

Nemes Anna Zsófia¹: A minimális ellátás elvének tartalma és érvényesülése a szociális rendszerben[1] (KJSZ, 2023/2., 70-76. o.)

1. Bevezető

A szociális biztonsághoz való jog gyakorlati megvalósulása központi kérdés minden 21. századi jóléti állam társadalmában, az azonban, hogy az állam ez irányú kötelezettsége meddig terjed és milyen tartalommal bír, még 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 megőrizzék. Ezen követelményt a szakirodalom többféleképpen (megélhetési minimumhoz való jog,[2] létminimumhoz való jog,[3] minimális ellátás elve[4]) jelöli, dolgozatomban elsődlegesen, de nem kizárólagosan a "minimális ellátás elve" megnevezést fogom használni arra tekintettel, hogy ahogyan azt a későbbiekben bemutatom, ezen elvet jogként a törvényhozás és az alkotmányos gyakorlat csak korlátozottan és folyamatosan változó tartalommal ismeri el.

Jelen tanulmányban elsőként bemutatom a jóléti állam nemzetközi modelljeit, melyek jellegzetességeinek ismeretében értékelhetővé válnak a magyar szociális ellátórendszer változásai is. Ezt követően ismertetem a szociális biztonsághoz való hazai alkotmányos szabályozását, annak változásait, valamint az ahhoz fűződő alkotmánybírói gyakorlatot, amiben a minimális ellátás elve is részletezésre kerül. Dolgozatomban következő részében elemzem a rászorultsági alapú pénzbeli ellátások jelenlegi szabályozását a minimális ellátás elvének szempontjából.

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.

A nemzetközi jóléti modellek bemutatásakor G?sta 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.[5] Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy Esping-Andersent nemegyszer bírálták elsősorban Európa-centrikussága és a svéd modellel szembeni elfogultsága miatt.[6]

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

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 transzferekből az ellátottak jövedelmüktől és teljesítményüktől függetlenül részesülnek.[7] A szociáldemokrata jóléti államokat mindemellett a szociális szolgáltatások széles köre jellemzi.[8]

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.[9]

Az angolszász jóléti modell alapjaiban különbözik a korábban felvázolt szociáldemokrata rendszertől. A pénzbeli juttatások jelentősége igen csekély, ami kedvezően hat a gazdaság fejlődésére, hiszen ennek eredményeképp a rászoruló rétegek alacsonyabb bérért is kénytelenek munkába állni.[10] A szűkre szabott szociális támogatások esetében a rászorultság megállapítását aprólékos vizsgálat előzi meg, amelynek során a hatóság értékeli, hogy az igénylő mindent megtett-e kiszolgáltató helyzetének elhárítására. Ez gyakran a jogosult stigmatizációját eredményezi.[11]

A pénzbeli ellátások mellett hangsúlyosabb szerep jut az esélykiegyenlítő funkciójú szolgáltatásoknak, melyek a munkára való "képesztést" támogatják. Így jött létre a liberális jóléti modellek munkaalapú társadalom (Workfare State) koncepciója, amely érdemesség alapján osztályozza a támogatottak körében.[12]

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 modellben.[13]

A magyar szociális ellátórendszer későbbi vizsgálata során megállapíthatóvá válik, hogy bár Magyarország minem nősíthető tisztán egyetlen jóléti modellhez tar-

- 70/71 -

tozónak 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.

3. A szociális biztonság alkotmányos alapjai Magyarországon

A minimális ellátás elvének koncepciója alkotmányos alapokon nyugszik, így annak tartalmának meghatározásához szükséges áttekinteni az Alkotmány és az Alaptörvény releváns rendelkezéseit.

Az Alkotmány 1989-ben az 54. § (1) bekezdésében rögzítette az emberi méltósághoz való jogot. A 70/E. § (1) bekezdése emellett kimondta, hogy minden állampolgárnak joga van a szociális biztonsághoz, majd megnevezte azokat a különösen kiszolgáltatott élethelyzeteket (öregség, betegség, rokkantság,

Lábjegyzetek:

[1] A szerző joghallgató (ELTE ÁJK).

özvegyesség, 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.

A minimális ellátás elve szempontjából mérföldkőnek számít a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, amelyben az AB meghatározta ennek az elvnek a tartalmát. Ezt az alkotmánybírói határozatot a szakirodalom egy része akként értékeli, mint ami által az AB bizonytalan lépést tett a szociális biztonsághoz való jog alapjogként való elismerése felé.[14] 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 biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához".[15] Az AB e döntésben tehát az emberi méltósághoz való jogból eredeztette a minimális ellátás elvét. A határozat megteremtette az alapjait egy kiterjedt jogosultságokat biztosító bismarcki jóléti modell kiépítésének.

Az Alaptörvény a szociális biztonság területén már jóval kisebb kötelezettséget rótt az államra, ezzel megteremtve a lehetőséget egy angolszász, liberális jóléti berendezkedés kialakítására. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis Magyarország pusztán törekszik arra, hogy állampolgárainak szociális biztonságot nyújtson, így a szociális biztonság államcélá szelődött. Bár az XIX. cikk (1) bekezdése az Alkotmányhoz hasonlóan nevesíti, mely kiszolgáltatott élethelyzetekben köteles az állam polgárait ellátni, azonban nem szól arról, hogy ennek az 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;[16] nem írja elő azon követelményt, hogy a támogatás biztosítsa a rászoruló megélhetését. A minimális ellátás elve ezáltal tulajdonképpen kikerült az Alaptörvény szövegéből.

A szociális biztonságról szóló alkotmányos szabályozás változásának okairól 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, amely a határozat szerint eladósította az országot azáltal, hogy abban a szociális ellátásokat "számosan állampolgári jognak tekintették". (Valójában a korábbiakban bemutatottak alapján sem az Alkotmánybíró, sem a jogalkotó nem értelmezte alapjogként a szociális biztonsághoz való jogot, az ilyen értelmezés irányába csupán apró és bizonytalan lépéseket láthattunk.[17]) Az AB szerint az Alaptörvény szabályozása pusztán a valóságos lehetőségekhez igazította az állami kötelezettségeket.[18]

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, amelyben 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.[19]

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. 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 pusztán pénzköltésnek tekintjük, addig nem fog megvalósulni a megfelelő anyagi forrásokon alapuló, észszerű átalakítás.[20]

Összefoglalva elmondható, hogy a magyar alkotmányos gyakorlat 1998 és 2012 között tartalmi és eljárási 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 gyakorlatával, 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.

- 71/72 -

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

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

4. A jelenlegi segélyezési rendszer a minimális ellátás elvének tükrében

A szociális biztonság, mint ahogyan az az Alaptörvény és az Alkotmány szövegezésében is megjelenik, számtalan élethelyzetben kerülhet veszélybe. A minimális ellátás elvének szempontjából a rászorultsági alapon nyújtott pénzbeli ellátások relevánsak igazán, amelyek a Szoc.tv.-ben kerülnek szabályozásra.[21] 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 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.

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). 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.

4.1. A jogosultság megalapozása

A Szoc.tv. rászorultsági alapú pénzbeli ellátásait két csoportra lehet bontani az 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, a gyermekek otthongondozásának díját és a tartós ápolást végzők időskori támogatását. Ezen ellátási formák esetében a jogosultak nem kötelesek igazolni, hogy megélhetésük nem biztosított; 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 járadéka[22] és az aktív korúak ellátása.[23] Ezen támogatási formák igénybevételéhez a jogosultknak igazolniuk kell, hogy megélhetésük más forrásból nem biztosított. A jogalkotó ebben az esetben számszerűsíti, mely jövedelemhatár alatt nem tartja biztosítottnak az egyén létfenntartását,[24] ezeket a jövedelmi szinteket

mutatja be az 1. táblázat.

Bár mindkét ellátás esetében a szociális vetítési alapot 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 nyugdíjemelés arányában.[25] 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.[26]

4.2. A támogatások összegének meghatározása

Ahogyan az a 2. 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, mivel 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 indokolatlanságát jól példázzák az ápolási díj[27] és a gyermekek otthongondozási díjának[28] 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.[29] Mégis, az olyan hasonló jogosulti kör ellenére a támogatás mértéke merőben eltérő. A gyermekek otthongondozási díjának összegét a jogalkotó minden évben eltérően írja körül, 2020-ban számsze-

- 72/73 -

Ellátás neve	Ellátás összegének meghatározása	Hivatkozott alapösszeg		Ellátás összege 2022-ben
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Szoc.tv.-ben	(szociális vetítési alap) Nyugdíjminim		22 800 Ft
Egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás	Szoc.tv.-ben	Nyugdíjminim (szociális vetítési alap)		27 075 Ft
Időskorúak járadéka	Szoc.tv.-ben, de Korm.rendeletben[30] meghatározott korrekcióval	Nyugdíjminim (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 otthongondozási díja	Költségvetésben	Kötelező legkisebb munkabér		brt. 200 000 Ft

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

rűen, 123 910 Ft-ban, 2021-ben a minimálbér 88%-aként, 2022-ben a minimálbér értékeként.[31] Mindeközben az ápolási díjat a költségvetési törvény nem köti egyéb jövedelemalapokhoz, hanem számszerűen határozza meg.[32] 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,[33] mindemellett lehetővé teszi, hogy a jogalkotó egymástól függetlenül emelje az egyes ellátások összegét, ahogyan azt meg is tette az 1. ábrán szemléltetetten. Ezzel differenciálni tud az egyes jogosult csoportok között, ami nem biztosítja, hogy a támogatások mindegyike megőrizze értékét az idő előrehaladtával. Ebből fakadóan egyes ellátások vásárlóértéke, különösen az aktív korúak ellátása, évről évre csökken.[34]

1. ábra: Az ellátások összegének változásai, saját szerkesztés, forrás: KSH, Policy Agenda

Az, hogy több ellátás összegét a költségvetési törvény szabályozza, erősíti azt az alkotmányos gyakorlatban is megjelent felfogást, miszerint 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.[35] Amennyiben a szociális ellátások mértéke a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye,[36] úgy nehéz azzal szemben bármilyen követelményt vagy kritikát megfogalmazni, hiszen a nemzetgazdaság helyzetének felmérése alapvetően nem jogi feladat.

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.

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

4.3. Az aktív korúak ellátásának problematikája

A 2010-es évektől kezdve csökkent az aktív korúak ellátása körében nyújtott szociális segély jelentősége. 2012-ben a foglalkoztatás helyettesítő támogatás összege 20%-kal redukálódott,[37] 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 köz-

- 73/74 -

foglalkoztatásba való belépésbe.[38] Ezzel egyidejűleg a közfoglalkoztatásért kapható bér is csökkent,[39] 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 a 2022. december 31-ig az ellátás alapjául szolgáló öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (nyugdíjminimum) befagyasztása. A nyugdíjminimum ugyanis 2008-ig minden évben indexálásra került, azonban ezt követően ezen jogalkotói gyakorlat megszűnt. Mindez egyfelől az ellátások összegének stagnálásához vezetett, másfelől pedig rögzítette az ellátásra való jogosultságot megalapozó jövedelmi küszöb értékét. Így az ellátás reálértéke évről évre csökken, miközben a 2. ábra által szemléltetetten egyre többen lesznek olyanok, akik bár nem tudják előteremteni a minimális megélhetéshez szükséges javakat, mégsem részesülnek állami ellátásban.

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

4.4. A minimális ellátás elvének kapcsolata a közfoglalkoztatással

A munkaalapú társadalom, avagy workfare state

korszakában nem lehet anélkül 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.[40]

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 motiváció hiányával magyarázza:[41] 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.

E 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 egy időben 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.[42] A közfoglalkoztatásnak így elsődleges célja pótolni a munkaerőpiacról kiesettek keresetét, csökkenteni a szociális ellátásban részesülők számát és ezzel együtt az ez irányú jóléti kiadásokat.[43]

A munkaalapú társadalom szabad döntés elméletét azonban sem szociológiai, szociálpolitikai kutatások, sem pedig a nemzetközi vagy hazai tapasztalatok nem támasztják alá.[44] A munkanélküliség okai elsősorban nem az egyének individuális helyzetében keresendő, az sokkal inkább rendszerszintű problémákra vezethetőek vissza.[45] A munkavállalásban ugyanis a rendelkezésre álló munka és az az után kapott bér mellett még sok más objektív és szubjektív mérlegelési tényező játszik szerepet.[46] 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.[47]

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 mindegyikét. Az elmúlt nyolc évben csökkent mind a közfoglalkoztatottak, mind a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők száma, továbbra is jelentős számú ember részesül pusztán utóbbi ellátásban. 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.[48] Ez lehetővé tette azt, hogy a közfoglalkoztatotti bér elszakadjon a minimálbértől. A közfoglalkoztatási bér jelenleg a minimálbér fele.[49] Nemzetközi összehasonlításban ez az arány igen alacsony, a legtöbb ország közmunkásai a minimálbérhez jutnak hozzá.[50] 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

- 74/75 -

jogszabályilag egyre csökkentett értékkel bíró közfoglalkoztatotti bérre lesznek jogosultak. Ez a társadalmi egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet,[51] valamint a társadalom megkettőződését eredményezi, ami tipikusan a liberális jóléti modellekre jellemző jelenség.[52]

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

Összefoglalóan elmondható, hogy a liberális jóléti modell elemeit követve 2008 után a tartósan munkanélküliek ellátásában a hangsúly az aktív korúak ellátásáról 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.

4.5. Változások 2022-ben

A Szoc.tv. legújabb módosítása 2023. január 1. napján lépett hatályba. A módosítással két, jelen tanulmány szempontjából fontos újítást is bevezettek.

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 önkormányzat mögött.

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. 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 a 2022-ben Magyarországon kibontakozó gazdasági válság ismeretében. Ez a módosítás egyértelműen a dolgozat elején bemutatott liberális jóléti modell elemeit erősíti a magyar ellátórendszerben az önszegély elvének hangsúlyozásával és az állami szerepvállalás csökkentésével.

A törvénymódosítással emellett bevezetésre került a "szociális vetítési alap", amely a nyugdíjminimumot hivatott felváltani a különböző szociális juttatásokra való jogosultság és a támogatások mértékének meghatározásánál. A szóhasználat azonban nem pusztán technikai, jogszabály-szövegezési kérdés. A törvénymódosítás ugyanis valójában új jogintézményt hozott létre, mivel "szociális vetítési alapot" a magyar jogrendszer korábban nem ismert. A szociális vetítési alap részletes szabályozását, így pl. összegét, számítási módját a törvénymódosítás nem tartalmazza, annak összegét (28 500 Ft) a költségvetési törvény rögzíti. 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 azon törekvések közé, amelyek elsődleges célja egy angolszász jellegű jóléti államfelépítés kialakítása.

5. Összegzés

A korábbiakban bemutatottakból kitűnik, hogy a rászorultsági ellátások egymástól független intézkedések halmazát képezik,[53] 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 reálértékének csökkenése és ezzel egy időben a közfoglalkoztatás jelentőségének növekedése.

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.

- 75/76 -

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 alapokon nyugvó és transzparens meghatározására, valamint indexelésük biztosítására lenne szükség. Ez az idealisztikus szabályozás garantálná egy hézagmentes, stabil és kiszámítható szociális ellátórendszer létrejöttét, amely igazodik az ellátotti csoportok igényeihez és biztosítja a rászorulóknak emberi méltóságának megtartását.

Az előző javaslat konkretizált ellátási formájaként szolgálhatna a garantált minimumjövedelem intézményesítése. Ennek gondolata már a 2011-es Nemzeti Szociálpolitikai Koncepcióban 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. Ez a támogatás nem zárja ki természetesen azt, hogy magasabb összegű ellátásban részesüljenek azok, akik az együttműködési feltételeket teljesítik.[54] 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. •

JEGYZETEK

[1] A tanulmány a 36. OTDK Társadalomtudományi Szekció Szociális Munka, Szociálpolitika 1. Tagozatában II. helyezést elért dolgozaton alapul. Konzulens: dr. Bencsik András habil. egyetemi docens.

[2] Pl. Téglási András: A megélhetési minimumhoz való jog a német AB 2010. évi Hartz IV döntésében. Jogtudományi Közlöny 2016. 5. sz. 265-278. o.

[3] Pl. Rab Henrietta: A szociális jogok alkotmányjogi megközelítése a hazai és nemzetközi környezetben. Debreceni Jogi Műhely 2008. 4. sz. 14. o.

[4] Pl. Hoffman István: Bevezetés a szociális jogba. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 32. o.

- [5] Martin Powell - Erdem Yörük - Ali Bargu: Thirty years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A review of reviews. Social Policy Administration 2020. 1. sz. 61. o.
- [6] Tomka Béla: A jóléti állam Európában és Magyarországon. Corvina Tudástár, Budapest 2008. 46. o.
- [7] Téglási András: A szociális jogok alkotmányos védelme - különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére. Dialog Campus, Budapest 2019. 22-23. o.
- [8] Csaba Iván - Tóth István György: A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris - Láthatatlan Kollégium, Budapest 1999. 19. o.
- [9] Csaba-Tóth: i. m. 19-20. o.
- [10] Tomka: i. m. 45. o.
- [11] Téglási: A szociális jogok... 21. o.
- [12] Hoffman István: Szociális jog és az alaptörvény. Az államcél és annak teljesülése. Közjogi Szemle 2018. 3. sz. 21. o.
- [13] Téglási: A szociális jogok... 21. o.
- [14] Juhász Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. Esély 2015. 1. sz. 8. o.
- [15] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH, 1998, 251, 254.
- [16] Juhász: i. m. 13. o.
- [17] Juhász: i. m. 15. o.
- [18] 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [45].
- [19] Szatmári Andrea: A feltétel nélküli alapjövedelem bevezetésének alapjogi és közigazgatási jogi feltételrendszere. Doktori értekezés, Budapest 2021. 115. o.
- [20] Tausz Katalin: A jóléti állam Európában és Magyarországon. In: Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez (szerk. Vizi E. Szilveszter - Teplán István - Szentpéteri József). Timp Kiadó, Budapest 2006. 154. o.
- [21] Az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (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 (1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról).
- [22] Szoc.tv. 32/B-C. §.
- [23] Szoc.tv. 33-37/B. §.
- [24] Szoc.tv. 32/B. § (1) bek. és 33. § (2) bek.
- [25] A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 14. § (4) bek.
- [26] Mélypataki Gábor: A szociális törvény sajátos matematikája - a rászorultság vizsgálata a pénzbeli és a természetbeni ellátások esetében. Jogtudományi Közlöny 2020. 5. sz. 220. o.
- [27] Szoc.tv. 44. § (1) bek.
- [28] Szoc.tv. 39/A. §.
- [29] Szoc.tv. 42. § (1) bek. d) pont, 39/B. § (1) bek. d) pont.
- [30] A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 14. § (5) bek.
- [31] Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 68. § (2) bek. a) pont.
- [32] Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 68. § (2) bek. c) pont.
- [33] Darvas Ágnes - Farkas Zsombor - Győri Péter - Kósa Eszter - Mózer Péter - Zolnay János: A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. Esély 2013. 6. sz. 68. o.
- [34] Mélypataki: i. m. 218. o.
- [35] L. pl. T/16118. számú törvényjavaslat Magyarország 2022. évi költségvetéséről, Részletes indokolás 68. §.
- [36] 27/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [11].
- [37] Balogh Karolina - Czibere Ibolya - Kovách Imre - Nemes-Zámbó Gabriella: Redisztribúció és társadalmi integráció. In: Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban (szerk. Kovách Imre). Argumentum Kiadó, Budapest 2020. 90. o.
- [38] Mózer Péter - Tausz Katalin - Varga Attila: A segélyezési rendszer változásai. Esély 2015. 3. sz. 44. o.
- [39] Balogh et. al.: i. m. 87. o.
- [40] Balogh et. al.: i. m. 90. o.
- [41] Csoba Judit: Gazdasági és társadalmi integrációs modellek perifériális térségekben. Szociológiai Szemle 2020. 1. sz. 24. o.
- [42] L. pl. T/503. számú törvényjavaslat Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről, Részletes indokolás.
- [43] Csoba Judit: "Segély helyett munka." A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. Szociológiai Szemle 2010. 1. sz. 27. o.
- [44] Mózer et. al.: i. m. 48. o.
- [45] Csoba Judit: A tisztességes munka - A teljesfoglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája? L'Harmattan, Budapest 2010. 82. o.
- [46] Mózer et. al.: i. m. 48. o.
- [47] Gyulavári Tamás - Krémer Balázs: Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere? Esély 2006. 2. sz. 44. o.
- [48] Gerő Márton - Vigvári András: Közfoglalkoztatás, redisztribúció és helyi hatalom. Esély 2019. 2. sz. 7. o.
- [49] A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.
- [50] Szabó Lajos Tamás: A közfoglalkoztatottak jellemzői. In: MNB Tanulmányok 145. Budapest, 2022.

13. o.

[51] Illéssy Miklós - Huszár Ákos - Csizmadia Péter:
Rugalmasság biztonság nélkül. In: Integrációs
mechanizmusok a magyar társadalomban (szerk. Kovách
Imre). Argumentum Kiadó, Budapest 2020. 261. o.

[52] Téglási: A szociális jogok... 21. o.

[53] Belcsák Péter: A szociális igazgatás anomáliái,
avagy önarckép a helyi szintű segélyezési rendszerről.
Iustum, Aequum, Salutare 2015. 2. sz. 173. o.

[54] Darvas et. al.: i. m. 7. o.