

*Kristó Katalin tanársegéd, doktorjelölt,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar*

*IX. évfolyam | Vol. IX
2015/2. szám | No. 2/2015
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

A pénzbeli családtámogatási ellátások kialakulása és fejlődése Magyarországon a rendszerváltásig

1. A családok állami támogatásának megjelenése

A családtámogatási rendszer történetének vizsgálata szorosan kapcsolódik a szociális gondoskodás történeti fejlődéséhez, ugyanis az, hogy az állam ráébredt az állampolgárokért való szociális felelősségére és polgáraitól egyre kiterjedtebb ellátásokkal próbált gondoskodni, azzal járt, hogy idővel felismerte a gyermeket vállaló családok többletterheit és ezek elismerésül – és valamelyest kompenzálásául – szociális ellátórendszerébe külön támogatásokat épített be kifejezetten a családok számára.¹ Azaz a szociális biztonsági rendszerek folyamatos fejlődése vezetett a családtámogatások életre hívásához is.

Gauthier az első kifejezetten családpolitikainak nevezhető intézkedésnek a fizetés nélküli szülési szabadság bevezetését tekinti Európában, ami a 19. század utolsó és a 20. század első évtizedeire tehető.² Ezt már néhány év múlva követte több országban – például Németországban, Hollandiában, Belgiumban, Franciaországban és Olaszországban – a fizetett szülési szabadság intézménye.

Tárkányi az első családpolitikai juttatásoknak az özvegyi nyugdíjakat, árvasági segélyeket, szülési prémiumokat, fizetett szülési szabadságot és a speciálisan nagycsaládoknak nyújtott szociális segélyeket tekinti, amelyeket a 20. század első évtizedeiben vezettek be a fejlett országokban. A családi pótlék megjelenése és széles rétegekre történő kiterjesztése 1930 és 1960 közé tehető.³

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

¹ Már csak azért sem választható el a családpolitika és a szociálpolitika története egymástól, mert kezdetben, sőt sok esetben ma is több családhoz kötődő ellátás a társadalombiztosítás rendszerében jelenik meg, amelynek alakulása egyértelműen a szociálpolitika fejlődéstörténetébe ágyazódik.

² Gauthier, Anne Héline: *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Clarendon Press, Oxford, 1996.

³ Tárkányi Ákos: *Családpolitika az Európai Unió országaiban. Európai Tükör Műhelytanulmányok*. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1998. 7. o.

viszonyítva, és a növekedése elmaradt más szociális jellegű kiadásokétól, leginkább a nyugdíjétől. Ebben az időben a családi juttatások mellett a reálbérek értékének csökkenése is megfigyelhető.⁴

Tárkányi a magyar családpolitika megjelenését demográfiai átalakuláshoz kapcsolja. Magyarországot a 19. század végéig, a 20. századihoz képest, magas termékenység jellemezte, a teljes termékenységi arányszám az 1880–90-es években 5,0 fölött lehetett. Az 1890-es években indult meg a termékenységnek a tartós csökkenése, majd az első világháború alatti átmeneti nagy zuhanás után a nyers élveszületési arányszám csökkenése tovább folytatódott.⁵

A termékenység csökkenése Magyarországon először az 1930-as években merült föl komolyabb politikai problémaként. Tekintettel arra, hogy a második világháború előtt (de még utána is két-három évtizedig) a magyar társadalom nagy részben agrártársadalom volt, az első népesedéspolitikai jellegű lépés is agrárjellegű intézkedés lett (földosztás), nem szociális juttatások vagy szociális adókedvezmények.⁶

Szintén a magyar családpolitika kezdeteként szokás megjelölni az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létrehozatalát, amelyet az ún. produktív szociálpolitika gyakorlati megvalósulásának tekintettek. A produktív szociálpolitika kidolgozása Esztergár Lajos nevéhez kötődik, lényege pedig abban áll, hogy „a szociálpolitikának képessé kell tennie a szegényeket arra, hogy a nyomorból kiemelkedve a társadalom hasznos, önmaguk fenntartására képes, »produktív« tagjaivá váljanak”.⁷ Csizmadia szerint „nem annyira a szegénygondozás korszerűsítésének, hanem inkább a terméketlen ínségmunka felszámolásának eszköze lett az a szociálpolitikailag tetszetős és egyes részleteiben – családokra lebontva – eredményeket is felmutató intézmény, amit a nép és családvédelemről szóló 1940: XXIII. tc. Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) néven életre hívott.”⁸

A fenti, elsősorban természetbeni családtámogatási ellátások mellett igen korán megjelentek a családok pénzbeli támogatási formái is. Tárkányi Ákos a pénzbeli családtámogatás kezdetét az 1912. évi XXXV. törvénycikkhez köti, tény azonban, hogy már azt megelőzően is találhatók olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek a gyermek születésével kapcsolatban nyújtottak anyagi kedvezményeket. Ezek többnyire a társadalombiztosítás történeti előképeit jelentő jogszabályokban lelhetőek fel.

A magyar egészségbiztosítás első országos intézményét, az Általános Munkás Betegsegélyző és Rokkant Pénztárt a Pest-Budai Munkás Önképző Egylet kezdeményezésére, 1870-ben hozták létre.⁹ A Pénztárba történő belépés önkéntes volt, a Pénztár igazgatását a munkások végezték.

Az Általános Pénztár célja volt:

- férfi és női rendes tagjait megbetegedés esetében segélyezni,
- halál esetén számukra temetkezési segílyt szolgáltatni,
- minden rendes férfitagját, ha a betegsegélyző pénztár egyik részét képező rokkantpénztárhoz hozzájárult, rokkantság esetén az erre vonatkozó különös határozatok értelmében segélyezni.¹⁰

A Pénztár rendes és pártoló tagokból állt. A pártoló tagok nem rendelkeztek szavazati és választási joggal, tisztviselőkké sem voltak választhatók. A Pénztár rendes tagjai lehettek a tizenkét év feletti és a hatvan év alatti, testileg és szellemileg egészséges férfiak és nők. A

⁴ Tárkányi 1998a: 7-8. o. Ld. még Farkas Péter: *Létezik-e önálló családpolitika?* In Kapocs, 2013/2. szám, 38-49. o.

⁵ Tárkányi Ákos: *Európai családpolitikák: a magyar családpolitika története.* 233. o. In Demográfia 1998/2-3. 233-268. o.

⁶ Tárkányi 1998b: 236. o.

⁷ Tárkányi 1998b: 236. o.

⁸ Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1977. 107. o.

⁹ Ecséri Lajos: *A munkássegélyezés ügye Magyarországon, tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére.* Pesti Könyvnyomda-Rt., Budapest, 1884. 15. o.

¹⁰ Ecséri: i.m. 16. o.

De iurisprudencia et iure publico

kiskorúak (törvényes önállósággal nem rendelkezők) csak szülői, gyámi beleegyezéssel léphettek be a Pénztárba.¹¹

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

A fizetendő járulékok és a nyújtott segélyek mértéke alapján három korosztályt különböztettek meg a pénztárba való belépés időpontja, valamint a belépő életkora szerint, és minden korosztályon belül négy fizetési osztályt határoztak meg a munkabér összege és az egészségi állapot figyelembe vételével.¹²

Tomka a nyilvános betegápolás költségei fedezéséről szóló 1875. évi III. törvénycikkre hívja fel a figyelmet, amely elsőként foglalkozott a szociális biztonsággal az egész ipari munkásságra kiterjedően. Ez a munkaadókat harminc napig terjedően kötelezte a munkások gyógyítással és betegápolással, valamint a szüléssel összefüggő költségeinek megtérítésére, amennyiben a munkás maga, illetve szülője vagy házastársa erre nem volt képes.¹³

Magyarországon a kötelező betegségi biztosítást az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről szóló 1891. évi XIV. törvénycikk vezette be, Németország (1883), majd Ausztria (1887) után Európában harmadikként.¹⁴

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

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

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

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

Azonban az állami, törvényhatósági, községi és közalapítványi vállalatoknál, ideértve az állami vasutakat, postát, távírdát, távbeszélőt és a gyárakat is, végleges minőségben állandó

¹¹ Ecséri: i.m. 17-18. o.

¹² *A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942.* Országos Társadalombiztosító Intézet, Budapest, 1942. 9-10. o.; Ld. még Ecséri: i.m. 18-20. o.

¹³ Tomka Béla: *Szociálpolitika Magyarországon a világháborúk korában.* 47. o. In *Korunk*, 2012/11. szám, 46-55. o.

¹⁴ Bár témánk a családtámogatások pénzbeli ellátásaira fókuszál, nem pedig a szolgáltatásokra, mégis fontos megemlíteni az említett jogszabályt közvetlenül követő, a kisdédóvástról szóló 1891. évi XV. törvénycikket, amely az állami kisdédóvók felállításáról rendelkezett Magyarországon elsőként.

De iurisprudencia et iure publico

fizetéssel alkalmazottak a törvénycikk értelmében szervezett betegsegélyző pénztárakba nem voltak kötelesek belépni abban az esetben, ha az ezeknél érvényben álló szolgálati rendtartások szerint betegség esetében is illetményeik részükre a betegség kezdetétől számítva legalább hús hétet át jártak.

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

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

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

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

Az első világháború alatti infláció szükségessé tette az ellátások emelését, amelyet a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1916. évi IV. törvénycikk kiegészítéséről szóló 1917. évi VII. törvénycikk tett lehetővé.¹⁵ Felemelték a biztosított gyermekágyi segélyének időtartamát hat hétről nyolc hétre, mértékét az átlagos napibér 75 %-ára, valamint új segélyként bevezették a nőtagok szoptatási segélyét, amely tizenkét héten át járt és az átlagos napibér ötven százalékát jelentette, továbbá a családtagok gyermekágyi segélyét, amely hat héten át napi egy korona értékben került folyósításra.¹⁶ Ezeknek a rendelkezéseknek a nagy része azonban nem valósulhatott meg teljes mértékben.

Ahogy korábban hangsúlyoztuk, Tárkányi az első, közvetlenül a gyermekes családok anyagi helyzetének javítását célzó intézkedésnek az állami közalkalmazottak 1912-ben bevezetett családi pótlékát tekinti, amely viszont Tárkányi szerint nem népesedéspolitikai, hanem szorosán vett szociális céllal született. Az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyes egyéb intézkedésekről szóló 1912. évi XXXV. törvénycikk értelmében „a tényleges szolgálatban álló alább felsorolt alkalmazottaknak, a jelen törvényben megjelölt módon és korlátok között, családi pótlék jár, a mely úgy az állandó, mint az egyszersmindenkorra szóló ellátások megállapításánál számításon kívül marad”. A jogszabály a családi pótlék szempontjából

¹⁵ Szeibert János: *Orvoskérdés a társadalombiztosításban*. Csernai I. Könyvnyomda, Budapest, 1936. 25. o.

¹⁶ 4790/1917. ME. r.

De iurisprudencia et iure publico

az alkalmazottakat két csoportba sorolta¹⁷, amely felsorolásban szereplő alkalmazottak közül családi pótlékra jogosultak azok, akiknek legalább egy, törvényes vagy törvényesített édes vagy mostoha gyermekük van.¹⁸ Családi pótlék csak ellátatlan gyermek után jár, az első csoportba tartozó alkalmazottak gyermekeinél a huszonegyedik, a második csoportba tartozó alkalmazottak gyermekeinél a tizenhatodik életév betöltéséig. A törvénycikk értelmében a „nőalkalmazott” a törvényben előírt feltételek mellett is csak akkor tarthat igényt családi pótlékra, ha a gyermek apja meghalt vagy holtá nyilvánított, vagy ha a gyermek apja teljesen keresetképtelen és semmiféle állandó ellátása vagy jövedelme nincsen, vagy ha a nőalkalmazott a gyermek apjától különválva él és igazolja, hogy a gyermek az ő gondviselése alatt áll és eltartásáról ő gondoskodik.

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

A családi pótlék összege két tényezőtől függött: egyrészt attól, hogy az adott alkalmazott a törvényi felsorolás mely csoportjába tartozik, másrészt a gyermekek számától. Az első csoportba tartozó alkalmazottaknál egy gyermek után évi 200 korona, két gyermek után évi 400 korona, három vagy ennél több gyermek után évi 600 korona; a második csoportba tartozó alkalmazottaknál egy gyermek után évi 100 korona, két gyermek után évi 200 korona, három vagy ennél több gyermek után évi 300 korona járt. Látható, hogy az egyébként is magasabb jövedelmű, első csoportba tartozó alkalmazottak esetében a családi pótlék összege is magasabb volt, illetve érdemes rámutatni arra is, hogy négy vagy több gyermek után már nem emelkedett a családi pótlék összege. Tárkányi tanulmányában hangsúlyozza, hogy „ettől még komoly anyagi segítséget jelentett tényleg rászoruló emberek számára, hiszen mint a törvény bevezető indoklásában a koncepció készítője magyarázza, a három gyermek után kapott családi pótlék összege ekkor egy háromgyermekes tisztviselő fizetésének 23–43%-át, egy háromgyermekes hivataloszó fizetésének pedig 30–50%-át tette ki.”¹⁹

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

Szintén kedvező szabályozása az 1912. évi XXXV. törvénycikknek az a rendelkezése, amelynek értelmében méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén, és ha azt a vagyoni viszonyok is indokolják, a miniszter (állami számvevőszék elnöke) – a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával – családi pótlékot engedélyezhet olyan alkalmazott részére is, akinek ugyan nincsen az előírt feltételeknek megfelelő gyermeke, azonban legalább két, vele közös háztartásban élő és saját jövedelemmel nem rendelkező családtagot tart el keresményéből. Vagyis a törvénycikk nem csak a gyermekek, hanem az eltartott családtagok számára is elérhetővé tette a családi pótlékot. Az eltartottak vonatkozásában a családi pótlék összege az alábbiak szerint alakul. Két családtag után olyan összegű családi pótlékot lehet engedélyezni, mint egy gyermek után, három családtag után pedig olyan összegűt, mint két gyermek után és négy vagy ennél több családtag után olyan összegűt, mint három vagy ennél több gyermek után. További méltányossági szabály

¹⁷ Bizonyos felsorolt alkalmazotti csoportok esetében a törvénycikk további feltételeket szab a családi pótlékra való jogosultság elnyeréséhez, például „az állami hivatalokban, intézeteknél és vállalatoknál, továbbá a vármegyéknél, a m. kir. államvasutaknál, az állami vasgyáraknál és az állami kőszénbányászatnál állandóan alkalmazott díjnokok” csak akkor jogosultak családi pótlékra, ha „legalább egy évi jó szolgálatuk van”.

¹⁸ A királyi kegyelem útján törvényesített gyermeket ebből a szempontból az anyával szemben is törvényesített gyermeknek kell tekinteni.

¹⁹ Tárkányi 1998b: 237. o.

De iurisprudencia et iure publico

az eltartott családtagokkal kapcsolatban az, hogy a családi pótlékot, méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén, és ha azt a vagyoni viszonyok is indokolják, a miniszter (állami számvevőszék elnöke) – a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával – olyan alkalmazott részére is engedélyezheti, aki az előírt feltételeknek megfelelő egy vagy két gyermeke után már élvez családi pótlékot, és ezeken a gyermekeken kívül még legalább két, vele közös háztartásban élő és saját jövedelemmel nem bíró családtagot tart el keresményéből. Ebben az esetben a családi pótlék összegét ugyanúgy kell megállapítani, mint az eltartott családtagok esetében egyébként, azonban ez a családi pótlék a gyermek vagy a gyermekek után járó családi pótlékkal együtt nem lehet több, mint a három vagy ennél több gyermek után járó családi pótlék.

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

Tárkányi kimutatja, hogy az 1912. évi XXXV. törvénycikkkel megteremtett családi pótlék csak 5500 igénylőt és körülbelül 7000 gyermeket érintett, így társadalmi jelentősége csekély volt, viszont jól kidolgozott és úttörő volta figyelemre méltó.²⁰ Európában alig néhány országban találunk csak olyan családi pénzbeli ellátást, amely megelőzte a magyar családi pótlékot.²¹

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

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

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

A törvénycikk értelmében a betegségi biztosításra kötelezettek köre szinte minden foglalkozásra kiterjedt, vagyis szemben a családi pótlékre vonatkozó törvénycikkkel, amely csak az állami foglalkoztatottak számára tette elérhetővé az ellátást, az 1927. évi XXI. törvénycikk sokkal szélesebb társadalmi csoportokra is gondolt²², és önkéntes biztosításra is lehetőséget adott. Ezen

²⁰ Tárkányi 1998b: 237. o.

²¹ Ilyen volt például az 1883-as német, az 1894-es belga és az 1910-es olasz gyermekágyi segély, valamint az 1911-ben bevezetett német özvegyi/árvasági nyugdíj. Ld. Tárkányi 1998b: 237. o.

²² Betegségi biztosításra kötelezettek a következő belföldi vállalatok, üzemek, hivatalok és foglalkozások:

1. az ipartörvény alá eső minden vállalat, üzem és foglalkozás;
2. az ipartörvény alá nem eső, de keresetszerűen folytatott vállalkozások, üzemek és foglalkozások, mégpedig abban az esetben is, ha közérdekből egyébként különleges törvényi szabályozást nyertek (pl. közjegyzői, ügyvédi, műszaki irodák, orvosi rendelők, lapkiadóhivatalok, szerkesztőségek, színházak, gyógyszertárak, gyógyintézetek stb.);
3. a bányatörvény alá eső minden vállalat, üzem és foglalkozás;

De iurisprudencia et iure publico

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

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

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

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

Fő szabály szerint a terhességi, a gyermekágyi és a szoptatási segélyt a jogosultnak kellett kifizetni; helyette azonban – akár bejegyzése hiányában is – a vele közös háztartásban élő családtag kezéhez voltak fizethetők az ellátások, ha a jogosult egyéni körülményei²³ következtében felmerült annak kockázata, hogy a kiszolgáltatót összeget nem a segély céljának megfelelő módon használja fel.

A pénzbeli családtámogatási ellátások rendszerében a következő változást az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban alkalmazott munkások

4. kőfejtő, homok-, kavics- és agyagtermelő, kő- és földanyagokat feldolgozó vállalatok, üzemek és foglalkozások;
5. mindennemű építkezés (épület-, út-, híd-, vasút-, alagút-, víz-, gát-, csatorna-, kikötő-, erődítési-, vízvezeték-, gáz-, villanyvilágító és erőátviteli vezeték-építkezés, stb.) és építményfenntartás;
6. gyúlékony, egészségre ártalmas vagy mérges, úgyszintén robbanó anyagoknak és robbantó tárgyakkal előállítás és feldolgozása;
7. gyógyészeti, fizikai és gyógyszerészeti laboratóriumok;
8. vágóhidak és jégművek;
9. raktártartás, raktározás és kereskedelmi pincészet;
10. fuvarozás, szállítmányozás, állattartás, ideértve versenyistálló tartását;
11. gépjárművek (gépkocsi, felvonó, repülő, léghajó, stb.) tartása;
12. vasúti üzemek, tekintet nélkül a hajtóerőre, gyáraik, műhelyeik és fenntartási munkálataik;
13. hajózás és hajórakodás, ide nem értve a tengeri hajózást, úgyszintén kotró-, rév-, komp- és tutajozó vállalatok és munkálatok;
14. a posta, távirda és távbeszélő hivatalai, gyáraik és műhelyeik, valamint fenntartási munkálataik;
15. mezőgazdasági és erdei termeléssel, állattenyésztéssel, halászáttal, kert- és szőlőműveléssel, selymészettel és méhészettel összefüggő mellékiparok, még ha leginkább saját nyereségterményeik feldolgozásával és eladásával foglalkoznak is;
16. az állam, a törvényhatóságok és a községek hivatalai, úgyszintén az általuk, valamint a törvényesen bevett és a törvényesen elismert vallásfelekezetek által fenntartott vagy kezelt intézmények, intézetek, vállalatok és üzemek;
17. a törvény által alkotott testületek (közjegyzői kamarák, ügyvédi kamarák, kereskedelmi és iparkamarák, munkásbiztosító intézetek, ipartestületek, stb.);
18. az egyesületek és a társulatok, az alapok és az alapítványok.

²³ A törvénycikk az egyéni körülményekre példaként az iszákosságot és az elmezavart említi.

De iurisprudencia et iure publica

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

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

A gyermeknevelési pótlék tehát jelen jogszabály értelmében a gyermek tizennegyedik életévének betöltéséig járt és e törvénycikk nem adott lehetőséget a továbbtanulás esetére történő továbbfolyósításra sem, ahogyan ezt lehetővé tette az állami alkalmazottak családi pótlékáról szóló törvénycikk. Ezzel kapcsolatban Fluck megjegyzi: „Egyes családi bérrendszerek magasabb életkorig részesítik a gyermeket pótlékban, a mi törvényünk azonban egyrészt szerényebb anyagi eszközeinkre való tekintettel, másrészt pedig figyelemmel arra, hogy a munkáscsaládok gyermekei nálunk 14-ik életévük betöltésekor általában már maguk is alkalmazásba lépnek, nem tartotta célszerűnek e korhatár magasabbra való emelését.”²⁴

Fluck a gyermeknevelési pótlék mértékének védelmében hangsúlyozza, hogy „Vannak, akik ezt az 5 pengős összeget lekicsinylik és keveslik; ezek azonban nem ismerik eléggé a tényeket. Meg kell ugyanis állapítanunk, hogy összecszerúságban sem maradunk el semmiben a külfölddel szemben, a belföldi munkabérekhez viszonyítva pedig egyenesen igen jelentős gyermeknevelési pótlékunk összege.”²⁵ A korszakban egyébként több országban a családi pótlék összege a gyermekszámhoz viszonyítva progresszív vagy degresszív volt, míg a magyar gyermeknevelési pótlék egységes összegű, ezt Fluck szerint az egyszerű adminisztrációhoz fűződő gyakorlati szempontok indokolták.

A havi öt pengős gyermeknevelési pótlék-összeghez Csizmadia is fűz megjegyzéseket, amikor összeveti az új ellátást az 1912-ben bevezetett családi pótlékkal. „Különbég volt azonban a családi pótlék és a gyermeknevelési segély összege között. Mikor 1932-ben megállapították a családi pótlék összegét, annak nagyságát feleség után 6 P-ben állapították meg. (3000/1932. ME.) Később 1937-ben a gazdasági válság alatt csökkentett megállapítást felemelték a harmadik és következő gyermekekre vonatkozóan (a harmadik és minden következő gyermek után havi 18, a kisebb kategóriáknál 16,50, illetve 13,50 P. járt (1937:XIII.tc. 1.§. (1) bek.). Egy évvel később újabb törvény a harmadik és a további gyermekekre megállapított mértéket kiterjesztette az egy, két és három gyermekre, a negyedik és még további gyermekre pedig magasabb összegben állapította meg azt (a negyedik és további gyermekek után havi 24 P-t - kisebb kategóriáknál 22,

²⁴ Fluck András: *A munkások gyermeknevelési pótléka. A családi munkabér magyar intézménye.* In Martonffy Károly (szerk.): *A mai magyar szociálpolitika.* Dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, Budapest, 1939. 692. o.

²⁵ Fluck i.m. 692. o.

De iurisprudencia et iure publico

20, 18 P-t - (1938: XXXVIII. tc. 1.§. (2)) fizettek. Ugyanez a törvény állapította meg a feleségnek járó családi pótlék összegét is, valamint – a feleségével azonos mértékben – az olyan más családtagok után járó összeget is, akik abban csak engedély alapján részesültek.” A családi pótlék összegének változásait vizsgálva, azt a gyermeknevelési pótlék összegéhez hasonlítva Csizmadia megállapítja, hogy „a gyermeknevelési pótlék összege minden igényjogosult gyermek után csak havi 5 P volt, ami – az árakat tekintve – csupán látszatintézkedést jelentett” és „aligha jelentett segítséget a sokgyermekes családok számára”.²⁶

A gyermeknevelési pótlékre való jogosultság megállapításával, valamint a gyermeknevelési járulék befizetésével és a gyermeknevelési pótlék kifizetésével járó teendőket az ipar (kereskedelem), valamint a bányászat és a kohászat egyes ágaira kiterjedő hatáskörrel felállított szakmai családpénztárak látták el. A szakmai családpénztárak pénzügyi egyensúlyának fenntartására, a szakmai és a vállalati családpénztárak működésének ellenőrzésére, valamint a hozzáutalt munkavállalók tekintetében a szakmai pénztárak teendőinek elvégzésére Budapest székhellyel létrehozták az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárt. A gyermeknevelési pótlék fedezésére az ipari (kereskedelmi), valamint a bánya- és kohóvállalatok kötelesek voltak a náluk alkalmazott napszámosok, munkások, szolgák (altisztek), továbbá – a kereskedősegédek kivételével – az iparossegédek és más hasonló alkalmazottak előző évi átlagos létszámának és a járulékegységnek szorzatával meghatározott összeget negyedévente, egyenlő részletekben a családpénztárba előzetesen befizetni. Fluck megemlíti ezzel kapcsolatban, hogy „az előkészítő megbeszélések idején még az a megoldási mód volt előtérben, hogy ha csekélyebb mértékben is – olasz példára – a munkavállalók is járuljanak hozzá a gyermeknevelési pótlék terheihöz, a munkaadók azonban nemes gesztussal magukra vállalták a gyermeknevelési pótlékkal járó összes terhek viselését.”²⁷

Az ipar (kereskedelem), valamint a bányászat és a kohászat egyes ágaira kiterjedő hatáskörrel felállított szakmai családpénztár a befolyt járulékból a gyermeknevelési pótlék kifizetése után fennmaradó felesleget az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárba volt köteles befizetni. Fontos garanciális szabály volt az, hogy ha a szakmai családpénztár a befolyt járulékból a gyermeknevelési pótlék kifizetésére szükséges összeget teljes egészében fedezni nem tudta, a hiányzó összeget az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár folyósította. A befolyt járuléknak a gyermeknevelési pótlékre ki nem fizetett részét tartalékalapként kellett kezelni.

Az 1938. évi XXXVI. törvénycikk francia mintára született, Franciaországban 1932-ben lépett hatályba a családi pótlékról szóló törvény, a családipótlék-biztosítás rendszere kötelezővé vált az iparban és a kereskedelemben a munkaadók számára, néhány év múlva a mezőgazdaságra is kiterjesztették a rendszert.²⁸ Magyarországon már 1935-ben felvetették a családi munkabér-pótlék bevezetésének gondolatát. Elsőként 1936-ban a Francia – Magyar Pamutipar Rt. léptette életbe a családi bérpótlékot, majd 1937-ben Bornemisza Géza iparügyi miniszter vezette be a családi bérpótlék rendszerét a komlói állami kőszénbányánál.²⁹ E példákat Fluck szerint már csak a Pest- és Nógrád Megyei Egyesített Kőbánya és Útépítő Rt., a Hangya Szövetkezet és Baranya vármegye komlói kőbányavállalata követte.³⁰

A fentiekben bemutatott gyermeknevelési pótlék tehát nem más, mint a szélesebb társadalmi csoportokra kiterjesztett családi pótlék. Fluck az ellátás elnevezésének indokaként azt emeli ki, hogy a gyermeknevelési pótlékot a családpénztárak – ellentétben más rendszerekkel,

²⁶ Csizmadia 1977: 149-150. o.

²⁷ Fluck 1939: 693. o.

²⁸ Tárkányi 1998b: 237. o.

²⁹ Fluck kiemeli, hogy a magyar gyermeknevelési pótlék életre hívásában nagy szerepet játszott a Francia – Magyar Pamutipar Rt. tulajdonosa, a francia Dewavrin család, amely több fórumon is lelkes agitációt fejtett ki a családi munkabér-pótlék bevezetése érdekében, valamint említésre méltó még Bikkal Dénes, az OTI titkárnak munkája, aki számos publikációjában igyekezett népszerűsíteni a gondolatot. Ld. Fluck 1939: 690. o.

³⁰ Fluck: i.m. 690. o.

De iurisprudencia et iure publico

ahol a feleség vagy eltartott más családtag is részesül pótlékban – csak a gyermekek után fizetik. Kedvező szabálya a törvényeknek ezzel kapcsolatban, hogy ha jogszabály, szokás, szerződés vagy megállapodás alapján a munkást nagyobb összegű családi pótlék illetné meg, mint a gyermeknevelési pótlék összege, a munkaadó ezt a nagyobb összegű pótlékot köteles továbbra is fizetni, illetve azt az összeget, amely a gyermeknevelési pótlék és a régi pótlék összege közötti különbözetként került megállapításra.

Fluck írása alapján összevethető a gyermeknevelési pótlék magyar rendszere a korszakban Európában három országban bevezetett családi bérpótlék szabályozásával.³¹ A francia rendszerben szabadon jöhetnek létre a családi pótlék folyósítására a pénztárak, és a munkaadók szabadon választhatják ki azt a pénztárt, amelyhez csatlakoznak, azonban a fizetendő járulékok és a nyújtható szolgáltatások eltérőek. Ebben a rendszerben Fluck szerint az államnak tulajdonképpen nincsen szerepe és az egyes pénztárak fölött sincsen felettes szerv. A belga rendszerben a pénztárak szintén szabadon alakulhatnak és a munkaadók is szabadon választhatják meg a pénztárt, amelybe belépnek, a járulékok és a szolgáltatások azonban itt már egységesek, továbbá az egyes pénztárak fölött állami ellenőrző szerv működik. Az olasz családi bérpótlék rendszere teljesen egységes járulékkal és szolgáltatásokkal működik és egyetlen, állami jellegű pénztárat ismer. Fluck megítélése szerint „a legtisztább és leglogikusabb szervezést a magyar rendszer mutatja: a munkaadók csak a szakmájuknak megfelelő családpénztár kötelékébe tartozhatnak, a járulékok és a szolgáltatások teljesen egységesek, a felügyeletet, ellenőrzést és a kiegyenlítést állami szerv látja el.”³²

A magyar családi pótlék rendszerében a következő változás 1945-höz kapcsolódik, amikor a gyermeknevelési pótlék jogosultságát kiterjesztették a minimum tíz főt foglalkoztató üzemek alkalmazottaira, a 11780/1946. M.E. sz. rendelet pedig a kötelező társadalombiztosítás hatálya alá tartozó összes dolgozóra kiterjesztette, azaz biztosítási alapú ellátás volt ekkor. A jogosultsági korhatárt felemelték a gyermek tizenhat éves koráig. A jogi szabályozás felszámolta az állami és nem állami alkalmazottak közötti különbségtételt. Az egységes rendszerben járó családi pótlék jogosultsági feltétele azonos lett a betegségi biztosításával. A változtatások következménye a jogosultak számának jelentős növekedése lett: az 1940-es évek első felében nem egészen 200 ezer gyermek után folyósítottak családi pótlékot, míg 1947-ben már 423 ezer gyermek részesült az ellátásban.³³ 1948-ban a 3160/1948. M.E. sz. rendeletnek köszönhetően már a tizenhat éven felüli gyermek után is járt családi pótlék huszonnégy éves koráig, ha a gyermek tanult. A beteg gyermek után korlátlanul, akár élete végéig járt a családi pótlék a szülőknek, amely ellátás egészen 2001-ig, a fogyatékosági támogatás bevezetéséig megmaradt.³⁴

Soron következik az anyasági ellátások változásának vizsgálata. Az 1927. évi XXI. törvénycikk által kialakított rendszerben az egyik változást a 8880/1948. sz. Korm. rend. eredményezte, amelynek értelmében az egy éven aluli beteg gyermekét gondozó anya jogosult táppénzre; a másik változást pedig az 1040/1949. (II. 1.) sz. Korm. rend. valósította meg, amely a gyermek születésekor az édesanya számára 500 forint anyasági segélyt állapított meg. A nem biztosított édesanyák is jogosultak voltak biztosított férjük után anyasági segélyre, 460 forint összegben.

³¹ Fluck tanulmányában hangsúlyozza, hogy a családi pótlék rendszere más államokban is megvalósult már, de nem oly intézményes módon, mint az említett államokban: „Kollektív szerződések, egyéni kezdeményezések, törvényes szabályozás alapján többé-kevésbé rendszeresen fizetnek ma már a munkaadók családi bérpótlékot Németországban, Hollandiában, Lengyelországban, Chilében, Újzélálandban és Észtsországbán.” Ld. Fluck: i.m. 696. o.

³² Fluck: i.m. 696. o.

³³ *A családi pótlék rendszer fejlődése.* SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága, Budapest, 1979. Ld. még Pogány Magdolna: *A családok támogatásáról és a gyermekes családoknak nyújtott egyéb ellátásokról.* In Czucz Ottó (szerk.): *Szociális jog II.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2003. 311-312. o. és Tárkányi 1998b: 239. o.

³⁴ Pogány 2003: 312. o.

De iurisprudencia et iure publico

II. Pénzbeli családtámogatási ellátások az ötvenes-hatvanas években

Az ötvenes évekre kialakult családtámogatási rendszerben az első nagyobb jelentőségű változást az anya- és gyermekvédelem továbbfejlesztéséről szóló 1004/1953. (II. 8.) sz. MT határozat indukálta. E határozat értelmében a terhességi és gyermekágyi segély tizenkét héten át járt, összege pedig az anya korábbi átlagkeresetének 100%-a volt. E jogforrás kimondta azt is, hogy a dolgozó anyák anyasági segélyét 500 forintról 600 forintra, az első gyermek után 700 forintra kellett felemelni. A TSZ-tagoknak terhességi és gyermekágyi segély nem járt, viszont az anyasági segély emelt szintű volt, amelyet a korábbi 1330 forintról 1400 forintra kellett felemelni, az első gyermek után pedig 1500 forintra. A rendelkezések a Munka Törvénykönyvét azzal egészítették ki, hogy a szülési szabadság tizenkét hét, és csak orvosi engedéllyel lehet mind a tizenkét hetet a szülés után kivenni, valamint azzal, hogy az édesanyáknak a gyermek kilenc hónapos koráig szoptatási szünet tartása munka közben engedélyezett, amelyre kisebb gyermek esetében naponta kétszer, nagyobbánál naponta egyszer volt lehetőség. Amennyiben az anya számára gyermeke táplálása így nem volt megoldható, akkor jogában állt kivenni legfeljebb három hónap fizetés nélküli szabadságot.³⁵ Az 1004/1953. (II. 8.) sz. MT határozat csecsemőkelengye juttatásáról is szólt, 400 forint értékben, valamint rendelkezett a legalább három gyermek után járó családi pótlék összegének emeléséről is.

1953-ban a családi pótlék vonatkozásában további változás is történt: a pótlékra való jogosultságot kiterjesztették a három- vagy többgyermekes mezőgazdasági termelőszövetkezeti dolgozók családjára is, amellyel egy régóta fennálló hiányosságot orvosolt a jogalkotó. Esetükben azonban a pótlék alacsonyabb összegű volt, mint amennyi az állami szektorban foglalkoztatott dolgozók gyermekei után járt, továbbá csak abban az esetben folyósították, ha a megelőző évben a dolgozó legalább 120 munkaegységet teljesített. A jogosultság a gyermek tizenhat éves koráig állt fenn, illetve amennyiben tanult, tizennyolc éves koráig. Az állami szektorban foglalkoztatottak esetében a jogosultság a két vagy több gyermekes családokra korlátozódott, azaz az egygyermekesek ettől kezdve nem részesülhettek családi pótlékban.

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

³⁵ Ehhez kapcsolódik a Munka Törvénykönyvét módosító 46/1962. (XII. 24.) sz. rend. azon szabálya, amely szerint „nem lehet felmondással megszüntetni a munkaviszonyát annak a dolgozó nőnek, aki fizetés nélküli szabadságot gyermeke szoptatásának, illetve gondozásának biztosítására vett igénybe a fizetés nélküli szabadság tartama alatt és az azt követő 15 napon belül.” Továbbá az „azonnali hatályú elbocsátást kimondó fegyelmi határozatot a szülési szabadság tartama alatt végrehajtani nem szabad.”

De iurisprudencia et iure publico

egészségi állapota vagy magas kora miatt az ápolás, illetőleg a felügyelet ellátására alkalmatlan, vagy pedig a gyermeket kizárólag az anya ápolhatja, az anya jogosultságát el kellett ismerni.³⁶ Göndör kiemeli, hogy „ebből is látható az a társadalmi felfogás, amely szerint a gyermekek ápolásával járó teendőket csak a nők végezheték, tehát fel sem merült annak a gondolata, hogy esetleg a gyermek apja marad otthon a gyermekkel annak betegsége esetén abban az esetben, ha a szülők együtt éltek.”³⁷

A dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. törvényerejű rendelet módosításáról rendelkező 1968. évi 19. törvényerejű rendelet értelmében azonban már az egyedülálló dolgozó férfi is jogosulttá vált a táppénzre, mind az egyévesnél fiatalabb, mind az egyévesnél idősebb gyermek ápolása esetén. Göndör szerint „ez nem jelent teljes egyenlőséget, mert az együtt élő szülők esetén továbbra is csak az anya volt jogosult a gyermekápolási táppénzre”; álláspontom szerint azonban ez nagy jelentőségű előrelépés abban, hogy a gyermekvállalással, -neveléssel kapcsolatban járó kedvezmények idővel ne csak az édesanya által legyenek elérhetőek. Az 1973. évi 27. törvényerejű rendelet ismét módosította az 1955. évi 39. törvényerejű rendeletet, mégpedig úgy, hogy a gyermekápolási táppénz igénybe vételének a lehetőségét kiterjesztette a gyermek hatéves koráig, amit a dolgozó nő és az egyedülálló dolgozó férfi vehetett igénybe. A táppénz időtartamát a gyermekek korának függvényében határozta meg a jogalkotó. A gyermek hároméves életkorának betöltéséig gyermekenként és évenként hatvan napig, ha a gyermek háromévesnél idősebb volt, gyermekenként és évenként harminc napig járt táppénz. Az egyedülálló dolgozót egyévesnél idősebb, de hatévesnél fiatalabb gyermek betegsége esetén évenként és gyermekenként hatvan napig illette meg az ellátás.³⁸

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

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

Időközben a családi pótlék vonatkozásában annyi változás történt, hogy 1959-től a három és több gyermek után, valamint az egyedülálló nők részére járó családi pótlék összegét jelentősen felemelték. 1966-ban pedig a családi pótlékre való jogosultságot kiterjesztették a kétgyermekes mezőgazdasági termelészövetkezeti dolgozók családjaira is. Érdekes újdonságként jelentkezett a rendszerben az, hogy 1968-tól családi pótlékre váltak jogosulttá a mezőgazdasági

³⁶ Mattyasovszky Pál – Mészáros Tibor: *Társadalombiztosítási jogszabályok és azok gyakorlata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965. 72. o.

³⁷ Göndör Éva: *A gyermekgondozási támogatások az államszocializmus időszakában, különös tekintettel a gyermekgondozási segélyre*. 80. o. In Jog – Állam – Politika, 2012/4. szám, 69-90. o.

³⁸ Göndör 2012: 81. o.

³⁹ Pogány 2003: 315. o.

De iurisprudencia et iure publico

termelőszövetkezetek öregségi és munkaképtelenségi járadékban részesülő tagjai is, valamint jogosulttá váltak az egyedülálló férfi dolgozók egy gyermek után. Pogány szerint ezzel a rendelkezéssel szűnt meg a különbség a fizikai és szellemi dolgozók, valamint a mezőgazdaságban dolgozók között.⁴⁰

A családok pénzbeli ellátásai között a legnagyobb fejlemény a hatvanas években a gyermekgondozási segély 1967-es bevezetése volt. A gyermekgondozási segély (a továbbiakban: gyes) bevezetésére a 3/1967. (I. 29.) Korm. rendelet megalkotásával került sor, amelynek végrehajtási szabályait a 3/1967. (II. 26.) MüM rendelet határozta meg. A termelőszövetkezeti tagokra vonatkozó részletes szabályokat pedig az 1/1967. (II. 26). FM rendelet állapította meg. A gyermekgondozási segélyt az 1967. január 1. napján vagy ezt követően született gyermekek után kellett folyósítani.

A magyar gyes volt bevezetésekor a világ leghosszabb időtartamú, legkedvezőbb gyermekgondozási segélye. Tárkányi szerint a mintát Ausztria szolgáltatotta, ahol 1961-ben létrehoztak egy, a későbbi magyar gyeshez hasonló, viszonylag alacsony, fix összegű gyermekgondozási segélyt, amely azonban ekkor még csak a gyermek egyéves koráig járt.⁴¹

A magyar gyermekgondozási segély bevezetésekor a gyermek két és fél éves koráig járt, összege pedig 600 forint, TSZ-tagok esetében 500 forint volt. Azaz a gyes összege fix volt, nem függött a nő korábbi keresetétől, valamint több gyermekgondozási segélyre jogosító gyermek esetén az összeg gyermekenként járt. A gyes 1967-es, havi hatszáz forintos összege az átlagos női kereset kb. negyven százalékával volt egyenlő.⁴² Az az édesanya volt jogosult rá, akinek a szülést megelőző tizenkét hónapban folyamatos munkaviszonya volt, vagy aki a szülést megelőző másfél évben összesen legalább tizenkét hónap munkaviszonytal rendelkezett és a munkaviszonyában fizetés nélküli szabadságot kért. A mezőgazdasági termelőszövetkezetekben dolgozó nők némileg eltérő feltételekkel és módon voltak jogosultak a gyermekgondozási segélyre. A mezőgazdasági termelőszövetkezet nő tagja akkor kaphatott gyeset, ha a szülést megelőző naptári évben vagy a szülést megelőző tizenkét hónapban termelőszövetkezeti tagként legalább százhusz napon át részt vett a közös munkában.

A gyermekgondozási segély az örökbecfogatott, a mostoha és a nevelt gyermek után is megillette a nőt. Az ellátást a szülési szabadság idejét is beleszámítva legfeljebb harminc hónapon át lehetett igénybe venni, amely időszak munkaviszonyban töltött időnek számított és magát a segélyt a táppénz folyósítására illetékes szerv folyósította. Költségeit a társadalombiztosítás keretében külön erre a célra biztosított pénzügyi fedezet terhére kell elszámolni. A gyermekgondozási segélyben részesülő dolgozó nő gyermekét a segélyezés ideje alatt bölcsődében nem lehetett elhelyezni. A bevezetés évében, 1967-ben a jogosultak 67,4%-a vette igénybe a gyeset.

A gyermekgondozási segély rendszerében bekövetkező első változást az 5/1969. (I. 28.) Korm. sz. rendelet eredményezte, amelynek értelmében a gyes a gyermek hároméves koráig járt, a jogosultságot pedig kiterjesztették a legalább napi hat órában foglalkoztatottakra, illetve azon dolgozó nőkre, akik bármely iskola nappali tagozatán végzett tanulmányaik befejezését követően kilencven napon belül munkaviszonyt vagy szövetkezeti tagsági viszonyt létesítettek. A rendelet értelmében az anya a gyermekgondozási segélyre akkor is jogosult volt, ha a próbaidővel vagy határozott időtartammal létesített munkaviszonya a szülési szabadság ideje alatt megszűnt. Sándorné kiemeli, hogy a segély időtartamának felemelésével áthidalhatóvá váltak a szűkös óvodai ellátásból eredő nehézségek, és az új szabályozás még fokozottabban szolgálta az anya-gyermek kapcsolat erősítését is.⁴³

⁴⁰ Pogány 2003: 312. o.

⁴¹ Tárkányi 1998b: 246. o.

⁴² Az átlagos női kereset akkor 1506 forint volt. Lásd Sándorné Horváth Erika: *A gyesről a gyesig*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1986. 31. o.

⁴³ Sándorné: i.m. 31. o.

De iurisprudencia et iure publico

III. Pénzübeli családtámogatási ellátások a hetvenes években

1973-tól felemelték a gyermekgondozási segély összegét. A változtatás háttérében az a tény állhatott, hogy az alacsony összegű gyés az egyébként is alacsony jövedelmű édesanyák számára jelentett megoldást, az ő körükben – ha átmenetileg is, de ugrásszerűen – emelkedett a termékenység. A magasabb jövedelemmel rendelkező édesanyák esetében a jövedelemhez nem igazodó, fix összegű gyermekgondozási segély nem könnyítette meg a döntést a gyermekvállalás és a munka között. Tárkányi megfogalmazásában „a magasabb keresetű nők nagy része számára a kereset-csökkenés még a GYES kompenzáló hatását figyelembe véve is túl nagy” volt; a magasabb iskolai végzettségű nők ritkábban is vették igénybe a gyest, mint az alacsony iskolai végzettségűek, és akik igénybe vették közülük, azok átlagosan rövidebb ideig, mint az alacsonyabb iskolai végzettségű nők, tehát hamarabb visszamentek dolgozni.⁴⁴ Az 1973-as emelés után a gyermekgondozási segély összege tehát a következőképpen alakult: az első gyermek után havi 800 forint, a második gyermek után havi 900 forint, a harmadik és minden további gyermek után 1000 forint. Ugyanezek az összegek TSZ-tagoknak 700 forint, 800 forint és 900 forint voltak. Ehhez 1974-től havi 50 forint árkompenzálás járult.⁴⁵

Ezzel párhuzamosan a családi pótlék terén is történt változás: 1972-ben annak összegét is felemelték. A 12/1973. (XII. 23.) MüM. sz. rendelet a tizennégy éven aluli gyermekek esetében az első gyermek után kettő, a második után öt, a harmadik és minden további gyermek után pedig kilenc fizetett szabadnapot adott az anyáknak és a gyermekeiket egyedül nevelő apáknak.⁴⁶

Tárkányi szerint ezek az 1970-es évek első felére időzített intézkedések egy család- és népesedéspolitikai csomagot alkottak. „Csak találgatni lehet, hogy a csomag összetevői közül egyenként melyik hogyan hatott, de az tény, hogy e csomag újabb, még az 1967-esnél is jelentősebb termékenységi hullámot okozott. Ez a termékenység-emelkedés is csak egy átmeneti hullámnak bizonyult, az emelkedést hamarosan újabb csökkenés követte.”⁴⁷

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

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

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

⁴⁴ Tárkányi 1998b: 247. o.

⁴⁵ 1976-tól további 60 forint, 1979-től újabb 180 forint, majd 1984-től havi 70 forint, 1985-től pedig havi 80 forint, azaz addig összesen 440 forint volt a gyés melletti árkompenzáció összege.

⁴⁶ Bár témánkhoz szorosan nem kapcsolódik, mégis érdemes megemlíteni, hogy a hetvenes évek első felében több jogszabály szociálpolitikai lakásépítési kedvezményt nyújtott a gyermeket nevelő fiatal pároknak; a törlesztéssel kapcsolatos kedvezmény pedig a gyermekszámmal párhuzamosan növekedett. Ld. Tárkányi 1998b: 247. o.

⁴⁷ Tárkányi 1998b: 247. o.

De iurisprudencia et iure publico

A törvény az alapelvek között kimondta, hogy a nők, az ifjúság és a gyermekes, főként a többgyermekes családok anyagi ellátására különös gondot kell fordítani. A törvény alapján biztosítottak voltak a munkaviszonyban álló dolgozók, az ipari szövetkezetek tagjai, a mezőgazdasági és a halászati termelőszövetkezetek, a mezőgazdasági szakszövetkezetek tagjai, a szakmunkástanulók, a bedolgozók, továbbá a megbízás alapján rendszeresen és személyesen munkát végzők. A Minisztertanács felhatalmazást kapott arra, hogy a biztosítottak körét kiterjeszthesse. Mai társadalombiztosítási jogi szabályozásunkhoz igen hasonlóan, az 1975. évi II. törvény értelmében sem terjedt ki a társadalombiztosítás a külföldi állam képviselői hatósága, a diplomáciai mentességet élvező nemzetközi szerv, valamint az ezekhez tartozó diplomáciai mentességet élvező személy alkalmazottaira, továbbá a külföldi munkáltatónak a magyar állam területén foglalkoztatott külföldi honos munkavállalóra. A felsorolt személyek társadalombiztosítási ellátására már e törvény értelmében is megállapodást lehetett kötni.

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

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

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

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

A terhességi-gyermekágyi segély szabályai is igen hasonlóak a jelenkori szabályozáshoz: az ellátás annak járt, aki a szülést megelőzően két éven belül 180 napon át biztosított volt, és a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szült, vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon túl táppénz, illetőleg baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szült. A terhességi-gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra járt azzal, hogy a szülési szabadságnak azon tartamára, amelyre a szülő nő a teljes keresetét megkapta, terhességi-gyermekágyi segélyt nem lehetett igénybe venni. Annak az anyának, aki a keresetét részben kapta meg, csak az elmaradt keresete után járt a terhességi-gyermekágyi segély. Jelen ellátás a napi átlagkereset teljes összegében került folyósításra akkor, ha a szülő nő a szülést megelőző két éven belül 270 napon át biztosított volt. Ennél kevesebb, de legalább 180 napi biztosítás esetében a terhességi-gyermekágyi segély a napi átlagkereset hatvanöt százalékára volt.⁴⁸

Terhességi-gyermekágyi segélyre a csecsemőt örökbefogadó nő is jogosult volt a jogszabály értelmében, a gondozásba vétel napjától a szülési szabadság még hátralevő tartamára. Ebben az esetben azonban a szülést megelőző időre járó négyheti szabadságot akkor is kiadottnak kellett tekinteni, ha azt a vér szerinti anya nem vette igénybe. Ebből következően az örökbefogadó nő a

⁴⁸ A törvényben felhatalmazást kapott a Minisztertanács arra, hogy a biztosítottak egyes csoportjaira a terhességi-gyermekágyi segélyt meghatározott összegben is megállapíthassa, valamint arra, hogy megállapítsa a kórházi ápolás idejére járó terhességi-gyermekágyi segély mértékét.

De iurisprudencia et iure publico

terhességi-gyermekágyi segélyben legkorábban a gyermek születése napjától az azt követő száztizenkettedik napig részesülhetett, amelyet azonban koraszülött gyermek, vagy ikek örökbefogadása esetén száznegyven napig meg lehetett hosszabbítani. A szülési szabadságból hátralévő időre járó ellátásra az örökbefogadó nő már az örökbefogadási határozat jogerőre emelkedése előtt jogosult volt, ha a csecsemőt örökbefogadás céljából gondozásba vette és az örökbefogadási eljárás megindítását kérte. A kifizetett terhességi-gyermekágyi segély visszakövetelésének nem volt helye, ha az örökbefogadást valamilyen okból nem engedélyezték.

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

Másik gyermekvállaláshoz kapcsolódó pénzbeli ellátás az 1975-ös társadalombiztosítási törvényben az anyasági segély, amely szüléshez kapcsolódó egyszeri ellátást biztosító juttatás volt, és amely a családnak a gyermek miatti többletköltségek anyagi terhein kívánt könnyíteni. 1949-es bevezetésekor fő szabály szerint biztosítási jogviszonyhoz kapcsolódott, és elnevezése többször változott: az anyasági segélynek megfelelő ellátás szoptatási segély, várandóssági pótlék, és anyasági támogatás néven is megjelent a jogszabályokban.

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

Az anyasági segély összege gyermekenként 2500 forint volt, ha a szülő nő orvosi vizsgálaton négyszer, koraszülés esetén egyszer részt vett, és az első, illetőleg koraszülés esetén az egyszeri orvosi vizsgálat a várandósság kezdetétől számított száznegyven napon belül történt. Egyéb esetekben a segély összege gyermekenként 1000 forint volt. Az ellátás a halvaszületett gyermek után is járt. A jogszabály bevezette a méltányossági alapon járó anyasági segélyt, ami azt jelentette, hogy az anyasági segélyre nem jogosult szülő nők kérelmére a lakhelye szerint illetékes városi (fővárosi kerületi) tanács végrehajtó bizottsága egészségügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szervének, megyei városban a kerületi hivatalnak, illetőleg a községi tanács végrehajtó bizottsága szakigazgatási szervének a javaslatára az illetékes társadalombiztosítási igazgatóság anyasági segélyt folyósíthatott, ha orvosi vizsgálaton részt vett.⁴⁹

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

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

⁴⁹ Göndör 2012: 86. o.

Nem járt viszont családi pótlék az árvaellátásban részesülő⁵⁰, a harmadéves szakmunkástanuló és a szakmunkás tanulóotthonban, továbbá a térítés nélküli intézetben, nevelőotthonban, csecsemő- vagy gyermekotthonban elhelyezett gyermek után.

Kedvező szabály, hogy ha a gyermek olyan különélő szülő háztartásában élt, aki családi pótlékra nem jogosult, e gyermek után részére a családi pótlékot a másik szülő jogán kellett megállapítani. Ekkor a családi pótlék jogosultságához fő szabály szerint havi huszonegy nap biztosítási idő volt szükséges. A mezőgazdasági szövetkezet tagjának a családi pótlék az előző naptári évben teljesített munkanapok számával arányosan járt.

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

IV. Pénzübeli családtámogatási ellátások a nyolcvanas években

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

Mіндеzen változásokat követően az utolsó nagy esemény a családi pótlék történetében már a rendszerváltás után következett be, amikor is 1990 májusától a családi pótlékot kiemelték a biztosítási típusú ellátások közül és állampolgári jogon járó intézménnyé vált. Az új rendszer a védelem új alapokra helyezésével igyekezett kifejezni a gyermeknevelés fontosságát, a gyermeket nevelők támogatását. Így a támogatás elosztása kizárólagosan a háztartások demográfiai jellemzői alapján történt. A társadalom ezzel az eszközzel kívánt hozzájárulni az új generációk felnevelésének költségeihez, anélkül, hogy különbséget tett volna az érintettek között anyagi helyzetük alapján.⁵¹

A családi pótlék rendszerének történeti áttekintését lezártuk, de térjünk vissza a gyermekgondozási segéllyel kapcsolatos szabályozás változásaira. Ahogyan korábban jeleztük, a hetvenes évek második felében a jogalkotói szándék az ellátás rugalmasabbá tételére irányult. Ez a törekvés folytatódott a nyolcvanas években is. A 10/1982. (IV. 16.) MT sz. rendelet szerint, ha a gyermek egyéves elmúlt, akkor az édesanyja helyett az édesapja is mehetett gyesre, amennyiben a jogosultság feltételeinek megfelelt. E rendelkezés által nem kizárólag anyai, hanem részben szülői joggá vált a gyermekgondozási segély, tükrözve talán valamelyest azt a szemléletet, hogy az apának is van szerepe és felelőssége a gyermeke gondozásában. Ez a lehetőség egyébként nem volt népszerű az apák körében: 1983 augusztusában a gyesen lévő 232 750 főből mindössze 317 volt férfi.⁵² Szintén az 1982-es rendelet újdonsága, hogy a gyermek másfél éves korától szülője a gyermekgondozási segély folyósítása alatt is munkát vállalhatott, legfeljebb azonban napi négy

⁵⁰ Az egyedülálló biztosítottak árvaellátásban részesülő gyermeke után is járt a családi pótlék.

⁵¹ Pogány 2003: 312-313. o.

⁵² Sándorné 1986: 34. o.

órában. A munkavállalás nemcsak az eredeti munkahelyen, hanem más munkáltatónál is történhetett. Később, a 6/1985. (I. 17.) MT sz. rendelet ezt úgy módosította, hogy a gyese ideje alatti munkavállalás éves átlagban az éves törvényes munkaidőnek legfeljebb a fele lehet. E rendeletnek köszönhetően a felsőoktatási intézmények nappali tagozatos hallgatói is jogosulttá váltak a gyermekgondozási segélyre, amennyiben a gyermek a hallgatói jogviszony fennállása alatt, vagy a hallgatói jogviszony megszűnésétől számított 180 napon belül született. Ezt megelőzően a tanulók, hallgatók csak akkor szerezhettek jogosultságot az ellátásra, ha bármely iskola (tanintézet), felsőoktatási intézmény nappali tagozatán végzett tanulmányok befejezését követően kilencven napon belül munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítettek.

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

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

A gyermekgondozási díj az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülőknek is járt. A jogosultsághoz szükséges feltételeknek az örökbefogadás, illetőleg a gondozásba vétel időpontjában kellett fennállniuk.

A gyermekgondozási díj összege és annak számítási módja azonos volt a táppénzével, azaz ha a biztosítás megszakítás nélkül két év óta fennállt, a táppénz a napi átlagkereset hetvenöt, egyébként hatvanöt százaléka.

Ahogy Tárkányi megjegyzi, „ez a 65–75% már magas szinten keresetarányos juttatást jelent minden társadalmi réteg számára, tehát a közepes és magasabb keresetű nők számára is megfelelően kompenzálja a gyermekgondozás miatt kieső keresetüket.” Arra is felhívja a figyelmet, hogy „a GYED fontossága abban is áll, hogy ha a vertikális redisztribúció szempontjából nézzük, a GYES-nél erősebben javította a társadalom szegényebb felébe tartozó

De iurisprudencia et iure publico

rétegek helyzetét (ugyanis többen vették igénybe a fiatalok közül, mint a GYES-t), így korántsem tekinthető pusztán egy, a jómódúaknak adott fölösleges szociális juttatásnak, valamiféle »népesedéspolitikai luxusnak«.⁵³

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

Az a nő, aki a gyermekgondozási segély folyósítása alatt szült és terhességi-gyermekágyi segélyre nem volt jogosult, a szülés napjától igényelhetette a gyermekgondozási díjat. Ez alól kivételt jelentett a felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatos hallgatója. Ilyen esetben a gyermekgondozási díj napi összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének a harmincad része volt, ha azonban a korábbi terhességi-gyermekágyi segély alapján kedvezőbb lett volna a számítás, a díjat annak alapul vételével kellett megállapítani. Nem járt gyermekgondozási díj a biztosítottaknak, ha az ellátás igénybevétele alatt bármely jogviszonyban munkát végzett, vagy hatósági engedélyhez kötött kereső tevékenységet folytatott.

Alig egy évvel a gyermekgondozási díj bevezetése után máris kedvező változások mutatkoztak a kapcsolódó jogalkotásban. Az 5/1986. (II. 27.) MT sz. rendelet kiterjesztette a gyedet a gyermek másfél éves koráig, és lehetővé tette, hogy a gyermek egyéves kora után az apa vehesse igénybe az ellátást; majd az 56/1987. (XI. 6.) MT sz. rendelet a gyermek két éves koráig tette elérhetővé e juttatást⁵⁴. Tárkányi szerint e módosítással a jogalkotó a gyermekgondozási segélyt igyekezett fokozatosan felváltani a – nők számára kedvezőbb, az állam számára költségesebb – gyermekgondozási díjjal.⁵⁵

Egyetérthetünk azzal a megállapítással is, hogy „a GYED egy kiforrottabb, érettebb, átgondoltabb demográfiai háttérű család- és népesedéspolitikának, egyben a »hanyagolt szocializmusnak« is a terméke, egy olyan korszakénak, amely már igényesebben, kifinomultabban tudott tervezni, mint a »klasszikus szocializmus kora« és amelyben ugyanakkor még volt központi politikai akarat nagy, átfogó és költséges társadalompolitikai célok megvalósításába belevágni.»⁵⁶

Jelentőségét mindenesetre abban kell látnunk, hogy a gyermekgondozási díj még a gyermekgondozási segéltnél is fejlettebb és a munkavállalás mellett gyermeket is vállalni kívánó nők számára kedvezőbb gyermekgondozási támogatás volt, magas szinten keresetarányos és 1987-es bevezetésétől 1995-1996-os megszüntetéséig viszonylag hosszú időtartamú, amivel ebben a kategóriában maga mögött hagyta az Európában egyébként legfejlettebb hasonló norvég és svéd juttatásokat is.⁵⁷

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

⁵³ Tárkányi 1998b: 249. o.

⁵⁴ A rendelet az anyasági segéllyel kapcsolatban is tartalmazott változást: annak az anyának, aki várandóssága alatt legalább négyszer volt orvosi vizsgálaton, 6000 forint anyasági segély járt, aki ennél kevesebbszer jelent meg vizsgálaton, annak csak 1000 forint összegű volt.

⁵⁵ Tárkányi 1998b: 249. o.

⁵⁶ Tárkányi 1998b: 249. o.

⁵⁷ Employment Outlook. OECD. 1995. 177–178. o.

De iurisprudencia et iure publico

ellátások összegének növelését, vagy a jogosultak körének kiterjesztését, az igénybevevők számának növelését célozták volna. Ezt a törekvést Cerami azzal indokolja, hogy „a szocialista vezetők hamar felismerték, hogy a család fontos szerepet játszhat a nemrég bevezetett politikai rendszer stabilizálásában. Ebből következően a politikai vezetők beleegyeztek egy kiterjedt családi juttatási rendszer bevezetésébe, ami nem feltétlenül szabadította fel a nőket a gyermeknevelés terhei alól, de megalapozott egy háromoldalú státust: állampolgár–dolgozó–anya. E politika, mely például hosszú szülés utáni szabadság biztosításában öltött testet (3 év Magyarországon és az NDK-ban), azonban nem jelentett teljes áttérést a »maternalizmusról« a »nem-semleges« társadalomra”.⁵⁸ Valóban elsősorban az édesanyák részesülhettek a családtámogatások többségében és inkább kivételnek számított a választási lehetőség azzal kapcsolatban, hogy a szülők közül ki vegye igénybe az ellátást, de megítélésem szerint a rendszerváltás előtti politikai és társadalmi berendezkedésben a kialakult minimális választási lehetőség biztosítása is komoly előrelépés volt.

A családtámogatás rendszerváltás előtti pozitív jelenségei ellenére Ferge kritikát fogalmaz meg az 1950 és 1990 között mind sokszínűbbé és szélesebb körűvé váló ellátásokkal kapcsolatban: „A gyerekeknek juttatott támogatásokat, a családi pótlékot, sőt, az 1974-ben bevezetett nevelési segélyt is a »munka rendszerén« keresztül kapták meg a családok, azaz az adott hónapra legalább az egyik szülőnek többnyire háromheti munkaviszonyt kellett igazolnia. Igaz, a formálisan teljes foglalkoztatottság mellett ez nem sokakat szorított ki az ellátásból, de az elv – hogy a gyerek »érdemessége« és léthez való joga a szülő érdemességétől függ – jelen volt.” Ezt az elvet haladta meg az 1990-ben bevezetett, minden gyermeket bevonó univerzális családi pótlék, amellyel „a magyar gyakorlat összhangba került a nemzetközi megoldásokkal, a magyar társadalmi realitásokkal és a gyermeki jogokkal úgy, hogy e közben (igaz, a családi pótlék jelenleginél relatíve magasabb reálszín vonala mellett) a gyerekszegénység csökkentésének leghatékonyabb eszközévé vált.”⁵⁹

⁵⁸ Cerami, Alfio: *Változó Közép-Európa: a jólét és a szociális segélyezés kialakuló modelljei*. 31. o. In *Esély* 2009/1. szám, 28-50. o.

⁵⁹ Ferge Zsuzsa: *A gyermeki családok helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben*. 24. o. In *Esély* 2012/6. szám, 4-30. o.

De iurisprudencia et iure publico

Felhasznált irodalom

- A családi pótlék rendszer fejlődése.* SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága, Budapest, 1979.
- A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892-1942.* Országos Társadalombiztosító Intézet, Budapest, 1942.
- Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1977.
- Ecseri Lajos: *A munkássegélyezés ügye Magyarországon, tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére.* Pesti Könyvnyomda-Rt., Budapest, 1884.
- Farkas Péter: *Létezik-e önálló családpolitika?* In Kapocs, 2013/2. szám, 38-49. o.
- Fluck András: *A munkások gyermeknevelési pótléka. A családi munkabér magyar intézménye.* In Martonffy Károly (szerk.): *A mai magyar szociálpolitika.* Dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc, Budapest, 1939.
- Gauthier, Anne Héline: *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries.* Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Göndör Éva: *A gyermekgondozási támogatások az államszocializmus időszakában, különös tekintettel a gyermekgondozási segélyre.* In Jog – Állam – Politika, 2012/4. szám, 69-90. o.
- Mattyasovszky Pál – Mészáros Tibor: *Társadalombiztosítási jogszabályok és azok gyakorlata.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965.
- Pogány Magdolna: *A családok támogatásáról és a gyermekes családoknak nyújtott egyéb ellátásokról.* In Czúcz Ottó (szerk.): *Szociális jog II.* Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2003.
- Sándorné Horváth Erika: *A gyestől a gyedig.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- Szeibert János: *Orvoskérdés a társadalombiztosításban.* Csernai I. Könyvnyomda, Budapest, 1936.
- Tárkányi Ákos: *Családpolitika az Európai Unió országaiban. Európai Tükör Műhelytanulmányok.* Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1998.
- Tárkányi Ákos: *Európai családpolitikák: a magyar családpolitika története.* In Demográfia 1998/2-3. 233-268. o.
- Tomka Béla: *Szociálpolitika Magyarországon a világháborúk korában.* In Korunk, 2012/11. szám, 46-55. o.

Felhasznált jogforrások

8880/1948. sz. Korm. rendelet

1040/1949. (II. 1.) sz. Korm. rendelet

De iurisprudencia et iure publico

- 46/1962. (XII. 24.) Korm. rend.
3/1967. (I. 29.) Korm. rendelet
5/1969. (I. 28.) Korm. rendelet
17/1975. (VI. 14.) MT rendelet
24/1980. (VI. 27.) MT rendelet
10/1982. (IV. 16.) MT rendelet
3/1985. (I. 17.) MT rendelet
5/1986. (II. 27.) MT rendelet
56/1987. (XI. 6.) MT rendelet
4790/1917. ME. sz. rendelet
11780/1946. M.E. sz. rendelet
3160/1948. M.E. sz. rendelet
1955. évi 39. törvényerejű rendelet
1968. évi 19. törvényerejű rendelet
1973. évi 27. törvényerejű rendelet
3/1967. (II. 26.) MüM. sz. rendelet
12/1973. (XII. 23.) MüM. sz. rendelet
19/1974. (VII. 31.) MüM. sz. rendelet
6/1976. (III. 18.) MüM. sz. rendelet
1/1967. (II. 26.) FM rendelet
22/1989. (VII. 31.) SZEM rendelet