

A családok támogatásának rendszere*

A magyar társadalomban a családok támogatása tágabb értelemben egy több pilléren nyugvó rendszer, amelynek elemeit az alkotmány szellemének megfelelő jogszabályok alkotják, és amely nem szűkíthető le a kifejezetten családtámogatási ellátásokra. Legfőbb pillérét azonban valóban az 1998-as, kimondottan a családtámogatásokról rendelkező törvény alapján alanyi jogon folyósított ellátások jelentik, amelyek közé a családi pótlék, a gyermekgondozási és az anyasági támogatások tartoznak. Másodsorban ehhez kapcsolódnak az egészségbiztosításról szóló törvényben meghatározott biztosítási elvű ellátások, mint a terhességi-gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj. Harmadikként ezeken kívül több jogszabály alapján is járhat többnyire segély jellegű támogatás, mint pl. a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, a gyermekvédelmi törvény alapján. A negyedik fontos támogatási forma az adóteher enyhítésén keresztül valósul meg: ez a gyermekek után járó adókedvezmény. A családtámogatási rendszer mindegyik területének valamennyi ellátása kimondottan pénzbeli – kivéve az ingyenes étkeztetés vagy tankönyv biztosítását –, és meghatározott idő vagy feltétel bekövetkezéséig rendszeresen jár, kivéve az anyasági támogatást, amely csak egyszeri alkalommal fizethető.

Családtámogatási ellátások

A kifejezetten a családok támogatására szolgáló ellátásokat 1998-ban szabályozták újra és foglalták össze egy új törvényben. Mivel a 90-es évek folyamán zajló kutatások (pl. Ferge Zsuzsa és az ELTE Szociálpolitikai Tanszéke, Szalai Júlia és a MTA Szociológiai Intézete, Tóth István György és a TÁRKI munkái) folyamatosan és egybehangzóan jelezték a gyermekszegénység növekedését, a gyermekes családok hátrányosabb

helyzetét a rendszerváltás óta, a jogalkotás célja nem is lehetett más, mint hogy – elismervén a gyermekvállalással járó többletterheket – növelje a gyermekes családok társadalmi esélyegyenlőségét, javítsa a gyermekvállalás feltételeit, próbálva ezáltal népesedéspolitikai célkitűzéseket is megvalósítani. A törvény ezt azon elvből kiindulva teszi, amely kimondja, hogy a család a társadalom alapvető egysége, és az állam egyik legfontosabb feladata a család sokoldalú segítése, a családi élet biztonságának és a gyermekvállalás feltételeinek javítása.

A gyermekvállalás és a gyermeknevelés feltételeinek javítását a hatályos törvény az alábbi főbb megoldásokkal kívánja javítani:

- Talán legfontosabb eleme a törvénynek, hogy a családtámogatási törvény alapján járó ellátásokat állampolgári jogon nyújtja, ezek nagysága a jogszabályban meghatározott, nem függ hatósági (önkormányzati) mérlegeléstől és a jogosult jövedelmi helyzetétől; ha a törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az előírás szerinti összeget ki kell fizetni.
- A jogosultsághoz a törvény kiterjesztő értelmezéssel közelít:
 - tágan értelmezi a családot, amennyiben az intézményekben élőkét is figyelembe veszi, és nemcsak a vérszerinti szülőket tekinti jogosultnak, hanem a gyermeke(ke)t ténylegesen szülőként közös háztartásban nevelő személyeket is;
 - nem igyekszik szűken értelmezni a jogosultság esedékességét, így pl. a gyermek halála esetén a gyermekgondozási támogatásban részesülő személy juttatását a halál napját követő hónap 1. napjától számított 3. hónap múlva kell megszüntetni, és a jogosult halála esetén az esedékes és fel nem vett támogatás azt a személyt illeti meg, aki az elhalálozás után az ellátásra jogosító gyermek neveléséről saját háztartásában gondoskodik;
 - tágan értelmezi a háztartás fogalmát is, amennyiben saját háztartásában nevelt gyermeknek kell tekinteni azt a személyt is, aki csak átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül kül- és belföldi tanulmányok végzése vagy

gyógykezelés céljából, akit 30 napot meg nem haladóan szociális intézményben helyeztek el, és aki a szülők kérelmére átmeneti gondozásban részesül, vagy szülőjével együtt családok átmeneti otthonában tartózkodik.

Mindenknek nem mond ellen, hogy a törvény kerülni igyekszik a jogcímek és a jogosultak halmozódását, és nem folyósíthatók az ellátások a jogosult három hónapot meghaladó külföldi tartózkodása esetében sem. A gyermekgondozási támogatások viszont nem járnak, ha a jogosult előzetes letartóztatásban van, illetve börtönbüntetését tölti, ez a családok támogatásáról szóló törvény végrehajtási rendelete szerint azonban nem vonatkozik a szülőnek folyósított családi pótlékra.

- A juttatások tekintetében a törvény differenciál a támogatás nagyságával
 - a gyermekek száma szerint, amihez az ikrek figyelembevétele is hozzátartozik,
 - a neveltek állapota tekintetében, amennyiben a tartósan beteg és súlyosan fogyatékos gyermekek, illetve nagykorúak nehezebb helyzetét ellensúlyozni igyekszik,
 - a család teljessége szempontjából, aminek alapján a gyermeke(ke)t egyedül nevelők hátrányosabb körülményeit a jogalkotás korrigálni törekedett.
- Végül adminisztratív egyszerűsítés, hogy a törvény megszünteti a támogatások újraigénylésének rendszerét, így az ellátás az igény benyújtásának időpontjától jár, ha ebben az időpontban a jogosultság feltételei fennállnak, és az ellátások a jogosultság teljes időszaka alatt folyósítandók. Késedelmes benyújtás esetén két hónapra visszamenőleg lehet az ellátás összegét kifizetni, az ellátás iránti igény érvényesítésével kapcsolatos valamennyi eljárás illeték- és költségmentes.

A családok támogatásáról szóló törvény alapján négyféle támogatást igényelhetnek a gyermeket nevelő családok. Ezek közül a családok számára legjelentősebb a családi pótlék, amely a gyermek nevelési és iskoláztatási költségeihez való havi rendszerességű hozzájárulás. A családi pótlék a családok támogatásának régóta ismert intézménye, mely

1990 előtt biztosítási elven, járulékfizetés alapján járt. 1990 és 1996 áprilisa között alanyi jogon, ettől fogva – az ún. Bokros csomag stabilizációs intézkedéseinek hatására – rászorultsági elven, csak meghatározott jövedelemszint alattiak igényelhették, majd a családtámogatási törvény 1999-es hatálybalépésével ismét állampolgári jogon folyósították. Az 1999-es újraszabályozás a családi pótlék intézményét nevelési ellátások néven kettéválasztotta a családi pótléokra és az iskoláztatási támogatásra. A családi pótlék a gyermek tankötelezettségének megkezdéséig illetve meg a jogosultat, onnantól – a tankötelezettség igazolása mellett – az ellátást iskolalátogatáshoz kötötték (a tartósan beteg és súlyosan fogyatékos gyermeket nevelők, valamint a nem családban nevelkedő gyermekek után jogosultak kivételével). Az iskoláztatási támogatás viszont a tankötelezettség után is járt, egészen a középfokú oktatás befejezéséig. Az intézkedés bevallott célja az volt, hogy ösztönözze a szülőket a tankötelezettség teljesítésére és legalább a középfokú oktatás befejezésére. A jelenleg hatályos törvény ezzel szemben a nevelési ellátásokat ebben a formában megszüntette, és visszaállította az egységes családi pótlék intézményét, amely az után a rendszeres jövedelemmel nem rendelkező személy után is jár, aki felsőoktatási intézményben első akkreditált felsőfokú iskolai rendszerű szakképzésben részesül, vagy első egyetemi, főiskolai szintű alapképzésben részt vevő hallgató. A családi pótlék összege 2002. szeptember 1. óta az egygyermekes család esetében 4600 Ft, legmagasabb (12 600 Ft) a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy esetén, míg a leggyakoribb kétgyermekes család esetén gyermekenként 5600 Ft. A juttatás összege három gyermekig emelkedik, ez a három vagy több gyermekes család esetén gyermekenként 7100 Ft-ot jelent. Egyedülálló esetében a gyermekek után folyósított pénzösszegek magasabbak, és a törvény kiterjesztőleg értelmezi az egyedülállóság fogalmát is, melynek értelmében egyedülállónak kell tekinteni többek között azt a szülőt vagy gyámot is, akinek férje, élettársa sorkatonai vagy polgári szolgálatot teljesít, vagy pl. akinek nincs jövedelme, nyugdíjas, vagy szociális, illetve egészségügyi állapotához köthető támogatásokban részesül.

A családtámogatási törvény gyermekgondozási támogatások néven foglalja össze a gyermekgondozási segély (GYES) és a gyermeknevelési támogatás (GYET) néven

szereplő ellátásokat. Konkuralásuk esetén irányadó elv, hogy csak egyik folyósítható és csak az egyik szülőnek, havi összegük azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével, ennek kétszerese lehet ikergyermekek után járó GYES esetén. Mindkettőnél a jogosultság ideje rövidebb, mint a családi pótlék esetében, folyósításuk ideje alatt a jogosult szülő keresőtevékenysége a törvény szerint korlátozódik. A GYES alapesetben a gyermek 3. életévének a betöltéséig jár, ez azonban ikergyermekek esetében a tankötelessé válás évének végéig, tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek esetében annak 10. életévének eléréséig juttatható. Méltányossági jogkörben eljárva az illetékes miniszter is megállapíthatja, illetőleg meghosszabbíthatja, különösen a család megélhetésének, illetve a gyermek betegségének vagy súlyos fogyatékoságának esetében; ez utóbbi esetben a gyermek 14. évének betöltéséig folyósítható.

A GYET bevezetésére 1993-ban került sor, eredetileg feltétele volt a korábbi munkaviszony, és meghatározott jövedelem felett nem járt. A hatályos törvény szerint annak a szülőnek, nevelőszülőnek, gyámnak fizethető, aki saját háztartásában három vagy több kiskorút nevel, és a támogatás a legfiatalabb gyermek 3. életévének betöltésétől 8. évének eléréséig jár.

Míg az eddig ismertetett családi pótlék, GYES, GYET a meghatározott időpont eléréséig, illetve feltétel bekövetkezéséig rendszeresen fizetendő támogatások, addig a családtámogatási törvényben megjelenő negyedik ellátási forma, az anyasági támogatás egyszeri juttatás, melyre a szülést követően alapesetben az a nő jogosult, aki terhessége alatt legalább négy alkalommal részt vett a terhesgondozáson. Ha az anyasági támogatásra jogosult nő a támogatás felvételét megelőzően meghal, akkor ezt elsősorban az anyával egy háztartásban élt apának, vagy annak kell kifizetni, aki a gyermek gondozását ellátja. Az anyasági támogatás gyermekenkénti összege jelenleg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 2,25-szörösével azonos, ikergyermekek esetében háromszorosával. Az anyasági támogatás nem jár abban az esetben, ha a szülők a gyermek születését megelőzően nyilatkozatban hozzájárultak a gyermek örökbeadásához, vagy gyámhatósági határozat alapján a megszületett gyermek

gyermekvédelmi gondoskodásba kerül, és a nyilatkozatot nem vonják vissza, illetve a határozatot nem hatálytalanítják.

1. tábla

Családtámogatásokra fordított kiadások

Év	Családi pótlék	Gyermekgondozási segély (GYES)	Gyermeknevelési támogatás (GYET)	Anyasági támogatás
	millió Ft			

1990	64 281	3 754	-	726
1995	100 188	11 264	5 362,4	2 030
2001	133 980	39 109	10 999,2	2 524

2. tábla

Főbb családtámogatásokat igénybe vevők száma

Év	Családi pótlékot igénybe vevő		Gyermekgondozási segélyt (GYES-t)	Gyermeknevelési támogatást (GYET-et)
	családok	gyermekek	igénybe vevők	
	havi átlagos száma (ezer fő)			

1990	1 514,1	2 498,3	94,7	-
1995	1 429,5	2 354,0	117,9	57,8
2001	1 295,8	2 115,4	182,8	51,3

A statisztikai adatokból az állapítható meg, hogy 1990-hez képest legjobban a GYES-re fordított kiadások nőttek, több mint tízszeresére, és egyedül ezt a támogatási formát igénybe vevők száma nőtt, majdnem kétszeresére a rendszerváltás óta.

Biztosítási alapon járó ellátások

A biztosítási elv alapján járó ellátások közé a hatályos törvény szerint a terhességi gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj (GYED) tartoznak. A kötelező egészségbiztosításról szóló törvény az 1998-as hatálybalépésekor csak a terhességi-gyermekágyi segélyt ismerte, a gyermekgondozási díj átmenetinek bizonyult megszüntetése következtében csak 2000. január 1-jétől volt újra folyósítható.

A biztosítási elvből következően ezek az ellátások csak a biztosítottak számára járnak, ami a következőket jelenti:

- az ellátás annak jár, aki a jogosultság bekövetkezésekor két éven belül legalább 180 napon át biztosított volt,
- a juttatott összeg megállapításánál jövedelemként azt az összeget kell figyelembe venni, amely után a biztosított egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett volt.

Az ellátások folyósítása olyan megoldást követ, mint a gyermekgondozási támogatások esetében, amelyet az egy jogosult, egy jogcím elvének nevezhetnénk. Ennek értelmében több jogosultság vagy több jogosult esetén csak egy jogcímen és csak egy személynek járhat az ellátás, azaz aki ugyanazon biztosítási jogviszony alapján egyidejűleg terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra, avagy gyermekgondozási segélyre, illetve gyermeknevelési támogatásra is jogosult, választása szerint csak az egyik ellátást veheti igénybe. Emellett a közös háztartásban élő gyermek után egyidejűleg csak az egyik szülő lehet jogosult terhességi-gyermekágyi segélyre, illetőleg gyermekgondozási díjra.

A terhességi-gyermekágyi segély és a GYED lényegében egy táppénzszerű ellátás, előbbi a szülési szabadság időtartamára és a biztosítási feltételek megléte esetén annak a nőnek is jár, aki a csecsemőt örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette. A gyermekgondozási díj a terhességi-gyermekágyi segély lejártát követően folyósítható a

gyermek 2. életévének betöltéséig. Mindkettő összegének megállapításánál a napi átlagkereset 70 %-a irányadó, és egyik sem jár abban az esetben, ha a jogosult teljes keresetét megkapja, vagy bármilyen jogviszonyban díjazás ellenében munkát végez, kivéve a szerzői jogi védelem alatt álló alkotásért járó pénzbeli ellenszolgáltatást. Mindkét ellátás összege maximált, egyik sem lépheti túl a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszeresét (GYED esetében 2003-tól a költségvetési törvény határozza meg a pontos összeget).

3. tábla

Terhességi-gyermekágyi segély és GYED

Év	Terhességi-gyermekágyi segély	Gyermekgondozási díj (GYED)
----	----------------------------------	--------------------------------

Kiadások, millió Ft-ban

1990	4 062	9 669
1995	8 904	20 384
2001	12 420	29 646

igénybe vevők havi átlagos száma

1990	47 062	154 977
1995	37 591	128 540
2001	23 839	62 904

A 3. tábla adatai alapján megállapítható, hogy 1990 óta a biztosítási alapon járó családtámogatásokra fordított kiadások szinte egyenletesen nőttek, míg az igénybevevők száma csökkent. A terhességi-gyermekágyi segély és a GYED kiadásai 1990-hez képest háromszorosára növekedtek, míg az igénybevevők havi átlagos száma előbbinél felére, utóbbinál majdnem 60 %-kal csökkent.

A családok támogatásának egyéb formái

Az állampolgári jogon járó és a biztosítási elven kívüli családtámogatásokhoz részben a gyermekvédelmi törvényben szabályozott segélyezési formák tartoznak (rendszeres és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás), részben a gyermekek után járó adókedvezmény. Ez utóbbi az adórendszerben 2000-ben jelent meg újra, és volumenét tekintve a második legfontosabb családtámogatási eszköz a családi pótlék után.