

A szociálpolitika helyzete Magyarországon

© Rácz Zoltán

Miskolci Egyetem ÁJK

racziroda@gmail.com

Jelen tanulmányban elsősorban a magyarországi szociálpolitika jogi kereteinek a megismertetésére és elemzésére vállalkoztam. A szociálpolitika az én értelmezésemben tágabb keretek között használatos fogalom, mint amelyet az alábbiakban részletesen kifejtettek tartalmaznak.

A szociálpolitika fogalma

Az idevágó szakirodalom értelmében kijelenthető, hogy Magyarországon nincs egy általánosan elfogadható szociálpolitika fogalom.

A fellelhető nemzetközi szakirodalom a szociálpolitika fogalmát három oldalról közelíti meg, létezik egy pragmatikus, egy funkcionalista és egy strukturális-dinamikus megközelítés. A pragmatikus megközelítés tulajdonképpen a történetileg kialakult szociálpolitikai intézmények egységesnek nem mondható rendszerét jelenti (idetartoznak pl. az egészségügyi ellátások, oktatásügy, társadalombiztosítás, lakhatás, illetve a személyes szociális szolgáltatások). A szociálpolitika fogalmának funkcionalista meghatározása – nevéből adódóan – az egyes, idetartozó feladatok funkcióját, célját próbálja feltárni. A strukturális-dinamikus közelítés a szociálpolitikai tevékenységeket az adott struktúra állandóan mozgásban lévő viszonyai felől közelíti, azaz strukturálisan meghatározott folyamatként, az állam és az állampolgárok közötti változó viszonyként értelmezi (Várnai, 1991:39-42).

A szociálpolitika nemzetközi dokumentumai

Az Európai Szociális Karta az Európai Tanács által kezdeményezett nemzetközi egyezmény, jelentősége messze túlmutat Európán. Jogi értelemben a Karta legtöbb rendelkezése köti az Európai Unió összes tagállamát. Magyarország az Európai Unió csatlakozással magára nézve kötelezővé tette ezen nemzetközi dokumentumot, így témánk szempontjából is kiemelkedő fontossággal bír. Jelen előadás terjedelmi és időbeli keretei nem teszik lehetővé az Európai Szociális Charta részletesebb ismertetését. Ilyen körülmények között csak nagyon röviden emlékeztetek arra, hogy az eredeti Karta (amelyhez több módosítás is fűződött) tartalmazta a foglalkoztatás feltételeihez fűződő jogokat (a munkához való jogtól egészen a bevándorló munkások és családjuk védelméhez való jogig), a szociális kohéziót érintő jogokat (az egészség védelméhez való jogtól az anyák és gyermekek védelemhez való jogáig), illetve a diszkrimináció tilalmát (ideértve a tisztességes díjazáshoz való jogtól a szociális és egészségügyi segítséghez való jogig) (Gyulavári & Könczei, 2000:217).

Az Európai Szociális Modellt feltétlenül meg kell említenünk a szociálpolitika nemzetközi dokumentumai között annak ellenére, hogy többen már a puszta létét is vitatják ennek a fogalomnak. Magyarország Európai uniós csatlakozását megelőzően az Európai Szociális Modell alatt az ún. jóléti állam európai modelljét értették. Az Európai Szociális Modell lényege, vagyis az európai jóléti államok legfontosabb közös sajátossága a magas termelékenyséű és arányú foglalkoztatás, a magas elvonási és adókulcsok és az ennek révén finanszírozott magas szintű szociális biztonság (Gyulavári & Krémer, 2004:12-13). Ezen tényezők a kétezres évek második felében a világméretű pénzügyi és gazdasági válság következtében jelentősen megváltoztak (nyilván ez lehet az oka, hogy sokan gondolják nem létezőnek az Európai Szociális Modellt). Az Európai Szociális Modell tehát nem egy különálló dokumentum, hanem a jóléti államra vonatkozó elképzelések és szakpolitikák összessége.

A szociálpolitikára vonatkozó magyarországi jogi szabályozás

A szociálpolitikára vonatkozó magyar jogi szabályozást meghatározó alap dokumentum az Alaptörvény, amely jelentős változást hozott a korábban hatályban volt Alkotmányhoz képest. A rendszerváltást követő rövid időn belül lépett hatályba a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely a témám szempontjából lényeges élethelyzetek döntő többségéről tartalmaz rendelkezéseket. Az ezen kívüli területek (pl. a társadalombiztosítás) külön jogi szabályozásban részesültek.

Az Alaptörvény

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hatályban volt Alkotmány akként rendelkezett, hogy a társadalombiztosítás rendszerét az állam az Alkotmány 70/E § (2) bekezdéséből fakadóan saját belátása szerint alakítja ki, annak megszervezése állami feladat. Az 1999. évi C. tv.-el kihirdetett Európai Szociális Karta 13. cikke is utal az államok kötelezettségei között a társadalombiztosítási rendszer működtetésére. A társadalombiztosítás rendszere útján valósul meg a 70/E § (1) bekezdésben rögzített szociális biztonsághoz való jog (Rácz, 2008:129).

Az Alkotmány a magyar állam meghatározásában nem használta a „szociális állam” kifejezést, a preambulumban tartalmazta a „szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése” kitélt (Rácz, 2008:132).

Az Alaptörvény XIX. cikke értelmében *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot más rászorulóknak esetében is a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. 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.”*

A fenti szabályokból látható, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján a szociális biztonsághoz való jogot alkotmányos jogként lehetett és kellett értelmezni (bár hozzá kell tenni ezen megállapításhoz azt, hogy az Alkotmánybíróság nem minden esetben osztotta ezen álláspontot). Az Alaptörvény szabályozása, miszerint a Magyar Állam „törekszik” a szociális biztonság megteremtésére, azt jelenti, hogy a szociális biztonsághoz való jog alkotmányos jogból állam célá redukálódott. Ehhez még azt teszem hozzá, hogy bekerült az Alaptörvény szövegébe az a nehezen meghatározható kitétel, miszerint a szociális intézkedések igénybe vételéhez a rászorultnak valamiféle, a közösség számára hasznos tevékenységet is ki kell fejteni. Mindezek értelmében az Alaptörvény még a minimális szociális biztonságot sem garantálja (ami tulajdonképpen a fizikai túlélés és megélhetés támogatását jelenti) (Darvas et al., 2013:7).

A szociális törvény

A szociális törvény preambuluma az Alaptörvény hatályba lépését követően sem változott és utal a nemzetközi egyezményekre, valamint a szociális ellátás feltételének biztosítására, a szociális jogok érvényre juttatására a társadalmi szolidaritás jegyében. A szociális törvény jelenleg a következő ellátásokat és szolgáltatásokat biztosítja Magyarországon:

- a. Pénzbeli ellátások:
 - szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások,
 - időskorúak járadéka,
 - aktív korúak ellátása,
 - ápolási díj,
 - települési támogatás.
- b. Természetben nyújtott szociális ellátások
 - köztemetés,
 - közgyógyellátás,
 - egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság,
 - energiafelhasználási támogatás.
- c. Szociális szolgáltatások:
 - a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás,
 - az étkeztetés,
 - a házi segítségnyújtás,
 - a családsegítés,
 - a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,
 - a közösségi ellátások,
 - a támogató szolgáltatás,
 - az utcai szociális munka,
 - a nappali ellátás.
- d. Intézményi ellátások:
 - szakosított ellátási formák,
 - ápolást, gondozást nyújtó intézmények,
 - rehabilitációs intézmények,
 - támogatott lakhatás,
 - átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények,
 - lakóotthonok.

Egyéb jogszabályok

Értelmezésemben a szociálpolitika fogalmi körébe beletartozik még a társadalombiztosítás rendszere, illetve a foglalkoztatáspolitikai is (a nyugdíjtörvények és a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV törvény, az Ft.).

A szociálpolitikára vonatkozó koncepciók, elképzelések

Magyarországon az elmúlt években több elképzelés és koncepció látott napvilágot a szociálpolitika átalakítása tekintetében. 2011-ben több szerző tollából jelent meg az un. Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció. A koncepció a legnagyobb szociálpolitikai kihívásnak a következő területeket jelölte meg:

1. A társadalmi összetartozás erősítése – a magyar társadalom túlzottan megosztott, széttöredezett az iskolázottság, foglalkoztatottság, fogyasztás és életmód szempontjából. Mindennek van egy erőteljes területi szegregáltsága és egyre erőteljesebb etnicizálódása is.
2. A nagyon kedvezőtlen népesedési folyamatok fékezése, visszafordítása – a családok megerősítésével, a gyermekvállalás feltételeinek javításával.
3. A szegénység csökkentése – Európai Unió összevetésben a 27 tagország közül hazánk az összlakosság tekintetében a középmezőnyben, míg a gyerekszegénység esetében a legrosszabb harmadban található. Meghatározó okok: iskolai végzettség, munkaerőpiaci státusz, gyerekszám, etnikai státusz, települési hierarchiában elfoglalt hely. A szegények 40%-a olyan tartós és mély szegénységben él, ahová a szociálpolitikai eszközrendszer adekvát módon nem ér el.
4. A foglalkoztatottság, a munkaerő-piaci aktivitás növelése, különösen a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok számára – a szociális ellátások munkára ösztönzésének javításával (szoros együttműködésben a foglalkoztatáspolitikai és felnőttképzési intézményekkel), az atipikus munkavégzéshez rugalmasabban igazodó támogatórendszerrel.
5. Az időskori biztonság garantálása – a saját jogon megfelelő összegű nyugdíjra nem jogosult, valamint szociális körülményeik, egészségi állapotuk miatt gondoskodást igénylő emberek támogatása.
6. A megfelelő lakhatás biztosítása mindenki számára, beleértve az eladósodás, a hitel- vagy közüzemi díjhátralék miatti kilakoltatás megelőzését – különösen a lakás-vesztés megakadályozásával, a lakhatás támogatásával, adósságkezeléssel.
7. A szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások hozzáférhetővé tétele mindenki számára, a minőségi, rugalmas, emberközpontú és lakosság közeli szolgáltatások erősítésével.
8. A területi elkülönülés, szegregáció, gettósodás megfékezése.
9. A hátrányos megkülönböztetés, diszkrimináció kiküszöbölése, különösen a nők, a fogyatékkal élő személyek, a roma, illetve a más kisebbséghez tartozó emberek társadalmi integrációjának erősítése érdekében.

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptiót több kritika is érte, a legfőbb bírálat amiatt fogalmazódott meg, hogy az egész nemzetet érintő elképzelést nem előzte meg semmiféle hatástanulmány (Varga, 2012:65).

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió mellett az egyik legátfogóbb elképzelést 2013-ban hat szociálpolitikai szakember dolgozta ki egy több mint 100 oldalas tanulmány keretei között. Hatástanulmány ugyan ehhez a javaslatához sem készült, ennek ellenére egy széleskörű a szociálpolitika több területét érintő koncepcióról beszélhetünk (Darvas et al., 2013).

Összegzés

A szociálpolitika alapvetően nem jogi kategória, a jog szerepe, hogy kereteket adjon társadalom széles rétegei által igényelt és az állam révén lehetővé tett szociális intézkedések megvalósításának és biztosításának. Jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy bemutassa a magyar szociálpolitika nemzetközi dokumentumokban rögzített hátterét és az Alaptörvény hatályba lépésével megváltozott belső jogi szabályozás, amely célt remélhetőleg sikerült teljesíteni.

Irodalomjegyzék

- DARVAS Ágnes, FARKAS Zsombor, GYÓRI Péter, KÓSA Eszter, MÓZER Péter, & ZOLNAY János (2013). A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 24 (6), 3-19.
- GYULAVÁRI Tamás, & KÖNCZEI György (2000). *Európai szociális jog*. Budapest: Osiris.
- GYULAVÁRI Tamás, & KRÉMER Balázs (2004). Európai Szociális Modell? Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák konvergenciája felé. *Esély*, 15 (3), 3-25.
- RÁCZ Zoltán (2008). A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az alkotmánybírósági határozatok tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 49 (2), 129-149.
- VARGA Attila (2012). Új receptek – régi hozzávalókkal. A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió segélyezési rendszerei. *Esély*, 23 (1), 50-75.
- VÁRNAI Györgyi (vál., szerk.) (1991). *Szociálpolitika és társadalom - Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiból*. Budapest: Az ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke; T-TWINS.