállalkozók azonban nem. Nincs rugalmasság az igénybevételben. Koraszülés és ikerszülés esetén a szülés után 12 hétig jár a fizetett szabadság.

#### *Fizetett szülői szabadság (Elternzeit; Elterngeld)*

A német családtámogatási rendszer ezen része jelenleg paradigmatisztikus változáson megy keresztül. A kereszténydemokraták és a szociáldemokraták által alkotott nagykoalíció – az elemzők nem kis meglepetésére – radikális változást léptetett életbe 2007 januárjától. Ennek értelmében a korábbi, három évig járó szülői fizetett szabadságot, amit ott gyermeknevelési támogatásnak (*Erziehungsgeld*) hívnak, és a magyar gyeshez hasonlóan a korábbi munkaviszonytól függetlenül viszonylag alacsony összegű ellátást nyújtott, felváltotta a munkaviszonyhoz kötött, a korábbi kereset 67%-át nyújtó, úgynevezett „szülői támogatás” (*Elterngeld*), amely azonban rövidebb ideig, 12 hónapig jár valamelyik szülőnek. Az elnevezés változtatása azt a célt szolgálta, hogy aláhúzzák: a gyermekgondozás a szülők közös feladata. A közös felelősséget hangsúlyozza az aktív apasággal kapcsolatos kampánnyal is megerősített két hónapos „bónusz” támogatás, ami annak a szülőnek jár, aki nem veszi igénybe a szülői fizetett szabadságot. Természetesen az utóbbinak tipikusan a nők az igénybe vevői, így a két hónapos „bónusz” fizetett szabadság jellemzően az apák

juttatása. Amennyiben az apa ezt igénybe veszi, a fizetett szülői szabadság időtartama 12+2 hónapra, tehát 14 hónapra nő; ha nem veszi igénybe, ez a két hónapos időszak „elvész”.

A fizetett szülői szabadság alulról és fölülről is behatárolt ellátás: legkisebb összege 300 euró, a legmagasabb pedig 1800 euró lehet havonta. Amennyiben valakinek 1000 euró alatt van a korábbi fizetése, kompenzációban részesül, amely a következő módon működik: minden 2 euró, amely az 1000 eurós határ és az illető fizetése között van, a támogatás mértékét 0,1%-kal emeli. További differenciáló tényező, hogy amennyiben 24 hónapon belül még egy gyermeke születik a párnak, 10%-kal nő a szülői támogatás mértéke. Ikerszülés esetén 300 euróval több jár a szülőknek (Leave Policies, 2007).

A szülői szabadságot időben el lehet nyújtani; amennyiben 12 (+2) hónap helyett 24 (+4) hónap alatt veszik ki a szülők, az ellátás mértéke arányosan csökken. A támogatást a gyermek 8 éves koráig igénybe lehet venni, tehát nem kötelező a gyermek első éveiben felhasználni. A támogatást igénybe vevő szülő heti maximum 30 órában dolgozhat.

A központilag szabályozott ellátások mellett azonban több tartomány is plusz jövedelmet nyújt a kisgyermekes családoknak. Ezek többnyire kiterjesztik a szülői szabadságot a gyermek harmadik évéig, és jövedelemtesztelt ellátást nyújtanak 200-300 euró erejéig.

#### *Családi pótlék (Kindergeld)*

A családi pótlék összege az első három gyermek után 154 euró havonta gyermekenként, a negyedik és további gyermekek után 179 euró, amely alapesetben a gyermek 18 éves koráig jár, de 21 éves korig meghosszabbítható, ha a gyermek regisztrált munkanélküli lesz, és 25 éves korig jár felsőfokú tanulmányok esetén (MISSOC 2007; Spiess, 2006). Magas jövedelmű szülőknek megéri a családi pótlék *helyett* a gyermekek után járó adókedvezményt igénybe venni (*Kinderfreibetrag*). Ennek összege 1824 euró egy évben egy szülőre, házaspárok esetén 3648 euró összesen (Spiess, 2006).

### **SZOLGÁLTATÁSOK**

#### *Bölcsőde (Krippe)*

Komoly különbségek vannak a nyugati és a keleti tartományok között a bölcsődei ellátást illetően. Mint azt Hagemann és mások is elemzik (Hagemann, 2006; Allemann-Chionda, 2006) az államszocialista rendszer történelmi öröksége, hogy a keleti tartományokban jobban elfogadják, sőt, kíváncsiak is tartják az anyák munkavállalását. Ezzel szemben nyugaton olykor még mindig „kommunista tömegintézményként” tekintenek a szülők a bölcsődékre, felelőtlennek bélyegezve azokat az édesanyákat, akik a gyermekvállalást a munkavállalással igyekeznek kombinálni gyermekük korai életszakaszában. Ennek megfelelően nyugaton a 3 éves kor alatti gyermekeknek mindössze 2,8%-a jár bölcsődébe, míg a keleti tartományokban átlagosan 37%-a (OECD 2006). A bölcsődék egész napos ellátást nyújtanak. E mellett családi napközi jellegű (*Tagesmutter*) ellátási forma is létezik, amelyről azonban nem találtam adatot.

#### *Óvoda (Kindergarten)*

A nyugati tartományokban a német gyerekek 89,9%-a járt 2005-ben óvodába, azonban csupán egynegyedük volt egész napra beíratva (24,4%); többségüket délben hazaviszik az anyukák. Ezzel szemben a keleti tartományokban szinte minden gyermek óvodás (98,4%), és mind egész napos óvodába járnak (OECD 2006). Az egész napos óvodák száma növekszik, és a jelenlegi nagykoalíció egyik célkitűzése az óvodás gyermekek számának növelése, az óvodáztatás általánossá tétele, legalább az iskolát közvetlenül megelőző időszakban.

#### *Napközi (Horte)*

Az iskolások napközi otthonos ellátásának szinte teljes hiánya a nyugati tartományokban az utóbbi időszakban heves viták tárgyát képezte. Ennek egyik oka, hogy a gazdaság és a politika szereplői is felismerték, hogy szüksége van a munkaerőpiacnak a túlságosan sokáig „otthon tartott” anyákra, és közülük is



leginkább a képzettek. A másik fontos ok, hogy Németország igen gyengén szerepelt az OECD tanulásvizsgálatain, amelyek 15 éves korban tesztelik a gyermekek használható tudását (OECD PISA 2003; 2006). A németországi „PISA-sokk” a közoktatási rendszer működésének átgondolására készítette a (szak)politikusokat. A német közoktatás két fő jellemzője a nagyon korai (negyedik osztály után történő) szelekció, valamint a „félnapos” rendszer. A szakemberek szerint részben ezekből ered a rossz teljesítmény, hiszen ebben a rendszerben az egyébként is hátrányban lévő, gyengébb szociális-kulturális pozíciójú szülők gyermekei nem képesek leküzdeni induló hátrányaikat. A jelenlegi kormányzat célja, hogy a rendszer az egész napos iskola (*Ganztagsschule*) irányába mozduljon el úgy, hogy normává váljon a délutáni foglalkozás a gyermekek szélesebb rétegei számára.

Németországban 2005-ben átlagosan a gyermekek 14,2%-a részesült tanítás utáni ellátásban, ami – mint a többi ellátási formánál – szélsőségesen különböző keleti és nyugati adatokat takar. Míg a nyugati tartományokban a 6–10 éves gyermekeknek csak valamivel több mint 6%-a (6,4%) részesült ilyen ellátásban, ez az adat több mint tízszeres (67,6%) a keleti tartományokban (OECD 2006).

## Franciaország

A francia állami családtámogatási rendszer az egyik legátfogóbb és legrégebbi múltú Európában. Talán még a magyar rendszer az, amely történelmi örökségében a franciához fogható (Tárkányi, 1998). Annak ellenére, hogy a pénzbeli ellátások rendszerét 2004-ben átszabták, az ellátás alapvető logikáján nem változtattak. A változás nagyobb választási szabadságot nyújt a szülőknek, és a megszerezhető ellátások mértékét is növelte. Az óvoda- és iskolarendszer Európában szokatlan mértékben áll állami felügyelet és fenntartás alatt, s ennek megfelelően egységes.

Az oktatási rendszer évszázados múltja, maradandósága miatt stabil és kiszámítható, ugyanakkor me-revség is jellemzi, amely az új kihívásokra viszonylag lassan reagál, illetve bizonyos szükségletekre kevésbé van tekintettel. Mindennek okát a francia forradalom idején az állam és az egyház kötötte alkuban látják az oktatási és családtámogatási rendszerek történetét kutató szerzők (Allemann-Ghionda, 2006; Morgan, 2007). Ennek értelmében a központi állam vállalta magára (vagy „szerezte meg”) az oktatási rendszer fenntartásának jogát, és abba nem engedett beleszólást az egyházaknak. Cserébe az egyházak „megkapták” az egyik tanítási napot. Ez a szerda, amikor a francia iskolák zárva tartanak, és amikor (a korabeli elképzelések szerint) a gyermekek egyházi nevelését meg lehet oldani. Ma már inkább a balettórák, a nyelvórák és a sportolás összesűrített napja a szerda, amelynek „megoldása” egyre komolyabb gondot okoz a jellemzően kétkeresős francia háztartásokban.

Mindazonáltal a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások meglehetősen komplex és egymásra épülő rendszere jól működik, és a családok biztonsággal vállalhatnak egynél több gyermeket is, mivel bizonyosak lehetnek abban, hogy a gyermekek már totyogó koruktól megkaphatják a megfelelő ellátást. A születési ráta a kontinentális Európában egyedülálló módon megközelíti a reprodukciós szintet (1,9), és a női foglalkoztatás is stabilan magas szintű. (Habár jelentős mértékben részmunkaidős foglalkoztatásról van szó.) Ez az ország hosszú ideig nyitott bevándorláspolitikájának is köszönhető, ugyanakkor nem csak annak: a magas végzettségű, jobb helyzetű francia családok körében is viszonylag nagy a gyermekvállalási hajlandóság.

### PÉNZBELI ELLÁTÁSOK

A pénzbeli ellátások más országokban nem tapasztalható módon differenciálnak az egygyermekes és a többgyermekes családok között. Ez nem csupán a családi pótlék nyújtásában, de a gyed jellegű ellátások feltételrendszerében is megmutatkozik. A gyermekszám növekedésével az ellátásokhoz való hozzáférés egyre könnyebb lesz, és három gyereknél komoly „ugrás” is következik a pénzbeli támogatások választható rendszerében. Fontos megjegyezni, hogy a meglehetősen komplex családpolitikai juttatásokról a családi ellátásokat felügyelő CAF részletes és közérthető módon megfogalmazott, ingyenes tájékoztató füzetet

juttat el minden évben minden gyermekes családhoz, és a honlapról is egyszerűen és gyorsan tájékozódhatnak a családok (Allocations 2008).

#### *Fizetett anyasági szabadság*

16 hétig jár minden munkavállalónak, és az önfoglalkoztató vállalkozóknak is. A korábbi kereset 100%-át nyújtja, a 2589 eurós plafonig (2006-ban). Négy hetet a szülés előtt kell kivenni, 10 hetet a szülés után, a maradék két héttel kapcsolatban az anya dönt (MISSOC 2007). Ikorszülés és koraszülés esetén a szülés utáni időszak 12 hétre nő. A harmadik, és minden további gyermek születése után 24 hétre hosszabbodik az anyasági támogatás időtartama.

#### *Fizetett szülői szabadság*

Háromfajta ellátást különböztet meg a francia rendszer:

- A viszonylag alacsony összegű, gyes jellegű *l'allocation de base* minden gyermek után jár 0–3 éves korig. Ennek összege 172,77 euró havonta (2008). Igénybevétele nem kötött munkaviszonyhoz, viszont jövedelemteszthez igen. A jövedelmi határt azonban olyan magasan húzzák meg, hogy a francia családoknak csupán töredéke esik ki ebből az ellátásból. Ez az alapellátás, amire a többi épül. Az ellátás a rászoruló, és legalább három gyermeket nevelő családoknak a gyermek felnőtt koráig járhat (Allocations 2008).
- A CLCA rövidítésű ellátás (*complément de libre choix d'activité*) összege havi 536,03 euró volt 2008-ban (Allocations 2008). Az ellátáshoz két év járulékfizetés szükséges. Az első gyermek születésekor a megelőző két évet, a második gyermeknél a megelőző négy évet, a harmadiknál a megelőző öt évet vizsgálják. Járulékfizetési időnek számít a CLCA-n töltött idő is, tehát nem szükséges „valódi” munkavállalás abban az esetben, ha a gyermekek viszonylag kis korkülönbséggel születnek. Az ellátás időtartama az első gyermek után radikálisan nő. Míg egy gyermek esetén csupán fél évig jár, második és minden további születés esetén már három évig. A CLCA mellett részmunkaidős munkavállalás lehetséges. Ebben az esetben a CLCA összege csökken, és a munkavállalás idejétől függően 135,46 euró (50–80%-os munkavállalás esetén) és 234,83 euró (félállású munkavállalás esetén) összegben jár.
- A COLCA rövidítésű ellátást (*complément optionnel de libre choix d'activité*) a három és több gyermeket nevelő családok vehetik igénybe, amennyiben valamelyik szülő abbahagyja a jövedelemszerző tevékenységet. Ez a magyar „főállású anyaság”-hoz hasonlítható ellátás. Összege jóval magasabb, mint a másik két ellátásé: 766,53 euró havonta, amely azonban csak egy évig jár. Ha valaki a COLCA-t veszi igénybe, erre az egy év letelte után már nem jogosult, hanem csak az alapellátást (*base*) kaphatja. Szakértők szerint az ellátás bevezetésére részben azért került sor, hogy a magasabb összegű ellátás az apák számára is vonzó legyen (Leave Policies 2007, 148). Egyelőre azonban úgy tűnik, hogy továbbra is szinte kizárólag nők veszik igénybe a szülői fizetett szabadságot Franciaországban.

#### *Családi pótlék*

Családi pótlék egy gyermek után nem jár. Két gyermek után 120,30 euró, három gyermek után 274,47 euró, négy gyermek után 428,6 euró – tehát több gyermek esetén progresszívan nő. Szintén nő az összeg a gyermekek életkorával: 11 éves kor után 30 euró/hó gyermekenként, 16 éves kor után pedig már 60 euró/hó a növekmény (Allocations 2008). A rendszer tehát abból indul ki, hogy a gyermek korával nőnek a szülők költségei.

### **SZOLGÁLTATÁSOK**

A francia rendszer, csakúgy, mint a német vagy a magyar, élesen elválasztja egymástól a 0–3 és a 3–6 éves korú gyermekekről való gondoskodást, és az óvodai ellátást az oktatási rendszer részeként kezeli. Az utóbbi időben számos tanulmány, többek között az OECD koragyermekkori ellátásokat vizsgáló kutatása is megállapította, hogy az óvodáknak nem csupán a kognitív képességeket kellene fejleszteniük, hanem emellett sokkal több figyelmet kellene fordítaniuk a gyermekek lelki szükségleteire. Az óvoda a jelenlegi

rendszerben az iskola „lefelé való meghosszabbítását jelenti”, ami nem feltétlenül szolgálja a gyermekek egészséges fejlődését (Starting Strong 2006).

### *Bölcsőde*

A 0–3 éves korú gyermekek ellátása több kisebb intézménytípusból tevődik össze. Ezek közül a legnépszerűbb az úgynevezett *assistante maternelle*, aki államilag akkreditált képzésben részt vett gondozó, és a saját lakásában fogad kisgyermeket. A gondozónők fizetését és költségeit részben az állam, részben a szülők állják. Kifejezett törekvése a francia államnak, hogy ezek a gondozók bejelentett foglalkoztatásban végezzék a munkájukat. Ezt szolgálja, hogy a helyi CAF-ok (családtámogatási pénztár) állják az illető járulékait, még hozzá egyfajta voucher-rendszeren keresztül. A szülők a CAF-nál igényelhetik a vouchert, amit az általuk választott *assistante maternelle* fizetésére fordítanak. A másik fontos ellátás az otthoni segítők rendszere, akik részben állami támogatással a család saját otthonában nyújtanak segítséget gondozási és egyéb háztartási munkákban. A gyermekeknek viszonylag kis hányada jár a nálunk megszokott „hagyományos” állami bölcsődébe. Összességében a 0–2 éves gyermekek 64%-ának napközbeni ellátásáról a családok gondoskodnak (Starting Strong 2006).

### *Óvoda (école maternelle)*

Valószínűleg a viszonylag kevésbé elérhető (és szülői hozzájárulást igénylő) bölcsőde jellegű ellátásból adódóan kezd tendenciává válni, hogy egyre többen igyekeznek 2 éves kor körül óvodába íratni gyermekeiket. A két és fél éves gyermekek 35%-a, a hároméveseknek pedig már 90%-a óvodába jár. A 6 éveseknek 100%-a óvodás. Az óvodák Franciaországban az oktatási minisztérium által megszabott tanrend alapján dolgoznak. Hasonlóan az itthoni helyzethez, a gyermekek ellátását az állam fizeti, míg az épületek megvásárlása vagy építése, azok fenntartása és javítása a helyi önkormányzatokat terheli. Az óvodák nyitva tartása megegyezik az iskolákéval: mindennap 9–16.30-ig vannak nyitva, és szerdán zárva tartanak. A legutóbbi időig szombaton délelőtt is volt oktatás, de 2007-ben az új (Nicolas Sarkozy vezette) kormány eltörölte a szombati iskola- és óvodalátogatást. Ennek megfelelően az óvodáskorú gyermekekről való gondoskodás csupán a hét négy napján megoldott Franciaországban.

A francia óvodák kifejezetten „iskolás módon” oktatják a gyermekeket: írni és olvasni tanulnak például már középső csoportban. Azzal, hogy egyre fiatalabb gyermekek kerülnek be az óvoda rendszerébe, egyre erőteljesebben fog felvetődni, helyes-e, hogy a gyermekek kognitív képességeinek fejlesztésére és arra helyezik a hangsúlyt, hogy a gyermekeket iskolára szocializálják. A pedagógiai és pszichológiai szakirodalom mára már egyetért abban, hogy a 2–3 éves gyermekeknek (de a nagyobbaknak is) sok szabad játékra, a gondozóktól, óvónőktől kapott szeretetre van szükségük az egészséges értelmi és érzelmi fejlődésükhöz. Erre legutóbbi jelentésében a francia óvodarendszer kritikájaként az OECD is rámutatott (Starting Strong 2006). A történelmileg rögzült intézményrendszer azonban meglehetősen nehezen mozdul, többek között a szakmai csoportok erős érdekvégyesítő képessége miatt (Morgan, 2007).

### *Napközi*

Franciaországban egész napos iskolarendszer van, csak a szerdai napon lehet igénybe venni (opcionálisan) napközi otthonos szolgáltatást. Az iskolákban a délelőtti tanítás 9-től 11.45-ig tart. Lehet az iskolában ebédelni, de ha a szülők meg tudják oldani, akkor haza is mehet a gyermek a hosszú déli szünetre. A délutáni tanítás 13.30-kor kezdődik. Mivel az iskolában többnyire házi feladatot is kapnak, a francia gyermekek meglehetősen leterheltek. A differenciált oktatás, illetve a fogyatékkal élők integrációja csak elvétve valósul meg (Starting Strong 2006).

## Lengyelország

A lengyel családtámogatási rendszert a kezdetek óta az állam meglehetősen korlátozott részvétele jellemezte. Ennek legfőbb oka a katolikus egyháznak a családi élettel kapcsolatos meghatározó szerepe (Darvas, 2000; Pascall–Kwak, 2006; Szelewa–Polakowsky, 2008). Egységes, explicit családpolitika mindmáig nem jellemző az országra, annak ellenére, hogy a kormány 2006-ban kiadott egy családpolitikai koncepciót.<sup>3</sup> A dokumentum kimondja, hogy a családpolitikában a szubszidiaritás elve kell, hogy meghatározó legyen, tehát a gyermekek ellátásáért elsősorban a család, másodsorban a helyi közösség és az egyház, és csak harmadsorban az állam a felelős. A dokumentum továbbá hangsúlyozza az egyház központi szerepét (Szikra–Szelewa, 2008). Az abortusztilalom és a katolikus egyháznak a gyermekvállalást hangsúlyozó propagandája ellenére Lengyelországra a magyarországihoz hasonló, nagyon alacsony születésszám jellemző (1,3 teljes születési ráta). Emellett jellemző a nők alacsony foglalkoztatási szintje és magas (a férfiakénál többnyire magasabb) munkanélkülisége, amely azonban az utóbbi évek gazdasági fellendülésével jelentősen mérséklődött. A pénzbeli ellátások jövedelemteszthez kötése és az európai összehasonlításban is nagyon csekély részvételi arány a kisgyermeket ellátó intézményekben egyszerre jellemzi az országot.

### PÉNZBELI ELLÁTÁSOK

#### *Fizetett anyasági szabadság (urlop macierzynski)*

A korábbi kereset 100%-át nyújtó ellátás 18 hétig jár első gyermek születésekor, 20 hétig második gyermeknél, és 28 hétig a háromgyermekes családokban. Ebből 14 hetet kötelező igénybe vennie az anyának. A fennmaradó időszak (egy gyermek esetén 4 hét) az apák által kivehető „apai szabadság”. Mivel a fizetett anyasági szabadság fennmaradó ideje nem vesz el, ha az apa nem veszi azt igénybe (hanem az anyának hosszabbodik meg ennyivel az ellátása), az apák döntő többsége nem él ezzel a lehetőséggel. Az anyasági szabadság előfeltétele a szülést megelőző időszakban legalább 180 napig tartó munkaviszony.

#### *Fizetetlen és fizetett szülői szabadság*

A három évig tartó szülői szabadsághoz (*urlop wychowawczy*) nem kötődik automatikusan kifizetés, tehát alapvetően *fizetetlen szabadságról* van szó. Ez kivehető több részletben a gyermek 14 éves koráig. A fizetetlen szabadsághoz kötődő pénzbeli ellátás a „szülői dotáció”, amely nem csupán korábbi foglalkoztatáshoz (180 nap munkaviszony) de *jövedelemteszt*hez is kötött. A jövedelemteszt határa úgy van megállapítva, hogy a leginkább rászorulóknak jussanak hozzá: az átlagjövedelem fele alatt jár (havi 128 eurónak megfelelő összeg – Leave Policies 2007, 221). Ez az ellátás viszonylag alacsony szintű, egységesen 107 euró, ami a bruttó átlagbér 16%-a (Szikra–Szelewa, 2008). Az ellátást bármelyik szülő igényelheti, és a fizetett anyasági szabadság lejártá után két évig jár, amely azonban több gyermek esetén három évre meghosszabbítható. Fogyatékkal élő vagy tartósan beteg gyermekek esetén újabb három évig igényelhető a dotáció (Leave Policies 2007, 221). Míg korábban lehetséges volt a dotáció mellett is a munkavállalás, 2004-ben ezt megváltoztatták. Azóta teljes mértékben elveszíti a jogosultságát a szülő, ha – akár csak részmunkaidőben – visszatér a fizetett munkához.

A „dotált” szülői szabadság igénybevétele a jövedelemteszt és az alacsony összeg miatt inkább az iskolázatlan szülőkre jellemző. Az egyetemest végzett anyáknak csupán 37%-a vette igénybe ezt az ellátást, a középfokú végzettségűek 54%-a, míg az általános iskolát vagy még azt sem végzett édesanyák 61%-a (Leave Policies 2007, 224). A családok jelentős része tehát komoly anyagi nehézségekkel néz szembe gyermekvállalás esetén, és a magasabb jövedelműek inkább választják a visszatérést a munkaerőpiacra. A másik „megoldási stratégia” a gyermekvállalás elhalasztása, ami a drámaian alacsony születési rátákban tükröződik.

### Családi pótlék

A gyermekek 18., illetve továbbtanulás esetén 24. életévéig járó családi pótlék összege 2006 óta változatlan:

- egy gyermek után 48 PLN (14,41 euró),
- két gyermek után 64 PLN (19,24 euró),
- három gyermek után 68 PLN (20,45 euró) gyermekenként (2008 júliusi euró-átszámítással).

Az egy gyermek után járó pótlék 2007-es adatok alapján a bruttó átlagjövedelem 2%-a. A családi pótlék szintén *jövedelemtesztelt*: csak azoknak a családoknak jár, ahol az egy főre eső jövedelem nem éri el a lengyel átlagjövedelem 20%-át, tehát, szemben más országok gyakorlatával, alapvetően segélyezési funkciót tölt be.

### SZOLGÁLTATÁSOK

Fontos megemlíteni, hogy az itt tárgyalt országok összességével ellentétben Lengyelország nem vett részt az OECD „Starting Strong” (Biztos Alapokon) vizsgálatában. Így abból a – meglehetősen gyér számú – publikációból nyertem adatokat, amelyek azonban nem vethetők össze egy az egyben a többi ország adataival. A tény, hogy Lengyelországról igen nehéz adatokhoz jutni a gyermekekkel kapcsolatos ellátásokról, nyilvánvalóan összefügg azzal, hogy a szociálpolitikában hagyományosan nem nyert komoly teret a gyermekekről gondoskodó állami intézményrendszer. Ennek okát a szerzők egyrészt a katolikus egyház döntő szerepében lelik, másrészt abban, hogy a hagyományosan ilyen szolgáltatásokat kikövetelő feminista mozgalom Lengyelországban olyan más, alapvető kérdésekkel volt elfoglalva, mint az abortusztilalom (Heinen–Wator, 2006; Szikra–Szelewa, 2008).

### Bölcsőde

A lengyel bölcsőderendszer szinte nem létezőnek tekinthető, hiszen a három év alatti gyermekeknek csupán 2%-át látja el. A bölcsődei ellátás soha nem volt fejlett Lengyelországban, de az államszocializmus bukása után a meglévő (a korosztály gyermekeinek 5%-át kiszolgáló) intézmények többségét bezárták. A vonatkozó törvények az önkormányzatok hatáskörébe utalják a 3 éven aluli gyermekek ellátását, azonban erre nem kötelezik az önkormányzatokat, és állami „normatívát” sem kapnak. (Szikra–Szelewa, 2008). Ennek megfelelően azokon a településeken, ahol van bölcsőde, az oda való beiratkozást vagy nagyon szigorú feltételekhez kötik (munkavállalás, jövedelmi szegénység), vagy magas térítési díjat fizettetnek a szülőkkel. (Paradox módon ennek a két feltételnek a kombinációja is érvényesül több helyen.) Az óvodai és bölcsődei ellátás megfizetése egy minimálbéren élő család esetében a kereset 23–82%-át viheti el, míg egy átlagos keresetnek a 8,5–30%-át (Leave Policies 2007). Mindezek következtében a három év alatti kisgyermekek ellátása teljes mértékben a családra, és főként a nőkre hárul. Tekintve, hogy a fizetett szülői szabadság limitált, sok családban munkavállalásra kényszerülnek a kisgyermekes nők. A gyermekek elhelyezését jellemzően a családtagok, főként a nagymamák oldják meg, akik viszont egyre kevésbé élhetnek a gyermekgondozás szempontjából nagyon praktikus korai nyugdíjazással. A rosszabb munkaerő-piaci helyzetű nők munkanélküliként regisztráltatják magukat ebben az időszakban. A szerzők ezt a fajta rendszert „*kényszerű otthoni ellátásnak*” (Leave Policies 2007, 225), vagy, az állam passzivitását és a családok központi szerepét hangsúlyozandó, „*implicit családiasságnak*” nevezik (Szelewa–Polakowsky, 2008).

### Óvoda

Az óvodarendszer fenntartása – csakúgy, mint Magyarországon – a helyi önkormányzatok feladata, amelyek ehhez csekély központi állami támogatást kapnak. Az OECD adatai szerint a hároméves gyermekek 26,1%-a, a négyévesek 35,7%-a, az ötéveseknek pedig 46,3%-a járt óvodába 2004-ben (OECD, 2004, Table 1). 2005-ös adatok szerint a hatéves gyermekek 55%-át írárták óvodába Lengyelországban (Transmonee Database 2007). Az óvodai ellátás inkább a gondozásra, mint az oktatásra épít, bár az iskolát megelőző évben az iskolai jellegű feladatok előtérbe kerülnek. Az intézmények általában 8–16 óráig, illetve 9–17 óráig vannak nyitva.



### Napközi

A napközi otthonos ellátás – hasonlóan a bölcsődéhez – szinte teljesen megszűnt az államszocializmus bukásával. Az okok ugyanazok: a helyi önkormányzatok nem kötelesek ilyen szolgáltatást működtetni, és, mivel forrásszűkében vannak, az addig sem teljes körűen létező napközi otthonos ellátás az elsők között volt, amitől „megszabadultak” (Szikra–Szelewa, 2008). Erről az ellátásról gyakorlatilag nem létezik adat sem az OECD adatbázisában, sem helyi statisztikákban. Itt ismét csak a családtagok segítségére számíthatnak a szülők, különös tekintettel arra, hogy döntő többségük számára a privát gyermekfelügyelet megfizethetetlen.

## Spanyolország

Az 1975-ig tartó jobboldali diktatúra Spanyolországban a nők számára elsődleges feladatként a gyermekszülést és gyermeknevelést szabta meg. Ennek értelmében az állami (vagy egyházi) családtámogatási rendszer nem fejlődhetett ki ebben az időszakban. Az 1975-öt követő demokratikus rendszerben azonban folyamatosan fejlődött a családtámogatási rendszer, amely például az óvodák tekintetében már nincs igazán nagy lemaradásban az Európai Unió országaitól (Valiente, 2006). Spanyolországban a pénzbeli ellátások és a gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatások is alapvetően regionális hatáskörben vannak. Ezért eltérések lehetnek az egyes régiók között. Ugyanakkor országszerte vannak bizonyos alapvető vonásai az ellátásoknak. Alább ezeket vázolom. Spanyolország tekintetében is elmondható az, amit Lengyelországgal kapcsolatban már jeleztem: mivel nem vett részt a két átfogó, a családi élet és a munkavállalás összeegyeztetéséről, valamint a koragyermekkori fejlesztéssel kapcsolatos intézményrendszerek OECD által végzett átfogó vizsgálatában, jóval nehezebb átfogó adatokhoz jutni a családi ellátásokkal, és ezen belül is főként a szolgáltatásokkal kapcsolatosan.

### PÉNZBELI ELLÁTÁSOK

#### *Fizetett anyasági szabadság (permiso y prestación por maternidad)*

A korábbi kereset 100%-a 2897 eurós plafonig (Leave Policies 2007) 16 hétig jár, amelyből hat hetet a szülés után kötelező kivennie az anyának. Az ellátás feltétele meglehetősen komplex. Alapja a szülést megelőző hét évben 180 nap járulékfizetés, valamint a szülés előtti munkaviszony vagy munkanélküli státus. 21 év alatti anyák esetén nem feltétel a 180 nap járulékfizetés, csak a szülést megelőző munkaviszony, a 21–26 éveseknél pedig 90 nap járulékfizetés igazolására van szükség. Az anyai szabadságból 10 hét „átadható” az apának, amennyiben ez nem veszélyezteti az anya egészségét. Az apáknak is jár 15 nap 100%-ban fizetett külön *apasági szabadság (permiso de paternidad)*, amelynek első két napját a munkáltató állja. Ennek feltétele szintén 180 nap járulékfizetés a megelőző hét évben. Azok a munkavállalók, akiknek nincs meg a kellő járulékfizetési idejük, egyösszegű ellátásban részesülnek, amelynek összege 16,64 euró (2007-ben) naponta, tehát nagyjából 480 euró havonta.

#### *Fizetett és fizetetlen szülői szabadság*

Fizetett szülői szabadság nem létezik Spanyolországban. A fizetetlen szabadság három évig jár, és az első év végéig a munkavállalónak joga van visszatérni az állásába. Ez után, a harmadik év végéig csupán az ugyanolyan *jellegű* állás garantált. Ugyanakkor a szülői szabadságon lévő (szinte kizárólag) anyák után a társadalombiztosítást fizetik, és így a nyugdíjjogosultságukban ezt az időszakot is érvényesíteni tudják (Leave Policies 2007, 249).

#### *Családi pótlék (Prestaciones por hijo a cargo)*

A családi pótlék jövedelemteszthez kötött, 9328,39 euró éves jövedelem alatt, a gyermekek 18 éves koráig jár, 24,25 euró/hó összegben. Fogyatékos gyermekek esetén nincs jövedelemteszt, és az összeg 48,47 euró

(MISSOC 2007). A gyermekek száma és életkora alapján nem differenciált. A 18 éven felüli fogyatékkal élő gyermekek után havi 312–468 euró jár. Ez utóbbi (viszonylag magas mértékű) ellátás jelzi, hogy az ellátást igénylő személyek gondozása Spanyolországban elsősorban a családtagokra hárul, megfelelő intézményrendszer híján. Valiente (2006) véleménye szerint a női munkavállalásnak nem kizárólag a gyermekellátó intézményrendszer hiányosságai, illetve a kisgyermekek gondozásával kapcsolatos anyagi kompenzáció hiánya, de a felnőtt rászoruló családtagok gondozása miatt is akadályokba ütközik.

### SZOLGÁLTATÁSOK

Spanyolországban a gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatások elsősorban oktatási célokat szolgálnak, és kevésbé jelenik meg a nők munkavállalásával kapcsolatos szerepük. Lassú elmozdulás ugyan érzékelhető, de jelenleg a rendszer még nagyban épít a családtagok és a nagyszülők, rokonok fizetetlen munkájára, valamint a – legtöbbször feketén foglalkoztatott – gyermekvigyázókra és a cselédség jellegű otthoni személyzetre, háztartási alkalmazottakra.

#### *Bölcsőde*

Az óvodarendszerrel ellentétben a bölcsődék fejlesztése a legutóbbi időig nem tartozott a prioritások közé Spanyolországban. Ennek megfelelően viszonylag alacsony a kétévesnél fiatalabb gyermekekről való intézményes gondoskodás aránya. 2003/2004-ben az egyévesnél fiatalabb gyermekek 3%-a, az egyévesek 12%-a, és a kétévesek 24%-a járt bölcsődébe (Valiente, 2006). Az OECD adatai alapján 2004-ben a háromévesnél kisebb gyermekek 20,7%-a járt bölcsődébe vagy hasonló intézménybe, ami csak akkor tűnik nagyon alacsonynak, ha figyelembe vesszük a gyed vagy gyed jellegű ellátás teljes hiányát.

#### *Óvoda*

Az óvodarendszer kiépítése 1975 után kezdődött Spanyolországban, az oktatási rendszer keretein belül (Valiente, 2006). Az egymást követő demokratikusan megválasztott kormányok, függetlenül attól, hogy konzervatív vagy szociáldemokrata nézeteket vallottak, egyetértettek abban, hogy Spanyolország gazdasági elmaradottsága a „nyugat-európai” országoktól nagyrészt az oktatási rendszer fejletlenségének tudható be. Ezért, bár más-más hangsúllyal, de minden kormány az óvodahálózat bővítését tűzte zászlajára. Ennek eredményeként 2006-ra a 3–6 éves spanyol gyermekek közel 100%-a járt óvodába, méghozzá úgy, hogy ez az arány már a hároméveseknél is elérte a 96%-ot (Valiente, 2006). A gyermekek nagyjából kétharmada állami óvodába járt, a többiek (a tehetősebbek) magánóvodákba. Ugyanakkor az óvodák nyitva tartása nem igazodik a munkaidőhöz, tehát azokban a családokban, ahol mindkét szülő munkavállaló, fizetett alkalmazottat vagy (még inkább) a családtagokat kell bevonni a gyermekekről való gondoskodásba. A nehézség – hasonlóan más országokhoz, így Magyarországhoz is – többek között a hosszú, három hónapos nyári szünetből adódik, valamint abból, hogy az óvodai napot egy viszonylag hosszú ebédszünet vágja „ketté”. Mivel a munkavállaló spanyol nők 77%-a teljes állásban dolgozik (Valiente, 2006), ugyancsak nehéz a munka és a családi kötelességek összehangolása.

#### *Napközi*

A spanyol iskolarendszer meglehetősen plurális. Egyfelől regionális hatáskörbe tartozik a működtetésük, és így a részben a szabályozásuk is. Másfelől a tanulók nagyjából 30%-a magániskolába jár, és sok az egyházi oktatási intézmény is. Azonban ezek az intézmények ugyanúgy megkapják a központi állami támogatást, mint a helyi önkormányzat által működtetett iskolák. A legtöbb iskola egész napos rendszerben működik, 9-től 17 óráig tart nyitva, azonban hosszú, mintegy másfél óráig az ebédszünet, amikor a gyerekek többnyire hazamennek ebédelni. Vannak olyan iskolák is, amelyekben csak 14 óráig van oktatás, viszont hosszú ebédszünetet nem tartanak. E tekintetben (egész napos oktatás) a spanyol iskolarendszer leginkább a franciához hasonlítható.

## Nagy-Britannia

Nagy Britanniában az 1997-ben kormányra került Munkáspárt gyermekszegénység elleni programjának középpontjában a gyermekek napközbeni ellátásának megszervezése és a szülőknek a gyermekek fejlődésében való érdekeltté tétele áll. Itt tehát, szemben más országok gyakorlatával, nem elsősorban az oktatási eredmények javításán, a születésszám növelésén vagy a nők és férfiak közötti egyenlőtlenségek mérséklésén volt a hangsúly a családpolitikai reformok elindításakor. Több mint tíz év elteltével úgy tűnik, hogy a gyermekszegénység csökkentésében és a társadalmi integráció erősítésében sikeres a program, hiszen a szegénységben élő gyermekek számát a korábbi 3,4 millióról 2,8 millióra sikerült csökkenteni, és a korábban növekvő trendet folyamatos csökkenő tendencia váltotta fel (Government Response 2008). Ezzel Nagy-Britannia az átlagos mértékű gyermekszegénységgel rendelkező országok közé került a fejlett országok között.

Az 1998-ban kiadott Nemzeti Gyermekgondozási Program (*National Childcare Strategy*) célkitűzése az elérhető és egyúttal jó minőségű gyermekgondozási helyek létrehozása volt. A program a helyi önkormányzatok feladatává tette a kisgyermekekről való gondoskodást, de központi *curriculumot* dolgozott ki arra, és központi anyagi támogatást is nyújtott hozzá. 2006-ra a kiinduló évhez képest 525 000-rel több, összesen 1,2 millió gyermekgondozási helyet alakítottak ki (Melhuish 2007).

A nők, és azon belül az anyák munkavállalása Nagy Britanniában az OECD átlaga körül van (nők: 69% 2005-ben; anyák: 57% 2002-ben), azonban a nők 40%-a részmunkaidőben dolgozik (OECD, 2007). Mivel a férfiak és a nők fizetése közötti különbség Nagy-Britanniában az OECD átlagot meghaladja, összességében a munkavállaló nők, és különösen az anyák hátránya férfi társaikhoz képest igen jelentős (OECD 2007a). A teljes fertilitási ráta valamivel az átlag fölött van (1,7). A rövid anyasági szabadság és a még mindig viszonylag kevésbé kiépített, illetve többnyire csak délelőtti gyermekgondozás, a közép- és felsőbb osztálybéli szülőket a fizetett magánellátás felé terelik, a szegényebb anyákat azonban az állami gondoskodás hiánya kizárhatja a munkavállalásból. A fizetett (sokszor külföldi) babysitterek és a – sokszor a munka és az unokák ellátása között ingázó – nagyszülők, leginkább a nagymamák jelentik a családok jelentős része számára a munkavállalás és a gyermekvállalás összehangolásának fő eszközét. Az OECD (OECD 2007a) felhívja a figyelmet arra, hogy az egyedülálló szülőknek (többnyire anyáknak) csak mintegy fele foglalkoztatott Nagy-Britanniában, ami jóval az OECD átlag alatt van, és ami az ellátórendszer hiányosságaiából, és ezen belül is főként a tanításon kívüli gyermekellátás elégtelen voltából fakad.

### PÉNZBELI ELLÁTÁSOK

#### *Fizetett anyasági szabadság (Paid maternity leave)*

Az anyasági szabadság fizetett időszakát 2006 októberében növelték hat hónapról kilenc hónapra. Jelenleg az édesanya (vagy az örökbefogadó szülő) hat hétig kapja a fizetése 90%-át, felső korlát nélkül, és további 33 hétig egy egységes összegű, 112,75 £-os (165 euró) juttatást. (Leave Policies 2007, 275.) További 13 hétig, tehát nagyjából három hónapig fizetetlen szabadság jár az anyáknak. Összesen tehát 12 havi szabadságról van szó, amelyből fizetett szabadság nagyjából 9 hónap, és fizetetlen három hónap. Az apák részére kéthetes apasági szabadság jár, amelyet a baba születése utáni első nyolc héten vehetnek ki, és szintén 112,75 £ egységes kifizetést kapnak. Az anyasági és az apasági szabadság feltétele a 26 hetes folyamatos munkaviszony a terhesség utolsó 15 hetéig bezárólag, ugyanannál a munkáltatónál.

#### *Fizetett szülői szabadság (Paid parental leave)*

Fizetett szülői szabadság gyakorlatilag nem létezik Nagy-Britanniában. A törvény által garantált fizetetlen szabadság 13 hét gyermekenként (és szülőnként), amelyből egyetlen évben maximum négy hetet vehet ki a munkavállaló. Egyes munkáltatók adnak munkavállalóiknak ezen túl is szabadságot (11%), de csupán töredékük fizet valamiféle kompenzációt.



### Családi pótlék

A családi pótlék jellegű ellátások két legfontosabb formája a gyermekgondozási támogatás és a gyermekek után járó adójóváírás. Ugyanakkor fontos tudni, hogy számos egyéb, az adórendszeren, valamint a helyi önkormányzatokon keresztül igényelhető jóváírás, támogatás és segélyfajta létezik, amelyek mind jövedelemteszteltek, és – mivel a lakosság tájékoztatása egészen kiválóan működik – széles körben elterjedtek.

A gyermekgondozási támogatás (*child benefit*) minden családnak jár, aki az Egyesült Királyság területén lakik. Összege egy hétre az első gyermek után 18,80£ (23,8 euró), minden további gyermek után 12,55 £ (15,9 euró) (Citizens Advice Bureau, 2008). Ehhez az ellátáshoz nincs szükség korábbi járulékfizetésre, tehát alanyi jogon jár. A gyermekgondozási támogatás a legjelentősebb pénzbeli családtámogatási forma, az összes pénzbeli támogatás 60%-át adja, és a GDP 1,2%-át tette ki 2006-ban. Összehasonlításképpen: az állami általános iskolák (*public primary schools*) teljes költségvetése a GDP 1,7%-a volt ugyanekkor (OECD Highlights, UK, 2007).

A gyermekek után járó adójóváírást (*child tax credit*) a legtöbb család igénybe veheti. 2005-ben a gyermekgondozás költségeinek 70%-át, 2006-tól pedig maximum 80%-át fedezte az alacsony jövedelmű családoknál (Starting Strong 2006; Melhuish, 2007). A kedvezmény a gyermek 16 éves koráig, továbbtanulás esetén 20 éves koráig jár (MISSOC 2007). Összege függ a család nagyságától, jövedelmétől és egyéb körülményektől, és az előző évi nettó jövedelem alapján számítják ki. A juttatás több összetevőből áll: minden legalább egy gyermeket nevelő családnak jár maximum évi 545 £ (576 euró), amit „családi összetevőnek” (*family element*) hívnak. Ezen felül jár a legkisebb gyermek egy éves koráig maximum 454 £ (576 euró). A gyermekek után járó rész minden gyermek után 2085 £ (2647,95 euró), fogyatékkal élő gyermek esetén 2540 £ (3080 euró) évente (Citizens Advice Bureau, 2008).

## SZOLGÁLTATÁSOK

### Bölcsőde

Nagy Britanniában állami bölcsőderendszer nem létezik. Az OECD országtanulmánya szerint egyéves korig többnyire a szülők és családtagok vannak otthon a gyerekekkel, a gyermekek 20%-ára vigyáznak bejegyzett magánbölcsődékben (*private day-nursery*), illetve gyermekvigyázók (*child-minders*) és babysitterek alkalmazásával. 1-2 éves korban már 30% a magánellátásban részesülők száma, és a gyermekek további 30%-a jár játszóházba (Starting Strong 2006). Ezek időszakos szolgáltatások, amelyeknek kétharmadát nonprofit, egyharmadát profitorientált szervezetek működtetik.

Ugyanakkor a hátrányos helyzetű gyermekeknek és szüleiknek a kormány 1999-ben elindított Biztos Kezdet (*Sure Start*) programja nyújt komplex segítséget. A gyermekeket csecsemőkortól 4 éves korig (iskola-előkészítő csoportba járó gyerekek életkora) fogadják. A Biztos Kezdet programokat az utóbbi években úgynevezett Gyermekközpontokká (*Childrens' Centers*) alakítják át. Ez az ellátás – amelyhez hasonlókat itthon a Gyermekszegénység Elleni Program keretében indítottak el – egyszerre célozza meg a gyermekek fejlesztését és a nehéz helyzetben élő szülőknek nyújtott szociális és mentális segítségnyújtást. 2004-ben 524 helyi Biztos Kezdet program működött. A kormányzati célkitűzés az, hogy 2010-re minden helyi közösségben működjön ilyen gyermekközpont, ami összesen 3500 intézményt jelent (Melhuish, 2007).

### Óvoda

Az óvodai szolgáltatást (*nursery school*) 2000 óta heti 12,5 órában ingyenesen (alanyi jogon) vehetik igénybe a családok a gyermekek hároméves korától ötéves koráig. Erre az időszakra államilag jóváhagyott óvodai *curriculum* vonatkozik. Egyes óvodák napi hatórás időtartammal működnek, de a jellemző az, hogy csak délelőtt, napi 2,5 órában foglalkoznak a gyermekekkel. A gyerekek 96%-a hároméves korban – a fenti rövid időtartamban – óvodába jár, 54%-ban magán- illetve nonprofit szervezet által működtetett intézménybe (Starting Strong 2006). Szinte az összes négyéves (98%) óvodába vagy az iskolák által működtetett „nulladik osztályba” (*reception classes*) jár. Öt és hat éves kor között minden gyermek ellátását az

iskolák végzik, napi hat órában, reggel 9-től 15.30-ig (Starting Strong 2006, 418). A kisgyermekellátás rohamos fejlődése ellenére még mindig nagy teher hárul a szülőkre, leginkább az anyákra, akik közül sokan választják a részmunkaidős foglalkoztatást, éppen a délutáni időszak „lefedetlensége” miatt. Jelentős azoknak a családoknak a száma, akik a két és fél órás foglalkozás után nagyszülők és/vagy babysitterek segítségével „juttatják haza” gyermekeiket, akikre aztán a munkaidő leteltéig otthon vigyáznak. A Biztos Kezdet program és a Gyermekközpontok fent ismertetett rendszere Nagy Britanniában együtt kezeli a 0–3 és a 4 éves gyermekeket, tehát – magyar szóhasználattal – az „óvodáskorú” gyermekek ellátását is megcélozta, különösen a hátrányos helyzetű térségekben.

#### *Napközi (out-of-school time provision, OSP)*

A napközi otthonos ellátás a kormány gyermekszegénység-ellenes stratégiája nyomán komoly fejlődésnek indult az elmúlt tíz évben. 1997-ben 137 ezer gyermek vett részt ilyen ellátásban, míg 2004-ben már 490 000. (Starting Strong 2007, 418.) A kormány tervei alapján 2010-re minden 3–14 éves gyermeknek lehetősége lesz az iskolán kívüli szolgáltatásra, amely a művészeti oktatást és a sporttevékenységet is magában foglalná. Egyelőre azonban, mint azt az OECD releváns tanulmányai leszögezik, a családok jelentős része nehezen oldja meg a gyermekek ellátását az iskolaidő utáni órákban.

## Norvégia

A norvég családtámogatási rendszer a többi skandináv országgal egyezik a tekintetben, hogy az elsődleges cél mellett, ami a gyermekek jóléte, a férfiak és a nők esélyegyenlőségét, a nők munkavállalását és így gazdasági önállóságát is célul tűzte ki már az 1970-es években. Norvégia volt az első ország, ahol bevezették az „apa-kvótát”, a csak az apa által igénybe vehető fizetett szabadságot. Az 1993-as bevezetés óta jelentős változásokon átesett ellátás egyre népszerűbb az édesapák körében. Ugyanakkor, mint arra összehasonlító tanulmányában Bergquist rámutat (2007), Norvégia és Finnország egyfajta különutas rendszert képviselnek a skandináv modellen belül azzal, hogy bevezették a gyermekek otthoni neveléséért járó egységes összegű ellátást. Ez a gyes jellegű ellátás éppen a kisgyermekes nők otthonmaradását díjazza, tehát a „familiáris” családpolitika irányába tett lépésként értékelhető. Mindazonáltal elmondható, hogy változatlanul a skandináv országok, és köztük Norvégia állnak első helyen mind a nők munkavállalási aránya, mind a gyermekszegénység leküzdésének tekintetében (ez utóbbi 3,4%, ami az OECD 11,2%-ához viszonyítva nagyon alacsony arány). Ezzel párhuzamosan a gyermekvállalási kedv sem tűnik lanyhulni. A kedvező gazdasági környezet mellett ebben minden bizonnyal nagy szerepe van a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások összehangolt rendszerének, és a bölcsőde és óvoda funkcióit egyesítő „barnehager”-ek magas színvonalának is.

### PÉNZBELI ELLÁTÁSOK

A gyermekes családokat segítő pénzbeli ellátások alapvetően három részre oszthatók:

- fizetett szülői szabadság (megosztva az anya és az apa között): 1 év
- fizetetlen szülői szabadság: 1 év
- gyermekek otthoni gondozásáért járó díj: a gyermek 1–3 éves koráig.

#### *Fizetett anyasági és szülői szabadság*

A fizetett szabadság (*foreldrepengeperioden*) egy részét csak az anya, egy másik részét csak az apa használhatja fel, a fennmaradó részt pedig belátásuk szerint osztják el a szülők. Ez a következőképpen alakul:

Az első kilenc hét szabadságot az *anyának* kell kivennie. Ebből három hetet a szülés előtt, hatot a szülés után kötelező kivenni. *Hat hét jár az édesapának*, amit „apa-kvótának” neveznek (*fedrekvoten*). Amennyiben az apa nem használja fel ezt a lehetőséget, a kvóta „elvész”. A fennmaradó 39 hetet akár az anya, akár az apa felhasználhatja.

A szülői szabadság mindhárom része esetében a korábbi fizetés 100 illetve 80%-a jár. 100%-os helyettesítési ráta esetén 29 hétig kapja az ellátást a szülő, 80% esetén kapja meg a fent ismertetett 39 hetes kifizetést. A fizetett szabadság feltétele, hogy az igénybe vevő a szülést megelőző évben 10 hónapból legalább hatot dolgozzon. Az összeg felülről korlátos: a társadalombiztosítási alapjövedelem hatszorosánál többet nem lehet kapni (kb. 46 360 euró/év – Leave Policies 2007, 215). Amennyiben az édesapa megy szülői szabadságra (az „apa-kvótán” fölül), az anyának teljes munkaidőben dolgoznia vagy tanulnia kell. A fizetett szülői szabadság lejártá után egy év fizetetlen szülői szabadság jár.

A 2003-as adatok alapján az apák döntő többsége, 89%-a, kihasználja az „apa-kvótát”, és ez a hányad folyamatosan nő (Leave Policies 2007, 217). Az adatok azt is mutatják, hogy a kevésbé iskolázott apák, a vezető beosztásban lévő, valamint a nagyon hosszú munkaidőben dolgozó apák kevésbé veszik azt igénybe.

A fentiekén túl az 1–3 éves gyermekek szüleinek pénzbeli ellátás jár abban az esetben, ha nem járatták bölcsődebe/óvodába teljes időben a gyermekeiket. Az „*otthon nevelési díjjal*” az egy évnél idősebb gyermekek (legalább részbeni) otthontartását honorálja a norvég állam. Ennek összege egységesen (2007-ben) 405 eurónak megfelelő norvég korona volt. Ha a szülők heti 17–24 órában használják a gyermekekkel kapcsolatos szolgáltatást, a fenti összeg 40%-ára jogosultak. Ez az ellátás nincs munkaviszonyhoz kötve. Az egységes összegű otthon nevelési támogatást szinte kizárólag az édesanyák veszik igénybe. Emiatt a férfiak és nők egyenlő esélyét egyesek szerint rontja, hiszen a nők, amennyiben otthon maradnak gyermekükkel, viszonylag csekély összegű ellátást kapnak, így nő a függőségük a férjüktől, és később nehezebben illeszkednek vissza a munkaerőpiacra. Mások azonban azt emelik ki, hogy az alacsonyabb jövedelmű, rosszabb munkakörülmények között dolgozó édesanyák számára ez valódi választási lehetőséget kínál a munkába való gyors visszatérés helyett (Bergquist, 2007).

#### *Családi pótlék*

A családi pótlék összege 2006-ben 970 norvég korona (122 euró)/gyerek/hó volt, és a gyermek 18 éves koráig járt (MISSOC 2007). A gyermekek száma és kora szerint nem differenciált az ellátás. Az északi területeken további pótlék jár gyerekenként, melynek összege 320 norvég korona (40 euró). A 3 év alatti gyereket nevelő egyedülálló szülőknek járó külön pótlék összege 83 euró volt 2006-ban.

### **SZOLGÁLTATÁSOK**

A skandináv országokban a gyermekek ellátásának lényegi jellemzője, hogy az 1970-es években kialakított úgynevezett „*educare*” modell alapján egyszerre igyekszik gondozni és nevelni a gyermekeket, nem húzva éles cezúrát a 0–3 és a 3–6 éves korú gyermekekkel való foglalkozás közé (mint például Magyarországon, Németországban vagy Franciaországban).

Norvégiában az utóbbi másfél évtizedben jelentős mértékű decentralizáció zajlott le a gyermekintézmények tekintetében, és a neoliberális elképzelések jegyében a szülői választás szabadságát, a pluralizmust és a decentralizációt igyekeztek erősíteni. Jelenleg a helyi önkormányzatok működtetik a 0–6 éves korú gyermekekről gondoskodó ún. *Barnehager*-ek jelentős részét, az intézményeknek majdnem fele azonban magánkézben van. A költségeken osztozik a központi állam, a helyi önkormányzat és a szülők. A szülői hozzájárulások mértékét 2005-ben 20%-ban maximálták.

#### *Bölcsőde és óvoda (Barnehager)*

A 0–6 éves korig való gondoskodás fő formái a családi napközi (*Familiebarnehager*) és az óvoda (*Barnehager*). Mindkettő működhet félnapos és egész napos formában. Az egy éven aluli gyermekeket Norvégiában, hasonlóan a többi skandináv országhoz, jellemzően otthon nevelik. Kivételt képez az országok között Dánia, ahol 2003-ban az egy éven aluli gyermekek 9%-áról gondoskodtak otthonukon kívül (Bergquist 2007, 15). A 2003-as adatok alapján az 1–3 éveseknek majdnem fele (48%), a 3–6 éves korú gyermekeknek 88%-a járt óvodába (Starting Strong 2006). Mivel már az 1–3 éves korú gyermeket nevelők esetében is jelentős a munkavállaló anyák száma, a családok minden bizonnyal a rokonok és a fizetett otthoni alkal-

mazottak segítségét is igénybe veszik a gyermekgondozáshoz. Norvégiában a kontinentális európainál jóval nagyobb mértékben integrálnak fogyatékkal élő, valamint más hátránnyal küszködő gyermekeket az óvodákban. 2003-ban a *barnehager*-be járó gyermekek 2,5%-a fogyatékkal élő volt, és további 3,2% részesült valamiféle külön foglalkozásban, támogatásban. A fogyatékkal élő gyermekek esetében szakértők vizsgálják meg, hogy fejlesztő hatással lesz-e a gyermekre a kortárs közösség, vagy sem (Starting Strong 2007).

#### *Napközi (Skolefritidsordningen-SFOs)*

Az „iskolán kívüli szabadidős ellátást” iskolaidő előtt és után, jellemzően az „alsós” (1–4. osztályos) gyermekek számára nyújtja a norvég oktatási rendszer. A 6 éves gyermekek 68,2%-a, az összes 6–10 éves korú gyermeknek pedig alig több mint fele (53%) részesül ebben a szolgáltatásban (Starting Strong 2007).

## ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Az 1. számú összefoglaló táblázatból kiolvasható, hogy a közvetlenül a szülést megelőző és azt követő *fizetett anyasági szabadság* tekintetében a vizsgált országok viszonylag egységesek: annak időtartama 6 héttől (Egyesült Királyság) 28 hétig (Lengyelország, három gyerek esetén) terjed, és a kifizetés a korábbi fizetés 90-100 százaléka, több országban plafon nélkül. Az Egyesült Királyságban a többi országtól némileg eltérő rendszert találunk. A rövid idejű fizetett anyasági szabadságot egységes összegű ellátás követi. A rendszerek egységessége nyilván abból is adódik, hogy ez a legrégebbi anyasághoz köthető pénzbeli támogatási forma. (Magyarországon például 1884 óta létezik.)

Viszonylag új ellátási forma az Európai Unió ajánlásának megfelelően ma már szinte mindenütt bevezetett *apa-kvóta*. Ugyanakkor komoly különbségek vannak az ellátás időtartama és szintje között. A leghosszabb időszakot Norvégiában biztosítják az apáknak (6 hét), a többi országban általában nagyjából két hetes időszakról beszélhetünk. A Németországban nemrég bevezetett rendszer egyfajta átmenetet képez, hiszen az nem az anyasági, hanem a szülői szabadság keretében jár, ami hosszabb időtartamú (2 hónap), azonban relatíve alacsonyabb helyettesítési rátával (67%). Az igénybevétel szempontjából a helyettesítési ráta nagysága mellett a legfontosabb tényező, hogy elvész-e a kvóta, ha az apa nem használja azt fel. A nemzetközi tapasztalatok alapján kimondhatjuk, hogy az apa-kvótát csak ott veszi fel az apák értékelhető százaléka, ahol a kvótát nem veheti igénybe az anya az apa helyett.

A *szülői szabadságot* – szintén az EU ajánlásának megfelelően – mindenütt igénybe veheti az apa is. Fontos hangsúlyozni, hogy a hazai gyeshez illetve gyedhez hasonló ellátás, szemben az itthoni gyakorlattal, minden vizsgált országban rugalmas, tehát igénybe vehető hosszabb vagy rövidebb időtartamban, arányos szintű ellátás mellett. Spanyolország kivételes a tekintetben, hogy csak fizetetlen szabadságot kapnak a szülők. A leginkább bőkezű az új német, illetve a hosszú múltra visszatekintő francia rendszer, amely három gyermek esetén nyújt komoly forrást az otthon maradó családtagnak. (Igaz, hogy Franciaországban csak egy évig jár a legmagasabb szintű ellátás.)

A *családi pótlék* rendszere szintén Franciaországban tekint vissza a legrégebbi múltra. Érdekes, hogy itt ennek megmaradt az a korai családpótlék-rendszereket jellemző, pro-natalista indíttatású jellemzője, hogy az első gyermek után nem nyújt ellátást. (A hazai rendszer is ilyen volt bevezetésekor, 1912-ben.) A családi pótlék rendszere mindenütt differenciált a gyermekek száma szerint, kivéve Norvégiát. Az ellátás többnyire alanyi jogon jár, kivéve Lengyelországot és Spanyolországot, ahol jövedelemteszthez kötött. Érdekes, hogy a francia családpótlék-rendszer az életkor növekedésével magasabb összegű ellátást nyújt. Németországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban a gyermekek után járó adókedvezmények és adójóváírások rendszere (melyet itt nem vizsgáltunk) legalább olyan hangsúlyos, mint a családi pótlék. Németországban és az Egyesült Királyságban az alacsony jövedelmű családok adó-visszatérítésen keresztül részesülnek az ellátásból.

A *szolgáltatások* rendszerét vizsgálva (2. táblázat) azt találjuk, hogy Norvégia kimagaslik a 3 év alatti

## 1. táblázat

### Pénzbeli családtámogatások a vizsgált országokban

Ország	Anyasági	Szülői szabadság	Családi pótlék
Németország	14 hét 100% korlát nélkül	12 hónap + 2 hónap „apa-bónusz” (elveszthető) Kereset 67%-a Min. 300, max. 1800 € Rugalmas	154 € 4. gyerektől 179 € vagy adókedvezmény 1824 €/év
Franciaország	16 hét; 100%, max. 2589 €	0–3 év: 'base' 172,7 € CLCA: 1 gyerek: 6 hónap; 2+ gyerek: 3 év, 536 € COLCA: 3+ gyerek 766 €, 1 évig	1 gyerek: 0 2 gyerek: 120 € 3 gyerek: 274 € 4 gyerek: 428 €
Lengyelország	18 hét – 1 gyerek 20 hét – 2 gyerek 28 hét – 3 gyerek 100% Ebből 4 hetet az apa is igénybe vehet.	3 év, fizetetlen szabadság 2 év járulékfizetéshez kötött „szülői dotáció” a rászorulóknak 107 €	1 gyerek: 14,41 € 2 gyerek: 19,24 € 3 gyerek: 20,45 € jövedelemtesztelt
Spanyolország	16 hét anyasági szab. + 15 nap apasági szab. Mindkettő 100% Max. 2897 €, 16,6 €/nap, ha nincs meg a munkaviszony	3 év, fizetetlen szabadság; járulékfizetési időnek számít	24,25 €/gyerek, jövedelemtesztelt
Nagy-Britannia	Anya: 6 hét 90% 33 hét 165 € 12 hét fizetetlen Apa: 2 hét 165 €	13 hét/gyerek/szülő fizetetlen szabadság	1 gyerek: 23,8 €/hét 2+ gyerek: 15,9 € + jelentős adójóváírás
Norvégia	Anya: 9 hét Apa: 6 hét (csak az apa veheti igénybe) 100% Max. 3863 €	29 hét apa vagy anya (megegyezés szerint) 100% Rugalmasság: 80%, ha 39 hét alatt veszi ki a szabadságot + 1–3 éves gyereknél „otthonnevelési díj” 405 €/hó	122 €/hó/gyerek

Forrás: Starting Strong. Early Education and Care. OECD 2006.; MISSOC 2007; Leave Policies 2007.

gyerekek ellátásában. Ugyanakkor Németország keleti tartományaiban és Franciaországban is 30% fölött van az ellátott három év alattiak aránya. Az Egyesült Királyságban ugyan szintén elég magas ez az arány (30% körüli), de a gyermekek többsége csupán napi pár órás ellátásban részesül, és főként privát, az állam által nem támogatott intézményekben. Az óvodarendszer a vizsgált országok mindegyikében ellátja a megfelelő korú gyermekek többségét. Németország nyugati fele kivételes a tekintetben, hogy a gyermekek zömét csak délelőtt fogadják az óvodák. Az Egyesült Királyságban is sok óvoda csak részidőben működik. Másutt csak a délelőtti ellátás ingyenes, a délutániért fizetnie kell a szülőknek. Lengyelország szélsőséges kivétel a vizsgált országok között, mert itt a gyermekek többsége csupán 6 éves korában kerül óvodába.

A napközi otthonos ellátás vagy az egész napos iskola a vizsgált országok többségében jelen van. Németország nyugati tartományai és Lengyelország képeznek kivételt ez alól, ahol a gyermekek nagy része csupán délelőtt jár iskolába. Ugyanakkor Franciaországban és Spanyolországban a hosszú ebédidő, illetve Franciaországban a szerdai tanítási szünet nehezíti meg a szülők dolgát, az Egyesült Királyságban pedig a viszonylag rövid tanítási nap. Norvégiában a napközik elterjedtek, és magas színvonalúak.

A szolgáltatások összehasonlításakor Morgan (2006) három fő típust különböztet meg:

1. Északi modell, ahol az „educare” rendszer a meghatározó, és az oktatás és a gondozás minden gyermeknek 1–7 éves korig egyazon rendszeren belül valósul meg.



2. Hosszú tanítási nap az óvodában és az iskolában: itt a gyermekek kora szerint különböző tartalommal, de oktatás és nevelés folyik már hároméves kortól. Az óvoda többnyire az oktatási rendszer részét képezi. Ez Franciaországra, Belgiumra, Olaszországra és Kelet-Európa országaira jellemző.
3. Rövid tanítási nap: szintén élesen elválasztott oktatási és gondozási funkció, de csak a nap egy részére korlátozódó ellátással, az óvodában és az iskolában is. Ez a modell jellemző az Egyesült Királyságban, Németországban, Ausztriában és Hollandiában.

A bevezetőben említett hagyományos tipológia (tehát a társadalombiztosítási rendszerek működése) alapján Franciaország és Németország egyaránt a konzervatív jóléti államok közé tartozik. A családtámogatási rendszerek összehasonlítása azonban különböző kategóriába sorolja őket: Franciaország rendelkezik a legrégebbi állami családtámogatási rendszerrel, és az állami ellátórendszer dominanciája, a szolgáltatások egységessége, valamint az, hogy kezdettől fogva egész napos ellátást nyújtanak, mindmáig különleges helyet biztosít számára a családtámogatások nemzetközi színterén. Németország mintha a másik véglet lenne: az anyák „otthon tartásának” konzervatív, vagy másként „*explicit családi*” modellje az ország nyugati felén mind a mai napig meghatározza a családtámogatások rendszerét. Ugyanakkor a legutóbbi változások alapján elmondható, hogy *paradigmaváltás* indult meg Németországban, amely, úgy tűnik, hasznosítja a skandináv országokban leszárt tapasztalatokat, és az aktív apaság előmozdításának irányába, a szolgáltatások fejlesztése és a nők önállósága érdekében tett határozott lépéseket.

Norvégia, és általában a skandináv országok esetében elmondható, hogy a jóléti rendszerek különböző alkotórészeit (a társadalombiztosítást csakúgy, mint a családtámogatásokat) egységes, az esélyegyenlőség (nők és férfiak között is), a beavatkozó állam, valamint a gazdasági növekedés és a kollektív jólét összefüggésébe vetett hit jellemzi. Mint Lisbeth Lundahl (2006) fogalmaz: „*A források mértéke, így az ellátásokra fordított idő és pénz, csakúgy, mint a gyermekgondozás intézményeinek működés módja mind a gazdaságnak és a társadalmi jólétnek az adott országra jellemző kapcsolatát tükrözik.*”

## 2. táblázat

### Családtámogató szolgáltatások a vizsgált országokban és Magyarországon

Ország	Bölcsőde	Óvoda	Napközi
Németország	0–3 éveseknek: Nyugat: 2,8% Kelet: 37%	Nyugat: 89,9% (24,4% egész nap) Kelet: 98,4%	Nyugat: 6,4% Kelet: 67,6%
Franciaország	0–2 éveseknek; kb. 36% kap szervezett ellátást	3 éves: 90% 6 éves: 100%	Egész napos iskola
Lengyelország	0–3 éveseknek; kb. 2%	4 éves: 35,7% 5 éves: 46,3% 6 éves: 55%	n.a.
Spanyolország	0–3 évesek: 20,7%	3 éves: 96% 6 éves: 100%	Egész napos; hosszú ebédszünet
Nagy-Britannia	1–2 éveseknek; 30% privát bölcsőde; 30% játszóház részüdőben; + Sure Start	3 éves: 96,6%, napi 2,5 órában. 4 éves: 98% óvoda + „felkészítő osztály”	n.a.
Norvégia	1–3 éves: 48%	3–6 éves: 88%	6 éves: 68,2% 6–10 éves: 53%
Magyarország	0–3 éveseknek; 8,4%	3–4 éves: 85% 4–5 éves: 91% 5–6 éves: 97%	6–14 éves: 40%

Forrás: Starting Strong. Early Education and Care. OECD 2006.

Ugyanakkor jelentős különbségek is adódnak az országok között. Norvégiában és Finnországban például a többi országnál erősebben jelen van az a szemlélet, hogy nagyjából egyéves korukig – de talán tovább is – jobb a gyermekeket „családban hagyni”. Ez után, vagy e mellett azonban egyértelműen érvényesül a gyermekek (és más családtagok) gondozói munkájának „társadalmasítása”, amit a nemzetközi szakirodalom a „defamilialization”, azaz „családtalanítás” fogalmával ragad meg. Arról azonban szó sincs, hogy ez a rendszer kiveszi a gyermekeket a családok kezéből: a szülők érdekérvényesítése, az intézmények demokratikus működése, az integrált nevelés mind a családokon belüli, mind a családok közötti kapcsolatokat erősíti. Legalább ilyen fontos, hogy már az 1970-es évek óta a nők anyagi függetlenségét *nem a család ellenében* képzei el, éppen ellenkezőleg: a jó család, a nagy gyermekvállalási hajlandóság kulcsát látja abban, ha az anyák önálló keresettel rendelkeznek. Ez az önálló kereset azonban – részben megőrizve a patriarchális viszonyokat – többnyire részmunkaidős munkavállalásból adódik.

Spanyolország a dél-európai országok közül kiemelkedik az óvodarendszer fejlettségével. Ugyanakkor a pénzügyi ellátások differenciátlansága és a 0–3 éves gyermekek állami ellátásának szinte teljes hiánya minden pozitív változás ellenére nehéz helyzetbe hozza azokat a szegény családokat, akik nem képesek a (fekete-) piacon megvásárolni maguknak a gyermekgondozási szolgáltatásokat. Lengyelországban a magas arányú munkanélküliség és az alacsony keresetek miatt (még) nem tudott kifejlődni a magán szolgáltatások ilyen piaca, így a kisgyermekes családok csak magukra, illetve rokonok, barátok segítségére számíthatnak, nemcsak a gyermekek ellátása, de a pénzügyi terhek viselése terén is. Az „*implicit családias*” rendszer a nőket és a kisgyermekeseket más országoknál nagyobb mértékben hozza kiszolgáltatott helyzetbe.

A 3. táblázatot vizsgálva azt mondhatjuk, hogy ugyan pozitív összefüggés látható a női munkavállalás mértéke és a fertilitási ráta között, a legerősebb összefüggés mégis az anyák munkavállalása és a fertilitás között van. Az 1980-as évek elejéig a női munkavállalás és a gyermekvállalás gyenge negatív összefüggése mára egyértelműen megfordult, és pozitív korreláció van a kettő között (OECD Family Database 2007). Franciaországban, az Egyesült Királyságban és Norvégiában, ahol a helyettesítési rátához leginkább közelít a befejezett fertilitási ráta, magas arányú az anyák munkavállalása. Ehhez nyilvánvalóan bölcsődék és óvodák kiépült rendszere és/vagy rugalmas munkaerőpiac szükséges. Az első két országban a szisztematikus összefüggő családtámogatások, az Egyesült Királyságban pedig (talán) az adókedvezmények, de még inkább a nők viszonylag könnyű munkaerőpiacra való visszailleszkedése állhat a pozitív trendek mögött. Magyarország mindkét tekintetben a sereghajtók között van. Sőt, az anyák munkavállalása tekintetében az OECD-országok közül a legalacsonyabb arány a mienk (OECD Family Database 2007).

### 3. táblázat

**Női munkavállalás, anyai munkavállalás, fertilitási ráta és gyermekszegénység a vizsgált országokban és Magyarországon**

Ország	Fertilitási ráta (gyermek/nő)	Női munkavállalás (Ebből részmunkaidős)	Anyák munkavállalása (0–16 éves korú gyermeket nevelők)
Németország	1,34	61,5 (39,2)	54,9
Franciaország	<b>1,94</b>	63,7 (22,9)	<b>59,9</b>
Lengyelország	1,24	46,2 (16,3)	46,4
Spanyolország	1,34	54,0 (21,4)	52,0
Egyesült Kir.	<b>1,80</b>	66,8 (38,8)	<b>61,7</b>
Norvégia	<b>1,84</b>	72,3 (32,9)	<b>69,0</b>
Magyarország	1,32	51,2 (4,2)	45,7

Forrás: *Babies and Bosses. Volume 5. OECD 2006.*

A további elemzések számára Lengyelország és Magyarország, illetve más kelet-európai országok összehasonlítása különösen érdekes kihívást jelentene. Magyarázatra szorul ugyanis, hogy hogyan lehetséges, hogy nagyjából azonos (nemzetközi összehasonlításban a legalacsonyabbak között lévő) születési és női foglalkoztatási adatokat találunk mindkét országban, ugyanakkor az ellátórendszerek szélsőségesen különböznek. Míg Magyarország a GDP-arányos családtámogatási kiadások tekintetében Svédországgal van azonos szinten (2003-as adatok alapján 3.5%) (OECD Family Database 2007, Chart PF1.1), addig Lengyelország a maga 1,5%-os költségével a legalacsonyabb, a dél-európai országok szintjén található, messze lemaradva az OECD átlagától. Az anyasági és szülői szabadságra való GDP-arányos ráfordítás tekintetében pedig Magyarország az első az OECD-országok között (OECD Family Database PF7.2) Mindezek a tények azt mutatják, hogy más tényezők, így a gazdasági-politikai környezet, vagy a kisgyermekes anyák munkavállalásával szembeni – még mindig általánosan konzervatív – álláspont legalább olyan komoly hatással lehetnek a gyermekvállalásra és a női munkavállalásra, mint a családokat támogató ellátórendszerek. Másképpen fogalmazva: összehangolt, biztonságos családtámogatási rendszerek, amelyek a női munkavállalást és az apák gondoskodásban való részvételét támogatják, csak megfelelő gazdasági és társadalmi környezetben, elérhető munkahelyek megléte esetén fejthetik ki pozitív hatásukat a gyermekvállalásra és a gyermekek jólétére.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

#### Általános

- Bergquist, Christina (2007): *Scandinavian Family Policies after 1945 in Comparison*. Paper presented at International and Interdisciplinary Conference: The German Half-Day Model: A European Sonderweg? The 'Time Politics' of Child Care, Pre School and Elementary School Education in Post-War Europe. Cologne, March, 1-3, 2007.
- Government Response to the Second Special Report of the Work and Pensions Committee of House of Commons*, June, 2008. Letölthető: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmworkpen/580/58002.htm>
- Morgan, Kimberly J. (2006): *The Politics of Time: Methodological and Theoretical Issues in Comparing and Explaining Work-Family Policies*. Paper prepared for the Interdisciplinary Workshop "Welfare Regimes, Public Education and Child Care. Theoretical Concepts for a Comparison of East and West. Potsdam, March 31-April 1 2006.
- Morgan, Kimberly J (2007) *Working Mothers and the Welfare State. Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States*. Stanford University Press.
- OECD (2007) *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*. OECD.
- OECD Family Database. LMF2: Maternal employment rates. [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (utolsó letöltés 2008. 06. 27.)
- OECD Family Database. PF1.1: Public spending on family benefits in cash, services and tax measures [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (utolsó letöltés 2008.06.27.)
- OECD Family Database. PF7: Key characteristics of parental leave systems. [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (utolsó letöltés 2008. 06. 27.)
- OECD Family Database. SF4: Fertility rates. . [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (utolsó letöltés 2008. 06. 27.)
- Spiess, Katharina (2006): *Familienbezogene Politiken in Deutschland, Danemark, Frankreich und Grossbritannien – eine Systematisierung unter Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung*. [http://web.fu-berlin.de/gpo/katharina\\_spiess.htm](http://web.fu-berlin.de/gpo/katharina_spiess.htm) (utolsó letöltés 2008. 06. 27.)

#### Pénzbeli ellátások

- CAF. *Allocations Familiales. Vos prestations*, 2008. Paris, France.
- Citizens Advice Bureau (2008): *Benefits for Families and Children*. [http://www.adviceguide.org.uk/index/life/benefits/benefits\\_for\\_families\\_and\\_children.htm](http://www.adviceguide.org.uk/index/life/benefits/benefits_for_families_and_children.htm) (utolsó letöltés: 2008. 08. 10.)
- Deutsche Welle. *German Family Minister Calls New Parental Leave Law a Success*. (Rádióadás-összefoglaló.) 2007. 12. 15. [http://dw-world.de/popup/popup\\_printcontent/](http://dw-world.de/popup/popup_printcontent/) (utolsó letöltés 2008. 06. 27.)
- Kamerman, Sheila, B. (2000): *Parental Leave Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies*. Society for Research in Child Development. University of Michigan.



Moss, Peter – Wall, Karin (Eds.) (2007): *International Review of Leave Policies and Related Research*, 2007. [Leave Policies 2007.] Employment Relations Research Series No. 80. Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. London.  
 OECD *Family Database*. PF7: Key characteristics of parental leave systems. [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (utolsó letöltés 2008. 06. 27.)

### Szolgáltatások

Allemann-Ghionda, Christina (2006): *Between pedagogy and ideology: some transnational topoi in the discussion about half-day and full-day schooling*. Paper presented at the Interdisciplinary Workshop “Welfare Regimes, Public Education and Child Care. Theoretical Concepts for a Comparison of East and West. Potsdam, March 31-April 1 2006.

Hagemann, Karen – Jarausch, Konrad H. – Allemann-Ghionda, Cristina (2009): *Time Policies: Child Care and Primary Education in Post-War Europe*. Berghahn Books, New York and Oxford 2009. Forthcoming.

Hagemann, Karen (2006): *Between Ideology and Economy: The “Time Politics” of Child Care and Public Education in the Two Germanies*. In. Social Politics, Summer 2006. pp. 217–260.

Heinen, Jacqueline – Wator, Monika (2006): *Child Care in Poland before, during, and after the Transition: Still a Women’s Business*. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society – Volume 13, Number 2, Summer 2006, pp. 189–216.

Kamerman, Sheila, B. (2001): *Early Childhood Education and Care: International Perspectives*. Testimony Prepared for the United States Senate Committee on Health, Education Labor, and Pensions.

Korsvold, Tora (2007): *The Development of Child Care and Pre-School Education in Norway and Sweden after 1945. A Comparison*. Köln.

Lundahl, Lisbeth (2006): *The History of Time Politics of School Education in Scandinavian Countries after 1945. The Example of Sweden*. Paper presented at the Interdisciplinary Workshop “Welfare Regimes, Public Education and Child Care. Theoretical Concepts for a Comparison of East and West. Potsdam, March 31-April 1. 2006.

Melhuish, Edward (2006): *Policy and Research on Pre-school Care and Education in the UK*. In Melhuish and K. Petrogiannis (Eds.) *Early Childhood Care and Education: International perspectives*. London: Routledge, pp. 43–64.

Melhuish, Edward C. (2007): *Developments in Early Childhood Care and Education in the UK*. SRCD Developments, 50, 1-9, (April 2007).

OECD (2001): *Biztos alapokon. Kisgyermekkorai nevelés és gondozás*. OECD.

OECD (2006): *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. OECD.

OECD *Family Database*. Table 1: *Enrolment rates in Childcare and Early Education for children under six, 2004*.

TRANSmonet Database 2007.

Valiente, Celia (2006): *Preschool is not childcare: central state child care policies in post-authoritarian Spain*. Paper presented at the Interdisciplinary Workshop “Welfare Regimes, Public Education and Child Care. Theoretical Concepts for a Comparison of East and West”. Potsdam, March 31–April 1. 2006.

### JEGYZETEK

<sup>1</sup> A tanulmány megírásában sokan segítettek: Korintus Mihályné önzetlenül rendelkezésemre bocsátotta az általa összegyűjtött nemzetközi irodalmakat, Várkonyi Andrea a MISSOC táblázatok magyar fordításával segített, Orosz Éva az OECD kiadványok elérését tette lehetővé számomra. Gemza Melinda a francia rendszerben segített eligazodni. Köszönet érte!

<sup>2</sup> Ebben a tanulmányban sajnos nem tudok kitérni a gyermekkel nem rendelkező családokra, a homoszexuális/leszbikus párok helyzetére, és az ő gyermekvállalásuk kérdésére. Csak jelezni tudom, hogy fontos lenne vizsgálni az egyes országok családpolitikáját ezekből a szempontokból is.

<sup>3</sup> 2010-ben mindez már nem igaz: nagyon komoly változások indultak meg az utóbbi két évben, amelyek most először a lengyel történelemben a gyermeket is a szociálpolitika fontos szereplőjévé avatják. Ezekkel a folyamatokkal ebben a tanulmányban már nem tudunk foglalkozni.

GYARMATI ANDREA

## Az adóengedmények szerepe a családtámogatási rendszerben

A tanulmánnyal egy, a hazai családpolitikai közgondolkodásban gyakran félreértett pénzbeli támogatási formának a jelenlegi és a lehetséges szerepét szeretnénk újragondolni. Ehhez először definiálni szükséges a nemzetközi szakirodalomban használt adóengedmény-fajtákat, ezek célját és hatását. A tanulmány második nagyobb egysége a nemzetközi tendenciákat, a juttatások időbeli és térbeli alakulását ismerteti, míg a harmadik egységben hat európai ország, illetve Magyarország gyakorlatát mutatjuk be. Amellett szeretnénk érvelni, hogy a különböző adóengedmény-típusokat nem szerencsés összesmosni egyetlen kategóriába, és szembeállítani a többi pénzbeli ellátással, mint ahogy ez a nemzetközi és a hazai szakirodalomban is gyakran megfigyelhető. Az összesmosás ugyanis könnyen vezethet indokolatlan minősítésekhez, besorolásokhoz, ideológiai vitákhoz a családtámogatási rendszerek egészére vonatkozóan. Másrészt az adóengedmények közti választás nem egyszerűen adótechnikai kérdés, mivel a választott megoldástól függően más-más újraelosztási hatás érhető el.

### FOGALMAK, CÉLOK

Mindenekelőtt tisztázni szeretnénk, hogy ebben a tanulmányban a családpolitikát olyan önálló közpolitikai területként definiáljuk, melynek a céljai más közpolitikákkal közösek. Családpolitika alatt olyan közpolitikai gyakorlatokat, juttatásokat, jogszabályokat értünk, melyeken keresztül a kormányzatok a családok életét befolyásolják (akár pozitív, akár negatív irányba). A családpolitikán belül három területet szokás elkülöníteni. Az első a családdal kapcsolatos jogszabályok gyűjteménye (családjog), a második a családtámogatások rendszere, mely a családok anyagi jólétét befolyásolja (pénzbeli támogatások, adóengedmények, szülői szabadságok), harmadrészt pedig ide tartoznak az ún. természetbeni ellátások (gyermekek napközbeni ellátása, gyermekvédelmi ellátások, lakhatással kapcsolatos támogatások). Egy adott családpolitikában összekapcsolódik a három terület a közös alapelvek, ideológiák, hagyományok stb. mentén. Ezek alapján térben (országok összehasonlításában, pl. Pankratz, 2009) és időben (egy adott ország kormányciklusait összehasonlítva) különböző családpolitikai rezsimek, modellek különíthetők el. Illetve arra is van példa, hogy akár egy-egy párt családpolitikáját megfeleltessük ezeknek a modelleknek<sup>1</sup> (Váلكová, 2009).

A családpolitika a nemzetközi gyakorlatban önállóan nevesített közpolitika<sup>2</sup>, melynek a fókusz, cél- és eszközrendszere sajátos, mert más közpolitikákkal érintkezik, és mert ezek a célok és eszközök állandó változásban vannak. Gondolhatunk itt arra, hogy Magyarországon az első, XIX. század végén bevezetett támogatási formát, a szülési szabadságot még egészségpolitikai megfontolások motiválták, majd a népesséspolitikai célok kerültek fókuszba, míg a legújabb trendek a foglalkoztatáspolitikára, a nemek közti egyenlőségre és a gyermekek jólétére teszik a hangsúlyt (OECD 2009).

A nemzetközi gyakorlat példája mellett a családpolitika, azon belül is a családtámogatási rendszer önállósága mellett szóló második érv analitikus. Ezt szemlélteti az 1. táblázat, mely a magyar családtámogatási

rendszer elemeit, ezek hatását és a különböző közpolitikákkal való érintkezését mutatja be. Egy-egy családtámogatási eszköz egyszerre többféle, de egymást nem kizáró közpolitikai cél szolgálatába is állítható. Az adott eszköz használatának adekvát, funkcionális voltát azonban csak a közpolitikai célokhoz viszonyítva lehet meghatározni és minősíteni. Konkrét példán bemutatva, logikailag ellentmondásos a gyestől, mely munkaviszonyhoz nem kötött, univerzális ellátás, a női foglalkoztatás növelését várni, hiszen az univerzális ellátások célja nincs összhangban a munkaerő-piaci célokkal. De ugyanilyen indokolatlan a magyar családi adókedvezménytől<sup>3</sup>, amely a munka és gyermekvállalás összehangolását ösztönző eszköz, vertikális redisztributív hatást várni.

### 1. táblázat

**Családtámogatási eszközök más közpolitikai célok szolgálatában, Magyarország, 2010.**

Családtámogatási eszköz	Az eszköz hatása*	Melyik közpolitikára jellemző eszköz?
Alanyi jogú családi pótlék	Csökkenti a szegénységet, hat a 2. és 3. gyerek megszületésére	Szociálpolitikai, népesedéspolitikai
Munkaviszonyhoz kötött ellátások (tes, gyed)	Növelheti a termékenységet (szülés előtti foglalkoztatást, de a szülés utánira negatívan hat)	Népesedéspolitikai, foglalkoztatáspolitikai
Segélyezés, jövedelemtől függő ellátások (rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény)	A társadalmi egyenlőtlenséget csökkenti	Szociálpolitikai
Adórendszeren keresztüli juttatás	A termékenységet növelheti, munkavállalásra ösztönöz	Népesedéspolitikai, foglalkoztatáspolitikai-gazdaságpolitikai
Gyermekgondozási támogatások (gyet, gyes)	Csökkenti a szegénységet, munkavállalás ellen ösztönöz	Szociálpolitikai
Részmunkaidős foglalkoztatás, munkaidő-kedvezmény	Növelheti a termékenységet, növeli a foglalkoztatást, csökkenti a gyermekszegénységet	Népesedés- és foglalkoztatáspolitikai, gyermekvédelmi, esélyegyenlőségi
Természetbeni ellátások: gyermekek napközbeni ellátása	Növeli a foglalkoztatást, valószínűleg a termékenységet is (a munka és a család támasztotta igények összehangolását segíti), a gyermekszegénységet csökkenti, a gyermekek hátrányos helyzetét mérsékli	Népesedés- és foglalkoztatáspolitikai, gyermekvédelmi, esélyegyenlőségi

\* Valójában a hatások mutatják meg egy-egy eszköz (gyakran látnak) funkcióját.

Forrás: Gyarmati, 2009. A termékenységi hatások főként Gábos András kutatásaira épülnek.

A nemzetközi gyakorlaton és a logikai/empirikus megközelítésen túl a családpolitika szociálpolitikától való elkülönítését indokolja az egyén szintjén az, hogy a gyermekvállalás – szemben az egyéb társadalmi hátrányokkal és egyenlőtlenségekkel, melyek a szorosan vett szociálpolitika tárgykörébe tartoznak – pozitív és szándékolt (Czibere, 2006). Azt mondhatjuk tehát, hogy a családpolitika részét alkotó „családtámogatások önmagukban nem alkalmasak a társadalmi problémák, ezen belül a kirekesztés vagy a szegénység kezelésére” (Darvas–Mózer, 2004, 76).

A szorosan vett szociálpolitikától való elkülönítést azért tartjuk fontosnak hangsúlyozni, mert az adóengedmények kapcsán az egyik leggyakrabban hivatkozott negatív minősítés<sup>4</sup> véleményünk szerint éppen abból fakad, hogy a magyar politikai és szakmai diskurzusban az utóbbi években a családpolitika megszűnt önálló közpolitikaként létezni, azaz a vele szemben megfogalmazott elvárásokat egy másik közpolitika elvárásrendszere és alapelvei irányítják. Természetesen ugyanilyen diszfunkcionális lenne, ha csak a népesedéspolitika vagy csak a foglalkoztatáspolitikai elvárásai, céljai, logikája határoznák meg a családpolitikát, ezért hangsúlyozzuk a közpolitikai önállóságát és komplexitását.

## AZ ADÓENGEDMÉNYEK RENDSZERE ÉS FAJTÁI<sup>5</sup>

Az adórendszeren keresztüli juttatások összefoglaló neve az adóengedmény<sup>6</sup>: e juttatások olyan ellátások az adórendszerben, melyek kedvezményt, csökkentést, mentességet, támogatást vagy jóváírást biztosítanak a gyermekes családoknak. Fontos megemlíteni, hogy az adóengedmény sok országban a gyermekek után járó családi pótlékot helyettesíti.

A családtámogatási rendszeren belüli adóengedmények célja általánosságban az, hogy kompenzálja a gyermeknevelés költségeit (a gyermek közgazdasági értelemben közjóság, azaz a haszon a közösségé, de a költségeket a családok viselik), specifikusan pedig segítse a szülőket a gyermekgondozás, taníttatás, háztartási munka költségeinek finanszírozásában. A családi pótlékhoz hasonlóan a különböző adóengedmények az alábbi négy közpolitikai cél szolgálatába állíthatók:

- *Horizontális egyenlőség növelése* – a jövedelem újraelosztása a gyermektelen háztartásoktól a gyermekesek felé történik – ezzel elismeri az állam a gyermeknevelés költségeit és az ebből fakadó egyenlőtlenséget gyermekesek és gyermektelenek között (azonos jövedelemszinten).
- *Vertikális elosztás növelése (redisztributív hatás)* – ebben az esetben különböző jövedelemszintű családok között történik kiegyenlítés. A vertikális elosztás hatása lehet pozitív (magas státuszúaktól az alacsony státuszúak felé történik az újraelosztás), illetve lehet negatív (a magas jövedelműek felé történik az újraelosztás).
- *Ösztönözni a munkavállalást* – az adóengedmény abban az esetben növeli a nők munkavállalásának valószínűségét, ha egyéni adózáshoz társul. A házaspárok együttes adózása (splitting) negatívan hat a nők munkavállalására.
- *Társadalmi integráció fokozása* – különösen az Európai Unióban, ahol a tagállamok közti egység növelése is cél: az adóengedmények különböző típusai a társadalmi kohézió, esélyegyenlőség és versenyképesség fokozásának is eszközei.

### *Adómentesség (Tax benefit)*

Adómentességről beszélünk, ha bizonyos társadalmi csoportok bizonyos jövedelmeik után mentesülnek az adókötelezettség alól. A személyi jövedelemadó megfizetése alól általában szociálisan rászoruló társadalmi csoportoknak adnak így mentességet – például Németországban, ahol az alkotmány mentesíti az adózás alól a szülői jövedelemnek azt a részét, amely a gyermek egy bizonyos létminimum-szintet elérő tartásához szükséges.

### *Adóalap-kedvezmény (Tax allowance)*

Ebben az esetben az adóköteles jövedelmet csökkentik. Az adóalap-kedvezmény tehát olyan adóengedmény, amely az adóköteles jövedelemből számítódik le, azaz e kedvezmény már az adózás előtt csökkenti az adófizetés alapjául szolgáló jövedelmet.

### *Adó-visszatérítés (Tax Deduction)*

A befizetett vagy megállapított adóból való visszatérítés, visszaigénylés, levonás. Ebben az esetben az adóköteles jövedelemmel rendelkező gyermekes családok gyermekenként ugyanannyi visszatérítést kapnak, nincs tehát negatív újraelosztás.

Mind az adóalap-kedvezmény, mind az adó-visszatérítés funkciója szerint horizontális redisztribúciót valósít meg az adóköteles jövedelemmel rendelkezők esetén. Ugyanazon a jövedelemszinten lévő, de eltérő gyermekszámú, illetve gyermekes és gyermektelen családok között hoz létre kiegyenlítést.

### *Adójóváírás (Tax Credit)*

Az adómentes jövedelemhatár alkalmazásának alternatívájaként is szolgál, ebben az esetben nem az adóalapot lehet csökkenteni, hanem magának az adókötelezettségnek az összegét. Ha az adóösszeg kisebb ennél a juttatásnál, akkor az is elképzelhető, hogy az adófizetők nettó visszatérítést kaphatnak az adóha-

tóságtól – ilyenkor negatív adóként funkcionál (Stiglitz, 2000). A funkciója lehet az alacsony jövedelmű gyermekes családok bérének kiegészítése, növelése is. Az összege függ a család méretétől, összetételétől, a családi állapottól, és az adófizető szülő kérheti. Az adójóváírás általában értékesebb, mint az ugyanolyan mértékű adóalap-kedvezmény vagy adó-visszatérítés, mert az adójóváírás az adót közvetlenül csökkenti, míg a levonás vagy csökkentés kizárólag az adóköteles jövedelmet csökkenti. Az adójóváírással kapcsolatban több gyakorlati megoldás is lehetséges:

- Minél magasabb a jövedelem, annál magasabb az összege.
- A jövedelemmel nő, de van plafonja.
- Minél magasabb a jövedelem, annál alacsonyabb az összege.
- Lehet visszatérítendő, nem visszatérítendő és részben visszatérítendő. A visszatérítés azt jelenti, hogy ha a család jövedelme meghalad egy szintet, mint pl. a jövedelemtesztelt adójóváírás esetén, akkor a kapott összeget vissza kell fizetni.
- Kombinálódhat pénzbeli ellátással, azaz azok a gyermekes családok, amelyeknek nincs adóköteles jövedelme, ugyanezen a néven, azaz adójóváírásként, pénzbeli ellátást kaphatnak,
- Kompenzálhatja a gyermeknevelés, illetve pl. az USA újabb gyakorlatában a gyermekgondozás, háztartási munka költségeit is.

Az adójóváírás tehát – szemben az első két adóengedmény-típussal – a választott megoldástól függően különböző hatásokat képes kiváltani.

A különböző adóengedmény-típusokat, céljukat és hatásukat a 2. táblázat foglalja össze.

## 2. táblázat

### Az adóengedmény-fajták célja és hatása

Adóengedmények	Értelmezés	Cél	Hatás
Adóalap-kedvezmény	Adózás előtti jövedelem csökkentése	Azok is kapjanak, akik nem szegények: aki hozzájárul az állami bevételekhez, kapjon többet	Horizontális, negatív redistribúció (viszont a költségvetést kevésbé terheli meg, mint az adó-visszatérítés)
Adó-visszatérítés	Az adó csökkentése fix összeggel	Minden gyermek egyformán fontos	Horizontális redistribúció (negatív hatás nélkül), munkavállalásra ösztönöz
Adójóváírás	Az adó közvetlen csökkentése, a jövedelem kiegészítése	A pénzbeli ellátást helyettesíti; a gyerekekre fókuszál	Horizontális, vertikális, munkára ösztönző, gyermekszegénység-csökkentő a választott megoldástól függően

A fenti háromféle adóengedmény időben is követi egymást, egyfajta fejlődési sort alkot a családtámogatási rendszereken belül. Az első fajtáját világszerte 1930-tól kezdve vezették be, a másodikat pedig főként a 80-as évektől. A bevezetés indoka az volt, hogy azoknak a gyermekes családoknak is ki tudják egészíteni a jövedelmét, akik nem jelennek meg a szociális ellátórendszerben. Mivel ez a támogatásfajta a gyermekek és nem gyermekek között csoportosítja át a bevételeket, inkább a magas jövedelmű családokat támogatta, mint az alacsony jövedelműeket vagy adóköteles jövedelemmel nem rendelkezőket. A 80-as évek végére azonban mindkettőnek a jelentősége csökkent (kivéve Japánt és az USA-t, ahol máig ez maradt a legfőbb családokat támogató ellátási típus<sup>7</sup>), és inkább az univerzális pénzbeli ellátások súlya nőtt meg a családok átlag havi jövedelmén belül (Wennemo, 1992, vö. 3. táblázat). A fejlődés következő szakaszában (körülbelül 2000-től) kezdenek a nyugat-európai országok áttérni az adójóváírásra azért, hogy az adórendszer az alacsony jövedelmű, de dolgozó gyermekes családokat is segíteni tudja. Így az utóbbi időben az adóengedmények jelentősége újra növekszik a gyermekes családok támogatásában.

### 3. táblázat

#### Az adóengedmények alakulása az OECD-országokban (1930–2000)

Ország	1930	1939	1950	1960	1970	1980	1985	2000
Ausztrália	A	A	A	A	A			
Ausztria		A	A	A	A			C
Belgium		A	A	A	A	A, D	A, D	C
Kanada			A	A	A	A	A, D	
Dánia	A	A	A	A, D				
Finnország	A	A	A	A	A	A, D	A	
Franciaország					A	A	A	
Németország				A	A	A	A	C, A
Írország					A	A	A	A
Olaszország						D	D	C
Japán			A	A	A	A	A	
Hollandia			A	A	A	A	A	C, A
Új-Zéland	A	A	A	A	A	D	D	
Norvégia	A	A	A	A, D		D	D	C, A
Svédország	A	A						Egyik sincs
Svájc	A	A	A	A	A	A	A	
UK			A	A	A			C
USA			A	A	A	A	A	C

A=adóalap-kedvezmény (tax allowances) D=adóvisszatérítés (tax deduction) C= adójóváírás (tax credit)

Forrás: Wennemo, 1992, és a 2000-es adatoknál: The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University. A 2000-es adatok üres celláira vonatkozóan nem találtam adatot.

## ADÓENGEDMÉNYEK NEMZETKÖZI ÖSSZEHOSONLÍTÁSBAN

Az adóengedmények a jogosultság tekintetében is jelentősen különböznek az egyes országokban. Láttuk, hogy az adóengedmény családi jövedelemre gyakorolt hatása különbözik a pénzügyi ellátások hatásától, azaz mindhárom bemutatott típus elsősorban horizontális redistribúciót valósít meg. Ausztráliában, Belgiumban, Kanadában, Olaszországban, Hollandiában és Spanyolországban az adóengedmény jogosultjai a kisgyermekes családok. Ausztriában, Németországban, Írországban, Luxemburgban az adóalap-kedvezmény és az adójóváírás elsősorban az egyedülálló szülőket segíti. Az USA-ban és Nagy Britanniában a visszafizetendő adójóváírás az alacsony jövedelmű dolgozó családokat segíti. Az egykeresős családokat támogató adójóváírás Görögországban, Kanadában, Ausztriában és Ausztráliában jellemző.

Jól mutatja a családtámogatások változásának trendjét az is, hogy az utóbbi években pl. Kanadában, Ausztráliában, Új-Zélandon és Izlandon a pénzügyi ellátások kifizetésének koordinálását a szociális minisztériumtól átvette az adóügyekkel foglalkozó minisztérium.

A támogatások igénybe vevője a legtöbb posztindusztriális társadalomban az univerzális családi pótlék esetén az anya; a biztosított viszonyhoz kötött ellátásokat a befizető szülő, míg az adóengedményt maga az adófizető háztartásfő kapja, aki legtöbb esetben az apa, ezért fontos kiemelni, hogy az adóengedményeknek hatása van a nők és férfiak esélyegyenlőségére is. A házaspárok együttes adózása (splitting), amelyre több európai országban akad példa, szakértők szerint negatív hatással van a nők esélyegyenlőségére, mivel munkavállalás ellen ösztönöz (kevesebb a család adója, ha az anya nem dolgozik). Emellett



néhány országban (pl. Franciaország) létezik a családi adózás olyan rendszere is, amely a támogatásoknál és külön az adóbefizetésnél is figyelembe veszi a családtagok számát, a gyerekek születési sorrendjét.

A legtöbb OECD-tagországban létezik valamilyen családi adóengedmény (4. táblázat). Az átlagos GDP-arány 0,2%, ami a teljes, családokra fordított pénzbeli és természetbeni támogatások 1/12-ed része. Ha pedig csak a pénzbeli támogatásokhoz viszonyítunk, akkor 10%-a. A legmagasabb GDP-arányban Németországban, az USA-ban és Franciaországban élnek ezzel a lehetőséggel. Az is jól látszik továbbá, hogy főként ott magasabb az aránya az adóengedménynek, ahol a pénzbeli ellátásokra GDP-arányosan viszonylagosan kevesebbet költenek (Németország, USA, Hollandia stb.)

#### 4. táblázat

##### Családtámogatások az OECD-országokban, 2003-ban (GDP-%)

Ország	Pénzbeli ellátás	Szolgáltatások	Adó-engedmény	Összesen
Ausztrália	2,6	0,7	0,0	3,4
Ausztria	2,5	0,6	0,0	3,1
Belgium	1,7	0,9	0,5	3,2
Csehország	1,3	0,6	0,4	2,3
Dánia	1,6	2,3	0,0	3,9
Egyesült Királyság	2,2	0,8	0,4	3,3
Finnország	1,6	1,4	0,0	3,0
Franciaország	1,4	1,6	0,8	3,8
Görögország	0,9	0,4	NA	1,3
Hollandia	0,8	0,9	0,5	2,1
Írország	2,3	0,3	0,1	2,6
Izland	1,5	1,7	0,0	3,2
Japán	0,3	0,4	0,4	1,2
Kanada	0,9	0,2	0,1	1,2
Korea	0,0	0,1	0,0	0,1
Lengyelország	1,0	0,5	NA	1,5
Luxemburg	3,5	0,6	NA	4,1
Magyarország	2,1	1,5	NA	3,6
Mexikó	0,3	0,7	0,0	1,0
Németország	1,2	0,7	1,0	3,0
Norvégia	1,9	1,5	0,1	3,6
Olaszország	0,6	0,7	0,0	1,2
Portugália	0,7	0,9	0,2	1,8
Spanyolország	0,4	0,7	0,1	1,1
Svájc	1,1	0,4	NA	1,5
Svédország	1,6	1,9	0,0	3,5
Szlovákia	1,3	0,6	0,5	2,4
Törökország	NA	NA	NA	NA
Új-Zéland	1,9	0,4	0,0	2,3
USA	0,1	0,6	0,7	1,4
<b>OECD-24</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>2,4</b>

NA: nincs adat.

Forrás: OECD (2007), Social Expenditure Database ([www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)), chart 4.1.



Az általános fogalmi tisztázások után hét ország gyakorlatát mutatjuk be részletesebben, ezek: az Egyesült Királyság, Norvégia, Németország, Spanyolország, Lengyelország, Franciaország és Magyarország. Az országok kiválasztását részben az esping-anderseni jóléti tipológia indokolja, azaz Norvégia képviseli a szociáldemokrata, az Egyesült Királyság a liberális, Franciaország és Németország a konzervatív, Spanyolország és Magyarország pedig az átmeneti modelleket. Ezeknek a modelleknek az adóengedményekkel való kapcsolatát is vizsgálja Pankratz (2009), aki megállapítja, hogy az adóengedmények családi jövedelmén belüli magasabb aránya főként a liberális és a konzervatív jóléti rezsimekben gyakori, ahol a formális gyermekgondozásra keveset költenek. Ami az egyéb pénzbeli ellátásokat illeti, itt már elválnak a két rezsim: míg a konzervatív modellben GDP-arányosan sokat költenek erre, addig a liberálisban alacsony a pénzbeli ellátások szintje. A szociáldemokrata modellben alacsony az adóengedmények szerepe a családi költségvetésen belül, magas viszont a pénzbeli ellátások GDP-arányos szintje, valamint a gyermekgondozási szolgáltatásokra költött közkiadásoké (5. táblázat).

### 5. táblázat

**A családtámogatások néhány indikátorának a jóléti rezsimekkel való összefüggése**

Jóléti rezsim	Országok	Pénzbeli ellátás GDP%-ban	Családi szolgáltatások (GDP%)	Adóvisszatérítés, adóalapkedvezmény (*)	Szülői szabadság-index (**)	Gyermekgondozási kiadás (gyerek/év/\$)
Konzervatív	Franciaország	1,4	1,6	7,4	56,2	4009
	Németország	1,2	0,8	10,6	25,4	3084
	Ausztria	2,5	0,6	5,5	37,8	3251
	Belgium	1,7	0,9	11,4	13,9	1900
Szociáldemokrata	Norvégia	1,9	1,5	2,5	49,2	6085
	Dánia	1,6	2,3	5,2	46,8	8009
	Svédország	1,6	1,9	0,0	52,8	5530
	Finnország	1,6	1,4	0,0	27,3	4186
Liberális	Kanada	0,9	0,2	4,9	28,6	1353
	US	0,1	0,6	15,3	0,0	1803
	UK	2,2	0,8	0,0	12,0	1850
	Ausztrália	2,6	0,7	0,0	0,0	874

(\*): családi átlagjövedelem %-a; (\*\*): anyasági és szülői szabadság szorozva a jövedelmhelyettesítési rátával.

Forrás: Pankratz, 2009, 500. o., 1. táblázat.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az említett tanulmány csak az adó-visszatérítéssel és adóalap-kedvezményekkel foglalkozik, az adójóváírással nem, így esetenként félrevezetőek az adatok és a levont következtetések. A jóléti rezsim adóengedmény-fajtákkal, azok mértékével való összefüggését, véleményünk szerint, jobban mutatja néhány reprezentatív ország gyakorlatának bemutatása<sup>8</sup>.

Az Egyesült Királyságban az adóalany a magánszemély, a férj és feleség külön adózik. A kedvezményeknek két fajtája létezik 2003 áprilisa óta. Az ún. Working Families' Tax credit (WTC) és a Children's Tax Credit (CTC). A juttatások célja a munkára ösztönzés és a gyermekszegénység csökkentése. A WTC-t az egyedülálló vagy házas/együttélő alacsony jövedelmű, de foglalkoztatott pároknak fizetik. Ennek része lehet a CTC, amely bizonyos jövedelemszint alatt jár a legalább egy 16 évesnél (illetve 19, ha nappali felsőoktatásban vesz részt) fiatalabb gyermeket nevelő családoknak, illetve azoknak, akik fogyatékos gyermeket nevelnek (korhatár nélkül). A CTC kifizetése nem függ attól, hogy az igénylő dolgozik-e vagy sem. Az összeget havonta fizetik. Az adatok szerint a CTC a gyermeknevelés költségeinek 80%-át fedezi<sup>9</sup>.

## 6. táblázat

### Adójóváírás rendszere, összegek, Egyesült Királyság (2005)

Családtípus	GBP/év
<b>WTC alkotóelemei</b>	
Alapösszeg	1 665
Második felnőtt	1 640
Egyedülálló szülő	1 640
30 órás munkavégzés	680
Fogyatékosság	2 225
Súlyos fogyatékosság	945
50 + (16–30 óra munkavégzés)	1 140
50 + (30 óra fölött)	1 705
<b>CTC elemei</b>	
Család (normál)	545
Család (gyerekkel)	545
Gyerek	1 765
Fogyatékos gyerek	2 350
További fogyatékos gyerek	945
Küszöb, ami alatt jogosultak CTC-re	14 155

Forrás: OECD 2006.

Norvégiában az adózók a gyermeknevelési költségekhez való hozzájárulás érdekében jogosultak visszatérítendő adójóváírásra, ha 19 év alatti gyereket nevelnek, illetve további adóalap-kedvezményre, ha 12 éves kor alatti a gyermekük. Azok a szülők, akik dokumentálni tudják a 12 év alatti gyermekük gondozási költségeit, jogosultak egy extra adóalap-kedvezményre, illetve az egykeresős családok egy extra adó-visszatérítésre. A támogatást célszerű a magasabb jövedelmű szülőnek igénybe venni. Azok az egyedülálló szülők, akik nem fizetnek jövedelemadót, átmeneti támogatást kaphatnak a speciális adóteher-limitáló rendszer („tax liability limitation schedule”) értelmében. Az egyedülálló szülőknek egy meghatározott éves jövedelem alatt nem kell adót fizetniük. Az ezen felüli jövedelem viszont már az 55%-os sávba esik (a normál ráta magas: 41,8%).

Németországban a családtámogatási rendszer alapelve az, hogy a család akkor kap juttatást, ha hozzájárul a szociális védelmi rendszer fenntartásához. Ezért a rendszer központi eleme az adójóváírás, azaz az állam megelőlegez bizonyos havi összeget az év végi befizetendő adó terhére. Ha a befizetett adó magas, magasabb kedvezmény jár, így előfordulhat, hogy a hatóság visszafizet az adózónak, ha előzőleg kevesebb jóváírandó összeget állapítottak meg számára. Az alkotmány mentesíti az adózás alól a szülői jövedelemnek azt a részét, amely a gyermek egy bizonyos létminimum-szintet elérő tartásához szükséges. A családi pótlék (Kindergeld) nem számít bele az adóköteles jövedelembe. Legtöbb esetben a családi pótlék összege azonos az adójóváírással (ezért mindkettőt, azaz az adójóváírást és a pénzbeli ellátást is Kindergeldnek hívják, és havonta utalják). A magasabb jövedelmű családoknál a magasabb összegű juttatás a következő évi adójóváírásban van figyelembe véve. Az első három gyerek után ugyanakkora összegű adójóváírás jár, a negyedik esetén jelentősen nő az összeg. Németországban nincs olyan univerzális ellátás, amely csökkentené a gyermekgondozás költségeit. A napközbeni ellátás törvényileg szabályozott és helyi szinten biztosított, közpénzből finanszírozott, de csak kevesek számára elérhető. Ezt pótlendő létezik, és szintén alkotmányban szabályozott a gyermekgondozási és -nevelési költségek adóból való levonása (Elterngeld), amely a gyerekek 14 éves koráig jár, és amelyet mind az egyedülálló alkalmazott szülő, mind a kétkeresős család igénybe vehet. Ezen felül azok a szülők, akik kapnak a gyerek után adóalap-kedvezményt vagy

adójóváírást, és a gyerekek iskolába jár, igénybe vehetnek egy fix összegű adókedvezményt évente gyerekenként, illetve további iskoláztatási támogatás is igénybe vehető segély formájában. Jövedelemarányos ellátás az adórendszerben a kétszülős, egykeresős családok számára is elérhető. A két szülő jövedelme ekkor összeadódik és feleződik, s az adóból való levonás becslése ez alapján történik (splitting). Ebben az esetben az adózás kevésbé progresszív, és negatív a hatása a női munkavállalásra.

Spanyolországban az adóengedményt 1995-ben vezették be, összege születési sorrend alapján volt differenciált, a harmadik gyerekig növekedett. Ugyanakkor azt tapasztalták, hogy a harmadik gyerek megszületése általában már elmaradt. Jelenleg különböző családi adóengedmények vannak, többek között pl. a gyermeknevelés költségeinek kompenzálására (3 év alatti gyerek esetén), ezt 1999-ben vezettek be. Az 1999-es reform az adóköteles jövedelemmel nem rendelkező szülők számára a család szerkezetétől függően egy minimum juttatást határozott meg. 2003-ban egy újabb reform keretében speciális, nem jövedelemtesztelt adójóváírást vezettek be a 3 év alatti gyereket nevelő, alkalmazott anyáknak, illetve egyedülálló szülőknek. Ennek az összege a gyerekek számától függetlenül minden gyerekre fix, előre igényelhető. További adóengedmény jár az eltartott gyerek 25 éves koráig, ha több gyerek van, születési sorrendtől függő összeggel. Ezen felül az autonóm közigazgatási egységek további kedvezményt is biztosíthatnak. Létezik a családi pótlék intézménye is, de ez utóbbi jövedelemtesztelt ellátás.

Franciaországban szintén nincs a hagyományos értelemben vett családi adóengedmény, viszont létezik az ún. családi hányados („quotient familial”), amely a család szerkezetétől függően csökkenti az adósávot. A család minden tagjához rendelnek egy szorzószámot (hasonlóan a magyar családi segély számításához, de itt a gyerekszám mellett a születési sorrend is számít):

1 egység = szülők

0,5 egység = az első gyerek (illetve 1, ha a családban egy szülő van)

0,5 egység = második gyerek

1 egység = 3. gyerek és e fölött

A háztartás adóköteles jövedelme szét van osztva a részek száma szerint, ezért a további részek fontosak, mert csökkentik a háztartás adóját. Ugyanakkor az adócsökkentés mértéke maximált (Heran, 2008). Kritikaként fogalmazódik meg ezzel a rendszerrel szemben, hogy csak az adófizetőket éri el a támogatás (a francia háztartások fele), illetve rendkívül bonyolult az adminisztrációja, ami további 10%-kal növeli a költségvetési kiadást.

## 7. táblázat

### A gyermekgondozási kiadások megoszlása Franciaországban (2008)

Családi támogatások (3 év alatti gyermekek után)	Összeg (millió euró)
Pénzbeli támogatás azoknak a szülőknek, akik gondozónőt alkalmaznak	3 261
Napközbeni ellátás	3 714
Iskola előtti ellátás	848
Adókedvezmény (a gyermekgondozási költségek csökkentése, családi szolgáltatások, TC, a gyermekgondozó túlóra járulékaiknak kompenzálása)	579
TELJES kisgyermekellátás-szolgáltatás (3 év alatt)	8 402
TELJES támogatás a szülőnek, aki feladja a munkáját, vagy részmunkát vállal (szülői szabadság+AVPF)	3 302
<b>Összesen</b>	<b>11 704</b>

## ADÓENGEDMÉNY A MAGYAR CSALÁDTÁMOGATÁSI RENDSZERBEN

A magyar adózási rendszerben az adóengedmények elbírálásának négy módját határozhatjuk meg (Benedek–Firle–Scharle, 2006 alapján):

a) az adózóra valamilyen szempont szerint adóengedmény vonatkozik; b) az adott jövedelem nem adózik, de ha az egyén más jövedelemmel is rendelkezik, akkor az adóbevallásban fel kell tüntetni, és az átlagadót megemeli. Ezt hívják „adóterhet nem viselő járandóság”-nak; c) az adott jövedelemtípusra nem az egységes adótábla, hanem valamilyen kedvezményes elbírálás vagy adókulcs vonatkozik; d) az adott jövedelem adómentes, és az adóbevallásban sem kell feltüntetni.

A kedvezményes elbánás mögött a következő indokok húzódnak meg:

- *Ne adóztasson jövedelmet kétszer az állam:* számos jóléti ellátás alapja a korábban befizetett hozzájárulás, amely adózott jövedelemből történt. Ezek újbóli megadóztatása tehát dupla adóterhet jelenthetne. Ebben a tekintetben nem következtesek a magyar jogszabályok, mivel a nyugdíj és a munkanélküli-ellátások adómentesek, míg a gyed, a táppénz és a terhességi gyermekágyi segély adókötelesek, és semmilyen adókedvezmény nem jár utánuk.
- *Az adminisztratív terhek csökkentése:* a szociális juttatások adómentességét az adminisztratív terhek csökkentése indokolja, ugyanis jelentős adminisztratív költséget jelentene a költségvetésnek ezek kiutalása, majd a juttatás egy részének adó formájában történő visszaszedése. Azonban itt is ellentmondásos a szabályozás, mert a gyed és a gyet szerepel az adóbevallásban adóterhet nem viselő járandósággént, de más szociális juttatások nem.
- *Valamilyen magatartás* (pl. megtakarítás vagy munkavállalás) *ösztönzése*, bizonyos társadalmi csoportok jövedelmi helyzetének javítása. Ilyennek tekinthető pl. az adójóváírás, amely az alkalmazottaknak kedvez. Adókedvezmények címen a költségvetés legalább 450 Mrd Ft bevételről mond le évente. Az adóterhet nem viselő járandóságok éves összege becslések szerint legalább 86 Mrd Ft (Benedek–Firle–Scharle, 2006, 20–21).

Kevesen tudják, hogy a családi adókedvezmény már a rendszerváltás előtt is létezett<sup>10</sup>. Ennek értelmében az adó alapjául szolgáló jövedelem csökkenthető volt gyermekeként 1000 Ft-tal legalább három, illetve egyedülállóknál két gyerek esetén, vagy súlyosan fogyatékos gyermek nevelésénél. A kedvezmény a gyermek 14 éves koráig járt. Az a magánszemély volt jogosult, aki családi pótlékra is jogosultságot szerzett, a szülőknek nyilatkozatot kellett tenniük, hogy ki érvényesíti a kedvezményt.

A rendszerváltó kormány 1991-ben a gyermekek utáni adókedvezményt úgy módosította, hogy egy- és kétgyermekesek is igénybe vehették a gyermek 6 éves koráig. 1992-es módosítás alkalmával felemelték az összegét (1300 Ft/gyerek/hó), majd egy év múlva úgy módosították a jogszabályt, hogy az adókedvezmény nem az adózás előtti jövedelmet, hanem az adót (adóelőleget) csökkentette, gyerekenként 300 Ft-tal havonta (1994-től 400, majd 600 Ft-tal).

A második, 1994–1998 között működő kormány ezt a kedvezményt teljesen megszüntette, majd az 1998-ban hatalomra került kormány újra bevezette, ekkor az első és második eltartott után havi 1700 Ft-tal, három vagy több eltartott után 2300 Ft-tal, fogyatékos gyerek után 2600 Ft-tal vált csökkenthetővé havonta az adóalap adója. A szülők megoszthatták a kedvezményt, illetve már a gyermek fogantatását követő 91. naptól igénybe vehették.

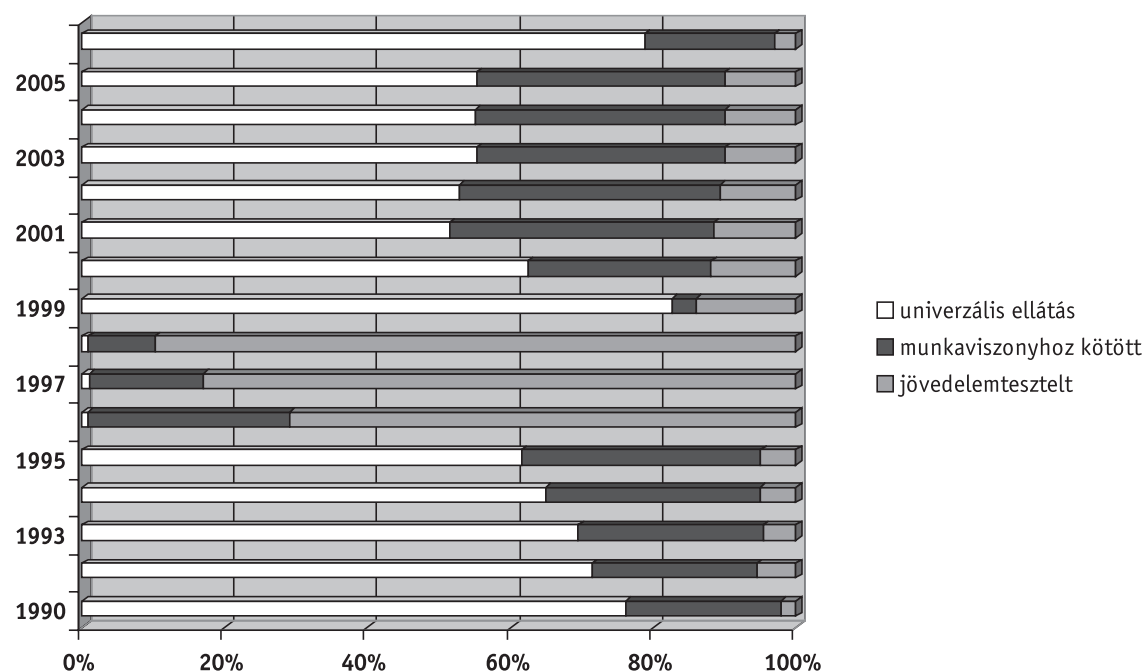
A 2002–2006 között regnáló kormány egy 2004-es módosítás értelmében szűkítette az igénybe vevők körét, ekkor már csak a három vagy több gyermeket nevelő nagycsaládosok vehették igénybe 6 millió Ft-os jövedelemszintig (ha a család több mint három gyermeket nevelt, a határ 8 millió Ft-ra nőtt), a házastársak továbbra is megoszthatták a kedvezményt. Mértéke gyerekenként havi 4000 Ft volt. A gyakorlatban a munkáltatók havonta az adóelőleg megállapításánál vették, veszik figyelembe a kedvezményt, ennyivel kevesebb adót kell tehát megfizetnie a munkavállalónak.

2004 óta pusztán annyi változás történt, hogy felemelték azt a jövedelemszintet, amelyre vonatkozóan még érvényesíthető a kedvezmény (7 millió 620 ezer Ft éves jövedelemhatárig teljes mértékben, e fölött részben érvényesíthető).

Az adózással kapcsolatos juttatások sűrű változásai összefüggnek azzal, hogy a magyar családtámogatási rendszer egészét erős ciklikusság jellemzi. Ennek magyarázata az egymást váltó, önmagukat jobb- vagy baloldalinak nevező kormányok eltérő motivációiban, alapelveiben keresendő. Az „önmagukat nevező” megszorításra azért van szükség, mert a vallott értékek gyakran nincsenek összhangban a hozott intézkedésekkel, ezek hatásával. A ciklikusság megfogható statisztikai szinten a különböző ellátástípusokra költött kiadások arányának változását vizsgálva (1. ábra).

### 1. ábra

#### A különböző célú pénzbeli ellátások arányának változása



Forrás: Ignits–Kapitány, 2006 alapján.

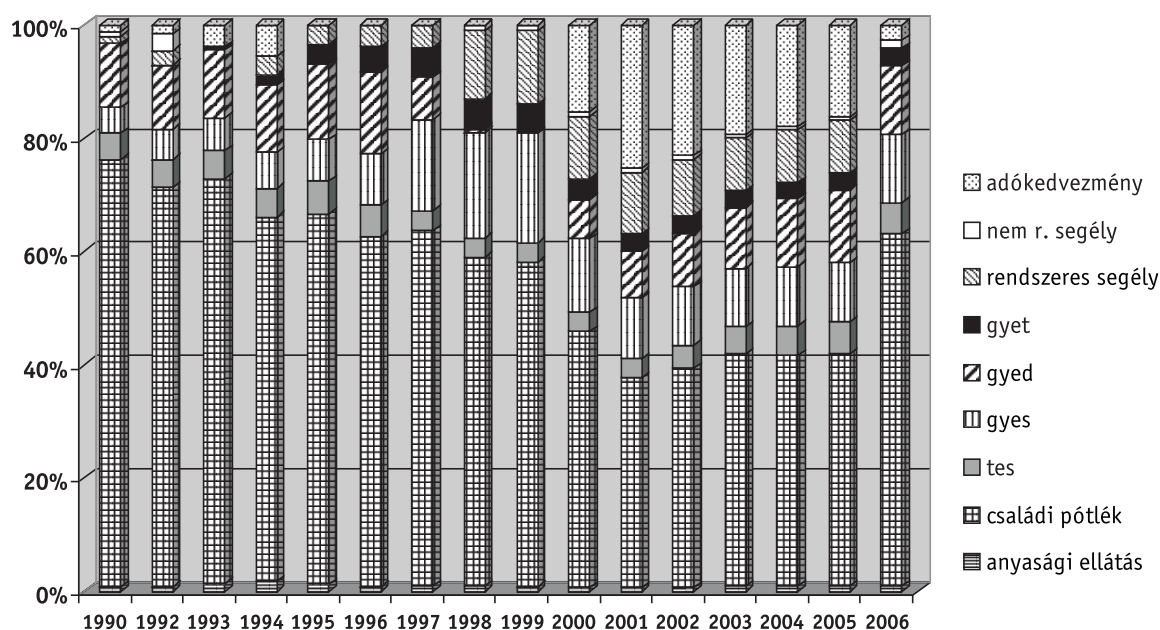
Az ábra jól mutatja, hogy a baloldali kormányok a jövedelemtesztelt, míg a jobboldaliak inkább a munkaviszonyhoz kötött ellátásokat preferálták. Ha jóléti rezsimhez szeretnénk kötni a jobb- és baloldali kormányok családpolitikai gyakorlatát, azt mondhatnánk, hogy a jobboldali kormánypártok következetes konzervatív jóléti rezsimben gondolkodtak, a baloldali kormányok viszont inkább liberális családpolitikát folytattak; más kérdés, hogy tisztában voltak-e ennek a családtámogatásokat, azon belül is az adóengedményeket érintő konzekvenciáival.

Az adókedvezmény aránya az összes pénzbeli családtámogatási eszközön belül évenként összehasonlítva szintén jelentős hullámzást mutat. 1990-től 1994-ig nőtt az aránya, majd eltűnt, 2000-től újra nőni kezdett, 2001-ben elérte eddigi legmagasabb arányát, majd újra csökkenést láthatunk. 2006-ban a családi adókedvezmény összes pénzbeli családtámogatáson belüli aránya visszaállt az 1993-as szintre (2. ábra).

A kedvezményezett és a költségvetési összegek abszolút száma azonban 2002 óta folyamatosan csökkent, majd a 2006-os évben – hasonlóan a kiadásokhoz – drasztikusan visszaesett (3. ábra).

## 2. ábra

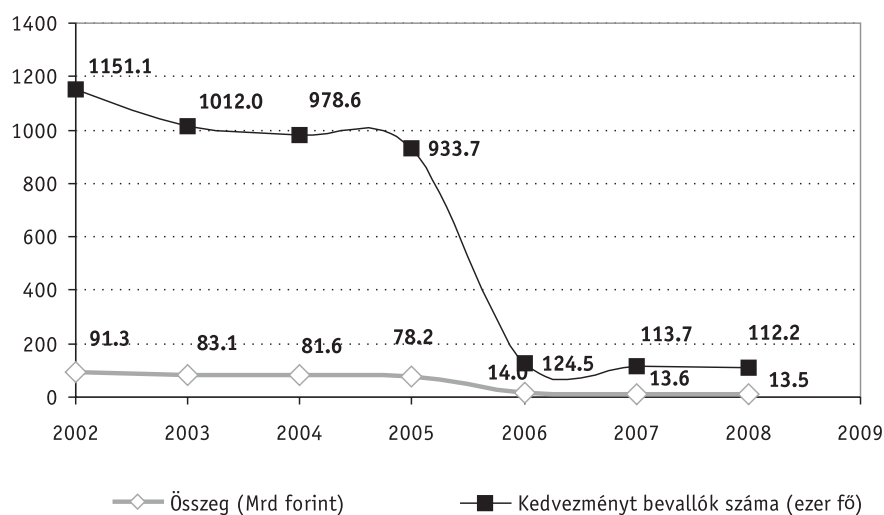
### Adókedvezmény arányának ingadozása



Forrás: PM és Ignits-Kapitány, 2006 alapján.

## 3. ábra

### Családi adókedvezmény: kedvezményezettek, költségvetési kiadások



Forrás: az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal összesítései az egyes évekre benyújtott személyi jövedelemadó-bevallásokból.

Összefoglalóan azt mondhatjuk tehát, hogy a magyar családi adókedvezmény a fent bemutatott országokhoz képest fejletlennek számít. Ha típusba szeretnénk sorolni, akkor eleinte adóalap-kedvezmény, később (1993-tól) adó-visszatérítés lett, azaz horizontális redisztribúciót valósított meg (azonos jövedelemszinten lévő gyermekes és nem gyermekes családok között egyenlített ki). A negatív redisztribúciós hatás elenyésző mértékben létezett 2004-ig, hiszen nem mindenki tudta azonos mértékben igénybe venni, azaz bizonyos meghatározott jövedelemszint kellett az igénybevételéhez<sup>11</sup>. Így a családok 77%-a tudta



egészen, 6%-a részben érvényesíteni (Mózer, 2004). Ez egyébként igen jó hatásfoknak számít, összevetve pl. a francia rendszerrel, ahol ugyanez az arány 50%. Éppen ez a jó hatásfok, széleskörű igénybevétel, nem pedig a negatív újraelosztási hatás volt a fő probléma, hiszen – a folyamatos csökkenés ellenére – jelentős költségvetési bevételekieséssel járt a kedvezmény fenntartása. Az arányokat nézve kezdett megduplázódni a pénzbeli ellátás: az univerzális családi pótlék mellett létrejött egy majdnem univerzális adó-visszatérítési csatorna is, ez a kettős struktúra pedig hosszú távon pénzügyileg nem lett volna fenntartható. Ha a kormány tartja magát a liberális elvekhez, akkor a liberális jóléti rezsimek mentén az univerzális családi pótlékot szünteti meg (esetleg kizáró alternatívaként határozza meg a két ellátási formát, azaz a jogosultakra bízta, hogy számukra melyik előnyösebb). Ehelyett a kormány azt a megoldást választotta, hogy jövedelemteszteltté tette, és meghatározott minimális gyerekszámhoz kötötte az ellátást, így valamiféle rászorultsági elvet próbált beépíteni a rendszerbe, amely eredetileg szándékoltan nem vertikális redistribúciós hatást akart elérni, hiszen ez utóbbi cél elérésére ott van a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, de a családi pótlék is. A családi adókedvezmény így egy furcsa, rendszeridegen elemévé vált a családtámogatásoknak. *A családi adókedvezmény átalakulása valójában tehát egy hosszú folyamat végállomása, és általános szinten a családpolitika közpolitikaként való félreértésének, félrekezelésének, szociálpolitikába való integrálásának ellentmondásos vállalkozásaként is értelmezhető.*

Hogy a családtámogatásokra egyáltalán szükség van-e, arról megoszlanak a vélemények. Egyes közgazdászok szerint egyáltalán nincs szükség arra, hogy a társadalom kompenzálja akár az adórendszeren keresztül is a gyermeknevelés költségeit (Stiglitz, 2000). Mások úgy vélik, hogy az adóengedelményeknek fontos szerepe van a társadalmi kohézió növelésében, az adómorál javításában, a nők munkavállalásának ösztönzésében. Ezt a vitát nem kívánjuk eldönteni, jelen tanulmánnyal pusztán annyi volt a célunk, hogy tisztázzunk néhány szakmapolitikai félreértést, amely megnehezíti egyes családtámogatási eszközök társadalmi szerepének objektív vizsgálatát.

Végezetül álljanak itt az OECD (OECD 2007b) Magyarországnak tett javaslatai a családtámogatási rendszer átalakítására, melyek között, követve a korábban bemutatott nemzetközi trendeket, szerepel az adójóváírás intézménye is. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy ezek az ajánlások csak kellő helyzetelemzés és hatáselemzés után ültethetők át a gyakorlatba, illetve bizonyos intézkedések népszerűtlenségnek számítanak a magyar lakosság körében, ugyanakkor zárszóként és jövőbeli iránymutatásként mégis fontosnak tartjuk legalább a felsorolásszerű bemutatásukat.

- A családtámogatásokat érintő intézkedések monitorozása
- Növelni kell a központi költségvetés hozzájárulását a napközbeni ellátásban (akár a családi pótlék kárára)
- Új módszerek bevezetése, pl. voucher-rendszer
- A gyet eltörlése, a gyed jövedelemhelyettesítési rátájának emelése
- Apasági szabadság emelése
- A rendszer egyszerűsítése (rendszeres gyermekvédelmi támogatás, anyasági támogatás, gyet integrálása a családi pótlékba)
- A jóléti csapda felszámolása a kereset-arányos adójóváírás bevezetésével

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Benedek D. – Firle R. – Scharle Á. (2006): *A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága*.  
 Letölthető: [www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/.../17.fuzet\\_060809.pdf](http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/.../17.fuzet_060809.pdf)
- Czibere Károly (2006): Szociálpolitika. In: *Szakupolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon, 1990–2006*. (Szerk. Szabó Mátyé). Rejtjel kiadó, Budapest.
- Gyarmati Andrea (2009): Népesedéspolitikai, szociálpolitikai, gyermekvédelmi értékek, célok, eszközök változása a magyar családtámogatási rendszerben a rendszerváltástól napjainkig. *Demográfia*, 54. évf., 4. szám, 376–406. o.
- Darvas Ágnes – Mózer Péter (2004): Kit támogassunk? *Esély*, 2004, 6. szám, 64–99. o.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London, Polity Press.
- Héran, François (2008): *Reversible and irreversible ageing*. Ppt. Letölthető: [www.cefes.cz](http://www.cefes.cz)

- Ignits Györgyi – Kapitány Balázs (2006): A családtámogatások alakulása: célok és eszközök. *Demográfia*, 2006, 49. évf., 4. szám 383–401. o.
- Joseph E. Stiglitz (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Korpi, W. (2000): Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Social Politics* Summer 2000: 127–191.
- Mózer Péter (2004): *Családi adókedvezmény*. A SZOLID projekt háttéranyaga. Kézirat.
- Mózer Péter (2009): *Az adó fogalmának meghatározása*. Kézirat.
- OECD (2007a): *Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs Country chapter – Benefits and Wages* ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives))
- OECD (2007b): Hammings, P. „Family policy in Hungary: how to improve the reconciliation between work and family?” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 566. published in Polish as „Model szwedzki ma sie dobrze – wbrew neoliberalnym atakom,” in *Problemy Polityki Spolecznej* vol. 7, 2004.
- OECD (2009): Henning Lohmann, Frauke H. Peter, Tine Rostgaard, C. Katharina Spiess: *Social, employment and migration working paper No. 88*. Towards a framework for assessing family policies in the EU.
- Pankratz, C. (2009): Cross-National Comparisons of Family Policies: The Relevance of National Approaches to Social Welfare. In: *Journal of Comparative Family Studies*: 493–511.
- Saxonberg, Steven (2004): The Swedish Model is Doing Well Despite Neo-Liberal Attacks. Section 1.9: Child and Family Tax Benefits. In: *The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies* at COLUMBIA UNIVERSITY, 2000. letölthető: <http://www.childpolicyintl.org/chilntax.html>
- Steck, Philippe (2008): *Early childhood benefit in France*. Ppt. Letölthető: [www.cefes.cz](http://www.cefes.cz)
- Válková, J.: What is the direction of Czech childcare policy? In: *Manka goes to work. Public childcare in Visegrad countries: 1989–2009*. e-book, letölthető: [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/manka\\_goes\\_to\\_work\\_2010.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/manka_goes_to_work_2010.pdf)
- Wennemo, Irene (1992): The development of family policy. A comparison of family policy and tax reduction for families in 18 OECD countries. In: *Acta Sociologica*, 201–218.
- Zombori Gyula (1997): *A szociálpolitika alapgazdálkodási fogalmai*. ELTE SZI – Hilscher R. Szociálpolitikai Egyesület, Bp.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Főként az Esping-Andreseni jóléti rezsimokról (Esping-Andresen, 1999), illetve a gender központú Korpi-féle modellről (Korpi, 2000) van szó.
- <sup>2</sup> Bár meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi terminológiában family policy alatt olyasmint értenek, amit mi leginkább a családtámogatási rendszer fogalmán értünk. [http://www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_34819\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34819_1_1_1_1_1,00.html)
- <sup>3</sup> A magyar családi adókedvezmény voltaképpen adó-visszatérítés.
- <sup>4</sup> „Perverz újraelosztás”. Mózer, 2004.
- <sup>5</sup> Az adóengedély-fajták forrása a Kolumbia Egyetem honlapja: <http://www.childpolicyintl.org/chilntax.html>
- <sup>6</sup> Vö: Mózer, 2009.
- <sup>7</sup> Azaz levonható az a következtetés, hogy az adóengedély esetén kizáró alternatívája a pénzügyi családi támogatásoknak: ahol nincs pénzügyi ellátás, ott virágzik az adóengedélyek rendszere.
- <sup>8</sup> Ahol nem jelzem külön, ott az egyes országokra vonatkozó adatok forrása: OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs Country chapter – Benefits and Wages ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)) 2006.
- <sup>9</sup> További részletek: <http://www.ifs.org.uk/taxben/bn35.pdf>, illetve: <http://www.childpolicyintl.org/countries.htm>
- <sup>10</sup> 1989. évi XLV. tv. a magánszemélyek jövedelemadójáról, 34. §.
- <sup>11</sup> Ugyanakkor ha a jogosult magánszemélynek nem volt megfelelő összegű adózó jövedelme, akkor a házastárs adójából érvényesíthető volt a fennmaradó kedvezmény; idézet az 1999/149. sz. törvény 14. §-a, a társadalombiztosítási igazgatóság által kifizetett táppénzek adóelőleg-levonására vonatkozó APEH-irányelvésekből: „(6) Amennyiben a családi pótlékot olyan magánszemély nevére folyósítják, akinek a 33-34. § rendelkezéseit is figyelembe véve nincs a családi kedvezmény összegének érvényesítéséhez elegendő adója, akkor az (5) bekezdés rendelkezésétől eltérően a családi kedvezmény nem érvényesített részét, illetőleg egészét a vele együtt élő házastársa az adóév végén adóbevallásában (az adóbevallást helyettesítő elszámolásban) veheti igénybe (...)”.

## M Ó Z E R P É T E R

## A családtámogatások adó- és szociálpolitikai vonatkozásai

## BEVEZETÉS

## A családtámogatási rendszer és az adórendszer kapcsolata

Az OECD-országok elsőprő többségében a családpolitikai célok megvalósítása érdekében – a pénzbeli ellátások és a természetbeni juttatások mellett – az adórendszeren keresztüli támogatásokra is támaszkodnak (ld. 1. ábra). Érthető és kézenfekvő, hiszen az egyik legfontosabb adópolitikai célkitűzés az elsődleges jövedelmek újraelosztása<sup>1</sup>. És mivel újraelosztásról van szó, azaz arról, hogy a társadalom különböző tagjainak, csoportjainak helyzete megváltozzon, a változás során fontos rendező elv, hogy az adott társadalom (vagy különböző erős érdekcsoportok) mit vél(nek), tart(anak) „igazságosnak”, „tisztességesnek” vagy „jogosnak”.

Adam Smith négy adózási alapelve közül az első, hogy az állampolgároknak képességük szerint kell az adóterhet viselni, „azaz az állam védelme alatt elért jövedelmük arányában kell hozzájárulniuk a kormányzat fenntartásához” (A. Smith 1940, 343). „Amire gondolt, nyilván az volt, hogy mindenkinek a teher oly részét kell viselni, amely fizetőképességének megfelel. Ez következik az állampolgári egyenlőség elvéből” – jegyzi meg Heller Farkas (1943, 140).

Az *elosztási igazságosság* ilyenfajta meghatározásából<sup>2</sup> az következik, hogy a működő adórendszer az azonos fizetésű embereket azonos összeg fizetésére kötelezi, míg a nagyobb „potenciállal” rendelkező embereknek többet kell fizetniük. Az első követelményt *horizontális*, a másikat pedig *vertikális méltányosság*-nak nevezzük.

A fizetőképesség elve alapján működő adórendszer tehát a jogosultság meghatározása tekintetében fő szempontként a *kettős méltányosság* elvét tartja szem előtt, ahol az ellátórendszer egyszerre optimalizálja a vertikális és a horizontális újraelosztás elvét, amikor a horizontális elosztás a hasonló jövedelmű családban élő, de más tekintetben (gyerekszám, családszerkezet) eltérő helyzetű gyerekek között történik. A vertikális újraelosztás csökkenti a jövedelmi helyzetben meglévő különbségeket. A társadalom magasabb jövedelmű családjaitól megtörténik az átcsoportosítás az alacsonyabb jövedelmű családok felé.

Ebből nyilvánvaló, hogy az adórendszerek – igaz, eltérő mértékben – de mindenképpen tartalmaznak szociálpolitikai elemeket. Magyarán: nincs értéksemleges adórendszer. Az állam az újraelosztási csatornákon keresztül érdek- és értékterhelt módon valósítja meg céljait. Ebben a kontextusban mind a szociálpolitikai eszközrendszer, mind az adópolitikai megfontolások egységes rendszert alkotnak, így lényeges kérdés, hogy az *adórendszeren, valamint a pénzbeli transfereken keresztüli támogatások milyen funkciót tudnak betölteni a jövedelmi (szociális) biztonságot (társadalmi védelmet) szolgáló célok elérése során*. Ebben az írásban ezt vizsgálom a családtámogatási rendszeren keresztül.

## CSALÁDTÁMOGATÁSI RENDSZER

### Előzmények

Az adók, valamint egyéb pénzügyi tranzakciók időben sokszor és némely időszakban számottevő mértékben változtak, az egymáshoz való viszonyuk jelentősen átalakult. A változások természetesen országonként más-más ütemben, időszakban, és kimenetben történtek, így az adórendszer, és ennek más területekhez való kapcsolódásai is eltérően alakultak. Ennek ellenére az elmúlt közel 30 évben bekövetkezett változások bizonyos elemei trendszerűen történtek. Ha a főbb trendeket nézzük, akkor az egész időszakra jellemző, hogy a személyi jövedelemadó-rendszerekből származó bevételek egyre kisebb szerepet játszottak az államháztartás adóbevételei között.

Az adó alanyát tekintve leginkább a *70-es évek végén, a 80-as évek* elején látható jelentős elmozdulás, amelynek iránya az adózási egység változása, a házaspárok munkával szerzett jövedelmének összeadásától a házaspárok külön adóztatása felé mozdult el (pl. Hollandia, Olaszország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Svédország). Az együttes adózástól az egyéni adózás felé való elmozdulás nagyrészt a magas jövedelmű, kétkeresős párok érdekében eredt, akik nyertek ezzel a változással, de ezt a lépést a női emancipációval, a családi szerepek megváltozásával is lehet magyarázni. A változás nem szándékolt következménye, hogy számos országban az egykeresős házaspárok relatív adózási helyzete romlott, mert akik az *együttes* adózás során automatikusan házassági engedményhez jutottak, azok az *egyéni* adózás során nem mindig részesültek kedvezményben, hiszen az ezzel párhuzamosan lezajlott trendszerű változás következtében a szülőknek járó adóalap-kedvezményt vagy adókedvezményekkel, vagy – s ez volt a jellemzőbb – adórendszeren kívüli készpénzjuttatásokkal helyettesítették.

A *90-es évek* eleje újabb számottevő változást hozott: az adókulcsok száma csökkent, míg az adózás alapjául szolgáló jövedelmek köre egyszerre bővült és – az adóterhet tekintve – differenciálódott. Néhány országban a szülőknek járó készpénzjuttatásokat felváltotta a csak az alacsony keresetű szülőknek járó készpénzjuttatás. Ez utóbbi aztán az évek folyamán az egyes országokban eltérően alakult, a trendszerűség megszűnt. E változásoknak egyik legfőbb oka, hogy az időszak elején egy hosszúnak mondható gazdasági visszaesés miatt a legtöbb kormány fő törekvésévé a deficit csökkentése, a GDP-hez viszonyított teljes adóbevétel arányának növelése, és ezzel párhuzamosan a közkiadás-növekedés mérséklése vált. Ebben az időszakban a kormányzatok inkább a költségvetési politika stabilizációs hatására fektetették a hangsúlyt, mintsem más újraelosztási vagy allokációs funkcióra.

A következő évek, évtizedek közpolitikája a jól ismert társadalmi-gazdasági változásokból (a népesség elöregedése, alacsony foglalkoztatási szint, globalizációs hatások és az egyre növekvő környezeti pusztulás) fakadó feszültségek tompítására, kezelésre koncentrált. A kormányok a sok esetben nehezen összeegyeztethető célok „szinkronizálását” úgy oldották meg, hogy egyszerre próbálták kezelni a gazdasági rendszer elvárásait a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésének politikájával. A figyelem középpontjába így olyan kérdések kerültek, mint: a különböző jövedelmek eltérő adóztatásának igénye, a különböző típusú adóengedmények preferálása, a házastársak jövedelme összeadásának vagy külön kezelésének kérdése, a kulcsrendszerek eltérő mértékű progresszivitásának ügye, az infláció hatásának teljes vagy részleges ellensúlyozása (illetve figyelmen kívül hagyása), valamint az adórendszer és a készpénzellátások hatásainak együttes figyelembevétele.

Az a kérdés azonban továbbra is nyitva maradt, hogy miként kellene a jövedelemadót úgy megreformálni, hogy a méltányosság, a hatékonyság és az egyszerűség ideális mértékben növekedjék.

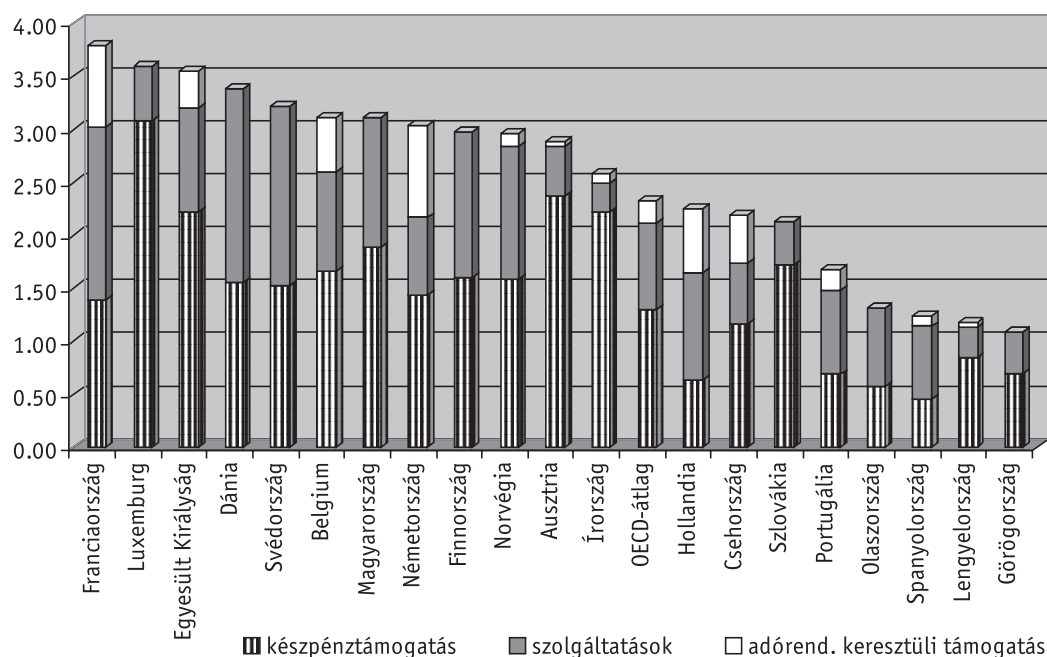
## A gyermekes családok támogatása

„A gyermekes családok jelentős támogatást kapnak a kormánytól. Az ellátások fő célja a gyermekszegénység kockázatának csökkentése és a szülők támogatása a gyermeknevelési feladatok ellátásában, a munka és családi élet közötti egyensúly megteremtése érdekében. (...) A gyermekes családokat általában az adó- és a támogatási rendszeren keresztül egyaránt támogatják, bár a hozzájuk kapcsolódó relatív súlyok és az, hogy pontosan milyen fajta adókról és támogatásokról van szó, jelentős mértékben eltérnek Európa különböző országaiban” (Figari–Paulus–Sutherland, 2009, 69., 72). Erről ad áttekintést a 1. ábra, ahol a ráfordítások nagysága szerint az országokat három csoportba lehet sorolni.

- Az első csoport azon országok köre, ahol a családtámogatások aránya a GDP 3%-a feletti részt tesz ki: Franciaország, Luxemburg, Egyesült Királyság, Dánia, Svédország, Belgium és Magyarország.
- A második csoportba kerül a vizsgált országok zöme. Ebben az esetben a GDP-n belüli részesedés 2 és 3% közé esik. Ebben a körben a mediterrán jóléti rezsimtípuson kívül mindenféle jóléti rezsimtípust megtalálhatunk (pl. Németország, Finnország, Írország, Csehország).
- Azon országok esnek a harmadik csoportba, ahol a családtámogatás GDP-n belüli aránya 2% alá esik. Ezen országok jellemzően a mediterrán térségből kerülnek ki.

### 1. ábra

**Adórendszeren keresztüli támogatásokra, valamint készpénzjuttatásokra, szolgáltatásokra fordított családtámogatások GDP-n belüli aránya (2005)**



Forrás: OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf>)

Az 1. ábra adataiból az is egyértelműen kiderül, hogy a családtámogatások jelentős része – függetlenül az összes ráfordítás nagyságától – készpénztámogatás, hiszen az első csoportba tartozó Németország vagy Magyarország, valamint a második csoportba tartozó országok többsége esetében (Ausztria, Írország, Szlovákia), ill. Lengyelország és Görögország vonatkozásban (ők képviselik a 3. csoportot) a családtámogatási közkiadásokon belül közel kétharmad vagy ennél magasabb a készpénztranszfer aránya. Egyébként

az OECD-országok átlaga is ezt a megállapítást erősíti, hiszen a ráfordítások több mint fele (56%-a) pénzügyi ellátásként jut el az igénybe vevőkhöz.

Azon országok esetében, ahol a pénzügyi ellátások aránya fele, harmada az összes kiadásnak, jellemzően a szolgáltatási szektor részaránya magas. Azaz a pénzügyi ellátások „helyettesítője” a szolgáltatások nagyobb volumenű támogatása. Ez a helyzet Olaszországban (ahol az összes kiadás 56%-a a támogatás), Spanyolországban (56%-a), Dániában (54%-a), Svédországban (53%-a), Portugáliában (48%-a), Finnországban (46%-a), Hollandiában (45%-a), Norvégiában (43%-a), valamint Franciaországban is (ahol 43%-a). Hollandia és Franciaország vonatkozásában ehhez az arányhoz a jelentősnek mondható (27%-os, illetve 20%-os) adórendszeren keresztüli támogatás csatlakozik.

Az OECD adatai szerint az adótámogatás Németországban a legjelentősebb (29%), de ennek fordítottja is igaz. Azaz – jellemzően a skandináv országok – semmiféle juttatást nem biztosítanak az adórendszeren keresztül.

Ha a szociális jóléti rendszer és az adóügyi jóléti rendszer belső tartalmát nézzük (1. táblázat<sup>3</sup>), láthatóvá válik, hogy a gyermekes családok támogatása során – a vizsgált országok közül<sup>4</sup> – három ország kivételével (ezek: Portugália, Spanyolország és Olaszország) mindenhol működik univerzális ellátás. Több ország esetében csak ilyen típusú készpénztranszfer létezik (pl. Dánia, Finnország, Svédország vonatkozásban), azaz sem jövedelemteszt alapján működő készpénzellátás, sem adórendszeren keresztüli adókedvezmény nincs.

Az adórendszeren keresztüli támogatás jellemző megoldásmódja az adóköteles jövedelem nagyságától függő adóengedmények<sup>5</sup>. Ekkor az adókedvezmény mértéke függ az adó nagyságától. Fő szabályként csak a fizetendő adó szintjéig lehet a kedvezményt igénybe venni. (Bizonyos esetekben a kedvezmény teljes összege érvényesíthető<sup>6</sup>.) Ausztria, és bizonyos értelemben az Egyesült Királyság adórendszere „el nem veszíthető” adókedvezményt biztosít. Ilyenkor a kapott adókedvezmény mértéke teljes mértékben, illetve részben független az éves adó mértékétől. Az első esetben (Ausztria) ennek hatása azonos az univerzálisan folyósított adómentes készpénztámogatásával, míg második a esetben (Egyesült Királyság) a jövedelemteszt alapján folyósított készpénztámogatásával.

Igaz, a táblázat adatainak érvényessége korlátozott, de ebben az esetben is az tapasztalható, hogy a gyermekes családok támogatása többnyire készpénztranszferen (és természetbeni juttatásokon) keresztül valósul meg, mintsem hogy a személyi jövedelemadó-rendszer adókedvezményeit preferálnák. A Figari – Paulus – Sutherland szerzőhármas a már idézett tanulmányukban a mikroszimulációs modellezés eredménye alapján erről így ír: „A gyermekekhez kapcsolódó ellátások, nem meglepő módon, elsősorban a családtámogatásokból tevődnek össze. A szociális segély a második legjelentősebb összetevő (...) Kilenc országban<sup>7</sup> további támogatást kapnak a családok adókedvezmény formájában, bár meglehetősen alacsony szinten, kivéve Spanyolországot, ahol ez meghaladja az ellátásokból származó jövedelmet. (...) A legtöbb országban a támogatások az alacsony jövedelmű háztartásban élő gyermekeket célozzák, míg néhányban a támogatás viszonylag egyenlően oszlik meg a jövedelmi kategóriák mentén, és csak Görögországban és Spanyolországban kapnak többet a magasabb jövedelmű háztartások. Franciaországban, Luxemburgban és Spanyolországban a szegényeknek kedvező, rászorultságalapú ellátásokat a nagymértékben a jómódúakat támogató adóengedmények ellensúlyozzák” (Figari–Paulus–Sutherland, 2009, 77., ill. 78).

Érdekes felvetés, hogy az egyes országok mit gondolhatnak akkor, amikor a fizetendő adó meghatározása során alkalmazott módszerekről kell dönteniük. Mi tekinthető a háztartások adózási képességeinek megfelelő adófizetésnek? Az adóterhek megoszlásában országonként és családtípusonként jelentős eltéréseket tapasztalhatunk, mivel az egyes országok különböző mértékben és eltérő preferenciák szerint támogatják az egyes családokat aszerint, hogy milyen a keresetük, van-e a családban gyerek stb., így fejezve ki az adott ország adóügyi jóléti rendszeren keresztüli támogatáspolitikáját.

Az OECD adatai szerint (OECD 2009) Írország, Csehország, Szlovákia, Portugália és Spanyolország vonatkozásában kifejezetten alacsony adóterheléssel találkozhatunk<sup>8</sup>. És ennek ellenkezője is igaz, néhány ország (Németország, Dánia, Belgium és – kivéve az egyedülálló, két gyermeket nevelő, átlagkereset 67%-ával rendelkező háztartástípust – Magyarország, Hollandia) esetében magasak az egyes háztartásokat terhelő adókulcsok.



**1. táblázat****Gyermekek családjának járó ellátások az adó- és támogatási rendszerben 2001-ben, ill. 2003-ban**

Országok	Az ellátások száma	A jövedelem mértékétől nem függő ellátások		A jövedelem mértékétől függő ellátások		
		Támog. <sup>a</sup>	Adókedv. <sup>b</sup>	Támog. <sup>c</sup>	Adóalap-kedv. <sup>d</sup>	Adókedv. <sup>e</sup>
Ausztria	5	Igen	igen	igen	nem	nem
Belgium	3	Igen	nem	nem	igen	nem
Dánia	2	Igen	nem	nem	nem	nem
Finnország	1	Igen	nem	nem	nem	nem
Franciaország	5	igen	nem	igen	nem	nem
Németország	2	Igen	nem	nem	igen	nem
Görögország	6	Igen	nem	igen	nem	igen
Írország	4	Igen	nem	igen	igen	nem
Olaszország	3	Nem	nem	igen	nem	igen
Luxemburg	6	Igen	nem	igen	igen	igen
Hollandia	2	Igen	nem	nem	nem	igen
Portugália	2	Nem	nem	igen	nem	igen
Spanyolország	6	Nem	nem	igen	nem	igen
Svédország	1	Igen	nem	nem	nem	nem
Egyesült Királyság	2	Igen	nem	nem	nem	igen

Forrás: EUROMOD Country Reports (2001; 2003); Kesti (2003).

Megjegyzés:

A táblázat nem tartalmazza az anyasági és szülői szabadságokat, valamint a „gyermekhez nem kapcsolódó ellátásokat” (lakhatási támogatás, rokkantsági ellátások, segélyek).

a Univerzális családtámogatási eszközök, melyekre specifikus helyzetekben (szülés, iskolakezdés) vagy specifikus családi jellemzők alapján (gyermeket egyedül nevelő szülő, foglalkoztatottsági státusz, összesített gyerekszám) válik jogosulttá valaki. Ezek általában adómentesek, kivéve egyes eszközöket Ausztriában és Görögországban.

b El nem veszíthető adókedvezmény (mint készpénz-transzfer).

c Rászorultság alapú gyermek, ill. családi ellátások, amelyek általában csökkennek, ha a kedvezményezett jövedelme emelkedik. Többnyire adómentesek, kivéve néhány eszközt Írországban.

d Gyermekek megléte esetén járó adóalap-kedvezmény (Belgium, Németország és Spanyolország) vagy egyedülálló szülőket megillető kedvezmény (Írország, Luxemburg és Spanyolország).

e El nem veszíthető adókedvezmény (mint készpénz-transzfer) az Egyesült Királyságban, és elveszíthető adókedvezmény, melyet adó-visszatérítés formájában fizetnek ki Görögországban, Olaszországban, Luxemburgban, Hollandiában, Portugáliában és Spanyolországban (dolgozó anyáknak, a kifizetett tb-járulék függvényében).

Szinte kivétel nélkül minden ország számottevő kedvezményekben, adómentességekben részesíti az alacsony keresetű (jelen esetben az átlagkereset 67%-a), kétgyermekes, egy keresővel rendelkező háztartásokat. Írországban, Csehországban, Luxemburgban, valamint Olaszországban és az Egyesült Királyságban e hatás jelentős, míg Németországban, Lengyelországban, Görögországban és Belgiumban nem annyira számottevő.

Némelyik országban nem találunk olyan adókedvezményt, amely kimondottan a házastársra vagy a gyerekek számára vonatkozó általános adóengedmény<sup>9</sup> lenne. Ilyen Finnország, Törökország, illetve – bizonyos megszorításokkal – ide sorolhatjuk Svédországot, Görögországot és Mexikót is. Ezen adórendszerek inkább az adósávokkal és a hozzájuk rendelt kulcsokkal kívánják megvalósítani az újraelosztási politikájukat.

Ausztria, Spanyolország, valamint az Egyesült Államok, Ausztrália esetében sok adóengedménnyel találkozunk, és ami még közös bennük: az adókulcsok száma 4-6 kulcs; az alsó jövedelmi határ és a legfelső kulcshoz tartozó jövedelmi határ közötti különbség az Egyesült Államok és Ausztrália tekintetében kiugróan magas. Azaz az adótábla progresszivitását az adóalany általános kedvezménye mellett további célzott kedvezményekkel mérséklük. Jelentős progresszív hatást vált ki a holland személyi jövedelemadó-rendszer, ahol a legalsó adókulcs az egyik legkisebb, míg a legmagasabb adókulcs a legnagyobb mértékű az OECD-országok között.

Azon országokban, ahol jelentős a vertikális és a horizontális újraelosztás – az egyes jövedelmi helyzet és gyerekszám szerint megkülönböztetett családtípusok szerint az átlagos effektív adókulcsok közötti különbség számottevő mértékű – különböző kombinációkkal találkozhatunk. Például Írország és Luxemburg abban közös, hogy az adózási egység együttes adózást tesz lehetővé, de minden más fő instrumentumban különbözik. Luxemburgra az adótábla progresszivitása, míg Írországra a magas marginális kulcsokkal kombinált kedvezmények a jellemzőek.

Az európai országok közül az alacsony jövedelmű (átlagkereset 67%-a) gyerekes és gyermektelen családok között az egyik legjelentősebb horizontális újraelosztást Csehország hozza létre. Ha az adózó egyéni adózik, az átlagos effektív adókulcsok közötti különbség igen jelentős, ahol nincs gyerek, ott az effektív adókulcs 19%, míg ahol két gyerek van, ott -15%. Ha ugyanezeket az adatokat együttes adózóként (ez esetben az átlagkereset mellett a másik adózó jövedelme az átlagkereset 33%-a) nézzük, akkor a kulcsok a következőképpen alakulnak: ha nincs gyerek, akkor 21%, ha van két gyerek, akkor 6%. Az erős horizontális hatást az együttes adózás választhatóságához lineáris adótábla és különböző egyéni, házastársi és gyerek-adókedvezmények váltják ki.

Az OECD-adatok szerint számottevő horizontális hatással számolhatunk még az Egyesült Királyságban, Szlovákiában és Olaszországban. Az utóbbi ország esetében csak az alacsony jövedelmi sávban érvényesül ez a hatás, vélhetőleg a viszonylag sokféle adóengedménynek (az egyéni adózó számára általános kedvezmény; adóalap-kedvezmény és adókedvezmény a gyerekek számára; adókedvezmény a házastársnak) köszönhetően. Az Egyesült Királyság és Szlovákia esetében az induló marginális adókulcs magas (20, ill. 19%), ráadásul a brit kétkulcsos, a szlovák egykulcsos rendszer, amihez mindkét esetben standard személyi és gyerekek után járó adókedvezmény társul.

**2. táblázat****A főbb elemek az OECD-országok adórendszereiben (2008)**

Ország	Adózási egység	Adókulcsok száma	Legkisebb pozitív kulcs	Maximum kulcs	Legmagasabb és a legalacsonyabb sávhatár közötti különbség
Ausztrália	E	5	0	45	25
Ausztria	E	4	0	50	5,1
Kanada	E	4	15	29	3,2
Belgium	Ek	5	25	50	4,3
Csehország	Ek	1	15	15	0
Dánia	E	3	5,48	26,48	1,2
Finnország	E	5	0	31,5	4,9
Franciaország	CS	5	0	40	11,8
Németország	Ke	3	0	45	32,6
Görögország	E	3	27	40	2,5
Magyarország	E	2	18	36	-
Izland	E	1	22,75	22,75	-
Írország	K	2	20	41	-
Olaszország	E	5	23	43	5
Japán	E	6	5	40	9,2
Korea	E	4	8	35	7,3
Luxemburg	K	17	0	38	3,5
Mexikó	E	8	1,92	28	3,5
Hollandia	E	4	2,45	52	3,1
Új-Zéland	E	7	13,75	39	7,4
Norvégia	Ek	3	13,3	25,3	1,6
Lengyelország	Ek	3	19	40	1,9
Portugália	CS	7	10,5	42	1,9
Szlovákia	Ek	1	19	19	0
Spanyolország	E	4	15,66	27,13	3
Svédország	E	3	0	25	1,5
Svájc	K	8	0	8,8	7,2
Törökország	E	4	15	35	5,7
Egyesült Királyság	E	2	20	40	-
Egyesült Államok	Ke	6	10	35	44,6

Forrás:

Don Draper and Leonard Beighton: *Tax burden on families 2008/09. A review examining how the UK compares internationally*, 2010.

Személyes			Házastársi engedmény	Egyedülálló szülők engedménye	Gyerekek számára adóalap kedv.	Gyerekek számára adókedv.
adóalap kedv.	adókedv.	el nem veszíthető adókedv.				
			igen	igen	nem	igen
			igen	igen	igen	igen
	igen		igen	nem		igen
	igen		igen	nem	igen	nem
			igen	nem	nem	igen
igen			igen	nem	nem	nem
			nem	nem	nem	nem
			igen	nem	nem	nem
			nem	igen/nem	nem	igen
igen			nem	nem	nem	nem
			nem	nem	nem	igen
	igen		igen	nem	nem	nem
	igen		igen	-	nem	nem
	igen		nem	igen	igen	igen
igen			igen	nem	igen	nem
igen			igen	nem	igen	nem
			igen	igen	-	-
		igen	nem	nem	nem	nem
	igen		igen, ha van gyerek	igen	nem	nem
			nem	nem	nem	igen
igen			nem	igen közös adózásnál	nem	nem
	igen		igen	nem	nem	nem
	igen		igen	igen	nem	igen
igen			igen	nem	nem	igen
igen			igen	igen	igen	nem
igen			nem	nem	nem	nem
			nem	igen	nem	nem
			nem	nem	nem	nem
igen			nem	nem	nem	igen
igen			igen	igen	nem	igen

Megjegyzés:

*E = csak egyéni adózás*

*Ek = egyéni, de lehet együttes adózás*

*K = együttes adózás*

*Ke = együttes, de lehetőség van egyéni adózásra is*

*Cs = családi adózás*

A fejezet lezárásaként egy illusztrációt szeretnék bemutatni, ahol három olyan országot (Egyesült Királyság, Franciaország és Németország) választottam ki, amelyek eltérő adótechnikákkal befolyásolják az egyes családok adóterheit.

Az *Egyesült Királyság* jövedelemadó-rendszere mérséketlen progresszív (egyéni adózás és a gyerekeket, házastársakat, valamint az alacsony keresetűeket érintő standard adóengedmények mellett az egyes kulcsok nominális különbsége nem nagy, és a sávok száma is mindössze három).

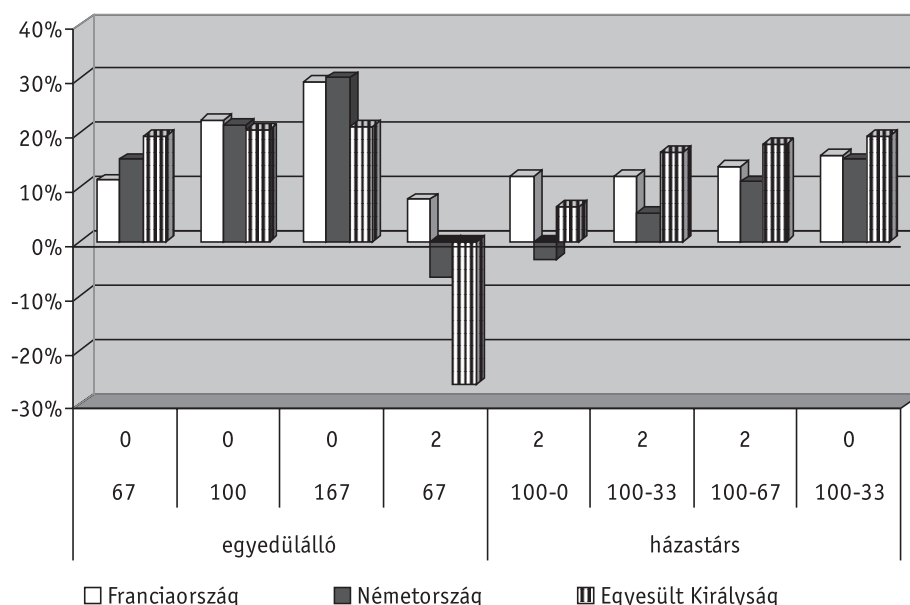
A *francia adórendszer* számos területen eltér a többi fejlett országtól. A jövedelemadó legmagasabb adókulcsa a fejlett országokban alkalmazott kulcsok között az egyik legmagasabb, az átlagos adókulcs azonban az egyik legalacsonyabb. Ez a paradoxon azonban csak az egyik sajátossága a francia adórendszernek. A másik, hogy a költségvetés bevételeinek csupán kis hányada származik a személyi jövedelemadóból, az OECD-országok átlagának körülbelül fele. Ráadásul csak kevés háztartás érintett ebben, a háztartások kb. fele a tényleges befizető. Ennek fő oka, hogy Franciaországban rendkívül magasan állapították meg a jövedelemadó küszöbét, azaz erős progresszivitáshoz az adókötelesek szűk köre társul (családi adózás széles skálájú adókulcsokkal, sok sávval, jelentős adóalap-kedvezményvel).

*Németország* esetében az adózás egysége választható, egyénileg vagy együttesen (splitting) adózhatnak az adóalanyok. Ehhez az adófizetők típusa szerint eltérő kulcsok és sávok tartoznak, de ami közös, hogy viszonylag sok általános kedvezmény létezik, így összhatásában a személyi jövedelemadó-rendszer enyhén progresszív.

Az eltérő típusú személyi jövedelemadó-rendszer hatása egyrészt hasonló, másrészt különböző. Hasonló, mert mindhárom ország vonatkozásában az látható, hogy a gyerek léte jelentősen csökkenti a fizetendő adó mértékét. Különböző, mert úgy fest, hogy ezen belül a hangsúlyok máshol vannak, hiszen az Egyesült Királyság főként az alacsony jövedelmű, egykeresős, gyermekes családokat támogatja, méghozzá úgy, hogy az adót nem fizető alacsony keresetűek számára is hozzáférhető adókedvezményt biztosít. Franciaország az adópolitikáján keresztül általában az eltartottal (gyerekkel) rendelkező családokat támogatja, köszönhetően a jelentős adóalap-kedvezménynek, no meg a családi adózásnak. Németországot tekintve az látható, hogy különösen az adórendszeren belüli, alacsony keresetű, gyermekes családokat preferálja, valamint az olyan két szülővel rendelkező családokat, ahol az egyik fél keresete alacsony. Ennek „ára”, hogy a gyermektelen egyéni adózóknak magas az adóterhe. (2. ábra)

## 2. ábra

### Az adóterhek alakulása egyes családtípusok esetében



Forrás: Taxind Wages, OECD.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Ha valamilyen szabályt igyekszünk keresni, akkor nehéz dolgunk van, hiszen – mint ahogy ezt a 2. táblázat is mutatja – nincs univerzális recept. Mégis általánosságban azt szögezhetjük le, hogy – néhány ország kivételével – a kormányok többsége az adórendszeren keresztül is támogatja a családokat, ezen belül főként az adóköteles jövedelemmel rendelkező, alacsony jövedelmű, gyerekes családokat. A támogatás – értelemszerűen – az adóteher mérséklését, néha az adófizetési kötelezettség megszüntetését jelenti. Az eszközök tekintetében is sokféleséggel találkozhatunk. Az a jellemező gyakorlat, hogy az adóalany meghatározásakor a fő vagy megengedő szabály az egyéni adókötelezettség, mely kétségtelenül sérti az adóalanynak a fizetőképességi elv alapján való terhelését, hiszen az emberek jövedelmüket egyénileg szerzik meg, de háztartásban költik el, és e kettő együtt alakítja jólétük színvonalát. Ennek az ellentmondásnak az enyhítésére és feloldására létrejött megoldások nagy része az adórendszeren *kívüli* (pénzbeli ellátás), jó néhány esetben azonban az adórendszeren *belüli* módszer.

Az adórendszeren kívüli megoldásokra példát jellemzően az északi országokban találhatunk. Oka egyrészt, hogy jelentősek a szociális közkiadások (egy főre jutó) értéke, valamint GDP-n belüli aránya, illetve ezen belül a családtámogatások összes ellátásokon belüli mértéke. Másrészt az adórendszer és a pénzbeli támogatások rendszere elkülönül, így az adórendszer kedvezményeit nem célzottan szülő (házastárs) vagy gyerekek után lehet érvényesíteni, hanem az adóalapot terhelő különböző jövedelmek adóterhei alakulnak eltérően (kettős jövedelemadó-rendszer).

Az adórendszeren belüli megoldások egyik változata a különböző általános házastársi, szülői, valamint gyerekekre vonatkozó kedvezmények, és/vagy speciális kedvezmények biztosítása (pl.: Spanyolországban vagy Ausztriában). A másik megoldás, hogy az adósávok és kulsók, valamint az adósávok terjedelme segítségével differenciálják az adóterheket. Erre láthatunk példát a holland, az ír és a luxemburgi adórendszerben. A harmadik típusú megoldás, amikor a szociális pénzbeli ellátásokat valamilyen módon összekötik az adókedvezménnyel, azaz az adókedvezményt akkor is igényelni lehet, ha a fizetendő adó összege ezt nem tenné lehetővé. Ennek a módszernek Európában „prototípusa” az Egyesült Királyságban alkalmazott módszer (progresszív univerzalizmus).

Ha újraelosztási hatásában más is az adókiadás megoszlási mintázata, céljaiban nem feltétlenül.

Titmuss arra hívja fel a figyelmet (Titmuss, 1963), hogy az adórendszer mintegy alternatívája a szociális védelmi rendszer bizonyos területeinek, így a közpolitikai intézményrendszer a magasabb jövedelműek számára hozzáférhetővé teszi a jogosultságokat, méghozzá úgy, hogy bizonyos esetekben az alacsony jövedelműeket kizárja e támogatástípusokból. „Ha együttesen vesszünk számba minden olyan kollektív beavatkozást, amelynek célja egyének bizonyos szükségleteinek kielégítése, illetve szélesebb társadalmi érdekek szolgálata, akkor ezek ma durván a jólét három nagy kategóriájába sorolhatók be: a szociális jóléti, a pénzügyi (adóügyi) jóléti és a foglalkoztatási jóléti rendszerbe. (...) Ami a három rendszer végső céljait illeti, azt állítom, hogy ezek hasonlósága fontosabb, mint különbözőségük” (Titmuss, 1991; 89).

A jóléti államot úgy is elképzelhetjük, mint egy jéghegyet. Ekkor az adóügyi jóléti rendszer és a foglalkoztatási jóléti rendszer a jéghegy nem látható része, hiszen az emberek többsége számára lényeges rész a szociális jóléti rendszer, amely „a jóléti ellátások jéghegyének a látható darabja”. E rendszer a direkt jóléti szolgáltatásokat biztosítja (pl.: oktatás, egészségügy), vagy direkt pénzbeli támogatást (nyugdíj, családtámogatás stb.) tartalmaz. Az adóügyi jóléti rendszerben – ez a jóléti támogatások láthatatlan fele – a népesség kisebb hányada részesül, csak azok, akik direkt adót fizetnek, és azok nem, akik vagyoadót, fogyasztási adót, társadalombiztosítási hozzájárulást. A foglalkoztatási jóléti rendszer értelemszerűen a foglalkoztatottakra terjed ki, túlnyomóan fehérgalléros foglalkozásokra és a középosztály munkavállalóira (Hills, 2001).

Mind a három jóléti rendszer az újraelosztáson belül értelmezhető, de a hozzáférés tekintetében eltérés mutatkozik. Az adóügyi jóléti és a foglalkoztatási jóléti rendszer, valamint a szociális jóléti rendszer közötti különbség érzékelhető aszerint, hogy a hozzáférés alapja az előbbi két esetben a társadalmi státusz és a teljesítmény, míg utóbbi esetben a szükséglet. Az újraelosztás funkciója így eltérő a különböző rendsze-



rekben, amely így behatárolja (csökkentheti vagy növelheti) a piachoz való kötődés erősségét, és ezen keresztül befolyásolja a társadalmi státuszt is.

Ez azt is jelenti, hogy a jövedelmi vagy szociális biztonság megteremtésének célkitűzésére az adókiadások csak korlátozottan használhatók, hiszen újraelosztási oldalról az adókiadások hatása jellemzően regresszív. Úgy tűnik, hogy az alacsony jövedelműek támogatására, a szegénység enyhítésére ez az út nem a legalkalmasabb. Hiába a viszonylag széles adórendszeren belüli eszköztár, a gyermeknevelés pénzterheinek átvállalása során mindig lesznek kimaradók, ráadásul éppen azok a szegénységben élők, akik a szociálpolitika, a közkiadások célzása szempontjából az egyik legfontosabb csoportot alkotják. E „kimaradást” erősíti, konzerválja az a tény is, hogy az adópolitikai megfontolások érdem – valamilyen teljesítmény/munkavállalás – és így jövedelmi státusz köré épülnek. Ezért is szokták hangsúlyozni, hogy az adón keresztül jutott kedvezmények rendszere munkavállalásra, teljesítményre ösztönöz, viszont a negatív újraelosztási hatás következményeit elrejti.

Fenti megfontolásokból az országok többsége a közvetlen jövedelemtranszfereket – családi pótlék, szülői támogatások – preferálja, s ezeket vagy összeköti az adórendszerrel, vagy nem. A két rendszer átjárhatóságának biztosítása éppen az előzőekben említett kizorító hatást hivatott kompenzálni, megszüntetni, mivel ez esetben már nem pusztán az adórendszer újraelosztási és hozzáférési hatásai jelennek meg, hanem a készpénztámogatás és az adóengedelmények egyfajta kombinációja. Tipikusan ilyen a negatív adózás mint elképzelés, vagy az Egyesült Királyság esetében alkalmazott megoldás, ahol ha a család segélyben (Income Support) vagy álláskeresői támogatásban (Jobseeker's Allowance) részesül, automatikusan jogosult a gyerekek utáni adókedvezmény (Child Tax Credit) teljes összegére.

A két rendszer összekapcsolásával egyszerre tompítják az adórendszer negatív szociálpolitikai következményeit, és erősítik az alacsony jövedelműek támogatásának társadalmi elfogadottságát. Már ahol ez szükséges. Így talán nem meglepő, hogy éppen a skandináv országok azok, ahol a két rendszer – a többi ország gyakorlatához képest mindenképpen – elkülönülten működik, mivel a készpénzes ellátások rendszerének vertikális és horizontális újraelosztása rugalmasan (és egyúttal jól kiszámolhatóan) alkalmazható, ráadásul a csoportosan célzott ellátásokat a kívánt hatás elérésének egyik legolcsóbb és legegyszerűbb eszközeiként tudják működtetni.

## IRODALOM

- Figari, Francesco – Alari, Paulus – Sutherland, Holly (2009): A gyermekes családok támogatása az adózási rendszeren és a szociális ellátásokon keresztül. *Esély* 5. szám.
- Heller Farkas (1943): *Pénzügytan*. Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.
- Hills, John (2001): Redistribution, Universality and Inequality In: Pete Alcock – Howard Glennerster – Ann Oakley – Adrian Sinfeld (eds): *Welfare and Well-being. Richard Titmuss's contribution to social policy*. The University of Bristol and The Policy Press, Bristol.
- Messere, Ken – Kam, de Flip – Heady, Christoher (2003): *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries* Oxford, Oxford University Press.
- Musgrave, Richard A. – Musgrave, Peggy B. (1993): Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai. In: Semjén András (szerk.): *Adózás, adórendszerek, adóreformok Elvek, elméletek, tapasztalatok*. Szociálpolitikai Értesítő 1993/1 – 2, MTA Szociológiai Intézet, Budapest.
- OECD (2009): *Taxing Wages 2008-2009*. OECD, Paris.
- Smith, Adam (1940): *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.
- Titmuss, Richard (1963): *Essays on "The Welfare State"* Allen and Unwin, London.
- Titmuss, Richard (1991): A jólét társadalmi elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, ELTE Szociológiai Intézet és Szociálpolitikai Tanszéke könyvsorozata, Budapest.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Hangsúlyozni szükséges, hogy az adózásnak más céljai is vannak, pl. a fogyasztási preferenciák befolyásolása, bizonyos gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósítása vagy az államháztartási bevételek biztosítása.
- <sup>2</sup> Muszáj megjegyezni, hogy az elosztási igazságosság ettől eltérő megközelítése is szokásos. A Musgrave szerzőpáros a sokféle megközelítés közül kettőt szinte kivétel nélkül említeni szokott. Az egyik – a főszövegben írt – fizetőképesség szerinti adózási elv. A másik *haszonelven* alapszik. Eszerint „egy igazságos adórendszerben az egyes adófizetők hozzájárulásai összhangban kell, hogy álljanak azzal, amennyit a közszolgáltatásokból egyénenként fogyasztanak” (R. A. Musgrave – P. B. Musgrave 1993, 32). Az igazságos adórendszerben a fizetendő adó tehát a közkiadások szerkezetétől és az ebből fogyasztott javak mértékétől függően alakul.
- <sup>3</sup> Nem árt az óvatosság, hiszen egy sor ellátás és adóengedmény kimaradt az elemzésből, pedig ezeket más szerzők esetleg bevonják az elemzési körbe. Újra felhívjuk a figyelmet: ezek inkább pillanatképek, amelyek betekintést adnak a különböző ellátórendszerek eltérő támogatási politikájába.
- <sup>4</sup> Az EUROMOD mikroszimulációs modell alkalmazásával (Figari – Paulus – Sutherland, 2009).
- <sup>5</sup> Az adórendszeren keresztül összes kedvezmény, mentesség, levonás körét összefoglalóan *adóengedményeknek* (tax relief) hívjuk. Így tehát adóengedménynek számítanak (példáink a személyi jövedelemadó-rendszerből származnak):
- A) a jövedelemadó-rendszer struktúráján kívüli *adómentességek*. Azok tehát, amikor az adófizető mentesül az adófizetési kötelezettség alól. Ide sorolandó minden és mindenki, amire vagy akire nem terjed ki az adókötelezettség. Magyarországon ilyen a legtöbb szociális ellátás, különösen igaz a szociálisan rászoruló társadalmi csoportok juttatásai esetében (ezek a segélyek).
- B) adórendszeren belüli adóengedmények. Ezeket tovább csoportosítva, megkülönböztethetünk *adóalap-kedvezményt* (tax allowance), az adóköteles jövedelemből levonásra kerülő tételeket. Az adóalap-kedvezmény tehát olyan adóengedmény, amely az adóköteles jövedelemből számítódik le, azaz e kedvezmény már az adózás előtt csökkenti az adóköteles jövedelmet. A másik engedményi kör az *adójóváírás* vagy „adóhitel” (tax credit). Ez nem más, mint a fizetendő adóból történő közvetlen levonások gyűjtőfogalma, ahol bizonyos esetekben a kedvezmény maximális összege nem lehet több, mint a számított adó összege, bizonyos esetekben pedig ennél több lehet, azaz a kedvezmény nem veszíthető el (non-wastable tax credit).
- <sup>6</sup> Pl. Hollandiában: a különböző jövedelmek különféle adóalapot képeznek, melyhez meghatározott típusú adókedvezmények társulnak (pl.: keresetektől levonható adókedvezmények: jelzálogkölcsön kamata, egyes nyugdíjakra és életjáradéokra fizetett járulékok, gyermek eltartására fizetett fix összegek stb.). Ha azonos csoportba tartozók adókedvezmények jogszabályban előírt levonását nem tudják maximálisan igénybe venni, akkor az azonos adóalapkörben az adókedvezmények között a többletet „átvezethetik”. Spanyolország és Olaszország tekintetében az adóalany megválasztása (egyéni vagy közös) esetén különbözőképpen érvényesíthető a gyerekek utáni adókedvezmény.
- <sup>7</sup> EU-15-ből (ld.: 1. táblázat).
- <sup>8</sup> Az adóterhelés egyik, most használt mutatója az átlagos effektív adókulcs, amely használata részben kiküszöböli a nominális kulcsok és teljes adóarányok nemzetközi összehasonlításához fűződő korlátokat, mivel a nominális adókulcsok helyett a ténylegesen fizetett adót veszi számításba. Azaz, amíg a nominális kulcsok esetében csak a jogszabályban meghatározott adótábla hatását lehet elemezni, addig az effektív adókulcsok alakulását a különböző adókedvezmények is befolyásolják.
- <sup>9</sup> Az újraelosztási hatások eltérő befolyásolása miatt fontos megkülönböztetni standard (általános) és nem-standard (speciális) adóengedményeket. Az általános vagy standard típusú kedvezmények olyan engedmények, melyek nem függenek az adófizető aktuális kiadásaitól, és minden adófizető számára elérhetőek, akik a jogosultsági feltételeknek megfelelnek. A speciális kedvezmények köre pedig olyan engedményeket ölel fel, amelyek összegét teljes mértékben a felmerülő aktuális költségek határozzák meg. „Két határeset van: a munkával kapcsolatos költségek, amelyek lehetnek meghatározott összegek (standardok), vagy kapcsolódhatnak az aktuális, felmerülő költségekhez (nem-standard). Más értelemben, ha van lehetőség a társadalombiztosítási hozzájárulások levonására, az lehet az aktuálisan fizetett hozzájárulások egy része (nem-standard), vagy egy meghatározott összeg minden adófizető után (standard). E határesetektől eltekintve, a standard és nem-standard engedmények közt igen jelentős különbségek vannak. Az előzőt általában az adó kategória részének tekintik, és a progresszivitást szolgáló határkulcs-emelés egy alternatívájának. Az utóbbiak általában regresszívek, és az adóalap további szűkülését vonják maguk után. Más meghatározásban, az utóbbiak tisztán adókiadások, míg az előzők esetében ez vitatható” (Messere – de Kam – Heady, 2003, 72–73).

K O L T A I L U C A <sup>1</sup>

## A munka és a magánélet összeegyeztetése a Visegrádi országokban

### BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a „Work life balance policy in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia” című projekt eredményeinek rövid összefoglalóját tartalmazza, melynek megvalósító szervezetei: Poznan University of Economics, Charles University of Prague, Institute of informatics and statistics (INFOSTAT), Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet. A kutatást a Nemzetközi Visegrádi Alap finanszírozta.

A projekt eredményeként megszületett kötet célja, hogy bemutassa a munka és a magánélet összeegyeztetésének aktuális problémáit és gyakorlatait. A Visegrádi országok ilyen irányú vizsgálata több szempontból is érdekes. Először is ezek az országok az elmúlt két évtizedben a rendszerváltás kapcsán drámai társadalmi átalakulást éltek meg. Az Európa-szerte érezhető demográfiai folyamatok ebben a térségben is éreztetik hatásukat. A rendszerváltás után megnövekedett munkanélküliségre ezekben az országokban olyan válaszok is születtek, amelyek a fiatal nők családi kötelezettségeinek ellátását támogatták inkább a foglalkoztatással szemben (például a gyermekgondozási távollét meghosszabbodása). Ezek a trendek azonban a jövőben nem tarthatóak.

A Visegrádi országok ugyan sokban különböznek egymástól, mégis hasonló változásokon mentek keresztül. A jóléti ellátások átalakulása, a foglalkoztatás visszaesésének hatása a családok anyagi helyzetére és a munkanélküliség magas kockázata mindegyik országban megfigyelhető volt.

### VÁLTOZÓ ATTITÜDÖK A MUNKA ÉS A MAGÁNÉLET ÖSSZEEGYEZTETÉSÉBEN

A társadalmi attitűdök és a szociálpolitika között többdimenziós és állandó kapcsolat alakult ki. Egyik oldalról a társadalom jellemző attitűdjei meghatározzák a szakpolitika formálását és az eszközök elfogadását, másrészt viszont a szakpolitika is képes hatni az beállítódásokra. A szakpolitikák (családpolitika, szociálpolitika, foglalkoztatáspolitikai, egészségügy) akár ellentmondásba is kerülhetnek a társadalom által elfogadott „jó”, „szükséges” vagy „kívánatos” képpel. Ezért vizsgálta a projekt a Visegrádi országokban a családhoz, a női szerepekhez és az anyák munkavállalásához kötődő hozzáállást és ezek változásának trendjeit.

Az elmúlt ötven évben a családkép a fejlett országokban is jelentősen átalakult. (Henderson L. W., Lee V. E., Birdsall W. C., 1993). Ez a változás kicsit másként zajlott le a posztszocialista országokban. Míg nyugaton a közelmúltig az egykeresős, főleg az apára épülő nukleáris család dominált, ahol a nők háztartásbeliek voltak, addig a vasfüggönyön innen garantált és teljes körű foglalkoztatás, az állami és vállalati

gondoskodás széles védőhálója volt jellemző. A rendszerváltás gazdasági és társadalmi hatásai a munka és a magánélet összeegyeztetéséhez való viszonyulást is módosították a Visegrádi országokban.

Ezt a hatást támasztják alá a World Value Survey<sup>2</sup> kutatás eredményei is. Az attitűdök változását három területen vizsgálták:

1. Nemi esélyegyenlőség a munkaerőpiacon
2. A család, az otthon és a foglalkoztatás szerepe a nők életében
3. Az anyák munkavállalásáról alkotott vélemény

## Nemi esélyegyenlőség a munkaerőpiacon

A nemi esélyegyenlőséggel kapcsolatos attitűdök változását a fenti kutatás során a következő két állítással való egyetértés alapján mérték: „Ha kevés a munkalehetőség, a férfiaknak elsőbbséget kellene élvezniük a munkavállalásban”, és „A férjnek és a feleségnek is hozzá kell járulni a jövedelemhez”.

### 1. táblázat

**A „Ha kevés a munkalehetőség, a férfiaknak elsőbbséget kellene élvezniük a munkavállalásban” állítással egyetértők aránya**

Nők és férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	51%	42%	55%	55%
2. hullám (1994–1999)	32%	44%	45%	39%
3. hullám (2000–2004)	19%	23%	38%	24%
Nők				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	51%	44%	51%	53%
2. hullám (1994–1999)	31%	48%	42%	38%
3. hullám (2000–2004)	20%	21%	37%	19%
Férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	51%	41%	61%	57%
2. hullám (1994–1999)	32%	40%	48%	40%
3. hullám (2000–2004)	18%	24%	39%	29%

Forrás: Piotr Michon: *Care and work – the changing attitudes and work-life balance in visegrad countries.*

Elmondható, hogy mindegyik Visegrádi országban csökkent azok száma az elmúlt évtizedekben, akik szerint a férfiaknak elsőbbséget kellene élvezniük a munkaerőpiacon. A magyar megkérdezetteknek 1989–93 közt 42%-a, 1994–99 közt a 44%-a értett egyet az állítással, s a nők nagyobb arányban gondolták helytálló-nak (44, ill. 48%), mint a férfiak (41, ill. 40%). A többi Visegrádi országban jóval nagyobb volt az egyetértők aránya az első kérdezési hullámban (1989–93): Csehországban 51%, Lengyelországban és Szlovákiában 55% helyeselte a kijelentést. Az eredményekből látszik, hogy a 90-es években még a válaszadók fele (Magyarországon kicsit alacsonyabb hányada) egyetértett a férfiak privilegizálásával munkahelyhiány esetén. Ez a szemlélet mára jelentősen megváltozott, és egyre inkább abba az irányba mutat, hogy a férfiak és a nők kapjanak egyforma lehetőségeket a munkaerőpiacon. A szemléletváltás mind a férfiak, mind a nők körében megfigyelhető. Magyarországon 23%-ra csökkent a „Ha kevés a munkalehetőség, a férfiaknak elsőbbséget kellene élvezniük a munkavállalásban” állítással egyetértők aránya, ami 19 százalékpontos csökkenést jelez, és a legnagyobb a térségben. Csehországban 19%-ra, Szlovákiában 24%-ra csökkent ez az

arány, míg a legkonzervatívabbak a lengyelek maradtak, ahol 38% ért egyet a férfiak előnyben részesítésével munkahelyhiány esetén (itt csak 17%-kal csökkent az egyetértők aránya).

Húsz évvel ezelőtt a Visegrádi országok lakóinak legnagyobb része a kétkeresős családmoddelt támogatta. Ez a nézőpont azóta csak erősödött. Azzal az állítással, hogy a férjnek és a feleségnek is hozzá kell járulnia a jövedelemhez, a kérdezettek döntő többsége egyetértett mind a négy országban. Magyarországon a 90-es évek elején (1989–93) 83%, a 2000-es években (2000–2004) pedig 89% volt az egyetértők aránya, míg Csehországban az első kérdezési időszakban 90%, a 2000-es években pedig 93%, ami a legmagasabb arány a vizsgált országok között.

## 2. táblázat

**„A férjnek és a feleségnek is hozzá kell járulni a jövedelemhez” állítással egyetértők aránya**

Nők és férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	90%	83%	81%	85%
2. hullám (1994–1999)	94%	86%	93%	95%
3. hullám (2000–2004)	93%	89%	88%	89%
Nők				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	91%	84%	84%	89%
2. hullám (1994–1999)	96%	88%	93%	97%
3. hullám (2000–2004)	94%	92%	89%	91%
Férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	88%	81%	78%	81%
2. hullám (1994–1999)	92%	85%	93%	94%
3. hullám (2000–2004)	91%	85%	86%	86%

Forrás: Piotr Michon: *Care and work – the changing attitudes and work-life balance in visegrad countries.*

A Visegrádi országok adatai e kérdésben együtt mozogtak. Elmondhatjuk tehát, hogy ezekben az országokban jelenleg is a kétkeresős családmoddelt támogatják, amire több magyarázat is kínálkozik. Egyfelől máig érződik annak hatása, hogy a teljes foglalkoztatás az államszocializmusban mindkét nemre egyformán kiterjedt. Ugyancsak igaz, hogy a háztartások többségében egy jövedelem nem elegendő a megfelelő életkörülmények fenntartására, miközben erősödik az anyagi szemlélet, s mind fontosabbá válik a fogyasztás. Az érintett országokban a rendszerváltás kapcsán sok munkahely szűnt meg az iparban, amelyeket jellemzően férfiak töltöttek be, így a család anyagi biztonságát szolgálta a kétkeresős modell erősítése. Valójában ezek az okok együttesen és időben változó intenzitással jelentek meg ebben a térségben.

## A család, az otthon és a foglalkoztatás szerepe a nők életében

A nők szerepének felfogásában óriási változások történtek az elmúlt évtizedekben a Visegrádi országokban is. A World Value Survey kutatás három állítás tesztelésével közelítette meg ennek az attitűdnek a változását. Az állítások a következők voltak: „A munkavállalás a legjobb módja annak, hogy egy nő független legyen”, „Háztartásbelinek lenni ugyanannyira kielégítő, mint fizetésért dolgozni”, „Rendben van, hogy valakinek van munkája, de minden nő családot és gyermeket szeretne”.

Az elmúlt tizenöt évben a Visegrádi országokban nagymértékben növekedett azok aránya, akik egyetér-

tettek azzal, hogy a nők függetlenségéhez a legjobb út a munkavállalás. Érdekes, hogy ez az ugrás Magyarországon volt a legnagyobb.

Az első kérdésre adott válaszok részletes adatiból kiderül, hogy az 1990-es években a Visegrádi országokban a megkérdezettek 60%-a értett egyet azzal, hogy egy nő függetlenségének legjobb eszköze a munkavállalás. Magyarországon volt ekkor a legalacsonyabb az egyetértők aránya, 48%, míg Csehországban 59%, Lengyelországban 64%, Szlovákiában 60%. 2004-re minden országban emelkedett ez az arány, Csehországban 76%-ra, Magyarországon 73%-ra, Lengyelországban 77%-ra és Szlovákiában 75%-ra. A változás mindegyik vizsgált országban és mindkét nem esetében megfigyelhető volt. A legnagyobb elmozdulás a fiatalok (15–29 évesek) korosztályában mutatkozott, Magyarország és Szlovákia esetében 30 százalékpontos volt a növekedés. Magyarországon a nők körében is majdnem 30%-kal nőtt a nők függetlenségének megoldását a munkavállalásban látók aránya.

### 3. táblázat

**„A munkavállalás a legjobb módja annak, hogy egy nő független legyen” állítással egyetértők aránya**

Nők és férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	59%	48%	64%	60%
3. hullám (2000–2004)	76%	73%	77%	75%
Nők				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	63%	46%	70%	63%
3. hullám (2000–2004)	80%	75%	79%	76%
Férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	56%	49%	57%	57%
3. hullám (2000–2004)	71%	72%	75%	73%

Forrás: Piotr Michon: *Care and work – the changing attitudes and work-life balance in visegrad countries.*

A változást több tényezővel is magyarázhatjuk. Egyrészt az erősödő individualizáció hatására felerősödött a személyes értékek és az életmód megválasztásának fontossága. Másrészt a felsőoktatásban mintegy megduplázódott a nők száma. A fiatal és egyre jobban képzett nők magasabb jövedelemre tudnak szert tenni, így körükben megnő a foglalkoztatás szerepe. Ugyancsak érezteti hatását, hogy a jóléti ellátások jelentős része korábbi jogszerű munkaviszonyhoz kötött, így sokan választják a munkát annak érdekében, hogy később jobb ellátásokat vehessenek igénybe gyermekvállalás kapcsán.

A női munkavállalás támogatása még nem feltétlenül jelenti a háztartásbeliség elutasítását. A Visegrádi országok változatos fejlődési képet mutattak a tekintetben, hogy mennyien értenek egyet ezzel az állítással: „Háztartásbelinek lenni ugyanannyira kielégítő, mint fizetésért dolgozni”. 1989-ben a csehek 70%-a, a lengyelek 63%-a értezté sajátjának az előbbi gondolatot, 2004-re a csehek esetében 77%, a lengyeleknél 60% lett ez az arány, vagyis ezekben az országokban nem jelentős a változás. Szlovákiában nagyon erőteljes növekedés következett be az egyetértők arányában, mely az 1989-es 46%-ról 2004-re 71%-ra nőtt. Ezzel szemben Magyarországon egyre kevesebben gondolják úgy, hogy a házimunka a fizetett munkával azonos mértékben kielégítő. Míg 1989-ben a magyarok 76%-a gondolkodott így, addig 2004-ben már csak 54%-uk. A férfiak jellemzően nagyobb arányban értenek egyet a fenti állítással. A nemek közti legkisebb véleménykülönbség Magyarországon volt megfigyelhető (4%), míg a legnagyobb Csehországban (13%).

A vizsgált országokban a válaszadók nagy többsége – bár csökkenő arányban – a nőktől elvárja, hogy a családot és a gyermekeket előnyben részesítsék a munkával szemben. Azzal az állítással, hogy „Rendben van, hogy valakinek van munkája, de minden nő családot és gyermeket szeretne”, legkevésbé a magyarok



értettek egyet. Míg nálunk a 90-es években a kérdezettek 76%-a gondolkodott így, 2004-re ez az arány jelentősen csökkent (69%-ra). Szlovákiában volt a legnagyobb a változás, 26%-os csökkenéssel (87%-ról 75%-ra), Lengyelország és Csehország adatai nagy hasonlóságot mutattak (Lengyelországban az egyetértők aránya 88%-ról 75%-ra csökkent, Csehországban pedig 87%-ról 72%-ra).

A nők szerepének hagyományos felfogása sokszor gátja lehet a nők gazdasági aktivitásának, és választási lehetőségeiket is korlátozza. Emellett azonban a hagyományos felfogás sokszor a nők túlterhelésének elutasítását, annak kritikáját, az ellene való tiltakozást is takarja. A Visegrádi országokban a nőkre „kettős teher” hárul: kenyérkeresőként is meg kell felelniük, és a háztartási munkák elvégzése is az ő feladatuk. Ez a rendszerváltás előtt kialakult gyakorlat a mai napig fennmaradt mindegyik vizsgált országban, így a nőknek továbbra is helyt kell állniuk mindkét területen.

### Az anyák munkavállalásáról alkotott vélemény

A munka és a magánélet összhangjához kötődő attitűdök értelmezéséhez a nemi szerepekkel kapcsolatos attitűdök mellett az anyák munkavállalását kísérő szemlélet alakulását is vizsgálnunk kell. A kutatások bebizonyították, hogy a nők munkavállalásához általában nyitott hozzáállás nagyban eltérhet a kisgyermekes anyák elhelyezkedéséről alkotott véleménytől.

#### 4. táblázat

**Az „Egy dolgozó anya ugyanolyan meleg és szoros kapcsolatban lehet a gyerekeivel, mint egy olyan anya, aki nem dolgozik” állítással egyetértők aránya**

Nők és férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	62%	70%	38%	58%
2. hullám (1994–1999)	81%	73%	49%	80%
3. hullám (2000–2004)	81%	77%	53%	81%
Nők				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	66%	72%	41%	62%
2. hullám (1994–1999)	86%	77%	53%	85%
3. hullám (2000–2004)	84%	79%	57%	85%
Férfiak				
Kérdezési hullámok	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia
1. hullám (1989–1993)	58%	67%	34%	53%
2. hullám (1994–1999)	74%	68%	45%	75%
3. hullám (2000–2004)	78%	75%	48%	77%

Forrás: Piotr Michon: *Care and work – the changing attitudes and work-life balance in visegrad countries.*

A válaszadók nagy többsége mindegyik Visegrádi országban azt gondolja, hogy a dolgozó anyák is ugyanolyan meleg és biztonságos kapcsolatot tudnak kialakítani gyermekükkel, mint a nem dolgozók. Az ezzel egyetértők aránya már a 1989–93-as első kérdezési hullámban is Magyarországon volt a legnagyobb, 70%. Ugyanez az arány Csehországban 62%, Lengyelországban 38% és Szlovákiában 58% volt. A 2000-es évek elejére a magyarországi 77%-os arányhoz képest Csehországban és Szlovákiában 81%-ra nőtt az állítást igaznak gondolók aránya, míg az e kérdésben is legkonzervatívabb Lengyelországban a korábbi 38, ill. 49%-ról csupán 53%-ra.

Az állítással egyetértők aránya minden korcsoportban jelentős mértékben növekedett. Ezzel szemben a vizsgált országokban sokan értettek egyet azzal, hogy „az iskoláskor alatti gyermekeknek nem tesz jót, ha az anyjuk dolgozik”. Lengyelország különösen konzervatív nézőpontot képvisel, itt a megkérdezettek 77%-a értett egyet ezzel az állítással, míg Magyarországon csak 63%. Az anyák foglalkoztatásával tehát egyetértenek, de azt is gondolják, hogy a gyermek iskolás kora előtt a nőknek inkább nem kellene munkát vállalniuk. Számos tényező hatására alakulhatott ki ez az álláspont, amiben vélhetőleg szerepet játszott az is, hogy ugyancsak hiányosak a munka és a magánélet összeegyeztethetőségének feltételei. A megfelelő időtartamú és minőségű napközbeni gyermekellátás hiánya mindegyik Visegrádi országban égető probléma, de az atipikus foglalkoztatási formák elterjedésének alacsony szintje is gátolja az anyai és a munkavállalói szerepek összeegyeztetését.

## A MUNKA ÉS A MAGÁNÉLET ÖSSZEEGYEZTETÉSÉNEK NÉHÁNY KÉRDÉSE MAGYARORSZÁGON

A munka és a magánélet összehangolása Magyarországon is fontos kérdéssé vált. A foglalkoztatás-, az esélyegyenlőségi, a népesedési és a családpolitika kontúrjai már láthatók, de még nem körvonalazódott a „munka és magánélet” politikája. Magyarország demográfiai helyzetét az alacsony születési ráta és a növekedő várható életkor jellemzi. Az inaktivitás magas szintje jelzi, hogy sokan maradnak távol a munkaerőpiactól, köztük az alacsonyan képzettek, a rokkantnyugdíjasok és a kisgyermekes nők. Jelenleg a családi és munkahelyi kötelezettségek összehangolásának akadályai az atipikus foglalkoztatási formák csekély elterjedtsége, a családbarát munkahelyek, a napközbeni gyermekellátási férőhelyek korlátozott száma, a rendelkezésre álló hosszú gyermekgondozási szabadság és a hagyományos családmódel népszerűsége. A foglalkoztatás-, az esélyegyenlőségi és a családpolitika harmonizálása a legfontosabb feladat a munka és a magánélet összeegyeztetésének elősegítése terén.

### Hazai helyzetkép

Magyarországon, akárcsak a többi kelet-európai országban, „refamilizációs” családpolitika valósult meg (Linda Hantrais tipológiája alapján – Hantrais, 2004). Ezek a rendszerek a szocializmus alatt széleskörű juttatásokat és szolgáltatásokat nyújtottak, ám a rendszerváltást követően az állam által biztosítandó minimális gondoskodás irányába történt elmozdulás, ami a tradicionális családkép erősödését eredményezte. Az 1989 előtti általános és teljes munkaidős foglalkoztatással szemben ma több foglalkoztatási forma, változó munkaidők, a munkáltatók változó elvárásai és a szolgáltatások eltérő rendszerei jelennek meg.

Az európai tendenciákhoz hasonlóan a családszerkezet és a gyermekvállalási hajlandóság Magyarországon is változott. A házasságok aránya és stabilitása csökkent, úgyszintén csökkent a gyermekvállalási kedv – a magyar termékenységi ráta az egyik legalacsonyabb Európában (Pongrácz, 2009). Nőtt viszont az egy- szülős vagy egyedülállók alkotta háztartások aránya. A nők esélyegyenlőségéhez kapcsolódóan nálunk is egyre több téma kapott nyilvánosságot, ami elsősorban a családon belüli erőszak problémájának orvoslását, az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elv érvényesülését és a nők döntéshozatalbeli reprezentációjának növelését szolgálta. A gyermekgondozási szabadság vagy a munka és magánélet egyensúlyának támogatása csak az utóbbi időben került a figyelem középpontjába.

A munkaerő-piaci részvétel tekintetében egész Európában megfigyelhetők a nemek közti különbségek. A férfiak magasabb foglalkoztatási rátával rendelkeznek Magyarországon is, bár a nemek közti különbségek e téren nem olyan nagyok, mint más uniós tagállamokban (ami viszont inkább a férfiak alacsony aktivitási arányának, és nem a nők jobb részvételi arányának köszönhető).

A nők munkaerő-piaci helyzetét több tényező is meghatározza:

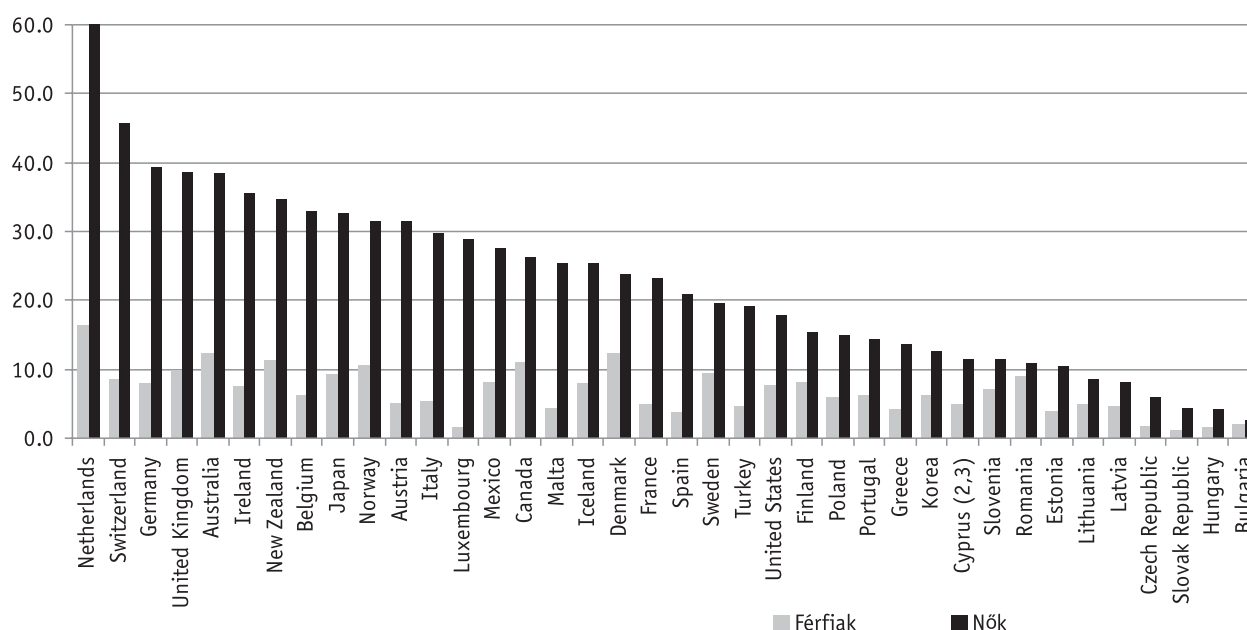
- az „üvegplafon-szindróma”,
- a nők és a férfiak fizetése közti különbség,
- a női szegénység, az egyszülős háztartások szegénysége,
- a családi és munkahelyi kötelezettségek összehangolásának nehézségei.

Európa-szerte a nők 2-3 órával többet dolgoznak háztartásukban, mint a férfiak, ez az időkülönbség Magyarországon eléri a 4-5 órát. Még az aktívan dolgozó férfiaknak is több szabadidejük marad, mint a nőknek (Baksay, 2006). A munka és a magánélet összeegyeztetése hazánkban tipikusan a nők problémája.

A foglalkoztatás jellemzően teljes munkaidőt jelent, csak a dolgozók töredéke rendelkezik részmunkaidős szerződéssel. A férfiak esetében ez 1,6%, míg a nők valamivel nagyobb arányban (4,2%) dolgoznak napi 8 órát el nem érő foglalkoztatásban. Ezzel az aránnyal Magyarország az utolsó előtti az OECD-országok sorában. Összehasonlításképpen: a sort Hollandia vezeti, ahol a férfiak 16,2%-a, míg a nők 60%-a dolgozik részmunkaidőben. Szlovákiában az adatok szinte teljes mértékben megegyeznek hazánkkal (férfiak esetében 1,2%, nőknél 4,4%). Csehországban kicsit többen dolgoznak részmunkaidőben (a férfiak 1,7%-a, a nők 5,9%-a). Lengyelországban viszont e tekintetben sokkal jobb a helyzet, itt a férfiak 6%-a, a nők 15%-a dolgozik ebben a formában (OECD Family Database 2007/2008).

### 1. ábra

**Részmunkaidős foglalkoztatás elterjedtsége az OECD-országokban, 2007/2008**



Forrás: OECD Family Database.

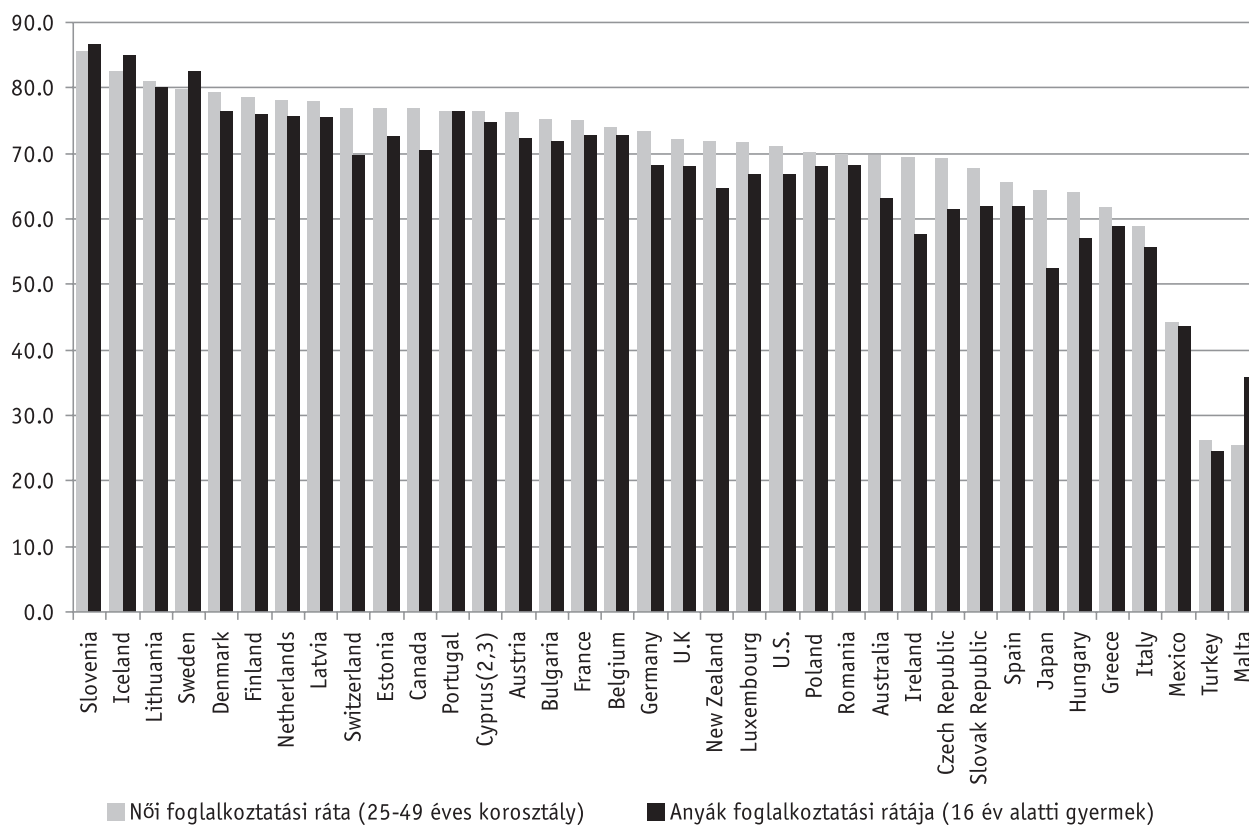
A nők foglalkoztatási rátája Magyarországon az 1990-es 57,3%-ról 2008-ra 51%-ra esett vissza.<sup>3</sup> A férfiak azonos munkakörben átlagosan 20%-al keresnek többet, mint a nők, de magasak a területi egyenlőtlenségek, így Budapesten ez a különbség akár 30% is lehet, és például a bankszektorban elérheti az 50%-ot. A háromévesnél kisebb gyermeket nevelők foglalkoztatási rátája az EU-átlag mindössze harmada (11%), ami a hosszú időtartamú gyermekgondozási szabadság rendszerével és a kevés bölcsődei férőhellyel hozható összefüggésbe.

A kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje különösen elmarad az EU átlagától. A három év alatti gyermeket nevelők esetében Magyarországon a legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta az EU-tagállamok közül,

mindössze 14%. A legjobb arányok a skandináv térségben és Szlovéniában figyelhetők meg. A helyzet nem sokkal jobb a 3–5 éves gyermeket nevelő anyákat tekintve sem, Magyarországon 53%-uk tudott elhelyezkedni, csak Olaszországban és Máltán kisebb ez az arány. A skandináv térségben és Szlovéniában már 80% körüli az óvodáskorúakat nevelő nők foglalkoztatási rátája.

## 2. ábra

**Anyák foglalkoztatási rátája az OECD-országokban a legfiatalabb gyermek kora szerint, 2007**



Forrás: OECD Family Database.

## A szakpolitikák a munka és a magánélet összeegyeztetésének szemszögéből

### FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA

Magyarországon a magas inaktivitás gazdasági és társadalmi veszteséget egyaránt okoz. A kisgyermekes nők alacsony foglalkoztatása európai viszonylatban kirívó. Sokan igen hosszú időre maradnak távol a munkaerőpiactól, és megtapasztalják, hogy milyen nehéz újra elhelyezkedni. Még a magasan képzett anyák is könnyen munkanélkülivé válnak 3-5 év távollét után. Becslések szerint a kisgyerekes nőknek csak 40%-a tud visszatérni korábbi munkahelyére (Koltai–Vucskó, 2007).

A munkaidőt szabályozó 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről az EU- irányelveknek megfelelően biztosítja a részmunkaidőben és határozott munkaszerződéssel dolgozók jogait az órabérek, a részmunkaidőhöz való jog és a diszkrimináció tilalma területén. Jelenleg a részmunkaidőben dolgozók csak részleges szociális védelmet élveznek, és nyugdíjkiállításuk is rosszabbak. Az atipikus foglalkoztatási formák (részmunkaidő, határozott idejű szerződés, önfoglalkoztatás, távmunka) a foglalkoztatottak 25%-ára jellemzőek, szemben az EU 46%-os átlagával. Magyarországon ezek a formák jellemzően kevesebb védelmet jelentenek a munkavállalóknak, mint a hagyományos munkaszerződés (Frey, 2009).

Több olyan program indult, amely az inaktívák (köztük a kisgyermekes nők) munkaerő-piaci aktivizálását célozta meg. A munkaügyi kirendeltségek eszköztárában található aktív eszközök, köztük képzések és bértámogatások igénybevételénél a nők felülreprezentáltak.

A Start Plusz kártya bevezetése ugyancsak a gyermekgondozásból visszatérő nők elhelyezkedését segítette. Azok a szülők, akik a gyermekgondozási távollét után el kívánnak helyezkedni, és nem volt állásuk korábban, vagy felmondtak nekik, bértámogatásra és járulékkedvezményre jogosultak.

Az atipikus munkaformák támogatása a kormányzati politikák részét képezte. A Távmunka Program Iroda 2002 óta segíti elő a távmunkaformák terjedését hazánkban. 2009-ben 122 vállalkozás nyert támogatást, így mintegy 700 ilyen munkahely jött létre. A részmunkaidős foglalkoztatást többek közt az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány segíti, 2003 óta. A támogatást olyan munkavállalók foglalkoztatásához lehet megpályázni, akik nem tudnának teljes munkaidőben dolgozni. Az Európai Szociális Alapból szintén is finanszírozásra került az atipikus foglalkoztatási formák elősegítése. 2009-ben 1,4 milliárd forint támogatásra írtak ki pályázatot a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében.

Az elmúlt években a munkáltatók figyelme is egyre nagyobb mértékben fordult a munka és a magánélet összeegyeztetése irányába. 2000-ben a Szociális és Családügyi Minisztérium megalapította a Családbarát Munkahely díjat, amely egyre népszerűbb lett. A díj 2008-as megújítása lehetővé tette, hogy a munka és a magánélet összehangolása és a női esélyegyenlőség kerüljön az immár audit típusú díj középpontjába.

Az esélyegyenlőségről, a sokszínűségről és a vállalatok társadalmi felelősségvállalásáról egyre több szó esik Magyarországon, nemcsak a médiában, hanem szakmai körökben is. A „társadalmilag felelős vállalat” fogalom és minősítés az 1025/2006 Korm. határozat alapján került be a hazai szabályozásba. Ennek kapcsán a magyar „Social Label” Társadalmilag Felelős Vállalat audit rendszert a Budapest Esély Nonprofit Kft. dolgozta ki.

Ezek a gyakorlatok és az elszigetelt szakpolitikák önmagukban nem hoztak eredményt. Továbbra is átfogó stratégiára és cselekvésre van szükség.

### **ESÉLYEGYENLŐSÉGI POLITIKA**

A magyar esélyegyenlőségi politika alapját a 2003-ban megjelent, „Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról” szóló törvény alapozta meg, amelybe az egyenlő bánásmód szabályozásán túl bekerült a munkahelyi esélyegyenlőségi tervre vonatkozó előírás is. A közsférában minden 50 főnél többet foglalkoztató szervezetnek kötelező ilyen tervet készíteni a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő csoportokra tekintettel (nők, 40 év felettiek, romák, fogyatékossgal élők, kisgyermeket nevelők). A terveknek a munkahelyi helyzet felmérésén túl konkrét munkáltatói akciókat kell tartalmazniuk. 2007 óta a terv elkészítésének elmulasztását az Egyenlő Bánásmód Hatósága szankcionálja.

A „gender mainstreaming” hazai megvalósításában mérföldkövet jelent a Gender Equality Roadmap 2006–2010 célkitűzéseinek teljes körű felvállalása. Az ütemterv a 2006–2010 közötti időszakra a nemek egyenlőségével kapcsolatos uniós intézkedések hat prioritási területét vázolja fel, melyek a következők: a nők és a férfiak egyenlő mértékű gazdasági függetlensége, a szakmai és a magánélet összeegyeztetése; a két nem egyenlő arányú képviselete a döntéshozatalban; a nemi bűncselekmény valamennyi formájának felszámolása, a nemekhez kötődő sztereotípiák leküzdése; valamint a nemek közötti egyenlőség előmozdítása a kül- és fejlesztési politikákban.

### **CSALÁDPOLITIKA**

A családtámogatások és a gyermekvállalással összefüggő szabadságok rendszerének átalakulását két dolog jellemezte a rendszerváltás óta. Egyrészt hiányzott a közmegegyezés a stratégiai irányok és alapértékek tekintetében, másrészt a hangsúly a pénzbeli támogatások irányába tolódott el (Czibere, 2006). A minimális megegyezés hiánya miatt a családpolitika egy állandóan változó fragmentált rendszerré vált. A rendszerváltás idején a szociális elbizonytalanodás és a munkanélküliség kezelése érdekében szükségessé vált családpolitikai eszközök alkalmazása is (Ignits–Kapitány, 2006). A KSH adatai bizonyítják, hogy a gyer-

mekszegénység elleni küzdelem egyik jó eszközét jelentik a szociális transzferek, köztük a gyermekgondozási ellátások.

A jelenlegi magyar rendszerben továbbra sincs konszenzus a gyermekgondozási szabadság funkciójáról: vajon a korai gyermekfejlődést, a nők munkaerő-piaci helyzetét, vagy esélyegyenlőségi szempontokat kellene szem előtt tartani? Egyrészt létezik egy univerzális ellátás (gyes) azok számára, akiknek nincs biztosítása, másrészt egy biztosításhoz kötött magasabb szintű ellátás (tgyás, gyed) is. A különböző ellátások 2009-ben még a gyermek hároméves koráig igénybe vehetőek voltak. Az apáknak mindemellett csak öt nap fizetett szabadság jár.

Az európai trendekhez hasonlóan Magyarországon is egyre nagyobb figyelem irányul a gyermekgondozási szabadságok rendszerére és a nők foglalkoztatásának növelésére. Közgazdasági kutatások bizonyítják (Bálint–Köllő, 2009), hogy a hosszabb távollét akadályozza a nők elhelyezkedését. A gyes alatti munkavállalás 2006-os engedélyezése nem növelte a kisgyermekes nők munkaerő-piaci részvételét. Egy a gyermekgondozási távolléten lévők körében készült felmérés szerint annak ellenére, hogy a megkérdezett nők 76%-ának volt korábban munkahelye, csak 35% gondolta, hogy a későbbiekben lehetősége lesz oda visszatérni, míg 32% más munkahelyet keresett. A kisgyermekes nőknek tehát nagyon nagy része érzi úgy, hogy nem talál megoldást a munkavállalás és a gyermekgondozás összeegyeztetésére. 27%-uk ennek okaként a gyermekellátó intézmények elérhetetlenségét jelölte meg. Míg 1999-ben a gyermeket vállalók több mint kétharmada három évnél rövidebb időt töltött távol a munkaerőpiactól, addig ez az idő 2002-ben már több mint négy év volt (Frey, 2002).

2009-ben több változtatás is történt e téren, amelyek részben az OECD-ajánlások<sup>15</sup> hatására, részben a gazdasági válsággal kapcsolatos intézkedéseként jelentek meg. A gyes időtartamát 2 évre csökkentették. Több ellátás igénybevétele szigorodik, például a családipótlék-jogosultság felső korhatára 23-ról 20 évre csökken, a tgyás és gyed jogosultságszerző idejének 180-ról 365 napra emelkedik. Emellett a családi pótlék összegét két évre befagyasztották. A nappali gyermekellátás területén döntés született a gyermekellátás férőhelyeinek 15-16000 fővel történő bővítéséről 2010-ig, a családi napközi finanszírozásának és szabályozásának egyszerűsítéséről, a normatív támogatás növeléséről, és új ellátási formaként bevezetésre került a családi gyermekfelügyelet. A foglalkoztatás területén a közszférában a részmunkaidős foglalkoztatás választhatóságának bevezetése, valamint a Start Plusz programban a bér és járuléktámogatás emelése jelentett változást.

Magyarország mint az Európai Unió tagja számára a Lisszaboni és Barcelonai célok elérése iránymutató a nők foglalkoztatása és a kisgyermekellátás terén: a nők foglalkoztatási rátájának 60%-ra növelése, a három év alatti gyermekek 33%-a számára férőhely biztosítása. A „Legyen jobb a gyerekeknek” stratégia és az Új Magyarország Fejlesztési Terv beépítette e célok megvalósulásának segítését.

Bölcsőde 2008-ban a települések 15-20%-án volt elérhető, 33 726 férőhellyel, ami a korosztály 10-11%-a számára biztosított ellátást. A legtöbb településen van óvoda, az általuk működtetett 325 677 férőhelyen a 3–6 évesek 85%-át tudják ellátni. Az 1990-es években megindult az ellátások sokszínűsítése, egyre több helyen rugalmas a nyitva tartás, és jelennek meg kiegészítő szolgáltatások.

A gyermekellátó rendszer fejlesztése ma is nagy kihívás. A szolgáltatók legnagyobb része közintézmény (csak 5% körüli a non- és forprofit szolgáltatók aránya). Az elmúlt években ugyanannyi férőhelyen egyre több gyereket fogadtak a szolgáltatók, így a csoportlétszámok nőttek, és a rugalmasság is megszűnt.

## A VÁLTOZÁSOK IRÁNYAI

Annak ellenére, hogy egyre nagyobb figyelem irányul a munkahelyi és a magánélet összeegyeztetésére, különösen a kisgyermekes családok esetében maradtak megoldandó feladatok. Ezek szorosan kapcsolódnak a munkaerő-piaci aktivizálás magasabb szintjéhez, a három év alatti gyermekek ellátásának bővítéséhez és a tradicionális női szerepek változásához. A Visegrádi országokban fennmaradt „kettős teher” miatt a nőknek egyszerre kell ellátniuk munkahelyi és családi kötelezettségeiket.



A munka és a magánélet jobb összehangolása érdekében a szakpolitikák közös cselekvésére van szükség. A foglalkoztatás-, a család- és az esélyegyenlőségi politikának egyaránt lépéseket kell tennie. A fejlesztésnek szem előtt kell tartania a rugalmasabb rendszerek kialakítását, hiszen a kisgyermekes szülők változatos értékrendszerrel és munkaerő-piaci pozícióval rendelkeznek. Lehetővé kell tenni, hogy a szülők választhassanak a számukra és családjuk számára leginkább megfelelő formák közül. Ez a rugalmasság megjelenhet a gyermekgondozási szabadság hosszában, az ellátások összegében és az igényekhez jobban alkalmazkodó nappali gyermekellátó rendszerben. Szorgalmazni kell az atipikus munkavállalási formák elterjedését, és ennek érdekében ösztönözni a munkáltatókat. A munkáltatók és munkavállalók elkötelezettsége önmagában még nem hozhat változást. A gyermekgondozási ellátásokat és szolgáltatásokat rugalmasan alkalmazkodóvá kell tenni (pl. fokozatos csökkentéssel részmunkaidős munkavállaláshoz kapcsolódóan). A legsürgetőbb feladat a gyermekellátó rendszer férőhelyeinek bővítése, a finanszírozás átalakítása annak érdekében, hogy az önkormányzatok és a nem kormányzati szervezetek érdekelték legyenek ezek működtetésében. A munkahelyek aktívabb bevonását segítő, a munka és a magánélet összehangolását munkahelyi szinten támogató megoldásokat terjeszteni és ösztönözni kell. A hagyományos női szerepek kötöttségei és a kettős teher elvárásának csökkentése érdekében szükséges a férfiak és nők közti családi munkamegosztás nagyobb egyensúlyának szorgalmazása.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baksay G. (2006): Hogyan töltjük egy átlagos napunkat? *Európai Tükör*, 2006. No. 4.
- Bálint Mónika – Köllő János (2009): Gyermeknevelési támogatások. *Közelkép*, 2009.
- Czibere K. (2006): Szociálpolitika. In: Szabó M. (szerk.): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon, 1990–2006*. Budapest, Rejtjel kiadó.
- Frey, M (2009): *Flexible working time arrangements in Magyarország*. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men' March 2009.
- Frey, M. (2002): A gyermeknevelési támogatásokat igénybe vevő és a családi okokból inaktív személyek foglalkoztatásának lehetőségei és akadályai. *Demográfia*, 2002. No. 4.
- Hantrais, L.: *Family Policy Matters: responding to family change in Europe*. Bristol: The Policy Press, 2004.
- Henderson, L.W. – Lee, V.E. – Birdsall W.C. (1993): *Attitudes Toward the Employment of Mothers of Preschoolers: Implications for Child Care*. Child & Youth Care Forum, 22(1), 23–42.
- Koltai, L. – Vucskó, B. (2007): *A munka és magánélet összeegyeztetését segítő és gátló tényezők Magyarországon*. Budapest Esély.
- Pongrácz Tiborné (2009): A párkapcsolatok jellegzetességei. In: *Demográfiai portré 2009. Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. Budapest, KSH Népeségtudományi Intézet, pp. 9–17.

### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A cikk Korintus Mihályné közreműködésével készült, aki társszerzője is a bevezetőben jelzett projekt keretében íródott angol nyelvű tanulmánynak.
- <sup>2</sup> A World Values Survey 42 országban készül azonos módszertan alapján. Az egyes kérdezési hullámokban (amelyek jellemzően ötévente követik egymást) országonként minimum 1000 kérdőív felvétele történik meg. Emellett interjúk is készülnek. A legutolsó kérdezési hullámban mintegy 90 000 interjú készült, és országonként átlagosan 1300 kérdőív került kitöltésre.
- <sup>3</sup> Forrás: KSH-adatbázis.
- <sup>4</sup> Az OECD 2007-ben ajánlásokat fogalmazott meg Magyarországnak, többek közt az egyedülállóan hosszú gyermekgondozási idő 12 hónapra csökkentését.

K O R I N T U S M I H Á L Y N É

Gyermekgondozási szabadságok: európai körkép<sup>1</sup>

## BEVEZETÉS

A gyermekgondozási szabadságok időtartama, a kapcsolódó juttatások mértéke és a családon kívüli napközbeni gyermekellátás rendszerének kiépítettsége, rendelkezésre állása az utóbbi időben sokat foglalkoztatja Európa döntéshozóit és lakosságát. Az érdeklődést elsősorban az európai foglalkoztatási startégia<sup>2</sup> indukálta, amelynek – többek közt – célkitűzése, hogy a nők foglalkoztatási aránya elérje a 60%-ot. Azonban nem elhanyagolható a demográfiai megújuláshoz kapcsolódó stratégiai célok szerepe sem, mivel 2006 óta ezek is konzekvensen megjelennek az EU hivatalos dokumentumaiban.<sup>3</sup> A munka és a családi élet összeegyeztetésének és a népesedési célok elérésének legfontosabb eszközei a gyermekgondozási szabadságok, a napközbeni gyermekellátás intézményei és a teljes időstől eltérő, a gyermekes családok igényeihez jobban igazodó rugalmas, atipikus munkavállalási formák. A jelen tanulmány ezek közül kiemelten a kisgyermekes szülők számára biztosított gyermekgondozási szabadságok sokféleségét kívánja bemutatni egy európai körkép keretében.

## GYERMEKGONDOZÁSI SZABADSÁGOK EURÓPÁBAN

Nincs konszenzus a szülőknek gyermekük gondozásához, neveléséhez biztosított szabadságok időtartamáról és pénzübeli támogatásának szintjéről, csakúgy, mint a fizetett gyermekgondozási szabadság és az intézményes napközbeni gyermekellátás optimális arányáról (Korintus, 2009). A két végletet a rövid, de jól fizetett időszak mellett érvelők (női munkavállalást propagálók) és a hosszabb, a gyermek fejlődését jobban megalapozni hivatott időszak mellett érvelők képviselik Európa-szerte. Nemzetközi tapasztalatok azonban arra utalnak, hogy azoknak az országoknak jobb a gazdasági helyzete, ahol a szülőket munkahelyi kötődésük megtartására ösztönzik, és ebben a megközelítésben alakítják ki a gyermekgondozási szabadságok és a napközbeni gyermekellátások rendszerét (OECD–OKI, 2001).

A gyermekgondozási szabadságok rendszere három elemre bontható, amelyek általában egymást követik: anyasági, apasági és szülői szabadságra. Értelemszerűen az anyasági szabadságra az édesanyák, az apasági szabadságra az édesapák jogosultak, a kivételes esetektől eltekintve. A szülői szabadság a minkét szülő által – különböző kritériumok alapján – igényelhető időszakot jelenti az anyasági szabadság lejártát követően.

Az EU tagországokban az említett szabadságok idejét és a kapcsolódó pénzübeli támogatásokat tekintve jelentős eltéréseket látunk. Bár léteznek uniós direktívák, amelyek a minimum sztenderdeket határozzák meg,<sup>4</sup> ezek nem korlátozzák, hogy a minimumokon felül egy-egy ország milyen hosszú és milyen feltételekkel támogatott lehetőséget határozzon meg a szülők számára. Mint ahogy arról sem rendelkeznek, hogy a szabadság teljes idejére jár-e pénzübeli támogatás, és mennyi, illetve, büntethetők-e azok a vállalatok, amelyek nem biztosítják azokat dolgozóik számára.

## Anyasági szabadság

Az anyasági szabadságot eredetileg az édesanya és az újszülött egészsége és jóléte védelmében vezették be, ezért még ma is általában csak nők jogosultak rá a szülést közvetlenül megelőző és az azt követő időszakban. Kivételt képez Lengyelország, Portugália és Spanyolország, ahol az anya e szabadság egy részét átadhatja az apának, vagy megoszthatja vele. A tanulmányban vizsgált országok mindegyikében van anyasági szabadság, általában 14-20 hét időtartamra, a jogosult korábbi fizetésének 70-100%-ával társítva. Csehországban 28 hétig, Írországból 42 hétig, az Egyesült Királyságban pedig 52 hétig maradhatnak otthon ilyen jogcímen az édesanyák. Norvégiában, Portugáliában és Svédországban az anyasági szabadság nem különül el megnevesítve a szülői szabadságtól.

## Apasági szabadság

Apasági szabadságnak azt az időperiódust nevezik, amelyre csak az apa jogosult, röviddel a gyermek születése után, hogy segíteni tudjon az anyának a kezdeti, nehezebb időszakban. A hossza általában 2-5 nap, és az anyasági szabadság alatt kapható pénzügyi támogatás szabályai vonatkoznak rá. Kivétel ez alól Finnország, ahol 18 nap, Szlovénia, ahol 90 nap, és Spanyolország, ahol 15 nap az apasági szabadság, valamint Portugália, ahol az apáknak kötelező kivenni a rendelkezésre álló 10 napot.

Több országban (pl. Izland, Norvégia, Svédország) összemosódik az apasági és a szülői szabadság. Izlandon a 9 hónap gyermekgondozási szabadságból 3 hónap az anya, 3 hónap az apa, míg a további 3 hónap bármelyikük által igénybe vehető. Ilyen értelemben tehát nincs nevesítve apasági szabadság, de az apa a 9 hónapos időszak alatt három hónapot bármikor otthon maradhat. Norvégiában közvetlenül a szülés utáni időszakban van két hét apasági szabadság, majd további hathetes apa-kvóta, a szülői szabadság olyan részeként, amit csak az apa vehet igénybe. Svédországban 10 nap az apasági szabadság, és további 60 nap az apa-kvóta. Az apasági szabadság a huszonegy áttekintett ország közül hétben semmilyen formában nem létezik (ld. 2. táblázat).

A férfiak hozzáállását és véleményét a gyermekgondozásra igénybe vehető szülői szabadságról az Eurobarometer (2004) egyik felmérése térképezte fel az EU akkori 15 országában. Ennek eredményei szerint a megkérdezett 2819 férfi 75%-a tudott erről a szabadságról, legtöbben (97%) Svédországban, legkevesebben Írországból és Portugáliából (57-57%). A válaszolók 84%-a nem vette igénybe, és nem is tervezte kihasználni ezt a lehetőséget. A legtöbben azért, mert még nem létezett, amikor a gyermekük kicsi volt, de sokan úgy gondolták, hogy anyagi okok miatt nem engedhetik meg maguknak. Majdnem ugyanilyen arányban vélekedtek úgy, hogy a szülői szabadság inkább az anyák számára megfelelő. Moss (2008) szerint azonban fontos az apasági szabadság igénybevételének tágabb értelmezése, a férfiak szülői felelősségvállalásának növekedése tükrében kell gondolkodni róla.

## Szülői szabadság

Egy 2010. évi direktíva<sup>5</sup> alapján az EU-tagállamoknak a korábbi három hónappal szemben legalább négy hónap szülői szabadságot kell biztosítani mindkét szülő számára annak érdekében, hogy gondoskodni tudjanak a kisgyermekről. Ezt az időt az anya és az apa általában megoszthatja egymás közt, és rugalmasabban vehető igénybe, mint akár az anyasági, akár az apasági szabadság. A megvalósításra többféle variációt találunk.

- Belgiumban, Lengyelországban, Németországban, Portugáliában és Svédországban a gyermek adott életkoráig a szülők saját döntésük szerint bármikor kivehetik, részben vagy egészben.
- Észtországban, Görögországban, Izlandon, Lengyelországban, Spanyolországban és Svédországban a szülők választhatnak, hogy folyamatos időszakként, vagy több kisebb szakaszban veszik igénybe.

- Franciaországban, Németországban, Portugáliában és Svédországban teljes idős vagy részidős ellátás-ként is használhatják, vagyis kombinálni lehet a részidős munkát és a részidős szülői szabadságot.
- Ausztriában, Csehországban, Dániában, Németországban és Norvégiában lehetőség van hosszabb ideig otthon maradni a gyermekkel kevesebb pénzbeli támogatás mellett, vagy rövidebb ideig több juttatással.
- Finnországban, Görögországban, Hollandiában, Írországon, Németországban, Olaszországban további szabadságos napok járnak ikerszületés esetén.
- Észtországban, Magyarországon és Szlovéniában a jogosultságot a biológiai szülőkön kívül mások is megkaphatják.
- Az Egyesült Királyság nemcsak a hosszú anyasági szabadsággal tűnik ki az országok közül, hanem a szülői szabadság szabályozásával is. Ilyen jogcímen csak a minimum időszak (2009-ben 3 hónap) vehető igénybe az anyasági szabadság után, de évente négy hétre korlátozva (vagyis nem egyben a 3 hónap).

Az 1. táblázatban az országok egyfajta rangsorolása azt mutatja, hány hónapig lehet igénybe venni gyermekgondozási szabadságot (anyaságit, apaságit és szülőit együttesen), a jogosult korábbi keresetének legalább kétharmadát kitevő pénzbeli támogatás mellett. Jól látszik, hogy az országok többségében 4 hónap és egy év közötti időszakot fedez az ilyen mértékű, jövedelemtől függő támogatás. A legrövidebb ez az idő – kevesebb mint 2 hónap – az Egyesült Királyságban, a leghosszabb pedig Magyarországon, ahol 25 hónapot tesz ki. Azokban az országokban, ahol 4-6 hónap a lefedett időszak, az anyasági szabadsághoz kötődik a kifizetés.

### 1. táblázat

**A korábbi kereset legalább 2/3 részével fizetett gyermekgondozási szabadság ideje, 2008**

Ország	Hónapok száma
Egyesült Királyság	1,5
Ausztria, Belgium, Hollandia, Franciaország, Spanyolország	4
Lengyelország, Olaszország	4,5
Írország	6
Csehország, Portugália	6,5
Görögország	5*, 11**
Izland	9
Finnország	11
Dánia	12
Norvégia, Szlovénia	12,5
Svédország	13
Észtország, Németország	15
Magyarország	25

\* magánszektor; \*\* közszféra

Forrás: Moss, 2009

A 2. táblázat egy másfajta csoportosítás szerint azt mutatja, hogy a felsorolt 21 európai országban összesen hány hónap gyermekgondozási szabadságot vehetnek ki a szülők. A teljes időtartam magában foglalja az anyasági, az apasági és a szülői szabadságok lehetséges leghosszabb idejét hónapokban kifejezve. A második oszlop azoknak a hónapoknak a számát jelzi, ameddig a gyermekgondozási szabadsághoz valamilyen mértékű pénzbeli támogatás is járul, míg a harmadik azt, hogy létezik-e ezen belül apasági szabadság. Amíg az 1. táblázat az aránylag magasan fizetett, jövedelemhez kötött szabadságos hónapokat mu-

tatja, addig a 2. táblázat figyelembe vesz minden mértékű pénzbeli támogatást, így az egészen alacsony fix összegűeket is.

## 2. táblázat

**Jogszabály által biztosított gyermekgondozási szabadságok néhány országban, 2008**

Ország	Gyermekgondozási szabadságok teljes időtartama hónapokban kifejezve	Kapcsolódó pénzbeli támogatás ideje hónapokban kifejezve	Apasági szabadság
Ausztria	24	24	nincs
Belgium	9,5	9,5	van
Csehország	36	36	nincs
Dánia	11	11	van
Egyesült Királyság	18	9	van
Észtország	36,5	36	van
Finnország	37,5	37,5	van
Franciaország	36,5	36,5	van
Görögország	15*, 48**	8*, 3**	van*, nincs**
Hollandia	14,5	2,5	van
Írország	16	5,5	nincs
Izland	15	9	van
Lengyelország	36	36	nincs
Magyarország	36	36	van
Németország	36	16	nincs
Norvégia	36,5	12	van
Olaszország	13,5	13,5	nincs
Portugália	36,5	12,5	van
Spanyolország	36	3,5	van
Svédország	36,5	16,5	van
Szlovénia	14	11,5	van

\* magánszektor; \*\* község

Forrás: Moss, 2009.

A gyermekgondozásra igénybe vehető szabadságok teljes időtartama szerint három nagy csoportba oszthatók az országok. Az első csoportba sorolhatók a 12 hónapot vagy annál rövidebb időt biztosítók: Belgium és Dánia. A másodikba azok, ahol a teljes időtartam 13 és 24 hónap közé esik. Ide hét ország tartozik: Ausztria, az Egyesült Királyság, Hollandia, Írország, Izland, Olaszország és Szlovénia. A harmadik csoportba, ahol 25 hónap feletti lehetőséget adnak a szülőknek gyermekeik otthoni neveléséhez, 12 ország kerül: Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország és Svédország. Érdekes megjegyezni, hogy ebbe a kategóriába nem csak volt szocialista országok kerültek, amelyeket több irányból ért kritika a hosszú gyermekgondozási szabadság miatt.

Másképpen alakul a kép, ha csak a fizetett szabadságok időtartamát vesszük figyelembe. Azokban az esetekben, ahol a gondozási szabadságok teljes időtartama meghaladja a fizetett hónapok számát, értelemszerűen fizetés nélküli szabadságról van szó a különbséget kitevő hónapok idején.

Az áttekintett országok többségében csak 12 hónapig vagy annál kevesebb ideig jár pénzbeli támogatás is, így Belgiumban, Dániában, az Egyesült Királyságban, Görögországban, Hollandiában, Izlandon, Írországban, Norvégiában, Spanyolországban, Szlovéniában. Görögországban a község dolgozói esetében, valamint Írországban és Spanyolországban még hat hónapnál is rövidebb ez az időszak.

A második csoportba sorolhatók azok az országok, ahol a 13 és 24 hónap közti időszakra jár pénzbeli támogatás a szabadsággal együtt. Ausztria, Németország, Olaszország, Portugália és Svédország tartozik ide.

A harmadik csoportot, ahol a támogatott időszak meghaladja a 25 hónapot, nagyrészt a volt szocialista országok alkotják: Észtország, Csehország, Lengyelország, Magyarország. Rajtuk kívül itt találjuk Finnországot és Franciaországot.

Összesen kilenc országban jár valamennyi pénzbeli támogatás az igénybe vehető gyermekgondozási szabadságok teljes idejére. Ezek közül négy országban – Ausztriában, Belgiumban, Dániában és Olaszországban – 24 hónapnál rövidebb ez a periódus, Csehország, Finnország, Franciaország, Lengyelország és Magyarország<sup>6</sup> esetében pedig a leghosszabb, 36 hónapig, vagy még tovább tart.

A kirajzolódó kép tehát azt mutatja, hogy a 21 ország többségében (12-ben) 25 hónapnál hosszabb az igénybe vehető gyermekgondozási szabadság teljes időtartama, míg ha a pénzbeli támogatás szerint csoportosítunk, akkor az országok többsége (11) csak 12 hónapig, vagy annál rövidebb ideig biztosítja azt. Csupán Görögország (a közsférában dolgozóknak biztosított lehetőségek tekintetében), Norvégia és Spanyolország mindkét kategóriában szerepel, ami azt jelenti, hogy ezekben az országokban a leghosszabb a pénzbeli támogatás lejártá után fizetés nélkül továbbra is igénybe vehető időszak.

## Igénybevétel

A fizetett gyermekgondozási szabadságok igénybevételéről csak részleges információk állnak rendelkezésre, ami lehetetlenné teszi a szisztematikus nemzetközi összehasonlítást. Csak az északi államok gyűjtenek részletes adatokat az igénybe vevők neme, foglalkozása és iskolai végzettsége szerint. A fizetés nélkülik tekintetében teljes az adathiány. A vonatkozó adatgyűjtés hiányosságai miatt azt sem lehet pontosan tudni, hogy a szülők hány százaléka jogosult az adott szabadságra és ellátásra. Becslések szerint több ország esetében is úgy tűnik, hogy jelentős a kimaradók aránya. A jogosulatlanság okai közt szerepelnek pl. a vállalkozói státusz, a határozott idejű szerződéses munkaviszony, illetve más, a korábbi munkaviszonyhoz kötődő kritériumoknak való meg nem felelés.

Az ismert adatok tükrében úgy tűnik, hogy az anyasági szabadságot az arra jogosult anyák teljes mértékben kihasználják. (Kivéve pl. Angliában, ahol az „általános” anyasági szabadság idejét még követi egy fizetés nélküli szabadságos időszak is. A legtöbb édesanya jóval ez utóbbi lejártá előtt visszatér a munkába, viszont még igénybe veszi a három évre elosztott három hónap szülői szabadságot.) A fizetett szülői szabadsággal is hasonló a helyzet. A pénzbeli ellátással nem járó szülői szabadságokról ugyan nincsenek adatok, de valószínűsíthető, hogy illet kevesen vesznek igénybe. Ahol a szülői szabadságra az anyák is és az apák is jogosultak, ott – kevés kivétellel – általában az anyák maradnak otthon a gyermekkel. Azonban amikor a szülői szabadság egy meghatározott ideje elveszne, ha az apa nem venné igénybe, és a pénzbeli kompenzáció aránylag magas, akkor magasabb az apák részvétele is. Ugyanakkor Dániában, Finnországban, Franciaországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban az apák legalább kétharmada igénybe veszi az apasági szabadságot (Moss, 2009).

## NAPKÖZBENI KISGYERMEKELLÁTÁS

A gyermekgondozási szabadságokat és a hozzájuk kapcsolódó támogatásokat soha nem szabad önmagukban tanulmányozni. A gyermekgondozási szabadságokra való jogosultság, a kapcsolódó pénzbeli támogatás feltételei és mértéke, az igénybevétel, illetve a munka világába való visszalépés lehetőségei és nehézségei vagy rugalmassága, a rendelkezésre álló napközbeni gyermekellátási lehetőségek elérhetősége, az igénybevételre való jogosultság, a megfizethetőség, az igényekhez való igazodás mind olyan tényezők,



amelyek jelentősen befolyásolják a gyermekek gondozásával, nevelésével kapcsolatos döntéseket, ugyanakkor országonként változó feltételeket teremtenek a szülők számára.

Egyes országokban a gyermekellátási férőhelyek általánosan elérhetővé válnak a gyermekgondozási szabadság lejártával, így pl. Dániában, Norvégiában és Svédországban, ahol az egyéves jól fizetett szabadság után könnyen el lehet helyezni a gyermeket napközbeni ellátást nyújtó intézményben. A dolgozó szülők igényeit tehát megfelelően kiszolgálják a kialakított rendszerek. Megjegyzendő azonban, hogy ezekben az országokban nemcsak a dolgozó szülők gyermekei, hanem minden gyermek jogosult az ellátásra. Vannak olyan államok, ahol a hosszú gyermekgondozási szabadság mintegy az intézményi férőhelyek alternatívájaként szolgál. Így van ez pl. Magyarországon, Csehországban és Lengyelországban. Más szempontból nézve Franciaországban, Németországban, Magyarországon és Spanyolországban a gyermekgondozási szabadság leteltével a háromévesnél idősebb gyermekek számára bőségesen áll rendelkezésre férőhely.

Az Európai Bizottság 2008. évi beszámolója a barcelonai célok megvalósulásáról (CEC 2008) azt tükrözi, hogy néhány ország kivételével az EU-tagok többsége e célokat nem tudta elérni, vagyis, nem tud helyet biztosítani a 0–3 éves gyermekek 33%-a, és a 3–6-7 éves gyermekek 90%-a számára napközbeni ellátást nyújtó intézményben. Különösen igaz ez a 3 évesnél fiatalabbak tekintetében. Az ő esetükben csak Finnország, Dánia, Svédország, Hollandia és Belgium tesz eleget a kívánalmaknak. A legrosszabb a helyzet – többek közt – Magyarországon, Csehországban, Lengyelországban és Ausztriában, ahol az adott életkori csoport kb. 10%-a számára van férőhely.

Az idősebb gyermekeket tekintve jobbak a mutatók, bár a részükre biztosított szolgáltatás gyakran csak félnapos, amennyiben nem a teljes napos ellátás a cél, hanem az iskolára való felkészítés. Ilyenkor az intézmények csupán a szülő részidős munkavállalását segítik. A háromévesnél idősebb gyermekek számára biztosított férőhelyeket illetően Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Spanyolország, Olaszország, Svédország és Írország teljesítette túl a kitűzött 90%-ot. A többség 70% feletti lefedettséggel rendelkezik. Ugyanakkor összességében a statisztikák szerint az intézménybe járó gyermekek fele csak részidős ellátásban részesül.

## ÖSSZEGZÉS

Az utóbbi évek tendenciái alapján megállapítható, hogy folyamatos változás zajlik a kisgyermeknevelés támogatását célzó elgondolások és intézkedések terén<sup>7</sup>. A gyermekgondozási szabadságok sok országban kerültek viták középpontjába. A teljes rendszer áttekintését tűzték napirendre a közelmúltban pl. Izlandon, Csehországban és Németországban. Másutt – említhetjük Belgiumot – több rugalmasságot igyekeztek a rendszerbe építeni, hogy a szülőknek nagyobb választási lehetőséget biztosítsanak; ugyancsak Belgiumban, valamint Hollandiában a vállalkozók részére is jogosultságot teremtettek. Volt viszont, ahol éppen az otthon tölthető időszakhoz kapcsolódó pénzbeli támogatás időtartamát csökkentették, így pl. Magyarországon; Izlandon a gazdasági válság következményeként leszállították a jövedelemhez kötődő pénzbeli támogatás plafonját, Észtországban pedig megszüntették az apasági szabadsághoz kapcsolódó kifizetéseket.

Ez utóbbi esetek kivételével a gyermekgondozási rendszerben történt változások a nem túl hosszú, de a kieső kereseteket magas szinten pótló szabadságok irányába mutatnak. A cél az, hogy ne csak az otthonmaradás és a teljes idős munkavállalás között kényszerüljenek választani a családok, hanem sokszínű, rugalmas ellátások és szolgáltatások segítsék a gyermeknevelést.

## IRODALOM

- CEC (2008), Report on the implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children. Brussels: Commission of the European Communities, COM (2008) 638.  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13978.en08.pdf>  
 Council Directive 92/85/EEC <http://www.ueanet.com/facts2/pdf/92-85-en.pdf>  
 Council Directive 96/34/EC <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0034:EN:HTML>  
 Council Directive 2010/18/EU <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:EN:PDF>  
 Eurobarometer (2004), Europeans' attitudes to parental leave, Special Eurobarometer 189/-Wave 59.1, European Opinion Research Group EEIG, European Commission.  
 European Commission (2006), The Demographic Future of Europe - from Challenge to Opportunity, Communication from the Commission, Brussels, COM(2006) 571final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:EN:PDF>  
 European Commission (2008), Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society, SEC(2008) 2911; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16320.en08.pdf>  
 European Commission (2008d), Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe, Communication from the Commission, Brussels, COM (2008) 412.  
[http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/MainIssues/Health/2008/crossborder\\_healthcare/GB-renewed\\_social\\_agenda.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Health/2008/crossborder_healthcare/GB-renewed_social_agenda.pdf)  
 Korintus Mihályné (2009): A gyermekgondozási szabadsággal kapcsolatos kérdések Magyarországon és az Európai Unió néhány államában. In: Nagy Ildikó – Pongrácz Tiborné (szerk.): *Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről, 2009.* TÁRKI –Szociális és Munkügyi Minisztérium.  
 Moss, P.: (2008): Making parental leave parental: an overview of policies to increase fathers' use of leave. In: Moss, P. – Korintus, M. (2008): *International Review of Leave Policies and Related Research, 2008*, Employment Relations Research Series No. 100, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, UK, 2008. pp. 79–84.  
 Moss, P. – Korintus, M. (2008): *International Review of Leave Policies and Related Research, 2008*, Employment Relations Research Series No. 100, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, UK.  
 Moss, P. (ed.) (2009): *International Review of Leave Policies and Related Research 2009*. Employment Relations Research Series no. 102, London (UK): Department for Business Innovation & Skills.  
 OECD – OKI (2001): *Biztos alapokon. Kisgyermekkorú nevelés és gondozás.* Párizs–Budapest, OECD – Országos Köznevelési Intézet.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az európai tendenciák az *International Review of Leave Policies and Related Research* 2008. évi (Moss and Korintus, 2008) és 2009. évi kötete (Moss, 2009) alapján kerülnek bemutatásra, amelyben az európai országok közül 21-ről találhatók részletes információk. Közülük 19 tagja az Európai Uniónak. A kötet fejezeteit minden évben a Leave Policies and Research Network tagjai aktualizálják, amelynek Korintus Mihályné 2004 óta a tagja. Bővebben a [www.leavenetwork.org](http://www.leavenetwork.org) oldalon.
- <sup>2</sup> Lisszaboni Növekedési és Foglalkoztatási Stratégia.
- <sup>3</sup> European Commission (2006), The Demographic Future of Europe – from Challenge to Opportunity, Communication from the Commission, Brussels, COM(2006) 571final; European Commission (2008), Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society, SEC(2008) 2911; European Commission (2008d), Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe, Communication from the Commission, Brussels, COM (2008) 412.
- <sup>4</sup> A Council Directive 92/85/EEC és a Council Directive 96/34/EC minimum szüneteket állapít meg az anyasági és a szülői gyermekgondozási szabadságok tekintetében. A Council Directive 2010/18/EU a szülői szabadságra vonatkozó minimumokat mindkét szülő számára háromról négy hónapra terjesztette ki.
- <sup>5</sup> Council Directive 2010/18/EU.
- <sup>6</sup> Az adatok a 2008-as évről vonatkoznak. Magyarországon a 2010. április 30-a után születő gyermekek után járó jogosultsági idő háromról két évre csökken. Vagyis a pénzbeli támogatás akkor megszűnik, az anya fizetés nélküli szabadságon maradhat ott-hon gyermekével a harmadik évben.
- <sup>7</sup> Lásd a Leave Policies and Research Network tevékenységét és publikációit, pl. Moss and Korintus, 2008, Moss, 2009.

K O L T A I L U C A

## Babázó apák

## BEVEZETÉS

A nők családi szerepeinek átalakulása immár több mint százéves folyamat. Az elmúlt évtizedekben megindult a férfiak, apák szerepének újragondolása is, bár ez a folyamat lassúbb, és jelenleg szűkebb körben érezteti hatását. Mindamellett egyre nagyobb azoknak a száma, akik az apák gyermeknevelésben betöltött szerepének erősödését támogatják. A hagyományos családmodellek mellett újak megjelenése, a nők munkaerő-piaci részvétele mindinkább abba az irányba mutat, hogy a férfiaknak is egyenlő arányban kell részt vállalniuk a háztartási kötelezettségek terén és a szülői feladatok ellátásában. A gyermekszületés fontos esemény egy család életében. Az, hogy melyik szülő vállalja fel az újszülött gondozását, és vonul vissza a háztartáson kívüli munka világából, meghatározó lehet a család későbbi munkamegosztása szempontjából is. Így nagyon fontos, hogy a gyermekgondozási szabadságok rendszere hogyan nyújt lehetőséget a munkák nemek közti egyenlőbb elosztására, hogyan ösztönzi az apákat intenzívebb részvételre a gyermekekről való gondoskodás terén. A tanulmányban a nemzetközi trendek és néhány ország gyakorlata kapcsán mutatom be az apák szerepvállalását ösztönző gyermekgondozási szabadságok lehetőségeit.

## NEMZETKÖZI TRENDEK

A nők egyenlősége és munkaerő-piaci esélyeinek növelése szempontjából egyre nagyobb hangsúlyt kap a nemek közti jobb feladatmegosztás és a gyermekneveléssel járó terhek egyenletesebb elosztása. Egyre kevésbé kérdéses az apák szerepének fontossága a kisgyermek nevelésében. Sok országban vezettek be olyan gyakorlatot, amely azt a célt szolgálja, hogy a gyermekgondozási szabadság mind nagyobb részét az apák vegyék igénybe.

2008-ban a demográfiai válságról szóló jelentés került az Európa Parlament elé (Demography Report, 2008). A jelentés szerint az apaság védelme érdekében javítani kell az európai jogi szabályozást. Ezért felkérték az Európa Bizottságot, hogy készítsen olyan ajánlásokat az Európai Unió tagországai számára, amelyek az apasági szabadsághoz való jog bevezetésével támogatnák az apák családi életben való részvételét. Az EP erősítené az apák gyermekneveléshez és gyámsághoz való jogát szétköltözés vagy válás esetén is. A jelentés felszólítja a tagállamokat, hogy minimum két hét apasági szabadságot biztosítsanak. Magyarországon ez jelenleg csupán 5 nap.

Az elmúlt évtizedekben a legtöbb OECD-országban bevezették az apasági szabadságot, amely többnyire a gyermek születését közvetlenül követő rövidebb időszakra vonatkozik (2–10 munkanap), csak az apák vehetik igénybe, és a folyósított támogatási összeg jellemzően az anyasági szabadságéval egyezik. A gyermekgondozási szabadság a legtöbb országban már megosztható a szülők közt, ha nem is a teljes

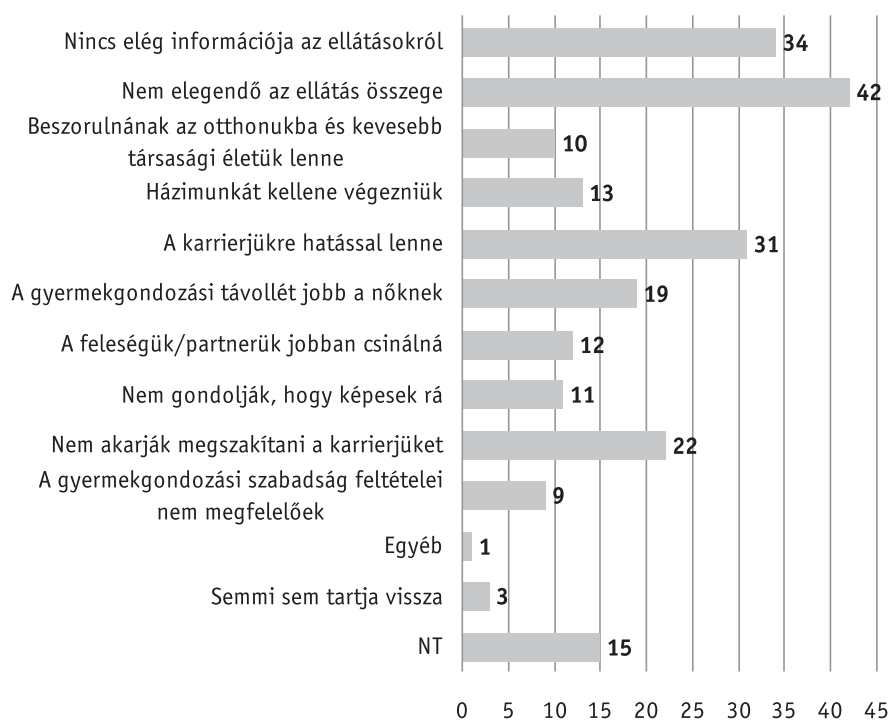
időszakban, de annak jelentős részében a szülők szabadon dönthetnek, hogy melyikük marad otthon a gyermekkel. A döntési szabadság ellenére legtöbbször a nők veszik igénybe ezt a lehetőséget. Egyre több országban vezetnek be olyan rendszert, amely individualizált elemeket is tartalmaz, azaz a gyermekgondozási szabadság olyan formáját, amely nem adható át a másik szülőnek. Az „apa-hónapok” bevezetésének célja az, hogy ösztönözze az apákat: vállaljanak nagyobb részt a gyermekgondozási feladatokban. A rendszereknek ugyancsak célja, hogy csökkentse az anyák munkahelyi távollétének idejét, ezzel javítva munkaerő-piaci pozíciójukat.

Az izlandi példát ma már az egyik leginnovatívabb kezdeményezésnek tekintik a szakértők. Itt a gyermekgondozási szabadság három, egyenként három hónapos periódusra oszlik, ebből egyet-egyet az apák, ill. anyák át nem adható módon vehetnek igénybe, egyet pedig választásuk szerint az egyikük. Az Európai Parlament nőjogi bizottsága is aktívan foglalkozott a kérdéssel, olyan irányelv elfogadását sürgették, amely többek közt minden tagállamban kötelezővé tenné a kéthetes apasági szabadságot.

2003-ban folyt olyan kutatás, amely az európai államokban a férfiak véleményét kérdezte arról, mi tartja vissza őket a gyermekgondozási szabadság igénybevételétől. Az akkori európai uniós tagállamokban legtöbben (42%) úgy gondolták, hogy az ellátások alacsony összege a legfőbb korlát, emellett az információk hiányát (34%), a távollét hatását a karrierjükre (31%) jelölték meg a legtöbben. Kisebb súllyal jelent meg az okok között, hogy a munkától való távollét jobb a nőknek (19%), illetve ők jobbak a gyermekgondozásban (12%); hogy a férfiaknak házimunkát kellene végezniük a gyermek gondozása mellett (13%); továbbá, hogy nem lennének képesek a gondozásra (11%), illetve, hogy ennek társasági életük látná kárát (10%).

### 1. ábra

**Mi tartja vissza a férfiakat attól, hogy gyermekgondozási szabadságot vegyenek igénybe?**



Forrás: Europeans' attitudes to parental leave.

Egy 2008-ban készült európai felmérés során a válaszadók 40%-a szerint ösztönözni kellene az apákat, hogy nagyobb mértékben vegyék igénybe a gyermekgondozási szabadság rendszerét, és maradjanak otthon gyermekeikkel (Eurobarometer, 247).

## A MAGYARORSZÁGI HELYZET

Magyarországon is több olyan ellátás van (gyed, gyes), amelyet az apa is igényelhet bizonyos feltételekkel. Bevezették az ötnapos apasági szabadságot is, amelyet kötelezően csak az apák vehetnek igénybe. Gyermekgondozási szabadsággal kapcsolatos ellátást (gyes, gyed) évente mintegy 250 000-en vesznek igénybe (2005-ben 246 200 fő, 2007-ben 245 300 fő). 2005-ben az igénybevevők 95,5%-a, míg 2007-ben 95,9%-a nő volt. Vagyis a férfiak aránya a gyermekgondozási szabadságot igénybe vevők közt kis csökkenéssel még mindig 5% alatt van. A csökkenés oka a gyes-szabályozás módosítása lehetett, amely engedélyezi a teljes időben történő munkavállalást a folyósítás alatt. Így azok a kisgyermekes nők, akik elhelyezkedtek, továbbra is saját jogon veszik igénybe az ellátást azokban az esetekben is, amikor esetleg az apa nem dolgozik.

### 1. táblázat

**Munkavállalási korú inaktívak számának változása 2005–2007 között**

Ellátás típusa	2005			2007			Nők aránya	
	Férfi	Nő	Együtt	Férfi	Nő	Együtt	2005	2007
Gyes/ gyed	11,0	235,2	246,2	10,0	235,3	245,3	95,5	95,9
Gyet	-	47,1	47,1	-	45	45	100	100
Tanuló	369,6	365,9	735,4	410,2	422,3	832,5	49,8	50,7
Nyugdíjas	339,3	314,9	654,2	342,8	354,2	697,0	48,1	50,8
Egyéb	139,1	252,0	391,2	109,9	218,1	328,0	64,5	66,5
Összesen	859,0	1215,1	2074,1	872,9	1274,9	2147,8	58,6	59,4

Forrás: Frey, 2009.

## NEMZETKÖZI PÉLDÁK

### A német reform

Amikor 1986-ban Nyugat-Németországban bevezették a gyermekgondozási távollétet, ennek elsődleges célja az volt, hogy az anyákat ösztönözze arra, hogy gyermekük első éveit otthon töltsék. A távollét ideje akár három évet is elérhetett, amelyből 24 hónapig egyösszegű fix (307 euró/hó) juttatás is járt. Az igénybe vevők munkát is vállalhattak, de csak heti 19 órát meg nem haladó mértékben. A bevezetett rendszer elismerte a dolgozó szülők terheinek növekedését a gyermekvállalással, de azon az elképzelésen alapult, hogy a gyermekekről való gondoskodás alapvetően a nők feladata. Az ellátás az apák számára is igénybe vehető volt, de kevésbé bizonyult ösztönzőnek, így többnyire továbbra sem az apák maradtak otthon a gyermekekkel.

Emellett egyéb problémák is érzékelhetőek voltak: az egyösszegű kifizetés és a rendszer rugalmatlansága nem alkalmazkodott a különböző foglalkoztatási helyzetű és jövedelmű szülők igényeihez. Nem volt lehetőség arra, hogy az első három évnél hosszabb idejű ellátást vegyenek igénybe, nem kezelte a tartósan beteg gyerekek problémáit. A rendszert olyan családokra szabták, ahol az apa az elsődleges kenyérkereső. Bevezetésének hatására az anyák foglalkoztatási rátája drasztikusan lecsökkent.

Tizenöt év elteltével, 2001-ben, új rendszer lépett életbe Németországban, amelynek célja az volt, hogy rugalmasabb lehetőségeket biztosítson a kisgyermeket nevelőknek. A távollét utolsó 12 hónapja fokozatosan is igénybe vehető lett a gyermek nyolc éves koráig. A szülők megosztva, akár egy időben is igénybe vehetik azt. A részmunkaidős foglalkoztatásnak is tágult a kerete, akár 30 órában is vállalhatnak munkát a szülők.

Az új rendszerrel a szülők választási lehetőségei gyarapodtak. Dönthettek például a hosszabb ideig tartó alacsonyabb összegű (havi 300 euró 24 hónapig), vagy a rövidebb ideig tartó, magasabb összegű ellátás (havi 450 euró 12 hónapig) mellett. Ez az úgynevezett „takarékos megoldás” a munkaerőpiacra történő gyorsabb visszatérést hivatott ösztönözni. Mindemellett a változások egy fontos kérdést érintetlenül hagytak, mégpedig a pénz kérdését. A szülők egyösszegű támogatást kaptak, amely nem függött a korábbi keresetüktől, így az ellátás nem pótolta a gyermekvállalással kieső fizetést.

A 2001-es változtatások ugyan rugalmasabbá tették az ellátások igénybevételét, mégis kevésbé hatottak a nemek közti jobb munkamegosztásra. A gyermekgondozási távollétet valamilyen mértékben igénybe vevő férfiak aránya csak picit emelkedett (3% körülire), az anyáknak szinte mindegyike a teljes 24 hónapos ellátást vette igénybe. Bebizonyosodott, hogy nem térnek vissza hamarabb az anyák a munkaerőpiacra, és a férfiak sem vállalnak nagyobb részt a gyermeknevelési szabadságok igénybevételében. Ezeknek a tapasztalatoknak a hatására új ellátási formát vezettek be 2007-ben, az úgynevezett „Elterngeld”-et, amely jövedelemfüggő lett; a szülők számára a korábbi fizetésük 67%-ában állapították meg az ellátás mértékét. A folyósítás időtartama lecsökkent a korábbi 24 hónapról 12 hónapra, de fennmaradt a választási lehetőség, amely alapján 24 hónapra is kérhető az ellátás megállapítása, de így az összeg csak a szülő jövedelmének 1/3-a. Ugyancsak bevezetésre kerültek az „apa-hónapok”, ami lehetővé tette a távollét meghosszabbítását két hónappal, amennyiben azt az apa veszi igénybe.

A reform tehát több összefüggő problémát kívánt kezelni. Az ellátás jövedelemérzékeny tételével a gyermekvállalás jövedelmi kockázatait kívánta enyhíteni, az „apa-hónapok” pedig az apák gondozásba való bevonását erősítették. Az ellátás idejének csökkentése a nők gyorsabb munkaerőpiaci visszatérését szolgálta. A reformot széles politikai támogatottság övezte, mégis két irányból kritizálták. A konzervatív nézőpontból megfogalmazott kritikák szerint a szabadság idejének csökkentése és az „apa-hónapok” bevezetése az állam szükségtelen mértékű beavatkozása a családok életébe. A másik irányból érkező kritika az ellátás progresszív jellegét kérdőjelezte meg. A jövedelemfüggő ellátás a magasabb jövedelmű családoknak kedvez, és ilyen módon a jóléti kiadásokat a szegényebb rétegektől a gazdagabbakhoz csoportosítja át. Erre válaszul bevezették a minimum juttatási összeget, és a kifizetésnek felső határt is szabtak. Az is igaz, hogy a legalacsonyabb jövedelmű családoknál a szegénység kockázatát jelentősen csökkentette a hosszú ellátás, amely a reformok után csak rövidebb időre vehető igénybe, így kevésbé enyhíti a szegénységet.

A bírálatok ellenére a reform új fejlesztési irányokat nyitott. A német kormányzat célul tűzte ki a kisgyermekellátó rendszer bővítését azzal, hogy vállalta: 2013-ig a három év alatti gyerekek 35%-a számára biztosít megfelelő férőhelyet.

A reform eredményei statisztikailag is kimutathatók. A gyermekgondozási távollét felhasználásával kapcsolatos adatok azt jelzik, hogy a német apák nagyobb arányban maradnak otthon hosszú távon gyermekeikkel. Míg 2006-ban az igénylők 3%-a volt férfi, addig 2008-ban már 13,7%-a. Az is bebizonyosodott, hogy az apák többsége igénybe veszi a „apa-hónapokat”, amelyek nem adhatók át az anyának. Viszont továbbra is a nők töltenek hosszabb időt távol a munkaerőpiactól. Az anyák többsége (82%-a) 12 hónapra veszi igénybe a gyermekgondozási ellátást, míg a gyermekgondozást vállaló apák esetében ez csak 14%. Az apák jellemzően (66%-ban) 1-2 hónapot töltenek otthon gyermekükkel, jellemzően az „apa-hónapokat”. Érdekes, hogy csak a szülők 1,8% tölt egy évnél hosszabb időt gyermekgondozási távolléttel.

## 2. táblázat

### Gyermekgondozási távollét hossza Németországban (sorszázalék), 2008

	1-2 hónap	3-6 hónap	7-11 hónap	12 hónap	13-14 hónap
<b>Összesen</b>	10,6	3,5	11,8	72,3	1,8
<b>Anyák</b>	1,3	2,4	12,1	82,0	2,2
<b>Apák</b>	66,2	10,1	9,6	14,0	1,0

Forrás: RWI, 2008.



## Viták Svédországban

Svédországban az apák bevonása a gyermekgondozásba mindig is központi kérdés volt. A gyermekgondozási szabadság individualizálása, amely azt jelenti, hogy a szabadság egy részét kizárólag az egyik szülő veheti igénybe, növelte az apák bevonódását. Rendelkezésre áll ugyanis egy időszak – bár ez jelenleg csak egy-két hónap –, amikor csak az apa lehet otthon a gyermekkel, s ez az ellátási idő elvész, ha nem veszi igénybe.

Az át nem adható (kötelezően csak az egyik szülő által igénybe vehető) szabadságok bővítése ennek ellenére sok vitát kavart. Az 1990-es években az apák az átadható gyermekgondozási szabadságot át is adták az anyáknak, és a nők többsége is elégedett volt ezzel a rendszerrel.

A gyermekgondozási szabadságok rendszerét 1974-ben vezette be a szociáldemokrata kormány. A rendszer a kormányváltások után is fennmaradt, csak az ellátás időtartama növekedett a kezdeti hat hónapról tizenkettőre. Az „apa-hónap” bevezetése 1995-ben történt meg. Az apák ekkor egy hónap át nem ruházható gyermekgondozási szabadságra lettek jogosultak. Ezt 2002-ben két hónapra bővítették. A változtatást a fentebb ismertetett izlandi modell inspirálta. Az apák szerepvállalását ösztönző első kampány 1978-ban indult egy azóta híressé vált fotóval, melyen a svéd súlyemelő „Ho Hoa” Dahlgren látható egy kisbával. Azóta már a képen szereplő gyermek is apa lett, és a kampány hatását mutatja, hogy ő már a kötelező távollétnél hosszabb időt vállalt gyermekével.

2008-ban új szabályozás került bevezetésre. A gyermekgondozási járadék az egy és három év közti gyermekkel otthon maradó szülőknek adható támogatás, melyet az önkormányzatok saját hatáskörükben nyújthatnak azok után a gyerekek után, akik nem használják a közfinanszírozott gyermekintézményeket. A nemi esélyegyenlőségi bónusz pedig olyan adókedvezményt jelent, amelyet akkor kaphat meg a szülő (jellemzően az apa), ha átvállalja a másik fél gyermekgondozási szabadságát.

## ZÁRSZÓ

Bizony egyre gyakoribb, hogy apukák viszik a gyerekeket óvodába, hogy a játszótéren nem csak vasárnap vagy munka után találkozunk apákkal. A szülői szabadságok rendszerének újragondolása, az apák ösztönzése a gyermekgondozásban betöltött aktívabb szerepre komoly hatással van az európai családok életére. Azokban az országokban, ahol e folyamatok előrehaladottabbak, sokat tettek hozzá a férfiak és nők családi szerepeinek átalakulásához. A munka és a magánélet egyensúlya könnyebben megvalósítható lett a nők számára, a férfiakat pedig segítette az apaság élményének intenzívebb megélésében.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Anders Chronholm: Leave policies and discussions in Sweden today. In: *International Review of Leave Policies and Related Research* 2009.
- Daniel Erler: German leave reforms: acknowledging diversity? In: *International Review of Leave Policies and Related Research* 2009.
- Demography Report 2008: *Meeting Social Needs in an Ageing Society*, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2008.
- Europeans' attitudes to parental leave*, European Opinion Research Group EEIG 2004.
- Family life and the needs of an ageing population*, Eurobarometer 247, Gallup Organization 2008.
- Frey Mária: Nők és férfiak a munkaerőpiacon – a Lisszaboni Növekedési és Foglalkoztatási Stratégia céljainak a tükrében. In: *Szerepváltozások* 2009. Budapest, TÁRKI.

GYARMATI ANDREA

## Egy kapcsolódó közpolitika: idősök tartós gondozása<sup>1</sup>

*Európai adatok, tények, összefüggések*

Az idősök tartós gondozása, mint új közpolitikai terület, részét képezi a tágran értelmezett családpolitikának<sup>2</sup>. Az idősödés folyamata demográfiai előrejelzések szerint a következő években felgyorsul, a népesség egyre nagyobb hányada lesz 50 éven felüli. Ennek következtében a családokat egyre növekvő számban fogják érinteni a gyermekgondozás mellett az idősgondozás feladatai.

Az idősödő társadalmak problémái sokrétűek. Azonban ezek közül is kiemelkedik a társadalombiztosítási és nyugdíjrendszerek fenntarthatósága, a gender tematika, az életminőség, illetve a tartós gondozás témaköre. Ez utóbbi terület fiatal, „későn jövő” a közpolitikák között, ami egyrészt azt jelenti, hogy tudáshiánnyal küzd, másrészt, hogy ezen a területen vannak a legnagyobb különbségek az unió tagországai között. Jelen tanulmánnyal éppen ezt a két területet célozzuk meg: szeretnénk bemutatni az európai országok közti különbségeket, a hasonló problémákat és a lehetséges megoldási módokat a tudáshiány csökkentése érdekében.

### FOGALMAK, MODELLEK, MÉRŐSZÁMOK

Mindenekelőtt fontos tisztázni az idősödés és tartós gondozás néhány alapfogalmát és alapelvét. A *népesség idősödése* azt a demográfiai folyamatot jelöli, amely során egyrészt a népességen belül növekszik a gondozásra szoruló korcsoport aránya, másrészt a gondozást ellátni képes korcsoportnak az aránya egyre kisebb.

Az *eltartási ráta* a kulcsindikátora a közfinanszírozott tartós gondozásra irányuló közpolitikák fenntarthatóságának, utal a juttatások pénzügyi alapjának finanszírozhatóságára. Az eltartási rátát úgy számoljuk ki, hogy az idősök számát elosztjuk a munkaképes korú népességgel.

Az OECD (2005) meghatározása szerint a *tartós gondozásba* olyan szolgáltatások tartoznak, melyek segítenek az öngondoskodásra korlátozottan képes idősök<sup>3</sup> napi rutinjában (fürdés, öltözködés, közlekedés a házban, ház körül, étkezés stb.). Az OECD definícióját tágabb értelemben is használhatjuk: olyan alacsonyabb szintű, eszközökkel segített szolgáltatásokat, tevékenységeket is beleérthetünk, mint az ebéd-készítés, bevásárlás, pénzkezelés. Ezen túl a tartós gondozási szektor részének tekinthetjük azokat az állam által nyújtott pénzbeli és egyéb támogatásokat is, melyek a gondozókat segítik (European Centre, 2009). Így a pénzbeli támogatások, a szolgáltatások, munkaidő-kedvezmények (szabadságok) együtt alkotják azt a rendszert, amit tartós gondozásnak nevezhetünk. A tartós gondozás rendszere tehát a következőképpen szegmentálható:

1. informális, azaz családtag vagy fizetett, de nem professzionális gondozó általi otthoni gondozás,
2. formális otthoni gondozás: ezen belül elkülöníthető professzionális, illetve intézményes ellátás; ez utóbbi szintén tovább bontható átmeneti és tartós ellátást biztosító ellátásra,

3. pénzbeli ellátás (gondozónak, gondozottnak),
4. munkaidő-kedvezmények a gondozók számára (hasonlóan a szülői szabadságokhoz).

Az ENSZ időspolitikájában alapelveként fogalmazódik meg, hogy bár különböző informális és formális gondozási lehetőségek vannak, az alacsonyabb költségek miatt az informális gondozás mellett a professzionális otthoni gondozás fejlesztése preferált. Törekedni kell a szolgáltatások minőségének fejlesztésére és a választási lehetőségek növelésére, ezek tudatosítására mind a gondozók, mind a gondozottak esetén (Bluth, S.)

Jelenleg az európai államok tartós gondozást érintő közpolitikai gyakorlatában különböző megközelítések léteznek. Vannak országok, melyek a pénzbeli ellátást preferálják (Ausztria, Németország, Olaszország, Csehország), máshol a jövedelemteszthez kötött ellátások vannak túlsúlyban (Nagy-Britanniában), illetve olyanok is akadnak, melyek közszolgáltatásként biztosítják a tartós gondozást (Svédország, Dánia). Azonban inkább kevert, mint tiszta gondozási modellek léteznek. Ami a finanszírozást illeti, a pénzbeli ellátás adóalapú például Ausztriában, Csehországban, míg Németországban társadalombiztosítási alapú. Az ellátások szervezését illetően is vannak különbségek. Az intézményes ellátást közszolgáltatásként biztosítják Svédországban, profitorientált szervezetekben Spanyolországban és az Egyesült Királyságban, míg Németországban nonprofit szervezetek látják el a feladatot (Marin, B.). Vannak országok, amelyek inkább az intézményes<sup>4</sup>, mások az otthoni (formális vagy informális) gondozást részesítik előnyben. Akad olyan európai uniós ország (Lengyelország), ahol szinte semmilyen közfinanszírozott ellátás nincs (Rodrigues, R.).

Ha mégis csoportosítani szeretnénk Európa országait a tartós gondozási szektoruk főbb jellemzői alapján, akkor ötfajta gondozási modellt különíthetnénk el:

1. standard kevert modell: Ausztria, Belgium, Csehország, Finnország, Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság,
2. közfinanszírozott modell: Dánia, Hollandia, Svédország,
3. a családra támaszkodó modell: Spanyolország, Görögország, Portugália,
4. rendszerváltó, átmeneti modell: Magyarország, Lengyelország, Szlovákia,
5. baltikumi modell: Lettország, Litvánia.

Az egyes modellekben eltérő, hogy az idősek hány százaléka kap gondozást (intézményeset és/vagy formális otthonit). Legrosszabb a helyzet a hozzáférés tekintetében a Baltikumban és a rendszerváltó országokban, legjobb a standard modellt képviselő és az északi államokban. Legnagyobb arányban a standard modellt képviselő országokban vannak az idősek intézményekben (4%), s arányuk legkisebb a családra támaszkodó modellt követőkben (2% körül). Otthoni professzionális ellátást kiugróan magas arányban kapnak az idősek az északi országokban (17%), legkevésbé a balti országokban (1%) jellemző ez a forma. Az idősekre fordított GDP-arányos kiadás szintén az északi országokban magas, itt eléri a 11%-ot, legkisebb pedig a balti államokban (1%). A családalapú, rendszerváltó és a balti modell sok szempontból közel állnak egymáshoz. Ráadásul ezekben az országokban az emberek is azt gondolják, hogy a családtagoknak kell gondoskodni az idősekről, nagy a háztartások mérete is – szemben az északi modellel, ahol ennek az ellenkezője jellemző (Lamura, G. a.).

További, a tartós gondozás minőségét mérő indikátorok is elképzelhetők, melyek mentén még inkább összehasonlíthatók a különböző gyakorlatokat követő országok. Az egyik ilyen lehetséges mérőszám a 80 év felettiek aránya, melyből következtetéseket lehet levonni az egészséggel kapcsolatos szükségletekre vonatkozóan. A másik fontos mutató a szegények aránya az időseken belül, melyből a szociális és gazdasági szükségletekre lehet következtetni. Az első és a második indikátor együttvéve megadja a tartós gondozási szükséglet mértékét a vizsgált országban. A tartós gondozás biztosításának formáira vonatkozóan pedig képet kaphatunk a formális gondozás esetén a GDP-arányos közfinanszírozás mértékéből, illetve arról, hogy a magánszektorban a lakosság a GDP hány százalékát fizeti a szolgáltatásért. Az informális szektor nagyságát pedig becsülni lehet az 55–64 éves korcsoportba tartozó nők foglalkoztatotti rátájából és a három és többfős háztartások arányából (Lamura, G.a.).

## AZ IDŐSÖDÉS JELENSÉGE – ELLÁTÁSFORMÁK

Európa országaiban a születéskor várható élettartam az 1950-55-től 2000-2005-ig tartó időszakban Orosz-országot kivéve mindenhol nőtt. Általános trend, hogy a nők élettartama hosszabb, és gyorsabban nő, mint a férfiaké. Korcsoport szerint a 65 éven felüliek arányának növekedése felgyorsul a következő 10 évben, előrejelzések szerint 2050-re az EU 27 átlagában a népesség 1/3-át fogják alkotni. A 80 fölötti korcsoport aránya jelenleg átlagosan 4,5%, a növekedés üteme azonban ebben a korcsoportban a leggyorsabb: 1990 és 2006 között 1%-kal nőtt az arányuk. Magyarországon jelenleg 3,5% a 80 év fölötti korcsoport aránya, de 2050-re nálunk is közel 10%-át fogják kitenni a teljes népességnek. Ugyanakkor megállapítható, hogy a legtöbb ember relatíve egészséges marad 75-80 éves korára. Az adatok azt mutatják, hogy a 85 év felettiek közt négyből mindössze egy ember szenved demenciától vagy más súlyos fogyatékoságtól, azaz 75%-uk képes az önellátásra. Néhány nyugat-európai ország demencia-adatait összevetve változó trendeket láthatunk. Dánia, Finnország, Olaszország, Hollandia esetében a 90-es évek óta csökken a demensek aránya minden korcsoportban. Nincs egyértelmű trend Nagy-Britanniában, Franciaországban. Stabilitás az arányuk Kanadában, míg növekvő a trend Belgiumban<sup>5</sup> (Marin, B.).

Az idősök lakhatási körülményeiben, háztartásuk szerkezetében globális szinten nagyok az eltérések az ENSZ adatai szerint. Ázsiában szülők gyermekkel, Európában inkább házaspárok élnek együtt. Az idősök körében viszonylag nagy a földrajzi mobilitási hajlam a nyugdíjaskort elérve. A preferenciák azt mutatják, hogy az EU27 átlagában csupán 30%-uk nem költözne sehova. Az időskori egyedül élés inkább az észak-európai országokban jellemző, ezzel szemben a déli országokban a nagycsalád a leggyakoribb együttélési forma. Trendjellegű, hogy minden kontinensen az egyedül élés irányába történik elmozdulás, mind a nők, mind a férfiak esetében. Jellemző adat, hogy míg Európában az 1990/2000-es években a 60 feletti nők közel 40%-a élt egyedül, addig az ázsiai nőknek csupán 5%-a (Marin, B.).

A tartós gondozás gerincét jelenleg az informális ellátás adja. A vizsgált országokban az összes gondozási tevékenység több mint 80%-át családtagok biztosítják. A szektor pénzügyi fenntarthatósága miatt kerül egyre inkább a középpontba az informális ellátás, mivel ez a szegmens alapvetően fontos a szektor egészének pénzügyi fenntarthatósága szempontjából.

Nagy különbségek figyelhetők meg az országok között az informális gondozás elterjedtségében, az így végzett munka elismerésében, az attitűdökben, a pénzbeli és egyéb támogatásban. Finnországban például informális ellátást biztosít a felnőtt lakosság 20 százaléka a nem azonos háztartásban élő hozzátartozónak, míg 1-2% él csak együtt a gondozottal. Spanyolországban viszont a gondozók 5%-a él együtt a gondozottal, 3%-a nem. Az északi országokban tehát az informális gondozás gyakoribb, de ennek is a távolságtartó formája („távolságtartó intimitás”), míg a déliekben jóval alacsonyabb az informális gondozás aránya, ez azonban főként közös háztartásban történik a gondozottal („szeretet munka”). Attitűdszinten ugyanez figyelhető meg. Ha azt kérdezzük a gondozott személy felnőtt gyermekétől, hogy véleménye szerint mi a legjobb a szüleinek, a déli országokban legmagasabb százalékban azt a választ kapjuk, hogy a családi gondozás (saját otthonában vagy a közeli hozzátartozó otthonában), ezzel szemben az északi országokban a legmagasabb százalékban a formális gondozást választják (Hoffmann, F.).

A gondozók profiljáról elmondható, hogy főként nők (70-90%-ban) végzik ezt a tevékenységet, hasonlóan a gyermekgondozáshoz. A férfiak esetében ugyanis jellemzőbb életstratégia, hogy inkább tovább dolgoznak, ily módon igyekezvén megteremteni a formális gondozásuk anyagi hátterét. Kor alapján főként középkorúak (50–64 évesek), de Franciaországban, Japánban, Hollandiában ennél fiatalabbak a gondozók. Ugyanakkor az általános trend a gondozók idősödése, Olaszországban például már ma is a gondozás 10%-át 80 év felettiek nyújtják. A gondozók iskolai végzettsége általában alacsony (pl. Magyarországon, Spanyolországban). Kanadában, Ausztriában, Dániában, Hollandiában jellemző a magasabb végzettség. Rokoni kapcsolat szerint nagyrészt az idős emberek gyermekei a gondozók (pl. Portugáliában, Spanyolországban, Csehországban). Emelkedő trendet mutat a férfi gondozók aránya Nagy-Britanniában, az USA-ban és Norvégiában. Ezekben az országokban ugyanis magas a női foglalkoztatási ráta, így partnerük gon-

dozását a férfiak vállalják fel a lánygyermek helyett. Azonban a férfiak ellenérzését mutatja, hogy még így is jellemzően csak végstádiumban gondozzák hozzátartozójukat (Hoffmann, F., Marin, B.).

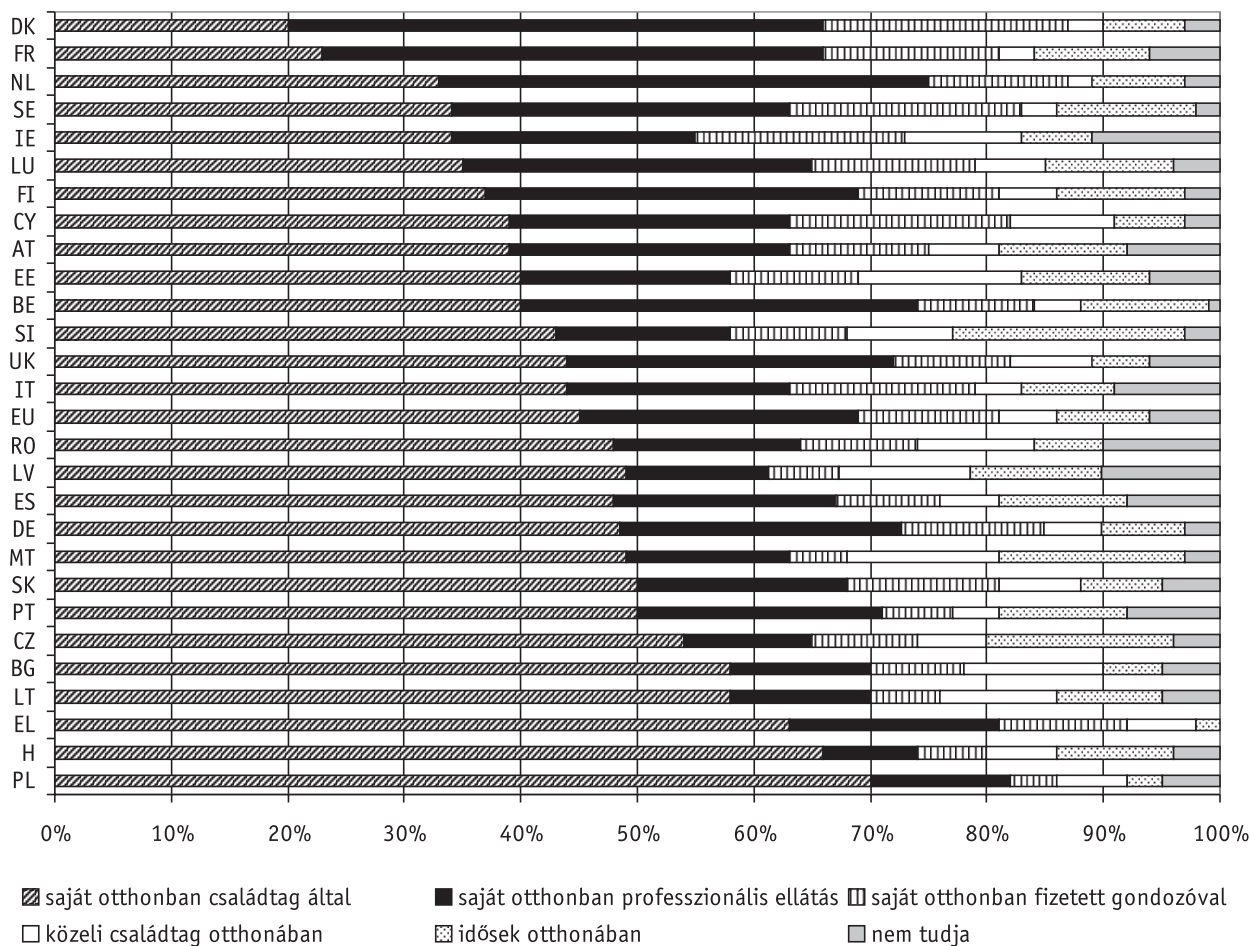
Országoként eltérő, hogy miben segít a család. Izraelben főleg a közlekedésben, Máltán a háztartási munkákban, Spanyolországban az önellátásban. Oroszországban főleg pénzt adnak a szülőknek a gyerekek, Kelet-Európában gyakori a mezőgazdasági munkákban való segítség.

A gondozók főként informálisan végzik tevékenységüket. Hollandiában tízszer nagyobb az informális szektor aránya, mint a formális, míg Olaszországban negyvenszer, a cseheknél hatvanszor. A napi kevesebb mint 9 órás gondozás a leggyakoribb, ugyanakkor az intenzív gondozás hatásai a gondozókra nézve negatívak: gyakori a mentális kiégés, alacsony körükben a hivatalos munkaerő-piaci részvétel, s nincsenek ugyan hivatalos adatok, de nem ritka a gondozottak bántalmazása sem. Az attitűdvizsgálatok azt mutatják, hogy a gondozók sokkal nagyobb arányban érzik magukat túlterheltnek a volt szocialista országokban, illetve a dél-európai országokban (Bulgária, Szlovákia, Portugália, Lengyelország, Magyarország, Spanyolország), mint az Európai Unió más tagországaiban (Hoffmann, F.).

A gondozással kapcsolatos, gondozottak általi elvárások változóban vannak. Átlagosan még mindig első helyen szerepel a saját otthonban, családtag által történő gondozás, második a saját otthonban igénybe vehető professzionális szolgáltatás, harmadik a saját otthonban nem családtag (bérgondozó) általi gondozás, míg utolsó az intézményes ellátás. Ugyanakkor néhány országban már most is első helyen szerepel a saját otthonban történő professzionális gondozás preferálása (Dánia, Franciaország), a jövőben pedig ez várhatóan tovább erősödni majd (1. ábra).

## 1. ábra

### Gondozási forma iránti preferenciák Európában, lakossági vélemények



Forrás: Eurobarometer, 2007, 20b. kérdés.



A gondozók attitűdje tükrözi a gondozottak preferenciáit is. A kelet-európai idősgondozók szerint a magányos, ápolásra szoruló idősöknek a családi gondozás, az északi országokban élők szerint viszont a formális gondozás lenne a legmegfelelőbb. Ugyanakkor tudjuk, hogy a tartós gondozást 24 órában felvállaló családtagok sokkal gyakrabban válnak elszigeteltté, küzdenek pszichés problémákkal. Így nem véletlen, hogy éppen ők mondják azt is, hogy az idősök túlzottan a családjukra támaszkodnak.

A munka és a gondozás összehangolása terén Hollandiában legjobb a helyzet, ahol a gondozók közel 70%-ának volt munkahelye 2007-ben, míg EU-átlagban ez 40%. Akik gondozás mellett dolgoznak, főként teljes állásban vannak foglalkoztatva. A volt szocialista országokban a nők jobban preferálnák a több gondozás/kevesebb munka kombinációját, Hollandiában, Franciaországban, Németországban viszont inkább dolgoznának a nők. A volt szocialista országokban, de Franciaországban is az otthoni gondozást végző nők mindössze 30%-ának van lehetősége arra, hogy a családi szükségletek miatt variálni tudja a munkakezdést és a munka befejezésének időpontját. A rugalmas munkaidő lehetősége leginkább Hollandiában, Dániában, Ausztriában biztosított (Marin, B.).

Az idősödésből fakadó kihívások a munkaerőpiacot jelentős mértékben fogják érinteni. Az informális gondozók legnagyobb része ugyanis 45–64 éves. Ez az a munkaerő-piaci csoport, melynek egyre tovább kellene a munkaerőpiacon maradnia a Lisszaboni stratégia értelmében. Európa országaiban átlagosan az informális gondozók 40%-a végez fizetett munkát is, de sok gondozó adta fel végleg a munkáját vagy csökkentette munkaórái számát a gondozás miatt. A munka és a gondozás összehangolásának elősegítése azonban több szempontból is fontos lenne: a gondozók jövedelem- és nyugdíjjogosultsága miatt, társas kapcsolataik megmaradása miatt, a pszichés védelem, az önbecsülés miatt; makroszinten pedig a foglalkoztatási szint növekedése miatt. Ugyanakkor nem minden ország gyakorlata engedi meg ma még a munka és a gondozás összehangolását. Magyarországon például kereső munka mellett nem jár gondozási támogatás sem.

Nem minden országot egyforma mértékben érintő munkaerő-piaci problémahalmazt alkotnak az egyre növekvő számú migráns gondozók. Azokban az országokban, ahonnan nagyarányú a gazdasági célú kivándorlás (pl. Kelet-Európa), általános gyakorlat, hogy az idős nagyszülők gondoskodnak az unokákról a középgeneráció külföldi munkavállalása miatt. Azonban kérdés, hogy vajon ki fog gondoskodni ezekről az idős nagyszülőkről (Hoffmann, F.). Másrészt a bevándorló gondozók ma még jellemzően a feketegazdaságban vannak foglalkoztatva, így a befogadó országoknak is szembe kell nézniük az ebből fakadó problémákkal (rendezniük kell munkaerő-piaci státuszukat).

Szakértők egybehangzó véleménye szerint a jelenlegi helyzet több szempontból sem fenntartható. A gondozók oldaláról azért nem, mert alacsony a társadalmi státuszuk, alacsony a fizettségük, a munkaerő-piaci részvételük, magas körükben a fluktuáció, túl sok fizikai és mentális stressz éri őket, s egyre idősebbek lesznek. Ha a jelenlegi trendek folytatódnak, akkor egyre kevesebb lesz gondozóból, arányuk 2050-re a jelenlegi, népességen belüli 67%-os arányról 56%-ra fog csökkenni. Az alacsonyan képzett munkaerő össznépszerűségeen belüli aránya is kisebb lesz, pedig jelenleg ők alkotják az elsődleges informális gondozói csoportot. A gondozottak oldaláról pedig azért nem fenntartható a jelenlegi helyzet, mert az ő arányuk viszont gyorsan nő: 2050-re a 80 év felettiek arány 10% fölött lesz az OECD-ben, az EU tagállamaiban pedig ennél is magasabb (Colombo, F.).

A javaslatok a jobb munkaerő-piaci stratégiák kidolgozására irányítják a figyelmet. Gondozóvá képzéssel meg lehet célozni a hátrányos munkaerő-piaci csoportokat, szintén képzéssel lehet javítani a gondozás minőségét. Azonban így is számolnunk kell a magas fluktuációval, ami 20–50%-os szinten van jelenleg. Javítani szükséges a gondozók munkafeltételeit, nagyobb anyagi támogatást kell biztosítani a számukra. A gondozási tevékenység eredményesebbé tétele úgy is megvalósítható, ha a meglévő munkaerőt hatékonyabban hasznosítjuk. Újra kell definiálni a képességeket, tudásokat és feladatokat, be kell vonni az infokommunikációs eszközöket a gondozásba, ami sokkal hatékonyabb szervezést, jobb koordinálást, távoli monitorozást képes biztosítani. Emellett a tartós gondozási szektoron belül meg kell teremteni a koordinációt a formális ellátás, a pénzbeli ellátások és az informális gondozási rendszer között (Colombo, F.).

A formális otthoni gondozást, amit Magyarországon házi segítségnyújtásként nevesít a jogszabály, Európa országaiban a gondozók és a betegek is egyre inkább preferálják. Ez az ellátástípus főleg az északi or-



szágokban számít elterjedtnek: Dániában 25%-os a 65 éven felülieken belül azok aránya, akik ilyen igénybe vesznek. A volt szocialista országok közül Lengyelországban nem éri el az 1%-ot, Magyarországon is csupán 3% körül van az igénybe vevők aránya. Ha a trendeket nézzük, az 1990-es évekhez viszonyítva a nyugat-európai országokban egyre többen kapnak formális otthoni ellátást, szemben a volt szocialista országok csökkenő tendenciájával. Szakértők szerint ugyanakkor a jövőben ez a fajta ellátás lesz a kulcsa a professzionális idősellátáshoz való hozzáférés növelésének, mivel fejlesztésével egyaránt csökkenthető az intézményes ellátás férőhelyeinek és a kórházban töltött napoknak a száma (Marin, B.).

Intézményes ellátást általában véve nagyon kevesen kapnak Európában: a vizsgált országokban átlagosan 30 idős emberből egy. A legmagasabb arányban Izlandon részesülnek benne, ahol az intézményi ellátás eléri a 65+ korcsoport 9%-át, legkevesebben pedig Örményországban (a korcsoport kevesebb mint 1%-a). Magyarországon az EU27 átlagával (3%) azonos mértékű az igénybevétel. Azonban Magyarország azon országok közé tartozik, ahol az intézményes ellátáson nagyobb hangsúly van, mint az otthoni formális ellátáson. Olyan országok tartoznak még ide, mint az USA vagy Lengyelország. Az északi országokban ezzel szemben az intézményes ellátásban résztvevők körülbelül a negyedét, ötödét teszik ki az otthoni formális ellátásban részesülőkhöz.

Az intézményes ellátásnak létezik gender dimenziója is, mivel ebben az ellátástípusban a nők felülreprezentáltak. Az idős nők nagyobb valószínűséggel élnek egyedül, mint a férfiak, ezért az intézményes ellátási formát sokan az egyedüllét miatt választják (Marin, B.).

A pénzügyi ellátásra különböző megoldásokat alkalmaznak az országok: van, ahol a gondozást igénylő kap támogatást – amelyért szolgáltatásokat vehet –, van, ahol a gondozó. Emellett országonként nagyon eltérő az idősek és a gondozók támogatására fordított összeg. Európai átlagban a gondozást végzők számára nyújtott gondozási díj az átlag nettó jövedelem kb. 40%-át teszi ki (kivéve Svédországot, ahol több mint 80%-át). A gondozottak szolgáltatásvásárlásának támogatása Ausztriában és Csehországban a legjelentősebb mértékű, elérheti az idősek nettó átlagjövedelmének 70%-át (Marin, B.).

Angliában egy újonnan indított program (Individual Budget) keretében igyekeznek megreformálni a pénzügyi ellátásokat. A program célja a kliensek szolgáltatásvásárlást illető választási lehetőségeinek növelése, az ún. egyéni számla bevezetésével. Angliában az egészségügy központi irányított, nemzeti adókból finanszírozott, a szociális ellátások ezzel szemben a helyi önkormányzatokhoz tartoznak, s ezeket helyi és központi adókból finanszírozzák. 1993-tól lépett be a piac a szolgáltatásnyújtásba, így ma már a helyi önkormányzatok ellátásszervező menedzserei vásárolják a szolgáltatást a piaci szolgáltatásnyújtóktól.

A program újdonsága a szemléletváltásban rejlik: az állam szeretne áttérni a szolgáltatást nyújtók támogatásáról az igénybevevői oldal támogatására. A szemléletváltás társadalmi előzményének tekinthető a fiatal fogvatékkal élők önálló életvitelért küzdők mozgalma. Ennek eredményeként vált lehetővé ugyanis, hogy 1997-től közvetlenül fizessen az állam a klienseknek azért, hogy szolgáltatásokat vásárolhassanak. Másrészt politikai oka is van az igénybevevői oldal támogatására való áttérésnek, mivel a Blair-kormányzat célul tűzte ki a fogyasztói szemlélet kialakítását, a választási lehetőségek megsokszorozását a közszolgáltatásokban is. Mindezekon túl fontos érv volt a program elindítása mellett az is, hogy 2011-től a kormány vissza kívánja vágni a közszolgáltatásokra fordított állami kiadásokat.

Jelenleg a projekt pilot szakaszban van, de a hatáselemzése már megtörtént. A monitorozás során a kutatók arra a kérdésre keresték a választ, hogy az egyéni számla jobb módja-e a fogyatékos felnőttek, idős emberek támogatásának, mint a hagyományos szolgáltatásnyújtás. A gyakorlatban az egyéni számla működése során 67%-ban történt közvetlen pénzügyi kifizetés, 20%-ban az ellátásszervezőnek fizetett az önkormányzat, 13%-ban harmadik szereplőnek. A felhasználás módjában különbséget találtak aszerint, hogy ki kezelte a pénzt. Ha a kliensek, akkor ők főleg a személyi segítő alkalmazására, illetve kikapcsolódásra költötték, ha az ellátásszervező gazdálkodott a rendelkezésre álló összeggel, ő elsősorban a személyi segítő, másodsorban a standard otthoni gondozást fizették ki belőle. Innovatív felhasználása is létezik az egyéni számlának: háztartáshoz (kertgondozás, takarítás, dekorálás), társas aktivitáshoz (mozi, művészeti foglalkozások, sport, számítógép-fenntartás) kapcsolódóan, de egészségügyi szolgáltatások (masszázs, aromaterápia) is igénybe vehetők. A vizsgálat során egy kísérleti (egyéni számlás) és egy kontrollcsoportban (ennek tagjai hagyományos szolgáltatásokat vettek igénybe) mérték az életminőségre, a gondozási

tényezőkre és az elégedettségre gyakorolt hatást. Az eredmények azt mutatták, hogy az *elégedettséget* kivéve minden mért dimenzióban jobb volt az egyéni számlás csoport eredménye. A költséghatékonyság esetében jelentős különbségeket találtak klienscsoportonként: jobbak az eredmények a munkaképes korú fizikai/érzékszervi fogyatékossgal élő embereknél és a mentális problémákkal rendelkezőknél, az idősek-nél viszont nem találtak bizonyítékot a költséghatékonyságra. Az idősek egyéni számlától való idegenkedése mögött a változástól való félelem, a pénzkezelés menedzselése miatti aggodalom állhatott. Ugyanakkor a költséghatékonyság az idősek körében is fokozható, ha a pénzkezelést és a szolgáltatásvásárlást gondozási menedzserek végzik, akiket a továbbiakban, a program fejlesztése során jobban be lehet vonni (pl. célcsoportokra szabott gyakorlati képzésekkel). A projekt következő szakaszában a kormányzat célja az, hogy 2011-ig az egyéni számla rendszerét kiterjesztik az összes helyi önkormányzatra (Glendinning, C. ).

## FINANSZÍROZÁSI PROBLÉMÁK, FENNTARTHATÓSÁG, KOORDINÁCIÓ

A közkiadásokból arányaiban kevesebb jut tartós gondozásra, mint bármilyen más, időssekkel kapcsolatos ellátásra. Így van ez még Svédországban is, ahol 4%-os értékkel a legmagasabb a vizsgált országok közül a GDP-arányos kiadás szintje. Az EU27-re átlagban a GDP 1%-a körüli kiadási szint a jellemző (1. táblázat). Összehasonlításképpen például egészségügyre átlagosan 8%-ot, nyugdíjra pedig 10%-ot költenek a tagállamok.

Ugyanakkor a kiadások szerkezetében megfigyelhető egy ellentmondás. Annak ellenére, hogy a legtöbb idős ember otthoni ellátásban részesül (ideértve a pénzübeli és otthoni formális ellátást is), mégis az országok az intézményes ellátásra költik a legtöbbet (az összes költség nagyjából 2/3-át). Felmerül a kérdés, hogy mi magyarázza a kiadások országonként nagyon eltérő szintjét. A regressziós egyenesek azt mutatják, hogy az idősek aránya az össznépességen belül viszonylag kicsi magyarázó erővel bír ( $R^2 = 0,17$ ), ezzel szemben a formális otthoni ellátásban részesülők aránya jóval erősebb összefüggést mutat a kiadásokkal ( $R^2 = 0,49$ ). Vagyis minél többen részesülnek a 65+ korcsoportból formális otthoni ellátásban, annál magasabb a kiadások GDP-arányos szintje. Emellett fontos és nem tisztázott szerepe van a politikai döntéseknek, a kulturális értékeknek, a jóléti rezsimeknek (Marin, B.).

A fenntarthatóságot a vizsgált országok többféleképpen próbálják biztosítani. Van, ahol jövedelemtesztel korlátozzák a hozzáférést, máshol az informális gondozásra támaszkodnak nagyobb mértékben (pénzübeli ellátás, bevándorlók). De van példa a juttatások befagyasztására, racionalizálásra, piacosításra, az adók, társadalombiztosítási járulékok megemelésére.

A tartós gondozási szektor mint új közpolitika fenntarthatóságának egyik biztosítéka lehet az egészségügyi és szociális ellátások koordinációja. Jelenleg négy fő különbség van a két szektor között. Az egészségügyi ellátások professzionizáltak, hierarchikusan szervezettek, jogalapú a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a finanszírozás pedig központiilag történik. Ezzel szemben a szociális ellátásokat helyi szinten szervezik, kevésbé professzionálisak, rosszul finanszírozottak, az ellátások nem épülnek egymásra, és tetszőlegesen választhatóak.

A tartós gondozási szektor állami szintű irányításában különböző megközelítések léteznek (pl. jogszabályok, alulról jövő reformok, a piac beengedése, fogyasztó által irányított szolgáltatások támogatása stb.). A koordináció, stratégiai együttműködés eszközei és módszerei is nagyon változatosak lehetnek.

Néhány példa az országok gyakorlatából:

- Helsinkiben integrált otthoni ellátást biztosítanak a saját otthonukban élő időseknek, oly módon, hogy egy multiprofesszionális, 6-10 nővérből álló munkacsoport segíti a körzetükbe tartozó időseket.
- Bécsben a kórházak és a házi gondozók együttműködése jellemző, egyéni szolgáltatásokat nyújtanak, hogy csökkentsék a kórházban töltött időt.

**1. táblázat****Tartós gondozásra fordított GDP-arányos közkiadások**

Ország	Teljes kiadás (GDP%)	Intézményes ellátás (teljes kiadás %-a)	Formális otthoni ellátás (teljes kiadás %-a)	Pénzbeli ellátás (teljes kiadás %-a)
Belgium	1,5	72	27,9	
Csehország	0,3	67,7	32,3	
Dánia	2,7	27	73,3	0
Németország	0,9	57,7	17,8	24,4
Észtország	0,5	35,8	4,5	59,7
Írország	0,6	60	40,4	19,6
Spanyolország	0,3	59	27	13,9
Franciaország	0,9	57,4	42,6	20,7
Olaszország	1,7	26,2	31,7	42,1
Lettország	0,3	-	-	-
Litvánia	0,3	64	5,3	32,3
Luxemburg	1,3	67,2	32,8	2,1
Hollandia	3,6	-	-	-
Ausztria	1,3	43	57,3	
Lengyelország	0,3	53,8	34,6	4,4
Szlovénia	0,8	25,7	74,3	27,5
Finnország	1	48,3	45	6,7
Svédország	3,9	58,7	38,1	3,3
Nagy Britannia	1,2	47,4	24,2	28,5
EU27	1,3	51,2	-	-
Izland	2,2	95,2	4,8	0,0
Norvégia	2,3	50,2	41,9	7,9
Svájc	0,9	80,4	19,6	
Kanada	1,3	82,8	17,2	0,0
USA	0,9	66,3	33,7	0,0

Forrás: European Centre, 2009, 7.1-es tábla

- Az angliai Dartfordban gondozási menedzserek és rehabilitációs munkatársak segítenek az időseknek – itt is a kórházakra nehezedő nyomás csökkentése a cél.
- Franciaországban helyi információs és gerontológiai koordinációs centrumok léteznek, melyeken keresztül a kliensek ugyanazon a ponton lépnek be a szociális és egészségügyi ellátásba. Így az informálás, szükségletfelmérés, ellátás, monitorozás egy helyen zajlik.
- Dániában létezik 24 órás integrált szociális és egészségügyi ellátás, összevont, közvetlen szolgáltatási modell keretében. Kliensközpontú, azaz integrálja a gyógyítást, a gondozást és a társas kapcsolatokat. A finanszírozás önkormányzati szinten történik. Hatékony, mert nincs várakozási idő, illetve megelőző hatású is, mivel a bevezetése óta 30-40%-kal csökkent a kórházi napok száma (Leichsenring, K.).

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az európai tartós gondozási szektor fejlesztésében, fenntarthatóságának biztosításában kulcskérdés a koordináció és integráció az egészségüggyel, a kliensorientált megközelítés, a minőségbiztosítás bevezetése, valamint a munkaerő-piaci és gondozási politikák összehangolása. A szektor fenntarthatóságának biztosítása minden érintett szereplőtől anyagi és humán ráfordításokat, áldozatokat, beruházásokat kíván. A hatások is összetettek, hiszen az, ahogyan egy állam megszervezi a

tartós gondozási szektorát, kihat a családon belüli generációs kapcsolatokra, a nemek közötti esélyegyenlőségre, befolyásolja a munkaerő-piaci, szociális, egészségügyi politikákat. A problémákon túl azonban látnunk kell azt is, hogy az idősödést stratégiként kezelő közpolitikai gyakorlatok innovációs, emberi, társadalmi erőforrásokat szabadítanak fel. Az egyik legjobb példa erre a WHO által 2002-ben meghirdetett, és hazánkban is egyre több szakmai diskurzusban megjelenő aktív idősödés programja.

### FELHASZNÁLT PREZENTÁCIÓK

Bluth, Stefanie: Policy brief on towards community long-term care.  
 Colombo, Francesca: Long-term care workforce in OECD countries.  
 Czibere Károly: Coordination of health and social care in Hungary.  
 Glendinning, Caroline: Informal care.  
 Hoffmann, Frederique: Informal carers: the backbone of long term care.  
 Lamura, Giovanni a.): Comments to Ricardo Rodrigues presentation on LTC expenditures.  
 Lamura, Giovanni b.): The role of migrant work in the LTC sector: opportunities and challenges.  
 Leichsenring, Kai: Coordination and integration of health and social care for older persons.  
 Marin, Brend : Main Challenges Facing Long-term Care  
 Mihályi Péter: The critical items in the financing of long-term care.  
 Ricardo, Rodrigues: Stylised facts on long-term care and policy implications.  
 Szémán Zsuzsa: Informal care – a Hungarian perspective.  
 Wieckowska, Barbara: Long-term care financing the case of Poland.  
 A prezentációk letölthetők: [www.szmi.hu](http://www.szmi.hu)

### EGYÉB FORRÁSOK

Eurobarometer (2007): Health and long-term care in the European Union.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_283\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_283_en.pdf)  
 European Centre (2009): Facts and figures on long term care, Europe and North America. Huber, M., Rodrigues R., Hoffmann, F. Gasior, K., Marin B.  
 OECD (2005): Long term care for older people, Paris.

### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A tanulmány alapját a 2010. február 22-23-án Budapesten, a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetben, a bécsi székhelyű European Centre közreműködésével, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával megrendezett szemináriumon elhangzott előadások adják. A szeminárium tematikája kapcsolódott az European Centre MA:IMI (Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Implementation) projektjéhez.
- <sup>2</sup> Más része túlmutat rajta, hiszen benyúlik a foglalkoztatáspolitikába, egészségpolitikába, szociálpolitikába, esélyegyenlőségi politikába.
- <sup>3</sup> Illetve fogyatékkal élők, de rájuk a tanulmányban nem térünk ki külön.
- <sup>4</sup> A 65 éven felülieknek így is csak egy töredéke kap intézményes ellátást. Izlandon, ahol európai viszonylatban kiugróan magas az intézményes ellátásban részesülők aránya, is csak 9%-uk.
- <sup>5</sup> Azonban itt meg kell jegyezni, hogy a demensekre vonatkozó adatgyűjtések nagyon különbözőek Európa országaiban. Magyarországon például egész más adatokat látunk, ha a KSH háziorvosi praxisok nyilvántartására épülő adatait összevetjük az ESKI kórházi esetszámokra épülő adataival.

