

A családtámogatások szervezeti hátterének változásai

Családtámogatások helye a végrehajtó hatalomban

A család- és népesedéspolitika, mint szakpolitika súlyát, jelentőségét döntően határozza meg az államhatalomban, egész pontosan a végrehajtó hatalom – azaz a kormányzat – szervezetrendszerében elfoglalt helye. Mindez ugyanakkor nem is elsősorban szervezeti, szervezéstechnikai kérdés, hiszen ezeket a modelleket, működési mechanizmusokat nagyon is fajsúlyosan ideológiai és hatalompolitikai szempontok befolyásolják elsősorban.

Az átmenet időszakában, a fokozódó társadalmi-gazdasági egyensúlytalanság, az életszínvonal terén mindaddig még valahogy megőrzött törekeny stabilitás egyre szélesebb rétegek által tapasztalt megingása idején előtérbe tolódtak azok a szakpolitikák, amelyek a tervgazdasági rendszer leépítéséből és a piacgazdaságba való szükségyszerű – egyben kényszerű – átmenetből fakadó szociális turbulenciák enyhítését, csillapítását célozták (szociálpolitika, foglalkoztatáspolitikai). Olyan, korábban tabuként kezelt vagy elhallgatott jelenségek törtek felszínre a nyilvánosságban és igényeltek egyre sürgetőbben központi eszközökkel való megoldást, mint a mélyszegénység vagy a munkanélküliség problémája. Mindezzel összefüggésben – de csak az elszegényedés, a lecsúszás, a talajvesztés fékezésére hivatott szociálpolitikai eszközrendszer egyik, történetesen a gyermeket vállaló szülőket célzó elemeként – a családtámogatási formákra is nagyobb hangsúly helyeződött. A kormányzati szervezet szintjén ezt a némiképp megnövekedett figyelmet jelezte a több humán ágazatot összefogó csúcstárca, a Szociális és Egészségügyi Minisztérium (SZEM) létrehozása a Grósz-kormány időszakában, melynek vezetését az állami- és pártvezetés oszlopos tagja, dr. Csehák Judit látta el, aki miniszteri tisztsége mellett egyúttal miniszterelnök-helyettes, valamint a Központi és a Politikai Bizottság tagja is volt. Az átalakulásokhoz szorosan kapcsolódva ezt az időszakot a szociális-, és az e körbe akkor szervesen beleértett családtámogatások korábbi munkaviszonyhoz kötésének fokozatos leépítése, s univerzális (alanyi jogon járó), illetve rászorultsági alapú ellátásokká transzformálása jellemezte.

1990-ben, az első demokratikus kormányzat megalakulásakor a humánágazatért felelős minisztérium, a Népjóléti Minisztérium „csúcstárca” jellege – dr. Surján László vezetésével – továbbra is megmaradt, s az állami-kormányzati politikaformálásban kulcsnézőként jelent meg a nemzetmegmaradás fontossága és ennek a nemes célnak a szolgálatába állított család-, és népesedéspolitika önálló „diszciplínaként” történő megjelenése, ami gyökeres szakítást jelentett a területet a szociálpolitika részeként értelmező korábbi paradigmával.

Az 1994-1998 közötti időszakban a Népjóléti Minisztérium szervezetiileg fennmaradt, azzal együtt, hogy a szociális-, és családpolitika céljai gyökeresen megváltoztak, a demográfiai, nemzetstratégiai szempontok alárendelődtek a rövid távú fiskális egyensúly megteremtésére irányuló megszorító intézkedéseknek (Bokros-csomag). A családi ellátások, így a családi pótlék és a gyás jövedelemteszthez (rászorultsági elvhez) kötése, a gyed megszüntetése és a várandóssági pótlék eltörlése (családi pótlék összegével azonos havi ellátás a várandósság negyedik hónapjától) mindenképpen visszalépésként értékelhető a megelőző időszakhoz képest, amit a demográfiai mutatókban bekövetkezett, s azóta sem teljesen kihevert mély törés is mutat.

Az 1998-ban hivatalba lépett első Orbán-kormány ismét az 1994-ben elhagyott irányvonalhoz, a szociálpolitikától leválasztott és a népesedési célkitűzéseket előmozdítani hivatott családpolitikához tért vissza; a csúcstárca domináns, „csúcsszerv” jellege az egészségügyi szakterület leválasztásával elnevezésében (Szociális és Családügyi Minisztérium) még tükrözte ugyan az említett kettősséget, azonban helyettes államtitkári szinten már elválasztásra kerültek a szociálpolitikai és a család- és népesedéspolitikára vonatkozó szakpolitikai eszközök. A minisztériumi munka jelentős eredményének tekinthető a „Bokros-csomag” időszakában végbement negatív – népesedési szempontjából kataklizmaként felérő – folyamatok visszafordítása érdekében az akkor hozott szigorító intézkedések eltörlése, korrekciója, sőt új családbarát lépések sokaságának meghozatala.

A szociálliberális politikai erők 2002-es újbóli hatalomra kerülése kevésbé jelent komoly cezúrát a népesed-

déspolitikai kormányzati irányvonalának alakulása szempontjából, hiszen néhány szimbolikus intézkedés (pl. a családi pótlék iskolához kötése) visszafordítását leszámítva a kampányban hirdetett „Jóléti rendszerváltás” paradigmája 2006-ig bezárólag alapvetően nem eredményezte a családok helyzetének rosszabbra fordulását. 2006-ban azonban az akkor kezdődő, majd a világgazdasági válság kitörésével csak súlyosbodó költségvetési „korrekciók” a családok támogatásait nem kímélték, a kiadások lefaragása a hosszú távú népesedési, nemzetpolitikai szempontok figyelmen kívül hagyásával, „fűnyíróelvszerűen” zajlott.

A minisztériumi struktúrában – mint rendesen – ez az irányváltás is leképeződött: 2002-2006-ig Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, majd 2006-tól Szociális és Munkaügyi Minisztérium néven működött a tárca, vagyis a „család” mint fogalom a balliberális kormányzás utolsó 4 évében már elhallgatott, sőt egyfajta „szitokszóként” számon tartott kifejezésként élt a közigazgatásban. A népesedésszempontokat ignoráló társadalompolitika időszaka sajnos ismét – a Bokros-csomag korszakához hasonlóan – jóvátehetetlen károkat okozott a magyar családok gyermekvállalási hajlandóságában.

2010-ben a családbarát fordulat meghirdetése a választásokon győztes második Orbán-kabinet részéről nem is lehetett volna időszerűbb, hiszen a népesedési helyzet minden tekintetben történelmi mélypontra állt. Az új családbarát politikának a megalapozását természetesen szervezeti szinten is meg kellett valósítani: ez a minden korábbinál több szakterületet magába olvasztó humán csúcstárca, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (2012-ől máig Emberi Erőforrások Minisztériuma) létrehozásával teljesedett ki.

Mindezeket összefoglalva elmondható, hogy a rendszerváltás óta az egyes kormányzati időszakokban – pártpolitikai színezettől függően – a családok támogatásának szerepe, funkciója, s egyben jelentősége élesen eltért egymástól. Az a következtetés vonható le az eltelt mintegy 30 éves időszak gyakorlata alapján, hogy a szocialista-liberális kormányzatok egyértelműen a szociális-, és segélyezési politika egyik eszközének, alárendelt részének tekintették a családtámogatásokat, önálló kormányzati törekvésként a demográfiai, népesedési szempontok egyáltalán nem jelentek meg (még a kommunikáció szintjén sem). A pénzügyi és természetbeni ellátásokra kizárólag mint a gyermeket nevelők megélhetési gondjait enyhítő juttatásokra tekintettek, s a rendszerben abszolút elsőbbséget élveztek az alanyi jogon járó támogatások (családi pótlék, GYES stb.), amelyek így – elsősorban az inaktív, munkajövedelem helyett társadalmi juttatásokból élő rétegeknek kedvezve – sokkal hangsúlyosabbá váltak, míg

a munkavállalási, biztosítási feltételekhez kötődő támogatások (pl. családi adókedvezmény, GYED, TGYÁS), amelyeket jobbára igyekeztek szűkíteni. A '90-es évek közepén, a Bokros-csomag időszakában átmenetileg a feltételekhez kötött ellátások részbeni megszüntetésére, az addig alanyi jogon járóknak pedig jövedelemhatárhoz (ezzel kvázi rászorultsághoz) kötésére is sor került.

Az ellátások költségvetési finanszírozása az egyes szakminisztériumok költségvetési sorai között szerepelt. A szakmai felelős minisztériumban kifejezetten családpolitikával, családtámogatással foglalkozó részlegek nem működtek, a családi ellátások a szociális segélyezésért felelős főosztály feladatkörébe tartoztak (pl. a 2006-2010 között működő, már említett Szociális és Munkaügyi Minisztériumban a szociálpolitikáért felelős szakállamtitkárság felügyelete alá tartozott a Nyugdíjbiztosítási és Pénzügyi Ellátási Főosztály a pénzügyi juttatások, illetve a Családi és Szociális Szolgáltatások Főosztálya többek között a kisgyermekek napközbeni ellátása terén).

A jobboldali-konzervatív kormányzatoknál ezzel ellentétben kiemelt jelentőséget élveztek a család- és népesedéspolitikai kérdések, mind a gyermekvállaláshoz biztosított támogatások kiterjesztése, mind a családbarát kormányzati kommunikáció szempontjából. Az alanyi jogú családtámogatásoknál 1998-tól a rászorultsági elv figyelembevétele megszűnt, helyette a hangsúly a feltételekhez, mindenekelőtt foglalkoztatáshoz kötött támogatásokra tevődött át (családi adókedvezmény bevezetése), de pl. a családi pótlék esetében az iskolátogatáshoz kötés is megjelent feltételként. 2010 után még inkább középpontba került a családok támogatásának kérdése, a 2002 előtti hangsúlyok még erőteljesebben érvényesültek (munkaalapú, a középosztályt kiemelten támogató családpolitika, melynek fő zászlóshajója a kiterjesztett családi adókedvezmény).

Ennek keretében a Nemzeti Erőforrás Minisztériumban, a Soltész Miklós vezette Szociális- Család- és Ifjúságügyért felelős Államtitkárságon önálló Családpolitikai Főosztály jött létre Fűrész Tünde vezetésével, elsősorban stratégiai, a családokat és a gyermekvállalás támogatásával kapcsolatos szakmai feladatokat koordináló szerepkörrel. 2012-ben e részleg az akkor létrejött önálló Családügyi és Esélyteremtési Helyettes Államtitkársághoz került, amelyet Fülöp Attila vezetett. A családtámogatási rendszerrel kapcsolatban azonban mégis egyfajta kétosztatúság érvényesült, hiszen a stratégiai szerepű Családpolitikai Főosztály mellett a családtámogatásokért a Segélyek és Támogatások Főosztálya, a kisgyermekek napközbeni ellátásáért pedig a (ráadásul másik – a szociálpolitikai – helyettes államtitkársághoz tartozó) Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztálya felelt.

2014-től a kormányzati struktúrában további elmozdulás következett be a családpolitika nagyobb fokú önállósága irányába: az Emberi Erőforrások Minisztériumában önálló Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárság jött létre Novák Katalin irányításával, ezen belül pedig külön Család- és Népesedéspolitikai Helyettes Államtitkárság jött létre Fűrész Tünde vezetésével. Az utóbbi keretein belül működő Család- és Népesedéspolitikai Főosztályhoz kerültek át a pénzbeli családtámogatási ellátások és a gyermekjóléti szolgáltatások is, így a stratégiaalkotás és az eszközrendszer, vagyis a pénzbeli ellátások és szolgáltatások feletti szakmai felelősség terén a szervezeti megosztottság megszűnt. A szakterülethez szorosan kapcsolódva működött a Nyugdíjbiztosítási és Időügyi Főosztály. Emellett az államtitkárság közvetlen alárendeltségében, a szakpolitikai szempontokon némiképp túlmutató stratégiaalkotási feladatok elátására szintén 2014-ben létrejött a Család-, és Ifjúságpolitikai Stratégiai és Koordinációs Főosztály (2018-ban kiegészülve a „Népesedés-” előtaggal). Az államtitkárságon belüli átszervezés, vezetőváltás, szakpolitikai „specializáció”, illetve differenciálódás jeleként értelmezhető 2016 őszén a Család-, és Népesedéspolitikai Főosztály kettéválása, egyfelől a családtámogatási ellátásokat és a nőpolitikát koordináló Családügyi és Nőpolitikai Főosztályra, valamint a Népesedés-, és Gyermekügyi Főosztályra. Az ágazat súlyának emelkedését mutatja, hogy szintén 2016-ban a kisgyermekek napközbeni bölcsődei ellátásának fejlesztésével, bővítésével, valamint a koragyermekkorai intervenció ágazatközi fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátására egy-egy miniszteri biztos kinevezésére is sor került, az államtitkárság szakmai tevékenységét segítő.

Ki kell emelni azt is, hogy 2016. januárjától – finanszírozási forrástól függetlenül – valamennyi pénzbeli családtámogatási ellátás (alanyi jogon járó és biztosítási alapú is) szakmai irányítása átkerült kizárólagosan a Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkársághoz, így az ágazat ezen szabályozási keretek megváltoztatásáig nem volt „ráutalva” más szakterületek, pl. az egészségügyi vagy a szociális ágazat „jóindulatára”.

Ami a közvetlen minisztériumi struktúrán túlmutatóan, tágabban véve a szakágazat munkáját támogató háttérintézmények tevékenységét illeti, a családugyi ágazatot a Család-, Ifjúság-, és Népesedéspolitikai Intézet tartozott 2016. szeptemberi megszüntetéséig. Ezzel ugyan érzékeny veszteség érte az ágazatot, de ez az állapot azonban szerencsére csak ideiglenes volt, hiszen az ágazat új háttérintézeteként 2017. decemberében megkezdte működését a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS), mely magas színvonalú kuta-

tó-elemző tevékenységével hathatós szakmai támogatást nyújt a minisztérium és az egész szakterület feladatellátásához.

A családtámogatási igényt elbíró szervezetek alakulása 1999 – 2018

1999 – 2001 január 1. OEP/MEP/ társadalombiztosítási kifizetőhelyek

Szervezeti szinten a pénzbeli ellátások feldolgozása ebben az időszakban még nem vált ketté. Az ügyintézés a egészségbiztosítási pénztár berkein belül folyt. A társadalombiztosítási pénzbeli ellátásokat és a családtámogatási ellátásokat a a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár egyazon osztálya számfejtette azon jogosultak részére, akik nem olyan munkáltatónál dolgoztak, ahol kifizetőhelyi feladatokat láttak el. Az ügyviteli feladatokat külső cég által fejlesztett program támogatta, melyet a kifizetőhelyek is önkéntesen használhattak, ha megvették. A program minden megyében külön adatbázissal működött, így az illetékességből történő átadás során az iratok papír alapú megküldése vált szükségessé a megyeszékhelyek között. Az akkoriban néhány városban működő kirendeltségek szintén külön adatbázissal dolgoztak. A rendszerben az iktatás sem volt lehetséges, így azt más iktatóprogramban kellett elvégezni. A programon belül lehetett választani a családi pótlék, a GYES, és az anyasági támogatás, valamint 1999. április 1-től a GYET menüpontok közül, melyekbe az adatokat külön-külön kellett rögzíteni.

2001 január 1. ÁHH/TÁH/CST kifizetőhelyek/ Pénzügyminisztérium

A társadalombiztosítási kifizetőhelyek szétválásával, létrejöttek a családtámogatási kifizetőhelyek. Ezek száma 3200- 3300 körül mozgott. Az egészségbiztosítási pénztárak az Áe. (államigazgatási eljárási törvény) szabályai szerint jártak el. Ekkoriban az ellátások megállapítása esetén nem hoztak határozatot. Határozat kizárólag egyéb esetben született (elutasítás visszafizetés stb.). A családtámogatási kifizetőhelyek a jogszabály és a kifizetőhelyi útmutató alapján végezték feladataikat. A családtámogatási ellátások kifizetése itt a bérrel együtt történt, az egészségbiztosítási pénztárak pedig havonta utólag, a következő hónap 15-éig gondoskodtak az utalásról.

2000. év végén született döntés arról, hogy az egészségbiztosítási pénztáraktól a családtámogatási ügyeket állami szervek veszik át. Az átszervezést az indokolta, hogy az egészségbiztosítási szervek, kizárólag csak a járóké alapú ellátásokkal foglalkoztak, míg a központi

költségvetésből származóakkal az állami költségvetési szervek.

Előrelépést jelentett a családtámogatással foglalkozó ügyintézők, felülvizsgálók életében a 2001. április 1. napján bevezetett CST-KIR program. Ez a rendszer már 2001. január 1. feltöltésre került az adatokkal, de az első számfejtésre ez alapján csak áprilisban került sor, addig a VT-SZOFT program alapján történt az utalás. A CST-KIR rendszer még továbbra is megkövetelte a papír alapon történő munkát. Sem iktatási modult, sem a döntést elősegítő sablonokat nem tartalmazott. A kiadmányozás továbbra is papíralapon történt. Az ügyintézők továbbra is csak a saját megye, majd később régió adatait látták, az adatbázisok tagoltsága miatt.

2002 ÁHH/TÁH/CST kifizetőhelyek/Kincstár

A szervezetben kizárólag névbeli változások történtek, illetőleg a PM-ből a másodfokú eljárás átkerült a Magyar Államkincstár központjába.

2003 július 1. Magyar Államkincstár/CST kifizetőhelyek

2003. július 1-jétől az Államháztartási Hivatal és a Magyar Államkincstár összevonásra került, így az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolítója a Magyar Államkincstár lett. Az újjáalakult Kincstár területi szervei is átalakultak, a Területi Államháztartási Hivatalok és a megyei fiókok jogutódjaként a Területi Igazgatóságok látták el a feladatokat. 2005-ben a racionalizálás jegyében a Fővárosi és a Pest Megyei Területi Igazgatóság összevonásra került. Ezzel egyidejűleg a családtámogatási ügyintézési feladatok is a Magyar Államkincstár Területi szerveihez kerültek, a családtámogatási irodák felállításával.

2007. július 1. A regionalizálás

A kincstári feladatellátás további racionalizálásaként – a kormányzat és a pénzügyminiszter támogatásával – az addig megyei tagozódásban működő Területi Igazgatóságok régiós szintre való koncentrációja ment végbe, ezáltal 2007. április 1-jétől kezdődően megalakultak a Regionális Igazgatóságok. A regionalizáció során a feladatellátás területi eloszlásának újragondolása is megtörtént, melynek következtében a régióközpontokhoz tartozó megyék specializálódtak bizonyos feladatok ellátására, és kiszolgálták a régióhoz tartozó teljes ügyfélkör ügyviteli és adminisztrációs feladatait. A családtámogatási feladatokat 7 régiós központ látta el, a korábban működtetett kirendeltségek ezzel együtt megszűntek.

2008 első negyedében megszűntek a családtámogatási kifizetőhelyek (a fegyveres testületeknél működő kifizetőhelyek kivételével).

A megújított KIR-CST rendszer megkezdte működését. A kifizetőhelyek megszüntetésére azért került sor, mert elindult az a szakmai munka, melynek célja, hogy a családtámogatások egy rendszerben működhessenek. A kifizetőhelytől az okmányok bevonására a továbbfolyósítás érdekében 2008. első negyedében folyamatosan került sor. A bevonások során a folyósított ellátások ellenőrzése is megtörtént.

2011 január 1. Régiók megszüntetése

A Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján 2011. január 1-jétől a Kincstár területi szervei a korábbi regionális megjelenés helyett, ismételten megyei szinten látják el a feladatokat. Így a családtámogatási igények feldolgozása ismét megyei rendszerben történt tovább. 2011 folyamán fokozatosan ment végbe a visszaállás folyamata. A Kincstárban ügyviteli, informatikai és humán erőforrás oldalról is több feladatot jelentett a családtámogatási tevékenység megyénkénti visszaszervezése. Megoldandó feladat volt a megyei irodák szakmai stábjának felállítása és a papíralapú dokumentumok megyék közötti mozgatása.

2013. április 1. Megkezdte működését a családtámogatási ügyek feldolgozását és folyósítását támogató új informatikai rendszer (Támogatási Életút Bázis Adatok – TÉBA)

2013. április 1. egy több éven át tartó fejlesztési időszak végét jelentette. Ekkor történt meg „élesben” a TÉBA rendszer bevezetése a családtámogatási iktatás, ügyintézés, döntés előkészítés, határozathozatal működése országosan egységes rendszer keretében. A program hatalmas változásokat hozott a családtámogatás területén. A papírmentes ügyintézés mindaddig egy rejtelmes kifejezés volt csak az ügyintézés során, ettől a naptól azonban valósággá vált. A TÉBA magába foglalta az iktatási rendszert, az ügyintézés segítő jogi háttérrel, a döntések alapjául szolgáló iratsablonokat, valamint interface összekötést biztosított több külső adatbázissal is. A bevezetését természetes távolságtartással fogadták a feldolgozással foglalkozó munkatársak, de miután bebizonyosodtak előnyei már senki nem kívánta vissza a papír alapon történő ügyintézés. A TÉBA adatbázisa országos, így az illetékességből történő átadásokat is ezen belül lehet megoldani, papírok mozgatása nélkül. A benyújtott okmányok még az iktatás közben szkennelésre kerülnek,

majd az iratokat nem az ügyintézők elé, hanem irattárba illetve megsemmisítésre kerülhetnek.

2015 Kormányhivatalok/ONYF/fegyveres testületek kifizetőhelyek

A közigazgatás átszervezése jegyében a hatósági tevékenységeket a kormányhivatalokhoz delegálták, 2015. április 1-től, majd 2017. január 1-től megyeszékhelyeken működő járási hivatalok, kibővítve további 13 járási hivatallal látják el a feladatokat.

2016. júliusában a központi illetmény számfejtő rendszer bevezetésével a fegyveres testületeknél működő kifizetőhelyek is megszűntek, így már csak a Honvédelmi Minisztériumnál és az Országgyűlés Hivatalánál maradt családtámogatási kifizetőhely.

2017. január 1-én új közigazgatási eljárás, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) lépett hatályba, amely új alapokra helyezte a családtámogatási ügyek elbírálásának folyamatát is a sommás eljárás, függő hatályú döntés bevezetésével.