

## A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2010 és 2014 között, a kormányprogram célkitűzései tükrében

KRISTÓ KATALIN

*Since the democratic transition in Hungary the central issue of every government's family policy has been to stop and improve worsening demographic processes. Governments often emphasize the importance of family as the basic unit of society, the creation of a secure family life, the improving conditions for starting a family and the stopping of population decline. Furthermore, every government tends to claim that the status of families and children appeared to be the most favourable during their tenure. So it is worth examining whether such statements are true or not and what the various governments did to support families. The method of this examination is a comparative analysis of government programs and legal changes, through which we may get acquainted with the main governmental aims and the relevant legislative measures. Under this approach, this study examines the changes of financial family benefits in the period from 2010 to 2014.*

Magyarországon a rendszerváltás óta minden kormány családpolitikájának központi kérdése a romló népesedési folyamatok megállítása, javítása. Kormányaink gyakran hangoztatják a család mint a társadalom alapegysége fontosságát, a családi élet biztonságának megeremtését, a gyermekvállalás feltételeinek javítását, az ország népességfogyásának megállítását. Ráadásul a mindenkori kormányzó politikai párt igyekszik hangsúlyozni, hogy a családok és gyermekek helyzete az ő hivatali ideje alatt mutatkozott a legkedvezőbbnek. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy mennyiben igazak az ilyen állítások, és azt, hogy valójában az egyes kormányok mit tettek a családok anyagi támogatásának érdekében. Ennek a vizsgálatnak a módszere a kormányprogramok és a jogszabályi változások összehasonlító elemzése, amellyel megismerhetők a főbb kormányzati célkitűzések és az azok megvalósítása irányában tett jogalkotási lépések. Jelen tanulmány e megközelítésben vizsgálja a 2010 és 2014 közötti időszak pénzbeli családtámogatási ellátásokat érintő változásait.

Ma már nem kérdés, hogy a gyermeket nevelő családoknak többléttámogatásban kell részesülniük a társadalomtól. Az állam által nyújtott családtámogatási ellátások sokfélék lehetnek, és mögöttük számos kormányzati cél húzódhat meg. A legtágabb megközelítésben a családok állami támogatása magában foglalja a közvetlen és közvetett pénzbeli juttatásokat, valamint minden olyan közpolitikai intézményt, amely potenciálisan hatással van a családok jólétére.<sup>1</sup>

Az állami családtámogatási rendszer életre hívása és fenntartása mögött többféle motiváció merülhet fel. Így a gyermekes családok támogatásának indoka lehet a gyermekek egyenlő esélyeinek biztosítása, a gyermekszegénység kockázatának csökkentése, a gyermek társadalmi hasznosságának elismerése, a szülők segítése a gyermekgondozásban, a termékenység növelése (vagy bizonyos országokban éppen csökkentése), a jövedelmek társadalmilag igazságos elosztása, valamint szolidaritási megfontolások. Mindegyik cél követése hasznos lehet a családpolitikában, ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet a közelmúlt kutatási eredményei alapján egy – korábban kevésbé, az utóbbi időben egyre inkább hangsúlyozott – családpolitikai célra, ami nem más, mint a rugalmasság, a választási lehetőség biztosítása.

Jelen tanulmány a számos családtámogatási forma közül az állam által nyújtott közvetlen pénzbeli családtámogatási ellátásokra fókuszál, azaz az állam részéről a gyermekes családoknak juttatott azon közvetlen pénzbeli ellátásokra, amelyekre a várandósságtól a gyermek nagykorúvá válásáig a szülők jogosultságot szerezhetnek, és amelyeknek célja, hogy az állam a gyermekes családok többletterhein enyhítsen. E meghatározásnak megfelelően a vizsgálat középpontjában a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény ellátásainak (családi pótlék, gyermekgondozási támogatások, anyasági támogatás), valamint a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LVXXX. törvény által meghatározott, gyermekvállaláshoz kötődő ellátások (terhességi-gyermekágyi segély,<sup>2</sup> gyermekgondozási díj) elemzése állt, amely utóbbi ellátások vonatkozásában a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXX. törvény rendelkezéseit kellett alapul venni.

## A második Orbán-kormány programjának családpolitikai célkitűzései

A 2010. április 11-i és április 25-i országgyűlési választásokat követően, 2010. május 29-én, a kormányprogram benyújtását követő hetedik napon a parlament egyazon szavazással fogadta el a miniszterelnök személyét, Orbán Viktort és kormányprogramját *A Nemzeti Együttműködés Programja – Munka, otthon, család, egészség, rend* címmel.<sup>3</sup>

1 Lásd Gauthier, Anne H.: *Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states*. European Observatory on Family Matters, Low Fertility, Families and Public Policies, 2000. Sevilla. pp. 1–2., p. 17.

2 2015. január 1-jétől csecsemőgondozási díj.

3 [www.parlament.hu/a-kepviselovalasztas-kituzesetol-a-kormanyalalkitasig?inheritRedirect=true](http://www.parlament.hu/a-kepviselovalasztas-kituzesetol-a-kormanyalalkitasig?inheritRedirect=true)

Ahogy a második Orbán-kormány programjának alcíme is mutatja, a „munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai”. Az alcím alapján joggal remélhető, hogy a kormány ebben a programban egyértelmű célokat fogalmaz meg a családtámogatás terén. Azonban túl azon, hogy a program folyamatosan hangsúlyozza a család fontosságát, értékét, a nemzet gyarapodásában betöltött szerepét, sok kézzel fogható információ nem derül ki belőle a családok állami támogatásának kormányzati szándékairól. A programban több helyen megjelenik az ismert fordulat az „elmúlt nyolc év”-vel kapcsolatban; a családtámogatásnál is kiemeli a dokumentum, hogy annak rendszerét meg kell szabadítani „az elmúlt nyolc év torz politikájának súlyától és hibáitól”. A kormányprogram állítása szerint 2002 és 2010 között megszűnt Magyarországon a szociális biztonság, amit sürgősen helyre kell állítani. A szociális biztonság megteremtése érdekében az első helyen a rugalmas, családbarát foglalkoztatást elősegítő szabályok megalkotását rögzíti a program, ahol a hangsúlyt az első Orbán-kormány programjához hasonlóan az atipikus foglalkoztatási formákra helyezi, a gyermekek családot munkavállalását, a foglalkoztatottak létszámának bővítését elősegítendő.

A kormányprogram megállapítása szerint az előző két kormányciklus legnagyobb hibája a családpolitikában az volt, hogy a „kormányzat összekeverte a családpolitika nemzetmegtartó céljait a szegénységet csökkenteni hivatott szociálpolitika tennivalóival. Előbbre sorolta a magas összegű segélyezést, mint a tisztességes munkából szerezhető jövedelmet.” Ahogy a program fogalmaz, a családpolitikát a fejről újra a talpára kell állítani, hogy az ösztönözze és segítse a gyermekvállalást, a nemzet fennmaradását, és amely munkában – az első Orbán-kormány programjához hasonlóan – a kormányzat számít „az önkormányzatok, az egyházak és a civil szerveződések munkatársaira, önkéntes segítőire”. Családpolitikai koncepcióját úgy határozza meg, hogy valójában magának a társadalompolitikának kell családpolitikai szemléletűvé válnia. Így a kormány családpolitikája egy, a korábbiaknál sokkal kiterjedtebb védelmi rendszert feltételez, ami magában foglalja a „családbarát környezet kialakítását, az otthonteremtés feltételeinek biztosítását, család- és munkahelyprogramokat, a gyermekek napközbeni ellátásának biztosítását, szolidaritáson alapuló családsegítő és mentális szolgáltatásokat, esélynövelő iskolarendszer kialakítását, a családok hatékonyabb védelmét és összetartozását segítő közösségi, civil kezdeményezések támogatását is”. Családpolitikája lényege a program szerint, hogy minden család számít, azaz „egyszerre kell a legszegényebb, már lakhatásában is veszélyeztetett családoknak segíteni, a lecsúszóban lévőket romló helyzetét kezelni és a közép- és felszegényedését megállítani”.

Megvizsgálva tehát a második Orbán-kormány programjának családpolitikára vonatkozó részeit, megállapítható, hogy a program fókuszában egyértelműen a családok állnak, azonban a pénzbeli családi ellátásokról, az azokkal kapcsolatos kormányzati elképzelésekről, azok fejlesztési irányairól a program nem ír. Egyik ékes példája ennek, amikor a kormányprogram rögzíti: „A családpolitikánkban tehát azt tervezzük, hogy fokozottan elismerjük azoknak a szülőknek, családoknak a többletteljesítményét, akik a nemzet gyarapodásához, a szociális piacgazdaság fenntarthatóságához

nemcsak munkával, hanem gyermekek gondozásával, nevelésével is hozzájárulnak.” Azt azonban a programból nem lehet megtudni, hogy pontosan milyen eszközökkel történik majd a ciklus során e teljesítmény elismerése.

Mint ahogy a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt gyakori volt, hogy a kormányzat által legfontosabbnak, változtatásra leginkább megérettnek tekintett területekről külön programok, koncepciók születtek,<sup>4</sup> így elfogadható lenne, hogy a kormány számára igen fontosnak tartott családok támogatásáról nem szól részletesen a kormányprogram, hanem külön tervet készítenek e tárgy körben. A szociális területen is megalkottak egy ilyen dokumentumot, amely a *Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció* címet viseli.<sup>5</sup> Azonban ebben a koncepcióban sem kerül vizsgálat alá a családtámogatási rendszer; nem is illeszkedne a kormányprogram szemléletmódjába az, ha egy szociálpolitikai tárgyú dokumentumban a családok támogatásáról is szólnának, hiszen a kormányprogramban éppen azt fogalmazzák meg a korábbi két ciklus családtámogatási rendszerének egyik legnagyobb hibájaként, hogy az összestoma a családtámogatás és a szociálpolitika kérdését. Hasonló megállapítást tesz Varga a *Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció* (tanulmányában: NSZK) elemzésekor: „Az NSZK alapvetően szakmai és elsősorban szakmapolitikai javaslatokat tartalmaz. A koncepció 10 éves időtávban vázolja fel az új rendszer bevezetését. (...) Az NSZK nem érint több nagy területet: a családtámogatási rendszert, a lakáspolitikát, a fogyatékosok, a megváltozott munkaképességűek ellátásait, a munkanélküli ellátásokat, a nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátásokat. Az ezekhez való kapcsolódás esetleges és nem kidolgozott.”<sup>6</sup>

### A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2010 és 2014 között

A második Orbán-kormány hivatali idejének első intézkedése a családtámogatási törvénnyel kapcsolatban a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról rendelkező 2010. évi LXVI. törvény elfogadása volt, amely rendszerszintű változások nélkül eltelt hosszú évek után újra „felbolygatta” a pénzbeli családtámogatási ellátások szabályozását.

E módosító törvény az első Orbán-kormány hivatali idejéhez hasonlóan ismét ketéosztotta a családi pótlékot, ez alkalommal nevelési ellátásra és iskoláztatási támogatásra.<sup>7</sup> A jogszabály értelmében a családi pótlék természetbeni formában történő

4 Például a közigazgatás átalakításáról szóló Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok, az egészségügyre vonatkozó *Újraélesztett egészségügy – Gyógyuló Magyarország* címet viselő Semmelweis-terv vagy az igazságügy fejlesztését célzó Moór Gyula Program.

5 A szociális ágazatirányítás 2010 decemberében kérte fel Czibere Károlyt, hogy egy szűk szakértői munkacsoporttal készítse el a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciót, amely végső formáját 2011. április elején nyerte el, ekkor adták át a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkárának.

6 Varga Attila: Új receptek – régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció segélyezési rendszerei. *Esély*, 2012/1. 54. o.

7 Az első Orbán-kormány hivatali ideje alatt bevezették a nevelési ellátást, amelyet a legáltalánosabb esetben először családi pótlékként, majd iskoláztatási támogatásként nyújtottak.

nyújtására továbbra is van lehetőség, erről a gyermek védelembe vételéről határozatot hozó jegyző gyámhatóságként dönthet. A módosító törvény szerint azonban a védelembe vétellel egyidejűleg vagy a gyermek védelembe vételének fennállása során a családi pótlék gyermek után járó összegének száz százaléka erejéig nyújtható természetbeni formában a családi pótlék, a korábbi ötven százalékkal szemben.

A kétféle családi pótlék szétválasztása érdemben nem eredményezett komoly eltérést a jogosulti kör, illetve a családi pótlék megállapításának szabályaiban. Sajnálatos azonban, hogy az új jogszabály a családi pótlék mértékében sem eredményezett változást, a módosító törvény megtartotta a 2008. január 1-jétől hatályos összegeket.<sup>8</sup>

A családi pótlék két külön ellátásra bontásával ismét megjelent a szabályozásban a családi pótlék tankötelezettség teljesítéséhez kötése. Erre vonatkozóan a módosító törvény kimondja, hogy ha a tanköteles gyermek a közoktatási intézmény kötelező tanórai foglalkozásairól igazolatlanul mulaszt, a közoktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a gyermek lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője gyámhatóságként eljárva

a) az adott tanévben igazolatlanul mulasztott tizedik kötelező tanórai foglalkozás után végzéssel felhívja az iskoláztatási támogatás jogosultját az alábbiakban meghatározott jogkövetkezményekre,

b) az adott tanévben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után – amennyiben a védelembe vétel még nem áll fenn – elrendeli a gyermek védelembe vételét, továbbá a teljes összegű iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztését.<sup>9</sup>

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi LXVI. törvény a gyermekgondozási támogatások szabályait nem érintette. A gyermekgondozási támogatások rendszere nem változott, továbbra is gyermekgondozási segélyre és gyermeknevelési támogatásra, valamint anyasági támogatásra lehet jogosultságot szerezni.

A ciklus során a következő jogszabály-módosítást az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi XCII. törvény vezette be. E jogszabály csupán jogtechnikai módosításokat tartalmaz, arra tekintettel, hogy 2010. május 1-jén hatályba lépett – az 574/72/EK rendeletet felváltva – a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet. Az új uniós végrehajtási rendelet hatálybalépésével pedig

8 2008. január 1-jétől a családi pótlék összegét családtípustól függően havi 12 200 forint és havi 25 900 forint között állapították meg. Részletesebben lásd: a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (1) bekezdésében.

9 Kivételt képeznek a legrászorultabb, azaz rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek. Ha rájuk tekintettel állapították meg az iskoláztatási támogatást, számukra a felfüggesztés időtartama alatt az iskoláztatási támogatás teljes összegét természetben kell nyújtani. Lásd: Lannert Judit (szerk.): *Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól*. Budapest, 2011. TÁRKI-TUDOK Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Központ Zrt., 26. o.

a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet is alkalmazandóvá vált, amely az 1408/71/EGK rendeletet váltotta fel. A módosítás következtében a családtámogatási ellátások folyósításának szünetelése tárgyában változott, bővült leginkább a jogszabály szövege. Ennek megfelelően az ellátás szünetel

a) a jogosult távolléte alatt, ha a jogosult három hónapot meghaladó időtartamra olyan államba távozik, amely nem

aa) az Európai Unió tagállama,

ab) az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam,

ac) olyan állam, amelynek állampolgára az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállást élvez vagy

b) az egyéb ellátás folyósításának időtartama alatt, ha a külszolgálatot vagy külföldi szolgálatot teljesítő személy részére az e törvény alapján ellátásra jogosító gyermekre tekintettel jogszabály alapján egyéb ellátást folyósítanak.

A második Orbán-kormány hivatali ideje alatti első nagy módosítás, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi LXVI. törvény által 2010. augusztus 30-ával hatályba lépett új szabályozását követően mindössze négy hónap telt el a következő nagyobb terjedelmű törvénymódosításig, amikor hatályba léptek az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény új rendelkezései.

A módosító törvény pontosította a nevelési ellátás jogosultsági szabályait, mégpedig oly módon, hogy a javítóintézetben nevelt vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek vagyonkezelői joggal ruházott gyámját, illetve eseti gondnokát kivette a lehetséges jogosulti körből, tekintettel arra, hogy az érintett gyermekek életkoruknál fogva nem lehetnek nevelési ellátásra jogosultak, mivel a nevelési ellátást a még nem tanköteles korú gyermekekre tekintettel lehet igénybe venni, akik azonban nem kerülhetnek javítóintézetbe vagy büntetés-végrehajtási intézetbe. Ezzel párhuzamosan a módosító törvény a fenti személyi kört feltünteti az iskoláztatási támogatásra jogosultak között, amely szabályozásnak már nagyobb a realitása, továbbá a jogszabály kiegészíti a családok támogatásáról szóló törvényt azzal, hogy a javítóintézetben nevelt vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, tanköteles gyermekekre tekintettel az iskoláztatási támogatás a tankötelezettség teljes időtartamára jár.

A törvény által bevezetett másik módosítás a saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult személyekre vonatkozó szabályokat bővíti. A módosító törvény miniszteri indokolása kiemeli, hogy saját jogán jogosult iskoláztatási támogatásra az a közoktatási intézményben a tankötelezettsége megszűnését követően tanulmányokat folytató

személy, akinél nincs olyan más személy, aki az általános szabályok szerint igényelhetné az iskoláztatási támogatást. Azonban a tankötelezettség főszabály szerint annak a tanévnek a végéig tart, amikor a gyermek betölti a tizennyolcadik életévét. Mivel a személy saját jogán csak a tankötelezettségének végét követően jogosult a családi pótlékra, így keletkezhet néhány hónapnyi „ür”, amelyben a jogosult személyéről nem rendelkezik a törvény, ezért ki kell tehát mondani, hogy ebben az esetben a gyermek a nagykorúvá válását követően saját jogon jogosult a családi pótlékra.

A családok támogatásáról szóló törvény korábban úgy rendelkezett, hogy ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg. Tekintettel arra, hogy a gyakorlatban előfordul, hogy a bíróság a gyermek elhelyezéséről úgy dönt: a szülők egyenlő időszakokban felváltva gondozzák a gyermeket, így a törvény az alábbi szabállyal egészül ki: ha jogerős bírósági döntés – ideértve az egyezséget – alapján a szülők egyenlő időszakokban felváltva gondozzák gyermeküket, a családi pótlékra 50-50%-os arányban mindkét szülő jogosult.

Szintén az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény építette be azt a rendelkezést a családtámogatási törvénybe, amelynek értelmében a tankötelezettség mulasztásával összefüggő szankciókat nem kell alkalmazni, ha a közoktatási intézmény kötelező tanórai foglalkozásairól

- a) nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett,
- b) gyermekotthonban elhelyezett,
- c) javítóintézetben nevelt vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló,
- d) szociális intézményben elhelyezett tanköteles gyermek mulasztott.

Életszerű szabály ez, hiszen – ahogyan azt a módosító törvény indokolása is kiemeli – a tankötelezettség mulasztásának következménye, az iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztése csak a családban nevelkedő gyermeknél jelenthet némi visszatartó erőt. A családjukból kiemelt gyermekek esetében más eszközök állnak rendelkezésre, mint például a gyámi tisztségből való felmentés vagy a nevelőszülői jogviszony megszüntetése.

E kisebb módosításokon túl azonban a legnagyobb jelentőségű változás az, hogy a jogalkotó visszaállította a gyermekgondozási segély folyósítási idejét két évről három évre.<sup>10</sup> Az ikergyermekek esetében továbbra is a tanköteleesség válás évének végéig, míg a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermekek esetében tízéves korig jár a gyermekgondozási segély.

<sup>10</sup> Ezt megelőzően a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2009. évi LXXIX. törvény értelmében a gyermekgondozási segélyre a szülő, a nevelőszülő, a gyám a saját háztartásában nevelt gyermek második életévének betöltéséig volt jogosult, szemben a korábbi három évvel. Ennek megfelelően pedig a gyermeknevelési támogatás a legfiatalabb gyermek második életévének betöltésétől nyolcadik életévének betöltéséig járt, szintén szemben a korábbi harmadik évvel.

A gyermekgondozási segély mellett folytatható keresőtevékenység szabályai is megváltoztak. Az új szabályozás értelmében a gyermekgondozási segélyben részesülő személy – ide nem értve a nagyszülőt, az örökbefogadó szülőt, továbbá a kiskorú szülő gyermekének gyámját – kereső tevékenységet

- a) a gyermek egyéves koráig nem folytathat,
- b) a gyermek egyéves kora után heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik,
- c) a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek egyéves kora után időkorlátozás nélkül folytathat,
- d) ikergyermekek esetében a gyermekek egyéves kora után időkorlátozás nélkül folytathat azzal a megkötéssel, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy ikrek esetében egy gyermek után jogosult a gyermekgondozási segélyre.

A kiskorú szülő gyermekének gyermekgondozási segélyben részesülő gyámja időkorlátozás nélkül folytathat kereső tevékenységet.

Ezzel a változással megszűnt a gyermek egyéves kora utáni időkorlátozás nélküli munkavégzés lehetősége, ami ismét kizárólag az otthon végzett munka esetében lehetséges. A gyermekgondozási segélyben részesülő nagyszülő kereső tevékenységére vonatkozó szabályok is módosultak: a gyermek hároméves kora után heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat (szemben a korábbi napi négy órával) vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik. Hatályon kívül helyezte azonban a jogalkotó azt a rendelkezést, amely szerint nem jár gyermekgondozási segély a nagyszülőnek, ha – kormányrendeletben meghatározott kivétellel – a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezik el.

Újdonság az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény jogintézménye, az örökbefogadói gyermekgondozási segély bevezetése. Ennek megfelelően a gyermek örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezésének időpontjától számított hat hónap időtartamig gyermekgondozási segélyre jogosult az örökbefogadó szülő – a házastársi és rokoni örökbefogadás kivételével –, amennyiben a gyermek az örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezéskor a harmadik életévét betöltötte, ikergyermekek esetén a tankötelessé válás évét elérte, azonban a tizedik életévét még nem töltötte be. Amennyiben a gyermek a harmadik életévét, ikergyermekek esetén a tankötelessé válás évét, valamint a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek a tizedik életévét az örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezést követő hat hónapon belül tölti be, akkor az örökbefogadó szülő gyermekgondozási segélyre való jogosultsága a gyermek fentiekben meghatározott életkorának betöltését követően a jogosultság kezdő időpontjától számított hat hónap elteltéig meghosszabbodik. A gyermekgondozási segélyben részesülő örökbefogadó személy kereső tevékenységet heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat. A miniszteri indokolás szerint az örökbefogadói gyermekgondozási segély intézménye elősegíti a háromévesnél idősebb, több traumán átesett, különböző mértékben sérült kisgyermekek hazai örökbefogadását.



Módosult az ikergyermekek esetén igénybe vehető gyermekgondozási segély mértékével kapcsolatos szabályozás is, amelynek értelmében a gyermekgondozási segély havi összege ikergyermekek esetén azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két gyermek esetén 200%-ával, három gyermek esetén 300%-ával, négy gyermek esetén 400%-ával, öt gyermek esetén 500%-ával, hat gyermek esetén 600%-ával.<sup>11</sup> A korábbi szabályozás a gyermekek számától függetlenül 200%-ban állapította meg az ellátás mértékét.

A gyermekgondozási segély folyósítási idejének visszaállításával összhangban a gyermeknevelési támogatást újra a legkisebb gyermek hároméves korától lehet igénybe venni, tekintettel arra, hogy az új szabályok szerint a gyermekgondozási segély folyósítása ezzel az időponttal szűnik meg. A gyermeknevelési támogatás mellett végezhető kereső tevékenység időtartamát a törvény szintén heti harminc órában határozza meg.

Ami az anyasági támogatásra vonatkozó szabályok változásait illeti, az Alkotmánybíróság a 123/2010. (VII. 8.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta azonos feltételek szerint az anyákat megillető jogosultságokat, és ezzel kizárta az anyasági támogatásra jogosultak köréből azokat, akik bár az anyasági támogatás jogosultsági feltételeit teljesítik, de mivel nem tartoznak a családok támogatásáról szóló törvény hatálya alá, mégsem lehet azt számukra megállapítani. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére az Alkotmánybíróság 2010. december 31-i határidőt szabott. Így a módosító törvény az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően előírja, hogy az anyasági támogatást a Magyar Köztársaság területén jogszerűen tartózkodó és a terhesgondozáson való részvétel feltételét teljesítő anyáknak állampolgárságra tekintet nélkül biztosítani kell.

Végül az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény eljárási szabályokat is megváltoztatott. Ilyen változás például az, hogy az anyasági támogatás iránti kérelmet az igényelbíráló szerv a kérelem megérkezését követő naptól számított nyolc napon belül elbírálja, szemben a korábbi szabállyal, amelynek értelmében a kérelem benyújtását követő öt munkanapon belül kellett elbírálni az igénylést.

Szintén új rendelkezés, hogy a felfüggesztett iskoláztatási támogatást a felfüggesztés elrendelését, illetve megszüntetését követő második hónaptól kell a családtámogatási folyószámlára, illetve a jogosult számára folyósítani.

Az eljárási határidők egyéb kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénnyel összhangban úgy módosultak, hogy a huszonkét munkanapos határidők harminc napra, a tíz munkanapos határidők pedig tizenöt napra változtak.

11 A második Orbán-kormány hivatali ideje alatt sem változott az öregségi nyugdíjminimum 28 500 forintos összege. Ennek megfelelően az ikergyermekek után járó gyermekgondozási segély havi összege két gyermek esetén 57 000 forint, három gyermek esetén 85 500 forint, négy gyermek esetén 114 000 forint, öt gyermek esetén 142 500 forint, hat gyermek esetén pedig 171 000 forint.

Ennél nagyobb horderejű változásokat indukált a családtámogatási törvényben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény. A jogalkotó pontosította a nevelési ellátásra jogosultak körét, ennek értelmében a korábbi jogosultakon kívül nevelési ellátásra jogosult a gyermekotthon vezetője a gyermekotthonban nevelt, a szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett, még nem tanköteles gyermekekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig. Ezzel összhangban az iskoláztatási támogatásra jogosultak köre is változott: a korábbi jogosultakon kívül iskoláztatási támogatásra jogosult a javítóintézet igazgatója vagy a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő és gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, tanköteles gyermekekre tekintettel, a tankötelezettség teljes időtartamára.

A módosító törvény átalakítja a tankötelezettség elmulasztására vonatkozó szankciók szabályozását is. Az új rendelkezés értelmében: amennyiben a tanköteles, továbbá a tankötelezettsége megszűnését követően közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozásokat igazolatlanul mulasztja el, a közoktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a települési önkormányzat jegyzője gyámhatóságként eljárva az adott tanévben igazolatlanul mulasztott tizedik kötelező tanórai foglalkozás után végzéssel tájékoztatja az iskoláztatási támogatás jogosultját az alábbi jogkövetkezményekről. Az adott tanévben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után – a jelzés beérkezésétől számított tizenöt napon belül – a jegyző felfüggeszti az iskoláztatási támogatás folyósítását, ha a gyermek a végzés meghozataláig a tizenhatodik életévét nem töltötte be; vagy kezdeményezi az iskoláztatási támogatást folyósító szervnél az ellátás szüneteltetését, ha a gyermek a végzés meghozataláig a tizenhatodik életévét betöltötte.<sup>12</sup> Utóbbi esetben az iskoláztatási támogatás szüneteltetését a gyámhatóságként eljáró jegyző jelzésének beérkezését követő második hónap első napjától kell elrendelni. Azaz a módosítás szerint az iskoláztatási támogatást nemcsak felfüggeszteni, hanem szüneteltetni is lehet. Ezzel párhuzamosan azonban a jogalkotó hatályon kívül helyezte a védelembé vétel kötelező elrendeléséről szóló szabályt.

A módosító törvény egyértelművé teszi az ikergyermekek után járó gyermekgondozási segély megállapításának, valamint a kereső tevékenység folytatásának szabályait, és kimondja, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy – ide nem értve a nagyszülőt, az örökbefogadó szülőt, továbbá a kiskorú szülő gyermekének gyámját – kereső tevékenységet ikergyermekek esetében a gyermekek egyéves kora után korlátozás nélkül folytathat, azzal, hogy a heti harminc órát meghaladó vagy nem otthoni keresőtevékenységet folytató személy az ikergyermekek számától függetlenül az egy gyermek után járó összegű gyermekgondozási segélyre jogosult.

12 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCI. törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos 45. § (3) bekezdése értelmében a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható annak a tanítási évnél a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény bevezette, hogy az iskoláztatási támogatást nemcsak felfüggeszteni, hanem szüneteltetni is lehet, amennyiben a szülő a tankötelezettség teljesítéséről nem gondoskodik. Ez a módosítás 2012. január 1-jén lépett hatályba, amit 2012. szeptember 1-jétől egy újabb változás követett. Az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény a tankötelezettség mulasztásával összefüggő szabályokat úgy változtatta meg, hogy az iskoláztatási kötelezettség elmulasztása esetén minden gyermekre – a gyermek életkorától és a család jövedelmi helyzetétől függetlenül – ugyanaz a jogkövetkezmény vonatkozik, azaz ilyen esetben az iskoláztatási támogatás folyósítása szünetel. Ennek megfelelően tehát megszűnt a felfüggesztés jogintézménye. A módosítás értelmében amennyiben a tanköteles vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozásokat igazolatlanul mulasztja el, a nevelési-oktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a gyámhatóság az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott tizedik kötelező tanórai foglalkozás után figyelmezteti az iskoláztatási támogatás jogosultját az alábbi jogkövetkezményre. Az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után – a jelzés beérkezésétől számított nyolc napon belül – a gyámhatóság kezdeményezi a kincstárnál az ellátás szüneteltetését.

Ki kell emelni, hogy a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt a családokkal kapcsolatban egy új törvényt is elfogadtak, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényt. Az Alaptörvény L) cikkének (3) bekezdése értelmében a családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza. A családok védelméről szóló törvény célja, hogy az Alaptörvény alapján e tárgykörben a legfontosabb szabályokat sarkalatos törvényben határozza meg.<sup>13</sup>

A miniszteri indokolás szerint a törvény keret jellegű szabályozást biztosít, amennyiben megnevezi a családok védelmére vonatkozó alapelveket, amelyek kijelölik a családdal és a házassággal mint elismert és védendő intézményekkel kapcsolatos állami feladatok irányát, illetve az ezekhez kapcsolódó állami kötelezettségeket. Meghatározza a különféle jogosultságok, kötelezettségek és kedvezmények tartalmát érintő legfontosabb rendelkezéseket, míg a részletszabályokat egyszerű többséget igénylő – főként már jelenleg is létező – külön törvények tartalmazzák.

Az új törvény szabályait e tanulmány bővebben nem elemzi, tekintettel arra, hogy a jogszabály a pénzbeli családtámogatási ellátásokról érdemben nem rendelkezik. Ezzel kapcsolatban azonban fontos kiemelni, hogy a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényben a pénzbeli ellátások terén újdonságot jelent az az eddigi szabályozásban nem létező rendelkezés, amely szerint a családok támogatásának mérté-

13 Fontos kiemelni, hogy a 31/2012. (VI. 29.) AB határozat a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 8. §-ának 2012. július elsejei hatálybalépését felfüggesztette, majd a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat mind a 7., mind pedig a 8. §-t megsemmisítette. A 7. § a családi jogállás keletkezéséről, a 8. § pedig a törvényes öröklés kérdéseiről rendelkezett.

kére, valamint a támogatásra való jogosultság időtartamára és feltételeire vonatkozó rendelkezések módosítása esetén – kivéve, ha az az ellátás jogosultjára nézve kedvező tartalmú – a módosítás hatálybalépésére a kihirdetésétől számított legalább egy év felkészülési időt kell biztosítani.

A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvény kiegészítette a nevelési ellátás jogosultsági szabályait. A jogszabály kimondta, hogy nevelési ellátásra jogosult – a gyermekre tekintettel folyósított iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától a gyermek tizenharmadik életévének betöltéséig – az a személy, aki tizenhatodik életévét betöltött, a sajátos nevelési igény tényét megállapító szakértői vélemény alapján közepesen vagy súlyosan értelmi fogyatékos, illetve siketvak gyermeket nevel, valamint aki tizenhatodik életévét betöltött gyermeket nevel, aki tankötelezettségét fejlesztő nevelés-oktatás vagy fejlesztő iskolai oktatás keretében teljesítette. Az indokolás felhívja a figyelmet arra, hogy a módosítás háttérében a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény áll, amely a tankötelezettség korhatárát tizenhat éves korra szállította le. A korábbi szabályok alapján a tanköteles kor betöltését követően családi pótlék csak akkor jár, ha a gyermek továbbra is tanul. Tizenharmadik éves kor felett ugyanakkor, legfeljebb ötven százalékos megtartott egészségi állapot fennállása esetén a személy – a tanulmányai folytatásától függetlenül – saját jogon lehet jogosult a családi pótlék másik típusára, a nevelési ellátásra. A miniszteri indoklás szerint a módosítás célja, hogy biztosítsa: a legsúlyosabb állapotú, sajátos nevelési igényű gyermekek akkor is megkaphassák a családi pótlékot, ha tizenhat éves koruk betöltését követően tanulmányokat már nem folytatnak. Ilyen esetben a családi pótlék – nevelési ellátásként – a gyermek nagykorúvá válásáig jár. E módosítás 2013. április 1-jén lépett hatályba.

A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvény által bevezetett másik, 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítás az intézményben élő, nevelésbe vett gyermek családi pótléka felhasználásáról rendelkezik. Az új szabály értelmében a gyermekotthon vezetője, a javítóintézet igazgatója vagy a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója a gyermekotthonban, javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő és gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre tekintettel járó családi pótlék teljes összegét a gyermek teljes körű ellátására vagy ellátásának kiegészítésére használja fel. A szociális intézmény vezetője a szociális intézményben elhelyezett gyermekre tekintettel járó családi pótlék teljes összegét a teljes körű ellátás biztosítására vagy annak kiegészítésére használja fel. A miniszteri indoklás szerint e módosítással összességében nem változik az egy-egy gyermek teljes körű ellátására fordítható összeg nagysága, de a rendelkezésre álló keretet az intézmények vezetői rugalmasabban, a családi pótlék céljának megfelelően használhatják fel.

A második Orbán-kormány hivatali idejére eső utolsó módosítások 2014. január 1-jén léptek hatályba, azonban három módosító törvény által.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CCV. törvény a hivatásos nevelőszülőre és a nevelőszülőre vonatkozó szabályok hatályon kívül helyezésével egyértelművé tette, hogy a nevelőszülő csak a saját gyermekei után jogosult gyermekgondozási segélyre és gyermeknevelési támogatásra, a nála elhelyezett gyermekek után nem.

Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CCXXIV. törvény átalakította a gyermekgondozási segély folyósítására vonatkozó szabályokat. A módosító törvény kimondta, hogy a korábbi szabályokban megjelölt jogosultakon kívül, de az ott meghatározott feltételek mellett a gyermek szülőjének vér szerinti, örökbefogadó szülője, továbbá annak együtt élő házastársa (azaz a nagyszülő) is jogosult a gyermekgondozási segélyre, ha

- a) a gyermek az első életévét betöltötte,
- b) a gyermek gondozása, nevelése a szülő háztartásában történik,
- c) a gyermek szülei írásban nyilatkoznak arról, hogy a gyermekgondozási segélyről lemondanak, és egyetértenek a gyermekgondozási segélynek nagyszülő részéről történő igénylésével és

d) a szülő háztartásában nincs másik olyan gyermek vagy ikergyermek, akire tekintettel gyermekgondozási segélyt folyósítanak.

Ahogy az indokolás is kifejti, az új szabály biztosítja a szülők számára annak lehetőségét, hogy a gyermekgondozási segélyt – a jogosultsági idő lejártáig – akkor is tovább folyósítsák, ha testvér születése miatt a szülő terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre válna jogosulttá. Továbbra is érvényesül ugyanakkor az a rendelkezés, amely szerint a szülők közül egyidejűleg csak az egyikük veheti igénybe az ellátást. A rendelkezés tisztázza, hogy egy családban akkor sem lehet két személy jogosult gyermekgondozási segélyre, ha az egyik gyermekgondozási segély jogosultja a nagyszülő lenne.

A módosító törvény átalakította az ellátások folyósítása melletti kereső tevékenység folytatásának szabályait is. Ennek megfelelően a jogszabály kimondja, hogy a gyermekgondozási segélyben részesülő személy – ide nem értve a nagyszülőt, az örökbefogadó szülőt, továbbá a kiskorú szülő gyermekének gyámját – kereső tevékenységet a gyermek egyéves koráig nem folytathat, a kereső tevékenységre vonatkozó korlátokat pedig hatályon kívül helyezi. A gyermekgondozási segélyben részesülő nagyszülő kereső tevékenységet a gyermek hároméves kora után, heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat; vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik. A fenti szabályok alkalmazásában nem minősül kereső tevékenységnek a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében folytatott tevékenység. Ezzel a módosítás megteremti annak a lehetőségét, hogy a szülő a gyermek egyéves korát követően a gyermekgondozási segély folyósítása mellett teljes munkaidőben munkát vállalhasson, mindennemű korlátozás nélkül. Látható, hogy a módo-

sítás az örökbefogadói, valamint a nagyszülői gyermekgondozási segélyre vonatkozó keresőtevékenység-korlátot nem érinti.

A gyermekgondozási támogatásokkal kapcsolatban a módosító törvény az alábbi új szabályokat is bevezette: ha a szülők egyidejűleg több gyermek után lennének jogosultak a gyermekgondozási támogatás egyik vagy mindkét formájára, úgy a támogatást csak egy jogcímen és csak az egyik szülő részére lehet megállapítani, kivéve az egyazon várandósságból született ikergyermek esetét, amikor is a gyermekgondozási segélyre való jogosultság egyidejűleg legfeljebb két gyermekre tekintettel állhat fenn azzal, hogy az egyazon várandósságból született ikergyermekeket egy gyermeknek kell tekinteni. A több gyermekre tekintettel járó gyermekgondozási támogatások együtt folyósítására vonatkozó rendelkezéseket egyrészt a 2013. december 31-ét követően született, illetve a jogosult háztartásába került első gyermekekre kell alkalmazni, másrészt azon családok esetén, ahol a 2014. január 1-jét megelőzően született, gyermekgondozási segélyre jogosító életkorú gyermeknek 2013. december 31-ét követően testvére születik (illetve új gyermek kerül a háztartásba).

A családok támogatásáról szóló törvény együttfolyósítási szabályait két módosító jogszabály is érintette. Az eddigiekben tárgyalt 2013. évi CCXXIV. törvény értelmében nem jár gyermekgondozási támogatás annak a személynek, aki a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben megjelölt rendszeres pénzellátás valamelyikében részesül, ide nem értve a gyermekgondozási segélyre való jogosultság esetében a társadalombiztosítási nyugellátást, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény szerint társadalombiztosítási nyugellátással egy tekintet alá eső ellátást, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által folyósított ellátásokról szóló kormányrendelet alapján folyósított ellátást, az egyházi jogi személy által folyósított egyházi, felekezeti nyugdíjat, a korhatár előtti ellátást, a szolgálati járandóságot, a balettművészeti életjáradékot, az átmeneti bányászjáradékot, a terhességi-gyermekágyi segélyt, valamint a gyermekgondozási díjat, továbbá a rehabilitációs járadékot, rokkantsági járadékot, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait, a bányászok egészségkárosodási járadékát. A felsorolás újdonsága: a szülők számára biztosítja annak lehetőségét, hogy a gyermekgondozási segélyt – a jogosultsági idő lejártáig – akkor is tovább folyósítsák, ha testvér születése miatt a szülő terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre válna jogosulttá.

A Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCIII. törvény az együtt folyósítási szabályok másik csoportját érintette a kiemelt ápolási díj bevezetésével összefüggésben, és kimondta, hogy a gyermekgondozási támogatás a korábbi szabályokban megjelölt ellátásokon túl a kiemelt ápolási díj vagy az emelt összegű ápolási díj mellett is folyósítható.

A társadalombiztosítás rendszerében található, gyermekvállaláshoz kötődő pénzügyi ellátásokat is több módosítás érintette e négyéves ciklusban. Az elsőt az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXIII. törvény vezette be, amely az egyidejűleg igénybe vehető ellátásokat szabályozta. Tekintettel arra,

hogy az egyes ellátások között a biztosított, illetve a szülő a jogosultság fennállása alatt választhat, a módosító törvény kimondta, hogy a táppénz, a baleseti táppénz, a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás folyósítása alatt választott újabb ellátásra való jogosultságot a biztosított, illetve a szülő által megjelölt időponttól kell megállapítani, feltéve, hogy a jogosultság feltételeivel már ekkortól rendelkeznek. A választott újabb ellátást a korábban megállapított ellátás folyósításának megszüntetését követő naptól kell folyósítani. A választott újabb ellátás visszamenőlegesen járó összegét csökkenteni kell az újabb ellátásra való jogosultság kezdő napjától a korábban megállapított ellátás folyósítása megszüntetésének napjáig kifizetett ellátás nettó összegével. Az ellátások közötti különbözet kamatmentes kifizetésére a csökkentés teljesítését követő három munkanapon belül kerül sor. Vagyis mivel gyakran előfordul, hogy a biztosítottak szeretnék visszamenőleg érvényesíteni a pénzbeli ellátás iránti igényüket a gyermekgondozási segély visszafizetése mellett, ennek jogszabályi akadályait számolja fel e rendelkezés.

A módosító törvény kimondja továbbá, hogy ha a terhességi-gyermekágyi segély iránti kérelmet a szülés várható időpontját megelőző huszonnyolc napnál korábban nyújtják be, akkor a kérelem elbírálására vonatkozó határidő a szülés várható időpontját megelőző huszonnyolcadik napon kezdődik. Ezzel párhuzamosan azt is megállapítja a módosító törvény, hogy amennyiben a gyermekgondozási díj iránti kérelmet a szülési szabadság vagy az annak megfelelő időtartam lejártát megelőzően nyújtják be, a kérelem elbírálására vonatkozó határidő kezdőnapja a szülési szabadság, illetve az annak megfelelő időtartam lejártát követő nap. E rendelkezések törvénybe iktatása az indokolás szerint azt a célt szolgálja, hogy ha a biztosított egy időben nyújt be több – adott esetben egymást követő – ellátás iránti kérelmet, megállapítható legyen, hogy a kérelmek elbírálására vonatkozó határidő mikortól kezdődik, így az egészségbiztosító meg tud felelni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben meghatározott ügyintézési határidőnek.

Fentieken kívül a módosító törvény kimondja, hogy a nevelőszülő és a helyettes szülő nem jogosult gyermekgondozási díjra.

2012. január 1-jével két törvény is módosításokat léptetett hatályba az egészségbiztosítás gyermekvállaláshoz kötődő pénzbeli ellátásaiban. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény a rehabilitációs ellátásra vonatkozó új rendelkezéseket iktatta be a törvénybe.

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXVI. törvény pedig a terhességi-gyermekágyi segélyről állapít meg új szabályokat. A korábbi rendelkezés mellett, amelynek értelmében a terhességi-gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra jár, kimondja, hogy a terhességi-gyermekágyi segély főszabály szerint legfeljebb a gyermek születését követő 168. napig jár. Tekintettel arra, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre eddig kizárólag a szülő nő, illetve a csecsemőt örökre fogadni szándékozó nő volt jogosult, a módosító törvény

bővíti a jogosultak körét. Ennek értelmében terhességi gyermekágyi segély a szülési szabadságnak megfelelő időtartam még hátralévő tartamára

b) annak a gyámnak is jár, aki a csecsemőt jogerős döntés alapján gondozza, a kirendelés napjától,

c) a csecsemőt gondozó vér szerinti apának is jár, ha a szülő nő az egészségügyi szolgáltató által igazoltan, az egészségi állapota miatt kikerül abból a háztartásból, ahol a gyermeket gondozzák, az igazoláson feltüntetett naptól ezen egészségi állapot fennállásáig,

d) a csecsemőt gondozó vér szerinti apának is jár, ha a szülő nő meghal, az elhalálozás napjától,

e) annak a férfinak is jár, aki a csecsemőt örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette, ha a gyermeket vele együtt örökbe fogadni szándékozó nő az egészségügyi szolgáltató által igazoltan, az egészségi állapota miatt kikerül abból a háztartásból, ahol a gyermeket gondozzák, az igazoláson feltüntetett naptól ezen egészségi állapot fennállásáig,

f) annak a férfinak is jár, aki a csecsemőt örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette, ha a gyermeket örökbe fogadni szándékozó nő meghal, az elhalálozás napjától,

g) annak a férfinak is jár, aki a csecsemőt egyedül vette örökbefogadási szándékkal nevelésbe, a gondozásba vétel napjától,

ha rendelkeznek két éven belül 365 nap biztosítási idővel.

2012. július 1-jén léptek hatályba az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény változtatásai. A módosító törvény megteremti annak a lehetőségét, hogy abban az esetben, ha a pénzbeli ellátásra jogosult személynek az ellátás elbírálása a szükséges adatok hiánya miatt harminc napnál hosszabb időt vesz igénybe, a jogosultnak előleget folyósítsanak, annak érdekében, hogy az ellátásra jogosult ez idő alatt se maradjon ellátatlanul. Ennek megfelelően a törvény kimondja, hogy pénzbeli ellátásra való jogosultság esetén, amennyiben a pénzbeli ellátás összege az elbíráláshoz szükséges adatok hiánya miatt harminc napon belül<sup>14</sup> nem határozható meg, a rendelkezésre álló adatok alapján az igénylőnek végzésben előleget kell megállapítani. A pénzbeli ellátás határozattal történő megállapításakor a pénzbeli ellátás összegébe a folyósított előleg összegét be kell számítani. Ezzel összefüggésben a jogalkotó meghatározza azokat a szabályokat is, amelyeket a folyósított előleg visszafizetésének különböző eseteiben kell alkalmazni.

Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVII. törvény az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak megállapítási szabályait érintette. A módosítás értelmében az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai összegének megállapításánál az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelmet kell figyelembe venni, szemben a korábbi szabállyal, amely szerint a megállapításnál alapul vett jövedelem az volt, amely után a biztosított pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett volt.

14 Később az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény értelmében a harmincnapos határidő huszonegy napra változott.



A módosító törvény új rendelkezésként beiktatja, hogy a terhességi-gyermekágyi segély megállapításakor határozatban kell rendelkezni az ellátás folyósításának időtartamáról és naptári napi összegéről. Ugyanazon személy részére ugyanazon gyermeke jogán ismételten benyújtott terhességi-gyermekágyi segély, valamint gyermekgondozási díj iránti kérelmet újra elbírálni nem lehet, ezen ellátásokat azok időtartama alatt a fenti határozatban megállapított összegben kell folyósítani.

A második Orbán-kormány hivatali ideje alatt bekövetkezett utolsó változás alaposan átalakította az egészségbiztosítás gyermekvállaláshoz kötődő pénzbeli ellátásait. Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény az alábbi változásokat vezette be, a miniszteri indokolás szerint a gyermekvállalás ösztönzése, az élveszületések számának növelése,<sup>15</sup> a gyermekvállalás és -nevelés, valamint a kisgyermekes szülők számára a munkaerőpiacra való visszatérés feltételeinek javítása érdekében.

A korábbi szabályok értelmében ugyanazon biztosítási jogviszony alapján egyidejűleg egy gyermekgondozási ellátás vehető igénybe, tekintet nélkül arra, hogy esetleg több gyermek után is járna az ellátás. Az indokolás szerint a többgyermekes családmódelllé válnak a tételek, valamint a családok támogatása érdekében a gyermekgondozási ellátások folyósítási ideje alatt született újabb gyermek esetén a korábbi ellátás nem szűnik meg, hanem tovább folyósítják a jogosultsági idő teljes időtartamára.

A szülők a közös háztartásban élő gyermekeik jogán egyidejűleg több gyermekgondozási ellátásra is jogosultak lesznek, azzal a korlátozással, hogy a gyermekgondozási segély esetében legfeljebb két gyermekgondozási segély együttes folyósítására van lehetőség. A közös háztartásban élő gyermek jogán a gyermekgondozási ellátásokat a szülők választása szerint bármelyik szülő igénybe veheti, azzal a korlátozással, hogy egyidejűleg mindkét szülő nem vehet igénybe gyermekgondozási ellátást.

Új szabályt iktatott be a módosító törvény az ikergyermekekkel kapcsolatban, és kimondta, hogy ikergyermekek esetén a gyermekgondozási díj a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a főszabály szerinti időtartamot követően további egy évig jár.

Módosultak a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kizáró szabályok is. Így nem jár a gyermekgondozási díj, ha

a) a jogosult a gyermek egyéves kora előtt bármilyen jogviszonyban díjazás – ide nem értve a szerzői jog védelme alatt álló alkotásért járó díjazást és a nevelőszülői fog-

15 Kérdés, hogy az élveszületések számát a pénzbeli családtámogatási ellátásokkal lehet-e növelni. Az élveszületések számának növelése inkább egészségügyi kérdés. Amennyiben erre irányuló pénzbeli ellátást tervez a kormányzat, leginkább a korábbi várandóssági pótlékhoz hasonló támogatási formával érhetne el némi eredményt, ami a magzati élet védelmére, a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételek megteremtésére szolgál; vagy esetleg a terhesség-megszakítás szabályozásával, ami viszont nem a pénzbeli ellátások tárgykörébe tartozik, és e téren az állam beavatkozása a XXI. században rengeteg kérdést és vitát generálna. A miniszteri indokolás szerencsétlen megfogalmazása valószínűleg inkább erre irányul, vagyis arra, hogy a megfogant gyermeket minél több esetben vállalják a szülők, támaszkodva a később igénybe vehető pénzbeli ellátások nyújtotta biztonságra.

lalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenység díjazását – ellenében munkát végez vagy hatósági engedélyhez kötött kereső tevékenységét személyesen folytatja;

b) a jogosult a gyermek egyéves kora előtt – munkavégzés nélkül – megkapja a teljes keresetét, ha a keresetét részben kapja meg, csak az elmaradt kereset után jár gyermekgondozási díj;

c) a jogosult egyéb rendszeres pénzellátásban – ide nem értve a táppénzt, a baleseti táppénzt, a terhességi-gyermekágyi segélyt, a gyermekgondozási díjat, a gyermekgondozási támogatást, az álláskeresési járadékot és segélyt, a vállalkozói és a munkanélküli járadékot, valamint az álláskeresést ösztönző juttatást – részesül;

d) a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték, nevelésbe vették, továbbá ha harminc napot meghaladóan bentlakásos szociális intézményben helyezték el;

e) a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben (bölcsőde, családi napközi, házi gyermekfelügyelet) helyezték el, kivéve, ha a gyermek egyéves kora után a jogosult keresőtevékenységet folytat, továbbá ide nem értve a rehabilitációs, habilitációs foglalkozást nyújtó intézményi elhelyezést;

f) a jogosult előzetes letartóztatásban van vagy szabadságvesztés, elzárás büntetését tölti;

g) a gyermekgondozási díj első igénybevétele a gyermek egyéves kora után kezdődik, az első igénybevétel első napjától számított hatvan napig, ha a jogosult bármilyen jogviszonyban díjazás – ide nem értve a szerzői jog védelme alatt álló alkotásért járó díjazást és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban végzett tevékenység díjazását – ellenében munkát végez vagy hatósági engedélyhez kötött kereső tevékenységet személyesen folytat, kivéve, ha az igénylő a gyermekre tekintettel terhességi-gyermekágyi segélyt vett igénybe vagy a gyermekgondozási díjban részesülő meghal.

E rendelkezések legnagyobb újdonsága, hogy míg a korábbi szabályok szerint a gyermekgondozási díj folyósítása mellett a munkavégzés nem volt megengedett, és a gyermekgondozási segély folyósítása idején a gyermek egyéves korát követően legfeljebb heti harminc órában lehetséges a munkavégzés, addig e törvénymódosításnak köszönhetően lehetségessé válik a gyermekgondozási díj és segély folyósítása melletti korlátlan munkavégzés.<sup>16</sup> Ugyanakkor a gyermek korai fejlődése zavartalanságának biztosítása indokolja, hogy a korlátlan munkavállalás lehetősége csak a gyermek egyéves korát követően nyílik meg.

Végül az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kiterjeszti a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató, a jogosultsági feltételeknek megfelelő hallgatók részére,<sup>17</sup> a miniszteri indokolás értelmében a fiatalabb életkorban történő gyermekvállalás érdekében. Erre vonatkozóan a módosító törvény az alábbiak szerint rendelkezik.

16 A kormányzati kommunikációban ezen újítást gyakran „gyed extra”-ként említik.

17 A kormányzati kommunikációban ezen újítást gyakran „diplomás gyed”-ként említik.

Az általános szabályoktól<sup>18</sup> eltérően gyermekgondozási díjra jogosult az a szülő nő is, aki a következő feltételek mindegyikének megfelel:

- a) az általános jogosultsági szabályok alapján gyermekgondozási díjra nem jogosult,
- b) a gyermeke születését megelőző két éven belül államilag elismert felsőoktatási intézményben, magyar nyelvű nappali képzésben legalább két félév aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezik, azzal, hogy egy félévre csak egy aktív hallgatói jogviszony vehető figyelembe,
- c) a gyermeke a hallgatói jogviszony fennállása alatt vagy a hallgatói jogviszony szünetelését, illetve megszűnését követő egy éven belül születik,
- d) a gyermeket saját háztartásában neveli,
- e) magyar állampolgár vagy másik EGT-tagállam állampolgára és
- f) a szülés időpontjában rendelkezik magyarországi bejelentett lakóhellyel.

A fenti feltételek alapján megállapított gyermekgondozási díj a gyermek születésének napjától a gyermek egyéves koráig jár.<sup>19</sup> Ugyanezen feltételeknek megfelelő vér szerinti apa akkor jogosult gyermekgondozási díjra, ha a szülő nő meghal vagy a felsorolt feltételek valamelyikének nem felel meg, és az általános szabályok alapján gyermekgondozási díjra nem jogosult. A vér szerinti apa részére a gyermekgondozási díj a jogosultsági időből igénybe nem vett időszakra jár, de legfeljebb a gyermek egyéves koráig.

Fontos kiemelni, hogy e módosító rendelkezések értelmében a biztosítottakra vonatkozó szabályoktól eltérően a gyermek születésekor nem terhességi-gyermekágyi segélyt folyósítanak, hanem már a születés napjától gyermekgondozási díj jár a gyermek egyéves korának betöltéséig.

A fenti feltételek alapján a szülő nő vagy a vér szerinti apa részére megállapított gyermekgondozási díj havi összege

- a) a felsőfokú alapképzésben, felsőfokú szakképzésben vagy felsőoktatási szakképzésben, valamint a szakirányú továbbképzésben részt vevő hallgató esetén a jogosultság kezdő napján érvényes kötelező legkisebb munkabér,<sup>20</sup>
- b) a mesterképzésben, egységes, osztatlan képzésben vagy doktori képzésben részt vevő hallgató esetén a jogosultság kezdő napján érvényes garantált bérminimum<sup>21</sup> hetven százaléka.

18 Gyermekgondozási díjra jogosult

- a) a biztosított szülő, ha a gyermekgondozási díj igénylését – a gyermeket szülő anyja esetén a születést – megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt,
- b) a terhességi-gyermekágyi segélyben részesült anyja, akinek a biztosítási jogviszonya a terhességi-gyermekágyi segély igénybevételének időtartama alatt megszűnt, feltéve, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultsága a biztosítási jogviszonyának fennállása alatt keletkezett és a születést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt és a gyermeket saját háztartásában neveli.

19 Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény pontosította, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre jogosultsághoz szükséges előzetes 365 napi biztosítási időbe nem számít bele a hallgatói jogviszony alapján megállapított gyermekgondozási díj folyósításának ideje.

20 A módosító törvény hatálybalépésének napjától, 2014. január 1-jétől a kötelező legkisebb munkabér 101 500 forint, ennek megfelelően a fenti esetben a gyermekgondozási díj 71 050 forint.

21 A módosító törvény hatálybalépésének napjától, 2014. január 1-jétől a garantált bérminimum 118 000 forint, ennek megfelelően a fenti esetben a gyermekgondozási díj 82 600 forint.

## Értékelés

Látható, hogy a második Orbán-kormány hivatali ideje a pénzbeli családtámogatási ellátások szempontjából nem telt eseménytelenül. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény gyakorlatilag néhány havonta módosult, és ami a korábbi ciklusokhoz képest is újdonság, hogy a társadalombiztosítás rendszerében található, gyermekvállaláshoz kapcsolódó egészségbiztosítási ellátások is mélyreható változáson mentek keresztül e négy év alatt.

Ami a változások kormányprogrammal való összhangját illeti, nehéz megállapításokat tenni, tekintettel arra, hogy a program kevés konkrét célkitűzést tartalmazott.

A kormányprogram által gyakran hangoztatott kijelentés, amely az „elmúlt nyolc év” politikájának hibáira hívja fel a figyelmet, a családok támogatásával kapcsolatban is megjelenik a programban. Fontos azonban rögzíteni, hogy a második Orbán-kormány „az elmúlt nyolc év torz politikájából” néhány elemet megőrzött. A Bajnai-kormány tervezte bevezetni például a családi pótlékra való jogosultság felső korhatárának huszonhárom helyett húszéves korra való leszállítását, de mire az erre vonatkozó törvényi rendelkezés hatályba lépett volna, addigra a második Orbán-kormány került hatalomra. A második Orbán-kormány pedig teljes mértékben átszervezte a családok támogatásáról szóló törvényben foglalt pénzbeli ellátásokat. Ugyanakkor bevezette, hogy a családi pótlék, pontosabban az iskoláztatási támogatás a gyermek húszéves koráig jár.

E mellett a második Orbán-kormány jó néhány olyan jogintézményt is megtartott, sőt, továbbfejlesztett, amely a Gyurcsány-kormányokhoz és a Bajnai-kormányhoz kötődik. Így megőrizte a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtásának lehetőségét, sőt, ötven helyett száz százalékra emelte a pénzbeli ellátás természetbeni támogatássá konvertálásának potenciális arányát.

A baloldali kormány a ciklus vége felé hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, amelynek értelmében a családi pótlék összegének emeléséről az országgyűlés évente legalább egy alkalommal dönt. Sajnálatos módon a második Orbán-kormány ezt is megőrizte a családok pénzbeli támogatásának szabályozásában, ugyanis a ciklus alatt egyszer sem emelték a családi pótlék összegét. A családtámogatások összegének változatlansága miatt a családok gyermekek utáni pénzbeli ellátásából származó jövedelmének reálértéke csökkent.<sup>22</sup> „Az ellátás legnagyobb problémája az alacsony színvonal és a kötelező indexálás hiánya okozta folyamatos értékvesztés. Jelenleg megközelítőleg 2 millió gyerek, 1,2 millió család részesül az ellátásban, amely a szegénységi kockázat függvényében kisebb mértékben differenciált. A családi pótlék 2008-ban elvégzett utolsó emelése óta az ellátás összege változatlan, így a reálértékének csökkenése meghaladja a 20 százalékot. Ezzel együtt a szegénységcsökkentő hatása, amely ugyan elmarad az elmúlt időszak legkedvezőbb, 2006-ra jellemző szintjétől, még mindig jelentős.”<sup>23</sup>

22 Darvas Ágnes – Farkas Zsombor: A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. *Esély*, 2012/6., 36. o.

23 Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János: A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 2013/6., 93. o.

Szintén a Bajnai-kormány hivatali ideje alatt vezették be azt a jogszabály-módosítást, amelynek értelmében a terhességi-gyermekágyi segélyre, valamint a gyermekgondozási díjra jogosultsághoz szükséges előzetes biztosítási idő a korábbi száznyolcvan napról háromszázhatvanöt napra változott, amit továbbra is két év alatt kell megszerezni. Ezenkívül mindkét ellátás esetében az előzetes biztosítási időbe a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmány idejéből mindösszesen száznyolcvan napot lehetséges beszámítani a korábbi korlátlan beszámítás helyett, valamint a korábbi szabályozással ellentétben nem számítható be a terhességi-gyermekágyi segély folyósításának időtartama. A második Orbán-kormány ezeket az akkor új intézkedéseket is átvette.

Természetesen a gyermekgondozási díj említésekor szükséges kiemelni azt is, hogy a második Orbán-kormány ezen ellátás igénybevételi idejét visszaállította két évről három évre, ebben a vonatkozásban valóban megfosztva a családok pénzbeli támogatásának rendszerét az elmúlt nyolc év torz politikájától.<sup>24</sup>

A pozitív jogalkotási eredmények között első helyen kell rögzíteni a családtámogatási ellátások és a mellettük végezhető kereső tevékenység szabályozásának újdonságait. Az elmúlt évek családpolitikai szakirodalmának új iránya középpontjában a rugalmas családpolitika, a választhatóság fontossága áll. Ebben pedig a második Orbán-kormány komoly eredményeket ért el. Bár nem a kormányprogram, hanem a *Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió* mondta ki, hogy a nőekkel szembeni hagyományos szerepelvárás erőltetése helyett a választhatóságot szükséges biztosítani, ennek az elvárásnak a lehetőségekhez mérten eleget tett a kormány.

„A kampány idején a Fidesz–KDNP politikusai többször tettek ígéretet arra, hogy a Bajnai-kormány a családtámogatásokat érintő megszorításait kormányra kerülésük esetén vissza fogják vonni, és egy az 1998 és 2002 között életben lévő rendszerhez hasonló szisztémát vezetnek be.”<sup>25</sup> Ebben a vonatkozásban az ígéret teljesült is: a második Orbán-kormány sok tekintetben visszatért az első ciklusa alatt bevezetett családtámogatási szabályozáshoz. Ismét két részre bontotta a családi pótlékot: nevelési ellátásra és iskoláztatási támogatásra.<sup>26</sup> A családi pótlék két külön ellátásra bontásával ismét megjelent a szabályozásban a családi pótléknak a tankötelezettség teljesítéséhez kötése. E jogintézmény szabályozása azonban a ciklus során egyre szigorúbbá vált. A rendelkezés hatálybalépésekor, 2010. augusztus 30-án a tankötelezettség teljesítésének elmulasztása végső jogkövetkezménye az ellátás felfüggesztése volt. 2011. január 1-jétől – értelemszerűen – az ellátás felfüggesztését csak a családban élő gyermek esetén lehetett alkalmazni. 2012. január 1-jétől attól függően, hogy

24 Bár a gyermekgondozási díj jogosultsági idejének háromról két évre csökkentését csak a nyolcéves időszak utolsó évében vezette be a baloldali kormány.

25 *A Fidesz–KDNP ígéretei és második Orbán-kormány első másfél éve – Elemzés.* Budapest, Magyar Progresszív Intézet, 2012, 32. o.

26 Az első Orbán-kormány alatt ezen ellátások összefoglaló neve nevelési ellátás volt, amelyet a legáltalánosabb esetben először családi pótlékként, majd iskoláztatási támogatásként nyújtottak. A második Orbán-kormány hivatali ideje alatt viszont az ellátás felbontása megfordult: a családi pótlék összefoglaló nevű ellátásokat először nevelési ellátásként, majd iskoláztatási támogatásként folyósítják.

a gyermek a tizenhatodik életévét betöltötte, a mulasztás jogkövetkezményeként az ellátás felfüggesztésére vagy szüneteltetésére kerülhet sor. 2012. szeptember 1-jétől pedig életkortól függetlenül a tankötelezettség teljesítése elmulasztásának szankciója az ellátás szüneteltetése. Ezzel párhuzamosan végül a jogalkotó hatályon kívül helyezte a védelemben vétel kötelező elrendeléséről szóló szabályt. A Darvas–Farkas szerzőpáros szerint az iskoláztatási támogatás feltételekhez kötésének hatása „nem jelentős, feltehetőleg kisebb mértékben érinti a többséget, mint a hátrányos helyzetű, szegény családokat”, egyértelműen a hátrányos helyzetű, szegény családokból kikerülő (többnyire szakiskolai) tanulókat érinti nagyobb mértékben. „Az intézkedés hosszabb távú, nem szándékolt hatásaként valószínűsíthető a magántanulók számának növekedése. 2010/2011-es tanévben az 50 óránál többet hiányzó tanulók aránya az általános iskolai képzésben 2%, a szakiskolai képzésben 10,6%, a speciális szakiskolai képzésben 10,4%, míg a szakközépiskolai programokban 1,2%, a gimnáziumi képzésben 0,5% volt. A támogatás jogerős felfüggesztésére 2011. 04. 30-ig 5361 gyerek esetében került sor (70%-uk rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő).”<sup>27</sup>

A ciklus során számos olyan változás valósult meg, amelyek pozitívan értékelhetőek. A családok támogatásáról szóló törvény korábban úgy rendelkezett, hogy ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg. Az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény azonban lehetővé tette, hogy ha jogerős bírósági döntés alapján a szülők egyenlő időszakokban felváltva gondozzák gyermeküket, a családi pótlékra – 50-50%-os arányban – mindkét szülő jogosult legyen.

Szintén e módosító törvénnyel a jogalkotó visszaállította a gyermekgondozási segély folyósítási idejét két évről három évre. A Darvas–Farkas szerzőpáros is „jórészt kedvező” hatást tulajdonít e változásnak, különösen a munkanélküli, a munkaerőpiacra be-, illetve visszatérni nem tudó szülőknél. Ugyanakkor közvetlen kedvezőtlen hatásként kiemelik a gyermekgondozási segély melletti munkavégzés korlátozását,<sup>28</sup> amit azonban 2014. január 1-jétől hatályon kívül helyezett a jogalkotó.

Újdonság az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény jogintézménye, az örökbefogadói gyermekgondozási segély bevezetése, amelynek köszönhetően a gyermek örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezésének időpontjától számított hat hónap időtartamig gyermekgondozási segélyre jogosult az örökbefogadó szülő, amennyiben a gyermek az örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezéskor a harmadik életévét betöltötte, ikergyermek esetén a tankötelessé válás évét elérte, azonban a tizedik életévét még nem töltötte be.

Szintén pozitív jogalkotási eredmény az ikergyermek esetén igénybe vehető gyermekgondozási segély mértékével kapcsolatos szabályozás változása,<sup>29</sup> amelynek

27 Darvas–Farkas, 2012, 36–37. o.

28 Darvas–Farkas, 2012, 35–36. o.

29 A korábbi szabályozás a gyermekek számától függetlenül 200%-ban állapította meg az ellátás mértékét.

értelmében a gyermekgondozási segély havi összege ikergyermekek esetén azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két gyermek esetén 200%-ával, három gyermek esetén 300%-ával, négy gyermek esetén 400%-ával, öt gyermek esetén 500%-ával, hat gyermek esetén 600%-ával.<sup>30</sup>

Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CCXXIV. törvény biztosítja a szülők számára annak lehetőségét, hogy a gyermekgondozási segélyt – a jogosultsági idő lejártáig – akkor is tovább folyósítsák, ha testvér születése miatt a szülő terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre válna jogosulttá. A módosító törvény átalakította a kereső tevékenység folytatásának szabályait is, amelynek köszönhetően a szülő a gyermek egyéves korát követően a gyermekgondozási segély folyósítása mellett teljes munkaidőben munkát vállalhat, mindennemű korlátozás nélkül.

Lehetővé vált az egyazon várandósságból született ikergyermekek esetében a gyermekgondozási segélyre való jogosultság egyidejűleg legfeljebb két gyermekre tekintettel történő megállapítása.

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXVI. törvény pedig a terhességi-gyermekágyi segélyre állapít meg új szabályokat. Tekintettel arra, hogy a terhességi-gyermekágyi segélyre eddig kizárólag a szülő nő, illetve a csecsemőt örökbe fogadni szándékozó nő volt jogosult, a módosító törvény bővíti a jogosultak körét, amelynek köszönhetően a terhességi-gyermekágyi segély meghatározott esetekben a gyámnak, a vér szerinti apának és az örökbefogadó férfinak is jár. Az ellátás apa általi igénybevételi lehetőségének bevezetésénél érdemes felhívni a figyelmet a Németh–Vidovics-Dancs szerzőpáros kimutatására, akik rögzítik, hogy „a gyed és gyes támogatásokat bármelyik szülő, tehát az apa is igényelheti, Magyarországon azonban túlnyomó többségben még mindig az anya marad otthon a gyermekkel: 2010-ben a 15–64 éves korosztályból gyest, gyedet és gyet-et igénybe vevők (280,6 ezer fő) mindösszesen 2,39 százaléka volt férfi.”<sup>31</sup>

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXIX. törvény megteremti annak a lehetőségét, hogy abban az esetben, ha a pénzbeli ellátásra jogosult személy részére az ellátás elbírálása a szükséges adatok hiánya miatt harminc napnál hosszabb időt vesz igénybe, a jogosultnak előleget folyósítsanak, annak érdekében, hogy az ellátásra jogosult ez idő alatt se maradjon ellátatlanul.

2013. január 1-jétől az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXII. törvény lehetővé teszi, hogy az egészségbiztosító méltányosságból ne csak a biztosítottat, hanem indokolt esetben a kizárólag egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyt is segélyben részesíthesse.

30 Magyarországon 2012-ben 1424 kettesiker-, 31 hármasesiker- és 1 négyesiker születés történt. Négyesikrek 2007 és 2012 között nem születtek, 2008-ban és 2013-ban is csak egy négyesiker születés volt. Lásd: Ikerezülések Magyarországon. *Statisztikai tükrök*, 2014/9. 2. o.

31 Németh Petra – Vidovics-Dancs Ágnes: A gyermekvállalás és a munka összeegyeztethetősége egy rugalmasabb támogatási és szabadságolási rendszer tükrében. *Esély*, 2012/5., 12. o.

Az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény bevezette, hogy a gyermekgondozási ellátások folyósítása ideje alatt született újabb gyermek esetén a korábbi ellátás nem szűnik meg, hanem tovább folyósítják a jogosultsági idő teljes időtartamára.

Új szabályt iktatott be a módosító törvény az ikergyermekekkel kapcsolatban, és kimondta, hogy ikergyermekek esetén a gyermekgondozási díj a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a főszabály szerinti időtartamot követően további egy évig jár.

Míg a korábbi szabályok szerint a gyermekgondozási díj folyósítása mellett a munkavégzés nem volt megengedett, és mivel a gyermekgondozási segély folyósítása idején a gyermek egyéves korát követően legfeljebb heti harminc órában lehetséges a munkavégzés, lehetségessé vált a gyermekgondozási ellátások folyósítása melletti korlátlan munkavégzés engedélyezése.

Végül e módosító törvény a gyermekgondozási díjra való jogosultságot kiterjeszti a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató, a jogosultsági feltételeknek megfelelő hallgatók részére, amely szabályozás úttörő lépést tesz a fiatalabb életkorban történő gyermekvállalás előmozdítása érdekében. A fiatalabb életkorban történő gyermekvállalás előmozdítása pedig alkalmas lehet a vágyott gyermekszám elérésére.<sup>32</sup>

Ugyan részben a vizsgált kormányciklust, részben a harmadik Orbán-kormány hivatali idejét érinti, a teljesség kedvéért kiemelendő, hogy a ciklus során az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő. A 14/2014. (V. 13.) AB határozat értelmében a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség az által keletkezett, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek a családi pótlékról szóló szabályaiban nem alakította ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének<sup>33</sup> és XVI. cikk (1) bekezdésének<sup>34</sup> megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy

32 Lakner tanulmányában, a European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition 2004-ben közzétett vizsgálati eredményeinek érdekes tanulságára hívja fel a figyelmet, amely azt mutatja, hogy Európa valamennyi országában mind a termékenységi életszakaszuk végén járó (40 év fölötti) nők, mind pedig a férfiak a megvalósultnál lényegesen nagyobb számú gyermeket tartanak ideálisnak. Vagyis az európai családoknak átlagosan mintegy harmada legalább egy gyermekkel többet nevelne fel ahhoz képest, mint amennyi ténylegesen megszületett, ha tehetné, de az esetek többségében már nem teheti, mert „elszállt az idő”. Adódhat a következtetés, miszerint önmagában a gyermekvállalási hajlandósággal nincs probléma, azonban más értékek szem előtt tartása miatt a párok minél későbbre halasztják a családalapítást, sokszor pedig olyan késői időpontra, amikor a vágyott gyermekszámot már nem tudják elérni. Lásd: Lakner Zoltán: A családpolitika rendszere. *Esély*, 2006/3., 91. o.

33 Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

34 Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.



A pénzbeli családtámogatási ellátások változásai 2010 és 2014 között...

jogalkotói kötelezettségének 2014. december 31-ig tegyen eleget. Erre a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény tett eleget, amelynek vonatkozó rendelkezése 2016. január 1-jétől lép hatályba.

A fentiek alapján tehát összességében megállapítható, hogy e tanulmány központi témáját adó pénzbeli családtámogatási ellátások rendszere meghatározó változásokon esett át a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt, amely változások többségében pozitívan értékelhetők, és jelentős lépéseket tettek a rugalmas családpolitika megvalósítása irányába.<sup>35</sup>

## Felhasznált irodalom

- A *Fidesz–KDNP ígéretei és második Orbán-kormány első másfél éve – Elemzés*. Budapest, Magyar Progresszív Intézet, 2012.
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János: A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 2013/6.
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor: A gyermekek helyzetének változása Magyarországon a válság éveiben: kormányzati szándékok a jogszabályok tükrében. *Esély*, 2012/6.
- Gauthier, Anne H.: *Public policies affecting fertility and families in Europe: A survey of the 15 member states*. European Observatory on Family Matters, Low Fertility, Families and Public Policies, Sevilla, 2000.
- Ikerszületések Magyarországon. *Statisztikai tükrök*, 2014/9.
- Juhász Borbála: *Az Orbán-kormány politikájának elemzése a társadalmi nemek szempontjából*. Budapest, Friedrich Ebert Alapítvány, 2012.
- Lakner Zoltán: A családpolitika rendszere. *Esély*, 2006/3.
- Lannert Judit (szerk.): *Elemzés az iskoláztatási támogatás bevezetésének tapasztalatairól*. Budapest, TÁRKI-TUDOK Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Központ Zrt., 2011.
- Németh Petra – Vidovics-Dancs Ágnes: A gyermekvállalás és a munka összeegyeztethetősége egy rugalmasabb támogatási és szabadságolási rendszer tükrében. *Esély*, 2012/5.
- Varga Attila: Új receptek – régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció segélyezési rendszerei. *Esély*, 2012/1.

## Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye.

2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról.

2013. évi XXVII. törvény a szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról.

35 Juhász azonban nem tartja egyértelműen előnyösnek a változásokat: „A szociális törvényen eszközölt változtatások ugyanakkor a család és munka összeegyeztetésének anyagi terheit fokozatosan a családra hárították vissza az állami, közösségi felelősségek köréből. Először a gyermekintézmények étkezési díjait emelték, majd egy 2011 novemberében nyilvánosságra került törvénymódosító javaslat szerint lehetővé vált, hogy az önkormányzatok úgy döntsenek, hogy az önkormányzati, addig ingyenes bölcsődékben a családban egy főre eső bevétel 25%-áig költségtérítést vezessenek be (a változtatás csak az egy- vagy kétgyermekeseket érinti).” Juhász Borbála: *Az Orbán-kormány politikájának elemzése a társadalmi nemek szempontjából*. Budapest, Friedrich Ebert Alapítvány, 2012, 5. o.

2013. évi CXXVII. törvény az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról.
2013. évi CCXXIV. törvény az egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról.
2013. évi CCV. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról.
2013. évi CCIII. törvény a Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.
2012. évi LXXIX. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról.
2012. évi CXVIII. törvény az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.
2012. évi CCXII. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról.
2011. évi CXCI. törvény a családtámogatási törvényben a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról.
2011. évi CXC. törvény a köznevelésről.
2011. évi CLXXVI. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról.
2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről.
2010. évi XCII. törvény az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról.
2010. évi LXVI. törvény a 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelezettség teljesítésével összefüggő módosításáról.
2010. évi CLXXIII. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról.
2010. évi CLXXI. törvény az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról.
- 123/2010. (VII. 8.) AB határozat.
- 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.
- 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.
- 14/2014. (V. 13.) AB határozat.