



JUHÁSZ GÁBOR ÉS TAUSZ KATALIN

SZOCIÁLIS JOG

A 2011. december 31-én hatályos állapot szerint

Az elektronikus kiadvány a TÁMOP-4.1.2-08/2/A/KMR-2009-0043 –
„A szociálpolitikus és a szociális munkás képzés megújítása az ELTE és a BCE együttműködésében”
(SZOCMEG) projekt keretében készült.

© Juhász Gábor és Tausz Katalin, 2012

Hungarian edition © ELTE TáTK, 2012



Budapest, 2012

Tartalom

1. A szociális jogok meghatározása, nemzetközi és alkotmányos védelme	6
A szociális jog meghatározási kísérletei	6
A szociális jogok nemzetközi védelme	8
A szociális jogok védelme az ENSZ-ben	8
A szociális jogok védelmének európai rendszere	12
Az Európai Szociális Karta	12
Az Európai Unió szociális jogalkotása és a magyar szociális jog	25
A magyar szociális jog alkotmányos alapjai	27
A szociális jogok alkotmányos természete	27
A szociális jogok alkotmányos védelme	30
2. Társadalombiztosítási ellátások	38
A társadalombiztosítás fogalma	38
Társadalombiztosítási alapelvek	39
A társadalombiztosítás ágazatai	40
A magyar társadalombiztosítás fejlődése a rendszerváltást követően	40
Az államszocializmus öröksége	40
A társadalombiztosítás átalakításának főbb irányai a rendszerváltást követően	41
Nyugdíjrendszer	47
Magán-nyugdíjbiztosítás	48
Önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztári biztosítás	49
Társadalombiztosítási nyugellátások	51
Egészségbiztosítás	65
Az egészségbiztosítás ellátásainak rendszere	74
Az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásai	76
Az egészségbiztosítás pénzübeli ellátásai	77
Az egészségbiztosítás baleseti ellátásai	80
A társadalombiztosítási ellátások fedezete	81

Kapcsolódó jogesetek	86
1. eset.....	86
2. eset.....	86
3. A foglalkoztatás elősegítése és a munkanélküliek ellátása (1991. évi IV. törvény)	88
A foglalkoztatási törvény alapelvei.....	91
Alkotmányos alapelvek.....	91
Törvényi alapelvek	92
A munkaerő-piaci szervezet.....	93
A munkanélküli-ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások fedezete	93
Aktív munkaerő-piaci eszközök (munkaerő-piaci szolgáltatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások)	96
A súrlódásos munkanélküliség kezelésének eszközei a foglalkoztatási törvényben.....	97
A strukturális munkanélküliség kezelésére szolgáló eszközök a foglalkoztatási törvényben (képzés és átképzés támogatása)	99
A globális munkanélküliség kezelésének eszközszerrendszere.....	103
Passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskereső ellátása	111
Az álláskeresői járadék	111
Kapcsolódó jogesetek	116
1. eset	116
2. eset.....	116
4. Családi ellátások	118
Családi pótlék	119
A családi pótlékra való jogosultság.....	120
Az ellátás folyósításának időtartama	122
A családi pótlék összege	122
Gyermekgondozási támogatások.....	124
Gyermekgondozási díj (1997. évi LXXXIII. törvény 42/A–42/D. §)	125
A gyermekgondozási segély (1998. évi LXXXIV. törvény).....	127
Gyermeknevelési támogatás	129
Anyasági támogatás.....	130
Igényérvényesítés, jogorvoslatok, az ellátások jogalap nélküli igénybevétele következményei	131
Kapcsolódó jogesetek	131
1. eset.....	131
2. eset.....	132

5. A szociális rászorultság alapján járó ellátások (a szociális törvényben biztosított ellátások).....	134
A szociális törvény alapelvei.....	135
A szubszidiaritás elve	135
A törvényi minimumok rögzítésének és az önkormányzatok kiegészítő feladatvállalásának elve.....	135
A rászorultság elve.....	135
Az ellátások igénybevételének önkéntessége	136
Az egyenlő bánásmód követelménye.....	136
A szociális igazgatás szervezetrendszere.....	137
A szociális igazgatás decentralizációja az 1990-es évek elején	137
A decentralizáció következményei az 1990-es években	140
Centralizációs törekvések az új évezredben.....	141
Feladat- és hatáskör-telepítés a szociális igazgatásban.....	142
Eljárási szabályok	145
A Ket. és az Szt. viszonya.....	145
Az általánostól eltérő hatásköri és illetékességi szabályok.....	145
A szociális igazgatási eljárásban hozott határozatok bírósági felülvizsgálata	145
Jövedelemigazolás.....	146
Pénzbeli ellátások.....	147
Normatív és diszkrecionális ellátások és a pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos hatáskörök	147
Időskorúak járadéka	148
Hajléktalan időskorúak járadéka	149
Aktív korúak ellátása.....	150
Lakásfenntartási támogatás.....	160
Ápolási díj.....	164
Átmeneti segély	166
Temetési segély	168
Természetbeni ellátások	169
Természetben is nyújtható pénzbeli ellátások.....	169
Kizárólag természetben nyújtható támogatások	171
Szociális szolgáltatások.....	177
A személyes szolgáltatások rendszere.....	177
A szociális ellátások finanszírozása	217
A központi költségvetésből fedezett szociális ellátások	218
Kapcsolódó jogesetek	220
1. eset.....	220
2. eset.....	220

Jogszabályok.....221

Irodalom224

Ábra- és táblázatjegyzék.....228

 Ábrajegyzék228

 Táblázatjegyzék230

1. A SZOCIÁLIS JOGOK MEGHATÁROZÁSA, NEMZETKÖZI ÉS ALKOTMÁNYOS VÉDELME

A szociális jog meghatározási kísérletei

Némileg paradox módon a szociális jog olyan új jogág Magyarországon, amelyik csak a rendszerváltást követően kezdett önállóvá válni. Annak ellenére ugyanis, hogy az államszocializmusban kiterjedt jóléti ellátórendszer jött létre, melynek működéséről és az ellátásokhoz való hozzáférés módjáról számos jogszabály rendelkezett, a szociális jogszabályok gyűjteményét nem tekintették önálló jogágnak, hanem a közigazgatási jog különös részéhez tartozó jogterületként tartották számon. Talán megkockáztatható a kijelentés, hogy a szociális jog önállóságának hiánya arra volt visszavezethető, hogy a korszakban a szociális jog tartalmát meghatározó önálló szakpolitika, a szociálpolitika sem létezett. A közpolitika más területeitől elhatárolható önálló szociálpolitika művelésének feltételeit a rendszerváltás teremtetten meg, és ez vezetett a szociálpolitikai döntéseket közvetítő szociális jogalkotás jogrendszeren belüli elkülönüléséhez is. A szociálpolitika sajátos értékeinek, alapelveinek és technikáinak megjelenítése, a jóléti ellátások igénybevétele során keletkező sajátos jogviszonyok szabályozása és a szociális jogalkotás burjánzása indította el tehát a szociális jog önállósodásának folyamatát, ami napjainkra a jogági elkülönülés kérdésének felvetését is időszerűvé teszi. A megközelítési lehetőségek sokfélesége és a más jogágaktól való elhatárolási problémák miatt azonban a szociális jog tárgyának meghatározása továbbra sem egyszerű feladat. Az emberi jogok rendszerében a szociális jogok a gazdasági (és kulturális) jogokkal szoros kapcsolatban álló önálló jogcsoportot képeznek. Legfontosabb elemei a szociális biztonsághoz és az egészségügyi ellátáshoz való jog, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportokat védő jogok. (Kardos, 2003: 25). Ezen a szinten a szociális jog még viszonylag egyértelműen elhatárolható a munkaviszonyt szabályozó, e kontextusban gazdaságinak nevezett jogoktól. A nemzetközi védelem szintjéről a nemzeti jog felé haladva azonban már jóval összetettebb a kép, amint azt a meghatározási kísérletek nagy száma is tükrözi.

A meghatározások egy része leíró jellegű – a szociális jogi szabályozás mozgatórugóinak feltárása helyett megelégszik a meglévő szociális ellátásokra vonatkozó rendelkezések rendszerezésével és csoportosításával. Kjørstad (1987) a szociális jog rendszerét áttekintve a főbb alkotóelemeknek az alábbiakat tekinti:

- szociális segélyezésre és személyes szociális szolgáltatásokra vonatkozó jogi szabályozás (social welfare; welfare law)
 - szociális segélyezés

- ifjúság gondozás
- család gondozás
- idősgondozás
- fogyatékkal élők gondozása
- közösségi szociális munka
- egészségügyi ellátásra vonatkozó jogi szabályozás
- szociális biztonsági rendszerre vonatkozó jogi szabályozás
Elismert, a háztartások jövedelmét csökkentő társadalmi kockázatok bekövetkeztekor a munkavállalók (önfoglalkoztatók) és családtagjaik részére biztosított jövedelemhelyettesítő/jövedelempótló juttatások
- munkavállalók jogi védelme.

Schoukens (2005) a szociális biztonsági rendszer elemeit áttekintve határozza meg a szociális (biztonsági) jog fogalmát. Nála a társadalombiztosítás, a szociális segélyezés, az egyént érő károk (pl. természeti katasztrófa) esetén nyújtott társadalmi kompenzációt, illetve az egyéb speciális társadalmi célok megvalósítását elősegítő szociális támogatások (főként oktatási, képzési támogatások) szabályozások tartoznak ide.

A hazai szerzők az elméleti tisztázás szándékával közeledtek a témához. Czúcz Ottó a társadalmi újratermelés rendszerébe ágyazva határozza meg azt, hogy mi a szociális jog. Szerinte ez az jogterület, ami a szociális ellátások jogi szabályozásával összefüggő kérdésekkel foglalkozik. Ő a szociális ellátások körébe tartozónak tekinti

„...a társadalom keretei között megszervezett összes olyan tevékenységet, melynek az a rendeltetése, hogy a társadalom tagjai (vagy azok bizonyos csoportjai) által megtermelt anyagi javak egy részének elvonásával képzett alapból támogatást adjanak mindazon személyeknek, akik (önhibájukon kívül) nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni (reprodukciós zavarral küzdenek), vagy akik – a társadalom fennmaradása érdekében, a társadalom által elismert – többletterheket vállalnak magukra”. (Czúcz, 2003)

Kollonay (2003) a szociális gondoskodás funkciójából kiindulva igyekszik megragadni a szociális jog jellegzetességeit. Szerinte

„...a szociális jog (...) úgy fogalmazható meg, mint a piaci úton nem kielégíthető, és indokoltnak, azaz társadalmilag kielégítendőnek elismert egyéni szükségletek társadalmi szintű (közös eszközökből történő) kielégítéséről való gondoskodás joga. Erős leegyszerűsítéssel azt is mondhatjuk, hogy a szociális jog a szociális/társadalmi gondoskodás joga, a szociális/társadalmi védelem joga.” (Kollonay, 2003: 1)

Szöllősi Gábor a szociális jogot „a szociálpolitika megvalósulását szolgáló, sajátos szabályozási mód-szereket alkalmazó jogi normák” együtteseként határozza meg (Szöllősi, 1998: 6). Állítását elfogadva a szűkebben vett jóléti ellátást biztosító jogviszonyokon kívül a szociális joghoz tartozónak kell tekintenünk azokat a jogviszonyokat is, amelyek szociális okokból kifolyólag harmadik személyhez fűződő jogviszonyok szabá-

lyozásával nyújtanak védelmet az egyén számára. E megközelítés alapján a szociális jog részének kellene tekinteni azokat a rendelkezéseket is, amelyek más módszerekkel (pl. adókedvezményekkel vagy az előnyös megkülönböztetés alkalmazásával) törekszenek szociális hátrányok kompenzálására. Ezzel a megközelítéssel a munkajogi és az esélyegyenlőségi jogalkotást, sőt a pénzügyi jog egyes területeit is a szociális jogalkotás terrénumának lehetne tekinteni,¹ ami azonban ellentmond a hazai jogi tradícióknak. Mindezt figyelembe véve a magunk részéről szűkebb meghatározást kívánunk alkalmazni, s a szociális jogot a társadalombiztosítási jellegű (ideértve a munkanélkülieknek járó ellátásokat is), továbbá a járulékfizetéstől függetlenül létrejövő, jóléti ellátásokra való jogosultságokat keletkeztető jogviszonyok összességének (a szociális törvény hatálya alá tartozó ellátások, a családi támogatások, a gyermekvédelmi törvényben biztosított ellátások) tekintjük.

A szociális jogok nemzetközi védelme

A szociális jogok nemzetközi védelmét számos nemzetközi együttműködési szervezet igyekszik előmozdítani. A magyar szociális jogra gyakorolt hatásuk szempontjából az együttműködés különböző szintjei különböztethetők meg. Elsőként az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) keretén belül folyó együttműködést említhető, amelynek révén *világméretben* igyekeznek előmozdítani a szociális jogok érvényesülését. A következő a *regionális szint*, ami Magyarország vonatkozásában az összeurópai intézmények szociális jogalkotásának vizsgálatát teszi szükségessé. A nemzetközi védelem legalsó szintjét az *államközi* (szociálpolitikai) megállapodások képezik.

A szociális jogok védelme az ENSZ-ben

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya az együttműködés egyik alapvető céljaként hirdette meg az emberi jogok és alapvető szabadságok mindenki részére történő tiszteletben tartását (1. cikk, 3. pont), s a tagállamok ebből fakadó kötelességeit az 55–56. cikkben sorolta fel. Az 55. cikk szerint:

„Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani:

a) az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit;

¹ Kjønstad (1987) szerint a szociális jogalkotás négy fő összetevőre bontható: a társadalombiztosítási, az egészségügyi, a jóléti szolgáltatásokról rendelkező, illetve a munkavállalókat védő szabályozásra. Ehhez hasonló Schoukens (2005) osztályozása is.

- b) a gazdasági, szociális, egészségügyi téren fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést;
- c) az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

Ezt az 56. cikk azzal toldja meg, hogy:

„Valamennyi tag kötelezi magát arra, hogy az 55. cikkben felsorolt célok elérése érdekében a Szervezettel együttesen és külön együttműködik.”

Noha az együttműködés itt megfogalmazott céljai rendkívül átfogóak, a megvalósításukhoz biztosított tényleges hatáskörök igencsak korlátozottak. Az Alapokmány csupán a közelebbről meg nem határozott emberi jogok „előmozdítására”, nem pedig azonnali megvalósítására szólítja fel a tagállamokat; a megvalósítást az is nehezíti, hogy az Alapokmány e témakörben csupán kötelező erővel nem bíró határozatok kibocsátására jogosítja fel az ENSZ Közgyűlését, valamint Gazdasági és Szociális Tanácsát. Az, hogy az ENSZ Alapokmánya nem biztosított kellő kikényszerítő erőt az emberi jogok biztosítására, persze nem volt a véletlen műve. Bár különböző aspektusokban és mértékben, de 1944-ben az Alapokmány elfogadása körül bábáskodó nagyhatalmak egyike sem tartotta tiszteletben a „minden embert” megillető jogokat. Az Egyesült Királyság és Franciaország ebben az időszakban még kiterjedt gyarmatbirodalommal rendelkezett, az Egyesült Államok déli államaiban faji szegregációs törvények voltak hatályban, a Szovjetunió pedig a polgári és politikai jogokat lábbal tipró diktatúra volt.

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata a szabadságjogok mellett a gazdasági és szociális jogok széles körét is a minden embert megillető jogok közé sorolja (pl. a szociális biztonsághoz, a munkához, az egyenlő munkáért egyenlő bérhez, a tisztességes munkakörülményekhez, a pihenéshez, az egészség és jólét biztosítására alkalmas életszínvonalhoz stb. való jog). A Nyilatkozatban deklarált jogok nem abszolút jellegűek: mások jogainak és szabadságainak, a közrend és a közérkölc, valamint a társadalom általános jóléte érdekében korlátozhatók. A Nyilatkozat nem nemzetközi szerződés, ezért jogilag kötelező erővel sem rendelkezik. Jelentőségét mégis az adja, hogy a „közös eszmény” írott forrásaként az ENSZ Alapokmányában a tagállamok által előmozdítandóként meghirdetett emberi jogok hivatalos értelmezésére használják.

A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya

Az ENSZ Közgyűlése 1966 decemberében két egyezségokmányt fogadott el az emberi jogok védelmében: a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát,² valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok

² Magyarországon az 1976. évi 8. tvr. hirdette ki.

nemzetközi egyezségokmányát.³ Ezek a dokumentumok többoldalú nemzetközi szerződések voltak. Hatálybalépésüket ahhoz a feltételhez kötötték, hogy 35 tagállamban ratifikálják őket, ami egy évtizeddel később megtörtént. Nemzetközi szerződésként az egyezségokmány(oka)t ratifikáló tagállamokkal szemben kötelező erejűek, bár kikényszerítésük az ezt szolgáló mechanizmusok körülményessége miatt meglehetősen nehézkes.

Azt, hogy az emberi jogok nemzetközi védelmének duális mechanizmusa jött létre, a nagyhatalmak ideológiai alapú hidegháborús szembenállása magyarázza. Az Egyesült Államok a polgári és politikai jogokat deklaráló egyezségokmány elfogadásában volt érdekelt, míg a Szovjetunió az e jogok biztosítása tekintetében felhalmozódott deficitjeit vélte kompenzálni a szocialista tábor számára inkább teljesíthetőnek tűnő követelményeket tartalmazó gazdasági és szociális jogokat megfogalmazó egyezségokmány elfogadásával.

A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatával összevetve nemcsak felsorolja a tiszteletben tartandó jogokat, hanem tartalmukat és a megvalósításukhoz szükséges intézkedéseket is meghatározza. Az egyezségokmány ratifikálása ugyanakkor nem hárít azonnal teljesítendő kötelezettségeket a tagállamokra, mivel az egyezségokmányban részes államnak csak arra kell köteleznie magát, hogy „a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével (...) fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását” (2. cikk, 1. bekezdés). Az államok rendelkezésére álló források eltérő mértékére tekintettel nehéz – ha nem lehetetlen – megállapítani a kötelezettségek teljesítésének objektív mércéjét. Az ENSZ ezért nem is hozott létre olyan egyéni vagy államközi panaszrendszert, ami révén a tagállamokon számon lehetne kérni az egyezségokmányban foglaltak teljesítésének hiányát. A vállalások kikényszerítése „puha” eszközökkel történik: a tagállamoknak jelentéseket kell készíteniük az egyezségokmány megvalósítása érdekében általuk fogantatosított intézkedésekről és előrehaladásról, amit az ENSZ főtitkárához kell eljuttatniuk, aki a jelentés másolatát továbbítja a Gazdasági és Szociális Tanácsnak, illetve az ENSZ szakosított szerveinek (ha a tagállam tagja az utóbbiaknak). A jelentés tanulmányozása után a Gazdasági és Szociális Tanács ajánlást terjeszthet az ENSZ Közgyűlése elé.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet minimumstandardjai

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labor Organization, ILO) az ENSZ szakosított szerve, amit az I. világháború befejezését követően a békeszerződési rendszer részeként 1919-ben hoztak létre, mivel a szervezet alapokmányának preambuluma szerint „egyetemes és tartós béke csak a szociális igazságosság talaján építhető fel”. A két világháború közti időszakban a szervezet felhatalmazása a munkavállalói jogok nemzetközi védelmére szorítkozott; változást az ILO 1944. évi 26. Közgyűlésének döntése hozott, ami személyi és tárgyi értelemben is kibővítette a szervezet hatásköreit. A munkavállalók helyett a továbbiakban minden emberre, tárgyi vonatkozásban a biztosítási jellegű helyett a szélesebb értelemben vett szociális biztonság megvalósítását célul tűző védelem garantálására terjesztették ki hatásköreit. Fő célja így a szociális biztonság nemzetközi minimumstandardjainak kidolgozása lett, amelyek a csatlakozó országokra nézve kötelező erejű

³ Magyarországon az 1976. évi 9. tvr. hirdette ki.

egyezmények, és a kötelező erővel nem bíró egyezményeket csak iránymutatásul szolgáló ajánlások formájában hirdethetik meg.

A szociális biztonság minimális normáiról szóló 102. számú egyezmény

Az ILO 1952-ben elfogadott 102. számú egyezménye új fejezetet nyitott a szociális jogok nemzetközi védelmében, mivel a kockázatok széles körét átfogó, ellátási minimumokat rögzítő, rugalmas szabályozással a nemzetközi közösség különböző fejlettségű tagországai számára egyaránt vállalható normát teremtett. A korábbi, kizárólag egy-egy kockázatra koncentrált megállapodásokkal szemben a 102. számú egyezmény a *kockázatok széles köre* tekintetében határozza meg a védelem minimumát. Az idetartozó területek:

- az egészségügyi szolgáltatások,
- a keresőképtelenség esetén nyújtandó megélhetési források,
- anyasági ellátások,
- az időskorban,
- családfenntartó halála esetén,
- rokkantság esetén,
- munkahelyi baleset és a foglalkozási megbetegedések,
- munkanélküliség esetén nyújtandó ellátások,
- a családi támogatások.

Az egyezményben a *minimumstandardok* kialakítása az adott ország körülményeire figyelemmel *viszonylagos módon* történik (a referenciajövedelemmel rendelkezők átlagjövedelmének bizonyos százalékát figyelembe véve) úgy, hogy az ellátási szintek megállapításának konkrét feladata az egyezményben részes ország törvényhozásának feladata marad. A rendszer a *ratifikáció* módját illetően is *rugalmas*: az egyezményhez csatlakozó országok nincsenek rákényszerítve arra, hogy az előbb felsorolt összes – kilenc – kockázat tekintetében bevezessék minimumstandardjaikat. Elegendő, ha kezdetnek mindössze három kockázat vonatkozásában teszik ezt, feltéve, hogy közülük legalább egy az egyezmény „kemény magjához” tartozik. (A „kemény magba” tartozó kockázatok: időskori, rokkantsági ellátások, eltartó hozzátartozó halála, munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések, illetve munkanélküliség esetén járó ellátások.)

Az egyezményben foglaltak végrehajtását alapvetően rendszeres időközönként elkészített beszámolókkal ellenőrzik, amiket független szakértőkből álló bizottság vizsgál meg. Az esetlegesen felmerülő kifogásokat a jelentést benyújtó tagállam kormányával megvitatják, majd az így készített megállapítások egy, a közgyűlés által létrehozott tripartit (a tagállamok kormányainak, a munkaadók és a munkavállalók képviselőinek ragyiból álló) bizottság elé kerülnek, amelyik nyilvános vita után terjeszti jelentését a szervezet közgyűlése elé. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet alapszabálya alapján a munkáltatói vagy munkavállalói érdek-képviselési szervezetek is panaszt emelhetnek az egyezményben vállalt kötelezettségek be nem tartása miatt. A panasz befogadásáról az Igazgató Tanács dönt, s ha kivizsgálásra érdemesnek tartja, egy eseti jelleggel (ad hoc) működő tripartit bizottság elé utalja kivizsgálás céljából. A háromoldalú bizottság az érintett kormány meg-

hallgatása után alakítja ki álláspontját, amit továbbít az Igazgató Tanácsnak. Az Igazgató Tanács dönthet a kifogás nyilvánosságra hozataláról, illetve további eljárás kezdeményezéséről. E további eljárás megegyezik az államok közti panasz alapján folytatandóval. Az Igazgató Tanács által felállított független háromoldalú vizsgálóbizottság ajánlásokat fogalmazhat meg az egyezményt sértő tagállam számára, és ez esetben meghatározza azt az időtartamot is, amelyen belül eleget kell tennie az ajánlásban foglaltaknak. E döntéssel szemben az érintett tagállam a hágai Nemzetközi Bírósághoz fordulhat jogorvoslatért.

Az egyezményhez csatlakozó tagállamnak a ratifikációt (a nemzeti jogba való beemelés) követő egy év elteltével kell vállalt kötelezettségeinek teljesítéséről jelentést készítenie. Magyarország nem ratifikálta az ILO 102. számú egyezményét.

A szociális jogok védelmének európai rendszere

Az Európai Szociális Karta

Az Európai Szociális Kartát (továbbiakban Karta) az akkori tagállamok 1961. október 18-án fogadták el Torinóban. Mivel az Európa Tanácson belüli együttműködés keretében a tagállamok nem mondanak le olyan módon szuverenitásuk egy részéről, mint ahogyan azt a közösségi szervek jogalkotásra való felhatalmazásával az Európai Unió tagjai teszik, az Európai Szociális Karta rendelkezéseit csak az azokat ratifikáló országokban kell alkalmazni. A Kartát 2006 júniusáig az Európa Tanács 39 tagállama ratifikálta. Az államok által vállalt kötelezettségek teljesítését – más, második generációs emberi jogokat meghirdető nemzetközi egyezményekhez hasonlóan – a tagországok jelentéseinek értékelésével ellenőrzik. A tagállam kormánya a Karta rendelkezéseinek országuk területén való életbeléptetését követő két év elteltével köteles az általa ratifikált cikkekről és bekezdésekről beszámolót készíteni, és azt eljuttatni az Európa Tanács főtitkárnak, aki a beszámolót továbbítja a független szakértőkből álló Szociális Jogok Európai Bizottsága számára.⁴ A beszámolót egy külön erre a célra készített kérdőív figyelembevételével kell elkészíteni, ami némiképp megköti a tagállam kormányának kezét. (A kötelezettség teljesítésével kapcsolatban tehát a tagállam kormánya nem tudja elkerülni a kérdőívben szereplő kérdések megválaszolását, s így nem szerkesztheti úgy a beszámolót, hogy abban csak a kedvező fejleményekről számoljon be.) A kérdőív minden egyes, a Kartában rögzített jog tekintetében más, az érvényesülés szempontjából releváns kérdéseket tartalmaz, struktúrája azonban – némi általánosítással – mégis leírható. A kérdőívben először arra kérdeznak rá, hogy léteznek-e a Kartában meghirdetett jogot védő rendelkezések a belső (nemzeti) jogban. A tagállamnak ismertetnie kell a Karta rendelkezéseinek megvalósítását szolgáló jogszabály(ok) formáját (törvény, kormányrendelet stb.) és tartalmát. A következő tisztázandó kérdés az, hogy létezik-e, s ha igen, milyen a jog érvényesülésének ellenőrzési mechanizmusa: van-e az ellenőrzésre köteles hatóság, mit ellenőrizhet, hány vizsgálatot folytat le egy évben, szankcionálhat-

⁴ Korábbi elnevezéssel: Független Szakértők Bizottsága.

ja-e, s ha igen, miképp a jogsértést, és így tovább. A kérdőív készítői statisztikai adatokra is kíváncsiak: hány ellenőrzést végeztek a hatóságok, az ellenőrzések száma hogyan aránylik az ellenőrzendő tevékenységhez, milyen átlagos mutatók jellemzik azt a tevékenységet, amire a szabályozás vonatkozik. (Nem elegendő tehát például arról számot adni, hogy a tagállamban szabályozzák a törvényes munkaidő hosszát, hanem foglalkoztatási csoportonkénti bontásban is meg kell jelölni az átlagos munkaidőt). A kérdőív gyakran tartalmaz a kollektív szerződések rendszerén belül kialakult gyakorlattal kapcsolatos kérdéseket is.

A Karta esetjogát a Szociális Jogok Európai Bizottságának a kérdőívek elemzése alapján megfogalmazott következtetéseiben kinyilvánított jogértelmezések képezik. A Szociális Jogok Európai Bizottsága a beszámoló áttanulmányozása alapján levont következtetéseit (*conclusions*)⁵ közzéteszi, és továbbítja a Szociális Karta Kormánybizottságának (továbbiakban Kormánybizottság). A Kormánybizottság megtárgyalja a következtetéseket, összeveti azokat az érintett tagállam helyzetével, majd a tagállam képviselőinek meghallgatása után dönt. Kisebb jelentőségű, első ízben előforduló probléma esetén a konkrét ügyre vonatkozó figyelmeztetést (*warning*) fogalmaz meg a tagállam számára. Ha a Kormánybizottság súlyosabb vagy többször előforduló jogsértést tapasztal, ajánlásra (*recommendation*) tesz javaslatot, amit az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fogadhat el. A Miniszteri Bizottság ajánlásának ugyan nincs kötelező ereje, de a tagállamok igyekeznek elkerülni azt a megszegyenülést, ami az ajánlásnak az Európa Tanács hivatalos közlönyében való közzétételével jár.

Mivel a tagállam jogsértő magatartásának közvetlen és kötelező erejű szankciója nincs (a tagállam nem köteles végrehajtani az ajánlásban foglaltakat), a Kartában foglalt kötelezettségek komolyan vételét a ratifikáció rugalmas, *à la carte* jellege hivatott biztosítani. (Így nagyobb nyomás nehezedik a tagállamra, hiszen a kormányzat orra alá dörgölhető, hogy még az általa kiválasztott jogokat sem képes megfelelően biztosítani.) E célirányos rugalmasságot szolgálja az a szabály, ami lehetővé teszi, hogy az Európai Szociális Kartával fémjelzett együttműködésben kevésbé fejlett olyan országok is részt vehessenek, amelyek területükön nem kívánják az összes, a Kartában meghirdetett jogot biztosítani. Az együttműködés részese lehet ugyanis minden tagállam, amely az Európai Szociális Karta 19 cikke közül legalább 10-et úgy ratifikál, hogy abból minimum 5 cikk a 7 alapvetőnek tekintett jogot meghirdető cikk közül kerüljön ki, s a ratifikált bekezdések száma elérje a 45-öt. Noha a tagállamok így viszonylag egyszerűen léphetnek be a Karta rendszerébe, a bekerülőkkel szemben további elvárásként fogalmazódik meg a Karta újabb elemeinek, kiegészítésének átvétele, illetve az 1996-ban elfogadott Módosított Szociális Kartához való csatlakozás.

A Szociális Karta-csomag

A Szociális Karta kiegészítései és módosításai, valamint a Módosított Európai Szociális Karta elfogadása nyomán olyan, egymásra épülő elemekből álló Szociális Karta-csomag jött létre, ami lehetővé teszi tagállamok számára, hogy meglévő kötelezettségeik mellé fokozatosan vállaljanak újakat. A csomag elemei a következők:

⁵ Amennyiben a vizsgálat alapján az ország megfelelően teljesít, a Szociális Jogok Európai Bizottsága nem tesz észrevételt, amennyiben fejlődést mutat, úgy pozitív, amennyiben teljesítménye nem felel meg a kívánalmaknak, az adott cikkek és bekezdések tekintetében negatív következtetésekre jut.

1. A foglalkoztatás feltételeit, a szociális kohéziót biztosító, 19 jogot tartalmazó *Európai Szociális Karta* (1961).
2. *Kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Szociális Kartához* (1988). A kiegészítő jegyzőkönyv négy, a Kartában eredetileg nem szereplő jogot hirdetett meg. Ezek közül a tagállamok választhatják ki, hogy melyiket tekintik magukra nézve kötelezőnek. A négy új jog közül három a munkavállalói jogokat erősítette meg a nemen alapuló munkahelyi diszkrimináció tilalmával és a nemi esélyegyenlőség biztosításával, a tájékoztatásra és véleménynyilvánításra való, valamint a munkakörnyezet meghatározására való jog biztosításával. A negyedik cikk az idők szociális védelemre való jogáról rendelkezik.
3. *Módosító jegyzőkönyv az Európai Szociális Kartához* (1991). A Módosító jegyzőkönyv intézményesítette azt az esetjogban már kialakult gyakorlatot, hogy míg a Szociális Jogok Európai Bizottsága azt vizsgálja, hogy a jelentést tevő ország jogrendszere tételiesen mennyiben felel meg a Karta előírásainak, addig a Kormánybizottságnak módot ad arra, hogy döntése meghozatalakor figyelembe vegye az adott ország gazdasági és társadalmi viszonyait a jelentéstétel időszakában.
4. *Kiegészítő jegyzőkönyv a kollektív panaszok rendszeréről* (1995). A kiegészítő jegyzőkönyv lehetővé teszi a munkáltatók és a munkavállalók nemzetközi szervezetei, az Európa Tanácsnál konzultatív státussal rendelkező nem kormányzati szervezetek, illetve a munkáltatók és a munkavállalók reprezentatív szervezetei részére, hogy a Karta nem kielégítő teljesítése esetén panaszt terjesszenek elő, amit az Európa Tanács megfelelő szervei az érintett tagállam bevonásával vizsgálnak meg. A jogsértés megállapítása esetén a Miniszteri Bizottság ajánlást fogalmazhat meg.
5. A *Módosított Európai Szociális Karta* (1996) magában foglalja – egyes cikkek esetében módosított formában – az összes, az 1961-ben elfogadott Európai Szociális Kartában deklarált 19 és az 1988-as Kiegészítő jegyzőkönyvben meghirdetett 4 jogot, s azokat 8 új joggal toldja meg úgy, hogy a meghirdetett jogok száma 31-re emelkedik. Közülük 9-et tekint alapvetőnek, amelyek közül 6-ot kell a tagállam belső jogrendjében biztosítani a 31-ből legalább 16 cikk és 63 számozott bekezdés ratifikálásával.

A 2006. év végi állapot szerint Magyarország a Karta-csomag összes elemét képező nemzetközi dokumentumot aláírta, és közülük az Európai Szociális Kartát, az 1991-es Módosító jegyzőkönyvet, valamint 2009 februárjában a Módosított Szociális Kartát is ratifikálta.

A Karta-csomag elemeinek Magyarország részéről történő aláírása és ratifikálása

	Aláírás	Ratifikáció
Európai Szociális Karta (1961)	1991. december 13.	1999. július 8.
Kiegészítő jegyzőkönyv (1988)	2004. október 7.	–
Módosító jegyzőkönyv (1991)	1991. december 13.	2004. február 4.
Kollektív panaszokról szóló jkv. (1995)	2004. október 7.	–
Módosított Európai Szociális Karta (1996)	2004. október 7.	2009. február 23.

A Módosított Európai Szociális Karta

A Módosított Európai Szociális Kartához való csatlakozást a tagállamok nem használhatják ürügyként arra, hogy megszabaduljanak a Karta-csomagban korábban már vállalt kötelességeiktől, vagyis a Módosított Karta ratifikációjakor továbbra is el kell ismerniük az 1961-es Karta, illetve a hozzá fűzött Kiegészítő jegyzőkönyv mindazon rendelkezéseit, amelyek teljesítésére már korábban is kötelezettséget vállaltak.

Az 1. táblázatban bemutatom az 1961-ben elfogadott Európai Szociális Karta, illetve az 1996-ban kihirdetett Módosított Európai Szociális Karta közti kapcsolatot. A könnyebb áttekinthetőség kedvéért az alapvetőnek tekintett jogokat kék színű, a Módosított Szociális Kartában megváltoztatott rendelkezéseket dőlt betűvel jelöljük. A bekezdések sorrendje szerint vázlatosan ismertetjük a jogok tartalmát.

Magyarország eddigi kötelezettségvállalásai

Magyarország 1999-ben az 1961-ben elfogadott Európai Szociális Kartában meghirdetett 19 jogból 12-t ratifikált. Ez bevallottan az „optimális minimum” elvének alkalmazása alapján történt, ami azt jelentette, hogy az Országgyűlés csak olyan cikkeket ratifikált, amelyek teljesítésére teljes mértékben késznek vélte az országot, a nem teljesítésből fakadó következmények elkerülése végett. 2004-ben került sor a Módosított Szociális Karta Magyarország általi aláírására, ezt 2009-ben ratifikálta az Országgyűlés.

A Magyarország által ratifikált cikkek 2012. decemberében a következők:

- A munkához való jog (1. cikk)
- Az igazságos munkafeltételekhez való jog (2. cikk)
- A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog (3. cikk)
- A szervezkedéshez való jog (5. cikk)
- A béralkuhoz való jog (6. cikk)
- A dolgozó nők védelemhez való joga (8. cikk)
- A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog (9. cikk)
- Az egészség védelméhez való jog (11. cikk)
- A társadalombiztosítási rendszer működtetése (12. cikk 1. bekezdés)
- A szociális és egészségügyi segítségre való jog (13. cikk)
- A szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga (14. cikk)
- A rokkant személyek függetlenséghez, társadalmi integrálódáshoz és a közösség életében történő részvételhez való joga (15. cikk)
- A család szociális, jogi és gazdasági védelemre való joga (16. cikk)
- Az anyák és gyermekek joga a szociális és gazdasági védelemhez (17. cikk)
- Egyenlő bánásmódhoz és lehetőségekhez való jog a foglalkoztatásban a nemek közti hátrányos megkülönböztetés nélkül (20. cikk)
- A munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való joga (21. cikk)
- A munkavállalók részvételi joga a munkakörülmények és a munka környezetének megszabásában és javításában (22. cikk)

1. táblázat: Az Európai Szociális Kartában (1961) és a Módosított Európai Szociális Kartában (1996) deklarált jogok

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
1. cikk: A munkához való jog (1) A foglalkoztatás lehető legmagasabb szintjének elérése és fenntartása (2) Foglalkozás szabad megválasztásához való jog (3) Dolgozók számára ingyenes foglalkoztatási szolgáltatások (4) Szakmai pályaválasztás, képzés és rehabilitáció	1. cikk: A munkához való jog (1) A foglalkoztatás lehető legmagasabb szintjének elérése és fenntartása (2) Foglalkozás szabad megválasztásához való jog (3) Dolgozók számára ingyenes foglalkoztatási szolgáltatások (4) Szakmai pályaválasztás, képzés és rehabilitáció
2. cikk: Az igazságos munkafeltételekhez való jog (1) Ésszerű napi és heti munkaidő meghatározása és fokozatos csökkentése (2) Fizetett ünnepnapok biztosítása (3) Legalább évi 2 hét fizetett szabadság biztosítása (4) Veszélyes vagy egészségtelen munkakörben dolgozók számára (5) Heti pihenőnap biztosítása, összhangban a vallási és kulturális hagyományokkal	2. cikk: Az igazságos munkafeltételekhez való jog (1) Ésszerű napi és heti munkaidő meghatározása és fokozatos csökkentése (2) Fizetett ünnepnapok biztosítása (3) Legalább évi 4 hét fizetett szabadság biztosítása (4) Kiküszöbölik a veszélyes vagy egészségtelen foglalkozások kockázatait, illetve ahol ez nem lehetséges, kiegészítő szabadságot vagy csökkentett munkaidőt biztosítanak (5) Heti pihenőnap biztosítása, összhangban a vallási és kulturális hagyományokkal (6) Biztosítani kell, hogy az alkalmazás megkezdését követő 2 hónapon belül írásban tájékoztassák a dolgozókat a foglalkoztatási viszony lényeges vonatkozásairól (7) Előnyös intézkedések az éjszakai munkát végzők számára
3. cikk: A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog (1) Munkabiztonsági és munka-egészségügyi szabályzatok kibocsátásának kötelezettsége (2) Szabályzatok végrehajtásának ellenőrzése (3) Konzultáció a szociális partnerekkel az ipari biztonság és egészségügy fejlesztéséről	3. cikk: A biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog (1) Országos foglalkozásbiztonsági és egészségügyi, valamint a munka környezetére vonatkozó politika kialakítása és végrehajtása (2) Munkabiztonsági és munka-egészségügyi szabályzatok kibocsátásának kötelezettsége (3) Szabályzatok végrehajtásának ellenőrzése (4) Minden dolgozóra kiterjedő, tanácsadó és megelőző tevékenységet végző munka-egészségügyi szolgálat folyamatos fejlesztése

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
4. cikk: A tisztességes díjazáshoz való jog (1) A munkavállalónak és családtagjainak tisztességes életszínvonalat Biztosító díjazáshoz való jog (2) Túlmunkáért emelt összegű díjazáshoz való jog (3) Férfiak és nők egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazásra jogosultak (4) Munkaviszony megszüntetése előtti ésszerű határidőn belüli előzetes értesítésre való jog (5) Munkabérből csak jogszabályban vagy kollektív szerződésben meghatározott módon eszközölhetők levonások	4. cikk: A tisztességes díjazáshoz való jog (1) A munkavállalónak és családtagjainak tisztességes életszínvonalat biztosító díjazáshoz való jog (2) Túlmunkáért emelt összegű díjazáshoz való jog (3) Férfiak és nők egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazásra jogosultak (4) Munkaviszony megszüntetése előtti ésszerű határidőn belüli előzetes értesítésre való jog (5) Munkabérből csak jogszabályban vagy kollektív szerződésben meghatározott módon eszközölhetők levonások
5. cikk: Szervezkedési jog A munkaadók és a munkavállalók szabadon hozhatnak létre érdekvédelmi szervezeteket, és szabadon csatlakozhatnak azokhoz	5. cikk: Szervezkedési jog A munkaadók és a munkavállalók szabadon hozhatnak létre érdekvédelmi szervezeteket és szabadon csatlakozhatnak azokhoz
6. cikk: A béralkuhoz való jog (1) A munkavállalók és a munkaadók közti konzultáció támogatása (2) Munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetek közti önkéntes tárgyalási mechanizmusok támogatása kollektív szerződés kötése céljából (3) A munkaügyi viták rendezését szolgáló érdekegyeztetési és önkéntes döntési folyamatok kialakításának támogatása (4) A kollektív cselekvéshez való jog elismerése, beleértve a sztrájkhoz való jogot	6. cikk: A béralkuhoz való jog (1) A munkavállalók és a munkaadók közti konzultáció támogatása (2) Munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetek közti önkéntes tárgyalási mechanizmusok támogatása kollektív szerződés kötése céljából (3) A munkaügyi viták rendezését szolgáló érdekegyeztetési és önkéntes döntési folyamatok kialakításának támogatása (4) A kollektív cselekvéshez való jog elismerése, beleértve a sztrájkhoz való jogot

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
7. cikk: A gyermekek és fiatalok védelemhez való joga (1) A foglalkoztathatóság alsó korhatára a 15. életév (2) Veszélyes vagy egészségtelen foglalkoztatás esetén magasabb minimális életkor előírása (3) Kötelező oktatásban részesülő gyermekek nem alkalmazhatók olyan munkában, ami megfosztja őket oktatásuk teljes körű előnyeitől (4) A 16 évnél fiatalabbak munkaidejét korlátozzák (5) Elismerik a fiatal dolgozók és ipari tanulók méltányos bérhez való jogát (6) A rendes munkaidő alatt a munkaadó egyetértésével szakmai képzésben töltött időt a munkanap részének kell tekinteni (7) 18 éven aluli munkavállalók legalább 3 hét fizetett szabadságra jogosultak (8) 18 éven aluliak éjszakai munkára nem alkalmazhatók (9) A nemzeti törvényekben meghatározott munkakörökben foglalkoztatott 18 éven aluliak rendszeres orvosi felülvizsgálatának biztosítása (10) Speciális védelem biztosítása a foglalkozásból eredő fizikai és morális veszélyekkel szemben	7. cikk: A gyermekek és fiatalok védelemhez való joga (1) A foglalkoztathatóság alsó korhatára a 15. életév (2) <i>Veszélyes vagy egészségtelen foglalkozásban 18 éven aluli személy nem alkalmazható</i> (3) Kötelező oktatásban részesülő gyermekek nem alkalmazhatók olyan munkában, ami megfosztja őket oktatásuk teljes körű előnyeitől (4) A 16 évnél fiatalabbak munkaidejét korlátozzák (5) Elismerik a fiatal dolgozók és ipari tanulók méltányos bérhez való jogát (6) A rendes munkaidő alatt a munkaadó egyetértésével szakmai képzésben töltött időt a munkanap részének kell tekinteni (7) <i>18 éven aluli munkavállalók legalább 4 hét fizetett szabadságra jogosultak</i> (8) 18 éven aluliak éjszakai munkára nem alkalmazhatók (9) A nemzeti törvényekben meghatározott munkakörökben foglalkoztatott 18 éven aluliak rendszeres orvosi felülvizsgálatának biztosítása (10) Speciális védelem biztosítása a foglalkozásból eredő fizikai és morális veszélyekkel szemben
8. cikk: A dolgozó nők védelemhez való joga (1) A gyermek születése előtt és után legalább 12 hét szabadság biztosítása (2) Felmondási tilalom a szülési szabadság időtartamára (3) Munkaidő-kedvezmény a szoptató anyák számára (4) a) Nők éjszakai műszakban való foglalkoztatásának szabályozása b) foglalkoztatási tilalmak (föld alatti bányászatban, veszélyesség, egészségtelenség, fáradtságosság okán)	8. cikk: A dolgozó nők védelemhez való joga (1) <i>A gyermek születése előtt és után legalább 14 hét szabadság biztosítása</i> (2) <i>Felmondási tilalom a terhesség bejelentésétől a szülési szabadság végéig</i> (3) Munkaidő-kedvezmény a szoptató anyák számára (4) <i>Szabályozzák</i> a) <i>a terhes anyák, a közelmúltban szült vagy szoptató anyák éjszakai foglalkoztatását</i> b) <i>a terhes nők, a közelmúltban szült vagy szoptató anyák foglalkoztatásának tilalma a föld alatti bányászatban, a munka veszélyesség, egészségtelenség, fáradtságosság okán</i>
9. cikk: A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog Ingyenes pályaválasztási szolgáltatás biztosítása mindenki számára.	9. cikk: A pályaválasztási tanácsadáshoz való jog Ingyenes pályaválasztási szolgáltatás biztosítása mindenki számára.

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
10. cikk: A szakképzéshez való jog (1) A műszaki és szakmai képzés előmozdítása mindenki számára (2) Ipari tanulói rendszer biztosítása (3) a) Megfelelő és könnyen elérhető képzési lehetőségek b) átképzést szolgáló lehetőségek biztosítása, illetve előmozdítása a felnőtt dolgozóknak (4) A biztosított lehetőségek teljes körű hasznosításának bátorítása a) részvételi díj csökkentésével, eltörlésével b) pénzügyi segítség nyújtásával c) kiegészítő képzésben töltött idő munkaidőbe való beszámításával d) Az ipari tanulói és egyéb képzési lehetőségek hatékonyságának és a fiatal dolgozók általános védelmének megfelelő biztosítása ellenőrzések révén	10. cikk: A szakképzéshez való jog (1) A műszaki és szakmai képzés előmozdítása mindenki számára (2) Ipari tanulói rendszer biztosítása (3) a) Megfelelő és könnyen elérhető képzési lehetőségek b) átképzést szolgáló lehetőségek biztosítása, illetve előmozdítása a felnőtt dolgozóknak (4) A biztosított lehetőségek teljes körű hasznosításának bátorítása a) részvételi díj csökkentésével, eltörlésével b) pénzügyi segítség nyújtásával c) kiegészítő képzésben töltött idő munkaidőbe való beszámításával d) Az ipari tanulói és egyéb képzési lehetőségek hatékonyságának és a fiatal dolgozók általános védelmének megfelelő biztosítása ellenőrzések révén
11. cikk: Az egészség védelméhez való jog (1) A betegeskedések okainak lehetőség szerinti felszámolása (2) egészségügyi tanácsadás és oktatási lehetőségek biztosításával növelni az egészségügyi kérdések iránti felelősséget (3) A lehetséges mértékig megelőzik a járványos, endémiás és egyéb betegségeket	11. cikk: Az egészség védelméhez való jog (1) A betegeskedések okainak lehetőség szerinti felszámolása (2) egészségügyi tanácsadás és oktatási lehetőségek biztosításával növelni az egészségügyi kérdések iránti felelősséget (3) A lehetséges mértékig megelőzik a járványos, endémiás és egyéb betegségeket
12. cikk: A társadalombiztosításhoz való jog (1) A társadalombiztosítási rendszer létrehozása vagy fenntartása (2) A társadalombiztosítás rendszerét legalább az ILO 102. Egyezményben meghatározott szinten kell fenntartani (3) Törekedni kell arra, hogy a társadalombiztosítási rendszert folyamatosan egyre magasabb szintre emeljék (4) Lépéseket kell tenni arra, hogy a) a saját állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesüljenek a többi Szerződő Fél állampolgárai b) összeszámítják a Szerződő Felek társadalombiztosítási rendszerében keletkezett szolgálati időket	12. cikk: A társadalombiztosításhoz való jog (1) A társadalombiztosítási rendszer létrehozása vagy fenntartása (2) A társadalombiztosítás rendszerét legalább a Társadalombiztosítás Európai Törvénykönyvének ratifikációjához szükséges szinten kell fenntartani (3) Törekedni kell arra, hogy a társadalombiztosítási rendszert folyamatosan egyre magasabb szintre emeljék (4) Lépéseket kell tenni arra, hogy a) a saját állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesüljenek a többi Szerződő Fél állampolgárai b) összeszámítják a Szerződő Felek társadalombiztosítási rendszerében keletkezett szolgálati időket

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
13. cikk: A szociális és egészségügyi segítségre való jog (1) A megfelelő anyagi eszközök híján lévők számára megfelelő segítségnyújtást kell biztosítani (2) Biztosítani kell, hogy a segítségnyújtás kedvezményezettjei ne veszítsenek politikai vagy szociális jogaikból (3) Köz- vagy magánszolgáltatások révén biztosítani kell, hogy mindenki olyan segítséget kapjon, amire neki vagy családjának a nélkülözés megelőzéséhez szüksége van (4) Az ellátásokat biztosítani kell a Szerződő Feleknek a fogadó országban törvényesen tartózkodó állampolgárai részére is, a Szociális és Orvosi Ellátásról szóló európai egyezményből eredő kötelezettségeknek megfelelően	13. cikk: A szociális és egészségügyi segítségre való jog (1) A megfelelő anyagi eszközök híján lévők számára megfelelő segítségnyújtást kell biztosítani (2) Biztosítani kell, hogy a segítségnyújtás kedvezményezettjei ne veszítsenek politikai vagy szociális jogaikból (3) Köz- vagy magánszolgáltatások révén biztosítani kell, hogy mindenki olyan segítséget kapjon, amire neki vagy családjának a nélkülözés megelőzéséhez szüksége van (4) Az ellátásokat biztosítani kell a Szerződő Feleknek a fogadó országban törvényesen tartózkodó állampolgárai részére is, a Szociális és Orvosi Ellátásról szóló európai egyezményből eredő kötelezettségeknek megfelelően
14. cikk: A szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga (1) Szociális munka módszereit használó szolgáltatások biztosítása (2) Az egyének, önkéntes vagy egyéb szervezetek részvételének ösztönzése a szolgáltatások létrehozatalában és fenntartásában	14. cikk: A szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés joga (1) Szociális munka módszereit használó szolgáltatások biztosítása (2) Az egyének, önkéntes vagy egyéb szervezetek részvételének ösztönzése a szolgáltatások létrehozatalában és fenntartásában
15. cikk: A fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és a társadalomba való újrabeilleszkedéshez való joga (1) Megfelelő intézkedéseket kell tenni a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges, ott köz-, magán- vagy speciális intézmények bevonásával (2) Megfelelő intézkedéseket kell hozni a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására (speciális munkakereső szolgáltatások, védett foglalkoztatás létrehozásával és a munkaadókat ösztönözni kell a fogyatékos személyek foglalkoztatására)	15. cikk: A fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és a társadalomba való újrabeilleszkedéshez való joga (1) <i>A rokkantak számára biztosítani kell az általános programok keretén belül – és ahol ez szükséges, a speciális magán- vagy állami testületek révén – az irányítást, oktatást és képzést</i> (2) <i>A munkaadók bátorítása arra, hogy a szokásos munkakörnyezetben alkalmazzák és tartsák meg a rokkantakat, illetve igazítsák a munkafeltételeket a rokkantak szükségleteihez, vagy vezessenek be védett foglalkoztatást a számukra; segítő szolgáltatások megszervezése</i> (3) <i>Teljes társadalmi integráció előmozdítása a kommunikációs és mozgási akadályok leküzdésével, a közlekedéshez, a lakáshoz, a kulturális és szabadidős tevékenységhez való hozzájutás lehetővé tételével</i>

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
16. cikk: A család szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga A családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét szolgáló olyan intézkedések, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök	16. cikk: A család szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga A családi élet gazdasági, jogi és szociális védelmét szolgáló olyan intézkedések, mint például a szociális és családi juttatások, pénzügyi intézkedések, a családok lakhatásának biztosítása, a fiatal házasoknak nyújtott kedvezmények és egyéb megfelelő eszközök
17. cikk: Az anyák és gyermekek joga a szociális és gazdasági védelemhez Megfelelő intézkedések meghozatala, beleértve a megfelelő intézmények és szolgáltatások létrehozását vagy fenntartását	17. A gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga (1) a) A szükséges gondozás, segítség és képzés biztosítása a szükséges szolgáltatások és intézmények létesítésével és fenntartásával b) gyermekek védelmezése az erőszakkal, elhanyagolással, kizsákmányolással szemben c) védelem és speciális segély nyújtása a családjukat ideiglenesen vagy véglegesen nélkülöző fiataloknak (2) Ingyenes általános és középfokú oktatás, valamint annak biztosítása, hogy a gyermekek és fiatalok rendszeresen járjanak iskolába
18. cikk: Jövedelemszerző tevékenység folytatásának joga más Szerződő Fél területén, aminek megvalósulása érdekében (1) Az érvényben lévő rendelkezéseket liberális szellemben alkalmazzák (2) Egyszerűsítik a meglévő formalitásokat, csökkentik vagy megszüntetik a külföldi munkások vagy munkaadók által fizetendő illetékeket és egyéb díjakat (3) Egyénileg vagy kollektíven liberalizálják a külföldi munkások alkalmazását szabályozó rendelkezéseket (4) Elismerik saját állampolgáraik jogát arra, hogy az országot elhagyva más Szerződő Fél területén vállalkozásba kezdjenek	18. cikk: Jövedelemszerző tevékenység folytatásának joga más Szerződő Fél területén, aminek megvalósulása érdekében (1) Az érvényben lévő rendelkezéseket liberális szellemben alkalmazzák (2) Egyszerűsítik a meglévő formalitásokat, csökkentik vagy megszüntetik a külföldi munkások vagy munkaadók által fizetendő illetékeket és egyéb díjakat (3) Egyénileg vagy kollektíven liberalizálják a külföldi munkások alkalmazását szabályozó rendelkezéseket (4) Elismerik saját állampolgáraik jogát arra, hogy az országot elhagyva más Szerződő Fél területén vállalkozásba kezdjenek

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
19. cikk: A bevándorló munkások és családjaik joga a védelemhez és segítséghez (1) Megfelelő és ingyenes szolgáltatások biztosítása (2) Megfelelő intézkedések a ki- és beutazás megkönnyítésére (3) Támogatják az érintett országok szociális szolgálatainak közti együttműködést (4) Megkülönböztetés nélküli elbánás biztosítása a) díjazás, alkalmazási és munkafeltételek b) szakszervezeti tagság és kollektív alkufolyamatban való részvétel c) elszállásolás tekintetében (5) Állampolgárokéval azonos elbánás a foglalkoztatási adók, díjak, hozzájárulások tekintetében (6) Családegyesítés lehető legteljesebb támogatása (7) Egyenlő elbánás a jogi eljárásokban (8) Kiutasítástól való védelem (9) Keresetek és megtakarítások átutalhatóvá tétele (10) A védelmet kiterjesztik az önálló vállalkozókra is	19. cikk: A bevándorló munkások és családjaik joga a védelemhez és segítséghez (1) Megfelelő és ingyenes szolgáltatások biztosítása (2) Megfelelő intézkedések a ki- és beutazás megkönnyítésére (3) Támogatják az érintett országok szociális szolgálatainak közti együttműködést (4) Megkülönböztetés nélküli elbánás biztosítása a) díjazás, alkalmazási és munkafeltételek b) szakszervezeti tagság és kollektív alkufolyamatban való részvétel c) elszállásolás tekintetében (5) Állampolgárokéval azonos elbánás a foglalkoztatási adók, díjak, hozzájárulások tekintetében (6) Családegyesítés lehető legteljesebb támogatása (7) Egyenlő elbánás a jogi eljárásokban (8) Kiutasítástól való védelem (9) Keresetek és megtakarítások átutalhatóvá tétele (10) A védelmet kiterjesztik az önálló vállalkozókra is (11) Fogadó ország államnyelve elsajátításának előmozdítása (12) A bevándorlók gyermekei számára előmozdítják és megkönnyítik a szülő anyanyelvének tanítását
	20. cikk: Egyenlő bánásmóddal és lehetőségekhez való jog a foglalkoztatásban a nemek közti hátrányos megkülönböztetés nélkül, az alábbi területeken: a) munkához való hozzáférés, elbocsátások elleni védelem, munkába való visszaállítás b) szakmai tanácsadás, szakképzés, átképzés, rehabilitáció c) munkafeltételek és munkakövetelmények (beleértve a bérezési rendszert is) d) karrierfejlesztés, ideértve az előléptetési rendszert
	21. cikk: A tájékoztatáshoz és a konzultációhoz való jog a) a vállalat gazdasági és pénzügyi hátteréről b) a dolgozók érdekeit érintő döntésekről való kellő időben történő konzultáció

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
	22. cikk: A munkakörülmények és a munka környezetének megszabásában és javításában való részvétel joga – a dolgozók járulhassanak hozzá: a) a munkakörülmények, a munkaszervezet és a munka környezetének meghatározásához és javításához b) az egészség és biztonság védelméhez a vállalaton belül c) a szociális és szociokulturális szolgáltatások szervezéséhez d) az előírások megtartásának ellenőrzéséhez
	23. cikk: Az idősek szociális védelemre való joga Intézkedések arra, hogy az idősek a társadalom teljes értékű tagjai maradjanak a) tisztas életvitelt biztosító megfelelő erőforrások segítségével b) rendelkezésre álló szolgáltatásokról és igénybevitelükről valótájékoztatással c) szükségleteiknek és állapotuknak megfelelő lakáskörülmények biztosítása d) egészségügyi ellátás és egészségi állapotuk megkövetelte szolgáltatások
	24. cikk: Védelemhez való jog a foglalkoztatás megszűnését követően a) felmondás csak a munkavállaló képességével, magatartásával, a vállalat működési szükségleteivel összefüggő valós indok alapján lehetséges b) valós indok nélküli felmondás esetén a dolgozók kártérítésre való joga, ezt pártatlan testülethez való fellebbezés lehetővé tételével kell biztosítani
	25. cikk: A dolgozók követeléseinek védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén Garanciális intézmény vagy a védelem más hatékony formájának biztosításával
	26. cikk: Méltósághoz való jog a munkavégzés során Intézkedések a szexuális zaklatással és az egyes dolgozók ellen irányuló visszatérő támadó, vagy sértő cselekedetekkel szemben

Európai Szociális Karta, 1961	Módosított Európai Szociális Karta, 1996
	27. cikk: A családi kötelezettséggel rendelkező dolgozók egyenlő esélyekre és bánásmódra való joga a) intézkedések a munkavállalás elősegítésére, a munkahely megtartására és a munkába való visszatérés elősegítésére b) szükségleteik figyelembevétele a foglalkoztatási feltételek és a társadalombiztosítási szabályozás alakításakor c) gyermekek napközbeni ellátását biztosító köz- és magán szolgáltatások fejlesztése d) szülési szabadság után bármelyik szülő igénybe vehesse a szülői szabadságot e) a családi kötelezettségek önmagukban nem jelenthetnek okot a foglalkoztatás megszüntetésére
	28. cikk: A dolgozók képviselőinek védelme a foglalkoztatásban
	29. cikk: Információhoz és konzultációhoz való jog kollektív elbocsátások esetén
	30. cikk: A nyomor és a szociális kirekesztés elleni védelemhez való jog Hatékony intézkedések a „hozzáférések” biztosítására
	31. cikk: Lakáshoz való jog Intézkedéseket hozni: a) a megfelelő színvonalú lakáshoz jutás elősegítésére b) a hajléktalanság megelőzésére és csökkentésére, szem előtt tartva annak fokozatos felszámolását c) elérhetővé tenni a lakások árát azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal

Az alapvetőnek nyilvánított jogok közül a munkához, a szervezkedés szabadságához, a béralkuhoz, a szociális és egészségügyi, valamint a család szociális, jogi és gazdasági segítségre való jogának biztosítására vállaltunk kötelezettséget. Magyarország ugyanakkor nem ratifikálta a bevándorló munkások és családjuk védelemhez és segítséghez való jogát, és csak részben (kizárólag az 1. bekezdést magában foglalóan) ratifikáltuk a társadalombiztosításhoz való jogot. Előbbi esetben a magyar munkaerőpiac védelme volt a kötelezettségvállalás visszautasításának oka, a bevándorló munkások és családjuk védelemhez és segítséghez való joga viszonyosság hiányában is megilleti valamennyi Szerződő Fél állampolgárát, vagyis a 19. cikk rendelkezéseit azon országok állampolgáraira is alkalmazni kell, amelyek magukra nézve nem vállalták ezt a kötelezettséget. (A cikk ratifikálása esetén a megkülönböztetés nélküli bánásmódot például az albán, vagy esetleg az ukrán állampolgárokkal szemben is alkalmazni kellene.) Utóbbi esetben pedig az, hogy a 12. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamnak törekednie kell arra, hogy társadalombiztosítási rendszerét folyamatosan egyre magasabb szintre emelje. Így ellentétes a Kartában foglaltakkal minden olyan intézkedés, ami szűkíti a társadalombiztosítási ellátásokhoz való hozzáférést vagy a jogosultságok mértékét. Márpedig ilyenekre – épp a ratifikációs eljárás ideje alatt – az 1995-ös gazdasági stabilizációs program részeként sor került. E kötelezettség felvállalása tehát igen jelentős mértékben nehezítené a társadalombiztosítási rendszer átalakítását.

Az Európai Unió szociális jogalkotása és a magyar szociális jog

Noha a közösségi jogok azonnali és közvetlen hatállyal bírnak az Európai Unió területén, az EU szociális jogalkotása viszonylag csekély érdemi hatást gyakorolt a magyar szociális jog fejlődésére. Ennek legfőbb oka az, hogy az EU-n belüli együttműködés alapvető célja kezdettől fogva a közös belső piacon megjelenő tényezők (árak, tőkék, szolgáltatások, munkaerő) szabad áramlásának biztosítása volt, és ennek jegyében a közösség az ezredfordulóig semmiféle hatást nem kívánt gyakorolni a javak újraelosztásának tagállamokon belüli viszonyaira, míg a tagállami szinten zajló szociális jogalkotás eredendő célja éppen az újraelosztási jogcímek keletkeztetése volt. A közösségi jogalkotás legfőbb célja – a tagállamok szociális védelmi rendszereinek átjárhatóvá tétele – állampolgárság alapján való megkülönböztetés tiltásával és egyéb, technikai jellegű normákkal biztosítható volt. A közösségi jog így csak szűk körben és közvetetten tudta befolyásolni a magyar szociális jogalkotást.

- Az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalma kiterjed a szociális előnyök élvezetére is. Ennek alapján az unió más tagállamából érkező munkavállalók és eltartott hozzátartozóik a magyar állampolgárokkal azonos feltételek szerint jogosultak a szociális védelmi rendszer juttatásaira (pl. családi pótlékra vagy lakásfenntartási támogatásra). Ez kikényszerítette azoknak a normáknak a megváltoztatását, amelyek egyes ellátásokat kizárólag magyar állampolgárok számára tartottak fenn.
- Az 1408/71. EKG rendelettel (majd a helyébe lépő 883/2004/EK rendelettel) összhangban lehetővé kellett tenni, hogy a másik uniós tagország állampolgárságával rendelkező munkavállalók „magukkal vihessék” Magyarországon megszerzett szociális ellátásaikat. (A szolgáltatások exportálhatóságának elve ugyanakkor csak igen korlátozottan érvényesül a járulékfizetéstől függetlenül járó ellátások tekintetében.)

A munkajogi rendelkezéseken túl a közösségi szociális jogalkotás leghangsúlyosabb területét a munkavállalók szabad mozgását, valamint a férfiak és nők esélyegyenlőségét biztosító rendelkezések képezik. A szabad mozgást biztosító rendelkezések közül itt a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 1408/71/EGK rendeletet, illetve a vándorló munkavállalókat és eltartott hozzátartozóikat megillető jogokról rendelkező 1612/68/EGK rendeletet kell megemlíteni. Előbbi a járulékfizetésen alapuló, illetve univerzális ellátásokra kiterjedő hatállyal a különböző szociális biztonsági rendszerek átjárhatóvá tételét szolgáló szabályokat tartalmazza. A koordináció alapját a jogosultságot keletkeztető időszakok összeszámításának és az ellátások exportálhatóságának elve képezi. Ezek az előírások arra kötelezik a magyar hatóságokat, hogy a Magyarországon dolgozó uniós polgárok szociális ellátás iránti igényeinek érvényesítésénél vegyék figyelembe a más tagállam(ok)ban megszerzett szolgálati időket, ha az a jogosultság megszerzésének vagy az ellátás megállapításának feltétele. Az exportálhatóság követelménye alapján pedig biztosítani kell a rendelet hatálya alá tartozó ellátások folyósítását akkor is, ha a munkavállaló már nem tartózkodik Magyarország területén. A rendelet hatálya alá tartoznak a társadalombiztosítási ellátások, az univerzális ellátások, valamint a különleges, nem járulékalapú, az első két csoportba tartozó ellátásokat kiegészítő vagy helyettesítő, illetve a fogyatékos személyeknek speciális védelmet nyújtó juttatások. A különleges, nem járulékalapú ellátások ugyan a magyar állampolgárokkal egyenlő feltételek szerint illetik meg a közösségből érkező munkavállalókat, de nem vihetők ki az országból: csak addig kell folyósítani őket, ameddig jogosultjuk Magyarország területén tartózkodik. Ilyen ellátás például a gyermekgondozási segély, aminek folyósítását meg kell szüntetni, ha jogosultja három hónapot meghaladóan külföldön tartózkodik. Az 1612/68/EGK rendelet biztosítja, hogy a vándorló munkavállalók és hozzátartozóik a vendéglátó ország állampolgáraival azonos feltételek szerint juthassanak hozzá a fogadó országban biztosított valamennyi „szociális előnyhöz”. Ez a szabály tehát a szociális segélyezési rendszereket is megnyitja azok számára, akikre kiterjed a rendelet személyi hatálya. Ennek megfelelően terjesztették ki egy 2004-es módosítással⁶ a szociális törvény hatályát a két említett közösségi rendeletben meghatározott jogosulti körbe tartozó személyekre.

Az esélyegyenlőségi jogalkotás tárgyát eredetileg csak a munkavállalás, majd a társadalombiztosítási és a vállalati nyugdíjprogramok képezték. Az amszterdami szerződésben kapott felhatalmazással élve 2000-ben bocsátották ki a faji diszkriminációval foglalkozó irányelvet, ami a közösségi jog hatálya alá tartozó területeken általános jelleggel írja elő a faji vagy etnikai származásra tekintet nélküli egyenlő bánásmód követelményét. Az irányelv megköveteli az előírások teljesülésének hatósági ellenőrzését és a jogsértő cselekedetek hatásos szankcionálását. E kötelezettség teljesítésének igénye adott döntő lökést az esélyegyenlőségi törvény elfogadásához⁷ Magyarországon, ami háttérszabályként, szubszidiáris módon befolyásolja a magyar szociális igazgatás működését.

⁶ 2004. évi XXVI. törvény 1. § (2) bekezdés

⁷ 2003. évi 125. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

Mivel az Európai Unió szociális jogalkotásának jelentős részét munkajogi, illetve a munkahelyi egészség és biztonság védelmét szolgáló normák alkotják, amelyek kívül esnek vizsgálódásunk körén, azok ismertetésétől e jegyzet keretei között eltekintek.

A magyar szociális jog alkotmányos alapjai

A szociális jogok alapvető állampolgári jogként való felfogása általános vélekedés szerint a XX. század terméke,⁸ alkotmányba foglalásukra első ízben mégis már a francia forradalomban (az 1793. évi alkotmányozással) sor került. A viszonylag korai kezdet után azonban a szociális alkotmányozás a XX. század közepéig inkább kivételes jelenségnek számított. Az alkotmányos szabályozást ebben az időben alanyi jogok biztosítása helyett az állam szociális cselekvési programjának rögzítése jellemezte. A szociális jogok alkotmányban való megjelenítése – nemzetközi emberi jogi egyezményekbe való felvételükkel párhuzamosan, illetve annak hatására – a második világháborút követő alkotmányozási folyamat eredményeképp vált elterjedtebbé.

A szociális jogok alkotmányos természete

Érvek a szociális jogok alkotmányba foglalása ellen

A szociális jogok alkotmányos státusza lezáratlan elméleti viták tárgyát képezi. Az alkotmányba foglalásukat ellenzők szerint az emberi jogok második generációjához tartozó szociális jogokat nem jellemzik azok a tulajdonságok, amelyek az elsőgenerációs emberi jogok (a polgári és politikai jogok) tekintetében lehetővé s egyben kívánatosá teszik, hogy az utóbbiak tiszteletben tartását az alaptörvény garantálja. A különbség forrása a jogok érvényesüléséhez szükséges magatartásban rejlik. Míg ugyanis az egyén szabad elhatározáson alapuló cselekvését *lehetővé* első generációs emberi jogok érvényesülése alapvetően a korlátozásuktól való tartózkodással (azaz negatív cselekvéssel), addig az egyént az elhatározása szerinti cselekvésre *képessé* tevő második generációs jogok megvalósítása a segítségnyújtásra irányuló állami beavatkozással (azaz pozitív cselekvéssel) biztosítható. Az érvelés szerint csak a negatív szabadságjogok deklarálnak alapvető jogként, hiszen teljesülnek, ha az állam nem avatkozik be az egyén autonómiájának feltétlen védelmet érdemlő szférájába. A negatív szabadságjogokkal szembenálló, az állam saját önkorlátozásában megnyilvánuló kötelezettségek így mindig – még a gazdasági erőforrások kimerülése esetén – is viszonylag könnyen biztosíthatók. (E felfogás szerint a negatív szabadságjogok garantálása nem kerül semmibe: a sajtószabadság biztosítása az állam számára ingyenes – épp annak intézményesült megsértése járna kiadásokkal, például a cenzorhivatal fenntartása miatt.) A pozitív jogok biztosítása viszont forrásfüggő, ezért nem írhatók elő alapvető (vagyis minden körülmények között feltétlenül érvényesítendő) jogként. (A betegek mozgás-, hallás-,

⁸ T. H. Marshall híres tanulmányában a modern állampolgárság három összetevője közül a polgári elem intézményesülését a XVIII., a politikai jogokét a XIX., a szociális jogokét a XX. századra teszi (Marshall, 1991).

látás- stb. képességét visszaadó orvosi kezelésekhöz például komoly anyagi ráfordításokkal működtethető, komplex egészségügyi intézményrendszer fenntartása szükséges, ám gazdasági recesszió időszakában kérdésessé válhat, hogy az állam rendelkezik-e elegendő forrással ahhoz, hogy az egészségügyi ellátásokat az alkotmányban meghatározott szinten biztosítsa.) E nézetrendszer szerint az alkotmányban rögzített szociális jogok érvényesülését biztosító források újraelosztási célú központosítása fenyegetést jelent a negatív szabadságjogok, és közülük is különösen a tulajdonhoz való jog tekintetében. Minél kiterjedtebb az Alkotmány rendelkezéseire visszavezethető szociális ellátórendszer, annál jobban kell „turkálnia” az államnak saját polgárai zsebében, vagyis annál többet kell elvonnia a polgárok tulajdonszerzését és fenntartását lehetővé tevő jövedelméből, szélső esetben pedig akár a már megszerzett vagyonukból. Mivel polgári társadalmakban a tulajdon az egyéni autonómia egyik legfontosabb biztosítója, a tulajdonhoz való jog fenyegetettsége az összes szabadságjog fenyegetettségét jelenti. (Merészelhet-e tüntetésen a települési önkormányzat vezetésével – a kormányzattal – ellentétes politikai meggyőződésének hangot adni az, aki saját tulajdon birtoklása híján részben vagy teljesen az önkormányzat – kormányzat – által biztosított támogatásból él?)

A szociális jogok alkotmányba foglalását ellenzők másik érve az emberi jogok univerzalizmus-igényével kapcsolatos. Érvelésük szerint az emberi jogok attól „emberiek”, hogy minden embert megilletnek. Ez az univerzalizmus iránti igény szerintük csorbát szenved a szociális jogok tekintetében, hiszen például munkanélküli-ellátásra nem az emberek úgy általában, hanem csak a munkanélküliek jogosultak.

A szociális alkotmányozás ellenzői a fenti érveken túl gyakran hivatkoznak az alkotmányos mércék hiányára/meghatározhatatlanságára is. Nézetük szerint a jogrendszer legalapvetőbb, legállandóbb szabályokat tartalmazó normája alkalmatlan arra, hogy a gyorsan változó társadalmi-gazdasági környezethez idomuló, szociális jogokkal biztosított ellátások szintjét bármi módon meghatározza. (Az alkotmány vonatkozó előírásai túl általánosak ehhez: a szociális biztonsághoz való jog ugyan a „megélhetéshez szükséges” ellátásra jogosítja igénybe vevőjét, de hogy ez számszerűen mekkora összeg, azt az alkotmányból aligha vezethetjük le.)

Érvek a szociális jogok alkotmányba foglalása mellett

Az emberi jogok az emberként való létezés garanciáit teremtik meg, s mivel az ember egyszerre fizikai és morális lény, létének két legfontosabb feltétele a fizikai biztonság és az önálló cselekvést lehetővé tevő személyes autonómia biztosítása. A polgári és politikai szabadságjogok ugyan mindkettőt védelmezik, de az életben maradáshoz ezeken felül az alapvető szükségletek legalább minimális szintű kielégítése is szükséges, hiszen azok elmaradása alapjaiban veszélyezteti az ember életét. Így a jóléti jogok biztosítása ugyanúgy az emberi élet alapvető feltételét képezi, mint a polgári és politikai szabadságoké. Az emberi méltóság és az annak szerves részét alkotó egyéni autonómia tiszteletben tartásának követelménye alapján a jóléti jogok deklarálása nem rekedhet meg a pusztá létfenntartást garantáló szinten; annak olyan színvonalúnak kell lennie, hogy a társadalmi életben való részvételt lehetővé téve biztosítsa az egyén megbecsültségét. Ezek a megfontolások ugyan támogatják a szociális jogigények megfogalmazását, de önmagukban nem cáfolják az alkotmányba írásukat ellenzők érveit.

Az a felvetés, hogy az első és második generációs emberi jogok alapvetően különböznek egymástól forrásigényességük tekintetében, viszonylag könnyen megválaszolható. A látszat ellenére a negatív szabadságok biztosítása sem képzelhető el állami beavatkozás és állami források mozgósítása nélkül. Az egyén szabadságát ugyanis nemcsak az állam, hanem a másik ember is korlátozhatja. Ahhoz, hogy az „erősek” ne tilthassák meg a „gyengéknek” azt, hogy valamit megtegyenek, illetve hogy ne kényszeríthessék őket valaminek a megtételére, az állam fellépése szükséges. Jogállamban a rendfenntartó és igazságügyi szervek egyik legfontosabb feladata éppen az, hogy megvédjék a polgárokat mások önkényétől – a rendőrség például ezért „szolgál és véd”. E szervek fenntartása és működtetése is forrásigényes feladat. Ha egy állam képtelenné válik a rendőrség fenntartására, és emiatt a rablóbandák szabadon garázdálkodnak, akkor abban az országban megszűnnek a személyes szabadság garanciái. Nem igaz tehát, hogy csak a szociális jogok biztosítása lenne forrásfüggő.

A szociális jogok forrásigényességük miatt kétségtől ütköznek a tulajdonhoz való joggal. Helytelen lenne azonban ezt az ütközést az első és a második generációs jogok közti feloldhatatlan konfliktusként felfogni. Az alkotmányban biztosított más alapvető (elsőgenerációs) jogok is gyakran ütköznek egymással, mégsem merül fel egyikük vagy másikuk alkotmányból való száműzetésének igénye. (A férfiak és nők egyenjogúságának elve például ütközhet a vallás szabad gyakorlásához való joggal, amennyiben egy vallás előírásai szerint papok csak férfiak lehetnek. Ebből azonban nem következik, hogy kényszeríteni kéne az egyházat női papok beiktatására, de az sem, hogy általában véve el kéne vetni a férfiak és nők egyenjogúsításának alkotmányos célját.) Az alkotmánybírói gyakorlatban kialakult az efféle konfliktusok feloldásának gyakorlata: az alapvető jogok kölcsönösen korlátozhatók, de csak úgy, hogy lényegi tartalmuk ne vesszen el. Ha ez a technika alkalmazható az elsőgenerációs jogok körében, akkor miért ne lenne az különböző generációhoz tartozó jogok ütközésekor? A szociális jogok alkotmányba foglalása csak akkor lenne aggályos, ha teljesen ellehetetlenítené a tulajdonhoz való jog védelmét, azaz lényegében a tulajdonjog felszámolásához vezetne. Erről azonban szó sincs. Az alkotmányban biztosított szociális jogok érvényesítése érdekében a tulajdonhoz való jog *korlátozható* adó- és járulékfizetési kötelezettség előírásával, de e korlátozásnak bizonyos keretek közt kell maradnia, úgy, hogy ne érjen el olyan mértéket, ami ellehetetlenítené a tulajdonhoz való jog gyakorlását. Utolsó megjegyzésként ehhez még annyit tehetünk hozzá, hogy az állami rendvédelmi szervek működtetéséhez szükséges adóterheléssel ugyancsak megvalósul a tulajdonhoz való jog korlátozása, a szociális jogok meghirdetése tehát nem a korábban érintetlen tulajdonhoz való jog váratlan és újszerű korlátozását jelenti.

Az, hogy a szociális jogok az elsőgenerációs emberi jogokkal ellentétben nem univerzálisak, egyszerűen cáfolható. Deklarálásuk (absztrakt) szintjén a jogok mindkét csoportja univerzális: a gyülekezéshez való jog ugyanúgy mindenkit megillet, mint az egészségügyi ellátáshoz való jog. Hasonlóképpen, ahogy az alkotmányos jog alapján járó egészségügyi ellátást csak az emberek egy csoportja (pl. a betegek) és nem mindenki veszi ténylegesen igénybe, úgy a gyülekezési jog alapján is csak a polgárok egy (pl. kormányzati intézkedésekkel egyet nem értő) része fog adott esetben politikai gyűlést tartani.

A szociális jogok alkotmányos mércéi valóban nehezen határozhatók meg, ami jelentős részben a jogág „fiatalságából”, s a fogalomhasználat precizitásának gyakori hiányából fakad. Az alkotmányos mércék bizony-

talansága ráadásul ismét nem csak a szociális jogok sajátossága. Hasonló kérdéseket vetnek fel a büntetőjog alkotmányos alapelvei is. Nyilvánvalóan mérlegelés kérdése, hogy mikor „kegyetlen, embertelen, megalázó” a büntetés, aminek alkalmazását tiltja a magyar alkotmány. Hasonló a helyzet például a szociális biztonság-
hoz való joggal: a megélhetéshez szükséges minimum, aminek biztosítására az alkotmány alapján az állam kötelezettséget vállal. A mérlegelés tárgyává nem is a ellátás igazán alkotmányos mércéjének megállapítását kéne tenni – mert az valóban lehetetlen -, hanem annak eldöntését, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a szociális ellátások (vagy összességük) összege nem aránytalanul alacsonyabb-e a megélhetési minimumnál. Az alkotmány fogalomhasználatának pontosítása pedig alkotmánymódosításokkal végezhető el. (Meggondolandó lehet például, hogy a „lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog” kifejezés helyett az „egészségügyi ellátásra való jog” szerepeljen.)

A szociális jogok alkotmányos védelme

A szociális jogok alkotmányos védelme az államszocializmusban

A jogállamiság eszméjét elvető, a polgári és politikai jogok érvényesítését ellehetetlenítő államszocialista rezsim egyik fontos legitimációs bázisát az állampolgárok szociális biztonság iránti igényének viszonylag magas szintű kielégítése képezte. Úgy tűnt, hogy a teljes foglalkoztatás révén és a szociális gondoskodás kiterjedt rendszerével az állam messzemenően érvényt szerzett az Alkotmányban meghirdetett gazdasági és szociális jogoknak. A valóságban azonban az állam gazdasági és szociális ígérvényei nem voltak a szó eredeti értelmében vett – tehát kikényszeríthető – jogok, az ellátások inkább az állam kegyéből jártak. Mindez a jogállami intézmények és a polgári/politikai jogok biztosításának hiányára volt visszavezethető. Milyen lehetőségük lett volna a magyar állampolgároknak szociális „jogaik” érvényesítésére, védelmére a nyolcvanas években, ha az állam egy addig garantált ellátást megszüntetett volna? (Hogyan lehetett volna az Alkotmányban garantált alapjogokra, vagy a „szerzett jogok védelmére” hivatkozni egy olyan államban, amelyik még a jogszabályok egymás közti hierarchiáját sem rögzítette? Lett volna-e olyan független bíróság, amelyik helyt adott volna az efféle igényeknek? Tüntethettek volna-e a megszorítások ellen az emberek abban az államban, amelyikben a gyülekezési jog gyakorlása szigorú engedélyezési rend szerint volt csak gyakorolható?) Innen nézve a rendszerváltás nem csak a polgári és politikai jogok érvényesülését mozdította elő, de a gazdasági és szociális jogokét is: ez utóbbiak a jogállami intézmények kiépülésével és a polgári jogok biztosításával váltak – ha mégoly korlátozott mértékben is – kikényszeríthetővé.

A szociális jogok alkotmányos védelme a rendszerváltás után

Az Alkotmány 1989-es átfogó reformját megelőzően a szociális alapjogok csak az állam intézményfenntartási kötelezettségét rögzítő, egyéni jogosultságokat azonban nem biztosító normákként szerepeltek az Alkot-

mányban.⁹ A helyenként a szociális jogok alkotmányos mértékére is utaló új normaszöveg elfogadásával a jogalkotó 1989-ben ehhez képest megerősítette a szociális jogok alapjogi védelmét, ráadásul számos nyugat-európai jóléti állam gyakorlatával ellentétben nem fukarkodott az alaptörvényre alapozható jogigények meghirdetésével sem. Az Alkotmány preambuluma a „szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenetet” jelöli meg az alaptörvény legáltalánosabb céljaként. A 17. § szerint az állam a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. A 66. § (2) bekezdése arról szól, hogy az anyáknak a gyermek születése előtt és után külön rendelkezések szerint támogatást és védelmet kell nyújtani. A következő cikk első bekezdése arról rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges” [67. § (1) bek.]. A 70/B. § a munkához való jogról rendelkezik. A 70/D. § meghirdeti a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a 70/E. § pedig a szociális biztonsághoz való jogot.¹⁰ Az újraszövegezett Alkotmány rendelkezései közti koherencia hiánya,¹¹ a szöveg homályossága, illetve pontatlansága azonban alkotmánybírói mérlegelés tárgyává tette a szociális jogok értelmezésével kapcsolatos legalapvetőbb kérdéseket is. Mivel az anyák támogatásával és a gyermekek védelmével foglalkozó alapjogi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság leginkább a szociális biztonsághoz való jog kontextusában tárgyalta, a továbbiakban csak az Alkotmány 70/B., 70/D. és 70/E. §-ainak értelmezését vizsgálom.

A munkához való jog (Alkotmány 70/B. §)

„70/B. (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

(4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

⁹ A Magyar Népköztársaság Alkotmányának 57–58. §-ai ekképp rendelkeztek:

„57. § (1) A Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg.

58. § (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárainak öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk.

(2) A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja.”

¹⁰ A 70/B. és 70/C. §-okban meghatározott gazdasági jogok (munkához, pihenéshez, kollektív érdekérvényesítéshez való jog) szervesen kapcsolódnak ugyan a szociális jogokhoz, de mivel túlmutatnak az itt tárgyalt témakörökön, eltekintek ismertetésüktől.

¹¹ Tisztázatlan maradt például az Alkotmány 17. és 70/E. §-ának viszonya.

Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában konzekvensen elkülönítette egymástól a munkához való jog szabadságjogi oldalát [amit a 70/B. § (1) bekezdésének második mondatrésze hirdetett meg], és annak szociális jogi oldalát [amit a 70/B § (1) bekezdésének első mondatrésze hirdetett meg]. Az ítélkezési gyakorlat nem egymásra tekintettel, hanem egymástól függetlenül értelmezi a 70/B. § (1) bekezdésének két fordulátát: „A munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelezettségét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120–121.]. E megkülönböztetés alapján az AB kizárólag a munkához való jog szabadságjogi oldalát tekinti alkotmányos alapjognak, tehát olyan alkotmányos rendelkezésnek, ami a klasszikus szabadságjogokhoz hasonló alkotmányos védelmet élvez.¹² A munka megválasztásának szabadságával ellentétes jellege miatt az Alkotmány erre vonatkozó külön rendelkezése nélkül is tilos a kényszermunka végzése. Kényszermunkának ugyanakkor csak a közvetlen kényszer hatására végzett munka minősül. Az alapjogi védelem nem terjed ki a munkához való jog másik, szociális összetevőket tartalmazó oldalára – e tekintetben az Alkotmánybíróság csak az állam meglehetősen tág határok közt mozgó alkotmányos kötelezettségét ismeri el.

Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét meghirdető második bekezdés az AB értelmezése szerint a „az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása”.¹³ Ebből következően a 70/B. § (2) bekezdése a munkát végző személy munkavégzésének nem objektív szempontok szerinti értékeléséhez igazodó bérezést tiltja.

A 70/B. § (3) bekezdés végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazáshoz való jog meghirdetésével az államszocializmus elosztási elvét transzformálta a piacgazdaság viszonyai közé, ezért alkalmazhatatlannak bizonyult. Az AB az ellentmondást azzal oldotta fel, hogy a rendelkezést nem meghatározott bérre való alanyi jogként, hanem az egyenlő bánásmód bérezésben megnyilvánuló követelményeként értékelte.

A pihenéshez, szabadidőhöz és rendszeres fizetett szabadsághoz való jogok mindegyikét valódi alapjognak tekinti a magyar alkotmánybíróság, bár alkotmányos mértékük meghatározásáig nem merészkedett.

Alaptörvény XII. cikk

„(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

¹² Alapjogként a munkához való jog „a szabadságjogokéhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen” – 21/1994. (V. 16.) AB hat., ABH 117, 120.

¹³ 137/B/1991. AB hat., ABH 1992, 456, 459; 849/B/1992. AB hat., ABH 1996, 391, 395.

A 2011 húsvétján elfogadott, és 2012. január 1-jétől hatályba lépő Alaptörvény egyértelművé teszi a különbséget a munka szabad megválasztásához, és a munkához (az alkalmazotti jogviszony létesítéséhez) való jog között. A szöveg világossá teszi, hogy míg előbbi alkotmányos alapjog, addig utóbbi biztosítása csak konkrét teljesítésekben számon nem kérhető államcél. Új elemként jelenik meg a munkavégzési kötelezettség előírása – meglehetősen homályos megfogalmazásban, az egyéni képességek és lehetőségek igen nehezen körülhatárolható kontextusában. A XVIII. cikk a korábbi szövegezésnél erőteljesebb formában kifejezett tiltó rendelkezést tartalmaz a gyermekmunka terén.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 70/D. §)

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

Az Alkotmány 70/D. §-ának értelmezésére sokat kellett várni, azt csak a Bokros-csomaghoz függő intézkedésekkel kapcsolatban végezte el az Alkotmánybíróság 1995/1996-ban. Az alkotmánybírák szerint a 70/D. §-ból csak az állam intézményfenntartási, illetve az orvosi ellátás megszervezésére vonatkozó kötelezettsége következik. A „lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog” deklarálása a bírák szerint nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmány az orvostudomány mindenkor fejlettségéhez képest határozza meg az egészségügyi ellátások kötelezően biztosítandó színvonalát. E rendelkezés csupán a kormányzat igencsak viszonylagos kötelezettségét rögzíti, annyiban, hogy „a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet kell teremtenie, amelyik a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez”.¹⁴ A határozat azt is kimondta, hogy az Alkotmányból az egyes egészségügyi ellátások térítésmentessége sem vezethető le.

Az egészségügyi ellátásra való alanyi jogosultságot az Alkotmánybíróság értelmezhetetlennek tekinti, de a társadalombiztosítási jogviszony keretében járulékfizetés ellenében járó egészségügyi ellátás alanyi jogi jellegét mégis elismeri, csak nem a 70/D. §-ra, hanem az alkotmányos tulajdonvédelem szabályaira alapozva. Ez annyit jelent, hogy pusztán állampolgárként nincs az Alkotmány alapján kikényszeríthető jogunk az egészségügyi ellátásra, noha az állam köteles működtetni az orvosi ellátás rendszerét. Járulékfizetőként viszont mintegy megvásároljuk a jövőbeni szolgáltatást, amire tulajdonjogszerű igényt alapozhatunk. Ez sem jelent persze bombabiztos pozíciót, vagyis azt, hogy feltétlenül számíthatnánk az államilag éppen biztosított ellátások jövőbeli igénybevételére. Mivel a tulajdonjog bizonyos feltételek teljesülése esetén az Alkotmánnyal összhangban korlátozható, e jellegzetességben a tulajdonjogszerűen védett jogok is osztoznak. Így kellő indokkal és megfelelő kompenzáció biztosításával az egészségügyi ellátáshoz való jog terjedelme is korlátozható.

¹⁴ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat

Közérdekből (az egészségügyi rendszer közfinanszírozásának fenntarthatóságára hivatkozva) és arányos kártalanítással (pl. a járulék szint csökkentésével) a korábban a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátásokat térítési díjkötelessé lehet tenni. Az állam cselekvési szabadsága meglehetősen tág határok közt mozog, az Alkotmánybíróság szerint ugyanis nem állapítható meg általánosan érvényesülő alkotmányos szabály az állami kötelezettségvállalás mértékével kapcsolatban. A kórházi ágyak számának csökkentése, a kórházak bezárása, az ellátások fizetőssé tétele csak egészen szélsőséges esetben (pl. egyes ellátások teljes mértékű hozzáférhetetlenné válása, az ország nagyobb területeinek teljes ellátatlansága) feszegeti a magyar alkotmányosság határait. Az Alkotmánybíróság eddigi ítélezési gyakorlata alapján vélhetően ilyen esetnek minősülne az, ha egyes ellátások (pl. szájsebészeti ellátás) teljes mértékben hozzáférhetetlenné válnának, vagy ha az ország nagyobb területein teljesen megszűnne az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás.¹⁵

„Alaptörvény XX. cikk

(1) Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Az Alaptörvény szövegezése jóval kevésbé patetikus a korábbiaknál, kimarad az ellátások mértékének „a lehető legmagasabb szinten” való meghatározása – amit az Alkotmánybíróság eddig sem tekintett normatív erejű rendelkezésnek. A (2) bekezdés rendelkezésére figyelemmel a testi és lelki egészséghez való jog államcél jellegű, ahogyan az Ab értelmezése szerint eddig is volt.

A szociális biztonsághoz való jog (Alkotmány 70/E. §)

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(1) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

¹⁵ Az 54/1996. (XI. 30.) AB szerint: „Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje.”

(2) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

Az Alkotmánybíróság hosszan ragaszkodott ahhoz, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának rendelkezéseit alanyi jogokat nem keletkeztető, alkotmányos mércék nélküli állami kötelezettségvállalásként értelmezze. E megközelítésben akkor következett be változás, amikor egy 1993. évi határozatában a testület leszögezte, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem szabályait azokra a vagyoni jogokra és közjogi alapú jogosítványokra is ki kell terjeszteni, amelyek átvették a tulajdonnak az egyéni autonómia biztosításában betöltött egykori szerepét.¹⁶ A határozat ilyenként nevesítette a társadalombiztosítási igényeket, amelyek „vásárolt jogként” sokkal szigorúbb védelmet élveznek, mint a járulékfizetéstől függetlenül járó ellátások. Tekintetbe kell ugyanakkor vennünk, hogy az Alkotmánybíróság elveti a tulajdon abszolút védelmét, „társadalmi kötöttsége” miatt – garanciális feltételek érvényesülése mellett – a tulajdonjogot korlátozhatónak, sőt megszüntethetőnek tartja. Az alkotmányos tulajdonvédelem szabályainak alkalmazásakor kiemelt jelentősége van a korlátozó intézkedés arányosságának, illetve annak, hogy az megfelelő kompenzációval történt-e. Ilyen alkotmányossági kérdést vetett fel az 1995-ös Bokros-csomagnak az a rendelkezése, ami a táppénzt kompenzáció (járulékcsökkentés) nélkül társadalombiztosítási finanszírozású állatásból háromnegyed részben a munkáltatót terhelő ellátássá (betegszabadsággá) alakította volna át. Az arányossági tesztet a bíróság végül azért nem folytatta le, mert a tervezett intézkedés felkészülési idő nélküli, azonnal bevezetését eleve a jogbiztonság elvébe ütközőnek, így formailag alkotmányellenesnek minősítette.

A Bokros-csomag egyes szociális tartalmú intézkedéseinek vizsgálatakor újabb alkotmányossági követelményként fogalmazódott meg a jogbiztonság egyes összetevőinek, a szerzett jogok védelmének és a bizalomvédelemnek a tiszteletben tartása. Ezek már a járulékfizetéstől független ellátások tekintetében is alkalmazható alkotmányossági hivatkozások voltak. A tulajdonjogszerű védelemhez hasonlóan a szerzett jogok sem élveznek abszolút alkotmányos védelmet, azaz megváltoztathatók, de csak kivételes esetben, és a beavatkozások alkotmányosságát az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálhatja. Az alkotmányossági teszt vezérelve a fokozatosság: a már élvezett jogok alapján járó szolgáltatások fokozott védelemben részesülnek, míg „a várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához”.¹⁷ (A nyugdíjsszabályok eszerint például kevésbé változtathatók a közvetlenül a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló korosztályok, mint a fiatal munkavállalók tekintetében.) Nem mindegy a szerzett jogon járó ellátások időtartama sem.

¹⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

¹⁷ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 193–195

„A rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért általában alkotmányellenes. Hosszú távú ígéretek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak.”¹⁸

A bizalomvédelemre hivatkozással alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezheti, ha valamely ellátást átmenet nélkül kedvezőtlenül megváltoztatnak, vagy alacsonyabb védelmi szintre csúsztatnak le (pl. járulékfizetésen alapuló vagy univerzális ellátást szociális segéllyé alakítanak át).

A Bokros-csomag vizsgálata a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos mértékét illető többségi vélemény tekintetében is változást hozott. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat megállapította, hogy „az elvonások folytán a szociális ellátások mértéke nem csökkenthet a 70/E. § szerint megkövetelhető szint alá”. Azt, hogy mi ez a mérték, a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat pontosította: „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”. Hangsúlyozandó, hogy az „emberi méltósághoz való jog megvalósítása” kifejezés arra utal, hogy az ellátások alkotmányos mértéke magasabb annál, ami a pusztán létfenntartást garantálná. Ugyanakkor az egyes szociális ellátások megfelelőségének kérdése önmagában nem vizsgálható: az emberi méltósággal való életet a szociális ellátások összességének (a szociális védelmi rendszer egészének) kell garantálnia. (Azt, hogy ez így van-e a kézirat lezárásáig az Alkotmánybírók nem vizsgálta.)

A 70/E. § rendelkezéseinek 1995–98 közti időszakra jellemző egyre inkább kiterjesztő jellegű értelmezése az ezredfordulóra elakadt. Miközben a személyi összetételében teljesen megváltozott bíróság tagjai nem vizsgálták felül a testület korábbi megállapításait, az újonnan felmerülő kérdések tekintetében egyre inkább megszorító módon kezdték értelmezni az Alkotmány vonatkozó paragrafusát. A 7/2000. (III. 23.) AB határozat ugyan nem veti el egyértelműen az ellátások mértékéről kialakított korábbi álláspontot, közvetve azonban mégis felülírja azt. Az indoklás elismeri ugyan, hogy az ellátások összességének az emberi méltósággal való élethez szükséges szintet kell biztosítania, de ehhez a megállapításhoz rögzest hozzáfűzi, hogy „a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért élet-színvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen változása következtében ne csökkenhetne”. A két gondolat egymásra vetítésével a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a járulékfizetéstől független ellátások „keretében az arra rászorultaknak csak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen, de nincs joguk meghatározott mértékű rendszeres jövedelemre”. Egy másik, ugyancsak a millennium évében hozott határozat pedig azt szögezi le, hogy a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – a beadvány vonatkozásában a lakhatáshoz való jog – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le [43/2000. (XI. 8.) AB]. A szociális biztonsághoz való jog kilencvenes évekből szűkebb

¹⁸ 16/1996. (V. 3.) AB határozat

értelmezése tükröződik vissza az 56/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásából is, ami szerint „a rászorulókról való gondoskodás (...) nem a szociális jogok tekintetében fennálló alanyi jog, hanem állami feladat”, vagyis az Alkotmány kikényszeríthető szociális jogosultságok meghatározása helyett csupán a szociális szolgáltatások intézményrendszerének megszervezésére kötelezi az államot.

Alaptörvény XIX. cikk

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az 1. bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja”.

Az Alaptörvény (1) bekezdése – az Alkotmány 70/E. § Alkotmánybíróság általi értelmezésével összhangban – nem alapjogként, hanem államcélként ír a szociális biztonság megteremtésének igényéről. Az (1) bekezdés második mondata, noha szinte szó szerint megegyezik a 70/E. § (1) bekezdésének második mondatrészével, de míg ott csak példálózó felsorolással találkoztunk, addig az Alaptörvény szövegezése egyértelművé teszi, hogy az államnak csak a felsorolt csoportok szociális biztonságának megteremtésével kell foglalkoznia (az önhibájukból munkanélküliekével például nem). Érdekes és a későbbi kormányzati intézkedések, valamint azok alkotmánybírói fogadtatása alapján eldönthető kérdés, hogy a XIX. cikk második bekezdése a szociális biztonság megteremtésének eszközei közül miért üzte ki a társadalombiztosítást.

Az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése új szemléletet igyekszik meghonosítani azzal, hogy az ellátottak feletti kontroll alkotmányosságát igyekszik intézményesíteni. A (4) bekezdés a magán-nyugdíjpénztári rendszer visszaállítását igyekszik ellehetetleníteni, míg a bekezdés második mondata alaptörvényi védelemben részesíti azokat a megoldásokat, melyekkel a nők életkori kedvezményeket kaphatnak a nyugdíjrendszerben.

2. TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOK

A társadalombiztosítás fogalma

A társadalombiztosítás jogszabályi definícióját – némileg eltérő tartalommal – két törvényben is megtalálhatjuk.

Az 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 2. § (1)–(3) bekezdései szerint:

„2. § (1) A társadalombiztosítás a Magyar Köztársaság állampolgárait, illetve – az e törvényben foglalt követelmények teljesítése esetében – a Magyar Köztársaság területén tartózkodó más természetes személyeket felölelő társadalmi kockázatközösség, amelyben törvényben megállapított szabályok szerint a részvétel kötelező.

(2) A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

(3) A biztosítottak egyes társadalombiztosítási ellátások igénybevételére való jogosultságát a társadalombiztosításban való részvételi kötelezettségük, illetve – törvényben meghatározott ellátások kivételével – társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségük teljesítése alapozza meg. A pénzügyi társadalombiztosítási ellátások – ha törvény kivételt nem tesz – a biztosított járulékfizetésének alapjául szolgáló jövedelmével arányosak.”

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) meghatározása szerint:

„6. § Az államháztartás részét képező társadalombiztosítás a társadalom közös – biztosítási és szolidaritási elvek alapján működő – kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere. Az államháztartás társadalombiztosítási rendszerét a Nyugdíj-biztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap költségvetései alkotják (a továbbiakban: a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetése).”

E meghatározások és a társadalombiztosítási rendszer működési elveinek figyelembevételével a társadalombiztosítás teljességre törekvő egyik lehetséges meghatározása a következő:

A társadalombiztosítás olyan, az állam által működtetett, a kötelező részvétel elvén alapuló kockázatközösség, amely az életút során tipikusan bekövetkező társadalmi kockázatok enyhítése céljából nyújt a tagok szociális biztonságát védő ellátásokat.

A társadalmi kockázatok enyhítésének céljával létrehozott és működtetett intézményrendszer, mivel olyan, nagy valószínűséggel bekövetkező élethelyzetek (betegség, baleset, időskor stb.) esetére nyújt ellátásokat,

amelyek az egyének (és családtagjaik) szociális biztonságának megrendülésével fenyegetnek. A fenyegető élethelyzetek jellemzően a munka világához, közelebről az abból való kiszoruláshoz kapcsolódnak: baleset, betegség vagy élemedett kor miatti kereső- vagy munkaképtelenség.

Kockázatközösség. Célja az ellátások fedezetének előteremtése. A kockázatközösség tagjainak köre szélesebb vagy szűkebb lehet, attól függően, hogy a tagság feltételeit miként határozzák meg a társadalombiztosítási jogszabályok. (Kezdetben az ún. bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszerben például csak meghatározott foglalkozási csoportok tagjai váltak a rendszer részesévé, később az összes foglalkoztatottra, majd további csoportokra – önfoglalkoztatókra, diákokra – is kiterjesztették a tagságot. A Beveridge-féle társadalombiztosítási rendszerben (1942) az állampolgárság a tagságot keletkeztető tény.)

Kötelező részvétel. A jogszabályban nevesített tagok számára a kockázatközösségben való részvétel kötelező, amit – önkéntes teljesítés hiányában – a társadalombiztosítási szervek közhatalmi jogosítványok birtokában ki is kényszeríthetnek.

A társadalombiztosítás *az állam által működtetett* rendszer. Az állam feladatai magukban foglalják a társadalombiztosítási rendszer működésének szabályozásáért viselt felelősséget, az intézményrendszer létrehozásának és működtetésének kötelezettségét, valamint az állami garanciavállalást a rendszer működéséért.

Társadalombiztosítási alapelvek

A társadalombiztosítási alapelvek körét a különböző szerzők eltérően határozzák meg. A Hajdú és Lőrincsikné (2005) szerzőpáros külső (nemzetközi jogi és alkotmányos rendelkezésekben megnyilvánuló) valamint belső (a társadalombiztosítási jogszabályokban található rendelkezésekből levezethető) alapelveket különböztetnek meg, s olyanokat is közéjük sorolnak, amelyek véleményünk szerint inkább jogszabályi garanciáknak tekinthetők. A magunk részéről az alapelvek körét a Balogh és Szűcs szerzőpárhoz (1998) hasonlóan szűken értelmezzük. A társadalombiztosítás alapelvei közé tartozónak az alábbiakat tekintjük:

Kötelező részvétel elve. A társadalombiztosítási jogviszony nem a felek egyező akaratával, hanem jogszabályi kötelezéssel, *de lege* jön létre. Ezzel szoros összefüggésben a jogviszony *közhatalmi* jellegű, vagyis a felek kapcsolatát nem a mellé-, hanem az alá-fölérendeltség jellemzi, a társadalombiztosítási szervek közhatalmi jogosultságok birtokában kényszeríthetik ki a társadalombiztosítási jogszabályokban előírt magatartásokat.

Járulékfizetés elve. A társadalombiztosítási ellátásokhoz való hozzáférés alapvető feltétele a kötelezettek járulékfizetése. A járulékfizetés abban különbözik a közteherviselés alapján kivetett adókból, hogy a befizetett járulék személyes és előre meghatározott szolgáltatások teljesítésére való igényt alapoz meg.

Szolidaritás elve. A társadalombiztosítás társadalmi kockázatokat kezel olyan módon, hogy kockázatközösségbe kovácsolja a társadalom tagjait, együttesen teremti meg a kockázatok kezeléséhez szükséges alapot, melyből a kockázatok által jobban sújtott egyének nagyobb mértékben részesülnek, mint azok, akiket el tudják kerülni ezeket a kockázatokat (betegség, munkanélküliség stb.).

Biztosítási elv. A kockázatközösség tagjává alapvetően járulékfizetéssel lehet válni, a biztosításban töltött idő befolyásolja egyes ellátások mértékét, színvonalát.

Állami gondoskodás elve. A társadalombiztosítás működésének biztosítása állami feladat. Ez megköveteli a társadalombiztosítási jogviszonyok szabályozását, a társadalombiztosítás működtetését, valamint az intézményrendszer fejlesztését, illetve az erről való gondoskodást.

Állami garanciavállalás elve. A kötelező részvétel miatt (vagyis amiatt, hogy – legalább a kötelezően fizetendő járulékok erejéig – az állam közhatalmi jogosítványai birtokában kizárja az egyéni jövedelmek felhasználását) az állam garanciát vállal a társadalombiztosítási kifizetések teljesítéséért. A garancia nyújtására akkor kerül sor, amikor a társadalombiztosítási alapok kiadásai meghaladják azok bevételeit.

Jogorvoslati jogosultság elve. A társadalombiztosítási szervek döntései megfellebbezhetők, s amennyiben a társadalombiztosítási szervezetrendszeren belül nincs további fellebbezési lehetőség, külső (bírószági) jogorvoslattal lehet élni.

A társadalombiztosítás ágazatai

A társadalombiztosítási rendszer által kivédeni szándékozott kockázatok: az egészség megrendülése miatti kereső- és munkaképesség ideiglenes vagy tartós elvesztése; a munka világából idősor vagy a munkaerőpiac sajátos működése miatti kiszorulás. A társadalombiztosítás ágazatai e felsorolt kockázatok mentén alakultak ki. Magyarországon a munkanélküliség elleni védelem – társadalombiztosítási jellegű megoldásai ellenére – a társadalombiztosításon kívül, elkülönült intézményrendszerként jött létre, így a magyar társadalombiztosításnak két ágazata van: az *egészségbiztosítás* és a *nyugdíjbiztosítás*. Magyar jellegzetesség, hogy nincs önálló baleset-biztosítási ágazat: a baleseti ellátások ezért a két ágazatba lettek telepítve (pl. a baleseti táppénz az egészségbiztosítási ágazatba, a baleseti rokkantsági nyugdíj a nyugdíj-biztosítási ágazatba).

A magyar társadalombiztosítás fejlődése a rendszerváltást követően

Az államszocializmus öröksége

Az „érett” vagy legalábbis konszolidáltnak mondható államszocializmus időszakában a szociális problémák kezelésének szinte kizárólagos eszköze a társadalombiztosítás volt. Az 1970-es évekre visszaszorult az a korábbi gyakorlat, ami a társadalombiztosítást az állampolgárok politikai magatartását jutalmazó/szankcionáló eszközeként használta.¹⁹ A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény kódexszerűen, egységes rendszerben szabályozta a társadalombiztosítás két nagy ágazatát, az egészség- és nyugdíjbiztosítást, s az

¹⁹ Lásd bővebben Szalai, 1992.

ezekben keletkező jogviszonyokat. A törvény állampolgári jogon járó egészség- és biztosítási elven járó nyugdíjellátást intézményesített Magyarországon. A teljes foglalkoztatás körülményeire tekintettel a lakosság lefedettsége még a biztosítási elven alapuló ellátások tekintetében is közel teljes volt. (A jogosultságot nem szerzők számára pedig a méltányosság nagyvonalú gyakorlása tette elérhetővé az ellátások igen jelentős részét.) Az államszocializmus időszakában a befizetett járulékok sorsának demokratikus ellenőrzése nem létezett, a társadalombiztosítási alapok nem voltak függetlenek egymástól és a központi költségvetéstől sem. A társadalombiztosítás monolit jellegét és monopolhelyzetét erősítette az is, hogy a törvény hatálya olyan ellátásokra is kiterjedt, amelyek mögött nem állt tényleges járulékfizetés (anyasági segély, temetési segély), más esetben külön jogszabály írt elő társadalombiztosítási elveket érvényesítő rendelkezéseket [a gyermekgondozási segély szabályait pl. a 10/1982 (IV. 16.) MT rendelet tartalmazta úgy, hogy a jogosultságot társadalombiztosítási jogviszonyhoz kötötte, és elrendelte az ellátásnak a társadalombiztosítás terhére történő finanszírozását.]

A társadalombiztosítás átalakításának főbb irányai a rendszerváltást követően

Noha a társadalombiztosítási rendszer reformja a gazdasági és politikai átalakulás kényszere miatt közvetlenül a rendszerváltás után megkezdődött, az mind a mai napig nem tekinthető befejezettnek. Az átalakítás befejezetlensége részben a reformfolyamat elhúzódásának, részben a kormányzati ciklusokhoz igazodó társadalompolitikai irányváltásoknak köszönhető. Az átalakítás fő irányai Ferge Zsuzsa (1998) szerint a következők voltak:

- a politikai változások nyomán – később visszavont – lépések történtek a társadalombiztosítási alapok felügyeletének demokratizálására;
- a gazdasági átalakulás hatására szükségessé vált az új szükségletekre válaszoló ellátások bevezetése és ezzel egyidejűleg;
- a biztosítási logikától idegennek tekintett ellátások kiszervezése a társadalombiztosítás rendszeréből;
- a biztosítási elv fokozatosan erősödött a szolidaritási szempontok rovására;
- az ellátások színvonalát fokozatosan csökkentették;
- a magánbiztosítás erőteljes ösztönzésével szakadatlanul folyt a „társadalombiztosítás strukturális gyengítése”.

A reform egyik első lépéseként az 1992. LXXXIV. törvénnyel szerkezetileg is elválasztották egymástól a társadalombiztosítás egészség-, illetve nyugdíj-biztosítási ágát, valamint létrehozták a társadalombiztosítás ágazonkénti, központi költségvetéstől elkülönített pénzalapjait.

A társadalombiztosítási önkormányzatok

Az 1990-es évek elején a társadalombiztosítási alapok szétválasztása után a demokratikus átalakulás indokoltá tette a társadalombiztosítási (egészség- és nyugdíj-biztosítási) önkormányzatok felállítását annak érdekében, hogy az alapok felhasználása átláthatóvá, a velük való gazdálkodás pedig a korábbinál felelősség-

teljesebbé váljon. A szabályozás (1991. évi LXXXIV. Törvény) szerint az önkormányzatok közgyűlése 60–60 biztosítási képviselőből állt, akik közül a nyugdíj-biztosítási önkormányzat tekintetében 36-ot, az egészség-biztosítási önkormányzat tekintetében 30-at a biztosítottak közvetlenül választottak, míg a fennmaradó helyekre a munkáltatók érdek-képviseleti szervei delegáltak képviselőket. A biztosítási képviselők mandátuma négy évre szólt, az első választást 1993-ban rendezték. Az önkormányzati rendszer azonban nem bizonyult hosszú életűnek. Az önkormányzatok mandátumának lejártakor a kormányzat az 1997. évi XLVIII. törvénnyel módosította az önkormányzati képviselői tisztség keletkezésének szabályait annak érdekében, hogy a magán-nyugdíjbiztosítás kötelező bevezetéséhez (vagyis a társadalombiztosítás strukturális gyengítéséhez) megnyerje a legerősebb szakszervezet támogatását. A módosítás szerint a munkavállalói oldal biztosítási képviselői a továbbiakban nem közvetlen választás, hanem delegálás alapján nyerték volna el mandátumukat, méghozzá úgy, hogy a szakszervezetek az 1995-ös (!) üzemi tanácsi választások eredményei alapján kaptak volna delegálási jogot. E mellett a nyugdíj-biztosítási önkormányzatban csökkentették a munkavállalói képviselet súlyát.²⁰ A demokratikusnak éppen nem nevezhető módosításokat a 16/1998. (V. 8.) AB határozat ugyan megsemmisítette, a korábbi szabályok szerinti biztosítási képviselői választásokra mégsem került sor, mivel az új összetételű parlament az önkormányzatok működésének visszásságaira hivatkozva egyik első intézkedéseként elfogadta az önkormányzatokat felszámoló és a társadalombiztosítási alapokat a kormány irányítása alá rendelő 1998. évi XXXIX. törvényt. A változás nyomán az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) és az Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság (ONYF) előbb a Miniszterelnöki Hivatal irányítása (1998–99), majd a szakminiszter irányítása alatt működő testületté vált. A szakminiszter az OEP esetében az egészségbiztosításért felelős miniszter, az ONYF esetében a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter (2011 óta e felelősségeket a nemzeti erőforrás miniszter viseli). A társadalombiztosítási nyugdíjalap forrásainak hatékony felhasználásának ellenőrzése tekintetében nem szűnt meg teljesen a külső kontroll, mivel e tevékenységet a Nyugdíj-biztosítási Ellenőrző Testület (NYET) végzi. A testületnek 11 tagja van, akik közül 6-nak a delegálására nincs közvetlen befolyása a kormánynak. A NYET 3–3 tagját az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) munkavállalói, illetve munkáltatói oldala, ugyancsak 3 tagját a kormány, 2 tagját pedig a kormány mellett működő tanácsadó testület, az Idősügyi Tanács delegálja.²¹

Nyugdíjbiztosítás

A nyugdíjak az Alkotmány (és az Alkotmánybíróság) által kiemelten védett, szerzett jogon járó, tulajdonjogszerű védelemben részesülő, s így a leginkább kiszámítható szociális ellátások közé tartoznak. A nyugellátások szabályozása ugyanakkor napjainkig egymásnak ellentmondó célkitűzések mentén zajlik. Az ellentmondások csomópontjai a következők:

²⁰ Az új szabályozás szerint az önkormányzatokba mind a munkáltatók, mind a munkavállalók 24–24 képviselőt delegáltak volna.

²¹ Az Idősügyi Tanács elnöke a miniszterelnök, alelnöke a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szociális, család- és ifjúságügyi államtitkára, 12 tagját a miniszterelnök kéri fel [1275/2010. (XII. 8.) Korm. határozat].

- a nyugdíjba vonulás időpontjának meghatározása;
- a nyugdíjakért való állami felelősségvállalás kérdése;
- a nyugdíjasok munkavállalásának ösztönzése.

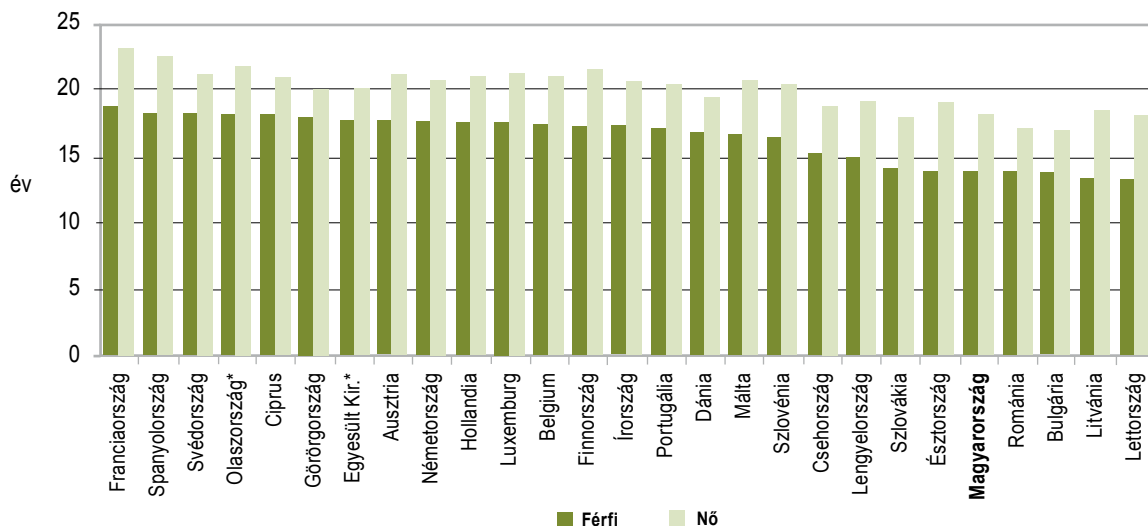
Nyugdíjkorhatár

Úgy tűnik, a jogalkotó a mai napig nem tudta eldönteni, mi a helyesebb munkaerő-piaci stratégia: az időskorú munkavállalók nyugdíjba vonulásának elősegítése, vagy az, hogy minél tovább a munkaerőpiacon tartsák őket. A kilencvenes években több jogszabályváltozás szolgálta a nyugdíjkorhatár emelését. Az 1993. évi VIII. törvény elrendelte, hogy a nők viszonylag alacsony, 55 éves nyugdíjkorhatárát fokozatosan emeljék 60 évre, így téve azt a férfiakéval egyenlővé. Az 1996. évi LIX. törvény mindkét nemhez tartozók tekintetében további fokozatos emelést írt elő addig, amíg a férfiak és nők esetében a nyugdíjkorhatár el nem éri a 62 évet. A 62 éves egységes nyugdíjkorhatár életbelépésének évében a 2009. évi XI. törvény a nyugdíjkorhatár további fokozatos emelését rendelte el 65 évre az alábbi ütemezésben. A nyugdíjba vonulás korhatára

- az 1952. január 1-je előtt születettek számára a betöltött 62. életév;
- az 1952-ben születettek számára a 62. életév betöltését követő 183. nap (62 és fél év);
- az 1953-ban születettek számára a betöltött 63. életév;
- az 1954-ben születettek számára a 63. életév betöltését követő 183. nap;
- az 1955-ben születettek számára a betöltött 64. életév;
- az 1956-ban születettek számára 64. életév betöltését követő 183. nap;
- az 1957-ben vagy azt követően születettek számára a betöltött 65. életév.

A nyugdíjba vonulás korhatárának emelését több tényező is indokolja. Ezek közül talán a döntéshozókat befolyásoló legfontosabb tényező a népesség korstruktúrájának változása és az aktív korúak kismértékű munkaerő-piaci jelenléte, vagyis a járulékfizetők alacsony száma, Ezzel is a nyugdíjkassza terheit kívánják csökkenteni.

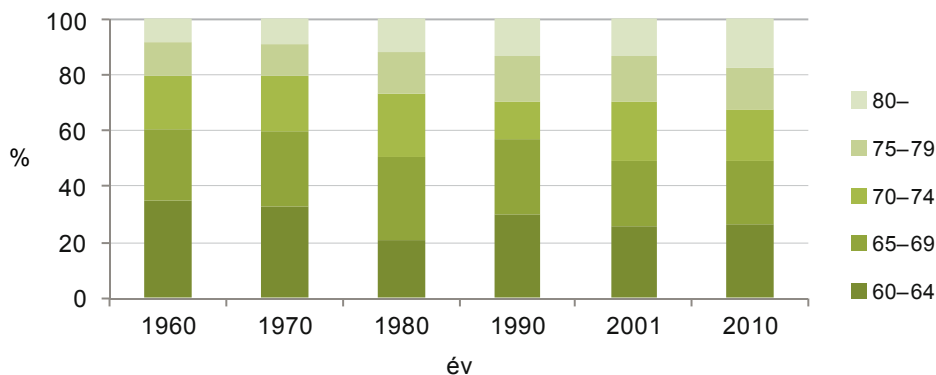
„2011-ben, az év elején a lakosság 23%-a, 2 millió 288 ezer fő volt legalább 60 éves; számuk és a népességen belüli arányuk folyamatosan, évi 0,1–0,7 százalékkal növekszik. „A 65 éves korban várható élettartam alapján (2009-es adatok szerint) Magyarországon egy férfi ebben az életkorban még átlagosan 14, egy nő 18 életévre számíthat. Az Unió egyes országaihoz képest ez az élettartam a kedvezőtlenebbek közé tartozik, különösen a férfiak életkilátásai miatt.” (KSH, 2011b: 6)



*Az Egyesült Királyság és Olaszország legfrissebb adata 2008. évi.

Forrás: KSH, 2011b: 7.

1. ábra: A 65 éves korban várható élettartam az EU országokban



Forrás: ONYF, 2010: 5.

2. ábra: A 60 éven felüli népesség korcsoportok szerint, 1960–2010 (január 1-jén) (%)

Ezek az intézkedések, valamint a nyugdíjszámítási bónuszok alkalmazása a 40 évnél hosszabb szolgálati idő tekintetében azt a célt szolgálták, hogy az idősebb generációk tagjai a munkaerőpiacon maradjanak. Ezzel ellentétes üzenetet közvetítettek ugyanakkor azok az 1996-ban bevezetett, s az 1997-es új nyugdíjtörvénybe is átvett, az előrehozott, illetve a csökkentett összegű nyugdíj intézményesítését szolgáló rendelkezések,

amelyek a hosszú szolgálati idővel rendelkező személyek számára a nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt évvel lehetővé tették a nyugdíjba vonulást. Az államcsőd elkerülését szolgáló intézkedések nyomán az ötéves kedvezmény 2010-től két évre szűkült, és megszűnt az előrehozott, illetve a csökkentett összegű előrehozott nyugdíj közti különbség, ugyanis az előrehozott nyugdíjat a továbbiakban csökkentett összegben állapítják meg. Az előrehozott nyugdíj igénybevételéhez szükséges szolgálati idő 37 év. 2011-től ugyanakkor korhatártól függetlenül nyugdíjba vonulhatnak a 40 évnyi szolgálati idővel rendelkező nők (igaz, bizonyos, más esetekben figyelembe vett szolgálati időket itt nem lehet figyelembe venni).

A nyugdíjakért való állami felelősségvállalás – a nyugdíjrendszer reformja és ellenreformja

Az államszocializmus monolitikus és monopolisztikus nyugdíjrendszerében egyértelmű volt az állam kizárólagos felelőssége a nyugdíjak kifizetésének biztosításáért. A piacgazdaságba való átmenet óhatatlanul megkérdőjelezte a kizárólag a generációk közti szolidaritáson alapuló, interperszonális újraelosztást megvalósító felosztó-kirovó elvű társadalombiztosítási rendszer kizárólagosságát. A munkanélküliség megjelenése és rohamos terjedése nyilvánvalóvá tette, hogy az újonnan épülő piacgazdaságban egyre többen lesznek, akik munkanélküliségük okán nem szereznek a nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati időt, illetve szolgálati idejük rövidege és/vagy alacsony keresetük miatt nyugellátásuk összege rendkívül alacsony lesz. A helyzetet súlyosbította a feketegazdaság, valamint az adó- és járulékkerülő gyakorlatok terjedése. A nyugdíjrendszer mikénti átalakításával kapcsolatos első elképzeléseket a 60/1991. (X. 29.) OGY határozat tartalmazta, ami *hárompillérű* nyugdíj-biztosítási rendszer kiépítését tűzte ki célul. Az első pillért az állampolgári jogon járó, „az időskorúak szociális biztonságának alapszintjét” biztosító nemzeti alapnyugdíj, a második pillért „az aktív életszakasz keresetéhez és a befizetett járulékokhoz igazodó” nyugellátás, a harmadikat az önkéntes kiegészítő nyugdíjbiztosítás képezte volna. A határozat a jövőre hagyta a jövedelemarányos nyugdíjjelem szervezeti struktúrájának kialakítását, az egyaránt lehetett „központilag szervezett és egységes, vagy ágazatonként, szakmánként differenciált, decentralizált struktúrájú”.

A nyugdíjrendszer strukturális átalakítása irányába tett első jogalkotói lépés az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról rendelkező 1993. évi XCVI. törvény elfogadása volt. E törvény lehetővé tette a piaci elvek szerint szerveződő önkéntes kiegészítő nyugdíjpénztárak létrehozását és működtetését, vagyis a társadalombiztosításra jellemző szolidaritási logika háttérbe szorítását és az egyéni számlák vezetése révén az ekvivalenciaelv fokozott érvényesítését. A nyugdíjrendszer átalakításának második lépését a chilei mintát követő 1997-es nyugdíjreform jelentette a magán-nyugdíjbiztosítás intézményesítésével. Ezzel a nyugdíjbiztosítás rendszere hárompillérűvé vált, de nem az 1991-es országgyűlési határozatban előírt módon. Az állampolgári jogú nyugellátás (a nemzeti alapnyugdíj) nem jött létre, ellenben az országgyűlési határozatban nem szereplő kötelező magán-nyugdíjbiztosítási elem beépült e rendszerbe. A megoldás újszerűségét a magán-nyugdíjbiztosítás kötelező jellege adta, a magán-nyugdíjpénztári tagságot választóknak ugyanis a kötelezően előírt *nyugdíjjárulékok* meghatározott részét a deklaráltan piaci elvek szerint működő pénztárakba kellett befizetniük. A pályakezdekők számára a magán-nyugdíjpénztári tagság kötelező volt, csak azt választhatták meg, hogy melyik pénztárba lépnek be.

A reformmal létrehozott hárompillérű rendszer kiépítését és ezzel a korábbi monolit felosztó-kirovó elven működő nyugdíjrendszer részleges tökefedezetív alakítását a prognosztizált demográfiai nyomásokkal és az állam megfelelő teherviselő képességének hiányával indokolták. A reform ezért a nyugdíjakért viselt állami felelősség jelentős részének a magánszférára való áthárításaként is értelmezhető. Az öt elemből álló törvény-csomagot a parlamentben csak a kormánypártok támogatták – ez már ekkor előrevetítette a reform egyes elemeinek későbbi megkérdőjelezését és ezzel az új nyugdíjrendszer pillérei közti koherencia megbontásának veszélyét, ami később be is következett.

A törvénycsomag első pillért érintő intézkedései jelentősen szigorították a társadalombiztosítási nyugdíjakra vonatkozó szabályokat. Ennek értelmében 1998-tól jelentősen csökkent a biztosítási időbe beszámítható járulékfizetéssel nem fedezett időszakok köre,²² szigorodtak a kordedvezményre, illetve megváltoztak a nyugdíjak indexelésére vonatkozó szabályok. A '90-es évek első felének gyakorlatával ellentétben az új szabályok alapján a nyugdíjak indexelésekor a nettó átlagbér változása helyett az infláció alakulását és a bérnövekedés mértékét együttesen kell figyelembe venni. Ez gazdasági prosperitás időszakában a nyugdíjak reálbérekhez képest alacsonyabb mértékű emelkedését kódolja be a rendszerbe, miközben a recesszió idején a nyugdíjak reálértéke a vásárlóértékéből jelentősen veszítő átlagbér változása arányában csökkent.

A nyugdíjak reálértékének megőrzését szolgálja az indexálás, vagyis az ellátás összegének valamilyen törvényben rögzített algoritmus szerinti évenkénti emelése. A többi szociális ellátást (pl. családi pótlék, segélyek) Magyarországon nem indexálják, hanem az Országgyűlés döntésétől függően emelik, vagy hagyják változatlanul.

Az új törvény egységesen az elhunyt házastárs nyugdíjának 20 százalékában határozta meg az özvegyi nyugdíj összegét. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság 1998-ban megsemmisítette, és a törvényhozás a nyugdíjreform előtti állapot visszaállításával újfent a hozzátartozót illető nyugdíj 50 százalékára emelte a saját jogú nyugellátásra nem jogosultak ellátását. Az új jogszabály átrendezte a nyugdíjjárulékok struktúráját is, csökkentve a munkáltató és növelve a munkavállalók által fizetendő járulékrészt: a munkáltatók járulékkerhe négy százalékponttal csökkent, míg a munkavállalóké másfél százalékponttal nőtt. (Az arányok különbözősége miatt ez a lépés jelentős források kivonásával járt a nyugdíjrendszerből.)

A nyugdíjrendszer második pillérét képező magánnyugdíjpénztárakra vonatkozó szabályozás már az indulást követően jelentősen megváltozott. A törvény eredeti formájában csak a tagságot önként vállalatot jogosította volna fel, és őket is csak korlátozott ideig arra, hogy visszalépjenek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, az egyéni nyugdíjjárulékoknak pedig egyre nagyobb részét irányította volna a magán-nyugdíj-

²² Az új szabályozás alapján a törvénycsomag hatálybalépésétől, azaz 1998. január 1-jétől nem számít szolgálati időnek a felsőoktatásban töltött idő, míg az anyasági és munkanélküliség esetén járó ellátások csak nyugdíjjárulék fizetése ellenében jelentenek szolgálati időt.

pénztárakba. Az Országgyűlés döntése nyomán azonban két évvel meghosszabbították az önként belépők visszatérésére rendelkezésre álló időt, és ezt a lehetőséget kiterjesztették azokra is, akik pályakezdőként egyéb lehetőség híján váltak magán-nyugdíjpénztári taggá [2000. évi CXIII. tv. 191. §]. Az eredeti menetrendet módosította az is, hogy 1999 és 2002 között befagyasztották a magánnyugdíjpénztárba fizetendő járulékok szintjét, ezzel juttatva lélegzethez az átlépők nagy száma miatt a tervezettnél kisebb járulékbévitelhez jutó társadalombiztosítási nyugdíjalapot. A törvények újabb módosításai nyomán a magánnyugdíjpénztárak végül csak négy év késéssel jutottak hozzá az eredeti szabályozás szerint őket megillető emelt mértékű munkavállalói nyugdíjjárulékokhoz (2003-tól a bruttó bér hét, 2004-től a bruttó bér nyolc százalékához).

A nyugdíjasok munkavállalásának szabályozása

A nyugdíjasok munkavállalásának szabályozása a nyugdíjba vonulás idejének meghatározásához hasonlóan, és némileg azzal összefüggésben, ellentmondásosan alakult az elmúlt két évtizedben. A nyomott bérek miatt az azokkal arányos nyugdíjak is alacsonyok, ezért az időskori létbiztonság megteremtésének a nyugdíjalapot és a költségvetést kímélő módja az, ha a nyugdíjasok munkavállalással egészíthetik ki járadékból származó jövedelmüket. Ugyanakkor bérfeszültséget gerjeszt, és lenyomja a béreket az, ha a munkaerő-piaci versenyben olyanok is részt vesznek, akik bérjövödelmük mellett máshonnan származó rendszeres jövedelemmel rendelkeznek. E kettős szorításban a törvényhozás soha nem tiltotta meg a nyugdíj melletti munkavállalást, legfeljebb némiképp ellenősztönzötté próbálta tenni azt. Később, a nyugdíjrendszer fenntarthatóságával kapcsolatos aggályok erősödésével pedig megjelentek a munkaerőpiacról való kivonulás időpontjának minél későbbi életkorra halasztását célzó intézkedések, amelyek azonban nem társultak a nyugdíj párhuzamos igénybevitelét tiltó szabályokkal. Így jelenleg egyszerre találkozunk a nyugdíj melletti munkavállalást ösztönző és ellenősztönző rendelkezésekkel. A nyugellátás igénybevétele melletti munkavállalás legfőbb ellenősztönzője hagyományosan a nyugdíjak adóalapba vonása volt. (A nyugdíj ugyanis Magyarországon adómentes jövedelem, ezért némi ellenősztönző hatása van annak, ha a nyugdíj mellett munkát vállaló nyugdíjasnak nem csupán a munkajövedelme, hanem az egyébként adómentes nyugdíja után is adót kell fizetnie.)

Nyugdíjrendszer

A magyar nyugdíjrendszer az 1997. évi reformcsomag óta *hárompillérű*. A pillérek a következők:

1. pillér: társadalombiztosítási nyugdíjrendszer;²³
2. pillér: magánnyugdíj;²⁴
3. pillér: önkéntes, kölcsönös magán-nyugdíjbiztosítás.²⁵

²³ 1997. évi LXXXI. törvény

²⁴ 1997. évi LXXXII. törvény

²⁵ 1993. évi: XCVI. törvény

Az ellátás megszerzésének mindegyik pillér esetében feltétele a rendszeres járulékfizetés, és közös jellemzőjük, hogy a befizetett járulékok összegével többé-kevésbé arányos ellátásokat folyósítanak a jogosultság megnyílását követően. Ebből következik, hogy e pillérek még együttesen is alkalmatlannak bizonyulhatnak a járulékokat rendszertelenül és/vagy alacsony összegben fizető személyek szociális biztonságának megteremtésére. Mivel a magyar nyugdíjrendszerből hiányzik az eredetileg abba beépíteni szándékozott állampolgári alapnyugdíj intézménye, a szociális segélyezési rendszerre hárul a megfelelő nyugellátással nem rendelkező idős emberekről való gondoskodás. E feladatot a szociális törvényben szabályozott időskorúak járadéka látja el.

Magán-nyugdíjbiztosítás

A magán-nyugdíjbiztosítási rendszer részletes ismertetése nem tárgya a jegyzetnek, néhány alapvető információ közlését azonban szükségesnek tartjuk. A magánnyugdíjrendszer az állami nyugdíjrendszerből származó nyugellátások kiegészítésére jött létre az 1997-es nyugdíjreform legfontosabb elemeként. Bevezetését a felosztó-kirovó elven működő állami nyugdíjrendszernek a népesség előregedése miatt bekövetkező fenntarthatatlanságával indokolták. (Vagyis azzal, hogy az állami nyugdíjrendszerben várhatóan egyre nehezebben működő interperszonális újraelosztást így részben intertemporális újraelosztással váltanák ki.) Magánnyugdíjpénztárt a munkaadók, a szakmai kamarák, a munkavállalói, illetve a munkáltatói érdekképviseletek, a fővárosi és a megyei önkormányzatok, valamint az önkéntes pénztárak alapíthatnak és működtethetnek. Mivel utóbbiak mögött zömmel nagy bankok és biztosítók állnak, s a megalakulást közvetlenül követően megkezdődött a pénztárak koncentrációja, a magán-nyugdíjpénztári rendszert a kereskedelmi bankok és biztosítótársaságok érdekeltségébe tartozó pénztárak dominálták az ezredfordulót követően – annak ellenére, hogy a pénztárak a törvényi előírások szerint a tagok tulajdonában álló nonprofit szervezetek. A magán-nyugdíjpénztári tagság 2011-ig önkéntes és kötelező módon is keletkezhetett. (A pályakezdők számára kötelezően, míg a nyugdíj-biztosítási jogviszonnyal már 1998-at megelőzően is rendelkezők egyéni döntésük szerint váltak pénztártaggá.) A társadalombiztosítási nyugdíjakról szóló törvényben előírt nyugdíjjárulék törvényben meghatározott részét magán-nyugdíjpénztári tagok esetében a magánnyugdíjpénztárba kell befizetni tagdíjként, amit a pénztárak egyéni számlán kezeltek. A rendszer nagy hangsúlyt helyez a választás szabadságának biztosítására: a tagok döntésük szerint szabadon átléphetnek másik pénztárba. Pénztárváltás esetén az egyéni számlán felgyűlt és hozamokkal növelt összeget az új pénztárnál nyitott egyéni számlára kell átvезetni. A pénztárak a jogosultság megnyílása esetén tagjaik számára járadékszolgáltatást vagy egyösszegű kifizetést teljesítenek.

Egyösszegű kifizetést a pénztárak csak kifejezetten erre irányuló kérés alapján teljesíthetnek, ha

- a pénztártag halála esetén a kedvezményezettnek (ebben az esetben az egyösszegű kifizetést a hozzátartozó kérheti);
- akkor, ha a pénztártag különböző pénztárakban eltöltött és egybeszámított tagsági jogviszonya nem éri el a 180 hónapot (ekkor az egyösszegű kifizetést a pénztártag maga kezdeményezheti).

Minden más esetben járadékszolgáltatást kell megállapítani.

A járadékszolgáltatásnak különböző fajtái vannak, melyeket erős túlzással lehet nyugdíjszolgáltatásnak tekinteni (noha az 1997. évi LXXXII. törvény egyenlőségjelet tesz köztük).²⁶ A járadékszolgáltatás az egyéni számla egyenlegének aktuáriusi – vagyis biztosításmatematikai – módszerekkel való életjáradékra váltásával történik. A módszer alkalmazásakor figyelembe vett egységes halandósági táblában a férfi és női halandóságot egyaránt figyelembe kell venni. (Különben a nők jelentősen alacsonyabb életjáradékra tehetnének csak szert.) A járadékszolgáltatás típusai:

- életjáradék (biztosításmatematikai módszerrel kiszámított, a tag számára élete végéig havonta folyósított járadék);
- a pénztárnak folyósítandó, határozott időtartamra szóló járadék, majd ezt követően a pénztártag által kedvezményezettnek e meghatározott időtartam lejárta után a pénztártag haláláig folyósítandó járadék;
- a pénztárnak élethosszig folyósítandó járadék, majd ezt követően a pénztár szolgáltatási szabályzatában előre meghatározott időtartamig a kedvezményezettnek folyósítandó járadék;
- két vagy több, életre szóló életjáradék, amit a pénztártag és kedvezményezettje(i) részére addig folyósítanak, amíg legalább egyikük életben van.

Önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztári biztosítás

Önkéntes kölcsönös biztosító pénztárat legalább 15, kizárólag természetes személy alapíthat. A létrehozott pénztár önálló jogi személy. A biztosítási szolgáltatások fedezetét a pénztár által gyűjtött és kezelt befizetések képezik. A pénztárak az alapszabályukban meghatározott feltételek szerint az alábbi tevékenységeket folytathatják:

- nyugdíjpénztári tevékenység;
- önszegélyező pénztári tevékenység, melynek keretében szociális kockázat bekövetkezése esetén biztosít kiegészítő ellátást, valamint a gyógyszerek és gyógyászati segédeszköz árának támogatását;
- egészségpénztári tevékenység, melynek keretében az egészség védelmét szolgáló programok szervezése és finanszírozása, továbbá egészségügyi szolgáltatások vásárlása történhet.

Az önkéntes kiegészítő nyugdíjpénztári tagság önkéntes. A tag legalább a pénztár alapszabályában legalsó értéként megjelölt összegű tagdíjat köteles fizetni. A tagdíjfizetést az állam adókedvezményekkel ösztönzi. Így a 2011. évre vonatkozó adószabályok szerint a fizetendő adóból a befizetett tagdíj 20 százalékának megfelelő összeg (de maximum 130 ezer forint) levonható és az átutalható az adózónak a kiegészítő nyugdíjpénztárban vezetett egyéni számlájára. A tagdíjat a munkáltató átvállalhatja, amit költségként számolhat el, és összege – amennyiben nem haladja meg a minimálbér 50 százalékát – járulégmentes. A pénztárváltás

²⁶ Az 1997. évi LXXXII. törvény 27. § (1) bekezdése szerint „a pénztár ... a nyugdíjszolgáltatást a pénztártag által választott típusú járadékszolgáltatásként nyújtja...”.

lehetőségét a törvényi szabályozás biztosítja, annak konkrét módját és feltételeit ugyanakkor a pénztár alapszabálya határozza meg.

A pénztártag az egyéni számláján felhalmozott pénzhez csak tízéves ún. várakozási idő letelte után juthat hozzá, nyugdíjszolgáltatás pedig a nyugdíjkorhatár betöltését követően vehet igénybe. A várakozási idő letelte után a pénztártag választhat az alábbi lehetőségek közül:

- változatlan feltételekkel a pénztár tagja marad (vagyis továbbra is fizeti a tagdíjat, mint addig);
- a pénztár tagja marad (tagdíját továbbra is fizeti), de legfeljebb háromévente egy alkalommal az egyéni nyugdíjszámláján tartott összeget vagy annak egy részét a nyugdíjkorhatár betöltése előtt felveszi;
- kilép a pénztárból (a pénztár elszámol vele, és az egyéni nyugdíjszámláján lévő pénzt kifizeti a számára);
- beszünteti a tagdíj fizetését, de az egyéni nyugdíjszámláján lévő pénzt a számlán hagyja, hogy a pénztár azt kezelje).

A nyugdíjkorhatárt betöltött pénztártag ugyancsak több lehetőség közül választhat, választását írásban kell közölnie a pénztárral. A választási lehetőségek:

- egy összegben vagy járadékként nyugdíjszolgáltatást vesz igénybe a tagdíjfizetés egyidejű megszüntetésével;
- az egyéni nyugdíjszámlán lévő összeg egy részét egy összegben, a fennmaradó részt járadék formájában veszi igénybe úgy, hogy tagdíjat nem fizet tovább;
- a nyugdíjkorhatár betöltése ellenére a nyugdíjszolgáltatást nem igényli, és a tagdíjat tovább fizeti;
- az egyéni nyugdíjszámlán felhalmozott összeget a pénztárban hagyja, és a tagdíjat nem fizeti tovább.

A pénztártag a magán-nyugdíjbiztosításban alkalmazott megoldáshoz hasonlóan az önkéntes nyugdíjbiztosítás tekintetében is megnevezhet egy vagy több kedvezményezettet. A kedvezményezett a biztosított halála esetén megörökli a szolgáltatásokat, vele szemben a pénztárnak elszámolási kötelezettsége keletkezik.

A Stabilitás Pénztárszövetségnek 2010. III. negyedévben 3 090 517 magán-nyugdíjpénztári és 1 242 061 önkéntes nyugdíjpénztári tagja volt.

Társadalombiztosítási nyugellátások

A nyugellátások két altípusra oszthatók: az ún. saját jogú, valamint a hozzátartozói nyugellátásokra. Saját jogú nyugellátások azok, amelyekre valaki saját, hozzátartozói nyugellátások pedig azok, amelyekre valaki hozzátartozójának biztosított jogviszonya alapján szerez jogosultságot.

„2010-ben 2 937 000 ember részesült nyugdíjban vagy nyugdíjszerű ellátásban. Az ellátásokra fordított kiadás 3 043 760 millió forint, az egy főre jutó átlagos ellátás havi összege 86 361 forint volt, a nettó átlagkereset 65,1%-a.” (ONYF, 2010: 6)

„A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (NYUFIG) 2011 januárjában 2 millió 921 ezer fő részére összesen közel 258 milliárd forint nyugdíjat, járadékot vagy nyugdíjszerű ellátást¹ fizetett ki, illetve utalt át. Az ellátottak a népesség 29%-át tették ki, számuk 2%-kal csökkent az egy évvel korábbihoz képest, miközben a folyósított ellátások átlaga 5,3%-kal emelkedett.” (KSH, 2011b: 2)

Saját jogú nyugellátások:

- öregségi nyugdíj,
- rokkantsági nyugdíj,
- baleseti rokkantsági nyugdíj.

Hozzá tartozói nyugellátások:

- özvegyi nyugdíj,
- árvaellátás,
- szülői nyugdíj,
- baleseti hozzátartozói ellátások.

Noha a magyar nyugdíjrendszer alapvetően egységes (vagyis nem foglalkozási csoportonként elkülönülő), egyes munkavállalói csoportok nyugellátásaira, illetve nyugdíjkorhatárára külön jogszabályok vonatkoznak.²⁷ Ilyen csoportok:

- fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai: 25 év testületnél eltöltött szolgálati idő után nyugdíjba vonulhatnak, rokkantnyugdíjba vonulásukra is az általánosnál kedvezőbb feltételek mellett lehetséges – 1996. évi XLIII. törvény 182–185. §;
- meghatározott művészeti tevékenységet folytatók: 25 év szolgálati idő után nyugdíjba vonulhatnak – 5/1992. (I. 13.) kormányrendelet;
- országgyűlési képviselők: az irányadó nyugdíjkorhatár betöltése előtt öt évvel vonulhatnak nyugdíjba újra nem választásuk esetén – 1990. évi LVI. törvény 10. § (1) bek.,
- polgármesterek: az újra nem választott polgármesterek tisztségük gyakorlásának időtartamától függően ugyancsak a törvényes nyugdíjkorhatárnál korábban vonulhatnak nyugdíjba – 1994. évi LXIV. törvény 13/A. §;

²⁷ E szabályokat a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 2012. január 1-jétől jelentős mértékben megváltoztatta. Az új szabályozás alapján korhatár előtti öregségi nyugdíjak 2011. december 31-ét követő időponttól nem állapíthatók meg, a már megállapított nyugdíjak pedig megváltozott szabályok szerint (pl. személyi jövedelemadóval csökkentett mértékben), esetenként új elnevezéssel (pl. szolgálati járandóság) folyósíthatók tovább.

- bányászok: korkedvezmény, kedvezményes rokkantsági nyugdíj, havi átlagkereset-számítási kedvezmény – 23/1991. (II. 23.) kormányrendelet.

2. táblázat: Nyugdíjak és nyugdíjszerű rendszeres ellátások a fő ellátás típusa szerint, 2011. január

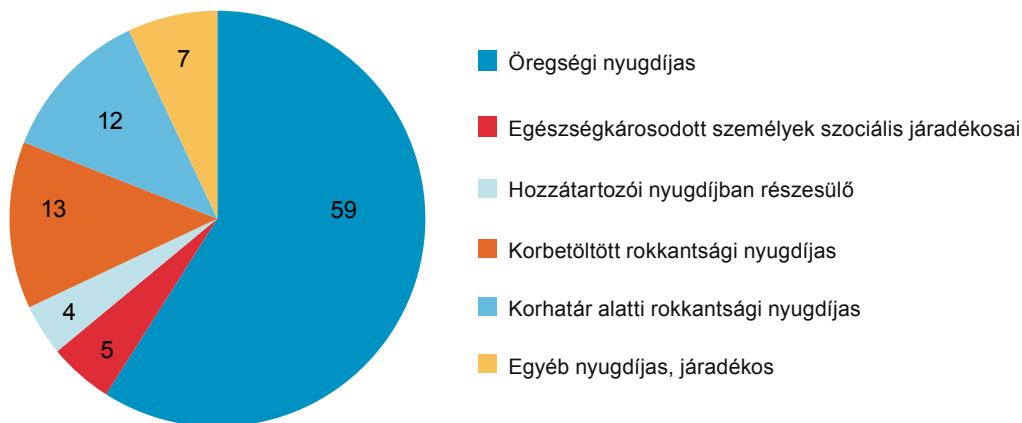
Ellátástípus	Létszám (fő)	A teljes ellátás átlagos összege (Ft/fő/hó)
Korbetöltött öregségi nyugdíj	1 462 449	101 335
Korhatár alatti öregségi nyugdíj	238 351	120 449
Korbetöltött rokkantsági nyugdíj	384 443	88 662
Korhatár alatti rokkantsági nyugdíj	334 474	72 799
Baleseti rokkantsági nyugdíj (korhatár alattiak)	3056	101 490
Bányász- és korengedményes nyugdíj	15 570	134 867
Özvegyi nyugdíj	126 488	59 516
Szülői nyugdíj	81	69 938
Árvaellátás	97 324	35 323

Forrás: ONYF, 2011: 1–2.

Egyéb jogszabályok általánosabb jelleggel, szélesebb személyi hatállyal biztosítanak a nyugdíjtörvényben szereplőnél kedvezőbb nyugdíjba vonulási lehetőségeket, vagy a törvényben nem szereplő, ezért nyugdíjszerűnek nevezett ellátásokat:

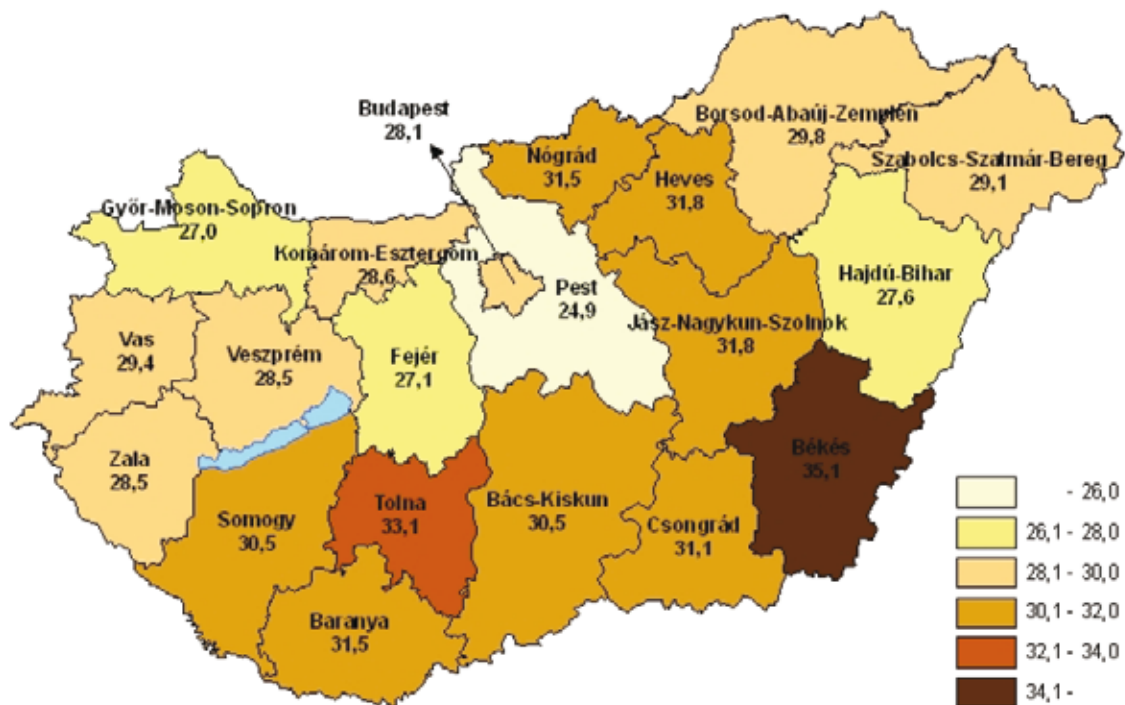
- korkedvezményes nyugdíj – 181/1996. (XII. 6.) kormányrendelet, 354/2010. (XII. 30.) kormányrendelet;²⁸
- baleseti járadék – 1997. évi LXXXIII. törvény;
- rokkantsági járadék – 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet;
- átmeneti és rendszeres szociális járadék – 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet.

²⁸ A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. CLXVII. törvény rendelkezései a korkedvezményes nyugdíjra is vonatkoznak.



Forrás: KSH, 2011b: 2.

3. ábra: Nyugdíjban, járadékban részesülők ellátástípus szerinti megoszlása, 2011. január (%)



Forrás: KSH, 2011b: 2.

4. ábra: Nyugdíjban, járadékban részesülők népességen belüli aránya, 2011. január (%)

Öregségi nyugdíj

Öregségi nyugdíjra az jogosult, aki betöltött egy jogszabályban meghatározott életkort, és rendelkezik a szintén jogszabályban meghatározott szolgálati idővel. Mivel a szabályok az életkor és a szolgálati idő többféle kombinációját is meghatározzák, az öregségi nyugdíjnak is több típusa van: az öregségi teljes nyugdíj, az öregségi résznyugdíj, az előrehozott öregségi nyugdíj, a csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, valamint a karkedvezményes öregségi nyugdíj.

Öregségi nyugdíj. Az jogosult, aki betöltött egy jogszabályban meghatározott életkort, és rendelkezik a szintén jogszabályban meghatározott szolgálati idővel. Mivel a szabályok az életkor és a szolgálati idő többféle kombinációját is meghatározzák, az öregségi nyugdíjnak is több típusa van: az öregségi teljes nyugdíj, az öregségi résznyugdíj, az előrehozott öregségi nyugdíj, a csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, valamint a karkedvezményes öregségi nyugdíj.

Öregségi teljes nyugdíj. A jogosultsághoz két feltétel együttes fennállása szükséges: a nyugdíjkorhatár betöltése és az, hogy az igénylő legalább 20 év szolgálati idővel rendelkezzen. Az öregségi nyugdíjkorhatár jelenleg (2011-ben) 62 év. 2014-től azonban minden évben fél évvel emelkedik, és 2019-től 65 év lesz.

Öregségi résznyugdíj. A teljes nyugdíjhoz előírt szolgálati idővel nem rendelkezők abban az esetben kaphatnak résznyugdíjat, ha legalább 15 év szolgálati időt szereztek. 2012-től azonban résznyugdíjat nem lehet megállapítani. A résznyugdíjnak nincs minimuma, vagyis a résznyugdíj összegét mindenképpen a havi átlagkereset szolgálati időtől függő százalékában kell megállapítani.

Előrehozott nyugdíj. A nyugdíjkorhatárhoz közel álló, jelentős mértékű szolgálati idővel rendelkezők számára megállapítható ellátás, aminek célja a nyugdíjba vonulás korhatárának rugalmassá tétele volt az 1990-es évek végén. A gazdasági stabilizációs intézkedések egyikeként a korábbi szabályt, ami a nyugdíjkorhatár betöltése előtt öt évvel engedte az előrehozott nyugdíjba vonulást, megszigorították, és e lehetőséget már csak bizonyos korcsoportok tagjai számára tartja fenn a jogalkotó. A hatályos szabályozás lépcsőzetesen megszünteti ezt a jogintézményt. Előrehozott nyugdíjba csak az 1950-ben született férfiak, valamint az 1952-ben és 1953-ban született nők vonulhatnak akkor, ha az irányadó öregségi nyugdíjkorhatárnál legfeljebb két évvel fiatalabbak, és legalább 40 év szolgálati idővel rendelkeznek. Az 1950 után született férfiak és az 1953 után született nők már nem részesülhetnek ebből az ellátásból, így 2011-től a férfiak, 2012-től a nők sem vehetik már igénybe ezt az ellátást. (A társadalombiztosítási nyugdíjakról rendelkező 1997. évi LXXXI. törvény 2010. évi módosítása nyomán ugyanakkor a 40 év szolgálati idővel rendelkező nők életkoruktól függetlenül is nyugdíjba vonulhatnak.)

Csökkentett összegű előrehozott nyugdíj. Az előrehozott nyugdíjra jogosult korcsoportok tagjai csökkentett összegű előrehozott nyugdíjra is jogosultak, amennyiben legalább 37 évnyi szolgálati idővel rendelkeznek. A csökkentést az előrehozott teljes nyugdíjhoz szükséges 40 évnyi szolgálati idő hiánya indokolja. A csökkentés mértékét a 40 év szolgálati időhöz képest hiányzó szolgálati évek száma határozza meg. 2012-től a csökkentés mértékét már nem a hiányzó szolgálati idő, hanem a törvényes nyugdíjkorhatár betöltéséhez hiányzó idő határozza meg. Csökkentett összegű előrehozott nyugdíjba vonulni csak a törvényes nyugdíjkorhatár betöltésénél két évvel alacsonyabb életkorban lehet. A nyugdíjkorhatárnál egy évvel fiatalabbak esetében a teljes nyugdíj összegét minden hiányzó életkori hónap után 0,3 százalékkal kell csökkenteni. Amennyiben a nyugdíjkorhatár betöltéséhez egy évnél több hiányzik, a csökkentés mértéke 3,6 százalék, plusz hiányzó hónaponként 0,4 százalék. A nyugdíjkorhatár betöltése a csökkentés mértékét nem érinti. (Tehát hiába tölti be a csökkentett összegű előrehozott nyugdíjban részesülő az öregségi nyugdíjkorhatárt, járandóságát nem egészítik ki a teljes nyugdíj összegére még akkor sem, ha az ehhez szükséges szolgálati idővel rendelkezne.)

Korkedvezményes nyugdíj. A korkedvezményes nyugdíjazásnak két feltétele van: egyfelől az, hogy meghatározott ideig a szervezet fokozott igénybevételével járó, vagy az egészségre különösen ártalmas munkát végző munkakörben foglalkoztassák az illetőt, illetve az, hogy megszerezze az előrehozott nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt (37 év). A korkedvezményes nyugdíjba vonulás lehetősége a hatályos szabályozás szerint 2012 végéig áll fenn. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy a törvényhozás a jövőre nézve külön törvény megalkotásával – tehát 2013-tól kezdődően – is biztosítsa e lehetőséget. A korkedvezmény mértéke férfiaknál 10, nőknél 8 év korkedvezményre jogosító munkakörben való foglalkoztatás esetén 2 év. A férfiak minden további öt, a nők minden további év korkedvezményre jogosító munkakörben töltött év után további egy év korkedvezményre válnak jogosulttá. Külön szabályok vonatkoznak a 100 kPa-nál nagyobb nyomású térben dolgozóakra. Ők hatévi munkavégzés után válnak jogosulttá kétévi, majd háromévenként további egy év korkedvezményre. A 354/2010. (XII. 30.) kormányrendelet rendelkezéseit értelmezve kijelenthető, hogy a jelenlegi szabályok alapján az 1953 után születettek számára már nem biztosított a korkedvezményes nyugdíjazás lehetősége.

Magyarország munkaerő-piaci problémái összetettek: köztük a leglényegesebb a foglalkoztatottság nemzetközi összehasonlításban is alacsony szintje. A munkaerőpiacon kívül rekedteknek csak kisebbik része munkanélküli, a többség bár aktív korú, valamilyen nyugellátásban részesül. Az aktív korú népességből valamilyen korhatár alatti nyugdíjat kapott 2009-ben 588 984 fő, az összes nyugdíjszerű ellátásban részesülő személy egyötöde. E magas arány oka többek között az, hogy a piacgazdaságra áttérés első éveiben a munkahelyek tömeges megszűnése és nagy létszámú csoportok élethelyzetének teljes ellehetetlenülése miatti politikai legitimációs válságot a kormányzat a nyugdíjszabályok puha kezelésével próbálta megoldani.

„Az ellátások típus szerinti megoszlása eltérő az ország megyéiben. A jobb munkaerő-piaci Budapestén, illetve az ország nyugati és középső térségében magasabb az öregségi, illetve kisebb a hozzátartozói és a rokkantsági nyugdíjasok aránya. Az ország keleti részén (különösen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében) az ellátotti körnek még a felét sem teszik ki az öregségi nyugdíjasok, miközben az átlagnál jóval magasabb a rokkantság miatt ellátottak aránya. Ennek oka egyrészt a lakosság korösszetétele (Budapestén és az ország nyugati részén idősebb a lakosság), másrészt az egészségi állapot, illetve a térség munkaerő-piaci jellemzői (a munkalehetőségek megszűnésével, beszűkülésével összefüggő rövidebb szolgálati idő, nyugdíjazás előtti foglalkoztatási struktúra).” (KSH, 2011b: 4)

Az öregségi nyugdíj összegét az életút során szerzett jövedelem, valamint a szolgálati idő arányában állapítják meg. A jövedelemszámítás során ugyanakkor szolidaritási szempontok is érvényesülnek, mégpedig úgy, hogy a magasabb jövedelműek keresetének egy részét nem számítják bele a nyugdíj számításának alapját képező jövedelembe. Így a 330 000 és 374 000 forint közti havi jövedelemnek csak a 90 százalékát, a 374 001 és 422 000 forint közti jövedelemnek csak 80, a 422 001 és 638 750 forint közti jövedelemnek pedig csak 70 százalékát veszik figyelembe. A nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettség alapjául szolgáló jövedelem felső határát külön jogszabály állapítja meg – a 2011. évre a 2011. évi költségvetésről szóló 2010. évi CLXIX. törvény. Évi 7 665 000 (havi 638 750) forintnyi jövedelem felett nem kell nyugdíjjárulékot fizetni, emiatt azonban az ezt meghaladó jövedelmet a nyugdíj számításakor is figyelmen kívül kell hagyni. A nyugdíjszámítás szempontjából a 1988. január 1-je után szerzett jövedelmet kell figyelembe venni.

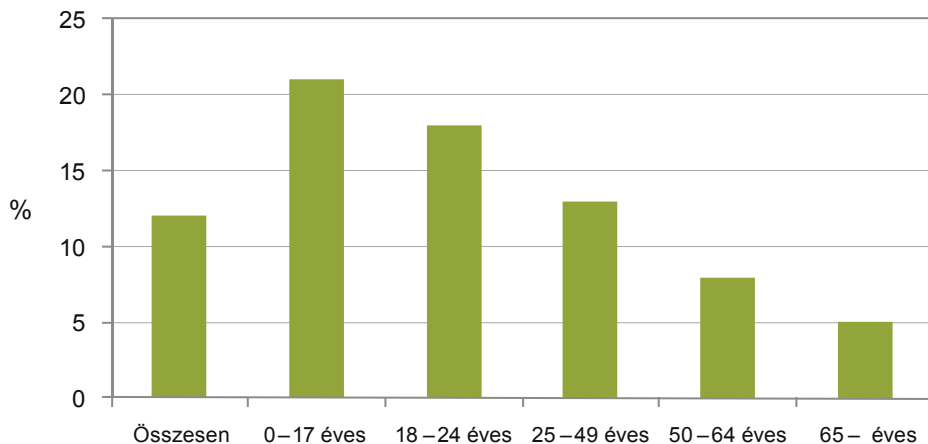
A nyugdíj összege a nyugdíjszámítás szempontjából fent leírt módon figyelembe vett bruttó havi keresetnek a szolgálati idő függvényében megállapított százaléka. A szolgálati idő figyelembevételével megállapított jövedelemhelyettesítési arány eltérő a kizárólag az állami nyugdíjrendszerben, illetve a vegyes rendszerben (állami és magán-nyugdíjpénztári) részt vevők számára. (A magán-nyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugdíjának mértéke a kizárólag az állami nyugdíjrendszerben biztosítottakénak 73,9 százaléka.)

A szolgálati időhöz rendelt jövedelemhelyettesítési arányokat a 3. táblázat tartalmazza.

3. táblázat: A szolgálati időhöz rendelt jövedelemhelyettesítési arányok

Szolgálati idő (év)	Havi bruttó kereset százaléka	
	Kizárólag az állami nyugdíjrendszerben biztosított személy	Magán-nyugdíjpénztári tag
20	33,00	24,40
21	34,65	25,62
22	36,30	26,84
23	37,95	28,06
24	39,60	29,28
25	41,25	30,50
26	42,90	31,72
27	44,55	32,94
28	46,20	34,16
29	47,85	35,38
30	49,50	36,60
31	51,15	37,82
32	52,80	39,04
33	54,45	40,26
34	56,10	41,48
35	57,75	42,70
36	59,40	43,92
37	61,05	45,14
38	62,70	46,36
39	64,35	47,58
40	66,00	48,80
és minden további évre	1,65–,65 %	1,22–1,22 %

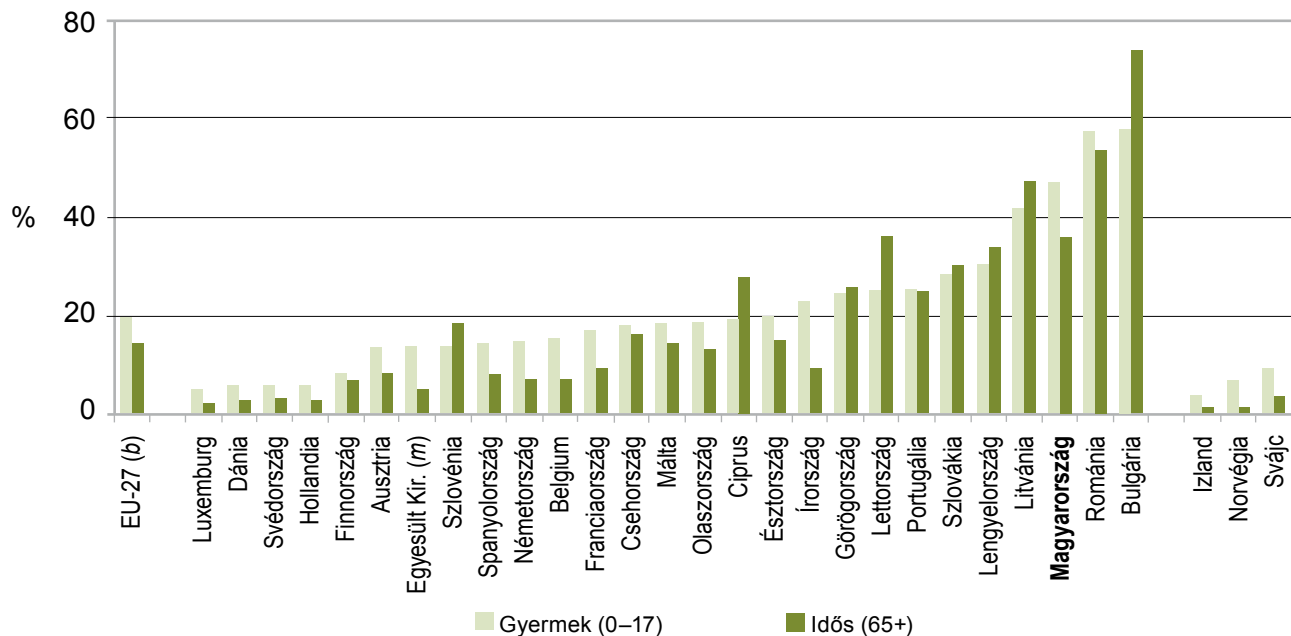
Sok téves hiedelem él a közvéleményben az idős népesség jövedelmi viszonyaival kapcsolatban azt feltételezve, hogy az időskorúak szegénysége kiterjedt és mély.



Forrás: KSH, 2011a.

5. ábra: Jövedelmi szegénységi arány korcsoportok szerint, 2009 (%)

Jelentős különbségek vannak az Európai Unió országai között abból a szempontból is, hogy a gyermekek vagy az időskorú népesség szegénysége a kiterjedtebb-e.



Forrás: EU-SILC (b Eurostat-becslés; m megbízhatatlan adat).

6. ábra: Anyagi depriváció korcsoportok szerint, 2009 (%)

Magyarországon az idősök szegénységi rátája az átlagosnál alacsonyabb, a gyermekeknél mért értékénél jóval kisebb. Ennek az egyik oka a nyugellátások – ma még – kiterjedt volta és rendszeres indexálása.

Rokkantsági nyugdíj²⁹

Rokkantság esetére szóló nyugellátást csak az állami nyugdíjrendszer biztosít. (A megrokkánó magán-nyugdíjpénztári tagokat – magán-nyugdíjpénztári befizetéseikkel együtt – a társadalombiztosítás veszi át). A rokkantsági nyugdíjra való jogosultságnak három feltétele van:

- rokkantság tényének megállapítása;
- a társadalombiztosítási nyugdíjtörvényben előírt szolgálati idő megszerzése;
- a rendszeres keresőtevékenység hiánya, vagy rendszeres munkavégzés esetén az, hogy keresete lényegesen (legalább 30%-kal) alatta maradjon a megrokkánás előtti keresetnek, előbbiek hiányában az, hogy az állapotára tekintettel ne részesüljön más társadalombiztosítási ellátásban (táppénzben, baleseti táppénzben).

A rokkanttá nyilvánítást a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal rehabilitációs szakértői végzik. A 2008. januárjától életbe léptetett változtatások nyomán a rokkanttá nyilvánítás alapját már nem a munkaképesség-csökkenés, hanem az egészségkárosodás mértéke határozza meg. Az egészségkárosodás és a munkaképesség-csökkenés közti átváltást a rehabilitációs járadékról rendelkező 2007. évi LXXXIV. törvény záró rendelkezései – 30. § (4)–(5) bekezdése – szabályozzák. A 79 százalékot meghaladó mértékű egészségkárosodás 100 százalékos munkaképesség-csökkenésnek minősül, vagyis az egyéb feltételek fennállása (pl. a szükséges szolgálati idő) esetén rokkantsági nyugdíjra jogosultak. Az 50–79 százalékos egészségkárosodást szenvedettek munkaképesség-csökkenését 67 százalékot meghaladónak ismeri el a törvényhozó. A korábbi szabályozással ellentétben számukra a Tbn.-ben³⁰ meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén sem jár automatikusan a rokkantsági nyugdíj, ahhoz az is szükséges, hogy a rehabilitációs szakértői szerv komplex minősítése alapján rehabilitációra alkalmatlannak minősüljenek. Azok, akiket a rehabilitációs szakértői bizottság rehabilitálhatónak ítél, rehabilitációs járadékban részesülhetnek, amennyiben rendelkeznek a Tbn.-ben az adott életkorra előírt szolgálati idővel. A járadék igénybevételének további feltétele, hogy a járadékos a rehabilitáció sikere érdekében együttműködési megállapodást kössön a munkaügyi szervekkel, és teljesítse az együttműködési megállapodás mellékletét képező rehabilitációs tervben foglaltakat. A rehabilitációs járadék összege a III. rokkantsági csoportban járó rokkantsági nyugdíj összegének 120 százaléka.

²⁹ A rokkantsági ellátások itt ismertetett rendszere a 2011. évi CXCI. törvény rendelkezései nyomán 2012. január 1-jétől megváltozott. A rokkantsági nyugdíj megszűnt. A korábban rokkantnyugdíjra jogosultságot szerzett személyek az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően öregségi nyugdíjra, az ennél fiatalabbak az újonnan bevezetett rokkantsági ellátásra (tehát nem nyugdíjra!), illetve rehabilitációs ellátásra vagy rehabilitációs járadékra válnak jogosulttá.

³⁰ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény

Magyarországon – a fejlett országok gyakorlatától eltérően – a rokkanttá nyilvánítás a legutóbbi évekig az elvesztett munkaképességeket vizsgálta, és ma is kevés figyelmet fordított a komplex rehabilitációra, holott a modern fogyatékoságtudomány és fogyatékoságügyi politika alapja a fogyatékoság (egészségkárosodás) medikalizációja helyett a társadalmi modell alkalmazása. Ennek értelmében nem elsősorban és kizárólag az egészségi állapot fogyatékosít, hanem a társadalom, vagyis azok a körülmények, amelyek nem teszik lehetővé a speciális szükségletű emberek munkavállalását, teljes jogú társadalmi tagságát. A szó legszélesebb értelmében vett akadálymentesítés, a támogatott foglalkoztatási formák bevezetése, az elkerülhetetlen társadalmi szemléletváltozás – ha van a munkaerőpiacon kereslet – hozzásegítheti a megváltozott munkaképességű embereket is – a rokkantsági ellátások igénybevétele helyett – a munkavállaláshoz. Az új eljárás – legalábbis a jogszabályok szintjén – erre a szemléletre épül, a képességek komplex vizsgálata és a rehabilitációs folyamat mélysége és komplexitásának foka még sok kívánnivalót hagy maga után.

Az öregségi nyugdíjhoz hasonlóan a rokkantsági nyugdíj is lehet teljes vagy résznyugdíj. Rokkantsági teljes nyugdíjra az válik jogosulttá, aki rendelkezik a törvényben főszabályként rögzített szolgálati idővel:

- 22 éves életkor betöltése előtt 2 év;
- 22–24 éves életkorban 4 év (korkedvezményre jogosító munkakörben 3 év);
- 25–29 éves életkorban 6 év (korkedvezményre jogosító munkakörben 4 év);
- 30–34 éves életkorban 8 év (korkedvezményre jogosító munkakörben 6 év);
- 35–44 éves életkorban 10 év (korkedvezményre jogosító munkakörben 8 év);
- 45–54 éves életkorban 15 év (korkedvezményre jogosító munkakörben 12 év);
- 55 éves életkor betöltésétől 20 év (korkedvezményre jogosító munkakörben 16 év).

Rokkantsági résznyugdíjban az a rokkantnak minősített személy részesülhet, aki a 45. életévét betöltötte, és legalább 10 évi, illetve aki az 55. életévét betöltötte, és legalább 15 évi szolgálati idővel rendelkezik.

A rokkantsági nyugdíj összegét alapvetően a rokkantság mértéke határozza meg, aminek alapján három rokkantsági csoportba sorolják a rokkanttá nyilvánított személyeket. A 79 százalékot meghaladó mértékben egészségkárosodottak önellátási képességük szerint minősülnek I. vagy II. rokkantsági csoportba tartozónak. A III. rokkantsági csoportba azok tartoznak, akiknek az egészségkárosodása 50–79 százalékos mértékű. E szempontok alapján a rokkantsági nyugdíj összege nem lehet kevesebb

- a III. rokkantsági csoportban a havi átlagkereset 37,5 százalékánál,
- a II. rokkantsági csoportban a havi átlagkereset 42,5 százalékánál,
- az I. rokkantsági csoportban a havi átlagkereset 47,5 százalékánál.

A nyugdíjszámításnál figyelembe vett jövedelemhelyettesítési arány az igénylő életkorával és a szolgálati idővel nő. Ennek részletes szabályait a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtási rendelete, a 168/1997. (X. 6.) kormányrendelet tartalmazza (18–22/A. §). Ugyancsak e rendelet

határozza meg a rokkantsági nyugdíj legkisebb összegét is, rokkantsági csoportonként eltérően. (2011-ben a III. rokkantsági csoportban havi 28 500, a II. rokkantsági csoportban havi 29 800, a I. rokkantsági csoportban havi 30 850 forint.)

Baleseti rokkantsági nyugdíj

A baleseti rokkantsági nyugdíjra való jogosultság feltételei alapvetően megegyeznek a rokkantnyugdíjával,³¹ de többletkövetelmény, hogy a munkaképesség csökkenése túlnyomó részben üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés következménye legyen. Az üzemi baleset és a foglalkozási megbetegedés fogalmát a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 51–53. §-ai határozzák meg.

Üzemi baleset az a baleset, amit a foglalkoztatott a foglalkozása körében végzett munka közben, vagy azzal összefüggésben szenved el. A hatályos szabályozás szerint az ún. úti baleset is üzemi balesetnek minősül, ha az a munkavállalót munkába menet, vagy onnan lakására menet éri. (Az utazás során a legrövidebb úton kell közlekedni, az utazást indokolatlanul nem lehet megszakítani, mert ezek az események megszakítják az okozati láncot, s az így bekövetkező balesetek nem minősülnek üzemi jellegűnek.) A közcélú munkavégzés közben, valamint a társadalombiztosítási ellátás igénybevétele során elszenvedett baleset is üzemi baleset. A sérült terhére róható magatartás miatt bekövetkező balesetek egy része ugyanakkor nem minősül üzemi balesetnek. Így nem üzemi baleset az, ha valakit ittasan végzett munka közben, engedély nélküli eszköz- vagy járműhasználat, munkahelyi rendbontás során ér baleset. A baleset esetleges üzemi jellegétől függetlenül nem jár baleseti ellátás (így baleseti rokkantsági nyugdíj sem) annak, aki sérülését maga okozta, illetve az orvosi segítség igénybevitelével vagy a baleset bejelentésével szándékosan késlekedett.

Foglalkozási betegségek azok a betegségek, amelyek a foglalkozás különös veszélye folyamán keletkeznek, keletkeztek. Noha a meghatározást úgy is értelmezhetnénk, hogy az egyes betegségek kialakulásának ok-okozati láncolatát követve bármely betegség lehet foglalkozási megbetegedés, ténylegesen csak azok a minősülnek annak, amelyeket a foglalkozási betegségek jegyzékében szerepelnek. E betegségek listáját a 217/1997. (XII. 1.) kormányrendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

A baleseti rokkantsági nyugdíjra való jogosultság megnyílása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a balesetet szenvedő biztosított mennyi szolgálati idővel rendelkezett. (Az ellátás összegét azonban befolyásolja a megszerzett szolgálati idő tartama.) A baleseti rokkantsági nyugdíj összege rokkantsági csoportonként eltérő:

- a III. rokkantsági csoportban a havi átlagkereset 60 százaléka;
- a II. rokkantsági csoportban a havi átlagkereset százaléka;
- az I. rokkantsági csoportban a havi átlagkereset százaléka,

ami minden megszerzett szolgálati évvel egy százalékot emelkedik, de az ellátás összege nem lehet több a havi átlagkeresetnél.

³¹ Kedvezőbb szabály, hogy a szilikózis miatt legalább 50 százalékos munkaképesség-csökkenést szenvedők is jogosultak a baleseti rokkantsági nyugdíjra.

Hozzá tartozói nyugellátások

A hozzátartozói nyugellátások közös jellegzetessége, hogy azokat az elhunyt jogán állapítják meg a túlélő hozzátartozó(k)nak. A jogosultságot keletkeztető tényeknek (pl. a jogosultság megszerzéséhez szükséges szolgálati időnek) ezért az elhunyt tekintetében kell fennállniuk. A hozzátartozói nyugellátások jogosultsági feltételei tehát a következők:

- a) a biztosított személy halála (a halál tényének megállapításaával, illetve az eltűntnek nyilvánítással is teljesül ez a feltétel);
- b) az elhunyt nyugdíjas vagy nyugdíjjogosultságot szerzett személy;
- c) az ellátás igénybe vevője az elhunyt törvényben meghatározott hozzátartozója (házas- vagy élettársa, szülője, gyermeke, kivételesen unokája).

A hozzátartozói nyugellátások típusai:

- özvegyi nyugdíj
 - ideiglenes özvegyi nyugdíj,
 - állandó özvegyi nyugdíj;
- szülői nyugdíj;
- árvaellátás;
- baleseti hozzátartozói nyugellátás.

Özvegyi nyugdíj

Özvegyi nyugdíj az elhunyt házas- vagy élettársának járó ellátás. A házasság felbontása, illetve a házassági együttélés megszűnése nem zárja ki a jogosultság megszerzését. Az élettársi kapcsolatnak azonban fenn kell állnia a halál bekövetkeztekor. A jogosultság megnyílásának feltétele, hogy az elhunyt öregségi vagy rokkantsági nyugdíjra jogosító szolgálati idővel rendelkezék, illetve az, hogy öregségi vagy rokkantsági nyugdíjasként halt meg.

Özvegyi nyugdíjra jogosult:

- az elhunyttal a halál bekövetkeztekor együtt élő házastárs, amennyiben az elhunyt a házasság megkötésekor betöltötte a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, házastársa csak akkor részesülhet az ideiglenes özvegyi nyugdíjból, ha a házasságból közös gyermek származott, vagy legalább öt éven át együtt éltek;
- az elvált vagy az elhunyttól külön élő házastárs akkor válik jogosulttá özvegyi nyugdíjra, ha házastársától (volt házastársától) annak haláláig tartásban részesült, vagy részére a bíróság tartásdíjat állapított meg, és a házastárs/volt házastárs halála a különélés kezdetétől számított tíz éven belül következett be;
- az élettársakra a házastársakénál szigorúbb feltételek vonatkoznak: csak akkor szereznek jogosultságot, ha az elhunyttal legalább tíz évig együtt éltek, vagy a kapcsolatukból közös gyermek született (és a halál bekövetkeztekor fennállt az együttélés). Az özvegyi nyugdíj a tartásdíj összegét nem haladhatja meg.

Amennyiben az élettársak korábban házasságban éltek, amit a bíróság felbontott, kizárólag a bontás utáni együttélés időszaka vehető figyelembe.

Az ideiglenes özvegyi nyugdíj meghatározott időre (legalább egy évre) járó juttatás. Főszabályként a hozzátartozó halálától számított egy éven át jár, kivéve, ha az özvegy másfél évesnél kisebb gyermeket tart el, mivel ekkor az özvegyi nyugdíjat a gyermek 18 hónapos koráig, tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek esetén annak hároméves koráig folyósítják.

Az ideiglenes özvegyi nyugdíj összege annak a nyugdíjnak a 60 százaléka, amennyit a halál időpontjában az elhunytak folyósítottak. Amennyiben az elhunyt nem volt nyugdíjas, a nyugellátás összegét úgy kell megállapítani, mintha a halál bekövetkeztekor III. csoportos rokkantnyugdíjas lett volna (kivéve, ha a rehabilitációs szakértői bizottság már az elhalálozást megelőzően megállapította az elhunyt II. vagy I. csoportos rokkantságát.)

A saját jogán nyugdíjjogosult, illetve általa nevelt gyermekekre tekintettel árvaellátásban részesülő személyek özvegyi nyugdíja az elhunyt nyugdíjának 30 százaléka.

Több jogosult között az özvegyi nyugdíj összegét egyenlően kell megosztani.

Állandó özvegyi nyugdíj. Meghatározott feltételek teljesülése esetén az ideiglenes özvegyi nyugdíj állandó özvegyi nyugdíjba fordul át. E feltételek a következők:

- az özvegy betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt;
- az özvegyet rokkanttá nyilvánítják;
- az özvegy az elhunyt jogszerző jogán legalább két árvaellátásra jogosult gyermek neveléséről gondoskodik.

Az állandó özvegyi nyugdíj összege az elhunyt nyugdíjának 30 vagy 60 százaléka. Amennyiben az özvegy saját jogú nyugellátásban részesül, vagy az elhunyt jogán legalább két árvaellátásra jogosult gyermeket nevel, úgy az özvegyi nyugdíj az elhunyt nyugdíjának 30, amennyiben nem rendelkezik saját jogú nyugellátással, úgy annak 60 százaléka.

Az állandó özvegyi nyugdíjra való jogosultság feléled, ha e feltételek bármelyike a házastárs (élettárs) halálától számított tíz éven belül bekövetkezik.

Szülői nyugdíj

Szülői (nagyszülői) nyugdíj akkor jár, ha a szülő (nagyszülő) leszármazója halálakor rokkant volt, vagy 65. életévét betöltötte, és öt gyermeke (unokája) túlnyomórészt tartotta a halálát megelőző egy évben. Nevelőszülők tekintetében további feltétele a gyermek legalább tíz éven át tartó nevelése. Szülői nyugdíjban az is részesülhet, aki gyermeke halálakor nem volt rokkant, de a halál bekövetkeztétől számított tíz éven belül megrokkant.

A szülői nyugdíj a rokkantság időtartamára jár. (A 65. évét betöltött szülőt rokkantnak kell tekinteni.)

A szülői nyugdíj összege (az özvegyi nyugdíjéhez hasonlóan) attól függ, hogy a szülő rendelkezik-e saját jogú nyugellátással. Amennyiben igen, úgy a szülői nyugellátás összege az elhunytat illető nyugdíj 30, amennyiben nem, úgy annak 60 százaléka.

Árvaellátás

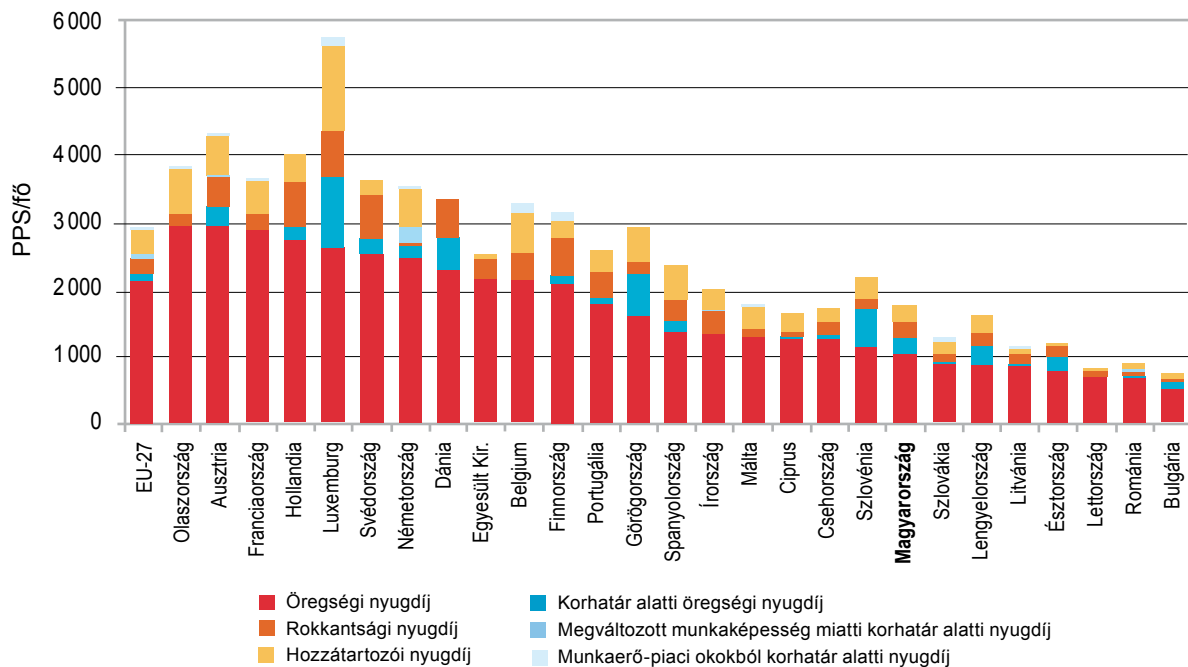
Az árvaellátás az özvegyi és a szülői nyugdíjhoz hasonlóan származékos ellátás, vagyis a jogosultság első számú feltétele, hogy az elhunyt öregségi vagy rokkantsági nyugdíjas legyen, vagy halálának időpontjában rendelkezzen az öregségi vagy rokkantnyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. Az ellátás jogosultja a gyermek, illetve a testvér vagy unoka, ha őt az elhunyt saját háztartásában tartotta és más tartásra kötelezett hozzátartozója nincs.

Az árvaellátás főszabály szerint a gyermek 16. életévének betöltéséig jár, amennyiben azonban oktatási intézményben nappali tagozaton tanul, az ellátás a 25. életév betöltéséig illeti meg a gyermeket. (A jogalkotó nem tesz különbséget iskolatípusok, illetve a között, hogy valaki idehaza vagy külföldön folytatja-e tanulmányait.) Kivételesen kedvező szabály vonatkozik arra a gyermekekre, aki a szülő halálának időpontjában rokkant, illetve aki az árvaellátás folyósításának időtartama alatt rokkant meg, mivel számukra az árvaellátás a rokkantság fennállásának ideje alatt mindvégig jár.

Az árvaellátás összege a szülőt megillető öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíj 30 százaléka. A teljesen árva gyermeket a magasabb nyugdíjjal rendelkező szülő nyugdíjának 60 százaléka illeti meg. Az árvaellátást több gyermek közt nem kell megosztani – jogosultságuk fennállásának időtartamára az mindegyiküknek azonos összegben jár.

„Magyarországon 2010-ben nyugdíjakra, járadékokra összesen 3 044 milliárd forintot fizettek ki, ami a GDP 11,2%-át tette ki. Éves átlagban ebből az összegből 2 millió 937 ezer fő ellátását fedezték. (...) Az Eurostat adatbázisa alapján 2008-ban Magyarországon a GDP 10,9%-át fordították nyugellátásokra, amely értékkel az ország a középmezőnyben helyezkedett el, megelőzve olyan államokat, mint Finnország, Spanyolország vagy az Egyesült Királyság.” (KSH, 2011b: 9)

„Magyarországon a 2011. januári, törvényileg meghatározott emelés (3,8%) után egy főnek átlagosan 88 152 forint nyugdíjat folyósítottak. Az egy évvel korábbihoz képest ez az összeg 4 463 forinttal (5,3%-kal) emelkedett. Egy férfi átlagosan 97 229 Ft-ot, míg egy nő több mint 15 ezer Ft-tal kevesebbet (81 984 Ft-ot) kapott. Az egyes nyugdíjtípusok közül a leggyakrabban folyósított öregségi nyugdíj összege 104 ezer Ft volt, az előző évhez képest ez is 5,3%-kal nőtt. A legmagasabbak a bányász- és korengedményes nyugdíjak voltak, megközelítették a 135 ezer Ft-ot. Egy korhatár alatti rokkantsági nyugdíjas átlagosan 73 ezer Ft-ot kapott, a korbetöltötték 15 ezer Ft-tal többet. Mindkettő több mint 4%-kal nőtt az előző évhez képest. Szintén 73 ezer Ft körül alakult a rehabilitációs járadék átlagos összege, az özvegyi nyugdíjak azonban nem érték el a 60 ezer forintot.” (KSH, 2011b: 12)



Forrás: KSH, 2011b: 15.

7. ábra: Egy lakosra jutó nyugdíjak az EU országokban, 2008 (EUR/fő vásárlóerő-paritáson)

Egészségbiztosítás

Az egészségbiztosítási ellátásokról az 1997. évi LXXXIII. törvény rendelkezik. Az egészségbiztosítási ellátásoknak három fő csoportja van:

- egészségügyi szolgáltatások;
- a betegség miatti keresőképtelenségre tekintettel járó pénzügyi ellátások;
- baleseti ellátások (baleseti egészségügyi szolgáltatások és pénzügyi ellátások).

Az egészségpolitika célja a népesség egészségi állapotának javítása, az egészségi állapot társadalmi egyenlőtlenségeinek mérséklése és ezek érdekében az egészségi kockázatok csökkentése, az egészséget támogató környezet kialakítása. Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász szerint

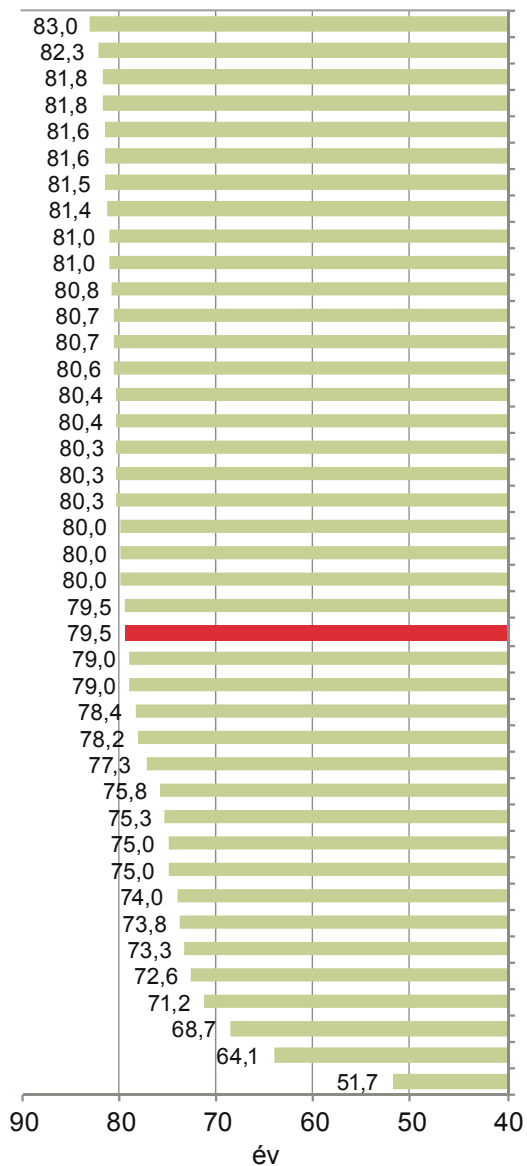
„...az egyéni szabadság kiszélesítése jelenti a fejlődés (1) alapvető célját és (2) alapvető eszközét. (...) A szabadság magában foglalja az olyan elemi képességeket, mint az éhezés, alultápláltság elkerülésének képessége, az elkerülhető megbetegedések és a korai halálozás elkerülését, valamint azokat a szabadságokat, amelyek az írás és olvasás képességével függenek össze, továbbá a politikai részvételt és a szólásszabadságot stb. (...) A fejlődés, ebben a felfogásban az emberi szabadságok kiszélesítésének a folyamata...” (Idézi Orosz, 2002)

Az egészségbiztosítás a kockázatközösséget vállalók számára nyújt mindehhez szolgáltatásokat és pénzügyi támogatásokat.

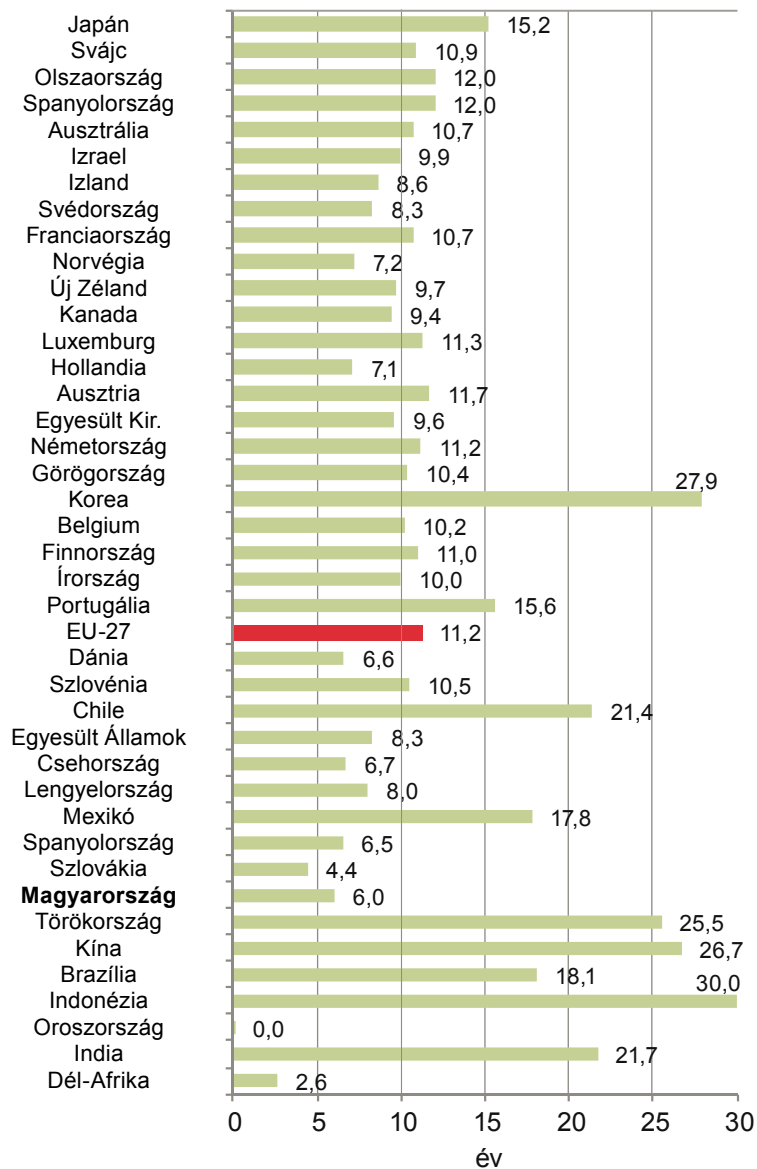
A nyugdíjbiztosítással szemben az egészségbiztosításban csak részlegesen érvényesül a biztosítási elv. Az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásai csak tényleges járulékfizetés ellenében vehetők igénybe. Az egészségügyi ellátások tekintetében azonban jóval erőteljesebben érvényesül a szolidaritási elv: olyanok is jogosultak a biztosítási alapú egészségügyi szolgáltatásokra, akik után senki sem fizet járulékot (nyugdíjasok, kiskorú gyermekek). A szabályozás ezt fikcióval oldja meg: biztosítottnak tekinti az említett csoportok tagjait is. (Tekintettel e csoportok tagjainak számára, és ellátási igényeire, meglepő, hogy a társadalombiztosítás egészségügyi szolgáltatásait a törvényhozó konzekvensen járulékból kívánja finanszírozni.) Az egészségügyi szolgáltatások tekintetében a biztosított jogviszony az ellátások társadalombiztosítási térítéssel való igénybevételét teszi lehetővé. Ez azt jelenti, hogy a biztosítással nem rendelkezők is igénybe vehetnek egészségügyi szolgáltatásokat, de a szolgáltatás díjához nem kapnak társadalombiztosítási támogatást, míg a biztosítottak igen. A támogatás lehet százszázalékos (térítésmentesen igénybe vehető ellátás), vagy részleges, amikor a társadalombiztosítás a szolgáltatás díjának csak egy részét téríti meg, a fennmaradó rész megtérítéséről az igénybe vevőnek kell gondoskodnia. Az egészségbiztosítás nem terjed ki minden egészségügyi szolgáltatásra, csak azokra, amelyeket a törvény felsorol.

A népesség egészségi állapotának és az egészségügyi ellátórendszer működési hatékonyságának egyik legfontosabb indikátorának, a születéskor várható élettartamnak értéke elmarad az OECD-országok átlagától, és az 1960 és 2009 közötti változás, azaz a várható élettartam növekedésének üteme is jóval kisebb az átlagos értéknél.

Születéskor várható élettartam, 2009



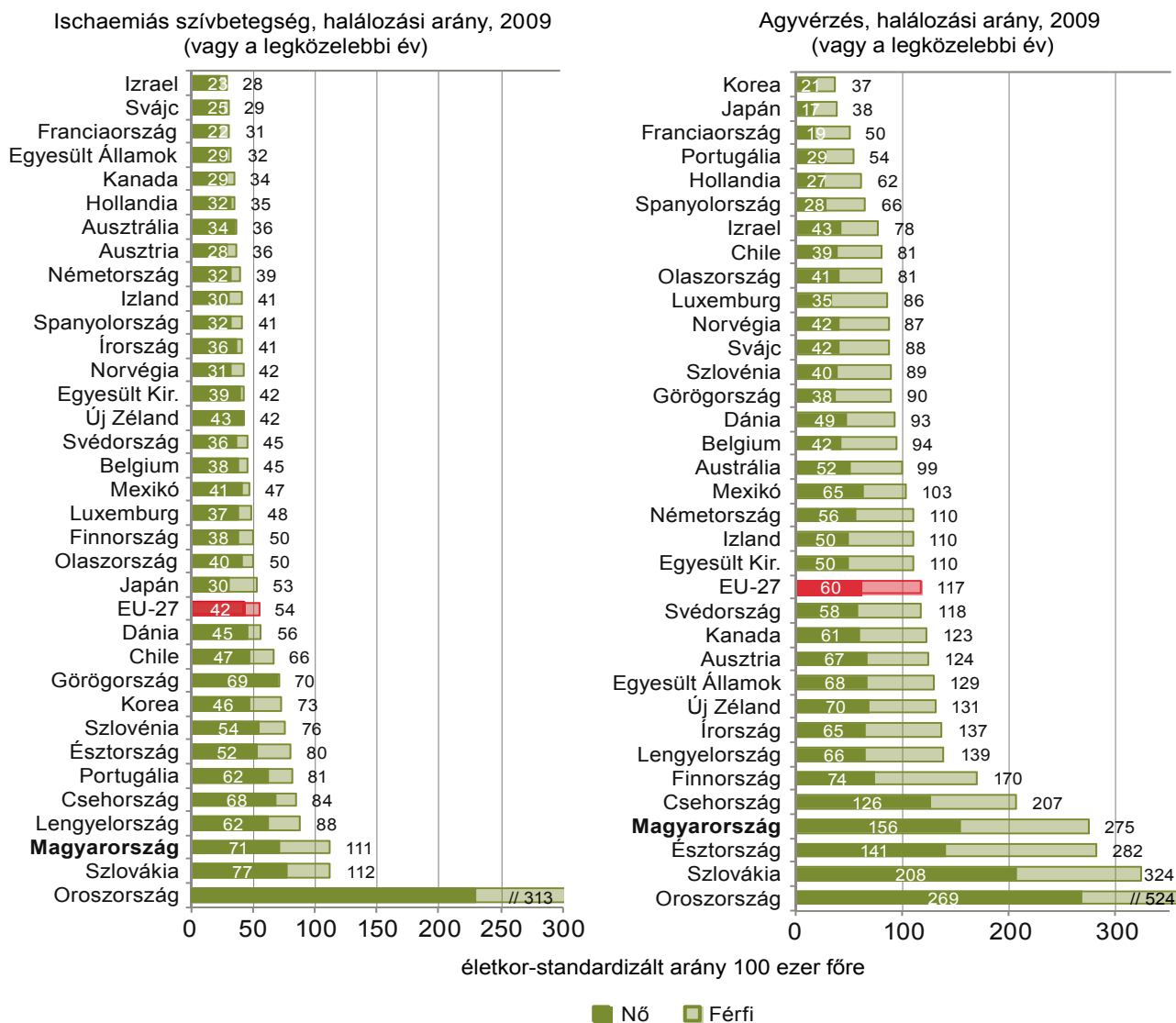
Megnyert évek, 1960–2009



Forrás: OECD, 2011: 25. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en

8. ábra: Születéskor várható élettartam, 2009 és az 1960 óta megnyert évek száma

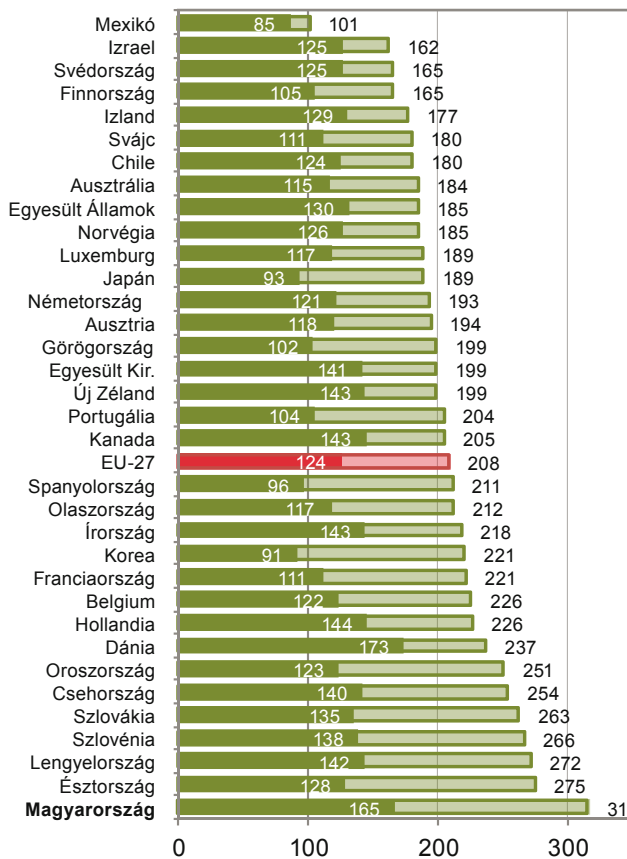
A 9. és 10. ábrák néhány gyakori halálok megoszlását mutatják az OECD-országokban. Ezekből látható, hogy Magyarországon a szív- és érrendszeri betegségek, valamint a rákos megbetegedések következtében elhalálozottak aránya nemzetközi összehasonlításban is drámaian magas.



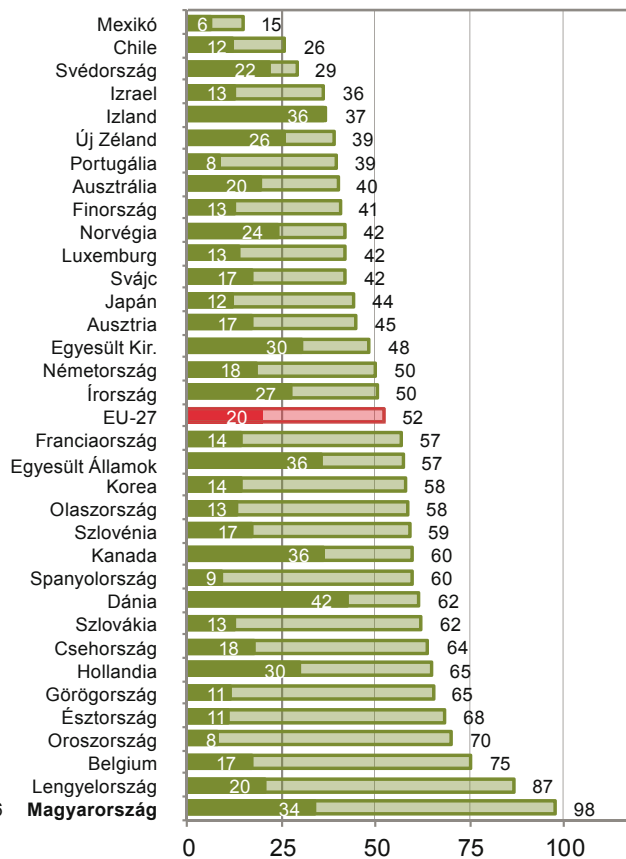
Forrás: OECD, 2011: 29. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en

9. ábra: Szív- és érrendszeri megbetegedések az OECD-országokban, 2009 (életkor-standardizált halálozási arány 100 ezer főre)

a) Rákbetegségek halálozási aránya, férfiak és nők, 2009
(vagy a legközelebbi év)



b) Tüdőrák halálozási aránya, férfiak és nők, 2009
(vagy a legközelebbi év)



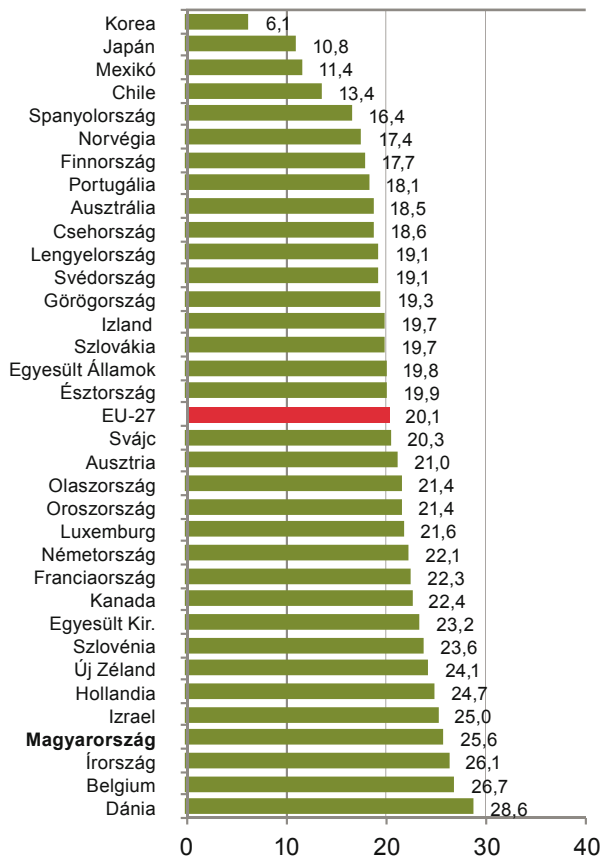
életkor-standardizált arány 100 ezer főre

■ Nő ■ Férfi

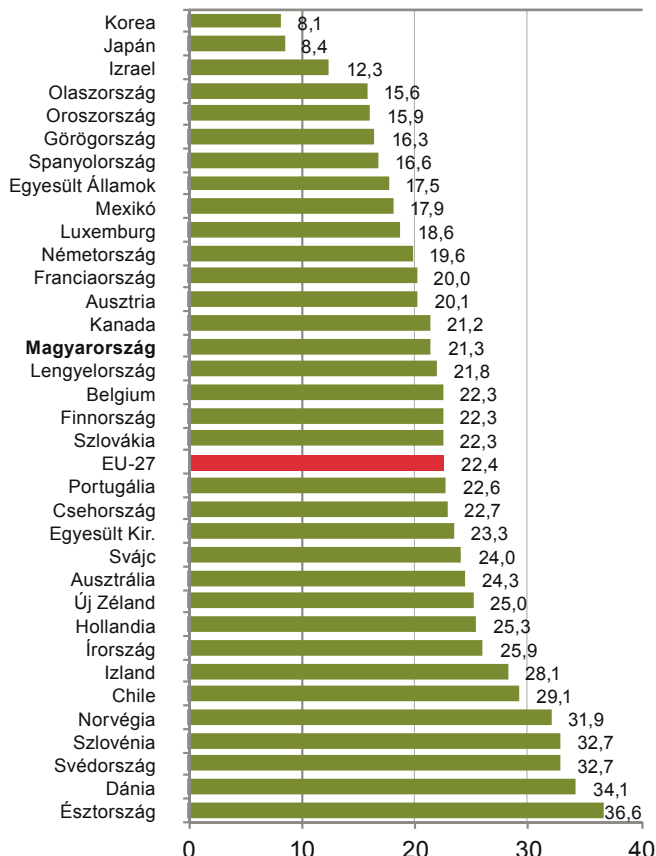
Forrás: OECD, 2011: 31. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en

10. a–b) ábra: Rákos megbetegedések az OECD-országokban, 2009
(életkor-standardizált halálozási arány 100 ezer főre)

c) Mellrák halálozási aránya, 2009
(vagy a legközelebbi év)



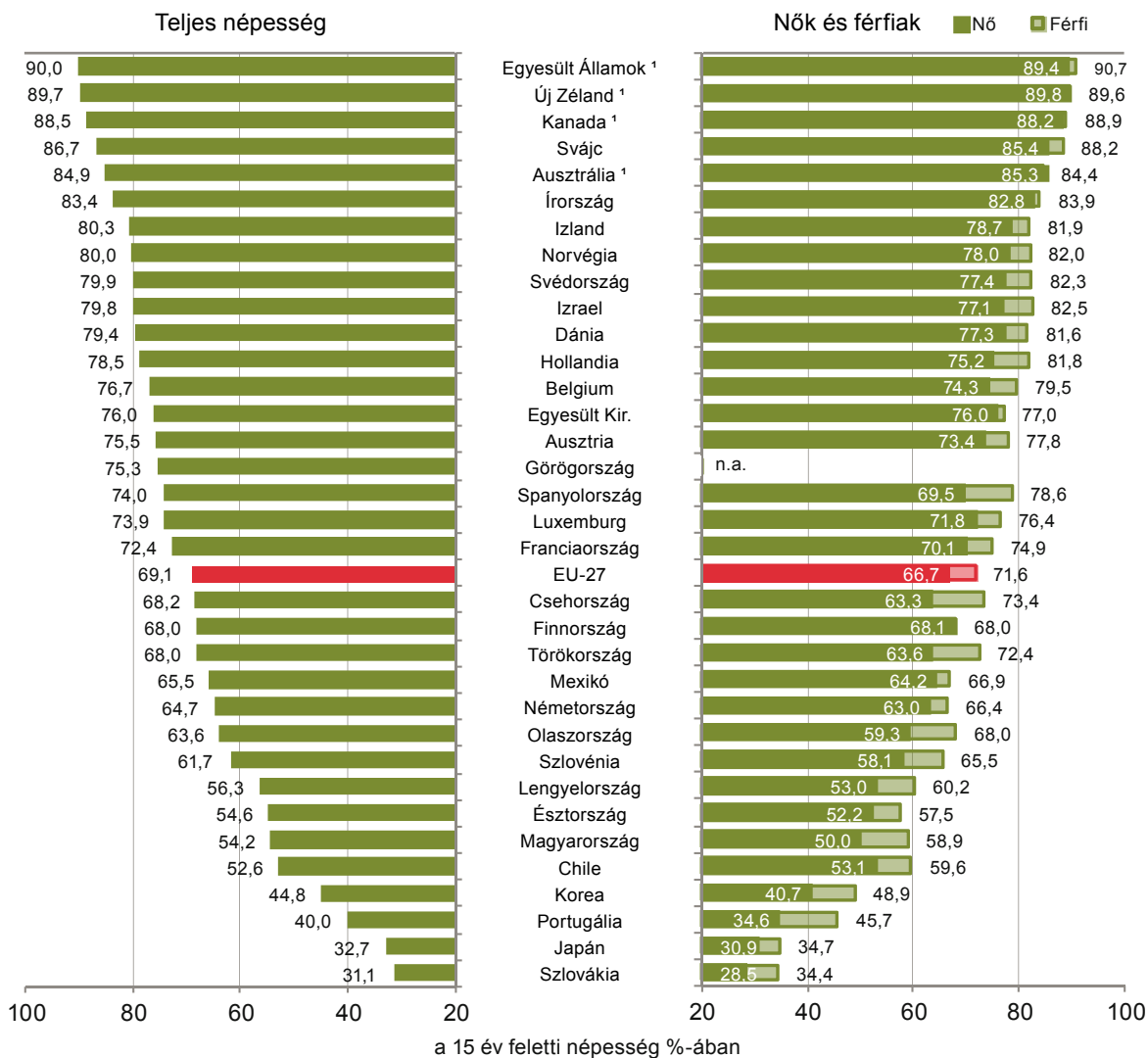
d) Prosztatárak halálozási aránya, 2009
(vagy a legközelebbi év)



életkor-standardizált arány 100 ezer főre

10. c–d) ábra: Rákos megbetegedések az OECD-országokban, 2009
(életkor-standardizált halálozási arány 100 ezer főre)

A népesség rossz egészségi állapotát nem csupán annak objektív mutatói tükrözik, az egészségi állapot szubjektív, egyéni értékelése is az OECD-országokban mért átlagos értéknél borúsabb képet mutat.



¹ Ezeknek az országoknak az eredményei nem hasonlíthatók közvetlenül össze más országokéival, a felmérési kérdőívek feldolgozásának módszertani különbségei felfelé torzítást eredményeztek.

Forrás: OECD, 2011: 4. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en

11. ábra: Az egészségi állapotukat jónak tartó felnőttek aránya az OECD-országokban, 2009
(a 15 év feletti népesség %-ában)

Az egészségügyi ellátórendszer átalakításának főbb irányai a rendszerváltást követően

Az 1970-es évek közepére Magyarországon kiépült a közfinanszírozással működtetett, minden magyar állampolgár számára hozzáférhető egészségügyi ellátás rendszere, ami azonban az állandósuló forráshiány miatt csak meglehetősen alacsony színvonalú szolgáltatásokat tudott nyújtani. Az egészségügy válsága az 1980-as elejére eltitkolhatatlanná vált, ami még az államszocialista rezsim regnálásának végén megindította a reformmunkálatok első hullámát.³² Az eldöntendő kérdések közé tartozott az állam és a piac szerepének tisztázása és ehhez kapcsolódóan a köz- illetve magánfinanszírozás arányának, valamint a közfinanszírozás módjának meghatározása; a privatizáció szükségessége, illetőleg mértéke; az irányítási rendszer átalakítása; a szolgáltatók finanszírozása során érvényesülő elvek kialakítása és nem utolsósorban a hozzáférési jogosultságok szabályozása.³³

Az egészségügy irányítási rendszerének átalakítása a társadalombiztosítási alapok szétválasztásával vette kezdetét, majd ezt követte 1991-ben az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat létrehozása (1991. évi XI. törvény), aminek feladatául a törvényhozás a közegészségügyi és járványügyi felügyelet ellátását szabtta. A társadalombiztosítás irányításának demokratizálását szolgáló lépések az egészségbiztosítási ágra is kiterjedtek, az egészségbiztosítási önkormányzat osztozott nyugdíj-biztosítási társszervének fent már ismertetett sorsában.

Az egészségügyi rendszer finanszírozásának átalakítását szolgáló intézkedések közül elsőként a Társadalombiztosítási Alap felállítására került sor 1989-ben, ami 1990-től átvette az egészségügyi intézmények működési költségeinek finanszírozását – miközben a fejlesztésekhez szükséges pénzügyi feltételek biztosítása a központi költségvetés feladata maradt. 1990-ben az önkormányzatokhoz került az egészségügyi ellátások megszervezésének feladata, és tulajdonukba kerültek a korábban tanácsai működtetésű egészségügyi intézmények. A következő lépésben 1992–93 folyamán az egészségügyi szolgáltatók tevékenységének finanszírozási rendszerét alakították át a háziorvosi ellátásban a fejkvóta, a szakellátásban a teljesítmény-finanszírozási módszer bevezetésével.³⁴ 1995-96 folyamán (a gazdasági stabilizációs intézkedési csomag részeként) több, az egészségügyi közkiadásokat csökkentő jogszabály született, köztük olyanok is, amelyek egyes rendelkezéseit utóbb – alkotmánybírósági felülvizsgálatuk nyomán – módosítani kellett, s így az eredeti elképzelésekhez képest csak finomított formájukban fejthették ki hatásukat. A Gst.³⁵ (1995. évi XLVIII. törvény) térítéskötelessé tette a fogászati ellátások jelentős részét, s a hozzá kapcsolódó jogalkotás az egészségbiztosítási pénztár táppénzfolyósítással összefüggő terheinek a korábbinál nagyobb részét a munkáltatókra hárította

³² Bővebben a kérdésről lásd Orosz, 2001: 66–67.

³³ Uo.: 63.

³⁴ 52/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet (hatályon kívül helyezte a 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet.

³⁵ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló törvény.

át.³⁶ Az 1996-os jogalkotás a társadalombiztosítási finanszírozású kórházi kapacitásokat csökkentette (1996. évi LXIII. 2001: törvény). Az egészségügyi közkiadások csökkentésének szándéka munkált a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök árához nyújtott társadalombiztosítási támogatásokról rendelkező jogszabályok gyakori változtatása mögött.³⁷ A egészségügyi ellátórendszer költséghatékonyabbá tétele érdekében a kormány 2002-ben megkezdte az irányított betegellátási rendszer kidolgozását, aminek lényege, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral szerződő (akár profitorientált módon is működtethető) ellátásszervező a helyben élő lakosság egészségügyi mutatói alapján kiszámított átalánydíj ellenében végzi a tevékenységét, és a „betegutak” minél gondosabb tervezésével törekszik költségei csökkentésére. A rendszer kialakítása körüli heves szakmai viták eredményeként a kormány az eredeti tervekkel ellentétben nem terjesztette ki a rendszert kötelezően minden egészségügyi szolgáltatóra, de a 331/2005. (XII. 29.) kormány rendelettel lehetővé tette az ahhoz való önkéntes csatlakozást.

Az egészségügyi ellátásokra való jogosultság tekintetében alapvetőnek szánt változást hozott a Társadalombiztosítási törvény 1992-es módosítása, ami megszüntette az állampolgári jogon való hozzáférés lehetőségét, és – legalábbis elvben – biztosítási jogviszonyon alapulóvá tette azt. Az ellátások biztosítási alapúvá tétele ellenére azonban a társadalombiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosultak köre jóval szélesebb a járulékot fizetőkénél, így azok megilletik a különböző szociális transzferjövődelemmel rendelkezőket [nyugdíjasokat, gyeseit, gyedben lévőket, rendszeres szociális segélyben, időskorúak járadékában részesülőket), a kiskorúakat, a fogvatartottakat, a szociálisan rászorulókat és egyéb kategóriába sorolható embereket is (1997. évi LXXX. tv. 16. §)]. A biztosítási elv alkalmazása azért is problematikus, mert az ellátás igénybevételének feltételét képező társadalombiztosítási azonosító jellel olyanok is rendelkeznek, akik után nem fizetnek egészségbiztosítási járulékot, s ezt az egészségügyi intézmények képtelenek ellenőrizni.

A betegek jogainak kiterjesztését szolgálta a korábbi kötött körzeti orvosi rendszer megszüntetése és a szabad orvosválasztás lehetőségének biztosítása.³⁸ Az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevők jogait kedvezően befolyásolta az alkotmányban deklarált emberi jogok egészségügyi ellátórendszerben való érvényesülésének biztosítékait megeremtő 1997. évi CLIV. törvény, még akkor is, ha intézkedései nem tartalmaznak közvetlen szankciókat a benne szereplő normák megsértése esetén.

Az egészségügyi ellátórendszer átalakítása szempontjából igen nagy jelentősége volt (van) a magánosítást lehetővé tevő jogszabályoknak. Orvosi magánpraxisok – igaz, viszonylag szűk körben, elsősorban a fogászati és nőgyógyászati ellátásban – már az államszocializmusban is léteztek, és a magánvállalkozások szélesebb

³⁶ A Gst., a gazdasági stabilizációról szóló 1995. évi XLVIII. törvény. eredeti szabályozása szerint a biztosítottak számára táppénz csak a 10-ről 25 napra felemelt betegszabadság időtartamának kimerítése után járt volna. Miután ezeket a rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisítette, az 1995. évi CXVIII. törvény a betegszabadság időtartamát 15 napra emelte. További módosítást jelentett, hogy az új szabályok szerint 1996-tól a biztosított számára folyósított táppénz összegéhez a munkáltatónak egyharmad részben hozzá kell járulnia.

³⁷ Jelenleg (2011) hatályos 32/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet.

³⁸ A házi- és gyermekorvosok szabad választását a 16/1972. (IV. 29.) MT rendeletnek az 55/1992. (III. 21.) Korm. rendelettel történő módosítása tette lehetővé.

körben való térnyerését biztosító kormányrendeletek kibocsátása is megkezdődött már 1988–89-ben. Így 1988-ban kiterjesztették a társadalombiztosítási támogatást a magánorvosok által felírt gyógyszerekre is, majd 1989-ben megszületett az egészségügyi magánvállalkozások működését lehetővé tevő kormányrendelet is [113/1989. (XI. 15.) MT rendelet]. 1992-től, a háziorvosi rendszer kialakításától [55/1992. (III. 21.) Korm. rendelet] általánossá vált a magánpraxis folytatása az alapellátásban is. Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény elfogadása megteremtette az önkéntes egészségbiztosítási pénztárak alapításának lehetőségét, ami növelte a biztosítással rendelkező betegek választási szabadságát, és némi forrásbevonást eredményezett az egészségügyi ellátórendszerben. További privatizációt engedett a 2000. évi II. törvény, ami lehetővé tette az orvosi praxisjog (működtetési jog) magánosítását. A '90-es évek végére egészségügyi magánvállalkozások megjelentek a járóbeteg-szakellátásban, és kisebb mértékben a fekvőbeteg-ellátásban is. A folyamat áttekinthetetlensége és egyes elemeinek szabályozatlansága miatt fennáll a veszélye annak, hogy a magánszféra „lefölözi” a piacképes egészségügyi szolgáltatásokat, a veszteséges ellátásokat pedig meghagyja meg a közfeladatok körében. Ezt a helyzetet orvosolhatta volna az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény, ami a privatizációs folyamat szabályozása mellett lehetővé tette volna komplett egészségügyi egységek magánosítását. A jogszabályt azonban az Alkotmánybíróság formai okokra hivatkozva *ex nunc* (mostantól) hatálylallyal megsemmisítette.³⁹ A jogszabály újbóli elfogadását a kórházak privatizációja tárgyában kezdeményezett 2004. december 5-i népszavazás akadályozta meg, ami az alacsony részvételi arány miatt ugyan érvénytelen volt, ám, mivel a megjelentek kétharmada a kórházak privatizációja ellen szavazott, a kormány újból már nem terjesztette be a törvényjavaslatot a parlament elé. A privatizációs folyamat megkoronázását a magán-egészségbiztosítási pénztárak működésének engedélyezése és a jelenlegi monolit jellegű rendszer többpillérűvé alakítása jelenthetné, ám a kérdés már csak az új parlament előtt kerülhet napirendre. A mögöttünk hagyott kormányzati ciklus adóssága maradt az ápolásbiztosítás rendszerének kialakítása.

Az egészségbiztosítás ellátásainak rendszere⁴⁰

Egészségügyi szolgáltatások

- Térítésmentesen igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások
 - a) Betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló ún. preventív egészségügyi szolgáltatások
 - b) Gyógykezelés céljából végzett ellátások
 - háziorvosi ellátás;

³⁹ A törvényt a Köztársasági Elnök újrátárgyalásra visszaküldte az Országgyűlésnek, ami azonban az újból elé kerülő törvényjavaslatról vita nélkül szavazott. Az Alkotmánybíróság ezt az eljárást és nem a törvény rendelkezéseit találta alkotmányellenesnek.

⁴⁰ Hajdú József és Lőrincsikné Lajkó Dóra, 2005: 185–186.

- fogászati ellátás (biztosítási alapú teljes körű fogászati ellátás csak 18 éves korig, illetve a várandósság megállapításától a szülést követő 90 napig, valamint sürgősségi ellátás esetén jár);
- járóbeteg-szakellátás;
- fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás.
- c) Egyéb egészségügyi szolgáltatások
 - szülészeti ellátás,
 - orvosi rehabilitáció,
 - betegszállítás, mentés.
- Árhoz nyújtott támogatással igénybe vehető szolgáltatások
 - a) gyógyászati céllal rendelt gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás árához, vagy gyógyászati segédeszköz javítási és kölcsönzési díjához nyújtott támogatás;
 - b) utazási költségtérítés.
- Részleges térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások (pl. fekvőbeteg-gyógyászati ellátás beutaló nélküli, vagy a beutalási rendtől eltérő igénybevétele, kényelmi szolgáltatások, egyes fogászati ellátások)
- Méltányosságból igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások (az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója törvényben meghatározott esetekben gyakorolhatja)
 - a) részleges térítési díj mellett igénybe vehető ellátások térítési díját részben vagy egészben átvállalhatja;
 - b) támogatással nem rendelhető gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, tápszer árához támogatást nyújthat;
 - c) gyógyászati segédeszköz árához a jogszabályban előírtnál nagyobb gyakorisággal nyújthat támogatást.
- Külföldön történő gyógykezelés
 - a) Harmadik államban igénybe vett gyógykezelés költségét a megyei (fővárosi) egészségbiztosítási pénztár akkor téríti meg, ha a biztosított munkavállalás, tanulmányok folytatása vagy egyéb jogcímen tartózkodik külföldön, az egészségügyi ellátás elmaradása életét vagy testi épségét veszélyeztetné, vagy maradandó egészségügyi károsodással fenyegetne. A költségeket a pénztár az ellátás igénybevételekor érvényes belföldi költség mértékének megfelelő összegben téríti meg. Közzszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló külföldön foglalkoztatott biztosított és családtagjai egészségügyi ellátásának költségét a magyar biztosító 85 százalékos arányban téríti meg.
 - b) Az Európai Gazdasági Térségben az 1408/71. EKG rendelet előírásai szerint kell megtéríteni az igénybe vett egészségügyi ellátás költségeit.
 - c) Kétoldalú nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó államban igénybe vett sürgősségi ellátások költségeit nem kell megtéríteni (azt a külföldi ország a megállapodásban magára vállalja).
 - d) Magyarországon hozzá nem férhető gyógykezelésekhez egyéni elbírálás alapján támogatást nyújthat az OEP. Részletes szabályait a 227/2003. (XII. 13.) kormányrendelet tartalmazza.

Pénzbeli ellátások

- a) Terhességi-gyermekágyi segély
- b) Gyermekgondozási díj
- c) Táppénz

Baleseti ellátások

- a) Baleseti egészségügyi szolgáltatás
- b) Baleseti táppénz
- c) Baleseti járulék

Az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásai

Az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak

Az egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyek körét a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény határozza meg. E szerint egészségügyi szolgáltatásra az jogosult, aki

- biztosított;
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek hatálya alá tartozó személy;
- nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személy;
- saját vagy hozzátartozói jogon nyugellátásban, rehabilitációs járadékban részesülő személy;
- különböző megélhetést biztosító járadékban részesülő személyek (mezőgazdasági járadékban, özvegyi járadékban stb.) – Tbj.⁴¹ 16. § (1) c)–g);
- az Szt. megélhetést biztosító ellátásaira (rendszeres szociális segély, bérpótló juttatás, ápolási díj, gyermeknevelési támogatás) jogosultak;
- nappali rendszerű oktatás keretében tanulók (felsőoktatásban tanulókat is beleértve);
- legalább 50 százalékban megváltozott munkaképességű, illetve legalább 40 százalékos egészségkárosodást szenvedett személyek (hatósági igazolás alapján);
- a nyugdíjkorhatárt betöltött, a minimálbér 30 százalékát meg nem haladó jövedelemmel rendelkező személyek;
- magyarországi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező kiskorúak;
- személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos intézményben elhelyezett személyek;
- gyermekvédelmi utógondozásban részesülő 18–24 éves kor közti személyek;
- fogvatartottak;

⁴¹ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény

- az Szt. rendelkezései szerint szociális rászorultsága miatt egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyek;
- egészségügyi szolgáltatás igénybevétele érdekében az Egészségbiztosítási Pénztárral megállapodást kötő személyek;
- nevelőszülő, akinek jövedelme nem éri el a minimálbér 30 százalékát;
- hajléktalan személy.

A törvény 2007. évi módosításával⁴² azok a belföldi személyek is kötelezően biztosítottá váltak, akik a felsorolt csoportok egyikébe sem sorolhatók (pl. nappali tagozatos tanulmányaikat befejező, elhelyezkedni nem tudó, a foglalkoztatási szolgálatnál magukat nem regisztráló fiatalok). Ők 2008 januárja óta fix összegű egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelesek, ami a 2011-ben hatályos szabályok szerint 5100 Ft/hó (170 Ft/nap). Ennek fejében természetesen ők is jogosultságot szereznek az egészségügyi szolgáltatásokra.

Az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevétele

Az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételének két feltétele van.

1. Az igénybe vevő rendelkezzen érvényes társadalombiztosítási azonosító jellel (taj). A tajkártya használata annak megállapításához szükséges, hogy az egészségügyi szolgáltatás biztosítási alapon igénybe vehető-e. 2007-ig ennek gyakorlati jelentősége alig volt, mivel az egészségügyi szolgáltatók nem rendelkeztek olyan eszközökkel, amelyekkel a szolgáltatás nyújtásakor egyeztetni tudták volna a tajkártya adatait az Egészségbiztosítási Pénztárral, így társadalombiztosítási támogatással olyanok is igénybe vehették a szolgáltatásokat, akik ténylegesen nem teljesítették járulékfizetési kötelezettségüket, illetve nem tartoztak az egészségbiztosítási szolgáltatásra jogosultak közé. 2008-tól azonban az informatikai fejlesztéseknek köszönhetően az adatok ellenőrizhetővé váltak, így megnőtt a gyakorlati jelentősége annak, hogy a tajkártya birtokosát a társadalombiztosítási adatbázisban jogosultként tartják-e nyilván.
2. Az egészségügyi szolgáltatást nyújtónak a területileg illetékes megyei (fővárosi) egészségbiztosítási pénztárral az adott szolgáltatásra finanszírozási szerződéssel kell rendelkeznie. Ilyen megállapodás hiányában a szolgáltató tevékenysége az Egészségbiztosítási Alapból nem támogatható.

Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai

Terhességi-gyermekágyi segély

Terhességi-gyermekágyi segély annak jár, aki a szülést megelőző két éven belül 365 nap biztosítási időt szerzett, és

- a biztosítás tartama alatt szül; vagy
- a biztosítás megszűntét követő 42 napon belül szül; vagy

⁴² 2007. évi CXXVI. törvény 236. §

- a biztosítás megszűntét követően táppénzben, baleseti táppénzben részesül, és ezen ellátás folyósításának időtartama alatt szül; vagy
- a táppénz, baleseti táppénz folyósításának megszűntét követő 28 napon belül szül.

A 365 nap biztosítási időbe be kell számítani:

- a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj folyósításának időtartamát;
- közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideje folytatott tanulmányok idejéből 180 napot;
- a rehabilitációs járadék folyósításának idejét.

A terhességi-gyermekágyi segély a szülési szabadság időtartamára jár. A szülési szabadság a magyar jog szerint 24 hét. A terhességi-gyermekágyi segélyt úgy kell kiadni, hogy annak kezdő időpontja lehetőség szerint a szülést megelőző 28. napra essen. (Az ellátást csak kérelemre lehet megállapítani, a terhességi-gyermekágyi segélyt még nem igénylő 8 hónapos terhes kismamát nem lehet terhességi-gyermekágyi segélyre „küldeni”.) Terhességi-gyermekágyi segélyre a szülési szabadság hátralévő idejére a csecsemőt örökbe fogadó nőnek is jár (férfinak viszont nem). A terhességi-gyermekágyis segély a napi átlagkereset 70 százaléka.

A terhességi gyermekágyi segélyt igénybe vevők száma 29000 fő körül alakul (KSH, 2010a).

Gyermekgondozási díj

A gyermekgondozási díj szabályozását a családtámogatással foglalkozó fejezetben ismertettük, ezért a leírás megismétlésétől itt eltekintünk.

Táppénz

Táppénzre az válik jogosulttá, aki a biztosítás fennállása alatt, vagy az azt követő harmadik napig keresőképtelenné válik. Az Ebtv.⁴³ a keresőképtelenség több fajtáját sorolja fel. Így keresőképtelen az, aki nem tudja ellátni a munkáját, mert

- beteg;
- várandós vagy szül, és nem jogosult terhességi-gyermekágyi segélyre;
- kórházi kezelés alatt álló egyévesnél kisebb gyermekét szoptatja (értelemszerűen csak az anya minősülhet erre tekintettel keresőképtelennek);
- tizenkét évesnél kisebb beteg gyermekét ápolja (bármelyik szülő);

⁴³ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény

- közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltották;
- járványügyi zárlat alá helyezték (ideértve az állategészségügyi zárlatot is).

A keresőképtelenséget a keresőképeség elbírálására jogosító szerződéssel rendelkező orvos igazolhatja, a vizsgálatra jelentkezés időpontjához képest legfeljebb öt napra visszamenőleg. (Kivételesen indokolt esetben az orvosszakértői szerv a vizsgálatra jelentkezés időpontjától legfeljebb hat hónapra visszamenően is igazolhatja.)

A táppénzre való jogosultság a betegszabadság kimerítése után nyílik meg. A betegszabadság intézményét a Munka törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény) tartalmazza. E szerint a munkavállalót keresőképtelensége esetére naptári évenként 15 nap betegszabadság illeti meg. A betegszabadság időtartamára a távolléti díj 70 százaléka illeti meg a munkavállalót, amit teljes egészében a munkáltató köteles megfizetni. (A távolléti díjat a személyes alapbér és a rendszeres bérpótlékok együttes összegének figyelembe vételével kell kiszámítani.) Kisebbségi furcsasága a szabályozásnak, hogy a betegszabadság a nyugdíjas munkavállalókat is megilleti annak ellenére, hogy ők táppénzre nem jogosultak.

A táppénz összege legalább kétévi folyamatos biztosítási idő esetén a figyelembe vehető jövedelem naptári napi átlagának 60 százaléka, ennél rövidebb biztosítási idő esetén 50 százaléka, de 2011. április 30-át követően a táppénz napi összege nem haladhatja meg a folyósítás kezdő napján érvényes minimálbér 200 százaléka harmincad részét (korábban a megállapítható táppénz felső határa ennek a duplája volt). A két évnél rövidebb folyamatos biztosítási idővel rendelkezők esetében a táppénz napi értékének felső határa a minimálbér 150 százaléka harmincad része. A folyósított táppénz összegének egyharmadát a munkáltató állja, az egészségbiztosítási kasszát csupán a kifizetett táppénz kétharmada terheli.

A táppénz időtartama. A táppénz a keresőképtelenség időtartamára jár, de legfeljebb

- egy évig (a biztosítás időtartama alatt);
- 30 napig (a biztosítás megszűnése után);
- a gyermek egyéves koráig (a gyermek szoptatására, illetve ápolására tekintettel);
- évenként és gyermekenként 84 napig 1–3 gyermek ápolására tekintettel;
- évenként és gyermekenként 42 napig 3–6 gyermek ápolására tekintettel (egyedülállónak 84 napig);
- évenként és gyermekenként 14 napig 6–12 éves gyermek ápolására tekintettel (egyedülállónak 28 napig).

Aki a keresőképtelenné válást megelőzően egy évnél rövidebb ideig volt folyamatosan biztosított, táppénzt csak a folyamatos biztosításnak megfelelő időtartamig kaphat. Ugyanakkor biztosításának időtartamára tekintet nélkül jár táppénz annak, aki 18 éves kora előtt válik keresőképtelenné, illetve aki iskolai tanulmányai befejezését követő 180 napon belül biztosítottá válik és keresőképtelenné válásáig megszakítás nélkül biztosításban áll.

„A táppénzre jogosultak számának változása hűen tükrözi a kedvezőtlen magyarországi munkaerő-piaci folyamatokat: 1990-ben a táppénzre jogosultak napi átlagos létszáma 4 540 ezer fő volt, míg 2009-ben csupán 3 413 ezer fő. Nem csupán a népesség javuló egészségi állapotával lehet összefüggésben, hanem az elbocsátástól való félelem is okozhatja, hogy a táppénzre jogosultak közül az ellátást igénybe vevők aránya is az 1990-es 6,0%-ról 2009-re 2,6%-ra csökkent. A táppénzre fordított kiadások 1990-ben 24 319, 2009-ben már 101 571 millió forintot tettek ki.” (KSH, 2010a: 121)

Az egészségbiztosítás baleseti ellátásai

Az egészségbiztosítás baleseti ellátásaira üzemi baleset, illetve foglalkozási megbetegedés bekövetkezte miatt lehet jogosultságot szerezni. A baleseti egészségbiztosítási ellátások közös jellemzője, hogy az ellátásokhoz való hozzáférés feltételei megengedőbbek, az igénybevétel során alkalmazott szabályok pedig nagyvonalúbbak az átlagosnál.

Baleseti egészségügyi szolgáltatás

Az üzemi balesetből vagy foglalkozási megbetegedésből eredő egészségkárosodás miatt igénybe vett gyógyszer és gyógyászati segédeszköz árához az egészségbiztosítás teljes (százszázalékos) támogatást nyújt. A biztosítottak az általános szabálytól eltérően térítésmentesen vehetik igénybe az üzemi balesettel összefüggésben szükségessé váló fogászati ellátásokat is.

Baleseti táppénz a biztosítás fennállása alatt, vagy a biztosítás megszűnését követő három napon belül igényelhető abban az esetben, ha a keresőképtelenség üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés következménye. A baleseti táppénz a keresőképtelenné válással azonnal megnyílik, vagyis nem kell a betegságra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni.

A baleseti táppénz az előzetes szolgálati időtől (és táppénzfolyósítástól) függetlenül jár a keresőképtelenség teljes időtartamára legfeljebb egy éven keresztül. (A rehabilitációs bizottság állásfoglalására tekintettel a baleseti táppénz folyósításának időtartama további egy évvel meghosszabbítható.) A baleseti táppénz összege az alapját képező jövedelem 100 százaléka. (Amennyiben a munkavállaló több munkáltatóval is munkaviszonyban állt, annál a munkáltatónál szerzett jövedelmet kell figyelembe venni, ahol az üzemi baleset bekövetkezett.)

Baleseti járadékra az jogosult, akinek üzemi baleset következtében 13 százalékot meghaladó mértékű egészségkárosodása keletkezett, de nem illeti meg baleseti rokkantsági nyugdíj, illetve rehabilitációs járadék. Hús százalékosnál alacsonyabb mértékű egészségkárosodás esetén a járadék két éven át, azt meghaladó mértékű egészségkárosodás esetén korlátlan ideig jár. Amennyiben a hús százalékosnál alacsonyabb mértékű egészségkárosodásra tekintettel két év után megszűnik a járadék folyósítása, de ezt követően az egészség-

károsodás mértéke meghaladja a húsz százalékot, a baleseti járadékra való jogosultság feléled. A járadékosokat egészségkárosodásuk mértéke alapján fokozatokba sorolják. A járadék mértékét a baleseti fokozatok határozzák meg.

4. táblázat: A baleseti járadék mértéke a baleseti fokozat szerint (előző évi havi átlagkereset %-a)

Baleseti fokozat	Egészségkárosodás mértéke, %	Baleseti járadék mértéke, %
1.	14–20	8
2.	21–28	10
3.	29–39	15
4.	39%-ot meghaladó	30

A társadalombiztosítási ellátások fedezete

A társadalombiztosítási ellátások fedezetét a munkáltatók és a munkavállalók által fizetett járulékok, illetve – az alapok hiánya esetén – az állami garanciavállalás jegyében fizetett költségvetési hozzájárulás képezi. A rendszer új eleme, hogy 2009-től a társadalombiztosítási járulékok körébe vonták a korábban külön járulékként fizetendő munkaerő-piaci járulékot. A 2011-ben hatályos járulékmértékeket az 5. táblázat tartalmazza.

5. táblázat: Társadalombiztosítási járulékok, 2011

Társadalombiztosítási járulék		%
Foglalkoztató		27
Nyugdíj-biztosítási járulék		24
Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék		3*
Foglalkoztatott		17,5
Kizárólag a társadalombiztosítási járulék hatálya alá tartozó személy nyugdíjjáruléka		10
Magán-nyugdíjpénztári tag	Társadalombiztosítási nyugdíjjárulék	2
	Magán-nyugdíjpénztárba fizetendő nyugdíjjárulék	8
Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék		7,5**

* Természetbeni egészségbiztosítási járulék 1,5%, pénzbeli egészségbiztosítási járulék 0,5%, munkaerő-piaci járulék 1%.

** Természetbeni egészségbiztosítási járulék 4%, pénzbeli egészségbiztosítási járulék 2%, munkaerő-piaci járulék 1,5%.

Érdekes nyomon követni a járulékok változásának az elmúlt évtizedet jellemző dinamikáját, amiből kiderül, hogy a munkáltatók járulékkerhei átmeneti megtorpanásokkal ugyan, de fokozatosan csökkentek, miköz-

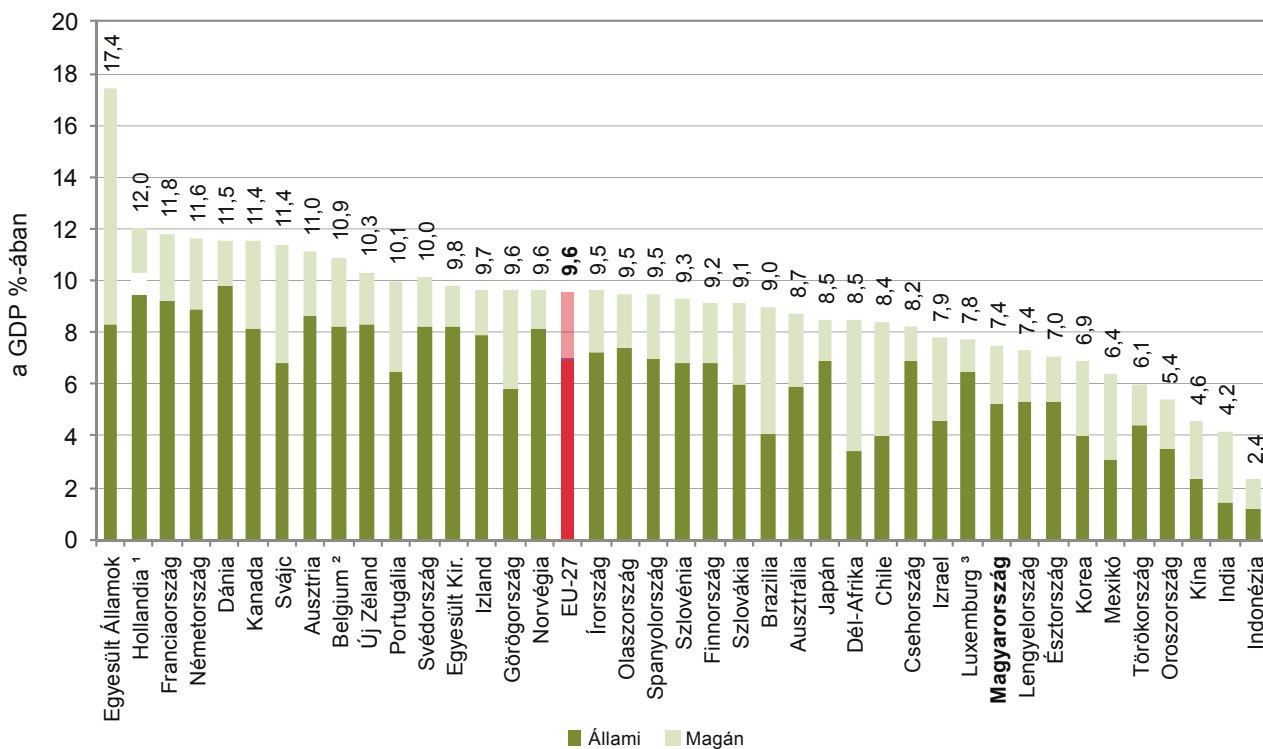
ben az így kieső bevételt a törvényhozó a munkavállalói járulékok fokozatos emelésével igyekezett kipótolni. A 6. táblázat az 1,5 százalék munkaerő-piaci járuléktól megtisztított adatokat tartalmazza, tekintettel arra, hogy az álláskereső ellátásait Magyarországon a társadalombiztosítástól elkülönített rendszerben biztosítják. 2007-től lépcsőzetesen bevezetésre került a kordedvezmény biztosítási járulék, amit azonban csak a kordedvezményre jogosító munkakörben alkalmazottakat foglalkoztató munkáltatóknak kell megfizetniük, s csak akkor, ha külön jogszabály nem mentesíti őket e kötelezettség teljesítése alól. E járulék figyelembevétele ezért megtévesztő lehet.

6. táblázat: A társadalombiztosítási járulékok mértékének változásai, 1998–2010

Társadalombiztosítási járulék		1998	1999	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Foglalkoztató + foglalkoztatott)		49	44	44	42,5	41,5	41,5	42,5	42,5	40,5	42
Kordedvezmény biztosítási járulékkal								45,75	49	50,25	55
Foglalkoztató		39	33	33	31	29	29	29	29	27	27
Kordedvezmény biztosítási járulékkal								32,25	35,5	36,75	40
Társadalombiztosítási nyugdíj járulék		24	22	20	18	18	21	24	24	24	24
Egészségbiztosítási járulék		15	11	11	11	11	8	5	5	3	2
Kordedvezmény biztosítási járulék		–	–	–	–	–	–*	3,25*	6,5*	9,75*	13
Foglalkoztatott		10	11	11	11,5	12,5	12,5	13,5	13,5	13,5	16
Kizárólag a társadalombiztosítási járulék hatálya alá tartozó személyek nyugdíj járuléka		7	8	8	8,5	8,5	8,5	9,5	9,5	9,5	10
Magán-nyugdíjpénztári tagok	Társadalombiztosítási nyugdíj járulék	1	2	2	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	1,5	2
	Magán-nyugdíjpénztári nyugdíj járulék	6	6	6	8	8	8	8	8	8	8
Egészségbiztosítási járulék		3	3	3	4	4	4	4	4	4	6

* A kordedvezmény biztosítási járulékot fokozatosan úgy vezették be, hogy annak 2007-ben először teljes összegét, majd 2008-ban 75%-át, 2009-ben 50%-át, 2010-ben 25%-át az állam átvállalta.

A járulékbevételek önmagukban nem fedezik az egészségügyi kiadásokat: 2009-ben 898 597,1 millió forintot tettek ki, míg az összes bevétel 1 269 366,2 millió forint volt. A kiadások ekkor 1 418 842,1 millió forintra rúgtak. (KSH, 2010b: 9)



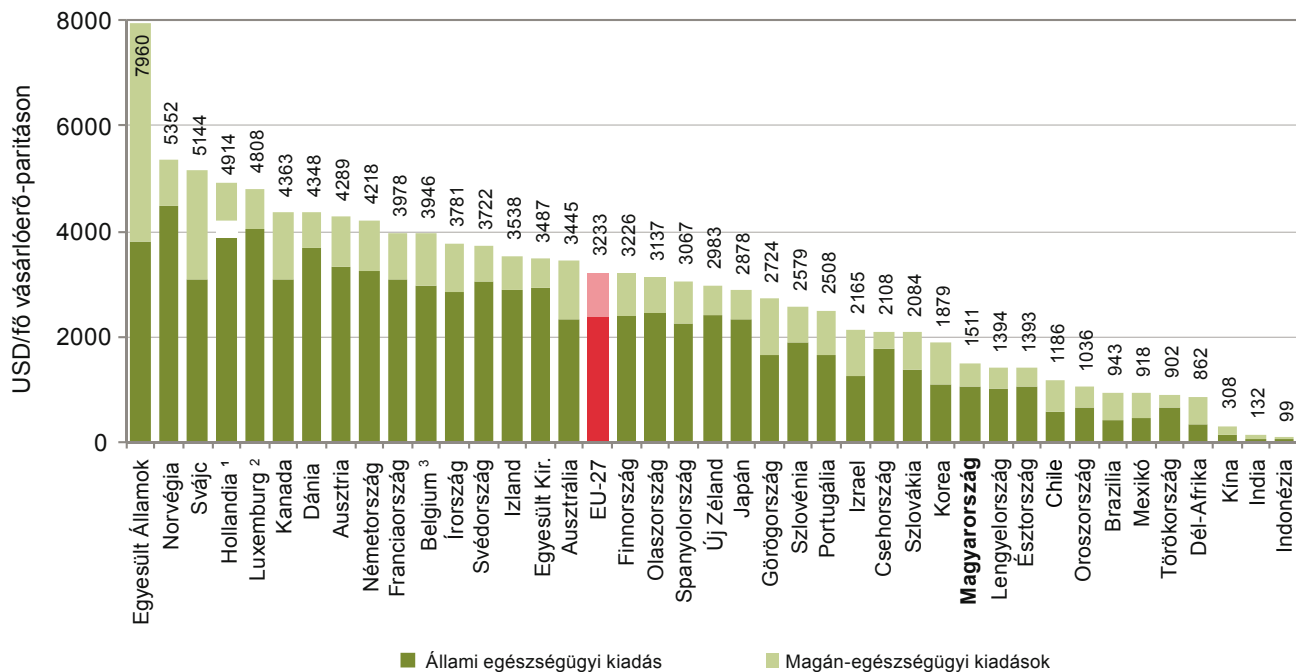
¹ Hollandiánál nem lehet egyértelmű különbséget tenni az állami és a magánszféra részesedése között a beruházásokban.

² Beruházások az összes kiadás nélkül.

³ Az egészségügyi kiadások a biztosított lakosság helyett az összlakosságra vetítettek.

Forrás: OECD, 2011: 151. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en.

12. ábra: Az egészségügyi kiadások, 2009 (a GDP %-ában)



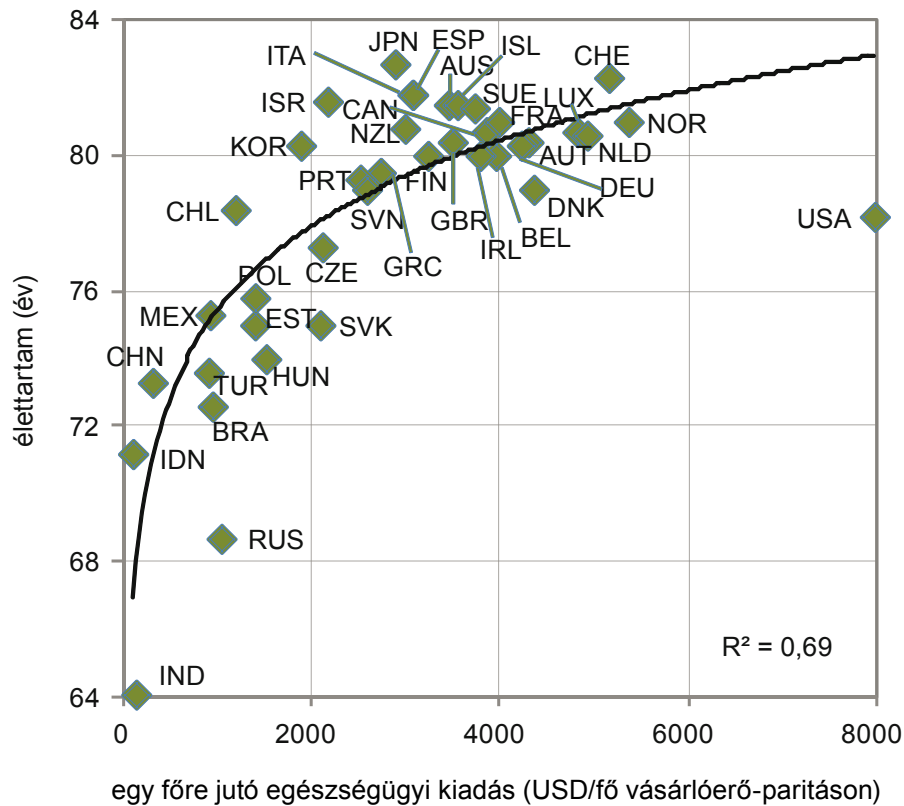
¹ Hollandiánál nem lehet egyértelmű különbséget tenni az állami és a magánszféra részesedése között a beruházásokban.

² Az egészségügyi kiadások a biztosított lakosság helyett az összlakosságra vetítettek.

³ Beruházások az összes kiadás nélkül.

Forrás: OECD, 2011: 146. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en.

13. ábra: Az egy főre jutó egészségügyi kiadások – köz- és a magánfinanszírozás, 2009
(USD/fő vásárlóerő-paritáson)



Forrás: OECD, 2011: 25. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en.

14. ábra: Születéskor várható élettartam és az egy főre jutó egészségügyi kiadások, 2009

Magyarország azon országok közé tartozik, amelyekben az egészségügyre fordított kiadások elmaradnak az OECD-országok átlagától, és a várható élettartam is alacsonyabb.

1. eset

B. Anikó húszas évei elején járó gyermektelen fiatal hölgy, aki szakközépiskolai tanulmányait 18 éves korában sikeres érettségi vizsgával fejezte be. Mivel a középiskola befejezése után nem tudott elhelyezkedni, pályakezdő munkanélküliként regisztráltatta magát, ellátásra azonban nem volt jogosult, amit nem is nagyon bánt, mert különféle – be nem jelentett – tevékenységekből azért szert tett a minimálbérnek megfelelő javadalmazásra. Hosszas keresgélés után 21 évesen végre sikerült „hivatalosan” is bejelentett munkaviszonyt létesítenie egy elektromos berendezések tervezésével foglalkozó kft.-vel, ahol titkárnőként dolgozott. Tíz hónappal a munka megkezdését követően azonban súlyos egyensúlyzavarai támadtak, ami miatt sürgősségi ambulancián kellett ellátásban részesíteni. Ekkor két hónappal múlt 22 éves. Kivizsgálását a neurológiai osztályon végezték, ahol orvosai egy viszonylag ritka idegrendszeri betegséget (myasthenia gravis) diagnosztizáltak nála.

A myasthenia gravis súlyos autoimmun betegség, amire jellemző az izmok fáradékonysága, ez az arc, a torok és a végtagok izmait érinti, súlyosabb esetben a légzőizmokat is, s életveszélyes állapot kialakulásához vezethet. Jelenleg a myastheniás betegeket kortikoszteroidokkal kezelik, ezek ugyanis elnyomják, szakkifejezéssel élve szuppresszálják az immunrendszert. Az időnként jelentkező tünetek miatt Anikó nem tudta elvégezni korábbi munkáját, és az is kétséges, hogy más munkakörben foglalkoztatható lenne-e.

A betegség miatt táppénzes állományba került, de mivel orvosai nem biztatták gyors felépüléssel, édesapja tanácsára megpróbálta „leszázalékoltni” magát, hogy megélhetését valamilyen rokkantsági ellátásból biztosítsa. Erre az elhatározásra sarkallta munkáltatója is, aki többször is jelezte, hogy a táppénzfizetés időszakának kimerítése után betegen már nem kívánja foglalkoztatni.

2. eset

R. Béla 49 éves, két nagykorú gyermekével, a 21 éves R. Dáviddal és a 24 éves R. Krisztiánnal él egy háztartásban. Az ingatlan saját tulajdonuk, 90 m²-es, háromszobás. Béla felesége néhány éve agyvérzésben elhunyt.

A gyermekek felsőfokú oktatási intézetben tanulnak a fővárosban.

Az édesapa a polgári védelemnél dolgozik. R. Béla az elmúlt 3 hónapban kórházban feküdt. Rákos megbetegedést diagnosztizáltak nála. A kezelés során kemoterápiás kezelést kapott. A kapott sugárkezelések legyengítették, a nagymértékű fogyás miatt jelenleg testsúlya rendkívül alacsony, mintegy 50kg. Pár napja bocsátották otthonába.

¹ Az eseteket összegyűjtötték Németh László, Vass Péter, valamint az ELTE TáTK szociális munka szakos hallgatói

Kizárólag a szakorvos által felírt tápszert fogyaszthatja, asszisztens állítja be napi infúzió adagját. Gyógyszereinek kiváltása jelentős terhet jelent. Jelenlegi jövedelmi viszonyai, illetve kiadásai mellett nem tudja finanszírozni gyógykezelése költségeit.

Gyermekei iskolai tanulmányainak finanszírozás eddig is jelentős kiadásokkal járt, nem tudja a jövőben honnan teremti elő a költségek fedezetét.

A két gyermek felajánlotta annak lehetőségét, hogy apjuk egészségi állapotának normalizálódásáig felfüggesztik tanulmányaikat, és munkát keresnek. Béla szeretné, ha erre nem kerülne sor, nem akarja negatívan befolyásolni fiai életét.

Bélát láthatóan nemcsak fizikálisan, de mentálisan is nagyon megviseli a betegség. Fiain kívül testvérére is számíthat. Naponta többször felkeresi őt, főz a hétköznapiakban és a mosást is ő vállalja.

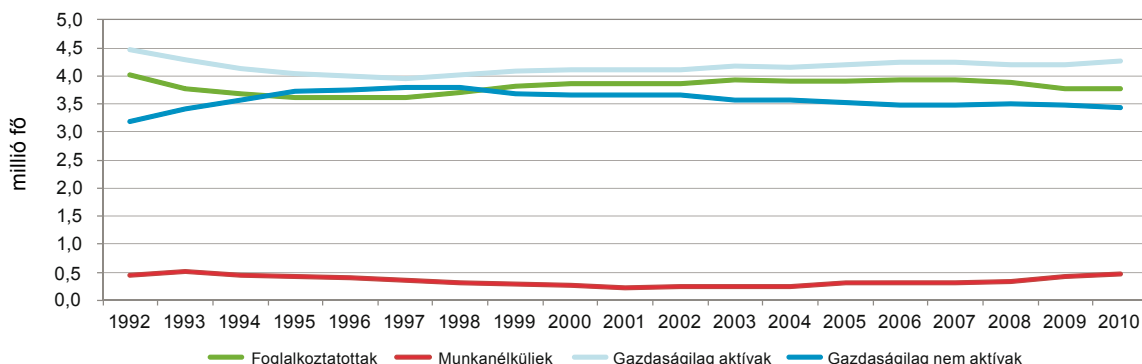
Felmerült annak lehetősége is, hogy eladják vagy bérbe adják a jelenleg tulajdonolt ingatlant. Egy esetleges bérbeadás esetén Béla a testvéréhez költözhetne, a bérleti díjból befolyt összeg pedig növelhetné bevételeit.

3. A FOGLALKOZTATÁS ELŐSEGÍTÉSE ÉS A MUNKANÉLKÜLIEK ELLÁTÁSA (1991. ÉVI IV. TÖRVÉNY)

A munka nélkül maradás, illetve a munkanélkülivé válás az egyének (háztartások) szociális biztonságát alapvetően megrendítő, széles rétegeket fenyegető társadalmi kockázat, ami korán felvetette a társadalombiztosításnak a munkanélküli-ellátásokra való kiterjesztésének igényét. A társadalombiztosítási rendszerek kiépítésének kezdeti szakaszában ez mégsem történt meg, aminek az volt az oka, hogy a társadalombiztosítás más ágaival ellentétben a kockázat bekövetkeztének (a munkahely elvesztésének) valószínűségét a biztosított személyes magatartásával közvetlenül is befolyásolhatja. (Hasonló problémák az egészségbiztosítási ágban is jelentkezhetnek, hiszen egészségtelen életvitelével az egyén jelentősen hozzájárulhat egészsége leromlásához, ám ez mégis hosszabb időtartamon át, közvetetten történik. Az olyan esetek, amikor az egyén magatartása közvetlenül járult hozzá az egészségkárosodás bekövetkeztéhez kizárhatók a biztosítás köréből, ilyenkor az ellátás térítésköteles lehet.) A jóléti állam fejlődésének második világháború után nekilendülő fejlődése hatására a társadalombiztosítási rendszerek hatályát fokozatosan kiterjesztették a munkanélküli-ellátásokra is, vagy társadalombiztosítási elvek szerint működő ellátórendszert hoztak létre. A nyugat-európai jóléti államok teljes foglalkoztatás melletti elkötelezettsége a jogi szabályozásban is jelentkezett, különösen az 1970-es olajárrobbanásai miatti gazdasági válság időszakában kezdtek megszorodni a munkahelyek megőrzését, illetve a munkanélkülivé válók munkapiacra visszatérését elősegítő szabályozási technikák.

Magyarországon mindeközben nem épült ki a munkanélküliek ellátásának rendszere. Az államszocializmusban a rendszer ideológiájának alapját képező teljes foglalkoztatással erre nem is volt szükség. A teljes foglalkoztatás elérése érdekében a rezsim olyan intézkedéseket hozott, amelyek nemcsak a foglalkoztatás lehetőségét biztosították, hanem kötelezővé is tették azt. Azokat, akik igazolatlanul voltak távol a munkaerőpiactól, „közveszélyes munkakerülőként” büntetőjogi szankcióval fenyegették. A tervutasításos gazdálkodás csődjét érzékelve az 1980-as években – bár korlátozottan, erős állami kontroll mellett – felerősödtek a piacszerű működést erősítő intézkedések. A piaci érdekviszonyok fokozatos térnyerése egyre nyilvánvalóbbá tette a teljes foglalkoztatás tarthatatlanságát, a munkanélküliség tényének beismerése azonban a rendszer ideológiai alapjait kezdte volna ki. Végül a rezsim végnapjaiban mégis elfogadták a munkanélküliek ellátását Magyarországon elsőként szabályozó 114/1988. (XII. 31.) MT rendeletet. A rendeletben biztosított, „munkanélküli-segélynek” nevezett ellátás ugyan járulékfizetéstől függetlenül járt (ennyiben valóban segélyszerű volt), de a jogosultság feltételéül szabták a munkanélkülivé válást megelőzően szerzett 18 hónapnyi szolgálati időt, az ellátás összege pedig a munkanélkülivé váló személy korábbi jövedelméhez igazodott. Ezek a rendelkezések

zések a társadalombiztosítási jogviszonyokra jellemzőek. Az ellátás egy éven (365 napon) át járt, összege a munkaviszony megszűnésének módjától függően az igénylő átlagkeresetének 50–70 százaléka lehetett, de nem haladhatta meg a minimálbér háromszorosát. A tartós munkanélküliség kialakulásának lehetőségével kalkulálva már a következő hónapban rendelkezés született az ellátás csökkentett összegű meghosszabbításáról.⁴⁴ A rendszerváltással járó gazdasági krízis olyan mély foglalkoztatási válságot okozott a '90-es évek elején, ami szükségessé tette annak átfogó kezelését. Ebből a felismerésből kiindulva alkotta meg a Magyar Országgyűlés az 1991. évi IV. törvényt, ami már nemcsak a munkanélküliek ellátásával foglalkozott, hanem – nyugat-európai minták alapján – megteremtette a foglalkoztatáspolitikai intézmény- és eszközrendszerét is.



Forrás: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qlf001a.html

15. ábra: A foglalkoztatottak, a munkanélküliek, a gazdaságilag aktívak és nem aktívak számának alakulása, 1992–2010 (15–74 éves népesség, millió fő)

„Hazai definíció szerint az a személy tekinthető foglalkoztatottnak, aki az adott észmei időpontban munkaviszonyban, vagy bármilyen munkavégzéssel járó jogviszonyban áll Magyarország területén. [A munkaerőmérés fogalmai, KSH, 2006] A KSH munkaerő-felmérésében ugyanakkor – nemzetközi ajánlásokat (ILO) követve – foglalkoztatottnak tekinthető mindenki, aki a vonatkozási héten legalább egyórányi, jövedelmet biztosító munkát végzett, vagy rendszeres munkájától csak átmenetileg volt távol. Jövedelmet biztosító munkának számít az alkalmazottként, társas vállalkozás vagy szövetkezet tagjaként, alkalmi vagy időnyomunkásként, egyéni vállalkozóként, bedolgozóként, segítő családtagként a háztartáshoz tartozó gazdaságban vagy vállalkozásban végzett tevékenység, a megbízási szerződés vagy szóbeli megállapodás keretében végzett munka. [KSH: A munkaerő-felmérés módszertana, 2006.]” (idézi Frey et al., 2008: 66.)

⁴⁴ A 7/1990. (I. 29.) MT rendelet. a munkanélküli-segély kimerítését követően további 365 napra biztosította a korábbi segély összegének 75 százalékát kitevő ún. átmeneti munkanélküli-járadék folyósítását.

„Nemzetközi ajánlások szerint a munkanélküliség három kritérium egyidejű teljesülése esetén áll fenn. Ennek megfelelően a munkaerő-felvételben munkanélkülinek számítanak azok a személyek, akik:

- a) a felmérést megelőző héten nem dolgoztak, és nincs is olyan munkájuk, amelytől átmenetileg távon voltak;
- b) aktívan kerestek munkát a kikérdezést megelőző négy hétben;
- c) munkában tudnának állni két héten belül, ha találnának megfelelő munkát.” (KSH, 2006)

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat az álláskereső kifejezést használja azon munkanélküliek esetében, akik álláskereső céljából a munkaügyi kirendeltségen nyilvántartásukat kérték, álláskereső érdekében.” (uo.: 134)

Gazdaságilag aktív népesség: „A népesség azon része, amelyik munkavállalóként vagy munkakeresőként megjelenik a munkaerőpiacon, azaz a foglalkoztatottak és a munkanélküliek. (A KSH munkaerő-mérlegében a regisztrált munkanélküliek adatai szerepelnek.)” (uo.: 73–74)

Gazdaságilag nem aktív népesség: „Akik nem tartoznak sem a foglalkoztatottak, sem a munkanélküliek körébe. A KSH munkaerő-felmérésének fogalomrendszere szerint konkrétan a 15–74 éves népesség azon csoportjairól van szó, akik:

- a felmérés vonatkozási hetében nem dolgoztak, illetve nem volt rendszeres, jövedelmet biztosító munkájuk;
- nem kerestek vagy nem »aktívan« kerestek munkát; vagy
- kerestek ugyan munkát, de nem álltak készen arra, hogy két héten belül dolgozni kezdjenek.” (uo.: 74)

„Nemzetközi ajánlások szerint a munkanélküliség három kritérium egyidejű teljesülése esetén áll fenn. Ennek megfelelően a munkaerő-felvételben munkanélkülinek számítanak azok a személyek, akik:

- a) a felmérést megelőző héten nem dolgoztak, és nincs is olyan munkájuk, amelytől átmenetileg távon voltak;
- b) aktívan kerestek munkát a kikérdezést megelőző négy hétben;
- c) munkában tudnának állni két héten belül, ha találnának megfelelő munkát.

[A munkaerő-felmérés módszertana, KSH, 2006]

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat az álláskereső kifejezést használja azon munkanélküliek esetében, akik álláskereső céljából a munkaügyi kirendeltségen nyilvántartásukat kérték, álláskereső érdekében.” (uo.: 134)

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. (továbbiakban: Ft.) törvény egyszerre szolgálja a korrekciót (a munka nélkül maradt egyén munkaerő-piaci reintegrációját elősegítő szolgáltatásokkal és a megélhetést biztosító szociális transzferjövedelmek biztosításával) és a prevenciót (munkahelyteremtés, atipikus foglalkoztatási formák, valamint a munkáltató által tett, a létszámleépítések hátrányos következményeinek enyhítését célzó intézkedések támogatása). A szabályozás egyaránt kiterjed

a munkaerőpiacra való visszajutást elősegítő ún. aktív és a kieső munkajövedelmet pótló ún. passzív munkaerő-piaci eszközökre.

A foglalkoztatási törvény alapelvei

Az Ft. alkalmazását segítő alapelvek egy része magából az Alkotmányból vezethető le (alkotmányos alapelvek), más részüket pedig a maga a törvény határozza meg (törvényi alapelvek).

Alkotmányos alapelvek

A munkához való jog

Az Ft. preambuluma az Alkotmányban is szereplő munkához való jogra kizárólag mint negatív jogra hivatkozik, mivel annak tartalmát a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal azonosítja, említést sem téve az államnak a munkához való jogból mint pozitív jogból eredő kötelességeiről. Ez meglehetősen furcsa ellentmondás, hiszen a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot alapvetően nem a foglalkoztatási törvény, hanem a munkajogi szabályozás biztosítja, s azok az intézkedések, amelyek a Ft.-ben szerepelnek, éppen a pozitív értelemben vett munkához való jog érvényesítését szolgálják.

Az egyenlő bánásmód követelménye

A törvény 2. §-a – az Alkotmány szabályaival összhangban – a foglalkoztatás segítése és az álláskereső támogatása tekintetében megköveteli az egyenlő bánásmódot. Mivel a 2. § szövege a védett csoportokat nem nevesíti, a rendelkezés a magyar antidiszkriminációs jogalkotás hagyományaival összhangban általános jellegű, vagyis helytelen az olyan értelmezés, ami szerint a tilalom csak a munkaviszony során jellemzően figyelembe vett csoportképző tulajdonságokkal kapcsolatban (kor, nem, etnikai származás, fogyatékoság stb.) érvényes. A védelem ugyanakkor nem abszolút jellegű: a munkavállalók közti *objektív feltételek szerinti* különbségtétel lehetséges. A törvény rendelkezése lehetővé teszi a jogalkotó számára az előnyös megkülönböztetést, mivel megengedi, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő csoportok tagjait többletjogosultságok illessék meg.

A szociális biztonsághoz való jog

Az Alkotmány szociális biztonságról rendelkező 70/E. § (1) bekezdése külön kitér az önhibájukon kívül munkanélkülivé válók támogatásának kötelezettségére. Az alkotmányszöveg nyelvtani értelmezése ugyanakkor kizárja, hogy a rendelkezésben szereplő felsorolást taxatívnek lehessen tekinteni. Ezért a szociális biztonsághoz való jog az önhibájukból munka nélkül maradókat/válókat is megilleti – de az Alkotmányból az már nem vezethető le, hogy a számukra biztosított ellátások szintjének ugyanolyannak kell lennie, mint az előző csoportot megilletőknek. Az ellátáshoz való jog az Alkotmány 70/E. §-a alapján a munkanélküli-ellátásokat

látszólag csak a magyar állampolgárok számára kell biztosítani. Ugyanakkor a közösségi jog előírásaira tekintettel a közösségi munkavállalók is jogosultak mindarra a védelemre, amire magyar állampolgárságú társaik.

Törvényi alapelvek

Az együttműködés elve

A Flt. 1. §-a szerint a foglalkoztatási problémák enyhítése és a munkanélküliek ellátása érdekében az érintett hatóságoknak és a szociális partnerek érdekvédelmi szervezeteinek együtt kell működniük. A rendelkezés deklaratív jellegű, kikényszerítése – szankciók hiányában – nem lehetséges.

Az egyenlő bánásmód és előnyben részesítés elve

A 2. § (1) bekezdése alapján a törvény alkalmazása során a hatálya alá tartozó személyekkel egyenlő módon kell bánni. A bekezdés második mondata ugyanakkor lehetővé teszi olyan intézkedések meghozatalát, ami a hátrányban lévők előnyös megkülönböztetését, előnyben részesítését szolgálja többletjogosultságok biztosításával.

A részvétel elve

A törvény biztosítja a munkaadók, a munkavállalók, valamint a központi és a helyi kormány képviselőinek részvételét a foglalkoztatási érdekegyeztetés mechanizmusában. Ennek érdekében a törvény rendelkezései előírják, hogy a három oldal képviselői mind a Nemzeti Foglalkoztatási Alap Irányító Testületében, mind a megyei (fővárosi) munkaügyi tanácsokban azonos létszámban vegyenek részt.

A foglalkoztatási szolgáltatások ingyenessége

A törvény 4. §-a alapján a munkavállalóknak és a munkaadóknak egyaránt joguk van a foglalkoztatási szervek által nyújtott szolgáltatások térítésmentes igénybevételére. A munkáltatók számára nyújtott szolgáltatások ingyenességének indoka az, hogy ellenkező esetben nehéz lenne biztosítani, hogy a munkáltatók a szolgáltatás igénybevételével kapcsolatban felmerült költségeiket ne terheljék vissza a munkavállalókra. E rendelkezés összhangban van az Európai Szociális Karta (1. cikk, 3. bek.), valamint az Európai Unió Alapjogi Kartájának (IV. cím, 29. cikk) rendelkezéseivel, amelyek mindenki számára biztosítják a munkaközvetítő szolgáltatások ingyenességét. (Az Európai Szociális Karta esetjoga ugyanakkor bizonyos helyzetekben, így kifejezetten speciális, „fejvadászás” jellegű tevékenység folytatása esetén eltérést enged ettől a szabálytól, tekintetbe véve azt, hogy ilyenkor a munkaközvetítő szolgálatok az általánostól eltérő, többletfeladatokkal és költséggel járó feladatot végeznek.)

A munkaerő-piaci szervezet

A munkaerő-piaci szervezet felépítésének szabályait 2006-ig a Flt. tartalmazta, de a törvény 2006. évi módosításával a kormány felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletben jelölje ki az állami foglalkoztatási szervet. E felhatalmazás alapján a kormány a 291/2006. (XII. 23.) kormányrendelettel gondoskodott az Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felállításáról. 2010 végén a szervezet feladatait némiképp megváltoztató új jogszabály született – 315/2010. (XII. 27.) kormányrendelet – ami a szervezet nevét Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatra változtatta. A szolgálat szervezetrendszere a Foglalkoztatási Hivatalból és a munkaügyi központokból áll. A közigazgatás átszervezése nyomán a korábban önálló munkaügyi hivatalokat betagolták a fővárosi és megyei kormányhivatalokba, így 2011-től azok munkaügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerveként folytatják tevékenységüket. A munkaügyi központok szakmai irányítását a Foglalkoztatási Hivatal vezetője gyakorolja, míg a Foglalkoztatási Hivatal irányítását a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter⁴⁵ látja el, és ő gyakorolja a munkáltatói jogokat a Foglalkoztatási Hivatal vezetője felett.

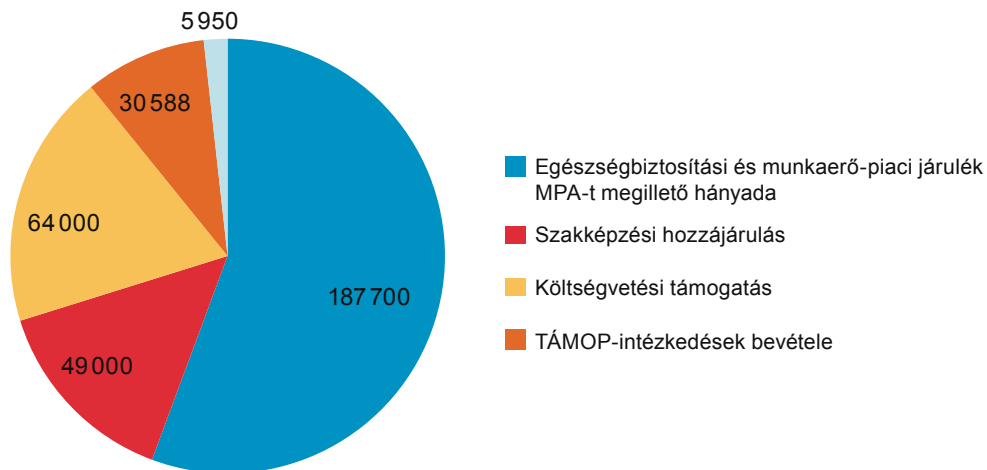
A munkanélküli-ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások fedezete

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap

A munkanélküli-ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások finanszírozása a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból (2012 előtti elnevezése: Munkaerőpiaci Alap) történik. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap elkülönített állami pénzalap, és mint ilyennek a bevételeit csak az Alapnak a törvényben meghatározott céljaira lehet felhasználni. Ez a szabály garanciát jelent arra, hogy az elkülönített állami pénzalapok bevételeit ne lehessen rendeltetésétől eltérő célra (pl. a költségvetés lyukainak betömködésére) fordítani. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap két, korábban önálló elkülönített állami pénzalap összevonásával jött létre 1996-ban, ezt megelőzően ugyanis külön alapból finanszírozták a munkanélküliek ellátását (a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából) és a foglalkoztatást előmozdító tevékenységet (a Foglalkoztatási Alapból). Az 1996. évi CVII. törvénnyel a Munkaerőpiaci Alapba olvasztották a korábban szintén önálló Szakképzési Alapot, a Rehabilitációs Alapot és a Bérgarancia Alapot. Az ily módon egységesített állami alap céljai a következők [Flt. 39. § (2) bek.]:

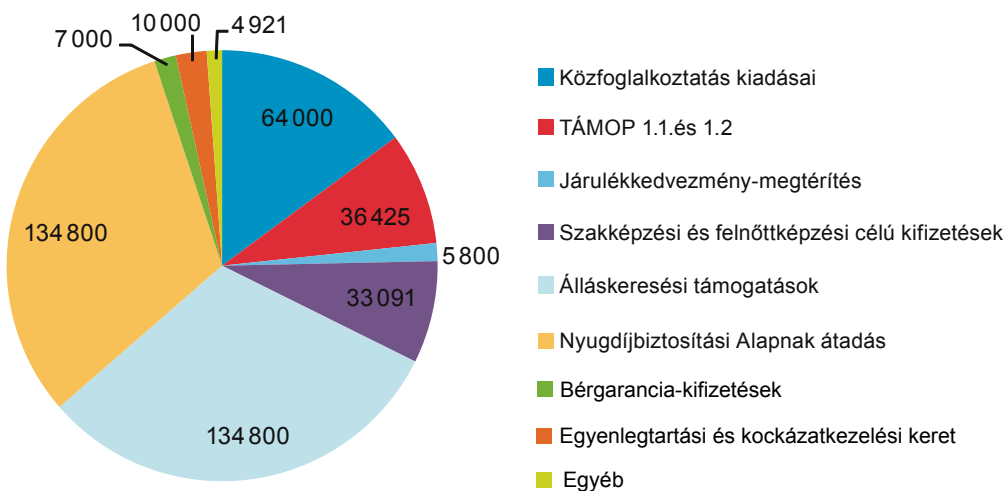
- a munkanélküliek ellátásának biztosítása;
- a munkaerő alkalmazkodásának, a munkanélküliek munkához jutásának támogatása;
- a képzési rendszer fejlesztésének támogatása;
- a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezeteknél alkalmazott munkavállalók szociális biztonságának elősegítése;
- a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése;
- a korengedményes nyugdíjak finanszírozásának támogatása;
 - a munkaerő-piaci szervezet működési és fejlesztési kiadásainak támogatása.

⁴⁵ 2011 óta a nemzetgazdasági miniszter.



Forrás: <http://www.mkogy.hu/irom39/01498/adatok/fejezetek/63.pdf>

16. ábra: A Munkaerőpiaci Alap bevételei, 2011 (millió forint)



Forrás: <http://www.mkogy.hu/irom39/01498/adatok/fejezetek/63.pdf>

17. ábra: A Munkaerőpiaci Alap kiadásai, 2011 (millió forint)

A Nemzeti Foglalkoztatási Alapon belül több ún. alaprész különül el. Ezek a következők:

- a) *Szolidaritási alaprész*: célja a munkanélkülieknek járó ellátások (álláskeresői járadék és segély, pályakezdők munkanélküli-segélye, a nyugdíj előtti munkanélküli-segély, az álláskeresőt ösztönző juttatás, költségtérítés), valamint az előnyugdíj,⁴⁶ továbbá az ezek juttatásával kapcsolatos költségek (ez ellátásokat terhelő járulékok, postaköltség stb.) finanszírozása.
- b) *Foglalkoztatási alaprész*: célja az, hogy hozzájáruljon a foglalkoztatást elősegítő támogatások, a nem a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások, valamint az állami foglalkoztatási szerv által az alap- és középfokú tanintézményekben a pályaválasztás elősegítése céljából szervezett rendezvények finanszírozásához.
- c) *Bérgarancia alaprész*: ebből finanszírozzák a csődbe jutott gazdasági társaságoknál dolgozó munkavállalók törvényileg garantált bérét.
- d) *Képzési alaprész*: a szakképzési hozzájárulásról szóló,⁴⁷ valamint a felnőttképzési törvényben meghatározott feladatok, illetve támogatási programok finanszírozására.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételei

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételeinek nagyobbik részét a különböző címenek előírt járulékok képezik, de a bevételeket gyarapítják a központi költségvetésből származó támogatások, a privatizációból származó bevételek, az állami foglalkoztatási szervek közreműködésével uniós források bevonásával szerzett támogatások, a hatósági eljárás alapján befolyt bírság, késedelmi pótlék és kamat. Ezekon kívül a Nemzeti Foglalkoztatási Alap javára önkéntes befizetés is teljesíthető.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alapba befizetendő járulékok (hozzájárulások) a következők:

a) Munkaerő-piaci járulék (szociális hozzájárulási adó)

A munkaadók által fizetendő járulék a korábbi 3 százalékos szintről 2009. júliusától 1 százalékra csökkent. A csökkentés a járulékfizetési rendszer részleges átalakításával, a korábbi egészségbiztosítási, illetve munkaerőpiaci járulék összevonásával valósult meg, melyeket ettől az időponttól egységes egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulék néven kell megfizetni. Ez a munkáltatók járulékfizetési terhének csökkentését eredményezte, mivel a társadalombiztosítási járulék 27 százalékos mértéke nem változott. A 2011-ben hatályos szabályok szerint az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék 3 százalék, ebből 1,5 százalék fordítódik az egészségügy természetbeni, 0,5 százalék a pénzbeli ellátásainak finanszírozására, s a fennmaradó 1 százalék kerül a Munkaerőpiaci Alapba. A szabályozás érdekessége, hogy az 1 százaléknyi munkaerőpiaci járulékot a nyugdíj mellett dolgozóktól is vonják, annak ellenére, hogy a nyugellátás igénybevételére tekintettel ezek a dolgozók nem jogosultak a munkaerő-piaci szolgáltatásokra.

⁴⁶ 2012-től ellátás ezen a címen már nem állapítható meg.

⁴⁷ 2003. évi LXXXVI. törvény

Hasonló, bár ellenkező előjelű változás következett be a munkavállalók által fizetendő járulékok vonatkozásában, mivel itt is összevonták az egészségbiztosítási és munka-erőpiaci járulékot. Az összevonás nyomán a munkavállalók járulékterhe 1,5 százalékponttal – tehát a munkaerő-piaci járulék mértékével megegyezően – nőtt. A bruttó bérből levont 7,5 százalékos járulékalapok közti megoszlás a következő: 4 százalék a természetbeni egészségügyi ellátások, 2 százalék a pénzbeli egészségügyi ellátások finanszírozását szolgálja, és így a munkavállalók bruttó munkabérének 1,5 százaléka fordítható a munka-erőpiaci szolgáltatások finanszírozására. A járulékot minden munkaviszony keretében kapott munkabér után meg kell fizetni, tehát a másodállás, mellékfoglalkozás után is. A saját jogú nyugellátás igénybevétele mellett dolgozók ugyanakkor mentesülnek az egészségügy pénzbeli ellátásaira, valamint a munka-erőpiaci szolgáltatásokra jogosító járulék megfizetése alól, mivel ők – nyugellátásukra, vagyis arra tekintettel, hogy megélhetésüket más ellátás biztosítja – nem jogosultak az említett ellátásokra.

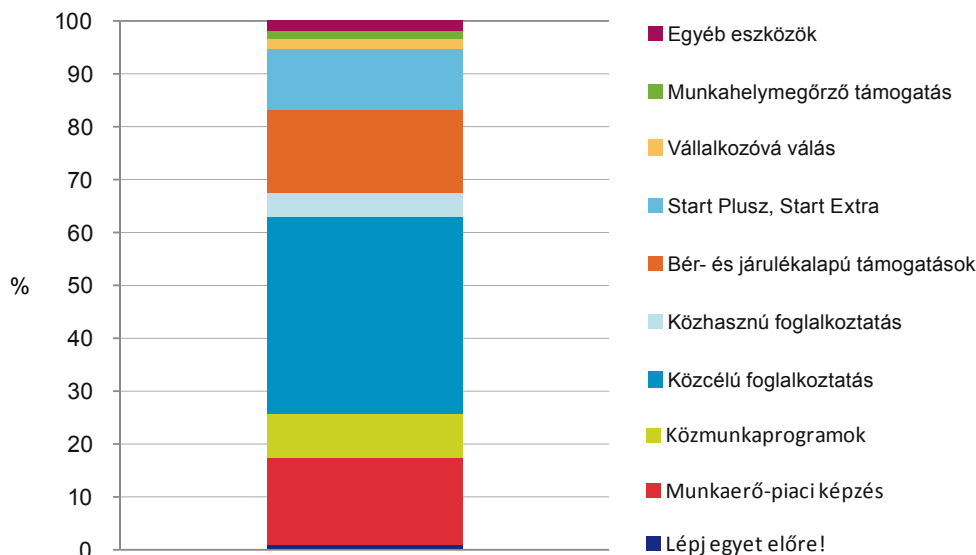
A járulék elnevezése 2012-től ismét megváltozott, mivel azt a társadalombiztosítási jellegű ellátásokért fizetendő más járulékokkal (egészség- és nyugdíj-biztosítási járulék) együtt *szociális hozzájárulási adó* címén kell megfizetni.

b) Szakképzési hozzájárulás

Elnevezéséből adódóan a szakképzési hozzájárulás célja az iskolai rendszerű szakképzés, valamint a felsőoktatás gyakorlatigényes szakjain folyó gyakorlati képzések, továbbá a felnőttképzés támogatása. A szakképzési hozzájárulás alapja megegyezik a szociális hozzájárulási adó alapjával, mértéke az adóalap 1,5 százaléka.

Aktív munkaerő-piaci eszközök (munkaerő-piaci szolgáltatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások)

A továbbiakban a könnyebb érthetőség kedvéért a Kollonay Csilla által kidolgozott metodika alapján tekintem át a Flt. III. fejezetében található szolgáltatások és támogatások rendszerét, hogy a munkanélküliség mely típusának kezelésére szolgálnak (Kollonay, 2003). A felosztás alapját a munkanélküliség súrlódásos, strukturális és globális típusai közti különbségtétel képezi.



Forrás: Foglalkoztatási Hivatal, 2010: 4.

http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod

18. ábra: A főbb aktív eszközökben érintettek létszámának (összesen: 394,8 ezer fő) megoszlása, 2010 (%)

A súrlódásos munkanélküliség kezelésének eszközei a foglalkoztatási törvényben

Súrlódásosnak nevezzük a munkanélküliséget akkor, ha a munkaerőpiacon van munkalehetőség az állásukat veszítő személyek számára, de elhelyezkedésükig (a megfelelő munkahely megtalálásáig) átmeneti időre munkanélkülivé válnak. A súrlódásos munkanélküliség visszaszorítását az FIt. a munkaerő-piaci információk áramlásának szabályozásával és a munkaerő mobilitásának előmozdítását szolgáló intézkedésekkel segíti. A munkaerő-piaci információk áramlását a magyar munkaügyi szabályozás a regisztrálási és tájékoztatási kötelezettség előírásával a csoportos létszámleépítések előzetes bejelentésének kötelezővé tételével és a munkaerő-piaci szervezet szolgáltatásai (tanácsadás, munkaközvetítés) révén biztosítja.

Regisztrálási és tájékoztatási kötelezettségek

A munkanélküliek regisztrációja

A foglalkoztatási törvényben nevesített ellátások igénybevételének előfeltétele az, hogy az álláskereső nyilvántartásba vétesse magát a munkaügyi kirendeltségen. A nyilvántartásba vételi kötelezettség nemcsak az állásukat veszítőkre vonatkozik, hanem azokra is, akik nem rendelkeztek munkaviszonnyal: az aktív korúak

ellátását – fogyatékoság miatti munkaképtelenség kivételével – csak az veheti igénybe, aki az igénylést megelőző két éven belül egy évig együttműködött a munkaügyi központtal vagy a települési önkormányzat arra kijelölt szervével [Szt. 33. § (1) bek. f)–g) pont].

A munkáltatók regisztrációs kötelezettsége (állásajánlatok bejelentése, a csoportos létszámleépítés szabályai)

A munkáltatóknak a kötelező munkaerőigényükről tájékoztatniuk az illetékes munkaügyi központot annak érdekében, hogy az információt tudjon adni a hozzá forduló álláskeresőknak a meghirdetett állásajánlatokról. Csoportos létszámleépítés esetén (a létszámleépítés hatásaira való felkészülés érdekében) a munkáltatónak speciális bejelentési kötelezettségei vannak, amiket eredetileg az Flt. szabályozott, ám a vonatkozó rendelkezések zöme (a hátrányos következmények enyhítésének támogatásáról rendelkezőtől eltekintve) 1998-tól átkerült a Munka törvénykönyvébe (Mt. 94/A–94/H. §). A csoportos létszámleépítés szabályozása a munka- és a szociális jog határterülete: a felmondás speciális szabályai a munkajogba tartozó rendelkezések, míg az elbocsátottaknak az ellátórendszerben való fogadásának szabályai a szociális jog részét képezik. Noha az Mt. szabályozza, a munkaerő-piaci szervezet működését érinti az a szabály, hogy a munkáltató a rendes felmondás közlését megelőzően legalább 30 nappal köteles írásban értesíteni a telephelye szerint illetékes munkaügyi központot a tervezett csoportos létszámleépítésről. A bejelentési kötelezettség az érintett munkavállalók személyi adatainak közlésére is kiterjed annak érdekében, hogy a munkaügyi központ fel tudjon készülni (esetleg megelőző intézkedést hozzon) a nagyobb tömegű munkanélküli fogadására. Az Flt. alapján a csoportos létszámleépítés munkavállalókra hátrányos következményeinek enyhítése céljából támogatás nyújtható a munkába helyezést elősegítő bizottságok (meb) létesítéséhez és működtetéséhez. E bizottságok már „kapun belül”, a vállalatnál elkezdik a rendelkezésre álló állás- és képzési lehetőségek felkutatását, állás-keresési tanácsadást végeznek.

A munkaerő mobilitásának elősegítése

Az Flt. 25. §-a (2) bekezdésének d) pontja a munkanélküli számára felajánlott álláslehetőségek közül azokat minősíti megfelelőnek, amelyek a lakó- és a munkahely közti napi három – kisgyermekét egyedül nevelő anya esetében két – órát meg nem haladó oda-visszautazással elérhetők.

A 39/2010. (II. 26.) kormányrendelet kötelezi a munkáltatókat arra, hogy a munkavállaló számára térítsék meg a távolsági közlekedés költségének 86 százalékát, 2010-ben legfeljebb havi 30 ezer forint értékben. A költségtérítés összegének felső határa minden további évben pedig a KSH által közzétett éves átlagos fogyasztói árnövekedés mértékével emelkedik.

A 39/1998. (III. 4.) kormányrendelet értelmében a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból térítés nyújtható a munkáltatóknak a dolgozó munkába járásával összefüggő költségeinek támogatására, ha a munkahelytől távol lakó, korábban tartósan munka nélküli személyt foglalkoztatnak, és hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a megelőző hat hónapban nem szüntette meg. A költségtérítés egyaránt nyújtható a 39/2010. (II. 26.) kormányrendeletben meghatározott kötelező távolsági utazási költségtérítéshez, a

munkavállalóknak a munkáltató által szervezett vagy igénybe vett csoportos személyszállításához. A rendelet alapján támogatható a munkavállalók lakásbérleti, albérlési díjának munkáltató általi átvállalása is. A költség-térítések legfeljebb egy évig nyújthatók.

A munkaerő-piaci szervezet szolgáltatásai és a szolgáltatások nyújtásának alapelvei

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) humánszolgáltatást nyújtó szervezetként egyfajta kommunikációs csatorna a munkaadók és a munkakeresők között. Ennek keretében mindkét oldal szereplőit tájékoztatja jogairól és kötelességeiről, és segítséget nyújt igényeik érvényesítéséhez. Az NFSZ által nyújtott szolgáltatások igénybevétele önkéntes. A munkaerő-piaci szervezet szolgáltatásainak igénybevétele 1999-ig ingyenes volt, a szolgáltatások bővülésével azonban a foglalkoztatási törvényt úgy módosították, hogy csak az alapvetőnek tekintett szolgáltatások ingyenessége maradt meg. A 2011. december 31-én hatályos szabályozás szerint az állami szolgáltató által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatások közül ingyenes a munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása, valamint a munkaközvetítés.⁴⁸ Az ingyenesség nem vonatkozik a munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, valamint a helyi (térégi) foglalkoztatási tanácsadásra. Munkaközvetítő tevékenységet jelenleg nemcsak állami szolgáltató, hanem a nyilvántartásban vett követően bárki nyújthat, és a szolgáltatásért díjazást kérhet.

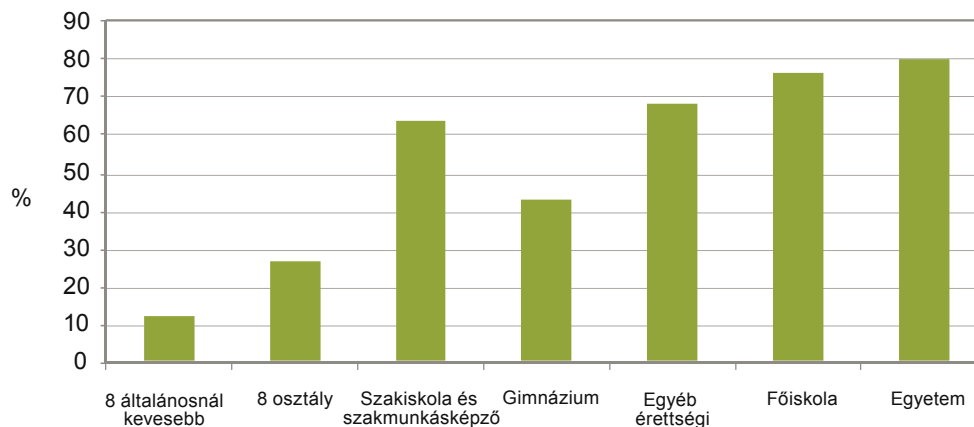
A strukturális munkanélküliség kezelésére szolgáló eszközök a foglalkoztatási törvényben (képzés és átképzés támogatása)

Strukturális munkanélküliségnek nevezik azt az állapotot, ha a munkanélküliség kiváltó oka az, hogy az állás nélkül maradó munkavállalók szakmai képzettsége nem felel meg a munkaerőpiac igényeinek. Tipikusan ilyen helyzet állt elő Magyarországon a rendszerváltást követően, amikor a gazdasági szerkezetátalakítás nyomán a nehéziparból elbocsátottak nem rendelkeztek a gazdaság más (elsősorban szolgáltató szektorában) hasznosítható képzettséggel. Abból következően, hogy a munkanélküliség e formájának kiváltó oka a megfelelő képzettség hiánya, ellene a képzések és átképzések szervezésével lehet leghatásosabban fellépni.

A 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája iskolai végzettség és régiók szerint a 19. és 20. ábrán láthatók.

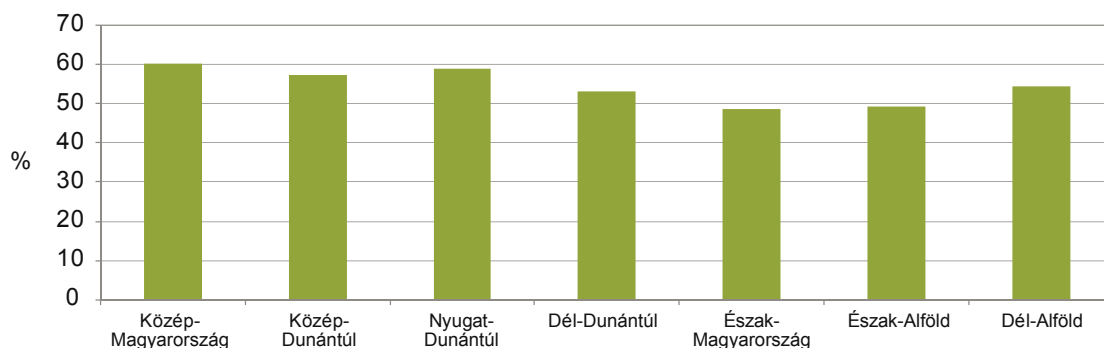
Az Ft. a képzések, átképzések támogatásával válaszol az előbbiekben vázolt kihívásokra. Annak garanciájaként, hogy a munkanélkülieket a valós elhelyezkedési esélyt kínáló képzések felé tereljék, a törvény előírja, hogy csak az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott vagy elfogadott képzésben való részvétel támogatható.

⁴⁸ Ft. 4. és 13/A. §



Forrás: http://www.ksh.hu/stadat_evkozi_2_1

19. ábra: A 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája iskolai végzettség szerint (%)



Forrás: http://www.ksh.hu/stadat_evkozi_2_1

20. ábra: A 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája régiók szerint (%)

A képzési támogatásban részesíthetők köre

Kollonay (2003) felosztását elfogadva a képzési támogatásban részesíthető személyek körét két csoportra oszthatjuk; az álláskereső, illetve a veszélyeztetett állásban foglalkoztatott és a sérülékeny munkaerő-piaci helyzetű személyek csoportjára.⁴⁹

⁴⁹ Kollonay 2003, 82. o.

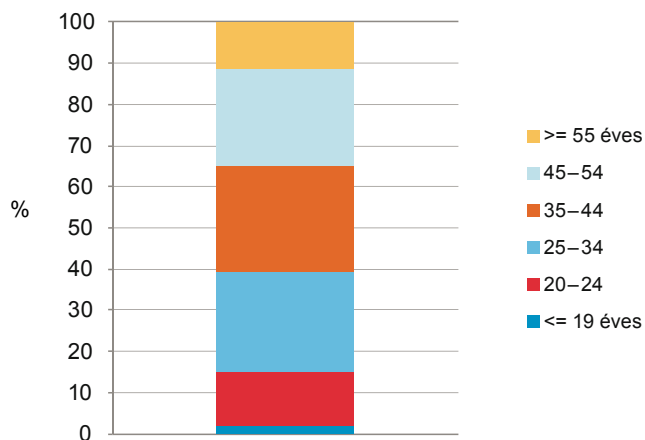
Álláskereső

A nyilvántartott álláskeresőkön kívül támogatásban részesíthető az is, aki közfoglalkoztatásban vesz részt, hiszen ezeknek a személyeknek a foglalkoztatása csak ideiglenesen, a közfoglalkoztatási program időtartamára megoldott, s a képzési támogatás célja a „rendes” munkaerőpiacra való visszatérést előmozdítása. A támogatás feltétele, hogy a képzésben való részvételt önként vállalja az álláskereső személy.

Álláskeresőnek nem minősülők

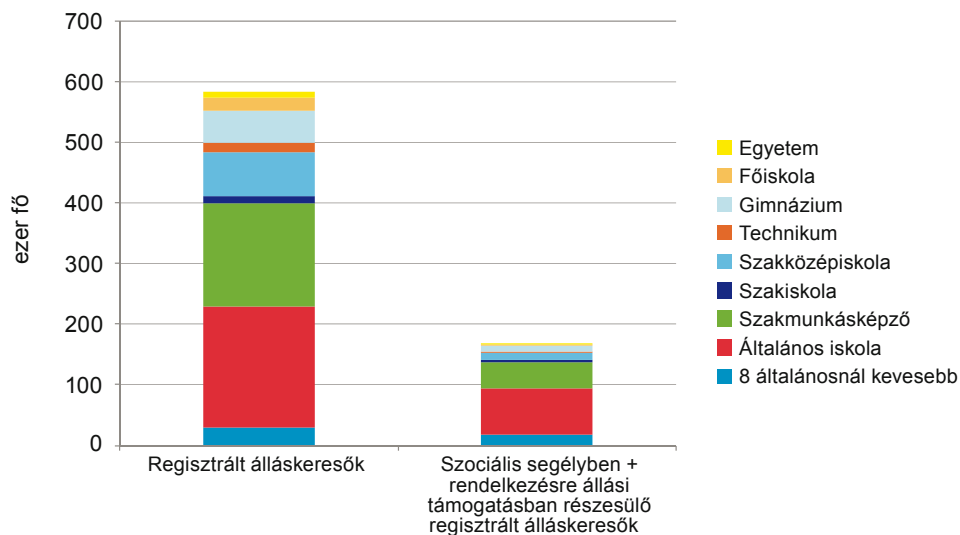
Az Ft. 14. § alapján az álláskeresőnek nem minősülő személyek széles köre részesíthető képzési támogatásban. Köztük találjuk a „veszélyeztetett munkaviszonyban állókat” (Kollonay, 2003: 83), vagyis azokat a munkavállalókat, akik ugyan munkaviszonyban állnak, de

- rendszeres foglalkoztatásuk képzés nélkül nem biztosítható;
- munkaviszonyuk egy éven belül várhatóan megszűnik, és ezt a munkáltató a munkaadóval és a telephelye szerint illetékes foglalkoztatási szervvel írásban közölte.



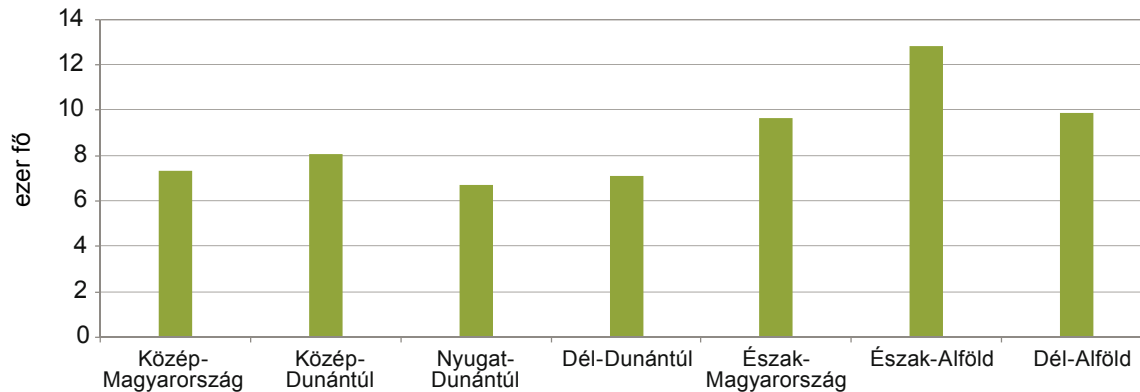
Forrás: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat_afsz_nyilvtartasok

21. ábra: A regisztrált munkanélküliek havi átlagos számának megoszlása korcsoportok szerint, 2011 (%)



Forrás: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat_afsz_nyilvtartasok

22. ábra: A regisztrált és segélyezett álláskereső száma iskolai végzettség szerint, 2010 (ezer fő)



Forrás: Foglalkoztatási Hivatal, 2010: 10.

http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod

23. ábra: Képzési támogatásban részesülők száma régióként, 2010 (ezer fő)

Egy másik csoportot képeznek az ún. sérülékeny munkaerő-piaci helyzetű munkavállalók:

- pályakezdők (25. életévét – felsőfokú végzettséggel rendelkezők esetén 30. életévét – be nem töltött személyek, akik tanulói/hallgatói jogviszonyuk megszűnését követően nem szereztek jogosultságot álláskeresési járadékra;
- hozzátartozó gondozásáért járó ellátást igénybe vevő inaktív személyek (gyermekgondozási segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermeknevelési támogatásban, terhességi-gyermekágyi segélyben, ápolási díjban részesülők). A gyermek otthoni gondozására, nevelésére tekintettel járó ellátások tekintetében további feltétel, hogy a gyesen lévőnek csak a gyermek 1, a gyeden lévőnek 1,5 éves kora után, továbbá hogy a gyesen, gyeten lévőnek csak akkor folyósítható támogatás, ha keresőtevékenységet nem folytat;
- rehabilitációs járadékban részesülők.

Támogatási formák

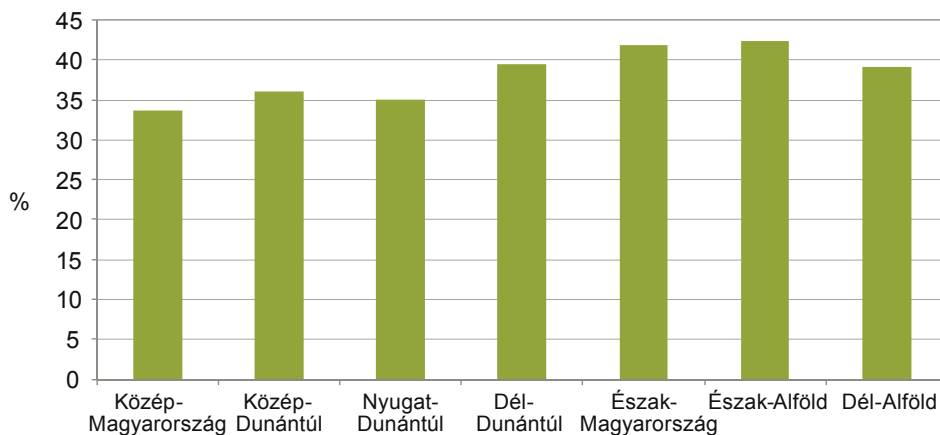
Képzési támogatásként keresetkiegészítő vagy -pótló juttatás, illetve a képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése igényelhető.

- *Keresetkiegészítés, keresetpótló juttatás.* A veszélyeztetett munkaviszonyban álló dolgozóknak folyósítható, mivel a képzésben töltött időre részükre munkabér nem jár, így a juttatás hiányában rövid távon ellenérdekeltek lennének abban, hogy részt vegyenek a munkaerő-piaci esélyeiket hosszabb távon javító képzésben. A támogatás elbírálása diszkrecionális, a törvény csak annak felső határát állapítja meg. A keresetkiegészítés összege nem haladhatja meg a korábbi átlagkereset és a képzés időtartama alatti kereset különbözetének összegét. A keresetpótló juttatás összege nem lehet alacsonyabb a mindenkorinak közfoglalkoztatási bér 60 százalékánál, és nem haladhatja meg annak teljes összegét. A támogatás folyósítását a szabályozás csupán a képzésen való részvételhez köti, annak eredményessége a jogosultságot nem befolyásolja. (Nem kell tehát visszafizetni a támogatást, ha a képzést záró vizsgát nem sikerült letennie az abban résztvevőnek.)
- *A képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése.* A képzéssel kapcsolatban felmerülő bármely költség megtérítésére a foglalkoztatási szerv mérlegelése alapján kerülhet sor, a térítés lehet részleges vagy teljes.

A globális munkanélküliség kezelésének eszközszerrendszere

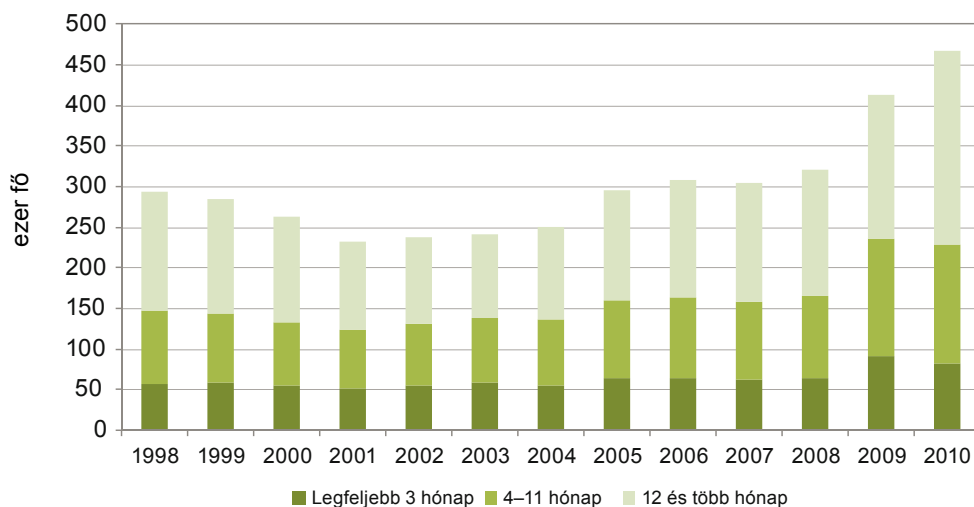
Globális munkanélküliség esetén az álláskeresők száma egészében meghaladja a munkaerőpiacon kínált álláslehetőségek számát. A globális munkanélküliség ezért a két szám egymáshoz közelítésével, kétféle módon történhet. Az állami beavatkozás célja egyfelől a munkahelyek számának növelése, a foglalkoztatási lehetőségek elosztásának javítása, másfelől a munkaerő-kínálat csökkentése lehet a munkaerőpiactól való kivonulás feltételeinek megkönnyítésével.

Az intézkedések keretében nyújtott támogatások közös jellemzője, hogy címzettjük a munkaadó.



Forrás: http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_3_4.html

24. ábra: Inaktivitási arány régiók szerint, 2011 (%)



Forrás: http://portal.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal9807_03_08.html#

25. ábra: A munkanélküliek száma a munkakeresés időtartama szerint, 1998–2010 (ezer fő)

A foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások

A munkabér és járulékai 50 (megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása esetén 60) százalékát kitevő támogatás egy év (legalább 24 hónapja munkanélküli személy foglalkoztatása esetén legfeljebb 2 év) időtartamra adható a munkáltatónak. A támogatás elnyerésének feltétele, hogy a munkáltató vállalja a tartósan munka nélküli személy legalább egy éven át tartó foglalkoztatását úgy, hogy a felajánlotthoz hasonló

munkakörből a foglalkoztatás megkezdését megelőző 12 hónapban nem nyújtott be működési körével összefüggő rendes felmondást, továbbá kötelezettséget vállal arra, hogy ilyen felmondásra a hátrányos helyzetű munkavállaló alkalmazása alatt sem kerít sort.

Közfoglalkoztatás támogatása

A közfoglalkoztatás szabályai 2011 végén megváltoztak.⁵⁰ A korábbi – a legfeljebb egy éven át tartó, a foglalkoztatásból eredő költségek 70 százalékát fedező – támogatási rendszert egy, a közfoglalkoztatás időtartamára jóval érzékenyebb új szabályozás váltotta fel.

Rövid időtartamú közfoglalkoztatás támogatása. A támogatás a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy négy hónapot meg nem haladó időtartamú (de legalább egy hónapon át tartó), napi négyórás időtartamú közfoglalkoztatásához nyújt támogatást, a foglalkoztatás járulékokkal együtt számított költségének 90 százaléka erejéig.

Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatása. A támogatás a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy 2–12 hónapnyi időtartamú, napi 6–8 órás munkaidőben történő foglalkoztatására tekintettel nyújtható. A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és járulékainak 70–100 százaléka lehet.

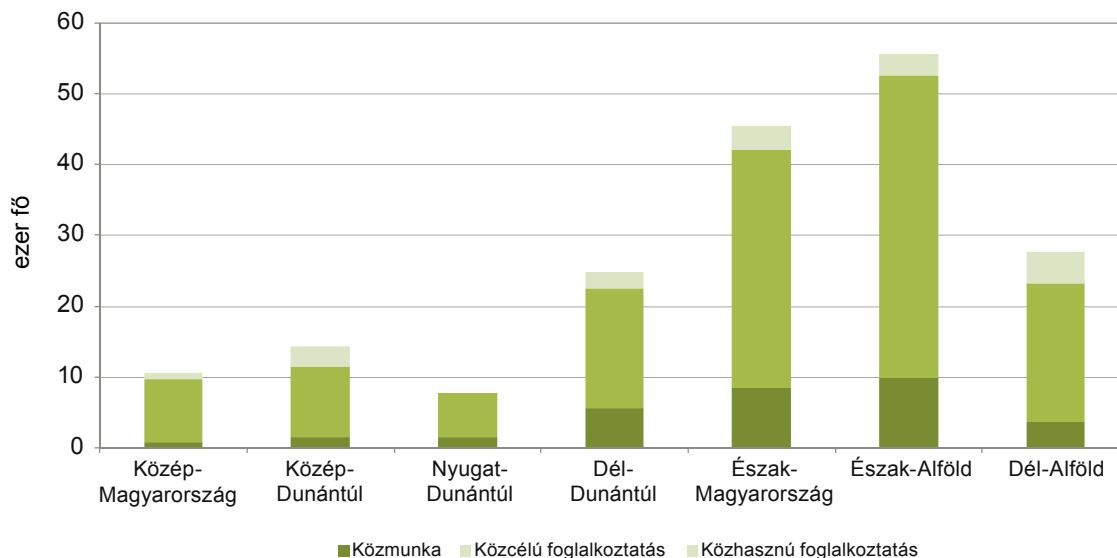
Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás. A támogatás a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy legalább 60 napon át tartó foglalkoztatására tekintettel nyújtható az őt alkalmazó közhasznú kölcsönző részére. A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és járulékai 50–80 százaléka lehet.

Az országos közfoglalkoztatási program támogatása. Az Országgyűlés vagy a kormány által meghatározott cél elérésére irányuló közfoglalkoztatási program akkor támogatható, ha a közfoglalkoztató vállalja, hogy

- a) foglalkoztatást elősegítő képzési lehetőséget biztosít a munkavégzéshez kapcsolódó módon;
- b) a foglalkoztatás megkezdését megelőző általános statisztikai létszámát a közfoglalkoztatottak számával bővíti;
- c) a foglalkoztatáshoz nem vesz igénybe más költségvetési előirányzatból támogatást.

A támogatás mértéke a foglalkoztatás teljes bér- és járulékköltségéig terjedhet, és emellett magában foglalhatja a foglalkoztatás közvetlen költségeinek 20, szervezési költségeinek további 3 százalékát. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

⁵⁰ Az új előírásokat a 375/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza.



Forrás: Foglalkoztatási Hivatal, 2010: 17.

http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod

26. ábra: Köz-jellegű támogatásban érintettek száma régióként, 2010 (ezer fő)

Vállalkozás részére foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatás

A támogatás a munkaügyi központ kirendeltsége által kiközvetített foglalkoztatási támogatásra jogosult személy teljes munkaidőben, munkaviszonyban történő foglalkoztatását válláló gazdasági társaságnak (egyéni vállalkozónak) nyújtható abban az esetben, ha a munkaadó

- a) a támogatás igénybevételét megelőző 12 hónapon belül rendes felmondással nem mondott fel egyetlen munkavállalójának sem, és kötelezettséget vállal arra, hogy a támogatás folyósítása alatt sem tesz ilyet;
- b) vállalja a kiközvetített munkavállalónak a támogatás folyósítási időtartamának legalább 50 százalékáig terjedő továbbfoglalkoztatását.

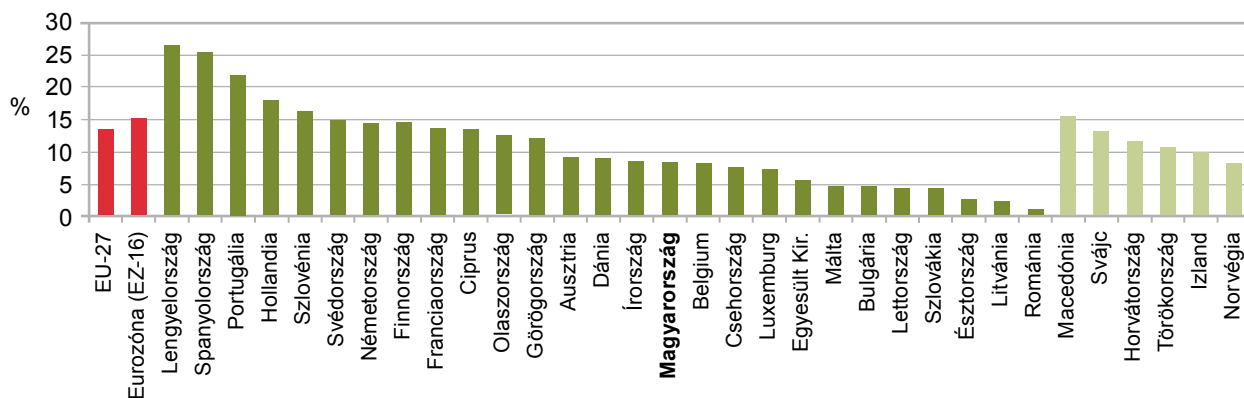
A támogatás legfeljebb 8 hónapra nyújtható, mértéke a legkisebb munkabér, illetve a garantált bérminimum és kapcsolódó (a munkaadó által ténylegesen megfizetett) járulékoknak 70 százaléka.

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása

Ez a támogatási forma az alkalmi munkavállalói (AM) könyvvel⁵¹ rendelkező munkavállalók foglalkoztatását segíti elő azzal, hogy a bérre rakódó járulékos költségek (egészség- és nyugdíj-biztosítási járulék, munkaadói járulék, egészségügyi hozzájárulás) részbeni vagy teljes átvállalását teszi – mérlegelés alapján – lehetővé.

Az atipikus foglalkoztatás támogatása

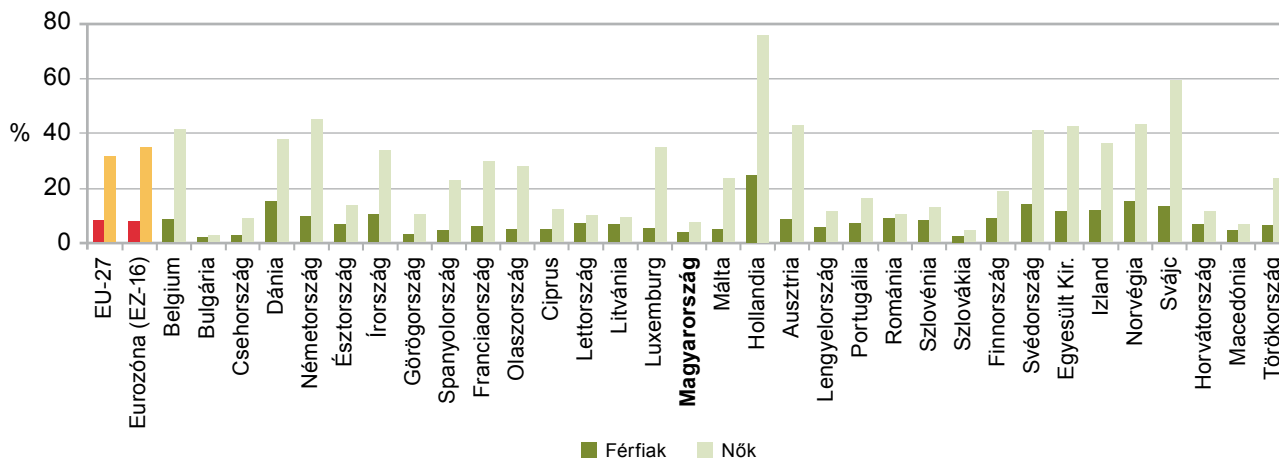
Az Flt. 19/C. §-a lehetővé teszi a részmunkaidős, illetve a távmunka keretében való foglalkoztatás támogatását.



Forrás: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/CH_05_2011/EN/CH_05_2011-EN.PDF

27. ábra: A határozott idejű szerződéssel foglalkoztatottak aránya
a 15–64 éves foglalkoztatottak körében, 2009 (%)

⁵¹ Az AM könyv egyszerűsíti az alkalmi munkavállaló foglalkoztatása utáni közterhek megfizetését, mivel külön elszámolások helyett az ún. közteherjegy beragasztásával egyben letudható a társadalombiztosítási járulékok és a személyi jövedelemadó-előleg befizetése. Regisztrált álláskereső foglalkoztatása esetén a közteherjegy ára az eredetinek csupán fele.



Forrás: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/CH_05_2011/EN/CH_05_2011-EN.PDF

28. ábra: A részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottak körében nemek szerint, 2009 (%)

A munkáltatók járulékterheinek csökkentése

Az Országgyűlés 2004-ben törvényt alkotott a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, hozzátartozó ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról. A törvény rendelkezéseit csak részlegesen – az ötven év feletti munkavállalókat érintő részében – építették be a foglalkoztatási törvénybe, így ma már két külön törvény tartalmaz hasonló társadalompolitikai célú intézkedéseket.

- START-kártya.** A 2004. CXVIII. törvény pályakezdőket érintő rendelkezései csökkentik a START-kártyával rendelkező pályakezdőket alkalmazó munkaadók járulékos költségeit. A kártyát a pályakezdőnek minősülő személy (aki 25 – felsőfokú végzettség esetén 30 – éven aluli, és első ízben létesít munkaviszonyt) válthatja ki az illetékes adóhatóságnál. A kártyával rendelkezők foglalkoztatása esetén a munkaadó mentesül az egészségügyi hozzájárulás megfizetése alól, és csak a pályakezdő számára kifizetett bér 15 (a második évben 25) százalékának megfelelő járulékfizetési kötelezettsége keletkezik, ha a fiatal munkavállaló bére eléri a minimálbér másfélszeresét (felsősokú végzettséggel rendelkezők esetében kétszeresét).
- Ösztöndíjas foglalkoztatás.** A felsőfokú végzettséggel rendelkezők 9–12 hónapos foglalkoztatását teszi lehetővé ösztöndíjszerződés alapján (ami a munkabér adó- és járulékmentes kifizetését teszi lehetővé a munkaadó számára).
- A hozzátartozók gondozásából a munkaerőpiacra visszatérők foglalkoztatásának terheit csökkentő intézkedések.** A gyestről, gyedről, gyetről, ápolási díjról visszatérők elhelyezkedési esélyeit növelendő

a munkáltató kilenc hónapon át járulékkedvezményben részesül, ha vállalja, hogy a munkaerőpiacra első ízben visszatérőt egy éven keresztül legalább négyórás munkaviszonyban foglalkoztatja. A munkaadó (legfeljebb havi 90 ezer forint járulékalap figyelembevételéig) 50 százalékos kedvezményt kap az egészségbiztosítási és a nyugdíjjárulék megfizetésére. A kedvezményt a legalább kilenc hónapos foglalkoztatás után visszamenőleg egy összegben lehet érvényesíteni (addig tehát a visszatérő foglalkoztatása után a teljes járulékterhet köteles megfizetni).

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulék átvállalása. Az Ft. lehetőséget ad a munkáltatót terhelő járulékok részbeni vagy teljes mértékű átvállalására. Ötven év feletti munkavállaló alkalmazása esetén az átvállalás mértéke nem lehet kevesebb a munkáltatói járulékterh felénél.

Munkaerő-piaci programok támogatása. A támogatás komplex, térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására irányuló programok előmozdítására adható. A programban egyaránt nyújthatók munkaerő-piaci szolgáltatások és foglalkoztatást elősegítő támogatások. A programban részt vevő álláskereső számára a különböző jogcímenen járó támogatások helyett – a komplexitás jegyében – egységes támogatás is megállapítható. A programban részt vevő munkáltatók részére a munkabér és járulécai 100 százalékát fedező támogatás nyújtható.

Megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása. A támogatás, amit a Nemzeti Foglalkoztatási Alap rehabilitációs alaprészéből lehet nyújtani, a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását előmozdító beruházáshoz, bővítéshez, fejlesztéshez nyújtható. Az Ft. 19. (2) bekezdése felhatalmazza a szakminisztert arra, hogy a megváltozott munkaképességűek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rendeleti úton a foglalkoztatási törvényben meghatározottaknál kedvezőbb szabályokat állapítson meg.

Az álláskereső vállalkozóvá és önfoglalkoztatóvá válásának támogatása

Álláskereső vállalkozóvá válásának elősegítése. Csak azokat a munkanélkülieket illeti meg ez az ellátás, akik részére álláskeresői vagy vállalkozói járadékot folyósítanak (tehát korábban már biztosított volt), és akik számára a munkaügyi központ nem tud megfelelő álláslehetőséget ajánlani. Vállalkozóvá válásuk esetén igényelhetik a járadék további hat hónapon keresztül folyósítását, a vállalkozói tevékenységhez szükséges tanfolyami képzés, a munkaügyi központ által ajánlott szaktanácsadás költségeinek, valamint hitel felvétele esetén a hitelfedezeti biztosítás költségei legfeljebb 50 százalékának megtérítését, maximum egy éven át. A kérelemről a munkaügyi központ mérlegelés alapján dönt.

A munkaerő-kínálat csökkentésére szolgáló eszközök

A munkaerő-kínálat csökkentését szolgáló eszközök jelentős része a foglalkoztatási törvényen kívüli jogszabályokban (nyugdíjtörvényben, családi támogatásokról szóló törvényben) található. Az intézkedések egy

része a korhatár betöltése előtti nyugdíjba vonulás lehetővé tételével igyekszik csökkenteni a munkaerő-kínálatot. Az erre vonatkozó szabályok a társadalombiztosítási nyugdíjról szóló 1997. évi LXXXI. törvényben találhatók.

- a) *A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer munkaerő-kínálatot csökkentő jogintézményei.* A korai nyugdíjba vonulást segítő jogintézmények az előrehozott nyugdíj, a csökkentett összegű előrehozott nyugdíj és a korengedményes nyugdíj.
- b) *A foglalkoztatási törvény munkaerőpiacról való kivonulást segítő intézkedései.* 1997. decemberéig az FIt. is tartalmazott egy sajátos nyugdíjszerű ellátást, az ún. *előnyugdíj* intézményét, amit azok a munkanélküliek vehettek igénybe, akik rendelkeztek az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel, és a nyugdíjkorhatár betöltéséig három évet kellett volna várniuk. Az előnyugdíj megállapítására a társadalombiztosítási nyugellátásokra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni (ennyiben tehát a nyugdíjrendszer ellátásaihoz hasonlított), az ellátást azonban nem a Nyugdíj-biztosítási, hanem a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjából (tehát az FIt. hatálya alá tartozó elkülönített pénzalapból finanszírozták). 1998-tól az előnyugdíj megszűnt, helyébe a *nyugdíj előtti munkanélküli-segély* lépett. A hozzáférés feltételei hasonlóak voltak, azzal a munkanélküliekre kedvező rendelkezéssel, hogy a nyugdíjkorhatár betöltése előtt öt évvel igényelhetővé vált. Az új ellátás ugyanakkor elveszítette a társadalombiztosítási nyugdíjra való hasonlatosságát, hogy összege már nem a korábbi átlagjövedelemhez igazodott, hanem az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékában rögzített módon minden igénybe vevő számára egységessé vált. A foglalkoztatási törvény 2005. évi módosításával a nyugdíj előtti munkanélküli-segély megszűnt, átadva helyét az álláskeresők segélyének. Az új ellátás már nem csak a nyugdíjkorhatárhoz közeli életkorban lévők számára jár, bár rájuk kedvezőbb szabályok vonatkoznak, mint más csoportok tagjaira. Szélesebb hatókörére tekintettel az ellátás részletes ismertetését az álláskeresők támogatásával foglalkozó részben ismertetem.
- c) *Egyéb szociálpolitikai eszközök.* Köztük lehet említeni a (főként a nők) munkaerőpiacról való átmeneti kivonulását ösztönző családpolitikai intézkedéseket. Itt kell megemlíteni, hogy a magyar szabályozás kirívóan hosszú időre finanszírozza a gyermekek szülő általi otthoni gondozását, nevelését: a gyed a gyermek két, a gyes a gyermek hároméves koráig igénybe vehető ellátás, a három- vagy többgyermekes szülők pedig – mintegy a gyes meghosszabbításaként – legkisebb gyermekük iskolakötelessé válásáig részesülhetnek gyermeknevelési támogatásban. Az ezredforduló után a szabályok a korábbinál némileg rugalmasabbá váltak, lehetővé téve a munkaerőpiacra való visszatérést a támogatás megtartása mellett is. (Erről bővebben lásd a családtámogatásokkal foglalkozó fejezetet.)

Passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresők ellátása

A munkanélküliek megélhetését biztosító (passzív) ellátások egymásra épülő rendszert alkotnak: az ellátások mértéke az egyénnek a munkaerőpiactól való távolsága függvényében csökken. (Ennek nyilvánvaló társadalompolitikai célja az, hogy minél inkább érdekeltté tegye az álláskeresőket a munkaerőpiacra való mihamarabbi visszatérésben.) A foglalkoztatási törvény a munkanélküli-ellátások rendszerének csak két elemét, az álláskereső járadékát és az álláskereső segélyét szabályozza. A munkaerőpiacról hosszabb időre vagy véglegesen kiszorult munkanélküliek a szociális törvényben (1993. évi III. törvény) szabályozott rendszeres szociális segélyt vehetik igénybe. Az álláskereső járadéka biztosítási elvű ellátás, összege – ha korlátozott mértékben is – igazodik a munkahely elvesztését megelőző időszak átlagkeresetéhez. Az álláskereső segélye áttételesen biztosítási elvű ellátás, mert megállapításának feltétele, az, hogy igénylője korábban részesedjen álláskeresői járadékból. A rendszeres szociális segély járulékfizetéstől független (tehát még közvetve sem biztosításelvű) ellátás, jogosultsági feltételei közül a leghangsúlyosabb az igénylő anyagi rászorultsága.

Az álláskeresői járadék

Az álláskeresői járadék folyósítási időtartamának szabályozása folyamatosan változott. A munkanélküliek jövedelempótló ellátását a magyar jogban először a 114/1988. (XII. 31.) MT rendelet szabályozta. Az akkor munkanélküli-segélynek elnevezett ellátásra való jogosultság a munkanélkülivé válását megelőzően szerzett 18 hónap szolgálati időhöz volt kötve, az ellátás az igénylő átlagkeresetének 50–70 százaléka közti összeg volt (attól függően, hogy munkaviszonya milyen módon szűnt meg), de a mindenkor minimálbér háromszorosát nem haladhatta meg. 365 napon keresztül járt, amit azonban a 7/1990. (I. 29.) MT rendelet a korábbi segély 75 százalékát kitevő összegű ún. átmeneti munkanélküli-járadék folyósításával további 365 napra meghosszabbított. A foglalkoztatási törvény az 1991-es elfogadásakor lényegében véve ugyanezeket a szabályokat vette át, ám a munkanélküliség gyors növekedésének hatására már az 1990-es évek elején megkezdődött a jogosultsági feltételek fokozatos szigorítása. Így egyre csökkent az ellátás maximális összege (1995-ben például az ellátás első szakaszában 18 ezer, második szakaszában 15 ezer forint), aminek következményeként a biztosítási alapúként létrehozott ellátás összegét tekintve fokozatosan atipikus szociális segéllyé alakult át (Ferge és Juhász 2004: 242). A törvény 1996-os módosítása lehetővé tette a jogosultság fenntartását az átmeneti munkavégzés időszakára, de megszüntette a járadékfolyósítás két időszakának megkülönböztetését és – legalábbis az előző időszakhoz képest – alacsonyabb szinten egységesítette az ellátás mértékét a korábbi átlagkereset 65 százalékában (de legfeljebb az öregségi nyugdíjminimum 180%-ában) állapítva meg azt. 1999-ben a parlament tovább szigorította az ellátás feltételeit azzal, hogy az ellátás maximális időtartamát a korábbi egy évről kilenc hónapra korlátozta, és négyről ötre emelte az egy ellátási napra jogosító szolgálati idő tartamát. A munkanélküliek pénzbeli ellátásainak újabb jelentős és ezúttal az ellátottak számára részben

kedvező módosítására 2005-ben került sor.⁵² Az új szabályozás egyfelől nehezítette az álláskeresői járadékra átkeresztelt ellátáshoz való hozzáférést, mivel a jogosultsághoz szükséges munkaviszony időtartamát a munkanélkülivé válást megelőző négy éven belül 200-ról 365 napra emelte, másfelől azonban azzal, hogy a járadék összegének alsó és felső határát az öregségi nyugdíjminimum összege helyett a minimálbér meghatározott százalékában állapítja meg, valamelyest növelte a folyósítás első időszakára járó ellátást. A járadékfolyósítás második – és egyben hosszabb – időszakában azonban teljesen megszüntette az ekvivalenciaelv alkalmazását azzal, hogy minden jogosult számára a minimálbér 60 százalékával megegyező fix összegű ellátást nyújtott. A járadékfolyósítás 1999-ben lerövidített időtartamán a törvénymódosítás nem változtatott, új elemként viszont az elhelyezkedést ösztönző intézkedést vezetett be azzal, hogy az ellátott munkába állása esetén kérhette a számára egyébként még folyósítható járadék felének egy összegben való kifizetését. A szabályozás változásainak bemutatása után lássuk a hatályos rendelkezéseket!

Jogosultsági feltételek

Az Ft. 1991. évi elfogadásakor az ellátás a munkanélküli-járadék elnevezést kapta, s majd egy évtizeden át ezt viselte, a nyelvpolitikai fordulatra, ami nem a munka nélkül levés állapotára, hanem az igénylő aktív álláskereső tevékenységére helyezi a hangsúlyt, 2005-ben került sor. Nem mindenki minősül álláskeresőnek, akinek nincs munkája. Álláskeresőnek csak az minősül, aki

- aktív korú (tehát nem 16 éven aluli és nem részesül öregségi nyugdíjban);
- munkaképes (nem részesül rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban vagy táppénzben). Meg kell jegyezni, hogy a munkavégzési képesség enyhébb fokú elvesztése nem minősíti az egyént munkaképtelenné. A részére esetleg megállapított ellátás igénybevétele mellett dolgozhat, és az álláskereső járadékára is jogosulttá válhat. A képet színezi, hogy a rokkantsági nyugdíjban részesülőket sem tiltja el a magyar jog a munkavégzéstől, ám állásuk elvesztése esetén az álláskeresői járadékból ki vannak zárva;
- nincs munkaviszonya vagy más munkavégzésre irányuló jogviszonya;
- munkát akar vállalni, azaz állást keres magának, de ez irányú saját erőfeszítései és a munkaügyi központ által nyújtott segítség sem vezetett eredményre (az állami foglalkoztatási szerv nem tud a számára megfelelő munkahelyet felajánlani). Az álláskeresői szándékot ki is kell fejeznie úgy, hogy álláskeresőként nyilvántartásba veteti magát a munkaügyi központnál, illetve együttműködik azzal.

A foglalkoztatási szerv által felajánlott munkahely akkor minősül megfelelőnek, ha

- megfelel az álláskereső képzettségi szintjének, vagy annak a képzettségi szintnek, ami a foglalkoztatási szerv által felajánlott képzéssel elérhető, vagy az igénylő által utoljára legalább hat hónapig betöltött munkakör képzettségi szintjének;
- egészségi állapota szerint az álláskereső a munka elvégzésére alkalmas;
- a várható kereset az álláskeresői járadék összegét, de legalább a minimálbért eléri;

⁵² Az új szabályokat a 2005. évi LXX. törvény állapította meg.

- a munkahely és a lakóhely közti oda-visszautazás időtartama nem haladja meg a 3 órát (megváltozott munkaképességű személy, 10 éven aluli gyermeket nevelő nő és 10 éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi esetében a 2 órát);
- az álláskereső foglalkoztatása munkaviszonyban történik.

Az álláskeresői járadékra való jogosultság megszerzésének további feltétele az, hogy az illető az álláskeresővé válását megelőző három éven belül legalább 365 nap munkaviszonnyal rendelkezzen. Ez a megoldás a hozzáférést a járulékfizetésen alapulóvá teszi, hiszen, mint azt a Nemzeti Foglalkoztatási Alap finanszírozásának szabályozásánál láthattuk, a munkaviszonnyal együtt jár a munkaadók és a munkavállalók járulékfizetési kötelezettsége. A munkaviszony időtartamába nem számítható be a 30 napot meghaladó fizetés nélküli szabadságon töltött idő, kivéve, ha azt

- háromévesnél fiatalabb gyermek gondozására (gyes);
- 12 évesnél fiatalabb gyermek otthoni ápolására;
- közeli hozzátartozó ápolására;
- saját lakás magánereiből való építésére vették igénybe.

Az álláskeresői járadék folyósításának időtartama

Az álláskeresői járadék folyósításának hossza attól függ, hogy az álláskereső mennyi időt töltött a megelőző három évben munkaviszonyban. A hároméves időtartam meghosszabbodik a sorkatonai vagy tartalékos katonai szolgálat, a polgári szolgálat, a keresőképtelenséggel járó betegség, a gyermek után igénybe vett táppénz, a terhességi gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély, az ápolási díj, a gyermeknevelési támogatás, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék folyósításának időszakával, a nappali tagozatos tanulmányok, az előzetes letartóztatás, szabadságvesztés, elzárásbüntetés időtartamával.

Az álláskeresői járadék folyósításának kezdő napja főszabályként az állami foglalkoztatási szervnél való jelentkezés napja. A korábbi munkalehetőségnek az álláskereső érdekkörében felmerülő megszűnését azonban a törvény szankcionálja. Így a folyósítás kezdő időpontja 90 nappal meghosszabbodik abban az esetben, ha a munkavállaló rendes felmondással szüntette meg a munkaviszonyát, vagy ha a munkáltatója rendkívüli felmondással bocsátotta el.

2010-ben 125 651 fő részesült álláskeresői járadékban (a támogatottak 75,3 %-a) és 62 082 fő álláskeresői segélyben (24,7%) (NFSZ, 2010: 19).

http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes

Az álláskeresői járadék kiszámításakor 10 munkaviszonyban töltött nap jogosít egy napi járadékra, így a folyósítás maximális időtartama 90 nap. (Ennyi időre csak akkor jár az ellátás, ha a munkánélküli az állás

elvesztését megelőző három évben folyamatosan munkaviszonyban állt; kétévi – 730 nap – munkaviszony 73 napnyi ellátásra jogosít.) A folyósítás időtartama szempontjából minden munkaviszonyban töltött nap csak egyszer vehető figyelembe, így ha az álláskereső a folyósítási időtartam kimerülése előtt munkát szerez, majd azt elvesztve ismét járadékigénnyel lép fel, akkor a figyelembe vehető munkaviszony időtartamát csökkenteni kell annyi nappal, ahányra tekintettel már folyósítottak járadékot. Ha egymásra vonatkoztatjuk azt a szabályt, ami szerint a jogosultság feltétele 365 napnyi munkaviszony, s a másikat, ami kimondja, hogy tíznapnyi munkaviszony jogosít egy napi járadékra, akkor kiszámíthatjuk, hogy a járadék folyósításának legrövidebb időtartama 36 nap.

Az álláskeresői járadék mértéke

Az álláskeresői járadék igénybevételenek hosszától függően differenciált mértékben jár, kiszámításának alapja az álláskeresővé válást megelőző négy naptári negyedévben elért átlagkereset. A járadék mértéke az átlagkereset 60 százaléka, de nem lehet több, mint amennyi a kötelező legkisebb munkabér összege az ellátás folyósításának kezdő napján.

Az álláskeresői járadék fennmaradó összegének egyösszegű kifizetését kérheti az, aki a járadékfolyósítási időtartam kimerítését megelőzően legalább négyórás munkaviszonyban helyezkedik el. A kérelem benyújtásának jogvesztő határideje van: azt a folyósítás megszüntét követő 30. napig kell benyújtani az állami foglalkoztatási szervhez.

Az álláskeresői járadék megszüntetése és szünetelése

Az álláskeresői járadék folyósításának megszüntetése. Az álláskeresői járadék folyósítását meg kell szünetetni, ha az álláskereső

- kéri;
- álláskeresői járadékban részesül, és törlik a nyilvántartásból;
- megváltozott munkaképességű személyek ellátására (korábban: rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra válik jogosulttá);
- kereső tevékenységet folytat (kivéve a rövid időtartamú, legfeljebb kilencven napig tartó kereső tevékenységet, mert ekkor szüneteltetni kell a folyósítást);
- olyan képzési lehetőséget fogad el, melynek során a minimálbért elérő rendszeres támogatásban részesül;
- oktatási intézmény nappali tagozatán folytat tanulmányokat;
- a járadékfolyósítási idejét kimerítette;
- meghalt.

Ha a törlésre párhuzamos ellátás igénylése (az állam másik foglalkoztatási szervénél is igényli a járadékot) vagy a miatt kerül sor, mert a munkanélküli keresőtevékenységet folytat úgy, hogy arról elmulasztja értesíteni

a foglalkoztatási szervet, akkor az illető számára a járadék még a jogosultsági feltételek fennállása esetén is csak a törléstől számított 90 nap elteltével folyósítható.

Az álláskeresői járadék szünetelése

Bizonyos esetekben felesleges a járadékfolyósítás megszüntetése, mivel nem a tartós munkaviszony lehetőségével kecsegtető elhelyezkedés, hanem más, ideiglenes megélhetést biztosító jövedelemforrás megnyílása miatt nincs szüksége a munkanélkülinek a járadékra. A jövedelemforrás megszűnésével az adott munkanélküli nagy valószínűséggel újra igényelné a járadékot, aminek megállapítása időigényes, az adminisztrációt feleslegesen terhelő feladat lenne. Az ilyen esetekben a törvény a járadékfolyósítás szüneteltetését írja elő, ami annyit tesz, hogy a felsorolt okok megszűnése után a járadékra való jogosultság automatikusan újra megnyílik. Szüneteltetni kell az álláskeresői járadék folyósítását, ha a munka nélküli személy

- terhességi, gyermekágyi segélyben, gyedben, gyesben részesül (az ellátás folyósításának időtartamára);
- előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés, vagy elzárás büntetését tölti (kivéve, ha a szabadságvesztés-büntetést pénzbüntetés átváltoztatása miatt állapítják meg);
- közhasznú munkát végez;
- rövid időtartamú, legfeljebb kilencven napig tartó kereső tevékenységet folytat (feltéve, hogy ezzel kapcsolatos bejelentési kötelezettségének eleget tett);
- keresetpótló juttatásban részesül;
- az alkalmi munkavállalás napjaira, ha e tevékenységét alkalmi munkavállalói könyvvvel végezte;
- önkéntes katonai tartalékos szolgálatot teljesít.

Nyugdíj előtti álláskeresői segély

Az ellátás a nyugdíj előtt állók közül annak jár, akinek a reá irányadó nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt éve hiányzik, legalább 45 napig részesült álláskeresői járadékban, a járadékfolyósítás időtartamát kimerítette, és rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel. Látható, hogy a kompenzáció ebben az esetben is a viszonylag hosszú (legalább 450 napos) korábbi munkaviszonyra és az életút során megszerzett jelentős szolgálati időre tekintettel jár. A segély addig folyósítandó, amíg az igénylő saját jogú nyugdíjra nem válik jogosulttá. (Ha nem nyílik meg számára a saját jogú nyugellátás lehetősége, akkor az ellátást korlátlan ideig, akár az igénylő haláláig biztosítani kell.)

A segély összege a kérelem benyújtásának időpontjában hatályos minimálbér 40 százaléka. Az álláskeresői segély folyósítását lényegében ugyanazokra az okokra tekintettel kell megszüntetni, mint az álláskeresői járadékot. Az ellátást a keresőtevékenység folytatásának időtartamára, bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén 90 napig, álláskeresői járadékra való jogosultság szerzés esetén a folyósítás időtartamára kell szüneteltetni.

Az álláskeresők költségeinek megtérítése

Az Ft. rendelkezik az álláskeresővel kapcsolatos költségek megtérítéséről, amibe nemcsak a munkakereséssel, hanem az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködéssel (a szerv székhelyére való oda-visszautazással, a szerv által kezdeményezett foglalkoztatás-egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazás) kapcsolatos költségek is beletartoznak. Az utazási költségeket csak tömegközlekedési eszköz indokolt használata esetén lehet megtéríteni.

Kapcsolódó jogesetek

1. eset

K. Anna 38 éves munka nélküli nő. Két kiskorú ikergyermekeit egyedül neveli. Az elmúlt 20 évben folyamatosan volt munkája, 2005 és 2007 között vállalkozóként működött. Munkaviszonya azt követően is volt. A legutóbbi munkahelyén ő mondott fel, mert a főnöke nem volt tekintettel arra, hogy gyermekei vannak, és időnként a gyermekek betegsége esetén hiányoznia kell a munkából. Emiatt sorozatosan érték sértő megjegyzések. A munkahelyén tapasztalt légkör elviselhetetlen lett a számára. Megalázva érezte magát.

Azzal a kérdéssel fordult hozzánk, hogy amíg nem talál állást, kaphat-e munkanélküli-ellátást? Nagyon fontos lenne, hogy mielőbb pénzhez jusson. A gyerekeket be kell iskoláztatni.

A másik kérdése az, hogy figyelembe veszik-e a munkanélküli-ellátás megállapításánál, hogy ő vállalkozó volt? Akkor ugyanúgy fizetett minden járulékot és adót.

A hölgy még azt is megosztotta velünk, hogy jelenleg is tagja egy betéti társaságnak. Igaz, kültagként a bt.-ben semmilyen ügyben nem működik közre, és onnan bevétele sincs. Ezt igazolni is tudja.

2. eset

J. Ferencné a 16 éves gyermekével, Lászlóval egy kelet-magyarországi kistelepülésről költözött testvéréhez, H. Arnoldhoz egy nyugat-magyarországi megyei jogú városba. A költözés kiváltó oka az apa, J. Ferenc egyre agresszívabb, bántalmazó magatartása volt. Ha ivott, pedig ez elég gyakran előfordult, akkor nem lehetett mellette megmaradni, főleg az enyhén fogyatékos Lászlót verte. Házasságukból Lászlón kívül még két gyermek született, a 13 éves Éva és 17 éves Péter. Ők továbbra is a kelet-magyarországi kistelepülésen maradtak az apjukkal a saját tulajdonú, de jelzáloggal terhelt házukban.

Az anya elmondása szerint jelentős elmaradásuk van a törlesztőrészek befizetésében, valamint a víz- és az áramdíjak kiegyenlítésében. A hitelt folyószto pénztintézet feltehetően el fogja árverezni az ingatlant. Az anya feljelentette az apát bántalmazó magatartása miatt, ezért az ügyben büntetőeljárás folyik.

A család kapcsolatban áll a lakóhelyük szerint illetékes gyermekjóléti szolgálattal. Az apa veszélyeztető magatartása miatt a gyermekek már védelembe vétel alatt állnak.

Az anya jelenleg munkanélküli, de kapcsolatot tart a munkaügyi központtal. Élelmiszer és vegyiáru eladói OKJ-s képzettséggel rendelkezik, de munkatapasztalatot még nem sikerült szereznie. Utolsó munkahelyén betanított munkásként foglalkoztatták.

László a 10. osztályt sikeresen elvégezte egy eltérő tantervű iskolában. A nyugat-magyarországi városban szeretne szakmunkás végzettséget szerezni.

A gyermekek jogán járó családi pótlékot az apa kapja.

Az asszony és gyermeke lakhatását H. Arnold csak rövid időre tudta biztosítani. Néhány napot követően H. Arnold felesége egyik rokonának tulajdonában lévő lakásba költöztek, de itt sem tudnak számukra hosszabb távon lakhatást biztosítani.

Munkavállalása nélkül kevés a realitása annak, hogy egy számára ismeretlen városban új életet kezdjenek.

4. CSALÁDI ELLÁTÁSOK

A családtámogatás rendszere a magyar szociálpolitika talán leginkább „politikafüggő” területe annak ellenére, hogy az ellátások alapstruktúrája 1990 óta mindvégig stabil maradt.⁵³ A családoknak juttatott támogatások (családi pótlék, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, anyasági támogatás, rendszeres és rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, családi adókedvezmény) 1912 és 1999 közt fokról fokra, különböző jogalkotási hullámokkal épültek be a magyar jogba, aminek eredményeképp az 1990-es évek végére az ellátórendszer rendkívül szétagolttá vált. E szétagoltságot – kódexre utaló nevével ellentétben – az 1998-ban elfogadott családtámogatási törvény (1998. évi LXXXIV. törvény) sem számolta föl, mivel hatálya nem terjedt ki a gyermekgondozási díjra,⁵⁴ a gyermekvédelmi támogatásokra⁵⁵ és –érthető módon – a családi adókedvezményre.⁵⁶

A családtámogatások azok a szociálpolitikai eszközök, amelyek a társadalomnak a gyermekek felnevelésében való közös felelősségét fejezik ki, és az állami újraelosztás révén a gyermekekkel kapcsolatos költségekhez, illetve a gyermekek gondozásával kapcsolatos feladatokhoz biztosítanak a köz forrásaiból hozzájárulást. Ezek az eszközök lehetnek valamilyen családpolitikai koncepció részei, de nem fedik le a családpolitika teljes spektrumát.

A rendszerváltást megelőzően a családi támogatásokat (családi pótlék, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély) társadalombiztosítási ellátásként nyújtották, s zömük csak a társadalombiztosítás „profil-tisztításának” jegyében, a rendszerváltást követően alakult át univerzális ellátássá. E folyamatot megtörte az 1995-ös Bokros-féle gazdasági stabilizációs program, ami a családi támogatások egy részét (családi pótlék, gyermekgondozási segély) rászorultsági elven járó juttatásokká alakította át. A rendszerváltás óta eltelt idő-

⁵³ Erről bővebben lásd: Darvas és Mózer, 2004.

⁵⁴ A gyermekgondozási díjról az 1997. évi LXXXIII. törvény 42/A–42/D. §-ai rendelkeznek.

⁵⁵ Az ellátások elnevezése a családtámogatási rendszer 2005. évi reformját követően megváltozott. A 2011 végén hatályos elnevezések: rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, kiegészítő gyermekvédelmi támogatás, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás. Szabályozásuk az 1997. évi XXXI. törvény IV. fejezetében található.

⁵⁶ A vonatkozó rendelkezéseket a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. §-a tartalmazza.

szak egészét tekintve azonban ez csak rövid cezúrának bizonyult, mivel 1998 őszétől a legtöbb ellátás ismét univerzális módon hozzáférhető vált.

A társadalombiztosítási ellátások általában a foglalkoztatottsághoz kapcsolódnak, tehát a munkaviszonytól, esetenként annak időtartamától függenek, és egyben a munkajövedelmek alternatívájának tekinthetők, a munkajövedelmet pótolják vagy egészítik ki. Az ellátások többségénél a kifizetés igazodik a korábbi munkajövedelemhez, és nem veszi figyelembe a kedvezményezett aktuális jövedelmi helyzetét. Az ellátások finanszírozása elsősorban a jövedelem meghatározott százalékát jelentő munkavállalói és munkaadói járulékokból történik.

Az *univerzális ellátások* alanyi jogon, a társadalom minden tagjának járnak.

A *demograntok* esetében az ellátásra való jogosultság alapja az adott csoporthoz tartozás, nem játszanak szerepet benne egyéb tényezők, mint például jövedelmi helyzet, munkaerő-piaci státusz, családszerkezet.

A *segélyezés* legfontosabb ismérve, hogy a jogosultság és az esetek egy részében a támogatás összege is az igénylő vagy annak családja (háztartása) jövedelmi, esetleg vagyoni helyzetétől függ.

Az univerzális- és a demogrant típusú ellátásokat valamint a segélyeket az adóbevételekből finanszírozzák.

A családtámogatások között e támogatási típusok mindegyike fellelhető.

Családi pótlék

A családi pótlék társadalombiztosítási jogviszonyhoz kötött ellátásként gyökeresedett meg a magyar jogrendszerben az államszocializmus időszakában.

A családtámogatási eszközök történetileg a társadalombiztosítás keretében jelentek meg a nem foglalkozási eredetű fizikai kockázatok (anyaság) következtében fellépő kereset- vagy jövedelemcsökkenés és a teherneveléssel járó megélhetési kockázatok (családnagyság) nyomán bekövetkező életszínvonal-változások kezelésére. A mai családi pótlékhoz hasonló ellátást 1912-ben vezették be Magyarországon; a kedvezményezettek a közalkalmazottak és a vasúti dolgozók voltak. Egészen 1990-ig a jogosultság feltétele a társadalombiztosítási jogviszony volt, ezért annak kiterjesztésével bővült a jogosultak köre. Mára nem csupán Magyarországon, hanem a fejlett országok többségében is a családi pótlék demogranttá alakult az elmúlt évtizedek során.

Az ellátás kezdetben csak a három- vagy többgyermekes családoknak, később a két- vagy többgyermekes családoknak járt. Az első gyermek után csak 1985-től folyósítottak családi pótlékot (továbbra is csak a társadalombiztosítási jogviszonnyal rendelkező gondviselőnek). A családi pótlékot az 1990. évi XXV. törvény tette univerzális (vagyis minden saját háztartásában gyermeket nevelő szülő, gondviselő számára igénybe vehető)

ellátással.⁵⁷ Az 1995-ben bevezetett megszorító intézkedések – egy, a társadalmi igazságosságról alkotott sajátos felfogás jegyében – a háromnál kevesebb, vagy nem fogyatékkal élő gyermeket nevelők hozzáférést rászorultság-elvűvé tették. Ezeket az intézkedéseket (kormányváltást követően) az új családtámogatási törvény rendelkezései helyezték hatályon kívül 1998 őszén. Az új szabályozás a gyermek életkorára tekintettel kettébontotta az addig hagyományosan a gyermek iskolaköteles korának végéig (kivételesen azon túl is) járó ellátást. Alanyi jogon családi pótlékot csak az iskolaköteles kort el nem érő gyermeke(ke)t nevelő szülők (gondviselők) kaptak. Az iskolaköteles korba lépők szülei csak az iskolalátogatási kötelezettség igazolása után jutottak hozzá az „iskoláztatási támogatás” névre átkeresztelt, a családi pótlékkal egyébként egyező összegű juttatáshoz. 2002-ben (ismét csak kormányváltás eredményeképp) megszűnt a kettébontás, a családi pótlék univerzalitását megőrizve ismét egységes juttatássá vált.

A családi pótlékra való jogosultság

A családi pótlékra jogosultak köre három csoportra osztható: a szülőkre és a (családi pótlék tekintetében) velük azonos jogállásúnak minősülő személyekre; a tisztség viselése alapján jogosultságot szerzőkre, valamint a saját jogukon jogosulttá válókra.

- a) *A szülők.* A családi pótlékra való jogosultság szempontjából a vér szerinti szülővel azonos a jogállása az örökbe fogadó szülőnek, a szülővel vagy örökbe fogadó szülővel együtt élő házastársnak (de élettársnak nem!), a nevelőszülőnek, a hivatásos nevelőszülőnek és a gyámnak, illetve annak a személynek, akinél a gyermeket ideiglenes hatállyal helyezték el. További feltétel, hogy a felsorolt személyeknek magyar állampolgároknak vagy uniós polgároknak, illetve bevándorlási, letelepedési engedéllyel rendelkező vagy olyan személynek kell lenniük, akit a magyar hatóság menekültként ismer el.
- b) *A szülő (és a vele azonos jogállásúnak minősülő személy) akkor jogosult családi pótlékra, ha a törvényben meghatározott korú (tanköteles kort be nem töltött, illetve 23. évét be nem töltött, közoktatási intézményben tanuló) gyermeket a saját háztartásában neveli.*
 - Saját háztartásban való nevelésnek az minősül, ha a szülő életvitelszerűen közös háztartásban él a gyermekkel. A törvény megengedi, hogy a gyermek átmeneti jelleggel a családi pótlékra való jogosultságot nem érintő módon tartózkodjon a háztartáson kívül (pl. tanulmányok folytatása céljából kollégiumban, iskolai táborban, gyógykezelés miatt stb.). Nem szakítja meg az életvitelszerű együttélést az, ha valakit 30 napot meg nem haladó időtartamra helyeznek el szociális intézményben, vagy ha a gyermek a szülő kérelmére átmeneti gondozásban részesül.
- c) *Intézményi jogosultság.* A családi pótlék intézményi jogosultság címén a vagyonkezelői joggal felruházott gyámot, illetve vagyonkezelő eseti gondnokot illet meg a gyermekotthonban, javítóintézetben nevelt vagy büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekek után,

⁵⁷ A törvényt a szabad választások megrendezése előtt, 1990. február 27-én még az 1985-ben megválasztott (tényleges demokratikus legitimitációt nélkülöző) parlament képviselői fogadták el.

továbbá a szociális intézmény vezetőjét az intézményben elhelyezett gyermekre tekintettel. Az intézményi jogosultság lényegében csak a családi pótlék kezelésére jogosítja fel ezeket a személyeket, de arra már nem, hogy rendelkezzenek is azzal. A vagyonkezelő gyám és az eseti gondnok a családi pótlékot fenntartásos betétben vagy folyószámlán köteles a gyermek részére elhelyezni, a szociális intézmény vezetője pedig köteles azt az intézmény költségvetésétől elkülönítetten kezelni és személyre szóló felhasználását biztosítani.

d) *Saját jogán* (nevelési támogatásként) veheti igénybe a családi pótlékot a 18. évét betöltött tartós beteg vagy súlyosan fogyatékos személy az iskoláztatási támogatás folyósításának megszüntetétől. Ugyancsak nevelési támogatásként az is saját jogán jogosult családi pótlékra a közoktatási intézményben tankötelezettsége megszűnés után tanuló olyan személy,

- akinek mindkét szülője elhunyt;
- akinek az öt egyedül nevelő szülője elhunyt;
- aki nagykorúsága miatt került ki a gyámság alól;
- aki nem él egy háztartásban a szülejével, vagy a törvény szerint szülőnek minősülő személlyel;
- a gyermek, ha az iskoláztatási támogatást a szülői ház elhagyását engedélyező határozat alapján iskolaköteles korában a számára folyósították.

Iskoláztatási támogatásként saját jogán veheti igénybe a családi pótlékot az a gyermek, akit a szülői ház elhagyását engedélyező gyámhatósági határozatban nevesítettek az ellátás jogosultjaként.

2010-ben havonta átlagosan 1 993 900 gyermek részesült családi pótlékban; az egy családra jutó átlagos pótlék összege ekkor havonta 24 442 forint volt.

2010 szeptembere óta a családi pótléknak – az 1998–2002 közti állapothoz hasonlóan – két fajtája van: az ún. nevelési ellátás és az ún. iskoláztatási támogatás. A nevelési ellátás további feltétel teljesítése nélkül alanyi jogon jár a gyermek tankötelessé válása évének október 31. napjáig. Ezt követően az ellátás iskoláztatási támogatássá alakul át, aminek folyósítási feltétele az iskoláztatási kötelezettség teljesítése. A gyermek adott tanévből tíz tanórát meghaladó igazolatlan mulasztása esetén az igazgató köteles értesíteni a települési önkormányzat jegyzőjét, aki gyámhatósággént eljárva felhívja a szülő (vagy az iskoláztatási támogatás más jogosultjának) figyelmét arra, hogy az adott tanévben 50 tanórát meghaladó igazolatlan mulasztás esetén intézkedni kell a gyermek védelembe vételéről és az iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztéséről. (E jogkövetkezményeket nem kell alkalmazni a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban elhelyezett, javítóintézetben nevelt vagy büntetés-végrehajtási intézményben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló vagy szociális intézményben elhelyezett gyermek mulasztása esetén.)

A családi pótlék ugyanazon gyermek után főszabályként csak egy jogosultat illet meg. Ha a szülők együtt élnek, a családi pótlékot – erre vonatkozó nyilatkozatuk alapján – bármelyikük igényelheti. A többgyermekes párok gyermekenként megosztva (egyik gyermek után az egyik, másik gyermek után a másik szülő) is igényelhetik az ellátást. Megegyezésük hiányában – kérelemre – a gyámhatóság dönt az ellátást igénylő szülő

személyéről. A szabályozás, követve az életviszonyok változásait, 2011 eleje óta lehetővé teszi azt is, hogy a gyermek(ek) megosztott elhelyezése esetén, ha a szülők jogerős bírósági döntés alapján egyenlő időtartamban gondozzák gyermeküket, a családi pótlékot 50–50 százalékos arányban megosztva vegyék igénybe.

„A családi pótlék 50%-ának természetben való juttatását a gyermekvédelmi törvény alapelveivel, a gyermekek jólétének és védelmének biztosítását szolgáló szakmai törekvésekkel, valamint a Legyen Jobb a Gyerekeknek! Nemzeti Stratégia célkitűzéseivel egyaránt ellentétesnek tartjuk, ezért e javaslat visszavonását javasoljuk. Amennyiben a gyermek szükségleteit a család önhibájából nem biztosítja, a védelemben vételi eljárás a jelenleg hatályos törvény alapján is célul tűzheti ki a szülők pénzkezelésének javítását, biztosíthatja az ehhez szükséges szakmai támogatásokat. Az ellenőrzés mellett nyújtott, szükség szerint eseti gondnok bevonásával folyósított természetbeni támogatás bevezetése egyértelműen diszkriminatív jellegű intézkedés. Egy bármilyen küszöb-höz (létminimum, nyugdíjminimum, minimálbér) viszonyítva alacsony összeg (családi pótlék 50%-a) felhasználása ürügyén, a probléma megfelelő azonosítására nem alkalmas nyilvántartási rendszer alapján, és a gyerek családból való kiemelésével fenyegetve, a gyermekes családok legelesettebb csoportjait célozza. A javasolt módosítások szakmailag indokolhatatlanok.” (MTA GYEP Iroda, 2009: 1)

Az ellátás folyósításának időtartama

A nevelési ellátás a tankötelessé válás évének október végéig jár. Az iskoláztatási támogatás ettől az időponttól a tankötelezettség teljes időtartamára, illetve annak megszűnését követően annak a tanévnek az utolsó napjáig jár, amelyikben a gyermek 20. – sajátos nevelési igényű tanuló a 23. – életévét betölti. A tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekekre tekintettel folyósított magasabb összegű családi pótlék addig az időpontig jár, ameddig a betegség, illetve fogyatékoság fennállását az 5/2003. (II. 17.) ESzCsM rendelet alapján igazolták.

A családi pótlék összege

A családi pótlék ugyan univerzális, tehát a gyermeket saját háztartásukban nevelők csoportját további feltételek nélkül megillető ellátás, összege azonban nem egységes, hanem több szempont alapján differenciált. A családi pótlék összege ugyanis függ:

- a családban nevelkedő gyermekek számától;
- a szülő(k) családi helyzetétől (házas- vagy élettárrsal együtt élő vagy egyedülálló);
- a gyermek egészségi állapotától.

A háztartásban neveltnek kell tekinteni azt a gyermeket,

- aki tanulmányai folytatása vagy gyógykezelése okán átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül;
- akit 30 napot meg nem haladó időtartamra helyeztek el szociális intézményben;
- aki a szülő kérelmére átmeneti gondozásban részesül, vagy a szülővel együtt családok átmeneti otthonában tartózkodik.

A családban nevelkedő gyermekek számába nem csak a családi pótlék igénybevételére jogosító gyermekek számítanak be: méltányosságból figyelembe kell venni azokat az eltartott gyermekeket is, akik után családi pótlék ugyan nem igényelhető, de akiknek eltartása vélelmezhetően a szülőket terheli. Így a gyermekek létszámát növeli az igénylő háztartásában élő, saját jövedelemmel nem rendelkező eltartott gyermek is, ha közoktatási intézmény tanulója, illetve első diplomáját szerzi, továbbá az a gyermek, aki saját jogán jogosult az ellátásra. (Ha tehát egy háromgyerekes család legnagyobb gyermeke alapszakos felsőoktatási tanulmányait folytatja, miközben a kisebbek általános iskolások, akkor a családi pótlék összegét két gyermek után kell megállapítani, de a háromgyerekeseknek járó gyermekenkénti összeg figyelembevételével. Így 2011-ben a kétszülős háztartásban a családi pótlék összege 32 ezer, egyszülős háztartásban 34 ezer forint.)

A családi pótlék gyerekszám, családtípus és a gyermek fogyatékosága/tartós betegsége szerinti differenciálása követi a gyermekszegénység kockázata mintázatának alakulását, hiszen éppen azokban a családtípusokban magasabb összegű ez az ellátás, azaz az egyszülős, a három- és többgyerekes, valamint fogyatékos vagy tartósan beteg gyereket nevelő családokban, ahol fokozott a szegénység előfordulásának valószínűsége.

2009 őszéig a törvény előírta, hogy a családi pótlék összegének emeléséről az Országgyűlésnek évente (legalább) egyszer döntenie kell. (A rendelkezés ugyanakkor nem azt írta elő, hogy a családi pótlékot növelni kell. A képviselők döntése lehetett nemleges is, ahogyan az 2008-ban történt.) A törvény 2009. évi módosítása⁵⁸ e kötelezettséget is megszüntette, így a családi pótlék emeléséről való döntés csak külön, erre irányuló törvénymódosítással lehetséges.

A különböző jóléti transzferek vásárlóértékének megőrzésére az igénybe vevők szempontjából legbiztonságosabb eljárás az indexálás, vagyis az ellátás általában évenkénti vagy más időközönként történő, törvénybe foglalt algoritmus szerinti emelése. Erre Magyarországon csak a nyugdíjak esetében kerül sor, a többi pénzbeli jóléti juttatás, így a családi pótlék vásárlóértékének karbantartása az Országgyűlés egyedi döntéseinek függvénye.

⁵⁸ 2009. évi LXXIX. törvény

A parlament a 2005. CXCVI. törvénnyel – a családi adókedvezményre való jogosultság jelentős kurtításával és a 13. havi pótlék megszüntetésével egyidejűleg – duplájára emelte a családi pótlék összegét. A 2011. évre érvényes szabályok alapján a családi pótlék havi összege a következőként alakul:

- egygyermekes család esetén 12 200 forint;
- egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén 13 700 forint;
- kétgyermekes család esetén gyermekenként 13 300 forint;
- két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 14 800 forint;
- három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként 16 000 forint;
- három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 17 000 forint;
- tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő család esetén, valamint a 7. § (1) bekezdésének b)–c) pontja szerinti intézményben élő, továbbá nevelőszülőnél, hivatásos nevelőszülőnél elhelyezett tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után 23 300 forint;
- tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő egyedülálló esetén a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után 25 900 forint;
- a családi pótlékra saját jogán jogosult 18. évét betöltött tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos személy ellátásának havi összege 20 300 forint;
- az intézményi jogosultság alapján járó családi pótlék összege 14 800 forint.

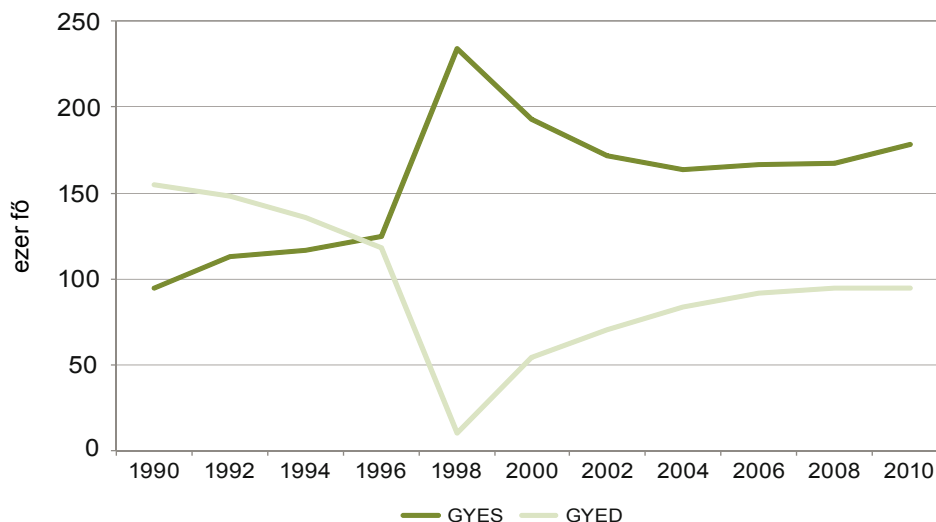
Gyermekgondozási támogatások

Noha a családok támogatásáról szóló törvény a korábbinál tisztább elvi alapokra helyezte a gyermekgondozási támogatások szabályozását, a jelenlegi szabályozást sem tekinthetjük teljes körűnek, mivel a törvény hatálya továbbra sem terjed ki a gyermekgondozási díjra vonatkozó rendelkezésekre: azok a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben találhatók.

Az 1960-as évek közepén a rendkívül kedvezőtlen demográfiai folyamatokat észlelve fellángolt a vita, mi is lehet az oka a demográfiai mélypontnak. Különböző érvek hangzottak el: a modernizáció, az individualizmus térhódítása, a fogyasztói életmód terjedése, az erkölcsök felbomlása, a női egyenjogúság és az anyaszerep szembeállítás, a magas női foglalkoztatottság és sok más minden. Ennek kezelésére volt hivatott a gyermekgondozási segély (gyes) bevezetése 1967-ben. Feltehetőleg – kimondatlanul – az is befolyásolta e döntést, hogy az 1953-as abortuszrendelet miatt született nagy létszámú népesség munkavállalási életkorba lépett, és a várható munkaerő-piaci feszültséget a nők gyes felé „terelésével” próbálták kezelni.

A nyolcvanas évek elejére világos lett, hogy a kedvezőtlen demográfiai folyamatok nem változtak meg érdemben, valamint az is, hogy a gyes, a kétkeresős családmódban elsősorban az alacsony keresetű nők számára jelentett alternatívát, s ezért 1985-ben bevezették a keresetarányos gyermekgondozási díjat (gyed).

Az, hogy a gyermekgondozásra tekintettel járó ellátások szabályozása két külön törvényben található, azért furcsa, mert a támogatások egymásra épülő rendszert alkotnak. A gyermekgondozási díj (a továbbiakban: gyed) biztosítási jellegű (táppénzszerű), alapvetően a gyermek kétéves koráig járó ellátás. A gyermekgondozási segély (továbbiakban: gyes) azok számára is elérhető ellátás, akik a szükséges munkaviszony hiányában nem jogosultak gyedre, illetve – mivel főszabály szerint a gyermek 3. életévének betöltéséig jár – azok is igénybe vehetik, akik kimerítették a gyed folyósításának időtartamát. A gyermeknevelési támogatás (továbbiakban: gyet) pedig mintegy a gyes meghosszabbítását jelenti a nagycsaládosok számára.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 16.

29. ábra: A gyeset és gyedet igénybe vevők havi átlagos száma (ezer fő)

Gyermekgondozási díj (1997. évi LXXXIII. törvény 42/A–42/D. §)

A gyermekgondozási díjra (gyed) való jogosultságnak két feltétele van: az, hogy a szülő biztosítottnak minősüljön és gyermekét saját háztartásában nevelje. A törvény akkor ismeri el a szülőt biztosítottnak, ha

- a gyermekgondozási díj igénylését (ha az anya igényli az ellátást, a gyermek születését) megelőző két éven belül 365 napon át biztosított volt;⁵⁹

⁵⁹ A 365 napnyi biztosítási idő előírása a gazdasági válsághelyzet miatti 2009. évi szigorítás következménye, ezt megelőzően az ellátás feltétele a megelőző két éven belül megszerzett 180 nap biztosítási idő volt [2009. évi LXIX. törvény 41. § (2) bek.]

- biztosítási jogviszonya a terhességi-gyermekágyi segély folyósítása alatt szűnt meg, akkor jogosult az ellátásra, ha terhességi-gyermekágyi segélyre való jogosultsága biztosítási jogviszonyának fennállása alatt keletkezett, és a szülést megelőző két éven belül 365 napon belül biztosított volt.

A jogosultság megszerzéséhez szükséges 365 napi biztosítási időbe be kell számítani a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán egy évnél hosszabb ideig folytatott tanulmányok idejéből 180 napot, valamint a rehabilitációs járadék folyósításának összegét. (A szigorítások nyomán a biztosítási időbe nem számítható be a terhességi-gyermekágyi segély időtartama.) A biztosítottak körét meghatározó 1997. LXXX. törvény rendelkezéseit figyelembe véve a gyedre való jogosultság szempontjából biztosítottnak minősülnek az álláskereső járadékban részesülők is.

Szülőnek kell tekinteni nemcsak a vér szerinti, hanem az örökbe fogadó szülőt és a szülővel együtt élő házastársat (élettársat nem!), a gyámot, illetve azt a személyt, aki a saját háztartásában élő gyermeket örökbe akarja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van.

A fenti feltételek fennállása esetén sem jár gyed annak, aki

- díjazás ellenében munkát végez, vagy hatósági engedélyhez kötött keresőtevékenységet folytat (kivéve a szerzői jog védelme alatt álló alkotásért járó díjazást);
- munkavégzés nélkül megkapja a teljes keresetét (ha kereset egy részét kapja meg, akkor az elmaradt kereset után jár csak a gyed);
- a szociális törvény (1993. évi III. törvény) 4. §-a (1) bekezdésének *i)* pontjában meghatározott rendszeres pénzellátásban részesül (táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, nyugdíjszerű ellátás, baleseti táppénz, hadi- és nemzeti gondozottak pénzellátása, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, időskorúak járadéka, munkanélküliek jövedelempótló támogatása, rendszeres szociális segély, ápolási díj stb.);
- a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezte el (bölcsőde, családi napközi, házi gyermekfelügyelet);
- előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés büntetését tölti.

A gyed legkorábban a terhességi-gyermekágyi segély időtartamának, vagy az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a gyermek 2. életévének betöltéséig jár, de a jogosultság elbírálásakor figyelembe vett biztosítási időnél hosszabb ideig nem vehető igénybe. A gyed folyósítási idejének kimerítését követően a szülő a gyermek hároméves koráig gyest igényelhet. Az édesanya halála esetén a gyermeket nevelő személynek a gyed a terhességi-gyermekágyi segély idejére is jár. (Ez a szabály teszi lehetővé, hogy a terhességi-gyermekágyi segély időtartamára az apa biztosítási jogviszonyhoz kötött ellátást kaphasson, a terhességi-gyermekágyi segély ugyanis férfiak által igénybe nem vehető ellátás.)

A gyed összege az átlagkereset 70 százaléka, de legfeljebb a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka. Amennyiben valaki több jogviszony alapján jogosult a gyedre, akkor a különböző jogviszonyok

alapján járó díjak összegét egybe kell számítani, de a folyósított összeg ekkor sem haladhatja meg az előbb említett összeget.

Ha a gyedet ugyanazon gyermek után ugyanaz a személy ismételten igényli, a díj összege az első ízben megállapított összeggel fog megegyezni, azzal a kiegészítéssel, hogy figyelembe kell venni a díj felső határának változását. Ha valaki több jogviszony alapján igényli a gyedet, akkor a különböző jogviszonyok után megállapított díjak összegét egybe kell számítani, de az így egybeszámított összeg sem haladhatja meg a díj törvényben meghatározott felső határát.

A gyed adó- és járulékköteles jövedelem, ebből következően abban az esetben, ha ugyanazon személy részére, de nem ugyanazon gyermekre tekintettel kérik a megállapítását, s az újabb igénylés benyújtását megelőző két évben gyeden töltött időszak is van, erre az időszakra a gyed összege képezi a megállapítás alapjául szolgáló jövedelmet.

A gyermekgondozási segély (1998. évi LXXXIV. törvény)

A gyermekgondozási segély (gyes) alanyi jogon járó, minden 3 éven aluli gyermeket nevelő szülőt megillető ellátás. A törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén gyes a nagyszülőnek is jár.

Szülők jogosultsága. A szülő (nevelőszülő, gyám) gyermeke hároméves korának betöltéséig jogosult a gyes-re. Ikergyermeket nevelő szülők a gyermekek iskolakötelessé válása évének végéig jogosultak az ellátásra (ha az iskolaérettség kora eltér, akkor a gyes addig jár, amíg az utolsó iker is iskolakötelessé nem válik.) A tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülőnek a gyermek 10 éves korának betöltéséig jár az ellátás. A gyes igénybe vevő szülők (elsősorban az anyák) munkaerőpiacra való visszatérésének előmozdítása céljából a hatályos szabályozás csak a gyermek egyéves korának betöltéséig tiltja a munkavégzést. Az ezt követő időszakot illetően a szabályozás többször változott. A 2005-ig a szabályozás csak napi négyórás időtartamban engedte a gyesen lévő szülők munkavégzését. 2006-tól – a munkaerő-piacra való minél korábbi és sikeresebb visszatérés ösztönzése céljából – a jogalkotó időbeli korlátozás nélkül engedte a szülők munkavégzését. A rendelkezések újabb változtatása nyomán 2011-től – néhány kivételtől eltekintve – a szülő a gyermek egyéves korának betöltése után is csak legfeljebb heti 30 órás időtartamú munkát végezhet a gyes folyósítása mellett. Időkorlátozás nélkül csak akkor lehet munkát végezni, ha az a szülő saját háztartásában történik, a gyermek tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos, illetve, ha a szülő ikergyermeket nevel. Utóbbi esetben az ellátás összege csökken, mivel csak egy gyermek után járó gyes folyósítanak.

Bár bevezetésekor a gyes egyik célja a gyermeknevelés és a munkavégzés közötti ellentmondás feloldása volt, akkoriban inkább a munkavállalók magas száma és a nyílt munkanélküliség megjelenése miatti félelem motiválta a népesedéspolitikai célokon kívül az ellátás bevezetését. A rendszerváltás után a piacgazdaságra áttérés miatti nyílt munkanélküliség megjelenése, az inaktív népesség magas száma valamint az aktív keresők számának drasztikus csökkenése motiválta, hogy elkezdtek engedélyezni a gyes igénybevételének ideje alatt is a munkavégzést.

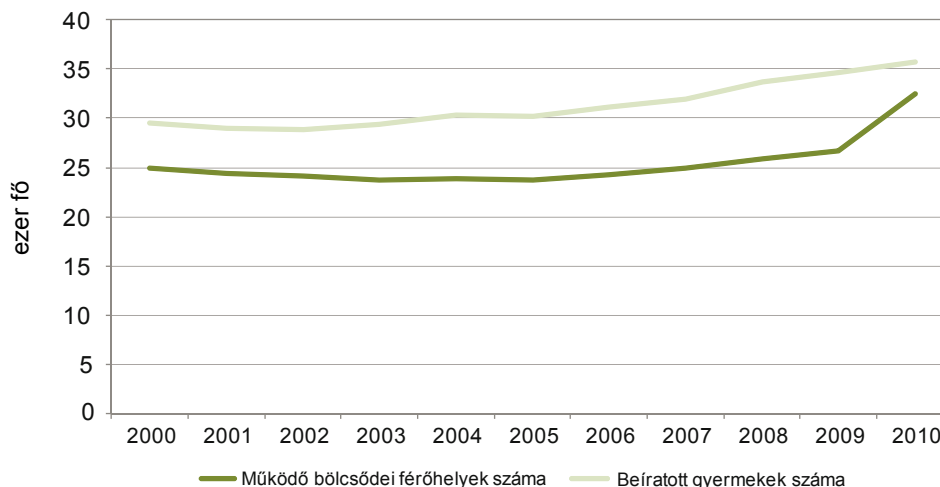
Nagyszülők jogosultsága. 2001. óta a nagyszülők (jogi meghatározás szerint a szülő vér szerinti és örökbe fogadó szülője, valamint annak vele együtt élő házastársa) is jogosultak gyesre, ha

- a gyermek egyéves korát már betöltötte;
- a gyermek gondozása a szülő háztartásában történik;
- a szülők nyilatkoznak arról, hogy lemondanak a gyesről, és hozzájárulnak ahhoz, hogy azt a nagyszülő igényelje.

A nagyszülőket addig illeti meg az ellátás, ameddig az a szülőknek járna, illetve ameddig a szülő vissza nem vonja hozzájáruló nyilatkozatát. A jogosultság nagyszülőkre való kiterjesztése azt eredményezte, hogy a gyermek betegsége esetén ugyanazon gyermek után párhuzamos ellátások igényelhetők. A családjogi törvény ugyanis nem korlátozza a nagyszülő gyesre való jogát akkor, ha a szülő a gyermek után gyermekápolási táppénzt vesz igénybe. A gyesben részesülő nagyszülők az általuk gondozott gyermek egy éves kora után a szülőkre vonatkozó megkötésekkel ugyancsak végezhetnek munkát.

A nagyszülői gyeset részben az tette lehetővé, hogy az európai szinttől ugyan elmaradva, de mégis javult a népesség egészségi állapota, nőtt a várható élettartam. Szükségessé pedig azért vált ez az intézkedés, hogy lehetővé tegyék a nők minél korábbi visszatérését a munkaerőpiacra, valamint így pótolják a hiányzó bölcsődei férőhelyeket. A bölcsődébe járó gyermekek aránya a 0–3 évesek között 8 százalék körül mozog. 2010-ben Magyarországon 671 működő bölcsőde volt.

Sajátos szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha a gyermekgondozási segélyben részesülő szülő napközbeni ellátást biztosító intézményben (pl. bölcsődében) helyezi el a gyermekét. Ha a szülő közoktatási intézményben vagy a felsőoktatásban folytat nappali tanulmányokat, akkor ez nem érinti a gyesre való jogosultságát. Más esetekben a gyermekét bölcsődébe írató szülőnek akkor folyósítható a gyes, ha a gyermek már betöltötte első életévét. (Ez az engedmény teszi lehetővé, hogy a szülő a gyes igénybevétele mellett munkát végezhesen.) A nagyszülőnek nem jár gyes, ha a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézménybe (pl. bölcsődébe) jár.



30. ábra: A bölcsődei férőhelyek és a beíratott gyermekek számának alakulása, 2000–2008 (ezer fő)

A gyes összege megegyezik az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével. A gyes eredendően a szülő jövedelemvesztését kompenzáló ellátás, mivel a gyermek gondozása miatt távol marad a munkaerőpiactól. Összege ezért nem a háztartásban nevelkedő, a gyes igénybevételére jogosító gyermekek számához igazodik. (A két és fél éves, valamint hét hónapos gyermekeit nevelő szülő, aki mindkét gyermeke után jogosult lenne gyesre, nem részesül dupla ellátásban.) Meglepő kivételt intézményesít az a szabály, ami az ikergyermeket gondozó szülő ellátását a gyermekek számához igazítja. Így a kettős ikrek után az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 200, hármas ikrek után 300, négyes ikrek után 400, ötös ikrek után 500, hatos ikrek után 600 százalékával megegyező ellátás jár.⁶⁰

Gyermekevelési támogatás

Az 1990-es választáson győztes konzervatív kormány vezette be a gyermekevelési támogatást (gyet) a szociális törvénnyel 1993-ban a nagycsaládosok támogatására és a főállású anyaság intézményének megteremtése érdekében. Gyermekevelési támogatásban 2010-ben 39 275 család részesült.

A gyermekevelési támogatás afféle meghosszabbított gyes, amit a három- vagy többgyermekes szülők vehetnek igénybe attól az időponttól, amikor legkisebb gyermekük betöltötte 3. életévét, s ezzel kimerítik

⁶⁰ 2011 január elsejétől érvényes szabály. Korábban a törvény az ikergyermek számától függetlenül dupla összegű ellátást biztosított.

a gyes folyósításának időtartamát. A gyet azoknak a szülőknek jár, akik három vagy több kiskorú gyermeket nevelnek saját háztartásukban, és a gyerekek közül a legkisebb betöltötte 3., de nem töltötte be 8. életévét. A támogatásban részesülő szülő munkát csak heti 30 órát meghaladó időtartamban munkát csak akkor folytathat, ha a munkát a saját háztartásában végzi. A gyermek napközbeni ellátást nyújtó intézményben való elhelyezésének szabályai némiképp szigorúbbak, mint a gyesnél. A szabályozás a gyermek nappali elhelyezését csak közoktatási intézményben vagy felsőoktatásban folytatott nappali tanulmányok folytatásának időtartama alatt, más esetben pedig kizárólag akkor engedi, ha az elhelyezés időtartama nem haladja meg a napi 5 órát.

A gyermeknevelési támogatás összege – a gyeshez hasonlóan – megegyezik a legkisebb öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével. Ikergyermek után nem jár többszörös összegű ellátás.

Anyasági támogatás

Az anyasági támogatás a gyermek születésekor járó egyszeri, egyösszegű juttatás, aminek célja a babake-lengye beszerzési költségeihez való hozzájárulás. Jogosultja:

- az édesanya (az anyának a jogosultság érvényesítéséhez igazolnia kell, hogy a várandósság alatt legalább négy alkalommal megjelent terhesgondozáson – koraszülés esetén elég egy alkalom igazolása is). A szabályozás így egyszerre mozdítja elő az anya, valamint gyermeke egészségének védelmét;
- az örökbefogadó szülő, ha az örökbefogadást a szülést követő 180 napon belül engedélyezték;
- a gyám, ha a gyámrendelés a szülést követő 180 napon belül jogerősen megtörtént.

Az anyasági támogatás akkor is megilleti a szülő nőt, ha a gyermek halva született. Az édesanya halála esetén a támogatás a vele egy háztartásban élő apát illeti meg, ha nincs ilyen személy, akkor pedig azt, aki a gyermek gondozását ellátja.

Az anyasági támogatásnak a terhesgondozáson megjelenéshez kötése afféle feltételhez kötött jóléti transzfernek tekinthető. Célja – ha a terhesgondozás érdemi, és mindenkit megfelelő színvonalon illet meg – elfogadható, hiszen a születendő gyermek és az anya egészségének védelmét szolgálja.

Nem jár anyasági támogatás akkor, ha

- a szülők a gyermek születését megelőzően hozzájárultak az örökbefogadáshoz;
- a gyermek a gyámhatóság jogerős döntése alapján a családból kikerülést eredményező gyermekvédelmi gondoskodásba került.

Az anyasági támogatás összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 225 százaléka, ikergyermek születésekor 300 százaléka. (A támogatás céljára – a kelengye beszerzéséhez való hozzájárulás – tekintettel az ikres szülők támogatása aránytalanul alacsony. Különösen méltánytalanak tűnik

a jogalkotó szűkmarkúsága az ikergyessel való összevetésben. Mivel mindent duplán – esetleg triplán – kell beszerezni, a kétszeres összegű juttatás itt jóval indokoltabb lenne, mint a jövedelemhelyettesítő célzatú gyes esetében.)

Az anyasági támogatás a szülést követő hat hónapon belül igényelhető. Ha ez alatt az idő alatt a szülők visszavonják az örökbefogadáshoz hozzájáruló nyilatkozatukat, illetve a gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermek hazakerül, akkor az ellátásból egyébként kizárt szülőket is megilleti.

Igényérvényesítés, jogorvoslatok, az ellátások jogalap nélküli igénybevételének következményei

A családtámogatási ellátások megállapítását mindig írásban (formanyomtatványon), a szükséges igazolások csatolásával kell kezdeményezni a Magyar Államkincstár lakóhelye szerint illetékes megyei Területi Igazgatóságánál.

Az ellátást az igény benyújtásának időpontjára visszamenőleg kell megállapítani. Az igény késedelmes benyújtása esetén az ellátást hat hónapra visszamenően lehet megállapítani. Ha az igénylő az igényt elbíráló szerv határozatával nem ért egyet, a határozat kézhezvételétől számított 15 napon belül fellebbezhet

- családtámogatási kifizetőhely határozata ellen a Területi Igazgatósághoz,
- a Területi Igazgatóság határozata ellen a Magyar Államkincstárhoz.

A másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatát annak kézhezvételétől számított 30 napon belül lehet kezdeményezni.

A jogalap nélkül igénybe vett ellátást bizonyos esetekben (tehát nem mindig) vissza kell fizetni. Annak, hogy valakit visszafizetésre lehessen kötelezni, több feltétele van. Az ellátás felvételének felróhatónak kell lennie, vagyis az illetőnek tudnia kellett, vagy kellő gondossággal eljárva tudnia kellett volna, hogy neki nem jár/kisebb összegben jár az ellátás. További feltétel, hogy az ellátás visszafizetését a felvételét követő 30 napon belül írásbeli felszólítással követelje az illetékes szerv. A jogalap nélkül felvett ellátást elsősorban a még folyósítandó ellátásból kell levonni.

Kapcsolódó jogesetek

1. eset

Szilvi 14 éves múlt 2 hónapja. Jól fejlett, koránál idősebbnek tűnő lány. Szülei elváltak, apjával egyáltalán nem tartja a kapcsolatot. Édesanyja fejlődési rendellenességgel született, nehezen érthetően beszél. Minimálbérből él, bejelentett 8 órás munkája van, abból látja el kettőjüket. Egy kis önkormányzati bérlakásban laknak.

Szilvi összeismerkedett egy fiúval nyáron, aki 19 éves. Szilvi most ment el nőgyógyászhoz, ahol kiderült, hogy 10 hetes terhes. Valószínűleg meg akarja tartani a gyermekét. A fiú feketén dolgozik rendszeresen, segédmunkás építkezéseken. Oda akar költözni Szilviékhez.

Az iskolába kiderült Szilvi terhessége, és nem engedik, hogy terhesen oda járjon. Szilvi szeretné az iskolát elvégezni. Nemrég kezdődött a tanév, ezért az iskola szerint még könnyen átveszik máshová, mert most kezdte a 9. osztályt. Azt esti gimnáziumot ajánlották neki, ahová csak heti két délután kell bejárni. Az anya abban kéri a segítségünket, hogy segítsünk az iskolában, mert az esti iskola nem akarja felvenni, a másikba pedig nem mehet be. És kérdezi, hogy az esetleges abortuszba van-e beleszólása (kell-e az ő engedélye), és milyen ellátásokat kaphatnak (dolgozhat-e tovább), ha megszületik a baba.

2. eset

G. Tamás 15 éves, 8. osztályos általános iskolai tanuló iskolájának ifjúságvédelmi felelőse tett jelzést a Gyermekjóléti Szolgálat felé a fiú iskolai problémái miatt. Tamással magatartási és tanulmányi téren is voltak problémák. A fiú a 2009/2010-es tanévben indokolatlanul sokat hiányzott, a hiányzások igazolásának formai és tartalmi elemeiben is problémák merültek fel. Osztályfőnöke szerint Tamás sokszor nincsen tisztában azzal, hogy mi a helyes magatartás. Tanáraival szemtelen, társaival agresszív. Az osztályfőnök véleménye alapján tanulási nehézségei is vannak, bár osztályt ismételnie eddig nem kellett, de éppen csak bukdácsol.

Az ifjúságvédelmi felelős jelzése után 2 hónappal újabb jelzés érkezett Tamással kapcsolatban. Ezúttal a Szombathelyi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztály Vádelőkészítő Alosztálya tájékoztatta a Gyermekjóléti Szolgálatot, hogy nyomozást indítottak lopás vétség elkövetése miatt Tamás ellen. A rendőrséggel való kapcsolatfelvétel során kiderült, hogy Tamás több rendőrségi ügyben is érintett. Például kerékpárlopás, rendezvénysátor eltulajdonítása, valamint az általános iskola területén való rongálás. A kár összege megközelítőleg 500 ezer forint.

A család megkeresése során kiderült, hogy Tamás édesanyjával (jelenleg 37 éves) él együtt egy lakótelepi kétszobás albérletben. Korábbi albérletüket a főbérlettel való összetűzés miatt kényszerültek elhagyni. Tamás szülei 5 éve váltak el, azóta édesanyja egyedül neveli a fiút. A szülők tényleges válása előtt már évekkel megromlott a házasságuk. Sokat vitakoztak, és ennek gyakran volt szem- és fültanúja Tamás is. A viták legfőbb oka az apa (jelenleg 38 éves) italozó életmódja volt. Tamás nagyon szerette apját, ragaszkodott/ragaszkodik hozzá, és azóta is rendszeresen tartja vele a kapcsolatot. Sokáig haragudott anyjára, mert úgy gondolta, hogy anyja miatt kellett apa nélkül maradnia. Az édesanya szerint volt férje is nagyon szereti Tamást, apa és fia sokszor töltik együtt a szabadidejüket.

A volt férj rendszeresen fizeti a gyerektartást, és ezen felül is támogatja őket anyagilag. Bár erre annyira nincsenek rászorulva, hiszen Tamás édesanyja jól keres. Egy felkapott vendéglátóhelyen dolgozik felszolgálóként, ahol a fizetésén túl a borra való sem kevés (havonta akár 200 ezer forintot is hazavisz). Viszont a munkaideje úgy alakul, hogy sokat dolgozik este és éjszaka. Ezt a beosztást csak úgy tudta elvállalni, hogy ilyenkor Tamás az anyai nagyszülőknél van. Ezeken a napokon napközben és éjszaka is a nagyszülők ügyelnek rá és

látják el. A nagyszülők már nyugdíjasok (a nagymama 61 éves, nyugdíjazása előtt könyvelőként dolgozott, a nagypapa 63 éves, és hegesztő volt aktív munkavállalóként). Tamás az egyetlen unokájuk, ezért lesik minden kívánságát, és lehetőség szerint teljesítik is minden kérését. Nagyon szeretik Tamást, következetesen, sok szeretettel és türelemmel próbálják nevelgetni.

Tamás és édesanyja között (mindkettőjük véleménye szerint) a kapcsolat nagyon jó. Tamás (állítása szerint) már nem haragszik anyjára a válás miatt. Azt viszont még mindig gyakran emlegeti, mennyire szeretett volna legalább egy testvért. Tamás édesanyja egyelőre nem gondolkodik egy újabb kapcsolat kialakításán. Nem szeretné, ha a fiát újabb trauma érné az által, hogy egy idegen férfi mellett kellene élnie. A Tamással kapcsolatban felmerült iskolai problémák és rendőrségi „ügyek” miatt nem neheztel a fiára. Gyerekes csínynek könyveli el, amivel nem éppen a helyes irány megtalálását segíti elő fiánál.

5. A SZOCIÁLIS RÁSZORULTSÁG ALAPJÁN JÁRÓ ELLÁTÁSOK (A SZOCIÁLIS TÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT ELLÁTÁSOK)

A rászorultság alapján járó szociális ellátások a szociális védelmi rendszer utolsó védőhálóját képezik. A rászorultsági elvet érvényesítő ellátások azokat célozzák, akik egyáltalán nem, vagy csak elégtelen mértékben szereznek jogosultságot a társadalombiztosítás által nyújtott ellátásokra és szolgáltatásokra. E tekintetben ezeknek az ellátásoknak a szabályozása szubszidiárius, azaz kiegészítő jellegű: akkor kerülnek „alkalmazásra, ha az adott helyzetet más, a társadalombiztosítási jogba vagy a jóléti szociális ellátások jogába tartozó szabály nem rendezi” (Kollonay, 2003: 122). Ezeknek a rászorultság alapján járó szociális ellátásoknak nagy részét a szociális törvény (továbbiakban: Szt.) szabályozza. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az Szt. hatálya nem terjed ki minden rászorultság alapján járó ellátásra. A pénzbeli ellátások közül például nem a szociális, hanem a gyermekvédelmi törvény (1997. évi XXXI. törvény) szabályozza az egyébként klasszikus segélynek minősülő rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt és a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást. A szociális törvény nemcsak a szociális ellátások különböző formáit (pénzbeli, természetbeni ellátások és személyes szolgáltatások), de a szociális igazgatás eljárási normáit is szabályozza.

Annak, hogy a rászorultsági elven járó juttatások első átfogó szabályozására Magyarországon csak 1993-ban került sor, történelmi okai vannak. Mivel a rendszerváltást megelőzően – a „létező szocializmusban” – a szegénység tabutémának számított, a szegénygondozás és a szegényellátás új intézményei sem tudtak kiépülni azt követően, hogy a hatalmat kisajátító kommunisták ideológiai okokból felszámolták a szociális gondozást folytató, jórészt egyházi működtetésű szervezeteket. Az 1990-es évek elején úgy kellett kialakítani a szegénység (és a szegényedés) problémáját kezelő pénzbeli, természetbeni és személyes szolgáltatások rendszerét, hogy a gazdasági és társadalmi átalakulás folyamatai, valamint annak következményei nem voltak előreláthatóak. A legkritikusabb élethelyzetekben nyújtandó állami támogatások szabályait rögzítő 1993. évi III. törvény ilyen értelemben a gazdasági és társadalmi átalakulás okozta válság termékének tekinthető.⁶¹ A jogalkotó 1993-ban a szociális igazgatás erősen decentralizált rendszerét alakította ki keretjellegű központi szabályozással, komoly diszkrecionális jogkört biztosítva a helyi jogalkalmazóknak. A törvény alkalmazásának tapasztalatai alapján az ezredfordulót követően megkezdődött az igazgatás re-centralizációja és a szabályozás normatívvá tétele.

⁶¹ Lásd még: Krémer, 2004: 1.

A szociális törvény alapelvei

A szubszidiaritás elve

Az állam szociális feladatainak az Szt. 2. §-ában található meghatározása az egyének, valamint a helyi közösségek szociális ellátásért viselt felelősségének hangsúlyozásával egyértelművé teszi a jogalkotó elkötelezettségét a szubszidiaritás elvének alkalmazása mellett.

A szubszidiaritás kifejezés a latin subsidium szóból ered, amelynek jelentése: „tartalék”, átvitt értelemben „segítség”, „támogatás”. A szubszidiaritás elve azt fejezi ki, hogy a hatalomgyakorlás hierarchikus rendszerében egy felsőbb szint nem vesz át olyan szerepeket, feladatokat, amelyeket egy alacsonyabb szint is megfelelően el tud látni. A szociális ellátórendszerben a szubszidiaritás elve arra utal, hogy a közfinanszírozású szolgáltatók, pénzbeli ellátások biztosítására akkor kerül sor, ha kimerülnek a családok erőforrásai.

A törvényi minimumok rögzítésének és az önkormányzatok kiegészítő feladatvállalásának elve

Amiatt, hogy az ellátási feladatok jelentős részét a települési önkormányzatokhoz – és nem központi irányítás alatt működő közigazgatási szervekhez – telepítették, meg kellett határozni az ellátások törvényileg garantált szintjét. Ez *törvényi minimumok* előírásával történik, vagyis az ellátások nyújtásakor mindenképpen biztosítani kell az előírt szintet. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a települési önkormányzatok – saját költségvetésük terhére – az előírtnál magasabb szintű ellátást biztosítsanak.

A rászorultság elve

A törvényben biztosított ellátások anyagi vagy más természetű szociális rászorultság megállapítása esetén járnak.

A rászorultsági elv azt jelenti, hogy az jogosult valamilyen pénzbeli támogatásra, akinek jövedelmi viszonyai nem teszik lehetővé a minimális szintű megélhetést sem, azaz szegény. A rászorultság szintje, vagyis hogy kit ismernek el rászorulóknak, történetileg és társadalmilag is változó. A rászorultságot megállapítása valamilyen, a támogatást nyújtó (központi állam, helyi állam, jótékonyági szervezet stb.) által meghatározott küszöbértékhez viszonyítva állapítják meg. Mindehhez az egyén, család vagy háztartás jövedelmi viszonyainak feltérképezése szükséges, ám ez sokfajta technikai problémát vet fel, és azokban az országokban, ahol kiterjedt a be nem jelentett foglalkoztatás, hamis eredményhez vezethet.

„A rászorultsági elv fokozottabb érvényesítése mellett síkra szállók (...) két fő érveléssel indokolják elképzelésüket. Ezek röviden a következők:

1. A rászorultsági elvű szociális juttatások révén az állam csak egy szűk réteget támogat, így a jóléti kiadások terén megtakarítások érhetők el. A szociális kiadások alacsonyabb szintje kedvezően befolyásolja a gazdaság működését, hiszen például alacsonyabb adószintet tesz lehetővé. A gazdasági hatékonyság növekedése révén végül a szegények is jól járnak (»jó a gazdaságnak, azaz jó mindenkinek« típusú érvelés).
2. A rászorultság elvének érvényesítése azért is célszerű, mert segítségével a szűkös erőforrásokat a legszegényebb rétegekhez lehet irányítani, így a szegénységet hatékonyabban mérsékli, mint más megoldások, például az univerzális ellátások (»jó a szegényeknek« típusú érvelés).

Nyilvánvaló azonban, hogy nem csupán a rászorultsági elv alkalmazása mellett, hanem ellene is jó néhány érv hozható fel. Számos olyan mechanizmus létezik, melyek révén ez előnytelenül befolyásolja a gazdasági növekedést: például ellenősztönzi a támogatásokban részesülők munkavállalását.” (Részletesebben: Tomka, 2006: 21–22)

Az ellátások igénybevételének önkéntessége

Az Szt.-ben található ellátások igénybevétele – a személyes szolgáltatások tekintetében különös hangsúllyal – önkéntes. Senki sem kötelezhető arra, hogy saját akarata ellenére működjön együtt a szociális igazgatás szerveivel.

Az egyenlő bánásmód követelménye

Az Szt. a magyar jogban szokatlan módon nem tartalmaz az ellátások igénybe vevőinek hátrányos megkülönböztetését tiltó klauzulát, ebből azonban nem következik, hogy alkalmazása során el lehetne tekinteni az egyenlő bánásmód követelményétől. Ez egyrészt abból következik, hogy az Alkotmány hátrányos megkülönböztetését tiltó 70/A. § (1) bekezdésében található rendelkezés az egész jogrendszerre, így a szociális törvényre is érvényes.⁶² Másfelől e követelményt az Alkotmánybíróság a járulékfizetéstől független ellátások körében külön konkretizálja: „az arra rászorultaknak csak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen” [7/2000. (III. 23.) AB határozat].

⁶² „Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem – amennyiben sérti a az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az ember jogok, illetve az alapvető állampolgári jogok közé” [61/1992. (XI. 20.) AB hat.]

A szociális igazgatás szervezetrendszere

A szociális igazgatás decentralizációja az 1990-es évek elején

A törvényben meghatározott feladat- és hatáskörök egy részét centrális alárendeltségben működő, más részüket pedig decentralizált közigazgatási szervek gyakorolják. A feladatok és hatáskörök telepítésének e vegyes rendszere sajátos történeti fejlődés eredménye. A (kikényszerített) teljes foglalkoztatás körülményei közt majd' mindenki rendelkezett a mégoly szűkös megélhetést biztosító munka- vagy társadalombiztosítási jövedelemmel, ráadásul az alapvető fogyasztási javak hozzáférhetőségét a szocialista rezsim kiterjedt ártámogatási rendszerrel garantálta. A korabeli ideológia szerint emellett megszűnt a szegénység alapvető történelmi oka, az ember ember általi kizsákmányolása, ezért a szegénység mint jelenség vizsgálata is tabutémává vált. Az előző korszak jórészt egyházi fenntartású szegénygondozó szervezeteit felszámolták, a szegénység létének a rendszer ideológiájával való összeegyeztethetlensége miatt újak nem jöttek létre helyettük. A rendszer összeomlásával nemcsak az ideológiai gát szakadt át, hanem a viszonylagos jövedelembiztonságot garantáló teljes foglalkoztatás is a múlté lett, és a fogyasztói ártámogatások is fokozatosan leépültek. E változások nyomán lehetségessé, de egyben szükségessé is vált a szegénység (és szegényedés) problémáját kezelő szociális ellátások és a személyes szociális szolgáltatások rendszerének kiépítése. Az 1990-es évek elején ugyanakkor nem lehetett megbecsülni a társadalmi átalakulási folyamatok irányát és intenzitását, így azt sem, hogy miként alakul az elszegényedés dinamikája, valamint a szegénység kiterjedtsége és mélysége. A folyamat átláthatatlansága és a magyar szegénygondozási hagyományok egyaránt a központi kormányzati felelősségvállalás ellenében hatottak és a szegénységproblematika önkormányzati feladatkörbe utalása felé terelték a jogalkotót.

A rendszerváltás előtt a szociálpolitika Magyarországon sem volt önálló ágazat. A piacgazdaságra áttérés és a közszolgálatok, valamint a közigazgatás központosított kormányzati rendszerének lebontása kulcsfontosságú szerepet játszott a demokratikus átmenet folyamatában. Az állami intézményrendszer és az igazgatási szintek közötti hatalommegosztás átalakulása, a piaci és nonprofit szolgáltatók megjelenése új körülményeket teremtett a szociálpolitikai rendszerek és eszközök működtetésére.

Az államszocializmus időszakában mindezen funkciókat a központi állam látta el, és az informális szektor csupán apróbb korrekciókat végezhetett. Manapság minden lehetséges szereplő részt vesz a szociálpolitika megvalósításában. A különböző szereplők – helyi önkormányzatok, a piaci és a nonprofit szektor – szerepvállalása, vagyis a „jóléti mix” már önmagában is a decentralizációra utal.

A települési önkormányzatok hatalommal és felelősséggel felruházását a nyilvánvaló politikai megfontolásokon kívül a jóléti szolgáltatások területén az is indokolja, hogy ezen a szinten ismerik legmélyebben a helyi sajátosságokat, szükségleteket. Ám mára a magyar önkormányzati rendszer decentralizációjának hátulütői is szembeötlők.

A közszolgáltatások decentralizációjának szükségességét hangoztatók általában azzal érvelnek, hogy így a szolgáltatások – szemben a centralizált, elidegenedett és bürokratikus gyakorlatokkal – emberségesebbek lesznek. A decentralizált jóléti rendszer közel van a helyi közösséghez és a családokhoz, érzékeny és nyitott az egyéni problémákra, rugalmasan alkalmazkodik a különböző helyzetekhez. A szubszidiaritás elvének alkalmazása erős elköteleződést jelent a központi állam jóléti feladatok ellátásával kapcsolatos felelősségének lebontására és különféle helyi szereplőkhöz delegálására. Ennyiben a decentralizáció a központ és a helyi szereplők közötti hatalmi viszonyok indikátora.

A szociális feladatok ellátásért az alapvető felelősséget a helyi (települési, megyei) önkormányzatok viselik. A szolgáltatásokat nyújtó szervezetek sokszínűsége a jóléti államokban mindenütt jellemző. Az igazi különbségek a finanszírozás rendszerében rejlenek, vagyis abban, hogy hol húzza meg az állam a közfelelősség határait, mely esetekben hárítja a felelősséget a piacra, a nonprofit szektorra vagy a családokra.

Győri Péter és Mózer Péter véleménye szerint:

„A központi állami irányítás korábbi direkt utasításos rendszere helyébe a törvényi szabályozás lépett, majd – ennek kereteit feszegetve – elkezdődött a központi irányítási rendszer törvényi és jogszabályi kötelezéseken keresztüli újraépülése. Ezért nem a túlzott önkormányzati önállóságot kellene hibáztatni, hanem éppen ellenkezőleg, annak folyamatos megnyirbálási kísérleteit, azt az álságos, vagy legalábbis hibás rendszert, mely – a felelősségáthárítás jegyében – a demokratikusan megválasztott önálló testületekre próbál hárítani olyan feladatokat, melyeket az állam nem tudott, vagy nem akart végrehajtani. Az elmúlt másfél évtizedben – ahelyett, hogy folyamatos, konstruktív munkálatok, akár kísérletek folytak volna a központi állam nyitott, decentralizált és átlátható működési módjának a kialakítására vonatkozóan (az Európai Unió többi országához hasonlóan) – széles körben továbbéltek az alkotmányos jogállamban már nem tartható tévhitek és tendenciák.” (Győri és Mózer, 2006: 5)

A decentralizáció mellett és ellen szóló leggyakoribb érveket a 7. táblázatban foglaltuk össze.

7. táblázat: A decentralizáció mellett és ellen szóló leggyakoribb érvek

Érvek mellette	Érvek ellene
Magasabb színvonalú szolgáltatások: • inkább megfelel a helyi szükségleteknek • rugalmasabb • több innovációs lehetőség • olcsóbb • mozgósítja a helyi vállalkozások és a nonprofit szektor erőforrásait	A szolgáltatásokban rejlő veszélyek: • a korrupció decentralizálása • túlzott költekezés • eltűnik az állam több gazdasági és különösen szociális funkciója • a helyi káderek nem eléggé függetlenek és motiváltak a kockázatos vállalkozásokért a felelősségvállalásra
Helyi demokratizálódás: • az állampolgárok szükségleteinek és érdekeink integrálása • a harmadik szektorhoz tartozó szervezetek és helyi vállalkozások cselekvési szabadsága, lehetőség nézeteik és igényeik kifejezésére • a részvételen alapuló, demokratikus kultúra, a tárgyalási készségek és • a konfliktuskezelés megtanulásának gyakorlóterepe bizonyos szintű autonómiához és politikai integráltsághoz juttatja a kisebbségi csoportokat	A helyi politika is politika: • a helyi elitek újratermelése, átcímkézése • a szegény emberek nem lépnek fel érdekeik védelmében • a helyi politikusok választóköri területük helyi igényeire válaszolnak • az elszámoltathatóság szertefoszlik, ha a helyi választásokat nem tartják fontosnak és alacsony a részvételi arány
Nemzeti integráció: • a nemzeti erőforrások egyenlőbb elosztása a politikai hatalom vertikális szóródása • közös döntéshozatali és tervezői testületek és a feladatok közös végrehajtása • a nemzeti sokféleség nemzeti egységben ölthet testet	Az elkülönülés irányába mutató mozgások: • az etnikai megosztottság intézményesülése • az uralkodó politikai erők diszkriminatív politikáinak újratermelése

Forrás: Steinich, 2000: 4.

Az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatás erősen decentralizált rendszerét alakította ki keretjellegű (gyakran csak irányelvszerű) törvényi szabályozással és helyi rendeletalkotási kötelezettségek előírásával. A szociális igazgatás így létrehozott rendszere a gazdasági és társadalmi átalakulás okozta válság termékeként (Krémer, 2004. 1). már születésétől kezdve számos működési zavarral küzdött, melyeket a folyamatos átalakítások ellenére a mai napig sem sikerült teljes mértékben kiküszöbölni.

A decentralizáció következményei az 1990-es években

A decentralizáció egyik következménye a jogorvoslati lehetőségek hiányos kiépítése, az önkormányzatok szociális igazgatási tevékenységének ellenőrzésének nehézkessége és ezzel összefüggésben a települési szociálpolitikák partikularizálódása lett. Mivel főszabály szerint a szociális igazgatási döntések meghozatala a települési önkormányzatok képviselő-testületének hatáskörébe került, az önkormányzatok autonómiája miatt – vagyis azért, mert az önkormányzatoknak nincs felettes szervük – az ilyen hatáskörben hozott döntésekkel szemben nem nyílt lehetőség rendes közigazgatási fellebbezésre. A bírósági jogorvoslat lehetőségét az Szt. ugyanakkor nem zárta ki, ám a törvény 32. §-ának (2) bekezdése a rászorultság alapján járó pénzbeli ellátások körében a bíróságok csak a jogszerűtlen döntések megsemmisítésének jogával rendelkeznek, a határozat tartalmát azonban nem változtathatják meg.⁶³ A tényleges jogorvoslati lehetőségek hiányából adódó problémákat érzékelve a '90-es évek második harmadától helyi rendeletalkotással számos önkormányzat kezdett bele „házon belüli” jogorvoslatok kiképzésbe. E megoldások lényege az, hogy a képviselő-testület által delegált hatáskörben eljáró szervek (a képviselő-testület bizottsága vagy a polgármester) által hozott határozatokkal szemben lehetővé teszik a képviselő-testülethez való fellebbezést. A minél méltányosabb döntéshozatalra való törekvés jegyében hozott helyi rendelkezések kétségtől üdvözlendők, de eljárási garanciák hiányában nem oldják meg a rendes jogorvoslatok hiányából fakadó gondokat, melyek a következők. Az „első fokú” döntést a képviselő-testület nevében eljáró szerv hozza, mellyel szemben ahhoz a szervhez lehet fordulni, aminek a nevében hozták. A „másodfokú” eljárásból nincsenek kizárva azok a személyek, akik részt vettek az „első fokú” döntés meghozatalában: a polgármester a képviselő-testület tagja, hasonlóképpen a képviselő-testület bizottságokban ülőkkel, mivel a bizottság tagjainak legalább felének önkormányzati képviselőnek kell lennie. A kérelmeket döntésre előkészítő, a polgármesteri hivatalban dolgozó ügyintézők tekintetében szintén nem érvényesülnek a hagyományos közigazgatási jogorvoslati eljárásban alkalmazott összeférhetetlenségi szabályok.

A decentralizált feladatellátásnak a kétség kívül meglévő előnyök mellett (helyi szükségletekre erőteljesebb reagálás, forrásbevonás stb.) hátrányai is vannak. Nehezebben érvényesíthetők általános elvek, hozzájárulhat a területi egyenlőtlenségek erősödéséhez, és lehetővé teszi diszkriminatív gyakorlatok kialakulását, ha a helyi döntéshozó elit valamely csoport érdekeit kiszolgálva másokat hátrányba hoz vagy kiszorít a szolgáltatásokhoz jutásból.

Az önkormányzati hatáskörbe tartozó szociális igazgatási döntések törvényességének ellenőrzése rendkívül nehézkes. Az Szt. a leggyakrabban változtatott törvények közé tartozik. Az igazgatás decentralizációja miatt a törvényt szöveg szinte mindegyik változtatása a helyi rendeletek módosítását igényli. A hatályos rende-

⁶³ „A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló határozatot a bíróság nem változtathatja meg” [Szt. 32. § (2) bek.].

letek törvényességének ellenőrzése a kormányhivatalok (korábban közigazgatási hivatalok) feladata, amelyek számára komoly kihívást jelent a nagyszámú helyi önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálata. (Közel 3200 települési önkormányzat évente többször változó helyi rendeleteinek jogszabályszerűségét kell vizsgálni – az egyéb feladatok ellátása mellett.)

Centralizációs törekvések az új évezredben

A helyi rendeletalkotás és a jogalkalmazói gyakorlat szabadságának és ellenőrizhetetlenségének eredményeképp az ezredfordulóra mind a pénzbeli ellátások, mind a személyes szolgáltatások tekintetében érzékelhetővé vált a nagyfokú jogbizonytalanság. A pénzbeli ellátásokhoz való hozzáférés kalkulálhatatlanná vált, és a települési önkormányzatok egy része alapellátási feladatai egy részének egyáltalán nem tett eleget.

2010-ben például csak 2993 családsegítésbe és 2334 gyermekjóléti szolgáltatás nyújtásába bevont település volt Magyarországon, azaz a többi településen az önkormányzat nem gondoskodott arról, hogy lakói hozzájuszanak ezekhez a szolgáltatásokhoz.

(http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg003b.html)

Az Szt. elfogadásának tízéves jubileuma jó alkalmat kínált a számadásra és a meglévő visszasságok korrigálására. E folyamat részeként több, korábban jelentős diszkréciót engedő ellátás szabályozását normatívvá alakították részben éppen azért, hogy esetükben biztosítani lehessen a rendes közigazgatási jogorvoslatok lehetőségét. A normatív szabályozás és a rendes közigazgatási jogorvoslati út megnyitásának szándéka szükségtelenné tette azt, hogy a döntési hatáskörök a települési önkormányzat képviselő-testületénél maradjanak. Mivel az új, önálló dekoncentrált szervekkel működő szociális igazgatási rendszer kiépítésére irányuló törekvések kudarcot vallottak, kézenfekvő volt, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben kapott felhatalmazással élve a törvényhozás az érintett ellátásokkal (időskorúak járadéka, aktív korúak támogatása, normatív ápolási díj) kapcsolatos feladatokat és hatásköröket a települési önkormányzatok jegyzőihez telepítse.⁶⁴ Az említett ellátások tekintetében a jegyző államigazgatási hatáskörben centrális alárendeltségben működő dekoncentrált szervként jár el. Döntéseivel szemben a megyei kormányhivatalon (korábban regionális közigazgatási hivatal) belül működő Szociális és Gyámhivatalhoz lehet fellebbezni.

A központi ellenőrzésnek és irányításnak a decentralizáció és az önkormányzatok szétaprózottsága miatti ellehetetlenülése a személyes szociális szolgáltatások világában is erősen éreztette hatását. A települési önkormányzatok egy része – a pénzbeli és a humánerőforrás-kapacitások hiánya miatt – képtelennek bizonyult az elnevezésük szerint minden állampolgár számára hozzáférhetővé tenni kívánt, elvileg kötelezően ellátan-

⁶⁴ „Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala vezetőjének” [Ötv. 7. § (1) bek.].

dó legelemibb alapszolgáltatások biztosítására. E méretgazdaságossági természetű probléma a települések által önként létrehozott szolgáltatási társulások segítségével egyszerűen és gyorsan orvosolható lett volna – ám ezzel a lehetőséggel vélhetően a korábbi, a tanácsrendszerben szerzett tapasztalatai miatt az érintett önkormányzatok túlnyomó része nem élt.⁶⁵ A társulások létrehozásának gyorsítása és egyszerűbbé tétele érdekében az Országgyűlés 2004 novemberében törvényt alkotott a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól (2004. évi CVII. törvény), melyben kifejezetten felsorolták azokat a területeket, melyeken a társaságba tömörült települések gondoskodhatnak a közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó és térségi együttműködést igénylő egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról, köztük a szociális ellátásokról. A spontán együttműködések hiányának tapasztalatai alapján a kistérségek kialakítását nem hagyták az együttműködő önkormányzatokra, azokat a kistérségbe tartozó települések felsorolásával és a székhely feltüntetésével a törvény melléklete határozta meg. A törvény nem tette kötelezővé a társuláshoz való csatlakozást, de a feladatok ellátásához rendelt többlet normatívával igyekeztek ösztönözni azt. A többcélú kistérségi társulások létrehozása a korábbi állapothoz képest koncentráltabbá tette a szociális szolgáltatások rendszerét.

A szolgáltatások valamilyen települések közötti összefogásban, társulások formájában történő biztosítását elsősorban méretgazdaságossági tényezők indokolhatják. Magyarország településszerkezetét az jellemzi, hogy sok az alacsony lakosságszámú település, falu, ahol bizonyos szolgáltatásokat csak nagyon drágán lehetne biztosítani, és a forráshiány a szakmailag magasan képzett munkatársak foglalkoztatását sem teszi sokszor lehetővé

Feladat- és hatáskör-telepítés a szociális igazgatásban

A szociális igazgatási feladat- és hatásköröket a települési önkormányzatok képviselő-testülete, a települési önkormányzat polgármestere, illetve jegyzője, a megyei önkormányzat képviselő-testülete, a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveként tevékenykedő Szociális és Gyámhivatala, valamint a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságai gyakorolják.

A települési önkormányzatok képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartoznak:

- a nem normatív módon szabályozott pénzbeli ellátások;

⁶⁵ A tanácsrendszerben a kisebb, és ezért az igazgatási- szolgáltatási feladataikat nem vagy nagy nehézségek árán ellátni képes önkormányzatokat közös igazgatási egységekbe kényszerítették. A közös tanácsok korszakában számos, települések közti konfliktus keletkezett, elsősorban amiatt, hogy a közös igazgatás központjának otthont adó települések elszípkázták a fejlesztési forrásokat a társtelepülések elől. Jelentős részben ennek tudható be az is, hogy a rendszerváltás előttihez képest az 1990-es évek elején csaknem megduplázódott a települési igazgatási egységek száma.

- a normatív pénzbeli ellátások közül a normatív lakásfenntartási támogatás;
- a természetbeni ellátások közül az adósságkezelési szolgáltatás;
- a személyes szolgáltatás alapellátásainak;
- a szakosított ellátások közül az átmeneti elhelyezés (ideértve a hajléktalanok éjjeli menedékhelyét);
- biztosítása és a rájuk való jogosultság megállapítása.

A köztemetésről való gondoskodás a polgármester hatásköre.

A települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik:

- a normatív pénzbeli ellátások a normatív lakásfenntartási támogatás kivételével – vagyis az időskorúak járadéka, az aktív korúak ellátásai (rendszeres szociális támogatás és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás), valamint a normatív ápolási díj;
- a természetbeni ellátások közül az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság; valamint
- a közgyógyellátás megállapítása.

A jegyző hatásköre kiterjed az illetékességi területén működő, alapellátási feladatot teljesítő személyes szolgáltatások működésének engedélyezésére is.

A települési önkormányzat képviselő-testületét a törvény nemcsak arra hatalmazza fel, hogy meghatározott esetekben hatósági döntéseket hozzon, hanem arra is, hogy a törvény keretei között helyi szociális rendeletet alkosson. A helyi rendelet szabályai természetesen nem lehetnek ellentétesek az Szt. rendelkezéseivel, az igénylők számára kedvező módon mégis eltérhetnek attól. Az Szt. ugyanis jellemzően csak azokat a minimumokat rögzíti, melyeknél nem lehet alacsonyabb szintű az ellátás. A helyi rendelet ugyanakkor előírhat a törvényben írtnál kedvezőbb szabályokat (magasabb összegű, hosszabban folyósított ellátást stb.).

A megyei önkormányzat köteles gondosodni a tartós bentlakást biztosításával nyújtott, valamint az egyéb speciális személyes szolgáltatásokat nyújtó intézmények működéséről.

Az energiafelhasználási támogatási kérelmek elbírálása a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságának feladata.

A Szociális és Gyámhivatalnak mint a megyei kormányhivatal szakigazgatási szervének a hatáskörébe tartozik a települési önkormányzatok jegyzőjének hatáskörébe utalt pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos fellebbezések elbírálása, valamint a szakosított ellátást nyújtó szociális intézmények működésének engedélyezése.

A szociális igazgatási feladat- és hatásköröket az azokat gyakorló szervek/intézmények szerint csoportosítottuk 8. táblázatban.

8. táblázat: Szociális igazgatási hatáskörök, 2011

Ellátások		Hatáskörök				
		Magyar Államkincstár Regionális Igazgatósága	Települési önkormányzat képviselő-testülete/ polgármester	Települési önkormányzat jegyzője*	Megyei önkormányzat	Regionális Szociális és Gyámhivatal
Pénzbeli ellátások			• normatív lakásfenntartási támogatás • helyi lakásfenntartási támogatás • helyi ápolási díj • átmeneti segély • temetési segély	• időskorúak járadéka (2007-től) • aktív korúak ellátása • normatív ápolási díj (2007-től)		• másodfokú döntések a jegyző első fokú hatáskörébe utalt ügyekben
Természetbeni ellátások		• energiafelhasználási támogatás	• köztemetés (polgármester) • adósságkezelési szolgáltatás (lakosságszámtól függő)	• egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság • közgyógyellátás		
Személyes szolgáltatások	Alapellátások		• falu vagy tanyagondnoki szolgáltatás • étkeztetés • házi segítségnyújtás • jelzőrendszeres házi segítségnyújtás • családsegítés • közösségi ellátások • támogató szolgáltatás • utcai szociális munka • nappali ellátás	• működési engedély (ellátási terület szerint illetékes városi jegyző)		
	Szakellátások		• átmeneti elhelyezés • hajléktalanok éjjeli menedékhelye • hajléktalanok átmeneti szállása		• tartós bentlakásos intézmények (ápolást-gondozást nyújtó; rehabilitációs intézmények; lakóotthonok) • egyéb speciális intézmények	• működési engedély

* 2012. január 1-jétől a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozik az egységesített központi lakásfenntartási támogatás megállapítása, egyúttal megszűnt a helyi lakásfenntartási támogatás.

Eljárási szabályok

A Ket. és az Szt. viszonya

A szociális igazgatás a közigazgatás sajátos területe, ezért az Szt. hatálya alá tartozó eljárásokban a közigazgatási törvény (2004. évi CXL. törvény – Ket.) előírásait kell alkalmazni. Ettől a szabálytól csak abban az esetben lehet eltérni, ha azt maga a Ket. engedi, vagy ha az eltérő eljárási szabályt az Európai Unió aktusa, illetve nemzetközi szerződés határozza meg. (A Ket. ezzel megfordította a 2004-ig érvényben lévő szabályokat, amelyek az államigazgatási eljárásról szóló 1959. évi IV. törvény szubszidiárius alkalmazását írták elő.) A Ket.-ben szereplő felhatalmazással élve a jogalkotó az általánosnál rövidebb határidőket ír elő a szociális igazgatásban, a hatóság vezetője például nem 30, hanem csak 15 nappal hosszabbíthatja meg az eljárási határidőt, belföldi jogsegély igénybevétele esetén az általánosan előírt 15 nap helyett 10 nap alatt kell teljesíteni a kérést. A jogérvényesítés megkönnyítése érdekében a szociális igazgatás eljárásai illetékmentesek.

Az általánostól eltérő hatásköri és illetékességi szabályok

A szociális ellátások igénybevételeének rendkívüli indoklására tekintettel a törvény bizonyos esetekben az általánostól eltérő hatásköri és illetékességi szabályok alkalmazását írja elő. Így „a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segélyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti”.⁶⁶ Amennyiben van a megsegített ellátására illetékességgel rendelkező szerv, attól az Szt. 7. §-ának (2) bekezdése alapján az illetékességétől függetlenül eljáró önkormányzat követelheti költségei megtérítését.

A hajléktalan személyek ügyében pedig minden más illetékességi szabálytól függetlenül az a szociális hatáskört gyakorló szerv illetékes, amelynek illetékességi területét a hajléktalan az ellátás igénybevételeének időpontjában tartózkodási helyeként megjelölte (6. §). E szabály bevezetésére azért volt szükség, hogy a települések ne tanácsolhassák el az illetékességi területükön tartózkodó hajléktalanokat formai okokra, például arra hivatkozva, hogy az igénylő bejelentett lakhelye egy másik településen van. (A szabály megalkotása előtt egyes önkormányzatok így igyekeztek szabadulni a hajléktalanok ellátásának költségeitől.)

A szociális igazgatási eljárásban hozott határozatok bírósági felülvizsgálata

Az Szt. 12. §-a szerint – ha maga a szociális törvény másként nem rendelkezik – a bíróság teljes körű felülvizsgálati lehetőséggel bír a szociális igazgatási eljárásban hozott határozatokat illetően. Ez azt jelenti, hogy a határozatok felülvizsgálatakor a bíróság nem csak megsemmisítheti, de érdemben meg is változtathatja a szociális igazgatási határozatokat. Mint láthattuk ugyanakkor, a törvény 32. §-ának (2) bekezdése a pénzbeli

⁶⁶ Szt. 7. § (1) bek.

ellátások tekintetében másként rendelkezik. E szerint a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló határozatot a bíróság nem változtathatja meg, vagyis a bírósági felülvizsgálat nyomán legfeljebb a közgazgatási határozatot megsemmisítő döntés születhet.

A törvény 11. §-a lehetővé teszi ideiglenes intézkedés alkalmazását a bírósági felülvizsgálati eljárás során, vagyis a bíróság ideiglenesen (a jogerős ítélet meghozataláig) a szociális jogviszony tartalmát érintő intézkedést hozhasson.

Jövedelemigazolás

A kérelmező kötelezhető, hogy a szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához nyilatkozzék saját maga és családja jövedelmi és vagyoni viszonyairól, illetve igazolja azokat. Ez nem mond ellent az ellátások önkéntes igénybevételét kimondó elvnek, mert a nyilatkozattétel megtagadásának nincs más szankciója mint az, hogy az illetékes hatóság a „rendelkezésre álló adatok” alapján fog dönteni. Ha a nyilatkozattétel hiányában nem állapítható meg a kérelmező és családja jövedelmi helyzete, akkor a kérelmet a hatóság el fogja utasítani.

A segélyre való jogosultság megállapításánál nem csupán az lényeges kérdés, hogy milyen források (jövedelem, vagyon) alapján és milyen szinten határozzák meg a jogosultsági küszöböt, hanem az is, hogy egyáltalán mit tekintenek jövedelemnek és vagyonnak, illetve hogy milyen típusú jövedelmeket és vagyontárgyakat zárnak ki a számba vehető források köréből (disregard). A szociális törvény első változatában csupán a mozgássérültek közlekedési támogatása, a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka volt be nem számított jövedelem, majd a kör fokozatosan bővült. Újabb célcsoportok és ösztönzésre méltónak tartott tevékenységek ellenértéke lett be nem számított jövedelem.

Figyelemre méltó az a rendelkezés, amelyik lehetővé teszi, hogy az igénylő jövedelmét a jövedelemnyilatkozatban közölttől eltérő összegben lehessen megállapítani. Amennyiben az önkormányzat vagy a jegyző hivatalos tudomása szerint, illetve környezettanulmány lefolytatása alapján a hatóság vitatja a jövedelemnyilatkozatban szereplő adatok valódiságát, akkor felszólíthatja az igénylőt az általa lakott lakás és a családja tulajdonában álló vagyon fenntartási költségeinek igazolására, s ha azok meghaladják az igazolt jövedelem 50 százalékát, akkor „a jövedelem a fenntartási költségek figyelembe vételével vélelmezhető” [10. § (6) bek.]

Normatív és diszkrecionális ellátások és a pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos hatáskörök

A szabályozás jogtechnikai megoldásait tekintve annak két típusa különböztethető meg; a normatív, illetve a diszkréciót engedő szabályozás. A diszkréciót engedő szabályozásnak további változatai vannak: az ún. adminisztratív diszkréció, valamint a kötött és a teljes diszkréciót engedő szabályozás (Adler, 1977).

Amennyiben a szabályozás normatív, úgy a jogszabály az ellátáshoz való hozzáférés összes lényeges feltételét meghatározza, vagyis a jogalkalmazó feladata lényegében kimerül a jogosultsági feltételek fennállásának ellenőrzésében.

A szabályozás sajátos megoldása az, amikor a törvényhozó iránymutatásként szolgáló keretszabályok megalkotása mellett más szerv hatáskörébe utalja a szabályozást. (A magyar gyakorlatban ilyennek tekinthető, amikor az Országgyűlés a települési önkormányzatok hatáskörébe utalja egyes ellátások közelebbi feltételeinek meghatározását.) Az efféle jogalkotási felhatalmazás a diszkréció gyakorlásának sajátos esete, amit a szakirodalomban adminisztratív diszkréciónak neveznek.

Kötött diszkréciót engedő szabályozás esetén az ügy eldöntésekor lehetőség nyílik a körülmények mérlegelésére, de csak előre rögzített szempontok alapján.

Teljes diszkréciót engedő szabályozás esetén a döntés a jogalkalmazó által az ügy szempontjából lényegesnek tekintett összes körülmény mérlegelése alapján történik.

A szociális törvényre, annak 2004-ben elkezdett átalakításáig a diszkrecionális ellátások túlsúlya volt jellemző. Az ezredfordulót követő irányváltás célja az volt, hogy a megélhetést biztosító ellátások szabályozását normatívabbá tegyék, s csak egyes kötött felhasználású, illetve krízissegélyek elbírálásakor nyíljon tere az egyéni mérlegelésnek.

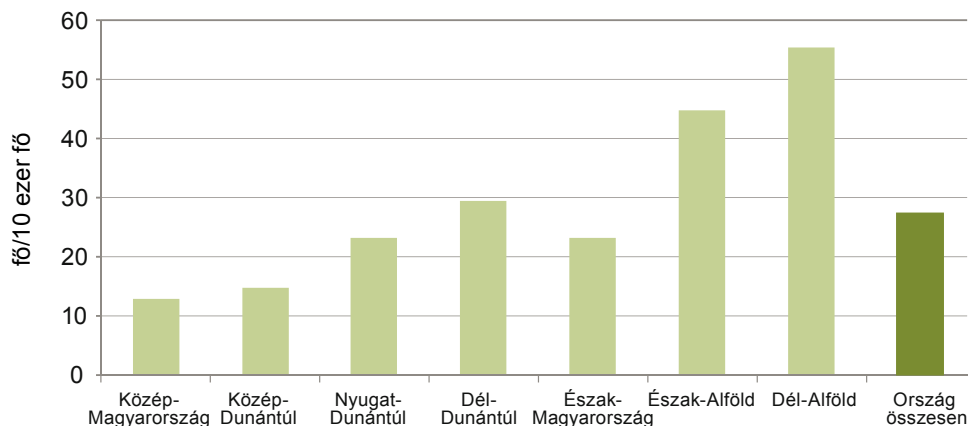
A pénzbeli ellátások jogosultságelvű átalakítása megkövetelte a szociális igazgatási hatáskörök újratelepítését is. A normatív ellátásokkal kapcsolatos jogalkalmazói tevékenységre tekintettel indokoltta vált, hogy az ilyen ellátásokat centrális alárendeltségben működő szervekhez telepítsék, és csak azoknak az ellátásoknak a megállapítását hagyják meg a települési önkormányzatok képviselő-testületének hatáskörében, amelyek tekintetében jelentősége van a helyi viszonyok nagyobb ismeretén alapuló egyéni mérlegelésnek. Így a változtatások nyomán a települési önkormányzat jegyzőjének – mint a központi közigazgatás „kihelyezett” szervének – hatáskörébe került az időskorúak járadékának, a rendszeres szociális segélynek és a „normatív” ápolási díjnak a megállapítása. Az ezekre az ellátásokra irányuló kérelmeket a települési önkormányzat polgármesteri hivatalában kell benyújtani. Ezzel szemben a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a lakásfenntartási támogatás (mind normatív, mind helyi változata), a nem normatív ápolási díj, az átmeneti segély, valamint a temetési segély megállapítása. Az ezekre az ellátásokra vonatkozó igényeket a települési önkormányzat kijelölt szervénél lehet benyújtani. Megjegyezzük, hogy ugyanakkor a jegyző által megállapítható ellátások normatív jellegét is viszonylagossá teszi a jövedelemnyilatkozatok környezettanulmánnyal való ellenőrizhetősége. Ez azért aggályos, mert a hatályos magyar jogszabályok egyáltalán nem ha-

tározzák meg annak pontos tartalmát és alkalmazásának körét, így nem létezik semmiféle garancia önkényes – készítőjének szubjektív véleménye által befolyásolt – lefolytatásával szemben. A környezettanulmányozás ráadásul adatvédelmi szempontból is aggályos, mivel „általa a hatóság olyan adatokhoz juthat, amelyek nem relevánsak a támogatás megállapítása szempontjából, ezek miatt nehezen egyeztetethők össze a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjoggal” (Zombor, 2005: 34).

Időskorúak járadéka

Az Szt. eredeti szabályai közt nem szerepeltek az időskorúak járadékáról rendelkező paragrafusok. Az időskorúak járadékának bevezetésére a nyugdíjrendszer 1997. évi reformjának részeként került sor, a reform tervezői ugyanis a hárompillérű (társadalombiztosítási, magán- és önkéntes biztosítás alapján járó nyugdíj) nyugdíjrendszert kiegészítették volna egy „nulladik” pillérrel, ami állampolgári jogon járó nyugdíjat kínált volna azoknak a honfitársainknak, akik aktív koruk végére a biztosítási rendszerekben nem szereznek maguknak nyugdíjjogosultságot. Ez az állampolgári jogon járó nyugdíj torzult végül a jogalkotás folyamatában az időskorúaknak rászorultságuk alapján járó szociális segéllyé.

Az időskorúak járadékában részesülők havi átlagos száma az ezredfordulón 8100, 2007-ben 6300, 2008-ban 6100 fő volt (KSH, 2010a: 33). 2009-ben 6035 főt részesítettek ebben a támogatási formában. Ám e segélyfajta-hoz jutásban is jelentős területi különbségek mutatkoztak.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 59.

31. ábra: Az időskorúak járadékában részesítettek 10 ezer 60 éves és idősebb lakosra jutó száma régióként, 2009

Az igénybe vevők relatíve alacsony számát az indokolja, hogy a mai időszerűak többsége még rendelkezik a nyugdíjszerzésre jogosító szolgálati idővel. E támogatási forma igazi jelentőségét majd az fogja megmutatni, ha az utóbbi években tartósan munkanélküliek, be nem jelentetten foglalkoztatottak, s így öregségi nyugdíjra jogosultságot nem szerzett emberek érik el a nyugdíjkorhatárt.

Az ellátás elnevezésében szereplő „járadék” kifejezés csak nyelvpolitikai gesztus: a jogosultság semmilyen formában nem kötődik korábbi járulékfizetéshez, így a szó eredeti értelmében vett járadékról sem beszélhetünk. Ezt igazolja az is, hogy a közösségi (EU) jog szempontjából az ellátás ún. különleges nem járulékalapú ellátásnak minősül, ezért meg kell szüntetni folyósítását, ha a jogosult 3 hónapot meghaladó időtartamban külföldön tartózkodik.

A jogosultságnak két feltétele van: az időszerű és a rászorultság. Időszerűnek a törvény értelmében az minősül, aki betöltötte a 62. életévét vagy a reá irányadó nyugdíjkorhatárt. (Utóbbi rendelkezés a nyugdíjkorhatár fokozatos emelése miatt szükséges.) A rászorultság jövedelemküszöbe különböző csoportoknál eltérő mértékű. A házaspár vagy élettársukkal együtt élő igénylők esetében egy főre jutó jövedelmük nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát. Egyedülállóknál a jövedelemhatár az öregségi nyugdíjminimum 95 százaléka, míg „nagyon öreg” (75 éven felüli) egyedülállóknál az öregségi nyugdíjminimum 130 százaléka. Nem jár ellátás annak, aki előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés büntetését tölti, illetve annak az egyébként a járadékra jogosult külföldinek, aki érvényes tartózkodási engedély nélkül tartózkodik Magyarország területén (pl. mert a tartózkodási engedélye lejárt). Az ellátás összegét úgy kell megállapítani, hogy azzal az igénylő saját jövedelmét a rászorultsági küszöbként meghatározott értékig egészítsék ki.

Nem csupán az időszerűak járadéka, hanem – a rendszeres szociális segély kivételével – minden jövedelemkiegészítő segélyformánál sajátos matematika érvényesül. A jogosultságot (rászorultságot) ugyan a háztartás egésze jövedelmének figyelembevételével állapítják meg, de a megítélt támogatás nem a háztartás egészének jövedelmét egészíti ki úgy, hogy az egy főre jutó jövedelem elérje a jogosultsági szintet, hanem csupán a kérelmezőét. Így szükségképpen a háztartás egy főre jutó jövedelme még mindig a jogosultsági szint alatt marad.

Hajléktalan időszerűak járadéka

Hajléktalanok ellátására az önkormányzatok esetleges ellenérdekeltségének leküzdése és a támogatás párhuzamos igénybevitelének megakadályozása érdekében speciális szabályok vonatkoznak. A hajléktalanok ügyében az az önkormányzat illetékes eljárni, amelyiknek területét az ellátási igénylésekor a kérelmező tartózkodási helyeként megjelölte (ez általában az az önkormányzat, amelyiknek az illetékességi területén ténylegesen tartózkodik). E szabály lehetőséget adna arra, hogy a havi ellátást az ország több pontján is igénybe lehessen venni. Ezt akadályozza meg az a szabály, ami szerint a járadékot hajléktalan személy számára

megállapító határozat egy példányát meg kell küldeni a fővárosi főjegyzőnek, aki nyilvántartást vezet a hajléktalanokról. A főjegyző lesz az, aki a járadék folyósításáról rendelkezik, függetlenül attól, hogy a hajléktalan az ország mely településén veszi azt igénybe. Ha ugyanazon személy részére két vagy több önkormányzat döntése alapján is kéne járadékot folyósítani, csak az utóbb megállapított folyósítható. A járadék összegét a fővárosi önkormányzat előlegezi meg az ország területén élő összes hajléktalan jogosult számára, amit az önkormányzatokért felelős miniszter megtérít a részére.

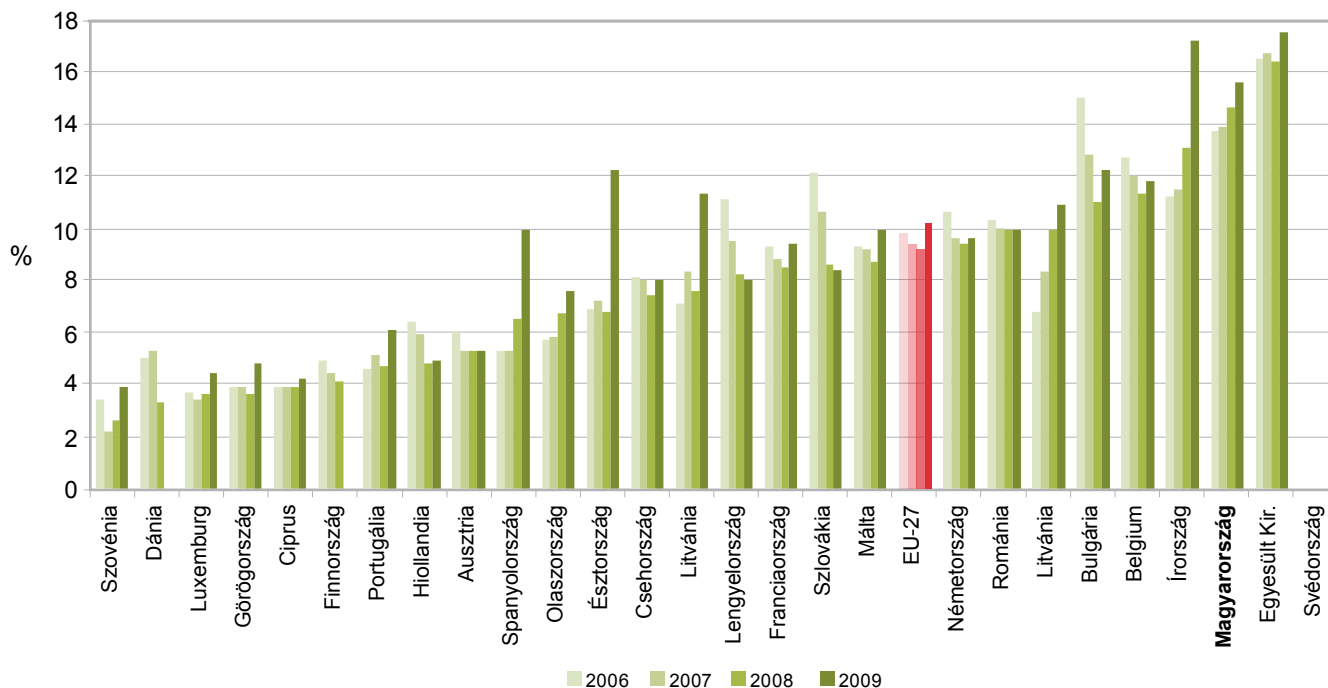
Aktív korúak ellátása

A hatályos rendelkezésekben *rendszeres szociális segélynek*, illetve a *bérpótló juttatásnak* nevezett ellátás a megélhetéshez szükséges jövedelemmel nem rendelkező aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás, aminek célja – az időskorúak járadékához hasonlóan – a minimális megélhetés biztosítása. Az aktív korúak ellátásának nemcsak a szabályozása, hanem elnevezése is gyakran változott: 1997–2008 között rendszeres szociális segélynek, azóta *aktív korúak ellátásának* hívják. A változtatást az aktív korú támogatottak két – a munkavállalási hajlandóság intenzitásának ellenőrzésére kötelezhető, illetve az alól mentesülő – csoportjának a korábbinál hangsúlyosabb különválasztása magyarázza. 2009-től rendszeres szociális segélyt csak olyan személyek kaphatnak, akiktől egészségkárosodásuk, életkoruk vagy gyermeknevelési kötelezettségeik teljesítése miatt nem várható el, hogy munkát végezzenek. A többiek (akiktől tehát elvárható, hogy dolgozzanak, illetve hogy erőfeszítéseket tegyenek elhelyezkedésük érdekében) 2009–10-ben rendelkezésre állási támogatást (rát), 2011. január 1-jétől augusztus 31-ig bérpótló juttatást (bpj), 2011. szeptember 1-jétől a legújabb elnevezés szerint *foglalkoztatást helyettesítő támogatást* (fht) igényelhetnek. Az ellátás elnevezésében megmutatkozó nyelvpolitikai fordulatok a segélyezett aktív korúakkal való bánásmód változását jelzik.

A rendszeres szociális segély (rszs) intézményét a Bokros-csomag szociális ellátásokra gyakorolt hatásainak korrigálására hozták létre 1996 végén. Az 1995-ben bevezetett megszorító intézkedések gazdasági céljaik mellett erőteljes neoliberális ideológiai töltettel is bírtak. E szemlélet jegyében két évre korlátozták a munkanélküli-járadék kimerítése után igénybe vehető munkanélküliek jövedelempótló támogatásának folyósítási időtartamát. Az elképzelések szerint a segély belátható időn belüli elvesztésével való fenyegetés önmagában is elég ösztönzést adott volna arra, hogy a tartósan – és ezek szerint szándékosan – munka nélkül levők visszatérjenek a munkaerőpiacra. A második év leteltéhez közeledve azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az intézkedés nem váltja be a hozzá fűzött várakozásokat, sőt ellenkezőleg, tömegek ellátatlanul maradását hozhatja. A javuló gazdasági mutatókra – és a közelgő parlamenti választásokra tekintettel – szociálisan ismét érzékenyebbé váló kormány előterjesztésére az Országgyűlés 1996 decemberében elfogadta a szociális törvény módosítását, ami a pénzbeli ellátásokat új, a tartós munkanélkülieket segítő, időben nem korlátozott támogatással egészítette ki. A támogatás kezdetben – a családtagok jövedelmének figyelembe vételével – az egyéni igénylőnek járt. Így a segély folyósítását követően előállhatott az a helyzet, hogy miközben a támogatott jövedelme elérte a törvényben meghatározott szintet, addig a család egy főre jutó jövedelme alig emelke-

dett valamit. Ez a gyakorlat hozzájárult a gyermekek szegénységi kockázatának növekedéséhez. A családi segélyezés irányába való elmozdulás a 2005. évi CLXX. törvény elfogadásával csak 2006-tól történt meg.

A szegénység kialakulásának egyik legfőbb oka a háztartás gazdasági aktivitásának alakulása. Azon háztartásokban, ahol a háztartásfő inaktív vagy munkanélküli volt, a szegénységi ráta 47,3%-ot tett ki az átlagos 14%-os szegénységi rátához képest 2009-ben. (TÁRKI, 2010b: 59)



Forrás: Child well-being..., 2011: 44– 45.

32. ábra: A foglalkoztatott személy nélküli háztartásban élő gyermekek aránya, EU-27, 2006–2009 (%)

Az uniós tagországokban átlagosan a gyerekek 9,7 százaléka élt olyan háztartásban, ahol nem volt foglalkoztatott személy, Magyarországon ekkor ez az érték 15,6 százalék volt.

A szabályozás kezdetektől fogva hangsúlyt fektetett a munkavállalási hajlandóság ellenőrzésére, hiszen a segélyezetteknek el kellett fogadniuk a számukra felajánlott, és az FtI. rendelkezései szerint megfelelőnek minősülő munkát azzal, hogy az FtI. szabályaitól eltérően a segélyezettnek a végzettségénél eggyel alacsonyabb végzettséget igénylő munkát is el kellett vállalnia. 2000-től az Szt. módosításával az önkormányzatokat

kötelezték arra, hogy a nem egészségkárosodott rendszeres szociális segélyezetteknek biztosítsanak évente 30 nap időtartamú közcélú munkavégzést. A közcélú munkavégzés finanszírozásának szabályozása miatt azonban a településeknek olcsóbb volt a segély folyósítása, mint a munkák megszervezése, ezért egyébként törvényben előírt kötelezettségét az önkormányzatok túlnyomó többsége nem teljesítette. 2008-ban Észak-kelet-Magyarországon önkormányzati engedetlenségi mozgalom bontakozott ki, azzal a céllal, hogy tegyék a munkavégzést a rendszeres szociális segély folyósításának feltételévé. (A csatlakozó önkormányzatok tudatosan törvénszegő módon alakították át helyi rendeletükben a rendszeres szociális segélyezés jogosultság feltételeit.) Az engedetlenségi mozgalomra irányuló sajtófigyelem hatására a kormányzat a foglalkoztatási célú együttműködést hangsúlyosabbá tevő módon szabályozta újra a rendszeres szociális segélyezést. Ennek részeként a segélyre való jogosultság feltételévé tették, hogy az igénylő álláskeresőként regisztráltassa magát a foglalkoztatási szolgálatnál, és teljesítse az álláskeresői tervben foglaltakat. A 35. életévüket be nem töltött, általános iskolai végzettséggel nem rendelkező segélyezetteket képzésben való részvételre kötelezték, aminek eredményeképp általános iskolai végzettséget szerezhettek; kötelezővé tették a közfoglalkoztatásban való részvételüket, illetve felhatalmazták a foglalkoztatót arra, hogy ellenőrizze a segélyezettek keresőképzettségét, ha arra hivatkozva maradtak távol a nekik felajánlott munkától. A módosítás részét képezte az a nyelvpolitikai fordulat is, amivel a munkára kötelezhető csoportok tagjainak fizetendő segélyt [munkára való] rendelkezésre állási támogatásra keresztelték.

A 2010-ben hatalomra került kormány ezt a szabályozást is túlzottan megengedőnek tartva 2011-től további szigorításokat vezetett be, és az ellátást előbb bérpótló juttatássá, majd szeptembertől foglalkoztatást helyettesítő támogatássá nevezte át. Az új szabályozás eltörli az általános iskolai végzettség megszerzését célzó képzésben való részvétel kötelezettségét, ugyanakkor megfordítja az egyén foglalkoztatásáért viselt felelősség terhét. Míg korábban az önkormányzatok nem szankcionált kötelessége volt, hogy az aktív korú segélyezettek számára évi 30 nap időtartamú közcélú munkavégzés biztosítsanak, addig az új szabályok 2012-től a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszüntetésével szankcionálják azt, ha az egyén az ellátás folyósításának egyéves időtartama alatt nem tett a törvényben meghatározott erőfeszítéseket munkaerő-piaci integrációja, munkakészsége fenntartása érdekében. Erről a törvény úgy rendelkezik, hogy az ellátás éves felülvizsgálata során csak annak a jogosultsága tartható fenn, aki a vizsgálat tárgyát képező időtartam alatt legalább 30 nap időtartamban kereső tevékenységet végzett, közfoglalkoztatásban állt, munkaerő-piaci programban vett részt, vagy az Ft. szerinti, legalább hat hónapos időtartamra meghirdetett képzésben vett részt.

A foglalkoztatás elősegítésére alkalmazott politikákat három, magyarra nehezen lefordítható kifejezéssel jelöljük: hol aktivizálási politikáról (activation policy), hol workfare-ről, hol work for welfare-ről esik szó.

Az aktivizálás átfogó fogalom; különféle politikákra és eszközökre alkalmazták; célcsoportjukat a támogatásban részesülő, a munka világából kikerült személyek vagy azok alkotják, akiket a munkaerőpiacról kirekesztődés veszélyeztet. E felfogás alapja az, hogy a passzív munkaerő-piaci eszközök (különböző pénzügyi támogatások) helyett a hangsúlyt a munkavállalási képesség erősítésére kell helyezni.

A workfare⁶⁷ („work-for-your-welfare) modell abból a feltételezésből indul ki, hogy az aktív korú munkanélküli-segélyezetteknek kialakul a jóléti függőség (welfare dependency), voltaképp nem is akarnak dolgozni, a támogatásért nem kell semmit tenniük. Ez az Egyesült Államokból eredeztethető megközelítés feltételeket (pl. képzés, rehabilitáció, kötelező közmunka vagy közösségi munkavállalás stb.) támaszt a megélhetés minimumát biztosító szociális támogatás elnyeréséhez. Mivel úgy vélik, a munkavállalás legnagyobb gátja a *munkanélküliek hozzáállásában keresendő*, a szociális biztonsági rendszerek segítségével gyakorolnak nyomást a munkaerőpiacon kívül rekedtekre, hogy bármilyen munkalehetőséget elfogadjanak. Ennyiben a hagyományos jóléti állam felfogástól eltérően nem tekinti a minimális létfeltételek biztosítását állampolgári, a lét jogán járó jogosultságnak.

A welfare to work koncepció Nagy-Britanniában Tony Blair „New Deal” programjának részeként fogalmazódott meg, s ugyan a különböző életkorú munkanélkülieknek a munkavállalást elősegítő, az emberi tőkét fejlesztő eszközök gazdag tárházát ajánlja fel, de a workfare-felfogással megegyezően ezek visszautasítása a támogatás megvonásához vezethet.

Mindhárom koncepció egyszerre alkalmaz ösztönzőket és büntető eszközöket, de eltérő arányban és következményekkel. Az aktivizálás elsősorban munkaerő-piaci és foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazására épít, a workfare és a welfare to work felfogás összekapcsolja a munkaerő-piaci és a jövedelemhelyettesítő (kiegészítő) eszközöket.

Jogosultsági feltételek

Az ellátás jogosultjai az aktív korú, keresőtevékenységet nem folytató, a törvényben meghatározott csoport-hoz tartozó hátrányos munkaerő-piaci helyzetű személyek és családjuk, amennyiben rászorulóknak minősülnek. Az Szt. alkalmazási körében *aktív korú* az, aki már elmúlt 18 éves, de nem töltötte be 62. életévét, illetve a reá irányadó nyugdíjkorhatárt. E meghatározásból az következik, hogy a 18 éven aluliakat lényegében a szülei által eltartott családtagnak tekinti a jogszabály, annak ellenére, hogy a Csjt. szerint – házasságkötéssel – 16 évesen is nagykorúvá lehet válni. A törvény – lényegében érdemességük alapján – különbséget tesz az aktív korúak két csoportja között. Az egyikbe azok tartoznak, akiktől a jogalkotó elvárja a munkavégzésre tett erőfeszítéseket, a másikba azok, akiktől nem. Utóbbiak kevésbé szigorú feltételek szerint nagyobb összegű juttatásra válhatnak jogosulttá, mint a másik csoportba tartozók, és a két csoport számára folyósított ellátás elnevezése is különbözik (rendszeres szociális segély – foglalkoztatást helyettesítő támogatás). Az ellátásnak mindkét csoport tagjai esetében alapvető feltétele a közös szabályokhoz igazodó anyagi rászorultság megléte.

A *rászorultsági küszöböt* ún. fogyasztási egységek alkalmazásával állapítják meg. Rászorulóknak az minősül, akinek családjában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90 százalékát, az Szt. rendelkezései alapján vagyontalannak minősül, és megélhetése más módon nem biztosítható.

⁶⁷ Az amerikai terminológiában a szociális segélyt nevezik welfare-nek.

Ekvivalens jövedelmen az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmet értjük, melyet ún. ekvivalenciaskálák használatával számítunk ki. Az egy főre jutó ekvivalens jövedelem számítása azon a felismerésen alapul, hogy a háztartások létszámának növekedésével nem egyenes arányban nő a szükségletek kielégítéséhez szükséges források nagysága, bizonyos háztartási kiadások (pl. lakásrezsi) függetlenek a háztartások tagjainak számától. Így válik lehetővé a különböző létszámú háztartásokban élők jövedelemszükségletének összehasonlítása. Ezért a méretgazdaságosság elvét figyelembe véve a háztartás tagjait különböző súlyokkal veszik számításba. Az Eurostat által alkalmazott OECD2 skála a háztartásban élő első személyt 1-es súllyal, a többi felnőttet 0,5-ös súllyal számítja, míg a (14 éves és fiatalabb) gyermekeket 0,3 súllyal veszi számításba. Más fogyasztási egység szorzókat is használnak a szegénység mérésénél, például a magyar segélyezési rendszerben is.

A *fogyasztási egység* a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetét kifejező arányszáma, ahol

- az első nagykorú hozzátartozó arányszáma 1,0 (gyermekét egyedül nevelő szülőé 1,2), az arányszám 0,2-del növekszik, ha az igénylő fogyatékosági támogatásban részesül;
- házas- vagy élettárs arányszáma 0,9, amennyiben fogyatékosági támogatásban részesül, az arányszám 0,2-del növekszik;
- első és második gyermeké (gyermekenként) 0,8;
- minden további gyermeké (gyermekenként) 0,7;
- fogyatékos gyermeké 1,0.

A *vagyon*. A szociális igazgatásban önálló vagyonfogalom használatos, amit az Szt. 4. (1) b) pontja határoz meg. Az Szt. vagyonfogalmába eredetileg beletartoztak az ingóságok is, a hatályos szabályozás azonban az ingóságok közül csak a hasznosítható járműveket veszi figyelembe vagyontárgyként. A vagyonteszt ezen kívül kiterjed a vagyoni értékű jogokra (pl. szerzői jog) és a hasznosítható ingatlanokra is. Nem minősül rászorulóknak az, aki annyi vagyonnal rendelkezik, hogy az egyes vagyonelemek külön-külön számított forgalmi értéke a nyugdíjminimum húszszorosát, együttes értékük pedig a nyugdíjminimum hetvenszeresét meghaladja. A pénzbeli ellátások tekintetében ugyanakkor nem vehető figyelembe vagyontárgyként az az ingatlan, amiben a kérelmező életvitelszerűen tartózkodik, az a vagyoni értékű jog, ami ilyen ingatlanon áll fenn, továbbá az a gépjármű, amit az igénylő mozgáskorlátozottságára tekintettel tart fenn.)

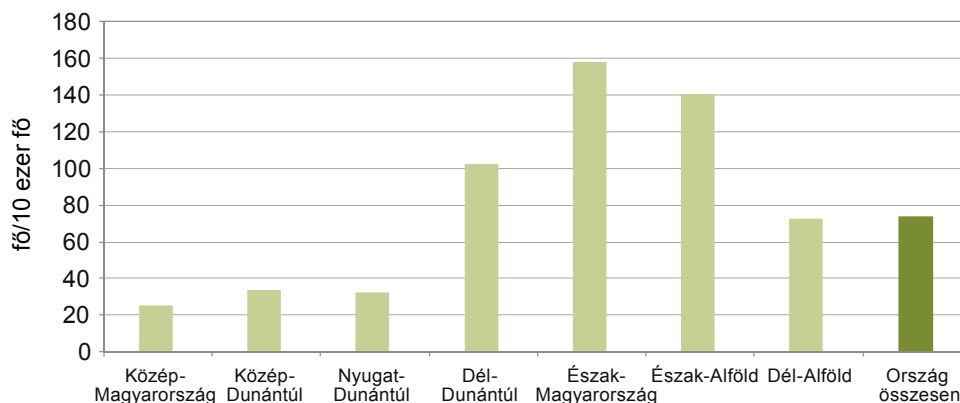
Rendszeres szociális segélyre jogosultak

Az *egészségkárosodott* személyek – rászorultságuk megállapítása esetén – további kritériumok teljesülése nélkül is jogosultak a rendszeres szociális segélyre. Egészségkárosodottnak a törvény azt tekinti, aki

- munkaképességét legalább 67 százalékban elvesztette; VAGY
- vakok személyi járadékában részesül; VAGY
- fogyatékosági támogatásban részesül.

Rajtuk kívül szintén jogosultak a rendszeres szociális segélyre

- az ötvenöt éven felüliek;⁶⁸
- a 14 éven aluli gyermeket nevelő szülők, ha a gyermek ellátását napközbeni ellátást nyújtó intézményben nem tudják megoldani;
- a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételeket teljesítő személyek.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 57.

33. ábra: A rendszeres szociális segélyben részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma (fő)

Kétélű e segélyfajta alkalmazása. Egyrészt a rendszeres szociális segélyre jogosultak bár nagyon csekély, de egyéb feltételekhez, például közmunka végzéséhez nem kötött támogatáshoz jutnak. Másrészt róluk mintegy lemond a foglalkoztatáspolitikai illetve a jogalkotó beismeri, hogy nincs elég, a nők munkavállalását is elősegítő gyermekintézmény.

Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak

Foglalkoztatást helyettesítő támogatásra azok jogosultak,

- akiknek részére lejárt a munkanélküli-járadék, az álláskereső támogatás, az álláskereső segély, a vállalkozói járadék folyósítása;
- akiknek az álláskereső támogatás folyósítását az ellátás kimerítését megelőzően keresőtevékenység miatt szüntették meg és a keresőtevékenységet követően nem szerzett jogosultságot az álláskereső támogatásra;

⁶⁸ A törvény módosítása nyomán 2012-től azok, akik a rájuk irányadó nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltik.

- akik az igény bejelentését megelőző két évben legalább egy évig együttműködtek az állami foglalkoztatási szervvel vagy az illetékes települési önkormányzat által kijelölt szervvel;
- akiknek a meghatározott élethelyzet miatt járó ellátását (pl. gyes, gyet, ápolási díj, rokkantsági nyugdíj, bal-
eseti rokkantsági nyugdíj, ideiglenes özvegyi nyugdíj, özvegyi nyugdíj, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, átmeneti járadék) megszüntették, és az aktív korúak támogatása iránti kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási vagy a kijelölt szervvel legalább három hónapig együttműködtek.

A törvény 2010. évi módosítása a települési önkormányzatokat arra is felhatalmazta, hogy helyi rendeletekben további, a kérelmező lakókörnyezete rendezettségének biztosításával összefüggő feltételeket állapíthassanak meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást igénylők vonatkozásában, illetve arra, hogy – ötnapos teljesítési határidővel – felszólíthassák őket az ehhez szükséges munkák elvégzésére.⁶⁹ A rendszeres szociális segélyben részesülőkkel szemben a törvény nem támaszt hasonló elvárásokat.

A támogatások feltételekhez kötését az 1990-es évek gazdasági válságára reakcióként vezették be, elsősorban a latin-amerikai országokban. Céljuk a rövid távon a szegénységet kezelő segélyek és bizonyos, hosszú távon hatásukat kifejtő elvárt magatartások összekapcsolásával elsősorban a szegénység generációkon átívelő átörökítésének megtörése volt. Ilyen feltételként szabták meg a gyermekek rendszeres iskolába járását, az egészségügyi szolgáltatások, például védőoltások kötelező igénybevételét. E nagyon szegény országokban ez a megoldás egyfajta ösztönzőként működött, működik és a szolgáltatások jelentős kiterjesztésével járt együtt. Nálunk a segélyek feltételekhez kötésében inkább a büntető jelleg a domináns. (Bővebben: TÁRKI, 2010a. <http://www.tarki.hu/en/news/2010/items/20100510.pdf>)

Kizárás az aktív korúak támogatásából

A fenti feltételek teljesülése esetén sem állapítható meg aktív korúak támogatása annak, illetve a számára megállapított segély folyósítását meg kell szüntetni, ha valaki

- előzetes letartóztatásban van, elzárás vagy szabadságvesztés büntetését tölti;
- uniós polgár, akinek tartózkodási engedélye annak meghosszabbítása nélkül lejárt, vagy akinek a tartózkodási engedélyét visszavonták;
- keresőtevékenységet folytat (ide nem értve az alkalmi munkavállalói könyvvel való munkavégzést, az önkormányzat által szervezett foglalkoztatásban való részvételt);
- közoktatási, illetve felsőoktatási intézményben nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytat vagy az Ft. szerinti képzési támogatásban részesül.

⁶⁹ Szt. 35. § (2) bek.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszüntetése. Az általánosnál szigorúbb szabály érvényesül a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőkkel szemben, mivel az ő ellátásukat akkor is meg kell szüntetni, ha

- két éven belül ismételten feketemunka végzésén érik őket;
- nem fogadják el a foglalkoztatási törvény szerint megfelelőnek minősülő munkalehetőséget.
 - Az Ft. 2011. évi módosítása⁷⁰ nyomán a közfoglalkoztatás keretében felajánlható munkalehetőség megfelelősége tekintetében az általánostól eltérő szabályok érvényesülnek: a munkahelyre való oda- visszautazás időtartama négy óra is lehet (ha az oda- visszajutást 20 kilométeres körzeten belül térítésmentes szállítással oldják meg). Az új szabályozás szerint a felajánlott munka akkor is megfelelőnek minősül, ha a napi pihenőidőt a közfoglalkoztatottnak a lakóhelyétől eltérő településen kell töltenie. Ez alól felmentést gyermekevelési feladatok ellátására tekintettel a jegyző adhat – egyedi mérlegelés alapján;
- az ellátást meg kell szüntetni akkor is, ha az éves felülvizsgálat során megállapítást nyer, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy a felülvizsgálatot megelőző egy évben jogosultságának fennállása alatt legalább 30 nap időtartamban nem végzett keresőtevékenységet, nem vett részt közfoglalkoztatásban, munkaerőpiaci programban, illetve az Ft. szerinti legalább hat hónapos időtartamú képzésben.

Az együttműködési kötelezettség teljesítése

Mivel az aktív korúak támogatása a munkaerőpiactól tartósan távol került, és emiatt a társadalom peremére szorult aktív korban lévő emberek részére létrehozott juttatás, kialakításakor fontos szempont volt, hogy a nem egészségkárosodott igénylők csak akkor juthassanak hozzá az ellátáshoz, ha erőfeszítést tesznek azért, hogy visszailleszkedjenek a társadalomba. Együttműködési kötelezettség a rendszeres szociális segélyben részesülő egészségkárosodottnak nem minősülő személyeket és a bérpótló juttatásban részesülőket egyaránt terheli.

A rendszeres szociális segélyben részesülőknek a települési önkormányzat által kijelölt szervvel kell együttműködniük. Az együttműködési kötelezettség alapján az igénylőnek nyilvántartásba kell vétetnie magát a települési önkormányzat rendeletében erre kijelölt szervnél, azzal írásban meg kell állapodnia a beilleszkedését segítő programról, végül teljesítenie kell a megállapodásban foglaltakat. A beilleszkedési program tartalmát, eljárási szabályait, az együttműködés megszégésének eseteit és szankcióit a települési önkormányzat rendeletében kell szabályozni. A programnak igazodnia kell a segélyben részesülő szociális helyzetéhez és mentális állapotához, és az alábbi tevékenységekre terjedhet ki:

- a kijelölt szervvel való kapcsolattartás;
- az egyéni képességeket fejlesztő vagy életmódot formáló foglalkozáson, tanácsadáson, munkavégzésre felkészítő programban való részvétel;

⁷⁰ 2011. évi CVI. törvény 14. § (2) bek.

- a felajánlott (és a segélyezett iskolai végzettségének megfelelő) oktatási, képzési programban való részvétel;
- az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködés.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők együttműködési kötelezettsége természetesen más irányú, az a következőkre terjed ki:

- az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként való nyilvántartásba vétel;
- álláskeresői megállapodás kötése az állami foglalkoztatási szervvel;
- az álláskeresői megállapodásban foglaltak szerint együttműködés az állami foglalkoztatási szervvel;
- az ellátás megállapításától annak éves felülvizsgálatáig legalább 30 nap időtartamú részvétel közfoglalkoztatásban (vagy közfoglalkoztatás keretén kívül munkát végezni), VAGY munkaerő-piaci programban, VAGY az Ft. szerinti legalább hat hónapra meghirdetett képzésben.

Az együttműködési kötelezettség megsértésének szankcióit – a törvény keretei közt – a helyi rendelet tartalmazza. Az Szt. szerint az együttműködési kötelezettség súlyos, vagy két éven belüli ismételt megszegése esetén az ellátás folyósítását meg kell szüntetni. A megszüntetés nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a segélyt ismét igényelni lehessen. Az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének tekinti a törvény azt, ha a segélyezett nem fogadja el a számára felajánlott megfelelő munkahelyet. A súlyos kötelezettségsszegés egyéb eseteit az önkormányzati rendeletek tartalmazzák.

A rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege, a közfoglalkoztatás díjazása

A rendszeres szociális segély havi összegét a fogyasztási egység alapján járó ellátásra való átálláskor 2005 végén úgy határozták meg, hogy a támogatás a család összjövedelmét egészítse ki az adott család összetételének megfelelő rászorultsági küszöbértékig. Az összjövedelem kiszámításakor a család minden bevétele – így például az egyébként adómentes családi pótlékot vagy a fogyatékosági támogatást is – figyelembe kellett venni. A fogyasztási egység alapján kiszámított családi segélyeket 2006. április 1-jétől kezdték folyósítani. A települési önkormányzatok tiltakozásának hatására és a kevésbé választhatóság elvének fokozott érvényesítése érdekében azonban 2007. január 1-jétől a segély összegét felülről korlátozó szabályt léptettek életbe. A szabályozás értelmében a rendszeres szociális segély formájában nyújtott jövedelemkiegészítő/jövedelempótló juttatás összege nem haladhatja meg a teljes munkaidőre fizetendő minimálbér jövedelemadóval és járulékokkal csökkentett összegét.⁷¹

⁷¹ Az ellátás összege 2012. január 1-jétől tovább zsugorodott. Az új szabályozás szerint a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a közfoglalkoztatás bér minimumának (57 000 Ft/hó) 90 százalékát.

A 2011-től a foglalkoztatást helyettesítő támogatás esetében megváltoztatták a segélyezés egységét. Míg korábban a rendszeres szociális segélyhez hasonlóan családi ellátást biztosított, az új szabályozás szerint alanya nem a család, hanem az egyéni kérelmező, akinek járandósága az öregségi nyugdíj mindenkor legalsó összegével egyezik meg.⁷² Tekintettel arra, hogy egy családban csak egy személy részesíthető aktív korúak támogatásában, az olyan családokban, ahol mindkét felnőtt munkanélküli, és egyikük sem egészségkárosodott, 55 év feletti, vagy 14 éven aluli gyermekét nevelő szülő, az ellátás összege nem haladhatja meg a 28 500 forintot havonta. (Közcélú munkavégzés időtartamára ez az összeg természetesen magasabb.)

Egy családban egy időben a törvény szerint csak egy személy lehet jogosult aktív korúak támogatására, kivéve azt az esetet, amikor egyikük foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, másikuk rendszeres szociális segélyre jogosult.⁷³ A támogatás igénylésének nem akadály, ha a kérelmező házas- vagy élettársa kereső tevékenységet folytat, ennek csupán a rászorultság vizsgálatakor lehet jelentősége.

A felajánlott munka díjazása tekintetében eredetileg a munkabérre vonatkozó általános szabályokat kellett alkalmazni, vagyis az elvégzett munkáért (akár közcélú vagy közhasznú foglalkoztatásban, akár a rendszeres munkaerőpiacon) legalább a minimálbér arányos része járt. A 170/2011. (VIII. 24.) kormányrendelet változtatott ezen a helyzeten. A közfoglalkoztatás tekintetében ugyanis lehetőséget biztosít a minimálbérnél alacsonyabb díjazásra azzal, hogy bevezette a közfoglalkoztatási bér önálló fogalmát. Közfoglalkoztatási bér a szakképzettséget vagy középfokú végzettséget nem igénylő munkakört betöltő közfoglalkoztatottnak jár. A közfoglalkoztatási bér összege 2011-ben havi 57 ezer forint (a minimálbér 78 ezer forint). A minimálbérnek megfelelő juttatásra 2011-ben csak a legalább középszintű végzettséget, szakképesítést igénylő munkakörben alkalmazott közfoglalkoztatottak jogosultak, aminek a rendelet szerinti összege 78 ezer forint (vagyis az adott évi minimálbérral megegyező összeg). A szabályozás ugyanakkor nem biztosítja, hogy a garantált közfoglalkoztatási bér mindig elérje a minimálbér szintjét – ahhoz azt nem forintértékben, hanem a minimálbér fogalmával kifejezve kellene meghatározni. A közfoglalkoztatási és a garantált közfoglalkoztatási bért a rendelet előírásai szerint nem havonta, hanem hetibér-részletekben kell folyósítani.

Természetbeni rendszeres szociális segély

A rendszeres szociális segély – kivételesen – természetben is nyújtható. Erre akkor van lehetőség, ha a segélyezett családjában a települési jegyző által védelembe vett gyermek van. Ilyen esetben a természetbeni juttatás formáit a települési önkormányzat rendeletben határozza meg azzal a megkötéssel, hogy a segély összegének gyermekeként 20 százaléka, összesen azonban legfeljebb 60 százaléka állapítható meg természetbeni ellátásként.

⁷² 2012. január 1-jétől a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegének 80 százaléka.

⁷³ 2012. január 1-jétől azonban a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér 90 százaléka és a folyósított foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének különbözetét.

Hajléktalanok rendszeres szociális segélyezése

A rendszeres szociális segély hajléktalanok általi igénylésének szabályai megegyeznek az időskorúak járadéka kapcsán ismertettekkel, azzal a kiegészítéssel, hogy a jogalkotónak rendelkeznie kellett az együttműködési kötelezettség teljesítésének módjáról is. A törvény szerint az aktív korú, nem egészségkárosodott hajléktalan személynek azzal annak az önkormányzatnak az együttműködésre kijelölt szervével áll fenn, amelyiknek határozata alapján folyósítja a főjegyző a rendszeres szociális segélyt.

A rendszeres szociális segély finanszírozása

A központi költségvetés az illetékes önkormányzat számára megtéríti a foglalkoztatást helyettesítő támogatásként folyósított összeg 80, a rendszeres szociális segély folyósított összegének 90 százalékát. Amennyiben az ellátást hajléktalan személy számára folyósítják, a rendszeres szociális segély esetében ez az arány 100 százalék.

Lakásfenntartási támogatás

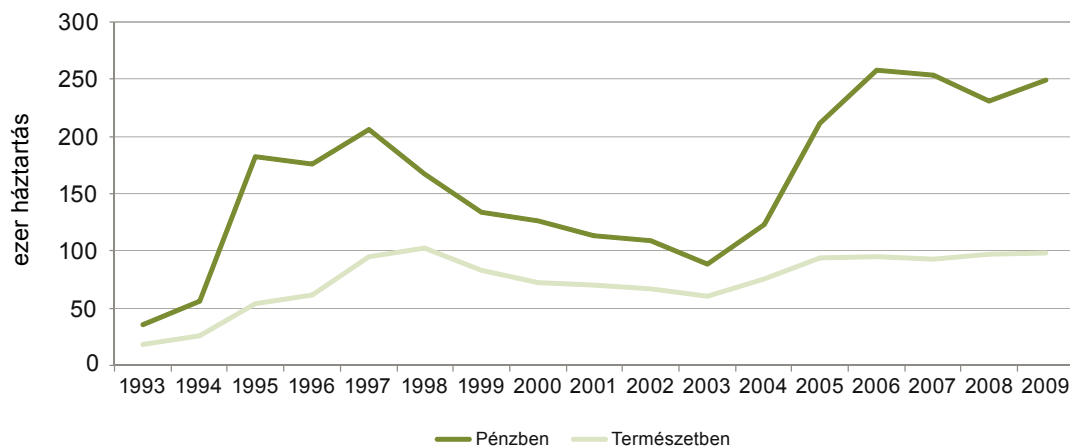
A hatályos szabályozás szerint a lakásfenntartási támogatásnak három típusa van:

- a normatív lakásfenntartási támogatás;
- az adósságkezelési szolgáltatás passzport-ellátásaként járó lakásfenntartási támogatás;
- a helyi lakásfenntartási támogatás.⁷⁴

Az első két típusba tartozó támogatás szabályozása lényegében normatív, míg a helyi lakásfenntartási támogatás szabályainak meghatározása – a törvényi rendelkezések keretei között – a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Típusától függetlenül a lakásfenntartási támogatás célja az, hogy támogatást nyújtson a szociálisan rászorulóknak lakásuk fenntartásához. A támogatás az Szt. 2010. évi módosítása alapján⁷⁵ 2011. szeptember 1-jétől elsősorban természetben nyújtandó.

⁷⁴ Az Szt. 2011. évi módosítása (2011. évi CXCI. tv.) nyomán megszűnt a települési önkormányzatok helyi lakásfenntartási támogatás biztosítása iránti kötelezettsége, a törvény az ellátásnak csak két fajtáját, a normatív lakásfenntartási támogatást és az adósságkezelési szolgáltatás passzportellátásaként járó lakásfenntartási támogatást ismeri. (A települési önkormányzatok ugyanakkor saját forrásaik terhére továbbra is biztosíthatnak helyi lakásfenntartási támogatást.) A változtatások nyomán – mivel a törvény kizárólag a normatív típust nevesíti – a lakásfenntartási támogatás megállapítása jegyzői hatáskörbe került. Némileg ellentmondásos módon ugyanakkor a települési önkormányzat saját hatáskörben határozhatja meg az egyébként normatívnak nevezett ellátás „egyéb feltételét” annyiban, hogy előírhatja a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzését. Amennyiben a kérelmező felszólítás ellenére sem rendezi lakókörnyezetét, kérelmét el kell utasítani, vagy a már megállapított ellátás folyósítását meg kell szüntetni, és a döntés jogerőre emelkedésétől számított 3 hónapig lakásfenntartási támogatást a háztartás egyetlen tagja számára sem lehet megállapítani, egy éven keresztül pedig a megállapított támogatást csak természetben lehet nyújtani.

⁷⁵ 2010. évi CLXXI. törvény 7. § (1) bek.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 68.

34. ábra: Lakásfenntartási támogatásban részesített háztartások száma, 2009 (ezer háztartás)

Normatív lakásfenntartási támogatás

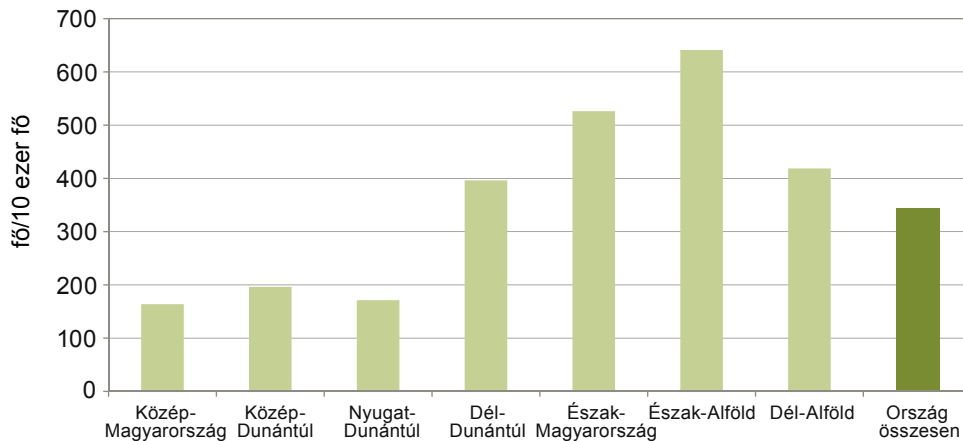
Normatív lakásfenntartási támogatásra az jogosult, aki a törvényben elismert nagyságú lakásban lakik, és jövedelme, valamint lakásfenntartási kiadásai alapján rászorul a támogatásra. Az Szt. a lakás nagysága alapján akkor ismeri el támogatásra méltónak a jogosultat, ha a lakás alapterülete:

- egyszemélyes háztartás esetén a 35,
- kétszemélyes háztartás esetén a 45,
- háromszemélyes háztartás esetén az 55,
- négyszemélyes háztartás esetén a 65 négyzetmétert nem haladja meg. Ha a lakásban négynél több személy lakik, minden további személy után 5–5 négyzetméterrel nő a jogosult által lakható lakás nagysága.

Az anyagi rászorultság vizsgálata némiképp meglepő módon azután is az egy főre jutó havi jövedelem figyelembevételével történt, hogy a szociális törvényben a rendszeres szociális segély tekintetében intézményesült a rászorultság fogyasztási egység alapú mérése. Ezen az ellentmondásos helyzeten csak az Szt. 2010. évi módosítása változtatott, aminek nyomán 2011. szeptemberétől a lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot is a fogyasztási egység alapú számítással ellenőrzik.

Jövedelme alapján az minősül rászorulóknak, akinek háztartásában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250 százalékát, és aki emellett nem rendelkezik a szociális törvényben meghatározott vagyonnal. A fogyasztási egységek súlyozása az aktív korúak támogatásánál megismert metódus szerint. A lakásfenntartási támogatás megállapításához az is szükséges továbbá, hogy a lakásfenntartás elismert havi költsége meghaladja a háztartás havi jövedelmének 20 százalékát. A lakásfenntartás elismert költsége az elismert lakásnagyság és az egy négyzetméterre jutó

elismert havi költség szorzata. (A négyzetméterenkénti elismert költség 2011-ben mindkét évben 450 forint⁷⁶ – 2004-ben, az új szabályozás bevezetésekor ez az összeg 400 forint volt.)



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 69.

35. ábra: A lakásfenntartási támogatásban részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő)

A lakásfenntartási támogatás összege a rászorultság mértéke szerint differenciált. Ha a jogosult háztartásában a fogyasztási egységre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 50 százalékát, akkor a támogatás a lakásfenntartás elismert havi költségének 30 százaléka. Ennél magasabb jövedelem esetén egy – meglehetősen bonyolult – képlet segítségével kell kiszámolni a támogatás összegét, ami azonban nem lehet kevesebb 2500 forintnál havonta. A képlet:

$$T = EHK \times TM \quad \left(TM = 0,3 - \frac{J - 0,5 \times NYM}{NYM} \times 0,15 \right),$$

ahol T a lakásfenntartási támogatás összege, EHK a lakásfenntartás elismert havi költsége, TM a támogatás mértéke, J a jogosult háztartásában egy főre jutó havi jövedelem, NYM az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege. A képlet garantálja, hogy a támogatás mértéke ne legyen nagyobb 0,3-nél, vagyis a támogatás összege ne haladhassa meg a lakásfenntartás elismert havi költségének 30 százalékát. A normatív lakásfenntartási támogatást egy évre kell megállapítani.

⁷⁶ 2010. évi CLXIX törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről, 62. § (5) bek.

Adósságkezelési szolgáltatásban részesülők lakásfenntartási támogatása

Az ellátás célja újabb rezsihátralékok kialakulásának megelőzése az adósságkezelési támogatás folyósításának időszakában. (A támogatás hiányában előfordulhat az, hogy miközben a háztartás önkormányzati támogatással törleszti a közüzemi díjtartozásból felgyűlt adósságokat, nem marad elég forrása a napi lakásfenntartási kiadások egy részének fedezésére, és így paradox módon ismét eladósodik.) Passzportellátás abban az értelemben, hogy a hozzáférést egy másik ellátásra való jogosultság nyitja meg. Összegének számítási módja megegyezik a normatív lakásfenntartási támogatásnál ismertetettel.

Helyi lakásfenntartási támogatás

A helyi lakásfenntartási támogatás egyaránt lehet önálló, valamint a normatív és az adósságkezelési szolgáltatáshoz kötött lakásfenntartási támogatást kiegészítő ellátás. Miközben a törvény előírása szerint ugyanazon lakásra csak egy jogosultnak állapítható meg lakásfenntartási támogatás, annak nincs akadálya, hogy a jogosult többféle (normatív és helyi) lakásfenntartási támogatást is igénybe vegyen. A helyi lakásfenntartási támogatás tekintetében a törvény csak keretjellegű szabályokat tartalmaz, amit tényleges tartalommal a települési önkormányzat rendelete tölt ki (adminisztratív diszkréció). Így a települési önkormányzat képviselő-testülete határozza meg az ellátásra való jogosultság feltételeit, az eljárás szabályait és a támogatás összegét. A helyi rendelet alkotóját a törvény következő szabályai kötik:

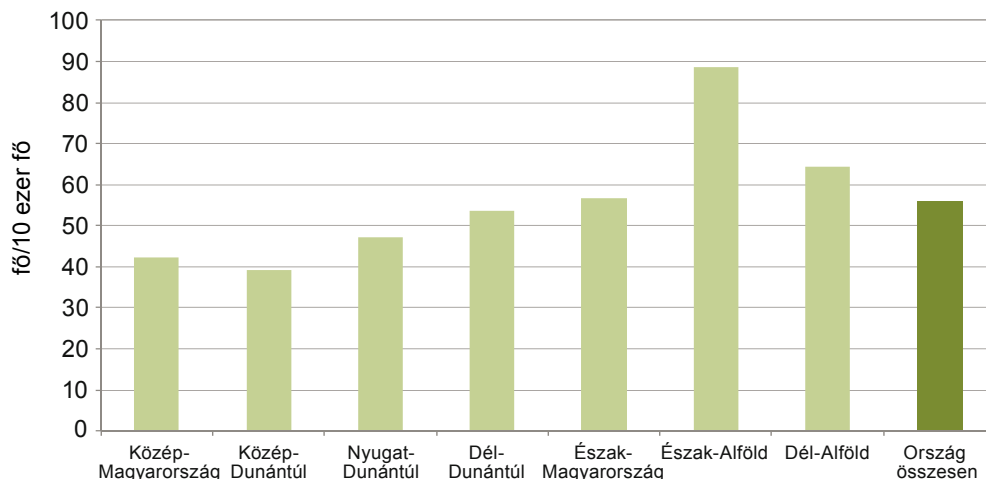
- a háztartásban az egy fogyasztási egységre eső jövedelemhatár nem lehet alacsonyabb, mint az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250 százaléka;
- az eljárási szabályokat úgy kell meghatározni, hogy az évente legalább két alkalommal lehetővé tegye a támogatás igénylését;
- az elismert költség összegét vagy négyzetméterre jutó módon, vagy költségtételenként nevesítve kell meghatározni;
- a törvény felsorolja, hogy kötelezően mit kell költségként figyelembe venni (lakbért, albérleti díjat, lakáscélú pénzintézeti kölcsön törlesztő részletét, távhő-szolgáltatási díjat, közös költséget, csatornahasználati díjat, személyszállítás költségeit, villanyáram, víz- és gázfogyasztás és a tüzelőanyag költségeit).

Némi mozgásteret enged ugyanakkor a helyi jogalkotó számára az, hogy a törvény csak a „településen jellemző” költségek figyelembevételét várja el. A helyi rendeletekben tovább él az a korábban kialakult gyakorlat, ami szerint csak a településen szokásosnak tekintett méretű és komfortfokozatú lakásokban élőknek biztosítanak helyi lakásfenntartási támogatást. Annak eldöntése, hogy mi minősül ilyennek, a hatályos törvényi szabályozás hallgatása miatt, a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Finanszírozás. A normatív, valamint a passzportellátásként járó lakásfenntartási támogatáshoz a központi költségvetés kötött felhasználású támogatással járul hozzá, aminek mértéke 2007-ben a költségvetési törvény alapján a jogszerűen folyósított támogatás 90 százaléka. A helyi lakásfenntartási támogatás finanszírozása a települési önkormányzatoknak az állandó lakosok után járó normatív állami hozzájárulással történik.

Ápolási díj

Az Szt. 40. §-a úgy határozza meg az ápolási díj célját, hogy az „a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás”. A valóságban e hozzájárulás összege közel azonos a Szt. minimális megélhetést biztosítani hivatott ellátásaiével, amit különösen indokoltá tesz az, hogy az ápolási feladatok ellátása mellett a hozzátartozók jelentős része nem tud jövedelemszerző tevékenységet folytatni. Az ápolási díjnak két típusa különböztethető meg: a normatív ápolási díj és a helyi ápolási díj.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 79.

36. ábra: Az ápolási díjban részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő)

Normatív ápolási díj

Ápolási díj jár (a jegyes kivételével) annak a nagykorú hozzátartozónak, aki

- súlyosan fogyatékos személy, vagy
- tartósan beteg 18 éven aluli személy otthoni gondozását, ápolását végzi.

Hozzátartozók. Az Szt. a polgári törvénykönyv (Ptk.) közeli hozzátartozókra vonatkozó rendelkezésében felsorolt személyeket tekinti hozzátartozónak. Ilyenek a házastárs, az élettárs, az egyenes ági rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülő, a testvér, az egyenes ági rokon házastársa, a házastárs egyenes ági rokona és testvére és a testvér házastársa [Ptk. 685. § b) pont].

Súlyosan fogyatékos személy az, aki

- csak tapintó/halló életmódra képes látássérült;
- beszédértésre és a hangzó beszéd érthető ejtésére segédeszközzel is képtelen hallássérült;
- középsúlyos értelmi fogyatékos, illetve aki a személyiség egészét érintő fejlődési zavarban szenved, és az autonómiai tesztek alapján állapota súlyosnak vagy középsúlyosnak minősül;
- helyváltoztatásra csak segédeszközzel képes, illetve végtaghiánya miatt önmaga ellátására képtelen mozgássérült.

Tartósan beteg az, aki előre láthatóan 3 hónapnál hosszabb ideig állandó ápolást, gondozást igényel.

Az itt említett feltételek fennállását természetesen igazolni kell. Az erről szóló igazolást a házi orvos állítja ki. A házi orvosnak két tényleget kell igazolnia. Egyfelől azt, hogy az ápolat súlyosan fogyatékos vagy tartósan beteg, másfelől azt, hogy állandó és tartós ápolásra szorul. A súlyos fogyatékoság, illetve a tartós betegség fennállását a házi orvos csak más szakember(ek) – orvosszakértői szerv, megyei gyermek-szakfőorvos, kórház vagy szakrendelő szakorvosaiból álló, tanulási képességeket vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság – szakvéleménye alapján igazolhatja. Arról, hogy az ápolat állandó és tartós ápolásra szorul-e, a házi orvos dönt.

A feltételeknek való megfelelés esetén sem jár ápolási díj a hozzátartozónak, ha

- huzamosabb ideig mentesül az ápolási tevékenység alól (az ápolat 2 hónapot meghaladóan fekvőbeteg-gyógyintézeti vagy bentlakásos intézeti elhelyezésben részesül);
- az ápolat magatartása arra utal, hogy nem igényel állandó és tartós gondozást (közoktatási intézményben vagy a felsőoktatásban nappali tanítási rend szerint tanul, kivéve
- ha az ott eltöltött idő a kötelező tanórai foglalkozások időtartamát, vagy átlagosan a napi 5 órát nem haladja meg;
- az oktatási intézmény igénybevétele csak az ápolást nyújtó rendszeres közreműködésével lehetséges;
- az ápolást végző máshonnan származó rendszeres jövedelemmel rendelkezik;
- napi 4 órát meghaladó időtartamban keresőtevékenységet folytat;
- rendszeres pénzellátásban részesül, kivéve azt az esetet, ha az ápolási díjat a saját jogú nyugdíj megállapítását megelőzően legalább 10 éven át folyósították;
- az ápolást végző magatartása arra utal, hogy feladatát nem látja el (szakiskola, középiskola, felsőoktatási intézmény nappali tagozatos tanulója, hallgatója).

Meg kell szüntetni az ápolási díj folyósítását, ha azt az ápolat állapota már nem indokolja, ha az ápolást végző a kötelezettségét nem teljesíti, az ápolat meghal.

Az Szt. 2005. évi módosítása bevezette a fokozott ápolási igényű súlyos fogyatékoság fogalmát. Erről akkor beszélünk, ha az ápolást igénylő személy az alábbi felsorolásból legalább három tekintetében egyide-

júleg képtelen mások segítségével: étkezni, öltözködni, tisztálkodni, illemhelyet használni, a lakáson kívül közlekedni. E feltételek fennállásáról a jegyző a megyei (fővárosi) szociális módszertani intézmény szakvéleménye alapján dönt.

A normatív ápolási díj összege alapösszegét 2011-től a korábbi gyakorlattal ellentétben a költségvetési törvény határozza meg. (Korábban az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét vették alapul.) 2011-ben az alapösszeg 29500 forint. Fokozott ápolási igény híján az ellátás összege az alapösszeggel egyezik meg, fokozott ápolási igény esetén pedig az alapösszeg 130 százaléka.

Az ápolási díj más rendszeres pénzellátásokkal együtt is folyósítható, ám ebben az esetben az ellátás összege csak a folyósítható ápolási díj összegének és a rendszeres pénzellátás összegének különbözete lehet.

Az ápolási díj folyósításának időtartama szolgálati időre jogosít, ezért annak a jogosult részére folyósított összegéből nyugdíjjárulékot vonnak, és az önkormányzat is köteles a nyugdíj-biztosítási alapba a munkáltatói nyugdíjjárulékot megfizető összeget befizetni.

Helyi ápolási díj

A lakásfenntartási támogatáshoz hasonlóan az ápolási díjnak is van helyi változata, aminek tekintetében a jogosultsági feltételeket a települési önkormányzat képviselő-testületének rendelete határozza meg. A helyi rendelet a törvény felhatalmazása alapján ápolási díjat állapíthat meg annak a hozzátartozónak, aki 18. évét betöltött tartósan beteg személy ápolását, gondozását végzi. (A törvény e felhatalmazása tulajdonképpen csak az önkormányzatok figyelmének felhívását szolgálja, hiszen a települési önkormányzat képviselő-testülete e nélkül is biztosíthat olyan ellátásokat, amelyeket törvény nem utal más hatóság hatáskörébe.) A törvény keretjellegű szabályai viszont rögzítik, hogy a jogosultsági feltételek meghatározásakor a helyi rendelet az egy főre számított családi jövedelemhatárt nem állapíthatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori összegénél (egyedülálló esetén annak 150%-ánál) magasabban. További törvényi korlátozás az, hogy az önkormányzat által biztosított ápolási díj összege nem lehet kevesebb az alapösszeg 80 százalékánál.

Finanszírozás

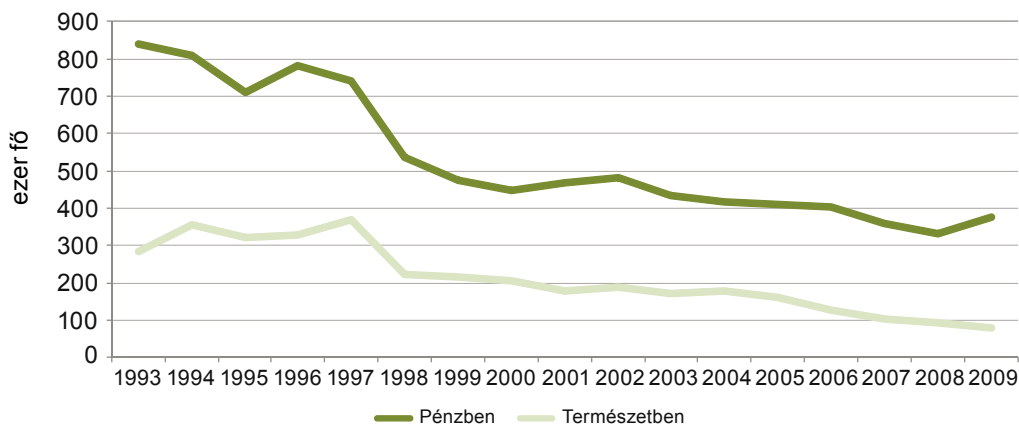
A központi költségvetésből térítik meg a normatív ápolási díj címén folyósított összeg 90 százalékát. A fennmaradó 10 százaléknyi részt, illetve a helyi ápolási díjak összegét a település állandó lakosai után járó állami normatívából, illetve egyéb bevételekből kell az illetékes önkormányzatnak finanszíroznia.

Átmeneti segély

Az átmeneti segély eredeti célja – nevéből adódóan – az átmeneti időre, váratlan okból krízishelyzetbe került személyek és családok támogatása volt. A megélhetés biztosítására hivatott segélyek (időskorúak járadéka, rendszeres szociális segély) elégtelensége miatt azonban már a '90-es évek közepén úgy módosították a törvényt, hogy az átmeneti segély nem csupán alkalmankénti támogatásként állapítható meg, hanem havi

rendszerességgel is. Ezzel a törvényhozó lényegében azt mondta ki, hogy az elnevezése szerint átmeneti segély a valóságban egyéb segélyek állandó kiegészítője is lehet. A jelenleg hatályos szabályozás ennek szellemében már úgy határozza meg az átmeneti segélyt mint „a létfenntartás veszélyeztető rendkívüli élet-helyzetbe került, valamint időszakosan vagy *tartósan* (sic!) létfenntartási gonddal küzdő személyek részére” nyújtott támogatást.

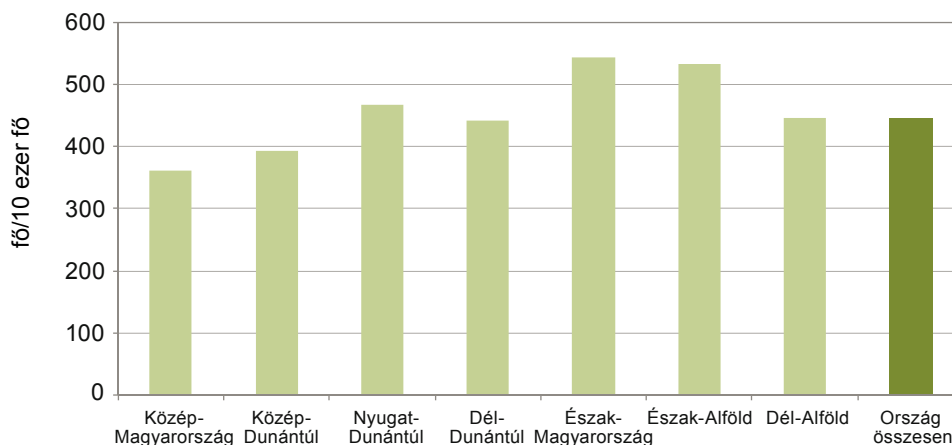
Az átmeneti segély szabályozása a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik azzal a megszorítással, hogy a rászorultsági küszöbként figyelembe vett, egy főre számított családi jövedelemhatár nem lehet alacsonyabb az öregségi nyugdíjminimumnál, egyedülálló esetében annak 150 százalékánál. A jogosultság egyéb feltételeit, így például a támogatás összegére vonatkozó előírásokat a helyi rendelet határozza meg. Az átmeneti segély természetbeni ellátásként és kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 62.

37. ábra: A pénzbeli és természetbeni átmeneti segélyben részesítettek számának alakulása, 1993–2009 (ezer fő)

A törvény 2003. évi módosítása egyfajta prioritási sorrendet ajánl az önkormányzatok figyelmébe. A törvény ki nem kényszeríthető előírása (ajánlása) szerint „elsősorban azokat a személyeket indokolt átmeneti segélyben részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások, különösen betegség, elemi kár miatt anyagi segítségre szorulnak” [Szt. 45. § (4) bek.].



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 64.

38. ábra: Az átmeneti segélyben részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő)

Az átmeneti segély iránti igények elbírálása a települési önkormányzat képviselő-testületének más szervéhez (polgármesterhez, képviselő-testület bizottságához) delegálható hatáskörébe tartozik.

Temetési segély

A temetési segély tekintetében csak keretjellegű az Szt. szabályozása, az ellátást a települési önkormányzat a rendeletében meghatározott feltételek szerint állapíthatja meg. A törvény csupán annyit ír elő, hogy a segély annak állapítható meg, aki

- a meghalt személy eltemettetéséről annak ellenére gondoskodott, hogy arra köteles lett volna;
- tartásra – és ezért az eltemettetésre – köteles hozzátartozó ugyan, de a temetési költségek viselése a saját, illetve családja létfenntartását veszélyezteti.

A törvény további előírása szerint a helyi rendeletben a jogosultsági feltételeket úgy kell meghatározni, hogy az egy főre számított családi jövedelemhatár nem lehet magasabb az öregségi nyugdíjminimumnál (egyedülálló esetén annak 150%-ánál). Ha a jogosultságot megállapítják, a temetési segély összege nem lehet kevesebb a helyben szokásos legolcsóbb temetés költségének 10 százalékánál, felső határt a törvény nem határoz meg.

Párhuzamos ellátások igénybevételének megakadályozása céljából nem állapítható meg temetési segély annak, aki a hadigondozásról szóló törvény (1994. évi XLV. törvény) alapján temetési hozzájárulásban részesül.

Természetbeni ellátások

A szociális törvény természetbeni ellátásai két csoportra oszthatók: azokra az ellátásokra, amelyek kizárólag természetben és azokra, amelyek pénzben és/vagy természetben is nyújthatók.

Természetben is nyújtható pénzbeli ellátások

Az Szt. pénzbeli ellátásainak többsége természetben is nyújtható, kivétel ez alól az időskorúak járadéka és az ápolási díj, valamint részben a rendszeres szociális segély – utóbbi csak gyermekvédelmi érdekre tekintettel, gyermekenként 20, összesen 60 százalékos mértékben nyújtható természetbeni ellátásként. A lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély és a temetési segély teljes egészében nyújtható természetbeni ellátásként. Természetbeni ellátás különösen az élelmiszer, a tankönyv, a tüzelő, a közüzemi díjak és a gyermekintézményi térítési díjak kifizetése, továbbá a családi szükségletek kielégítését szolgáló gazdálkodást segítő támogatás (pl. földhasználati lehetőség biztosítása, mezőgazdasági szolgáltatások és juttatások, munkaeszközök biztosítása, szaktanácsadás és szakképzés). Utóbbi akkor nyújtható, ha a települési önkormányzat rendeletben szabályozza a támogatás eljárási szabályait, a támogatás formáját és értékét, a támogatott jogait és kötelességeit és a kötelelesség megszűnés jogkövetkezményeit.

A természetben nyújtott ellátásoknak Európában többnyire azokat a nem társadalombiztosítási jellegű juttatásokat tekintik, amelyek bizonyos szükségletekhez vagy szociális kockázatokhoz kapcsolódnak, mint a szociális bérlet, a lakásfenntartási támogatás, a bölcsőde, a közlekedési támogatás. Magyarországon azonban a természetbeni ellátásoknak egy másik fajtája is létezik: amikor a jogalkotó lehetővé teszi, a jogalkalmazó pedig eldönti, hogy bizonyos pénzbeli ellátások teljesen vagy részben valamilyen természetbeni ellátás formájában nyújthatók.

A természetben juttatott ellátások előnyeként feltételezik, hogy a háztartások a természetben szolgáltatott javakat valóban elfogyasztják vagy felhasználják, és nem költik haszontalan dolgokra a segélyeket. Emiatt magas a természetbeni juttatások politikai támogatottsága. Hátrány, hogy magas az adminisztrációs költség. A természetben adott juttatás korlátozza az egyének és a családok választási szabadságát fogyasztási preferenciáik kialakításában. Az ilyen javaknak jelentős „feketepiac” alakulhat ki, aminek ellenőrzése újabb adminisztrációs költségeket emészt föl, és a természetbeni jószág eladása miatt a segélyezett nem a köz által neki szánt értékhez jut hozzá, vagy másként: a közpénz egy része nem azokhoz jut el, akiknek szánták.

Janet Currie és Firouz Gahvari (2007) szerint: „Sok ország nyújt kiterjedt természetbeni transzfereket, bár a közismert közgazdasági elmélet szerint a pénzbeli transzferek hatékonyabbak. E tanulmányban néhány új, a természetbeni ellátások igazolására született magyarázatot értékelünk; úgy tűnik, a paternalizmus a legvalószínűbb magyarázat.”

A szerzők többféle, a természetbeli ellátások mellett és ellen szóló érvet is felsorolnak tanulmányukban. Ezek közé tartozik a célzás, vagyis hogy a kormányzat az igazán rászorultakat akarja támogatni, és a pénzbeli ellátások esetében általában nagyobbak vélik az indíttatást a támogatás igénylésére. Egy másik érv a munkára ösztönzéshez és a szegénységi csapdához kapcsolódik: sokan gyengébbnek tartják a természetbeli ellátások esetében az ellenösztönző hatásokat. Currie és Gahvari azzal cáfolja ezt az érvet, hogy a támogatások jelentős részének címzettjei az idős emberek, s szerintük a notch-hatás (a munkajövedelmek szerzése révén létrejövő jövedelemvesztés) így sem kivédhető. A lehetséges magyarázatok között említik a közpénzből finanszírozott javak árának mérséklését. Ellenérvük az amerikai Medicare-program, amely növelte az egészségügyi költségeket, mert a legnagyobb fogyasztói csoport, az idősek érzéketlenné váltak a költségekre. Idekapcsolódó szempont lehet az élelmiszerelosztás, ami egyfajta mezőgazdasági ártámogatásként is felfogható. (Hasonló történt Magyarországon az iskolatej bevezetésekor.)

Egyfajta negatív externáliaként értelmezhetők a források biztosítói szempontjából, ha a pénzbeli transzferrek felhasználásának fogyasztói mintázatai eltérnek az általuk kívánatosnak tartottól. A paternalizmus körébe tartozik az általuk „specifikus egalitarianizmusnak” nevezett felfogás, mely szerint a jövedelmi egyenlőtlenségek elfogadhatók, de mindenkinek megfelelő táplálkozáshoz, egészségügyi ellátáshoz és lakhatáshoz kell jutnia.

A magyarországi segélyezési gyakorlatban különösen erősen tartja magát az a szerzők által is emlegetett vélekedés, hogy a gyermekeknek szánt ellátás a felnőtt családtagok javát fogja szolgálni. (Ennek fordítottja is megtalálható a paternalistának nevezett megfontolások között: a szülők egy más célra szánt ellátást inkább a gyerekeikre költenek.) Az egyének döntési szabadságát és a családok autonómiáját súlyosan veszélyeztető érvek ezek, hiszen ilyenkor a közösségnek az ellátás formájáról döntő képviselője felhatalmazva érzi magát arra, hogy fölülírja a szülők (felnőttek) döntési preferenciáit.

Különösen igaz lehet nálunk is: Currie és Gahvari egy tanulmányra hivatkozva (Alesina, Glaeser és Sacerdote, 2001) a rasszizmust jelölik meg a legfontosabb, a pénzbeli ellátásokat természetbeliellátásokkal leváltó döntések indoklásaként. Az idézett szerzők szerint a pénzbeli ellátások politikai támogatottságának gyengesége az USA-ban azzal magyarázható, hogy a segélyösszegek jelentős részének fekete. Hasonló, a rasszizmussal összefüggő okai lehetnek ennek Magyarországon is: a döntéshozók nem hisznek abban, hogy a romák „jól” használják fel a pénzben nyújtott segélyeket (Currie és Gahvari, 2007).

Kizárólag természetben nyújtható támogatások

Az Szt. 1993. évi elfogadásakor három olyan ellátást tartalmazott, amit kizárólag természetben lehetett nyújtani: a köztemetés, a közgyógyellátást és az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot. Az ezredfordulót követően bővült az ellátások köre: előbb az adósságkezelési szolgáltatás, majd a járulékfizetés alapjának igazolása épült be a természetbeni ellátások közé.

Köztemetés

Kegyeleti és közegészségügyi okokból egyaránt fontos annak szabályozása, hogy mi történjen annak a holttestével, akinek nincs (vagy nem lelhető fel) tartásra és ezért eltemettetésére köteles hozzátartozója, illetve akinek ugyan van ilyen hozzátartozója, de az kötelezettségét megszegve nem gondoskodik az eltemetésről. Ilyenkor válik szükségessé a *köztemetés*, amiről a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat polgármesterének kell gondoskodnia a halálesetről való tudomásszerzést követő 30 napon belül. Abban az esetben, ha az elhunyt utolsó lakóhelye nem azon a településen volt, ahol a halála bekövetkezett, az eltemetésről gondoskodó önkormányzat csak megelőlegezi a temetés költségeit, s azt visszaigényelheti az utolsó lakóhely szerint illetékes önkormányzattól. A temetés költségeinek megtérítésére vonatkozó igényt legkésőbb a köztemetés elrendelésétől számított két hónapon belül be kell jelenteni. Annak érdekében, hogy az eltemetésre egyébként köteles magánszemély ne mentesülhessen kötelezettségének viselése alól, a kiadásokat ténylegesen álló utolsó lakhely szerinti önkormányzat a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenti, vagy kötelezi az eltemettetésre köteles személyt a költségek viselésére. A törvény ugyanakkor lehetőséget biztosít méltányosság gyakorlására, amennyiben különleges méltánylást érdemlő körülményekre tekintettel az önkormányzat mentesítheti a temetésre kötelezhető személyt a temetés költségeinek utólagos megtérítése alól. Amennyiben az elhunynak nem volt lakóhelye, hagyatéki teherként való bejegyzési igényét a temetési költségeket viselő önkormányzat jelenti be.

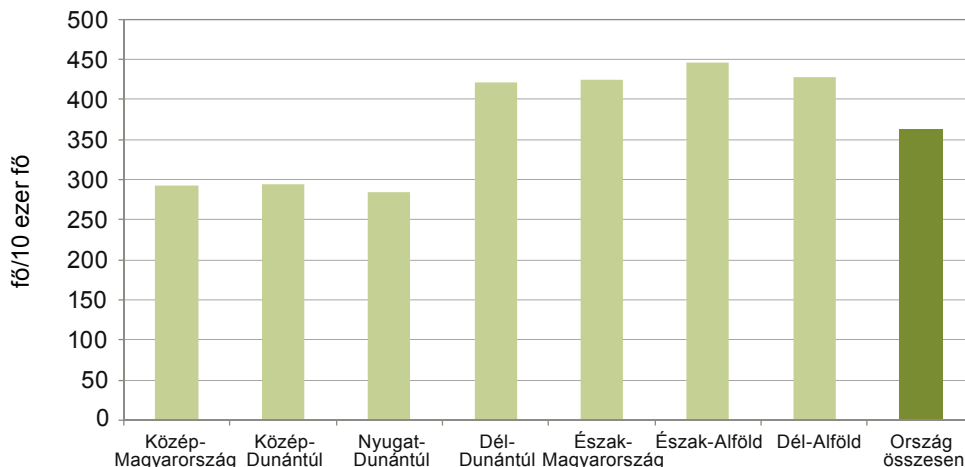
Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság

Az ellátás célja az, hogy az egészségbiztosítás szempontjából figyelembe vehető biztosítással nem rendelkező, szociálisan rászorulóknak minősülő személyek a számukra kiállított hatósági bizonyítvánnyal biztosítási jogviszony hiányában is a biztosítottakkal megegyező módon hozzáférjenek az egészségügyi szolgáltatásokhoz (pl. háziorvosi ellátáshoz, kórházi kezeléshez). A hatósági bizonyítványt az illetékes települési önkormányzat polgármestere állítja ki annak, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120 százalékát (egyedül élő esetén annak 150%-át), és nincs vagyona. Az egy évig érvényes hatósági bizonyítványokról a települési jegyző nyilvántartást vezet, és azok alapján bejelentési kötelezettséget teljesít az egészségbiztosítási szerv felé.

A közgyógyellátási igazolvány

A közgyógyellátás célja az, hogy támogatást biztosítson a rászorulóknak minősülő személyek számára az egészségük megőrzésével és helyreállításával összefüggő kiadásaihoz. A közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkező személy térítésmentesen jogosult a társadalombiztosítási támogatásba befogadott

- gyógyszerekre (de az új szabályozás alapján csak gyógyszerkerete erejéig);
- külön jogszabályban meghatározott gyógyászati segédeszközökre;
- az orvosi rehabilitáció céljából igénybe vehető gyógyászati ellátásokra.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b (CD).

39. ábra: A közgyógyellátási igazolványban részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő)

A szabályozásnak új eleme a gyógyszerkeret meghatározása. Korábban a közgyógyellátási igazolvány afféle bérletként funkcionált, amivel a külön jogszabályban meghatározott gyógyszerek – mennyiségtől függetlenül – térítésmentesen voltak hozzáférhetők. Ez számos visszaélésre adott lehetőséget (pl. a közgyógyellátás terhére igényelhető gyógyszereket az ellátott nemcsak saját maga, hanem a hozzátartozók, szomszédok részére is felírathatta orvosával). A költségvetésre nehezedő egyre nagyobb nyomás kikényszerítette a közgyógyellátás rendszerének újraszabályozását, aminek kulcsmozzanata a gyógyszerkeret kialakítása volt.

A gyógyszerkeret ún. egyéni és eseti keretből áll. Az *egyéni gyógyszerkeret* a rendszeres gyógyszereszükséglet, az *eseti* az akut megbetegedésből eredő gyógyszereszükséglet támogatását szolgálja. A gyógyszerkeret megállapítása többlépcsős folyamat, aminek kezdetén a háziorvos vagy a bentlakásos intézmény orvosa igazolja a rendszeres gyógyító ellátási szükségletet (a betegség, a szükséges gyógyító ellátások, gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök megnevezését). A háziorvosi igazolást a települési önkormányzat jegyzőjéhez kell eljuttatni, aki azt a jogosultsági feltételek fennállása esetén 3 munkanapon belül továbbítja az egészség-

biztosítási szervnek, amely megvizsgálja a gyógyító ellátás iránti szükséglet szakmai megalapozottságát. Ha azt nem tartja megalapozottnak, adategyeztetés céljából megkeresi a háziorvost. Ezt követően szakhatósági állásfoglalást ad a jegyzőnek a havi rendszeres és szükséges gyógyszerköltségről. A havi rendszeres gyógyszerköltség nem haladhatja meg a 12 ezer forintot, de a nem csak szakorvos által felírható gyógyszerek havi költségének 6000 forint alatt kell maradnia. Ez az egyéni gyógyszerkeret. Az eseti gyógyszerkeret összege egységesen évi 6000 forint.⁷⁷

A közgyógyellátásra való jogosultság alapulhat csoportos célzáson és az egyéni rászorultság vizsgálatán. Csoportos célzás alapján jogosultak az ellátásra:

- az átmeneti gondozott, az átmeneti és tartós nevelésbe vett kiskorúak;
- a rendszeres szociális segélyben részesülő egészségkárosodott személyek;
- a pénzellátásban részesülő hadi- és nemzeti gondozottak;
- a központi szociális segélyben részesülő személyek;
- a rokkantsági járadékosok;
- azok, akik I. és II. csoportú rokkantságuk alapján részesülnek nyugellátásban, baleseti nyugellátásban;
- azok, akik után szülőjük vagy eltartójuk magasabb összegű családi pótlékban részesül (súlyosan fogyatékos vagy tartósan beteg kiskorú gyermekek).

A jogosultságot megalapozhatja az anyagi rászorultság is, aminek normatív és helyi változata is szerepel a törvényben. Rászorultság alapján normatív módon akkor jár az igazolvány, ha az igénylő családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét (egyedül élő esetén annak 150%-át), és a gyógyító ellátásnak az egészségbiztosítási szerv által elismert térítési díja meghaladja a minimumnyugdíj 10 százalékát. Az elismert költségek közé nem számítható be a beutaló nélküli fekvőbeteg-ellátásért, illetve a fekvőbeteg-ellátás beutalási rendtől eltérő igénybevételeért fizetett térítési díj.

Helyi közgyógyellátásban más rászoruló is részesülhetnek. A törvény csak annyit rögzít, hogy a helyi rendeletben a családi jövedelemhatárt úgy kell meghatározni, hogy az ne legyen alacsonyabb az öregségi nyugdíjminimum 150 (egyedül élő esetén 200) százalékánál, és a gyógyító ellátás költségének mértékeként nem írható elő az öregségi nyugdíjminimum 25 százalékát meghaladó összeg.

A közgyógyellátásra való jogosultságot a jegyző állapítja meg egy évre, de a közgyógyellátási igazolványt a gyógyszerkeret meghatározásával az egészségbiztosítási szerv állítja ki, ennek megfelelően egyéves időtartamra. Ha a jogosult egészségi állapotában, az alkalmazott terápiában, vagy a gyógyszerek térítési díjában jelentős változás következik be, lehetőség van az egyéni gyógyszerkeret év közbeni felülvizsgálatára. Az egyéni gyógyszerkeret újbóli megállapítására ilyen esetben akkor kerülhet sor, ha a havi gyógyszerköltség legalább 1000 forinttal nő.

⁷⁷ A gyógyszerkeretek összegét a költségvetési törvény határozza meg, az eseti gyógyszerkeret összege bevezetéskor (2006-ban) 6000 forint volt, és azóta sem változott.

Az egészségbiztosítási szerv a gyógyszerkeretet negyedéves ütemezéssel bocsátja rendelkezésre, a fel nem használt keret összege hozzáadódik a következő negyedév keretéhez. A keret kimerülése esetén egy gyógyszert nem lehet részben a keretből, részben saját költségen megvásárolni. A gyógyszer kiváltásakor a patikusnak ellenőriznie kell, hogy az igazolvány felmutatója szerepel-e a közgyógyellátottak hatósági nyilván tartásában.

A közgyógyellátás finanszírozása. A közgyógyellátási igazolvány felhasználásával igénybe vett gyógyszerek árát is meg kell fizetni. A normatív – a szociális törvényben rögzített jogosultságon alapuló – közgyógyellátás térítési díját a központi költségvetésből kell fedezni. Az önkormányzat rendeletében szabályozott jogosultság alapján kiállított közgyógyellátási igazolványok után a települési önkormányzatnak kell térítést fizetnie, a kiállítástól számított egy éves időtartamra. A térítés összege a gyógyszerkeret éves összegének 30 százaléka.

Adósságkezelési szolgáltatás

A szolgáltatás célja. Az adósságkezelési szolgáltatás a lakhatást segítő (a lakás adósság miatti elvesztését megelőző), rászorultság alapján nyújtható ellátás. Elmondható, hogy a lakhatás biztosításával összefüggő eladósodás kérdésével csak meglehetősen későn, 1998 végén kezdett el foglalkozni a miniszteri rendelet formájában magyar szociálpolitika, a probléma törvényi kezelésére pedig 2003-ig kellett várni.⁷⁸

Az eddig ismertetett pénzügyi és természetbeni ellátásokkal ellentétben az ellátás megszervezése nem mindenütt, csak a 40 ezer főnél több állandó lakosú településeken kötelező. További megszorítást jelent, hogy azok közül a települések közül, amelyek a törvény alapján nem kötelesek az ellátás megszervezésére, adósságkezelési szolgáltatást csak az a település nyújthat, amelyik annak működtetéséről helyi rendeletet alkot, adósságkezelési tanácsadást működtet, és a szolgáltatáshoz kapcsolt lakásfenntartási támogatás nyújtásához saját forrást különít el. E feltételek együttes teljesítésének követelménye számos kisebb méretű települést tart vissza a szolgáltatás megszervezésétől.

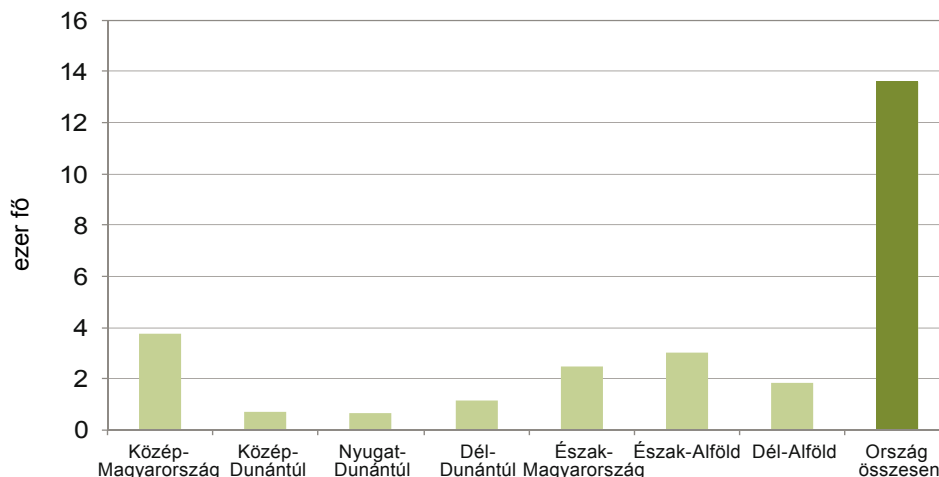
Az adósságkezelési szolgáltatás két, egymással összefüggő elemből áll: az adósságkezelési tanácsadásból és az adósságcsökkentési támogatásból. Aki tehát adósságának csökkentése érdekében támogatást igényel, annak részt kell vennie az adósságcsökkentési tanácsadáson is. Adósságnak minősül a lakhatási költségek körébe tartozó közüzemi díjtartozás, közösköltség-hátralék, lakbérhátralék, hitelintézettel kötött lakáscélú kölcsönszerződésből fennálló hátralék.

A hozzáférés feltételei. Adósságkezelési szolgáltatásban az *részesíthető* (vagyis a törvény nem biztosít jogosultságot az ellátásra), akinek

- az adóssága meghaladja az ötvenezer forintot, és valamelyik adósságtípus tekintetében a fennálló tartozás hat hónapnál régebbi, vagy közüzemi díjtartozása miatt kikapcsolták a szolgáltatást; ÉS

⁷⁸ Az „Adósságkezelési szolgáltatás” alcímet a 2001. évi LXXIX. törvény iktatta be az Szt.-be, a rendelkezések azonban csak 2003. január 1-jén léptek hatályba.

- háztartásában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az önkormányzati rendeletben meghatározott összeghatárt (a helyi rendeletben nem lehet az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál, egyedül élő esetében 200%-ánál alacsonyabb jövedelmet előírni); ÉS
- aki a helyi rendeletben meghatározott, a településen elismert minimális lakásnagyságot és lakásminőséget meg nem haladó lakásban lakik; ÉS
- vállalja az adósság és a települési önkormányzat által nyújtott adósságcsökkentési támogatás különbözétének megfizetését (önrész) és az adósságkezelési tanácsadáson való részvételt.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 72.

40. ábra: Adósságcsökkentési támogatásban részesítettek száma régióként, 2009 (ezer fő)

A törvény vonatkozó rendelkezései szempontjából adósságnak a következő tartozások minősülnek:

- közüzemi díjtartozás,
- közösköltség-hátralék,
- lakbérhátralék,
- hitelintézettel kötött lakáscélú kölcsönszerződés, vagy abból átváltott szabad felhasználású kölcsönszerződésből keletkező hátralék.

Az adósságkezelési szolgáltatás időtartama legfeljebb 18 hónap, ami indokolt esetben egy ízben legfeljebb 6 hónappal meghosszabbítható.

Az adósságcsökkentési támogatás mértéke nem haladhatja meg az adósságkezelésbe bevont adósság 75 százalékát, és összege nem lehet több 300 ezer forintnál. A támogatás egy összegben vagy havi részletekben is nyújtható, az adós vállalásától függően. A banki kölcsönökre – nagyságrendjük miatt – eltérő szabályok

vonatkoznak. Ha az adósság mértéke meghaladja a 200 ezer forintot, és a hitellel terhelt ingatlan forgalmi értékének 50 százalékát, akkor a szolgáltatás 24 és 60 hónap közti időtartamra állapítható meg. Ilyen esetben az adósnak hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a támogatás összegét biztosító jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat jegyezzenek be ingatlanára. A támogatás összegének felső határa ilyenkor 600 ezer forint.

Az adósságcsökkentési támogatás alapján lakásfenntartási támogatásban részesülő igénylő számára előrefizetős gáz- vagy áramszolgáltatást mérő készülék is biztosítható az újabb hátralékok kialakulásának megelőzése érdekében.

Az adósságcsökkentési támogatás megszüntetése. Meg kell szüntetni az adósságcsökkentési támogatás folyósítását és a kifizetett összeget vissza kell téríteni akkor, ha a jogosult

- az adósságkezelési tanácsadást nem veszi igénybe; vagy
- az általa vállalt adósságtörlesztés háromhavi részletét nem teljesíti; vagy
- a támogatás igénybevételének időtartama alatt lakásfenntartási kiadásokkal kapcsolatos fizetési kötelezettségének három hónapig nem tesz eleget.

Az adósságkezelési szolgáltatás a megszüntetését követő 24 hónapig ismételten nem vehető igénybe.

Amennyiben a támogatás segítségével kiegyenlített adóssággal azonos adósságtípusból újabb adósság gyűlik fel, erre az adósságtípusra adósságkezelési szolgáltatás csak a kiegyenlítést követő 12 hónap elteltével igényelhető.

Finanszírozás. Az adósságkezelési tanácsadás megszervezésének és biztosításának költségeihez a központi költségvetés az állandó lakosok után járó normatívával járul hozzá; az adósságcsökkentési támogatás folyósításához kötött felhasználású támogatást nyújt az adósságcsökkentési támogatásként kifizetett összegek 90 százaléka erejéig.

Energiafelhasználási támogatás

Sajátos megoldást alkalmaz a törvény az energiafelhasználási támogatás szabályozására annyiban, hogy az Szt. a hozzájárulás feltételeiről és az ellátás tartalmáról nem, csak a hatósági eljárással kapcsolatban keletkező adatok köréről tárolási és továbbítási módjáról rendelkezik. A jogosultsági feltételeket és az ellátás tartalmát külön jogszabály, a 289/2007. (X. 31.) kormányrendelet határozza meg. E merőben szokatlan megoldást az magyarázza, hogy a fogyasztói ártámogatások megszüntetésének szándékával az intézkedést a jogalkotó eredetileg átmeneti időre szólnak tekintette. A támogatás lakossági földgáz- vagy távhőfogyasztásra vehető igénybe. A kormányrendelet átveszi az aktív korúak támogatásánál használt fogyasztási egység alapú háztartásijövedelem-számítást, és *rászorultsági küszöbként* a háztartás egy fogyasztási egységére jutó, az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének három és félszeresénél nem magasabb jövedelmet határozza meg. (Az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem megegyezik a háztartás összjövedelmének és

a fogyasztási egységek összegének hányadosával.) Az ellátás a jogosultak által nyújt fogyasztói ártámogatást (felhasznált fűtőérték, megajoul vagy gigajoul). Az ártámogatás a rászorultság foka és igénybevételenek időintervalluma szerint differenciált; az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem növekedésével, illetve az igénybevétel egymást követő időszakaiban csökken. Az ellátás iránti igényt a Magyar Államkincstár regionális igazgatóságához kell benyújtani, s itt állapítják meg a támogatásra való jogosultságot is.

Szociális szolgáltatások

A személyes szolgáltatások rendszere

Míg a pénzbeli és természetbeni ellátások az adott társadalomban elismert, alapvetőnek tekintett szükségletek kielégítését biztosító anyagi javak hiányát kompenzálják, addig a szociális szolgáltatások személyközi viszonyokban realizálódnak: a segítő a jogosult személyére irányuló gondozást nyújt az ellátottnak: „a szolgáltatást végző és a jogosult között általában olyan kapcsolat jön létre, melyben szakmai és személyes elemek egyaránt jelen vannak” (Szöllősi, 1998: 160). Még akkor is megjelennek személyes elemek, ha a szolgáltatás hangsúlyosan anyagi javak elfogyasztására irányul (pl. étkeztetés), hiszen a szolgáltató tevékenysége (az étel elkészítése, házhoz szállítása, az ellátott személlyel való kommunikáció) „legalább olyan fontos része a szolgáltatásnak, mint a közvetített anyagi javak” (uo.).

Az Szt. a személyes szociális szolgáltatások két fő csoportját különbözteti meg: az ún. alapszolgáltatásokat és a szakosított ellátásokat. Az alapszolgáltatások célja az, hogy a rászorulóknak saját otthonukban és lakókörnyezetükben nyújtsanak segítséget önálló életvitelük fenntartásához, illetve egészségi vagy mentális állapotukból, vagy más okból származó problémáik megoldásához, és így, ameddig csak lehet, elkerülhetővé tegyék az intézeti ellátások igénybevétele. A szakosított ellátások ezzel szemben intézeti keretek közt nyújtanak gondozást azoknak az életkoruk, egészségi állapotuk és szociális helyzetük miatt rászoruló személyeknek, akikről az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni. Az alapszolgáltatások biztosítása – a települések lakosságszámához igazodóan – a települési önkormányzatok feladata, míg a szakosított ellátásoké – néhány kivételtől eltekintve – a megyei önkormányzatoké.

A jóléti ellátórendszer egyik legfőbb negatív jellemzője, hogy nem rendszerszerűen építkezik, a különféle pénzbeli ellátások és szolgáltatások nem állnak kapcsolatban egymással. Az egyes igénybevevői csoportok számára kialakított szolgáltatások között sok az indokolatlan különbség. Az ellátórendszer struktúrája nem épül egymásra; az alapszolgáltatások és a szakellátás rendszere nincs rendszerbe integrálva. Nincs kapcsolat a különböző rendszerek, valamint a különböző ágazatok (szociális szolgáltatás, egészségügy) között.

A személyes gondozást végző szervezetek sokszínűsége (jóléti pluralizmus)

A személyes szociális szolgáltatások megszervezése és működtetése tekintetében elválik egymástól a feladat ellátásáért és a szolgáltatás nyújtásáért viselt felelősség. A személyes gondozás megszervezése a helyi önkormányzatok felelőssége (feladatellátási felelősség), ami azonban nem jelenti azt, hogy a szolgáltatást feltétlenül az önkormányzat által fenntartott intézménynek kellene nyújtania (fenntartói felelősség). Személyes szociális szolgáltatásokat természetesen a települési önkormányzat által fenntartott és működtetett szolgáltatók is nyújthatnak, de a feladat ellátása „kiszereződéssel” is lehetséges. Ilyenkor a helyi önkormányzat más szervezet által fenntartott és működtetett intézménnyel szerződik arra, hogy az önkormányzat illetékességi területén biztosítsa az ellátást. A szolgáltatások sokszínűségének biztosítása és így az igénybe vevők választási szabadságának szélesítése érdekében a Szt. a személyes gondoskodást nyújtó közfeladatot ellátó

- egyházi jogi személyt,
- társadalmi szervezetet,
- alapítványt,
- közalapítványt,
- közhasznú társaságot,
- egyéni vagy társas vállalkozást

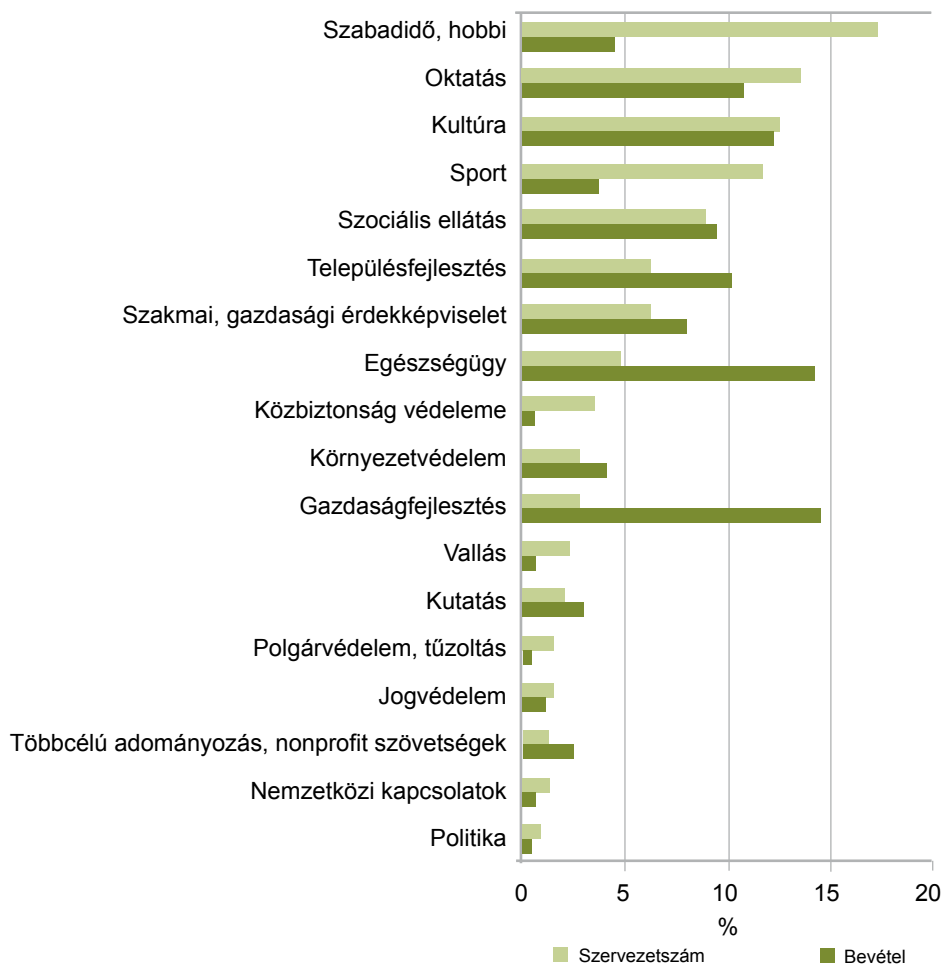
is jogosulttá teszi arra, hogy a vállalt feladat elvégzéséért normatív állami hozzájárulást kapjon.⁷⁹

„2010-ben mintegy 65 ezer nonprofit szervezet működött Magyarországon, kicsivel több, mint egyharmaduk (23,5 ezer) alapítványi formában, 41,5 ezer társas nonprofit szervezetként. Az alapítványok 62 százaléka három tevékenységi területhez: az oktatáshoz (32%), a szociális ellátáshoz (16%) és a kultúrához (14%) köthető. A társas nonprofit szervezetek körében továbbra is a szabadidős (25%) és a sportegyesületek (16%), valamint a kulturális szervezetek (12%) aránya a legnagyobb.” (KSH, 2011a: 1.)

A szociális törvényben biztosított személyes szociális szolgáltatások

Az Szt. a személyes szociális szolgáltatások két csoportját különbözteti meg: az alap- és szakosított szolgáltatásokat. A törvényben használt „alapellátás” kifejezés némiképp félrevezető: az alapellátások többsége nem minősül annyira alapvetőnek, hogy azokat mindenhol biztosítani kéne. Az elhatárolás tényleges alapja az, hogy az ellátást az igénylők otthonában, vagy lakóhelyén kívül, bentlakásos intézményben biztosítják-e. Az ellátottak részére saját otthonukban, illetve lakókörnyezetükben nyújtott ellátások alapszolgáltatásnak, míg a bentlakásos intézményekben nyújtott szolgáltatások szakosított ellátásnak minősülnek.

⁷⁹ 1993. évi III. törvény 4. § (1) bek. m) pont



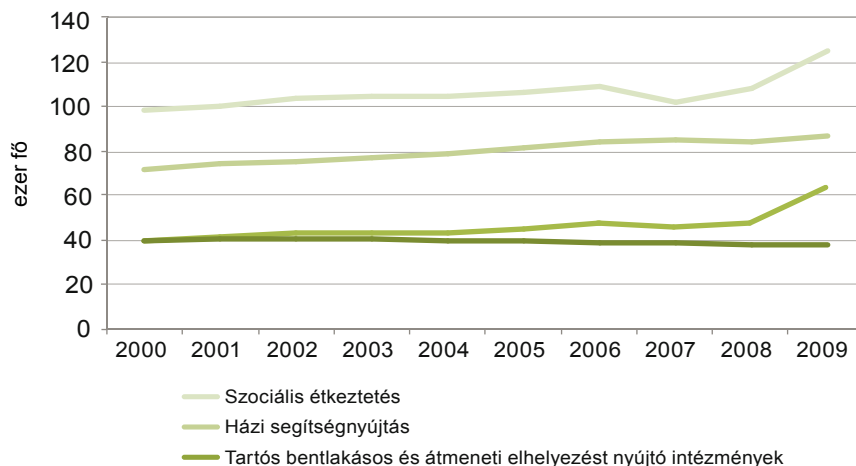
Forrás: KSH, 2011a: 1. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit10.pdf>

41. ábra: A nonprofit szervezetek és összes bevételeik megoszlása tevékenységcsoportok szerint, 2010 (%)

A szociális törvényben meghatározott alapszolgáltatások a következők:

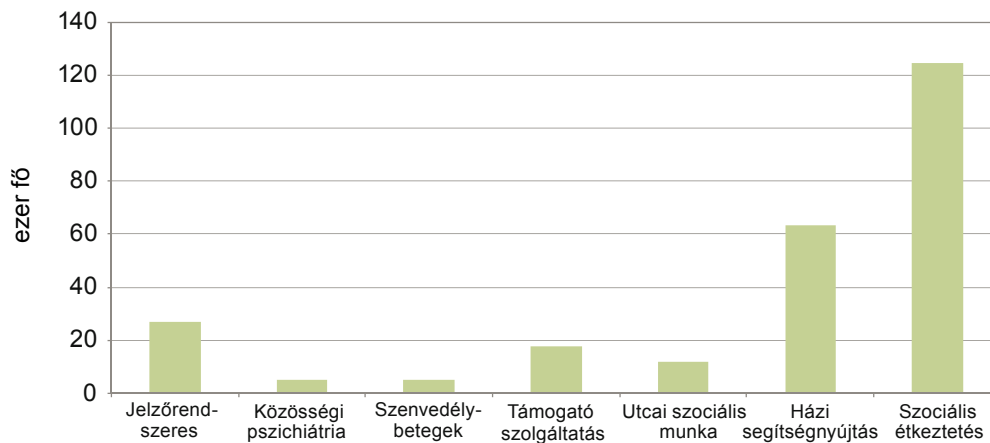
- falugondnoki szolgáltatás,
- étkeztetés,
- házi segítségnyújtás,
- családsegítés,
- jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,
- közösségi ellátások,
- támogató szolgáltatás,

- utcai szociális munka,
- nappali ellátás.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b (CD).

42. ábra: Szociális alap- és nappali ellátás, szociális elhelyezés ellátottjai, 2000–2009 (ezer fő)



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b alapján saját szerkesztés.

43. ábra: Egyes szociális alapszolgáltatásokban részesítettek száma, 2009 (ezer fő)

Elfogadásától jó pár éven keresztül az Szt. minden települési önkormányzatot kötelezett a személyes szociális alapszolgáltatások biztosítására. Az alapszolgáltatások körének dinamikus bővítésével azonban a kis-településektől egyre kevésbé volt elvárható az összes előírt feladat teljesítése. Ezért a hatályos Szt. csak a legelemibbnek tekintett alapellátási feladatok ellátását követeli meg minden önkormányzattól, a többi ellátás tekintetében pedig a település lélekszámához igazodóan ír elő ellátási kötelezettséget (9. táblázat). Az összes település által kötelezően biztosítandó szolgáltatás

- az étkeztetés és
- a házi segítségnyújtás.

9. táblázat: A kötelezően ellátandó feladatok köre a települések nagysága szerint

Lakosságszám, fő	Kötelező alapszolgáltatások	Kötelező szakosított ellátások
0–600	Étkeztetés, házi segítségnyújtás	Falu- vagy tanyagondnoki szolgáltatás
2000–		Családsegítés
3000–		Amit a 2000 lakos feletti, plusz: – idősek nappali ellátása
10 000–		Amit a 3000 fő feletti, plusz: – nappali ellátás – támogató szolgáltatás – jelzőrendszeres házi segítségnyújtás – közösségi alapellátás
30 000–		Amit a 10 000 fő felett, plusz – átmeneti elhelyezésre szolgáló ellátás
50 000–		Amit a 30 000 fő feletti, plusz – utcai szociális munka
Fővárosi kerületi önkormányzat		
Fővárosi önkormányzat		Hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása

A legkisebb településeken az ott élőket segítő falu- és tanyagondnoki szolgáltatás „működtethető”, vagyis az ellátás biztosítása a hatályos szabályozás alapján nem kötelező.

A táblázatból látható, hogy a nagyobb lélekszámú települések önkormányzatai az alapszolgáltatások biztosításán felül kötelesek egyes szakosított ellátások megszervezésére is. A települési önkormányzatok a táblázatban feltüntetett ellátásokat társulás formájában is biztosíthatják. Ezen kívül a törvény lehetővé teszi, hogy a nappali, illetve bentlakásos ellátást nyújtó szociális intézményből alapszolgáltatási központot alakítsanak ki.

Az alapszolgáltatási központban

- étkeztetést,
- házi segítségnyújtást,
- családsegítést,
- nappali ellátást és
- gyermekjóléti szolgáltatást kell biztosítani.

Az alapszolgáltatások biztosításakor a szociális rászorultságot csak az

- étkeztetés,
- házi segítségnyújtás,
- jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,
- támogató szolgáltatás

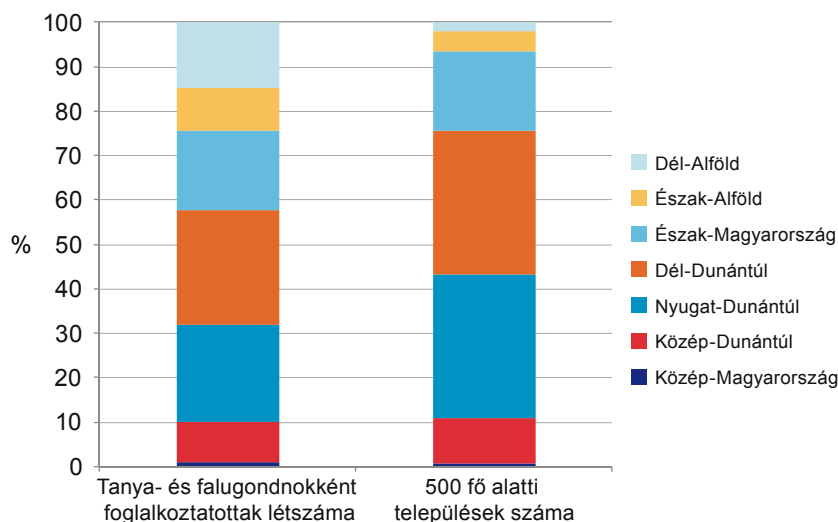
esetében kell vizsgálni, egyéb alapszolgáltatások tekintetében a szociális rászorultságnak nem az ellátáshoz való hozzáférés, hanem a szolgáltatás igénybevételeért fizetendő térítési díj mértéke szempontjából van jelentősége. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatást, a családsegítést, a közösségi ellátásokat, az utcai szociális munkát, valamint a hajléktalan személyek részére a nappali ellátást térítésmentesen kell biztosítani.

A falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás

A falu-, illetve tanyagondnoki szolgáltatás célja az aprófalvak és a külterületi vagy egyéb belterületi, továbbá a tanyasi lakott helyek intézményhiányból eredő hátrányainak enyhítése, valamint az, hogy segítse az alapvető szükségletek kielégítését biztosító szolgáltatásokhoz való hozzájutást, továbbá az egyéni és közösségi szükségletek kielégítését. Ennek keretében különösen az alábbi feladatokat látják el: közreműködnek az étkeztetésben, házi segítségnyújtásban, a közösségi szociális információk szolgáltatásában, az óvodás- és iskoláskorú gyerekek szállításában, továbbá a háziorvosi rendelésre vagy egyéb egészségügyi intézménybe szállítással, valamint gyógyszerek kiváltásával és gyógyászati segédeszközök beszerzésével elősegítik az ellátottak egészségügyi ellátáshoz való hozzájutását.

Falugondnoki szolgáltatás a 600 lakosnál kisebb településeken működtethető. Ha a szolgáltatás működésének beindítását követően a lakosság száma 10 százalékot meg nem haladó mértékben emelkedik, akkor a szolgáltatás tovább működtethető.

Tanyagondnoki szolgáltatást legalább 70, legfeljebb 400 fős külterületi vagy egyéb belterületi helyen működtethető. Ha a szolgáltatás működésének beindítását követően a lakosság száma 10 százalékot meg nem haladó mértékben emelkedik 400 fő fölé, akkor a szolgáltatás tovább működtethető.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b.

Megjegyzés: A tanya- és falugondnokok számára vonatkozó adatok 2009-esek (KSH, 2010b: 93), a lakosság szám 2010-es (KSH, 2010b: 4).

44. ábra: Az 500 fő alatti települések, valamint a tanya- és falugondnokok számának megoszlása régióként, 2009 (%)

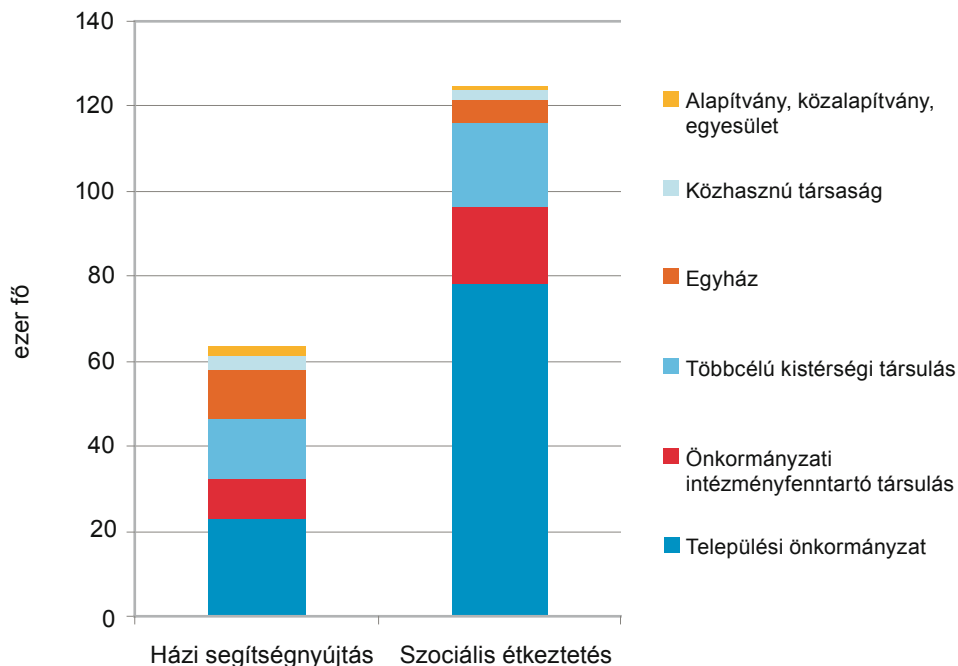
A falu- és tanyagondnokok az illetékes önkormányzat rendeletében részletesen meghatározott feladatot látják el, és – szintén a helyi rendeletben meghatározott módon – közreműködhetnek az étkeztetés biztosításában.

Étkeztetés

Az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászoruló személyeknek a legalább napi egyszeri meleg étkeztetéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk vagy eltartottjuk részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. A törvény példálózó felsorolása szerint különösen azokat kell ebben az ellátásban részesíteni, akik koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, szenvedélybetegségük vagy hajléktalanságuk miatt vannak ilyen helyzetben. A jogosultság részletes szabályait az önkormányzatok helyi rendeletükben állapítják meg. Noha korábban az önkormányzatok rendeletalkotási szabadságát a törvényhozó korlátozta annyiban, hogy szabályozása szerint a hozzáférés feltételeként nem lehetett az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél – egyedülálló esetében annak 150 százalékánál – alacsonyabb egy főre jutó családi jövedelemhatárt előírni, e garanciát azonban törvény 2007-ben elfogadott módosítása 2008 januárjától megszüntette.

Az étkeztetési szolgáltatás igénybevétele díjköteles. A térítési díj megállapítása tekintetében a törvényi szabályozás kétféle technikát alkalmaz az egyéni terhek csökkentésére: egyfelől szabályozza a térítési díj

számításának módját, és ezzel a tényleges önköltségi ár alatt tarja azt, másfelől az igénybe vevő jövedelmétől teszi függővé a ténylegesen megfizetendő ún. egyéni térítési díjat.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 90.

45. ábra: A szociális étkeztetésben és a házi segítségnyújtásban részesítettek fenntartók szerint, 2009 (ezer fő)

A piaci szereplők részvétele ebben a munkában csekély: házi segítségnyújtást 24 főnek, szociális étkeztetést 205 embernek szolgáltattak társas vállalkozók 2009-ben.

Az étkeztetés többféle formában biztosítható, az 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet csak példálózó felsorolással említi a jogalkalmazó különös figyelmébe ajánlott formáit, a szociális konyhát, a népkonyhát és az egyéb – közelebbről meg nem határozott – főzőhely keretében nyújtott ellátást. Az általános ellátási forma a szociális konyha, mert ilyen szolgáltatásnak minősül a helyben főzött (melegített) étel helybeni elfogyasztása vagy a jogosult lakóhelyére történő kiszállítása, de ide tartozik az étkezésre jogosító utalvány ellenében vendéglátóipari intézményben nyújtott szolgáltatás is. A szociális konyha a napi egyszeri meleg ételt biztosító főétekzésen kívül további étkezésre is lehetőséget nyújt. A népkonyha alkalmi jelleggel napi egyszeri meleg étkezést

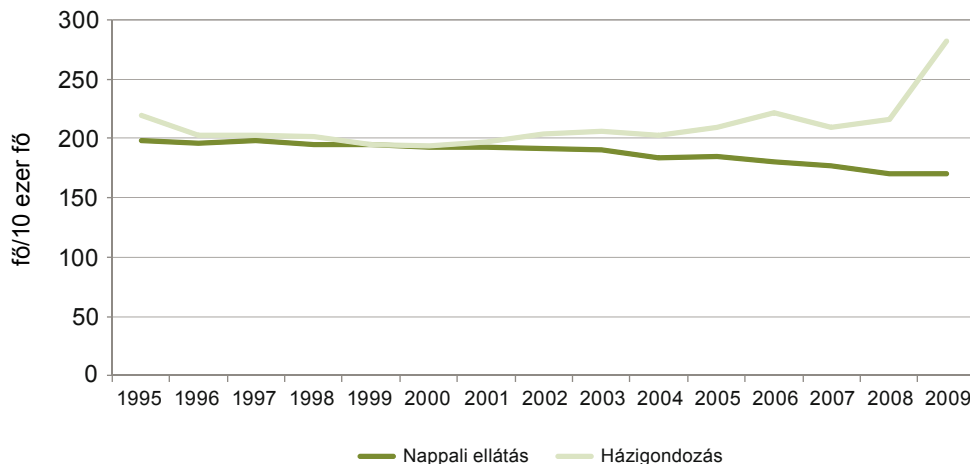
biztosít helyben fogyasztással. A rendelet meghatározza, hogy az étel kalóriaértékének el kell érnie a 19–60 éves korosztály napi kalóriaszükségletének 40 százalékát.

Az étkeztetést nyújtó szociális szolgáltató (intézmény) az önkormányzati rendeletben meghatározott módon részt vesz az étkezésre való rászorultság vizsgálatában, vezeti az étkeztetés igénybevételével kapcsolatos dokumentációt (igénybevételi napló).

Házi segítségnyújtás

A házi segítségnyújtás a szociálisan rászorult igénybe vevő saját lakókörnyezetében biztosított, az önálló életvitel fenntartásához szükséges szolgáltatás, ami magában foglalja

- az alapvető gondozási, ápolási feladatok elvégzését;
- az önálló életvitel fenntartásában, az ellátott és lakókörnyezete higiénias körülményeinek megtartásában való közreműködést;
- a veszélyhelyzetek kialakulásának megelőzésében, illetve azok elhárításában való segítségnyújtást.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 91.

46. ábra: Az idősek (60 éves felettiek) otthon közeli ellátása, 1995–2009
(10 ezer lakosra jutó ellátott, fő)

Házi segítségnyújtásban azok a szociálisan rászoruló személyek részesíthetők, akiknek az egészségi állapota indokolja a szolgáltatás biztosítását. A házi segítségnyújtás igénybevételét megelőzi az igénylő napi gondozási szükségleteinek felmérése, amit az intézményvezető, illetve az ő hiányában a települési önkormányzat jegyzője által felkért szakértő végez el. A házi segítségnyújtást a szakvéleményben meghatározott időtartam erejéig, de legfeljebb napi négy órában kell nyújtani. Napi négy órát meghaladó gondozási szükséglet az igénylőt bentlakásos intézmény szolgáltatásának igénybevételére jogosítja. A szükségletkielégítés oldaláról nézve paradox, a finanszírozás oldaláról nézve viszont roppant takarékos megoldás, hogy a napi négyórás

gondozási igényen alapuló bentlakásos intézményben való elhelyezési szükséglet kielégítésének időpontjáig a szolgáltatást napi négy órában kell biztosítani.

Amennyiben a gondozási szükséglet fennáll, a segítségnyújtásban részesítendő személyre vonatkozóan egyéni gondozási tervet, s amennyiben a háziorvos véleménye szerint a gondozott ápolásra is szorul, ápolási tervet is kell készíteni. A házi segítségnyújtás módját, gyakoriságát és formáját a vezető gondozó (vagy a gondozás irányítója) a gondozási terv figyelembevételével határozza meg. A házi segítségnyújtásban társadalmi gondozók is alkalmazhatók, akiknek száma azonban nem haladhatja meg a szakképzett gondozókét. Ők tevékenységükért tiszteletdíjban részesíthetők.

Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás célja az, hogy a saját otthonukban élő, egészségi állapotuk és szociális helyzetük miatt rászoruló, a segélyhívó készülék megfelelő használatára képes időskorú vagy fogyatékos személyek, illetve pszichiátriai betegek részére nyújtsanak az önálló életvitel fenntartása mellett felmerülő krízishelyzeteket elhárító ellátást. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtásból csak szociálisan rászoruló személyek részesülhetnek. Ilyennek minősülnek az

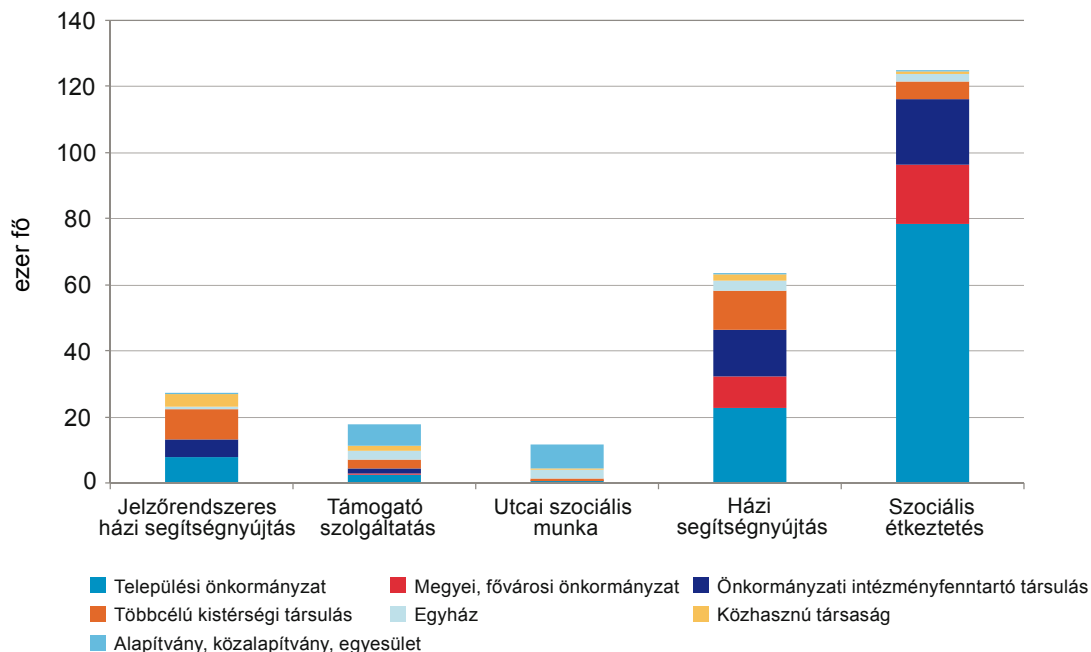
- az egyedül élő 65 év feletti személyek,
- az egyedül élő súlyosan fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személyek, vagy
- a kétszemélyes háztartásban élő 65 év feletti, illetve súlyosan fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személyek, ha egészségi állapotuk indokolja a szolgáltatás folyamatos biztosítását.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás keretében biztosítani kell

- az ellátott személy segélyhívása esetén az ügyeletes gondozónak a helyszínen történő haladéktalan (30 percen belüli) megjelenését,
- a segélyhívás okául szolgáló probléma megoldása érdekében szükséges azonnali intézkedések megtételét,
- szükség esetén további egészségügyi vagy szociális ellátás kezdeményezését.

Az ellátás megszervezése diszpécserközpont felállítását és működtetését, valamint a gondozók folyamatos elérhetőségét feltételezi.

Fenntartók szerint vizsgálva az alapszolgáltatásokat az látható, hogy a minden településen az első sorban az idős lakosságnak szóló kötelező alapszolgáltatásokat többségükben az önkormányzatok vagy azok valamilyen együttműködése nyújtja, az utcai szociális munka valamint a támogató szolgáltatás megszervezésében van a nonprofit szervezeteknek kiemelkedő szerepe. A magyar jóléti mixben, legalábbis a szociális alapszolgáltatások területén, a piaci szereplők még csekély szerepet játszanak.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b alapján saját szerkesztés.

47. ábra: Egyes szociális alapszolgáltatásokban részesítettek száma fenntartók szerint, 2009 (ezer fő)

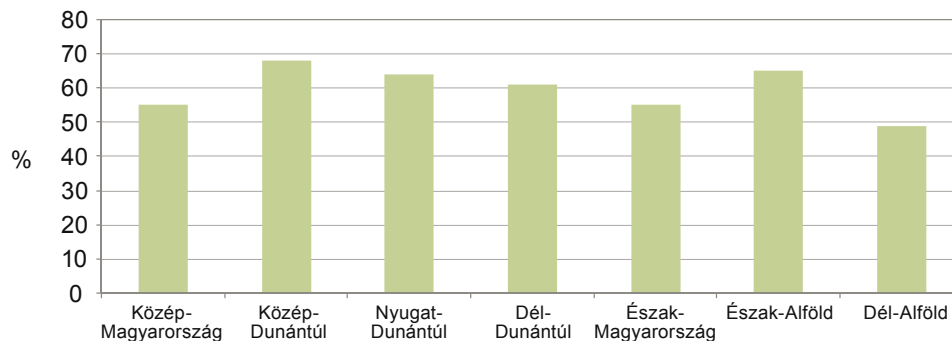
Családsegítés

A családsegítés az Szt. meghatározása szerint a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás. A családsegítés keretében biztosítani kell

- a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást;
- az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzbeli, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését;
- a családgondozást, így a családban jelentkező működési zavarok, illetve konfliktusok megoldásának elősegítését;
- közösségfejlesztő, valamint egyéni és csoportos terápiás programok szervezését;
- a tartós munkanélküliek, a fiatal munkanélküliek, az adósságterhekkel és lakhatási problémákkal küzdők, a fogyatékossgal élők, a krónikus betegek, a szenvedélybetegek, a pszichiátriai betegek, a kábítószer-problémával küzdők, illetve egyéb szociálisan rászorult személyek és családtagjaik részére tanácsadás nyújtását;

- a családokon belüli kapcsolaterősítést szolgáló közösségépítő, családterápiás, konfliktuskezelő mediációs programokat és szolgáltatásokat, valamint a nehéz élethelyzetben élő családokat segítő szolgáltatásokat.

A családsegítő szolgálatokban végzett segítő tevékenység a szociális munka teljes eszköztárának használatát igényli, ezért eredményes végzéséhez elengedhetetlen a magas szintű szakmai képzettség. A területi különbségeket nem egyszerűen a régiók eltérő teherbíró képessége magyarázza, hanem azok az intézmény fenntartói érdekek, amelyek az alacsonyabb bérű, középfokú végzettségű munkatársak alkalmazására ösztönöznek.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b (CD)

48. ábra: Felsőfokú szociális szakirányú végzettségű munkatársak aránya a családsegítőkben régiók szerint, 2009 (%)

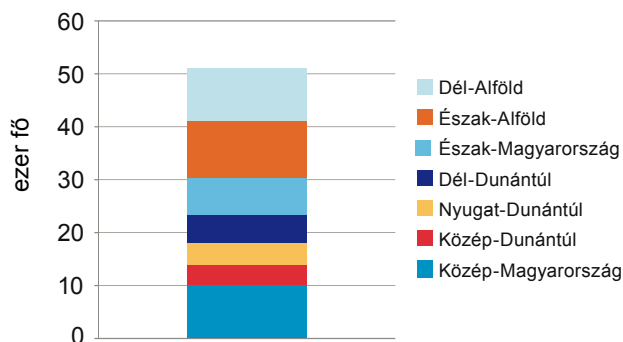
Az országban nem mindenütt hozzáférhető a családsegítő szolgáltatás, csupán a települések átlagosan 92,6%-ában. A megyénkénti eltérések jelentősek: Komárom-Esztergom és Zala megyében a családsegítő szolgáltatást biztosító települések aránya 100 százalék, míg Bács-Kiskun megyében a legalacsonyabb (80,7%), és Veszprém, Győr-Moson-Sopron, Vas, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Békés és Csongrád megyékben sem éri el a 90 százalékot.

E tevékenységeknek a szükséges mértékig ki kell terjedniük az igénybe vevő környezetére, különösen családjának tagjaira. Kiskorú személyre azonban a családsegítés csak akkor terjedhet ki, ha

- a kiskorú családtagjának ellátása a családsegítés keretében indult; és
- a kiskorú érdekei – a gyermekjóléti szolgáltatás igénybevétele nélkül – e szolgáltatás keretében is megfelelően biztosíthatók.

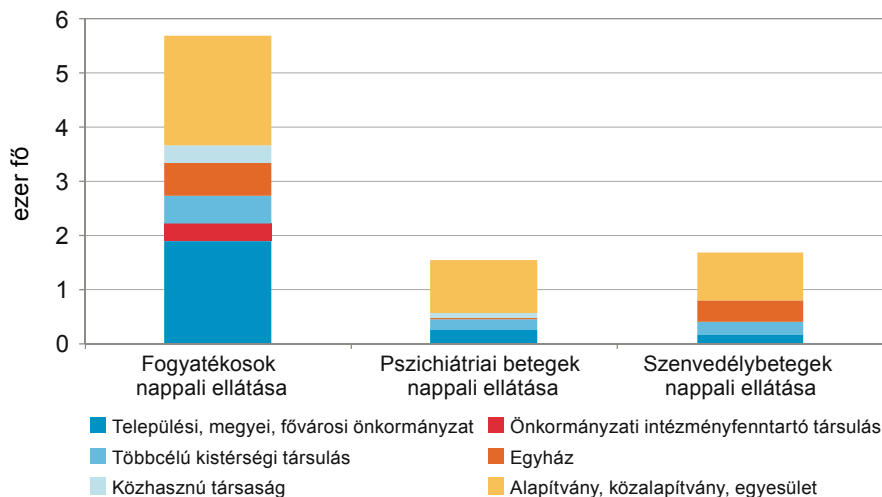
A családsegítés eredményességének biztosítása érdekében veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszert kell működtetni. A jegyző, a szociális, egészségügyi szolgáltató és intézmény, valamint a gyermekjóléti szolgálat, a pártfogó felügyelői és a jogi segítségnyújtó szolgálat köteles jelezni, a társadalmi

szervezetek, egyházak és magánszemélyek jelezhetik a családsegítést nyújtó szolgáltatónak, intézménynek, ha segítségre szoruló családról vagy személyről van tudomásuk. E jelzések alapján a családsegítéssel foglalkozó szolgáltatónak, intézménynek fel kell térképeznie az ellátási területén élő szociális és mentálhigiéniai problémákkal küzdő családok, személyek körét és személyesen fel kell keresnie őket azért, hogy tájékoztathassa őket a családsegítésnek a szociális törvényben meghatározott céljairól.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 103.

49. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények férőhelyeinek száma régiók szerint, 2009 (ezer fő)



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 106.

50. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények férőhelyeinek száma ellátási típusonként fenntartók szerint, 2009 (ezer fő)

Közösségi ellátások

A közösségi ellátásoknak három típusa van: a közösségi pszichiátriai ellátás, a szenvedélybetegek közösségi ellátása, valamint a szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátása.

A nappali ellátások közül a legkiterjedtebb a fogyatékos emberek számára nyújtott szolgáltatások köre, bár messze elmarad a fogyatékos személyek száma alapján feltételezhető igényeknek.

A pszichiátriai, illetve a szenvedélybetegek részére a közösségi alapellátás keretében biztosítani kell:

- a lakókörnyezetben történő segítségnyújtást az önálló életvitel fenntartásában;
- a meglevő képességek megtartását, illetve fejlesztését;
- a háziorvossal és a kezelőorvossal való kapcsolattartás révén a szolgáltatást igénybe vevő állapotának folyamatos figyelemmel kísérését;
- a pszichoszociális rehabilitációt, a szociális és mentális gondozást;
- az orvosi vagy egyéb terápiás kezelésen, szolgáltatásban, szűrővizsgálaton való részvétel ösztönzését és figyelemmel kísérését;
- megkereső programok szervezését az ellátásra szoruló személyek elérése érdekében.

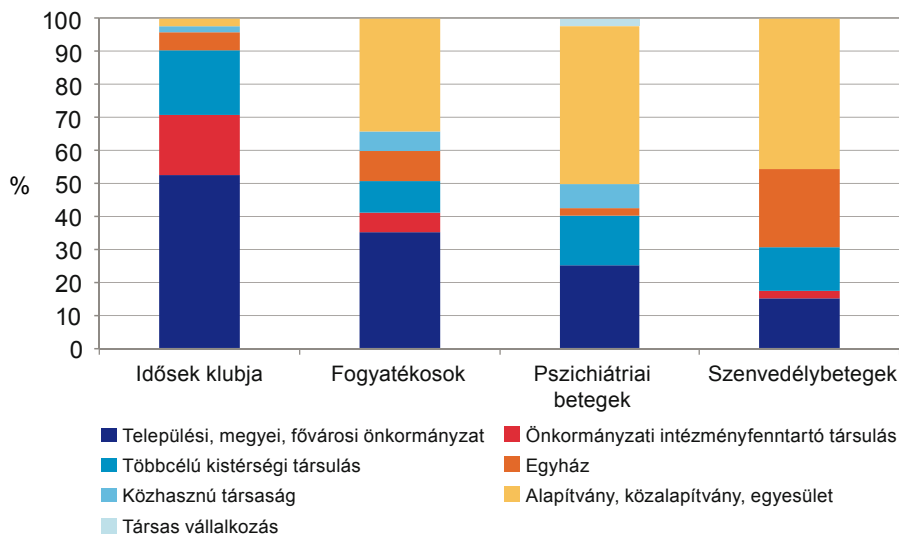
A szenvedélybetegek részére nyújtott alacsony küszöbű ellátás keretében biztosítani kell még

- a szenvedélybetegség okozta egészségügyi és szociális károk mérsékléséhez szükséges egyes ártalom-csökkentő szolgáltatásokat, valamint
- az életet veszélyeztető, a testi, szociális, kapcsolati és életvezetési rendszerben kialakult kezelhetetlen helyzetek esetére a kríziskezelést.

Az időkész részére nyújtott szolgáltatásokat döntő többségükben önkormányzatok működtetik, a többi szolgáltatási forma biztosításában meghatározó a nem állami szolgáltatók szerepe.

A közösségi pszichiátriai ellátás „olyan önkéntesen igénybe vehető, hosszú távú, közösségi alapú gondozás, amelynek során a gondozás és a pszichoszociális rehabilitáció az ellátott otthonában, illetve lakókörnyezetében történik”.⁸⁰ A közösségi pszichiátriai gondozást speciális képzésen átesett közösségi gondozó és közösségi koordinátor végzi. Egy gondozó vagy koordinátor főszabály szerint legfeljebb 25 ellátotttól gondoskodhat, de a jogszabály lehetővé teszi, hogy a gondozó további legfeljebb 10 ellátotttól gondoskodjon akkor, ha az ellátottak felénél a gondozási szükséglet nem igényel a havi 4 alkalomnál sűrűbb találkozást.

⁸⁰ 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet 39/F. § (1) bek.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b, 106. o.

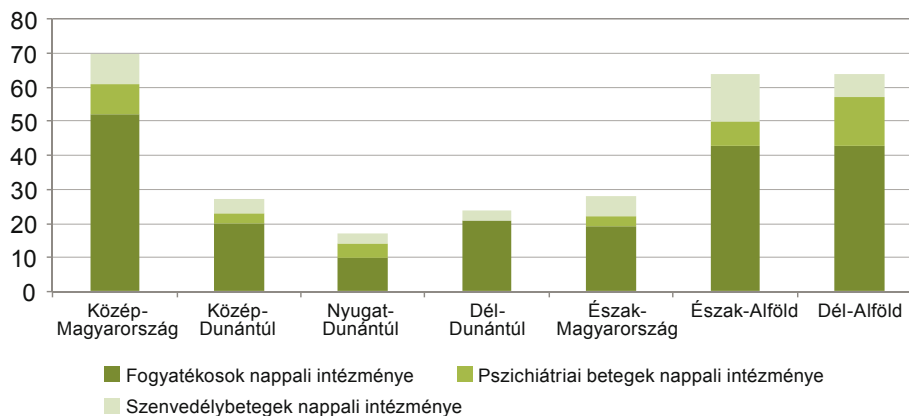
51. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények fenntartók szerinti megoszlása egyes ellátási területeken, 2009 (%)

A közösségi gondozó a rehabilitáció sikere érdekében munkájába bevonja az ellátott lakókörnyezetében élő családtagokat, szomszédokat és az ellátott személy ismerőseit (akik, noha nem tudnak róla, ebben a relációban a törvény szerint „önkéntes segítőknek” minősülnek), valamint szükség esetén az egészségügyi alap- és szakellátást nyújtó intézményeket.

„A szenvedélybetegek közösségi ellátása olyan önkéntesen igénybe vehető, hosszú távú, közösségi alapú, az ellátott otthonában, illetve lakókörnyezetében történő gondozás, amelynek célja az életmódváltozás elindítása, segítése és folyamatos nyomon követése”.⁸¹ A szenvedélybetegek közösségi ellátására a közösségi pszichiátriai ellátásra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a gondozónak és a koordinátornak nem kell speciális felkészítésen részt vennie. Az ellátás az alábbi szolgáltatásokból áll:

- problémaelemzés, probléma feltárás,
- készségfejlesztés,
- pszichoszociális rehabilitáció.

⁸¹ 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet 39/L. § (1) bek.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 106.

52. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények szolgáltatásainak száma ellátási típusonként, régiók szerint, 2009

A szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátása az „a megkereső munkára, valamint az anonim és önkéntes igénybevételre épülő szolgáltatás, amelynek célja a szenvedélybetegség által okozott ártalmak csökkentése, az életet veszélyeztető helyzetek elhárítása, valamint az életmódváltás elindítása, segítése”.⁸² Az ellátás részét képezi

- az egészségügyi ártalmak csökkentése érdekében végzett tőcsereprogram, illetve az egészségügyi szűréshez és orvosi ellátáshoz való hozzáférés szervezése;
- a krízisintervenció és az egészségügyi vagy más terápiás kezelésen való részvétel ösztönzése;
- az életvitel miatt szükséges rövid pihenés, mosási, szárítási, mosakodási lehetőség, valamint az élelemhez és folyadékhoz jutás biztosítása.

Az ellátást nyújtó intézményeknek a felsorolt szolgáltatási formák közül legalább kettőt kell biztosítaniuk. Az anonimitás követelményére tekintettel ebben az ellátási formában az igénybe vevők nem kötelezhetők személyes adataik megadására, következésképpen gondozási tervet sem kell készíteni, és gondozási naplót sem kell vezetni. A szolgáltatás nyújtása nem tagadható meg a szenvedélybetegségre tekintettel jelentkező tünetekre való hivatkozással mindaddig, amíg az ellátás biztonságát nem veszélyezteti.

Támogató szolgáltatás

A támogató szolgáltatás célja a fogyatékos személyek lakókörnyezetben történő ellátása, elsősorban a lakáson kívüli közszolgáltatások elérésének segítése, valamint életvitelük önállóságának megőrzése mellett a la-

⁸² 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet 39/L. § (1) bek.

káson belüli speciális segítség nyújtása. A támogató szolgáltatás feladata a fogyatékoság jellegétől függően eltérő lehet, így különösen

- az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása (speciális személyi szállítás, szállító szolgálat működtetése);
- az általános egészségi állapotnak és a fogyatékoság jellegének megfelelő egészségügyi-szociális ellátásokhoz, valamint a fejlesztő tevékenységhez való hozzájutás személyi és eszközfeltételeinek biztosítása;
- információnyújtás, ügyintézés, tanácsadás, a tanácsadást követően a társadalmi beilleszkedést segítő szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása;
- a jelnyelvi tolmácsszolgálat elérhetőségének biztosítása;
- segítségnyújtás a fogyatékos személyek kapcsolatkézségének javításához, családi kapcsolatainak erősítéséhez speciális, önsegítő csoportokban való részvételükhöz;
- egyes szociális alapszolgáltatási részfeladatok biztosítása a fogyatékos személyek speciális szükségleteihez igazodóan;
- segítségnyújtás a fogyatékos emberek társadalmi integrációjának megvalósulásához, valamint a családi, a közösségi, a kulturális, a szabadidős kapcsolatokban való egyenrangú részvételhez szükséges feltételek biztosítása;
- a fogyatékos személy munkavégzését, munkavállalását segítő szolgáltatások elérhetőségének, igénybevételének elősegítése.

A támogató szolgáltatás szociális rászorultság alapján vehető igénybe. Szociálisan rászorulóknak a súlyosan fogyatékos személyek minősülnek, vagyis a törvény rendelkezései alapján azok, akik fogyatékosági támogatásban, vakok személyi járadékában, magasabb összegű családi pótlékban részesülnek. A súlyos fogyatékoság fennállása igazolható:

- a felsorolt ellátások megállapítását vagy folyósítását igazoló okirattal; valamint
- az ellátás megállapításának alapjául szolgáló, a fogyatékoság fennállását igazoló szakvéleménnyel.

Utcai szociális munka

Az utcai szociális munka az utcán tartózkodó hajléktalan személy helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérését, szükség esetén ellátásának kezdeményezését, valamint az ellátás biztosításához kapcsolódó intézkedés megtételét biztosító szolgáltatás. Célja „az ellátatlan, az intézményes gondozással szemben bizalmatlan, az utcán életvitelszerűen tartózkodó egyének, csoportok szociális és mentális segítése, elsősorban életmentés, megelőzés, integrálás céljából”.⁸³ Az utcai szociális munkások feladata a hajléktalanok felkutatása, majd ezt követően számukra tájékoztatás, tanácsadás nyújtása, segítségnyújtás az ügyintézésben,

⁸³ Szt. 65/E. §

közreműködés abban, hogy az állapotuknak megfelelő intézménybe jussanak, és természetesen szociális munka végzése körükben.

Az utcai szociális munkát végző szolgáltató vagy intézmény a fent felsorolt feladatokat legalább munkanapokon napi 6 órában köteles biztosítani úgy, hogy a téli időszakban a szolgáltatás 18 és 22 óra között közterületeken működjön. Az utcai szociális gondozók munkáját koordinátor hangolja össze; négy utcai gondozóra egy koordinátort kell biztosítani a szolgáltatónak. Amennyiben a szolgáltató által foglalkoztatott utcai gondozók száma nem haladja meg a négy főt, a koordinátori feladatokat egyiküknek kell ellátnia.

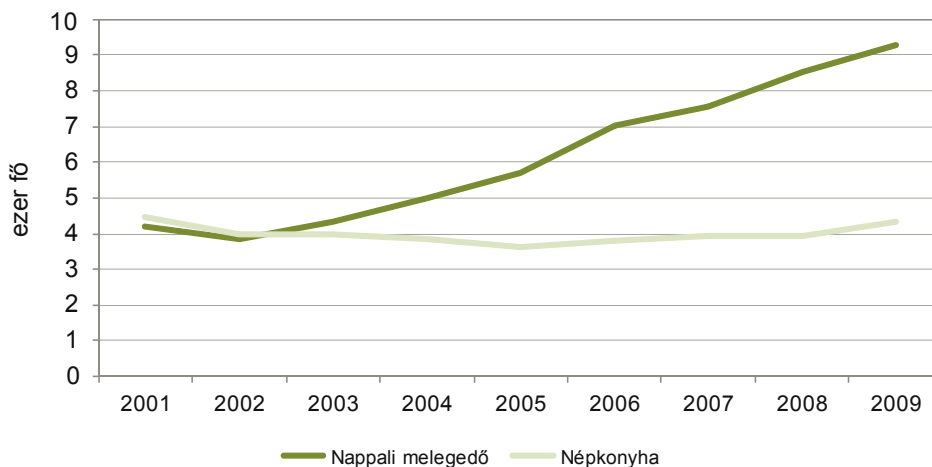
Nappali ellátás

Nappali ellátásban a hajléktalan személyeken felül elsősorban a saját otthonukban élő,

- 18. életévüket betöltött, egészségi állapotuk vagy idősoruk miatt szociális és mentális támogatásra szoruló, önmaguk ellátására részben képes személyek;
- 18. életévüket betöltött, fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő pszichiátriai és szenvedélybeteg;
- harmadik életévüket betöltött, önkiszolgálásra részben képes vagy önellátásra nem képes, de felügyeletre szoruló fogyatékos, illetve autista személyek

részére kell lehetőséget biztosítani a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségletek kielégítésére. A nappali ellátás keretében igény szerint meg kell szervezni az ellátottak napközbeni étkeztetését is. Rendkívül indokolt esetben nappali ellátás olyan fogyatékos személyek részére is biztosítható, akire nézve szülője vagy más hozzátartozója gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban vagy ápolási díjban részesül. A fenntartó a szakmai programban meghatározhatja, hogy az intézmény a felsorolt ellátotti csoportok közül melyiket látja el.

A nappali melegezők befogadóképessége csaknem megduplázódott (2001-ben 3714, 2009-ben 7185), a népkonyháké csökkent (2001-ben 5024, 2009-ben 4400).



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 101.

53. ábra: A hajléktalan személyek által igénybe vett nappali melegedők és a népkonyhák átlagos napi forgalma, 2001–2009 (ezer fő)

A személyes gondoskodás körébe tartozó szakosított ellátások

A személyes gondoskodás körébe tartozó szakosított ellátási formákat az Szt. a *gondozást nyújtó intézmény* megnevezésével határozza meg.

- átmeneti elhelyezést nyújtó bentlakásos intézmények
 - időskorúak gondozóháza,
 - fogyatékos személyek gondozóháza,
 - pszichiátriai betegek átmeneti otthona,
 - szenvedélybetegek átmeneti otthona,
 - éjjeli menedékhely,
 - hajléktalan személyek átmeneti szállása;
- tartós bentlakásos intézmények
 - ápolást, gondozást nyújtó intézmények,
 - idősek otthona,
 - pszichiátriai betegek otthona,
 - szenvedélybetegek otthona,
 - fogyatékos személyek otthona,
 - hajléktalanok otthona,
 - rehabilitációs intézmények,
 - pszichiátriai betegek rehabilitációs intézménye,
 - szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye,

- fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye,
- hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye,
- lakóotthonok;
- fogyatékos személyek lakóotthona (rehabilitációs és ápoló-gondozó célú)
 - pszichiátriai betegek (rehabilitációs célú) lakóotthona,
 - szenvedélybetegek (rehabilitációs célú) lakóotthona;
- egyéb speciális szociális intézmény.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 114.

54. ábra: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak megoszlása ellátási típusonként, 2009 (fő)

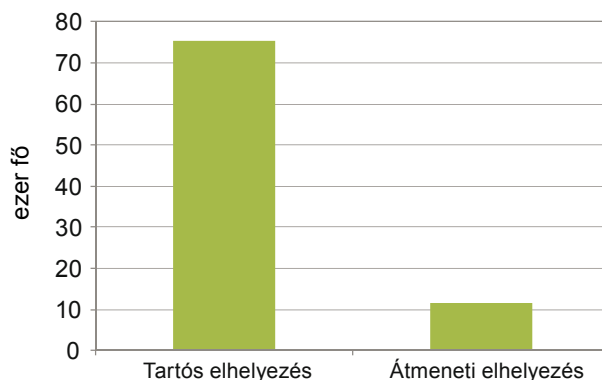
A szakosított ellátások megszervezésére – az átmeneti elhelyezési formák kivételével – a megyei, illetve a fővárosi önkormányzat köteles, és az ő feladatuk a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolása, valamint a módszertani feladatok ellátása is. A megyei jogú város önkormányzata alapellátási feladatain felül köteles megszervezni az átmeneti elhelyezést nyújtó ellátásokat, továbbá az idősellátás mellett köteles további két, egyébként a megyei önkormányzat feladatkörébe tartozó ellátást biztosítani. Azzal, hogy a megyei jogú város köteles működtetni az előbb említett szolgáltatásokat, a megyei önkormányzat nem mentesül kötelező feladatainak ellátása alól.

Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – ideiglenes jelleggel, legfeljebb egyévi időtartamra biztosítanak teljes körű bentlakásos ellátást. Az intézmény vezetőjének kötelessége, hogy az egyéves időtartam letelte előtt egy hónappal megvizsgálja, hogy az elhelyezett családi környezetébe visszahelyezhető-e, illetve hogy ellátása személyes gondoskodás formá-

jában biztosítható-e. Ha a vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy az ellátott nem helyezhető vissza családi környezetébe, az ellátás további egy évig meghosszabbítható.

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények kiépítettsége gyengébb, mint a hosszú távú bentlakásos intézményeké, és szolgáltatástípusonként is jelentősek a különbségek. 2009-ben Magyarországon 984 tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményben 86 914 főt láttak el. A tartós bentlakásos szociális intézményekben a férőhely kihasználtság 95,7%, az átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben 87,9% volt.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 114.

55. ábra: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak száma, 2009 (ezer fő)

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusai:

- időskorúak gondozóháza,
- fogyatékos személyek gondozóháza,
- pszichiátriai betegek átmeneti otthona,
- szenvedélybetegek átmeneti otthona,
- éjjeli menedékhely,
- hajléktalan személyek átmeneti szállása.

Az időskorúak gondozóházába azok az időskorúak, valamint 18. életévüket betöltött beteg személyek vehetők fel, akik önmagukról betegségük miatt vagy más okból otthonukban időlegesen nem képesek gondoskodni.

A fogyatékosok gondozóháza azoknak a fogyatékos személyeknek az elhelyezésére szolgál, akiknek ellátása családjukban nem biztosított, vagy az átmeneti elhelyezést a család tehermenetese tése teszi indokolttá. Az

ellátást a lehetőségek szerint a fogyatékoság jellege szerint elkülönített gondozási egységekben kell megszervezni.

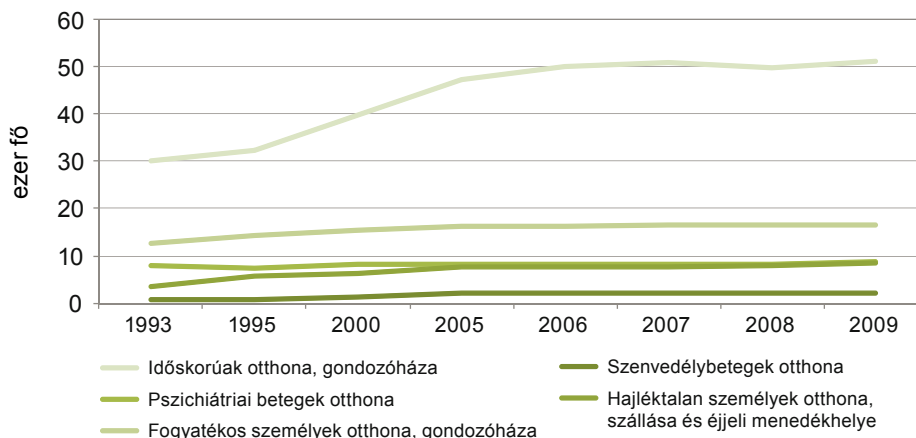
A pszichiátriai betegek átmeneti otthona azoknak a pszichiátriai betegeknek az átmeneti – legfeljebb egy évi időtartamú – elhelyezésére szolgáló bentlakásos intézmény, akiknek ellátása más intézményben vagy a családban nem oldható meg, de tartós bentlakásos intézményi elhelyezésük, vagy fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelésük nem indokolt.

Szenvedélybetegek átmeneti otthonában azok helyezhetők el, akiknek szenvedélybetegségét szakorvosi szakvélemény állapította meg, és ellátásuk átmeneti jelleggel nem oldható meg családjukban vagy lakókörnyezetükben.

Az éjjeli menedékhely az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására alkalmas hajléktalan személyek éjszakai pihenésére szolgáló vagy krízishelyzetben éjszakai szállást biztosító intézmény. Az éjjeli menedékhelyen a szálás térítésmentesen vehető igénybe.

A hajléktalan személyek átmeneti szállása azoknak a hajléktalanoknak az elhelyezését biztosítja, akik az életvitelszerű szálláshasználat és a szociális munka segítségével képesek az önellátásra.

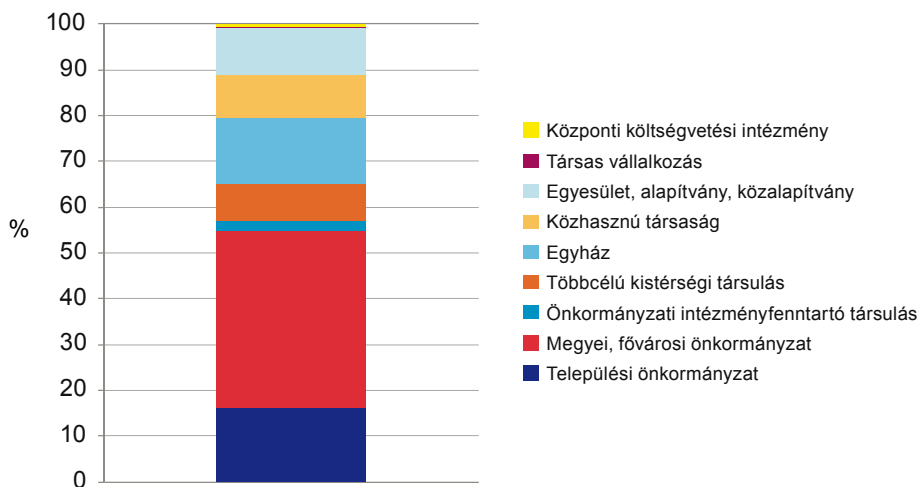
Tartós bentlakást biztosító intézmények



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 114.

56. ábra: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak számának alakulása ellátási típus szerint, 1993–2009 (ezer fő)

Az ápolást, gondozást nyújtó intézmények az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetését, szükség szerint ruházattal való ellátását, mentális gondozását, egészségügyi ellátását, valamint lakhatását biztosító bentlakásos intézmények.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 115.

57. ábra: A tartós és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak megoszlása fenntartó szerint, 2009 (%)

A szakosított szolgáltatást, vagyis bentlakásos intézményi elhelyezést főleg a települési illetve megyei önkormányzatok nyújtanak, de az átmeneti elhelyezést biztosító intézményei férőhelyek tetemes része nonprofit szervezet által fenntartott.

Az egyházak szerepe az időskorú emberek, a fogyatékos személyek és a hajléktalanok ellátásában viszonylag számottevő. A lakók számának emelkedését nem feltétlenül az egyház szociális szerepvállalásának erősödése okozza, hanem az, hogy a Vatikánnal kötött megállapodás értelmében az egyházi fenntartású intézmények kiegészítő állami normatívát kapnak. A magasabb szintű finanszírozottság elérése érdekében egyre több nonprofit szervezet bújkul valamely egyház ernyője alá.

Bár főként a bentlakásos idősellátás területén már megjelentek forprofit cégek is, de ők többszolgáltatásaikkal csupán a csekély számú fizetőképes szolgáltatás vásárlót érik el.

Az idősök otthonában elsősorban azoknak a nyugdíjkorhatárt betöltött személyeknek az ápolását, gondozását végzik, akiknek egészségi állapota rendszeres gyógyintézeti kezelést igényel. Az idősök otthonába

olyan 18. életévét betöltött személy is felvehető, aki betegsége miatt nem tud önmagáról gondoskodni. Ha az időskorú, vagy betegsége miatt önmagáról gondoskodni nem tudó személy pszichiátriai vagy szenvedélybetegségben szenved, ellátásáról más intézmény keretében kell elkülönítetten gondoskodni. Külön gondozási egységben vagy csoportban kell megszervezni a súlyosan vagy középsúlyosan demens betegek ellátását. Az időotthonban elhelyezett személy olyan házastársa vagy élettársa, aki az intézményi elhelyezés időpontját megelőzően az elláttal legalább egy évig együtt élt, gondozási szükséglet hiányában is fel lehet venni az otthonba. Együttélési követelmény nélkül hasonló kedvező szabály vonatkozik az ellátott testvérére és fogyatékos közeli hozzátartozójára.

Fogyatékos személyek otthonába az a súlyos és középsúlyos értelmi vagy halmozottan fogyatékos személy vehető fel, aki nem, vagy csak részben oktatható, képezhető, foglalkoztatható, és gondozására csak intézményi keretek között van lehetőség. A fogyatékos személyek otthonában indokolt esetben az enyhe értelmi fogyatékos személy is elhelyezhető. Elkülönítetten kell megoldani a kiskorúak és a felnőttek, továbbá az enyhe, a középsúlyos, valamint a súlyos értelmi fogyatékos személyek gondozását. Az itt élők részére biztosítják a fogyatékoságuknak megfelelő képességfejlesztő, terápiás vagy munkajellegű foglalkoztatás lehetőségét is. Kiskorúak esetében az ápolással, gondozással egyidejűleg biztosítani kell a korai fejlesztést és az iskolai tanulmányok folytatásának lehetőségét. A nagykorú fogyatékosok ellátását úgy kell megszervezni, hogy biztosított legyen az állapotuknak megfelelő önállóság, valamint szinten tartó képességfejlesztő foglalkozás, sport- és szabadidős tevékenység. A fogyatékos személyek otthonában elkülönítetten rehabilitációs részleg is működtethető, ha az megfelel az irányadó tárgyi és személyi feltételeknek.

Pszichiátriai betegek otthonába az a krónikus pszichiátriai beteg vehető fel, aki az ellátás igénybevételének időpontjában nem veszélyeztető állapotú, akut gyógyintézeti kezelést nem igényel, és egészségi állapota, valamint szociális helyzete miatt önmaga ellátására segítséggel sem képes. Azt az ellátást igénylőt, akinek a kezelőorvos által meghatározott alapbetegsége időskori, vagy egyéb szellemi leépülés, súlyos antiszociális, közösségi együttélésre képtelen személyiségzavar, vagy szenvedélybetegség, csak abban az esetben vesz fel az intézménybe, ha az alapbetegségével összefüggésben is képesek számára szolgáltatást nyújtani. A felvételhez a területileg illetékes pszichiátriai gondozó szakorvosának vagy a fekvőbeteg-gyógyintézeti pszichiátriai osztály vezetőjének három hónapnál nem régebbi szakvéleménye szükséges.

Szenvedélybetegek otthonában gondozzák a szomatikus és mentális állapotot stabilizáló, illetve javító kezelést igénylő, önálló életvitelre időlegesen nem képes személyeket, ha kötelező intézeti gyógykezelésre nem szorulnak. Az intézménybe való felvételhez három hónapnál nem régebbi szakvélemény szükséges, amit a területileg illetékes fekvőbeteg-gyógyintézmény pszichiátriai osztályának vagy a pszichiátriai gondozó addiktológusa, illetve a területileg illetékes pszichiátriai osztály vagy pszichiátriai gondozó pszichiáter szakorvosa állíthat ki.

Rehabilitációs intézmények

A rehabilitációs intézményi ellátás célja az ellátottak önálló életvezetési képességének kialakítása, illetve helyreállítása.

Pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye. Az a 18. életévét betöltött pszichiátriai, illetve 16. évét betöltött szenvedélybeteg helyezhető el ezekben az intézményekben, aki rendszeres vagy akut gyógyintézeti kezelésre nem szorul és utógondozására nincs mód.

A fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye azoknak a fogyatékkal élők, valamint mozgás- és látássérültek elhelyezésére szolgál, akiknek oktatása, képzése átképzése és rehabilitációs célú foglalkoztatása csak intézményi keretek között valósítható meg. Az intézmény feladata a gondozottak családi és lakókörnyezetbe való visszatérésének előkészítése, és az utógondozás megszervezése.

Hajléktalanok rehabilitációs intézményében azok a munkaképes hajléktalanok helyezhetők el itt, akiknek indokolt az ily módon történő szociális ellátása és önként vállalják a rehabilitációs célú segítőprogramban való részvételt.

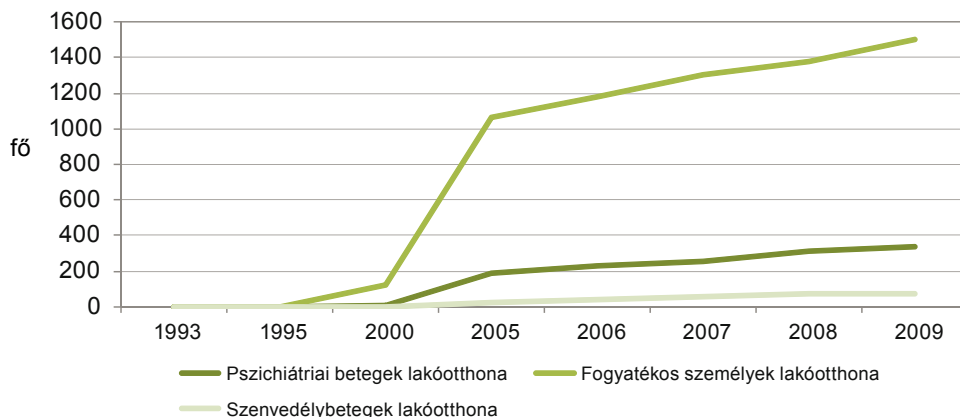
A tartós gondozás és ápolás ugyan most egy minisztériumhoz tartozik, de a valóságban mégis két ágazatnak tekinthető, élesen szétválik az egészségügyi és a szociális szektor. Eltérő a két szektorban a fogalomhasználat, a szabályozás, a finanszírozási mechanizmusok, a kliensekkel kapcsolatos szemlélet; elkülönül a két intézményrendszer valamint gyenge és esetleges e rendszerek és képviselőik között a kommunikáció. Az egészségügyi intézmények és különösen a kórházak még mindig, merev, hierarchizált, inkább totális intézmények, mint szolgáltatást nyújtó helyek. Ugyan már – a szociális szakma hosszú éveken át zajló küzdelmének is eredményeképpen – sok helyen alkalmaznak szociális munkásokat, de még mindig az orvosok határozzák meg a működést, a szemléletmódot és a betegekhez viszonyulás jellegét. Így nem csoda, ha sokszor a szociális problémák is medikalizálódnak, emberek helyett betegeket kezelnek. Az egészségügyi és a szociális ellátórendszer ápolási, gondozási tevékenységében párhuzamosságok, összehangolatlanság a jellemző, a szolgáltatások nem épülnek egymásra. Az egészségügyi, szociális intézményekben folyó költségigényesebb ápolás, gondozás jóval nagyobb arányt képvisel az ellátásokban, mint az otthon közeli ellátási formák.

A lakókörnyezetben nyújtott (otthon közeli) ápolás, gondozás a formái, a házi szakápolás és a házi segítségnyújtás között nincs együttműködés. A szociális ellátórendszerben az alapszolgáltatások (házi gondozás stb.) kapacitás hiányai és a települési önkormányzatok finanszírozási érdekeltsége a bentlakásos szociális intézmények felé tereli a szolgáltatásokat igénylőket, az elmúlt években a felvételre várakozók száma folyamatosan emelkedett. Ráadásul a hiány területi eloszlása jelentős egyenlőtlenségeket mutat: a szociális problémák által sújtott hátrányos helyzetű térségekben az ellátatlanság erőteljesebb.

A rendszerek összehangolatlanságát mutatja, hogy kizárólag ápolásra szoruló betegeket aktív kórházi ágyakon tartanak; az alapszolgáltatások, az átmeneti elhelyezést biztosító intézmények kiépültségének hiánya miatt az egészségügyi ellátórendszert terhelik az egész napos ápolást, gondozást igénylő, de kórházi kezelésre nem szorulóknak ellátásának gondjai is. Az egészségügyi intézmények hárítják a mentális gondozást, a szociális munka szükségességét. A szociális intézményben viszont szakápolást is végeznek, de erre a szociális intézmények nem kapnak az egészségbiztosítási alapból finanszírozást; sőt a szociális otthonban kötelezően foglalkoztatott orvos nem rendelkezik háziorvosi jogosítványokkal. Mindezek következtében ugyanolyan betegséggel, állapottal egészségügyi vagy szociális ellátás egyaránt igénybe vehető Magyarországon attól függően, hogy milyen intézménybe lehet inkább az adott helyen bejutni, milyen a család teherviselő képessége és mivel tud a család pszichésen inkább megbirkózni, hogy kórházban vagy szociális otthonban helyezi el önmagáról már részlegesen vagy teljesen gondoskodni nem képes hozzátartozóját.

Lakóotthonok

A lakóotthonok olyan kis létszámú (8–12, kivételesen 14) fogyatékos, pszichiátriai vagy szenvedélybeteg személyeket befogadó bentlakásos intézmények, amelyek az igénybe vevő életkorának, egészségi állapotának és önellátása mértékének megfelelő ellátást biztosítanak. A lakóotthonoknak két típusa van: az ápolási, gondozási célú és a rehabilitációs célú lakóotthon. A pszichiátriai és szenvedélybetegek lakóotthonai csak rehabilitációs célúak lehetnek, míg a fogyatékkal élők lakóotthonai ápolási, gondozási és rehabilitációs célúak egyaránt lehetnek.



Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2009. KSH, 2010b: 114.

58. ábra: A lakóotthonokban ellátottak számának alakulása ellátási típus szerint, 1993–2009 (fő)

Már „A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény” megfogalmazta, hogy a fogyatékos embereknek joguk van a fogyatékoságuk, a személyes körülményeiknek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához. Ennek megvalósulása érdekében a tartós bentlakást nyújtó intézményeket fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig kis létszámú lakóotthonoknak kell felváltaniuk. Így valósulhatna csak meg az önálló élet megválasztásának szabadsága, a szegregáció és a társadalmi kirekesztettség megszüntetése. A kitagolás a kitűzött időpontra nem valósult meg. Mint a fenti adatokból is látható, az érintettek számához képest kevesen élhetnek lakóotthonban.

Rehabilitációs célú lakóotthonban az helyezhető el, aki

- intézményi elhelyezés során felülvizsgálatban részt vett, és a felülvizsgálat eredménye, illetve a gondozási terv és egyéni fejlesztés alapján lakóotthoni elhelyezése az önálló életvitel megteremtése érdekében indokolt;
- családban él és képességei fejlesztése, valamint ellátása lakóotthoni keretek között biztosítható és rehabilitációja családjában nem oldható meg
- a felsoroltakon túl önellátásra legalább részben képes
- lakóotthonba kerülése időpontjában a tizenhatodik életévét már betöltötte, de a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt még nem.

A fogyatékosok ápolást, gondozást biztosító lakóotthonban a családban élő, önellátásra legalább részben képes, tizenhat évesnél idősebb, de a nyugdíjkorhatárt még be nem töltött fogyatékos személy a fogyatékoság jellegétől és súlyosságától függetlenül elhelyezhető.

Az egyes intézményi szolgáltatások megszervezésének módja

Az intézményi keretek közt biztosított szolgáltatások mindegyike megszervezhető önállóan, de integrált szervezeti formában is. A szervezeti integráció megvalósulhat több ellátási típus egy intézmény keretein belüli biztosításával, illetve az alap-, nappali és bentlakásos intézményi formák egymásra épülésével. Az integráció formájától függően megkülönböztethetők

- a tiszta profilú intézmények, amelyek egy ellátotti csoport részére azonos gondozási feladatokat valósítanak meg;
- részlegek, amikor egy intézményen belül több intézménytípus szolgáltatásait biztosítják;
- vegyes profilú intézmények, amelyekben több intézménytípust alakítanak ki egy bentlakásos intézményben;
- integrált intézmény, ahol több intézménytípust szerveznek meg különálló szervezeti egységekben.

A nem tiszta profilú intézményeken belül működő intézménytípusoknak és részlegeknek külön-külön kell megfelelniük az egy főre jutó lakóterület nagyságára, az egy lakószobában elhelyezhető személyek számára, valamint az egyéb szakdolgozói munkaköri létszámnormára vonatkozó előírásoknak.

Ellátási kötelezettség

A települési önkormányzatok ellátási kötelezettsége a település lakosságára és a településen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra terjed ki. Az önkormányzatnak az illetékességi területén kívül élő lakosok tekintetében akkor áll fenn ellátási kötelezettsége, ha az intézményt társulások formájában más önkormányzattal közösen tartja fenn, vagy az intézménnyel nem rendelkező önkormányzattal kötött szerződésben az intézményt fenntartó önkormányzat vállalja a másik önkormányzat lakosainak ellátását. Ilyen esetekben – az önkormányzatok eltérő megállapodása híján – az ellátást valamennyi beutalt számára azonos feltételekkel kell biztosítani.

A települési önkormányzatok ellátási kötelezettségüket többféleképpen is teljesíthetik. Választásuk szerint fenntarthatnak szolgáltatót vagy intézményt, társulhatnak egymással szolgáltatást biztosító intézmény létrehozására és/vagy fenntartására, ellátási szerződést köthetnek a szolgáltató vagy intézmény fenntartójával. Az intézmény fenntartója lehet magánszemély, jogi személy, vagy egy másik önkormányzat.

A megyei önkormányzat által fenntartott szakosított ellátást nyújtó intézmények ellátási területe az egész megyére kiterjed. A megyei jogú város saját területén köteles biztosítani azokat az ellátásokat, amelyeket az 50 ezer lakosnál népesebb városok számára előír a törvény. Ezen kívül a megyei önkormányzat ellátási kötelezettségébe tartozó feladatok közül biztosítani kell az idősellátást, valamint – előzetes igényfelmérés alapján – két további feladatot. A megyei jogú város ellátási kötelezettségére hivatkozva „szükség esetén” a megyei önkormányzat nem tagadhatja meg a megyei jogú város lakosainak ellátását.

Abban az esetben, ha az önkormányzat olyan ellátást biztosít, amire nem lenne köteles, rendeletében rögzítheti, hogy azt csak a település lakosai számára biztosítja. Nem alkalmazható efféle korlátozás akkor, ha az Szt. hatálybalépésének időpontjában az ellátást más önkormányzat lakosai számára már biztosították, s az ellátás további igénybevétele az érintett önkormányzat kéri.

Az ellátási kötelezettség teljesítését a szociális hatóság „folyamatosan figyelemmel kíséri”. Amennyiben az önkormányzat az ellátási kötelezettségéből adódó feladatának – különösen fenntartói és szolgáltatástervezési készítési feladatának nem tesz eleget, a szociális hatóság a megfelelő határidő kitűzésével felszólítja feladata teljesítésére.

Az ellátási kötelezettség keretében a helyi önkormányzatnak rendeletet kell alkotnia az általa biztosított személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételeéről és szolgáltatásért fizetendő térítési díjakról. A 2000 főnél nagyobb lélekszámú önkormányzatoknak szolgáltatástervezési koncepciót is készíteniük kell, aminek illeszkednie kell a társulás és a megyei (fővárosi) önkormányzat által készített koncepcióhoz, többcélú kistérség esetén a kistérség összehangolt fejlesztését biztosító tervekhez, programokhoz.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény fenntartójának feladatai

A szociális gondoskodás nyújtásának feltételeiről a szociális intézmény fenntartója köteles gondoskodni. Elmentmondva a szektorsemlegesség elvének e tekintetben eltérőek az állami és nem állami intézményfenntartók kötelezettségei.

Az állami intézményfenntartó kötelessége:

- az intézményi térítési díjának konkrét összegben történő meghatározása;
- az intézmény törvényes működésének ellenőrzése;
- az intézmény szervezeti és működési szabályzatának, szakmai programjának, valamint a szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében a házirend jóváhagyása;
- a szakmai munka ellenőrzése és évente egy alkalommal való értékelése;
- a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről való gondoskodás;
- a munkáltatói jogok gyakorlása az intézmény vezetője tekintetében;
- az érdek-képviselési fórum megalakításáról való gondoskodás;
- az, hogy kikérje az ellátottak országos érdek-képviselési szervezete területileg illetékes szervének véleményét az intézmény működését érintő lényeges döntés meghozatala előtt (lényeges döntéshozatalnak minősül különösen az intézmény megszüntetése, az intézményi típus, forma megváltoztatása);
- az általa működtetett szociális szolgáltatások és intézmények vonatkozásában szolgáltatástervezési koncepció készítése;
- a működési szabályzat, a házirend, valamint a szakmai program jóváhagyása, amit meg kell tagadnia, ha az nem felel meg a jogszabályban előírt feltételeknek;
- az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés megszüntetéséről.

Az egyházi intézményfenntartó kötelességei:

- az intézményi térítési díjának meghatározása;
- a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről való gondoskodás;
- a munkáltatói jogok gyakorlása az intézmény vezetője tekintetében;
- az, hogy kikérje az ellátottak országos érdek-képviselési szervezete területileg illetékes szervének véleményét az intézmény működését érintő lényeges döntés meghozatala előtt (lényeges döntéshozatalnak minősül különösen az intézmény megszüntetése, az intézményi típus, forma megváltoztatása);
- az, hogy gondoskodjon az intézmény szervezeti és működési szabályzatának, szakmai programjának, szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében házirendjének elkészítéséről;
- az, hogy biztosítsa az intézmény gazdálkodásának és működésének törvényességét.

Ha ellenőrzés során megállapítják, hogy a tartós bentlakásos intézmény egyházi és nem állami fenntartója az intézmény fenntartója nem tesz eleget a működést szabályozó jogszabályokban lefektetett követelményeknek, a szociális hatóságnak intézkednie kell a normatív állami támogatás visszatartásáról. A visszatartás mértéke a hatályos rendelkezések szerint a normatíva 8 százaléka lehet.

Módszertani intézmények

A módszertani feladat ellátása érdekében a megye (főváros) területén lévő települési önkormányzat által fenntartott ápolást-gondozást biztosító intézmények közül az ágazatért felelős miniszter jóváhagyásával 5 évre

kijelöli a módszertani feladatokat ellátó intézményt. A legalább 30 szociális intézményt működtető egyházi fenntartó a szakminiszter véleményének előzetes kikérésével szintén kijelölhet egy módszertani intézményt. A 30-nál kevesebb intézményt működtető egyházi fenntartó módszertani intézményt csak a szakminiszterrel kötött megállapodás alapján jelölhet ki. A szakminiszternek pályázat útján joga van országos vagy regionális hatáskörrel módszertani feladatot ellátó intézmény kijelölésére az alaptevékenységük részeként szociális szolgáltatást nyújtó vagy a szociális szolgáltatásokkal összefüggő kutató-, fejlesztő- vagy képzőtevékenységet végző szervezetek közül. A megyei (fővárosi) módszertani intézmény feladata kettős és némileg ellentmondásos, mivel egyszerre kell segítenie a megye (főváros) területén lévő vagy székhellyel rendelkező szociális intézmények szakmai munkáját, és közreműködni az intézmény szakmai ellenőrzésében. Az országos vagy regionális módszertani intézmény az új ellátási formák és gondozási módszerek bevezetésének kidolgozásában és megvalósításában működik közre.

A szociális szolgáltatások engedélyezése és működésének ellenőrzése

A személyes gondoskodás alapvető minőségi követelményeinek biztosítása érdekében szociális szolgáltató és szociális intézmény csak működési engedéllyel működtethető. A működési engedély kiadása iránti kérelmekről első fokon a fenntartó kérelme alapján a kormányhivatalok (általános hatáskörű területi államigazgatási szerv) keretén belül szakigazgatási szervként működő szociális és gyámhivatalok döntenek. (A 2011 júliusában meghozott központosító lépésig csak a bentlakásos intézmények működésének engedélyezése tartozott a Szociális és Gyámhivatal hatáskörébe, a saját lakókörnyezetben nyújtott szociális szolgáltatások engedélyezése az illetékes városi jegyző hatásköre volt.)

A szociális intézmény működésének engedélyezése két lépcsőben történik. Az első szakaszban a szociális és gyámhivatal vezetője elvi működési engedélyt ad ki. Az elvi működési engedély kiadása iránti kérelemhez csatolni kell

- az intézmény tevékenységére vonatkozó – a külön jogszabályban foglaltak szerint elkészített – szakmai programot;
- az intézmény fenntartójának adószámát;
- állami fenntartású intézmény esetén az intézmény Szt. szerinti besorolását, feladatait, nevét és típusát tartalmazó alapító okiratát;
- egyházi fenntartású intézmény esetén az arra jogosult egyházi szerv, személy nyilatkozatát az intézmény fenntartásának tényéről;
- a nem állami fenntartó írásbeli hozzájárulását a (3) bekezdés szerinti adatok beszerzéséhez;
- ha a nem állami fenntartású intézmény fenntartója
 - természetes személy, a szociális vállalkozói engedélyt,
 - jogi személyiségű gazdálkodó szervezet vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, az egy hónapnál nem régebbi cégkivonatát,
 - társadalmi szervezet, alapítvány vagy közalapítvány, a bírósági nyilvántartásba bejegyzett hatályos adatairól kiadott, egy hónapnál nem régebbi kivonatát;

- egyházi és nem állami fenntartó esetén az ellátási szerződést, ha a fenntartó az intézmény által nyújtott szociális szolgáltatásra ellátási szerződést kötött;
- bentlakásos intézmény esetén a szolgáltatás nyújtására szolgáló ingatlan használatának jogcímét igazoló okiratot.

Az engedélyező hatóságnak kell gondoskodnia a társhatóságok (ÁNTSZ, tűzoltóság, építésügyi hatóság) működéssel kapcsolatos állásfoglalásának, az ingatlan tulajdoni lapjának, valamint az adóhatóság köztartozások fennállásával kapcsolatos igazolásának beszerzéséről. Az intézmény szakmai programját az illetékes módszertani intézmény, bentlakásos intézmény esetén a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet véleményezi.

Amennyiben a fenntartó az elvi működési engedély kiadásától számított 4 hónapon belül nem kéri a működési engedély kiadását, az elvi működési engedély hatályát veszti.

A működési engedély kiadásához be kell nyújtani a működés anyagi feltételeit igazoló dokumentumokat. Bentlakásos szociális intézmény esetében további feltétel a működés jogszabályban meghatározott személyi feltételei fennállásának igazolása.

A normatív állami hozzájárulásban részesülő nem állami és egyházi fenntartású intézmény működését az engedélyező szerv évente legalább egy alkalommal ellenőrzi. Az állami fenntartású és a normatív támogatásban nem részesülő nem állami fenntartású intézmények ellenőrzésére két évente kell sort keríteni. Az ellenőrzésbe szakértőként be kell vonni az illetékes módszertani intézményt.

Hiányosságok észlelése esetén az engedélyező

- *felszólíthatja* a fenntartót a hiányosságok megszüntetésére (megfelelő, de legfeljebb 120 napos határidő megjelölésével);
- hatósági szerződést köthet a fenntartóval;
- *szociális igazgatási bírságot* szabhat ki a fenntartóval, a szolgáltatóval, vagy a nevükben eljáró személyekkel szemben;
- *visszavonhatja a működési engedélyt* és kötelezheti a fenntartót a szociális szolgáltatás abbahagyására, ha az intézmény épületének állaga vagy az intézmény működése az ellátottak életét, testi épségét vagy egészségét súlyosan veszélyezteti, illetve az ellátottak más alkotmányos jogait súlyosan sérti.

Az intézményi jogviszony

Az intézményi jogviszony keletkezése. A személyes szociális gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatás főszabályként csak az ellátást igénylő vagy annak törvényes képviselője indítványára nyújtható (ha a törvényes képviselő ideiglenes gondnok, az intézményi elhelyezésre vonatkozó kérelméhez a gyámhivatal előzetes hozzájárulása szükséges). A polgári jog általános szabályaitól eltérően nem szükséges a 16–18 közötti kiskorúnak a szenvedélybetegek részére nyújtott közösségi alapellátással és nappali ellátással összefüggésben tett jognyilatkozatához a törvényes képviselő

beleegyezése vagy utólagos hozzájárulása. Az ellátások önkéntes igénybevételének elve alól kivételt képez a pszichiátriai betegek bentlakásos ellátásának kötelező bírósági elrendelése, amire akkor kerülhet sor, ha

- a pszichiátriai beteg további fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igényel, és saját lakóhelyére nem bocsátható vissza, mivel önmaga ellátására nem képes, ellátására alkalmas családtagja nincs; illetve
- a korábban szociális vagy egészségügyi ellátásban részesült személy esetében tartós bentlakásos intézményi elhelyezés indokolt.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszonyt keletkeztető jogi tények:

- az igénybe vevő lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testületének határozata,
- a bíróság ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése,
- a bírói ítélet,
- gyámhivatal határozata (az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek esetében,
- intézményvezető intézkedése,
- nem állami fenntartású intézmény esetén az intézményvezető és az igénybe vevő közti megállapodás.

Az állami fenntartású intézmények tekintetében az ellátás iránti kérelemről az intézményvezető dönt, döntésével szemben az igénylő (illetve törvényes képviselője) 8 napon belül az intézmény fenntartójához fordulhat, aki határozattal dönt a beutalásról. A jogerős döntés alapján az intézményvezető az igények beérkezésének sorrendjében gondoskodik az ellátást igénybe vevők elhelyezéséről, kivéve, ha az igénylő helyzete a soron kívüli elhelyezést indokolja.

Az intézményi jogviszony megszűnése. Az intézményi jogviszony megszűnhet a törvény rendelkezése folytán automatikusan és a felek akaratából. Az Szt. rendelkezései alapján szűnik meg az intézményi jogviszony

- az intézmény jogutód nélküli megszűnése,
- a jogosult halála, valamint
- a határozott idejű intézeti elhelyezés esetén a megjelölt időtartam lejártával.

Az intézményi jogviszony megszűnhet a felek rendelkezése nyomán is. Az ellátást igénybe vevő (vagy törvényes képviselője) kezdeményezheti az intézményi jogviszony megszűnését. Ilyenkor a jogviszony a felek megegyezése szerinti időpontban szűnik meg.

Állami fenntartású intézményi jogviszony megszüntetéséről az intézményvezető dönthet, ha a jogosult

- másik intézményben való elhelyezése indokolt;
- a házirendet súlyosan megsérti;
- intézményi elhelyezése nem indokolt.

E döntéséről az intézményvezető köteles írásban értesíteni a jogosultat, illetve annak törvényes képviselőjét. Ha ezzel a jogosult (törvényes képviselője) nem ért egyet, jogában áll az intézkedéssel szemben az ér-

tesítés kézhezvételétől számított 8 napon belül az intézmény fenntartójához fordulni. Ilyen esetben az ellátást változatlan feltételek mellett kell egészen addig tovább biztosítani, amíg a fenntartó vagy a bíróság jogerős és végrehajtható határozatot nem hoz. (Beutaló határozattal keletkeztetett intézményi jogviszony esetén nem a fenntartó, hanem a beutaló szerv határozata szünteti meg a jogviszonyt.)

A nem állami fenntartású intézmény vagy szolgáltató tekintetében az intézményi jogviszony a felek részéről gyakorolt felmondással szűnik meg. Ápolást, gondozást nyújtó intézmény, illetve ilyen célú lakóotthon esetén a fenntartó a megállapodást csak akkor mondhatja fel, ha az ellátott a házirendet súlyosan megsérti. A felmondási idő alapszolgáltatás tekintetében 15 nap, bentlakásos intézmény tekintetében három hónap. A felmondás jogszerűségét vitató ellátott, vagy törvényes képviselője a bíróságtól kérheti a felmondás jogellenességének megállapítását. Ilyen esetben az ellátást változatlan feltételek mellett továbbra is biztosítani kell.

Az ellátottak jogainak védelme

Az Szt. részletesen ismerteti azokat a jogokat, amelyek minden ellátottat megilletnek, és külön rendelkezések tartalmazzák egyes ellátotti csoportok speciális jogait.

Az ellátottakat általánosan megillető jogok

- A szociális intézmény által biztosított teljes ellátásra való jog. E jogot az ellátást igénybe vevő személy szociális helyzetének, egészségi és mentális állapotának figyelembevételével kell biztosítani úgy, hogy lehetősége legyen az egyéni szükségletei, helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, illetve szolgáltatás igénybevételére.
- Az egyenlő bánásmód követelményének tiszteletben tartása. Ennek jegyében az ellátott jövedelmi helyzetét csak a törvényben, illetve a törvény felhatalmazása alapján készült kormányrendeletben meghatározott esetekben és feltételek mellett lehet vizsgálni.
- Az intézmény működésével, gazdálkodásával kapcsolatos adatok megismeréséhez való jog. A jog biztosítása érdekében az intézmény vezetőjének évente tájékoztatót kell készítenie az intézmény gazdálkodásáról, és azt jól látható helyen ki kell függeszteni. A tájékoztatónak tartalmaznia kell az intézmény működési költségének összesítését, az intézményi térítési díj havi összegét, valamint az egy ellátottra jutó havi önköltség összegét.
- Az alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartásának követelménye. Ebből a rendelkezésből az következik, hogy az intézményi ellátás során az Alkotmányban nevesített alapvető jogok mindegyikét a lehető legteljesebb mértékben garantálni kell. Az Szt. rendelkezése tehát, ami az emberi élethez és méltósághoz, a testi épséghez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog kitüntetett jelentőségére hívja fel a figyelmet, nem értelmezhető úgy, hogy a törvény csak ezeknek a jogoknak az érvényesítését írja elő kötelező jelleggel.
- A személyes adatok, valamint a magánélettel kapcsolatos titkok védelméhez való jog. A jog biztosítása érdekében az igénybevételi eljárás során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy az igénylő adataihoz csak az arra jogosultak férjenek hozzá. Az ellátás nyújtása során az intézményvezetőnek gondoskodnia

kell arról, hogy az ellátott egészségi állapotával, személyes körülményeivel és jövedelmi viszonyaival összefüggő információkról más ellátott, illetve arra illetéktelen személy ne szerezhessen tudomást, különös tekintettel a szociális rászorultság tényére.

- Személyes tárgyak használatához való jog. Az intézmény csak a házirendben meghatározott módon és csak akkor korlátozhatja az ellátottak jogát a tulajdonukban álló, ha az veszélyt jelenthet az intézményben élők testi épségére. A mindennapi használati tárgyakat illetően azonban nem alkalmazható korlátozás.
- Az intézménybe bevitt vagyontárgyak megfelelő és biztonságos elhelyezéséhez való jog, ami az intézményvezetőjét terheli. A házirendben ugyanakkor szabályozni lehet az ellátottak által bevihető vagyontárgyak méretét és mennyiségét.
- A szabad mozgáshoz való jog az intézményen belüli és intézményen kívül. E jog gyakorlása során azonban tekintettel kell lenni a többi ellátott nyugalma és biztonságára. A házirendben lehetőség van az eltávozás és a visszatérés rendjének szabályozására.
- A családi kapcsolatok fenntartásához való jog és a látogatók fogadásához való jogot is, aminek gyakorlása során ugyancsak figyelemmel kell lenni a többi ellátott nyugalma. A látogatás rendjét szándékosan és súlyosan megszegő személyekkel szemben az intézményvezető intézkedhet.
- Panaszjog. Az ellátottaknak joguk van panasszal fordulni az intézmény vezetőjéhez, akinek kötelessége kivizsgálni azt, és 15 napon belül értesíteni a panaszost a vizsgálat eredményéről.
- A hivatalos ügyek intézésében való segítséghez való jog. Ha az ellátott közvetlenül nem képes a hivatalos szervek megkeresésére, akkor vagy az intézményvezetőnek kell a részére segítséget nyújtania ebben, vagy értesítenie kell az ellátott törvényes képviselőjét, illetve az ellátottjogi képviselőt ebből a célból.
- Az ellátottak és törvényes képviselőik joga az ellátott állapotának felülvizsgálatával kapcsolatos információk megszerzésére.

Egyes ellátotti csoportok speciális jogai. Az Szt. speciális jogokat biztosít az ellátottak egyes csoportjai számára. Ennek megfelelően a törvény viszonylag részletesen taglalja a fogyatékkal élőket, a pszichiátriai betegeket, a hajléktalan személyeket, a szenvedélybetegeket és a gondnokság alatt állókat megillető jogokat.

A fogyatékkal élők jogainak biztosítása érdekében figyelemmel kell lenni

- az akadálymentes környezet biztosítására,
- az információkhoz való hozzáférés biztosítására,
- a képességek/készségek fejlesztésére,
- az önrendelkezés elvére,
- a társadalmi integrációhoz való jogra.

A pszichiátriai betegeket ellátó intézményekben a szabályozás az ellátottak ön- és közveszélyessége miatt alkalmazandó korlátozó intézkedések jogszerűségét igyekszik körülbástyázni. Így

- korlátozó intézkedésre csak az ellátott pszichés megnyugtatójának megkísérlését követően kerülhet sor;

- a korlátozó intézkedés elrendelésére csak az intézmény orvosa vagy ápolója adhat utasítást. Utóbbi esetben az intézmény orvosát haladéktalanul értesíteni kell a korlátozó intézkedés elrendeléséről;
- az intézkedés csak addig tarthat, ameddig a veszélyeztető állapot tart, illetve ameddig az a veszély elhárításához feltétlenül szükséges;
- a korlátozó intézkedés alkalmazásáról az intézmény orvosának tájékoztatnia kell az intézmény vezetőjét, aki 48 órán belül köteles e tényről tájékoztatni az ellátottjogi képviselőt;
- az ellátottakat megilleti a korlátozó intézkedéssel szembeni panasztétel joga. A panaszt az intézmény fenntartójához kell eljuttatni. A panasz kivizsgálásához pszichiáter szakértőt kell igénybe venni.

A hajléktalan személyek speciális jogai:

- az emberi méltóság fokozott védelme, amihez az intézményvezetőnek olyan feltételeket kell biztosítania, amelyek biztosítják a hajléktalanok alapvető tisztálkodásának és pihenésének feltételeit;
- az intézményi szolgáltatások igénybevétele nem tehető függővé olyan információktól, amik korábbi életvitelével kapcsolatosak.

A szenvedélybetegeket ellátó intézményekben különös figyelmet kell fordítani az ellátottak adatainak és személyiségi jogainak védelmére.

A gondnokság alatt álló jogosultak érdekeinek védelméről az intézmény vezetője köteles gondoskodni úgy, hogy új gondnok kirendelését kezdeményezi, ha megítélése szerint az előző gondnok nem megfelelően látta el feladatait.

Tájékoztatási kötelezettség. Az ellátotti jogok védelmének alapját a megfelelő információkhoz való hozzájutás lehetősége képezi. Ezért a kérelmezőt az ellátás iránti kérelem benyújtásakor tájékoztatni kell a szociális ellátás feltételeiről, valamint az ellátás megkezdésének legkorábbi időpontjáról. Bentlakásos intézmény esetén az igénybevétel megkezdésére legalább 8 napos határidőt kell biztosítani, és a kérelmezőt tájékoztatni kell arról, hogy mik a jogviszony létesítéséhez szükséges okiratok, hozzátartozói nyilatkozatok, az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak. Ha a jogosult a bentlakásos intézménybe az igénybevételre biztosított határidőn belül nem költözik be, és ennek okáról az intézmény vezetőjét nem értesíti, az megkeresi az ellátott lakóhelye szerint illetékes jegyzőt, hogy adjon tájékoztatást a beköltözés elmaradásának okáról, illetve a beköltözés várható időpontjáról. Ha az ellátott neki fel nem róható okból nem tudta megkezdni az intézményi ellátást, az intézményvezetőnek gondoskodnia kell arról, hogy az akadályozó körülmény elhárulását követő 31 napon belül a szolgáltatás a lehetőség szerint igénybe vehető legyen. Ettől eltérő esetben kezdeményeznie kell a beutalás megszüntetését.

További tájékoztatással kapcsolatos kötelezettségeknek kell eleget tenni az ellátottnak az intézménybe való felvételekor. A tájékoztatásnak ki kell terjednie:

- az intézményben biztosított ellátás tartalmáról és feltételeire;
- az intézmény által vezetett nyilvántartásokra;

- a hozzátartozókkal való kapcsolattartás rendjére;
- a panaszjog gyakorlásának módjára;
- az intézmény házirendjére;
- a fizetendő térítési díjról és a mulasztás következményeire;
- a jogosult jogait és érdekeit képviselő társadalmi szervezetekre.

Az ellátottjogi képviselő. Az ellátottjogi képviselő intézményét a Szt. 2001. évi módosítása hozta létre, az ellátottjogi képviselők 2003-ban kezdték meg munkájukat. Az ellátottjogi képviselők a személyes gondoskodást nyújtó alap- és szakosított ellátást biztosító intézményi elhelyezést igénybe vevők részére nyújtanak segítséget jogaik gyakorlásában. Ennek keretében az ellátottjogi képviselő feladatai a következők:

- Tájékoztatást nyújt
 - az ellátottaknak az őket érintő legfontosabb alapjogokról, az intézmény kötelezettségeiről és az ellátást igénybe vevőket érintő jogokról;
 - a személyes szolgáltatást nyújtóknak az ellátottak jogairól.
- Segítséget nyújt
 - az intézmény és az ellátott közti konfliktus megoldásában;
 - az igénybe vevők és törvényes képviselőik ellátással kapcsolatos panaszainak megfogalmazásában, és az intézmény vezetőjénél, valamint fenntartójánál kezdeményezheti azok kivizsgálását;
 - a hatóságokhoz benyújtandó kérelmek, beadványok megfogalmazásában.
- Eljárhat az intézményi ellátással kapcsolatban (beleértve annak keletkezését és megszűnését is). Ezekben az eljárásokban írásbeli felhatalmazás alapján képviselheti az ellátást igénybe vevő személyt vagy annak törvényes képviselőjét.
- Intézkedést kezdeményezhet a szolgáltató fenntartójánál vagy a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságnál a jogszabálysértő gyakorlat megszüntetése érdekében.
- Észrevételt tehet a gondozási munkával kapcsolatban az intézmény vezetőjénél.
- Megvizsgálhatja a korlátozó intézkedésekre vonatkozó dokumentációt.

Az érdemi munkavégzés érdekében az ellátottjogi képviselőt a Szt. feljogosítja arra, hogy

- a szociális szolgáltató vagy intézmény működési területére belépjen;
- a vonatkozó iratokba betekinthessen, és azokról másolatot készíthessen, valamint megismerhesse az intézmény működésére vonatkozó dokumentumokat;
- kérdést intézhet a szolgáltatást nyújtó személyekhez és az ellátottakhoz.

Függetlenségük biztosítása érdekében az ellátottjogi képviselők foglalkoztatója nem az ellátást nyújtó intézmény fenntartója, hanem a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány, illetve jogutódja, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH). Ellátottjogi képviselő csak olyan felsőfokú végzettséggel és

az adott szakterületen legalább 5 éves szakmai gyakorlattal rendelkező büntetlen előéletű, jogvédelmi tanfolyamot végzett személy lehet. Az ellátottjogi képviselői munkakörök betöltése pályázat útján történik.

A szociális szolgáltatást végzők jogai. A szociális szolgáltatást végző személyek közül közfeladatot ellátó személynek minősülnek, és így fokozott büntetőjogi védelmet élveznek azok, akiket az alábbi munkakörök valamelyikében foglalkoztatnak:

- házi segítségnyújtást végző szociális gondozó (ideértve a vezető gondozót is);
- családgondozó;
- támogató szolgálatot, pszichiátriai betegek közösségi ellátását, szenvedélybetegek ellátását végző szociális gondozó;
- hajléktalan személyek gondozását végző szociális segítő és utcai szociális munkás;
- előgondozással megbízott személy;
- intézményi ellátásban foglalkoztatott ápoló, intézményvezető ápoló, gondozó, szociális, mentálhigiénés munkatárs;
- falu- és tanyagondnok.

A szolgáltatást nyújtó munkatársak védelme érdekében a bentlakásos intézményeknek rendelkezniük kell az ellátottak részéről felmerülő esetleges veszélyhelyzet kezelésére vonatkozó belső utasítással.

Szociális foglalkoztatás. Az Szt. lehetővé teszi az intézményi jogviszonyban állók munkarehabilitációs, illetve fejlesztő-felkészítő foglalkoztatását (szociális foglalkoztatás) az intézményen belül, aminek feltétele az ellátott rehabilitációs alkalmassági vizsgálatának megtörténte. Az ellátott szociális foglalkoztatásáról a vizsgálat eredménye alapján az intézmény vezetője dönt. A döntéssel szemben annak kézhezvételétől számított 8 napon belül az intézmény fenntartójához lehet fordulni. A fenntartónak 15 napon belül döntenie kell az ellátott foglalkoztatásáról. Megjegyzendő, hogy az intézményen belüliség nem azt jelenti, hogy a foglalkoztatás csak az intézmény területén belül folyhatna, hanem azt, hogy a foglalkoztatásnak az intézmény szakmai programja alapján, az intézmény részére kiadott foglalkoztatási engedély alapján kell történnie, úgy, hogy az esetleges külső foglalkoztató az intézménnyel kötött megállapodás alapján végzi a gondozottak foglalkoztatását. Az intézmény alkalmazza a segítőket és a foglalkoztatási koordinátorokat. A szociális foglalkoztatásnak két típusa különböztethető meg: a munkarehabilitációs célú, valamint a fejlesztő-felkészítő célú foglalkoztatás.

A szociális intézmény a szociális foglalkoztatás keretében foglalkoztatott személy után támogatást igényelhet. A támogatás mértékét, valamint a szociális foglalkoztatás keretében foglalkoztathatók számát a költségvetési törvény határozza meg.

Munkarehabilitációs foglalkoztatás. Az ilyen foglalkoztatásra az intézményi jogviszony keretében kerül sor az ellátott és az intézmény vezetője közt kötött megállapodás alapján. Amennyiben az ellátott cselekvőképtelen a megállapodás az intézményvezető és a törvényes képviselő között jön létre. Az így végzett tevékenység

szolgálati időre jogosít. A foglalkoztatás időtartamát az ellátott állapotának és képességeinek figyelembe vételével egyénileg kell megállapítani azzal a megkötéssel, hogy az nem haladhatja meg a napi 6, illetve a heti 30 órát, de el kell érnie a napi 4 vagy heti 20 órát. Az ellátott foglalkoztatása fejében munkarehabilitációs díjat kap, aminek összegét az intézmény vezetője állapítja meg. A munkarehabilitációs díj nem lehet kevesebb a mindenkori minimálbér 30 százalékánál.

A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás a megváltozott munkaképességű, illetve értelmi fogyatékosok foglalkoztatásának formája, aminek célja olyan készségek kialakítása és elsajátítása, amelyek segítségével az érintett személyek a foglalkoztatás végén önálló munkavégzési képességre tesznek szert, aminek birtokában felkészültté válnak a nyílt munkaerőpiacon való munkavégzésre. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban való részvétel munkaviszonyt keletkeztet. Fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás keretében csak 16. életévét betöltött személy foglalkoztatható. A foglalkoztatás időtartama nem haladhatja meg a napi 8, illetve a heti 40 órát. Mivel a foglalkoztatási forma a Munka törvénykönyvének (Mt.) hatálya alá tartozó határozott idejű munkaviszonynak minősül, a díjazásra vonatkozó szabályok is a munkaviszony tekintetében irányadó rendelkezések szerint alakulnak.

Térítési díj

A szociális törvény a személyes gondozást nyújtó ellátások igénybevételét főszabályként *térítéskötelesnek* tekinti, ám a törvény – de csak az Szt. – rendelkezései kivételt tehetnek e szabály alól. A térítési díj megállapítása két lépcsőben történik. Először az intézményi térítési díjat kell megállapítani, majd ezt követi az ellátott – illetve a helyette a törvényben nevesített térítési díjfizetésre kötelezett – által fizetendő ún. személyi térítési díj összegének meghatározása.

Az intézményi térítési díj a szolgáltatás önköltségének és a normatív állami hozzájárulásnak a különbözete.⁸⁴ A szolgáltatási önköltség számításának szabályozásával az Szt. sokáig akadályozta a szolgáltatás tényleges önköltségének figyelembe vételét, kalkulálásakor ugyanis csak a személyi és dologi jellegű kiadások voltak elszámolhatók, az egyéb költségek, például felújításra, beruházásra fordított költségek nem. A törvény módosítása nyomán 2011-től lehetőség nyílik a szolgáltatás tényleges önköltségének elszámolására.

A személyi térítési díj összegét az ellátás biztosítására köteles önkormányzat helyi rendeletében határozza meg, aminek alapján a szolgáltatást nyújtó intézmény vezetője azt konkrét összegben határozza meg. A személyi térítési díj összegéről a díj fizetésére kötelezett személyt még a szolgáltatás nyújtásának megkezdése előtt tájékoztatni kell. Az Szt. előírásai szerint a személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét. További rendelkezések határozzák meg a térítésmentesen biztosítandó szolgáltatások körét, illetve azt, hogy egyes, külön nevesített szolgáltatások tekintetében mi a személyi térítési díj összegének felső határa.

⁸⁴ A támogató szolgáltatás és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás tekintetében az intézményi térítési díj a szolgáltatási önköltség és a szolgáltatás külön jogszabályban meghatározott költségvetési támogatásának különbözete.

Térítési díj fizetésére köteles

- az igénybe vevő (jogosult), vagy helyette szülői felügyeleti joggal rendelkező törvényes képviselője;
- a jogosult házastársa, élettársa, egyenes ági rokona, örökbe fogadott gyermeke/szülője, akinek háztartásában az egy főre jutó jövedelem a tartási kötelezettség teljesítése mellett meghaladja az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250 százalékát;
- aki a jogosult tartását szerződésben vállalta;
- a jogosult tartására bíróság által kötelezett személy.

A személyi térítési díj megállapításánál a szolgáltatási igénybe vevő személy (és nem a díj fizetésre kötelezett) rendszeres havi jövedelmét, kiskorú esetén a családban egy főre jutó havi rendszeres jövedelmet kell figyelembe venni.

Ha a kötelezett a személyi térítési díj összegét vitatja, vagy annak elengedését, illetve csökkentését kéri, igényével a térítési díj összegéről szóló értesítés kézhezvételétől számított 8 napon belül a fenntartóhoz fordulhat. Állami fenntartó a személyes térítési díj összegéről határozatban dönt. Nem állami fenntartó esetében a személyi térítési díj megállapítása bíróságtól kérhető.

Az alapellátások közül néhányat mindenki – tehát azok számára is, akik jövedelmük alapján nem lennének rászorulóknak – térítésmentesen kell biztosítani. E szolgáltatások a következők:

- a falu- és tanyagondnoki szolgáltatást,
- népkonyhán való étkezést,
- a családsegítést,
- a közösségi ellátásokat,
- az utcai szociális munkát,
- a hajléktalan személyek nappali ellátását,
- az éjjeli menedékhelyen biztosított ellátást.

A nincstelen (a törvény szövegezése szerint jövedelemmel nem rendelkező, illetve bentlakásos intézményben élő, tartásra, gondozásra kötelezhető hozzátartozóval nem rendelkező) jogosultak részére a szükséges szolgáltatásokat ingyen kell biztosítani.

Az Szt. mind az alap-, mind a szakosított ellátások tekintetében alkalmaz a személyi térítési díj összegét korlátozó rendelkezéseket. A személyi térítési díj nem haladhatja meg az ellátást igénybe vevő (és nem a díj fizetésére kötelezett) jövedelmének

- 15 százalékát nappali ellátást,
- 30 százalékát nappali ellátást és ott étkezést,
- 60 százalékát átmeneti elhelyezést biztosító intézmények esetében.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás és a támogató szolgáltatás személyi térítési díját ugyanakkor a fenntartó a szociálisan rá nem szoruló személyek részére szabadon állapíthatja meg.

A tartós bentlakásos intézményben igénybe vett szolgáltatások tekintetében a törvény 2011-től az intézményi térítési díj teljes összegének (vagy minél magasabb hányadának) megfizetését várja el az igénybe vevőktől. A személyi térítési díj számításának alapja az ún. igénybe vehető jövedelemhányad, ami rehabilitációs célú lakóotthoni elhelyezés esetén az ellátott (és nem a díj fizetésére köteles személy) jövedelmének 50, egyéb intézmény esetén 80 százaléka lehet. Amennyiben a figyelembe vett jövedelemhányad eléri vagy meghaladja az intézményi térítési díj összegét, a személyi térítési díj az intézményi térítési díjjal megegyező összeg. A személyi térítési díj ugyancsak az intézményi térítési díjjal megegyező összeg akkor, ha a jövedelemhányad ugyan nem éri el az intézményi térítési díj összegét, de az ellátott jelentős pénzvagyonnal, vagyis olyan pénzösszeggel vagy pénzbeli követeléssel rendelkezik, ami az intézményi térítési díj éves összegét az elhelyezés-kor, vagy a térítési díj felülvizsgálatának időpontjában meghaladja. Ebben az esetben az jövedelemhányad és az intézményi térítési díj közti különbséget a „jelentős pénzvagyomból” kell kiegyenlíteni. Amennyiben a jövedelemhányad nem éri el az intézményi térítési díj összegét, és az ellátottnak jelentős pénzvagyona sincs, ám jelentős ingatlanvagyonnal⁸⁵ rendelkezik, akkor a személyi térítési díj a jövedelemhányad, valamint az ingatlan értékének az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének negyvenszeresét meghaladó része kilencvenhatodának az összege, de legfeljebb az intézményi térítési díj. Előfordulhat, hogy a jövedelemhányad és a „jelentős ingatlanvagyon” figyelembe vett értékének kilencvenhatod része együtt sem fedezi az intézményi térítési díjat. Ekkor a különbség összege hagyatéki teherként jegyezhető be az ingatlanra.

Az átlagot jóval meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményben a személyi térítési díj mellett az intézményi elhelyezés-kor egyszeri hozzájárulás, az intézményi ellátás során pedig személyi térítési díj pótlék is kérhető. Az egyszeri hozzájárulás összege nem haladhatja meg a tárgyévi normatív támogatás hétszeresét, a személyi térítési díj esetén pedig annak kétszeresét. Az egyszeri hozzájárulást – garanciális okokból – az intézménybe történő beköltözés után kell megfizetni. Az egyszeri hozzájárulás összegének legalább tíz százalékát a fenntartónak elkülönítetten kell kezelnie azért, mert abban az esetben, ha a gondozás öt éven belül megszűnik, akkor annak időarányos részét vissza kell fizetni a szolgáltatás igénybe vevőjének. A befizetett egyszeri hozzájárulás 30 százalékát szociális intézményfejlesztésre, működtetésre, valamint a tárgyi, személyi feltételek fejlesztésére kell fordítani (azaz nem vonható ki profitként).

Költőpénz. A bentlakásos intézményekben élő, jövedelemmel nem rendelkező 16 éven felüli ellátottak, valamint azok számára, akik helyett a térítési díjat jövedelem hiányában a tartásukra köteles és képes személy fizeti, továbbá akiknek személyi térítési díját ingatlanvagyonukra tekintettel állapították meg, az intézménynek a személyes szükségletek fedezésére szolgáló költőpénzt kell biztosítania. A költőpénz összege nem lehet kevesebb az adott év január 1-jén érvényes öregségi nyugdíjminimum 20 százalékánál, illetve 30 százalékánál, amennyiben a térítési díjat úgy állapították meg, hogy az vagyont is terhel. A „fizetőképes” ellátottak személyi térítési díját úgy kell megállapítani, hogy részükre legalább az itt meghatározott mértékű költőpénz megmaradjon.

⁸⁵ Az ingatlan értékének az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét meghaladó része.

Jelzálogjog. Ha a személyi térítési díj fizetésére köteles ellátott ingatlan tulajdonjogával rendelkezik, akkor a térítési díj, illetve az intézmény által nyújtott költpénz biztosítása céljából jelzálogjogot kell bejegyeztetni az ingatlanra. A jelzálogjog-bejegyzés ténye a térítési díjat megállapító határozat kötelező tartalmi eleme.

Szerződéses szociális ellátások

Nem állami szociális szolgáltatók. Amint azt már korábban tisztáztuk, a szociális törvényben nevesített ellátások biztosítása olyan állami feladat, aminek megvalósításáért a helyi önkormányzatok felelősek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok kötelesek lennének a szolgáltatást biztosító intézményt is fenntartani. Az ellátási kötelezettség úgy is biztosítható, ha az önkormányzat ellátási szerződést köt a szociális szolgáltatást nyújtó – egyházi vagy nem állami – intézmény fenntartójával. Az ellátási szerződést írásban kell megkötni, és tartalmaznia kell a szociális törvényben külön meghatározott tartalmi elemeket (pl. a tevékenység végzését lehetővé tevő hatósági engedély adatait, az ellátás formáját, az ellátásban részesítendőők körét és számát, a szerződés felmondásának idejét, a szolgáltatásért járó ellenérték összegét stb.).

A szociális szolgáltatást nyújtó intézményen kívüli szervezet által nyújtott szolgáltatások. A szociális törvény 2002 óta lehetővé teszi, hogy a személyes gondoskodáshoz kapcsoló, de szociális szakértelmet nem igénylő egyes szolgáltatásokat az intézményen kívüli intézménnyel való kisserződéssel biztosítsanak. Kisserződni legfeljebb ötéves időtartamra lehet, különösen a következő szolgáltatások tekintetében: mosatás, takarítás, étkeztetés, könyvelés, karbantartási feladatok elvégzése. A kisserződés alapján nyújtott szolgáltatásra kizárólag pályáztatás alapján lehet szerződni, még akkor is, ha a szerződés értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt.

A szociális ellátások finanszírozása

Finanszírozásuk alapján a szociális ellátások két nagy csoportra oszthatók: azokra, amelyeknek költségeit költségvetési forrásból biztosítják, valamint azokra, amelyeket a helyi önkormányzatok finanszíroznak.

„A finanszírozás decentralizálása a bevételeket és a kiadásokat egyaránt érinti: jelentheti az önálló forrásteremtést, a kapacitásokkal való gazdálkodást, a szociálpolitikai feladatokra központilag juttatott erőforrások elosztása feletti döntési jogosítványokat. A decentralizáció érdemben azonban csak akkor valósulhat meg, ha a központi állam nem csupán a felelősséget delegálja helyi szintre, hanem a forrásokat is biztosítja a kötelezően ellátandó feladatok végrehajtásához. Ez azonban nincs így, a helyi erőforrások, különösen a nehéz helyzetű önkormányzatoknál, nem tudják ellensúlyozni a hiányokat.” (Darvas, Juhász és Tausz, 2007: 11)

A normatívák nem fedezik a tényleges költségeket, s a működtetésben jelentős szerepet játszanak a térítési díjak és az önkormányzatok lehetőségei. Ráadásul az alapellátások és szakosított ellátásokért viselt felelősség nem ugyanazon önkormányzati szintet terheli. A települési önkormányzatok finanszírozási okokból inkább abban érdekeltek, hogy a rászorulókat az otthon közeli, olcsóbb alapellátások helyett inkább a drágább szakellátásaik felé „tereljék”. Az intézmények működtetői abban érdekeltek, hogy „könnyebb” (fiatalabb, kevésbé beteg stb.) és fizetőképesebbek ügyfelekhez jussanak, vagyis a rendszer működése a lefölözésre motiválja őket. Végeredményben sérül az esélyegyenlőség elve, és éppen a legrászorultabbak által lakott hátrányos helyzetű régiókban és településeken nem lehet hozzájutni az adókból finanszírozott normatívákból támogatott szolgáltatásokhoz.

A központi költségvetésből fedezett szociális ellátások

A rászorultság alapján járó ellátásokat jellemzően és eredendően nem a központi költségvetésből finanszírozzák. A központi költségvetésből finanszírozott ellátások közé inkább az univerzális, tehát járulékfizetéstől függetlenül, de nem rászorultság alapján járó ellátások, vagy a központosítottan igazgatott normatív ellátások tartoznak (családi támogatások, fogyatékosokra tekintettel nyújtott ellátások). A szociális törvényben szereplő ellátások közül – kivételes szabályként – a központi költségvetésből finanszírozzák

- a normatív közgyógyellátási igazolvány után fizetendő térítési díjat;
- a hajléktalan személy részére folyósított bérpótló juttatás és rendszeres szociális segély összegét.

A központi költségvetés és a helyi önkormányzatok büdtségéből megosztva finanszírozott ellátások

Bizonyos ellátások finanszírozása részben a központi költségvetés, részben a települési önkormányzatok büdtségének terhére történik. Ezeknek az ellátásoknak az esetében a jogszabályok (az Szt., illetve az adott évre vonatkozó költségvetési törvény) azt határozzák meg, hogy az ellátás költségeit milyen mértékben téríti meg a központi költségvetés. Annak, hogy a költségek megtérítésének arányát meghatározó rendelkezések melyik törvényben szerepelnek, a szabályozás időtállósága szempontjából lehet jelentősége. A magyar gyakorlat szerint a parlament minden év végén megalkotja a következő évre vonatkozó költségvetési törvényt, ami azt eredményezi, hogy a költségvetési törvényben meghatározott költségtérítési arány forma szerint legfeljebb egy évre szól. Ezzel szemben a szociális törvényben meghatározott arányok határozatlan ideig (módosításukig vagy hatályon kívül helyezésükig) érvényesek.

Kötött felhasználású támogatások

A szociális törvény alapján a központi költségvetés megtéríti a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének 80, a rendszeres szociális segély összegének 90 százalékát az azt folyósító települési önkormányzatnak, vagyis ilyen arányban átvállalja az ellátás finanszírozását.

Más ellátások tekintetében az Szt. nem rögzíti a központi költségvetési támogatás mértékét, az mindenkor az adott évre vonatkozó költségvetési törvényből tudható meg. A központi költségvetési támogatás teljesíthető normatív állami hozzájárulásokkal és kötött felhasználású támogatásokkal. Míg az előbbiek valamely kalkuláció eredményeként szabadon felhasználható pénztömeget biztosítanak az ellátás megszervezésére köteles önkormányzat számára, addig az utóbbiak a figyelembe vett ellátási költségek meghatározott részének központi átvállalását eredményezik. (Vagyis a normatív állami hozzájárulás jelentősen több és kevesebb is lehet annál az összegnél, amennyit az önkormányzat az ellátás biztosítására ténylegesen fordít. Ezzel szemben a kötött felhasználású támogatások aránya rögzített.)

A szociális törvény alapján a központi költségvetés kötött felhasználású támogatást nyújt a normatív és a passzport jellegű lakásfenntartási támogatás és az adósságcsökkentési támogatás folyósításához, aminek mértéke a folyósított összeg 90 százaléka. Az időskorúak járadéka, valamint a normatív ápolási díj tekintetében a központi költségvetési támogatás mértéke szintén 90 százalék.

Normatív állami hozzájárulások

A normatív állami hozzájárulásnak két fajtája különböztethető meg: az alapellátási feladatok ellátásának támogatását célzó szociális és gyermekjóléti normatíva, valamint az intézményi normatíva.

Pénzbeli szociális ellátások normatívája

A normatíva nemcsak a települési szociális ellátások, hanem a gyermekjóléti pénzbeli ellátások biztosítására szolgáló támogatás. A szociális törvényben meghatározott ellátási feladatok tekintetében a normatíva a rendszeres szociális segély, az időskorúak járadéka, a normatív ápolási díj, az adósságkezelési támogatás, valamint a normatív és passzport jellegű lakásfenntartási támogatás biztosításának kötött felhasználású normatívával nem fedezett részéhez nyújt hozzájárulást (2012-ben tehát e költségek fennmaradó 10%-ához). A normatíva egyúttal az egyéb, a szociális törvényben meghatározott pénzbeli ellátások finanszírozásához is támogatást nyújt.

A normatíva fajlagos összege 4000–20 000 forint/fő.

Személyes szolgáltatások

A személyes szolgáltatások biztosítását szolgáltatástípusonként megállapított normatívával támogatja a központi költségvetés. (Például: 2011-ben házi segítségnyújtás 166 080 forint/ellátott; utcai szociális munka 4 543 750 forint/szolgálat; pszichiátriai és szenvedélybetegek, fogyatékos személyek lakóotthonainak támogatása 710 650 forint/fő.) E szabály alól kivételt képez a támogató szolgáltatás, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, a közösségi ellátások, és 2012-től kezdődően az utcai szociális munka finanszírozása, mivel azt az állam külön jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint kiválasztott fenntartókkal kötött finanszírozási szerződés útján biztosítja.

1. eset

F. Enikő férjével, fiatalkorú gyermekével, szüleivel, és két felnőtt korú testvérével és azok gyerekeivel lakik egy udvari lakásban. Az ingatlant a szülei vették meg, egy magánszemélytől. Az udvarban három lakás található és egy vízmérőórán osztoznak. A következő leolvasáskor tudta meg a család, hogy az udvar közel hárommillió forintos víztartozást halmozott fel. Az udvarban lakók folyamatosan cserélődtek az évek alatt, így a tartozás befizetését a mostani udvarlakóktól várja a szolgáltató. Jelenleg a víz el van zárva, készenléti állapotban van. Az udvarban lakók aktívkorúak ellátásban részesülnek, illetve alkalmi munkákból élnek, az esetleges törlesztő részletet nem tudnák fizetni. Enikő rendelkezésre állási támogatást kap, amiből havonta közel tízezer forint hiteltörlesztést befizet. Családsegítő szolgálatnál részt vett pénzügyekkel és pénzbeosztással foglalkozó csoportfoglalkozáson. Férje ellátatlan, alkalmi munkákat végez. Állandó vitaforrás, hogy amíg Enikő keresi a munkalehetőségeket addig férje, csak otthon fekszik. Enikő fia, középiskolai tanulmányait végzi egy szakiskolában. Tanulmányi eredményei közepesek. Enikő szülei rokkantnyugdíjasok, testvére középiskolai tanulmányait most fejezi be esti tagozaton. A családban az egy főre eső jövedelem közel 15 ezer forint.

2. eset

Károly Róbert feleségével egy nagykorú és két kiskorú gyermekével él együtt. Róbertnek jól menő vállalkozása volt, a családnak anyagi gondjai nem voltak. Talán a jólét tette, de Károly egyre többször maradozott ki otthonról. A helyi kocsmában kártyázott nap mint nap. Ez a szórakozás egyre jobban szenvedélyévé vált. Felesége a jólétnek köszönhetően úgy gondolta bármit megtehet. Kipróbálta a drogokat, mivel megvétele nem jelentett gondot, napról napra egyre többet fogyasztott. Végül szenvedélyévé vált. Mindkét szenvedély komoly anyagi kiadást jelentett. Róbert kezdte elhanyagolni munkáját, egyre kevesebb megrendelése volt, végül már csak a kártyaszendélyének élt. Felesége is egyre jobban elhanyagolta magát, és nem utolsósorban a gyerekeit. A háztartással nem törődött, egyetlen célja volt, hogy naponta a megfelelő mennyiségű adagot megszerezze. Mindebből a folyamatból eleinte a felnőtt gyermek nem vett észre semmit, és amikor rájött, mi történik szüleivel már késő volt. Az anyagi biztonság odaveszett. A családi házat majd az autót eladták, és egy kisebb lakásba költöztek. A felnőtt gyermek az eladásból megmaradt összeget arra akarta felhasználni, hogy az adósságokat rendezze. A szülők ezt máshogy látták, mindenüket szenvedélyükre költötték. Végül lányuk kétségbeesésében a gyámhatóságot kereste fel. A folyamat végén mindkét szülő gondokság alá helyeződött. A felnőtt lány átvállalta a két kiskorú nevelését, többet vállalt a kelleténél. Apját és anyját lerokkantasították, ebből a pénzből valamint a családi pótlékból és a felnőtt lány keresetéből próbáltak megélni. Ez a pénz kevés volt, a közüzemek felé nem tudtak fizetni. Végül a kisebb lakást is eladták. Albérletből albérletbe költöztek. A lány nem bírta tovább, segítséget próbált kérni az önkormányzattól. Szüleinek is végső megoldást keresett, hiszen önállóan létezni már nem tudtak.

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya. http://www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/az_egyesult_nemzetek_alapokmánya/az_egyesult_nemzetek_alapokmánya
(letöltve: 2012. március 13., 13:07)

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Szövetsége Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kihirdetéséről

1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Szövetsége Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kihirdetéséről

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. sz. egyezménye a társadalombiztosítás minimális normáiról.

<http://www.szmm.gov.hu/doc/upload/200803/102E.pdf> (letöltve: 2012. március 13., 13:15)

A Tanács 1408/71/EGK rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról

1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás előmozdításáról és a munkanélküliek ellátásáról

1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról

1993. évi XCVI. törvény az önkéntes és kölcsönös biztosító pénztárakról

1991. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól

1998. évi LXXXIV. törvény a családi támogatásokról

1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta és Függeléke kihirdetéséről

2003. évi LXXXVI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról (2012. január 1-jétől hatályon kívül helyezve)

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

2004. évi CXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról

2007. évi LXXXIV. törvény a rehabilitációs járadékról

2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről

2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről

2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról

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

5/1992. (I. 13.) Kormányrendelet egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíjra jogosultságáról

168/1997. (X. 6.) Kormányrendelet a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról

217/1997. (XII. 1.) Kormányrendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról

10/1982. (IV. 16.) MT rendelet a gyermekgondozási segélyről

39/1998. (III. 4.) Kormányrendelet a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról

1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról

331/2005. (XII. 29.) Kormányrendelet az irányított betegellátási rendszerről

291/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet az Állami Foglalkozási Szolgálatról

289/2007. (X. 31.) Kormányrendelet a lakossági vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásáról

39/2010. (II. 26.) Kormányrendelet a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről

315/2010. (XII. 27.) Kormányrendelet a Nemzeti Foglalkoztatás Szolgálatról

170/2011. (VIII. 24.) Kormányrendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról

350/2011. (XII. 30.) Kormányrendelet

375/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a közfoglalkoztatásról

- Adler, Michael (1997): *Welfare rights, rules and discretion: all for one or one for all*. Edinburgh, New Waverley Papers SP12.
- Alesina, A., E. Glaeser, and B. Sacerdote (2001): *Why Doesn't the US Have a European-Type Welfare State?* Brooking Papers on Economic Activity, Issue 2, 187–277.
- Balogh és Szűcs: ???
- Child well-being...* (2011): *Child well-being in the European Union (2011)*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság – TÁRKI, Budapest.
- Currie, Janet and Firouz Gahvari (2007): *Why In-Kind Benefits?* VoxEU.org, London.
www.voxeu.org/index.php?q=node/809
www.voxeu.org/index.php?q=node/809
- Czucz Ottó (2003): *Szociális jog I.* Unió Kiadó, Budapest.
- Darvas Ágnes, Juhász Gábor és Tausz Katalin (2007): Helyi szociálpolitika – társadalmi kirekesztés. In Hodosán Róza (szerk.): *Társadalmi befogadás 2003*. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest. /Kapocs Könyvek 11./
- Darvas Ágnes és Mózer Péter (2004): Kit támogassunk? *Esély*, 15 (6): 64–99.
- Ferge Zsuzsa és Juhász Gábor: Accession and social policy. The case of Hungary. *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 233–251.
- Ferge Zsuzsa (1998): Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. *Esély*, 9 (3): 3–23.
- Foglalkoztatási Hivatal (é. n.): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2010-ben*. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest.
http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_AFSZ_A_foglalkoztataspolitikai_eszkozok_mukod
- Frey Mária, Gere Ilona, Juhász Gábor, Tamási Ildikó és Tausz Katalin (2008): *Szociális és munkaügyi fogalomtár*. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest. (Lezárva 2007. 12. 31.)
http://www.szocionet.hu/letoltesek/fogalomtarak/2010-07-28/szocialis_es_munkaugyi_fogalomtar.html
- Györi Péter és Mózer Péter (2006): „Tékozló koldus ruháját szaggatja.” *A szociális szolgáltatások és támogatások újjáépítésnek programja*. Szakértői anyag. 2006. augusztus)
<http://bmszki.hu/file/tekozlo/tekozlo01/Tekoziokoldus01Avaltozat.doc>
- Gyulavári Tamás és Könczei György (2000): *Európai szociális jog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Hajdú József, Homicskó Olivér és Kun Attila (2010): *Szociális jog II*. Patrocinium Kiadó, Budapest.
- Hajdú József és Lőrincsikné Lajkó Dóra (2005): *Társadalombiztosítási jog*. Jogi szakvizsga segédkönyvek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Szeged.
- Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest.

- Hoffman István (2011): A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében. *Esély*, 22 (6): 35–63.
- Juhász Gábor (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély*, 95 (3): 3–25.
- Juhász Gábor (1996): Az alkotmányeszme mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély*, 7 (3): 29–47.
- Juhász Gábor (1997): Vannak-e szociális jogaink? (Válasz Sajó Andrásnak). *Világosság*, 38 (3): 61–69.
- Juhász Gábor (2007): A szociális jog fejlődése Magyarországon 1985/1990–2005. (The Development of social law in Hungary, 1985/1990–2005). In Jakab András és Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. II. kötet. Gondolat–ELTE ÁJK, Budapest, 395–406.
- Juhász Gábor (2009): 17.§, 70/B–70/E. § In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Kardos Gábor (2003): *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Kjønstad, Asbjørn (1987): *Norwegian Social Law*. Norwegian University Press, Oslo.
- Kollonay (2003): lásd Lehoczkyne.
- Krémer Balázs (2004): *A Szociális Törvény megújításának célja, időszerűsége*. Kézirat.
- Krémer Balázs (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- KSH (2006): *A munkaerő-felmérés módszertana*. Statisztikai módszertani füzetek, 46. KSH, Budapest.
<http://portal.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/munkfelmmmod.pdf>
- KSH (2010a): *Magyarország, 2009*. KSH, Budapest, 2010.
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2009.pdf>
- KSH (2010b): *Szociális statisztikai évkönyv, 2009*. KSH, Budapest.
- KSH (2011a): A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2010-ben. *Statisztikai tükrök*, V. (90).
- KSH (2011b): *Nyugdíjasok, nyugdíjak*. KSH (szeptember), Budapest.
- Lehoczkyne Kollonay Csilla (2004): *Szociális jog*. Jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára. Budapest 2003–2004. I. félév
- Marshall, Thomas Humphrey (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In Ferge Zsuzsa és Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. T-Twins, Budapest, 86–98.
- MTA GYEP (2009): Az MTA Gyerekszegénység elleni Programirodájának véleménye a T/9318. számú törvényjavaslat (a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról) családi pótlékot érintő részeihez.
http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=24&Itemid=74
- NFSZ (2010): *Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján, 2010*. Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, Budapest. http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=full_afsz_eves_reszletes
- OECD (2011): *Health at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECDiLibrary. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2011-en

- ONYF (2010): *Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság statisztikai zsebkönyve*. Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság, Budapest.
http://www.onyf.hu/?module=news&fname=onyf_left_menu_kiadvany&root=ONYF
- ONYF (2011): *Nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülők állománystatisztikai adatai 2011. január – emelés után*. Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság, Budapest.
- Orosz Éva (2001): *Félúton vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái*. Egészséges Magyarországért Egyesület, Budapest.
- Orosz Éva (2002): Lehetséges-e egészségpolitikai paradigmaváltás? *Eszmélet*, 14 (53): 23–44.
http://epa.oszk.hu/01700/01739/00038/eszmelet_EPA01739_53.item333.htm
- Sajó András (1995): Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági kísérlet. *Világosság*, 36 (10): 5–12.
- Sajó András (1996): A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Magyar Jog*, 43 (4): 205–231.
- Sajó András (1997): Szegényjogot – szegényjogon. Válasz a szociális jogok védelmére. *Világosság*, 38 (3): 70–79.
- Schoukens Paul (2005): *Welfare in a comparative perspective*. Katholieke Universiteit Leuven, Institute of Social Law, 1–20.
- Soós Zsolt (2009): Reform után. A kistérségi közszolgáltatási reform hatásai a Téti kistérség szociális szolgáltatási rendszerére. *Esély*, 20 (1), 71-100. o.
- Steinich, Markus (2000): *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*. Paper prepared for a Seminar on „European Support for Democratic Decentralisation and Municipal Development – A Contribution to Local Development and Poverty Reduction”, Maastricht 14–15 June.
- Szalai Júlia (1992): A társadalombiztosítás érdekviszonyairól. *Szociológiai Szemle*, 2: 27–43.
- Szociális statisztikai évkönyv, 2009*. KSH, Budapest, 2010.
- Szöllősi Gábor (1998): *Szociális és gyermekvédelmi jog*. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Továbbképző Szekció, Pécs.
- TÁRKI (2010a): *Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénz transferek a világban és Magyarországon*. TÁRKI, Budapest. <http://www.tarki.hu/en/news/2010/items/20100510.pdf>
- TÁRKI (2010b): *Jövedelemgyenlőtlenség és szegénység Magyarországon, 2009*. TÁRKI Háztartás Monitor. 1. kötet. Elemzések. TÁRKI, Budapest. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2009_teljes.pdf
- Tausz Katalin és Simon Dávid (2011): A három részre szakadt Magyarország. *Esély*, 22 (4): 58–71.
- Tausz Katalin (2010): Segélyezés Magyarországon. In *A szociális segélyezés szerepe a segélyezettnek életminőségének alakulásában*. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 32-65.
http://www.employmentpolicy.hu/engine.aspx?page=252_3&switch-content=252_szocialis&switch-zone=Zone1&switch-render-mode=full
- Tomka Béla (2006): Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? *Esély*, 17 (5): 21–42.
- Zombor Ferenc: Szolidaritás reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem. *Esély*, 16 (2): 25–39.

ÁBRA- ÉS TÁBLÁZATJEGYZÉK

Ábrajegyzék

1. ábra: A 65 éves korban várható élettartam az EU országokban.....	44
2. ábra: A 60 éven felüli népesség korcsoportok szerint, 1960–2010 (január 1-jén) (%).....	44
3. ábra: Nyugdíjban, járadékban részesülők ellátástípus szerinti megoszlása, 2011. január (%)	53
4. ábra: Nyugdíjban, járadékban részesülők népességen belüli aránya, 2011. január (%)	53
5. ábra: Jövedelmi szegénységi arány korcsoportok szerint, 2009 (%)	58
6. ábra: Anyagi depriváció korcsoportok szerint, 2009 (%).....	58
7. ábra: Egy lakosra jutó nyugdíjak az EU országokban, 2008 (EUR/fő vásárlóerő-paritáson).....	65
8. ábra: Születéskor várható élettartam, 2009 és az 1960 óta megnyert évek száma	67
9. ábra: Szív- és érrendszeri megbetegedések az OECD-országokban, 2009 (életkor-standardizált halálozási arány 100 ezer főre).....	68
10. a–b) ábra: Rákos megbetegedések az OECD-országokban, 2009 (életkor-standardizált halálozási arány 100 ezer főre).....	69
10. c–d) ábra: Rákos megbetegedések az OECD-országokban, 2009 (életkor-standardizált halálozási arány 100 ezer főre).....	70
11. ábra: Az egészségi állapotukat jónak tartó felnőttek aránya az OECD-országokban, 2009 (a 15 év feletti népesség %-ában)	71
12. ábra: Az egészségügyi kiadások, 2009 (a GDP %-ában).....	83
13. ábra: Az egy főre jutó egészségügyi kiadások – köz- és a magánfinanszírozás, 2009 (USD/fő vásárlóerő-paritáson).....	84
14. ábra: Születéskor várható élettartam és az egy főre jutó egészségügyi kiadások, 2009	85
15. ábra: A foglalkoztatottak, a munkanélküliek, a gazdaságilag aktívak és nem aktívak számának alakulása, 1992–2010 (15–74 éves népesség, millió fő)	89
16. ábra: A Munkaerőpiaci Alap bevételei, 2011 (millió forint).....	94
17. ábra: A Munkaerőpiaci Alap kiadásai, 2011 (millió forint)	94
18. ábra: A főbb aktív eszközökben érintettek létszámának (összesen: 394,8 ezer fő) megoszlása, 2010 (%).....	97

19. ábra: A 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája iskolai végzettség szerint (%)	100
20. ábra: A 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája régiók szerint (%).....	100
21. ábra: A regisztrált munkanélküliek havi átlagos számának megoszlása korcsoportok szerint, 2011 (%)	101
22. ábra: A regisztrált és segélyezett álláskereső száma iskolai végzettség szerint, 2010 (ezer fő)	102
23. ábra: Képzési támogatásban részesülők száma régióként, 2010 (ezer fő).....	102
24. ábra: Inaktivitási arány régiók szerint, 2011 (%)	104
25. ábra: A munkanélküliek száma a munkakeresés időtartama szerint, 1998–2010 (ezer fő).....	104
26. ábra: Köz-jellegű támogatásban érintettek száma régióként, 2010 (ezer fő)	106
27. ábra: A határozott idejű szerződéssel foglalkoztatottak aránya a 15–64 éves foglalkoztatottak körében, 2009 (%).....	107
28. ábra: A részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottak körében nemek szerint, 2009 (%).....	108
29. ábra: A gyeset és gyedbet igénybe vevők havi átlagos száma (ezer fő).....	125
30. ábra: A bölcsődei férőhelyek és a beíratott gyermekek számának alakulása, 2000–2008 (ezer fő).....	129
31. ábra: Az időskorúak járadékában részesítettek 10 ezer 60 éves és idősebb lakosra jutó száma régióként, 2009	148
32. ábra: A foglalkoztatott személy nélküli háztartásban élő gyermekek aránya, EU-27, 2006–2009 (%)...	151
33. ábra: A rendszeres szociális segélyben részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma (fő)	155
34. ábra: Lakásfenntartási támogatásban részesített háztartások száma, 2009 (ezer háztartás)	161
35. ábra: A lakásfenntartási támogatásban részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő).....	162
36. ábra: Az ápolási díjban részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő)	164
37. ábra: A pénzügyi és természetbeni átmeneti segélyben részesítettek számának alakulása, 1993–2009 (ezer fő)	167
38. ábra: Az átmeneti segélyben részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő).....	168
39. ábra: A közgyógyellátási igazolványban részesítettek 10 ezer lakosra jutó száma régióként, 2009 (fő).....	172
40. ábra: Adósságcsökkentési támogatásban részesítettek száma régióként, 2009 (ezer fő)	175
41. ábra: A nonprofit szervezetek és összes bevételeik megoszlása tevékenységcsoportok szerint, 2010 (%)	179
42. ábra: Szociális alap- és nappali ellátás, szociális elhelyezés ellátottjai, 2000–2009 (ezer fő)	180
43. ábra: Egyes szociális alapszolgáltatásokban részesítettek száma, 2009 (ezer fő)	180
44. ábra: Az 500 fő alatti települések, valamint a tanya- és falugondnokok számának megoszlása régióként, 2009 (%)	183
45. ábra: A szociális étkeztetésben és a házi segítségnyújtásban részesítettek fenntartók szerint, 2009 (ezer fő)	184

46. ábra: Az idősök (60 éves felettiek) otthon közeli ellátása, 1995–2009 (10 ezer lakosra jutó ellátott, fő)..	185
47. ábra: Egyes szociális alapszolgáltatásokban részesítettek száma fenntartók szerint, 2009 (ezer fő)	187
48. ábra: Felsőfokú szociális szakirányú végzettségű munkatársak aránya a családsegítőkben régiók szerint, 2009 (%)	188
49. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények férőhelyeinek száma régiók szerint, 2009 (ezer fő)	189
50. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények férőhelyeinek száma ellátási típusonként fenntartók szerint, 2009 (ezer fő)	189
51. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények fenntartók szerinti megoszlása egyes ellátási területeken, 2009 (%)	191
52. ábra: Nappali ellátást nyújtó szociális intézmények szolgáltatásainak száma ellátási típusonként, régiók szerint, 2009	192
53. ábra: A hajléktalan személyek által igénybe vett nappali melegedők és a népkonyhák átlagos napi forgalma, 2001–2009 (ezer fő)	195
54. ábra: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak megoszlása ellátási típusonként, 2009 (fő)	196
55. ábra: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak száma, 2009 (ezer fő)	197
56. ábra: A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak számának alakulása ellátási típus szerint, 1993–2009 (ezer fő)	198
57. ábra: A tartós és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak megoszlása fenntartó szerint, 2009 (%).....	199
58. ábra: A lakóotthonokban ellátottak számának alakulása ellátási típus szerint, 1993–2009 (fő).....	202

Táblázatjegyzék

1. táblázat: Az Európai Szociális Kartában (1961) és a Módosított Európai Szociális Kartában (1996) deklarált jogok.....	16
2. táblázat: Nyugdíjak és nyugdíjszerű rendszeres ellátások a fő ellátás típusa szerint, 2011. január	52
3. táblázat: A szolgálati időhöz rendelt jövedelemhelyettesítési arányok	57
4. táblázat: A baleseti járadék mértéke a baleseti fokozat szerint (előző évi havi átlagkereset %-a)	81
5. táblázat: Társadalombiztosítási járulékok, 2011	81
6. táblázat: A társadalombiztosítási járulékok mértékének változásai, 1998–2010	82
7. táblázat: A decentralizáció mellett és ellen szóló leggyakoribb érvek.....	139
8. táblázat: Szociális igazgatási hatáskörök, 2011	144
9. táblázat: A kötelezően ellátandó feladatok köre a települések nagysága szerint	181