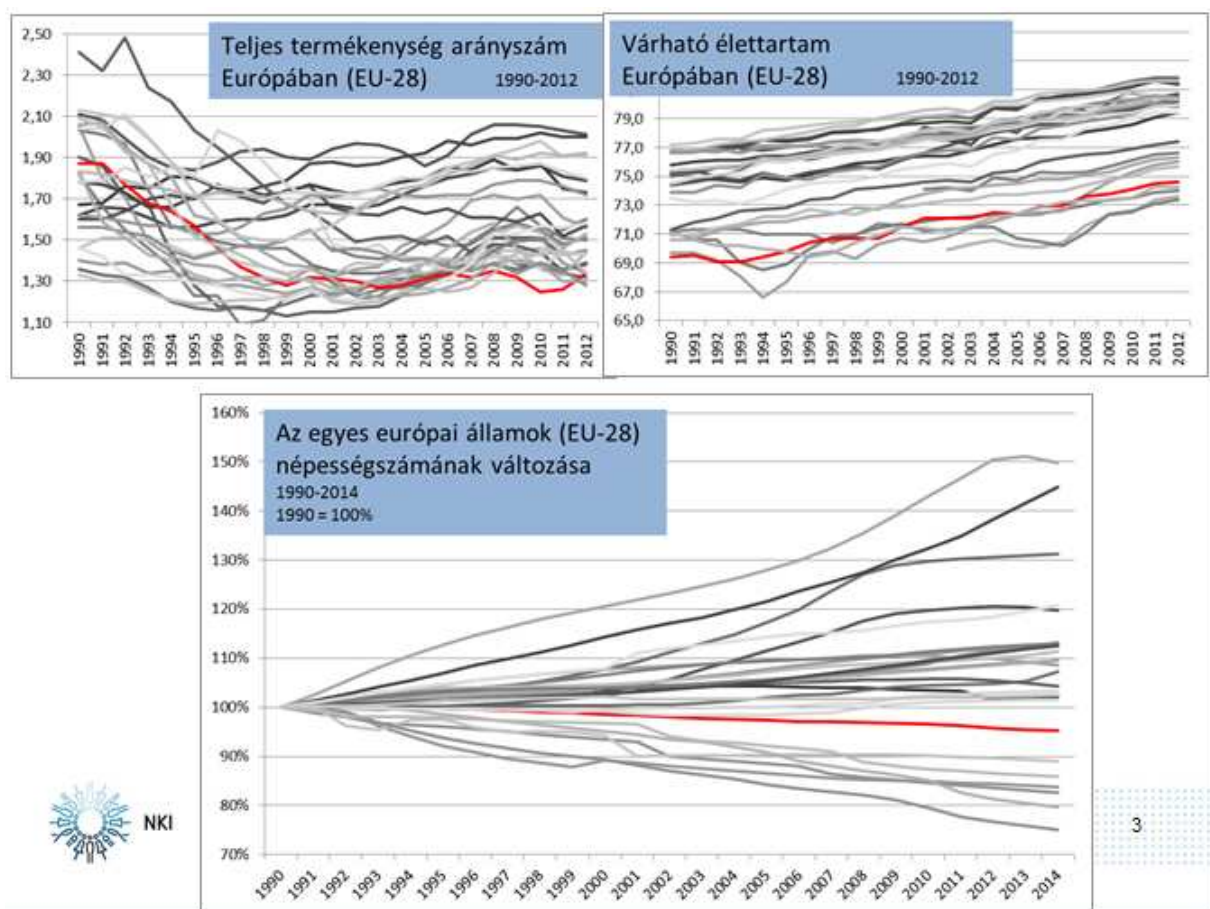


Kihívások és megoldások: A rugalmas népesedéspolitika lehetőségei Magyarországon

A 2014. november 11.-én a Népesedési Kerekasztal alapításának 5. évfordulója alkalmából tartott konferencián elmondott beszéd fontosabb diái és vázlata.

Közismert a hazánkat jellemző rossz demográfiai helyzet. 1981 óta folyamatos népességfogyás jellemzi az országot, amely az alacsony gyermekvállalási kedvre és magas halandóságra vezethető vissza. Ennek a két tényezőnek a hatását nem tudta ellensúlyozni a sokáig megfigyelhető pozitív vándorlási egyenleg.



A helyzet azonban nem valamiféle magyar átok, és összességében – némi leegyszerűsítéssel – az mondható, hogy 1998-ig a magyarországi trendek lényegében hasonlóak, sőt részben jobbak voltak, mint a visegrádi ország csoport, elsősorban Csehország, Szlovákia adatai.

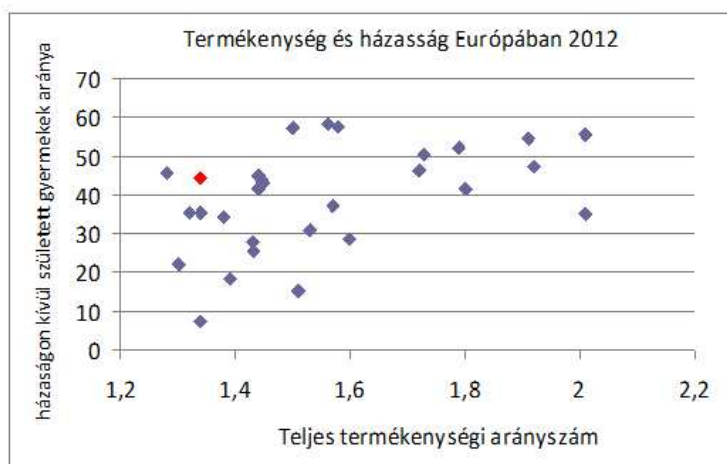
Regionális összehasonlításban is kritikussá az ezredforduló környékén vált a magyarországi demográfiai helyzet, az ezredfordulót követő években ugyanis nem következett be az a terménység-növekedés, amely a legtöbb kelet-közép európai országban megfigyelhető volt. Ezután 2009 körül a világválság és az EU csatlakozás vándorlási következményeinek hatására újabb negatív fordulat következett be: Egyfelől további, sokszzerű, a többi országban nem megfigyelhető terménység-

¹ kapitany@demografia.hu

csökkenés. Másfelől ezektől az évektől erősödők meg a Magyarországról történő kivándorlás. Ez utóbbi szinte a kizárólag a gyermekvállalási korban lévőket érintő jelenség, és a termékenysége gyakorolt negatív hatása sem becsülhető le, hiszen a kivándorlás hatására ma már akár a „legjobb gyermekvállalási korcsoportokban” lévők 7-8%-is távol lehet az országból.

Természetesen jogos kérdés, hogy a mindenkori politikai vezetés reagált-e és ha igen, hogyan a demográfiai kihívásokra. Megítélésen szerint 2002 és 2010 között az akkori politikai vezetés prioritásai közé nem tartozott a demográfiai kihívásra adandó válaszok keresése, ez 2010-es kormányváltás óta alapvetően megváltozott. 2010 óta Magyarországon (ismét) kifejezett politikai célként szerepel a népesedési helyzet javítása. Ugyanakkor fontos látnunk, hogy 2010-óta a kormányzati igény nem egyszerűen a demográfiai valami problémák kezelésére vonatkozik, hanem ennél jóval szűkebben/pontosabban meghatározott:

Elég egyértelműnek tűnik, hogy a jelenlegi kormányzat elképzelései szerint a népesedési problémákat nem a magyar kultúrkörön kívüli bevándorlással kell megoldani. A volt magyar területekről és a diaszpórából Magyarországra irányuló magyar migráció kapcsán már nagyobb ez elvi bizonytalanság, de ez sem egyértelműen támogatott, illetve a határon túli magyar közösségek gyors demográfiai leépülése miatt ez egyre kevésbé reális opció. A kormányzati cél elsősorban a hazai termékenység növelése, de ez sem akárhogyan. Egyfelől úgy kellene növelni a gyermekvállalási kedvet, hogy eközben ne nőjen a társadalmi rétegek között termékenységi különbségek, sőt elsősorban a dolgozó középosztály gyermekvállalási kedvének felzárkóztatása preferált. Ahogy a családvédelmi törvény fogalmaz, az állam „elsősorban a gyermekek felelős felneveléséhez járul hozzá támogatások formájában”, vagy ahogy a miniszterelnök-helyettes nyilatkozott "Magyarországon magyar családokba, magyar gyerekek születnek magyar kultúrába". Emellett célként jelenik meg, a hagyományos, házasságon nyugvó családmodell erősítése, amely ha önmagában nem is megoldás, de olyan szempont, amelyre ügyelni kell, miközben keressük a megoldást a demográfiai kihívásokra.



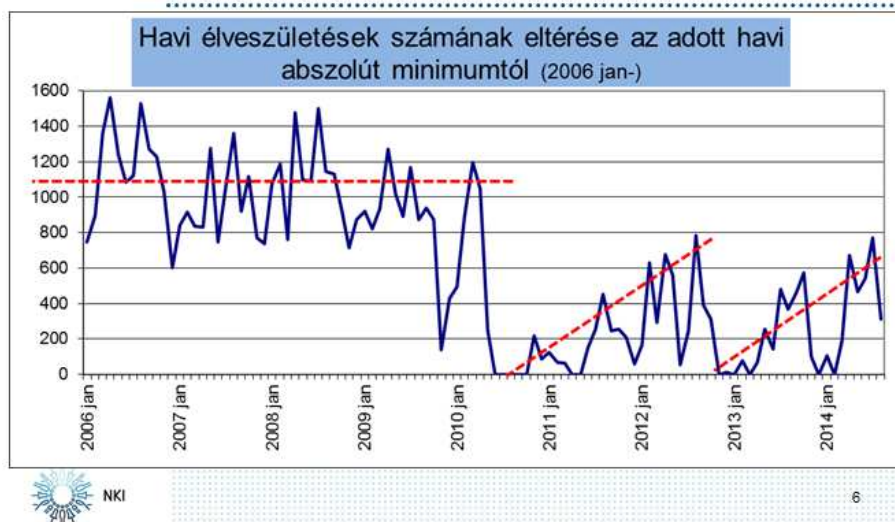
Fontos látnunk, hogy a kormányzat összességében elég nehéz feladatot tűzött ki maga elé. Ezen nehézségek érzékeltetésére csak egyetlen példát hoznák: jelenleg Európában egyetlen olyan ország sincs, ahol úgy magas a termékenység, hogy közben alacsony (egyharmadosnál alacsonyabb), a házasságon kívüli gyermekvállalás aránya.

Ugyanakkor – és természetesen ez az én szubjektív megítélésem - számomra úgy tűnt, hogy meglehetősen bizonytalan, illetve megosztott volt a 2010-ben felálló jobboldali kormány és hatalomra kerülő politikai elit abban, hogy milyen eszközökkel, módszerekkel is szükségesek ennek a fentiekben meghatározott összetett célnak az elérésére. Hagyományos konzervatív családpolitika, a

kisgyermekkel otthon lévő anyákkal? A család és a munka összeegyeztetése? Úgy vélem, ez a bizonytalanság határozta meg az intézkedéseket a 2010-13-as időszakban.

Ha ugyanis megnézzük a különféle ebben az időszakban hozott intézkedéseket, nem látunk egységes irányvonalat. Csak néhány példa: Egyfelől a kormányzat visszaállította a gyēs hosszát kettőről három évre, ugyanakkor az anya munkavállalását – ekkor még - a korlátozta a gyermek két és három éves kora között. Egyrészt komoly bölcsődei férőhely-növelési program indult be, ugyanakkor a bölcsődei térítési díjak bevezetésre kerültek, anélkül, hogy egyértelműen kommunikálva lett volna, hogy ez utóbbi intézkedés célja és motivációja. Miközben a házasság védelme komoly nemzetközi bonyodalmakat kiváltva az új Alaptörvényben is megfogalmazásra került, felvetve a házasság élettársi kapcsolatokkal szembeni preferálásának kérdését, addig az egyes jogszabályokban (pl. családi pótlék szabályozás) a házasokat egyértelműen negatívan érintő kitételek változatlanul megmaradtak, sőt úgy történt meg a családjogi törvény ptk-ba integrálása, hogy az élettársi kapcsolat ebben alig rejtve családjogi funkciót nyert (ld. a ptk. „az élettársi kapcsolat családjogi hatáiról” szóló része.)

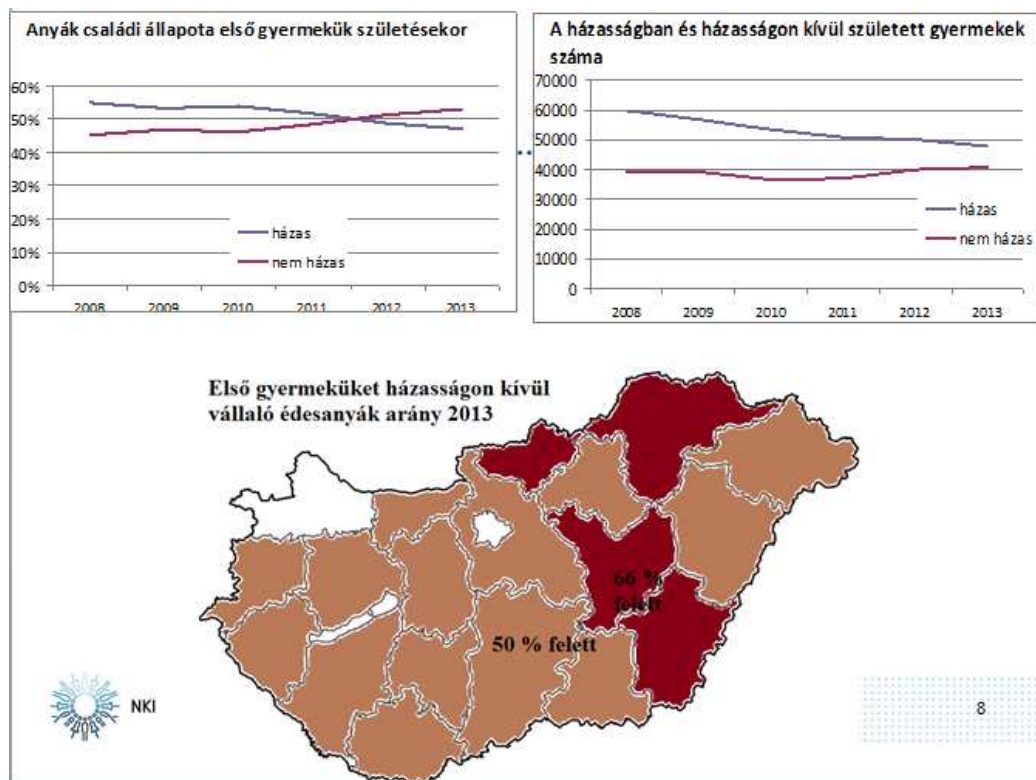
2010 és 2013 decembere között valójában egy valóban jelentős, strukturális jellegű családtámogatási intézkedés történt: Annak nyilvánvalóvá tétele, hogy a családi pótlék összege hosszú távra befagyasztásra kerül, és szerepét részben a „családi adókedvezmény” rendszer létrehozása/visszaállítása/megeősítése veszi át. A 2013-ig érvényben lévő családi adókedvezmény szabályozás az egy és kétgyermekes családok esetén a családi pótlék inflációkövető növeléséhez viszonyítva csak kisebb mértékű növelést és inkább belső átcsoportosítást jelentett. Ezzel szemben igazán jelentős támogatásnövelés a három vagy többgyermekes jól kereső családok esetén történt. Sokak előzetes várakozásával szemben ennek - az egyébként meglehetősen költséges - intézkedésnek jelentős nettó termékenységi hatása nem volt. Szerintem ez nem meglepő. Nemzetközi példák (Spanyolország, Izrael) alapján a családi adókedvezmények bevezetése általában meglehetősen alacsony pronatalista hatékonyságú intézkedés. Magyarországon ráadásul túlzottan szűk volt a ténylegesen preferált célcsoport: két gyermekes; családos; gyermekvállalási korban lévő; további gyermeket tervező; jól kereső családok. Ennek a csoportnak a nagysága – nyilván a pontos definíció függvényében – nem több mint 100-150 ezer család. Noha ebben a csoportban, mint majd látni fogjuk, jelentősen növekedett is a gyermekvállalási kedv, egy ilyen kicsi csoport országos szinten nem hozhat fordulatot. Nem is történt semmiféle termékenységi fordulat - a született gyermekek száma igen alacsony szinten stagnál és még a 2000-2008-as időszak szintjére sem tudott napjainkig visszakapaszkodni.



Azonban elmúlt négy év látszólagos stagnálása mögött egyértelműen bizonyos átstrukturálódások következtek be. Erre csak néhány példát szeretnék hozni. Egyfelől a családi adókedvezmény által preferált csoportokban a gyermekvállalási kedv jelentős, több mint 25%-os növekedése következett be. Másfelől a szegregált underclass csoportok termékenysége ideiglenesen erőteljesen csökkent, majd megugrott ezekben az években (a növekedés a közmunka hatása?).



Arra is érdemes talán felhívni a figyelmet, hogy ugyanebben az időszakban folytatódott a házas gyermekvállalás gyors térszűkítése, sőt, éppen ezekben az években az első gyermeküket vállaló anyák között többségbe kerültek a nem házas családi állapotúak.



2013 év végére a – nem a célokról, hanem az azok eléréséhez szükséges eszközökről szóló – belső ideológiai viták, meg az addigi hatástalanság eredményeképpen egy modernebb irányú intézkedési fordulat vált lehetségessé, az úgynevezett „Népesedéspolitikai Akcióterv” keretében. Ennek intézkedéseit 2014 januárjától vezették be, és ebben nagyon nagy szerepe volt a Népesedési Kerekasztal előterjesztéseinek, javaslatainak.

A népesedéspolitikai akcióterv keretében életbe lépő jelentősebb két változás a következő volt:

- A „családi adókedvezmény” járulékokból való levonhatósága miatt megtörtént családi adókedvezmény kedvezményezettjeink elég jelentős kiterjesztése. A változtatása fő kedvezményezettjei: a közepes vagy alacsony munkajövedelemmel rendelkező háromgyermekesek és a kétgyermekes gyermeküket egyedül nevelő nők voltak. Ugyanakkor ez az intézkedés jelentős vonzerőt jelenthet azon a közepes munkajövedelemmel rendelkező gyermeket tervező kétgyermekes párok részére, akik eddig nem tudtak volna profitálni a háromgyermekeseknek járó adókedvezményből.
- A gyed-extra csomag bevezetése, amely a gyermeknevelési támogatások és a munkavállalás együttes igénybe vételét tette lehetővé a gyermek egy éves korát követően. Ennek fő kedvezményezettjei a munkaerőpiacra a gyermekvállalás után hamar visszatérni szándékozók potenciális anyák, akiket a korábbi szabályozás igen negatívan érintett.

Emellett a csomag keretében több apróbb intézkedés (egyetemista-gyed, testvér gyes stb.) is bevezetésre került, amelyekkel most időhiány miatt nem foglalkozom részletesen.

Úgy vélem, ezen 2014 évi csomagtól most már tényleg valamekkora termékenységi hatás várható. Mivel azonban ezek a babák csak mostanában kezdenek megszületni, az esetleges tényleges hatásokról még nem tudunk beszélni.

Ezzel szemben abban a szerencsés helyzetben vagyunk, hogy a következő évek családpolitikai terveiről már tudunk valamennyire beszélni, mert ezek nyilvánosságot láttak. A nyilvánosságra került tervezett intézkedések közül a következő három tűnik jelentősebbnek:

- A 1, 3+ gyermekesek családi pótléka és családi adókedvezménye is befagyasztásra kerül. A kétgyermekesek családi adókedvezményét a jelenlegi gyermekenkénti 10 ezer forintról 2019-re, a ciklus végére 20 ezer forintra nő.
- Az egygyermekes családok részére is igénybe vehető lesz a "szocpol", és nemcsak új, de használt lakás vásárlására és meglévő lakás bővítésére is igénybe lehet venni a családi otthonteremtési kedvezményt
- A kisgyermek napközbeni elhelyezésével kapcsolatban az a cél, hogy a jelenlegi 42 ezerről 2018-ra 60 ezerre emelkedjék a bölcsődei férőhelyek száma.

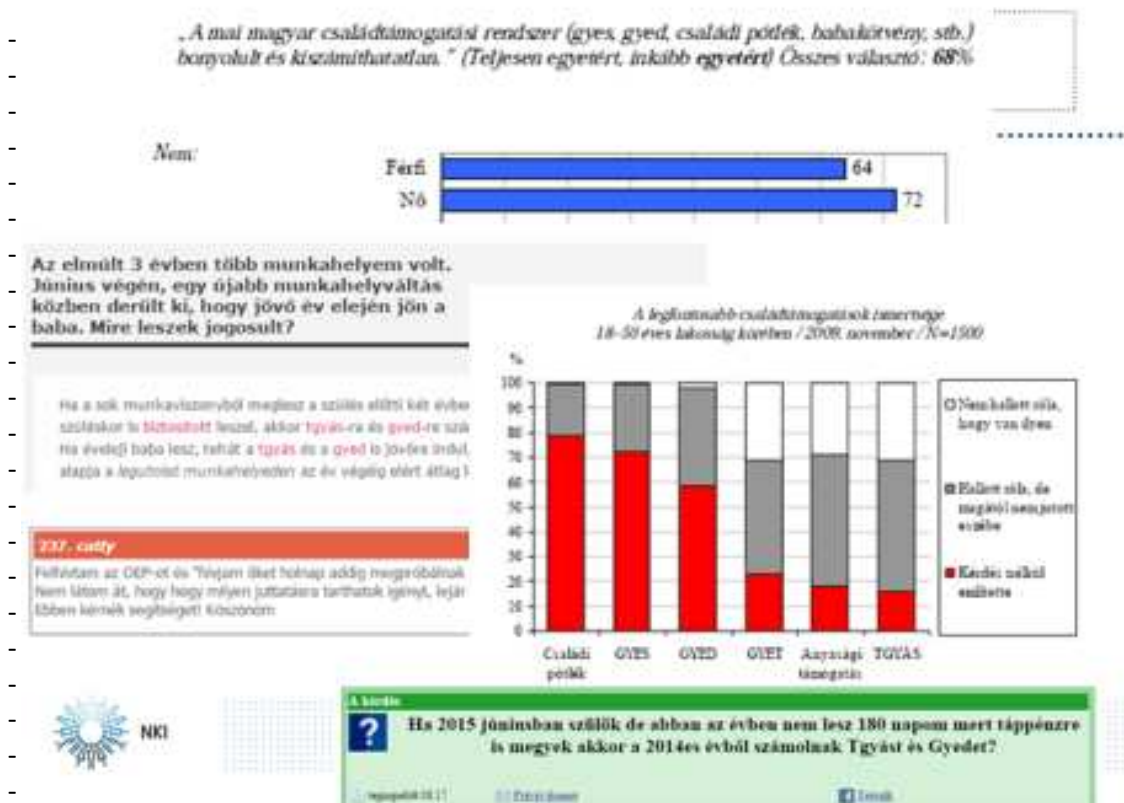
A pontos részletszabályok ismerete nélkül ezek az intézkedések, és a demográfiai folyamatok azt vetítik előre, hogy a 2014-es csúcsértékhez viszonyítva, a családtámogatások GDP arányos mértéke csökkenni fog a következő években. Ez nem egy ördögtől való gondolat, mivel nemzetközi összehasonlításban elég magas arányról van szó, és úgy vélem egy esetleges demográfiai fordulathoz nem a családtámogatások nagyságát kell növelni, hanem a hatékonyságát. A probléma szerintem tehát nem ott van, hogy a családi támogatásokra GDP arányosan kevesebb pénz fog jutni, hanem ott, hogy ezek a tervezett intézkedések – bár jó irányba mutatnak - önmagukban egy sikeres népesedési fordulathoz kevesek lesznek.

Amennyiben, akár a jelenlegi ideológiai keretek, akár más ideológiai keretek között sikeres népesedéspolitikai beavatkozásokat szeretne egy kormányzat végrehajtani, figyelembe kellene venni egy melyek is egy sikeres népességpolitika - időnként egymással is nagyon nehezen összeegyeztethető - elvi feltételei.

- 1: Stabilitás, megbízhatóság -> Akkor is, ha ez korlátozza a döntéshozói mozgásteret. A rendszer esetleges változásai a rendszer továbbépítésének ne pedig módosításának tűnjenek. (Hátulütője, hogy emiatt értelmét veszített elemek maradnak a rendszerben)
- 2: Ismertség, átláthatóság -> annak az intézkedésnek nem lehet pronatalista hatása, amelyet az érintettek nem ismernek -> a jelenlegi rendszer átláthatatlan, ez pont átalakítást igényelne, de ez ellentmond az első igénynek
- 3: Adaptáció a potenciális és tényleges igénybevevők gyorsan változó társadalmi körülményeihez. Ide tartozik az al csoportonként differenciált intézkedések (pl. Timing policy) bevezetésének igénye. De ez megalapozó kutatások igényel, és bizonyos esetekben ellentmondhat az előző két igénynek.
- 4: Pragmatikusság: a népességpolitikai intézkedések a népesedési célokat szolgálják, és ne általános társadalmpolitikai víziókat. De ez ellentmond a jelenlegi (és mindenkori) politikai igényeknek.
- 5: Tanulékonyosság: a más, hasonló társadalmakban hatékony intézkedések állandó vizsgálata, és ha esetleges átvétele, alkalmazása (nem szolgai másolást jelent).

Úgy vélem ezeknek az alapelveknek megfelelően, plusz anyagi források nélkül, sok szabályozási aprómunkával lehetne és kellene a mainál lényegesen hatékonyabb családtámogatási rendszert teremteni. A következőkben felsorolnék néhány olyan konkrét intézkedést, ami a fenti elveknek, mind a jelenlegi kormányzat általános ideológiai elvárásainak megfelelően:

- 1: A magyar családtámogatási rendszer – részben komoly hagyományai miatt – jelenleg igen összetett, és bürokratikus tagolt, így a potenciális támogatások jelentős részéről nem is tudnak a gyermeket tervező párok. A problémára megoldást egy az igénybevevők és főként a potenciális igénybevevők számára is átlátható rendszer megteremtése jelenthet. Ez két módon is megtörténhetne: vagy (a) pénzbeli családtámogatások teljes újrakodifikálására kerülhetne sor; vagy még inkább (b) apróbb törvényi és nagy gyakorlati módosítások kerülhetnének bevezetésre. Utóbbi esetben lehetne élni más olyan országok tapasztalataival, akik szintén összetett családtámogatási rendszert működtetnek, de ezt lényegesen hatékonyabban teszik, oly módon, hogy az igénybevevők és a potenciális számára ez rendszer egyszerűnek és ügyfélbarátnak tűnik. Itt jó kiindulópont lehet a svéd rendszer gyakorlati megvalósítása: www.forsakringskassan.se ,Mina Sidor’ stb.



- 2: Komoly előrelépést jelenthetne a tényleges munkajogi védelem biztosítása a várandós és a munkapiacra visszatérő kismamák számára. (civilek vagy az egyenlő bánásmód hatóság bevonásával) A szabályozás csak papír, amíg nem működnek a valós garanciák a jogokat és lehetőségeket illetően. Ezek megteremtése elsősorban szintén nem pénzkérdés, viszont nagyban növelné a rendszer hitelességét, és így hatékonyságát.
- 3: Fontos és sürgős lenne tömeges kivándorláshoz (és a „kettős állampolgársághoz”) történő szabályozási adaptáció, annak egyértelművé tétele és érzékeltetése, hogy a határon túl élő magyar állampolgárságú gyermekek nem valami bürokratikus problémát és gondot jelentenek a magyar államnak, hanem lehetőséget. Ez tehát nem elsősorban a támogatási rendszer kiterjesztését jelentené ezen családokra, hanem inkább egy tiszta, befogadó és áttekinthető szabályozást, amely megkönnyíti az esetleges hazatérést, eléri, hogy a külföldön élők érintettek legyenek a külföldön született magyar gyermekek regisztrálásában, ezzel növelve ezen gyermekek Magyarországhoz kötődését, és a későbbi visszavándorlás esélyét.

- 4: Szintén elsősorban nem pénzkérdés, hanem szabályozási és kommunikációs aprómunka az édesapák nagyobb bevonása a kisgyermek nevelésébe. Ráadásul ez olyan irány, amely nemzetközi tapasztalatok szerint egyértelműen növeli a többedik gyermek vállalását.

- 5: Bölcsőde, családi napközik. A férőhelyteremtés fontos, de nem elégséges, ha nincs kiszámíthatóan és tervezhetően szabályozva a fenntarthatóság, a működési finanszírozásának a kérdése. Ugyanis ebben az esetben a fenntartók ódzkodnak a tényleges minőségi kapacitás-bővítéstől. Emiatt egy olyan kisgyermekkorú ellátórendszer-fejlesztési útiterv elkészítése nagyban növelné a hatékonyságot, amely a finanszírozás kérdésére is kitér. Ennek eszköze lehet pl. munkahelyi részfinanszírozás lehetőségének a megteremtése, esetlegesen új intézménytípus bevezetésével, vagy a családi napközik szerepének növelésével.