

A minimális ellátás elvének tartalma és érvényesülése a magyar szociális rendszerben

Jelige: gtp140

2022. 12. 22.

Tartalom

A dolgozat témája és módszertana	4
1. Nemzetközi modellek	5
2.1. A szociáldemokrata (skandináv) modell	6
1.2. Az liberális (angolszász) modell.....	6
1.3. A konzervatív-korporativista (bismarcki) modell	7
1.3.1. A német alkotmányos háttér.....	8
1.4. Az esping-anderseni modellek kiegészítései	11
2. A szociális biztonság alkotmányos alapjai Magyarországon.....	12
3.1. 1989. évi alkotmánymódosítás és annak értelmezése.....	12
2.2. Az Alaptörvény és értelmezése	15
3. A magyar szociális ellátások változásai a rendszerváltás óta	19
4.1. A Szoc.tv. első korszaka: a helyi önkormányzatok hegemoniája.....	20
4.2. A Szoc.tv. második korszaka: a helyi önkormányzatok szerepének csökkenése	23
4.3. A Szoc.tv. harmadik korszaka: a szociális ellátások erőteljes központosítása.....	24
4. A jelenlegi segélyezési rendszer a minimális ellátás elvének tükrében.....	26
5.1. A jogosultság megalapozása.....	26
5.2. A támogatások összegének meghatározása	28
5.3. Az aktív korúak ellátásának problematikája.....	30
5.3.1. Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege	30
5.3.2. A minimális ellátás elvének kapcsolata a közfoglalkoztatással.....	32
5.4. Változások 2022-ben	35
6. A minimális ellátás elve a statisztikák tükrében	37
6.1. A létminimum.....	37
6.2. A relatív jövedelmi szegénység – a szegénységi küszöb	38
6.3. A szegénységmutatók és a szociális ellátások viszonya.....	38

7. Összegzés	40
8. Felhasznált irodalom	41
8.1 Magyar nyelvű szakirodalom	41
8.2. Idegennyelvű szakirodalom	45
8.3. Alkotmánybírósági döntések	46
8.4. Jogforrások, törvényjavaslatok, programok	46
8.5. Statisztikai források	47
8.6. Mellékletek	48

1. A dolgozat témája és módszertana

A szociális biztonsághoz való jog gyakorlati megvalósulása központi kérdés minden 21. századi jóléti állam társadalmában. Az azonban, hogy az állam ezirányú kötelezettsége meddig terjed és milyen tartalommal bír, máig nem körvonalazódott határozottan. A szociális biztonsághoz való jog tartalmazza annak követelményét, hogy az állam biztosítsa minden rászoruló számára egy olyan életszínvonal fenntartását, amely szükséges ahhoz, hogy emberi méltóságukat megőrizték. Ezen követelményt a szakirodalom többféleképpen (megélhetési minimumhoz való jog (Téglási, 2016), létminimumhoz való jog (Rab, 2008), minimális ellátás elve (Hoffman – Gellérné, 2020)) jelöli, dolgozatomban elsődlegesen, de nem kizárólagosan a „minimális ellátás elve” megnevezést fogom használni. Ennek oka, hogy ahogyan azt a későbbiekben bemutatom, ezen elvet alapjogként a törvényhozás és az alkotmányos gyakorlat nem ismeri el.

Célom, hogy feltérképezem, hogyan jelent meg a minimális ellátás elve a magyar szociális ellátórendszer, azon belül is a rászorultsági alapú pénzbeli ellátások jogszabályi keretei között a rendszerváltást követő három évtizedben. Tekintettel van-e a szabályozás ezen alkotmányos követelmény érvényesülésére, mely eszközök és hogyan, vagy hogyan nem szolgálják az általam vizsgált elv megvalósulását? Leíró jellegű, institucionalista elemzésem elsősorban a jogszabályi környezet, különösképp a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) vizsgálatára és annak változásaira koncentrálok, említést teszek ugyanakkor a kutatási téma társadalmi és gazdasági aspektusairól is.

Az általam felállított hipotézis szerint a rendszerváltás óta eltelt több mint harminc év során a magyar szociális ellátások körében a minimális ellátás elvének érvényesülése folyamatosan csökken, és ennek a csökkenésnek a megakadályozása napjainkban nem is tekinthető elsődleges kormányzati célnak.

Hipotézisem alátámasztására először a jóléti államok nemzetközi modelljeit mutatom be, majd ezen modellek ismeretében tárgyalom a magyar szabályozás változásait. Elsőként az alkotmányos rendelkezéseket és az abból fakadó alkotmánybírósági gyakorlatot elemzem a minimális ellátás elvének tükrében, ezt követően térek rá a jogszabályi környezet változására.

Utóbbi körben elsősorban a szociális alapú pénzbeli ellátások szabályozását vizsgálom. Ennek oka, hogy bár a magyar államnak ezeken túl is vannak szociális jellegű ellátásai (pl. nyugdíjrendszer, egészségbiztosítás, családtámogatások), a rászorultsági alapú pénzbeli támogatásokban részesülő személyeknek és családjuknak általában ezek az ellátások jelentik megélhetésük elsődleges forrását, így az ellátások színvonalából következtetni lehet az ellátottak életszínvonalára is. A magyar szociális ellátórendszerben tehát a rászorultsági alapú pénzbeli

ellátások minimális ellátás elvének való megfelelését a legkönnyebb vizsgálni. Mindemellett az ezen ellátásban részesülő személyek esetében a legrelevánsabb a minimális ellátás elvének érvényesülése, hiszen rászorult helyzetükből fakadóan csoportjukat fenyegeti a leginkább az emberi méltóság megtartásához elengedhetetlen életszínvonal alá süllyedés.

A Szoc.tv. legfontosabb változásainak áttekintése után vizsgálom, hogy a rászorultsági alapú pénzbeli ellátások megfelelnek-e a minimális ellátás elvének. Mindeztidáig nem került meghatározásra az, hogy egy ellátás mi alapján felelhet meg a minimális ellátás elvének, így én ezt az általam választott két szempontból elemzem: egyrészt vizsgálom, hogy milyen faktorok figyelembevételével kerül meghatározásra a támogatások összege, valamint a német alkotmányos gyakorlatra alapozva számba veszem, hogy a változások mögötti okok kellően transzparenssek és konzisztensek-e.

Mindezt követően, mivel a minimális ellátás elvéhez szükséges életszínvonal mindeztidáig nem lett számszerűsítve, azt térképeztem fel, hogy statisztikailag mely mutatók szolgálnak a szegénység meghatározására, és azok mennyiben alkalmasak a minimális ellátás elvével való azonosításra. Munkám során a megfelelő fenntartások mellett összevetettem a rászorultsági alapú pénzbeli ellátásokat ezen mutatókkal.

2. Nemzetközi modellek

A rendszerváltás után egyértelművé vált, hogy Magyarország 1989 előtti szociális ellátórendszere nem lesz képes megküzdeni a gazdasági és politikai átalakulással járó társadalmi problémákkal. Célá vált a jóléti állam fenntartásához szükséges intézményrendszer kiépítése, melynek során több nemzetközi példa is a jogalkotó rendelkezésére állt.

Az egyes országok szociális ellátórendszerét alapvetően határozza meg az adott nemzet jóléti berendezkedése, valamint társadalmi-politikai hagyományai (Krémer, 2009). A nemzetközi jóléti modellek bemutatásakor Gøsta Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism* című művében felvázolt rendszerre támaszkodom, hiszen ezen tipológiát annak 1990-es megjelenése óta is a legtöbbször idézi a szakirodalom (Powell et. al. 2019). Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy Esping-Andersent nemegyszer bírálták elsősorban Európa-centrikussága és a svéd modellel szembeni elfogultsága miatt (Tomka, 2008), ezért dolgozatom ezen fejezetében több szerző elméletét felhasználom.

Esping-Andersen megkülönbözteti a szociáldemokrata (skandináv), a liberális (angolszász) és a konzervatív-korporativista (bismarcki) modellt.

2.1. A szociáldemokrata (skandináv) modell

A szociáldemokrata jóléti modellben az állam jelentős szerepet vállal a szociális ellátórendszer működtetésében. A rendszert kiterjedt állampolgári jogosultságok jellemzik, melyből következik, hogy az egységes összegű pénzügyi transferekből az ellátottak jövedelmüktől és teljesítményüktől függetlenül részesülnek (Téglási, 2019). A szociáldemokrata jóléti államokat mindemellett a szociális szolgáltatások széles köre jellemzi (Csaba – Tóth, 1999).

Mindezen tulajdonságok következtében ebben a jóléti modellben a legnagyobb az intézkedések „jövedelemkiszimító” jellege, a szociális ellátórendszer effektíven csökkenti a társadalmi különbségeket. A rendszer rendkívül szolidáris, és jelentős redistribúció jellemzi. A széleskörű állami támogatások eredménye, hogy a skandináv modellben a legkevésbé kiszolgáltatott a munkavállaló a piac változásainak. A kiterjedt és átfogó programok azonban rendkívül költségesek is, ezért a rendszer a magas foglalkoztatási ráta fenntartására épít (Csaba – Tóth, 1999).

Leibfried szerint a skandináv (modern) jóléti államot emellett az univerzalizmus jellemzi (Arts – Gelissen, 2002), amelynek keretében a szociális ellátások nemcsak a legszűkebb, hanem a középosztálybeli rétegeket is targetálják (Téglási, 2019). Emellett az állam elsődlegesen foglalkoztatás útján látja el szociális feladatait, és kompenzációs funkciói csupán másodlagosak. Ferrera a skandináv modellt a szociális ellátások alapjogként való azonosításával jellemzi, valamint ezen ellátások rendkívül nagyvonalú színvonalával (Arts – Gelissen, 2002).

2.2. Az liberális (angolszász) modell

Az angolszász jóléti modell alapjaiban különbözik a korábban felvázolt szociáldemokrata rendszertől. A liberális jóléti modell szociális ellátórendszere támogatja a piaci folyamatokat, vagy legalábbis igyekszik nem beavatkozni azokba (Tomka, 2008), ezzel megóvva a piac spontaneitását (Téglási, 2019).

A pénzbeli juttatások jelentősége igen csekély, ami kedvezően hat a gazdaság fejlődésére, hiszen ennek eredményeképp a rászoruló rétegek alacsonyabb bérért is kénytelenek munkába állni (Tomka, 2008). A szűkre szabott szociális támogatások esetében a rászorultság megállapítását aprólékos vizsgálat előzi meg, amelynek során a hatóság értékeli, hogy az igénylő minden megtehető-e kiszolgáltatott helyzetének elhárítására. Ez gyakran a jogosult stigmatizációját eredményezi, amely tényező szintén támogatja a munkára ösztönzés célját (Tomka, 2008).

A pénzbeli ellátások mellett hangsúlyosabb szerep jut az esélykiegyenlítő funkciójú szolgáltatásoknak, melyek a munkára való „képessé tételt” támogatják. Így jött létre a liberális jóléti

modellek munkaalapú társadalom (Workfare State) koncepciója, amely érdemesség alapján osztályoz a támogatottak körében (Hoffman, 2018).

Mindemellett az angolszász modellben az állam támogatja a szociális biztonság piaci alapú megteremtését, amit az állampolgárok éppen az ellátások alacsony színvonala miatt nagy százalékban vesznek igénybe, így nagy szerep jut a magánbiztosításoknak és -nyugdíjpénztáraknak. Ez azt eredményezi, hogy a társadalom felsőbb rétegei jobb minőségű és kiterjedtebb szolgáltatásokhoz jutnak hozzá, mint a kifejezetten rászoruló, szegényebb társadalmi csoportok. Ez a társadalom megkettőződéséhez, Esping-Andersen szóhasználatával élve „duális társadalom” kialakulásához vezet (Téglási, 2019).

Leibfried reziduális jóléti modellként hivatkozik az angolszász szociális ellátórendszerre, és kiemeli, hogy ezen struktúrában az állam egyfajta utolsó mentsvár („last resort”), és szerepvállalása pusztán szubszidiárius jellegű (Arts – Gelissen, 2002). Emellett az állam elsődleges feladatának azt tekinti, hogy kikényszerítse a minél magasabb arányú foglalkoztatást. Castles és Mitchell emellett a liberális jóléti modellel kapcsolatban kiemeli, hogy a szociális ellátásokra az állam kifejezetten alacsony összeget fordít (Arts – Gelissen, 2002).

2.3 A konzervatív-korporativista (bismarcki) modell

A konzervatív-korporativista modellben a liberális országoknál nagyobb szerep hárul az államra. A jóléti programok kiterjedtek, a pénzbeli juttatások jelentősebbek, mint az angolszász országokban. A juttatások mértéke ugyanakkor itt is szorosan kapcsolódik a munkaviszonyhoz, így a redistribúció kisebb, mint a szociáldemokrata modell esetében (Téglási, 2019).

Az Európai Unió szociálpolitikai célkitűzéseit magába foglaló európai szociális modell koncepciója is erősen a bismarcki hagyományokra épül, nagy hangsúlyt helyezve a szociális jogok elismerésére, a létbiztonság garantálására és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére (Tausz, 2006).

Leibfried ezen modellt bismarcki modellként azonosítja, és vele kapcsolatban kiemeli, hogy az ilyen modellt követő államok elsősorban a szociális ellátások, kompenzációk révén biztosítják a szociális biztonságot, és kisebb jelentőség jut az állam általi foglalkoztatásnak ezen a területen. Ferrera szerint emellett a bismarcki modell jellemzője, hogy éppen abból fakadóan, hogy a szociális ellátások gyakran a munkaviszonyhoz kapcsolódnak, a pénzügyi transzferek összege arányos az ellátottak bevételeivel (Arts – Gelissen, 2002).

A magyar szociális ellátórendszer későbbi vizsgálata során megállapíthatóvá válik, hogy bár Magyarország minősíthető tisztán egyetlen jóléti modellhez tartozónak sem, a

rendszerváltás utáni berendezkedés a bismarcki modell jegyeit hordozta magában, azonban az Alaptörvény elfogadása óta bekövetkezett szakpolitikai paradigmaváltás eredményeképp a magyar szabályozás mindinkább a liberális angolszász modell felé közelít.

2.3.1. A német alkotmányos háttér

Tekintettel arra, hogy a magyar szociális ellátórendszer rendszerváltás utáni megalkotásakor megtalálhatóak voltak egyes bismarcki modellbe illeszthető elemek (Hoffman, 2016), szükségesnek tartom részletesebben bemutatni a német alkotmányos és törvényi szintű szabályozást, hiszen annak mércéjével a hazai keretrendszer is vizsgálhatóvá válik. Emellett a német rendszer például szolgálhat arra, hogyan lehet az ellátottak igényeit figyelembe véve meghatározni a szociális ellátások összegeit.

A német alkotmányos szabályozás a méltóságteljes létminimumhoz való alapjog tartalmát a Grundgesetz 1. cikk (1) bekezdésébe foglalt, emberi méltósághoz való jogból, valamint a 20. cikk (1) bekezdése szerinti, szociális jóléti állam elvéből eredezteti (Téglási, 2016). A német Szövetségi Alkotmánybíróság a 2010. évi Hartz IV döntésében állapította meg, hogy a két cikk együttes értelmezése alapján az állami kötelezettség a létminimum biztosítása, azonban az is kijelenthető, hogy a minimális ellátás elve már régebb óta stabilan jelen van a német alkotmányos gyakorlatban (Leijten, 2019).

A minimális ellátás elve kezdetben pusztán kötelezettséget rótt a német államra, miszerint biztosítani kell az emberi méltóság megtartásához szükséges létminimumot, azonban egyénileg érvényesíthető jog ezen kötelezettségből nem keletkezett. Így a Szövetségi AB kimondta, hogy a német állam nem adóztathatja meg a megélhetéshez szükséges minimális összeget (Klicsu, 2010), valamint az nemcsak az állammal, hanem harmadik személyekkel szemben is védelmet élvez, ebből fakadóan a létminimumot garantáló jövedelem és vagyontárgyak nem eshetnek végrehajtás alá (Téglási, 2016).

A 2010. évi Hartz IV döntés azonban fordulatot hozott a minimális ellátás tartalmának meghatározásában, mivel megállapította, hogy a megélhetési minimum garantálásához való jog kikényszeríthető alanyi jog, így azt nemcsak az államnak kötelezettsége figyelembe venni, hanem a sérelmet szenvedettek egyénileg is érvényesíthetik ennek elmulasztásából fakadó igényeiket (Téglási, 2016).

A Hartz IV döntés alapjául a tartósan munkanélküliek ellátmányának kérdése szolgált. Ezen ellátás vizsgált időszakban 359 euró volt, eltartott gyermek után pedig az összeg fele. A döntés nem az összeg nagyságát kifogásolta (Miller, 2014), hanem azzal kapcsolatban írt elő

követelményeket, hogy az ellátás összegének meghatározásánál mely módszereket kell alkalmazni és milyen elveknek kell megfelelni.

A Hartz IV döntés megállapította, hogy a megélhetési minimum két részre osztható: az egyszerre tartalmazza a fizikai léthez elengedhetetlen feltételeket, valamint a politikai, kulturális és társadalmi életben való részvételhez szükséges forrásokat (Leitjen, 2019). Míg utóbbi biztosítása során széles az állam mérlegelési jogköre, hiszen nincs egyértelmű konszenzus abban, mi tekinthető a társadalmi életben való részvételhez elengedhetetlenül szükséges feltételnek, addig előbbi, azaz a fizikai létszükségletek meghatározása során a német jogalkotó bírósági kontroll alatt áll (Téglási, 2016).

A méltóságteljes létminimumhoz való alapjoggal összefüggő szabályozás megalkotása során ugyanakkor a jogalkotó mérlegelési jogkörrel rendelkezik, különösen azért, mert ez az alapjog konfliktusba kerülhet más alapjogokkal, ezen ellentét feloldása pedig a jogalkotó feladata. A szabályozás tartalmára vonatkozó jogalkotói szabadságot ugyanakkor azzal ellensúlyozta a német Szövetségi AB a Hartz IV döntésben, hogy a jogalkotási eljárással kapcsolatban írt elő két igen fontos követelményt: eszerint a jogalkotásnak átláthatónak és konzisztensnek kell lennie (Miller, 2014).

Azt, hogy a konzisztencia elve megfelelően valósul-e meg egy jogszabályban, a Szövetségi AB egy négylépcsős teszt alapján állapítja meg: ennek során vizsgálja, hogy a törvényhozó megfontolta-e és körülírta-e a szándékát az emberhez méltó létezés biztosításához, megfelelő kalkulációs módszert választott-e a megélhetési minimum meghatározásához, korrektül és teljeskörűen derítette-e fel a szükséges tényeket, valamint azokon a kereteken belül maradt-e, ami hiteles számadatokkal igazolhatóak a kiválasztott módszeren és a strukturális elveken belül. (Téglási, 2016).

Az átláthatóság követelményének teljesüléséhez szükséges, hogy a jogalkotó az ellátások számításához használt metódusokat átfogóan közzé tegye. Ezen elv magába foglalja mind a nyilvánosságra hozatal követelményét, mind pedig azt, hogy a nyilvánosságra hozott számítási módot a jogalkotó megfelelően igazolni tudja (Téglási, 2016).

A Szövetségi AB ezeket az általános elveket a Hartz IV döntés alapjául szolgáló ügyben, azaz a tartósan munkanélküliek ellátmányának alkotmányossági vizsgálatában a következőképpen alkalmazta:

A testület megállapította, hogy az ellátás kiszámítása során nem érvényesül maradéktalanul a konzisztencia elve, mivel a gyermekek számára nyújtott ellátást a jogalkotó úgy határozza meg a felnőttek ellátásának 50 %-ban, hogy azt empirikus adatokkal nem támasztja alá. A gyermekek ugyanis nem „kis felnőttek”, igényeik összetétele nem egyezik meg a felnőtt

ellátottakéval. A támogatás meghatározásánál figyelembe kell venni az életkori sajátosságaikkal (pl. iskolába járás) összefüggő szükségszerű kiadásokat (Klicsu, 2010).

A Szövetségi AB vizsgálta a felnőtt ellátás megállapításának módszertanát is. A törvényhozás a támogatás összegét egy jövedelemről és kiadásokról szóló reprezentatív felmérés alapján határozta meg, a számítás alapját a társadalom legalacsonyabb jövedelmű 20%-ának viszonyai képezték. Ezen körülményeket a Szövetségi Alkotmánybíróság általánosságban elfogadhatónak ítélte meg (Téglási, 2016).

A számításnak azonban több elemét is inkonzisztensnek találta a testület, aminek következtében kimondta, hogy az ellátások meghatározásának módját döntésének figyelembevételével meg kell változtatni. Így például aggályosnak ítélte a Szövetségi Alkotmánybíróság azon gyakorlatot, miszerint a társadalom legkisebb jövedelmű 20%-ának ruhaköltségeiből a törvényhozó levont 11%-nyi összeget arra tekintettel, hogy az össznépeség ruhaköltségeiben ekkora arányban szerepeltek a luxus ruhacikkek (pl. szőrmék), amik megvásárlását nem tartotta létszükségletnek. Ugyanakkor ezen levonás során a jogalkotó nem mérlegelte azt a kérdést, hogy társadalom legkisebb jövedelmű csoportjának ruhaköltségei között szerepelnek-e egyáltalán ilyen luxuscikkek. (Bittner, 2010).

Ahogy az ezen példa is mutatja, a Szövetségi Alkotmánybíróság részleteibe menően vizsgálta a tartósan munkanélküliek ellátásának megállapítását, azonban anélkül, hogy annak tartalmi kérdéseiben vitába bocsátkozott volna (Téglási, 2016). A testület transzparencia és a konzisztencia elvét olyan eljárási követelményként állapította meg, melynek megsértése esetén az egyén érvényesítheti igényeit, így a megélhetési minimum egyénileg kikényszeríthető alanyi joggá vált (Téglási, 2016).

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Hartz IV döntéssel nagy előrelépést tett a minimális ellátáshoz való jog garantálásával kapcsolatban, azonban ezen tendencia messze nem általános és magától értetődő Európa-szerte. (Téglási, 2016). Ezért önmagában az a tény, hogy a magyar szabályozási keretek ezt a jogvédelmi szintet nem érik el, nem teszi a hazai szociális jogot elégtelenné vagy alkotmányellenessé. A német Szövetségi AB Hartz IV ítéletében felvázolt szempontrendszer azonban olyan elemeket tartalmaz, melyek vizsgálata alapján bármely szociális ellátórendszerről fontos információkra lehet következtetni, ezért tartottam lényegesnek a döntést részletezni, valamint ezért fogom az abban megállapított követelmények érvényesülését a magyar jogrendszerben is vizsgálni.

2.4. Esping-Andersen modelljeinek kiegészítései

Az előzőekben bemutatott, három modellből álló Esping-Andersen-féle rendszer nem fedti le a világ minden országát, az erősen Európa, azon belül is Nyugat-Európa fókuszú. A modellrendszer megalkotása óta eltelt több mint harminc évben a társadalomtudomány számos kiegészítéssel élt: Ferrera, Bonoli és Liebfried például egyetértett egy negyedik, mediterrán országokat magába foglaló, déli modell létezésében, melynek jellemzője a családi kapcsolatok fokozott jelentősége és a vallásos szemléletmód. Az előbbi jellemző is eredményezi, hogy az ebbe a csoportba sorolt országok (pl. Olaszország, Spanyolország) szociális ellátórendszere valamint szabályozási keretei kezdetlegesek, fragmentáltak, és az állam GDP-jének viszonylag kis töredékéből gazdálkodnak (Arts – Gelissen, 2002). A mediterrán országok különállásáról ugyanakkor nincs tudományos konszenzus (Arcanjo, 2006).

Esping-Andersen rendszerének második fő kritikája szerint az nincsen tekintettel arra, hogy egyes angolszász országok, amelyeket a szerző a liberális modellhez tartozónak tekintett, például Ausztrália és Új-Zéland, több elemükben is eltérnek az angol vagy amerikai berendezkedéstől, mivel azoknál jóval kiterjedtebb szociális hálóval rendelkeznek, amely fenntartására jelentősen magasabb GDP arányos összeget fordítanak. Emellett Esping-Andersen teóriáját abból fakadóan is érte kritika, hogy a modellek felállítása során nem vette figyelembe, hogy az egyes országok szociális rendszerei hogyan viszonyulnak a nők szociális helyzetéhez (Arts – Gelissen, 2002).

Mindemellett Esping-Andersen munkáját az elmúlt évtizedekben számos szerző igyekezett kiegészíteni más földrészek, így például Dél-Amerika (pl. Franzoni, 2008) és Ázsia (pl. Park - Dongchul, 2007) tekintetében, elhelyezve ezen kontinensek országait a jóléti modellek hármas rendszeréhez viszonyítva.

A jóléti modellek Esping-Andersen által felállított tipológiáját vizsgálva fontos tekintettel lenni arra, hogy az annak felállítása óta eltelt három évtizedben a mintaállamnak számító országok szociális berendezkedése is több változáson esett át, valamint a legtöbb állam nem sorolható be tisztán egyetlen jóléti modellbe (Krémer, 2009). Ennek ellenére a magyar ellátórendszerben bevezetésre kerülő egyes intézkedések és átfogó szociálpolitikai koncepciók mégis értékelhetők ezen modellek szempontjából.

Mindezeket figyelembe véve is megállapítható, hogy a magyar jóléti állam fejlődésére elsődlegesen az Esping-Andersen által leírt berendezkedések voltak hatással, így a továbbiakban azokra, különösen a liberális és a bismarcki modellekre fogok hivatkozni.

3. A szociális biztonság alkotmányos alapjai Magyarországon

Annak vizsgálatához, hogy a minimális ellátás elve miként érvényesült a rendszerváltás óta eltelt évtizedekben Magyarországon, mindenképpen szükséges áttekinteni az Alkotmány, majd az Alaptörvény rendelkezéseit és az ebből fakadó változásokat a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Az alkotmányos szabályozás módosulása szemléletesen mutatja be a magyar jóléti államfelfogás változását. Bár a magyar jóléti államot sosem lehetett egyértelműen besorolni az Esping-Andersen jóléti modelljeinek egyikébe (Krémer, 2009), az megállapítható, hogy az Alkotmány 1989-es módosítása egy kiterjedt jogosultságokat biztosító, bismarcki modell kialakítását tette lehetővé. Az Alaptörvény szabályozási elemei ezzel szemben az angolszász, liberális be rendezkedés alapjait fektették le, melynek legfrissebb megnyilvánulása a későbbiekben részletesen elemzett, 2022. december 3. napján elfogadott Szoc.tv. módosítás. Utóbbi már *expressis verbis* deklarálja az állam szociális biztonság megteremtésében játszott szubszidiárius szerepét.

3.1. 1989. évi alkotmánymódosítás és annak értelmezése

Az Alkotmány 1989-ben az 54. § (1) bekezdésében rögzítette az emberi méltósághoz való jogot. A 70/E. § (1) bekezdés ugyanakkor a német Grundgesetz-cel ellentétben kimondta, hogy minden állampolgárnak joga van a szociális biztonsághoz, majd megnevezte azokat a különösen kiszolgáltatott élethelyzeteket (öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség), melyekben az államnak kötelessége volt a megélhetéshez szükséges ellátást biztosítani. Így az Alkotmány explicit kifejezte a minimális ellátás elvét azaz, hogy a rászorulóknak nyújtott szociális ellátásoknak olyan színvonalúnak kell lenniük, ami biztosítja az ellátottak megélhetését. Ezzel megteremtette a lehetőséget és az állam kötelezettségét arra, hogy a bismarcki jóléti modell alapján kerüljön kiépítésre a szociális ellátórendszer.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének bátor megfogalmazása ellenére az AB gyakorlata elutasította a szociális biztonsághoz való jog alapjogi jellegének elismerését (Juhász, 2015). Ez ugyanakkor az euro-atlanti övezet egészében általánosnak tekinthető (Juhász, 2012), hiszen az alapjogi jogosultság megteremtése nem terjedt el számottevően. A német Szövetségi Alkotmánybíróság a korábbiakban bemutatott döntésével, melyben megalapozta a megélhetési minimum alapjogi garanciáit, ebben a kérdésben élharcosi szerepet töltött be (Téglási, 2016), de ezen felfogás továbbra sem jellemző a térségben.

A 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban a testület pusztán azt mondja ki, hogy a szociális biztonság megteremtése állami feladat, ahol azonban szabadon meghatározható az így nyújtott segítség mértéke.¹ Ezért a szociális biztonsághoz való jog nem biztosít meghatározott jövedelmet, valamint az alkotmányos rendelkezésekből nem következik az, hogy a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása miatt ne csökkenhetne az állam által a szociális biztonság biztosítása körében nyújtott támogatással fenntartható életszínvonal.²

A 26/1993. (IV. 29.) AB határozatban az AB megerősítette abbéli megállapítását, hogy az állam széleskörű szabadságot élvez a szociális támogatások meghatározásában és azok megváltoztatásában, aminek során figyelembe kell vennie a nemzetgazdaság teljesítőképességét is.³ (Utóbbi megállapítás az Alaptörvény elfogadása után jelentős szerephez fog jutni a szociális biztonsághoz való jog értelmezése során.) A testület ugyanakkor kimondta, hogy a változtatás joga nem korlátlan. Így például a nyugdíj vásárolt szolgáltatásnak minősül azáltal, hogy a nyugdíjárulék befizetése keletkezteti a jogosultságot, a vásárolt szolgáltatások esetében pedig érvényesül a tulajdonvédelem elve, ezért a nyugdíj nominális összege nem csökkenhet.⁴

A határozathoz fűzött különvéleményeket áttekintve jól látszik, hogy ebben az időszakban még nem született konszenzus a szociális biztonsághoz való jog és a minimális ellátás elve közötti kapcsolat tartalmáról, milyenségéről. Kilényi Géza különvéleményében kifejti, hogy a szociális biztonság garantálásának állami kötelezettsége jóval összetettebb kérdés annál, mintsem hogy pusztán a létminimum garantálását jelentse, ugyanakkor az nem nyújt védelmet a piacgazdaság minden veszélyével (pl. csőd, munkahelyek megszűnése) szemben.⁵

Szabó András és Zlinszky János különvéleményükben egyértelműen amellet foglalnak állást, hogy a szociális biztonsághoz való jog megteremti az állam abbéli kötelezettségét, hogy az állampolgári jogon garantálja a létminimumot a rászorulóknak számára.⁶ Vörös Imre kifejti, hogy a szociális biztonsághoz való jog mindenképpen tartalmazza a létminimum biztosításának kötelezettségét. A létminimum azonban nem azonos az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében meghatározott „megélhetéshez szükséges ellátással”, mivel utóbbi megállapítása közgazdasági elemzést igényel, amit a kormány feladata beépíteni gazdaság- és társadalompolitikájába. Ebből következik, hogy a szociális biztonság garantálása túlmutat a létminimumhoz szükséges ellátás biztosításán.⁷

¹ 32/1991. (VI. 6.) AB hat., ABH 1991, 146, 143.

² 32/1991. (VI. 6.) AB, ABH 1991, 146, 163.

³ 26/1993 (IV. 29.) AB, ABH 1993, 196, 200.

⁴ 26/1993 (IV. 29.) AB, ABH 1993, 196, 202.

⁵ 26/1993 (IV. 29.) AB, ABH 1993, 196, 205.

⁶ 26/1993 (IV. 29.) AB, ABH 1993, 196, 209.

⁷ 26/1993 (IV. 29.) AB, ABH 1993, 196, 216.

A szociális ellátórendszer keretein belül 1995-ben jelentős megszorításokat eszközölt a Bokros-csomag, így az ezen intézkedések alkotmányosságát bíráló 56/1995. (IX. 15.) AB határozatot az AB „fölforrósodott politikai légkörben” kényszerült meghozni (Juhász, 1996). A döntésben továbbra sem foglalt állást a szociális biztonsághoz való jog alapjogi jellege mellett, ehelyett a szociális biztonságos más jogok kiterjesztésével, ún. szatellitjogokon keresztül védte (Juhász, 2018). Alapjogvédelmi analógiákon keresztül az AB megállapította, hogy a járulékfizetésből következik, hogy a szociális ellátásokat a szerzett jogok védelmével kell illetni, valamint bár lehetséges az ellátások változtatása, annak során az állam köteles a jogbiztonság követelményéből fakadóan megfelelő felkészülési időt biztosítani.⁸ Minderre tekintettel a határozat kimondta, hogy a biztosítási ellátások csökkenthetőek, de azoknak arányosnak kell maradniuk a járulékfizetéssel.⁹

A minimális ellátás elve szempontjából mérőöldkőnek számít a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, amiben az AB meghatározta ezen elv tartalmát. Ezen alkotmánybírósági határozatot a szakirodalom egy része akként értékeli, mint ami által az AB bizonytalan lépést tett a szociális biztonsághoz való jog alapjogként való elismerése felé (Juhász, 2015). A határozat ugyanis kimondja, hogy *„az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”*¹⁰ Az AB ezen döntésben tehát az emberi méltósághoz való jogból eredeztette a minimális ellátás elvét. Így bár a szakirodalomban megjelenik az a felfogás, miszerint a döntés a szociális biztonsághoz való jog alapjogi jellegét erősítette, fontos rávilágítani, hogy a határozat elsősorban az emberi méltósághoz való jogra támaszkodik döntésében. Az mindenestre egyértelműen megállapítható, hogy a határozat megteremtette az alapjait egy kiterjedt jogosultságokat biztosító bismarcki jóléti modell kiépítésének.

Az AB ezen döntés meghozatala után két lehetséges úton haladhatott tovább a szociális ellátáshoz való jog értelmezésének tárgyában. Eszerint elkezdhetette volna önállóan értelmezni a megélhetési minimum tartalmát, vagy pedig hagyhatta, hogy azt a jogalkotó határozza meg (Sonnevend, 2000). A testület a döntést követően utóbbi lehetőséget választotta, és a minimumkövetelmény tartalmi elemeit gyakorlatában nem vizsgálta (Juhász, 2015), de még eljárási követelményeket sem állapított meg a szociális ellátások szabályozásával kapcsolatban, ahogyan az a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntésében láthattunk.

⁸ 56/1995. (IX. 15.) AB, ABH 1995, 260, 267.

⁹ 56/1995. (IX. 15.) AB, ABH 1995, 260, 271.

¹⁰ 32/1998. (VI. 25.) AB, ABH, 1998, 251, 254.

Ezt követően a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat kimondta, hogy az AB által megállapított megélhetési minimum garantálásából részjogosultságok (a konkrét ügyre tekintettel a lakhatáshoz való jog) nem vezethetők le. Az államnak ugyanis a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor általánosságban és átfogóan kell az élethez és emberi méltósághoz való jog alkotmányos követelményét biztosítania. A döntés emellett megerősítette, hogy az államnak kötelezettsége az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni és az azt ért veszélyhelyzeteket (pl. hajléktalanságot) elhárítani.¹¹

Az AB a kétezres években többnyire az általam bemutatott, 32/1998. (VI. 25.) AB határozatra és 42/2000. (XI. 8.) AB határozatra épülő gyakorlatot követte, paradigmaváltó határozat ezen időszakban nem született. Összefoglalóan elmondható, hogy a szociális biztonságot az AB már 2012 előtt sem tartotta alapjognak, csupán állami kötelezettségnek, azonban a szemléletváltás lehetősége benne rejtett az 1998 utáni alkotmányos gyakorlatban (Juhász, 2015). A minimális ellátás elve ugyanakkor 1998-tól kezdve részévé vált az Alkotmány értelmezésének, az emberi méltósághoz való jog biztosításához szükséges megélhetés garantálásának kötelezettségével. Ezen alkotmányos gyakorlat a bismarcki jóléti modell jelentősebb állami szerepvállalását írta elő, ami azonban nagymértékben megváltozott az Alaptörvény elfogadásával.

A 37/2011. (V. 10.) AB határozat még megerősítette azt a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot, miszerint a szociális biztonság az emberi méltósághoz való jogból vezethető le, és biztosítja a minimális ellátás elvének érvényesülését, mikor kimondta, hogy az államnak *„be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is.”*¹² Mindezt követően azonban elfogadásra került az Alaptörvény, aminek szövegezése jóval egyértelműbbé tette az alkotmányozó hatalom szándékait a szociális biztonság területén.

3.2. Az Alaptörvény és értelmezése

Az Alaptörvény a szociális biztonság területén már jóval kisebb kötelezettséget rótt az államra, ezzel megteremtve a lehetőséget egy angolszász, liberális jóléti berendezkedés kialakítására. Bár a szociális biztonságra vonatkozó alkotmányos rendelkezések újraszabályozását indokolta az igény a szociális biztonsághoz való jog alapjogkénti értelmezését el nem ismerő AB gyakorlathoz (Juhász, 2012) történő igazodással, az alaptörvényi restriktió tovább lép ezen. Az

¹¹ 42/2000. (XI. 8.) AB, ABH 1998, 329, 334-335.

¹² 37/2011. (V. 10.) AB, ABH 2011, 407, 412.

Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis Magyarország pusztán *törekszik* arra, hogy állampolgárainak szociális biztonságot nyújtson, így megszűnt az állampolgárok – gyakorlatban valójában soha el nem ismert – szociális biztonsághoz való joga, a szociális biztonság államcéljá szelődött. Bár az XIX. cikk (1) bekezdés az Alkotmányhoz hasonlóan nevesíti, mely kiszolgáltatott élethelyzetekben köteles az állam polgárait ellátni, azonban nem szól arról, hogy ezen ellátásnak biztosítania kell a megélhetést; az állam kötelezettsége csupán annyi, hogy *törvényben meghatározott támogatást nyújtson*. Így az Alaptörvény a törvényhozóra bízta annak meghatározását, mekkora kötelezettséget ró az államra a rászoruló szociális biztonságának biztosítására (Juhász, 2015); nem írja elő azon követelményt, hogy a támogatás biztosítsa a rászoruló megélhetését. A minimális ellátás elve ezáltal tulajdonképpen kikerült az Alaptörvény szövegéből.

Újításként hatott a XIX. cikk (3) bekezdése, ami lehetővé tette, hogy a szociális intézkedések a közösség számára végzett hasznos tevékenységhez köthetők legyenek. Az így alkotmányossá vált érdemesség elve az Alaptörvény elfogadása után szinte rögtön megjelent a Szoc.tv-ben, ami felhatalmazta az önkormányzatokat arra, hogy a lakóközösség rendezettségének biztosítására irányuló kötelezettség teljesítésétől tegyék függővé egyes szociális ellátások odaítélését (Juhász, 2015). (Ezt a rendelkezés később kikerült a törvényből.) Ennek az alkotmányos rendelkezésnek a bevezetése egyértelműen állást foglalt az erősebb kötelezettségekre épülő liberális jóléti állam mellett, ezáltal megszüntetve az alkotmányos akadályait a szociális ellátórendszer „munkáért segély” elvű (a közbeszédben „munkalapú társadalomként” emlegetett) átalakításának (Juhász, 2012).

Mindebből látszik, hogy az Alaptörvény csökkentette az állam kötelezettségeit a szociális biztonság terén, miközben alkotmányos alapot adott az állampolgárok kötelezettségeinek megállapítására. Ez határozottan mutatta a szociális biztonság megteremtésével kapcsolatos felelősség eltolódását az államról az egyénre, amely tendencia, a liberális jóléti államokhoz közeledve tovább folytatódott 2012 után is.

Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései közötti legfontosabb különbséget, nevezetesen a szociális biztonság államcélként történő meghatározását a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat is megállapítja.¹³ Ezt követően a szociális biztonságról szóló alkotmányos szabályozás változásának okairól és annak szükségességéről hosszasan ír a 23/2013. (IX. 25.) AB határozat. Eszerint a módosításra az ország romló gazdasági és demográfiai helyzete adott okot. Az AB a romló gazdasági helyzetért a korábbi szociális ellátórendszer teszi felelőssé, ami a határozat

¹³ 40/2012. (XII. 6.) ABH, Indokolás [37]

szerint eladósította az országot azáltal, hogy abban a szociális ellátásokat „*számosan állampolgári jognak tekintették*”. (Valójában a korábbiakban bemutatottak alapján sem az Alkotmánybíróság, sem a jogalkotó nem értelmezte alapjogként a szociális biztonsághoz való jogot, ezen értelmezés irányába csupán apró és bizonytalan lépéseket láthattunk (Juhász, 2015).) Az AB szerint az Alaptörvény szabályozása pusztán a valóságos lehetőségekhez igazította az állami kötelezettségeket.¹⁴

A testület az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésébe foglalt kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvére hivatkozik, mely alapján „*a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése*”. Az indokolás szerint ez vezetett a szociális biztonság szabályozásának módosításához.

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor nem következik, hogy az államadósságot éppen a nyugdíjak mérséklésével kellene csökkenteni (Szatmári, 2021). A döntés a nemzetgazdasági érdekeknek rendeli alá a szociális biztonság biztosítását, nem szól ugyanakkor arról, hogy a nemzetgazdasági érdekek mérlegelésekor a szociális biztonság biztosítása mely más törekvésekkel szemben élvez előnyt vagy éppen kerül hátrányba. Nem világos ezáltal, hogy előfordulhat-e olyan helyzet, melyben a szociális biztonság bármennyire is elégtelen voltát nem lehet az ország gazdasági érdekeivel megindokolni. Az AB döntésében tényként kezeli a határozat alapjául szolgáló törvény indokolását, miszerint a kiterjedt nyugdíjrendszer vezetett az ország eladósodásához, annak ellenére, hogy valójában képtelenség megállapítani, mely intézkedés okozta az államadósság túlzott növekedését (Szatmári, 2021).

Az állam kötelezettségének csökkenését és az alapjogi felfogás elvetését erősíti a 27/2013. (X. 9.) AB határozat is. Ez a döntés kimondja a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőségét a szociális ellátások értékének és összegaszerűségének meghatározásakor. Rögzíti, hogy a szociális ellátási formák igénybevételeének lehetősége nem minősül alapjognak, valamint hogy az Alaptörvény nem biztosít jogot az állampolgároknak életszínvonaluk megőrzésére. A döntés a 23/2013. (IX. 25.) AB határozathoz hasonlóan rögzíti, hogy a szociális ellátások mértékét a nemzetgazdaság teherbírása és számos egyéb tényező határozza meg (aminek felmérése az előző mondatban ismertetettek fényében a jogalkotó feladata).¹⁵

¹⁴ 23/2013. (IX. 25.) ABH, Indokolás [45]

¹⁵ 27/2013. (X. 9.) ABH, Indokolás [11]

A döntésben a megélhetési minimum biztosításának követelménye csupán a különvéleményekben jelenik meg. Balogh Elemér ezen állami kötelezettséget az emberi méltósághoz való jogra,¹⁶ Kiss László pedig a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatba foglaltakra alapítja.¹⁷

A szociális biztonság ilyen határozott és kritikátlan nemzetgazdasági érdekeknek való alárendelése szociálpolitikai szempontból igen aggasztó. A társadalmi viszonyok ugyanis folyamatosan változnak, mely változásokra a szociális ellátórendszernek reagálnia szükséges. A 21. században a jóléti államot kihívások elé állítja például az elöregedő társadalom, a globalizáció, a család vagy a munkapiac szerkezetének változása (Juhász, 2009). Ahhoz azonban, hogy a jóléti állam fel tudja venni a harcot a változásokból eredő problémákkal, elengedhetetlenül szükséges az átfogó, koncepcionális stratégiaalkotás. Ennek előfeltétele, hogy a szociálpolitika a gazdaságpolitika egyenrangú partnerévé váljon, hiszen amíg a szociális ellátások folyósítását leegyszerűsítve pusztá pénzköltésnek tekintjük, addig nem fog megvalósulni a megfelelő anyagi forrásokon alapuló, észszerű átalakítás (Tausz, 2006).

Az előzőekben bemutatottakat a 21/2018. (XI. 14.) AB határozat azzal egészíti ki, hogy az Alaptörvény mellett nemzetközi egyezményekből sem vezethető le egy meghatározott összegre való jogosultság. A határozat alapjául a korábbi rokkantsági nyugdíjasok ellátásának változása szolgált. Az AB azután bírálta el az indítványt, hogy a kérdéses jogszabálmódosítás tárgyában az EJEB előtt Magyarországot elmarasztaló ítéletek születtek (pl. Nagy Béláné kontra Magyarország), azonban testület eljárása során ezen ítéleteket nem vette figyelembe arra hivatkozva, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége van döntését pusztán az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányára (és annak viszonylag szűkszavú rendelkezéseire) alapítania (Enyedi, 2019).

A döntés részletezi a Magyarországra is kötelező erővel bíró Fogytékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CDPR) 28. cikkének követelményeit, amelyek rögzítik a fogytékossággal élő személyek jogát a megfelelő életszínvonalhoz, az életkörülményeik folyamatos javításához és a szociális védelemhez. A határozat azonban indokolásában nem tér ki ezen követelmények fennállására, csupán azt állapítja meg, hogy a nemzetközi szerződés nem teremt jogosultságot egy meghatározott juttatásra.¹⁸ A döntés rögzíti, hogy a 2017. december 31. napját követően megállapítható rokkantsági ellátás minimális összege 29 670 forint, maximális összege pedig 44 500 forint, de az Alkotmánybíróság nem foglal állást abban a kérdésben, hogy ez az ellátás elégségesnek tekinthető-e.

¹⁶ 27/2013. (X. 9.) ABH, [35]

¹⁷ 27/2013. (X. 9.) ABH, [50]

¹⁸ 21/2018. (XI. 14.) ABH, Indokolás [46]

Összefoglalva elmondható, hogy a magyar alkotmányos gyakorlat 1998 és 2012 között tartalmi és eljárési kötelezettségeket elő nem írva, de elismerte a minimális ellátás elvének fennállását, amit az emberi méltósághoz való jog fenntartásához szükséges megélhetés garantálásával azonosított. Mindez a bismarcki jóléti modellbe illő álláspont. Az Alaptörvény elfogadását követően azonban az AB szakított a korábbi, 32/1998. (VI. 25.) AB határozaton alapuló gyakorlataival, és döntéseiben óvakodik attól, hogy az államra nézve kötelezettségeket állapítson meg a szociális biztonság biztosítására tekintettel. Az állam szerepének csökkenése és az egyén felelősségének hangsúlyozása egyértelmű elmozdulást jelentett a liberális jóléti modell felé, amely tendencia az alábbiakban bemutatott jogszabályi változásokban is tetten érhető.

4. A magyar szociális ellátások változásai a rendszerváltás óta

A szociális biztonság, mint ahogyan az az Alaptörvény és az Alkotmány szövegezésében is megjelenik, számtalan élethelyzetben kerülhet veszélybe. A magyar jogrendszerben külön törvény szabályozza többek között a nyugdíj,¹⁹ az egészségbiztosítás,²⁰ a családtámogatás,²¹ a munkanélküli ellátás,²² és a megváltozott munkaképességűek ellátás,²³ valamint a gyermekvédelmi ellátás²⁴ feltételeit. A külön törvényben nem tárgyalt szociális ellátásokat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) szabályozza. Bár, ahogyan azt az alkotmánybírói gyakorlat is megerősítette, a szociális biztonság garantálása nem merül ki csupán pénzbeli támogatások nyújtásában, hanem az egy komplex, esetenként mérlegelendő követelményrendszer, ezen dolgozat kereteit mégis szétfeszítené az előzőekben felsorolt összes ellátás vizsgálata.

A minimális ellátás elvének szempontjából a rászorultsági alapon nyújtott ellátások relevánsak igazán, amelyek a Szoc.tv.-ben kerülnek szabályozásra.²⁵ Más szociális ellátások ugyanis függetlenek a kedvezményezett anyagi helyzetétől, azok esetében a jogosultságot valamely más tény (pl. járulékfizetés, nyugdíjkorhatár betöltése, nagycsaládos státusz) keletkezteti, és bár célja a kedvezményezett megélhetésének és jólétének biztosítása, a megélhetés hiánya önmagában nem teremt alapot az igénybevételre. A rászorultsági ellátások ugyanakkor

¹⁹ a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény

²⁰ a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény

²¹ családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény

²² a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény

²³ a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény

²⁴ gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

²⁵ A Szoc.tv. kezdetben szabályozta a gyermekvédelmi támogatást, mint rászorultsági ellátást, azonban ezen ellátás 1997-ben az akkor megalkotott Gyvt.-be került át, rászorultsági jellegét megtartva.

különösen jelentősek a minimális ellátás elvének vizsgálatakor; a támogatásra való jogosultságot megteremtő küszöbértékének megalkotásával határozza meg a jogalkotó, melyik az a jövedelmi szint, ami alatt kötelességének érzi beavatkozni és ellátásokkal segíteni a nélkülözőket. Azok általános létfenntartó jellege miatt jelen tanulmányban elsősorban a Szoc.tv. pénzbeli ellátásaira fogok koncentrálni.

4.1. A Szoc.tv. első korszaka: a helyi önkormányzatok hegemoniája

A Szoc.tv. 1993-as elfogadása óta nagyjából 130 alkalommal módosult. A változások jelentős száma mutatja egyrészt a rendszerváltás utáni Magyarország útkeresését a tanulmány első fejezetében felvázolt jóléti modellek között, valamint a mindenkori aktuális kormányzóerő szociálpolitikai felfogását.

A rendszerváltás után a szociálpolitika reformja éppolyan fontossá vált, mint a gazdasági vagy politikai átrendeződés. A szociálpolitika ugyanakkor az említett két területnél jóval közelebb állt a nyugati modellekhez, valamint annak létezett politikai és történelmi legitimitása (Ferge, 1999). A reformra égető szükség volt, tekintettel arra, hogy a rendszerváltás után az ország GDP-je csökkent, a jövedelemegyenlőtlenségek nőttek csakúgy, mint a társadalom tömegeinek elszegényedése (Bódi, 2016).

A Szoc.tv. 1993-tól 2022-ig kimondta, hogy a szociális ellátás feltételeinek biztosítása az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata azzal, hogy rögzítette az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségét.²⁶ Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta a rászorultsági alapú ellátások megállapítását (Tausz, 2010).

Az így a jogalkotó által a helyi önkormányzatok számára előírt kötelező szolgáltatások megteremtéséhez a legtöbb település nem rendelkezett a helyi adóztatási jogkörből előteremtett, kellő mennyiségű anyagi forrással. A feladatokat ezért lakosságszám alapján meghatározott állami normatíva által támogatottan látták el (Tausz, 2010). A helyi önkormányzatok a Szoc.tv. elfogadását követően széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeztek a támogatások feltételeinek meghatározásánál, rájuk csak a kormányrendeletek és a népjóléti miniszter tudtak hatni (Hoffman – Szatmári, 2019).

A Szoc.tv. kezdetben tartalmazott a felnőtteknek nyújtott szociális ellátások mellett egyes gyermekvédelmi támogatásokat is (pl. gyermeknevelési támogatás). A Gyvt. 1997-es elfogadása után azonban elvált a nagykorúak és a gyermekek számára nyújtott szociális gondoskodás

²⁶ Szoc.tv. 2. §

szabályozása, ebből az okból a gyermekvédelmi támogatások jelen dolgozatnak sem képezik tárgyát.

A Szoc.tv. három kategóriába sorolta az általa szabályozott ellátási formákat: megkülönböztetett pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodás útján nyújtott ellátásokat. Utóbbi csoport esetében, ahogyan azt a korábbiakban is említettem, differenciált alapszolgáltatások és szakosított ellátási formák között; előbbiek megszervezése minden helyi önkormányzat feladatává vált, utóbbiakat azonban csak a nagyobb önkormányzatok voltak kötelesek ellátni.

Jelen dolgozat elsősorban a rászorultsági alapú pénzügyi ellátásokat vizsgálja, ezért az alábbi táblázatban azok szabályozási kereteit mutatom be.

A Szoc.tv. elfogadásakor a jogalkotó úgynevezett cinikus decentralizációt (Pálné, 2019) hajtott végre, amikor a rászorultsági alapú pénzbeli ellátások kényes és nagy gazdasági ráfordítást igénylő kérdését a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalta. Ahogyan azt az *1. táblázat* is mutatja, a rászorultsági ellátások közül a munkanélküliek jövedelempótló támogatása és a temetési segély került teljeskörűen szabályozásra a Szoc.tv-ben, a többi ellátási formára jogosultak és az ellátások mértékének meghatározása során a helyi önkormányzatok széles mérlegelési lehetőséggel bírtak.

Az, hogy a rászorultsági alapú ellátások esetében a helyi önkormányzatok kiterjedt hatáskörrel rendelkeztek, két probléma fennállását is eredményezte:

1. A támogatások feltételrendszerének helyi önkormányzat általi meghatározása ahhoz vezetett, hogy különböző településeken különböző körülmények között juthattak hozzá az ellátáshoz a jogosultak (Hoffman – Szatmári, 2019). A támogatások fragmentáltsága sértette a jogbiztonsághoz és a törvény előtti egyenlőséghez való jogot.
2. A helyi önkormányzatok saját hatáskörükben a Szoc.tv-be foglaltaktól eltérő jellegű és összegű támogatást is megíthettek az arra rászorulóknak. Erre azonban állami normatíva-támogatást nem állt az önkormányzat rendelkezésére, ezért ezeket a támogatásokat a helyi adókból finanszírozták. Ez a forrás tehetősebb, fejlettebb gazdaságú települések esetén jóval jelentősebbek volt, mint a kisebb, elmaradottabb településeken, ahol azonban a legnagyobb szükség lett volna a szociális ellátásokra (Hoffman – Szatmári, 2019). Ezen jelenség tovább nyitotta a rendszerváltás után amúgy is szélesedő társadalmi ollót, növelte az egyenlőtlenségeket.

Mindemellett az önkormányzat által nyújtott támogatások nem bizonyultak kellően megbízhatónak, és jövedelempótló funkciójuk sem ért fel a társadalombiztosítási alapon vagy alanyi jogon juttatott ellátásokkal (pl. nyugdíj, gyermeknevelési támogatás) (Kozma et. al. 2004).

Mindez egyértelművé tette, hogy a nagymértékben a helyi önkormányzatokra támaszkodó Szoc.tv. módosítására lesz szükség.

1995-ben bevezetésre került a Bokros-csomag, ami jelentős megszorításokat eszközölt a szociális ellátórendszerben. Jelentőségét az általam vizsgált területen ugyanakkor csökkentti a tény, hogy az intézkedések főként az alanyi jogon járó juttatásokat törölték el, csökkentették vagy alakították rászorultsági alapúvá (pl. családi pótlék) (Molnár, é.n.) ami nem kifejezetten a megélhetési minimumot, hanem az annál magasabb életszínvonal fenntartását veszélyeztette.

1997-re világossá vált, hogy a rendszerváltás után kialakult magas munkanélküliség nem ideiglenes állapot, hanem tartós probléma (Tausz, 2008). Ebből fakadóan a Szoc.tv-ben bevezetésre került a munkanélküliek jövedelempótló támogatása mellett a rendszeres szociális segély. A két ellátás egyaránt az aktív korúakat célozta, azonban differenciált a korábban munkanélküli járadékra jogosultak és az arra különböző okokból nem jogosultak (egészségkárosultak, nem foglalkoztatottak) között. Később, 2000-ben a munkanélküliek jövedelempótló támogatása megszűnt, az arra jogosultak is rendszeres szociális segélyben részesültek ezután.

Az időskorúak ellátása 1998-ban került bevezetésre a Szoc.tv-ben. Azelőtt a jövedelemmel nem rendelkező munkanélküliek koruktól függetlenül részesültek munkanélküli járuléokban vagy rendszeres szociális segélyben, az új ellátási forma azonban kiemelte ebből a csoportból a nyugdíjkorhatárt betöltötteket. A támogatás a jogalkotó első lépése volt afelé, hogy minden nyugdíjkorhatárt betöltött idős állampolgárnak biztosítson egy minimális szintű pénzügyi ellátást.²⁷

Mindezt követően 2000-ra bevezetésre került a szociális ellátórendszerben a munkateszt angolszász eredetű intézménye (Hoffman, 2016), ami szerint a helyi önkormányzatok köteleességévé vált, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülő munkaképes személyeknek legalább 30 napnyi foglalkoztatást szervezzenek. A nyári hónapokban a közfoglalkoztatásban való részvétel főleg azoknak az ellátottaknak jelentett problémát, akik bejelentés nélkül, napszámosként dolgoztak (pl. Kozma et. al. 2004). A közfoglalkoztatás szervezését nehezítette, hogy a helyi önkormányzatoknak arra kevés anyagi forrásuk volt (Tausz, 2008), valamint sok esetben pályázati vagy egyéb úton sem kaptak támogatást a közmunkaprogramokra (Kozma et. al. 2004). A munkateszt jelentősége ugyanakkor 2008-ban, a közmunkaprogram átalakításával és hangsúlyossá tételével nőtt meg igazán.

²⁷ a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXXXIV. törvény, Általános indoklás

4.2. A Szoc.tv. második korszaka: a helyi önkormányzatok szerepének csökkenése

A helyi önkormányzatok széleskörű jogosítványai 2005-ben csökkentek, amikor is a Szoc.tv. módosítása egyes ellátások megítélését áthelyezte jegyzői hatáskörbe. Ilyen ellátás volt például az időskorúak járadéka és a rendszeres szociális segély. Ezen ellátások összegét és jogosult körét már korábban is a Szoc.tv. rögzítette, valamint azokat központi forrásból finanszírozták ezidáig a helyi önkormányzatok (Hoffman – Szatmári, 2019). Az ellátások biztosítása így a helyi közügyek közül átkerült az államigazgatási feladatok körébe (Hoffman, 2016). A változást indokolta, hogy a tartósan munkanélküliek ügye a helyi közösségeken kívül az országos szociálpolitika egészét érintette, így az megkövetelte az egységes stratégia megalkotását. A változás az állam kötelezettségeit növelte, valamint stabil és kiszámítható költségvetési háttérrel biztosított a támogatások folyósítására.

2005-től az aktív korúak ellátásában részesülő személyek együttműködési kötelezettségének tartalmát a Szoc.tv. úgy határozta meg, mint „beilleszkedést segítő programokon való részvétel”. Ez egyértelműen jelezte a jogalkotó állásfoglalását, miszerint a tartósan munkanélküli személyek szükségképpen beilleszkedési gondokkal küzdenek, ami stigmatizációs hatást keltett az ellátottak tekintetében (Tausz, 2008).

A hatáskörtelepítés változásai mellett azonban a 2000-es években folytatódott a Szoc.tv. ad hoc jellegű, átfogó koncepció nélküli módosítása. Tausz Katalin erre tekintettel megállapította, hogy „a magyar jóléti állam nem illeszkedik egyik domináns jóléti állam modellhez sem (konzervatív, neoliberális, szociáldemokrata), hanem a politikai-ideológiai erőviszonyoktól függő, egymással konzisztens rendszert nem alkotó intézkedések és intézmények jellemzik.” (Tausz, 2006:155)

Mindezek után azonban 2008-tól kirajzolódni látszott egy, a jóléti állammodellek viszonyaiban is értelmezhető tendencia, miszerint az állam a munkateszt és az érdemességi elv elsődlegessé tételével határozottan elmozdult a liberális jóléti modell irányába, a korábbi bizonytalan, nem rendszerszintű lépésekkel szemben. A rendszeres szociális segély újjászületett aktív korúak ellátása néven, és rögtön két részre is oszlott. Ettől kezdve a Szoc.tv. elkülönülten kezelte a munkaerőpiactól egészségi állapotuk vagy gyermeknevelés miatt távolmaradottakat, valamint az egyéb okból megfelelő jövedelemmel nem rendelkező, munkanélküli aktív korúakat. Ez az elkülönítés máig megmaradt; előbbi csoport 2008 után is rendszeres szociális segélyben részesült (a támogatás 2015-től egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásként él tovább, nagy vonalakban azonos feltételekkel), míg az utóbbi csoport 2008-at követően rendelkezésre állási támogatásra volt jogosult (ezen ellátást 2011-től bérpótló juttatásnak, 2012-től napjainkig foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak nevezi a jogalkotó).

Az ellátási formák elkülönítésére azért volt szükség, mert 2008-ban kormányzati céllá vált a tartósan munkanélküliek munkaerőpiacra történő visszavezetése (Hoffman, 2016). A 2009-ben elindult Út a munkához programban megfogalmazódott, hogy az ezen célkitűzéshez vezető első lépést a közfoglalkoztatásban való részvétel jelenti. Bár a közmunkaprogramot egyes szakértők szükséges rosszként értékelték a munkaerőpiaci reintegráció során, azonban annak fennállását indokolta, hogy csak így tarthatóak a munkaerőpiacra lépésükig „munkaképes állapotban” a tartósan munkanélküliek (Oláh, 2014). Ahogyan ez ebből a megfogalmazásból is látszik, a közfoglalkoztatás eredetileg egy átmeneti intézkedésként került megalkotásra, aminek nem volt célja a munkanélküliek tartós foglalkoztatása. A közfoglalkoztatás finanszírozásában is jelentős változás történt, ennek keretében az önkormányzatok többé nem pályázatalapúan, hanem normatívaként jutottak hozzá a programokhoz szükséges anyagi forrásokhoz (Csoba, 2010a) A közmunkaprogram jelentőségét növelte, hogy a rendelkezésreállási támogatásban részesülők kötelesek voltak részt venni a közfoglalkoztatásban. Emellett innentől fogva szűk kivételi körből eltekintve az aktív korúak ellátásában egy családból csupán egy személy részesülhetett (Mózer et. al. 2015).

Mindemellett a szociális támogatások átfogó indexelése 2008 után nem folytatódott (Ferge, 2017). Az öregségi nyugdíj legkisebb összege és a családi pótlék eddig az időpontig évente emelésen ment át, ami biztosította a támogatások értékállóságát. A jogalkotó ezt megelőzően mérlegelési jogkörében határozta meg évről évre az ellátások nagyságát, azonban 2008 végén ezzel a gyakorlattal felhagyott, ezzel is érzékeltetve az alanyi jogon járó juttatások új szociálpolitikai irányvonalban elfoglalt másodlagos szerepét.

Az ellátások indexelésének megszüntetése és a közfoglalkoztatás elsődlegessé tétele előrevetítette a szociális ellátórendszer szerepvállalásának 2010-től kezdődő csökkenését, amely egyértelműen a liberális jóléti modell melletti elköteleződésneként értékelhető.

4.3. A Szoc.tv. harmadik korszaka: a szociális ellátások erőteljes központosítása

A 2010-es évek elejétől kezdve elindult a helyi önkormányzatok hatásköreinek csökkentése a szociális ellátások területén, ezen tendenciák pedig a 2015-ös reformokban teljesedtek ki. Ebben az időszakban a törvényben meghatározott értékű támogatások (pl. aktív korúak ellátása, időskorúak járadéka) a jegyző hatásköréből átkerültek a járási hivatalokhoz, ezzel az ellátások megállapítása átruházott államigazgatási hatáskörből közvetlen államigazgatási feladattá váltak (Hoffman, 2016).

A helyi önkormányzatok által nyújtható támogatások rendszere ezzel egyidőben egyszerűsödött: a krízissegélyek (átmeneti segély, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás) és a temetési

segély összeolvadásából 2014-ben létrejött az önkormányzati segély (Mózer et. al. 2015). Egy évvel később az önkormányzati segély települési támogatássá alakult, amely már tartalmazta a korábbi lakásfenntartási támogatást is. A helyi önkormányzatok szerepe ezzel az intézkedéssel a rászorultsági alapú, pénzbeli ellátások meghatározásában kiegészítő jellegűvé csökkent. A módosítás indoka eredetileg a különböző vagyoni helyzetű önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek kiküszöbölése lett volna, egy igazságosabb és egyenlőbb segélyezési rendszer létrehozásának céljából.²⁸ A változások eredménye ugyanakkor ezzel éppen ellentétes lett: a kiegészítő ellátássá váló települési támogatásokhoz ugyanis az állam jelentősen kisebb mértékben járul hozzá, így éppen hogy nagyobb hangsúlyt kap a helyi önkormányzatok által biztosított támogatások esetében a települések anyagi helyzete (Hoffman, 2016).

Az egyes önkormányzatok által nyújtott települési támogatásoknak a gyakorlatban nem célja a minimális ellátás nyújtása, annak ellenére, hogy a jogalkotó szándékai erre kifejezetten irányultak (Mózer, 2016).

2011-ben átalakításra és megerősítésre került a közfoglalkoztatás szabályozása, ami így szerves részévé vált a foglalkoztatást helyettesítő támogatás keretrendszerének. A szociális ellátásban játszott kiemelkedő szerepéből fakadóan a közmunkaprogrammal a következő fejezetben foglalkozom részletesebben.

2015-ben szimbolikus változást hozott, hogy a Szoc.tv-ben úgy kerültek átnevezésre egyes ellátások, hogy a „segély” szó teljes mértékben eltűnt a rászorultsági ellátások köréből (Mózer, 2016) ezzel is hangsúlyozva a kormányprogram munkaalapú társadalom kialakítására irányuló törekvéseit (Merényi, 2015).

A rászorultsági ellátások feltételrendszere a 2015-ös reformok után is folyamatosan változtak kisebb-nagyobb mértékben. Fontos fejlemény, hogy 2018-ban bevezetésre került a tartós ápolást végzők időskori támogatása, 2019-ben pedig a gyermekek otthongondozási díja. Utóbbi ellátási forma megállapításával a jogalkotó differenciált a gyermeküket és a más hozzátartozójukat ápoló személyek között.

A rászorultsági jellegű pénzbeli ellátások felépítésének és elnevezésének változatait mutatja be a 2. táblázat. A Szoc.tv. közel harminc évről összefoglalásképp elmondható, hogy a helyi önkormányzatok kezdeti jelentősége a 2010-es évekre kiegészítő jellegűvé csökkent, a rászorultsági ellátások megállapítása az államigazgatás feladatává vált. Ebből fakadóan a Szoc.tv. 1993-as elfogadása óta a helyi önkormányzatok mérlegelési jogkörét majd’ minden ellátás esetében felváltotta a törvény mindenre kiterjedő, részletes és mérlegelést igen csekély

²⁸ A következő lépés. Széll Kálmán Terv 2.0, 243. o.

körben engedő szabályozása. (Erről a változásról árulkodik az is, hogy törvény hossza 2022-ben több, mint négyszerese az eredetileg elfogadott törvényszövegnek.)

A rászorultsági ellátások körére egyszerre jellemző a differenciálódás (pl. időskorúak járadékának vagy gyermekek otthongondozási díjának megjelenése) és az összeolvadás (a települési támogatás megjelenésével). Ahogyan azt a következő fejezetben is bemutatom, az aktív korúak ellátása (korábban rendszeres szociális segély) egyre szigorúbb feltételekhez kötötté vált, a jogosulti kör szűkült, a munkateszt szerepe nőtt, miközben az ellátás értéke csökkent.

5. A jelenlegi segélyezési rendszer a minimális ellátás elvének tükrében

Az előző fejezetben tárgyaltak ismeretében látható, hogy azok részesülnek a Szoc.tv-ben szabályozott rászorultsági alapú pénzügyi támogatásokban, akik tényszerűen nem rendelkeznek megfelelő jövedelemmel (pl. aktív korúak ellátására, időskorúak járadékára jogosultak), vagy pedig valamely körülmény akadályozza őket a mindennapi munkavégzésben (ápolási díjban, gyermekek otthongondozási díjában részesülők). Ezen társadalmi csoportokról általánosságban elmondható, hogy megélhetésük állami beavatkozás nélkül súlyos veszélynek van kitéve. Ezért az őket érintő ellátások jogosulti feltételeiből kitűnik, az állam mely jövedelmi szint alatt és élethelyzetekben érzi szükségét beavatkozni az egyén létfenntartásába, a támogatások összegéből pedig látszik, mely színvonal biztosításával érzi úgy, hogy eleget tesz a szociális biztonságra való alkotmányos törekvésnek. Összefoglalva: a rászorultsági alapú pénzbeli ellátások feltételrendszerének vizsgálatával megállapíthatjuk a minimális ellátás magyar tartalmát.

Ebben a fejezetben először áttekintem a támogatásokra jogosító feltételeket, majd az ellátások összegének megállapításához vezető szabályokat. Ezután külön is szót ejtek az aktív korúak ellátásáról, tekintettel arra, hogy ezen támogatási forma szabályozása a leginkább megosztó a magyar társadalomban, és annak értékelése a minimális ellátás elvének szempontjából is igencsak összetett.

5.1. A jogosultság megalapozása

A Szoc.tv. rászorultsági alapú pénzbeli ellátásait két csoportra lehet bontani annak alapján, hogy mely tények keletkeztetnek jogosultságot a támogatások igénybevételére. Ezáltal megkülönböztetem a rászorultságot feltételező és a rászorultság bizonyításához kötött ellátásokat.

Az első csoportba sorolom az ápolási díjat,²⁹ a gyermekek otthongondozásának díját³⁰ és a tartós ápolást végzők időskori támogatását³¹. Ezen ellátási formák esetében a jogosultak nem kötelesek igazolni, hogy megélhetésük nem biztosított; a rászorultságot a jogalkotó feltételezi az élethelyzetükből (hozzátartozó ápolása miatti akadályoztatás a munkavégzésben) adódóan. A jogalkotó így ezen csoportok esetében a rászorultság veszélyével fenyegetettség ellen küzd az ellátás megteremtésével. Mivel a Szoc.tv. nem határoz meg jövedelemhatárt, így a minimális ellátás elve szempontjából számszerű információval nem szolgál arra vonatkozóan, hogy az állam mely jövedelemhatárt tart elégtelennek a létfenntartáshoz.

A rászorultsági ellátások második csoportjába tartozik az időskorúak járadéka³² és az aktív korúak ellátása³³. Ezen támogatási formák igénybevételéhez a jogosultnak igazolniuk kell, hogy megélhetésük más forrásból nem biztosított. A jogalkotó ebben az esetben számszerűsíti, mely jövedelemhatár alatt nem tartja biztosítottnak az egyén létfenntartását,³⁴ ezeket a jövedelmi szinteket mutatja be a 3. táblázat.

Bár mindkét ellátás esetében az öregségi nyugdíj legkisebb összegét veszi alapul a jogalkotó a jövedelmi határ meghatározásánál, fontos kiemelni, hogy az időskorúak járadéka esetében a Szoc.tv.-ben meghatározott összeg minden évben korrekcióra kerül az aktuális nyugdíj-emelés arányában.³⁵ Így az ezen ellátásra való jogosultsági küszöb évről évre emelkedik, miközben ugyanez az aktív korúak ellátásáról nem mondható el. Ezen indokolatlan megkülönböztetés felveti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését (Mélypataki, 2020).

Kiemelendő különbség az időskorúak járadéka és az aktív korúak ellátása között, hogy míg előbbi esetében a jövedelemhatárt (amennyiben a kérelmező nem egyedülálló) a házastársak közös bevételeinek egy főre jutó hányadából számítják, addig az aktív korúak ellátása a „családi” jövedelem egy fogyasztási egységre jutó hányadára alapoz. A fogyasztási egységekkel történő számítás általában kedvezőtlenebb, hiszen a családtagok jelentős része egynél kisebb arányszámként számíthat fel. Így egy ötfős család (házastársak három egészséges gyermekkel) 4,2 fogyasztási egységet tesz ki.³⁶ A fogyasztási egységekben való számítás egyes vélemények szerint indokolt, hiszen az együtt élő családtagokra lebontott létfenntartási költségek nem egyeznek meg egy egyedülálló személy kiadásaival, más szakértők diszkriminatívnak és

²⁹ Szoc.tv. 40-44. §

³⁰ Szoc.tv. 38-39/C. §

³¹ Szoc. tv. 44/A. §

³² Szoc.tv. 32/B-C. §

³³ Szoc.tv. 33-37/B. §

³⁴ Szoc.tv. 32/B. § (1) bek. és 33. § (2) bek.

³⁵ a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 14. § (4) bek.

³⁶ Szoc.tv. 33. § (2) bek.

értelmetlenül bonyolultnak tartják (Belcsák, 2015). Az mindenesetre megállapítható, hogy a nagycsaládosokat hátrányosan érinti a fogyasztási egységek alapulvétele.

5.2. A támogatások összegének meghatározása

A támogatások összegének meghatározása során azt, hogy mennyiben érvényesül a minimális ellátás elve, a német Szövetségi Alkotmánybíróság által felállított transzparencia és konzisztencia követelményén keresztül értékelem.

Ahogy az a 4. táblázatból is kitűnik, a rászorultsági ellátások összegének meghatározása jóformán minden támogatás esetében teljes mértékben eltérő. Habár érthető az az igény, hogy a különböző ellátási formák között különbséget tegyen a jogalkotó, hiszen a jogosulti csoportok eltérő élethelyzetekben kényszerülnek a támogatások igénybevételére, ez nem magyarázza, miért változik a jogosultságot megállapító jogszabály vagy a támogatás kiszámításának alapjául szolgáló összeg majd minden esetben.

A különbségtétel esetenkénti indokolatlanságát jól példázza az ápolási díj³⁷ és a gyermekek otthongondozási díjának³⁸ eltérései. A két ellátási forma jogosulti körében csupán annyi különbséget találunk, hogy a gyermekek otthongondozási díját főszabály szerint a gyermekét gondozó szülő veheti igénybe, míg az ápolási díjat a szülőktől eltérő hozzátartozók kérelmezhetik. Anyagi szempontból azért is hasonló a két csoport helyzete, mert mindkét támogatás mellett naponta maximum 4 órányi munkavégzés engedélyezett.³⁹ Mégis, az olyan hasonló jogosulti kör ellenére a támogatás mértéke merőben eltérő. Bár mindkét összeget az adott év költségvetési törvénye határozza meg, azok között 2022-ben három-négyszeres az eltérés a gyermekek otthongondozási díjának javára. Ezen ellátás összegét a jogalkotó minden évben eltérően írja körül, 2020-ban számszerűen, 123 910,- Ft-ban, 2021-ben a minimálbér 88%-ként, 2022-ben a minimálbér értékeként.⁴⁰ Mindeközben az ápolási díjat a költségvetési törvény nem köti egyéb jövedelemalapokhoz, hanem számszerűen határozza meg.⁴¹ Az eltérés amellett, hogy érvekkel nehezen támasztható alá, indokolatlan egyenlőtlenséget is szül az egyes ellátási formákra jogosultak csoportjai között.

A fragmentált szabályozás átláthatatlanná és kiszámíthatatlanná teszi az ellátások rendszerét (Darvas et. al. 2013), mindemellett lehetővé teszi, hogy a jogalkotó egymástól függetlenül emelje az egyes ellátások összegét, ahogyan azt meg is tette az 1. ábra által szemléltetetten.

³⁷ Szoc. tv. 44. § (1) bek.

³⁸ Szoc. tv. 39/A. §

³⁹ Szoc.tv. 42. § (1) bek. d), 39/B. § (1) bek. d)

⁴⁰ Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 68. § (2) bek. a)

⁴¹ Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 68. § (2) bek. c)

Ezzel differenciálni tud az egyes jogosulti csoportok között, azonban nem biztosítja azt, hogy a támogatások mindegyike megőrizze értékét az idő előrehaladtával. Ebből fakadóan egyes ellátások vásárlóértéke, különösen az aktív korúak ellátása, évről évre csökken (Mélypataki, 2020). Az 1. ábrán jól látható, hogy az egyes ellátások összege 2010 óta ad hoc módon emelkedett vagy stagnált, ez a kiszámíthatatlanság pedig különösen hátrányos az anyagilag kiszolgáltatott rászorulóknak esetében, akiket létbizonytalanságban tart elsődleges bevételi forrásuk előre nem látható változása. Az a szabályozási technika, miszerint az ellátások értéke a költségvetési törvényben kerül meghatározásra (pl. ápolási díj vagy gyermekek otthongondozási díja), látszólag biztosítja a támogatások összegének évente történő felülvizsgálatát, a valóságban azonban semmi nem kényszeríti arra a jogalkotót, hogy az ellátásokat ténylegesen emelje. Ebből a szempontból az időskorúak járadéka rendelkezik a legstabilabb helyzettel, mivel az a nyugdíjak általános évenkénti emelkedésével egyező arányban növekszik (Ferge, 2017).

Az, hogy több ellátás összegét is évente szabályozza a költségvetési törvény, erősíti azt az alkotmányos gyakorlatban is megjelent felfogást, hogy a szociális biztonság megteremtése elsősorban költségvetési kérdés. A költségvetési törvények indokolása rendszerint nem tér ki arra, milyen megfontolások alapján határozza meg az egyes ellátások összegeit, csupán azt állapítja meg, hogy azok meghatározása mely jogforrás alapján került be a költségvetésbe.⁴² Ez érthető is, hiszen egy átfogó nemzetgazdasági elemzés szétfeszítené bármely törvény kereteit. Amennyiben a szociális ellátások mértéke a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye,⁴³ úgy nehéz azzal szemben bármilyen követelményt vagy kritikát megfogalmazni, hiszen a nemzetgazdaság helyzetének felmérése alapvetően nem jogi feladat.

Mindezen problémákból fakadóan megállapítható, hogy az ellátások összegének meghatározása nem konzisztens, hiszen az nem alapul racionálisan alátámasztható érveken. A transzparencia elve szintén nem érvényesül az ellátásokkal kapcsolatban, hiszen nem nyilvánosan megismerhető, hogy azok összege mely indokok alapján kerül kialakításra.

Az ellátások meghatározásának gazdasági szempontú megközelítése sincs összhangban a minimális ellátás elvével. Ezen elv ugyanis világosan meghatározza az állam azon kötelezettségét, hogy az emberi méltósággal összeegyeztethető életszínvonalat biztosítson polgárainak. A minimális ellátás elvének megfelelően a szociális ellátások minimális összegének biztosítása prioritást kellene élvezzen más nemzetgazdasági kiadásokkal szemben, a költségvetés egyéb költségeit a támogatások összegének ismeretében lenne szükséges alakítani. Ehhez azonban arra lenne szükség, hogy az ellátások nagysága külön jogszabályban kerüljön meghatározásra,

⁴² Id. pl. T/16118. számú törvényjavaslat Magyarország 2022. évi költségvetéséről, Részletes indokolás 68. §

⁴³ 27/2013. (X. 9.) ABH, Indokolás [11]

amely meghatározás módszertanából egyértelműen kiderülne, mely faktorokat vett figyelembe annak során a jogalkotó.

Összefoglalásként elmondható, hogy az ellátások összegének meghatározása nem megfelelően következetes sem az egyes támogatási formák változásai, sem pedig a különböző ellátások közötti különbségtétel tekintetében, valamint az összegek meghatározása során nem érvényesül a transzparencia elve sem. A költségvetési törvényben szabályozás technikája az állami gondoskodás nagyságát egyszerű gazdasági dilemmává redukálja, amely során nem érvényesíthető megfelelően a szociális biztonsághoz való jog prioritizálása. Emellett az ellátások értékállósága nem biztosított, mivel a szabályozásba nincs beépítve az automatikus indexálás. Mindezen tényezők nem garantálják megfelelően a minimális ellátás elvének teljesülését.

5.3. Az aktív korúak ellátásának problematikája

A 2010-es évek elejétől kezdve a „munkalapú társadalom” programjának bevezetésével nagymértékben csökkent az aktív korúak ellátása körében nyújtott szociális segély (Bordás, 2019). 2012-ben a foglalkoztatás helyettesítő támogatás összege 20%-kal redukálódott (Balogh et. al. 2020), az ellátásra jogosulttá pedig az vált, aki az elmúlt évben legalább 30 nap munkaviszonnyal rendelkezett. Ebből fakadóan a foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénybe venni szándékozók rákényszerültek az amúgy azelőtt is kötelező közfoglalkoztatásba való belépésbe (Mózer et. al. 2015). Ezzel egyidejűleg a közfoglalkoztatásért kapható bér is csökkent (Balogh et. al. 2020), azonban a jogalkotó ettől az időszaktól kezdve erre az „ellátásra” helyezte a hangsúlyt abban a tekintetben, hogy a bér az elmúlt időszakban növekedett, ellentétben a foglalkoztatást helyettesítő támogatással.

Azt, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás jelentősége hogyan szorult háttérbe az elmúlt évtizedben, jól érzékelteti az ellátás alapjául szolgáló öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének alábbiakban részletezett befagyasztása.

5.3.1. Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege

Az aktív korúak ellátásának összegét és a jogosulti körét a Szoc.tv. egészen 2023. január 1-ig az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének alapul vételével határozta meg. Bár ezt követően a nyugdíjminimum helyét átveszi a szociális vetítési alap, melyet jelen fejezet utolsó alfejezetében vizsgálok, mégis fontos bemutatni a nyugdíjminimum sorsát 2008-at követően, hiszen annak alakulásából kiolvasható a kormányzati szándék az aktív korúak ellátásával kapcsolatban is. Annak ellenére, hogy az érték elnevezése azt a nyugellátáshoz kapcsolja, a

2020-as évekre elenyészővé vált azon nyugdíjasok száma, akik ebben a jutásban részesülnek, így a nyugdíjminimum összege valójában nem a nyugdíjrendszer, hanem a rászorultsági ellátások esetében bír döntő relevanciával egészen 2023. január 1-ig (Mélypataki, 2020).

Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét 1997 óta kormányrendelet szabályozza,⁴⁴ azaz az ellátás nagyságát a mindenkori kormányzat központi hatáskörben kívánja meghatározni. Egy kormányrendelet elfogadása és megalkotása lényegesen kisebb garanciákkal övezett, mint egy törvény esetében, jelen tanulmány tárgyára tekintettel a legjelentősebb ezek közül a transzparencia teljes hiánya. A kormányrendeleteket a jogalkotó nem köteles indokolni, arról nyilvános vita sem folyik, pedig az ellátások összegének megállapításánál éppen a minimális ellátás elvéből fakadóan jogos igény állhat fenn arra vonatkozólag, hogy az összeg nagyságának kiszámítása megfelelően alátámasztott legyen, és a módszer megismerhetővé váljon.

Az öregségi nyugdíj legkisebb összege 1997-től kezdődően határozott időtartamra, egy évre került meghatározásra a kormányrendeletbe foglaltak szerint. Ez a szabályozási technika rákényszerítette a jogalkotót arra, hogy az ellátás nagyságát évente felülvizsgálja. Ez 1997 és 2007 között megtörtént és eredményre vezetett, az összeg évről évre emelkedett, ezzel biztosítva a nyugdíjminimum és az azon alapuló szociális ellátások értékállóságát (Mélypataki, 2020).

Ez a tendencia 2008-ban szűnt meg, ettől kezdve a jogalkotó a nyugdíjminimum összegét nem módosította, csupán minden évben egy évvel meghosszabbította a jogszabályba foglalt határozott időtartamot, ezáltal mentesítette magát az ellátás emelésének kötelezettsége alól. A kormányrendelet szövege így 2020. 01. 01-től 2020. 12. 31-ig például a következőképp szólt: *„A 2007. december 31-ét követő, de 2021. január 1-jét megelőző időponttól megállapításra kerülő öregségi teljes nyugdíj legkisebb összege havi 28 500 forint.”*⁴⁵ 2021. 01. 01-től azonban a szabályozás szerkezete megváltozott, és a továbbiakban az nem rendelkezett a támogatás összegszerűségének határozott időtartamáról. Ezzel az öregségi nyugdíjminimum határozatlan időre havi 28 500 forintban lett rögzítve, a jogalkotó pedig levette saját válláról azt a terhet, hogy évről évre foglalkoznia kelljen az ellátás felülvizsgálatával.

A nyugdíjminimum emelésének megszüntetése éppen egybeesett az Út a munkához program megalkotásával és így a közfoglalkoztatás felértékelődésével, a workfare modell

⁴⁴ a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §

⁴⁵ Megállapította: 310/2019. (XII. 18.) Korm. rendelet 5. §

kiépülésével. Egyértelművé vált tehát, hogy a kormányzati akarat többé nem irányul a megfelelő színvonalú ellátás biztosítására.

Az ellátás indexálódásának megszűnésével mind a nyugdíjminimum, mind pedig az arra épülő rászorultsági ellátások elveszítették értékállóságukat. Az öregségi nyugdíj legkisebb összege a rászorultsági alapú pénzellátásokra tekintettel két szempontból bír jelentőséggel, a korábbiakban bemutatottak alapján: egyrészt a jogosulti kört, másrészt pedig a nyújtandó támogatás összegét határozza meg. Az, hogy ezen két faktor nem változik, így nem követi a pénzromlást, két szempontból is veszéllyel fenyeget:

1. Ha az ellátásra való jogosultságot megalapozó jövedelemhatár a megélhetési minimum alá csökken, akkor lesznek olyan rászorulóak, akik bár nem rendelkeznek elégséges bevételekkel, mégsem szereznek jogosultságot a pénzbeli ellátásokra.
2. A másik, tulajdonképpen magától értetődő probléma az, hogy a támogatások változatlanlansága évről évre egyre elégtelenebb életszínvonal fenn(nem)tartására lesz csupán elegendő.

Mindkét következmény ahhoz vezet, hogy a minimális ellátás elve előbb vagy utóbb nem érvényesül a rászorultsági alapú ellátások körében, ami súlyosan veszélyezteti az érintettek szociális biztonságát.

Az öregségi nyugdíj legkisebb összege a foglalkoztatást helyettesítő támogatás és az időskorúak járadéka esetében bír jelentőséggel azzal, hogy utóbbi támogatás során a nyugdíjminimum Szoc.tv-ben megállapított hányada minden évben a nyugdíjemeléssel kiigazításra kerül. Ebből látható, hogy jogalkotó nem biztosítja a foglalkoztatást helyettesítő támogatás inflációkövetését, az erre jogosultak megélhetéséről a közfoglalkoztatásért kapott bér hivatott gondoskodni, ezzel is erősítve a workfare state koncepcióját.

A későbbiekben részletesebben is szót fogok ejteni azon 2022-es változásról, miszerint a szociális ellátások alapját 2023. január 1-től nem a nyugdíjminimum, hanem az újonnan bevezetésre kerülő „szociális vetítési alap” határozza meg. Jelenleg azonban nem látni arra utaló jelet, hogy az új alap meghatározásával változna a fent bemutatott stagnálás, így a nyugdíjminimummal kapcsolatos megállapítások továbbra is helytállóak az aktív korúak ellátásra tekintettel.

5.3.2. A minimális ellátás elvének kapcsolata a közfoglalkoztatással

A munkaalapú társadalom, avagy workfare state (Kun, 2020) korszakában nem lehet nélkül tárgyalni az aktív korúak ellátásának kapcsolatát a minimális ellátás elvével, hogy ne essen

szó a közfoglalkoztatásról, ami a szociális támogatás szabályozásában igen hangsúlyos helyet foglal el (Balogh et. al. 2020).

A workfare state koncepciója arra a gondolatra épül, hogy az aktív korú, munkaképes, de munkával nem rendelkező személyek szabadon dönthetnek aközött, hogy dolgoznak vagy segélyeket vesznek igénybe. A munkanélküliséget ez a narratíva a motivátlanság hiányával magyarázza (Csoba, 2020): ha a tartósan munkanélküliek ellátásának csekély összege motiválja az ellátottakat arra, hogy munkát vállaljanak, akkor munkanélküliségük megszűnik, be tudnak és be is fognak lépni a munkaerőpiacra.

Ezen megfontolásból került csökkentésre a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege a 2010-es évek elején, és ezért nem változott annak összege 2022-ig sem. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás jelentőségének csökkenésével egyidőben felértékelődött a közfoglalkoztatásért kapott bér. Az állam által nyújtott támogatás nagyobb részét tehát munkavégzés útján szerzi meg a jogosult; így nyilvánul meg a „segély helyett munkát” elv, amit a jogalkotó kívánatosnak gondol.⁴⁶ A közfoglalkoztatásnak így elsődleges célja pótolni a munkaerőpiacról kiesettek keresetét, csökkenteni a szociális ellátásban részesülők számát és ezzel együtt az ezirányú jóléti kiadásokat. (Csoba, 2010c).

A munkaalapú társadalom szabad döntés elméletét azonban sem szociológiai, szociálpolitikai kutatások, sem pedig a nemzetközi vagy hazai tapasztalatok nem támasztják alá (Mózer et. al. 2015). A munkanélküliség okai elsősorban nem az egyének individuális helyzetében keresendő, az sokkal inkább rendszerszintű problémákra vezethetőek vissza (Csoba, 2010b). A munkavállalásban ugyanis a rendelkezésre álló munka és az az után kapott bér mellett még sok más objektív és szubjektív mérlegelési tényező játszik szerepet (Mózer et. al. 2015). Gyulavári és Krémer aszerint foglal állást, hogy a munkanélküliség problémájának megoldására a hagyományos szociálpolitikai rendszerek nem is képesek, annak kiküszöböléséhez összehangolt, komplex intézkedésekre van szükség (Gyulavári – Krémer, 2006). Így a munkanélküliek nem fognak elhelyezkedni pusztán azért, mert a szociális ellátásuk alacsony összegűre csökken.

Az ellátások munkavégzéshez kötése nem egyeztethető össze a minimális ellátás elvével, hiszen a létfenntartáshoz szükséges ellátást nem az emberi méltósághoz való jogból eredezteti, hanem azt érdemesség alapján ítéli oda az arra méltóknak. Ez kifejezetten a liberális jóléti modell jellemzőjeként azonosítható.

Mindemellett azonban gyakorlati hibában is szenved az elgondolás: a közmunkaprogram ugyanis nem képes befogadni a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak

⁴⁶ ld. pl. T/503. számú törvényjavaslat Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről, Részletes indokolás

mindegyikét. Ahogyan azt a 2. ábra mutatja, bár az elmúlt nyolc évben csökkent mind a közfoglalkoztatottak, mind a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők száma, továbbra is jelentős számú ember részesül pusztán utóbbi ellátásban. Mivel a támogatás folyósítása megszűnik, ha az ellátott nem fogadja el a részére felajánlott munkalehetőséget, feltételezni lehet, hogy a nem foglalkoztatott személyek nem visszautasították a közfoglalkoztatást, hanem a közfoglalkoztatás nem rendelkezett megfelelő kapacitásokkal az ő bevonásukra. Tekintettel arra, hogy míg a támogatás igénybevétele egy családból csak egy fő jogosult, addig a közfoglalkoztatásban akárhányan részt vehetnek egy családból, önmagában a foglalkoztatást helyettesítő ellátásban „ragadtak” havi száma nem tükrözi megfelelően, hogy hány ember szeretné a közfoglalkoztatásban részvétellel megkeresni a megélhetéshez szükséges pénzösszeget. Mindebből következik, hogy a közfoglalkoztatás nem alkalmas a minimális ellátás elvének biztosítására, mivel abból nem részesülhet minden rászoruló.

Nem állapítható meg ugyanakkor az sem, hogy a közfoglalkoztatásban bekerülőkre tekintettel érvényesül a minimális ellátás elve. 2011-ben az Egységes Közfoglalkoztatási Rendszer bevezetésével a közfoglalkoztatottak a korábbi munkaviszony helyett speciális közfoglalkoztatotti státuszba kerültek (Gerő – Vigvári, 2019). Ez lehetővé tette azt, hogy a közfoglalkoztatotti bér elszakadjon a minimálbértől. A közfoglalkoztatási bér jelenleg a minimálbér fele.⁴⁷ Nemzetközi összehasonlításban ez az arány igen alacsony, a legtöbb ország közmunkásai a minimálbérhez jutnak hozzá (Szabó, 2022). A 3. ábra mutatja, hogy az elmúlt tizenkét évben míg a minimálbér és az átlagkereset is erőteljesen, pozitív irányban távolodott a létminimum színvonalától, addig a közfoglalkoztatotti bér azt 2010 óta alulmúlja. Azaz, míg a munkaerőpiacon elhelyezkedni képes személyek egyre növekvő életszínvonal fenntartására lesznek képesek, addig azok, akik bármilyen okból nem képesek elhelyezkedni, munkájukért csupán a jogszabályilag egyre csökkentett értékkel bíró közfoglalkoztatotti bérre lesznek jogosultak. Ez a társadalmi egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet (Illéssy et. al. 2020), valamint a társadalom megkettőződését eredményezi, ami Esping-Andersen tipológiájában tipikusan a liberális jóléti modellekre jellemző jelenség (Téglási, 2019).

A jogalkotó eredetileg a közfoglalkoztatást egy ideiglenes megállónak szánta a tartósan munkanélküli életében, aki abban részt véve felkészül a munkaerőpiacra történő kilépésre. Ezt mutatja azon szabályozási elem, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyt eredetileg legfeljebb tíz

⁴⁷ a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

évre lehetett megkötni.⁴⁸ Azt, hogy a közfoglalkoztatás nem tölti be ideiglenes szerepét, és igény van annak tartóssá tételére, jól mutatja, hogy a 2011-ben hozott törvény alapján kötött jogviszonyok mostanában töltik be tizedik évüket, a jogalkotó pedig a veszélyhelyzetre tekintettel engedélyezte, hogy azok a tíz évet meghaladják.⁴⁹ A közmunkaprogramban eltöltött idő elsősorban az adott járás gazdasági helyzetétől függ; míg a jobban szituált területeken a közfoglalkoztatás mediánja nagyjából fél év, addig a sereghajtó térségekben ez a mutató több mint 2,5 év (Szabó, 2020). Ugyanakkor, ahogyan arra Csoba Judit is felhívja a figyelmet, a közfoglalkoztatásban való tartós bennmaradás elmélyíti a szegénységet és növeli a deprivációt (Csoba, 2020).

Összefoglalóan elmondható, hogy a liberális jóléti modell elemeit követve 2008 után a tartósan munkanélküliek ellátásában a hangsúly az aktív korúak támogatásáról a közfoglalkoztatásra helyeződött át. Ez azonban ellentétes a minimális ellátás elvével, hiszen az a minden embert megillető emberi méltósághoz való jogból fakad, így teljesülése nem köthető munkavégzéshez. Emellett a közfoglalkoztatás létszámkerete nem képes befogadni minden rászorulót, ezért korlátolt azoknak a személyeknek a köre, akik az emelkedő összegű közfoglalkoztatotti bérben részesülhetnek. Azonban még a közfoglalkoztatotti bérben részesülő személyek esetében sem érvényesül a minimális ellátás elve maradéktalanul, hiszen a közfoglalkoztatás egyrészt pusztán ideiglenes megoldásként szolgál, másrészt pedig a bér évről évre távolodik a munkaerőpiacon tapasztalt keresetektől, értéke pedig tartósan alulmúlja a létminimumot.

5.4. Változások 2022-ben

A Szoc.tv. legújabb módosítása 2022. december 3. napján került elfogadásra, majd 2023. január 1. napjától lép hatályba. A módosítással két, jelen tanulmány szempontjából fontos újítás is bevezetésre került:

Egyrészt a szociális gondoskodásra kötelezettek személyében hoz változást, deklarálva, hogy az állam felelőssége az egyének szociális biztonságáért csupán szubszidiárius. A Szoc.tv. 2. §-a 2023 januárjától előírja, hogy az egyén szociális biztonságáért önmaga felelős. Azokról, akik ezt önhibájukon kívül nem tudják megteremteni, a rászoruló hozzátartozói kötelesek gondoskodni. Amennyiben sem az egyén, sem hozzátartozói a szociális biztonságot fenntartani nem tudják, azt a települési önkormányzatnak kell biztosítania. Az állam kötelezettsége a szociális biztonság megteremtésére a törvénymódosítás szerint csak mindezt követően keletkezik, azaz az állam negyedik a gondoskodás sorában az egyén, a hozzátartozók és a települési

⁴⁸ a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 2. § (2) bek.

⁴⁹ 247/2022. (VII. 11.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási jogviszony veszélyhelyzet alatti időtartamáról 1. §

önkormányzat mögött. Megjegyzendő, hogy a törvény nem veszi figyelembe, hogy a helyi önkormányzatok az állam részének tekinthetők: a közigazgatás egyik alrendszerét képezik, az államigazgatástól elkülönülten. Így a törvénymódosítás dogmatikailag nem tekinthető kifogásalannak. (A törvényjavaslatban emellett eredetileg az állam előtt szerepeltek az „állami támogatásban részesülő karitatív szervezetek” is, amely fogalom a magyar jogrendszerben gyakorlatilag nem ismert, de ezen intézmények végül kikerültek az elfogadott módosításban.)

A Szoc.tv. és az Alaptörvény, mint ahogyan azt korábban bemutattam, már ezelőtt is tartalmazta az egyén, a család és a helyi közösségek felelősségét a szociális biztonság megteremtésében (Tausz, 2010). Azonban a módosítás világossá teszi az ezen szereplők közötti „munkamegosztást” azzal, hogy lehetőséget teremt az államnak arra, hogy az előbb felsoroltak vállára súlyosabb terheket helyezzen, saját tevékenységét pedig minimálisra szorítsa vissza. Azt, hogy mindez milyen szervezeti átrendeződéseket eredményez a szociális ellátórendszeren belül, még nem lehet előre megjósolni, azonban az állam szociális szférából való kivonulásának már a lehetősége is igen aggasztó, különösen annak tudatában, hogy 2022-ben gazdasági válság van kibontakozóban Magyarországon. Ezen módosítás egyértelműen a dolgozat elején bemutatott liberális jóléti modell elemeit erősíti a magyar ellátórendszerben az önsegély elvének hangsúlyozásával és az állami szerepvállalás csökkentésével, ami beleillik az Alaptörvénnyel meghatározott, de már annak elfogadása előtt elkezdődő tendenciákba.

A törvénymódosítással emellett bevezetésre került a „szociális vetítési alap”, ami az öregeségi nyugdíjminimum legkisebb értékét hivatott felváltani a különböző szociális juttatásokra való jogosultság és a támogatások mértékének meghatározásánál. A szóhasználat azonban nem pusztán technikai, jogszabályszovegezési kérdés. A törvénymódosítás ugyanis valójában új jogintézményt hozott létre, hiszen „szociális vetítési alapot” a magyar jogrendszer korábban nem ismert. A szociális vetítési alap részletes szabályozását, így pl. összegét, számítási módját a törvénymódosítás nem tartalmazza. Bár a közbeszédben és a törvénymódosítás országgyűlési vitáján is szerepelt, hogy a szociális vetítési alap összege meg fog egyezni a nyugdíjminimumával, az mindenesetre aggodalomra ad okot, hogy a több százezer embert érintő ellátások alapjának szabályozási háttere nem lett megteremtve. Mindemellett a szociális vetítési alap és a nyugdíjminimum elkülönítésével a jogalkotó megteremtette annak lehetőségét, hogy a nyugdíjak összege anélkül kerüljön emelésre, hogy az érintené a rászorultsági alapú pénzbeli ellátások nagyságát. Mindez még inkább töredezetté teszi a szociális ellátások szabályozását.

Összességében a törvénymódosítás illeszkedik a 2010-es évek eleje óta tartó trendbe, miszerint az állam gondoskodása csökken a szociális ellátórendszer egyes területein. Ennek betudható volt a munkaalapú társadalom kiépítésére törekvés, az aktív korúak ellátásának

csökkentése, amely mind egy irányba mutat: a liberális jóléti modell hazai meghonosítására, melyben az állam csupán reziduális szerepet vállal a szociális biztonság megteremtésében.

6. A minimális ellátás elve a statisztikák tükrében

A minimális ellátás elvével kapcsolatban a legnehezebb kérdés az, hogy mit tekintünk minimális ellátásnak, hogyan lehet ezen elvárást számszerűsíteni. Bár az emberi méltóság fenntartását tulajdonképpen lehetetlen forintra váltani, fontos, hogy a minimális ellátás elvének ezen tulajdonságából nem következik, hogy a kötelezettség annak biztosítására nem áll fenn. A jogrendszer más területein is találkozunk hasonló problematikával (pl. bűncselekmények büntetési tételének meghatározása), ami azonban nem eredményezi a jogszabályok normatív tartalmának kikényszeríthetetlenségét (Juhász, 1997). Az elégséges életszínvonal definiálására több mutató is létrejött, ezek áttekintésével fogom értékelni, hogy a magyar szociális ellátórendszer mennyiben felel meg a minimális ellátás elvének.

A szegénységnek nincsen egyértelmű definíciója, mivel ezt a fogalmat alapvetően a társadalmi percepció tölti meg tartalommal. Így a szegénységet nem mérjük, hanem definiáljuk a különböző szegénységmutatókkal (Krémer, 2014). A szegénységet meg lehet határozni jövedelem vagy életkörülmények alapján, valamint ismertek objektív és szubjektív, abszolút és relatív szegénységmutatók (Bruder, 2014). A probléma összetettségét mutatja, hogy a küszöbök meghatározásakor használt metódusok is igen széles skálán mozognak. Ennek körében megkülönböztethetjük a fókuszcsoporthoz tartozó felméréseket, a reprezentatív közvélemény-kutatásokat és a szakértők által összeállított, normatív meghatározásokat (Deeming, 2017). Fontos, hogy egy-egy mutató esetében nem kizárólag egyik vagy másik technika kerül felhasználásra, hanem ezek általában egyvelegéből és különböző súlyozásából nyerjük az információkat.

A minimális ellátás elvének meghatározása során két különböző értéket fogok bemutatni: a létminimumot, valamint a szegénységi küszöböt.

6.1. A létminimum

A létminimum számítása hazánkban egészen 1924-ig nyúlik vissza (KSH, 2015), a KSH azonban 2014 után felhagyott annak kiszámításával, így az ezt követő évekre vonatkozó értékeket a Policy Agenda azonos módszertanon alapuló számításaiból nyertem.

A létminimum „olyan értékösszeg, amely a szükségletek minimális, társadalmilag még éppen elfogadható szintjét számszerűsíti” (KSH, 2015:2), ezért könnyű párhuzamot vonni közöttük és a minimális ellátás elve között. A létminimum számítását az élelmiszerfogyasztás

normatív, azaz szakértők által felállított sztenderdjei alapján végzik, majd ehhez hozzászámolják az egyéb fogyasztási tételeket. Ezen értéket ezután a háztartásokban élők fogyasztási egységeivel súlyozzák (KSH, 2015). Ebből is látszik, hogy a létminimum valójában háztartásonként és családtípusonként eltér, az általam a 4. ábrán megjelenített, átlagolt összeg így leegyszerűsíti a kérdéskört.

A KSH módszertanát a 1990-es években alakította ki, azt 2014-ben már nem tartotta korszerűnek, hiszen azóta nagyban változott a háztartások fogyasztási szerkezete (KSH, 2015), így az általam közölt adatokat ebből a szempontból is fenntartásokkal kell kezelni.

6.2. A relatív jövedelmi szegénység – a szegénységi küszöb

A társadalom jövedelmi viszonyait érzékeltetni hivatott mutató a relatív jövedelmi szegénység is, melynek kiszámolása az OECD-ben megállapított feltételekkel történik (Szatmári, 2021).

A relatív jövedelmi szegénység megállapításához összeadásra kerülnek a háztartásban élők jövedelmei, majd ezen összeget az OECD súlyszámokkal osztva megkapjuk az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmet. A háztartások egy fogyasztási egységre eső jövedelmeit sorba rendezve megállapítható a mediánjövedelem. A szegénységi küszöb nemzetközileg ennek a mediánjövedelemnek a 60%-a, azaz az a háztartás számít szegénynek, amelyben az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem kevesebb, mint az országos medián 60%-a. (Szatmári, 2021).

Tekintettel arra, hogy a relatív jövedelmi szegénység számítása egyező módszertannal történik az OECD országokban, az érték alapot adhatna a nemzetközi összehasonlításra. A szegénységi küszöböt azonban számos kritika éri amiatt, hogy a mediánjövedelem minden országban különböző vásárlóerőt képvisel, valamint hogy a 60%-os küszöb szakmai indokokkal alá nem támasztott, önkényes határvonal (Szatmári, 2021).

6.3. A szegénységmutatók és a szociális ellátások viszonya

Fontos kijelenteni, hogy a szegénységmutatók és a rászorultsági jellegű pénzbeli ellátások nem alkalmasak arra, hogy azokat számszerűen összevessük. Egyrészt több ellátás, így például az ápolási díj vagy a gyermekek otthongondozási díja sem követeli meg, hogy az ellátott háztartásában az egy főre vagy fogyasztási egységre eső jövedelem egy bizonyos színvonal alá süllyedjen, így ezen ellátások körében pusztán az ellátásra való jogosultságból nem lehet arra következtetni, hogy a háztartás bevételeit egyedül ez az ellátás alapozza meg. Emellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy az előbbieken ismertetett mutatók fogyasztási egységekkel

számolnak, míg a szociális ellátások esetében nem tudjuk felmérni azt, hogy egyetlen ellátás hány háztartásban élő között oszlik meg, így arra sem következtethetünk, hogy azt hány fogyasztási egységgel lenne szükséges elosztani ahhoz, hogy összehasonlíthatóvá váljon a szegénységi mutatókkal. Így, bár a rászorultsági alapú szociális ellátásban részesülők esetében az ellátások összege nagyságrendileg meghatározza az azáltal biztosított életszínvonalat, hiszen az az ellátott elsődleges bevételi forrásául szolgál, számszerűen mégsem viszonyíthatjuk a szegénységmutatókhoz.

Tekintettel azonban arra, hogy az aktív korúak ellátására és az időskorúak járulékára jogosító jövedelmi küszöböt fogyasztási egységre, valamint személyekre osztva határozza meg a Szoc.tv., ezeket a küszöböket a 4. ábra alapján össze lehet vetni az általam bemutatott szegénységmutatókkal.

A 4. ábra alapján megállapítható, hogy 2010-hez képest csökkent a létminimum alatt élők száma, hiszen az 5. jövedelmi tized egy főre eső nettó havi jövedelme 2018 óta meghaladja a létminimumot. Ettől eltekintve ugyanakkor továbbra is a népesség jelentős része kényszerül a létminimum alatti jövedelemből megélni, akiket a szociális ellátórendszer rászorultsági alapú támogatásai alapvetően nem targetálnak.

Fontos visszautalni az előző fejezetben bemutatott, aktív korúak ellátásának és az időskorúak járadékának igénybevételéhez szükséges jövedelmi küszöbre. Előbbi ellátás küszöbje már 2010-ben is 25.650,- Ft volt, ez az érték máig sem változott, míg utóbbi ellátás küszöbje 2018 óta követi a nyugdíjemeléseket. A 4. ábra értékeit figyelembe véve érzékelhető, hogy ezen jövedelemhatár miatt a társadalom egyre kisebb szelete részesül támogatásban, miközben a diagramon látható, hogy a küszöbök és a létminimum között továbbra is jelentős létszámú társadalmi csoport helyezkedik el. Emellett megjegyzendő, hogy a pénzbeli szociális ellátásokat munkanélküliek vehetik igénybe, így azok, akik munkahellyel rendelkeznek, háztartásuk egy főre jutó jövedelme azonban mégis a létminimum alatt van, nem részesülnek az állam rászorultsági alapú pénzügyi támogatásaiban (Szatmári, 2021).

Az önmagában nem jelent problémát a minimális ellátás elve szempontjából, hogy a rászorultsági alapú szociális ellátások összege nem haladja meg az egyes szegénységmutatókat, és nem csak a korábbiakban részletezett számítási eltérések miatt. Nem magától értetődő ugyanis, hogy az emberi méltóság megőrzéséhez szükséges életszínvonal egyezik a szegénységmutatók által meghatározottal; mérlegelés tárgya lehet, hogy a létminimum számítási elemei szükségesek és elégségesek-e ennek az életszínvonalnak a fenntartásához, valamint figyelembe lehet venni a rászorultaknak járó egyéb juttatásokat (pl. közgyógyellátás, étkeztetés) is. A minimális ellátás elvét tehát nem az ellátások számszerűen alacsony volta sérti, hanem az, hogy

annak meghatározása során nem kerül mérlegelésre az ellátás által biztosított tényleges életszínvonal.

7. Összegzés

A korábbiakban bemutatottakból kitűnik, hogy a rászorultsági ellátások különböző időszakokban meghozott, egymástól független intézkedések halmazát képezik (Belcsák, 2015), az egységes koncepció hiánya pedig nagyban gátolja a minimális ellátás elvének érvényesülését. Az elv szempontjából problémát jelent az ellátások összegének ad-hoc jellegű emelése, a szociális ellátások elsődlegesen nemzetgazdasági szempontú értékelése, valamint a támogatások jogosulti körével és színvonalával kapcsolatos, indokolatlan különbségek. Kifejezetten ellentétes a minimális ellátás elvével a foglalkoztatást helyettesítő támogatás csökkenése és ezzel egy időben a közfoglalkoztatás jelentőségének növekedése. Így ugyanis a minimális ellátásban részesülés nem a mindenkit megillető emberi méltósághoz való jogból fakad, hanem a munka-alapú társadalom által felállított érdemességi tesztnek való megfeleléstől függ.

A minimális ellátás leképeződését jelentő statisztikai mutatók elemzéséből ugyanakkor látszik, hogy a szociális ellátórendszer visszaszorulásával egyidejűleg is nő az életszínvonal, és egyre kevesebb ember szorul a létminimum vagy a szegénységi küszöb alá. Ez azonban feltételezhetően nem az állami gondoskodásnak, hanem egyéb gazdasági folyamatoknak köszönhető, amelyek vizsgálata szétfeszítené jelen tanulmány kereteit, annyi azonban megállapítható, hogy a szociális ellátások színvonala évről évre távolodik a létfenntartáshoz szükséges határtól.

A szociális ellátások meghatározásában a jogalkotó igen nagy mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és a minimális ellátás elvének érvényesülését rendkívül nehéz átfogó javaslatokkal biztosítani a rengeteg különböző igényű társadalmi csoport esetében. Mindezt a *de lege ferenda* javaslatok mérsékelt jelentőséggel bírnak, azonban két lehetséges irányvonal mégis beazonosítható:

1. Egy új, egységes és átfogó szabályozás megalkotása elősegítené a minimális ellátás elvének univerzális érvényesülését. Az ellátási formák egyidejű újragondolására, a jogosultsághoz szükséges jövedelmi szint azonos alapra helyezésére, az ellátások összegének konzisztens, gazdasági, szociológiai alapokon nyugvó és transzparens meghatározására, valamint indexelésük biztosítására lenne szükség. Ezen idealisztikus szabályozás garantálná egy hézagmentes, stabil és kiszámítható szociális ellátórendszer létrejöttét, amely igazodik az ellátotti csoportok igényeihez és biztosítja a rászorulóknak emberi méltóságának megtartását. Egy ilyen rendszer megalkotásához példát nyújthat a

tanulmány 2.3.1. alfejezetében bemutatott német ellátás, hiszen annak módszertana épít az előzőekben felsorolt szempontokra.

2. Az előző javaslat konkretizált ellátási formájaként szolgálhatna a garantált minimumjövedelem intézményesítése. Ennek gondolata már a 2011-es Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban megjelent, bár csak minimális, tizenkétezer forintos összegben. A garantált minimumjövedelem keretében az állam az előző pontban leírt szempontok figyelembevételével meghatároz egy megélhetési minimumot, majd az annál alacsonyabb jövedelmű személyek bevételeit kiegészíti erre a minimumra, bármilyen más feltétel (pl. együttműködési kötelezettség, munkateszt) meghatározása nélkül. Ezen támogatás nem zárja ki természetesen azt, hogy magasabb összegű ellátásban részesüljenek azok, akik az együttműködési feltételeket teljesítik (Darvas et. al. 2013). Bár ez a megoldás jelentős adminisztrációs teherrel járna, hiszen minden rászoruló egyéni elbírálás alapján jutna hozzá a személyre szabott ellátáshoz, a garantált minimumjövedelem mégis célzottabban segítené a rászorulókat, mint a feltétel nélküli alapjövedelem koncepciója, ugyanis a garantált minimumjövedelem kizárólag az arra rászorulókat targetálja.

A dolgozat eredményeiből megállapítható, hogy a minimális ellátás elvének jelentősége a magyar szociális jogban 2010 óta folyamatosan csökken. Eközben a korábbi, bismarcki jellegű ellátórendszer helyét átveszi egy angolszász alapokon nyugvó, liberális berendezkedés, melyben az állam a végletekig hangsúlyozza az egyén felelősségét saját megélhetésének biztosításában, miközben a szociális biztonság megteremtését korlátlanul alárendeli a nemzetgazdasági érdekeknek.

8. Felhasznált irodalom

8.1 Magyar nyelvű szakirodalom

- Balogh K., Czibere I., Kovách I., Nemes-Zámbó G. (2020) Redisztribúció és társadalmi integráció. In: Kovách I. szerk., Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Argumentum Kiadó. pp. 83-134. [Balogh et. al. 2020]
- Belcsák P. (2015) A szociális igazgatás anomáliái, avagy önarckép a helyi szintű segélyezési rendszerről. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2015/2. pp. 161-174. [Belcsák, 2015]

- Bódi F. (2016) A szociális ellátórendszer kifejlődése Magyarországon, történeti háttér, nemzeti sajátosságok. In: Bódi F., Fábíán G. Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. pp. 21-38. [Bódi, 2016]
- Bordás M. (2019) A liberális demokrácia felemelkedése és bukása Magyarországon 2. rész. *JURA*, 2019/1. pp. 11-27. [Bordás, 2019]
- Bruder E. (2014) Kik a szegények Európában? A szegénység mérésének alternatívája. *Területi Statisztika*, 2014/2. pp. 152-171. [Bruder, 2014]
- Csaba I., Tóth I. Gy. (1999) A jóléti állam politikai gazdaságtana. Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium. [Csaba – Tóth, 1999]
- Csoba J. (2010) A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. *Esély*, 2010/1. pp. 5-24. [Csoba, 2010a]
- Csoba J. (2010) A tisztességes munka - A teljesfoglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája?. Budapest, L'Harmattan. [Csoba, 2010b]
- Csoba J. (2020) Gazdasági és társadalmi integrációs modellek perifériális térségekben. *Szociológiai Szemle*, 2020/1. pp. 21-43. [Csoba, 2020]
- Csoba J. (2010) „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 2010/1. pp. 26-50. [Csoba, 2010c]
- Darvas Á., Farkas Zs., Győri P., Kósa E., Mózer P., Zolnay J. (2013) A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 2013/6. pp. 1-137. [Darvas et. al. 2013]
- Enyedi K. (2019) Egy alkotmánybírói határozat margójára – avagy ki védi meg az egykori rokkantsági nyugdíjasokat? *Fundamentum*, 2019/1-2. pp. 82-94. [Enyedi, 2019]
- Ferge Zsuzsa (1999) Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. In: Magyar Tudományos Akadémia: A piacgazdaságra való áttérés és a társadalmi változások összefüggései, Budapest, pp. 3-23. [Ferge, 1999]
- Ferge Zsuzsa (2017) Magyar társadalom- és szociálpolitika. 1990-2015. Budapest, Osiris Kiadó [Ferge, 2017]
- Gerő M., Vigvári A. (2019) Közfoglalkoztatás, redistribúció és helyi hatalom. *Esély*, 2019/2. pp. 1-30. [Gerő – Vigvári, 2019]
- Gyulavári T., Krémer B. (2006) Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere? *Esély*, 2006/2. pp. 29-48. [Gyulavári – Krémer, 2006]
- Hoffman I. (2011) A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében, *Esély*, 2011/6. pp. 35-63. [Hoffman, 2011]

- Hoffman I. (2016) Az önkormányzati segélyezési rendszer változásai Magyarországon - különös tekintettel a 2015-ös reformokra. *Közjogi Szemle*, 2016/3. pp. 19-26. [Hoffman, 2016]
- Hoffman I. (2018) Szociális jog és az alaptörvény. Az államcél és annak teljesülése. *Közjogi Szemle*, 2018/3. pp. 20-28. [Hoffman, 2018]
- Illéssy M., Huszár Á., Csizmadia P. (2020) Rugalmasság biztonság nélkül. In: Kovách I. szerk., Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Argumentum Kiadó. pp. 233-265. [Illéssy et. al. 2020]
- Juhász G. (1995) A szociális biztonsághoz való jog újraszabályozása elé, *Esély*, 1995/3. pp. 3-25. [Juhász, 1995]
- Juhász G. (2012) A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 2012/1. pp. 35-49. [Juhász, 2012]
- Juhász G. (2015) Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 2015/1. pp. 3-31. [Juhász, 2015]
- Juhász G. (1996) Az alkotmányeszmé mostohagyermeké: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély*, 1996/3. pp. 29–47. [Juhász, 1996]
- Juhász G. (2009) Gazdasági globalizáció, a jóléti államok modernizációja és a szociális jogok alkotmányos védelme. *Állam- és Jogtudomány*, 2009/3. pp. 307-327. [Juhász, 2009]
- Juhász G. (1997) Vannak-e szociális jogaink? *Világosság*, 1997/1-6., pp. 61-69. [Juhász, 1997]
- Kozma J., Csoba J., Czibere I. (2004) Helyi társadalmak, kirekesztettség és szociális ellátások. Debrecen, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadója. [Kozma et. al. 2004]
- Krémer B. (2009) Bevezetés a szociálpolitikába, Budapest, Napvilág Kiadó. [Krémer, 2009]
- Krémer B. (2014) Hozzászólás Bruder Emese *Kik a szegények Európában? A szegénység mérésének alternatívája* c. írásához. *Területi Statisztika*, 2014/2. pp. 172-174. [Krémer, 2014]
- Kun A. (2020) A munkához való jog. *IJOTEN/Alkotmányjog*, 122. szócikk [Kun, 2020]
- Klicsu L. (2010) Az emberi méltóság a német AB egyes döntéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. pp. 127-133. [Klicsu, 2010]

- KSH: Létminimum, 2014. *Statisztikai tükrök*, 2015/46. pp. 1-7. [KSH, 2015]
- KSH: A létminimum-számítás megújítása. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal Műhelytanulmányok 9. [KSH, 2015]
- Mélypataki G. (2020) A szociális törvény sajátos matematikája - a rászorultság vizsgálata a pénzbeli és a természetbeni ellátások esetében. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/5. pp. 216-222. [Mélypataki, 2020]
- Merényi M. (2015) Munkaalapú társadalom? - egy félperifériás szimbolizáció poszt-marxista olvasata. MA szakdolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet [Merényi, 2015]
- Molnár László (é. n.) A gazdasági stabilizációs törvénycsomag (Bokros csomag) társadalmi modellje és következményei (1995–1996). Elérhető: www.inco.hu/inco4/global/cikk2h.htm (Letöltés ideje: 2022. 11. 29.)
- Mózer P., Tausz K., Varga A. (2015) A segélyezési rendszer változásai. *Esély*, 2015/3. pp. 43-66. [Mózer et. al. 2015]
- Mózer P. (2016) Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben. In: Tátrai A., Farkas Zs., Mózer P., Gábos A., Szívós P. szerk., Szociálpolitikai monitoring tanulmányok, Budapest, TÁRKI. pp. 87-107. [Mózer, 2016]
- Oláh J. (2014) Közfoglalkoztatás, mint a munkanélküliség csökkentésére alkalmas egységes rendszer bemutatása. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 2014/1-2. pp. 116-130. [Oláh, 2014]
- Pálné Kovács I. (2019) A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. [Pálné, 2019]
- Rab H. (2008) A szociális jogok alkotmányjogi megközelítése a hazai és nemzetközi környezetben. *Debreceni Jogi Műhely*, 2008/4. pp. 12-22. [Rab, 2008]
- Sonnevend P. (2000) Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem. In: Halmai Gábor szerk., A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíraskodás első kilenc éve. Budapest, INDOK. pp. 354-379. [Sonnevend, 2000]
- Szabó L. T. (2022) A közfoglalkoztatottak jellemzői. Budapest, MNB Tanulmányok 145. [Szabó, 2022]
- Szatmári A. (2021) A feltétel nélküli alapjövedelem bevezetésének alapjogi és közigazgatási jogi feltételrendszere. doktori értekezés, Budapest [Szatmári, 2021]
- Szatmári A (2018) Ki a rászoruló? *Jogi tanulmányok*, 2018/1. pp. 318-330. [Szatmári, 2018]

- Tausz K. (2006) A jóléti állam Európában és Magyarországon. In: Vizi E. Sz., Teplán I., Szentpéteri J. szerk., Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez. Budapest, Akaprint Kft, pp. 149-158. [Tausz, 2006]
- Tausz K. (2008) Segélyezés Abszurdisztánban. Budapest [Tausz, 2008]
- Tausz K. (2010) Segélyezés Magyarországon. In: A szociális segélyezés szerepe a segélyezettek életminőségének alakulásában. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, pp. 32-65. [Tausz, 2010]
- Téglási A. (2016) A megélhetési minimumhoz való jog a német AB 2010. évi Hartz IV döntésében. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/5. pp. 265-278. [Téglási, 2016]
- Téglási A. (2008) A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére. Budapest, Dialog Campus. [Téglási, 2019]
- Tomka B. (2008) A jóléti állam Európában és Magyarországon, Budapest, Corvina Tudástár. [Tomka, 2008]

8.2. Idegennyelvű szakirodalom

- Arcanjo M. (2006) Ideal (and Real) Types of Welfare State. working paper 2006/06, Lisbon, Department of Economics, Technical University of Lisbon [Arcanjo, 2006]
- Arts W., Gelissen J. (2002) Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 2002, Vol. 12 Issue 2., pp. 137–158.
- Bittner C. (2011) Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court’s Judgment of 9 February 2010. *German Law Journal*, Vol. 12 Issue 11. pp. 1941 – 1960. [Bittner, 2011]
- Deeming C. (2017) Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological Issues and Policy Debates. *Social Policy & Society* Vol. 16 Issue 1. pp. 33–48. [Demming, 2017]
- Hoffman I., Szatmári A. (2019) The Transformation of the Municipal Social Benefit System in Hungary in the Last Decade, *Lex Localis – Journal of Local Self Governments*, Vol. 17 Issue 3. pp. 535 – 559. [Hoffman – Szatmári, 2019]
- Martínez F. J. (2008) Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, Issue 2. pp. 67-100. [Franzoni, 2008]

- Leitjen I. (2019) The German Right to an Existenzminimum, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection. *German Law Journal*, Vol. 16 Issue 1. pp. 23-48. [Leitjen, 2019]
- Miller A. R. (2014) Germany vs. Europe: The Principle of Democracy in German Constitutional Law and the Troubled Future of European Integration. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 54 Issue 3. pp. 579-614. [Miller, 2014]
- Park C., Jung D. (2007) The Asian Welfare Regimes Revisited: The Preliminary Typologies Based on Welfare Legislation and Expenditure [Park – Dongchul, 2007]
- Powell M., Yörük E., Bargu A. (2019) Thirty years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A review of reviews, John Wiley & Sons Ltd, [Powell – Yörük – Baku, 2019]

8.3. Alkotmánybíróági döntések

- 32/1991. (VI. 6.) AB határozat
- 26/1993. (IV. 29.) AB határozat
- 56/1995. (IX. 15.) AB határozat
- 42/2000. (XI. 8.) AB határozat
- 37/2011. (V. 10.) AB határozat
- 40/2012. (XII. 6.) AB határozat
- 23/2013. (IX. 25.) AB határozat
- 27/2013. (X. 9.) AB határozat
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat
- BVerfGE 125, 175 - Hartz IV

8.4. Jogforrások, törvényjavaslatok, programok

- 1949. évi Alkotmány
- Alaptörvény
- Grundgesetz
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1997. évi LXXXIV. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról
- 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról

- 2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről
- 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról
- 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól
- 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról
- 703/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról
- 247/2022. (VII. 11.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási jogviszony veszélyhelyzet alatti időtartamáról
- Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló T/1620. számú törvényjavaslat
- Magyarország Kormánya: A következő lépés. Széll Kálmán Terv 2.0, 2012.
- Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió, 2011-2020.

8.5. Statisztikai források

- KSH 5.1.1.3. Szegénységi küszöb egyes háztartástípusok szerint https://www.ksh.hu/stadat_files/ele/hu/ele0003.html utolsó letöltés dátuma: 2022. 11. 01.
- KSH 14.1.1.5. Egy főre jutó bruttó és nettó jövedelem jövedelmi tizedek szerint [forint/fő/év] https://www.ksh.hu/stadat_files/jov/hu/jov0005.html utolsó letöltés dátuma: 2022. 11. 01.
- KSH 20.1.1.51. Közfoglalkoztatottak létszáma, átlagkeresete https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0051.html utolsó letöltés dátuma: 2022. 11. 01.
- KSH 20.1.1.69. Minimálbér, közfoglalkoztatotti bérminimum, garantált bérminimum https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0069.html utolsó letöltés dátuma: 2022. 12. 20.
- KSH 25.1.1.21. Rendszeres szociális támogatások https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0021.html utolsó letöltés dátuma: 2022. 11. 01.
- Policy Agenda: Létminimum és társadalmi minimum 2019-ben Magyarországon (előzetes adatok) 2020.

- Policy Agenda: Létfminimum és társadalmi minimum 2018-ban (előzetes adatok) <https://policyagenda.hu/elemzesek/tarsadalom/2019/letminimum-es-tarsadalmi-minimum-2018-ban-elozetes-adatok/#.Y2FF3a9Ki3A> utolsó letöltés dátuma: 2022. 11. 01.
- Policy Agenda: Létfminimum és társadalmi minimum 2017-ben <https://policyagenda.hu/elemzesek/2018/letminimum-es-tarsadalmi-minimum-2017-ben/#.Y2FGb69Ki3A> utolsó letöltés dátuma: 2022. 11. 01.
- Policy Agenda: Létfminimum 2016 <https://policyagenda.hu/elemzesek/2017/letminimum-2016/#.Y2FGq9Ki3A> 2022. 11. 01.
- Policy Agenda: LÉTFMINIMUM: 2015 <https://policyagenda.hu/elemzesek/2016/letminimum-2015/#.Y2FG2a9Ki3A> 2022. 11. 01.

8.6. Mellékletek

Ellátás elnevezése	Jogosultságot megalapozó feltételek meghatározása	Támogatás mértéke	Jogosultak
Munkanélküliek jövedelem pótló támogatása	Szoc.tv-ben meghatározva	Szoc.tv-ben meghatározva	Munkanélküliek, ha munkanélküli járadékra jogosultak voltak
Lakásfenntartási támogatás	Helyi önkormányzat döntése	Helyi önkormányzat döntése	Magas lakásfenntartási költségekkel rendelkezők
Ápolási díj	Szoc.tv-ben meghatározva	Helyi önkormányzat döntése	Hozzá tartozót tartósan otthon ápolók
Átmeneti segély	Helyi önkormányzat döntése	Helyi önkormányzat döntése	Rendkívüli élethelyzet vagy időszakos létfenntartási gond miatt rászoruló
Temetési segély	Szoc.tv-ben meghatározva	Szoc.tv-ben meghatározva	Hozzá tartozójukat eltemető rászoruló

1. táblázat, a Szoc.tv. pénzübeli ellátásai 1993-ban, saját szerkesztés

1993	1997	1998	2000	2009	2011	2012	2014	2015	2018	2019-
Gyermeknevelési tám.		Gyvt-ben szabályozva								
Munkanélküliek jövedelempótló tám.										
Ápolási díj							Kiemelt, emelt, méltányossági ápolási díj			
Lakásfenntartási támogatás								Települési támogatás		
Átmeneti segély						Önkormányzati segély				
Temetési segély										
	Rendszeres szociális segély (rszs.)			Aktív korúak ellátása: rendelkezésre állási támogatás + rszs.	Bérpótló jutatás + rszs.	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás + rszs.		Foglalkozást helyettesítő támogatás + egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás		
		Időskorúak járadéka								
									Tartós ápolást végzők időskori támogatása	
										Gyermekek otthongondozási díja

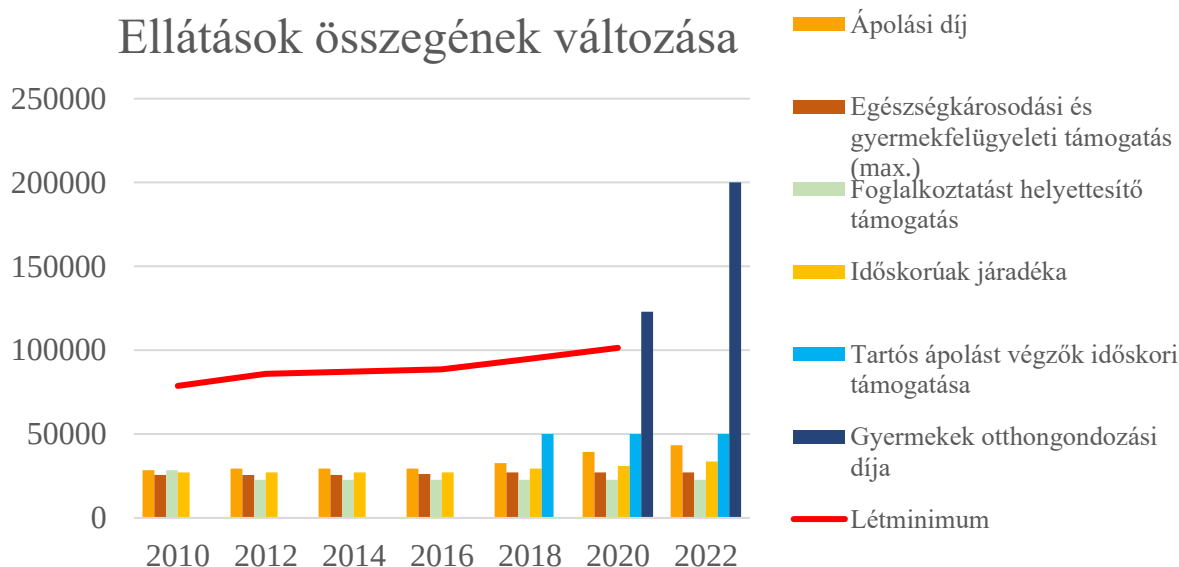
2. táblázat, A Szoc.tv. rászorultsági alapú pénzbeli ellátásainak változása, saját szerkesztés

Ellátás neve	Számításba vett személyek	Osztószám	Jövedelmi határ 2022-ben
Időskorúak járadéka	Nyugdíjkorhatárt betöltött személy és házastársa	Egy főre jutó	28.505,- Ft
	Nyugdíjkorhatárt betöltött, 75. évesnél fiatalabb egyedülálló		33.525,- Ft
	75. életévét betöltött egyedülálló		45.225,- Ft
Aktív korúak ellátása	Családonként	Egy fogyasztási egységre jutó	25.650,- Ft

3. táblázat, Jogosultságteremtő jövedelemszintek a Szoc.tv-ben, saját szerkesztés

Ellátás neve	Ellátás összegének meghatározása	Hivatkozott alapösszeg		Ellátás összege 2022-ben
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Szoc.tv-ben	Nyugdíjminimum (szociális vetítési alap)		22.800,- Ft
Egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás	Szoc.tv-ben	Nyugdíjminimum (szociális vetítési alap)		27.075,- Ft
Időskorúak járadéka	Szoc.tv-ben, de Kormányrendeletben ⁵⁰ meghatározott korrekcióval	Nyugdíjminimum (szociális vetítési alap)	Nyugdíjkorhatárt betöltött, házas/élettársával együtt élő	28.505,- Ft
			Nyugdíjkorhatárt betöltött, de max. 75 éves, egyedülálló	33.525,- Ft
			75. életévét betöltött, egyedülálló	45.255,- Ft
Ápolási díj	Költségvetésben meghatározott összeg Szoc.tv-ben rögzített százaléka	-	Ápolási díj	43.405,- Ft
			Kiemelt ápolási díj	78.129,- Ft
			Emelt összegű ápolási díj	65.108,- Ft
Tartós ápolást végzők időskori támogatása	Szoc.tv-ben	-		50.000,- Ft
Gyermekek otthon-gondozási díja	Költségvetésben	Kötelező legkisebb munkabér		br. 200.000,- Ft

4. táblázat: a Szoc.tv-ben meghatározott ellátások számítási alapja és összege, saját szerkesztés

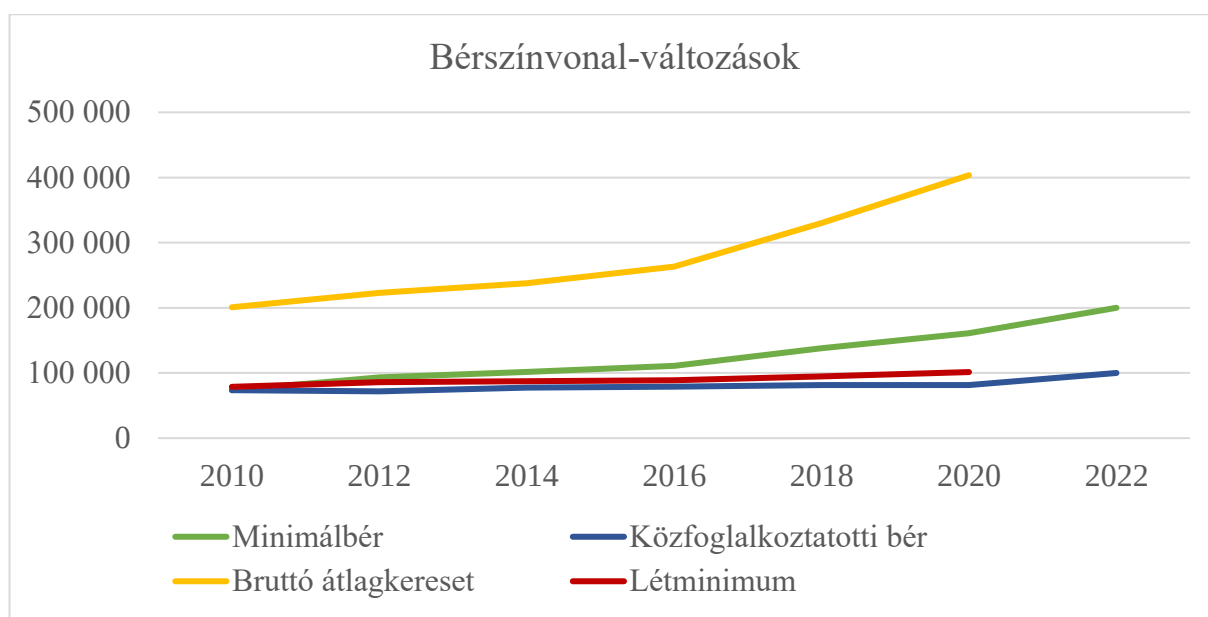


1. ábra, az ellátások összegének változásai, saját szerk. forrás: KSH, Policy Agenda

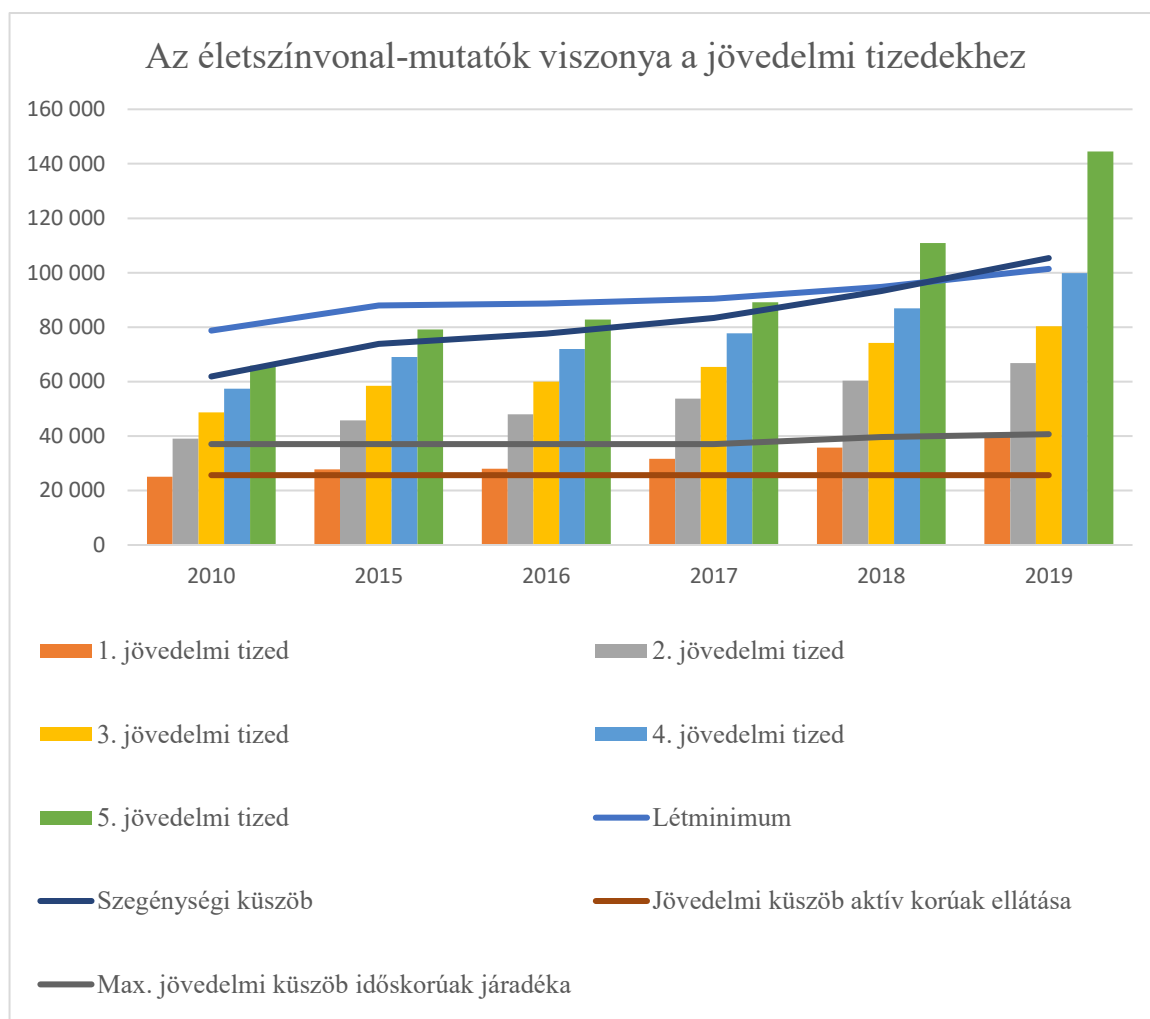
⁵⁰ a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 14. § (5) bek.



2. ábra, Közfoglalkoztatottak és foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők átlagos havi száma, saját szerk., forrás: Belügyminisztérium



3. ábra, A különböző jövedelmek változása, saját szerk. forrás: KSH



4. ábra, Az életszínvonal mutatók és a jövedelmi tizedek közötti kapcsolat, saját szerkesztés, forrás: KSH, Policy Agenda