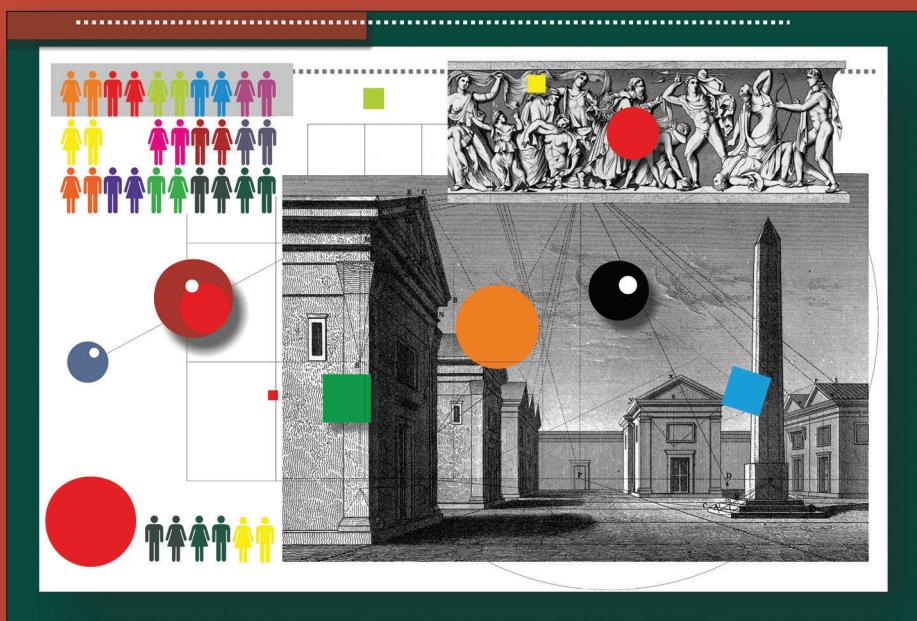


BEVEZETÉS A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ÉS SZOCIÁLIS JOGBA



HOFFMAN ISTVÁN – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA



ELTE EÖTVÖSKIADÓ
EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM



**Bevezetés
a társadalombiztosítási
és szociális jogba**

ELTE Jogi Kari Jegyzetek 29.

Sorozatszerkesztő: VARGA ISTVÁN

Hoffman István – Gellérné Lukács Éva

Bevezetés a társadalombiztosítási és szociális jogba

**A munkaügyi és társadalombiztosítási
BA szak hallgatói részére**

Budapest, 2020



A kötet szerzői:

Hoffman István I–X. és XII. fejezet

Gellérné Lukács Éva XI. fejezet

A szociális jogi fejezetek Lehoczky Kollonay Csilla *Szociális jog* című e-jegyzetének alapulvételével készültek.

Kézirat lezárva: 2020. január 20.

© Hoffman István, 2020

© Gellérné Lukács Éva, 2020

ISBN 978 963 312 039 2

ISSN 2060 5986



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: az ELTE Eötvös Kiadó ügyvezető igazgatója

Felelős szerkesztő: Brunner Ákos

Szakszerkesztő: Borsos-Szabó Ágnes és Bérci Ildikó

Projektvezető: Sándor Júlia

Tördelőszerkesztő: SzépKönyvek

Borítógrafika: Táncos László

Borítótervező: Csele Kmotrik Ildikó



Tartalom

Bevezetés.....	11
Rövidítések jegyzéke.....	13
Első rész	
A társadalombiztosítási és a szociális jog, valamint a szociális igazgatás általános kérdései. A szociális védelmi rendszerek és a nemzetközi szociális jog	15
I. A szociális jog helye és fogalma a jogrendszerben	19
1. Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban	19
a) A szociálpolitika előtt: gondoskodás a prekapitalista társadalmakban	19
b) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása a 19. században	20
c) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása és fejlődése a 20. században.....	23
2. A szociális jog fogalma	26
a) A piaci viszonyok és a család	26
b) Közszükségletek kielégítése	27
c) A szociális jog és a (magán-)jótékonyosság	28
3. A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettsége. A szociális háló alrendszerei	29
a) A szociálpolitika és a szociális jog értelmezési keretei.....	29
b) A szociális ellátórendszer alrendszerei	30
4. A szociális jog elhatárolása más jogágaktól	31
a) Közjogi jogág, magánjogi elemekkel.....	31
b) A szociális jog és a közigazgatási jog	31
c) A szociális jog és a munkajog	32
d) A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog	32
5. A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok.....	33
a) Szociális kódex	34
b) A szűkebb értelemben vett szociális jog kódexe	34
c) Célcsoportonként külön törvények	34
II. A szociális védelmi rendszerek főbb modelljei.....	35
1. A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell	35
2. Az angolszász (liberális) jóléti modell	37
3. A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell	38
4. A latin (mediterrán) jóléti modell.....	38
5. A volt államszocialista országok jóléti rendszerei	39

III. A társadalombiztosítási és a szociális jog alapelvei. A szociális ellátások csoportosítása.....	41
1. A szociális jog alapelvei	41
a) A munkához való jog és a minimális ellátás párosan érvényesülő elve.....	42
b) Az önszegély és a szolidaritás párosan érvényesülő alapelvei	42
c) A rehabilitáció és a kompenzáció egymást kiegészítő elvei	43
d) Az egyenlő bánásmód elve.....	44
e) Az érdekösszhang megteremtésének elve	45
f) Az érdekelték részvételének elve	45
2. A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása	46
a) Az ellátások mibenléte és természete szerinti csoportosítás.....	46
b) Az ellátáshoz való hozzájutás elve szerinti csoportosítás.....	47
c) Az ellátások finanszírozása alapján történő csoportosítás	48
d) A szociális ellátórendszer szintjei szerinti csoportosítás.....	49
e) A jogosultak csoportjai alapján történő szabályozás	49
IV. Nemzetközi szociális jog és az Európai Unió szociális joga.....	51
1. Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban.....	51
a) Az uniós szociálpolitika jogforrásai	51
b) Az uniós szociálpolitika fejlődése	55
c) Az Európai Szociális Alap (ESZA)	56
2. A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása.....	57
a) Egyetemes egyezmények	57
b) „Regionális” (azaz egy kontinensre kiterjedő) jellegű szociálpolitikai egyezmények: az Európai Szociális Charta és a Módosított Európai Szociális Charta	58
c) Kétoldalú egyezmények	59
V. A szociális igazgatás Magyarországon	61
1. A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei	61
2. A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek	63
a) Az Országgyűlés	63
b) A Kormány és a minisztériumok	63
c) Nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek és azok területi államigazgatási szervei	65
3. A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek.....	66
a) Megyei és fővárosi kormányhivatalok.....	66
b) Államigazgatási hatáskörben eljáró települési jegyzők	67
c) Helyi önkormányzatok.....	67

Második rész

A szociális jog főbb területeinek részletes szabályai	69
---	----

VI. A foglalkoztatás elősegítése és az álláskeresőök támogatása	73
---	----

1. A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése	73
a) Főbb foglalkoztatáspolitikai rendszerek.....	74
b) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer	74
c) A hazai szabályozás alapelvei az Ft. alapján.....	75
2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök.....	76
a) A munkanélküliség közgazdasági értelemben vett típusai	77
b) A súrlódásos munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban	79
c) A strukturális munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban	84
d) A globális munkanélküliség kezelését szolgáló eszközök az Ft.-ben.....	86
3. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresőök ellátásai.....	88
a) Az álláskereső fogalma a magyar jogban.....	89
b) Az álláskeresői járadék	90
c) A nyugdíj előtti álláskeresői segély	93
d) Költségtérítés	95
4. Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás	95
a) A közfoglalkoztatási jogviszony törvényi fogalma	96
b) A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai	97
c) A közfoglalkoztatási jogviszony tartalma.....	99

VII. A jövedelmi, vagyoni és személyi körülményekben megjelenő rászorultság kezelését szolgáló ellátások	101
--	-----

1. A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei	102
a) A rászorultsági ellátásokkal kapcsolatos fontosabb fogalmi kérdések	102
b) A rászorultsági alapú szociális ellátások alapelvei.....	104
c) A rászorultsági ellátások csoportosítása	105
2. Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások	106
a) A jövedelempótló pénzbeli ellátások köre	107
b) Az időskorúak járadéka	107
c) Az aktív korú inaktívak meghatározó pénzbeli ellátása: az aktív korúak ellátása	108
d) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek jövedelempótló ellátásai: a gyermekek otthongondozási díja és az ápolási díj.....	112
e) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek sajátos jövedelemkiegészítő ellátása: a tartós ápolást végzők időskori ellátása	114

f) A normatív, jövedelempótló pénzbeli ellátások kiegészítését szolgáló segély: a települési támogatás	115
g) Természetbeni szociális rászorultsági ellátások a magyar szociális jogban	117
h) Normatív alapon megállapított természetbeni rászorultsági szociális ellátások: a közgyógyellátás és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság	117
i) Normatív alapú rászorultsági gyermekvédelmi természetbeni ellátás: a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	119
j) Önkormányzati természetbeni rászorultsági szociális ellátás: a köztemetés	120
k) Természetbeni és személyes jellegű szolgáltatások metszéspontján: a gyermekétkeztetéssel összefüggő ellátások	121
3. Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások	123
a) A személyes jellegű szolgáltatások helye a magyar szociális jogban	123
b) Szociális alapszolgáltatások a magyar jogban	124
c) Szakosított szociális ellátások a magyar szociális jogban	128
d) Gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások	129
VIII. Családtámogatások	133
1. A családtámogatási rendszer általános kérdései	133
a) A családtámogatási rendszerek főbb modelljei és azok jellemzői	133
b) A családok támogatásának jogi eszközei	135
c) A családtámogatási rendszer alakulása Magyarországon	137
2. Családi pótlék	138
a) A családi pótlékra való jogosultság feltételeinek típusai	139
b) A családi pótlékra való jogosultság alanyi (szubjektív) feltételei	139
c) A családi pótlékra való jogosultság tárgyi (objektív) feltételei	140
d) A családi pótlék összege	142
3. Gyermekgondozási támogatások	143
a) A gyermekgondozást segítő ellátás (gyes)	143
b) A gyermeknevelési támogatás (gyet)	145
4. Anyasági támogatás	145
a) Az anyasági támogatásra való jogosultság	145
b) Az anyasági támogatás összege	146
IX. A fogyatékosági támogatás	149
1. A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében	149
2. A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok	149
Harmadik rész	
Bevezetés a társadalombiztosítási jog alapintézményeibe	151
X. A társadalombiztosítási fogalmi kérdései. A társadalombiztosítási jogviszonyok	153
1. A társadalombiztosítás fogalma	153
2. A magyar társadalombiztosítási rendszer fejlődése	156

a) A magyar társadalombiztosítás előzményei a rendi társadalom időszakában.....	156
b) A modern társadalombiztosítás kezdetei a dualizmus időszakában.....	157
c) Társadalombiztosítás a két világháború között: az OTI korszak.....	159
d) Társadalombiztosítás a „létező szocializmusban”.....	160
e) A társadalombiztosítás rendszerének változásai a rendszerváltást követően – általános kérdések.....	162
f) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között.....	163
g) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között.....	164
h) Az egészségbiztosítás rendszerének 2010-et követő átalakításai.....	164
i) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között.....	166
j) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között.....	166
k) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 2010-et követően.....	167
3. A magyar társadalombiztosítási rendszer felépítése – általában.....	168
4. Biztosítottak és ellátásra jogosultak.....	171
a) Biztosítottak.....	171
b) Ellátásra jogosultak.....	175
5. A társadalombiztosítási jogviszonyok.....	177
a) Jogviszonyok főbb jellemzői az egészségbiztosítás rendszerében.....	177
b) Jogviszonyok főbb jellemzői a nyugdíjbiztosítás rendszerében.....	180
XI. Az egészségbiztosítás ellátásai.....	181
1. Az egészségbiztosítás általános kérdései.....	181
a) Az egészségbiztosítás főbb modelljei.....	181
b) Az egészségbiztosítás jogi eszközei.....	182
c) Az egészségbiztosítási ellátásokra jogosultak köre.....	184
2. Az egészségbiztosítási ellátások köre.....	186
a) Természetbeni ellátások.....	187
b) Pénzbeli ellátások.....	191
c) Társadalombiztosítási ellátás vagy családtámogatás? – Az anyasági biztosítás.....	193
3. Nyugdíjbiztosítás, egészségbiztosítás és szociális ellátások metszéspontján: a megváltozott munkaképességűek ellátásai.....	196
XII. A nyugdíjbiztosítás ellátásai.....	197
1. A nyugdíjbiztosítás általános kérdései.....	197
a) A nyugdíjbiztosítás főbb modelljei.....	197
b) A nyugdíjbiztosítás jogi eszközei.....	199
2. A nyugdíjbiztosítás ellátásainak köre.....	200
a) Saját jogú nyugellátások.....	200
b) Hozzá tartozói nyugellátások.....	202
c) A nyugellátások mértékének emelése.....	206
d) Magánnyugdíj-ellátások.....	206
Felhasznált és ajánlott irodalom.....	209

Bevezetés

Ez a jegyzet elsősorban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán a társadalombiztosítási és munkaügyi igazgatási BA szakon főkéllégiumként oktatott, **A társadalombiztosítás alapjai** és **Szociális jog** című tantárgyak ismeretanyagához kapcsolódik. A szak tantervi felosztása keretében a társadalombiztosítási jog és a szociális jog alapvető kérdéseit külön főkéllégiumok tárgyalják, valamint az egyes társadalombiztosítási és szociális ellátórendszerek részletes szabályait további más tantárgyak ismertetik meg a hallgatókkal részletesebben. Ennek megfelelően a két alapozó kurzus célja, hogy a szak hallgatói számára bemutassa a társadalombiztosítási és a szociális jog fogalmi kereteit, a főbb szociális védelmi rendszerek jellemzőit, a nemzetközi szociális jog alapvető kérdéseit, a szociális igazgatás és a szociális eljárások alapvető elemeit, a társadalombiztosítás, a társadalombiztosítási jogviszonyok és egyes ellátások, továbbá a rászorultsági, az alanyi jogú és a foglalkoztatáspolitikai jellegű magyarországi szociális ellátórendszerek legfontosabb elemeit. Mindezek célja, hogy az itt megszerzett ismereteket a hallgatók értelmezni és alkalmazni tudják az egyes társadalombiztosítási és szociális ellátásokkal kapcsolatos későbbi munkájuk során.

A jegyzet elkészítése során arra is törekedtem, hogy azt más felsőoktatási intézmények – így különösen a jogi és igazgatástudományi felsőoktatási intézmények, valamint egyes gazdaságtudományi képzések – is fel tudják használni a társadalombiztosítási és szociális ellátások és igazgatás jogi szabályozásának bemutatásához. Így a jegyzet igazodik az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara megújított tanrendjében a Közigazgatási jog 4. kurzus szociális igazgatási irányának követelményrendszeréhez is.

A jegyzet megírása során tekintettel voltam a hazai jogi és gazdasági képzés szociális joggal kapcsolatos tananyagfejlesztésének eredményeire, különösen az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Munkajogi és Szociális Jogi, valamint Közigazgatási Jogi Tanszékein végzett munkákra. Így a jegyzet jelentős részben a Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék keretein belül közzétett, prof. dr. Lehoczky Csilla által készített és többször aktualizált elektronikus jegyzetre, valamint a Közigazgatási Jogi Tanszéknek a **Közigazgatási jog. Különös rész** tantárgy oktatásában korábbiakban fejlesztett, Fazekas Marianna és a jelen jegyzet szerzője által készített munkáira épít, sok tekintetben azok alapján áll. Mindezeket túl természetesen építettem a más jogi karok, így különösen az SZTE ÁJK, ME ÁJK és a KRE ÁJK keretében megjelent, a jogászképzés és az igazgatási képzések számára készített jegyzetek által közvetített ismeretanyagra,

valamint a Nemzeti Közszerológati Egyetem által a közszérológati tisztviselői továbbképzésekre készített jegyzetek anyagára is.

A jegyzet céljának áttekintését követően röviden szólnék a jegyzet felépítéséről. A jegyzet három fő részre épül: elméleti, történeti és közösségi jogi ismeretek, valamint a hazai szociális ellátások, továbbá a társadalombiztosítás rendszerének főbb jogi keretei. Az egyes részekben belüli fejezetekben a tételes jogi és elméleti ismeretek megértését gyakorlati példák bemutatásával próbálom meg segíteni.

A gyakorlati példákat beljebb szedve, függőleges szürke vonallal különítem el a törzssanyagot jelentő ismeretektől.

A könnyebb tanulás érdekében a kulcsfogalmakat, alapvető definíciókat **félkövér** szedéssel emelem ki.

Mindezek után mi más kívánhatnék a hallgatóknak, mint jó tanulást és kellemes „kirándulást” a társadalombiztosítási és szociális jog, valamint a szociálpolitika gyakran száraznak tűnő, ám mégis érdekes világában!

Rövidítések jegyzéke

Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Charta	Európai Szociális Karta
csed	csecsemőgondozási díj
Cst.	a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény
Cstvhr.	a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
Csvt.	a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény
E-Alap	egészségbiztosítási alap
Ebktv.	az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
Ebtv.	a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény
EGT	Európai Gazdasági Térség
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZA	Európai Szociális Alap
EUMSZ	az Európai Unió működéséről szóló szerződés
Eütv.	az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
Flt.	a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
Fot.	a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény
gyed	gyermekgondozási díj
gyes	gyermekgondozási segély
gyet	gyermeknevelési támogatás
gyod	gyermekek otthongondozási díja
Gyvt.	a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
ILO	<i>International Labour Organisation</i> , Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
Közfogl. tv.	a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény
MÁK	Magyar Államkincstár
Mmtv.	a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény

Módosított Charta	Módosított Európai Szociális Karta
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
NEAK	Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő
NHS	<i>National Health Service</i> , Nemzeti Egészségügyi Szolgálat
Ny-Alap	nyugdíjbiztosítási alap
NYUFIG	Nyugdíjfolyósító Igazgatóság
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
ONYF	Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság
OTbF	Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság
OTI	Országos Társadalombiztosító Intézet
SGB	<i>Sozialgesetzbuch</i> (Németország)
szochó	szociális hozzájárulási adó
Szt.	a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
SZTK	Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ
tb	társadalombiztosítás
tc.	törvénycikk
Tbj.	a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tny.	a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
TnyR.	a társadalombiztosítás nyugellátásairól szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet
TSZ	termelőszövetkezet
új Tbj.	a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezek fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény

Első rész

**A társadalombiztosítási és
a szociális jog, valamint a szociális
igazgatás általános kérdései.
A szociális védelmi rendszerek
és a nemzetközi szociális jog**

I. A szociális jog helye és fogalma a jogrendszerben	19
1. Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban	19
a) A szociálpolitika előtt: gondoskodás a prekapitalista társadalmakban	19
b) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása a 19. században	20
c) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása és fejlődése a 20. században	23
2. A szociális jog fogalma	26
a) A piaci viszonyok és a család	26
b) Közszükségletek kielégítése	27
c) A szociális jog és a (magán-)jótékonyosság	28
3. A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettsége. A szociális háló alrendszerei	29
a) A szociálpolitika és a szociális jog értelmezési keretei	29
b) A szociális ellátórendszer alrendszerei	30
4. A szociális jog elhatárolása más jogágaktól	31
a) Közjogi jogág, magánjogi elemekkel	31
b) A szociális jog és a közigazgatási jog	31
c) A szociális jog és a munkajog	32
d) A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog	32
5. A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok	33
a) Szociális kódex	34
b) A szűkebb értelemben vett szociális jog kódexe	34
c) Célcsoportonként külön törvények	34
II. A szociális védelmi rendszerek főbb modelljei	35
1. A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell	35
2. Az angolszász (liberális) jóléti modell	37
3. A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell	38
4. A latin (mediterrán) jóléti modell	38
5. A volt államszocialista országok jóléti rendszerei	39
III. A társadalombiztosítási és a szociális jog alapelvei. A szociális ellátások csoportosítása	41
1. A szociális jog alapelvei	41
a) A munkához való jog és a minimális ellátás párosan érvényesülő elve	42
b) Az öngégély és a szolidaritás párosan érvényesülő alapelvei	42
c) A rehabilitáció és a kompenzáció egymást kiegészítő elvei	43
d) Az egyenlő bánásmód elve	44
e) Az érdekösszhang megteremtésének elve	45
f) Az érdekeltek részvételének elve	45
2. A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása	46
a) Az ellátások mibenléte és természete szerinti csoportosítás	46
b) Az ellátáshoz való hozzájutás elve szerinti csoportosítás	47
c) Az ellátások finanszírozása alapján történő csoportosítás	48
d) A szociális ellátórendszer szintjei szerinti csoportosítás	49
e) A jogosultak csoportjai alapján történő szabályozás	49
IV. Nemzetközi szociális jog és az Európai Unió szociális joga	51
1. Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban	51
a) Az uniós szociálpolitika jogforrásai	51
b) Az uniós szociálpolitika fejlődése	55
c) Az Európai Szociális Alap (ESZA)	56

2. A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása	57
a) Egyetemes egyezmények	57
b) „Regionális” (azaz egy kontinensre kiterjedő) jellegű szociálpolitikai egyezmények: az Európai Szociális Charta és a Módosított Európai Szociális Charta	58
c) Kétoldalú egyezmények.....	59
V. A szociális igazgatás Magyarországon.....	61
1. A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei.....	61
2. A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek.....	63
a) Országgyűlés	63
b) A Kormány és a minisztériumok.....	63
c) Nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek és azok területi államigazgatási szervei	65
3. A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek.....	66
a) Megyei és fővárosi kormányhivatalok.....	66
b) Államigazgatási hatáskörben eljáró települési jegyzők	67
c) Helyi önkormányzatok.....	67

A modern államszervezet kialakulásával párhuzamosan alakultak ki a jóléti államok is, s manapság a fejlett államok mindegyike jóléti államnak tekinti magát.¹ A jóléti államok valamennyi – a fejezetben később bemutatandó – modelljében fontos szerepet játszik a szociális igazgatás. Igaz, hogy ezek a rendszerek sok esetben különbözőek, hiszen különféle szociális modelleket különíthetünk el. Bár beszélhetünk egyfajta „európai szociális modellről”, azonban az egyes európai országok értelmezései, megközelítései jelentős eltéréseket mutatnak, s az uniós hatáskörök is másként alakulnak ezen a területen, mint az európai integráció más, a hagyományos gazdasági együttműködés körébe tartozó kérdésköreiben.

¹ KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, 2009. 123. o.

I. A szociális jog helye és fogalma a jogrendszerben

1. Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban	19
a) A szociálpolitika előtt: gondoskodás a prekapitalista társadalmakban.....	19
b) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása a 19. században	20
c) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása és fejlődése a 20. században.....	23
2. A szociális jog fogalma	26
a) A piaci viszonyok és a család.....	26
b) Közzükségletek kielégítése	27
c) A szociális jog és a (magán-)jótékonyosság.....	28
3. A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettsége. A szociális háló alrendszerei	29
a) A szociálpolitika és a szociális jog értelmezési keretei.....	29
b) A szociális ellátórendszer alrendszerei	30
4. A szociális jog elhatárolása más jogágaktól	31
a) Közjogi jogág, magánjogi elemekkel.....	31
b) A szociális jog és a közigazgatási jog	31
c) A szociális jog és a munkajog	32
d) A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog	32
5. A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok	33
a) Szociális kódex	34
b) A szűkebb értelemben vett szociális jog kódexe	34
c) Célcsoportonként külön törvények	34

A szociális igazgatás kialakulása – ahogyan ezt Fazekas Marianna is kiemeli² – a 19. századi ún. kettős forradalmak eredményének tekinthető, ugyanis a polgári és az ipari forradalom előtt államilag szervezett szociálpolitikáról nem lehetett beszélni.

1. Történeti áttekintés: a szociális ellátások megjelenése és kialakulása a modern államokban

a) A szociálpolitika előtt: gondoskodás a prekapitalista társadalmakban

A polgári és ipari forradalmakat megelőző társadalmakban a modern szociálpolitika kialakulásának alapfeltételei hiányoztak. Egyrészt a polgári forradalmakat megelőzően az egyes emberek között a jogképességüket tekintve is jelentős különbségek

² FAZEKAS Marianna – ASBÓTH Márton: A humán-közzolgáltatások. In FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész II. Budapest, 2017. 117–118. o.

voltak, azaz az egyes társadalmak széles rétegei más személyek alárendeltségében éltek, s jogképességüket vagy nem ismerték el (rabszolgák), vagy az csak részleges (például jobbágyok) volt. A teljes jogképességgel rendelkező személyek között is különféle függő viszonyok alakultak ki, így a nyugat-európai feudalizmusokban a hűbéres a hűbérura alárendeltje volt. A *függőségi viszonyok* miatt a társadalom jelentős része nem volt képes még elvileg sem szabad, külső befolyásoktól mentes döntések meghozatalára.

A személyes alárendeltség azonban *a korlátozott egyéni szabadság mellett az alárendelt helyzetű egyén tekintetében bizonyos jogokat, a fölérendelt szerepben levő személy számára pedig kötelezettségeket teremtett*, azaz a fölérendelt helyzetű személy köteles volt gondoskodni az alárendeltjéről. Ez a gondoskodási kötelezettség már a római jogban is megjelent, lehangsúlyosabban a *cliensek* tekintetében,³ s egyértelműen érvényesült a középkorban is, a hűbérur–vazallus és a földesúr–jobbágy viszonyában is.⁴ A személyes függőséggel járó jogok és kötelezettségek miatt nem volt szükség államilag szervezett nagy szociálpolitikai rendszerekre, hiszen a gondoskodás megszervezése alapvetően ezeknek a rendszereknek a feladata volt, amelyekben a mindenkori egyházak játszottak még fontos, kiegészítő szerepet.

A premodern jóléti államoknak a gondoskodással kapcsolatos felfogását jól ragadja meg az a mondat, amelyet Mária Teréziának tulajdonítanak. Eszerint a királynő azt válaszolta az Urbáriumban meghatározott jobbágyi terhek csökkentése ellen tiltakozó főuraknak, hogy „etetni kell a juhot, hogy nyírni lehessen”.

Szintén az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása ellen hatott az is, hogy a kapitalizmust megelőző korokban a pénz szerepe jelentősen eltért a jelenlegi modelltől az árucseré és a piaci viszonyok logikájának korlátozott érvényesülése miatt.⁵ A személyes függőségen alapuló tradicionális társadalmi hálózatokat rombolta szét az ipari és a polgári forradalmak kettőssége, amely változás magával hozta az állami szociálpolitika és ezzel a szociális igazgatás kialakulását is.

b) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása a 19. században

Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulásának a feltételeit a *polgári és ipari forradalmak* teremtették meg a 19. században.

³ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, 1999. 172. o.

⁴ GRIER, Thomas H. – LEWIS, Gavin: *A Brief History of the Western World*. Belmont (CA), 2005. 228–229., 237–238. o.

⁵ KRÉMER: *Bevezetés a szociálpolitikába*. 36. o.

A polgári forradalmak a jogegyenlőség általánossá tételével lerombolták az alá-fölé rendeltségen alapuló gondoskodási rendszereket. A korábban függő helyzetű egyének jogképessége, szabadsága teljessé vált, azonban ezzel egyidejűleg megszűnt a fölérendelt személyek gondoskodási kötelezettsége is.

Mivel a polgári forradalmak a személyeket (jogilag) egyenlőnek tekintették, ezért az alá-fölé rendeltségi viszonyok összességét, azaz nemcsak a személyes függésnek, hanem a fölérendelt személy gondoskodási kötelezettségének a jogi alapjait is felszámolták.

A tőkés gazdaság kialakulása elősegítette az ipari forradalmakat is. Ezzel a korábbi hagyományos gazdasági szerkezet is átalakult, kialakult a befektetéseken és a piaci logikán alapuló új rendszer, valamint az ipari forradalom nyomán a 19. században megszületett a gyáripár. A gyáripár és ahhoz kapcsolódóan, a földművelés és állattenyésztés változásaival – így különösen a vetésforgó kialakulásával, valamint a 19. századtól a mezőgazdaság gépesítésével – kialakuló mezőgazdasági nagyüzemek szétfeszítették a hagyományos faluközösségek, valamint a városokban a korábbi céhes ipár kereteit, ezzel szintén fontos, a társadalmi gondoskodásban nagy szerepet betöltő intézményeket szüntettek meg. A gyáripár kialakulásával párhuzamosan a gyors városiasodás, a bér munkástömegek megjelenése új feladatokat jelentett, amelynek a kiépülő, az állam szerepét korlátozó új rendszerek nem voltak képesek teljesen megfelelni.

A teljes jogegyenlőség és a gyáripár kialakulása gyökeresen átalakította a munka világát is. Széles körben elterjedt a 12-14 órás munkanap, a nők és a gyermekek tömeges alkalmazása. A gépek tömeges alkalmazása miatt az üzemi baleset és a foglalkozási megbetegedések kockázata jelentősen megnőtt. A gazdaság ciklikussága miatti ingadozó bérek és ingadozó foglalkoztatottság miatt jelentősen megnőtt a szegények száma, ami további problémákat vetett fel. A szegénység és az egészségtelen élet- és munkakörülmények miatt az egészségügyi ellátásban is komoly problémák merültek fel. Mivel ezeket a kérdéseket a kapitalista magángazdaság nem volt képes megfelelően kezelni, ezért a 19. század közepén megfogalmazódott az állami fellépés iránti igény.⁶

Az előzőekben felvázolt jelenségek a lehangsúlyosabban **a korszak legfejlettebb államában, az Egyesült Királyságban jelentek meg** – már a 19. század első felében. A fenti jelenségek kiküszöbölése, illetve a felmerülő társadalmi konfliktusok kezelése érdekében elsőként az állam a korábban tisztán mellérendeltségi alapúnak tekintett munkaszerződésekkel létrehozott munkaviszonyok világába

⁶ FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2005. 280–305. o.

avatkozott bele. Ez a beavatkozás a 19. század első harmadának végén még csak bizonyos ágazatokat – például a bányászatot – érintett, majd ezt követően a teljes gyáripár tekintetében általános érvényű szabályokat alkottak a munkaidő korlátozásáról, a női és gyermekmunka korlátozásáról, később a fiatal munkavállalók védelméről, majd a gyermekmunka tilalmáról.⁷

Nagy-Britanniában, a 19. században a munkaviszonyok szabályozása mellett az állami beavatkozás másik fő irányát az állami szegényügyi ellátórendszer kiépítése jelentette. Az *1835-ös szegényügyi törvényt* követően kiépülő rendszer azonban elsődleges céljának a munkára képes rétegek munkára kényszerítését célozta. Az angol szegényügyi rendszer az ellátásait nem alanyi s nem kizárólag vagyoni és jövedelmi rászorultság alapján biztosította, hanem figyelembe vette a kérelmezők életvitelét, a szegénység kialakulásának körülményeit is, azaz: egyfajta érdemességi vizsgálatot is bevezetett, amelyet követően csak az „érdemes” szegények kaphattak ellátásokat.

Ezek a beavatkozási irányok már felvázolták a szociálpolitika angolszász megközelítését, amely ebbe a körbe vonja a munkaviszonyok és a munka világának állami szabályozását, valamint amely az egyes ellátások közül alapvetően a rászorultsági ellátások biztosítására épít.

Az **európai kontinensen** a szociálpolitika kialakulásának kezdetei hasonlóak voltak az angolszász fejlődéshez, azaz egyrészt itt is megjelent a munka világába történő állami beavatkozás, másrészt pedig bizonyos körben a szegényügyi intézkedések kiépítésére is sor került.

A kontinentális államok – azon belül is elsősorban Németország – kiépülő ipari üzemeiben a munkaképtelenséggel járó kockázatok kezelésére a munkások *segélyegyleteket, önszegélyező pénztárakat* alapítottak, amelyek a megrokkulás, a halál, az öregség esetén meghatározott szolgáltatásokat nyújtottak. A kezdetben egy-egy üzemre kiterjedő szervezetek később akár egész ágazatokat átfogtak, és a 19. század közepére egész Európában széles körben elterjedtek. Ezek a szervezetek képezték az alapját a 19. század végén kiépülő társadalombiztosítási rendszernek, amelyet elsőként Otto von Bismarck német kancellár hozott létre Németországban az 1880-as évek folyamán. Bismarck reformjai keretében a meglévő struktúrára építve hozott létre **kötelező részvételen alapuló biztosítási rendszereket**. Az így kialakuló, ún. **bismarcki modellt** követte a kontinentális Európa legtöbb állama, amelyek a 19. század végén és a 20. század elején kiépítették egyes ágazatok és iparágak tekintetében a maguk öregségi, betegségi és balesetbiztosítási rendszereiket. Így a kontinentális államok államilag szervezett szociálpolitikájában meghatározó szerepre tett szert a társadalombiztosítás.

⁷ Uo.

c) Az államilag szervezett szociálpolitika kialakulása és fejlődése a 20. században

A 20. század hozta el a szociálpolitika további kiteljesedését. Ennek egyik – első sorban a kontinentális államokra ható – ideológiai gyökerét az *egyházaknak a szegénységről vallott nézeteinek* megváltozása jelentette. E körben ki kell emelni a 19. század végén, 1891-ben kiadott „Rerum Novarum” kezdetű pápai enciklikát, amely a liberalizmus és a szocializmus elleni harc egyik fontos eszközeként hangsúlyozta az állam felelősségét a dolgozóosztályok felemelésében. Ezt a gondolatot vitte tovább az 1931-es „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklika is.⁸

A 20. században az államilag szervezett szociálpolitikáról alkotott képet jelentősen átalakították a gazdasági válságok, azok állami kezelése, valamint az azokkal összefüggő elméletek is. Ezek közül ki kell emelni az *1929/33-as gazdasági világválságot*, amely egyértelművé tette, hogy a piac önmagában nem képes szabályozni a gazdaság működését, ezért szükség van az állam beavatkozására is az ún. piaci kudarcok kezelésében. Az 1929/33-as gazdasági világválságot követően a John Maynard Keynes gondolatain alapuló keynesiánus anticiklikus gazdaságpolitikák fontos elemét jelentették a szociálpolitikai eszközök, amelyek a konjunktúra idején a gazdaságtól történő elvonásokkal gátolták annak túlpörgését, azonban dekonjunktúra esetén a juttatásokkal a fogyasztást jelentősen növelő, s ezzel a gazdaságot élénkítő pótlólagos keresletet teremtettek.⁹ Bár a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer 1971-es összeomlását és az 1973-as olajválságot követő gazdasági válság során a jóléti állam egyes intézményeinek kiterjedtségéről éles viták indultak, azonban az államilag szervezett szociálpolitika továbbra is fontos szerepet töltött be az egyes államok funkciói között.

Az **angolszász államok szociálpolitikája** is jelentősen átalakult a 20. században, ám az továbbra is a korábbi fejlődés logikáját követte. Így ezek az országok a *szociálpolitika* részének tekintették az államnak a munkaviszonyokba történő beavatkozását, valamint szociálpolitikájukban központi szerepet játszottak a rászorultsági alapú ellátások.

Az *Egyesült Királyság* szociális rendszere azonban sok ponton közeledett az európai szabályozásokhoz. Így Nagy-Britanniában is kialakult egyfajta állami nyugdíjbiztosítás, valamint az egészségügyi ellátások körét is kiterjesztették a második világháborút követően. Igaz, a Beveridge-terv nyomán kialakított *Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service, NHS)* egy adókból finanszírozott, alanyi jogú ellátást nyújtó rendszerként működött. Hasonló modellt követett

⁸ Uo. 282. o.

⁹ KRÉMER: Bevezetés a szociálpolitikába. 119. o.

Új-Zéland is, amely a gazdaság sajátosságaira is figyelemmel egy, a rászorultsági ellátásokra építő gondoskodási rendszert hozott létre.

Az *Amerikai Egyesült Államokban* az 1929/33-as gazdasági válságot követően, a *New Deal* nyomán fejlődött erősen a jóléti állam (*welfare state*). Igaz, az amerikai felfogás a jóléti juttatások (*welfare benefits*) alatt elsősorban a szegényügyi, rászorultsági ellátásokat értette.¹⁰ Ennek az új szemléletnek a legjelentősebb jogi eredményének az 1935-ös *Social Security Act*t tekinthetjük. Ekkor megjelent a betegség- és a nyugdíjbiztosítás, ám ezeket döntően nem állami szervezetek, hanem bizonyos mértékű állami felügyelet alatt álló magánjogi biztosítók szervezték.

Az 1970-es évektől a 21. század első éveig az új közmenedzsment (*New Public Management*) reformjai ezekben az országokban is növelték a piaci eszközök alkalmazásának körét a szociális ellátások terén.¹¹

A kontinentális államok fejlődése is követte a 19. század végén kialakuló irányokat. Amennyiben a mintaalkotó államra, Németországra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az 1911-es *Birodalmi Biztosítási Rendtartás* a korábbi rendszereket és eredményeket foglalta össze. A biztosítási alapú szociális ellátórendszer Németországban 1927/28-ra vált teljessé a munkanélküliségi biztosítás bevezetésével. A náci korszakot követően a nyugatnémet területeken létrejövő Német Szövetségi Köztársaság pedig magát szociális jogállamként határozta meg, s széles körű szociális védelmi rendszert épített ki.¹²

A német állam szociális ellátórendszerét a gazdasági átalakulás és a társadalmi változások hatására az 1970-es éveket követően több ízben korrigálták, amely reformok a jogosultsági szabályok korlátozó felülvizsgálatát s bizonyos piaci elemek beemelését hozták.

A német mintát követve a legtöbb európai államban a második világháborút követően jelentős mértékben kiszélesítették a társadalombiztosítási rendszereket, s a lakosság döntő részét bevonták ezekbe az ellátásokba. Hasonlóan a németországi fejlődéshez, ezekben az országokban is az 1970-es évektől piaci reformokra került sor, amelyek közül több felgyorsult az 1990-es és a 2000-es évek elején, egyfajta sajátos, *versengő biztosítókra alapuló társadalombiztosítást* – mint például a holland egészségbiztosítási rendszerben¹³ – vagy a kiegészítő biztosítások széles rendszerét kialakítva (ahogyan ez elsősorban Svájcban történt).¹⁴

Sajátos helyzetűek voltak a kelet-közép-európai (volt) államszocialista államok, amelyek a második világháborút megelőzően szintén a bismarcki modellhez tartoztak, azonban az államszocialista rendszerek paternalista rendszerei ezt

¹⁰ Uo. 117. o.

¹¹ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, 2005. 117. o.

¹² WALTERMANN, Raimund: *Sozialrecht*. Heidelberg, 2011. 30–32. o.

¹³ CARRIN, Guy (ed.): *Health Systems Policy, Finance and Organization*. Oxford – San Diego, 2010. 229–231. o.

¹⁴ GIESSBÜHLER, Jörg – PIFKO, Clarisse: *Soziales in der Schweiz*. Zürich, 2009. 146–147. o.

jelentősen átalakították. Az államszocializmus időszakában ugyanis ezekben az államokban jogi kötelezettségként jelentkezett az ún. „szervezett munkában” történő részvétel, ez elsősorban az állami vagy szövetkezeti tulajdonú gazdálkodó szervezetekben végzett munkát jelentette. (Az önfoglalkoztatást, illetve a magántulajdonú gazdálkodó szervezetben történő foglalkoztatást valamennyi államszocialista ország – időszakonként és országonként eltérő módon, többé-kevésbé – diszkriminálta.) Sok esetben a szervezett munkában való részvétel hiányát – az ún. munkaerülést – a büntetőjog eszközeivel is tilalmazta. Mivel a lakosság döntő része részt vett a szervezett munkában, ezért a legtöbb szociális jellegű juttatás a munkahelyeken keresztül jutott el a jogosultakhoz. Így a szociális jog önálló rendszere nem alakult ki, ezen juttatások többségét ugyanis a munkajog szabályrendszere rendezte, egyfajta dolgozói „cafeteriaként”.

E körben elég, ha a magyarországi államszocializmus időszakának kiterjedt vállalati gondoskodási rendszerére tekintünk. Így a korszakban számos pénzbeli ellátást, úgymint a szülő nők támogatását, a családok fiatalok kedvezményes kölcsönét vállalati juttatásként biztosították. A pénzbeli ellátásokon túl az állami vállalatok, szövetkezetek, állami intézmények egyéb, személyes jellegű ellátást is biztosítottak dolgozóiknak és családjuknak: a kisgyermekeknek vállalati bölcsődét és óvodát, a pihenéshez vállalati üdülőket.

Bár a rendszerben – elsősorban a személyes jellegű ellátások révén – mindvégig jelen volt az állami gondoskodás is, s már az 1960-as évek végétől megjelentek az egyes államokban bizonyos rászorultsági és alanyi jellegű ellátási formák, azonban a szociális jog ismételt kialakulásának a kezdetei az államszocialista időszak válságához köthetők. Az 1989/90 utáni gazdasági és társadalmi rendszerváltásokat követően ezek az országok is kiépítették saját rendszereiket, amelyek egyfajta kontinentális jellegű rendszernek tekinthetők, azonban az azonnali válaszokat igénylő társadalmi kihívások miatt rendszereikben számos *ad hoc* jellegű megoldást is alkalmaztak.¹⁵

Az államilag szervezett szociális ellátórendszerek kialakulásának áttekintését követően a következőkben azt tekintjük át, hogy a szociálpolitikának és a szociális jognak milyen megközelítései alakultak ki a modern államokban.

¹⁵ HÖRSCHELMANN, Kathrin: The social consequences of transformation. In BRADSHAW, Michael – STENING, Allison: *East Central Europe and the Former Soviet Union. The Post-Socialist States*. Edinburgh, 2004. 222–228. o.

2. A szociális jog fogalma

Ferge Zsuzsa, Krémer Balázs,¹⁶ Lehoczkyne Kollonay Csilla¹⁷ és Fazekas Marianna¹⁸ megközelítéseit alapul véve az államilag szervezett szociális ellátórendszer és az azt szabályozó szociális jog tartalmát két fő szempontrendszer alapján határozhatjuk meg. A szociális jog és a szociálpolitika tudománya a szociális ellátások kapcsán kiemeli, hogy azok elsődleges különbsége a gazdaság más szolgáltatásaitól abban rejlik, hogy ezeket a juttatásokat a jogosultak **nem piaci alapon** veszik igénybe (Ferge Zsuzsa szavaival élve, „nem az árucseré logikája” érvényesül). Így a fogalmi meghatározás körében elsőként a piaci viszonyokkal való kapcsolatot elemzik. A fogalmi meghatározás másik fő szempontja, hogy a szociális jog által szabályozott ellátások nem egyéni, hanem jellemzően valamely **közösségi szükséglet kielégítését** szolgálják. A fenti két elem alapján határozható meg a szociális jog fogalma. A következőkben Lehoczkyne Kollonay Csilla rendszerét és tipológiáját alapul véve tekintjük át ezeket az elemeket.

a) A piaci viszonyok és a család

Az egyének és a társadalmi csoportok fennmaradásához, emberi létéhez szükséges javakat megszerezhetik azok közvetlen előállításával vagy feldolgozásával, valamint árucseréviszonyok – azaz piaci viszonyok – útján. Míg a premodern korszakokban elsősorban a közvetlen előállítás révén szerezték meg ezeket, a modern korszakokban az árucseréviszonyok, azaz a piacról történő megszerzés váltak dominánssá.

A modern korszakban, azaz a 19. századi kettős (polgári-politikai és ipari) forradalmakat követően a piaci viszonyok révén történő fenntartás **döntően a munkakerő értékesítéséből és az abból befolyó munkajövedelemből történik**. A már hivatkozott szerzők kiemelik, hogy a **tőkejövedelemből** történő megélhetés csak a társadalmak viszonylag szűk – felső – rétegei tekintetében lehetséges.

A megélhetés vizsgálata körében arra is ki kell térnünk, hogy az emberek nem atomizált lények, hanem közösségekben élnek. A legnagyobb közösség a társadalom, amelynek legkisebb egysége – alapegysége – a család. A megélhetés keretei a modern társadalmakban is elsősorban a család keretei között alakulnak ki. Erről a kérdésről részletesen a polgári jog családjogi jogterületének megismerése körében

¹⁶ KRÉMER: Bevezetés a szociálpolitikába. 115–116. o.

¹⁷ LEHOCZKYNE KOLLONAY Csilla: Szociális jog. Elektronikus jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára. Budapest, 2012. 2–4. o.

¹⁸ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 282–284. o.

találkozhatnak, amely szintén kiemeli, hogy a **család nemcsak érzelmi közösség, hanem a jövedelemszerzés és a fogyasztás közössége is.**

Mindezek áttekintése azért fontos, mert a **szociális jog jellemzően valamely, a megélhetés biztosítása körében jelentkező zavarra reagál.** A fentiekre figyelemmel a szociális jog tudománya szerint három fő területen jelenhet meg olyan hiányosság és probléma, amely a megélhetést veszélyezteti. Lehoczkyné Kollonay Csilla jegyzetében ez a három fő terület: (1.) *a jövedelem megszerzésének módja*; (2.) *a jövedelem ellenében a javak megszerzésének módja*; (3.) *a család belső arányainak alakulása.*

Így a szociális jog első nagy beavatkozási köre a **(munka)jövedelem elmaradásával** függ össze. Figyelemmel arra, hogy a modern társadalmakban a családi jövedelmek elsődleges forrása a munkajövedelem, ezért azok elmaradása esetén az egyén és a család **nem képes** a megélhetésről gondoskodni, így külső, állami beavatkozásra van szükség. Természetesen amennyiben az egyén vagy a család nem rendelkezik munkajövedelemmel, azonban a megélhetésüket biztosító tőkejövedelem rendelkezésre áll, abban az esetben a beavatkozás is szükségtelenné válik.

A második fő beavatkozási esetet az jelenti, ha a piaci működés zavarai miatt bizonyos, a **megélhetéshez feltétlenül szükséges javakhoz** – így az alapvető élelmiszerekhez, a lakhatáshoz kapcsolódó árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint bizonyos esetben a közlekedéshez – való piaci alapú hozzáférés feltételei nem vagy nem elégségesen biztosítottak. Ezekben a kivételes, általában háborús vagy súlyos gazdasági válsággal összefüggésben kialakuló helyzetekben – alapos megfontolást és mérlegelést követően – felmerülhet az államnak a piaci viszonyokat nem vagy csak korlátozottan figyelembe vevő, azaz szociálpolitikai jellegű beavatkozása.

A harmadik fő ilyen problémát (kudarcot) az jelenti, ha a család korábbi szerkezete úgy alakul át, hogy annak jövedelemtermelő képessége romlik, miközben a fogyasztás nem, vagy a jövedelmi csökkenéshez képest jóval kisebb mértékben csökken, azaz a családon belül **az eltartók és eltartottak aránya eltolódik.** Ennek egyik tipikus esete az, ha a munkajövedelemmel rendelkező személy jövedelemszerzésre képtelenné válik betegség, megrokkanas vagy halál miatt. Szintén ennek az arálynak az eltolódásához vezet, ha a családban megnő az eltartottak aránya, például amiatt, hogy több gyermek születik.

b) Közszükségletek kielégítése

Az állami szociális beavatkozás kereteinek és fogalmának másik meghatározó eleme az, hogy ezen beavatkozás révén **milyen szükségleteket** elégítenek ki. Ugyanis a szociális jog ellátásai az **egyénnre irányuló,** azonban **közszükségletnek** tekinthető igényeket elégítenek ki. Nem minden közszükséglet-kielégítés minősül azonban szociális ellátásnak. Így a társadalom biztonságával, az állam működési feltételeinek

biztosításával és ezekhez kapcsolódóan a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos szükségletek egyértelműen nem a szociális jog tárgykörébe tartoznak. A szociális jog rétegzettségét áttekintő, most következő 3. pontban bemutatom, hogy a szociális jog legtágabb felfogása a társadalompolitika egészét átfogja. A szűkebb értelemben vett szociálpolitikai ellátások alapvetően az **egyénre**, azon belül a más személyek eltartásáról gondoskodni köteles, vagy az önmaguk ellátásáról gondoskodni nem képes egyénekre összpontosít. Így az egyén mellett – különösen a kontinentális szociális rendszerekben – a szociális jog fontos szereplője a **család**. Külön ki kell emelni, hogy a szociális ellátások annyiban nem egyéniesítettek, hogy nem az egyén szubjektív szükségleteihez igazodnak, hanem azok az egyes jogosultak **társadalmilag kielégítendőnek elismert** szükségleteit elégítik ki. A modern, demokratikus jogállamokban az egyének társadalmilag kielégítendőnek elismert szükségleteinek mértékét jellemzően a törvényhozás, kivételesen a törvényi keretek között a kormányok és bizonyos helyi juttatások esetén a helyi önkormányzatok határozzák meg, jogszabályok megalkotásával.

Ennek megfelelően Lehoczkyné Kollonay Csilla definíciója alapján a **szociális jog** „**a piaci úton nem kielégíthető és indokoltnak, azaz társadalmilag kielégítendőnek elismert egyéni szükségletek társadalmi szintű (közös eszközökből történő) kielégítéséről történő gondoskodás joga**”.¹⁹

c) A szociális jog és a (magán-)jótékonyság

A szociális jog fogalmi tisztázása körében arról is szólni kell, hogy a rászoruló egyéneket nemcsak az állam, hanem a *természetes személyek, a forprofit gazdasági társaságok, valamint a nonprofit szektor, azaz a nonprofit társaságok, valamint a civil szervezetek is támogathatják*. Ezek a szervezetek részben a **magánjótékonyosság** (a jelenleg is elterjedt angol kifejezéssel az ún. *charity*) keretében a szociális ellátórendszer juttatásaihoz hasonló ellátásokat nyújtanak, amelyeket saját körükben állapítanak meg.

Így nem tartozik a magánjótékonyság körébe, ha egy ilyen szervezet az államtól – jellemzően valamilyen (közigazgatási) szerződéssel – magára vállalja egy feladat ellátását, azaz például államilag szabályozott szociális intézményt működtet, amely állami támogatásban is részesülhet. Ez a tevékenység egyértelműen a szociális jog körébe vonható.

A szociális jog körébe azonban csak az állam által szervezett, az **állam által jogilag szabályozott és a közigazgatási szervek által megvalósított, az általuk közhatalmi eszközökkel felügyelt tevékenységek tartoznak**.

¹⁹ LEHOCZKYNÉ: Szociális jog. 5. o.

3. A szociálpolitika és a szociális jog rétegzettsége. A szociális háló alrendszerei

a) A szociálpolitika és a szociális jog értelmezési keretei

Ferge Zsuzsa, Krémer Balázs²⁰ és Fazekas Marianna²¹ megközelítéseit alapul véve a szociálpolitikának szűkebb és tágabb értelmezéseit különíthetjük el.

Ferge Zsuzsa a szociálpolitikát a **legtágabb** értelemben – amelyet *társadalompolitikának* nevez – a társadalmi újraelosztás egy meghatározott típusának tekinti, amely nem követi a gazdaságosság, a nyereségesség, az áruviszonyok és a piaci csere logikáját. Fazekas Marianna Ferge Zsuzsa meghatározását alapul véve e tág értelmezésen belül három fontosabb területet különít el. Az első csoportba azok az ellátások tartoznak, amelyek a munkajövedelemmel már nem (például idősek, munkanélküliek) vagy még nem (például gyermekek) rendelkező csoportok általános, létük alapjait biztosító szükségleteit elégítik ki. A második csoportba a munkaerő újratermelését biztosító társadalmi szükségleteket kielégítő ellátásokat (például oktatás, egészségügyi ellátás) sorolja, végül a harmadik csoportba vonja az egyes különösen nehéz helyzetű egyének és csoportok (például fogyatékos személyek) olyan szükségleteinek kielégítését, amelyek révén a csoport hátrányai részben vagy egészben leküzdhetők.

Ez a fogalom a társadalompolitika egészét magában foglalja,²² olyan területeket is, amelyek ellátása a közigazgatás elkülönült rendszereihez tartozik, azaz amelyek önálló ágazatot képeznek. Így kialakult a szociálpolitikának egy szűkebb felfogása is, amely Fazekas Marianna szerint „a társadalmi munkamegosztásban már vagy még részt nem vevők vagy abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetűek állami támogatását fogja át”,²³ a fejlett államokban ezen feladatok ellátására jöttek létre a különféle szociális ellátórendszerek. Ez a **szociális jog tágabb felfogása**.

A szociális jog **legsűkebb** felfogása az, amelyben a magánjogias elemeket is tartalmazó, s így jellegénél fogva attól jelentősen eltérő **társadalombiztosítási jog nem képezi a szociális jog részét**. Így ebben a felfogásban a szociális jog kizárólag az **állam által rászorultsági alapon, alanyi jogon nyújtott ellátásokra és a foglalkoztatáspolitikai eszközökre terjed ki**. Az ELTE ÁJK társadalombiztosítási és munkaügyi BA szakának képzési és tantárgyi rendszere ezt a felfogást követi, **így jelen jegyzet is alapvetően szociális jog alatt a szociális jog legsűkebb felfogását érti**.

²⁰ KRÉMER: Bevezetés a szociálpolitikába. 115–116. o.

²¹ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 282–284. o.

²² KRÉMER: Bevezetés a szociálpolitikába. 116. o.

²³ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 283. o.

b) A szociális ellátórendszer alrendszerei

A tágabb értelemben vett szociálpolitika is az állami tevékenységek és szolgáltatások széles körét fogja át. Az eltérő ellátásokra és a finanszírozás különböző módjaira tekintettel a szociális igazgatás alrendszerén belül több alrendszert különíthetünk el, azonban ezek szerepe és súlya eltérő az egyes szociális modellekben.

A hagyományos szociális jogi rendszerek a szociális ellátórendszeren belül három fő alrendszert különítettek el. Az első alrendszer a *társadalombiztosítás*, amely meghatározott társadalmi kockázatok – amilyen például a betegség, öregség, munkanélküliség – esetén járulékokból finanszírozott, jellemzően pénzbeli ellátásokat nyújt, anélkül, hogy az ellátott rászorultságát bármilyen módon vizsgálná, azaz az ellátott vagyoni és jövedelmi viszonyait figyelmen kívül hagyja. A második alrendszer azon támogatásokat jelenti, amelyeket *alanyi jogon* vagy valamilyen más társadalmilag hátrányos helyzethez kapcsolódóan, a jogosult vagyoni és jövedelmi viszonyainak figyelembevétele nélkül juttatnak. A harmadik alrendszerbe pedig a *rászorultsági alapon* – azaz a jogosult jövedelmi és vagyoni viszonyainak vizsgálata alapján – *nyújtott ellátások* tartoznak.²⁴

A 20. század végének társadalmi és gazdasági kihívásainak köszönhetően ez a rendszer átalakult, s a hagyományos osztályozás helyett egy újabb csoportosítás alakult ki. Ez a modell elkülöníti egyrészt a *szociális ellátások azon alrendszerét*, amely a biztosítási elven nyújtott támogatásokat foglalja magába. A második alrendszer a *szociális kárpótlások* köre, amelyek körébe a különféle hadigondozotti ellátásokat, a bűncselekmények áldozatainak ellátásait, a tanulók, gyermekek baleseti ellátásait sorolja a német jogtudomány. A harmadik kategóriát a *kompenzációs ellátások* jelentik, amelyek közé a rászorultsági ellátásokon túl a társadalmi hátrányok kezelését szolgáló alanyi jogú és normatív módon szelektív juttatásokat is besorolják.²⁵ Ez a csoportosítás az egyes ellátások jellegének meghatározása mellett a szabályozás modelljében is fontos szerepet játszik, gyakran ugyanis egymástól elkülönült törvények rendezik ezeket a szolgáltatásokat.

²⁴ A német szociális jogi dogmatika ezt a három alrendszert a társadalombiztosítás (*Sozialversicherung*), (alanyi jogú) ellátások (*Vorsorge*) és gondoskodás (*Fürsorge*) kifejezéssel jelölte meg. WALTERMANN: *Sozialrecht*. 35–36. o.

²⁵ A modern német szociális jogi dogmatika a három csoportot a (szociális) ellátások (*Vorsorge*), a kárpótlás (*Entschädigung*) és a kompenzációs ellátások (*Ausgleichsleistungen*) kifejezéssel jelöli. Uo. 36–37. o.

4. A szociális jog elhatárolása más jogágaktól

a) Közjogi jogág, magánjogi elemekkel

A szociális jog fentiekben ismertetett fogalmi ismérvei alapján egyértelműen a **köz-jog** körébe sorolható jogág, hiszen csak a szociális jog által nyújtott ellátások az állam által szabályozott és biztosított juttatások, amelyeket vagy közigazgatási szervek, vagy pedig a közigazgatási szervek fenntartói irányítása, vagy pedig a közigazgatási szervek felügyelete alatt álló szervek biztosítanak.

A szociális jog azonban szorosan őrzi magánjogi gyökereit is, különösen a tágabb értelemben vett szociális jog körébe vonható társadalombiztosítási jog. A társadalombiztosítás és a hasonló kockázatok kezelésére kialakult magánbiztosítás elhatárolásáról a X. fejezetben szólnunk részletesebben. Többben a szociális jog magánjogi gyökerei közé sorolják az *önsegély elvének érvényesülését*, azaz hogy az ellátások döntően akkor vehetők igénybe, ha más módon nem lehetséges a társadalmilag elismert szükséglet kielégítése. Szintén a magánjogi elemek közé sorolható, hogy a személyes jellegű szociális ellátások többsége esetén – éppen az önsegély elvéből fakadóan – *térítésidj-fizetési kötelezettséget írtak elő*, azaz, ha nem is a szolgáltatás tényleges, az árucsereviszonyokból fakadó költségeinek megfelelően, de az ellátottak vagy azok hozzátartozói is kötelesek hozzájárulni a szolgáltatás biztosításának költségeihez.

b) A szociális jog és a közigazgatási jog

A szociális jog és a közigazgatási jog kapcsolatával összefüggésben több különböző nézet alakult ki. Valamennyi szerző **egyértért abban, hogy a kapcsolat szoros**. A szociális jog ellátásainak biztosításában ugyanis meghatározó szerepe van a közigazgatásnak. Az ellátások többségét a közigazgatási szervek állapítják meg, jellemzően közigazgatási hatósági eljárásban. Más juttatásokat a közigazgatási szervek szakmai vagy szervi irányítása alatt álló közintézetek nyújtanak, vagy a közigazgatással közigazgatási szerződéses kapcsolatban álló más szervek.

A fenti szoros kapcsolat alapján – elsősorban a jóléti államok kialakulásának időszakában – a szociális jogot a közigazgatási jog részeként, a közigazgatási jog különös részének sajátos jogterületeként értelmezték. A fenti felfogás a közigazgatási jog **legszélesebb** meghatározásán alapul, amely alapján valamennyi, a közigazgatás által végzett tevékenységet a közigazgatási jog szabályoz. A szociális jog azonban az általa szabályozott életviszonyok sajátos jellege, a magánjogias gyökerek, a széles körű nem állami feladatvállalás, valamint a sajátos, a szociális háló működésével összefüggő dogmatika miatt **egyértelműen önálló jogág**.

Az önálló jogág jellemzőit a szerzők különbözőképpen ítélik meg. Így egyes szerzők a közigazgatás korábbi, rendészeties, a kötelezésekre összpontosító jellegéből kiindulva úgy vélik, hogy a közigazgatási jogra a kötelezések, tiltások és a szankciók jellemzőek, míg a szociális jog a pozitív jogok területe.²⁶

A jelenleg a szociális jog tudományában uralkodó felfogás a korábbi nézetek egyes elemeit magába olvasztva azt emeli ki, hogy a szociális jogot az általa szabályozott sajátos életviszonyok, valamint a közigazgatási jogtól részben eltérő szabályozási megközelítés – így például a mérlegelés és a méltányosság sajátos szabályai, a magánjogias gyökerek más hatásai – különítik el a közigazgatási jogtól.²⁷

c) A szociális jog és a munkajog

A munkajog és a szociális jog kapcsolatával kapcsolatban a szerzők két fő elemet emelnek ki. Egyrészt a *munkajog a legtágabb értelemben vett szociális jog körébe vonható*. Bár a munkajog alapvetően magánjogi jogág, azonban a munkavállalók kiszolgáltatott helyzete miatt közjogias korlátokat tartalmaz. Ilyen közjogias korlátnak tekinthetjük például a munkaidőre és pihenőidőre, a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket, a legkisebb kötelező munkabérre (minimálbérre) vonatkozó szabályokat is. Ezek a korlátozások azonban nem számolják fel a munkajog magánjogi jellegét, hiszen a szerzők általában azt emelik ki, hogy ezek biztosítják azt, hogy a gyengébb helyzetben levő munkavállaló valódi akaratának megfelelő munkaszerződést köthessen.

A munkajog és a szociális jog közötti kapcsolat másik eleme az, hogy Magyarországon az államszocialista múltra is figyelemmel, az 1. pontban bemutatottak alapján a szociális jog munkajogias gyökerű. Azaz az államszocializmus korában a szociális ellátások többségét a munkáltatók egyfajta béren kívüli juttatásként nyújtották munkavállalóiknak.

d) A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog

Az előző, 4. pontban már jeleztem, hogy a társadalombiztosítás rendszere az állami szociálpolitika része, s a társadalombiztosítási jog a tágabb értelemben vett szociális joghoz tartozik, erre figyelemmel ez a jegyzet részletesen bemutatja a társadalombiztosítás rendszerére vonatkozó alapvető szabályokat is. A szűk értelemben vett szociális jog és a társadalombiztosítási jog között azonban számos különbséget is megfigyelhetünk. A **társadalombiztosítási jog** – bár a szolidaritás annak is fontos alapelve –

²⁶ E tekintetben lásd például LEHOCZKYNÉ: *Szociális jog*. 13–14. o.

²⁷ Lásd WALTERMANN: *Sozialrecht*. 22–25. o.

a biztosítási elv érvényesülése miatt **erős magánjogi behatásokkal** rendelkezik, miként ezt a X. fejezetben, a társadalombiztosítás és a magánbiztosítás elhatárolása körében részletesen be is mutatjuk. Ez a logika a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenik, ugyanis mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény alapján hozott határozatokban a társadalombiztosítási ellátások körében – korlátozottan – alkalmazzák a tulajdon védelmével kapcsolatos szabályokat is. Ezzel szemben a szűk értelemben vett szociális jogban a **viszonosság nem, vagy csak korlátozottan, a jogág határterületein** – például a biztosítási elemeket is tartalmazó foglalkoztatáspolitikai rendszerben – jelenik meg. A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog fő különbségeit Lehoczkyné Kollonay Csilla a következő táblázatban²⁸ foglalta össze:

1. táblázat. A társadalombiztosítási jog és a (szűk értelemben vett) szociális jog fő különbségei

	Társadalombiztosítási jog	Szűk értelemben vett szociális jog (szociálpolitika joga)
Finanszírozás	saját (kockázati közösség tagjai) hozzájárulásból, valamint részben adóbevételekből	finanszírozás – a központi és a helyi önkormányzatok költségvetési eszközeiből
Juttatási, jogosultsági feltételek	közös pénzügyi alapokhoz hozzájárulás megszabott időn keresztül + biztosítási esemény bekövetkezése	rászorultság: 1. rászorultság konkrét értelemben: rászorultsági alapú juttatások (ezen belül is normatív és egyéni elbíráláson alapuló); 2. rászorultság absztrakt értelemben: állampolgári jogon járó juttatások (demográfiai tényező: meghatározott élethelyzet, konkrét egyéni jövedelmi-vagyoni rászorultság bizonyítása nem feltétel); 3. „társadalmi programok” – hasonló a közösségi fogyasztáshoz, a részvétel azonban egyéni indokoltsághoz kötött
Juttatás mértéke	korábbi jövedelemhez és/vagy a befizetés időtartamához igazodik	az igény kielégítésének minimális, illetve társadalmi standardként elismert szintjéhez igazodik

5. A szociális ellátásokat szabályozó jogszabályok

Az egyes államok eltérően szabályozzák a különféle szociális ellátásokat. A modellek tekintetében több rendszert különíthetünk el.

²⁸ Lásd például LEHOCZKYNÉ: *Szociális jog*. 16–17. o.

a) Szociális kódex

Az első modellt az a megoldás jelenti, amely *egyetlen törvényműben* szabályozza valamennyi jóléti ellátást. Ennek tipikus példája a német szabályozás, ahol 2003 óta a teljes – a társadalombiztosítási rendszert is magában foglaló – szociális ellátórendszert egy egységes kódex, a *Sozialgesetzbuch (SGB)* szabályozza. Bár az SGB formailag egyetlen törvénykönyv, azonban egyes könyvei gyakorlatilag önálló törvényeknek tekintendők, közöttük a kapcsolatot elsősorban az I. könyv valamennyi területre érvényes, általános szabályai tartalmazzák. Így a 12 könyv lefedi a teljes szociális igazgatás területét az álláskereső juttatásaitól az egészségbiztosításon és a nyugdíjbiztosításon át a gyermek- és ifjúságsegítésig, valamint a nagykorúaknak nyújtott szociális segítségnyújtásig.

b) A szűkebb értelemben vett szociális jog kódexe

A második modell ennél valamivel szűkebb integrációt jelent. Azokban az országokban, ahol ezt a modellt követik, valamennyi *alanyi jogon járó és normatív módon szelektív, személyes jellegű, valamint a rászorultsági alapon juttatott ellátásokat egy törvény keretében tárgyalják, s ettől elkülönítve szabályozzák a társadalombiztosítási ellátásokat*. Ebbe a modellbe sorolható többek között Franciaország és Svédország szabályozása is.

c) Célcsoportonként külön törvények

A harmadik modellben a szociális ellátások köre a *célcsoportok tekintetében diverzifikált*, bár az ezen modellt követő államok nem egységesek abban a tekintetben, hogy mely célcsoportokat kezelik külön, önálló törvényben. A társadalombiztosítás és a munkanélküliségi biztosítás ellátásait egyértelműen elkülönült jogszabályban tárgyalják. Mindezekén túl a gyermek- és ifjúságvédelem személyes jellegű szolgáltatásairól, valamint gyakran a fogyatékosok ellátásairól is általában külön törvény rendelkezik. Idesorolhatjuk többek között Olaszország, Finnország, Norvégia, Magyarország rendszereit is.

A szociális jog fogalmi kereteinek, rétegzettségének és történeti kialakulásának áttekintését követően a következőkben a szociális védelmi rendszerek főbb modelljeit tekintjük át.

II. A szociális védelmi rendszerek főbb modelljei

1. A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell	35
2. Az angolszász (liberális) jóléti modell	37
3. A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell	38
4. A latin (mediterrán) jóléti modell	38
5. A volt államszocialista országok jóléti rendszerei.....	39

Az egyes országok szociális igazgatásának kereteit alapvetően meghatározza, hogy az adott állam miként ítéli meg szerepét a különféle jóléti szolgáltatások területén. A modellalkotásban fontos szerepe van, hogy miként tekintenek az állam szerepére a munkaerőpiac alakításában, s hogy mennyiben tekintik az államot gondoskodásért felelős szereplőnek. A fenti szempontok alapján, Gøsta Esping-Andersen nyomán²⁹ tekintjük át az egyes rendszereket.

1. A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell

Esping-Andersen csoportosításában az első modellt az *észak-európai államok* jelentik, amelyek modellje „nemzetközileg egyedülálló abban, hogy az állami pillérre teszi a hangsúlyt”.³⁰ Esping-Andersen a modell három főbb jellemzőjének azt tekinti, hogy (1.) univerzális garanciákat; (2.) elsősorban a munkapiacra történő visszatérést elősegítő, ún. aktivációs lehetőségeket és ellátásokat; valamint (3.) fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyermekeknek, a fogyatékossgal élőknek és a támogatásra szoruló idősöknek.

A skandináv modell univerzális jellegét emeli ki Dietmar Rauch is tanulmányában.³¹ Ennek megfelelően a skandináv jóléti modellben meghatározó a jövedelmi-vagyoni rászorultságtól és az előzetes biztosítási jogviszonytól független ellátások, az ún. *demogránssok* szerepe. Természetesen a skandináv rendszerekben is megjelennek a biztosítási alapú ellátások, azonban azok jelentősége kisebb mértékű, illetve a biztosítási ellátásokhoz is sok esetben demográns jellegű juttatások kapcsolódnak.

²⁹ ESPING-ANDERSEN, Gøsta: Towards the Good Society, Once Again? In ESPING-ANDERSEN, Gøsta – GALLIE, Duncan – HEMERLIJCK, Anton – MYLES, John (eds): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, 2002. 13–17. o.

³⁰ Uo. 13. o.

³¹ RAUCH, Dietmar: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy and Administration*, 42. (2008) 3., 267–287., 268. o.

Erre jó példát jelent a svéd nyugdíjrendszer, ahol egyfajta demográfsként kialakult az ún. alapnyugdíj, amelyhez kapcsolódik a biztosítási jellegű nyugdíj és a tőkefedezeti alapú magánnyugdíj.

Esping-Andersen jelzi, hogy a skandináv (északi) jóléti modell költséges, ha az állami bevételeket és kiadásokat nézzük, de kimutathatóan nem költségesebb a többi modellnél, ha a rendszer egészére kiterjedő könyvelési módszert alkalmazunk.

Ebben a szemléletben a GDP százalékában mért teljes jóléti forrásallokáció nem nagyobb Skandináviában, mint az Egyesült Államokban, azzal a különbséggel, hogy ezek a kiadások közvetlenül egyéni költségekként, valamint a magánbiztosítási díjakhoz nyújtott adókedvezmények miatti állami bevételkiesésként jelentkeznek az USA-ban.³²

Az univerzális modellben azonban a szociálpolitika egyik fő feladata – ahogy korábban is jeleztem –, hogy segítsék az ellátottnak a **munkaerőpiacra való visszatérését, azaz a munkaerőpiaci aktivitás növelését.**

Ez a szemlélet különösen jól megjelenik a gyermekvállalás támogatásában. A skandináv államokban a gyermekvállaláshoz kötődő pénzübeli támogatások időtartama nem túlzottan hosszú, ám széles körű gyermekjóléti intézményrendszerrel biztosítják a munkába visszatérő szülők gyermekeinek gondozását.

A modellel kapcsolatban a szociálpolitikusok általában kiemelik, hogy az arányosan terített adóteher ellenére a magas adók veszélyeztetik a rendszert, amelynek fennmaradása a gazdasági növekedéstől és a teljes foglalkoztatottság megőrzésétől függ.³³ A skandináv modell egyfajta preventív rendszert jelent, azaz célja, hogy minél tovább maradjon az állampolgár a munkaerőpiacon aktív foglalkoztatottként, ám ha kiesik onnét, akkor széles körű, univerzális juttatásokra válik jogosulttá. Esping-Andersen az északi modell körébe a skandináv államokat és Belgiumot sorolja.

³² E tekintetben lásd ESPING-ANDERSEN, *Gøsta: Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford, 1999. és WOOLHANDLER, Steffie – HIMMELSTEIN, David U.: Paying for National Health Insurance – And Not Getting It. *Health Affairs*, 21. (2002) 4., 88–90. o.

³³ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 13–14. o.; RAUCH: Central Versus Local Service Regulation... 269–272. o.

2. Az angolszász (liberális) jóléti modell

Gøsta Esping-Andersen csoportosításában a második modellt az *angolszász államok* (különösen az Egyesült Államok, Ausztrália, Új-Zéland, a Margaret Thatcher kormányzása utáni időszaktól kezdődően részben az Egyesült Királyság, valamint Írország) jelentik, amelyek aktívan támogatják a piaci megoldásokat, oly módon, hogy egyrészt ösztönzik a magánjóléti ellátásokat és **az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozzák a közfelelősséget**.³⁴

Ebben a rendszerben az „egészségügyi ellátórendszer kivételével az állam szerepe **reziduális**, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott célzott ellátások rendezésére korlátozódik”, így a magánjóléti piac felé tereli a középosztályt, az állam pedig erősíti a jövedelemtesztelés szerepét. Esping-Andersen szerint bár a liberális államokban az állami jóléti kiadások aránya jóval alacsonyabb, azonban ezek a jóléti kiadások a magánszféránál jelentkeznek.³⁵

A fenti modellt jellemzők kiemelik a rendszerben **a rászorultsági jellegű** – sok esetben önkormányzati – **szociálpolitika meghatározó szerepét**.³⁶ Ezzel összefüggésben áll az, hogy az angolszász rendszerekben a munkaerőpiacra történő visszatérésben fontos szerepet játszik a **kényszer** szerepe. Azaz a rászorultsági ellátásokhoz való hozzáférés feltételei közé tartozik, hogy a jövedelmi-vagyoni szempontból rászoruló személy együttműködjön a hatóságokkal, illetve széles körben alkalmazák a munkatesztet. Ezért a rendszert egyfajta **szelektivizmus** is jellemzi, s a rászorultság mellett gyakran megjelenik az érdemesség szempontja is.

Az 1970-es, 1980-as években az angolszász államokban megerősödő új közmezezsment mozgalmának hatására az állami és helyi önkormányzati szolgáltatás-szervezésben is kvázi piacok és kvázi verseny kialakítására törekedtek a központi kormányzat szerepének csökkentésével.³⁷ Az 1990-es évek végétől, elsősorban az Egyesült Királyságban megjelentek a különféle szolgáltatásoknak nagyobb szerepet szánó megoldások is, amelyek sok esetben skandináv mintákat kezdtek alkalmazni. Ezek az új megközelítésű szolgáltatások más angolszász államokban is elterjedtek, különösen a foglalkoztatáspolitikai körében.

³⁴ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 15. o.

³⁵ Uo. 16. o.

³⁶ Uo. 1. o.

³⁷ HEALY, Judith: The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom. *Social Policy and Administration*, 36. (2002) 1., 1–19., 5–8. o.

3. A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell

Esping-Andersen csoportosításában a harmadik modellt a *kontinentális európai országok* legtöbbszörében megjelenő vonás, a **hagyományos családi jóléti felelősségek részleges fennmaradása jellemzi**. Szerinte ebben a rendszerben a legfontosabb a fő kenyérkereső biztonsága, amely modell familiáris jellegét csak tovább erősíti a társadalombiztosítás dominanciája, amely jó védelmet nyújt az egész életükben stabil állással rendelkezőknek.³⁸ Esping-Andersen éppen a **társadalombiztosítás túlsúlyát** látja e modell legfontosabb kockázati pontjának, ugyanis a munkaerőpiacokhoz való gyengébb szálakkal kötődés a rendszer hosszú távú életképességét kérdőjelezheti meg. A kontinentális államokban ennek megfelelően a rászorultsági szociálpolitika egyfajta „végső menedék” (*last resort*) azok számára, akik a társadalombiztosítás széles körű ellátórendszerében semmilyen szolgáltatásra nem szereztek jogosultságot, így annak szerepe csak kiegészítő jellegű.

A rendszer modellalkotó állama Németország, amelyben a társadalombiztosítási dominanciájú jóléti rendszer kialakítása Bismarck kancellár 1880-as évekbeli szociális reformjain alapszik, amelyeket a későbbiekben is továbbfejlesztettek. A második világháborút követően a jóléti juttatásokra építve intézményesítetten megjelent a szociális polgár fogalma. Ez már jelzi is a skandináv rendszerektől való fő különbséget: míg arra az univerzalizmus, addig a bismarcki modellre az **intézményesítettség** a jellemző.

A bismarcki modellel viszonylag jól leírható Németország, Ausztria rendszere, valamint részben a svájci és a holland rendszer is.

4. A latin (mediterrán) jóléti modell

Esping-Andersen ezeket a rendszereket a kontinentális („bismarcki”) modell körébe sorolta, ugyanis számos jellemzőjük miatt ahhoz a modellhez állnak legközelebb, azonban az alkotmányos szabályozásukra a skandináv modell is jelentős befolyást gyakorolt. Bár a modellbe sorolható országok valamely fejlett állam jóléti modelljének mintáját kísérlik meg követni, azonban ezeknek az országoknak – gyengébb gazdasági erejük miatt – a **jóléti rendszerük is fejletlenebb**, ezért többen ezt a modellt **kezdetleges jóléti államoknak** nevezik.

Ezekre az államokra **egyfajta reziduális** rendszer – azaz az általános, szociális minimumon alapuló védőháló hiánya – és a gyengébb gazdasági erő miatti gyengébb

³⁸ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 16. o.

állami szerepvállalás jellemző. Erre figyelemmel ebben a modellben erősebb a **családi gondoskodás** szerepe. Ez a megközelítés összefügg a fenti államok hagyományai-val, s a családi, familiáris viszonyok hagyományosan erős jellegével.

5. A volt államszocialista országok jóléti rendszerei

A volt államszocialista országok szabályozásai a kontinentális („bismarcki”) modell egyik altípusaként is értelmezhetők, azonban attól számos ponton különböznek. Ezek az államok – különösen az egykori Osztrák–Magyar Monarchia utódállamai – történeti hagyományaik által determináltan jelentős és differenciált szociális – alapvetően bismarcki jellegű, társadalombiztosítási – ellátórendszerrel rendelkeztek. A szocializmus időszakában ez az ellátórendszer tovább bővült. Az 1990-es évek elejétől azonban a frissen kiépülő demokratikus rendszerek új, államilag és egyénileg a mai napig feldolgozatlan szociális problémákkal szembesültek. A valamennyi munkaképes állampolgárra kiterjedő kötelező foglalkoztatás megszűnése, a tömeges munkanélküliség és a jövedelmek csökkenése az összes rendszerváltó országban súlyos szociális problémákat okozott, amelyekre sokszor *ad hoc* válaszokat adtak, így több modell különböző megoldásai keveredtek az egyes államok szabályozásaiban.³⁹ A bismarcki – és államszocialista – hagyományokra is figyelemmel megmaradt központi szereplőnek a társadalombiztosítás, jóllehet annak kiadásait folyamatosan csökkentik. A társadalombiztosítási szektor körében több ország piaci alapú reformokat hajtott végre, így vagy a nyugdíjbiztosítás, vagy az egészségbiztosítás, esetleg mindkét ágazat tekintetében versengő biztosítók rendszerét alakította ki. A rendszerváltozások időszakának tömeges munkanélkülisége és a munkanélküliség elől a szociális ellátórendszer védőszárnya alá vonulás miatt azonban az EU fejlettebb, a 2004-es bővítés előtt csatlakozott tagállamai átlagát meghaladó mértékben vannak jelen az adókból fizetett, rászorultsági alapú és alanyi jogú támogatások.

Bár egyesek szerint ezek a modellek túlzottan leegyszerűsítőek, azonban jó kiindulási pontot jelentenek az egyes államok jóléti rendszereinek megértéséhez, valamint a különböző megoldások azonos elemeinek feltérképezéséhez. Európában az Európa Tanács szociális jogokkal kapcsolatos tevékenysége, valamint az európai integráció kiterjedése – az Európai Uniónak 2013. július 1-jétől 28 tagállama van – miatt az egyes eltérő rendszerek közötti különbségek az elmúlt évtizedekben csökkentek.

Az egyes főbb modellek ismertetését követően a szociális jog alapelveit, valamint a szociális szolgáltatások csoportosításának lehetséges főbb szempontjait tekintjük át.

³⁹ Lásd HÖRSCHELMANN: The social consequences of transformation. 220–222. o.

III. A társadalombiztosítási és a szociális jog alapelvei. A szociális ellátások csoportosítása

1. A szociális jog alapelvei.....	41
a) A munkához való jog és a minimális ellátás párosan érvényesülő elve	42
b) Az önszegély és a szolidaritás párosan érvényesülő alapelvei	42
c) A rehabilitáció és a kompenzáció egymást kiegészítő elvei	43
d) Az egyenlő bánásmód elve.....	44
e) Az érdekösszhang megteremtésének elve	45
f) Az érdekeltek részvételének elve	45
2. A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása.....	46
a) Az ellátások mibenléte és természete szerinti csoportosítás	46
b) Az ellátáshoz való hozzájárulás elve szerinti csoportosítás	47
c) Az ellátások finanszírozása alapján történő csoportosítás	48
d) A szociális ellátórendszer szintjei szerinti csoportosítás	49
e) A jogosultak csoportjai alapján történő szabályozás	49

A szociális jog általános kérdéseinek áttekintése körében a következőkben azt vizsgálom meg, hogy lehetséges-e olyan általános elveket meghatározni, amelyek a szociális jog egészére kiható jellegűek, s ha igen, akkor ezeknek mi a tartalma. Majd az általános jellemzőkre is figyelemmel azt vizsgáljuk, hogy a tágabb és szűkebb értelemben vett szociális jog ellátásai hogyan csoportosíthatóak, s hogy az egyes csoportoknak mik a főbb jellemzői.

1. A szociális jog alapelvei

Bár a szociális jog modern tudományában erős viták folynak arról, hogy a különféle jogrendszerek eltérő felfogására figyelemmel lehetséges-e általában alapelveket meghatározni, vagy akár egyetlen állam szociális jogán belül – a jóléti rendszerek összetettségére figyelemmel is – van-e lehetőség ilyen, a jogág egészére kiható elvek meghatározására, azonban kiemelhetjük, hogy mind a fejlett jóléti államokon, mind a nemzeti jogokon belül kialakultak olyan „közös nevezők”, amelyek a rendszerek egészének a működését áthatják, s amelyek többé-kevésbé a jóléti rendszerek egészére kihatnak. A következőkben Lehoczkyné Kollonay Csilla csoportosítására⁴⁰ építve mutatom be ezeket az általános elveket.

⁴⁰ Lásd LEHOCZKYNÉ: *Szociális jog*. 17. o.

a) A munkához való jog és a minimális ellátás párosan érvényesülő elve

A modern jóléti államok alkotmányai általában rögzítik a munkához való jogot. Ez a jogosultság azonban nem tévesztendő össze az államszocializmus munkavállalási kötelezettségével, s nem is egy olyan jogosítvány, amely alapján bárkinek kikényszeríthető, alanyi joga lenne, hogy őt foglalkoztassák. A fenti logika ugyanis ellentétes a kapitalista piacgazdaságokéval, amelyeknek – ahogyan ezt a foglalkoztatáspolitikáról szóló részben bemutatom – a munkanélküliség – a munkahelyváltással, a gazdaság strukturális átalakulásaival összefüggően – szükségszerű velejárója. A munkához való jog a **munkaerőpiachoz való szabad hozzáférést, s a munka szabad megválasztásának jogát foglalja magában elsősorban**. Lehoczkyne Kollonay Csilla kiemeli, hogy a munkához való jog a munkajogban a munkahelyen belül érvényesül (elsősorban a már megszerzett munka, állás biztonságát, az abban végzendő munkához való jogot garantálja), míg a szociális jog a munkahelyen kívül fejt ki hatását. Így a szociális jog szabályainak kell biztosítania, illetve előmozdítania a munkahelyre jutást, illetve visszajutást.⁴¹

A **minimális ellátás elve** az élethez, emberi méltósághoz való jogból vezethető le. A fenti alapjog érvényesülésének állami biztosításához arra is szükség van, hogy a megélhetéshez minimálisan szükséges ellátásokhoz minden arra rászoruló hozzáférhessen. A minimális ellátás fenti elvét valamennyi modern demokrácia érvényesíti. Ezzel összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság is kiemelte több határozatában, hogy bár a szociális védőháló részletes szabályainak meghatározása az állam feladata, azonban a magyar alkotmányos szabályokból egyértelműen következik az, hogy (1.) ilyen ellátórendszert valamilyen módon működtetni kell; (2.) az élethez és emberi méltósághoz való jog biztosítása érdekében ennek az ellátórendszernek alkalmasnak kell lennie legalább ezen jog érvényesítésére. A minimális ellátás elve így egy rugalmas alapelv, annak tartalma a különböző államok jóléti rendszereiben más és más.

b) Az önsegély és a szolidaritás párosan érvényesülő alapelvei

A modern jogrend az egyént autonóm, így szabadsággal és önálló akarattal rendelkező egyénként kezeli. Éppen ezért a szociális jog is elvárja az egyes egyéntől, hogy megélhetésükről és boldogulásukról képességeikhez és lehetőségeikhez mértén maguk gondoskodjanak. Az **önsegély elvének** megjelenése többek között a tágabb értelemben vett szociális jogban a biztosítási díj, azaz a járulék fizetésének kötelezettsége, a szűkebb értelemben vett szociális jogban pedig például a térítésdíj-fizetési kötelezettség előírása egyes szociális szolgáltatásoknál. Szintén idesorolható az is,

⁴¹ Lásd *uo.* 17–18. o.

hogy a rászorultsági szociális ellátások körében a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) rögzíti, hogy a szociális gondoskodást elsősorban a családi keretek között kell megoldani, az állami – szolgáltatási – segítségnyújtás csak ennek a megoldhatatlansága esetén jön számításba.

Az önsegély elvével párhuzamosan érvényesül a szociális jogban a **szolidaritás elve** (amely a francia forradalom harmadik jelszavának, a szabadságjogok – *liberté* – mellett használt „testvériség” – *fraternité* – gondolatnak a modern kifejezése). Lehoczkyné Kollonay Csilla kiemeli, hogy a szolidaritás elve azt az erkölcsi kötelezettséget rója a nehéz helyzetbe jutott személyek szűkebb vagy társadalmi környezetére, hogy a bajba jutottak – a szükség mértékével arányos – segítséget nyújtson. Ezt a szociális jogot egészében átható elvet fejezik ki az állami és önkormányzati adóbevételekből előzetes hozzájárulás feltétele nélkül nyújtott rászorultsági és anyagi jogú szociálpolitikai juttatások.⁴²

Az önsegély és a szolidaritás párosan érvényesülő alapelvei a **társadalombiztosítási ellátásokban** is megjelennek, méghozzá a társadalombiztosítás sajátos jellemzőjeként. Így az **önsegély** elvének érvényesülését is jelenti, azonban a **szolidaritás** elvéhez is kötődik, hogy a társadalombiztosítási rendszerben **jövedelemarányos a teherviselés**. Egyértelműen a **szolidaritás elvének** a társadalombiztosításban való érvényesülését szolgálja az, hogy a társadalombiztosítási rendszerekben **nem érvényesül az ún. ekvivalencia elve**, azaz, hogy a biztosított díjfizetésével lehetőség szerint megegyezőnek, de legalábbis arányosnak kell lennie a biztosítási juttatásnak. Szintén a szolidaritási elvből vezethető le a társadalombiztosítás azon sajátossága, hogy a **kockázatközösségen belül lehetőség nyílik a jövedelemátcsoportosításra**.

c) A rehabilitáció és a kompenzáció egymást kiegészítő elvei

Míg az előzőekben megjelölt elvek egymás mellett, olykor egymással ellentétesen érvényesültek, addig ez a két elv egymást kiegészíti. A **rehabilitáció elve** alapján ugyanis a szociális jog elsődleges célja, hogy az egyént ismételten alkalmassá tegye arra, hogy a munkaerőpiacra visszatérve állami gondoskodás nélkül tudja magát ellátni.

Ez a rehabilitáció sokféleképpen jelenhet meg: így a megváltozott munkaképességű személyeknél a megváltozott munkaképesség megszüntetését, vagy olyan munkalehetőségre való felkészítést jelent, amelynek ellátását nem zárja ki a megváltozott helyzet. Az álláskereső esetében a rehabilitáció magában foglalhatja az utazás, a lakhatás támogatását, az álláskereső piacképes szakmára történő felkészítését. A kisgyermekes szülők esetében pedig ilyen rehabilitációs

⁴² Lásd uo. 18. o.

eszköz lehet a foglalkoztatáshoz kötődő adó- és járulékkedvezmény, valamint a gyermekkel töltött idő alatt megkopott tudás kompenzációjára nyújtott képzés.

Mivel tartós és általános megoldást a szociális problémák kezelésére a jövedelemtermelő képesség tartós biztosítása jelent, ezért a modern szociális jogok elsősorban a munkaerőpiaci (re)integrációt állítják megközelítésük középpontjába.

Bár a fő cél a munkaerő munkaképességének biztosítása és fenntartása, ehhez azonban arra is szükség van, hogy ha a foglalkoztatott valamilyen oknál fogva elveszíti jövedelmét, akkor azt valamilyen módon – jellemzően részben – kompenzálják. Így a modern munkajogokban is fontos szerep jut a kompenzáció elvének. A kontinentális rendszerekben – amelyhez végső soron a magyar modell is sorolható – a kompenzáció elsősorban biztosítási alapú vagy biztosítási elemeket is tartalmazó sajátos rendszer. A szolidaritás elvéből is fakadóan azonban azoknak is helyettesítő jövedelmet kell biztosítani, akik nem jogosultak biztosítási alapú kompenzációra, vagy azt kimerítettek. Ezeknek az összege általában alacsonyabb a biztosítási alapú ellátásokénál.

d) Az egyenlő bánásmód elve

Az egyenlő bánásmód követelménye tiltja a megkülönböztetést valamennyi olyan alapon, amely védett vonások alapján a társadalomban az emberek között kisebbségi csoportok különíthetők el: ilyen elsősorban a faj (bőrszín), az etnikai vagy nemzeti hovatartozás, a nem, de ilyen tiltott megkülönböztetési alap a vallás, az életkor, a testi fogyatékoság vagy a szexuális orientáció is. A védett tulajdonságok körét az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) határozza meg, azonban a felsorolás nyílt, ugyanis minden egyéb nem észszerű megkülönböztetés sértheti ezt az elvet.

Az egyenlő bánásmód elve ugyanakkor nem zárja ki az **észszerű megkülönböztetést**, amelyen belül különösen ki kell emelni az **esélyteremtéshez szükséges intézkedések lehetőségét**. Így a **rászorultság elve** alapján az egyenlő elbánás elve nem egyforma juttatásokat, hanem a szociális juttatás típusához és céljához igazodó egyenlő bánásmódot jelent. Az észszerű megkülönböztetés és az esélyteremtés elveire figyelemmel nem jelent szociális jogi szempontból diszkriminációt, ha az azonos szabályok alapján – egyéb, észszerűen igazolható okok miatt – valamely csoport eltérő juttatásokhoz jut. Az **esélyteremtéshez szükséges intézkedések indokolt-sága** a jogi egyenlőség fogalmának társadalmilag egyenlőtlen voltából következik. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemeli, hogy „a történelmileg kialakult, és a társadalmi tudatba is mélyen bevéssződött egyenlőtlenségek korrigálására nem elegendő a pusztán egyenlő bánásmód, a súlyos hátrányoktól szenvedő csoportok (a magyar társadalomban elsősorban a romák, nők és a fogyatékosok) számára pozitív, támogató

intézkedésekkel kell a többségi társadalomhoz tartozókéval azonos esélyt teremteni, ennek hiányában az egyenlőség elvének megvalósulásáról nem beszélhetünk”.⁴³

e) Az érdekösszhang megteremtésének elve

Az önszegély és a szolidaritás elveihez is kapcsolódóan nem szabad szem elől téveszteni, hogy a szociális ellátások forrása a társadalom jövedelemtermelő képességgel rendelkező tagjai által adó vagy járulék formájában befizetett terhek. Ezeknek a személyeknek – legalábbis rövid távon – az az érdekük, hogy befizetési kötelezettségeik minél alacsonyabbak legyenek, hiszen így jövedelmük is nagyobb. Az ellátásban részesülőknek pedig az az érdeke, hogy ellátásaik megfelelően hozzá tudjanak járulni a társadalmi életben való részvételükhöz. A törvényalkotó fontos feladata, hogy a megfelelő mértékű közterhek és ellátási szabályok kialakításával olyan rendszert alakítson ki, amely a különböző érdekek között összhangot teremti.

Erre jó példa a nyugdíj és a nyugdíjjárulék kérdése. Amennyiben alacsonyabb mértékű a nyugdíjjárulék, abban az esetben a foglalkoztatott személy nettó munkajövedelme és a foglalkoztatói járulék csökkentésével a foglalkoztató terhei alacsonyabbak, azonban egy alacsonyabb összegű járulék csak alacsonyabb összegű nyugdíj kifizetésére jelent fedezetet azonos népességi stb. feltételek mellett. Így a nyugdíjjárulék csökkentése hosszabb távon ahhoz vezethet, hogy a foglalkoztatott személy öregség miatti inaktívvá válásával jóval kisebb jövedelemhez jut végső soron hozzá.

f) Az érdekelték részvételének elve

A modern demokráciákban az érdekelték bevonása a róluk szóló döntésekbe elvárt követelmény, ugyanis az ő véleményük érvényesítése segít hatékonyabbá tenni az intézkedéseket, másrészt a közös döntés azok elfogadottságát, legitimációját is erősíti. Éppen ezért a különféle, a szociális védelem körébe vonható ellátásokat szabályozó törvények számos módon vonják be az érintetteket a szociális igazgatás és a szociális ellátásszervezés feladataiba. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemeli, hogy „a szociális védelem jelentős részben a munkával, a munkahely biztosításával függ össze, ezért a munkahelyi érdekképviseltek (szakszervezetek, participációs képviseltek) szerepe fokozott jelentőségre emelkedik”.⁴⁴

⁴³ Lásd uo. 20. o.

⁴⁴ Lásd uo. 21. o.

A szociális jog alapelveinek áttekintését követően azt vizsgálom meg, hogy a tágabb értelemben vett szociális ellátások milyen módon csoportosíthatóak, s hogy az egyes csoportoknak melyek a főbb jellemzői.

2. A szociális ellátások csoportosításának szempontjai és az ellátások főbb csoportosítása⁴⁵

A szociális ellátások csoportosításának számos szempontját különíthetjük el, amelyek mind a rendszer egésze, mind annak egyes elemei szempontjából osztályozzák az egyes szolgáltatásokat és juttatásokat. Az egyes osztályozási szempontok nemcsak az elmélet, hanem a jogalkotás és a joggyakorlat, valamint a szociális szakmai gyakorlat számára is iránymutatást jelentenek, éppen ezért fontos áttekinteni az egyes fontosabb elemeket.

Az egyes osztályozási módszerek között megkülönböztethetünk szűkebb és tágabb csoportosítási modelleket. A szűkebb modellbe sorolható *Raimund Waltermann rendszere*, aki két szempont alapján kategorizálta az egyes ellátásokat. Egyrészt a szolgáltatás jellege szerint – amely alapján *pénzbeli, dologi és személyes jellegű szolgáltatásokat* különített el –, másrészt az ellátásra való jogosultság alapján csoportosította – *alanyi jogon járó és mérlegelésen alapuló ellátásokra* – a különféle ellátásokat.⁴⁶

A tágabb, több szempontot követő csoportosítások körébe sorolhatjuk Fazekas Marianna osztályozását, amely a jelen osztályozás alapját is jelenti.⁴⁷

a) Az ellátások mibenléte és természete szerinti csoportosítás

Az ellátások mibenléte, természete szerinti csoportosítást valamennyi modell alkalmazza, így az a szűkebb, kevesebb szempontot figyelembe vevő rendszerekben is megjelenik, figyelemmel arra, hogy az egyik legfontosabb szabályozási és elméleti különbségtételt jelenti.

A fenti csoportosítás alapján elkülöníthetjük a **pénzbeli szolgáltatásokat**, amelyek keretében az ellátásban részesülő pénzbeli juttatást kap. Ebbe a körbe számos

⁴⁵ A fenti pont elkészítése során nagymértékben támaszkodtam a 2013-ban, Lapsánszky András szerkesztésében és a CompLex Kiadó gondozásában *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása* címmel megjelent kötetben szereplő, általam jegyzett Szociális igazgatás című fejezetre.

⁴⁶ WALTERMANN, Raimund: Sozialleistungen. In BARON VON MAYDELL, Bernd – RULAND, Franz – BECKER, Ulrich (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012. 313–314. o.

⁴⁷ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 284–286. o.

ellátás sorolható, példaként említhetjük a családi pótlékot, az anyasági támogatást, a nyugdíjat, valamint fő szabályként a rendszeres szociális segélyt. A pénzbeli forma a támogatások egyik leggyakoribb megjelenési formája, amely a hozzájutás elve szerinti valamennyi ellátástípusban megjelenik.

A második csoportba a **természetbeni** (a német dogmatikában **dologi**) **ellátások** sorolhatók, amelyek keretében nem készpénzjuttatást, hanem a létszükségletei kielégítéséhez közvetlenül szükséges dolgot bocsátanak közvetlenül a jogosult rendelkezésére. Erre az ellátási típusra a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt és a közgyógyellátást hozhatjuk példaként. A természetbeni ellátások jellemzően a rászorultsági ellátások körében jelennek meg.

A harmadik csoportba a **személyes jellegű szolgáltatások** sorolhatók, amelyek keretében a jogosult valamilyen, a neki közvetlenül nyújtott személyes jellegű szolgáltatásban, így például szociális intézeti ellátásban, tanácsadásban, étkeztetésben, háziorvosi ellátásban részesül. A személyes jellegű szolgáltatások a magyar jogban elsősorban a rászorultsági ellátások, valamint a társadalombiztosítás ellátásai körében jelennek meg, de egyes, alanyi jogú egészségügyi ellátási rendszerekben az alanyi jogú juttatások körében is megjelennek.

b) Az ellátáshoz való hozzájutás elve szerinti csoportosítás

Az ellátások szűkebb értelemben vett osztályozása körében is megjelenik az ellátáshoz való hozzájutás elve és annak jogszabályi feltételei szerinti osztályozás.

A hozzájutás elve szerint így elkülöníthetjük az **alanyi jogon járó (univerzális) juttatásokat** (az ún. **demogránsokat**), amelyek „nagyon széles körben, kevés és egzaktan értelmezhető jogszabályi feltétellel járnak valamennyi jogosultnak”.⁴⁸ Az alanyi jogon járó juttatások esetében az ellátás megállapításának feltételeit a jogszabályok pontosan meghatározzák – például meghatározott életkor és a tankötelezettség teljesítése – a döntés során a jogalkalmazó szervezetnek nincs mérlegelési joguk, ugyanis, ha a feltételek fennállnak, akkor az ellátást meg kell állapítani. Tipikusan ebbe a körbe tartoznak Magyarországon a családtámogatási ellátások, míg a skandináv jóléti modellben az ilyen típusú juttatások tekinthetők meghatározó jellegűnek.⁴⁹

A második csoportba a **normatív módon szelektív ellátások** tartoznak, amelyek egyfajta átmenetet képeznek az alanyi jogú juttatások és a rászorultsági ellátások között. Ezek az ellátások egy-egy szűkebb társadalmi csoport tagjainak nyújtott ellátások, amelyeket az adott csoporthoz tartozó személyeknek mérlegelés nélkül meg kell adni, azonban a jogosultsági kritériumok leszűkítik az ellátáshoz való hozzáférést,

⁴⁸ Uo. 284. o.

⁴⁹ ESPING-ANDERSEN: Towards the Good Society, Once Again? 16. o.

azok így nem tekinthetők univerzális jellegűnek. Ebbe a körbe tartoznak például Magyarországon a fogyatékos személyeknek az ellátásai.

A harmadik csoportba a **rászorultsági ellátások** tartoznak, amelyek a hozzáférést az igénylő, illetőleg annak családja jövedelmi, vagyoni viszonyaitól, valamint egyes esetekben a jogszabályban meghatározott személyi körülményeitől teszik függővé. Ezeknek a juttatásoknak a megállapításánál a jogszabályok általában szélesebb mérlegelési jogköröket biztosítanak a hatóságoknak azzal, hogy generálklauzulákat vagy mérlegelést lehetővé tevő rendelkezéseket (például adható) tartalmaznak.

c) Az ellátások finanszírozása alapján történő csoportosítás

A tágabb értelemben vett jóléti ellátásokhoz való hozzáférést, az ellátáshoz fűződő jogosultságok alkotmányos védelmét, valamint az ellátásokkal kapcsolatos európai uniós szabályozás alkalmazhatóságát és kiterjedtségét is nagymértékben meghatározza, hogy azoknak mi a forrása.

Az ellátások fedezete szempontjából két fő csoportot különíthetünk el. Az első csoportba a **költségvetés adóbevételeiből finanszírozott ellátások** tartoznak. Ezeket az ellátásokat a központi és a helyi (önkormányzati) költségvetések – jellemzően adókból származó – bevételeiből finanszírozzák. Mivel ennek forrásai nem sajátos, erre a célra kijelölt, „címkézett” juttatások, így mértéküket a költségvetési keretekhez igazíthatják, azaz az ilyen juttatásokra fordított összegek nagysága a mindenkori (éves) költségvetési alkuk eredménye. Ez azt jelenti, hogy az állam szervei meglehetősen nagy szabadsággal alakítják ezeknek a tartalmát a mindenkor gazdasági, államháztartási és politikai céloknak megfelelően.

A másik csoportba a **járulékokból fedezett ellátások** tartoznak, amelyek körébe a társadalombiztosítási és más, sajátos biztosítási elven szervezett juttatások tartoznak. Ezeknek a kötelező biztosítási rendszereknek a fedezetét elsősorban sajátos, célzott befizetések, a járulékok képezik. A járulékfizetés fejében a bekövetkezett „társadalmi káresemény” (betegség, öregség, anyaság, munkaképesség megváltozása, eltartó elhalálozása stb.) esetén államilag garantált ellátást nyújtanak a járulékot fizetőnek. A kontinentális európai államok társadalombiztosításon alapuló szociális rendszereiben általában ezek a befizetések a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme alatt állnak.⁵⁰

⁵⁰ Németországban például az adó- és a járulékkasszákat élesen elkülönítik már alkotmányos szinten, a *Grundgesetz*-ben is, s a szociális ellátások szolidaritási jellegére is figyelemmel levő tulajdonvédelmi rendszert alakított ki a Szövetségi Alkotmánybíróság. Lásd PAPIER, Hans-Jürgen: Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht. In: BARON VON MAYDELL, Bernd – RULAND, Franz – BECKER, Ulrich (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012. 126–127. o.

d) A szociális ellátórendszer szintjei szerinti csoportosítás

A szociális ellátások között annak szintjei alapján elkülöníthetjük egymástól az **alapellátásokat** (alapszolgáltatásokat), valamint a **szakellátásokat** (szakosított ellátásokat). Ezt a felosztást veszi alapul például az *Szt.*, valamint a *gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* (a továbbiakban: Gyvt.). Az egészségbiztosítás ellátásai körében szintén megjelenik az alap- és a szakellátás kettőssége.

e) A jogosultak csoportjai alapján történő szabályozás

Azokban az országokban – így Magyarországon is –, ahol nem egy egységes kódex rendezi a szociális ellátások teljességét, a szabályozás tagolását elsősorban a különféle jogosulti csoportok képezik. Így külön törvények rendelkeznek gyakran a **rászorultsági ellátásokról**, az **álláskereső ellátásairól**, a **fogyatékos személyek ellátásairól**, a **gyermekek és a családok védelméről és ellátásairól**. Mivel ez a szempont a leginkább meghatározó a magyarországi szabályozás felépítésében, ezért a hazai jogi szabályozást alapvetően ennek alapján fogom áttekinteni.

IV. Nemzetközi szociális jog és az Európai Unió szociális joga⁵¹

1. Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban.....	51
a) Az uniós szociálpolitika jogforrásai	51
b) Az uniós szociálpolitika fejlődése	55
c) Az Európai Szociális Alap (ESZA)	56
2. A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása.....	57
a) Egyetemes egyezmények	57
b) „Regionális” (azaz egy kontinensre kiterjedő) jellegű szociálpolitikai egyezmények: az Európai Szociális Charta és a Módosított Európai Szociális Charta.....	58
c) Kétoldalú egyezmények.....	59

1. Szociális jogok és szociálpolitika az Európai Unióban

A szociális igazgatás keretében – figyelemmel a Lisszaboni Szerződés általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló 26. jegyzőkönyvének, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (a továbbiakban: EUMSZ) azon szabályaira, amelyek a szociálpolitika területein a tagállami hatáskörök elsődlegességét rögzítik – viszonylag széles szabályozási hatásköre van az egyes országoknak, azonban az uniós rendelkezések alapvető ismerete és vázlatos ismerete nélkül nem érthetők meg a nemzeti szabályok sem. Figyelemmel az Európai Unió szupranacionális jellegére, s arra, hogy jogrendje sem nem nemzeti, sem nem nemzetközi jog,⁵² ezért a főbb uniós normákat és azok hatását külön pontban tekintjük át.

a) Az uniós szociálpolitika jogforrásai

A szociális igazgatás területén – elsősorban a munkavállalók mozgása szabadságának a biztosításával – már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződés is tartalmazott bizonyos szabályokat. A következőkben a jogforrások

⁵¹ A fejezet elkészítése során nagymértékben támaszkodtam a 2013-ban, Lapsánszky András szerkesztésében és a CompLex Kiadó gondozásában *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása* címmel megjelent kötetben szereplő, általam jegyzett Szociális igazgatás című fejezet vonatkozó pontjaira.

⁵² CRAIG, Paul – DE BURCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford, 2003., 2011. 3. o.

csoportosításának hagyományos rendszerében tekintjük végig vázlatosan a területet érintő szabályok körét.

A szociális igazgatás területén az **elsődleges joganyag** az integrációs folyamat kezdetétől tartalmazott szabályokat. A 2009. december 1-je óta hatályos, a korábbi Európai Közösségről szóló és az Európai Unióról szóló szerződéseket egybefoglaló **EUMSZ** több szempontból rendezi a szociális igazgatást érintő területeket. Az EUMSZ-nek a szociális igazgatást érintő rendelkezései közül elsőként a 45. cikkét (az EK Szerződés korábbi 39. cikke) kell kiemelni, amelynek (2) bekezdése rögzíti, hogy „[a] munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében”. Ennek a rendelkezésnek „az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek” fordulata gyakorlatilag az integráció kezdeteitől lehetővé tette, hogy az e körbe vonható szociális ellátások, illetve az azokat megalapozó közterhek – azaz elsősorban a társadalombiztosítási ellátások – körében az integráció szabályozási hatáskörrel rendelkezzen. Ezt támasztották alá a (3) bekezdésben meghatározott, a szabad mozgással összefüggő különböző jogosultságok is. Az EGK Szerződés és az EK Szerződés korábbi, lényegében azonos tartalmú döntéseiből az európai (másodlagos) jogalkotás és a bírói gyakorlat elsősorban a mozgásszabadságot biztosító, a különféle biztosítási idők összeszámításával kapcsolatos szabályozás szükségességét vezette le.⁵³ Ezeket a kereteket tölti meg tartalommal az EUMSZ 48. cikke, amely jogalkotási kötelezettséget határoz meg. Ennek megfelelően olyan szabályokat kell elfogadni, amely „(...) a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; (...)”. A 48. cikk kimondja, hogy ennek keretében olyan eszközrendszert kell kialakítani, amely a migráns munkavállalók és önálló vállalkozók, valamint az azok jogán jogosultak számára biztosítja (1.) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából; valamint (2.) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára. Ezeket a kereteket az 5.1.2. pont keretében ismertetett jogszabályi környezet tölti ki megfelelő tartalommal.

Az EUMSZ szociális igazgatást érintő szabályai közül ki kell emelni a **szociálpolitikára** mint közösségi politikára vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket az EUMSZ **X. címe** tartalmaz a 151–161. cikkek között. Az **EU** szociálpolitikájával kapcsolatban jelezni kell, hogy az a **szociálpolitika legszélesebb felfogását követi**.⁵⁴ Az EUMSZ szociálpolitikai szabályai alapján az Európai Uniónak és tagállamainak törekednie kell a foglalkoztatás bővítésére, az élet- és munkakörülmények

⁵³ WALTERMANN: *Sozialrecht*. 42. o.

⁵⁴ GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog*. Budapest, 2000. 23–24. o.

javítására, a megfelelő szociális védelem kialakítására, a szociális párbeszéd kialakítására, a munkaerő fejlesztésére, a kirekesztés elleni küzdelemre. A szociálpolitikai célkitűzések szorosan kapcsolódnak a IX. címben szereplő uniós foglalkoztatáspolitikához, a XII. címben szereplő oktatási és képzési – azon belül is a szakképzési és felnőttképzési – politikához, valamint a XIV. cím népegészségügyi politikájához. Ezeken a területeken nagyon kevés közvetlen közösségi hatáskört állapít meg az EUMSZ. Így itt nem a közösségi jogalkotással ösztönzött egységesítésről, hanem egyfajta gyakorlati harmonizációról beszélhetünk, amelyet a tagállamok közötti egyeztetést, valamint a gyakorlatok és tapasztalatok cseréjét lehetővé tevő ún. *nyílt koordináció intézményén* keresztül végeznek el.⁵⁵

Bizonyos, alapvetően nem szociálpolitikai irányultságú EUMSZ-szabályok is jelentős hatást gyakorolhatnak a közösségi és a tagállami szociális igazgatásokra. Ebbe a körbe tartoznak az áruk és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezések, a verseny szabadságát biztosító szabályok, az uniós polgárságot rendező normák, valamint a diszkrimináció tilalmát meghatározó jogszabályhelyek. Ezek a rendelkezések ugyanis mind a szociális anyagi, mind a szervezeti, mind pedig az eljárásjogi kérdéseket, valamint a különféle szolgáltatások szervezését jelentősen befolyásolják.⁵⁶ Ezek közül a rendelkezések közül különösen az áruk és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályok, valamint a verseny szabadságára vonatkozó rendelkezések a leginkább érdekesek. Waltermann kiemeli, hogy számos, a szociális jog által rendezett ellátást az Európai Unió Bírósága a szolgáltatások körébe vont. A verseny szabadságával kapcsolatban elsősorban a társadalombiztosítási monopóliumok kérdésköre merült fel, amely társadalombiztosítókat az Európai Unió Bírósága nem vonta a versenyjogi szabályok hatálya alatt álló vállalkozások körébe.⁵⁷

A másodlagos joganyag körébe az EUMSZ által jogalkotásra feljogosított szerveknek az uniós hatáskörbe tartozó ügyekben, az alapszerződésekben kapott felhatalmazás alapján kiadott szabályai tartoznak.

A másodlagos joganyag körében elsőként a tagállamok és azok hatóságai, bíróságai által közvetlenül alkalmazandó rendeletekről kell szólni. Ezek közül jelentőségében kiemelkedik a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet, amelyek a korábbi 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeleteket váltották fel.

A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet határozza meg azokat az ellátásokat, amelyek a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódóan kötelezően

⁵⁵ WALTERMANN: *Sozialrecht*. 43–44. o.

⁵⁶ HORVÁTH M. Tamás: Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikák változásának eredete és hatásai. *Jogtudományi Közöny*, 68. (2013) 4., 173–182., 175. o.

⁵⁷ WALTERMANN: *Sozialrecht*. 44–45. o.

az uniós koordináció körébe tartoznak. Mivel az Unió legfontosabb hatásköreit a szociális igazgatás területén ez a koordináció jelenti, ezért ez az irányelv központi szerepet tölt be. A rendelet alapján a koordináció körébe tartoznak az anyasági és a betegségi ellátások, a megváltozott munkaképességűek ellátásai, az üzemi baleset-hez és a foglalkozási megbetegedéshez kapcsolódó ellátások, a munkanélküliek (álláskereső) ellátásai, a családtámogatások, a nyugdíjak, valamint az eltartó halála esetén járó, biztosítási alapú ellátások. A **jogszabály nem a szociális biztonsági rendszerek** harmonizációját – arra ugyanis az Unió nem rendelkezik hatáskörökkel –, hanem azok **koordinációját valósítja meg**. A koordináció a különféle szociális biztonsági rendszerek közötti átjárhatóság megteremtését jelenti, azaz, hogy az egyes államokban megszerzett jogosultságokat össze lehessen számítani, valamint be lehessen számítani egy másik tagállamban meghatározott ellátás igénybevétele során. Ezáltal amennyiben egy munkavállaló tagállamot vált, nem kell attól tartania, hogy a korábban megszerzett jogosultságait elveszíti. Ez a kérdés átvezet ahhoz, hogy miként viszonyul az uniós szabályozás a 6. pontban részletesen bemutatandó nemzetközi – azon belül is az uniós tagállamok korábbi, kétoldalú – megállapodásokhoz. Ki kell emelni, hogy az EUMSZ-ben biztosított hatáskörökre figyelemmel az uniós tagállamok közötti korábbi koordinációs egyezmények helyébe lépett ez a szabályozás. A harmonizáció során a rendelet 11. cikke kimondja, hogy „[a]z e rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandók”, azaz érvényesül a szociális jog egységességének elve. A munkavállalók szabad mozgásának biztosítása érdekében lehetővé teszi a szolgáltatások más tagállamba történő exportját, valamint meghatározza a különböző tagállamokban megszerzett jogosultságok összeszámításának pontos szabályait. A rendelet ezen túl az egyes jogosultsági csoportok tekintetében részletes számítási, jogosultsági és igénybevételi szabályokat határoz meg.

A másodlagos jog rendelkezései között az **irányelvek** is fontos szerepet töltenek be, amelyek a szabályozás irányait határozzák meg, azokat a tagállamnak át kell vennie, azonban meghatározott feltételek fennállta esetén az irányelvek közvetlenül is hatályosulhatnak.⁵⁸ Az irányelvek a szociális jogban elsősorban az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggő ügyek kapcsán jelennek meg. Így Waltermann nyomán⁵⁹ a *férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról* szóló 79/7/EGK irányelvet, valamint a *férfiak és a nők közti egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról* szóló 86/378/EGK irányelvet emelhetjük ki.

⁵⁸ CRAIG – DE BURCA: *EU Law*. 185–193. o. és KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, 2007. 671. o.

⁵⁹ WALTERMANN: *Sozialrecht*. 46. o.

b) Az uniós szociálpolitika fejlődése

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es **Római Szerződés** is tartalmazta a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódó szociális szabályokat. Waltermann az uniós szociálpolitika fejlődésében két fő korszakot különít el: az Európai Uniót kialakító Maastrichti Szerződés előtti és utáni korszakokat.⁶⁰ Ki kell emelnünk, hogy – miként már korábban is jeleztük – az Unió a szociálpolitika szélesebb körű felfogását követi, azaz idesorolja a munka világával kapcsolatos kérdések egy jelentős részét is.

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösségben a szűk körű szociális hatásköröket az 1970-es években kezdték bővíteni. Ennek keretében 1974-ben a Tanács szociálpolitikai akcióprogramot fogadott el. Az 1986-ban elfogadott **Egységes Európai Okmány** a munkakörnyezet javításáról és a munkaügyekben a szociális párbeszéd támogatásáról rendelkezett. 1989-ben elfogadták a nem kötelező (*soft law*) jellegű, a munkavállalók szociális alapjogairól szóló közösségi kartát, amelyhez az Egyesült Királyságon kívüli összes – akkor 11 – közösségi tagállam csatlakozott, s amely kiemelte, hogy az egységes piac mellett fontos a szociális dimenzió megfelelő kiépítése is.

A **Maastrichti Szerződés** létrehozta az Európai Uniót, s az Európai Közösség kialakításával kapcsolatban jelentősen módosította a Római Szerződést is, valamint – ekkor még az Egyesült Királyság kimaradása mellett – a korábbi fejlődés eredményeit intézményesítve elfogadták a szociálpolitikai megállapodást. A következő jelentős lépést az 1997-es **Amszterdami Szerződés** jelentette. Ekkor a közösségi szociálpolitikához – az 1997-es munkáspárti választási győzelmet követően – az Egyesült Királyság is csatlakozott, s a Szerződés ki is tágitotta annak az alkalmazási körét. A 2000-es **Nizzai Szerződés** kiterjesztette a többségi döntéshozatalt a szociálpolitikai ügyekben, azonban a szociális biztonsággal kapcsolatos kérdések továbbra is nemzeti hatáskörben maradtak, csak szűk körben jelentek meg harmonizációs kötelezettségek.⁶¹ Az Európai Tanács 2000-es nizzai ülésén elfogadták az *Európai Szociális Menetrendet*, amelyet 2005-ben újítottak meg, s 2008-ban felülvizsgálták. Az Európai Szociális Menetrend kiemelt figyelmet fordított a tagállamok közötti nyílt koordináció elősegítésére, amely elsősorban a szociális befogadás, a nyugdíjügyek, az egészségügyi ellátások és az idősgondozás területén segítette elő a tagállami tapasztalatok cseréjét, s az egyes tagállami szabályozások és gyakorlatok megismerését, s ezzel a jó példák átvételével egyfajta összehangoltabb európai szabályozás kialakulását. A 2009-es *Lisszaboni Szerződés* a korábbi szabályokat vette át, az csak annyival egészült ki, hogy az EUMSZ 4. cikkében deklarálták

⁶⁰ Uo. 49. o.

⁶¹ Uo. 50. o.

a szociálpolitika kiemelkedő szerepét. A Lisszaboni Stratégiát felváltó Európa 2020 Stratégia⁶² fontos szociálpolitikai célkitűzéseket fogalmaz meg. Így általános európai célként rögzíti az inkluzív növekedést, amely alatt magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdasági ösztönzést ért. Immáron az egységes stratégiába integráltan, kiemelt kezdeményezésként szerepelteti a munka világát érintő kérdésekben az *Új készségek és munkahelyek menetrendjét*, valamint a szociális ellátórendszerből kiemelve a szegénység elleni küzdelmet, a *Szegénység elleni európai platformot*.⁶³

A szociális jogokkal kapcsolatban további változást jelentett, hogy az Európai Bizottság elnökének bejelentését követően, 2017. november 17-én az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről szóló szociális csúcstalálkozón intézményközi **nyilatkozatot** írt alá **a szociális jogok európai pillérének kihirdetéséről**. A szociális jogok pillére a korábbi dokumentumokban foglaltakhoz képest – ám alapvetően azok rendszeréhez és megközelítéséhez igazodóan – további jogokat és hatékonyabb jogérvényesítést kíván biztosítani az EU polgárainak. A kezdeményezés 20 alapelvre épül, melyeket három átfogó kategóriába sorolnak. Így ezek a jogok egyrészt az **esélyegyenlőség** előmozdításához és a **munkaerőpiachoz való hozzáférés** elősegítéséhez, másrészt a **méltányos munkafeltételek** biztosításához, harmadrészt pedig a **szociális védelemhez és a társadalmi befogadáshoz** kapcsolódnak. Az Unió szociálpolitikájára várhatóan további hatást gyakorol majd, hogy 2020. január 31-én az Egyesült Királyság kilépett az Unióból (*Brexit*), ám ennek hatásai jelenleg nehezen láthatók előre.

c) Az Európai Szociális Alap (ESZA)

Az EUMSZ 162–164. cikkei szabályozzák a már a Római Szerződéssel létrehozott, s 1958 óta működő *Európai Szociális Alapra* (ESZA) vonatkozó rendelkezéseket, amely fontos szerepet tölt be az uniós szociálpolitikai intézményrendszerben. Az EUMSZ 162. cikk (1) bekezdése értelmében az ESZA elsődleges célja az Unión belül a munkavállalók foglalkoztatásának megkönnyítése, földrajzi és foglalkozási mobilitásuk növelése, továbbá az ipari és a termelési rendszerben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodásuk megkönnyítése, különösen szakképzés és átképzés útján. Az ESZA forrásai elsősorban a munkaerőpiacot érintő, valamint az uniós szociálpolitika körébe vonható programokat támogatnak.

⁶² EURÓPA 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010) 2020 végleges.

⁶³ Részletesen lásd NYILAS Mihály: Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója. In SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. (e-jegyzet.) Budapest, 2012. 197. o.

2. A szociális jogok és a szociális ellátások nemzetközi szabályozása

A szociális jogok mint második generációs alapjogok az egyes alapjogi tárgyú nemzetközi egyezményekben is megjelentek, valamint a szociális jogok gazdasági hatásai miatt széles körben nemzetközi egyezmények szabályoznak számos, a szociális igazgatásra és ezen jogok gyakorlására is kiható rendelkezést. Így a nemzeti szociális igazgatás megértése elképzelhetetlen a nemzetközi szabályok ismerete nélkül, amelyek egy többszintű rendszert képeznek. Az első szintet az *egyetemes egyezmények* képezik, amelyeket alapvetően az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint annak szakosított szervei keretében fogadnak el. A második körbe tartoznak a *regionális* – azaz egy jól körülhatárolható országcsoportra vonatkozó – *egyezmények*, amelyek közül Magyarországra az Európa Tanács keretében elfogadott, európai egyezmények gyakorolnak jelentős hatást. A harmadik csoportba a *kétoldalú szociálpolitikai egyezmények* sorolhatók.

a) Egyetemes egyezmények

Ahogy Fazekas Marianna is kiemeli,⁶⁴ a szociális jogok nemzetközi szabályozásának alapját a második világháborút követően létrejött Egyesült Nemzetek Szervezete keretében kialakult egyetemes egyezmények jelentik. Ezek közül az elsőként a jogilag nem kötelező, azaz a *soft law* keretébe sorolható, ám általános jellege miatt a nemzeti gyakorlatokra is széles körben ható, 1948-as **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát** emelhetjük ki. Az ENSZ-nek a szociális jogokat érintően immáron jogilag is kötelező egyezménye az 1966-ban elfogadott **Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya**, amelyet Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdetett ki. Az Egyezségokmány általános jellegéből fakadóan a **szociális jogok széles felfogására alapozva egy bő katalógust ad meg**, s sajátos kodifikációs és ratifikációs technikájával lehetővé tette, hogy a világ szinte minden állama részese legyen ennek az egyezménynek. Ez azzal is járt, hogy az egyezmény általános védelmi szintje és jogvédelmi rendszere más, elsősorban regionális egyezményekhez képest alacsonyabb.

Az általános jellegű egyetemes egyezményeken kívül – amelyek a szociális jogok széles katalógusát ölelik át – **az ENSZ keretében több olyan egyezményt is elfogadtak, amelyek egy-egy különleges védelmet igénylő csoport sajátos jogait foglalják össze**. Ezek közül az egyezmények közül kiemelkedik a *Gyermek jogairól szóló*,

⁶⁴ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 296. o.

New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény, amelyet az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, valamint a Fogytékossággal élő személyek jogairól szóló, New Yorkban, 2006. december 13-án kelt Egyezmény, amelyet a 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki. Ezen egyezmények közös jellemzője, hogy az azokban meghatározott emberi jogokon túli szociális jogok érvényesítését a tagállamok teherbíró képességéhez igazodó állami kötelezettségként írják elő.

A szociális jogok egyetemi szabályozásában külön kell szólnunk a jelenleg **az ENSZ szakosított szerveként működő Nemzetközi Munkaügyi Szervezet** (*International Labour Organization*, a továbbiakban: **ILO**) tevékenységéről. Az ILO-t még az első világháborút követően, a Népszövetség szerveként hozták létre, és a fennállása alatt meghatározó szerepet töltött be a munkaviszonyra, a munkavállalók jogaira és a társadalombiztosításra vonatkozó nemzetközi szabályozásban. Többek között ma is ILO-egyezmények határozzák meg például a társadalombiztosítás minimálisan kötelező ellátásait (102. ILO-egyezmény). Ezek az egyezmények nemcsak a ratifikáló államok belső szabályozását befolyásolják, hanem a regionális (például európai) egyezmények normáit is.

b) „Regionális” (azaz egy kontinensre kiterjedő) jellegű szociálpolitikai egyezmények: az Európai Szociális Charta és a Módosított Európai Szociális Charta

A regionális egyezmények sorában az európai országok szociális rendszerei és Magyarország szempontjából is kiemelkedő jelentőségű az **Európai Szociális Charta** (a továbbiakban: Charta). A Chartát Torinóban, 1961-ben fogadták el, s ahhoz az Európa Tanács 47 tagállama közül 27 csatlakozott. A Charta több módosítását követően 1996-ban fogadták el a **Módosított Európai Szociális Chartát** (a továbbiakban: Módosított Charta), amelyet eddig 30 tagállam ratifikált. Magyarország 1999-ben csatlakozott a Chartához, és 2009-ben a Módosított Chartához.

Mind a Charta, mind a Módosított Charta I. részében politikai célként, de tömör alanyi jogi megfogalmazásban sorolja fel a szociális jogokat, a II. rész pedig a megfogalmazott célok megvalósításához szükséges állami kötelezettségvállalásokat tartalmazza. A szociális jogok listája szélesebb, mint önmagában a szociális biztonsághoz való jog, ugyanis magában foglalja:

- a munkavállalók legfontosabb jogait (a munkához, az igazságos, biztonságos és egészséges munkafeltételekhez, a tisztességes díjazáshoz, a szervezetalakításhoz és a kollektív alkuhoz való jogot);
- a gyermekek, a fiatalok és a dolgozó nők különleges védelmét, a pályaválasztáshoz való jogot;
- az egészség védelméhez való jogot;

- a társadalombiztosításhoz és a szociális biztonsághoz való jogot;
- a fogyatékos személyek rehabilitációra, képzésre való jogát;
- a család, az anyák külön védelmét.

A Charta és a Módosított Charta egyben deklarálja azt is, hogy a részes államok polgárait egymás tagállamaiban ugyanazok a jogok és kedvezmények illetik meg, mint a saját állampolgárokat.

A Charta és a Módosított Charta e jogok biztosítására és az állami kötelezettségvállalások követésére külön ellenőrzési mechanizmust is intézményesít (III. rész). Az állami kötelezettségvállalás a Charta, illetve a Módosított Charta ratifikációja-kor kezdődik meg. Mindkét egyezmény előírja azokat az alapvető jogosultságokat, melyekre a csatlakozni szándékozónak már a csatlakozáskor kötelezettséget kell vállalnia.

A Charta és a Módosított Charta kiemelt jelentőségét az adja, hogy annak elveire az Európai Unió Bírósága is hivatkozott, s hogy az Amszterdami Szerződéssel a Charta és a Módosított Charta célkitűzéseit is az uniós jog részévé tette.

c) Kétoldalú egyezmények

A nemzetközi szabályozás legalsó szintjén a kétoldalú szociálpolitikai egyezmények találhatók. Ilyen egyezmények jöttek létre a hatvanas években az akkori *KGST-tagállamok között*, ezek közül némelyik még jelenleg is hatályban van, elsősorban a volt szovjet utódállamok tekintetében a korábbi Szovjetunióval kötött egyezmények. Ezek az egyezmények a társadalombiztosítási ellátásokra, az egészségügyi szolgáltatásokra és a gyermektámogatásokra terjednek ki elsősorban. Emellett kétoldalú megállapodások rendezik néhány országgal a *sürgősségi egészségügyi szolgáltatások kölcsönös biztosítását*. Az Európai Unión belül a 883/2004/EK rendelet szabályozására figyelemmel visszaszorultak a kétoldalú egyezmények, azonban az uniós tagállamok, így Magyarország is, viszonylag széles körben kötöttek az Unión kívüli államokkal ilyen megállapodásokat.

Ezek a keretek alapvetően meghatározzák a magyar szociális igazgatás felépítését, amelyet a következőkben tekintünk át.

V. A szociális igazgatás Magyarországon

1. A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei	61
2. A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek	63
a) Országgyűlés	63
b) A Kormány és a minisztériumok	63
c) Nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek és azok területi államigazgatási szervei	65
3. A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek	66
a) Megyei és fővárosi kormányhivatalok	66
b) Államigazgatási hatáskörben eljáró települési jegyzők	67
c) Helyi önkormányzatok	67

1. A magyar szociális rendszer alrendszerei és a szociális háló szintjei

Az államilag szervezett és az állami újraelosztás révén finanszírozott szociális ellátások – azaz a **tág értelemben vett szociális rendszer** – meglehetősen tagolt, több elkülönült alrendszerre osztható struktúrát alkotnak. Fazekas Marianna⁶⁵ ezen a tág értelemben vett szociális rendszeren belül négy nagy alrendszert különböztet meg, amelynek fő rendező elve a *fedezeti források szerinti elkülönítés*. Az első alrendszert a *központi költségvetés adóbevételei terhére nyújtott ellátások és szolgáltatások*, a második alrendszert a *helyi önkormányzati szociális ellátások* jelentik. Az önkormányzati ellátások közvetlen forrása az önkormányzatok költségvetése, s az önkormányzati és a központi költségvetési alrendszer együttesen jelenti az adóbefizetésekből fedezett szociális ellátásokat. A harmadik alrendszert a *társadalombiztosítás különböző ágainak ellátásai*, valamint a negyedik alrendszert a magyarországi modellben a társadalombiztosítástól elkülönülő, a *foglalkoztatáspolitikát és a munkanélküliség kezelését szolgáló ellátások* képezik. A társadalombiztosítási és a foglalkoztatási ellátások fedezetét részben a különböző elnevezésű és mértékű járulékbefizetések biztosítják. Jelen jegyzet – miként azt a szociális jog fogalmi megközelítéseit áttekintő I. fejezetben már kiemeltem – a **szűk értelemben vett szociális jog területét**, így a **központi költségvetés adóbevételei terhére nyújtott ellátások**, a **helyi önkormányzati szociális és gyermekjóléti ellátások**,

⁶⁵ Uo. 307. o.

valamint a **foglalkoztatáspolitikai és a munkanélküliség kezelését szolgáló ellátások** körét tekinti át.

Az egyes alrendszerek az általuk nyújtott ellátások jellegét, azok rendeltetését tekintve egyben a „szociális háló” különböző szintjeit is jelentik. A **járulékokból fedezett, biztosítási elvű ellátások** elsődleges célja az, hogy a bekövetkezett „társadalmi káresemény” esetén előre garantált szintű jövedelempótló ellátást biztosítsanak a korábbi munkajövedelmükből járulékot fizető „biztosítottak” számára. Ezek a biztosítási ellátások – fő szabályként – a korábbi járulékfizetés mértékéhez igazodnak. Alapvető rendeltetésük az, hogy lehetőség szerint megőrizték az aktív jövedelemszerző időszakban megszerzett társadalmi státust, akkor is, ha aktív foglalkoztatottkénti jövedelemszerzésre az egyénnek valamilyen „kockázat” (betegség, öregség, megrokkanas, munkanélküliség stb.) miatt átmenetileg vagy már véglegesen nincs lehetősége. Ezen ellátások közös jellemzője továbbá, hogy a fedezetükre szolgáló források a munkajövedelmeket terhelő, részben foglalkoztatói, részben munkavállalói kötelező járulékbefizetésekből származnak. A 2010-et követő társadalombiztosítási változások eredményeképpen a mai magyar rendszerben a társadalombiztosítás terén is megnőtt a központi költségvetés adóbevételeinek szerepe, ugyanis a korábbi munkáltatói járulékot több lépcsőben egy sajátos adóvá, úgynevezett szociális hozzájárulási adóvá alakították át. E járulékbefizetéseket az adóbevételektől viszonylagosan elkülönítetten, az államháztartás központi alrendszerének alapszerűen működő előirányzataiként kezelik. A szociális háló biztosítási szintjéhez tartozó ellátások – az egészségbiztosítás keretében szervezett egészségügyi szolgáltatások kivételével – pénzbeli ellátások.

Az **adóbevételekből fedezett szociális ellátások** alapvetően kétféle rendeltetést töltenek be. Részben a **szociális háló „kompenzációs célú” felhasználását** jelentik, azaz elsődlegesen jövedelemkiegészítést vagy ritkábban egyéb társadalmi szolgáltatást nyújtanak meghatározott társadalmi csoportok számára. Ez a „kompenzáció” társadalmi preferenciákat fejez ki, illetve azokat a társadalmi hátrányokat, többletkiadásokat kísérli meg kiegyenlíteni, melyek a gyermekvállalással, valamilyen fogyatékossgal, megrokkanással, különleges élethelyzettel (például katonai szolgálat) függenek össze. Ezek az ellátások döntően pénzbeli és alanyi jogon járó, vagy normatívan szelektív szociális járandóságok. Forrásuk a központi költségvetés.

Az adóból fedezett szociális ellátások másik köre a szociális háló úgynevezett **„rászorultsági szintjét”** alkotja. A magyar szociális ellátórendszerben ez a szint korábban az önkormányzati szociálpolitika területe volt, a 2010-et követő átalakítások révén azonban e körben is jelentősen megnőtt az államigazgatási feladatellátás szerepe. 2013. január 1-jétől az időskorúak járadékát, a normatív ápolási díjat, az alanyi jogú és normatív közgyógyellátást, valamint az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot a járási hivatalok állapítják meg. Az aktív korúak ellátását (rendszeres

szociális segély és foglalkoztatást helyettesítő támogatás), a méltányossági közgyógy-ellátást, valamint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt 2006-tól kezdve nem önkormányzati, hanem államigazgatási hatáskörben a települési önkormányzat jegyzője állapítja meg. Ezen ellátások közös jellemzője, hogy az egyén vagy a család jövedelmétől, vagyoni helyzetétől függően adhatók, mértékük alacsonyabb, mint a biztosítási elvű szociális ellátásoké. Az ellátások forrása részben a központi költségvetés, részben pedig a települési önkormányzatok költségvetése, melyhez az állam normatív és feladathoz kötött támogatásokkal járul hozzá. Az önkormányzati szociálpolitika másik nagy feladata a természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások megszervezése. A 2011–2013 közötti átalakítások után a szakosított szociális és gyermekvédelmi ellátások esetében jellemzően az államigazgatási intézményfenntartók működtetik a szolgáltatókat.

2. A szociális igazgatásban közreműködő központi állami szervek

a) Az Országgyűlés

A szociális igazgatásban is az Országgyűlés feladata elsősorban az ellátásokra, a jogosultakra, az ellátások fedezetére, az igazgatási szervek feladat- és hatáskörére vonatkozó alapvető *törvényi szabályok megalkotása*. Ebben az ágazatban ez nagyszámú törvény elfogadását jelenti, mert – miként a későbbiekben részletesen áttekintjük – külön törvények vonatkoznak a foglalkoztatáspolitikai és a társadalombiztosítási alrendszerre, sőt ez utóbbinál az egyes biztosítási ágakra is, továbbá törvényi szinten tagolt a központi forrásokból fedezett, illetőleg az önkormányzatok által nyújtott szociális ellátások szabályozása is. Ugyancsak az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az egyes alrendszerek költségvetési forrásainak elfogadása. Az Országgyűlés a fentiekén túl a szociális ellátórendszer egyes elemeinek fejlesztésére vagy kiemelten fontosnak ítélt területeire vonatkozó programokat is elfogad.

b) A Kormány és a minisztériumok

A **Kormány** jogalkotó szerepe a szociális ágazatban alapvetően *végrehajtási jellegű*. A szociális ellátórendszer valamennyi törvényi szintű szabályozásához kapcsolódnak végrehajtási kormányrendeletek, melyek az államigazgatási szervek, illetőleg az államigazgatási jogkörben eljáró önkormányzati szervek hatáskörét és hatósági jogkörét részletezik, illetőleg eljárási szabályokat állapítanak meg. A Kormány

– 2006-ot megelőzően, részben törvényi előírás, részben saját döntése alapján – több közalapítványt is létrehozott, amelyek többsége 2006-ot – a közalapítványi forma megszűntetését követően is – tovább működött a speciális társadalmi csoportok bizonyos szociális ellátásainak fedezetének, illetőleg e csoportokat érintő szociális programok és feladatok biztosítása érdekében, azonban ezeket 2010–2014 között minisztériumi fejezeti előírányzattá, költségvetési szervvé vagy nonprofit gazdasági társasággá alakították át.

A szociális ellátórendszer miniszteriális szintű irányítója elsődlegesen az **emberi erőforrások minisztere**. A miniszter hatáskörébe tartozik a családtámogatások szabályozása, a gyermek- és ifjúságvédelem, a munkaerőpiacról tartósan kiszorultak, illetve egyéb okból rászorultak ellátása, a fogyatékosok és a megváltozott munkaképességűek rehabilitációja, valamint az őket megillető ellátások, illetve a szociális szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer ágazati igazgatása. Ennek keretében az emberi erőforrások minisztere szabályozza a szociális szolgáltatások szakmai követelményeit és a szociális szolgáltatást nyújtó intézmények tárgyi és személyi feltételeit, valamint az államigazgatási ellátási felelősség körébe tartozó intézmények tekintetében irányítja az intézményfenntartói feladatokat ellátó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot. Szintén az emberi erőforrások minisztere irányítja az állami fenntartású egészségügyi intézmények fenntartásáért és más egészségügyi feladatokért felelős Állami Egészségügyi Ellátó Központot. A fentiekben túl az emberi erőforrások minisztere irányítja a gyógyító-megelőző ellátások, valamint a társadalombiztosítási gyógyszerigazgatás területén meghatározó hatáskörökkel rendelkező központi hivatalt, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőt (NEAK). Az emberi erőforrások minisztere ezen túl bizonyos szakmai irányítási feladat- és hatáskörökkel rendelkezik a Magyar Államkincstár nyugdíjbiztosítással és egészségbiztosítással kapcsolatos hatásköreivel kapcsolatban. Az emberi erőforrások minisztere mellett több tanácsadó, véleményező testület is közreműködik a szociális ellátásokra vonatkozó jogszabálytervezetek, illetőleg kormányzati döntések előkészítésében, ilyen például az Országos Fogyatékoságügyi Tanács, valamint a Szociálpolitikai Tanács.

A foglalkoztatáspolitikai kialakítása, az álláskereső pénzbeli ellátásainak szervezése, valamint a munkavállalók védelme és a munkabiztonság biztosítása és ellenőrzése, továbbá a pénzbeli egészségbiztosítási szolgáltatásokkal és a nyugdíjbiztosítás, valamint a megváltozott munkaképességűek ellátásával kapcsolatos egyes feladatokat központi hivatalként ellátó Magyar Államkincstár irányítása a kézirat lezárásakor a **pénzügyminiszter** feladata, 2020-tól a foglalkoztatáspolitikai körében több hatáskört az **innovációs és technológiai miniszterre** telepítettek. Az ellátások járulékfizetésből származó forrásait a Nemzeti Foglalkoztatási Alap halmazza fel. A foglalkoztatáspolitikai országos és területi feladatainak megvalósításában, valamint a társadalmi párbeszéd folytatásának egyik központi szerveként

a kormányzati, munkaadói és munkavállalói, a hazai és a határon túli civil szervezetek, a tudomány, valamint a külön törvény szerinti egyházak képviselőiből álló testületként a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács is közreműködik.

A fentiekén túl szociális igazgatási feladatok **más központi államigazgatási szerveknél** is megjelennek. Így a **honvédelmi miniszter** készíti elő a hivatásos és szerződéses katonák, a belügyminiszter a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak járó külön szociális ellátások törvényi vagy kormánysszintű szabályozását. Ugyancsak a honvédelmi miniszter feladata a hadigondozás (a hadirokkantak és hozzátartozóik ellátása) megszervezése és igazgatása. Az új feladat- és hatásköri megosztásban a közfoglalkoztatás szervezése elsősorban a **belügyminiszter** feladat- és hatáskörébe tartozik.

c) Nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek és azok területi államigazgatási szervei

A **Magyar Államkincstár** (MÁK) központi hivatal, amelynek elnökét a pénzügyminiszter nevezi ki. A Magyar Államkincstár központi és területi szervekből, valamint központi szinten működő igazgatási szervekből áll, amelyek közül jelentőségénél fogva ki kell emelni a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot (NYUFIG). 2016 novembere óta a Magyar Államkincstár felelős egyes nyugdíjigazgatási, pénzbeli társadalombiztosítási ellátási és bizonyos, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos feladatokért.

A **Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő** (NEAK) feladat- és hatáskörébe tartoznak a gyógyító-megelőző ellátások finanszírozásával, valamint egyes, gyógyser- és gyógyászati segédeszközök támogatásával kapcsolatos feladat- és hatáskörök. A NEAK működését az előzőekben jelzettek szerint az emberi erőforrások minisztere irányítja.

Az emberi erőforrások minisztere irányítja a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot*, amely közvetlenül vagy a területi igazgatóságai útján ellátja a külön törvényben meghatározott szociális és gyermekvédelmi – elsősorban szakosított – szolgálatásokat nyújtó intézmények fenntartói feladatait.

Az állami foglalkoztatáspolitikai feladatait a nemzetgazdasági miniszter a **Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat** útján látja el. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat központi szerve 2015. január 1-je óta közvetlenül a nemzetgazdasági miniszter (a kézirat lezárásakor a **pénzügyminiszter**, 2020 tavaszától az innovációs és technológiai miniszter) és az általa vezetett minisztérium, amely ellátja a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási, munkaügyi és munkavédelmi feladatokat ellátó, önálló hatáskörrel nem rendelkező szervezeti egységeinek a szakmai irányítását.

3. A szociális igazgatásban közreműködő helyi-területi állami (államigazgatási és önkormányzati) szervek

a) Megyei és fővárosi kormányhivatalok

2015. április 1-je óta a megyei kormányhivatalok egységes, egyszemélyi vezetésű szervek, amelyeket a kormány megbízott vezet. Figyelemmel a megyei kormányhivatalok Alaptörvényben rögzített általános jellegű hatáskörére, a szociális igazgatás területi államigazgatási szervi feladatait is elsősorban ezek a szervek látják el. A megyei kormányhivatalok szociális feladatai közül elsőként a **szociális és gyámügyekről** kell szólni. A kormányhivatalnak mint szociális és gyámhatóságnak a feladat- és hatáskörébe tartoznak többek között a gyermekvédelmi, gyámügyi hatósági feladatok, a gyermekjóléti, gyermekvédelmi és szociális intézmények működési engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok, valamint a járási hivatalok, azok gyámhivatala és a települési önkormányzatok jegyzőinek szociális és gyermekvédelmi ügyei.

Szintén a kormányhivatalok (és 2020 márciusáig azok járási hivatalai) látják el a területi **nyugdíjbiztosítási igazgatási feladatokat**, amelyek szakmai középírányítását a Magyar Államkincstár, szakmai irányítását pedig az emberi erőforrások minisztere látja el. A kormányhivatalok hatáskörébe a nyugellátások megállapítása, a megváltozott munkaképességűek ellátásainak megállapítása, valamint egyéb, kormányrendeletben meghatározott feladatok (például szépkorúak jubileumi juttatása) tartoznak.

A megyei kormányhivatal mint **munkaügyi és foglalkoztatási szerv** felelős alapvetően a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Ftt.) megállapított aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai ellátások megállapításáért. A legtöbb elsőfokú feladat- és hatáskört a **járási** (fővárosi kerületi) **hivatalok** gyakorolják. Amennyiben külön jogszabály fellebbezésre lehetőséget biztosít, abban az esetben a járási hivatalok másodfokú szerve, valamint egyes elsőfokú hatáskörök címzettje a **megyei kormányhivatal**, amelynek a szakmai irányítását a pénzügyminiszter látja el.

2013. január 1-jétől a szociális igazgatásban is fontos szerepet töltenek be a **járási hivatalok**, amelyek 2015. április 1-jétől szintén egységes, egyszemélyi vezetésű szervek. A korábbi járási szakigazgatási szervek ugyanis 2015. március 31-én megszűntek. A járási hivatalok állapítják meg a **jövedelempótló és a normatív rászorultsági ellátásokat**, így az időskorúak járadékát, az aktív korúak ellátását, az ápolási díjat, valamint az alanyi jogú és a normatív közgyógyellátást, illetve az egészségügyi szolgáltatásra jogosultságot. A járási hivatalok mint gyámhatóságok látják el azon gyámhatósági feladatokat, melyeket a törvény nem utalt a települési

jegyzők, valamint a megyei, fővárosi kormányhivatalok feladat- és hatáskörébe. Mint jeleztem, a járási hivatalok felelősek a legtöbb foglalkoztatáspolitikai elsőfokú hatáskör ellátásáért.

2015. április 1-je óta szintén a megyei kormányhivatalok járnak el első fokon a **családtámogatásokkal** és a **fogyatékosági támogatásokkal** kapcsolatos ügyekben.

b) Államigazgatási hatáskörben eljáró települési jegyzők

A *települési jegyzők* államigazgatási feladat- és hatáskörébe tartoznak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény tekintetében az elsőfokú hatósági hatáskörök ellátása, valamint bizonyos elsőfokú gyámhatósági feladatok.

c) Helyi önkormányzatok

Az államigazgatási hatáskörbe nem tartozó rászorultsági elvű pénzbeli és természetbeni ellátások odaítélése települési önkormányzati jogkör, amelyekről az önkormányzat képviselő-testülete, illetve átruházott hatáskörben a polgármester, a bizottság vagy 2013. január 1-jétől – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapján – az önkormányzati hatáskörben eljáró jegyző dönt.

A személyes szolgáltatást nyújtó szociális és gyermekjóléti szolgáltatások megszervezése tekintetében az alapszolgáltatások, valamint egyes szociális szakosított ellátások – így az idősek bentlakásos ellátása – a települési önkormányzatok feladata, amelyek megszervezését differenciáltan, a települések lakosságszámához igazodóan teszi kötelezővé a törvényi szabályozás. A több települést átfogó vagy a megyére kiterjedő szociális szakosított ellátások biztosítása a 2011/13-as közszolgáltatási reformok óta fő szabály szerint az államigazgatás feladata.

A szociális jog általános szabályainak áttekintése után a következőkben az egyes részterületek rendelkezéseit tekintjük át.

Második rész
A szociális jog főbb területeinek
részletes szabályai

VI. A foglalkoztatás elősegítése és az álláskeresőök támogatása	73
1. A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése.....	73
a) Főbb foglalkoztatáspolitikai rendszerek.....	74
b) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer	74
c) A hazai szabályozás alapelvei az Ft-t. alapján	75
2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök	76
a) A munkanélküliség közgazdasági értelemben vett típusai.....	77
b) A súrlódásos munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban	79
c) A strukturális munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban.....	84
d) A globális munkanélküliség kezelését szolgáló eszközök az Ft-t. ben.....	86
3. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresőök ellátásai.....	88
a) Az álláskereső fogalma a magyar jogban.....	89
b) Az álláskeresői járadék	90
c) A nyugdíj előtti álláskeresői segély	93
d) Költségtérítés.....	95
4. Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás.....	95
a) A közfoglalkoztatási jogviszony törvényi fogalma	96
b) A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai	97
c) A közfoglalkoztatási jogviszony tartalma.....	99
VII. A jövedelmi, vagyoni és személyi körülményekben megjelenő rászorultság kezelését szolgáló ellátások.....	101
1. A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei.....	102
a) A rászorultsági ellátásokkal kapcsolatos fontosabb fogalmi kérdések	102
b) A rászorultsági alapú szociális ellátások alapelvei.....	104
c) A rászorultsági ellátások csoportosítása.....	105
2. Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások	106
a) A jövedelempótló pénzbeli ellátások köre	107
b) Az időskorúak járadéka	107
c) Az aktív korú inaktívak meghatározó pénzbeli ellátása: az aktív korúak ellátása	108
d) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek jövedelempótló ellátásai: a gyermekek otthongondozási díja és az ápolási díj.....	112
e) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek sajátos jövedelemkiegészítő ellátása: a tartós ápolást végzők időskori ellátása.....	114
f) A normatív, jövedelempótló pénzbeli ellátások kiegészítését szolgáló segély: a települési támogatás.....	115
g) Természetbeni szociális rászorultsági ellátások a magyar szociális jogban.....	117
h) Normatív alapon megállapított természetbeni rászorultsági szociális ellátások: a közgyógyellátás és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság.....	117
i) Normatív alapú rászorultsági gyermekvédelmi természetbeni ellátás: a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény.....	119
j) Önkormányzati természetbeni rászorultsági szociális ellátás: a köztemetés.....	120
k) Természetbeni és személyes jellegű szolgáltatások metszéspontján: a gyermekétkeztetéssel összefüggő ellátások.....	121
3. Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások	123
a) A személyes jellegű szolgáltatások helye a magyar szociális jogban	123

b) Szociális alapszolgáltatások a magyar jogban.....	124
c) Szakosított szociális ellátások a magyar szociális jogban	128
d) Gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások.....	129
VIII. Családtámogatások.....	133
1. A családtámogatási rendszer általános kérdései	133
a) A családtámogatási rendszerek főbb modelljei és azok jellemzői	133
b) A családok támogatásának jogi eszközei	135
c) A családtámogatási rendszer alakulása Magyarországon	137
2. Családi pótlék	139
a) A családi pótlékra való jogosultság feltételeinek típusai.....	139
b) A családi pótlékra való jogosultság alanyi (szubjektív) feltételei	139
c) A családi pótlékra való jogosultság tárgyi (objektív) feltételei.....	140
d) A családi pótlék összege	142
3. Gyermekgondozási támogatások.....	143
a) A gyermekgondozást segítő ellátás (gyes)	143
b) A gyermeknevelési támogatás (gyet)	145
4. Anyasági támogatás.....	145
a) Az anyasági támogatásra való jogosultság.....	145
b) Az anyasági támogatás összege	146
IX. A fogyatékosági támogatás	149
1. A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében.....	149
2. A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok	149

VI. A foglalkoztatás elősegítése és az álláskeresők támogatása

1. A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése	73
a) Főbb foglalkoztatáspolitikai rendszerek.....	74
b) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer	74
c) A hazai szabályozás alapelvei az Ft. alapján.....	75
2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök	76
a) A munkanélküliség közgazdasági értelemben vett típusai.....	77
b) A súrlódásos munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban.....	79
c) A strukturális munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban	84
d) A globális munkanélküliség kezelését szolgáló eszközök az Ft.-ben.....	86
3. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresők ellátásai.....	88
a) Az álláskereső fogalma a magyar jogban.....	89
b) Az álláskeresési járadék	90
c) A nyugdíj előtti álláskeresési segély.....	93
d) Költségtérítés	95
4. Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás	95
a) A közfoglalkoztatási jogviszony törvényi fogalma	96
b) A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai	97
c) A közfoglalkoztatási jogviszony tartalma	99

A kora és egészségi állapota alapján munkaképes személyeket fenyegető legsúlyosabb „társadalmi kockázat” a munkanélküliség. Ennek kezelésére minden fejlett országban elkülönült szociálpolitikai eszközrendszer alakult ki. Magyarországon a foglalkoztatás elősegítése, a munkanélküliség és szociális következményeinek kezelése részben a munkaügyi igazgatás, részben az önkormányzati szociálpolitika területére tartozik.

A foglalkoztatáspolitikai rendszerében megkülönböztetnek úgynevezett **aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket**. Röviden összefoglalva, az aktív eszközök a munkahelyteremtést és a munkába állást támogatják, míg a passzív eszközök a munkanélküliek ellátását szolgálják.

1. A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer általános jellemzése

Az egyes államok foglalkoztatáspolitikai rendszerei – ahogy a korábbiakban is áttekintettük – rendkívül sokszínűek és sokfélék. Az egyes jóléti modellekhez köthető országok sajátos megoldásokat vezettek be.

a) Főbb foglalkoztatáspolitikai rendszerek

A foglalkoztatáspolitikai rendszereket két főbb csoportba oszthatjuk, elsősorban a rendszer finanszírozása alapján: az első körbe a **társadalombiztosítási rendszerek** sorolhatóak, a másodikba pedig az **adóbevételekből finanszírozott rendszerek**.

A **társadalombiztosítási foglalkoztatáspolitikai** mintaalkotó állama Németország. Németországban a Weimari Köztársaság reformjai – 1927/28 – óta a munkanélküliség is egy olyan társadalmi kockázatnak minősül, amelynek kezelését a társadalombiztosítási rendszer látja el. Azaz a bismarcki modell biztosításcentrikus megközelítésének megfelelően a német rendszerben a munkanélküliség kezelését szolgáló ellátások döntő részét biztosítási alapon fedezik. A fenti megoldás *előnye*, hogy az ellátórendszer fedezetét a foglalkoztatott személyek biztosítják a társadalmi kockázatközösségen keresztül, így széles körre terjed ki, s a biztosítási elvre figyelemmel viszonylag magasabb összegű ellátások fizetésére is képes. A modell legnagyobb *hátránya*, hogy a biztosítási elv elsősorban a *kompensációs* jellegű ellátások körében hatékony, azaz leginkább a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök körében alkalmazható jól. Ezzel az elvvel ugyanis viszonylag nehezen egyeztethetők össze a rehabilitációt szolgáló, elsősorban *aktív* foglalkoztatáspolitikai eszközök.

A másik modellt az jelenti, ha a foglalkoztatáspolitikai eszközöket a **központi** (vagy bizonyos esetekben a helyi önkormányzati) **költségvetés (adó)bevételeiből finanszírozzák**. Ebbe a modellbe sorolhatók a rászorultsági, érdemességi jellegű foglalkoztatáspolitikai rendszerek. Az adóbevételekből történő ellátórendszer működtetése azonban nem zárja ki, hogy a kompensációs jellegű ellátások igénybevételénél korlátozottan megjelenítsék a biztosítási elvet, például az előzetes foglalkoztatási jogviszony fennállásának kötelezettségével, valamint – a legalább részben – a korábbi bérhez igazodó ellátási mértékkel. Ennek a rendszernek az *előnye* az, hogy az aktív jellegű foglalkoztatáspolitikai eszközök jobban illeszkednek ebbe a logikába, hiszen itt nem egy biztosítási díjakból fedezett rendszerről van szó. *Hátránya* az, hogy a kompensációs (passzív) ellátások esetében a jogosultak védelme gyengébb: mivel az ellátás nem biztosítási elvű, ezért annak mértékének meghatározásában a törvényalkotás viszonylag nagy szabadságot élvez.

b) A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer

A magyar rendszer **alapvetően az adóbevételekből finanszírozott modellben helyezhető el**, azzal, hogy **számos biztosítási jellegű elemet tartalmaz**, elsősorban a passzív ellátások terén.

A magyar foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer kialakulása az 1980-as évek közepén, a formális munkanélküliségnek a magyar szocialista államban történő

megjelenésével indult meg. 1986-ban és 1989-ben kormányrendeleti szinten (minisztertanácsi rendeletekben) szabályozták a munkanélküliség esetére járó ellátásokat, amelyek igazgatását a kijelölt munkaügyi szervekre ruházták. A rendszer átfogó kodifikációjára a rendszerváltás folyamatában, a munkanélküliség tömegessé válásának kihívására adott válaszként került sor, amikor is 1991-ben kihírdették és hatályba is lépett az **Flt.** Az Flt. egy sajátos, átmeneti rendszert alakított ki. A foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozását a Munkaerőpiaci Alapból oldották meg, amely az államháztartási törvény elfogadását követően egyértelműen **elkülönített állami pénzalapnak minősült**, azaz nem volt a társadalombiztosítás része, de bevételeit és kiadásait elkülönítetten kezelték a központi adóbevételekből. A rendszer bevételeinek forrását döntően biztosítási jellegű befizetések – a munkavállalók és a munkaadók által fizetett járadékok – fedezték. A kiadások között szerepelt a részben biztosítási elven működő passzív ellátások finanszírozása, a tartósan munkanélküli személyek rászorultsági alapú ellátásának költségvetési kiadásaihoz és a különféle közfoglalkoztatási formák finanszírozásához a központi költségvetésnek nyújtott támogatás, valamint az aktív eszközök finanszírozása. Így látható, hogy a törvény elkülönítette egymástól az aktív és a passzív eszközöket is. Az Alap felügyelete tekintetében – a részvétel elvéhez kötődően – később kialakítottak egy háromoldalú – munkavállalói, munkáltatói és kormányzati részvétellel működő – testületet is. Magyarország európai uniós csatlakozását követően jelentősen megnőtt az aktív eszközök körében az Európai Szociális Alapból társfinanszírozott projektek súlya.

A rendszert jelentősen átalakították 2009 és 2011 között. Egyrészt az Alap költségvetési elkülönültsége csökkent, ugyanis a korábbi önálló államháztartási alrendszernek minősülő elkülönített állami pénzalapok beolvadtak a központi költségvetésbe – igaz, relatíve önállóan működő, alapszerűen kezelt előirányzatokként. A bevételi struktúra is átalakult: a korábbi munkavállalói járulék beleolvadt egy adónak minősülő új közteherbe. Az igazgatásban az elkülönült testületet felszámolták. Az ellátások körében a biztosítási alapú ellátások maximális összegét és időtartamát jelentősen csökkentették. Szélesebb körben támaszkodott a rendszer az immáron egységesen és külön törvényben szabályozott közfoglalkoztatásra.

Mindezek a változások erősítették a magyar ellátórendszer centralizált, adóbevételekre támaszkodó jellegét, s erodálták a biztosítási elvet.

c) A hazai szabályozás alapelvei az Flt. alapján

Az Flt. az ellátórendszer alapelveit az *Általános rendelkezések* című, I. fejezetében rögzíti.

A törvény első alapelve az ellátórendszer működtetésében részt vevő közigazgatási és érdekképviselői szervek, valamint az aktív személyek és a munkáltatók

együttműködésének elve, azaz, hogy a foglalkoztatás elősegítésével és az állás-keresők ellátásával kapcsolatos kérdésekben a Kormány, a helyi önkormányzatok, a munkaadók és a munkavállalásra jogosultak, valamint a munkaadói és a munkavállalói érdekképviseleti szervek a feladataik ellátása körében kötelesek együttműködni.

A törvény következő alapelve a már korábban ismertetett **egyenlő bánásmód elve**, azonban az Flt. – az Ebktv. szabályaival összhangban – rögzíti, hogy az egyenlő bánásmód elve nem jelenti az **előnyben részesítés** akadályát, azaz, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben levő személyek és csoportjaik számára az Flt., illetve más jogszabályok többletjogokat állapítsanak meg.

Figyelemmel arra, hogy Magyarország az Európai Unió – és ezzel az Európai Gazdasági Térség – tagállama, ezért az Flt. is rögzíti, hogy – törvény, valamint kormányrendelet az uniós joggal összhangban álló eltérő szabályozása kivételével – a szabad mozgás jogával rendelkező államok (azaz az Európai Gazdasági Térség és részben Svájc) polgárai tekintetében a **magyar állampolgárokkal azonos elbírálás elvét** kell érvényesíteni. Szintén a magyar állampolgárokkal azonos elbírálás alá esnek a menekültek, az oltalmazottak és a menedékesek is. Az előbbi csoportokba nem tartozó külföldi állampolgár munkavállalót, amennyiben jogszerűen és a munkavállalást is lehetővé tevő tartózkodási engedéllyel („vízummal”) rendelkezik, és legalább hat hónapig munkaviszonyban állt, az álláskeresőként való nyilvántartásba vétel, valamint az álláskeresők ellátása tekintetében az Flt. és végrehajtási szabályai által meghatározott jogokat és kötelezettségeket illetően a magyar állampolgárral azonos jogok és kötelezettségek illetik meg. Ebben a fejezetben rendezik a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalási engedélyére vonatkozó alapvető rendelkezéseket is.

Az Flt. rögzíti, hogy a törvényben meghatározott célok megvalósulását állami foglalkoztatási szerv segíti elő, amely a vonatkozó kormányrendelet alapján a már röviden bemutatott Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat. Az Flt. egyben rögzíti ezen ellátások **ingyenességének** az elvét is.

Az I. fejezetben a fentiekén túl alapvető jelleggel rögzítik az állami foglalkoztatási szerv nemzetközi együttműködésével kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, a magán-munkaközvetítés törvényi szintű szabályait, valamint a helyi önkormányzatoknak és a munkaadóknak a törvényben szabályozott ügyekkel kapcsolatos főbb feladatait is.

2. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök

A foglalkoztatáspolitikai rendszerben megkülönböztetnek úgynevezett aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket. **Az aktív eszközök elsősorban a munkahelyteremtést és a munkába állást támogatják**, míg a passzív eszközök alapvetően

a munkanélküliek (álláskeresőök) ellátását szolgálják. Erre figyelemmel az aktív eszközöket különböző módokon lehet csoportosítani. A csoportosítás egyik szempontját az **alkalmazott eszköz jellege** jelentheti, ugyanis az aktív eszközök körébe sorolhatóak mérlegelésen alapuló, rászorultsági jellegű ellátások, alanyi jogon, normatív módon biztosított juttatások, s a szociálpolitikai programok körébe sorolható ellátások is. Az eszközök másik csoportosítási módja – amelyet az Ft. is alkalmaz –, hogy azokat az **egyének vagy a vállalkozások** részére, vagy szociális jellegű programként nyújtják-e.¹ Ez a jegyzet – hasonlóan Lehoczkyné Kollonay Csilla jegyzetéhez – az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket azon az alapon csoportosítja, hogy a közgazdasági értelemben vett munkanélküliség mely típusának kezelését szolgálják. Erre figyelemmel elsőként ezeket a csoportokat tekintjük át.

a) A munkanélküliség közgazdasági értelemben vett típusai

Mielőtt a munkanélküliség közgazdasági értelemben vett típusait áttekintenénk, elsőként bizonyos alapfogalmakat kell tisztázni, így a munkaerőpiaci aktív és passzív személyek, valamint a munkanélküliek körét. Elsőként röviden kiemelhetjük, hogy azt a személyt tekintjük munkaerőpiaci szempontból **aktív** személynek, aki vagy foglalkoztatási jellegű jogviszonyban áll, vagy pedig állást keres. Ennek megfelelően a munkaerőpiaci szempontból aktívak körébe a foglalkoztatottak és az álláskeresők tartoznak.

A munkanélküliségi ráta azt fejezi ki, hogy az aktív személyek között mekkora a munkanélküli (álláskereső) személyek aránya.

A munkaerőpiaci **passzív** személyek körébe azok tartoznak, akik életkoruk (fiatal- vagy időskoruk), megváltozott, a munkavégzést kizáró állapotuk, a munkaszerzésre való esélyeik alacsony foka, valamint más tényezők – így például a gyermekek nevelése és a családi háztartásban való közreműködés – miatt nem kívánnak a munkaerőpiacon megjelenni. A passzív személyeken belül külön csoportot képeznek az aktív korúak, akik nem idős koruk miatt nem kívánnak részt venni a munkaerőpiacon, hanem egyéb körülményeik miatt.

Ennek megfelelően egy társadalom foglalkoztatottsági helyzetét az ún. aktivitási ráta jellemzi leginkább. Ez azt fejezi ki, hogy az aktív korú személyek közül mekkora az aktívak – azaz a foglalkoztatottak és az álláskeresők – aránya.

¹ Ezt a megközelítést alkalmazza LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán szolgáltatások igazgatása*. Budapest, 2013. szociális igazgatással foglalkozó fejezete is.

Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök célja döntően az aktív személyek foglalkoztatásának a bővítése, hiszen az ellátások igénybevételének – miként azt a következőkben bemutatom – legtöbbször a feltétele az álláskereső nyilvántartásába történő felvétel, azaz az aktívok körébe történő bekerülés.

A fenti alapfogalmakat követően röviden áttekintjük a munkanélküliség **közgazdasági értelemben vett típusait**. A tipológia a közgazdaság-tudományban sem egységes, többféle megközelítést alkalmaznak. Ennek keretében megkülönböztetik a tartós munkanélküliséget és az átmeneti munkanélküliséget, a szezonális (ciklikus) és a folyamatos munkanélküliséget, valamint a globális és az ágazati munkanélküliséget; ezek a csoportosítások a munkanélküliség időtartamán, a munkanélküliségben megfigyelhető periodikusságon és a munkanélküliség terjedelmén alapuló megkülönböztetést alkalmaznak. Az Flt. szabályozására és céljaira is figyelemmel azonban indokolt, hogy a munkanélküliség **okain** alapuló megközelítést tekintsük át. Ennek alapján megkülönböztethetjük a súrlódásos, a strukturális és a globális munkanélküliséget.

Miként jeleztem, a munkanélküliség a kapitalista gazdaságok szükségszerű velejárója. A fentiek szerint azonban a munkanélküliségnek különböző okai lehetnek. Ezek közül az első, hogy az állásukat elvesztő – vagy azt saját akaratukból otthagyó – foglalkoztatottaknak az új foglalkoztatási jogviszony létesítéséig **meghatározott időre van szüksége**. Egyrészt a megfelelő állás kiválasztásáig, vagy esetleg egy adott álláshely megüresedéséig bizonyos idő eltelik. Éppen ezért a legtöbb esetben – megfelelő számú, a munkakereslettel egyensúlyban álló munkakínálat esetén is szükségszerűen jelentkeznek olyan időszakok, amelyekben az adott személy nem rendelkezik foglalkoztatási jogviszonnal. Ez az ún. **súrlódásos munkanélküliség**. Természetesen ebben az esetben is mind a gazdaság, mind a munkavállaló érdeke, hogy ez az időszak – azaz az álláskereső időszaka – minél rövidebb ideig tartson, ezért az állami beavatkozások (ahogyan a következőkben látni fogjuk) alapvetően erre irányulnak.

A munkanélküliség következő típusa akkor alakul ki, ha a nemzetgazdaságban a munkaerő szakmai-képzettségi összetétele nem felel meg a nemzetgazdaság igényeinek és elvárásainak. Ebben az esetben akkor is, ha a munkaerő kereslete és kínálat egyensúlyban van, munkanélküliség keletkezhet, ugyanis bizonyos szakmákkal rendelkező személyek iránt nincs kereslet. Ez az ún. **strukturális munkanélküliség**. Ezzel egy időben természetesen más ágazatokban munkaerőhiány is jelentkezhet, így az állami beavatkozás célja elsősorban az, hogy a munkaerőpiaci igényeknek megfelelő szakmai összetételű munkavállalói kínálat kialakítását segítse elő.

A strukturális munkanélküliség kialakulása elsősorban a gazdasági szerkezetváltozások időszakára jellemző. Ilyen időszak volt Európában az olajárrobbanást követő korszak, amikor is az energiahordozók árának növekedésével az energia- és nyersanyagigényes iparágak (kohászat, fémipar, anyagigényes vegyipar)

versenyképessége jelentősen csökkent. Ezzel egyidejűleg a magas hozzáadott értékű, így kevesebb energiát és nyersanyagot, ám magasabb innovációt igénylő iparágak – így az elektronikai ipar, a vegyipar területén a gyógyszeripar, a biotechnológia – és a szolgáltatási szektor jelentősége megnőtt, s így jelentős munkaerő-kereslet mutatkozott ezen gazdasági ágazatokban.

Mindezekre figyelemmel az állami beavatkozások elsősorban az oktatási és a képzési rendszerek – piacgazdasági viszonyok – közötti befolyásolásra irányultak.

A munkanélküliség kialakulásának harmadik fő okát jelentheti az, ha például a technikai fejlődés – így a termelés automatizálása, hatékonyságának növelése – miatt, a gazdaság jelentős visszaesése, vagy a legális foglalkoztatásnak a versenyképességet is rontó magas (köz)terhei miatt a feketemunka előretörésével a legális munkaerőpiacon a munkaerő-kínálat és a -kereslet egyensúlya úgy bomlik meg, hogy a munkaerő-kínálat tartósan meghaladja a munkaerő-keresletet. Ez az ún. **globális munkanélküliség**.

A globális munkanélküliség kezelésének különféle eszközei lehetnek. Ezek jelentős része gazdaságpolitikai jellegű. Így például az adópolitika, a külföldi befektetések és azok biztosítása szabályainak módosításával ösztönözhetik a munkakereslet bővítését, ezekkel új munkalehetőségeket teremtenek. Szintén megjelennek a közigazgatás rendészeti jellegű eszközei is, amikor határozottabb hatósági fellépéssel kívánják a fekete- és a szürkefoglalkoztatást visszaszorítani. A szociális jog is segíthet az egyensúly helyreállításában: például az alanyi jogú családtámogatási rendszer kiegészítésével csökkenthetik a munkaerőpiacon a kínálati oldal növekedését.

Így például a hosszabb és magasabb összegű gyermeknevelési támogatások révén késleltethetik a kisgyermekes szülők munkaerőpiacra történő visszatérését. Ezzel az eszközzel a magyar szociális jog is széles körben élt az 1980-as évek végétől az 1990-es évekig.

A szociális jog eszközei – ahogy a későbbiekben is látni fogjuk – ezen a téren elsősorban a munkahelyteremtés ösztönzésére szolgálnak, azaz olyan, nem gazdaságpolitikai jellegű ösztönzőket alkalmaznak, melyek hozzájárulhatnak új munkahelyek megteremtéséhez.

b) A súrlódásos munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban

A súrlódásos munkanélküliséggel kapcsolatban jeleztem, hogy ez a munkanélküliség a régi állás elvesztése és az új állás megszerzése közötti időszakra jellemző,

s akkor is jelen van, ha a munkaerőpiacon nem alakult ki strukturális vagy globális jellegű munkanélküliség. Az állami beavatkozás célja így ennek az időszaknak a lerövidítése.

Az átmeneti időszak lerövidítése és elhárítása érdekében egyrészt az állam olyan intézményeket és eszközöket alakít ki, amelyek lehetővé teszik a **munkaerőpiaci információ** gyorsabb áramlását.

Szintén a súrlódásos munkanélküliség körébe sorolják – bár sok esetben a gazdasági szerkezetváltással is összefügg – azt az esetet, ha a munkaerő kereslete és kínálata **térben** is elválík. Ennek kezelése érdekében az állami beavatkozás másik iránya a **munkaerő mobilitásának az erősítése**.

A súrlódásos munkanélküliség egyik legfontosabb kezelésének eszköze a **munkaerőpiaci információ áramlásának** gyorsítása, elősegítése. Amennyiben ugyanis a munkaerőpiaci információ, azaz az üres álláshelyek, állásajánlatok köre, az állást kereső személyek lényeges adatai rendelkezésre állnak, akkor az álláskeresés időtartama is lerövidülhet.

Erre figyelemmel a munkaerőpiaci információk áramlásának gyorsítása érdekében az állam **munkaerőpiaci szervezetet**, a **Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatot** hozott létre. A munkaerőpiaci szervezet kialakításának előzményei – miként azt már jeleztem – 1988-ra, a formális munkanélküliség tudomásulvételének és a kezelésében történő állami szerepvállalás kezdetének – 1986 és 1989 közötti – időszakára nyúlik vissza. Már ekkortól kezdve központi eleme volt a rendszer fejlesztésének, hogy a nyugat-európai mintákhoz hasonlóan Magyarországon is egy **szolgáltató** jellegű szervezet jöjjön létre. A munkaerőpiaci szervezet – bár közigazgatási (azon belül is Magyarországon államigazgatási) szervként hatósági tevékenység keretében látja el feladatai egy jelentős részét – egyik fő célja ugyanis az információk összegyűjtése, rendszerezése, s azoknak az állást keresők és a munkáltatók felé történő továbbítása. A szolgáltató jelleg abban is kifejeződik, hogy a munkaerőpiaci szervezet az információk nyújtása és a szolgáltató tevékenysége körében nem a hagyományos, hatósági eljárási jogviszony keretében végzi tevékenységét, hanem egy sajátos, számos vonásában a magánjogi jogviszonyokra emlékeztető, több ponton mellérendeltségi jellegű kapcsolatot alakít ki az álláskeresőkkal. Miként ezt az előző pontban jeleztem, az állami munkaerőpiaci szervezet által nyújtott szolgáltatás **ingyenes**, azaz az állami szervezet az információkat ellenszolgáltatás nélkül nyújtja az álláskeresőknak, a szolgáltatások fedezetét a közteherként befizetett munkavállalói járulék és a munkáltatók egységes, társadalombiztosítási és munkaerőpiaci kiadásokat finanszírozó adója fedezi. Míg a rendszerváltást követő időszakban a **munkaközvetítés állami monopólium volt**, addig – a szolgáltatások erősítése és a piaci eszközök szélesebb alkalmazása érdekében – ezt az ezredforduló környékén **megszüntették**. Jelenleg az Ft. és végrehajtási rendeletei szabályozzák, hogy milyen feltételek mellett láthat el alapvetően piaci alapon működő magánvállalkozás munkaközvetítést.

A munkaerőpiaci információ áramlásához arra is szükség van, hogy az állami szervezet rendelkezzen ezekkel. Ennek érdekében az Flt. az álláskereső számára a nyilvántartásba történő felvételi (regisztrálási), a munkáltatóknak bejelentési és tájékoztatási kötelezettséget ír elő. A törvényben meghatározott szolgáltatásokhoz, juttatásokhoz, illetve egyéb jogszabályokban meghatározott más ellátásokhoz az érintett személy csak akkor juthat hozzá, ha őt **álláskeresőként nyilvántartásba vették**. Az Flt. meghatározza a nyilvántartásba vétel („regisztráció”) anyagi jogi szabályait, valamint annak eljárását is. A regisztráció egy sajátos, hatósági nyilvántartás, így az eljárásra az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályait kell alkalmazni. Az álláskeresők mellett **a munkáltatókat is tájékoztatási kötelezettség terheli**. Az Flt.-ben rögzített, általános, a munkáltatónál megszerezhető állásokra, munkaerőigényére, így különösen az üres álláshelyekre vonatkozó tájékoztatás mellett sajátos – a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben (a továbbiakban: Mt.) és az Flt.-ben részletesen meghatározott – szabályai vannak a csoportos létszámcsoökkentésre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségnek. Ellentétben az álláskeresői regisztrációval – amelynek hiánya lényegében hozzáférhetetlenné teszi a legtöbb ellátást – a munkaadói kötelezettségek megszegésének nincs munkajogi szankciója. Ezeknek az Flt.-ben és külön kormányrendeletben meghatározott egyes bejelentési kötelezettségeknek az elmulasztása esetén a jogalkotó közigazgatási jogi szankció, ún. **rendbírság** alkalmazását írja elő.

A **csoportos létszámcsoökkentés** esetén így sajátos tájékoztatási kötelezettségek jelennek meg. Ennek az a legfőbb oka, hogy ebben az esetben egyszerre jelentősebb személyi kör kerül álláskeresőként a munkaerőpiacra, így annak érdekében, hogy az álláskereső időtartama a lehető legrövidebb legyen, a munkaerőpiaci szervezet részére megfelelő időben kell viszonylag részletesebb információkat szolgáltatni, hogy a szervezet fel tudjon készülni az álláskereső számára nyújtott szolgáltatásokra. A csoportos létszámcsoökkentéssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségeket alapvetően az Mt. – elsősorban az Mt. 71–76. §-ai tartalmazzák. Az Mt. alapján csoportos létszámcsoökkentésnek minősül, ha a munkáltató a döntést megelőző félévre számított átlagos statisztikai létszám **nagyjából 10 százalékának munkaviszonyát szünteti meg a munkáltató működésével összefüggő okból, 30 napos időszakon belül**. Az Mt. szabályai szerint a kisebb munkáltatók esetében ez a létszám jellemzően 10 százaléknál magasabb, a nagyobbaknál 10 százaléknál kisebb.² Ha a munkáltatónak több telephelye van, az (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállását telephelyenként kell

² Az Mt. 71. § (1) bekezdése szerint (1.) 21–100 munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább 10 munkavállaló; (2.) 101–299 munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább a munkavállalók tíz százaléka; (3.) háromszáz vagy annál több munkavállaló foglalkoztatása esetén legalább 30 munkavállaló munkaviszonyának a törvényben meghatározott feltételek szerinti megszüntetése megalapozza a csoportos létszámcsoökkentést.

megállapítani. Az Mt. előírja, hogy ha a munkáltató csoportos létszámcsökkentés végrehajtását tervezi, első lépésként az üzemi tanáccsal köteles tárgyalni. A tárgyalás megkezdését megelőzően legalább hét nappal a munkáltató köteles az üzemi tanácsot írásban tájékoztatni a csoportos létszámcsökkentéssel összefüggő legfontosabb információkról,³ amelyek a tárgyalás alapját képezik. A munkáltató tárgyalási kötelezettsége a megállapodás megkötéséig, ennek hiányában legalább a tárgyalás megkezdését követő tizenöt napig áll fenn. A tárgyalásnak – a megállapodás érdekében – ki kell terjednie a csoportos létszámcsökkentés elkerülésének lehetséges módjára, eszközére, valamint ha ez nem lehetséges, a létszámcsökkentés elveire, a következmények enyhítését célzó eszközökre, valamint az érintett munkavállalók számának csökkentésére. A tárgyalás során kötött megállapodást írásba kell foglalni, és meg kell küldeni az Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnak. Az Mt. a csoportos létszámcsökkentés végrehajtásáról szóló döntés legfontosabb tartalmi elemeit is rögzíti.⁴ A csoportos létszámcsökkentés időbeni ütemezését harmincnapos időszakok alapján kell meghatározni, de a munkavállalók létszámát együttesen kell figyelembe venni, ha a munkáltató az utolsó munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozat közlésétől vagy megállapodás kötésétől számított harminc napon belül újabb, a munkaviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatot közöl, vagy megállapodást köt. A munkáltató a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szándékáról, valamint a törvényben meghatározott adatokról és körülményről írásban értesíti az állami foglalkoztatási szervet, és ennek másolatát az üzemi tanácsnak átadja. A munkáltató a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó döntéséről az állami foglalkoztatási szervet a felmondás vagy a megszüntető jognyilatkozat közlését legalább harminc nappal megelőzően írásban tájékoztatja. Ennek során közli a létszámcsökkentéssel érintett munkavállaló (1.) azonosító adatait; (2.) munkakörét; valamint (3.) szakképzettségét. A bejelentési kötelezettség elmulasztásához a korábbi szabályozás munkajogi szankciót fűzött, ugyanis a bejelentés elmulasztása esetén az érintett munkavállalóval közölt felmondás jogellenes volt. A hatályos jogban a bejelentés elmulasztásának szintén közigazgatási jogi szankciója van, azaz ebben az esetben is rendbírság kiszabására nyílik lehetőség az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében kiszabható bírságról szóló 29/2018. (II. 28.) Korm. rendelet 1. § a) pontja alapján.

³ Az Mt. szerint ezek a következők: (1.) a tervezett csoportos létszámcsökkentés oka; (2.) a foglalkoztatási csoportok szerinti megosztásban a tervezett létszámcsökkentéssel érintett, vagy a meghatározott időszakban foglalkoztatott munkavállalók létszáma; (3.) a létszámcsökkentés végrehajtásának tervezett tartama, időbeni ütemezése; (4.) a kiválasztás szempontjai; valamint (5.) a munkaviszony megszüntetésével kapcsolatos – a munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározottól eltérő – juttatás feltétele és mértéke.

⁴ Az Mt. alapján a döntésben meg kell határozni (1.) foglalkoztatási csoportok szerinti megosztásban az intézkedéssel érintett munkavállalók létszámát; valamint (2.) a csoportos létszámcsökkentés végrehajtásának kezdő és befejező időpontját vagy végrehajtásának időbeni ütemezését.

A munkaerő iránti igény és a munkaerő földrajzi elhelyezkedése nem mindig esik egybe. Sok esetben olyan területeken van szükség olyan munkaerőre, ahol nem föllelhető, míg másutt a meglevő munkaerő jelentősen meghaladja az igényeket. Így munkanélküliség keletkezhet úgy is, hogy az adott végzettségű munkaerőre igény van, s ez a munkaerő rendelkezésre is áll – csak más földrajzi területen. Ez a helyzet így alapvetően a súrlódásos munkanélküliség körébe sorolható, azonban ennek gyakran strukturális okai is vannak (például a gazdaság szerkezetváltása miatt kialakuló egyenlőtlenségek). A fenti probléma kezelését szolgálja a munkaerő iránti kereslet és kínálat egymásra találásának a megkönnyítése azzal, hogy **előmozdítják a munkaerő mobilitását**.

A munkaerő mobilitásának előmozdítására számos eszköz áll rendelkezésre. Ezek közül nem szociális jogi, hanem **munkajogi eszköz** az a munkáltatói kötelezettség, hogy a munkajogviszony keretében munkavállalás helyének közigazgatási határán kívülről a munkahelyre bejáró alkalmazottjának a távolsági közlekedés 80 vagy 86 százalékát, esetleg teljes költségét térítse meg – az alkalmazott közlekedési eszköztől függően. 2016. december 1-je óta arra is lehetőség nyílik, hogy a munkába járást a munkáltató ne a tömegközlekedési jegyek és bérletek árának (részleges) megtérítésével támogassa, hanem a munkavállalóinak lakóhelyük (tartózkodási helyük) és a munkahelyük között történő oda-vissza utazását csoportos személyszállítás útján oldja meg.

Kifejezetten a **szociális jog intézménye** a munkaerőpiaci alapokból – azok hazai forrásaiból vagy hazai és európai uniós eszközökből finanszírozott – a munkáltatóknak nyújtott azon támogatások, amelyek elősegítik, hogy a munkahelytől távol levő helységekből alkalmazzanak munkavállalókat. Ilyen támogatások például (1.) a kötelező távolsági utazási költségtérítés megtérítése; (2.) a csoportos személyszállítás támogatása; (3.) a különféle lakhatási hozzájárulások (bérleti, albérleti díj átvállalásának, szálláson elhelyezés költségeinek) megtérítése; és végül (4.) a munkaerőtoborzás támogatása. Ezek a támogatások fő szabály szerint egy évig (kivételesen hosszabb időszakra is) nyújthatók; feltételük a regisztrált álláskereső vagy pályakezdő személy alkalmazása. Az Flt. a lakóhelytől távolabbi munkahelyek felkutatását kívánja ösztönözni azzal is, hogy előírja, hogy az álláskereső részére az álláskeresői járadék megállapításával, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos, indokolt helyközi utazási költséget meg kell téríteni. Ebbe bele kell érteni nemcsak a potenciális munkáltatókhoz, hanem az állami foglalkoztatási szervhez (elsősorban a járási munkaügyi kirendeltségekhez) történő oda- és visszautazást és az állami foglalkoztatási szerv által kezdeményezett foglalkozás-egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazást is. Korlátozás (és nem minden esetben indokolt), hogy a megtérítés csak a tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült költségekre vonatkozik. A mobilitás előmozdítását célozza az álláskeresői járadék feltételei körében azon szabály is, amely szerint az álláskereső köteles az oda-vissza két, illetve három órát meg nem haladó utazással járó állást is elfogadni.

c) A strukturális munkanélküliség visszaszorításának eszközei a magyar szociális jogban

A strukturális munkanélküliség körében már jeleztem, hogy ennek oka az, hogy a munkaerő-kereslet és -kínálat a **szakmai képességek tekintetében eltér**, azaz olyan szakmákkal rendelkező munkavállalókra lenne szükség, amely képzettséggel rendelkező személyekből nincs elegendő, míg más képzettséggel rendelkező munkavállalókra – annak ellenére, hogy számuk jelentősebb – nincs igény. Ez jellemzően a gazdasági szerkezetváltással függ össze, s a kezelése elsősorban úgy lehetséges, ha az állam közreműködik a munkaerőpiac igényeinek megfelelő képzettséggel rendelkező foglalkoztatotti kör kialakításában. Azaz, ha az állam **munkaerőpiaci képzések révén** segíti elő azt, hogy a szakmai feltételek hiánya ne nehezítse az állás-keresést.

Az Flt. ennek megfelelően az aktív munkaerőpiaci eszközök körében kiemelt figyelmet fordít a munkaerőpiaci képzések támogatására. A megfelelő képességekkel rendelkező munkaerőhöz vezető képzések megszervezése azonban különös gondosságot igényel, ezért az Flt. 14. §-a rögzíti, hogy csak az támogatható, ha az érintett személy az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott vagy elfogadott képzésben vesz részt.

Az Flt. meghatározza a **támogatásban részesíthető személyek** körét is. A törvény 14. §-ában szabályozott személyi kört két nagy csoportba sorolhatjuk. Az első csoportot a **munkanélküli személyek** jelentik. Így támogatás nyújtható az Flt. szerinti **álláskeresőnek**, azon **állástalan pályakezdőnek**, aki nem minősül álláskeresőnek. A támogatható pályakezdő az, aki a 25. életévét – felsőfokú végzettségű személy esetén a 30. életévét – nem töltötte be, és a tanulói, hallgatói jogviszonya megszűnését követően álláskeresési járadékra és álláskeresési segélyre nem szerzett jogosultságot. A munkanélküli támogathatók harmadik kategóriájába tartozik a **közfoglalkoztatásban részt vevő személy**.

Képzési támogatásban azonban **nemcsak munkanélküli személy** részesülhet. A **nem munkanélküli** támogatottak két kategóriába sorolhatók. Egyrészt ide tartoznak a **veszélyeztetett munkaviszonyban álló személyek**. Ezen személyek munkaviszonya kevésbé stabil, s fennáll annak a valós veszélye, hogy külső beavatkozás nélkül rövid időn belül elveszítik a munkájukat. Lehoczkyné Kollonay Csilla jegyzetében ezeket a személyeket a „quasi munkanélküli” megjelöléssel illette.⁵ Ebben a körbe *egyrészt* azok tartoznak, akiknek **a munkaviszonya várhatóan egy éven belül megszűnik**, és ezt a munkaadó a munkavállalóval és az állami foglalkoztatási szervvel előzetesen írásban közölte, *másrészt* pedig azok, **akik munkaviszonyban állnak, és rendszeres foglalkoztatásuk képzés nélkül nem biztosítható**.

⁵ Lásd LEHOCZKYNÉ: Szociális jog. 43. o.

A nem munkanélküli személyek másik fő kategóriáját a **sérülékeny munkaerőpiaci helyzetű személyek** teszik ki. Az Flt. ilyen, sérülékeny helyzetként értékeli azt, ha valaki a munkaerőpiactól huzamosabb ideig méltányolható okból (gyermek, fogyatékos, tartós beteg hozzátartozó gondozása, ápolása vagy megváltozott munkaképesség miatti sajátos ellátás) marad távol. Így támogatott képzés biztosítható annak a személynek, aki **gyermekgondozást segítő ellátásban, gyermeknevelési támogatásban, gyermekgondozási díjban, gyermekek otthongondozási díjában, illetőleg ápolási díjban részesül, vagy ha rehabilitációs ellátásban részesül.**

Az Flt. a képzési támogatás két formáját intézményesíti. Egyrészt támogatásként **keresetkiegészítést** vagy keresetpótló **juttatást** lehet nyújtani, másrészt lehetőség van a **képzéssel kapcsolatos költségek megtérítésére**. Az **ellátások összegével** kapcsolatban az Flt. rögzíti, hogy a *keresetkiegészítés* a képzést megelőzően elért átlagkereset és a képzés alatt elért kereset különbözetéig terjedhet, a *keresetpótló juttatás összege* pedig nem lehet alacsonyabb a megállapításakor hatályos kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) 60 százalékánál, és nem haladhatja meg a megállapításakor hatályos kötelező legkisebb munkabér összegét.

Az Flt. a **költségtérítés** körében rögzíti, hogy a **sérülékeny munkaerőpiaci helyzetű személy**, valamint a **foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult álláskereső** részére az általános iskolai végzettség megszerzéséhez, vagy a szakképzés megkezdéséhez, a külön jogszabályban meghatározott bemeneti kompetenciák megszerzéséhez szükséges képzésben történő részvételhez a **képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése** adható. Azaz, azoknál a személyeknél, akiknél a szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapfeltétel, az általános iskola 8. osztályának a sikeres befejezése hiányzik, ott az ebben történő részvétellel összefüggő költségeket is megtéríti a munkaügyi szervezet.

Az Flt. alapján a képzést a **potenciális munkáltató is megszervezheti**. Az Flt. 14/A. §-a kimondja, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat kijelölt szerve mint állami foglalkoztatási szerv a – külön jogszabály szerint érvényes munkaerőigénnyel rendelkező – munkaadóval, a munkaadó erre irányuló kérelme esetén megállapodást köt arra vonatkozóan, hogy az állami foglalkoztatási szerv a munkaerőigény kielégítése érdekében **képzési támogatást nyújt** álláskereső számára a munkaerőigényben meghatározott munkakör betöltéséhez szükséges, állam által elismert szakképesítést nyújtó képzésben, vagy munkakör betöltéséhez, foglalkozás, tevékenység gyakorlásához szükséges képesítés megszerzésére irányuló képzésben (betanító képzésben), valamint a közúti közlekedés C, D és E járműkategóriájára érvényes vezetői engedély és gépjárművezetői képesítési igazolvány megszerzését biztosító képzésben történő részvételhez, ennek „**ellentételezéseként**” a **munkaadó vállalja**, hogy a fentiekben meghatározott álláskeresővel vagy a képzés megkezdését megelőzően, vagy a képzés alatt, vagy a képzés által nyújtott szakképesítés megszerzését követően **munkaviszonyt létesít.**

d) A globális munkanélküliség kezelését szolgáló eszközök az Ft.-ben

A munkanélküliség közgazdasági értelemben vett harmadik fő típusát a **globális munkanélküliség** jelenti, az a helyzet, amikor a munkaerő kínálata meghaladja a keresletet, azaz a munkaerőpiacon tartósan több a szabad munkaerő, mint a szabad álláshely. A fenti problémát az állam kétféleképpen tudja kezelni. Egyrészt úgy, hogy **támogatja és ösztönzi az új álláshelyek létesítését**, azaz növeli a munkaerő iránti keresletet. A másik megoldás pedig az, amikor az állam a szociális támogatási rendszer átalakításával **csökkenti az álláskeresők számát** (az inaktív személyek számának növelésével), azaz úgy alakítja a támogatási rendszert, hogy szélesebb személyi kör azt vegye igénybe, s ne keressen állást.

Ilyen megoldás lehet például, ha a gyermekek neveléséhez kapcsolódó támogatás időtartamát növeli a kormányzat: addig, amíg a szülő igénybe veszi ezt a támogatást, nem minősül álláskeresőnek, hanem inaktívként csökkenti ezek számát.

Az Ft. a globális munkanélküliség kezelését az aktív munkaerőpiaci eszközök keretében elsősorban a **foglalkoztatás bővítésével** kívánja elérni. A foglalkoztatás bővítése eléréséhez több típusú támogatást alkalmaz, amelyeket a következőkben tekintek át. Az első ilyen támogatás a **foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás**. Az Ft. 16. §-a alapján ez a támogatás a **munkaadó részére** történő támogatás, amelyre akkor *jogosult*, ha a külön jogszabályban meghatározott hátrányos helyzetű személyt munkaviszony keretében foglalkoztatja. A támogatás **összege** a munkabér és járuléka legfeljebb 50 százalékának, megváltozott munkaképességű személy esetében legfeljebb 75 százalékának megfelelő összeg. **Magasabb összegű** támogatás (munkabér és járuléka 75 százaléka) jár egyrészt a megváltozott munkaképességű munkavállalónak, ha a munkaadó a foglalkoztatást legalább a támogatás folyósításának időtartama alatt vállalja, és a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónapban a munkavállaló munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból felmondással nem szüntette meg, és kötelezettséget vállal arra, hogy ennek a munkaviszonynak megszüntetésére a támogatás folyósításának időtartama alatt sem kerül sor. A magasabb összegű támogatás másik esete (munkabér és járuléka 70 százaléka), ha a munkaadó szociális szövetkezet, s a szövetkezet vállalja a hátrányos helyzetű személy továbbfoglalkoztatását legalább a támogatás folyósítási időtartama 50 százalékának megfelelő időtartamra. A támogatás nyújtásának feltétele a **tényleges foglalkoztatásbővítés**, azaz csak akkor nyújtható, ha a munkaadó (1.) a foglalkoztatást legalább a támogatás folyósításának időtartama alatt vállalja; és (2.) a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónapban a munkavállaló munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból felmondással nem

szüntette meg; és (3.) kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszony megszüntetésére a támogatás folyósításának időtartama alatt sem kerül sor. A támogatás **időtartama** fő szabály szerint legfeljebb egy év, azonban a legalább huszonnégy hónapja álláskeresőként nyilvántartott személy foglalkoztatásához legfeljebb kétévi időtartamra nyújtható.

Szintén a globális munkanélküliség kezelését szolgálja az **álláskeresők vállalkozóvá válását elősegítő támogatás**. Ez az ellátás az önfoglalkoztatottak számának növelésével csökkenti a foglalkoztatotti jogviszony létesítését kereső személyek számát úgy, hogy az önfoglalkoztatás erősítésével növeli az álláshelyek számát. Ennek keretében támogatás nyújtható annak az álláskeresőnek, valamint rehabilitációs ellátásban részesülő személynek, aki munkaviszonyon kívüli tevékenységgel gondoskodik önmaga foglalkoztatásáról, ideértve azt is, aki vállalkozást indít, vagy vállalkozáshoz csatlakozik. Azaz: ez a támogatás mind az egyéni, mind a társas vállalkozásban történő részvételhez nyújtható.

Ebbe a körbe sorolható a **munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása**, amelynek keretében támogatás nyújtható új munkahelyek teremtéséhez, a meglévő munkahelyek megtartásához, a foglalkoztatási szerkezetátalakítás elősegítéséhez, valamint a munkaerő szakmastruktúrájának korszerűsítéséhez fűződő foglalkoztatáspolitikai célok elérése érdekében. A fenti támogatás abban tér el az előzőektől, hogy itt – hasonlóan a veszélyeztetett munkanélküliek képzési támogatásaihoz – nemcsak az új álláshelyek létesítését, hanem meglévő, ám veszélyeztetett (azaz külön beavatkozás nélkül várhatóan hamarosan megszűnő) álláshelyek megőrzését is szolgálhatja a támogatás.

A gazdaság átalakulása, a szolgáltató szektor fejlődése, a foglalkoztatás rugalmasabbá válása, valamint az infokommunikációs technológiák robbanásszerű fejlődése miatt a hagyományos foglalkoztatási formák – amelyek a teljes munkaidőben (heti 40 óra), a munkahelyen történő jelenléttel működtek – mellett megjelentek bizonyos **atipikus foglalkoztatási formák**, amelyek a teljes munkaidőnél rövidebb időre, vagy a munkahelyen való megjelenést valamilyen infokommunikációs eszközzel történő, gyakran otthoni munkavégzéssel helyettesítették. Ezek a megoldások széles körben terjedtek el a fejlett posztindusztriális társadalmakban, s nagymértékben járultak hozzá a foglalkoztatás bővítéséhez. Erre figyelemmel az Flt. is külön támogatja ezeket az **általánostól eltérő foglalkoztatási formákat**. Ennek keretében támogatás nyújtható a részmunkaidős, valamint olyan foglalkoztatáshoz, amelynek során a munkavégzés a foglalkoztató székhelyéhez, telephelyéhez nem tartozó helyen, számítástechnikai eszköz felhasználásával történik.

Sajátos eszközt jelent a **munkaerőpiaci programok támogatása**, amely az előzőekben foglaltaktól eltérően egyfajta **szociális program jellegű támogatás**. Az Flt. szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét,

amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerőpiaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak. Azaz a programok kiterjedése kétirányú lehet: vagy meghatározott földrajzi térségekre irányulhat (például halmozottan hátrányos helyzetű térségek), vagy pedig meghatározott, hátrányos helyzetű rétegek támogatására (például 50 év feletti munkavállalók). Ezekben az esetekben a támogatás mértéke is nagyobb, amely elérheti a foglalkoztatott munkabére és járulékainak a teljes összegét (100 százalékát) is.

A **támogatások közös szabályai** között ki kell emelni, hogy ezek **forrásai** alapvetően a Nemzeti Foglalkoztatási Alap foglalkoztatási alaprésze, valamint bizonyos európai uniós források (elsősorban az Európai Szociális Alap forrásai). Szintén közös szabály, hogy a támogatásokkal kapcsolatban az állami foglalkoztatási szerv az Ákr. szerinti **hatósági szerződést** köt a támogatott személyekkel és szervezetekkel (a támogatási kérelmet pedig **hatósági határozatban utasítja el**). Az Flt. szabályozza a jogosulatlanul felvett támogatások visszafizetésének részletes szabályait is.

3. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök: az álláskeresők ellátásai

Miként már korábban is jeleztem, az álláskereső személyeket az álláskeresői időszak meghatározott időtartamára a megélhetésük biztosításának céljából állami juttatások illetik meg. Ezek a ténylegesen **jövedelempótló támogatásnak** tekinthető ellátások a passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök, amelyek közé az álláskeresői járadékot és a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt sorolhatjuk.

Az álláskeresők ellátásai **jellegüket tekintve** sajátosak a magyar szociális jogban, ugyanis a fenti ellátások **egyfajta átmenetet képeznek a biztosítási alapú (társadalombiztosítási) és az adókból finanszírozott ellátások között**. A következőkben bemutatott szabályok alapján jól láthatóvá válik, hogy az ellátás igénybevétele alapvető feltétele az előzetes biztosítási jogviszony és így a járulékfizetés megléte, s bizonyos, szűk körben az ellátás összegét befolyásolja a járulékfizetés alapján szolgáló kereset mértéke. Azonban az ellátások időtartama csak részben függ össze a biztosítás időtartamával, s az ellátások mértékének körében is csak mérsékelten jelenik meg a korábbi jövedelem figyelembevétele (az álláskeresői járadék összege nem haladhatja meg a minimálbért, a nyugdíj előtti álláskeresői segély összege pedig független az előzetes jövedelemtől). Mindezek mellett – ellentétben például a német szociális joggal – az Flt. nem része a magyar társadalombiztosítási rendszernek. Így ha minősíteni kívánjuk az álláskeresők ellátásaira vonatkozó rendszert, akkor egy **sajátos, a biztosítási elvet is érvényesítő ellátásnak** tekinthető.

a) Az álláskereső fogalma a magyar jogban

Az álláskeresői ellátások körében elsőként arra kell választ keresnünk, hogy ki minősül álláskeresőnek. Lehoczkyne Kollonay Csilla is kiemeli, hogy az álláskereső hagyományos fogalma szerint az tartozik ebbe a körbe, aki **„munkát vállalni képes, de nem tud”**.⁶ Ennek megfelelően az tartozik az álláskereső – a 2005 előtti Flt. terminológiájában munkanélküli – fogalmi körébe, aki (1.) nem kereső- vagy munkaképtelen; (2.) szándékában áll munkát vállalni (így például nem minősül eltartottnak, tanulónak, hallgatónak); és (3.) nem rendelkezik foglalkoztatási jellegű jogviszonnyal (azaz a szociális jog nem csupán a munkaviszonyt – közalkalmazotti, közszolgálati, szolgálati jellegű jogviszonyt –, hanem az egyéb, többé-kevésbé állandó, az érintett foglalkoztatását célzó jogviszonyt is kizáró oknak tekinti).

Arról már az Első rész II. fejezetében is szóltunk: az, hogy a foglalkoztatottaktól és az álláskeresőktől az egyes államok szociális joga milyen mértékű együttműködést és közreműködést vár el, jelentős részben modellfüggő. Azonban összességében kiemelhetjük, hogy az elmúlt évtizedek gazdasági-társadalmi átalakulásainak eredményeképpen a modern jóléti államok mindegyikében erősödött a rehabilitációs elv a kompenzációs elv helyett. Ennek eredményeképpen a modern jóléti államok álláskeresői ellátórendszerei is arra törekedtek, hogy olyan munkanélküli ellátórendszert alakítsanak ki, amely a munkaerőpiacra történő mielőbbi visszatérésre ösztönöz, azaz, hogy a foglalkoztatáspolitikai passzív ellátórendszer is támogassa az aktív ellátórendszer célkitűzéseit. Figyelemmel arra, hogy itt ténylegesen pénzbeli ellátások nyújtásáról van szó, ezért az ellátórendszereknek az 1990-es évek végétől lezajló nagy reformjaiban jellemzően szűkítették a felajánlott állás visszautasításának lehetőségét, és szigorították az együttműködés szabályait. Ezzel párhuzamosan erősítették az ellátórendszer szolgáltató jellegét is. Lehoczkyne Kollonay Csilla szintén ennek a szemléletbeli változásnak a jeleként értékeli, hogy az Flt. 2005-ös módosítása során a korábbi munkanélküli kifejezés helyébe az álláskereső lépett.⁷

A fentiekre figyelemmel a hatályos Flt. az értelmező rendelkezések között, az 58. § (5) bekezdés *d)* pontjában határozza meg az **álláskereső fogalmát**. A fenti fogalmi keretekhez igazodva a törvény álláskeresőnek tekinti azt, aki

1. munkát vállalni képes, azaz

a) a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik (azaz az Mt. 34. §-ában meghatározott életkorral rendelkezik, valamint a foglalkozás-egészségügyi szabályokra figyelemmel is jogviszony létesíthető vele); és

⁶ Lásd uo. 48. o.

⁷ Lásd uo. 48–49. o.

b) öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül;

2. szándékában áll munkát vállalni, azaz

a) oktatási intézmény (mind a köznevelés, mind a szakképzés, mind a felsőoktatás intézményeit ideértve) nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat; és

b) elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart; valamint

3. nincs munkája, azaz az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat. Az Flt. kiegészítő jelleggel rögzíti, hogy a szabad mozgás jogával nem rendelkező állam polgára csak akkor minősül álláskeresőnek, ha volt munkavállalási engedélye.

Az álláskeresők részére az Flt. alapján többféle ellátás folyósítható, ezek közül a legfontosabb az álláskeresési járadék, amely az álláskeresőknek a meghatározott ideig tartó jövedelemkiesését pótolja. Az Flt. jelenlegi rendszerében szintén a passzív eszközök közé sorolhatjuk a nyugdíj előtti álláskeresési segélyt, amely az idősebb, s ezért sérülékenyebb munkaerőpiaci helyzetű álláskeresők számára jelent a járadéknál alacsonyabb összegű ellátást. Végül ezen eszközök közé sorolhatjuk a költségtérítést is, amelynek keretében a munkaügyi szervezet megtéríti az álláskereséssel járó utazási költségeket, valamint – a már ismertetett módon – a képzésekben való részvételt ösztönző ellátást. A következőkben ezeknek a juttatásoknak a szabályait tekintjük át részletesen.

b) Az álláskeresési járadék

Az álláskeresési járadék a legfontosabb pénzbeli ellátás. A következőkben elsőként áttekintjük az álláskeresési járadékra való jogosultság feltételeit, ideértve a jogosultság megszűnésének eseteit is, valamint az álláskeresési járadék mértékére vonatkozó szabályokat.

Az álláskeresési járadékra való jogosultság feltételeit az Flt. 25. §-a szabályozza. Az első feltételt az jelenti, hogy a kérelmezőnek a fentiek szerinti ismertetett **álláskeresőnek** kell lennie. Azaz, aki nem felel meg az álláskereső fogalmának, nem részesülhet ilyen ellátásban.

Így például, ha egy felsőoktatási intézményben nappali tagozatos tanulmányokat folytató hallgató tanulmányai mellett foglalkoztatási jogviszony alanya, s mint ilyen, fizeti az álláskeresési járadék alapjául is szolgáló közterheket, ha elveszíti munkáját – miközben tanulmányait folytatja –, nem részesülhet álláskeresési ellátásban, hiszen továbbra is nappali tagozatos hallgató.

Abból, hogy csak álláskereső részesülhet álláskeresői járadékban, az következik, hogy csak **az állami foglalkoztatási szervvel együttműködő személy részesülhet** ebben az ellátásban. Az álláskeresőnek ugyanis fogalmi eleme, hogy az a személy köteles a foglalkoztatási szervvel együttműködni. Az Flt. alapján az együttműködés alapján az álláskereső (1.) az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkezik; és (2.) a helyzetében, adataiban bekövetkezett változást – annak bekövetkezésétől számított 15 napon belül – bejelenti az állami foglalkoztatási szervnek; és (3.) maga is aktívan keres munkahelyet; valamint (4.) az állami foglalkoztatási szerv által felajánlott munkaerőpiaci szolgáltatást, valamint az állami foglalkoztatási szerv által támogatott képzési lehetőséget elfogadja, illetőleg igénybe veszi; továbbá (5.) részt vesz a megfelelő munkahelyhez jutást elősegítő munkaerőpiaci programban.

A juttatás sajátos, biztosítási jellegű, így a jogosultság harmadik feltétele a **munkaviszonyban töltött idő**. Az ellátás megállapításához szükséges minimális időtartam az Flt. szerint **az álláskeresővé válást megelőző három éven belül legalább 360 nap jogosultsági idő**. A jogosultsági időt annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amit az álláskereső az álláskeresővé válást megelőző három év alatt munkaviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött, vagy ami alatt egyéni, illetőleg társas vállalkozói tevékenységet folytatott, feltéve ez utóbbi esetben, hogy vállalkozói tevékenysége alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett.

Az álláskeresői járadékra való jogosultság – az Flt.-ben negatív módon meghatározott – egyik feltétele, hogy az álláskeresőnek **ne legyen megfelelő munkahelye**. Ugyanis az Flt. 25. § (1) bekezdése előírja, hogy az álláskereső csak akkor jogosult ellátásra, ha (1.) **munkát akar vállalni**; de (2.) **önálló álláskeresőse nem vezetett eredményre**; és (3.) **számára az állami foglalkoztatási szerv sem tud megfelelő munkahelyet felajánlani**. Értelmszerűen amennyiben az álláskereső önálló álláskeresőse eredményre vezet, s így foglalkoztatási jogviszonyt létesít, akkor az álláskeresői járadék megszűnik, hiszen az álláskeresőből foglalkoztatott válik. Az Flt. alapján a foglalkoztatási szervezet egyik fő feladata – miként már korábban is jeleztük – az álláskereső álláskeresőségének támogatása. Itt azonban kérdéses, hogy amennyiben a foglalkoztatási szerv talál állást, azt mennyiben köteles az ellátott elfogadni. Az Flt. szabályrendszere az elmúlt évtizedben jelentősen szigorodott, jelenleg ugyanis megfelelőnek kell tekinteni a munkahelyet, ha

1. **egészségi állapota** szerint az álláskereső a munka elvégzésére **alkalmas**;
2. a **várható kereset az álláskeresői járadék összegét**, illetőleg – amennyiben az álláskeresői járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb – a **kötelező legkisebb munkabér összegét eléri**;
3. a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel vagy munkáltatói személyszállítással – történő **oda- és visszautazás ideje a három órát**,

illetve **tíz éven aluli gyermeket nevelő** nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi, valamint megváltozott munkaképességű álláskereső esetében a **két órát** nem haladja meg;

4. az álláskereső foglalkoztatása **munkaviszonyban** történik.

Ennek megfelelően, gyakorlatilag, ha az álláskeresőnek bármilyen, teljes állású munkaviszonyt felajánlanak, amelyre egészségügyileg alkalmas, azt el kell fogadnia, ugyanis a fenti feltételek teljesülnek, *függetlenül attól, hogy az álláskereső milyen végzettségű.* Azaz a cél, hogy az álláskeresőt foglalkoztassák; s e körben nem méltányolja a hatályos magyar jog, hogy milyen végzettséggel rendelkezik az álláskereső, s hogy korábban milyen munkaköre volt. Amennyiben van szabad állás, akkor az álláskeresőnek gondoskodnia kell arról, hogy azt elvállalja, s hogy ne az állami ellátást vegye igénybe. A foglalkoztatás ösztönzése érdekében az Flt. szerint az álláskereső részére az általános feltételeknek megfelelő, rövid időtartamú munkalehetőség is felajánlható.

Az Flt. részletesen szabályozza az álláskeresősi járadék **folyósítása megszűnésének eseteit**. E körben el kell különíteni azokat: amelyek *objektív körülménytől* függenek (ilyen a halál); amely amiatt következik be, mert *más ellátásra válik jogosulttá*; azt az esetet, amikor az álláskereső *maga kéri* az ellátás megszüntetését; illetve azt az esetet, amikor az álláskeresőből *foglalkoztatott lesz* (kivéve a törvényben meghatározott foglalkoztatási formákat, amelyek nem a megszüntetés, hanem a szünetelés következményét vonják maguk után). **Kötelező megszüntetni** a járadékot, ha az álláskeresőt törlik a nyilvántartásból, a nyilvántartásból való törlés napjától, valamint szankciós jelleggel akkor, ha az álláskereső keresőtevékenységet folytat, és bejelentési kötelezettségét elmulasztotta, a keresőtevékenység kezdő napjától, ha ez nem állapítható meg, a keresőtevékenység megállapításának napjától. A szankciós megszüntetéshez további hátrányos jogkövetkezményként kapcsolódik, hogy ebben az esetben az álláskereső részére álláskeresősi járadék csak *a folyósítás megszüntetésének kezdő napjától számított 90 nap elteltével* folyósítható még akkor is, ha a jogosultsághoz szükséges feltételekkel rendelkezik. Az Flt. bizonyos szociális és társadalombiztosítási ellátásokhoz, a közfoglalkoztatásban való részvételhez, a sorkatonai szolgálat (esetleges) teljesítéséhez, valamint a rövid távú foglalkoztatási jogviszonyhoz a **folyósítás szünetelésének** a jogkövetkezményét fűzi: azaz, amíg fennállnak ezek a feltételek, a járadékot nem folyósítják, de ha ezekre nem válik jogosulttá az ellátott, akkor, mint álláskeresőnek, a járadékból hátralevő részt folyósítják.

Az álláskeresősi járadék **folyósításának időtartama** az előzetes foglalkoztatási jogviszony időtartamától függ, annak **legrövidebb időtartama 30 nap, a leghosszabb pedig 90 nap**. Jeleztük, hogy a jogosultság feltétele, hogy a megelőző három évben legalább 360 nap előzetes jogviszonnyal kell rendelkeznie. Ebben az esetben az ellátás időtartama 30 nap. Ezt követően pedig minden 10 nap jogosultsági idő egy

nap járadékfolyósítási időnek felel meg. A jogosultsági idő tartamába nem számítható be az az időtartam, amely alatt az álláskereső álláskeresői járadékban vagy vállalkozói járadékban részesült, azonban az Flt. egyes, a fentiek szerinti foglalkoztatási jogviszonynak nem számító időszakokkal – így például a gyermeknevelési ellátások, a táppénz stb. – meghosszabbítja a hároméves időszakot. Az álláskeresői járadék folyósításának **kezdő napja** az álláskeresőnek az állami foglalkoztatási szervnél történő **jelentkezésének** napja. Ha az álláskereső a személyes adatait – az állami foglalkoztatási szerv részére – a személyes jelentkezését megelőzően – elektronikus levél útján küldte meg, az álláskeresői járadék folyósításának kezdő napja az adatoknak az állami foglalkoztatási szervhez történő megérkezésének a napja.

Azaz, a járadékfizetési idő maximumának eléréséhez arra van szükség, hogy a jogosult a járadék megállapítását megelőző 3 éven belül összesen 960 nap jogosultsági idővel rendelkezzen ($360 \text{ nap} + 600/10 \text{ nap} = 960 \text{ nap}$). Azaz, a maximális időtartamhoz a megelőző hároméves időszakból 2 évet, 7 hónapot és nagyjából 2 hetet kell foglalkoztatási jogviszonyban tölteni.

Az álláskeresői járadék **mértéke** az álláskeresőnek a megelőző négy negyedévben a társadalombiztosítási nyugdíjra vonatkozó szabályok szerint számított jövedelmétől függ. (Ha a megelőző négy naptári negyedévben egyáltalán nincs az álláskeresőnek járulékalapja, akkor az álláskeresői járadék megállapításának alapja a jogosultság kezdő napján hatályos kötelező legkisebb munkabér 130 százaléka.) Az Flt. szerint a járadék összege ennek a számított összegnek a **60 százaléka**, azonban annak összege **nem haladhatja meg a minimálbért**. A fenti, 2011-ben beiktatott szabálynak az volt az indoka, hogy a szociális ellátás összege semmilyen körülmények között se haladhassa meg a munkajövedelemből megszerezhető (legkisebb) kereset összegét.

Azaz, a megelőző jogviszony összege ténylegesen addig befolyásolja az ellátás összegét, ha az nem haladta meg a minimálbér 166,67 százalékát (2020-ban a bruttó 268 300 forintot). Ennek az összegnek a 60 százaléka ugyanis a minimálbér. Azaz, ettől a jövedelemtől kezdve minden állását elvesztő álláskereső a minimálbér összegének megfelelő ellátásra jogosult.

c) A nyugdíj előtti álláskeresői segély

A nyugdíj előtti álláskeresői segély a nyugdíjhoz közel álló, idősebb, így sérülékenyebb munkaerőpiaci helyzetű, megfelelő szolgálati idővel rendelkező álláskeresők sajátos ellátása.

Nyugdíj előtti álláskeresői segélyre az az álláskereső **jogosult**, akinek

1. a kérelem benyújtásának időpontjában a rá irányadó **öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséhez legfeljebb öt év hiányzik**, és **legalább 45 napon át álláskeresői járadékban** (azaz a vizsgált időszakban három éven belül legalább 510 napnyi jogosító ideje volt) részesült, és az **álláskeresői járadék folyósítási időtartamát kimerítette**, vagy a folyósítási időtartam kimerítését megelőzően az álláskeresői járadék folyósítását az állami foglalkoztatási szerv – keresőtevékenység miatt – **megszüntette**, és az álláskereső **álláskeresői járadékra ismételten nem szerzett jogosultságot**;

2. az **álláskeresői járadék folyósításának kimerítését vagy a megszüntetését követően három éven belül betöltötte a jogosító életkort**; és

Ez az álláskeresői járadék ún. feléledésének az időtartama. Azaz, ha a nyugdíjkorhatár betöltését megelőző ötéves időtartam előtt legfeljebb három évvel (azaz ténylegesen a nyugdíjkorhatár előtt nyolc évvel) állnak be a jogosultságot megalapozó feltételek, akkor az álláskereső a nyugdíjkorhatár előtt 5 évvel igényelheti a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt. Egy 2020-as példával: ha az 1960-ban született személy, akinek tekintetében az irányadó öregséginyugdíjkorhatár 65 év (így 2025-ben vonulhat öregségi nyugdíjba) 2018-ban elvesztette munkáját, és jogosult lett volna egyébként a nyugdíj előtti álláskeresői segélyre, akkor az ellátásra csak 2020-ban válik jogosulttá (jóllehet az állását 2018-ban veszítette el, s azóta sem talált másikat), hiszen három éven belül elérte azt az időtartamot, amikor a nyugdíjkorhatárt öt éven belül betölti. Így 2018-tól 2020-ig nem részesült álláskeresői ellátásban, de 2020-tól igényelheti 2025-ig, a nyugdíjkorhatár betöltéséig a nyugdíj előtti álláskeresői segélyt.

3. **rendelkezik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel** (azaz legalább húsz év szolgálati idővel); és

4. **nem részesül nyugdíjszerű ellátásban** (az Ft. idesorolja a korhatár előtti ellátást, a szolgálati járandóságot, a balettművészeti életjáradékot és az átmeneti bányászjáradékot);

5. az álláskeresői járadéknál ismertetettek szerint **együttműködik az állami foglalkoztatási szervvel**.

A nyugdíj előtti álláskeresői segély megszüntetésére és szünetelésére megfelelően alkalmazni kell az álláskeresői járadék körében meghatározott rendelkezéseket. Az álláskeresői segély az álláskereső öregségi nyugdíj, illetve a megváltozott munkaképességű személyek ellátása **jogosultságának megszerzéséig terjedő időtartamra folyósítható**, azaz a folyósítás időtartama a jogosultsági feltételekre figyelemmel **legfeljebb öt év**. Az álláskeresői segély folyósításának kezdő napjának meghatározása megegyezik az álláskeresői járadéknál leírt szabállyal.

Az álláskeresői segély **összegét** a kérelem benyújtásának időpontjában hatályos **kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összege 40 százalékának** alapulvételével kell megállapítani. Ha a járadékalap az előbbi összegnél alacsonyabb volt, az álláskeresői segély összege ez az alacsonyabb összeg. Az egy napra járó álláskeresői segély összege az előzőekben foglaltak szerint meghatározott segélyalap harmincad része.

A fentiekre tekintettel 2020-ban az álláskeresői segély összege havi 64 400 forint, amely a vonatkozó szabályok szerint (nyugdíjbiztosítási) járulékköteles jövedelem.

d) Költségtérítés

Az Flt. az álláskeresői ellátások között nevesíti a **költségtérítést**. Eszerint az álláskereső részére járó álláskeresői járadék, álláskeresői segély megállapításával, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatos (ideértve a lakóhelyétől az állami foglalkoztatási szervhez történő oda- és visszautazást, valamint az állami foglalkoztatási szerv által kezdeményezett foglalkozás-egészségügyi szakvélemény beszerzéséhez szükséges utazást is), tömegközlekedési eszköz igénybevételével felmerült indokolt helyközi utazási költséget meg kell téríteni. Jogszába ezen túl az indokolt helyi utazási költségek megtérítéséről is rendelkezhet.

4. Egy sajátos foglalkoztatáspolitikai eszköz: a közfoglalkoztatás

2011-ben a foglalkoztatáspolitikai rendszert jelentősen átalakították, az átalakítás érintette mind az Flt.-ben szabályozott álláskeresői ellátásokat (ennek keretében az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartamát a korábbi 9 hónapról gyakorlatilag 3 hónapra – 90 napra – rövidítették, valamint az álláskeresői segélynek csak a nyugdíjkorhatár előtti esetkörét tartották fenn), továbbá az aktív korú inaktívak szociális segélyezés körében biztosított rászorultsági ellátásait is, az együttműködési kötelezettség szigorításával. A változtatások fő célja az volt, hogy az álláskeresői ellátások folyósításának időtartama csökkenjen, erősödjön az együttműködési kötelezettség, ennek keretében a rászorultsági ellátásoknál – a későbbiekben bemutatottak szerint – fokozódjon a munkateszt szerepe. Ennek a reformnak a részét képezte az is, hogy átalakították az addig közmunkára, közhasznú munkára és közcélú foglalkoztatásra tagolódo közfoglalkoztatási rendszert, s egy

egységes közfoglalkoztatási rendszert vezettek be, amelynek súlya és jelentősége az elmúlt években folyamatosan növekedett az álláskereső és az aktív korú inaktívok ellátási rendszerében.

Az egységes közfoglalkoztatási rendszer egy **sajátos átmenetet** képez az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök, valamint a rászorultsági alapú szociális ellátások között. A közfoglalkoztatási rendszernek az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökhöz hasonló eleme, hogy alapvetően foglalkoztatási forma, amelynek célja, hogy elősegítse az álláskereső és az aktív korú inaktívok visszatérését a nyílt munkaerőpiacra azzal, hogy munkatapasztalatokat biztosít. Azonban a foglalkoztatásban való részvétel munkajogi szabályai jelentősen eltérnek a nyílt munkaerőpiac általános szabályrendszerétől, az Mt. szabályaitól, s a foglalkoztatásért való díjazás is alacsonyabb az Mt. szerinti munkaviszony alapján kapható díjazásnál. A közfoglalkoztatáshoz alapvetően az álláskereső, a megváltozott munkaképességűek, valamint a segélyezettek férnek hozzá, így ez a foglalkoztatás egyfajta jövedelmet biztosító szociális ellátásként is értelmezhető.

Mindezekre figyelemmel a **közfoglalkoztatást egy olyan, foglalkoztatási jellegű, sajátos szociális ellátási elemeket is tartalmazó jogviszonynak** tekinthetjük, amelyben a szociális célok eléréséhez kapcsolódóan sajátosak a foglalkoztatási jogviszony alanyai, valamint sajátos a foglalkoztatási jogviszony tartalma. A következőkben ezeket a sajátosságokat tekintjük át.

a) A közfoglalkoztatási jogviszony törvényi fogalma

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Közfogl. tv.) 1. § (2) bekezdése alapján közfoglalkoztatási jogviszony olyan munkára létesíthető, amely

1. a Közfogl. tv.-ben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt **állami feladat**; vagy

2. az Mőtv.-ben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat (**helyi önkormányzati feladat**); vagy

3. a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat (**nemzetiségi önkormányzati feladat**); vagy

4. a helyi vagy azon túlmutató közösségi – így különösen – egészség-megőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megóvása, építészeti örökség védelmével összefüggő, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelmi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd,

alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat (**közszolgáltatás biztosítása**); vagy

5. a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat (**egyéb közfeladat**) ellátására vagy a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és annak **ellátására törvény nem ír elő a tág értelemben vett közszolgálat körébe vonható jogviszonyt** (azaz közalkalmazotti, rendvédelmi igazgatási szolgálati vagy honvédelmi alkalmazotti jogviszonyt, közszolgálati, kormányzati szolgálati vagy állami szolgálati jogviszonyt).

Azaz, **a közfoglalkoztatási jogviszony csak a fenti közfeladatok létesítése körében hozható létre**. A korábbi bírósági gyakorlattal összhangban a Közfogl. tv. kimondja, hogy közfoglalkoztatás körében nem látható el közhatalmi jellegű feladat, ugyanis *nem létesíthető olyan munka végzésére közfoglalkoztatási jogviszony, amely rendvédelmi igazgatási szolgálati vagy honvédelmi alkalmazotti jogviszonyt, közszolgálati, kormányzati szolgálati vagy állami szolgálati jogviszonyt indokolna*. A Közfogl. tv. módosított szabálya immáron külön tiltja, hogy *a közalkalmazotti jogviszonyba tartozó munkakörre hozzanak létre ilyen jogviszonyt*. Kivételesen, külön kormányrendeletben meghatározott feltételek mellett közfoglalkoztatási jogviszony *közhasznú kölcsönzés* céljára is létesíthető.

A Közfogl. tv. alapján közfoglalkoztatási jogviszonynak minősül, ha közfoglalkoztatási program keretében a közfoglalkoztatott a munkaerőpiaci alkalmazkodását, munkához jutását szolgáló **képzésben**, illetve a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződést megkötő hatóság jóváhagyásával, naptári évenként **legfeljebb 15 nap időtartamú munkaerőpiaci szolgáltatásban**, valamint a **mentális, szociális, egészségügyi problémákkal küzdő álláskereső naptári évenként legfeljebb 15 nap időtartamú egészségügyi és szociális szolgáltatásban** vesz részt. Azaz, ezen szolgáltatások és képzések időtartama is közfoglalkoztatásnak számít, így azokra is alkalmazni kell – megfelelően – a Közfogl. tv. rendelkezéseit.

b) A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai

A közfoglalkoztatási jogviszony egyik fő jellemzője, hogy **sajátosak az alanyai mind a foglalkoztatói, mind a foglalkoztatotti oldalon**.

A fentiekre figyelemmel sajátos a közfoglalkoztatók köre, amelyek alapvetően **közigazgatási szervek, valamint közszolgáltatók**. A Közfogl. tv. alapján **közfoglalkoztató lehet**:

1. önkormányzati szerv: helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása;

2. állami vagy önkormányzati gazdálkodószerv: az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet;

3. a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató;

4. költségvetési szerv;

5. egyházi, közhasznú és civil szervezet;

6. szociális szövetkezet;

7. sajátos, közfeladatot ellátó, közös tulajdont kezelő szervezet: *vízitársulat*, bizonyos, törvényben meghatározott feladatok ellátása tekintetében az *erdőgazdálkodó*;

8. a vasúti pályahálózat-működtető szervezet.

Látható, hogy a meghatározott tevékenységek ellátását szolgáló közfoglalkoztatási jogviszonyban a munkáltató oldalán csak a törvényben külön nevesített foglalkoztatók lehetnek munkáltatói szerepkörben. A közfoglalkoztatás sajátos, szociális ellátási jellegére figyelemmel azonban a foglalkoztatotti pozícióban is csak a törvényben meghatározott, elsősorban álláskereső, valamint más szociális ellátásban részesülő személy állhat. Így a Közfogl. tv. szerint **foglalkoztatott** lehet az a 16. életévét betöltött személy (16 éves korig ugyanis a nemzeti köznevelési törvény szerint tankötelezettség áll fenn, így az ennél fiatalabb személy nem is válhat alannyá):

1. aki az Flt. szerinti **álláskereső**, ideértve azt is, akinek a nyilvántartása a közfoglalkoztatási jogviszony fennállta miatt szünetel, valamint a megváltozott munkaképességűek ellátásairól szóló törvény szerinti **rehabilitációs ellátásban részesülő személy**;

2. az **a külföldi állampolgár**, aki – a menekültügyi őrizetben lévő személy kivételével – kérelmének jogerős elbírálásáig menekültként, oltalmazottként vagy menedésként történő elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy akinek az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény alapján kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el.

A közfoglalkoztatási jogviszony sajátos, szociális ellátási jellegére utal az is, ahogy a törvény **szankciós jelleggel** rögzíti, hogy kiket kell **kizárni** – három hónap időtartamra – **a közfoglalkoztatásból**. Az, hogy ez lényegében bizonyos családi kötelezettségek megsértése (például tanköteles gyermek mulasztása), szankcionált jogsértés (szabálysértés elkövetése), az Flt. szerinti együttműködés elmaradása, felajánlott munkahely visszautasítása, valamint a korábbi munkaviszony munkavállalói felmondással, továbbá rendkívüli munkáltatói felmondással történő megszüntetése esetén következik be, egyértelműen jelzi, hogy ezzel a foglalkoztatással az állam bizonyos magatartásformák megerősítését is célul tűzi ki, bár

szakértők körében éles viták tárgyát képezi, hogy a közfoglalkoztatás mennyire alkalmas eszköz ezen célok elérésére.

c) A közfoglalkoztatási jogviszony tartalma

A közfoglalkoztatási jogviszonynak a tartalma is sajátos. Bár a Közfogl. tv. 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy **fő szabály szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. szabályai alkalmazandók, azonban azt is kimondja, hogy az Mt. csak a Közfogl. tv. 2. § (2)–(5) bekezdéseiben foglalt eltérésekkel alkalmazandó.** A következőkben a legfontosabb eltérések körét tekintjük át.

A közfoglalkoztatás időtartamával kapcsolatban rögzíti, hogy szemben az Mt. fő szabályával, amely szerint a munkaviszony alapvetően határozatlan időtartamra létesül, s csak kivételes a határozott idejű foglalkoztatás, a **közfoglalkoztatási jogviszony csak határozott időre létesíthető.** A határozott idő nem lehet hosszabb, mint a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam. Figyelemmel a rövidebb foglalkoztatási időtartamra, a közfoglalkoztatási jogviszony tekintetében **próbaidő nem köthető ki.** A közfoglalkoztatási **szerződés kötelező tartalmi elemeivel** kapcsolatban a Közfogl. tv. kimondja, hogy az Mt. 45. § (1) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatási szerződésnek tartalmaznia kell a közfoglalkoztatási bér (közfoglalkoztatási garantált bér) összegét és a közfoglalkoztatott munkakörének megnevezését, továbbá a munkaszerződéstől eltérő munkavégzésnek az Mt. szabályainál tágabb körben történő alkalmazásának a lehetőségét.

A közfoglalkoztatási jogviszonyban a **rendes munkaidő időtartama** a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt munkaidő lehet, azaz a rendes munkaidő a napi nyolc órától eltérő is lehet.

A legfontosabb eltérés azonban a **közfoglalkoztatási bér és garantált bér összege.** Ez ugyanis – eltérően az Mt. szerinti munkaviszonytól – a havi munkabér legkisebb összegénél és a garantált bérnél (bérminimumnál) **alacsonyabb.** A közfoglalkoztatási bér és garantált bér összegét egy külön kormányrendelet, a 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet határozza meg. Eszerint a 2017. évtől a közfoglalkoztatási bér bruttó összege havibér alkalmazása esetén 81 530 forint (hetibér esetében 18 740 forint, napibér esetében 3748 forint), legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető garantált közfoglalkoztatási bér a teljes munkaidő teljesítése esetén havi 106 555 forint (heti 24 495 forint vagy napi 4899 forint). Sajátos bérezés vonatkozik a munkavezetőkre (havi 89 705 forint) és a legalább középfokú

munkavezetőkre (havi 117 245 forint). Ezek az összegek 2017. január 1-je óta – ellenében a minimálbérrel és a garantált bérminimummal – nem emelkedtek. (2020-ban a havi legkisebb munkabér összege bruttó 161 000 forint, a garantált bérminimum bruttó 210 600 forint.)

A Közfogl. tv. egyéb eltéréseket is rögzít azzal, hogy **meghatározza, az Mt. mely rendelkezéseit nem kell alkalmazni a közfoglalkoztatási jogviszonyra.**

A foglalkoztatási eszközrendszer áttekintését követően a következőkben a rászorultsági ellátások körét vizsgáljuk meg.

VII. A jövedelmi, vagyoni és személyi körülményekben megjelenő rászorultság kezelését szolgáló ellátások

1. A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei.....	102
a) A rászorultsági ellátásokkal kapcsolatos fontosabb fogalmi kérdések.....	102
b) A rászorultsági alapú szociális ellátások alapelvei.....	104
c) A rászorultsági ellátások csoportosítása	105
2. Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások	106
a) A jövedelempótló pénzbeli ellátások köre	107
b) Az időskorúak járadéka.....	107
c) Az aktív korú inaktívak meghatározó pénzbeli ellátása: az aktív korúak ellátása	108
d) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek jövedelempótló ellátásai: a gyermekek otthongondozási díja és az ápolási díj.....	112
e) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek sajátos jövedelemkiegészítő ellátása: a tartós ápolást végzők időskori ellátása.....	114
f) A normatív, jövedelempótló pénzbeli ellátások kiegészítését szolgáló segély: a települési támogatás.....	115
g) Természetbeni szociális rászorultsági ellátások a magyar szociális jogban.....	117
h) Normatív alapon megállapított természetbeni rászorultsági szociális ellátások: a közgyógyellátás és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság	117
i) Normatív alapú rászorultsági gyermekvédelmi természetbeni ellátás: a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	119
j) Önkormányzati természetbeni rászorultsági szociális ellátás: a köztemetés	120
k) Természetbeni és személyes jellegű szolgáltatások metszéspontján: a gyermekétkeztetéssel összefüggő ellátások	121
3. Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások.....	123
a) A személyes jellegű szolgáltatások helye a magyar szociális jogban.....	123
b) Szociális alapszolgáltatások a magyar jogban	124
c) Szakosított szociális ellátások a magyar szociális jogban.....	128
d) Gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások.....	129

A rászorultsági jellegű szociális ellátások – miként azt az Első rész II. fejezetében részletesen bemutattuk – valamennyi szociális ellátórendszerben jelen vannak, ám szerepük eltérő. A skandináv és a kontinentális modellű országokban ezek az ellátások – az alanyi jogú (demográns) ellátások és a társadalombiztosítási ellátások mellett – csak **kisegítő** jellegűek,⁸ míg az angolszász államokban ezek az ellátások jelentik a jóléti rendszer jellegét meghatározó juttatási kört.

Amennyiben az elmúlt évek magyarországi szabályozásának változásaira tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy – bár a költségvetési kiadások körében csökkent

⁸ Erre tekintettel nevezte Lehoczkyne Kollonay Csilla ezeket az ellátásokat kisegítő jellegű szociális ellátásnak, s tárgyalta e-jegyzete utolsó fejezeteként. Lásd LEHOCZKYNÉ: Szociális jog. 87. o.

a rászorultsági jellegű szociális ellátásokra fordított kiadások összege és aránya is – az ellátórendszer logikájában egyre inkább erősödött a rászorultsági és különösen a későbbiekben bemutatandó ún. *érdemességi* elemek aránya. Így az érdemességi elemek immáron a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszer mellett a családtámogatások körében is megjelennek.

Éppen a rászorultsági elemek erősödésére, valamint a foglalkoztatáspolitikai ellátórendszerhez való szoros kapcsolatára figyelemmel tárgyalja jelen jegyzet a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszert követően ezeket az ellátásokat. Ennek körében elsőként a rászorultság fogalmi kérdéseit és a rászorultsági ellátások alapelveit tekintjük át, majd a pénzübeli és természetbeni ellátások vizsgálatát követően térünk ki a személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások rövid elemzésére.

1. A rászorultsági ellátások fogalmi kérdései és alapelvei

a) A rászorultsági ellátásokkal kapcsolatos fontosabb fogalmi kérdések

A rászorultsági ellátásokkal kapcsolatban elsőként a rászorultság fogalmát kell megvizsgálni. A **rászorultság** ugyanis egy többretegű fogalom. A rászorultság első rétegét az úgynevezett **jövedelmi és vagyoni rászorultság** jelenti. Ebben az értelemben – amelyet a legtöbbször magával a rászorultsággal azonosítanak – egy olyan elvről beszélhetünk, amely alapján az jogosult a különböző szociális ellátásokra, aki nem rendelkezik **olyan jövedelemmel, amely a jogalkotó által elismert mértékben biztosítaná a megfelelő megélhetését (jövedelmi rászorultság)**. Figyelemmel arra, hogy a jövedelem nemcsak munkajövedelem, hanem vagyon, valamint vagyon hasznosításából származó jövedelem is lehet, s a vagyon is jövedelemmé alakítható (azaz a vagyontárgyak eladásából jövedelem szerezhető) a jogalkotó a rászorultsági élethelyzetet akkor ismeri el, amennyiben a **megfelelő jövedelemmel nem rendelkező személy vagyona nem haladja meg a mindennapi életvitelnek a jogalkotó által elismert mértékű biztosításához szükséges szintet (vagyoni rászorultság)**. Azaz, a jogalkotó által meghatározott mértékűnél nagyobb vagyon megléte még megfelelő jövedelem hiányában is kizárja az ellátásra való jogosultságot. Az ún. vagyoni és jövedelmi rászorultság jellemzően a **pénzübeli és természetbeni jellegű, rászorultsági alapú ellátásokra való jogosultság** megállapítása körében jelentkezik elsődlegesen.

A jövedelmi és vagyoni rászorultság körében kell röviden szót ejtenünk az ún. **szegénységi csapda** veszélyeiről. A jövedelmi és vagyoni rászorultság alapján ugyanis az ellátott csak akkor jogosult az ellátásra, ha jövedelme és vagyona nem halad meg egy jogszabályban meghatározott mértéket. Ha akár egyetlen forinttal is túllépi ezt a határt, akkor elveszíti a jogosultságát az ellátásra. Így a rendszer – tiszta formájában –

végző soron az ellen ösztönöz, hogy az ellátott próbálja kiegészíteni ezt a jövedelmet, hiszen, ha erre sor kerül, akkor a teljes ellátás összegét elbukja. Ezzel viszont az ellátott szükségszerűen alacsony jövedelmű marad, s ebből nem tud kitörni. A szociális jog is érzékelté azonban ezt a problémát, s ha felszámolni teljességgel nem is tudja, de alkalmaz bizonyos eszközöket ennek a korrekciójára. Így idesorolhatjuk azokat a különböző államok jogszabályaiban megjelenő intézkedéseket, amelyek például lehetővé teszik, hogy az ellátásra való jogosultság megszűnése (azaz a munkajövedelem megszerzése) után is, meghatározott ideig tovább lehet folyósítani az ellátást, vagy amely bizonyos jövedelmeket figyelmen kívül hagy (ún. *disregard*).

A rászorultság körében azonban szólni kell a **személyes jellegű** – az Szt. 56. § (1) bekezdésének terminológiája szerinti **szociális – rászorultságról**. Ebben az esetben nem a munkajövedelem, valamint a vagyon meglétét kell vizsgálni, hanem azt, hogy az **érintett személy vagy annak családja megfelelően képes-e gondoskodni önmaga ellátásáról, vagy a mindennapi életvitel fenntartásához valamilyen segítségre szorul**. Így tehát magas jövedelem mellett is fennállhat a személyes rászorultság, amely elsősorban a **személyes jellegű ellátásokra való jogosultság** meghatározása körében játszik jelentős szerepet. A személyes jellegű szolgáltatásoknál is megjelenhet természetesen a **jövedelmi és vagyoni rászorultság**, azonban ott az **nem jogosultsági feltétel, hanem a térítési díj mértékének meghatározásában** szerepet játszó tényező.

A rászorultság elvéhez kapcsolódóan kell szólni az **érdemesség** elvéről, amelynek szerepe a 21. század eleje óta valamennyi európai szociális ellátórendszerben – így a magyarországi ellátórendszerben – is nőtt. Ez az elv korábban az angolszász jóléti modellekben töltött be fontos szerepet. Az érdemesség elve alapján a(z) elsősorban jövedelmileg és vagyoniilag) rászoruló személyek csak akkor jogosultak az ellátásokra, ha arra **érdemesek**, azaz teljesítik a jogalkotó által a **törvényekben (helyi jogszabályokban) meghatározott, a közigazgatási szervekkel való együttműködéssel, a felajánlott munka elfogadásával, a közösségi együttéléssel, illetve a családok működésével kapcsolatban külön meghatározott követelményeket**. Az érdemességi elv körébe tartozik például a közfoglalkoztatás körében már bemutatott azon szabály is, amely a közfoglalkoztatásból való határozott (három hónapos) idejű kizárással szankcionálja például azt, aki szabálysértést követett el, vagy azt, akinek munkaviszonyát a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg. Az érdemesség körébe sorolhatjuk a pénzbeli ellátások körében jelentkező ún. **munkatesztet** is, amely szerint a támogatásokra való jogosultság feltétele az is, hogy meghatározott idejű közfoglalkoztatásban, vagy annak hiányában közérdekű önkéntes munkában vegyen részt a kérelmező.

A rászorultsági ellátások főbb fogalmi kérdéseinek az áttekintését követően – Lehoczkyné Kollonay Csilla rendszerét követve – ezeknek az ellátásoknak az alapelveit tekintjük át.

b) A rászorultsági alapú szociális ellátások alapelvei

A rászorultsági alapú ellátások főbb alapelveit a következőkben Lehoczkyné Kollonay Csilla rendszerében tekintjük át.⁹

Az első elvet az **ellátások teljes körűségének és célzottságának az elve** jelenti. A kettős elv **első része (ellátások teljes körűsége)** azt fejezi ki, hogy a rászorultsági ellátások a szociális védelmi rendszerekben azt a célt szolgálják, hogy a jóléti ellátásokhoz végső soron valamennyi állampolgár, illetve az ellátásokra jogosult külföldi állampolgár hozzáférhessen, olyan személyek is, akik a demográfusokra és a biztosítási elvű ellátásokra nem jogosultak, valamint azok nem biztosítják a jogalkotó által elismert szintű megélhetésüket. Azonban ezekre az ellátásokra – a fentiekben jelzettek szerint – csak azok a személyek jogosultak, akik valamilyen módon és mértékben rászorultak, azaz megélhetésük, mindennapi életvitelük biztosítása más módon nem lehetséges, így ezek az ellátások végső soron **célzottak**.

A következő alapelv az ellátásokról való **helyben gondoskodás elve**. Ez az elv többrétegű. Egyrészt ebben az elvben fejeződik ki a rászorultsági ellátások kiegészítő jellege, azaz az, hogy a rászorulóknak először – a szociális ellátások általános alapelvei között bemutatott *önsegély* elvére figyelemmel – saját magának, valamint családjának és lakóközösségének kell gondoskodnia, s ezek az ellátások így akkor vehetők csak igénybe, ha más, alanyi jogon járó, vagy biztosítási elven biztosított juttatáshoz nem fér hozzá a kérelmező. Az elv következő rétege, hogy mivel e körben alapvetően a mindennapi életfeltételek biztosítására kerül sor, az ellátásokat az **ellátotthoz a lehető legközelebb** kell biztosítani, ezért ezen a területen – miként azt már az Első részben is részletesen bemutattuk – fontos szerepe van a *helyi önkormányzatoknak*. Szintén idesorolható, hogy az önkormányzatoknak széles lehetőségeik vannak a saját ellátórendszerük kialakításában. Figyelemmel arra, hogy 2012-t követően Magyarországon az államigazgatás szerepe a szociális ellátások körében is folyamatosan nőtt, ezért az önkormányzatok szerepe itt is visszaszorult. Azonban az elv érvényesülését mutatta az is, hogy a szociális ellátásokat az államigazgatásnak a lakossághoz legközelebb elhelyezkedő szervei biztosítják. Így az államigazgatási rászorultsági pénzbeli és természetbeni ellátásokat a *járási hivatalok* mint a területi államigazgatás lényegében helyi jellegű kirendeltségei állapítják meg, míg az államigazgatás által fenntartott szociális intézmények fenntartói jogainak hatékony gyakorlására megyei szintű szerveket, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendeltségeit hozták létre.

A rászorultsági alapú szociális ellátások harmadik főbb alapelve Lehoczkyné Kollonay Csilla szerint a **kérelmezés elve**, azaz, hogy fő szabály szerint a különféle rászorultsági ellátásokat csak az ellátott *kérelme* alapján állapítják meg, azaz

⁹ Lásd *uo.* 87–90. o.

alapvetően a jogosult döntése, hogy igénybe kívánja-e venni ezeket az ellátásokat, azaz fő szabály szerint rászorultsági ellátás hivatalból nem állapítható meg. Ezt az elvet csak kivételesen, s jól meghatározott garanciák mellett engedik áttörni a jogszabályok. Az elv ugyanis összefügg egy másik, a rászorultsági alapú ellátások körében megfigyelhető jelenséggel, a segélyek ún. **stigmatizáló** hatásával. Elsősorban a pénzbeli és a természetbeni ellátások körében, de részben a személyes jellegű szolgáltatásoknál is megjelenik az, hogy az ellátotti helyzethez egyfajta negatív kép kapcsolódik, amelyet sok esetben az adott személyek el kívánnak kerülni. Így a rászorulóknak személyes önrendelkezési jogának biztosítása érdekében ezeket az ellátásokat alapvetően kérelemre lehet igénybe venni, így minden jogosult maga dönt arról, hogy élni kíván-e ezzel a lehetőséggel.

c) A rászorultsági ellátások csoportosítása

A rászorultsági ellátások többféleképpen csoportosíthatóak.

Első csoportosítási szempontokként az Első részben is bemutatottakat emelhetjük ki. Így elkülöníthetjük egymástól a **pénzbeli, a természetbeni és a személyes jellegű ellátásokat** az ellátás mibenléte szempontjából, valamint az ellátórendszer szintjei alapján az **alapelátásokat (alapszolgáltatásokat)**, valamint a **szakosított ellátásokat** (ezeket részletesen lásd az Első rész III. fejezet 2. pontjában).

A csoportosítás következő elvét az jelenti, hogy **milyen módon kerül sor az ellátásról való jogosultság megállapítására**. Ennek körében elkülöníthetjük azokat az ellátásokat, amelyek esetében a jogosultságról való döntés valamennyi feltételét meghatározzák a törvények, valamint részben azok végrehajtási rendeletei, így a jogalkalmazónak nincs mérlegelési jogköre az ellátás megállapításával kapcsolatban. Ezek az ún. **normatív alapú rászorultsági ellátások**. A másik csoportba azokat az ellátásokat sorolhatjuk, amelyek jogosultsági feltételeinek meghatározásában vagy a helyi önkormányzatoknak van jelentős szabályozási lehetősége, vagy pedig maguk a törvények úgy határozzák meg azokat, hogy a jogalkotó széles körben mérlegelheti az egyéb feltételek fennállását. Ezek az ún. **mérlegelési jellegű ellátások**. E körben kell jeleznünk, hogy az *érdemesség* mindkét esetben megjelenhet, azonban míg a normatív ellátásoknál az érdemességi jellegű feltételeket is normatív, mérlegelést nem engedő módon határozzák meg, addig a mérlegelési körben a feltételek megfogalmazása is absztraktabb.

A csoportosítás másik szempontját az **ellátás céljának** vizsgálata jelenti. Eszerint megkülönböztethetünk olyan ellátásokat, amelyek a **teljes mértékben hiányzó jövedelem pótlását** célozzák, míg más ellátások csak valamilyen módon **kiegészítik** az egyébként alacsonyabb **jövedelmet**. Ezen a megkülönböztetésen alapul a **jövedelempótló** és a **jövedelemkiegészítő ellátások** elhatárolása.

Szintén fontos csoportosítási szempontot jelent az ellátások folyósításának és juttatásának a **rendszeressége**. Egyes ellátásokat folyamatos jelleggel, illetve meghatározott (jellemzően) havi rendszerességgel, tartósan nyújtanak, míg más ellátásokat egy alkalommal, egy meghatározott egyszeri probléma megoldására biztosítanak. Ezen alapul a **rendszeres** és az **átmeneti ellátások** elhatárolása.

Az ellátások csoportosításának fontos szempontját jelenti az, hogy **mely szerv dönt az ellátásra való jogosultságról**. Amennyiben ez a szervezet egy helyi önkormányzat vagy az önkormányzat által fenntartott szociális intézmény, akkor **önkormányzati ellátásról**, ha pedig államigazgatási szerv vagy államigazgatási szerv által fenntartott szociális intézmény, akkor **államigazgatási ellátásról** beszélhetünk.

Az ellátások csoportosításának utolsó szempontját az jelenti, hogy **mely törvény szabályozza az ellátást**. A rászorultsági szociális ellátások körét ugyanis több törvényben találhatjuk meg. Ezen ellátásokat alapvetően a már többször hivatkozott, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) rendezi.¹⁰ Az Szt.-n túl azonban a rászoruló gyermekek és fiatal felnőttek (elsősorban 18–24 év közötti nagykorúak) bizonyos rászorultsági alapú ellátásait a Gyvt. rendezi.

2. Pénzbeli és természetbeni rászorultsági ellátások

A pénzbeli és a természetbeni ellátások elhatárolását már korábban bemutattuk (Első rész III. fejezet 2. pontja), így e körben csak annyit jegyzünk meg, hogy a pénzbeli ellátások esetében az ellátás alapvetően pénzkifizetés teljesítésére irányul, míg a természetbeni ellátásoknál az ellátás valamely áru, vagy személyes jellegűnek nem minősülő egyéb szolgáltatás ingyenes vagy kedvezményes biztosítása.

Bár az Szt. élesen elkülöníti egymástól a pénzbeli (Szt. II. fejezete) és a természetbeni ellátásokat (Szt. III. fejezete), azonban az együttes tárgyalást az indokolja, hogy az elmúlt évtized átalakításai során **egyre inkább elmosódott a két ellátási típus közötti, korábban még viszonylag éles határvonal**. Ennek keretében az Szt. megengedte (olykor elő is írta) azt, hogy a *pénzbeli ellátásokat is részben vagy egészben természetben nyújtsák*. Szintén a korábbi éles elválasztás ellen hatott az is, hogy – elsősorban a Gyvt.-ben biztosított természetbeni ellátások körében – a természetbeni ellátásokhoz bizonyos pénzkifizetéseket kapcsoltak. Szintén a két ellátási forma közötti különbségeket csökkentették az amúgy is vegyes jellegű ellátások, amelyek tekintetében a döntéshozó szabadon dönthetett arról, hogy pénzbeli,

¹⁰ Az Szt. rendszerének jellemzése tekintetében lásd részletesen HOFFMAN István – MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Budapest, 2016.

természetbeni vagy akár személyes jellegű szolgáltatást biztosít-e. Mindezekre figyelemmel a pénzbeli és a természetbeni ellátásokat egy ponton belül tárgyaljuk, természetesen az adott ponton belül egymástól elkülönítve.

a) A jövedelempótló pénzbeli ellátások köre

Az Szt. a **pénzbeli ellátások** körébe jelenleg az **időskorúak járadékát**, az **aktív korúak ellátását** (azon belül a **foglalkoztatást helyettesítő támogatást**, valamint az **egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatást**), a **gyermekek otthongondozási díját**, az **ápolási díjat** és a **települési támogatást** sorolja. Ezen ellátások közül az első négy, azaz az **időskorúak járadéka**, az **aktív korúak ellátása**, a **gyermekek otthongondozási díja** és az **ápolási díj** bizonyos okokból jövedelemmel nem rendelkező személyek **hiányzó jövedelmének** – a jogalkotó által elismert mértékű – **pótlását** célozza, azaz ez a két ellátás tekinthető jövedelempótló ellátásnak. A települési támogatás helyzete sajátos: az ugyanis elláthat mind jövedelempótló, mind jövedelemkiegészítő szerepet a helyi önkormányzat döntése alapján, azonban az Szt. szerint ez az ellátás egyértelműen *kiegészítő* jellegű, így nem sorolható a jövedelempótló támogatások körébe.

Az Szt. szabályrendszere alapján az időskorúak járadéka, az aktív korúak ellátása és az ápolási díj korábban is – a méltányossági ápolási díj kivételével – **normatív módon** meghatározott támogatások voltak, ezért azokat alapvetően államigazgatási jogkörben állapították meg, elsősorban a települési önkormányzatok jegyzői; 2013-tól azonban már a járási hivatalok jártak el az időskorúak járadékával és a normatív ápolási díjjal kapcsolatos ügyekben. Az Szt. 2015. március 1-jével hatályba lépett, módosított rendszerében az időskorúak járadékát, az aktív korúak ellátását, az – immáron csak normatív jellegű – ápolási díjat, valamint a 2019. január 1-jével bevezetett – gyermekek otthongondozási díját a **járási hivatalok** állapítják meg és folyósítják. E körben jelezzük azt is, hogy sajátos eljárási és folyósítási szabályok vonatkoznak a **hajléktalan személyek** ezen ellátásaira, amelyek a hajléktalan lét sajátosságaiából – elsősorban a lakó- és tartózkodási hely hiányából fakadó sajátos illetékesség- és pénzellátás-folyósítás körülményeiből – fakadnak.

b) Az időskorúak járadéka

Az időskorúak járadéka a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező időskorú személyek részére nyújtott támogatás. A *járási hivatal* időskorúak járadékában **részesíti** (azaz a feltételek fennállása esetén mérlegelés nélkül biztosítja az ellátást) azt

- a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött személyt, akinek saját és vele együtt lakó házastársa, élettársa jövedelme alapján számított egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 85 százalékát;
- az egyedülálló, a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött, de 75 évesnél fiatalabb személyt, akinek havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 100 százalékát;
- az egyedülálló, 75. életévét betöltött személyt, akinek havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 135 százalékát.

Nem jogosult az ellátásra az, aki

- előzetes letartóztatásban van, elzárás-, illetőleg szabadságvesztés-büntetését tölti;
- 3 hónapot meghaladó időtartamban külföldön tartózkodik.

Ezekben az esetekben, ha korábban az ellátást megállapították, a fenti feltételek bekövetkezte esetén az ellátás folyósítását meg kell szüntetni.

Az időskorúak járadékának **havi összege** jövedelemmel nem rendelkező, családban élő személy esetén az öregséginyugdíj-minimum 85 százaléka, egyedülálló esetén 100 százaléka, 75 évesnél idősebb egyedülálló esetén 135 százaléka (2020-ban az öregségi nyugdíj legkisebb összege 28 500 Ft volt). A fenti ellátás **nyugdíjszerű ellátásnak** minősül, így a 2018. évtől az időskorúak járadékának összege a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) szerinti nyugdíjmeléssel megegyező arányban emelkedik. Az időskorúak járadékának forintban kifejezett havi összegeit a Kormány évente rendeletben meghatározza. Ha a támogatás összege az ezer forintot nem éri el, a jogosult részére akkor is legalább ezer forint összegű járadékot kell megállapítani.

A fentiekre tekintettel az időskorúak járadéka egy sajátos védőhálót képez azon, a reá irányadó öregséginyugdíj-korhatárt elérő személyek számára, akik nem rendelkeznek jövedelemmel. Ennek a tipikus esete az, amikor az időskorú személy nem válik jogosulttá öregségi nyugdíjra, azaz ez az ellátás elsősorban az öregségi nyugdíjjal nem rendelkező idős személyeknek nyújt szociális segítséget.

c) Az aktív korú inaktívak meghatározó pénzbeli ellátása: az aktív korúak ellátása

Az Szt. rendszerének egyik leginkább meghatározó ellátása az aktív korúak ellátása, amely az aktív korú inaktív személyek elsődleges támogatása. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemelte, hogy a 2006–2008 közötti időszakban az egységes rendszeres szociális segély koncepciója egyfajta szociális – családi viszonylatban számított – alapjövedelmet jelentett, amelyre a rászoruló személyek a normatív módon meghatározott feltételek teljesítése esetén jogosulttá váltak. Ezt a rendszert váltotta fel 2008-tól az a modell, amely a rászorulókat támogatását elsősorban

a közfoglalkoztatás rendszerén keresztül kívánta biztosítani, ahol a szociális segélyekre csak azok a személyek váltak jogosulttá, akik számára nem tudtak közfoglalkoztatást biztosítani, valamint akik valamely, méltányolható oknál fogva nem voltak képesek részt venni a közfoglalkoztatásban. Így az egységes rendszeres szociális segélyt felváltotta a foglalkoztatást (kezdetben pótló, majd később) helyettesítő támogatás és a rendszeres szociális segély kettőssége.¹¹ A 2015. március 1-jével hatályba lépett rendszerben tovább szűkült a közfoglalkoztatásban való részvétel kötelezettsége alól mentesülő segélyezettek köre: immáron csak az egészségkárosodott, valamint a 14 év alatti gyermekük gondozásáról gondoskodni nem tudó személyek tartoznak ebbe a körbe. Itt kell jelezni, hogy a **jogalkotó 2015. január 1-je óta tudatosan törekszik a „segély” kifejezésnek a magyar jogból való száműzésére**: ezt a klasszikusan segélyezési ellátást is támogatásnak nevezi, s a korábbi rendszeres szociális segély elnevezését is megváltoztatta ennek a koncepciónak a keretében.

Az aktív korúak ellátása a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A *járási hivatal* aktív korúak ellátására való jogosultságot állapít meg az aktív korú (azaz a reá irányadó öregségnyugdíj-korhatárt be nem töltött) személyeknek:

1. **az egészségkárosodott személyek:** akik munkaképességüket legalább 67 százalékban elvesztették, akik legalább 50 százalékos mértékű egészségkárosodást szenvedtek, vagy akiknek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg az 50 százalékos mértéket, vagy akik vakok személyi járadékában vagy fogyatékosági támogatásban részesülnek;

2. **tartósan állás nélküli személyek:** akiknek esetében a munkanélküli-járadék, álláskeresői járadék, álláskeresői segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresői támogatás) folyósítási időtartama lejárt, vagy akiknek esetében az álláskeresői támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Flt. alapján álláskeresői támogatásra nem szereznek jogosultságot, vagy akik az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább egy év időtartamig együttműködtek, vagy akiknek esetében a gyermekek otthongondozási díja, az ápolási díj, a családok támogatásáról szóló törvény szerinti gyermekgondozási támogatás, a rendszeres szociális járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, az átmeneti járadék, a rehabilitációs járadék, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása, az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósítása megszűnt, illetve az árvaellátáshoz kapcsolódó özvegyi

¹¹ Lásd LEHOCZKNÉ: Szociális jog. 92. o. és MÓZER Péter: Szociálpolitika jövő időben. *Esély*, 23. (2011) 6., 3–34., 30–32. o.

nyugdíj folyósítása az árvaellátás megszűnése miatt szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább három hónapig együttműködött;

3. feltéve, hogy **saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytat.**

A fentiek alapján látható, hogy az aktív korúak ellátására két személyi kör, az **egészségkárosodott személyek** és a munkajövedelemmel nem rendelkező, **tartósan álláskeresőnek minősülő személyek** jogosultak. Ez az ellátás azonban **rászorultsági jellegű ellátás**, azaz erre csak akkor jogosult az ellátott, ha más módon a saját és a család megélhetése nem biztosítható, és keresőtevékenységet nem folytat. Az Szt. kiegészítő szabálya alapján *nem minősül keresőtevékenységnek*, ha a kérelmező, illetve a jogosult *közfoglalkoztatásban, egyszerűsített foglalkoztatásban* vesz részt, vagy *háztartási munkát* végez.

Az Szt. alapján az aktív korúak ellátása **családi jellegű ellátás**, azaz egy családban csak egy személy tekintetében állapíthatja azt meg – a fentiekben jelzettek szerint – a járási hivatal. Egy családban egyidejűleg két személy csak abban az esetben jogosult az aktív korúak ellátására, ha az egyik személy a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, míg a másik személy az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás feltételeinek felel meg. Az Szt. szerint az **jogosult az ellátásra** – azaz annak a saját és családi megélhetése nem biztosított –, akinek a **családjában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (2020-ban 28 500 forintnak) 90 százalékát, és vagyona nincs.** (A fogyasztási egység a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol az első nagykorú családtag arányszáma 1,0, azzal, hogy a gyermekét egyedülállónként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik, a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9, az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8, minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7, a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, azzal, hogy a fogyatékos gyermeket figyelmen kívül kell hagyni a gyermekszám növekedése miatti arányszám-csökkenésből, továbbá a fogyatékos felnőttek esetében az arányszám 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékosági támogatásban részesül.) A **vagyon** számítása körében az Szt. általános rendelkezéseit kell figyelembe venni.

Az Szt. rögzíti, hogy **nem jogosult az ellátásra** az egyéb, jövedelempótló szociális, családtámogatási vagy társadalombiztosítási ellátásban részesülő személy, a nappali tanulmányokat folytató személy, valamint az előzetes letartóztatásban levő vagy szabadságvesztés-büntetését töltő személy.

Az Szt. alapján az **ellátást meg kell szüntetni** fő szabály szerint abban azt esetben, ha nem jogosult a kérelmező az ellátására, vagy valamilyen oknál fogva a jogosultsága megszűnik, továbbá **szankciós jelleggel** akkor, ha az ellátott nem működik együtt az állami foglalkoztatási szervvel, ha nem fogadja el a neki felajánlott,

megfelelő munkahelyet, valamint ha az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállása alatt a munkaügyi hatóság a jogellenes munkavégzés tényét két éven belül ismételtelen jogerősen megállapította. A **keresőtevékenység** esetén az ellátás nem azonnal, hanem csak a **keresőtevékenység 91. napjától kezdődően szűnik meg, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítása ezen időszak alatt szünetel**, míg az **egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásban** részesülő személy részére – ellenkező kikötés hiányában – az ellátás ezen időszak alatt is **folyósítandó**.

Az **aktív korúak ellátása fő szabály szerint foglalkoztatást helyettesítő támogatás**. A foglalkoztatást helyettesítő támogatásra a **tartósan álláskereső személyek jogosultak**, akik **kötelesek kérni** az állami foglalkoztatási szervnél az álláskeresőként történő **nyilvántartásba vételüket**, valamint kötelesek az állami foglalkoztatási szervvel **együttműködni**.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás fontos jellemzője az **érdemesség elvének érvényesülése**, amelynek elsődleges eszköze az **ún. munkateszt**. Ennek keretében a támogatásban részesülő köteles együttműködni az állami foglalkoztatási szervvel, köteles a felajánlott munkahelyet elfogadni, valamint köteles **évente legalább 30 nap időtartamban közfoglalkoztatásban, munkaerőpiaci programban, Flt. szerinti képzésben részt venni, vagy közérdekű önkéntes tevékenységet végezni**. Amennyiben az ellátott nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, akkor az ellátást meg kell szüntetni. Azaz, az ellátás feltétele az, hogy a jogosult évente 30 napon át valamilyen foglalkoztatási vagy képzési jellegű tevékenységben részt vegyen. Szintén az érdemesség elvének érvényesülését mutatja az, hogy **akkor is meg kell szüntetni** az ellátást, ha a felajánlott munkakört nem fogadja el, vagy ha közfoglalkoztatási jogviszonyát a foglalkoztató a munkáltatói rendkívüli (azonnali hatályú) felmondással szüntette meg.

A foglalkoztatást helyettesítő támogatás **havi összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százaléka** (2020-ban az ellátás családi jellegére figyelemmel családonként havi 22 800 forint).

Az az aktív korúak ellátására jogosult személy, aki az ellátásra való jogosultság kezdő napján (1.) egészségkárosodott személynek minősül; vagy (2.) 14 éven aluli kiskorú gyermeket nevel – feltéve, hogy a családban élő gyermekek valamelyikére tekintettel más személy nem részesül a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) szerinti gyermekgondozási támogatásban vagy gyermekgondozási díjban, csecsemőgondozási díjban –, és a gyermek ellátását napközbeni ellátást biztosító intézményben, illetve nyári napközis otthonban, óvodában vagy iskolai napköziben nem tudják biztosítani, **egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra** jogosult. Ennek az ellátásnak a legfőbb jellemzője, hogy **ehhez nem kapcsolódik a munkateszt intézménye**, azaz az ellátás igénybevételének nem feltétele az évente legalább 30 napos foglalkoztatási vagy képzési kötelezettség. Az ellátás a korábbi *rendszeres szociális segély egyfajta*

„utódjának” is tekinthető, azonban ez az ellátás *szűkebb kört fog át*. Míg 2014/2015-ig a munkateszt alól az egészségkárosodott és a gyermekük napközbeni gondozásáról gondoskodni nem tudó személyeken kívül az öregségnyugdíj-korhatár előtt öt évvel álló személyek is mentesültek, addig az ezt követően kialakult rendszerben a munkatesztet kiterjesztették az öregségi nyugdíj előtt álló személyekre is. A másik fontos eltérés, hogy az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás összege tekintetében továbbra is érvényesül korlátozott mértékben a **családi minimumjövedelem** elve, az ellátás havi összege ugyanis a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete, de fő szabály szerint nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bér mindenkor kötelező legkisebb összege személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíj-járulékkal csökkentett összegének (azaz a nettó közfoglalkoztatási bérnek) a 90 százalékát. Azaz az összeg számítása arra ösztönöz, hogy amennyiben mégis lehetősége nyílik az ellátottnak, akkor az arra törekedjen, hogy részt vegyen a közfoglalkoztatás rendszerében.

d) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek jövedelempótló ellátásai: a gyermekek otthongondozási díja és az ápolási díj

Az Szt. rendszerében 2019-ig az egységes **ápolási díj volt** a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás. A rendszer első jelentős átalakítására 2015. március 1-jével került sor. Míg 2015. február 28-áig az ápolási díjnak két esetét, a normatív és méltányossági ápolási díjat különböztette meg az Szt., addig 2015. március 1-jétől ápolási díjnak csak a korábbi normatív ápolási díj minősül, amely **normatív alapon meghatározott, jövedelempótló ellátás**, és amelyet a **járási hivatal** állapít meg. A korábbi méltányossági ápolási díj alkalmazásáról és fenntartásáról a települési önkormányzat dönthet, ugyanis a települési támogatásnak részét képezheti a tartósan beteg hozzátartozó ápoló személy támogatása is, ennek bevezetéséről – ahogy a későbbiekben részletesebben bemutatjuk – a települési önkormányzat szabadon dönt.

2019. január 1-jével a járási hivatal által megállapított és folyósított, normatív alapon meghatározott, jövedelempótló, tartós gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző ellátások rendszerét megújították. Jelenleg két ilyen, jövedelempótló ellátás állapítható meg: a **gyermekek otthongondozási díja** és az **ápolási díj**. (2018-ban egy harmadik, hozzátartozó ápolásához kötődő ellátást, a **tartós ápolást végzők időskori támogatását** is intézményesítette az Szt., azonban az **jövedelemkiegészítő jellegű**, így azt abban a körben tárgyaljuk.)

Az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását, gondozását ellátó nagykorú hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás.

Az ápolási díjra jogosult a Ptk. szerinti **hozzátartozó**, ha állandó és tartós ápolásra, gondozásra **szoruló (1.) súlyosan fogyatékos**; vagy **(2.) tartósan beteg 18 év alatti személy** otthoni gondozását, ápolását végzi; és **(3.) az ápolat személyre tekintettel a gyermekek otthongondozási díjára való jogosultsága neki vagy hozzátartozójának nem áll fenn.** (A súlyos fogyatékos és a tartós betegség fogalmát és az abba tartozó eseteket az Szt. részletesen meghatározza.) Az ápolási díjra **nem jogosult** a hozzátartozó, ha az **ápolat személy egész napos intézményi elhelyezésben és gondozásban részesül**, ugyanis az ápolási díj éppen a folyamatos gondozás miatt szükségszerűen kieső jövedelem pótlását szolgálja. Szintén nem jogosult az a személy, aki rendszeres szociális és társadalombiztosítási pénzellátásban részesül (a tartós ápolást végzők időskori ellátása kivételével), valamint aki keresőtevékenységet folytat, vagy nappali tagozaton tanulmányokat folytat. Az ápolási díjat **meg kell szüntetni**, ha az ápolat személy állapota az állandó ápolást már nem teszi szükségessé, az ápolást végző személy a kötelezettségét nem teljesíti, az ápolat személy meghal, vagy az ápolást végző vagy az ápolat személy tartózkodási joga megszűnt, vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, hiszen így nem valósul meg a jogosultsági feltételként meghatározott otthoni ápolás. Akkor is meg kell szüntetni az ellátást, ha a hozzátartozó már nem jogosult arra. Ezen túl meg kell szüntetni az ellátást, ha az ápolást végző vagy az ápolat személy tartózkodási joga megszűnt vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, ha valamely, az előbbieken jelzett, a jogosultságot kizáró körülmény következik be. Az ápolási díj azon alapul, hogy az ápolást végző személy az ápolási, gondozási tevékenységet folytatni kívánja, így az ellátást akkor is meg kell szüntetni, ha azt az ápolást végző személy kérte. Meg kell szüntetni az ellátást akkor is, ha a gyámhatóság elrendeli az ápolat személy utógondozói ellátását, ugyanis ebben az esetben az ápolási tevékenység a gyermekvédelmi rendszer által nyújtott szolgáltatáson keresztül valósul meg. Az ápolási díj megszüntetésének van egy **szankciós** esete is: a juttatást meg kell szüntetni, ha az ápolást végző személy az ápolási díjra való jogosultság feltételeinek felülvizsgálatára irányuló eljárást akadályozza.

Az ápolási díj körében az Szt. megkülönbözteti a meghatározott fogyatékoságra vagy súlyos betegségre tekintettel megállapított **kiemelt ápolási díjat**, valamint a fokozott ápolási igényű személy ápolása után járó **emelt összegű ápolási díjat**. Az ápolási díj havi összege a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszeg (2020-ban 39 365 forint) 100 százaléka az ápolási díj alapesetében, 180 százaléka a kiemelt ápolási díj esetében és 150 százaléka az emelt összegű ápolási díj esetében. Ápolási díjra abban az esetben is jogosult a hozzátartozó, ha más ellátásban részesül. Ebben az esetben az ápolási díj havi összege a más rendszeres pénzellátásban részesülő jogosult esetén az ápolási díj összegének és a jogosult

részére folyósított más rendszeres pénzellátás havi bruttó összegének a különbözete, de legalább 1000 forint.

A 2019-es reform nyomán az **ápolási díjtól elkülönült ellátásként jelenik meg a gyermekek otthongondozási díja és a tartós ápolást végzők időskori ellátása.**

A **gyermekek otthongondozási díja** egyrészt abban tekinthető sajátos ellátásnak, hogy ezt csak a **szülő (örökbe fogadó szülő) igényelheti.** (Kivételesen, a szülő halála, szülői felügyeleti jogának megszűnése vagy szünetelése esetén, ha a szülő jogosultságát már korábban megállapították, a juttatás a gyermekkel közös háztartásban élő hozzátartozója számára is megállapítható.) Ez az ellátás szintén eltér az ápolási díjtól abban, hogy csak **önellátásra képtelen gyermek gondozása esetén jár.** Az önellátásra képtelenséget eredményező helyzet keletkezhet **súlyos fogyatékosságából** vagy a **tartós betegségéből.** Az önellátásra való képtelenség fogalmát az Szt. meghatározza, vizsgálatának részletes szabályait az Szt. és annak végrehajtási rendeletei rendezik. Amennyiben a gyermek bár tartós gondozásra szorul, de nem minősül önellátásra képtelennek, akkor számára – a későbbiekben is jelzettek szerinti – alacsonyabb összegű ápolási díjat kell megállapítani. A másik főbb különbség a gyermekek otthongondozási díjának az összegében jelenik meg, az jóval **magasabb az ápolási díj összegénél:** 2020-ban ennek havi összege 123 910 forint.

e) A tartósan gondozásra szoruló hozzátartozó ápolását végző személyek sajátos jövedelemkiegészítő ellátása: a tartós ápolást végzők időskori ellátása

Az Szt. 2018-ban egy sajátos, a hozzátartozó ápolásához, gondozásához kötődő támogatást, a tartós ápolást végzők időskorúak ellátását vezette be. A fenti ellátás **jövedelemkiegészítő jellegű,** ugyanis ez olyan személynek biztosítható, **akinek az öregségi nyugdíjra való jogosultságát megállapították.** Azaz az ellátás végső soron az **öregségi nyugdíjat kiegészítő ellátásnak tekinthető.** Az ellátás abban az esetben állapítható meg, ha a jogosult az Szt.-ben meghatározottak szerint **hosszabb időszakon – 20 éven – keresztül gondozta saját háztartásában** a gyermekét, akinek fogyatékosságára vagy tartós betegségére tekintettel sajátos, az Szt.-ben meghatározott szociális (rászorultsági és családtámogatási) ellátást állapítottak meg. A jogosultság fennállása esetén a járási hivatal az öregségi nyugdíj összegét kiegészítve 50 000 forint összegű ellátást állapít meg, amely ellátás értelemszerűen nem minősül nyugellátásnak.

f) A normatív, jövedelempótló pénzbeli ellátások kiegészítését szolgáló segély: a települési támogatás

Az Szt. 2015. március 1-jével hatályba lépő reformja jelentősen átalakította a pénzbeli, s részben a természetbeni szociális támogatások rendszerét. A korábbi, tagolt rendszert jelentősen módosította. A reform eredményeként a pénzbeli ellátási rendszer kettős jellegűvé vált. Egyrészt a normatív alapon megállapított, jövedelempótló ellátásokat a járási hivatal állapította meg. Az új rendszerben a jogalkotó ezeket tekinti a rászorultsági pénzbeli ellátási rendszer meghatározó elemeinek. Ezzel párhuzamosan – a 2013. július 1-jén, az önkormányzati segély kialakításával megkezdődő folyamatot folytatva – a törvényalkotó egy **általános, az államigazgatási, normatív alapú, jövedelempótló jellegű segélyezési rendszert kiegészítő összevont segélytípusként határozta meg a települési támogatást.**

A fenti koncepcióval összhangban az Szt. szerint „[a] képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján – pénzbeli vagy természetbeni formában – települési támogatást nyújt”. A fenti definíció már jelzi a települési támogatás három fő jellemzőjét. Ezek közül az első a már ismertetett **kiegészítő** jelleg. A másik fő jellemző az, hogy a támogatás tartalmának és eljárásának meghatározása tekintetében **a helyi önkormányzatnak jelentős a szabadsága.** A harmadik fő jellemző, hogy bár a települési támogatást az Szt. a pénzbeli ellátásokat szabályozó II. fejezet keretében tárgyalja, ám az **pénzbeli és természetbeni ellátás egyaránt lehet,** azaz ez a támogatási forma mindkét módon nyújtható.

A települési támogatás mint általános kiegészítő ellátás kialakításával egyidejűleg a jogalkotó megszüntetett több, korábban kötelezően biztosítandó ellátást. Így megszűnt a korábbi méltányossági ápolási díj, a lakásfenntartási támogatás, az adósságrendezési szolgáltatás, a korábbi méltányossági közgyógyellátás, a korábbi önkormányzati segély (amely már 2013-ban magába integrálta a temetési segélyt, az átmeneti segélyt és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást). A jogalkotó csak **orientálta az önkormányzatokat** a tekintetben, hogy a települési támogatásban alapvetően ezeket az ellátásokat kell szabályozni, ugyanis a törvény csak a „**különösen**” fordulattal jelezte, hogy a települési támogatás körében elsősorban a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokat, a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozónak az ápolását, gondozását végző személyeket, a gyógyszerkiadások viselését, valamint a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékok támogatását javasolja. Mivel a „különösen” fordulat nem teszi kötelezővé ezen célok támogatását, ezért a helyi önkormányzatok a helyi igények és a rendelkezésre álló források alapján döntenek arról, hogy mely életviszonyokhoz nyújt segítséget ez az ellátás.

Így az önkormányzatok a **törvényi keretek között szabadon alakítják ki helyi segélyezési rendszerük tartalmát** – így a segélyek típusait, összegét, rendszeres vagy átmeneti jellegüket – és **eljárási szabályait**.

Bár az **ellátás kiegészítő jellegű**, azonban a fentiekre tekintettel megjelennek benne jövedelempótló elemek is a jövedelemkiegészítő elemek mellett. Így már maga az Szt. is rögzíti, hogy a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának ápolását, gondozását végző személy részére megállapított települési támogatás a társadalombiztosítási tárgyú jogszabályok alkalmazásában ápolási díjnak minősül, ha az ellátás önkormányzati rendeletben szabályozott havi összege eléri az ápolási díj központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott alapösszegének a 80 százalékát, azaz az Szt. elismeri a fenti ellátás **jövedelempótló jellegét**. Az önkormányzatok a tág rendeleti felhatalmazás mellett azonban maguk is rendelkezhetnek sajátos, jövedelempótló jellegű ellátás kialakításáról.

Így például Budapest Főváros XIV. Kerület (Zugló) Képviselő-testületének Zugló szociális és gyermekvédelmi pénzbeli, természetbeni támogatásainak és szociális ellátásainak szabályairól szóló 7/2015. (II. 27.) rendelet 16. §-a sajátos, jövedelempótló támogatásként intézményesítette az ún. minimumjövedelem-juttatást.

Erre figyelemmel a települési támogatás **alapvetően jövedelemkiegészítő jellegű, sok esetben természetbeni ellátás**. Az önkormányzatok szabályozási szabadságának viszonylag kevés a jogi korlátja – így az önkormányzatok rendeleteikben kötelesek tiszteletben tartani az Szt. és végrehajtási rendeleteinek fogalmi és szabályozási kereteit – mellett azonban jelentős *költségvetési korlátját* képezi, hogy a 2015. évben jelentősen csökkentették a szociális pénzbeli és természetbeni ellátások központi költségvetési támogatását, ezzel egyidejűleg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénybe iktatott 36/A. §-ban rögzítették, hogy a helyi iparűzési adó a helyi közösségi közlekedési feladat, valamint a közösségi közlekedési feladat ellátáshoz szükséges összesen felül a települési önkormányzatok képviselő-testületei hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. Így a helyi rendszerek finanszírozásának forrásaként alapvetően a helyi adóbevételeket jelölték meg, amely megoldás – a fennmaradó adóerő-kompenzációs központi támogatási rendszer ellenére is – alapvetően a gazdagabb települések számára biztosít nagyobb mozgásteret.

A települési támogatás körében kell szólni a **rendkívüli települési támogatásról**, amely az Szt. alapján azon személyek támogatása, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások – így különösen betegséghez, halálesethez, elemi kár elhárításához, a válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartásához, iskoláztatásához, a gyermek fogadásának előkészítéséhez, a nevelésbe vett

gyermek családjával való kapcsolattartásához, a gyermek családba való visszakerülésének elősegítéséhez kapcsolódó kiadások –, vagy a gyermek hátrányos helyzete miatt anyagi segítségre szorulnak. A támogatás azért is különösen jelentős, ugyanis az Szt. 45. § (5) bekezdése alapján nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is megállapítható, különösen nevelési-oktatási intézmény, gyámhatóság vagy más családvédelemmel foglalkozó intézmény, illetve természetes személy vagy a gyermekek érdekeinek védelmét ellátó társadalmi szervezet kezdeményezésére, azaz ebben az esetben a krízishelyzet miatt a jogalkotó **áttöri a kérelemhez kötöttség általános elvét**. Ettől a rendkívüli települési támogatástól el kell különíteni az Szt. 7. §-a alapján megállapított rendkívüli települési támogatást, amelynek alapján a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztetést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.

g) Természetbeni szociális rászorultsági ellátások a magyar szociális jogban

A települési támogatás kialakítása már – az előbbiekben jelzettek szerint – egyfajta átmenetet képezett a pénzbeli és a természetbeni ellátások között, s annak kialakításával egyidejűleg számos, korábban a helyi önkormányzatok és a települési jegyzők hatáskörébe tartozó természetbeni ellátás önálló intézményesítését megszüntették. A reform eredményeképpen alapvetően **a normatív jellegű**, és erre figyelemmel **a járási hivatal** jogosultságmegállapítási **hatáskörébe** tartozó, államigazgatási jellegű természetbeni ellátások önálló intézményesítése maradt fenn, a korábbi, önkormányzati és települési jellegű egyéb természetbeni ellátások „beleolvadtak” a települési támogatás rendszerébe. Ennek megfelelően az Szt. jelenleg három természetbeni ellátást nevesít: a **köztetést, a közgyógyellátást**, valamint az **egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot**. A tágabb értelemben vett, természetben nyújtott szociális ellátások közé sorolhatjuk a **Gyvt.-ben szabályozott rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt** is.

h) Normatív alapon megállapított természetbeni rászorultsági szociális ellátások: a közgyógyellátás és az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság

Az Szt. jelenleg két, normatív módon meghatározott, természetbeni szociális ellátást nevesít. Ezek mindegyike **meghatározott célhoz kötött, kiegészítő jellegű ellátás**: a közgyógyellátás a rászoruló személyek gyógyszerkiadásaihoz nyújtott

ellátás, míg az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatásokhoz biztosít hozzáférést, járulékfizetés nélkül. A következőkben ezen ellátások főbb szabályait tekintjük át.

A **közgyógyellátás** az Szt. szerint „**a szociálisan rászorult személy részére az egészségi állapota megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadásainak csökkentése érdekében biztosított hozzájárulás**”. Az Szt. rendelkezései alapján a közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkező személy **térítésmentesen jogosult** (1.) **a gyógyszerkerete erejéig** a társadalombiztosítási támogatásba befogadott, külön jogszabályban meghatározott **gyógyszerekre** – ideértve a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszereket is; (2.) a külön jogszabályban meghatározott **gyógyászati segédeszközökre** (ideértve a protetikai és fogszabályozó eszközöket is), valamint azok javítására és kölcsönzésére; továbbá (3.) az **orvosi rehabilitáció céljából igénybe vehető gyógyászati ellátásokra**.

A közgyógyellátásra **alanyi jogon** – azaz **a jövedelmi és vagyoni viszonyainak a vizsgálata nélkül** – **jogosult** (1.) az átmeneti gondozásban részesülő, és a nevelésbe vett kiskorú; (2.) az aktív korúak ellátására jogosult egészségkárosodott személy; (3.) a pénzellátásban részesülő hadigondozott és a nemzeti gondozott; (4.) a központi szociális segélyben részesülő; (5.) a rokkantsági járadékos; (6.) az, aki rokkantsági ellátásban részesül, és az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg a 30 százalékos mértéket, továbbá aki rokkantsági ellátásban részesül, és 2011. december 31-én I. vagy II. csoportú rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra volt jogosult, valamint az, aki a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló külön törvény szerint öregségi nyugdíjban részesül, és 2011. december 31-én I. vagy II. csoportú rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra volt jogosult, vagy öregségi nyugdíjban részesül, és a nyugdíjra való jogosultságának megállapítását megelőző napon rokkantsági ellátásban részesült (*rokkantsági ellátásban részesülő személyek*); (7.) az, aki vagy aki után szülője vagy eltartója magasabb összegű családi pótlékban részesül (fogyatékos vagy tartósan beteg gyermekek).

Jövedelmi és vagyoni viszonyai alapján ún. normatív közgyógyellátásra jogosult az a személy, akinek esetében **a havi rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének** (2020-ban 28 500 forint) **a 10 százalékát meghaladja** (azaz több mint havi 2850 forint), feltéve, hogy a családjában **az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 105 százalékát, egyedül élő esetén a 155 százalékát**. A rendszeres gyógyító ellátás költségének számításánál egyes térítési díjtételeket az Szt. szabályai szerint nem kell figyelembe venni. A gyógyszerkeret összegét az egészségbiztosítási feladatokat ellátó szerv bevonásával állapítják meg.

Az alanyi és a normatív közgyógyellátásra való jogosultságról **a járási hivatal dönt**. Az **alanyi** közgyógyellátásra való jogosultságot **két évre**, a **normatív**

közgyógyellátásra való jogosultságot **egy évre** állapítják meg. A közgyógyellátásra való jogosultság ugyanazon időszakra vonatkozóan csak egy jogcímen állapítható meg. Az egyéni gyógyszerkeret összege a jogosult egyéni havi rendszeres gyógyszerköltsége, a 2020. évben – a megelőző évekhez hasonlóan – legfeljebb 12 000 forint. Amennyiben az egyéni rendszeres gyógyszerköltség a havi 1000 forintot nem éri el, egyéni gyógyszerkeret nem kerül megállapításra. Az eseti keret éves összege a 2020. évben – szintén a megelőző évekhez hasonlóan – 6000 forint.

Az **egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság** révén annak a személynek a részére is hozzáférhetővé válnak az egészségbiztosítás által finanszírozott, gyógyító-megelőző jellegű szolgáltatások, valamint a gyógyszerekhez és a gyógyászati segédeszközökhöz nyújtott, biztosítási alapú térítési kedvezmények, aki egyébként nem rendelkezik biztosítási jogviszonnyal. Az Szt. rendelkezései szerint ezt az ellátást a járási hivatal állapítja meg annak a személynek, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120 százalékát (egyedülálló esetén a nyugdíjminimum 150 százalékát) nem haladja meg, és családjának – az Szt. általános szabályai szerint meghatározott – vagyona nincs.

i) Normatív alapú rászorultsági gyermekvédelmi természetbeni ellátás:
a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jelenleg egy sajátos, jellemzően egyéb, természetbeni és pénzbeli kedvezményekhez való hozzáférést biztosító sajátos ellátás. A Gyvt. szabályai szerint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény alapján az abban részesülő gyermek, valamint (18–24 éves korú) fiatal felnőtt jogosulttá válik az ingyenes vagy kedvezményes intézményi gyermekétkeztetésre és – amennyiben a külön jogosultsági feltételeknek megfelel – a szünidei gyermekétkeztetésre, az évente kétszeri (augusztus és november havi) pénzbeli támogatásra (a 2020. évben alkalmanként 6000 forint összegű) juttatásra, valamint az egyéb törvényekben meghatározott kedvezményekre (például a felsőoktatási törvény szerinti tandíj- és költségmentességre, ingyenes kollégiumi elhelyezésre). Amennyiben a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő személynek nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülő családba fogadó gyámja van, az a Gyvt. szerint külön pénzbeli juttatásra is jogosult.

Rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre **jogosult** az a gyermek, akinek a gondozó családjában az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg **az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 135 százalékát**. Ha a gyermeket egyedülálló szülő vagy nevelő gondozza, valamint ha a gyermek tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos, vagy a korábban rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek a nagykorúvá válását követően 23 éves koráig nappali tagozatos

középfokú vagy 25 éves koráig nappali tagozatos felsőfokú tanulmányokat folytat, akkor a jogosultsági határ az egy főre eső családi jövedelem tekintetében az **öregségi nyugdíj-minimum 145 százaléka**. A jövedelmi rászorultság mellett a törvény **vagyoni** rászorultsági feltételt is meghatároz, ugyanis a család vagyona nem haladhatja meg a Gyvt.-ben meghatározott mértéket.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény 2015. március 1-je után az egyetlen olyan, normatív módon meghatározott, természetbeni ellátás, amelyet továbbra is a **települési önkormányzat jegyzője állapít meg államigazgatási hatósági hatáskörben**.

A Gyvt. a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény mellett még két, normatív jellegű, pénzbeli ellátást szabályoz, a **gyermektartásdíj megelőlegezését**, valamint a nevelésbe vételből kikerült fiatal felnőtt lakáshoz jutását, tartós lakhatása megoldását elősegítő **otthonteremtési támogatást**, amelyek részletes bemutatását – figyelemmel arra, hogy azokról a családjogi ismeretek körében esik szó – e körben mellőzzük.

j) Önkormányzati természetbeni rászorultsági szociális ellátás:
a köztemetés

A **köztemetés** sajátos szociális ellátás, ugyanis ennek az ellátásnak az a célja, hogy **mindenki megkapja a végtisztességet**, akkor is, ha nincs az eltemettetésére kötelezett hozzátartozója, vagy az nem tud gondoskodni az eltemettetésről. Az Szt. szerint „[a] haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testülete – a halálesetről való tudomásszerzést követő huszonegy napon belül – gondoskodik az elhunyt személy közkölségen történő eltemettetéséről, ha *a)* nincs vagy nem lelhető fel az eltemettetésre köteles személy; vagy *b)* az eltemettetésre köteles személy az eltemettetésről nem gondoskodik”.

Mivel a mai egészségügyi rendszerben a halál helye általában valamely fekvőbeteg-ellátó egészségügyi intézmény, amely tipikusan városokban van, ezért a városi önkormányzatoknál több, az adott városban lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező személy is elhalálozik. Az arányos, a települési lakosokhoz kötődő teherviselés érdekében az Szt. előírja, hogy az *utolsó lakóhely szerinti települési önkormányzat* a köztemetés költségét a halálozás helye szerinti, s így a köztemetésről gondoskodni köteles önkormányzatnak *meg kell, hogy térítse*.

Mivel az elhunytak után gyakran hagyaték is marad, amely akkor is fennáll, ha az elhunytak nincs hozzátartozója, vagy az nem képes – jellemzően a saját anyagi rászorultsága miatt – gondoskodni az elhunyt eltemettetéséről, ezért az Szt. rögzíti, hogy a Ptk. öröklési szabályaira is figyelemmel a köztemetés költségei *hagyatéki tehernek* minősülnek, amelyet a hagyatékból a vonatkozó jogszabályok közül az

elsők között elégíthet ki az önkormányzat. Ezen teher érvényesítése alól az önkormányzat *különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása* esetén részben vagy egészben mentesítheti az eltemettetésre köteles személyt. A fentiekből is látható, hogy bár a köztemetés kötelezettsége fennáll, azonban ezt a támogatást a megtérítés alóli mentesítés sajátos szabályai miatt elsősorban a **jövedelemkiegészítő, mérlegelési jellegű ellátások** közé sorolhatjuk.

k) Természetbeni és személyes jellegű szolgáltatások metszéspontján: a gyermekétkeztetéssel összefüggő ellátások

A Gyvt. még a **természetbeni ellátások körében tárgyalja a gyermekétkeztetést és a szünidei gyermekétkeztetést is**, jóllehet ezek az ellátások több tekintetben inkább a személyes jellegű szolgáltatások köré lennének sorolhatók. A Gyvt. alapján a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani a gyermeket gondozó szülő, illetve a Gyvt.-ben meghatározott gondviselők (törvényes képviselő vagy nevelésbe vett gyermek esetén a gyermek ellátását biztosító nevelőszülő, gyermekotthon vezetője, illetve az Szt. hatálya alá tartozó ápolást, gondozást nyújtó intézmény vezetője) kérelmére a bölcsődében, mini bölcsődében, az óvodában, a nyári napközis otthonban, az általános és középiskolai kollégiumban, az itt szervezett externátusi ellátásban, az általános iskolai és – ha önkormányzati rendelet kivételével jogszabály másképpen nem rendelkezik – a középfokú iskolai menzai ellátás keretében, a fogyatékos gyermekek, tanulók nevelését, oktatását ellátó intézményben és a fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékosok nappali intézményében. A bölcsőde, mini bölcsőde és az óvoda zárvatartása, valamint az iskolában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerinti nyári szünet és tanítási szünetek időtartama alatt úgynevezett **szünidei gyermekétkeztetést** kell biztosítani. A szülő eltérő rendelkezése hiányában az **intézményi gyermekétkeztetés** keretében a bölcsődében, **mini bölcsődében bölcsődei** ellátásban részesülő gyermekek részére az ellátási napokon a reggeli főétkezést, a déli meleg főétkezést, valamint tízórai és uzsonna formájában két kísétkezést, a **gyermekek és a tanulók számára** az óvodai nevelési napokon, valamint az iskolai tanítási napokon az óvodában és a nem bentlakásos nevelési-oktatási intézményben a déli meleg főétkezést, valamint tízórai és uzsonna formájában két kísétkezést kell biztosítani. Intézményi gyermekétkeztetésben részesülhet az iskolában az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető. Az intézményi gyermekétkeztetést az önkormányzat, tankerületi központi és az állami szakképzési és felnőttoktatási intézmény által fenntartott bölcsőde, mini bölcsőde, köznevelési és szakképzési intézmény tekintetében a **települési önkormányzat**, az egyéb állami fenntartó

(például állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény) esetében az egyéb állami fenntartó, egyházi és nem állami fenntartású intézmény esetében pedig a(z egyházi és nem állami) fenntartó biztosítja.

Míg a **gyermekétkeztetés jellemzőit tekintve inkább a személyes jellegű ellátások körébe sorolható lenne** – az Szt. rendszerében ahhoz leginkább az étkeztetés mint sajátos alapellátás áll a legközelebb – addig az **ingyenes gyermekétkeztetés egyértelműen alanyi jogon biztosított, sajátos természetbeni ellátásnak minősül**. A Gyvt. az ingyenes gyermekétkeztetésre jogosultak körében különbséget tesz, hogy azt bölcsődében, mini bölcsődében vagy óvodában, vagy azt 1–8. évfolyamon nappali rendszerű oktatásban, vagy a 8. évfolyamot követő egyéb oktatásban veszik-e igénybe. Az intézményi gyermekétkeztetést **a bölcsődében, mini bölcsődében nyújtott bölcsődei ellátásban vagy óvodai nevelésben részesülő gyermek számára ingyenesen kell biztosítani**, ha (1.) rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül; (2.) tartósan beteg vagy fogyatékos, vagy olyan családban él, amelyben tartósan beteg vagy fogyatékos gyermeket nevelnek; (3.) olyan családban él, amelyben három vagy több gyermeket nevelnek; (4.) olyan családban él, amelyben a szülő nyilatkozata alapján az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg a kötelező legkisebb munkabér személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíjjáruélékkal csökkentett összegének 130 százalékát; vagy (5.) nevelésbe vették. Az **1–8. évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanuló számára akkor kell ingyenesen biztosítani a gyermekétkeztetést**, ha az (1.) rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül; vagy (2.) nevelésbe vették. **Ingyenesen kell biztosítani a gyermekétkeztetést az 1–8. évfolyamon felül nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanuló számára**, ha (1.) nevelésbe vették; vagy (2.) utógondozói ellátásban részesül. Sajátos szabályok vonatkoznak arra a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekekre, akit **fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékosok nappali intézményében helyeztek el**, ugyanis számára a gyermekétkeztetést ingyenesen kell biztosítani.

A **kedvezményes gyermekétkeztetésre jogosultak számára a gyermekétkeztetést az intézményi térítési díj 50 százalékos normatív kedvezményével kell biztosítani**. A kedvezményes gyermekétkeztetést kell biztosítani (1.) **az 1–8. évfolyamon felül nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanuló számára**, ha **rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül**; (2.) **az 1–8. és az azon felüli évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanuló számára**, ha olyan családban él, amelyben **három vagy több gyermeket nevelnek**, feltéve, hogy a tanuló nem részesül ingyenes intézményi gyermekétkeztetésben; (3.) **tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek számára**, feltéve, hogy a gyermek nem részesül ingyenes intézményi gyermekétkeztetésben. (A közös háztartásban élők körének meghatározását a Gyvt. egyéb szabályai rögzítik.)

A szünidei gyermekétkeztetést a települési önkormányzat (1.) a **hátrányos helyzetű** gyermek és (2.) a **rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek** részére **ingyenesen** biztosítja. A települési önkormányzat saját hatáskörében, **rendeletben dönt** arról, hogy a kötelező esetben kívül **további gyermekeknek** – így a Gyvt. alapján különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, de halmozottan hátrányos helyzetűnek nem minősülő gyermekeknek – kívánja-e ingyenesen biztosítani.

3. Személyes jellegű szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások

a) A személyes jellegű szolgáltatások helye a magyar szociális jogban

A személyes jellegű szolgáltatások – ellentétben a pénzbeli és a természetbeni ellátásokkal – jellemzően, valamely személyhez kötődő, ápolási és gondozási jellegű ellátást biztosítanak az erre rászorulóknak. E körben ismét jelezni kell, hogy a személyes jellegű ellátások körében nem a jövedelmi és a vagyoni rászorultság, hanem a **személyes rászorultság** jelenik meg. Így ezen ellátásokra azok válnak jogosulttá, akik a mindennapi életvitelük ellátásában akadályoztatva vannak, s így a rászorultságot ez az akadályoztatott helyzet alapozza meg. Az akadályoztatásnak több oka lehet, így például gyakran a jövedelmi és vagyoni rászorultság eredményezi azt, hogy valaki valamely életfeltételéről – például az étkezéséről – nem tud gondoskodni. Sok esetben viszont valamely más körülmény, például az ellátott időskora, vagy éppen gyermekkora és a családi élettel kapcsolatos bizonyos nehézségek, vagy például a fogyatékosság alapozza meg, hogy az adott személynek ilyen jellegű ellátásra van szüksége. Természetesen a jövedelmi rászorultság is megjelenhet ezen a területen, azonban – miként azt már korábban jeleztük – a jövedelmi rászorultságot a személyes jellegű ellátásoknál a **térítési díj megállapítása** körében értékelik, azaz a jövedelmi és vagyoni rászorultság nem az ellátás igénybevételének a feltétele, hanem az egyébként térítésköteles szolgáltatások ingyenes vagy kedvezményes igénybevételét alapozzák meg.

Már a rászorultsági ellátások általános kérdései körében jeleztük, hogy ezen ellátások eseténél is megjelenik az **önsegély elve**, valamint a **helyben történő ellátás** elve. Ennek megfelelően az ellátórendszerben a 2011–2015 közötti erős „államosítási” hullám ellenére is fontos a helyi önkormányzatok szerepe, illetve az államigazgatás által fenntartott intézmények fenntartásával kapcsolatos feladataira területi szinten működő államigazgatási szerveket is létrehoztak. Másrészt az ellátások esetében az állami intézményrendszer akkor lép csak be, ha arról az adott személy családja

vagy a helyi közösség nem vagy nem megfelelően tud gondoskodni, ezzel is jelezve ezeknek az ellátásoknak a kisegítő jellegét.

A helyben történő ellátás elve nem zárja ki azt, hogy a jogalkotó a feladatok ellátásának kötelezettségét differenciáltan telepítse az államigazgatási szervekre és a helyi önkormányzatokra. A jelenlegi rendszerben a **szakellátások nyújtása** alapvetően az államigazgatás feladata, a települési önkormányzatoknak elsősorban az idősgondozás terén láthatnak el fenntartói feladatokat. Az **alapellátások** megszervezése a települési önkormányzatok felelősségi körébe tartozik, azonban az egyes alapszolgáltatások tekintetében az Szt. különbséget tesz a települések lakosságszáma alapján. Csak az étkeztetést és a házi segítségnyújtást kell valamennyi településnek megszerveznie, a többi alapszolgáltatásért a törvényben meghatározott lakosságszámú önkormányzatok felelősek.

A személyes jellegű szolgáltatások körében **két fő csoportot különíthetünk el**: a Gyvt. 1997-es kodifikációja óta élesen elkülönül egymástól a **szociális**, valamint a **gyermekvédelmi és a gyermekjóléti ellátórendszer**, igaz, a merev elkülönülés oldódott, így 2016. január 1-jével a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálat integrált ellátási formaként szerveződik meg.

Mind a szociális, mind a gyermekvédelmi és gyermekjóléti szolgáltatásokon belül elkülöníthetjük egymástól az **alapszolgáltatásokat** (a gyermekvédelem területén ezeket **alapellátásnak** nevezik), valamint a **szakosított ellátásokat** (a gyermekvédelem területén ezeket **szakellátás** megjelöléssel illetik).

A fenti csoportosítás alapján a következőkben elsőként a szociális alapszolgáltatások, majd a szociális szakosított ellátások főbb szabályait mutatom be. Ezután röviden ismertetem a gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások körét.

b) Szociális alapszolgáltatások a magyar jogban

Az Szt. szerint „[a]z alapszolgáltatások megszervezésével az állam és a települési önkormányzat segítséget nyújt a szociálisan rászorulóknak részére saját otthonukban és lakóközösségükben önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi állapotukból, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában”.

Az Szt. szerint így az alapszolgáltatásoknak az alábbi fő jellemzői vannak:

- az alapszolgáltatás a **szociálisan rászoruló személyeknek** biztosított ellátás;
- az alapszolgáltatások **otthonközeli** ellátások, valamint
- az alapszolgáltatások az önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi állapotukból, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában történő **segítségnyújtás**.

Az Szt. az **alapszolgáltatások körébe a következő szolgáltatásokat** sorolja:

1. falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás;
2. étkeztetés;
3. házi segítségnyújtás;
4. családsegítés (amit 2016. január 1-jétől szorosan integráltak a gyermekjóléti szolgáltatással);
5. a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás;
6. a közösségi ellátások;
7. a támogató szolgáltatás;
8. az utcai szociális munka;
9. a nappali ellátás.

A következőkben ezeket az alapszolgáltatási formákat tekintjük át röviden. Az Szt. szerint a legalapvetőbb alapszolgáltatások közé az **étkeztetés** és a **házi segítségnyújtás** tartozik, amelynek megszervezéséről valamennyi települési önkormányzat köteles gondoskodni. Az **étkeztetés** keretében az Szt. alapján azoknak a szociálisan rászorultaknak a **legalább napi egyszeri meleg étkezéséről** kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani, különösen koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, szenvedélybetegségük vagy hajléktalanságuk miatt. A **házi segítségnyújtás** keretében a **szolgáltatást igénybe vevő személy saját lakókörnyezetében kell biztosítani az önálló életvitel fenntartása érdekében szükséges ellátást**. A házi segítségnyújtás **szociális segítséget** vagy **személyi gondozást** foglal magában. Az Szt. 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezése alapján a szociális segítség keretében kell biztosítani a lakókörnyezeti higiénia megtartásában való közreműködést, a háztartás általános vitelében való közreműködést, a veszélyhelyzetek kialakulásának megelőzésében, valamint a kialakult veszélyhelyzetek elhárításában való közreműködést, továbbá szükség esetén a szociális intézménybe való beköltözést. Azaz, ezek azok a szolgáltatások, amelyek alapvetően nem igényelnek sajátos szociális (szakmai) képzettséget. Ezzel szemben a személyi gondozás körébe tartoznak a szakmai képzettséget igénylő, sajátos ellátások, így a segítő kapcsolat kialakítása és fenntartása az ellátottal, valamint a gondozási és ápolási feladatok ellátása. A házi segítségnyújtás igénybevételét megelőzően **vizsgálni kell a gondozási szükségletet**. A gondozási szükséglet vizsgálata keretében kell azt megállapítani, hogy az ellátást igénylő esetében szociális segítség vagy személyi gondozás indokolt.

A kistélepeüléseken, illetve a külterületeken élő személyeknek a különféle szolgáltatásokhoz való hozzáférését biztosítja a **falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás**. Az Szt. szerint a falugondnoki, illetve tanyagondnoki szolgáltatás célja az aprófalvak és a külterületi vagy egyéb belterületi, valamint a tanyasi lakott helyek intézményhiányából eredő hátrányainak enyhítése, az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatáshoz, valamint egyes

alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása, továbbá az egyéni, közösségi szintű szükségletek teljesítésének segítése. A falugondnoki szolgáltatás nyolcszáz lakosnál kisebb településen (ha a falugondnoki szolgáltatás létesítését követően emelkedett a lakosságszám 800 fő fölé, akkor legfeljebb 880 lakosig), a tanyagondnoki szolgáltatás pedig a legalább hetven és legfeljebb négyszáz lakosságszámú külterületi vagy egyéb belterületi lakott helyen működtethető.

A valamennyi település által ellátandó személyes jellegű ellátások bemutatását követően a különböző méretű települési önkormányzatok tekintetében differenciáltan telepített, szélesebb körű szociális szakmai ismereteket igénylő szolgáltatások körét tekintjük át. Ezen ellátások egyik legalapvetőbb formáját a **családsegítés** jelenti, amely az Szt. alapján 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. Az Szt. 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezései szerint a **családsegítés keretében kell biztosítani** a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást, az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzübeli, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését, a családgondozást, közösségfejlesztő programok szervezését, egyéni és csoportos közösségfejlesztést, a tartós munkanélküliek, a fiatal munkanélküliek, az adósságtérhekkel és lakhatási problémákkal küzdők, a fogyatékkal élők, a krónikus betegek, a szenvedélybetegek, a pszichiátriai betegek, a kábítószer-problémával küzdők, illetve egyéb szociálisan rászorult személyek és családtagjaik részére tanácsadás nyújtását, a kríziskezelést. Az emberi erőforrások minisztere által kijelölt településen és a fővárosi kerületben a családsegítést biztosító szolgáltatóknak ezeken túl el kell látnia a menedékjogról szóló törvényben meghatározott integrációs szerződésbe foglalt társadalmi beilleszkedés elősegítését, továbbá a járásszékhely településen működő szolgáltatóknak kell elvégeznie a családsegítés komplex szolgáltatásához kötődő ún. kötelező szociális diagnózis elkészítését. 2016. január 1-jétől **a családsegítés a gyermekjóléti szolgáltatással egy szolgáltató – a család- és gyermekjóléti szolgálat – keretében működtethető.**

Az Szt. sajátos szolgáltatásként határozza meg a házi segítségnyújtás szolgáltatási köréhez kapcsolódó **jelzőrendszeres házi segítségnyújtást**, amely 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 az önálló életvitel fenntartása mellett felmerülő krízishelyzetek elhárítása céljából nyújtott ellátás.

A szociális alapszolgáltatások körében **sajátos célcsoportja van a közösségi ellátásoknak, a támogató szolgáltatásnak és az utcai szociális munkának.** Ezek közül elsőként a **közösségi ellátásokat** tekintjük át, amelyek a **pszichiátriai betegeknek és a szenvedélybetegeknek** nyújtott közösségi alapellátások, valamint

a szenvedélybetegeknek nyújtott alacsonyküszöbű ellátások lehetnek. A **közösségi alapellátás** keretében kell biztosítani 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, azaz az ún. megkereső programok szervezését az ellátásra szoruló személyek elérése érdekében. Az **alacsonyküszöbű ellátások** körében a közösségi alapellátások szolgáltatásán túl biztosítani kell a szenvedélybetegség okozta egészségügyi és szociális károk mérsékléséhez szükséges egyes ártalomcsökkentő szolgáltatásokat, valamint a kríziskezelést az életet veszélyeztető, a testi, szociális, kapcsolati és életvezetési rendszerben kialakult kezelhetetlen helyzetek esetére.

A **támogató szolgáltatás** célja az Szt. alapján a **fogyatékos személyek** lakókörnyezetben történő ellátása, elsősorban a lakáson kívüli közszolgáltatások elérésének segítése, valamint életvitelük önállóságának megőrzése mellett a lakáson belüli speciális segítségnyújtás biztosítása révén. A szolgáltatás egyes főbb tartalmi elemeit példálózó jelleggel emeli ki az Szt. Így ennek a szolgáltatásnak a feladataként tekint többek között az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítására (azon belül elsősorban a speciális személyi szállításra és a szállító szolgálat működtetésére), az általános egészségi állapotnak és a fogyatékoság jellegének megfelelő egészségügyi-szociális ellátásokhoz, valamint a fejlesztő tevékenységhez való hozzájutás személyi és eszközfeltételeinek biztosítására, információnyújtás, ügyintézés, tanácsadás, a tanácsadást követően a társadalmi beilleszkedést segítő szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítására, a jelnyelvi tolmácsszolgálat elérhetőségének biztosítására, egyes integrációs és munkavállalási, valamint általános életviteli tanácsadásra.

Az **utcai szociális munka** a **hajléktalan** személyek alapszolgáltatásainak egyik fontos eleme. Az Szt. szerint ennek a szolgáltatásnak a keretében kell biztosítani az utcán tartózkodó hajléktalan személy helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérését, szükség esetén ellátásának kezdeményezését, illetve az ellátás biztosításához kapcsolódó intézkedés megtételét.

Sajátos, a szakellátások felé való átmenetként tekinthetünk a **nappali ellátásra**, amely ún. **intézményi ellátás**, azaz a szolgáltatás feltétele annak intézményi keretek közötti biztosítása, hasonlóan a szakellátásokhoz. Ami miatt a nappali ellátás mégis egyértelműen az alapellátások közé tartozik, az az, hogy ez az ellátás nem jár a lakóhely megváltozásával, azaz nem bentlakásos jellegű. A nappali ellátás több célcsoport számára biztosít sajátos szolgáltatást. Az Szt. szerint a nappali ellátás **hajléktalan személyek (hajléktalanok nappali ellátása)** és elsősorban a saját otthonukban élő tizennyolcadik életévüket betöltött, **egészségi állapotuk vagy**

időskoruk miatt szociális és mentális támogatásra szoruló, önmaguk ellátására részben képes személyek (**idősek nappali ellátása**), fő szabály szerint a tizennyolcadik életévüket betöltött, fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelést nem igénylő pszichiátriai betegek, illetve szenvedélybetegek (**pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali ellátása**), továbbá harmadik életévüket betöltött, önkiszolgálásra részben képes vagy önellátásra nem képes, de felügyeletre szoruló fogyatékos, illetve autista személyek (**fogyatékos személyek nappali ellátása**) részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére, továbbá igény szerint megszervezi az ellátottak – ide nem értve az idős személyeket – napközbeni étkeztetését.

c) Szakosított szociális ellátások a magyar szociális jogban

A szociális személyes jellegű szolgáltatások másik fő csoportját a **szakosított ellátások** jelentik. Ezek az ellátások **bentlakásos** jellegű szolgáltatások, amelyek komolyabb szociális szakértelmet igénylő ellátást nyújtanak. Figyelemmel a szociális ellátások körében ismertetett otthonközeli ellátás elvére, az Szt. is rögzíti, hogy ezeket a szolgáltatásokat akkor indokolt igénybe venni, ha az életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt a rászorult személyekről az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni.

A **szakosított ellátások** körébe az Szt. az alábbi szolgáltatási típusokat sorolja:

1. ápolást, gondozást nyújtó intézmények;
2. rehabilitációs intézmények, azokon belül a támogatott lakhatás sajátos intézményi formája;
3. átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények;
4. lakóotthonok;
5. egyéb speciális szociális intézmény;
6. támogatott lakhatás.

Az Szt. szerint az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról az **ápolást, gondozást nyújtó intézményben** kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg.

A szakosított ellátások másik fő csoportját a **rehabilitációs intézmények** jelentik. Az Szt. szerint a rehabilitációs intézmény a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. Rehabilitációs intézmény (1.) a pszichiátriai betegek; (2.) a szenvedélybetegek; (3.) a fogyatékos személyek; (4.) a hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye. A rehabilitációs intézmények egyfajta „kiváltást” szolgálja a **támogatott lakhatás**, amely a fogyatékos személyek, a pszichiátriai,

illetve szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosít bizonyos szolgáltatásokat.

Az előzőekben ismertetett, tartós és határozatlan idejű ellátást nyújtó szakosított szolgáltatásokkal szemben az **átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények** – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – **ideiglenes jelleggel legfeljebb egyévi időtartamra teljes körű ellátást biztosítanak**. Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusai: (1.) időskorúak gondozóháza; (2.) fogyatékos személyek gondozóháza; (3.) pszichiátriai betegek átmeneti otthona; (4.) szenvedélybetegek átmeneti otthona; (5.) éjjeli menedékhely; (6.) hajléktalan személyek átmeneti szállása. Az előzőek szerint is sajátos, átmeneti elhelyezést nyújtó intézménynek tekinthető az **éjjeli menedékhely**, amely az önellátásra és a közösségi együttélés szabályainak betartására képes hajléktalan személyek éjszakai pihenését, valamint krízishelyzetben éjszakai szállás biztosítását lehetővé tevő szolgáltatás. Szintén ilyen, speciális átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény a **hajléktalan személyek átmeneti szállása**, amely azoknak a hajléktalan személyeknek az elhelyezését biztosítja, akik az életvitelszerű szálláshasználat és a szociális munka segítségével képesek az önellátásra.

A társadalmi integráció és a rehabilitáció elősegítése érdekében a korábbi, nagy intézményeket folyamatosan alakítják át kisebb, a mindennapi életvitelhez jobban közelítő intézményekké. Ez kötelezettségként jelentkezik hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásai, valamint a fogyatékos személyek tekintetében a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) alapján. A fentiek teljesítése érdekében nevesítette az Szt. a **lakóotthont** mint sajátos szakellátási formát, amely olyan nyolc-tizenkettő, külön jogszabályban meghatározott esetben tizennégy pszichiátriai beteget vagy fogyatékos személyt – ideértve az autista személyeket is –, illetőleg szenvedélybeteget befogadó intézmény, amely az ellátást igénybe vevő részére életkorának, egészségi állapotának és önellátása mértékének megfelelő ellátást biztosít.

d) Gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások

1997 óta a gyermekjóléti és gyermekvédelmi alap- és szakellátások sajátos rezsimet képeznek a magyar szociális jogban, azokat nem az Szt. személyes jellegű szolgáltatásokat bemutató fejezete, hanem a Gyvt. szabályozza.¹²

A Gyvt. szerint a **gyermekjóléti alapellátásnak** hozzá kell járulnia a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, jólétének, családban történő nevelésének elősegítéséhez, a veszélyeztetettség megelőzéséhez és a kialakult veszélyeztetettség

¹² Lásd részletesen MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Budapest, 2017.

megszüntetéséhez, valamint a gyermek családjából történő kiemelésének a megelőzéséhez. A gyermekjóléti alapellátás mindezekén túl hozzájárul a gyermek hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetének feltárásához, és – a gyermek szocializációs hátrányának csökkentésével – annak leküzdéséhez. Az alapellátás megszervezésével kapcsolatban a Gyvt. kimondja, hogy ezt a személyes gondoskodást – lehetőség szerint – a jogosult lakóhelyéhez, tartózkodási helyéhez legközelebb eső ellátást nyújtó személynél vagy intézményben kell biztosítani. Amennyiben az Szt. rendszerével vetjük össze a szabályozást, akkor kiemelhetjük, hogy a Gyvt. alapszolgáltatásnak tekinti a nem tartós és nem állandó, azonban bentlakással járó ellátásokat.

A Gyvt. alapján **gyermekjóléti alapellátásnak minősül:**

1. a gyermekek esélynövelő szolgáltatásai: a Biztos Kezdet Gyerekház és a tano-da;
2. a gyermekjóléti szolgáltatás, amelyet 2016. január 1-jétől a család- és gyermekjóléti szolgálat vagy központ útján kell ellátni;
3. a gyermekek napközbeni ellátása, azon belül *a)* bölcsődei ellátás (bölcsőde, mini bölcsőde, munkahelyi bölcsőde, családi bölcsőde); *b)* napközbeni gyermekfelügyelet; *c)* családi gyermekfelügyelet; *d)* alternatív napközbeni ellátás;
4. a Gyvt. rendszerében alapellátásnak minősül a gyermekek átmeneti elhelyezése, ehhez kötődően *a)* a befogadó szülő; *b)* helyettes szülő; *c)* gyermekek átmeneti otthona; *d)* családok átmeneti otthona.

A Gyvt. szerint a **Biztos Kezdet Gyerekház** célja a szociokulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a hátrányos helyzetű vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és különösen az óvodáskort még el nem ért gyermek számára együttesen biztosított társadalmi felzárkózást segítő prevenciós szolgáltatás biztosítása. Hasonló szolgáltatásokat nyújt a **tano-da** is, amelynek ellátottjai közé elsősorban rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, vagy hátrányos helyzetű, vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek és kivételesen fiatal felnőttek tartoznak, és amely a köznevelésben való sikeres részvételt kívánja elősegíteni.

A **gyermekjóléti szolgáltatást** a Gyvt. olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatásnak tekinti, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A települési önkormányzatnak a gyermekjóléti szolgáltatás feladatait 2016. január 1-jétől **család- és gyermekjóléti szolgálat** vagy **központ** útján kell ellátnia.

A **gyermekek napközbeni ellátásaként** a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését

kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük – ideértve a gyermekgondozási díj folyósítása melletti munkavégzést is –, munkaerőpiaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A napközbeni ellátás keretében biztosított szolgáltatások *időtartama lehetőleg a szülő munkarendjéhez* igazodik. Ezen ellátások körébe tartozik a Gyvt. szerint elsőként a **bölcsőde**, amely – fő szabály szerint – a családban nevelkedő 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését biztosító intézmény. A bölcsődei ellátás **bölcsőde**, **mini bölcsőde**, a foglalkoztató által létesített **munkahelyi bölcsőde**, valamint a szolgáltatás nyújtója által a saját otthonában vagy más, e célra kialakított helyiségében szervezett **családi bölcsőde** keretében biztosítható. A **napközbeni gyermekfelügyelet** keretében – nem nevelési-oktatási céllal – a szolgáltatás nyújtója az életkornak megfelelő napközbeni ellátást biztosít a bölcsődei ellátásban, óvodai nevelésben nem részesülő gyermek számára, a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól felmentett gyermek számára, az óvodai nevelésben részesülő gyermek számára a kötelező óvodai nevelésben való részvételének idején kívül, az egyéni munkarenddel rendelkező tanuló számára, az iskolai oktatásban részesülő tanuló számára a kötelező tanórai és egyéb foglalkozásokon való részvételének idején kívül, valamint a tanítási szünetekben, és az általános iskolában a tizenhat óra előtt megszervezett egyéb foglalkozás alól felmentett gyermek számára. A napközbeni gyermekfelügyelet széles spektrumot magában foglaló szolgáltatás: az intézményi szolgáltatásoktól kezdődően az egyénileg szervezett ellátásokig („bébiszitter”) terjed. 2012-től kezdődően a Gyvt. intézményesítette – ezzel elismerte, s egyben ellenőrizhetővé is tette – az **alternatív napközbeni ellátást**, amely a játszótéri program, játszóház, klubfoglalkozás keretében nyújtott, szülő és a gyermek kapcsolatát erősítő, a gyermek szocializációját támogató, valamint egyéb szabadidős és prevenciós szolgáltatás, valamint a csellengő vagy egyéb okból veszélyeztetett iskoláskorú gyermekek számára biztosított nappali felügyelet, sport, illetve egyéb foglalkozás és étkeztetés, feltéve, ha a működtető rendelkezik az ehhez szükséges – külön jogszabályban meghatározott – személyi és tárgyi feltételekkel.

A Gyvt. a bentlakással járó ellátások közül **alapellátásként** értelmezte a **gyermekek átmeneti gondozását**, amelynek keretében – kivéve, ha a gyermek átmeneti gondozását családok átmeneti otthona biztosítja – a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról (teljes körű ellátás) kell gondoskodni. Ennek keretében értelmezte a Gyvt. a **befogadó szülőt**, aki átmeneti vagy tartós jelleggel saját háztartásában nyújt teljes körű ellátást az általa befogadott gyermeknek és fiatal felnőttnek, valamint a **helyettes szülőt**, aki a családban élő gyermek átmeneti gondozását – a működtető által készített egyéni gondozási-nevelési

terv alapján – saját háztartásában biztosítja. Szintén az átmeneti gondozás körébe sorolható a **gyermekek átmeneti otthona**, ahol az a családban élő, tizenkettedik életévét betöltött, vagy tizenkettedik életévét be nem töltött, nem helyettes szülőnél elhelyezett gyermek helyezhető el, aki átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül marad, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradna, valamint akinek ellátása a család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett. Sajátos, a családban történő nevelkedést előmozdító intézmény a **családok átmeneti otthona**, amelyben az otthontalanná vált szülő és gyermeke(i) helyezhetőek el együttesen, ideiglenes jelleggel. A családok átmeneti otthonának sajátos esete az ún. **titkos menedékház**, amely befogadja a kapcsolati erőszak miatt krízishelyzetbe került, illetve otthontalanná vált bántalmazottat és gyermekét, valamint a bántalmazott családot.

A Gyvt. szerint a **gyermekvédelmi szakellátás keretében kell biztosítani az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermekek otthont nyújtó ellátását, a fiatal felnőtt további utógondozói ellátását, valamint a szakellátást más okból igénylő gyermek teljes körű ellátását**. Az előbbieken jelzettek szerint, ezek a **tartós elhelyezést nyújtó, bentlakásos jellegű ellátások**, valamint az ahhoz kapcsolódó módszertani jellegű szolgáltatás. A Gyvt. ebbe a körbe sorolja

1. az otthont nyújtó ellátásokat: a) nevelőszülők; b) gyermekotthon;
2. az utógondozói ellátást; valamint
3. a sajátos, módszertani jellegű területi gyermekvédelmi szakellátást.

Az **otthont nyújtó ellátás** keretében kell biztosítani az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek számára a teljes körű ellátást, a családi környezetébe történő visszahelyezését előkészítő, családi kapcsolatainak ápolását segítő családgondozást, vagy ha ez nem lehetséges, az örökbefogadásának elősegítését, a családjába történő visszailleszkedéshez, önálló életének megkezdéséhez szükséges utógondozást. Az otthont nyújtó ellátást a 12 évesnél fiatalabb gyermekek esetében – a fogyatékos gyermekek kivételével – alapvetően **nevelőszülő(k)** útján kell biztosítani, ennek a másik formája a gyermekotthon.

Az **utógondozói ellátás** keretében – amelyet a gyámhatóság rendel el – a fiatal felnőtt számára utógondozást és szükség szerinti ellátást kell biztosítani.

A **területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás** javaslatot tesz az ideiglenes hatályú elhelyezést követően, valamint a nevelésbe vételi eljárás során, illetve a nevelésbe vételt követően a gyermek ideiglenes gondozási helyére és a gyermek sorsának rendeződéséig a számára otthont nyújtó ellátást biztosító gondozási helyére.

VIII. Családtámogatások

1. A családtámogatási rendszer általános kérdései	133
a) A családtámogatási rendszerek főbb modelljei és azok jellemzői	133
b) A családok támogatásának jogi eszközei.....	135
c) A családtámogatási rendszer alakulása Magyarországon	137
2. Családi pótlék	139
a) A családi pótlékra való jogosultság feltételeinek típusai	139
b) A családi pótlékra való jogosultság alanyi (szubjektív) feltételei.....	139
c) A családi pótlékra való jogosultság tárgyi (objektív) feltételei	140
d) A családi pótlék összege	142
3. Gyermekgondozási támogatások.....	143
a) A gyermekgondozást segítő ellátás (gyes).....	143
b) A gyermeknevelési támogatás (gyet).....	145
4. Anyasági támogatás	145
a) Az anyasági támogatásra való jogosultság	145
b) Az anyasági támogatás összege.....	146

A család alapvető, természetes, élő sejtje a társadalomnak, melyre minden más közösség és maga a társadalom egésze épül. A család jóléte így szociálpolitikai kérdés is, a családok védelme és támogatása egyben a társadalom kohézióját és működőképességét is segítő eszköz. Magyarországon az Alaptörvény rögzíti a családok védelmének fontosságát, továbbá azt is kimondja, hogy a családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza. Ez a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.), mely az alapelvek körében is rögzíti, a házasság és a család önmagában is értéket [Csvt. 1. § (1) bekezdése] képvisel. A családok körében ki kell emelni a **gyermekes családok** védelmét és támogatását, amely a különböző államok jogaiban a családpolitikai célkitűzések középpontjában áll. Lehoczkyné Kollonay Csilla is kiemelte, hogy „[a] modern demokratikus állam egyrésztől anyagilag támogatja a családot, másrészt tiszteletben tartja a család autonómiáját, azaz a támogatást nem köti semmiféle függőséghez”.¹³

1. A családtámogatási rendszer általános kérdései

a) A családtámogatási rendszerek főbb modelljei és azok jellemzői

A családok támogatásával kapcsolatban az egyes államok eltérő megoldásokat követtek. Lehoczkyné Kollonay Csilla ezeket a szabályozásokat – az állami beavatkozás

¹³ Lásd LEHOCZKYNÉ: *Szociális jog*, 52. o.

jellege és iránya alapján – két fő csoportba sorolta, a **konzervatív** és a **liberális** modellbe.¹⁴ A **liberális** modellbe azokat az államokat sorolta, amelyek a családok ellátása tekintetében egyrészt *előtérbe helyezik a rászorultsági elvet*, azaz az állami támogatásokat elsősorban csak a jövedelmi és vagyoni szempontból rászoruló családoknak biztosítják. Mindezekén túl ebben a modellben arra törekszenek, hogy az állam *a lehető legkevésbé avatkozzon be az állampolgárok családi viszonyaiba*. A **konzervatív** modellt Lehoczkyne Kollonay Csilla szerint a jóval szélesebb körű *állami jövedelem-újraelosztás* jellemzi, azonban az állami támogatás egyfajta mögöttes értéktartalmat is közvetít: azaz az állam a támogatási rendszerrel „üzenni meg”, hogy milyen családmódot tart kívánatosnak. Természetesen a két modell tiszta formájában sehol sem valósult meg, az egyes államok rendszereiben ezeknek az elemei keverednek.

Amennyiben a modern jóléti államokra tekintünk, kiemelhetjük, hogy **gyakorlatilag valamennyi országban találhatóunk valamilyen családtámogatási rendszert**. A rendszerek kialakulása összefüggött a 19. század kettős – ipari és politikai-társadalmi – forradalmi során átalakuló családi szerkezettel, amikor is a hagyományos, szélesebb körű gondoskodást nyújtó, többgenerációs, nagycsaládi modellt felváltotta a kétgenerációs, kiscsaládi modell. Ebben a rendszerben megszületett az igény a kiscsaládos együttélési keretek által nyújtott szociális biztonsági funkció támogatására. A modern rendszerek kiindulópontja, hogy a szülők számára – a társadalom reprodukciójához feltétlenül szükséges – gyermekek vállalása bizonyos mértékű anyagi megterhelést jelent, hiszen a gyermeknevelés során több eltartott jelenik meg ugyanannyi kereső mellett, sőt, a gyermeknevelés bizonyos esetekben még az eltartók számát is csökkentheti, hiszen a kisgyermekek nevelése során gyakran arra van szükség, hogy az egyik szülő kizárólag a gyermekneveléssel foglalkozzon. Azt is figyelembe veszik, hogyha csak egy szülő neveli a gyermeket, gyermekeket, valamint tekintettel vannak a nevelt gyermekek egészségi állapotára és fogyatékoságára is. A modern családtámogatási rendszerek ugyanis **kompensációs** jellegűek, azaz arra törekszenek, hogy az állami források különböző mértékű elosztásával hozzájáruljanak az eltérő terhekhez, s ennek keretében valamilyen módon ellensúlyozzák a gyermekek nevelésével kapcsolatos társadalmi – azon belül is elsősorban a szegénységi – kockázatokat.

A családok támogatásának **különbőféle eszközeit** ismerik az egyes állami szociálpolitikai rendszerek. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatjuk a különféle **személyes jellegű szociális és más humán közszolgáltatásokat** (így például az óvodai, iskolai gyermekfelügyeletet). A személyes jellegű szolgáltatások körét – amit Magyarországon alapvetően a gyermekjóléti ellátások, azon belül is elsősorban a gyermekek napközbeni ellátása jelentenek – az előző fejezetben tekintettük át. A személyes jellegű ellátások mellett a **pénzbeli ellátások** tekinthetők meghatározó jellegűnek.

¹⁴ Lásd *uo.* 52–53. o.

Ezek közé sorolhatjuk a **szociális jogon kívüli** eszközként a különféle **adókedvezményeket**, valamint a **szociális jog tágabb értelmezése szerinti**, az anyasággal összefüggő **társadalombiztosítási ellátásokat**. A jelen tananyag részét képező, szűkebb értelemben vett szociális ellátások közé a modern jóléti államokban **elsősorban az alanyi jogú szociális ellátásként biztosított különféle családtámogatásokat sorolhatjuk**, valamint ezeket **kiegészítő** jelleggel jelennek meg a rászoruló gyermekes családoknak biztosított, **rászorultságalapú pénzbeli és természetbeni ellátások**. A fenti, általános áttekintést követően megvizsgáljuk, hogy Magyarországon jelenleg milyen jogi keretei, eszközei vannak a családtámogatásoknak.

b) A családok támogatásának jogi eszközei

A fejezet elején már jeleztük, hogy a családok védelmének a szabályozása összetett Magyarországon. A családtámogatások **alkotmányos alapját az Alaptörvény L) cikke jelenti, amely kifejezetten rendelkezik a családok védelméről**. Az Alaptörvény egyben jelzi, hogy milyen családmoddelt tart kívánatosnak, amikor kimondja, hogy „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony”. Szintén rögzíti az Alaptörvény ugyanezen cikke, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást. Egyfajta jogi garanciát jelent, hogy a családok védelmének alapvető szabályait sarkalatos törvényben kell rögzíteni az Alaptörvény szerint. Az **Alaptörvény más pontjain is találhatunk** a családok védelmét biztosító rendelkezéseket. Így idesorolhatók bizonyos, a **gyermekek jogainak védelmével kapcsolatos szabályok (Alaptörvény XVI. cikk)**, valamint a családtámogatási szociális rendszer kialakításának alapjául szolgáló, a szociális biztonságot **államcélként meghatározó szabályok (Alaptörvény XIX. cikk)**. Szintén családvédelmi vonatkozású rendelkezésnek tekinthetjük a **fiatalok és a szülők munkahelyi védelmére** vonatkozó szabályt (**Alaptörvény XVIII. cikk**).

A családpolitika sarkalatos törvénye a már említett Csvt., a 2011. évi CCXI. törvény. A Csvt. törvényjavaslatának indokolása szerint a törvénynek az a célkitűzése, hogy (1.) elősegítse a családok belső stabilitását, szociális biztonságát; (2.) védje a családok autonómiáját; (3.) növelje a családok – főként a gyermeket nevelők – társadalmi megbecsülését; (4.) ösztönözze a gyermekvállalást; valamint (5.) erősítse a gyermekes családok kapcsolatát a munka világával. A Csvt. részletes katalógust ad – részben a korábban a Gyvt.-ben meghatározott katalógus átvételével – a **szülők, valamint a családban élő gyermekek jogairól**.

A Csvt. mint **kerettörvény** átfogja a családok életét általában befolyásoló más jogágakat. A családpolitika a jóléti rendszerekben sajátos helyet foglal el, s egyfajta

„keresztülfekvő (horizontális)” jogterületnek tekinthető, ugyanis a klasszikus, szociális jogi és közigazgatási jogi eszközökön, valamint az adókedvezmények révén a pénzügyi jogon kívül széles körben épít a magánjog részét képező családjogi szabályozásra, valamint a kapcsolati erőszak megelőzése érdekében egyes büntetőjogi és büntető-eljárásjogi eszközök is megjelennek benne.

A Csvt. korábban rendezte, azonban az Alkotmánybíróság döntése után már nem szabályozza a családok működésével kapcsolatos általános **családjogi szabályokat**, amelyek körét a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény IV. könyve tartalmazza.

Így a szociális jogi vonatkozásokon kívül különösen jelentős a **munka- és foglalkoztatási jogi szabályozás**, amelyet alapvetően az Mt. szabályoz, azonban a Csvt. megalkotásával a legfontosabb, garanciális szabályokat ebbe az új kerettörvénybe is beiktatták. Így a Csvt. **általában rögzíti**, hogy a **kiskorú gyermeket nevelő szülőt** a foglalkoztatása során a külön törvényben foglaltak szerint **kiemelt munkajogi védelem**, illetve a szülői szerep és a munkavégzés összehangolását, valamint a családi élet védelmét biztosító **kedvezmények** illetik meg. Ehhez kapcsolódóan az állam a család és a munkavállalás összeegyeztethetőségének érdekében ösztönzi a részmunkaidős, illetve az egyéb atipikus foglalkoztatási formák elterjedését. Külön kedvezmények illetik meg a legalább három kiskorú gyermeket nevelő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő, illetve a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülőt foglalkoztatása során. A **kiskorú gyermeket nevelő szülőt**, valamint az azzal egy tekintet alá eső várandós anyát – figyelemmel a munkajogi szabályozásra – **külön kedvezmények** illetik meg a Csvt. szerint. A Csvt. azt is előírja, hogy a szülőt külön törvény szerinti **fizetés nélküli szabadság** illeti meg a gyermeke otthoni gondozása és ápolása céljából. Szintén a Csvt. rögzíti a **szülői felmondási védelem** eseteit, azaz a szülő az Mt. szerinti felmondási védelem alatt áll a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén. A Csvt. újítása, hogy a munkavállalás és a családi élet összehangolása érdekében a **munkáltató kötelezettségeként** határozza meg, hogy a gyermek gondozása céljából igénybe vett ellátásból a **foglalkoztatásba visszatérő szülőt** annak kérésére – legalább a gyermek harmadik életévének betöltéséig – külön törvény szerinti **részmunkaidőben foglalkoztassa**. A Csvt. az **egyéb munkajogi kedvezmények** körét is rögzíti. A Csvt. keretszabályai **minimumszabályok**, ugyanis a Csvt. kimondja, hogy az abban foglalt foglalkoztatási védelmekhez és kedvezményekhez képest más jogszabály, munkaviszonyra vonatkozó szabály, illetve egyedi foglalkoztatói intézkedés a gyermeket nevelő foglalkoztatottra nézve kedvezőbb szabályokat is megállapíthat, különösen, ha a foglalkoztatottra nemcsak a gyermek neveléséből, hanem más, rászoruló családtag iránti kötelezettségből eredő gondozási feladat is hárul.

A családok védelmének egyik központi eszközével, a **családtámogatásokkal** kapcsolatban a Csvt. 2. § (1) bekezdésének első mondata rögzíti, hogy „[a] családok

támogatása a szociális rászorultság alapján működtetett ellátórendszerrel elkülönül”. Így a családtámogatások körébe alanyi jogon járó, fix összegű pénzbeli ellátások tartoznak, valamint a biztosítotti jogviszony alapján járó támogatások. Megállapításuk és folyósításuk a megyei kormányhivatalok és – a biztosítási jellegű támogatások esetén – a kormányhivatalok és a társadalombiztosítási kifizetőhelyek jogköre. A jelenleg alanyi jogú ellátásként meghatározott támogatásokat a **Cst.** és végrehajtási rendelete, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló – többször módosított – 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a Cstvhr.) szabályozza. A **rászorultsági jellegű** ellátásokat pedig az **Szt.** (a települési támogatás körében) és a **Gyvt.** rendezi.

c) A családtámogatási rendszer alakulása Magyarországon

A magyar családtámogatási rendszer kialakulásának gyökerei a két világháború közötti időszakban jelentek meg. Egyrészt a szerzők általában idesorolnak egyes földbirtok-politikai törvényeket, amelyek korlátozott mértékű földosztást valósítottak meg, azonban a pénzbeli ellátások körében az első, családtámogatási jellegű jogszabálynak a bányászatban és a kohászatban alkalmazott munkások gyermeknevelési pótlékáról szóló 1938. évi XXXVI. törvénycikket tekinthetjük, amely a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódóan intézményesítette a gyermeknevelési pótlékot.¹⁵ A második világháborút követően a családtámogatásokat a **társadalombiztosítási jog** intézményesítette (családi pótlék, gyermekgondozási segély – gyes), illetve sajátos **munkáltatói juttatásként** (így például a munkáltatói szülési segély) biztosították. Ebben az időszakban a családtámogatási jellegű ellátások köre jelentősen kiszélesedett, így megjelent a teljes biztosított körre kiterjedő családi pótlék és 1967-től a gyes (a **gyes** sajátos, **vegyes jellegű** ellátás volt, mert annyiban *társadalombiztosítási* jellegű volt, hogy igénybevételéhez előzetes jogviszonyra volt szükség, annyiban viszont az *alanyi* jogú ellátásokhoz hasonlított, hogy *fix összegű*, azaz az előzetes bértől nem függő támogatás volt). A fenti megoldás összhangban állt a szocialista időszak azon jellemzőjével, hogy gyakorlatilag a társadalom valamennyi aktív korú tagja foglalkoztatott volt, vagy egyéb olyan jogviszonyban állt, amely alapján biztosított is volt. Így gyakorlatilag az alanyi és a biztosítási alapon nyújtott ellátások jogosultjai között nem jelentkezett érdemi különbség (ezzel indokolták például 1975-ben az egészségügyi ellátórendszer alanyi jogúvá tételét). A teljes foglalkoztatottságon alapuló rendszer azonban már az 1980-as években repedezni kezdett, 1986-ban már megjelent Magyarországon a formális munkanélküliség.

¹⁵ Lásd KRISTÓ Katalin: *Tervek és valóság – A pénzbeli családtámogatási ellátások vizsgálata a kormányprogramok tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest, 2015. 68. o.

Így a rendszerváltás hajnalán, 1990-ben, még az „utolsó rendi Országgyűlés”, azaz az 1985-ben, a szocializmus időszakában választott Országgyűlés elfogadta a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. törvényt, amely a családtámogatási rendszert **alanyi jogú ellátórendszerre alakította**. Erre azért volt szükség, ugyanis a munkanélküliség tömegessé válásával számos szülőnek szűnt meg a foglalkoztatáshoz kapcsolódó jogviszonya, s veszítette volna el a családi pótlékot is. Ezzel a lépéssel nőtt a jogosultak száma.

A családtámogatási rendszer következő reformjára **1995/1996-ban** került sor, amikor a Bokros-csomag keretében arról rendelkeztek, hogy a családi pótlékra (valamint a gyesre) nem jogosultak azok, akiknek az egy főre eső jövedelme a törvényben meghatározott összeget meghaladja. Így a családtámogatási ellátások gyakorlatilag **rászorultsági ellátásokká** alakultak át.

A rászorultsági ellátásként működő családtámogatásokat – a családi pótlékot és a gyeset is – **1998/1999-ben ismételten alanyi jogú ellátássá alakították** a Cst. elfogadásával és hatálybalépésével. A korábbi családi pótlékot azonban **két körre bontották**: a nevelési és az iskoláztatási támogatásra. Kizárólag a nevelési támogatás volt valóban alanyi jogú ellátásnak tekinthető, ugyanis ez előzetes feltétel teljesítésétől függetlenül járt. Az iskoláztatási támogatás azonban sajátos, a **normatív módon szelektív** ellátások jellemzőit is mutató támogatás volt: csak akkor volt igénybe vehető, ha a gyermek teljesítette tankötelezettségét. Ekkor jelent meg a családpolitikai támogatási rendszerben a szociális rendszeren kívüli széles körű támogatás, amikor is **adókedvezmény** útján támogatták a gyermekes szülőket. A családi adókedvezmény rendszere – ha eltérő intenzitással is – de 1998-tól mindvégig jelen volt a magyar családpolitika eszköztárában. A 2002-ben hivatalba lépett kormányzat megszüntette a családi pótlék kettéválasztását, s továbbra is alanyi jogú ellátásként biztosította azt, amelynek összegét 2006. január 1-jével jelentősen megnövelte. A 2010-es kormányváltás után a családi pótlékot – hasonlóan az 1998-at követő reformhoz – kettéválasztották, s az óvodáztatási kötelezettség 2015. szeptember 1-jei bevezetésével gyakorlatilag 3 éves kortól csak a köznevelésben való részvétel esetén biztosítható az ellátás. 2009-től 2010-ig csak 2 évig tartott a gyes – fő szabály szerinti – jogosultsági időszaka, amely 2011-gyel emelkedett ismét három évre.

2. Családi pótlék

A Cst. alapján a gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam **havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást, azaz együttes megjelöléssel családi pótlékot** nyújt.

Lehoczkyné Kollonay Csilla csoportosítása alapján tekintjük át elsőként a **családi pótlékra való jogosultság feltételeit**, majd ezt követően a **családi pótlék összegével** kapcsolatos kérdésekre térünk ki.

a) A családi pótlékra való jogosultság feltételeinek típusai

Lehoczkyné Kollonay Csilla csoportosítása¹⁶ alapján a jogosultság körében elkülöníthetjük a családi pótlékra való jogosultság **alanyi**, azaz **szubjektív** feltételeit, amelyek azt mutatják meg, hogy **ki válhat jogosulttá**, illetve a jogosultság **tárgyi (objektív) feltételeit**, amelyek azt mutatják meg, hogy a lehetséges jogosulti körből ki válik ténylegesen a juttatás alanyává. A következőkben ezt a felosztást alkalmazzuk.

b) A családi pótlékra való jogosultság alanyi (szubjektív) feltételei

Miként jeleztük, ezek a feltételek azt határozzák meg, hogy **ki válhat az ellátás alanyává**. A törvény alapján három főbb csoportot különíthetünk el: (1.) a **szülőket**; (2.) a **gyámokat és más intézményi jellegű nevelőket**; (3.) a **saját jogon járó ellátást**, azaz amikor maga a **18 évnél fiatalabb személy kapja az ellátást**.

Az esetek meghatározó többségében jogosulttá a **szülő** válik. A Cst. alapján **szülőnek minősül** (1.) a vér szerinti; (2.) az örökbe fogadó szülő; (3.) a szülővel együtt élő házastárs; (4.) az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van. A szülői minőségen belül feltétel, hogy a szülő **magyar állampolgár vagy a szabad mozgás jogával rendelkező személy** (azaz alapvetően az Európai Gazdasági Térség – EGT – és Svájc állampolgára) **legyen**. Szintén jogosult ellátásra az, akit az idegenrendészeti hatóság **menekültként** ismert el, továbbá az a harmadik országból származó (azaz nem magyar és nem EGT) állampolgár, aki **bevándorolt** vagy **letelepedett** jogállású, vagy a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás és tartózkodás céljából kiállított engedéllyel (**EU Kék Kártyával**) rendelkezik.

Szintén jogosult a családi pótlékra a **gyám**, valamint a **vagyonkezelő eseti gondnok**, vagy **az intézményi elhelyezett gyermek esetében** (1.) a vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetve vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javító-intézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekekre (személyre) tekintettel; továbbá (2.) a szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett gyermekekre (személyre) tekintettel.

¹⁶ Lásd LEHOCZKYNÉ: *Szociális jog*. 57. o.

Az intézményi ellátottak kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy ezen jogosultak esetében a **családi pótlékkal kapcsolatos rendelkezési jogosultság korlátozott**, az intézményi jogosultak csak a törvényben meghatározott célokra és módon használhatják fel a juttatást, illetve kötelesek azt – legalábbis részben – elkülönítetten kezelni.

Saját jogen válik jogosulttá az ellátásra az a személy, aki már nem tekinthető kiskorúnak, de még jogosult az ellátásra. Így **nevelési ellátásra** a 18. életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy jogosult az iskoláztatási támogatás megszűnése (azaz iskolai befejezése) után. **Iskoláztatási támogatásra** saját jogán jogosult a közoktatási intézményben a tankötelezettsége megszűnését követően tanulmányokat folytató személy, két esetben. Az első esetet az jelenti, ha volt, de már nincs olyan személy, akinek szülői jogcímen a juttatást folyósítani lehetne (így mindkét szülője elhunyt, a vele egy háztartásban élő egyedülálló szülője elhunyt, a szülővel nem él egy háztartásban – szülőn természetesen a Cst. kitágított fogalmát értve). A második eset az, ha nem is volt szülői jogcímen elérhető személy. Idetartozik az, aki kikerült az átmeneti vagy tartós nevelésből, akinek a gyámsága nagykorúvá válása miatt szűnt meg, vagy az iskoláztatási támogatást a nagykorúságát megelőzően is a részére folyósították, mert a gyámhatóság engedélyével elhagyhatta a szülői házat.

c) A családi pótlékra való jogosultság tárgyi (objektív) feltételei

Lehoczkyné Kollonay Csilla szerint az objektív feltételek azt határozzák meg, hogy az, aki az alanyi feltételek alapján általában a támogatás alanya lehet, milyen objektív feltételek teljesítése esetén válhat **ténylegesen** is a juttatás alanyává, azaz az ellátásra jogosulttá. Ez a tárgyi feltétel a **törvényben meghatározott korú és állapotú gyermek saját háztartásában történő gondozása**.

Ennek megfelelően azt a kérdést kell megválaszolni, hogy az egyes alanyi feltételek teljesülése esetén mely gyermek alapján állapítható meg a juttatás, **milyen tulajdonságokkal kell rendelkezni** ahhoz, hogy utána az alanyi alapon jogosult személy **ténylegesen** is megkaphassa az ellátást. A másik kérdésnek az minősül, hogy mely esetekben tekinthető a **gyermek saját háztartásában neveltnek**.

A **szülő** (vagy szülőnek minősülő más jogosult) esetében **kettéválik a tárgyi feltétel**. **Nevelési ellátásra** akkor jogosult a szülő, ha a **gyermek nem tanköteles**, azonban a nemzeti köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerinti óvodai nevelési kötelezettségre figyelemmel 2015. szeptember 1-jétől a nem tanköteles, de óvodai nevelési kötelezettség alá tartozó – azaz az adott év szeptember 1-jéig a 3. életévét betöltő – gyermekek esetében az óvodai kötelezettség nemzeti köznevelési törvény szerinti elmulasztása esetén ugyanazokat a jogkövetkezményeket alkalmazhatja

a hatóság, mint a tankötelezettség elmulasztása esetén. Szintén nevelési ellátásra jogosult a szülő (1.) a tizenhatodik életévét betöltött, a sajátos nevelési igény tényét megállapító szakértői vélemény alapján középsúlyosan vagy súlyosan értelmi fogyatékos, illetve siketvak gyermekre tekintettel; (2.) azon tizenhatodik életévét betöltött gyermekre tekintettel, aki tankötelezettségét fejlesztő nevelés-oktatás vagy fejlesztő iskolai oktatás keretében teljesítette. **Iskoláztatási ellátásra** jogosult a szülő, ha (1.) a gyermek tanköteles (azaz az adott év szeptember 1-jéig a 6. életévét betöltötte), a tankötelezettsége megszűnéséig, illetve teljesítéséig (ez a nemzeti köznevelési törvény alapján jelenleg a gyermek 16. életévének betöltéséig tart); továbbá (2.) a tankötelezettségének megszűnését (azaz a 16. életév betöltését) követően, ha köznevelési intézményben folytat nappali tagozatos tanulmányokat, annak a tanévnek a végéig, amelyben a 20., sajátos nevelési igényű gyermek a 23. évét betölti. Az óvodáztatási kötelezettség és a tankötelezettség elmulasztása esetén a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján a gyámhatóság először figyelmezteti a jogosultat a mulasztásra (10 igazolatlanul mulasztott óra után, óvodai nevelés esetén 5 igazolatlanul mulasztott nap), ha pedig az igazolatlan mulasztás meghaladja az 50 tanórát, vagy a húsz óvodai nevelési napot, akkor intézkedik **az ellátás felfüggesztéséről**, amelyet háromhavonta felül kell vizsgálni. A felfüggesztés intézménye nem alkalmazható az intézményi elhelyezettek (ideértve a nevelőszülőnél elhelyezettek) tekintetében.

A másik feltételt a **saját háztartásban való gondozás jelenti a szülőnél**. A Cst. értelmező rendelkezései szerint [Cst. 4. § k) pont] az a gyermek tekinthető saját háztartásban nevelt, gondozott gyermeknek, aki az ellátásra jogosult személlyel életvitelszerűen együtt él, és annak gondozásából rendszeres jelleggel legfeljebb csak napközbeni időszakra kerül ki. Vannak azonban olyan élethelyzetek is, amikor éppen a megfelelő neveltetés biztosítása érdekében a gyermek kikerül a jogosult háztartásából.

Erre jó példát jelent többek között a tehetséges gyermekeknek mondjuk egy másik településen történő iskoláztatása, azaz a „kollégista” élet. Ilyenkor a gyermek átmenetileg – tipikusan a hétköznapiakra, olykor bizonyos hétvégekre is – kikerül a szülő háztartásából, de egyértelműen a szülő gondozásában marad. A Cst. 4. § k) pontja alapján azonban nem felelnek meg ezek az élethelyzetek, így külön szabály nélkül a szülők elvesztenék a családi pótlékra való jogosultságukat.

Ennek megfelelően azt a gyermeket is a háztartásban neveltnek és gondozottnak kell tekinteni, (1.) aki kül- és belföldi tanulmányai folytatása vagy gyógykezelése okán átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül; (2.) akit szociális intézményben 30 napot meg nem haladóan helyeztek el; vagy (3.) aki a szülő kérelmére

átmeneti gondozásban részesül, vagy szülőjével együtt családok átmeneti otthonában tartózkodik.

Az intézményi elhelyezés folytán jogosult esetében értelemszerűen a két feltétel egybeesik, az intézménynek családi pótlék az után a tanköteles korú gyermek vagy közoktatási intézményben tanuló és 23. életévét még be nem töltött (személy) után jár, akit (1.) gyermekotthonban, javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben helyeztek el; (2.) gyermekvédelmi gondoskodás alatt áll; vagy (3.) szociális intézményben helyeztek el.

d) A családi pótlék összege

Az egy gyermekre járó családi pótlék összege több tényezőtől függ. Így azt első sorban az eltartott **gyermekek száma** határozza meg. Ennek az az indoka, hogy a gyermekek számának növekedésével nő az eltartottak száma, így a családot veszélyeztető jóléti kockázat is. Szintén fokozza a jóléti kockázatot az, ha a családban nem kettő, hanem egy eltartó van jelen. Így a családi pótlék összege függ **az eltartók számától** is, azaz, hogy együtt élő vagy egyedülálló szülőkről vagy esetleg intézményi elhelyezett gyermekről van-e szó. Harmadrészt szintén fokozza a jóléti kockázatokat, ha a gyermek sajátos nevelési igényekkel rendelkezik. Így a Cst. alapján **emelt összegű családi pótlék** jár – bizonyos esetekben hosszabb ideig – a **fogyatékos és tartósan beteg gyermekek** után. E tényezők, illetve ezek egymással kombinált figyelembevételével megállapított családi pótlék összegéről, illetve a törvényben meghatározott összegek emeléséről az Országgyűlés évente a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával egyidejűleg dönt.¹⁷

Figyelemmel arra, hogy a 18. életévvel mára – a kitolódott tanulmányi időszakra is tekintettel – nem feltétlenül jár a keresőtevékenység megkezdése, ezért a Cst. alapján az **eltartottak számának számításakor** figyelembe veszik a családi pótlékra nem jogosult, önálló jövedelemmel még nem rendelkező személyeket is. Így a Cst. szerint a családi pótlékra még jogosított gyermek ellátása összegének meghatározásánál a gyermekek számánál ezeket a gyermekeket is figyelembe kell venni. Idetartoznak (1.) a közoktatási intézmény tanulói vagy felsőoktatási intézményben első felsőfokú szakképzésben, első alapképzésben (BA vagy BSc képzésben), első mesterképzésben (MA vagy MSc képzésben) vagy első egységes, osztatlan képzésben részt vevő hallgatók, akik rendszeres jövedelemmel nem rendelkeznek; (2.) bizonyos kivételekkel a családi pótlékra saját jogon jogosult gyermek;

¹⁷ Ez az összeg 2008 óta változatlan, 12 200 és 25 900 forint között mozog (egygyermekes család két szülővel az egyik pótluson – súlyosan fogyatékoszt nevelő egyedülálló szülő a másik végén). Lásd Cst. 11. §.

továbbá (3.) az intézetben élő tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek, akivel a szülő kapcsolatot tart fenn.

3. Gyermekgondozási támogatások

Míg a Cst. rendszerében a családi pótlék a kiskorú gyermek felnevelésével járó többletköltségekhez történő hozzájárulásként értelmezhető, addig a **gyermekgondozási ellátások** – fő szabály szerint – a kisgyermekek háztartásban történő gondozásának költségeihez és az azzal járó esetleges jövedelemkieséshez nyújtanak támogatást. A Cst. a gyermeknevelési támogatások körébe két ellátást sorol: a **gyermekgondozási segélyt (gyes)** és a **gyermeknevelési támogatást (gyet)**. A gyermeknevelési támogatások a társadalombiztosítási ellátások szempontjából biztosítási jogviszonnyal járó időszaknak tekintendők.

a) A gyermekgondozást segítő ellátás (gyes)

A gyermekgondozást segítő ellátás eredetileg a kisgyermekek saját háztartásban történő neveléséhez kapcsolódó, **alanyi jogú támogatás (demogránst)**. Az alanyi jogú jelleg abban tükröződik, hogy az ellátás igénybevételéhez **nincs szükség előzetes foglalkoztatási jogviszonyra**, valamint az **ellátás fix összegű**, azaz, ha volt is korábbi jogviszony, attól független az. A következőkben először az ellátás jogosultságára vonatkozó, alanyi és tárgyi feltételeket, ehhez kapcsolódóan az ellátás melletti munkavégzésre, majd az ellátás összegére vonatkozó rendelkezéseket tekintjük át.

Az ellátás **alanyi (szubjektív) jogosultsági feltétele**, hogy arra fő szabály szerint (1.) a **szülő** (ideértve a kiskorú szülőt törvényben meghatározott esetben); és (2.) (a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében nem vér szerinti gyermeket nevelő gyám kivételével) a **gyám** jogosult. A magyar jog ismeri az ún. **nagyszülői gyes** is, azaz az ellátásra a gyermek szülőjének vér szerinti, örökbe fogadó szülője, továbbá annak együtt élő házastársa (azaz a nagyszülő) is jogosult az általános törvényi feltételek teljesülése esetén az alábbi esetekben: (1.) a gyermek az első életévét betöltötte; (2.) a gyermek gondozása, nevelése a szülő háztartásában történik; (3.) a gyermek szülei írásban nyilatkoznak (vagy ezt a nyilatkozatot a gyámhatóság pótolta) arról, hogy a gyermekgondozási segélyről lemondanak, és egyetértenek a gyermekgondozási segélynek nagyszülő részéről történő igénylésével; és (4.) a szülő háztartásában nincs másik olyan gyermek vagy ikergyermek, akire tekintettel gyermekgondozási segélyt folyósítanak. Szintén jogosult a **gyesre az örökbe fogadó szülő** a gyermek örökbefogadás előtti gondozásba történő kihelyezésének

időpontjától számított hat hónap időtartamig. A Magyar Államkincstár elnöke mint a családtámogatási ügyben eljáró hatóság vezetője **méltányossági jogkörben** eljárva a gyermekgondozási segélyre való jogosultságot (1.) megállapíthatja a gyermeket nevelő személynek, ha a gyermek szülei a gyermek nevelésében három hónapot meghaladóan akadályoztatva vannak; (2.) megállapíthatja, illetőleg meghosszabbíthatja a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdéséig, legfeljebb azonban a gyermek 8. életévének betöltéséig, ha a gyermek betegsége miatt gyermekek napközbeni ellátását biztosító intézményben [Gyvt. 41. § (3) bekezdés], illetve nyári napközis otthonban, óvodában vagy iskolai napköziben nem gondozható.

A jogosultság feltétele az is, hogy a szülő magyar **állampolgár**, vagy a szabad mozgás jogával rendelkező állam polgára, valamint az idegenrendészeti hatóság által megállapított menekült, letelepedett vagy bevándorló jogállású (harmadik országból származó állampolgár) legyen, azaz e tekintetben is alkalmazni kell a **Cst. általános**, a családi pótlék körében már ismertetett **állampolgárságra vonatkozó feltételeit**.

A gyesre való jogosultság **objektív (tárgyi) feltétele a gyermek gondozása**. Ennek megfelelően a gyermekgondozási segélyre jogosultság feltétele (1.) a **harmadik életévét még be nem töltött**; (2.) **ikergyermekek** esetében a **tankötelessé válás évének végéig** (azaz annak az évnek a végéig, amely év szeptember 1-jéig betöltötte a gyermek a 6. életévét, amennyiben a tankötelessége későbbi időpontban – a 7. vagy 8. életév betöltésével – kezdődik, akkor a fenti, későbbi életév végéig); vagy (3.) a **tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos, 10. életévét még be nem töltött** gyermek gondozása. Miként jeleztük, a nagyszülő csak abban az esetben jogosult a gyesre, ha a jogosultsági feltételek **mind a szülő, mind a nagyszülő tekintetében fennállnak**. Sajátos szabály vonatkozik a gyermek halála esetére, amikor is a nem a halált követő hónapban, hanem az azt követő 3. hónapban kell az ellátást megszüntetni, ezzel az állam a gyermek eltemettetésével járó költségekhez is kompenzációt kíván nyújtani. Gyermekgondozási segélyre való jogosultság egyidejűleg legfeljebb két gyermekre tekintettel állhat fenn azzal, hogy e bekezdés alkalmazásában az egyazon várandósságból született ikergyermekeket egy gyermeknek kell tekinteni. **Nem jogosult** a gyesre az, aki már valamely más címen részesül jövedelempótló jellegű (a Cst.-ben részletesen meghatározott) szociális támogatásokban, illetve aki előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés-büntetését tölti.

A gyes a kisgyermek nevelésével kapcsolatos megnövekedett kiadásokhoz nyújtott kompenzációnak tekinthető, amelynek természetesen fontos eleme az is, hogy pótolja a gyermek otthoni gondozásával kapcsolatos jövedelemkiesést. Azonban 2014-től – visszatérve a 2011 előtti szabályozási modellhez – ismételten lehetőség van arra, hogy a **gyermek féléves korától a gyesben részesülő szülő akár heti 40 óras munkaidejű keresőtevékenységet is folytasson**. A gyermek féléves koráig a szülő sem folytathat keresőtevékenységet az ellátás mellett. A **nagyszülő** keresőtevékenységet a gyermek hároméves kora után, heti harminc órát meg nem haladó

időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés az otthonában történik, míg a gyēs igénybevétele szempontjából a **nevelőszülői tevékenység ellátása nem minősül keresőtevékenységnek**.

A gyēs **havi összege – függetlenül a gyermekek számától – azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével**, töredékhónap esetén egy naptári napra a havi összeg harmincad része jár. A gyermekgondozási segély havi összege **ikergyermekek** esetén azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2 gyermek esetén 200 százalékával, 3 gyermek esetén 300 százalékával, 4 gyermek esetén 400 százalékával, 5 gyermek esetén 500 százalékával, 6 gyermek esetén 600 százalékával.

b) A gyermeknevelési támogatás (gyet)

A Cst. a családtámogatások között szabályozta az 1993-ban, biztosítási ellátásként bevezetett, a nagycsaládosok sajátos, alanyi jogon járó támogatását, a gyermeknevelési támogatást (gyet). Erre az ellátásra – **alanyi** (szubjektív) **feltételként** – csak a **szülő és a gyám jogosult**. (Az állampolgársági feltétel esetében a Cst. általános szabályait kell alkalmazni.) A támogatás **tárgyi** (objektív) **feltétele**, hogy a szülőnek vagy gyámnak a háztartásában **három vagy több kiskorút** kell nevelnie. A támogatás a **legfiatalabb gyermek 3. életévének betöltésétől** (azaz a gyēs lejártától) **a 8. életévének betöltéséig** jár. Mivel ez a támogatás a nagycsaládos szülőknek a nagycsalád ellátásával járó többletterhek miatti jövedelemkiesését hivatott elsősorban pótolni, ezért a gyet melletti **munkavégzésre a gyēsnél szigorúbb szabályok** vonatkoznak: a gyermeknevelési támogatásban részesülő személy keresőtevékenységet heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés otthonában történik.

4. Anyasági támogatás¹⁸

a) Az anyasági támogatásra való jogosultság

Az anyasági támogatás **alanyi (állampolgári) jogon járó egyszeri** juttatás (azaz e körben is alkalmazni kell a Cst. általános állampolgársági feltételét). **A támogatás a gyermekszületéssel járó egyszeri kiadásokból fakadó családi terhek**

¹⁸ Az anyasági támogatásra vonatkozó rész LEHOCZKYNÉ: Szociális jog. 63–64. oldalon található részének átdolgozásával készült.

kompenzációját szolgálja, célja egyben a **terhesek nyilvántartásba vételének és megfelelő gondozásának előmozdítása**. A jogosultságnak ugyanis objektív feltétele, hogy csak az az anya jogosult erre, aki várandóssága alatt legalább négyszer – koraszülés esetén legalább egyszer – várandósgondozáson részt vett. A vér szerinti anya helyett az anyasági támogatás az **örökbe fogadó szülőt** és a **gyámot** illeti meg. Az örökbefogadó akkor jogosult az ellátásra, ha az örökbefogadást véglegessé vált határozatban engedélyezték, és a gyermeket a végleges engedélyezés időpontját megelőzően legfeljebb egy éve nevelte folyamatosan saját háztartásában. A gyám esetében az igénybevétel feltétele, hogy a gyermek a születését követően hat hónapon belül – véglegessé vált határozat alapján – a gyám gondozásába kerüljön. (Visszakerül azonban a jogosultság az anyához, ha az örökbefogadáshoz hozzájárulást visszavonják, illetve a gyermek visszakerül az anya gondozásába és a határidőn belül az igényt benyújtják.) Az anyasági támogatásra való jog a szülést követően nyílik meg, de nincs a gyermek élve születéséhez kötve, akkor is jár, ha a gyermek halva született. Mivel azonban a gyermek születéséhez kapcsolódik, a gyermekről gondoskodó személynek – az anya jogán – akkor is jár, ha az anya annak felvétele előtt meghal. Figyelemmel arra, hogy az anyasági támogatás a gyermek születéséhez kapcsolódó ellátás, ezért azt csak a születéstől számított hat hónapon belül lehet igényelni.

Nem jár anyasági támogatás a szülőnek, ha a gyermekről a szülők kifejezetten előre lemondtak, a gyermek örökbefogadásához a születést megelőzően adott nyilatkozattal. A fenti fő szabály alóli kivétel, ha a nyilatkozatot rövid időn belül visszavonják, illetve a gyerekről a szülő ténylegesen gondoskodik, továbbá ha a megszületett gyermek a szülő gondozásának hiányában, a gyámhatóság jogerős határozata alapján családból kikerülést eredményező gyermekvédelmi gondoskodásban részesül. Ebben az esetben is jár az anyasági támogatás, ha később a családból kikerülést eredményező gyermekvédelmi gondoskodást megszüntetik, és a továbbiakban az anya gondoskodik a gyermek neveléséről. Mindkét esetben az anyasági támogatás akkor folyósítható, ha az erre irányuló igényt a gyermek hat hónapos koráig benyújtják.

b) Az anyasági támogatás összege

Az anyasági támogatás **gyermekenkénti összege** azonos az **öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének** (2020-ban a korábban jelzettek szerint 28 500 forint) **225 százalékával, ikergyermek esetén 300 százalékával**. Szintén az anyasággal járó azonnali kiadásokhoz nyújtott támogatás jelleget emeli ki az is, hogy az igényelbíráló szerv (2015. április 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatal) a kérelem megérkezését követő naptól számított **nyolc napon belül** elbírálja,

a jogosultság megállapítása esetén a támogatást fizetési számlára vagy kifizetési utalványon kiutalja.

Azaz 2020-ban egyes szülött gyermek esetében a támogatás összege 64 125 forint, míg kettes ikrek esetében összesen 171 000 forint, hármás ikrek esetében összesen 256 500 forint. Amennyiben ezekre az összegekre tekintünk, azt láthatjuk, hogy ez nagyjából egy (alsó) középkategóriás babakocsinak és az ahhoz kapcsolódó kiegészítők árának megfelelő összeg.

A családtámogatások áttekintését követően az alanyi (állampolgári) juttatások után egy normatív módon szelektív ellátást, a fogyatékos személyek fogyatékosági ellátását vizsgáljuk.

IX. A fogyatékosági támogatás

1. A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében	149
2. A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok	149

1. A fogyatékosági támogatás helye a magyar jog rendszerében

A fogyatékosoknak járó ellátások egységesítését is célozta a Fot., amikor intézményesítette a 18. életévüket betöltött súlyosan fogyatékos személyeknek járó **fogyatékosági támogatást** (miként az előző fejezetben jeleztük, a 18. életévüket be nem töltött fogyatékos személyek sajátos támogatása az **emelt összegű családi pótlék**). A fogyatékosági támogatás célja az volt, hogy a korábban a különböző fogyatékosági típusonként eltérő összegű, mértékű és megközelítésű sajátos ellátások helyett egy **egységes, valamennyi fogyatékoság esetén alkalmazható** ellátás jöjjön létre.

Az ellátás ún. **normatív módon szelektív jellegű**, ugyanis a családtámogatáshoz hasonló állampolgársági feltételeknek megfelelő, a törvényben meghatározottak szerinti súlyosan fogyatékos személyek azt előzetes foglalkoztatási jogviszony és jövedelmi, vagyoni rászorultsági vizsgálat után kaphatják.

2. A fogyatékosági támogatásra vonatkozó főbb szabályok

A Fot. 23. §-a alapján a **fogyatékosági támogatásra a súlyosan fogyatékos személy** jogosult, s a jogosultságnak – miként az előző pontban már jeleztük – nem feltétele az előzetes biztosítási jogviszony fennállta, valamint a megállapítás során nem vizsgálják a kérelmező jövedelmi és vagyoni viszonyait. Az ellátás hangsúlyozottan **kiegészítő** jellegű, azaz a fogyatékos élethelyzettel járó társadalmi hátrányok kiküszöböléséhez nyújtott állami segítségnek minősül.

A kiegészítő jellegre figyelemmel az ellátás összege nem túlzottan magas: 2013. június 1-jén a **támogatás havi összege** – a fogyatékoság súlyosságától függően – 19 500 és 24 000 forint volt. A Fot. 2013-as módosítása azonban a támogatás értékének megőrzése körében újítást hozott: a támogatást a mindenkor éves nyugdíjmelés mértékével kell emelni, így garantált a támogatás reálértékének megőrzése.

Harmadik rész
Bevezetés
a társadalombiztosítási jog
alapintézményeibe

X. A társadalombiztosítási fogalmi kérdései. A társadalombiztosítási jogviszonyok.....	153
1. A társadalombiztosítás fogalma	153
2. A magyar társadalombiztosítási rendszer fejlődése.....	156
a) A magyar társadalombiztosítás előzményei a rendi társadalom időszakában.....	156
b) A modern társadalombiztosítás kezdetei a dualizmus időszakában.....	157
c) Társadalombiztosítás a két világháború között: az OTI korszak.....	159
d) Társadalombiztosítás a „létező szocializmusban”	160
e) A társadalombiztosítás rendszerének változásai a rendszerváltást követően – általános kérdések.....	162
f) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között	163
g) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között.....	164
h) Az egészségbiztosítás rendszerének 2010-et követő átalakításai	164
i) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között	166
j) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között	166
k) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 2010-et követően	167
3. A magyar társadalombiztosítási rendszer felépítése – általában	168
4. Biztosítottak és ellátásra jogosultak.....	171
a) Biztosítottak.....	171
b) Ellátásra jogosultak	175
5. A társadalombiztosítási jogviszonyok	177
a) Jogviszonyok főbb jellemzői az egészségbiztosítás rendszerében	177
b) Jogviszonyok főbb jellemzői a nyugdíjbiztosítás rendszerében.....	180
XI. Az egészségbiztosítás ellátásai	181
1. Az egészségbiztosítás általános kérdései	181
a) Az egészségbiztosítás főbb modelljei.....	181
b) Az egészségbiztosítás jogi eszközei.....	182
c) Az egészségbiztosítási ellátásokra jogosultak köre	184
2. Az egészségbiztosítási ellátások köre.....	186
a) Természetbeni ellátások.....	187
b) Pénzbeli ellátások	191
c) Társadalombiztosítási ellátás vagy családtámogatás? – Az anyasági biztosítás	193
3. Nyugdíjbiztosítás, egészségbiztosítás és szociális ellátások metszéspontján: a megváltozott munkaképességűek ellátásai	195
XII. A nyugdíjbiztosítás ellátásai	197
1. A nyugdíjbiztosítás általános kérdései.....	197
a) A nyugdíjbiztosítás főbb modelljei	197
b) A nyugdíjbiztosítás jogi eszközei	199
2. A nyugdíjbiztosítás ellátásainak köre	200
a) Saját jogú nyugellátások.....	200
b) Hozzá tartozói nyugellátások	202
c) A nyugellátások mértékének emelése.....	206
d) Magánnyugdíj-ellátások.....	206

X. A társadalombiztosítási fogalmi kérdései.

A társadalombiztosítási jogviszonyok

1. A társadalombiztosítás fogalma.....	153
2. A magyar társadalombiztosítási rendszer fejlődése	156
a) A magyar társadalombiztosítás előzményei a rendi társadalom időszakában	156
b) A modern társadalombiztosítás kezdetei a dualizmus időszakában	157
c) Társadalombiztosítás a két világháború között: az OTI korszak	159
d) Társadalombiztosítás a „létező szocializmusban”	160
e) A társadalombiztosítás rendszerének változásai a rendszerváltást követően – általános kérdések	162
f) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között.....	163
g) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között	164
h) Az egészségbiztosítás rendszerének 2010-et követő átalakításai	164
i) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között.....	166
j) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között.....	166
k) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 2010-et követően	167
3. A magyar társadalombiztosítási rendszer felépítése – általában.....	168
4. Biztosítottak és ellátásra jogosultak.....	171
a) Biztosítottak	171
b) Ellátásra jogosultak.....	175
5. A társadalombiztosítási jogviszonyok	177
a) Jogviszonyok főbb jellemzői az egészségbiztosítás rendszerében	177
b) Jogviszonyok főbb jellemzői a nyugdíjbiztosítás rendszerében.....	180

A tág értelemben vett szociális ellátórendszerek egyik fontos és kiemelkedő alrendszer a **társadalombiztosítás**, amely különösen a bismarcki (kontinentális vagy konzervatív) jóléti modellben a jóléti rendszerek központi alrendszere. Jóllehet a társadalombiztosítás a szociális ellátórendszer része, ezért indokolt, hogy az ezzel kapcsolatos ismereteket – a munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatás BA szak sajátos tantárgyi struktúrája ellenére is – egy kötetben mutassuk be. Azonban ez a rendszer a jóléti ellátások egy elkülönült alrendszere, így indokolt, hogy az alapozó ismereteket egy önálló részben vázoljuk fel.

1. A társadalombiztosítás fogalma

Az államilag szervezett szociális ellátórendszer legnagyobb elkülönült alrendszere a **társadalombiztosítás**. Fazekas Marianna definíciója szerint „a társadalombiztosítás **államilag szervezett, kötelező kockázatközösség, mely a kockázatközösségbe bevontak számára, meghatározott társadalmi kockázatok esetére,**

az erre rendelt bevételekből, a kockázat bekövetkeztekor – a jogosult anyagi helyzetétől, jövedelmi viszonyaitól függetlenül – pénzbeli és kisebb részben természetbeni ellátásokat nyújt”.¹

Fazekas Marianna a fenti fogalom körében kiemeli, hogy a társadalombiztosítás **államilag szervezett, kötelező kockázatközösség**. Ennek központi eleme, hogy a társadalombiztosítás egy **kötelező rendszer**, azaz **jogszabályban (törvényben) intézményesített szervezetet kell létrehozni, és a jogszabályban meghatározott személyek** kötelesek ebben részt venni. Ennek a „kockázatközösségnek” a tagjai a biztosítottak, akik saját járulékfizetésük révén egyúttal teherviselői is a társadalombiztosítási rendszernek. A teherviselők másik körét általában a biztosítottakat foglalkoztató szervezetek, személyek teszik ki, akik munkaadóként fizetnek járulékot munkavállalóik társadalombiztosítási ellátásainak fedezetére. A teherviselők között megjelenhet az állami vagy helyi önkormányzati költségvetés is. A jogilag elrendelt rendszerben való részvétel ennek megfelelően **állami kényszerrel kikényszeríthető**. Az állami kényszerrel való érvényesíthetőség kiterjed a kockázatközösség létrehozásán túl a kockázatközösségbe való belépés mellett a **kockázatközösség működtetését szolgáló járulékok és hozzájárulások fizetésére is**. Azaz a magánbiztosítási rendszerekkel ellentétben a társadalombiztosítás bevételei **közbevételek, amelyek befizetése állami kényszerrel érvényesíthető**. A kötelező rendszer másik oldala, hogy a rendszer kifizetései – azaz a társadalombiztosítás ellátásai – mögött **állami garancia** áll fenn, azaz a jogszabályban meghatározott módon kifizetésüket az állam – a biztosítási rendszer esetleges forráshiánya esetén is – biztosítja.

A társadalombiztosítást a **magánbiztosítástól** ennek megfelelően úgy határolhatjuk el, hogy az egy **állami újraelosztási rendszer**, amely **kötelező, közjogi jogviszonyon** alapul. A rendszer működését a **biztosítási és a szolidaritási elv együttesen határozza meg**, így bár a teherviselés jövedelemarányos (biztosítási elv), azonban a kifizetések esetében nem érvényesül az ekvivalencia elve, azaz, hogy csak a befizetések (valorizált) összegét érheti el a kifizetések összege. Így a **jövedelemátcsoportosításra az egész kockázatközösségen belül** kerülhet sor (szolidaritási elv). A társadalombiztosítás elsősorban a **drága, a piaci alapon nem vagy nem hatékonyan biztosítható kockázatok kezelését** szolgálja, s az egész rendszer mögött **állami garancia** áll.

Erre jó példát jelent az egészségbiztosítás rendszere. Piaci alapon ugyanis a ritkább betegségek kezelésének, valamint a sürgősségi ellátásnak a finanszírozása nem oldható meg kellően hatékonyan. Ez jól látható a jelenleg egyre népszerűbb magán-egészségbiztosítási szerződések körében, amelyek

¹ FAZEKAS: A szociális igazgatás. 300. o.

jellemzően az egyszerűbb műtétekre terjednek ki, valamint az ígért ellátások általában nem foglalnak magukba sürgősségi ellátásokat. Szintén nem terjednek ki ezek a biztosítások a ritka betegségek kezelésének amúgy is költségesebb finanszírozására.

A **magánbiztosítás** ezzel szemben az **árucseraviszony** logikáját követi, **önkéntes**, magánjogi szerződéses kapcsolat, amely a kockázatos teherviselésen alapuló biztosítási elvre épít. A magánbiztosításnál érvényesül **az ekvivalencia** elve, azaz a díjfizetés és a kártérítés arányossága. Ennek eredményeképpen a **kockázatközösségen belül nincs jövedelemátcsoportosítás**. A magánbiztosítás nem a kockázatok egészére, hanem – az előzőekben jelzettek szerint – a profitábilisan kezelhető kockázatokra terjed ki. A magánbiztosítás mögött nincs állami garancia, azok rendszerét – a pénzügyi közvetítőrendszer általános, a pénzügyi jogban meghatározott rendszerében – az **állam felügyeli**.

A társadalombiztosítás **meghatározott társadalmi kockázatok esetén** nyújt ellátásokat. A társadalombiztosítás körébe vont kockázatok legszélesebb terjedelmében a betegség, az anyaság, a megrokkbanás, a munkahelyi baleset és foglalkozási megbetegedés, az öregség, a családfenntartó halála, a munkanélküliség és a gyermekekről való gondoskodás „kockázatát” fogják át.

A társadalombiztosítás finanszírozását az **erre rendelt befizetések** szolgálják. Ezek a befizetések – ahogyan az előzőekben jeleztük – közbevételek, a rendszer működtetését szolgáló befizetések, ún. **járadékok**, amelyek végső soron egy meghatározott célt szolgáló adójellegű befizetések, ún. **céladók**. Ugyanis ezeket a befizetéseket az adóbevételektől **elkülönített pénzalapban (alapokban)** halmozzák fel, melyek csak a „meghatározott kockázatok esetén”, és csak a jogilag megszabott ellátásokra használhatók fel.

A társadalombiztosítási ellátások legfontosabb jellemzője, hogy **rászorultságtól független** ellátások. A biztosítottak és a javukra fizető más teherviselők járulékfizetése olyan ellátásokat alapoz meg, melyek a „vásárolt szolgáltatás” elvén járnak, tehát sem jövedelmi, sem egyéb rászorultsági feltételhez nem köthetők. A társadalombiztosítás ellátásainak két fő fajtáját a különféle **pénzbeli ellátások**, a befizetésekkel arányos, garantált **járadékok** és – elsősorban az egészségbiztosítás terén – a **természetbeni ellátások**, az egészségi állapot által indokolt szolgáltatások jelentik. Az ellátások esetében a magyar Alkotmánybíróság is kiemelte, hogy azok „a vásárolt szolgáltatás elvén alapuló juttatások”, amelyek esetében érvényesül a „várományok tulajdonjogi védelme” [56/1995. (IX. 15.) AB határozat].

A társadalombiztosítást az **adóból fizetett ellátásoktól ennek megfelelően úgy határolhatjuk el**, hogy a társadalombiztosítás **célzott befizetéseken alapul**, míg az adóból fizetett szociális ellátásoknál a befizetés célhoz kötöttsége nem jelenik meg, azokat az állam és a helyi önkormányzatok általános adóbevételeiből finanszírozzák.

Ehhez kötődően a társadalombiztosítási ellátások **erősebb alkotmányos védelemben részesülnek**, hiszen esetükben érvényesül a tulajdonhoz való alapjog védelme, így alapvetően az ellátások korlátozottan változtathatók, és mindig a járulékfizetéssel összekapcsolva. Az adókból finanszírozott szociális ellátásoknál nincs garantált ellátás, a törvényalkotó szabadon alakíthatja az ellátások fajtáit, mértékét, minőségét, annak legfeljebb a jogállamiság részét képező jogbiztonság elve (azon belül is az ún. szerzett jogok védelme) jelentheti a korlátját. Ennek megfelelően a társadalombiztosítást elkülönített pénzalap(ok) finanszírozzák, az alku a befizetések mértékéről folyik, míg az adóból finanszírozott ellátások körében évente költségvetési alku kell kötni az adóbevételek felosztásáról és így a szociális ellátások finanszírozási kereteiről, azaz az éves költségvetés a rendszer működése tekintetében meghatározó jellegű.

A társadalombiztosítási rendszerek az egyes kockázatok sajátosságai szerint **biztosítási ágakra** oszlanak. A leggyakoribb felosztás szerint elkülönül

- a betegségi, anyasági biztosítás vagy egészségbiztosítás;
- az öregségi és rokkantsági nyugdíjbiztosítás;
- a baleseti biztosítás.

Általában külön szervezeti és igazgatási rendszerben működik a munkanélküliségi biztosítás, valamint – ha az adott országban létezik ilyen – a családi ellátásokat fedező biztosítás.

2. A magyar társadalombiztosítási rendszer fejlődése²

a) A magyar társadalombiztosítás előzményei a rendi társadalom időszakában

A társadalombiztosítási rendszer kiépülésének már a **rendi időkben** megjelentek bizonyos előzményei, elsőként a baleseti és hátramaradott hozzátartozók segélyezése körében. Az első előzmények a **bányavárosokban** jelentek meg, amelyek a német (valamint azon belül az osztrák) tartományok jogát és mintáját követték. Elsőként 1496-ban, Thurzó János bányájában intézményesítették a **bányatársládát**, amely a korszakban különösen veszélyes munkakörnek számító bányászok havi befizetéseiből finanszírozta a bányászbalesetben elhunyt vagy megrokkant bányászok, illetve azok családjának megélhetését. A kötelező jellegű bányászati biztosítás csak később nyert teret, az csak 1778-tól vált kötelezővé a kincstári tulajdonban

² Ez az alfejezet Fazekas Marianna, habilitált egyetemi docens *A magyar társadalombiztosítási jog fejlődése* című, a munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási alapképzési (BA) szak *Társadalombiztosítás alapjai* című tantárgy körében elhangzott előadásán alapul.

álló bányákban. A kötelező, társadalombiztosítási jellegű, a magántulajdonban álló bányák dolgozóit is a rendszerbe vonó bányászbiztosítás csak a polgári kor kezdetén, az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követő neoabszolutizmus időszakában alakult ki, amikor is 1754-ben Magyarországra is kiterjesztették a bányászbiztosítást kötelezően intézményesítő osztrák bányatörvény hatályát.

Az **egészségügyi ellátásokkal** kapcsolatban jelezni kell, hogy az a rendi időszakban elsődlegesen az **egyházi gondoskodás** (valamint a városokban részben a városi autonómia) feladatai körébe tartozott. Az **állami egészségügyi gondoskodás** Magyarországon a **felvilágosult abszolutizmus** időszakában kezdett elterjedni, elsősorban a **népegészségügy** terén. 1770-ben adták ki az első népegészségügyi rendeletet, a *Generale Normativum in Re Sanitatis* címűt. A népegészségügyi rendeletalkotás mellett ebben az időben alakultak ki a magyar orvosképzés keretei is. A rendi korszak ellátást nyújtó intézményei, az isptályok, majd a városi polgári kórházak azonban **nem társadalombiztosítási alapon működtek**, azokat díjfizetés mellett vagy rászorultsági alapon lehetett igénybe venni.

b) A modern társadalombiztosítás kezdetei a dualizmus időszakában

A magyar társadalombiztosítási rendszer fejlődésének valódi kezdetei a **dualizmus** időszakára tehetők. Egyrészt a polgári társadalom és a kapitalista gazdaság kialakulásával megteremtődtek a szociális ellátórendszer és a társadalombiztosítás fejlődésének keretei, másrészt az Osztrák–Magyar Monarchián belüli elkülönültség lehetővé tette az önálló magyar szabályozás kialakulását.

A **betegség- és balesetbiztosítás** terén ki kell emelni, hogy a **közegészségügy** rendi időszakban elkezdődött fejlődése a dualizmus korában újabb lendületet vett. Ennek eredményeként 1876-ban elfogadták a közegészségügyről szóló 1876. évi XIV. törvénycikkelyt, amely egységes kereteket alakított ki. Az új törvény intézményesítette a városi és községi orvosok, valamint kisközségek esetén a több község által közösen szervezett körorvosok ellátását, valamint rendelkezéseket tartalmazott a magán- és kórházak működésének kereteiről. A közegészségügyi szabályok nem társadalombiztosítási jellegű rendszert hoztak létre, de megteremtették a kereteit az egészségbiztosítás kialakulásának is. Az egészségbiztosítási rendszer kezdetben **önkéntes, egyesületi formában szerveződő ellátás és önszegélyező pénztárak** keretében kezdett kialakulni, így 1870-ben megkezdte a működését az Általános Munkás Betegségélyező és Rokkant Pénztár. A magyar társadalombiztosítás tényleges kialakulására a 19. század utolsó évtizedeiben került sor, amikor is a jogalkotó a német, **bismarcki mintákat** követve alakította ki a rendszert. Ennek keretében az ipartörvény, az 1884. évi XVII. tc. rögzítette, hogy az ipartestületek és vállalatok önkéntes betegsegélyező pénztárakat hozhatnak létre, azonban abban az esetben,

ha ezeket kialakították, akkor előírta, hogy a foglalkoztatottak és ipartestületi tagok **kötelesek ezekbe belépni**. Ezzel egyfajta félig kötelező rendszer alakult ki. 1891-ben, az ipari munkások kötelező betegbiztosítási rendszeréről szóló 1891. évi XIV. tc. továbblépett: az **iparban dolgozó munkások számára kötelező betegségbiztosítási rendszert** alakított ki. A bismarcki mintához hasonlóan a magyar rendszer is erősen **decentralizált** volt, a törvény hatálybalépését követően 409 betegségélyező pénztár működött. 1900-ban – részben az aratósztrájkok hatására – kialakították a **mezőgazdasági cselédek kötelező balesetbiztosítási** rendszerét. Az ipari munkások tekintetében további jelentős átalakítást jelentett az 1907. évben a koalíciós kormány által elfogadott 1907. évi XIX. tc., amely kötelezővé tette az **ipari munkások balesetbiztosítását** is, egyben **szélesítette** a baleset- és egészségbiztosítás **biztosított körét**, valamint a munkavállalók javára (a munkáltatók terhére) **módosította a tehermegosztást**. Ezzel egyidejűleg **szervezeti egységesítésre** is sor került, a korábbi decentralizált rendszer helyett kialakították az Országos Munkás Betegsegélyező Pénztárat.

A **nyugdíjbiztosítás kezdetei** is a dualizmus korszakában jelentek meg, azonban az állami rendszerek kialakulása később indult meg. Ezen a téren is megjelentek – már az 1870-es évektől kezdődően – az **önsegélyező pénztárak**, valamint a korábbi, rendi időszak előjogaira és egyes, stratégiai jelentőségű állami vállalatok (például az állami vasúttársaság, a barossi reformok után egységesülő Magyar Államvasutak) sajátos szerepére tekintettel részlegesen nyugdíjbiztosítási rendszerek alakultak ki. Ezekre a rendszerekre építve az **állami alkalmazottak körében** 1912-ben került sor egy egységesítésre. Az 1912. évi LXV. tc. kialakította az állami alkalmazottak egységesített nyugdíjrendszerét, amely a nyugdíjbiztosítás első törvényének tekinthető. A törvény hatálya az állami tisztviselőkre, altisztekre, szolgákra, a csendőrökre, valamint ezek özvegyeire és árváira terjedt ki. A rendszer ellátásai közé tartozott a(z öregségi) nyugdíj, a női özvegyi nyugdíj, az árvák nevelési ellátása, valamint a temetési járulék. A törvény egyfajta munkanélküliségi biztosítási elemet is tartalmazott, amikor rendelkezett a végkielégítés intézményesítéséről, amely az állami tisztviselői jogviszony megszűnésekor járt.

A korszakban meginduló magyar társadalombiztosítási rendszer **erősen fragmentált volt**. **Töredezett jogi szabályozás** jellemezte, ugyanis biztosítási áganként és foglalkoztatási csoportonként eltérő törvények határozták meg a működését. A **biztosítottak köre rendkívül szűk** volt, csak meghatározott foglalkoztatotti csoportok tartoztak a különféle törvények hatálya alá (1910-ben körülbelül 1 millió személy volt biztosított). A rendszer annyiban is szűk volt, hogy **csak kevés kockázat** (baleset; betegség; hátramaradottak ellátása; a nyugdíj csak az állami alkalmazottak körében jelent meg) esetén nyújtott ellátást. Ráadásul a **társadalombiztosítás igazgatása is töredezett volt**, 1907-ig decentralizált biztosítói szervezet működött, amely a kerületi és vállalati pénztárak rendszerén alapult.

c) Társadalombiztosítás a két világháború között: az OTI korszak

Az első világháborút követő átalakulás és társadalmi változás, a társadalombiztosítás egész Európára jellemző kiszélesedése a magyar rendszerben is jelentős változásokat eredményezett. A rendszer egészének átalakítására végül az elvesztett első világháborút követő gazdasági stabilizáció időszakában, 1927/28-ban került sor.

A **betegség- és balesetbiztosítás** terén az 1927. évi XXI. tc. **egységesítette a biztosítás, járulékfizetés** rendszerét, amikor is bevezette a meghatározott jövedelemhatárig terjedő kötelező biztosítás rendszerét. A **baleset- és egészségbiztosítás** azonban továbbra sem terjedt ki az ország népességének többségét kitevő **mezőgazdasági népességre** (csak a mezőgazdasági cselédség tekintetében működött egy korlátozott balesetbiztosítási rendszer). A korszakban **további igazgatási egységesítésre (centralizációra) került sor**, az 1927/28-as reformokkal kialakult az **Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI)**, amely mellett csak bizonyos, ún. elismert pénztárak (például MABI, OTBA, vasutasok, hajózás, posta és a bányászat sajátos pénztárai) működhettek. A betegségbiztosítási rendszer működése annyiban is sajátos volt, hogy a korszak biztosítói nemcsak a **finanszírozási (szolgáltatásvásárlási) feladatokat** látták el, hanem egyben ők voltak a **szolgáltatások megszervezői** és az intézmények fenntartói is. A korszak végére a biztosítottak száma jelentősen növekedett, ám a rendszer így is viszonylag szűk körű volt, a rendszer a lakosság kevesebb mint 15 százalékára terjedt ki.

A **nyugdíjbiztosítás** terén szintén az 1927/28-as társadalombiztosítási reform hozott jelentős változásokat. Az 1928. évi XL. tc. a **nyugdíjbiztosítást kiterjesztette az ipari munkásságra** is. Az új rendszer tökefedezeti elemeket is tartalmazó, azonban jellegében felosztó-kirovó modellt követett, és intézményesítette a 65 éves nyugdíjkorhatárt. A nyugdíjbiztosítás **igazgatása is centralizált** volt, annak a középpontjában is az OTI állt. A nyugdíjbiztosítás kiterjesztésével is csak a társadalom körülbelül 10 százaléka volt részese ennek a rendszernek. **1939-ben** újabb jelentős átalakításra került sor, amikor is – igaz, ekkor **biztosítási elven** – bevezették a **családi pótlékot** mint sajátos, a kiskorú gyermekek neveléséhez kapcsolódó ellátást.

A korszakot ebben az időszakban a **kötelező társadalombiztosítási rendszer bővülése és annak egységesülése** jellemezte. Létrejött az egységes köztestületi biztosítói igazgatás a társadalombiztosítási önkormányzatokkal és az OTI felállításaival. Azonban az egységesülés és a bővülés csak erős korlátok között érvényesült. Egyrészt továbbra is fennmaradt a biztosítási ágankénti és foglalkozási csoportonkénti jogi szabályozás, valamint a biztosított kör bővülése után is csak a társadalom alig több mint 10 százalékára terjedt ki a társadalombiztosítás.

d) Társadalombiztosítás a „létező szocializmusban”

A két világháború között kialakult rendszer a második világháborús vereséget követően is fennmaradt egy átmeneti időszakra. Jóllehet az 1945–1948 közötti demokratikus kísérlet időszakában is több terv merült fel annak átalakítására és a biztosítási rendszer kibővítésére, végül a reformra a szocialista fordulatot követően, 1949/50-tól kezdődően került sor.

A „létező szocializmus” időszakában a testületi önkormányzatiságon alapuló igazgatási rendszer autonómiáját felszámolták. 1950-ben ennek eredményeként megszűnt az OTI, és a társadalombiztosítás rendszerét bevonták az állam(igazgatás) rendszerébe, azaz államosították a társadalombiztosítási rendszert. Az 1950-es államosítást követően 1952-ben újabb igazgatási átalakításra került sor. A társadalombiztosítás igazgatását elvileg a **szakszervezetekre** bízták, amelyek nem államigazgatási szervek voltak: létrejött a **Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ (SZTK)**.

Kezdetben a rendszer igazgatása változatlan maradt: a Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ (közismert rövidítésével: SZTK) nemcsak finanszírozói, hanem intézményfenntartói szerepet is ellátott. Ez a magyar köznyelvben is meghonosította az SZTK kifejezést, hiszen a szakellátás intézményeit is SZTK-ként emlegetik – a korábbi fenntartó nyomán. Szintén ennek a korszaknak az emlékét őrzi a tb által támogatott gyógyászati segédeszközök körében a szemüvegeretnél az „SZTK-keretes szemüveg” kifejezés is.

Az 1950-es években folyamatosan bővítették a biztosított kört, amely a mezőgazdaság 1950-es évek végén, 1960-as évek elején lezajló kollektivizálásával egyidejűleg a **mezőgazdasági népességre** is kiterjedt, ugyanis a termelőszövetkezetek (tsz-ek) tagjai is a biztosított körbe kerültek. A korszak folyamán azonban jelentős igazgatási reformra is sor került: **elválasztották a finanszírozási és ellátásszervezési feladatokat**. Míg a finanszírozás működtetése továbbra is az SZTK, valamint az állami költségvetés felelősségi körébe tartozott, addig az intézmények fenntartását alapvetően a **tanácsokra** mint az államigazgatás helyi-területi szerveire ruházták. Ezzel egyidejűleg **progresszív ellátórendszer** jött létre. Az alapellátásért elsődlegesen a körzeti orvosok, míg a járóbeteg-szakellátásért a szakrendelések voltak felelősek, a fekvőbeteg-ellátást pedig a kórházak nyújtották. Az 1970-es években a társadalom egészére kiterjedt a baleset- és egészségbiztosítási rendszer. Részen ennek a hatására is, 1975-ben a magyar egészségügy rendszerét jelentősen átalakították. Az 1975. évi II. törvény **alanyi jogon járó egészségügyi ellátást** vezetett be, amely a rendszerváltás időszakáig, 1992-ig fennmaradt. A korszak végén újabb

jelentős igazgatási változásra került sor. 1984-ben a társadalombiztosítás igazgatását elvették a szakszervezetektől és azt egy sajátos jogállású államigazgatási szervre, az **Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóságra** (OTbF) ruházták.

A **nyugdíjbiztosítás** átalakítására is 1950-et követően került sor. Az új rendszerben elsőként felszámolták a korábbi rendszer tökefedezeti elemeit, így 1951-től egy **egyértelműen felosztó-kirovó jellegű nyugdíjrendszer** jött létre. A nyugdíjbiztosítást is fokozatosan kiterjesztették a magyar társadalomra, a mezőgazdaság kollektivizálásával és államosításával egyidejűleg a **mezőgazdasági népességre** is kiterjedt a rendszer, amelynek zárásaként 1967-től a termelőszövetkezet (tsz-ek) tagjai is biztosítottak lettek, és nyugdíjban részesültek. 1975-ben a **társadalombiztosítás igazgatását egységesítették**. Az 1970-es évekre a **társadalombiztosítás általánossá, egyfajta „népbiztosítássá” vált**.

A „létező szocializmus” egyik központi eleme volt a munkakötelezettség, azaz a társadalom valamennyi munkaképes tagjának foglalkoztatási jogviszonyban kellett állnia, az 1980-as évek elejéig a foglalkoztatási jogviszony hiánya bűncselekménynek számított (közveszélyes munkakerülés – ún. „kmk”). Mivel a társadalombiztosítási rendszer kiterjesztésével valamennyi foglalkoztatott bekerült a biztosítás rendszerébe, ezért az végső soron az egész társadalomra kiterjedt, kialakult a „népbiztosítás”.

Az alanyi jogon járó egészségügyi ellátórendszer bevezetésével a társadalombiztosítási ellátások körébe **csak a pénzbeli ellátások tartoztak 1975-öt követően**. Figyelemmel az igazgatás egységesítésére, az 1984-es „államosítás” eredményeként a nyugdíjbiztosítás központi szervévé is az OTbF vált. A családtámogatások rendszerében – figyelemmel a rendszer népbiztosítási jellegére is – a **családi pótlék 1990-ig biztosítási alapon járó ellátás volt**, egyidejűleg az 1960-as évek végétől kezdődően új, a gyermekvállaláshoz kötődő ellátások jelentek meg: elsőként a gyes, majd az 1980-as években a gyed.

A **korszak legfontosabb jellemzője a biztosítási rendszer egységesítése és széles körű kiterjesztése volt**. Az 1950–1975 közötti időszakban épült ki az egységes állami társadalombiztosítási rendszer. A biztosított kör folyamatos bővülésével egy sajátos „népbiztosítás” alakult ki. Erre a – lényegében a teljes társadalomra kiterjedő rendszerre is figyelemmel – 1975-ben egy egységes társadalombiztosítási törvényt alkotott a jogalkotó. Ez a törvény egyben arról is rendelkezett, hogy az állami egészségügy ellátásai nem biztosítási elven, hanem alanyi jogon járnak. Az időszak végén újabb igazgatási átalakításra került sor, ugyanis az 1950/52-től 1984-ig tartó szakszervezeti igazgatást 1984-től felváltotta az államigazgatási irányítás, amelynek élén központi államigazgatási szervként az OTbF állt.

e) A társadalombiztosítás rendszerének változásai a rendszerváltást követően – általános kérdések

A rendszerváltás a társadalombiztosítás korábbi rendszerének jelentős átalakulását hozta magával. A rendszerváltozással véget ért a „létező szocializmus” időszaka, amely a politikai rendszer mellett a gazdasági rendszer átalakulásával is járt. Már az 1980-as évek közepén megindult a szocializmus egyik alapvető tételének, a **valamennyi munkaképes személyre kiterjedő foglalkoztatásnak a feladása**. Az 1980-as évek közepén, Magyarországon ismét megjelent a (formális) munkanélküliség, így a **„népbiztosítás” elvének egyik alapfeltétele megszűnt**. Ehhez kötődően az 1980-as években bevezették a munkanélküliségi ellátórendszert, amelyet a társadalombiztosítás rendszerétől elkülönítve szerveztek meg, jóllehet az már a kezdetektől tartalmazott biztosítási elemeket. Ennek az átalakulásnak a keretében 1990-ben a családtámogatási rendszert leválasztották a társadalombiztosításról.

A rendszerváltozást követő időszak nem egységes, azt legalább három főbb szakaszra tagolhatjuk. **Az első szakaszt** az új, a piacgazdaságon alapuló biztosítási rendszer kiépítése jelentette, amelynek körében a német (bismarcki) minták mellett a korábbi, elsősorban a két világháború közötti időszak mintáit is próbálták követni. Ez az első szakasz **1997-ig**, a rendszerváltás időszakának első stabilizációs csomagját követő **társadalombiztosítási reformokig tartott**.

A **második szakasz** kezdetét az 1997-es **társadalombiztosítási reform** jelentette, amely a szabályozás megújulása mellett új intézmények bevezetésével is járt. Jóllehet ezek a reformtörvények határozták meg az időszak ellátórendszerének és igazgatásának a működését. Azonban – sok esetben pénzügyi okokból – több kisebb (rész)reformra és még ezeknél is több reformkísérletre került sor.

A **harmadik szakasz** a 2010/11-es közjogi és pénzügyi átalakulással kezdődött, amelynek során az 1997-es reformtörvények rendszerét **több lépésben, de gyökeresen átalakították**. Már a második szakasz végén, 2009-ben megszűnt a társadalombiztosítási alapok elkülönültsége az államháztartáson belül, de 2010/11-ben a finanszírozásukat is jelentősen átalakították. Az ellátórendszer is folyamatosan változott, ráadásul ezek mellett az igazgatásban is folyamatos átalakítás, lényegében centralizáció zajlott le. Végül 2019-ben megkezdődött az 1997-es reformtörvények új kódexekkel történő felváltása is, elsőként a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló törvény újult meg, a korábbi Tbj. helyébe 2020. július 1-jétől az **új Tbj.**, a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló **2019. évi CXXII. törvény** lép.

Az előbbieket szerint a különböző reformok mind a két fő biztosítási ágban megjelentek, azonban azok jellege és hatása részben eltérő volt. A reformok egyrészt

a rendszernek az államháztartáson belüli elkülönültségét, az ellátások finanszírozását, ehhez kötődően az azokhoz való hozzáférés jellegét, másrészt magukat az ellátásokat, végül a rendszer igazgatását érintették.

f) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között

1990-et követően a társadalombiztosítás egységes szerkezetét megbontották, kialakították az elkülönült nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási alapot (Ny-Alap és E-Alap). Az átalakítás ezen szakasza 1990–1993 között zajlott. Ennek keretében **1992-ben megszüntették az alanyi jogú egészségügyi ellátást, és visszatértek a biztosítási rendszerhez.** Az 1993-ig terjedő időszakban megtették az első lépéseket a **magánbiztosítás** feltételeinek kialakításához, amikor is az 1993. évi XCVI. törvénnyel intézményesítették az **önkéntes egészségpénztárakat.** A biztosítási rendszer bevezetésével egyidejűleg különbséget tettek a **biztosított,** valamint az **ellátásra jogosultak között.** Az új rendszerben is elismerték, hogy bizonyos, biztosítási „díjat”, azaz járulékot nem fizető személyek is lehetnek jogosultak az egészségügyi ellátásokra (például gyermekek, szociális ellátásban részesülők, tanulók, felsőoktatási hallgatók stb.). Az **igazgatási rendszert** is radikálisan átalakították: a két világháború időszaka közötti igazgatási modellhez hasonlóan az egészségbiztosítás igazgatását is **önkormányzati** alapokra helyezték, 1993-ban – külön választásokat követően – megalakult az **Egészségbiztosítási Önkormányzat.** A rendszer **költségvetési önállóságát** azzal is növelték, hogy a **költségvetéséről önálló törvényben rendelkeztek.** Ebben az időszakban – szintén német mintára – különféle **tervezeteket** dolgoztak ki egy önálló **balesetbiztosítási ág** létrehozására.

1993-ig lezajlott az átalakítás első szakasza. 1993-at követően az államháztartás romló helyzetének stabilitása érdekében 1995/96-ban a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében jelentős reformokra került sor az államháztartás egész területén, így az egészségbiztosítás rendszerében is. A finanszírozás módosítása mellett a Bokros-csomag keretében egyes ellátásokat részben térítéskötelessé tettek, mások tekintetében jövedelmi korlátokat alkalmaztak, valamint a gyógyszerkassza és a gyógyító-megelőző ellátások körében is **kiadási fékeket,** a tehermegosztás módosítását (például a munkáltatói betegszabadság bevezetésével a társadalombiztosítás és a munkáltatók közötti kötelezettségeknek a munkáltatók irányába történő növelését) és az **ellátási kapacitások szabályozására** vonatkozó rendelkezéseket építettek be. A fenti megoldások az 1993-as, a bismarcki rendszer fő elemeihez való visszatérést hangsúlyozó rendszer további átalakítását eredményezték, amelyre az 1997-es társadalombiztosítási reform keretében került sor.

g) Az egészségbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között

A Bokros-csomag előzményeit követően a társadalombiztosítási rendszer 1997-ben elfogadott és 1998-ban hatályba lépett reformjának keretében az egészségbiztosítás rendszere is átalakult. Az új törvénycsomag keretében 1998. január 1-jétől az egészségbiztosítást egy **különálló törvény**, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) rendezte. A korábbi megkülönböztetésnek megfelelően az új szabályozásban is fontos szerepet játszott a **biztosítottak** és az **egészségügyi ellátásra jogosultak** közötti különbségtétel, a pénzbeli ellátásokra továbbra is csak a biztosítottak voltak jogosultak. Ezzel egyidejűleg, 1998-ban **államosították az igazgatást is**, a korábbi önkormányzati igazgatás (Egészségbiztosítási Önkormányzat) helyébe 1998-ban egy központi államigazgatási szerv, az **Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP)** lépett. 2001-ben **megszűnt az elkülönült költségvetési törvény**, az egészségbiztosítás költségvetése, igaz, elkülönült társadalombiztosítási alapként, elkülönült rendszerként, de beépült a központi költségvetésről szóló törvénybe.

A 2000-es évek közepén – elsősorban finanszírozási okokból – jelentős reformokra került sor, 2006-ban megújult a **gyógyszerforgalmazás és a gyógyszerár-támogatás** rendszere. A megvalósult reformok mellett több reformterv is megjelent: 2000/2001-től kezdődően – részben az Egyesült Királyság 1990-es évek reformjai által befolyásolt – **irányított betegellátási rendszerrel** kívánták hatékonyabbá tenni az egészségügyi ellátások finanszírozását. 2007/2008-ban törvényt fogadtak el a **több-biztosítós modell** kialakításáról, valamint az ellátottak részleges finanszírozását is erősíteni kívánták a **vizitdíj** bevezetésével. Ezeket a reformokat végül a 2008-as, a vizitdíj bevezetésével kapcsolatos népszavazást követően visszavonták.

2009-ben – az államháztartási reform részeként – **megszüntették az egészségbiztosítási alap elkülönült államháztartási alrendszerként történő** besorolását, azt a **központi költségvetés részeként értelmezték**, az alapszerűen működő előirányzatként sajátos költségvetési fejezetté vált, „fokozódott le”.

h) Az egészségbiztosítás rendszerének 2010-et követő átalakításai

Az egészségbiztosítási rendszert a 2010-et követő közjogi és pénzügyi átalakítások is jelentős mértékben érintették. Elsőként 2010-ben – a korábban alapszerű költségvetési fejezetté „lefokozódott” – egészségbiztosítási alap finanszírozási modelljét alakították át gyökeresen. Míg 2010-ig az E-Alap legfontosabb bevételeit a járulékok jelentették, addig 2010/11-től nagy jelentőségre tett szert az (általános) **adóbevételek szerepe**, ugyanis a korábbi munkáltatói egészségbiztosítási járulék helyébe a **szociális hozzájárulási adó** (az ún. **szocho**) lépett. Ezzel a rendszer biztosítási logikája

csökkent, hiszen a célzott bevételek szerepe csökkent. Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak **kompenzációs jellege csökkent az anyasági biztosítási rendszer 2014-et követő átalakításai során**: egyrészt a gyermekgondozási díj (gyed) mellett már a gyermek előbb egyéves, majd később hathónapos korától kezdődően lehetővé tették akár a teljes munkaidőben történő foglalkoztatást, másrészt különbséget tettek az ellátás időtartamában az egyes és a többes szülések között (ikergyermekek esetén a gyed a gyermekek hároméves koráig jár). Az **anyasági biztosítás biztosítási elemét tette viszonylagossá az ún. felsőoktatási gyed**, ugyanis a felsőoktatási hallgatók szülés esetén úgy részesülhetnek gyedben, hogy korábban nem fizettek járulékot, a hallgatói jogviszonyuk önmagában megalapozza a biztosítási ellátásra való jogosultságot. Ezzel az anyasági biztosítás és a családtámogatások közötti különbség jelentősen csökkent, a köztük húzódó korábbi élesebb határ elmosódott.

A rokkantsági és rehabilitációs ellátások 2011/12-es átalakítása is jelentősen hatott az egészségbiztosítás rendszerére. A megváltozott munkaképességűek ellátórendszere a korábbi biztosítási logikát ötvözte a 2010 előtti időszak szociális ellátásaival, ezzel egy egységesített rendszer jött létre. Az új, **megváltozott munkaképességűek ellátásait immáron egészségbiztosítási jellegű ellátásként értelmezték**, és finanszírozásukra az E-Alapot jelölték ki (a korábbi, a nyugdíjjellegűként értelmezett, Ny-Alapból finanszírozott és a szociálisellátás-jellegű, a központi költségvetésből finanszírozott ellátások helyett).

Elsősorban a természetbeni, de kisebb részben a pénzbeli ellátások körében is – egyfajta „csendes fordulatként” **jelentősen megerősödött a magánbiztosítás szerepe**. A finanszírozásban azonban **továbbra is tilos a vegyes finanszírozás**, azaz a tb által finanszírozott ellátásokhoz nem vehető igénybe magánbiztosítási (egészségbiztosítási szerződésen, valamint önkéntes biztosító pénztári tagságon) alapuló finanszírozás.

Az egészségbiztosítás **igazgatása is jelentősen átalakult 2011-et követően**. Elsőként, 2011. január 1-jétől az **OEP területi szervei** – a 2006-ig megyei, majd 2007 és 2010 között regionális szinten működő –, egészségbiztosítási pénztárak az újonnan kialakított **fővárosi és megyei kormányhivatalokba integrálódtak**: 2011 és 2015 között önálló hatáskörű, nem önálló közigazgatási szervnek minősülő szervezeti egységként, ún. egészségbiztosítási szakigazgatási szervként, 2015. április 1-jétől pedig az önálló hatáskörük is megszűnt, a kormányhivatalok szervezeti egységeivé váltak, sok esetben a nyugdíjbiztosítási igazgatással összevonva. 2017. január 1-jétől több hatáskört a járási hivatalok vettek át, amelyek egy részét 2020. január 1-jétől ismét a megyei szervek vették át. 2017. november 1-jén **megszűnt az OEP**: a **pénzbeli ellátásokkal** kapcsolatos hatásköreit a **Magyar Államkincstár**, míg a **gyógyító-megelőző ellátásokkal**, valamint a **gyógyszerár-támogatásokkal kapcsolatos hatásköreit a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK)** vette át.

i) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1990 és 1997 között

A nyugdíjbiztosítás rendszerében is jelentős változások indultak meg 1990-et követően. Elsőként a társadalombiztosítás egységes rendszerének megszűnésével kialakították a **Nyugdíjbiztosítási Alapot (Ny-Alap)**. Másrészt 1992-ben megújult a **nyugdíjszámítás rendszere**: a tényleges jövedelemmérés, a járulékfizetési rendszer átalakításával az **1988 után szerzett jövedelmek figyelembevételét erősítették**, s így kivezték azt a rendszert, amelyben a nyugdíj összegének meghatározása során kizárólag a nyugdíjba vonulás előtti időszak (öt év) jövedelmét vették csak figyelembe.

Az egészségbiztosításhoz hasonlóan a **nyugdíjbiztosítás** területén is megtörténtek az első lépések a **magánbiztosítás** feltételeinek kialakítására: a már említett 1993. évi XCVI. törvény intézményesítette az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak nyugdíjbiztosítási formáját, az **önkéntes nyugdíjpénztárt**.

A nyugdíjbiztosítás **igazgatásában** szintén **önkormányzati rendszert** vezettek be, 1993-ban – a társadalombiztosítási önkormányzati választásokat követően – megalakult a **Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat**.

A népbiztosítási rendszer, a nyugdíjrendszer és az előregedő társadalom jelentette kihívások, valamint 1990-et követően a rokkantsági biztosítási rendszer jelentős túlterhelése miatt (1990-et követően a 4550 év feletti korosztály tagjai sok esetben a tartós munkanélküliség elől a rokkantsági nyugdíjrendszerbe „menekültek”) megindult az öregségi és rokkantsági nyugdíjrendszer reformjának előkészítése, több **reformtervezet** született.

j) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 1997 és 2010 között

A reformra végül a Bokros-csomagot követően, az **1997-es társadalombiztosítási reform keretében került sor**. Az új rendszer – több törvénnyel – egy **2+1 pilléren alapuló nyugdíjrendszert alakított ki**. A rendszer **első pillérét** a továbbra is **felosztó-kirovó rendszeren** alapuló **társadalombiztosítási nyugdíjrendszer** jelentette. A második pillért a **kötelező magánnyugdíjpénztárak** alkották. A magánnyugdíjpénztári tagság 1997 és 2001, valamint 2003 és 2010 között az újonnan biztosítottá válók számára kötelező volt, a többi biztosított önkéntesen léphetett be (illetve 2001 és 2003 között az új biztosítottak is önkéntesen léphettek be a rendszerbe). A magánnyugdíjpénztári rendszer **tőkefedezeti alapon állt**, azaz a tényleges befizetések hozamokkal növelt összegét fizették volna ki a nyugdíjba vonulást követően. A **+1 pillért** az 1993 óta létező magánbiztosítók, a szintén tőkefedezeti alapon működő **önkéntes nyugdíjpénztárak** jelentették. A rendszert 1998-tól egyfajta **„biztonsági hálóként”** a **rászorultsági ellátórendszer** egészítette ki, a már korábban említett **időskorúak járadékának** az Szt.-ben történő intézményesítésével.

A nyugdíjrendszer ellátásaiban lényeges változást jelentett a **nyugdíjkorhatár** jelentős emelése. A korábbi, a nők esetében az 55., a férfiak esetében 60. életévhez kötött nyugdíjkorhatárt lépcsőzetesen, **egységesen 62. életévre** emelték, azonban a hosszabb biztosítási idővel rendelkezők esetében bizonyos kedvezményekkel lehetővé tették az általános korhatár előtti nyugdíjazás lehetőségét, illetve fennmaradtak a korábbi kedvezményes rendszerek is (például a bányászok, illetve a fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állománya esetében).

A rendszer **államháztartáson belüli elkülönültségében** jelentős változást hozott a 2001. év, amikor is **megszűnt a nyugdíjbiztosítás önálló költségvetési törvénye**, az a központi költségvetésről szóló törvénybe olvadt önálló mellékletként.

Az igazgatás rendszerében 1998-ban – hasonlóan az egészségbiztosítás területén lezajlott változásokhoz – **megszűnt az önkormányzati igazgatás**, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat helyébe az **Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF)** lépett.

Elsősorban finansziális okokból 2007-ben került sor egy ellátásokat **érintő részleges reformra**. Ennek keretében az 1997-ben biztosított, az általános korhatár előtti, teljes összegű nyugdíjjal történő nyugdíjba vonuláshoz kapcsolódó **kedvezményeket csökkentették**, illetve a **rokkantsági nyugdíjrendszert alakították át**. Egy új, a munkaerőpiacra való visszatérést ösztönző ellátási formát, a rehabilitációs járadékot vezettek be.

2009-ben, a gazdasági világválság miatti pénzügyi nehézségek kezelésének érdekében a központi költségvetés legnagyobb kiadási tételét jelentő **nyugdíjrendszer finanszírozását és ellátásait** is érintették a reformok. Ennek keretében a **nyugdíjkorhatárt tovább emelték, immáron – több lépcsőben, ám viszonylag gyors bevezetéssel – a 65. életévre** (a 65. életév mint nyugdíjkorhatár az 1957-ben születettek esetében 2022-ben lép életbe). Ezzel egyidejűleg lehetővé tették, hogy a magánnyugdíjpénztárba belépett **idősebb korosztály visszatérjen a társadalombiztosítási (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszerbe**. Szintén a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer fenntartható **finanszírozását** szolgálta, hogy eltörölték a járulékfizetés (felső) plafonját. A nyugdíjrendszer elkülönült költségvetési jogállását csökkentették azzal, hogy az **Ny-Alap 2009-től nem az államháztartás elkülönült alrendszere, hanem alapszerűen működő előirányzatként a központi költségvetés egyik fejezete lett**.

k) A nyugdíjbiztosítás rendszerének változásai 2010-et követően

A 2010-et követő közjogi és közpénzügyi változások **több lépcsőben a nyugdíjrendszer jelentős átalakulását is hozták**. A 2010. év reformja a 2+1 pilléres rendszert egyfajta **1 pillér + 2 „félpillér” rendszerré** alakította át. Az új rendszerben

a **felosztó-kirovó modellt követő társadalombiztosítási nyugdíj a meghatározó**. Azonban hasonlóan az egészségbiztosítás terén lejátszott reformhoz, a nyugdíjrendszerben is meghatározóvá vált az **általános adóbevételek** szerepe, ugyanis a **munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék helyébe a szociális hozzájárulási adó** (az ún. **szocho**) lépett. A **második pillér** egy sajátos, **önkéntes jellegű „félpillérre”** vált, 2011. január 1-jével **megszűnt a kötelező magánnyugdíjpénztári tagság**, a korábbi magánnyugdíjpénztári tagokat **automatikusan visszaléptették a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe**, a magánnyugdíjpénztári tagságot csak erre irányuló, kifejezett nyilatkozattal lehetett fenntartani. A fenti változásokat követően is **fennmaradtak az önkéntes nyugdíjpénztárak** mint sajátos kiegészítő biztosítási formák.

A rendszer egészének átalakításának részét képezte a **kedvezmények körének reformja is**, amelynek körében a kedvezményeket **összességében jelentősen visszaszorították**, igaz egy **új kedvezményes kört is bevezettek**. Az új kedvezményt a **nők 40 éves munkavállalása** esetén járó, korhatártól független teljes összegű nyugdíjba vonulását lehetővé tevő szabályozás jelentette. Ezzel egyidejűleg a **korábbi kedvezményes formákat** (előrehozott öregségi nyugdíj, egyes foglalkozások sajátos, kedvezményes nyugdíjba vonulása) **felszámolták**. A rokkantsági rendszer átalakításával, a már említett megváltozott munkaképességűek ellátásának kialakításával a korábbi rokkantnyugdíj és rehabilitációs járadék megszűnt, így jelenleg csak **egyetlen saját jogú nyugdíj, az öregségi nyugdíj** létezik a rendszerben.

A nyugdíjbiztosítás **igazgatása is jelentősen átalakult 2011-et követően**, hasonlóan az egészségbiztosítás igazgatásának változásaihoz. Elsőként, 2011. január 1-jétől az **ONYF területi szervei** – a 2006-ig megyei, majd 2007 és 2010 között regionális szinten működő nyugdíjbiztosítási igazgatóságok – az újonnan kialakított **fővárosi és megyei kormányhivatalokba integrálódtak**: 2011 és 2015 között önálló hatáskörű, nem önálló közigazgatási szervnek minősülő szervezeti egységként, ún. nyugdíjbiztosítási szakigazgatási szervként, 2015. április 1-jétől pedig az önálló hatáskörük is megszűnt, a kormányhivatalok szervezeti egységeivé váltak, sok esetben az egészségbiztosítási igazgatással összevonva. 2017. január 1-jétől a legtöbb hatáskört a kijelölt járási hivatalok vették át; ezek 2020. január 1-jétől ismét a megyei szervek hatáskörébe kerültek. 2017. november 1-jén **megszűnt az ONYF**, jogutódja a **Magyar Államkincstár** lett.

3. A magyar társadalombiztosítási rendszer felépítése – általában

A magyar társadalombiztosítási rendszer a betegség, az anyaság, az öregség, a megrokkulás, továbbá az üzemi baleseti és foglalkozási megbetegedés kockázatait

öleli fel. Ahogy láttuk, sem finanszírozási, sem igazgatási szempontból nem része a munkanélküliek ellátása, a családtámogatások közül pedig csak a csecsemőgondozási díj és a gyermekgondozási díj biztosítási alapú ellátás. A magyar társadalombiztosítási rendszer **két biztosítási ágra épül**: az **egészségbiztosításra** és a **nyugdíjbiztosításra**. A két biztosítási ág pénzügyi forrásait két pénzügyi alap tartalmazza, az Egészségbiztosítási Alap és a Nyugdíjbiztosítási Alap. A két alap **az államháztartás központi alrendszerének alapszerűen kezelt előirányzata**, lényegében a költségvetési törvény egy sajátos fejezete.

A társadalombiztosítási rendszer **szabályozása több törvényen alapul**. A társadalombiztosítási ellátásokra való jogosultság és a társadalombiztosítás – immáron – alapszerűen működő előirányzatainak (valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnak mint sajátos, biztosítási elemeket is tartalmazó szociális jellegű előirányzatnak) – a bevételeit 2020. június 30-áig a Tbj. szabályozza. 2020. július 1-jétől a Tbj.-t egy új törvény, **az új Tbj.** váltja fel. Külön törvények rendelkeznek az **egyes társadalombiztosítási ágakra vonatkozó főbb rendelkezésekről**. Az egészségbiztosításról az **Ebtv.**, míg a társadalombiztosítási nyugellátásokat a **Tny.** szabályozza. Az előzőekben jeleztük, hogy a magánnyugdíj mint egy sajátos, önkéntes jellegű „félpillér” még továbbra is a társadalombiztosítás része, ezért 2011-et követően is hatályban maradt a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény. A rokkantsági rendszer átalakítása során az E-Alapból finanszírozott, ám jellegét tekintve a nyugdíjbiztosítás, az egészségbiztosítás és a szociálpolitikai ellátások határvidékén elhelyezkedő megváltozott munkaképességűek ellátásait 2012-től egy elkülönült törvény, a megváltozott munkaképességűek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: **Mmtv.**) szabályozza. A társadalombiztosítási igazgatás alapvető, törvényi szabályozást igénylő kereteit a rendszer 1998-as államosítása óta a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény határozza meg, azonban a Kormánynak az Alaptörvény 15. cikkében biztosított szervezetalkítási szabadságára tekintettel, az igazgatási szervezet részletes szabályait külön, az adott ágazatokban eljáró központi hivatalok létesítéséről szóló, valamint a területi államigazgatási szervek számára feladat- és hatásköröket megállapító **kormányrendeletek** rendezik. A **járműadók és a szociális hozzájárulási adó** mint **közbevételek** eljárási kérdéseit az **adójogi (pénzügyi jogi) jogszabályok** szabályozzák.

A két biztosítási ágban azonos a **biztosítottak köre**, amelynél tágabb azonban a jogosult kör az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásai, valamint a baleseti ellátások tekintetében.

A magyar társadalombiztosítási rendszer szolgáltatásai közül elsőként a nyugdíjrendszert tekintjük át, amelyeken belül megkülönböztethetünk saját jogú és hozzátartozói nyugellátásokat. A **Tny.** alapján jelenleg **saját jogú nyugellátás az öregségi**

nyugdíj. Hozzá tartozói nyugellátás az özvegyi nyugdíj, az özvegyi járadék, az árvaellátás, a szülői nyugdíj és a baleseti hozzátartozói nyugellátások. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer a biztosítottak által befizetett járulékokból – és 2011-től a foglalkoztatók által befizetett adóból – úgynevezett **felosztó-kirovó elven működik**, ami azt jelenti, hogy a folyó befizetések fedezik a már nyugdíjban részesülők ellátásait. 2011. január 1-jétől önkéntesen választhatóvá vált a magánnyugdíjrendszer, amelyben a tagságot választó személyek a munkabérükből, jövedelmükből levont egyéni járulékfizetésük ellenében várományi jogot szereznek a magánnyugdíjrendszer ellátásaira, azonban az őket foglalkoztatók utánuk is kötelesek az adónak minősülő szociális hozzájárulási adót a társadalombiztosítási nyugdíjak fedezetére befizetni. A **magánnyugdíjrendszer tőkefedezeti elven** nyújt szolgáltatásokat. A tőkefedezeti elven működő nyugdíjpénztárakban a biztosított pénztártagok befizetett tagdíjai tőkét képeznek, ez szolgál fedezetül a nyugdíjszolgáltatáshoz. A nyugdíjpénztár a bevételeiből alapokat képez, és a szolgáltatásokra, illetve az intézmény működtetésére fel nem használt pénzeszközöket befekteti. A pénztár az egyes pénztártagok megtakarítását a felhalmozási időszakban egyéni számlán tartja nyilván, amelyet a nyugdíjkorhatár elérésekor, illetve a nyugdíjszolgáltatás megkezdésekor meghatározott járadékra vált át. A pénztár által nyújtott szolgáltatások fő szabály szerint járadékszolgáltatások. Idetartoznak a különböző típusú életjáradékok, illetőleg az egyösszegű kifizetések. A magánnyugdíjrendszer szolgáltatásai örökölhetők.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszert különböző **ön gondoskodási formák** egészítik ki: a nonprofit alapon működő önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak és a profitorientált üzleti biztosítóktól vásárolható nyugdíjbiztosítási és nyugdíj-előtakarékossági szolgáltatások.

A magyar társadalombiztosítás másik nagy ágát az **egészségbiztosítás** képezi, amelynek juttatásai közé az egyes **egészségügyi szolgáltatások** (térítésmentes ellátások: szűrővizsgálatok, gyógykezelések; árhoz nyújtott támogatások: gyógyszer, gyógyászati segédeszköz; utazási költség térítés; részleges térítéssel járó ellátások; méltányosságból igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások; külföldi gyógykezelés finanszírozása) mellett a **pénzbeli ellátások** [csecsemőgondozási díj (csed), gyermekgondozási díj (gyed), táppénz, valamint 2012 óta a megváltozott munkaképességűek ellátásai] és a **baleseti ellátások** (baleseti egészségügyi szolgáltatás, baleseti táppénz, baleseti járadék) tartoznak.

Az egészségügyi szolgáltatásoknál a biztosítási elven járó egészségügyi ellátás azt jelenti, hogy a törvényben rögzített egészségügyi szolgáltatásokhoz a biztosított vagy egyéb jogosult betegsége esetén térítésmentesen vagy részleges térítés ellenében jut hozzá, és a szolgáltatásokat a biztosító szervei térítik meg a velük szerződéses viszonyban álló egészségügyi szolgáltatóknak.

A kötelező egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosultakról mondottak, továbbá a felsorolt szolgáltatások jelzik, hogy Magyarországon az

egészségügyi ellátás döntően biztosítási elven, a kötelező biztosítás rendszerében szerveződik. Vannak azonban olyan szolgáltatások, melyek nem tartoznak ebbe a körbe. Ilyenek a központi költségvetésből közvetlenül finanszírozott ellátások (védőoltások, egyéb járványügyi szolgáltatások és szűrések, terhesgondozás, az orvosbiológiai kutatás során nyújtott ellátások, különösen nagy értékű, ritka ellátások, mint például szív-, tüdő-, májátültetés), a nem gyógyító célú egészségügyi szolgáltatások (például plasztikai sebészet), a különféle orvosszakértői és alkalmassági vizsgálatok (ez utóbbi két csoportban a központi költségvetés mellett egyes esetekben az igénybe vevő közvetlenül fizeti meg a szolgáltatás díját), a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatások, amelyek megszervezése vagy finanszírozása a munkáltatók kötelezettsége.

4. Biztosítottak és ellátásra jogosultak

Az előzőekben jeleztük, hogy a magyar társadalombiztosítási rendszerben az **ellátottak két fő csoportba sorolhatók**. A két csoportba tartozó személyek körét 2020. június 30-áig a régi Tbj. szabályozza, amit 2020. július 1-jétől a **Tbj.** vált fel. Bár a fenti személyi körökben az új törvény nem hozott radikális változást, azonban figyelemmel a hamarosan bekövetkező hatálybalépésre, ezeket a személyi köröket az új törvény rendelkezései alapján tekintjük át.

Az új Tbj. – a régi Tbj.-hez hasonlóan – a társadalombiztosítás ellátásainak jogosultjait két fő csoportra sorolja, a **biztosítottakra** és az **egészségügyi ellátásra jogosultak** körére. Az egészségügyi ellátásra jogosítottak körén belül további csoportokat különíthetünk el.

a) Biztosítottak

Az új Tbj. is egyértelműen rögzíti, **hogy a biztosítottak – ha a Tbj. vagy külön törvény eltérően nem rendelkezik – a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhhetnek**. Azaz a biztosítottak fő szabály szerint a társadalombiztosítási rendszer valamennyi ellátására jogosultak. Ez a legfontosabb különbség az ellátásra jogosultak körétől, azok ugyanis csak meghatározott, jellemzően egészségbiztosítási (kivételesen baleseti egészségbiztosítási) ellátások jogosultjai.

Az új Tbj. is a biztosított jogosultságokat a sajátos, céladónak tekinthető befizetés, a **társadalombiztosítási járulék** megfizetéséhez kapcsolja. Ennek megfelelően alapvetően a **különböző foglalkoztatási jogviszonyban álló, és ezért járulékfizetésre kötelezett személyeket** sorolja ide.

Ez alapján **biztosítottak a munkaviszonyban, illetve a különféle közszolgálati és szolgálati viszonyban álló személyek** (munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, politikai szolgálati jogviszonyban, biztos jogviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban álló személyek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonája, a honvédelmi alkalmazott, az országgyűlési képviselő, a nemzetiségi szószóló). Szintén ebbe a körbe sorolja az új Tbj. a **közfoglalkoztatási viszonyaiban álló személyeket** (nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, vendégoktatói ösztöndíjas jogviszonyban álló személyek), valamint a korábban már bemutatott, a tag értelemben vett szociális ellátórendszer részét is képező, **közfoglalkoztatási jogviszonyban** álló személyeket. Az új Tbj. ezt a személyi kört összefoglalóan **munkaviszonyban álló személyek** megjelöléssel jelöli. Ennek a személyi körnek az a sajátossága, hogy **függetlenül attól, hogy a foglalkoztatás teljes vagy részmunkaidőben történik, biztosítottnak minősülnek**. Azaz bármilyen kis időtartamú, a fenti jogviszonyban történő foglalkoztatás, járjon az bármilyen alacsonyabb, de jogszerű bérkifizetéssel, megalapozza a biztosítási jogviszony fennállását.

Ennek megfelelően, ha a munkaviszonyban álló személyt csak heti 10 órás foglalkoztatás keretében foglalkoztatják (azaz ún. „negyedállásban”), akkor még abban az esetben is biztosítottnak minősül, ha egyébként iskolai végzettsége és munkaköre alapján havi munkabérét a minimálbér 25 százalékában állapították meg.

A biztosítottak második csoportjába azon **szövetkezeti tagok** tartoznak, akik a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködnek (a személyes közreműködést megalapozó jogviszonyra irányadó szabályok szerint). A szövetkezeti tagok közül bizonyos, sajátos személyeket foglalkoztató szövetkezetek tagjai – így az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagjai, a közérdeklődő nyugdíjas szövetkezet öregségi nyugdíjban vagy átmeneti bányászjáradékban részesülő tagjai, a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagok – a személyes közreműködés ellenére nem minősülnek biztosítottaknak, így azon túl, hogy biztosított ellátásra sem jogosultak, járulékfizetési (és szociális-fizetési) kötelezettség sem terheli őket (és foglalkoztatóikat sem).

Ezáltal a biztosítottaknak nem minősülő szövetkezeti tagok foglalkoztatása alacsonyabb bérköltséget jelent a foglalkoztatók számára. Ennek az az oka, hogy egyrészt a fenti személyek jellemzően a későbbiekben bemutatandó egészségügyi ellátásra jogosultak köré tartoznak, másrészt pedig nyugdíjas létük, valamint sajátos életkörülményeik nem teszik szükségessé a pénzbeli ellátásokhoz való hozzáférést. Azonban ezeknek a foglalkoztatási formáknak éppen ez az egyik legnagyobb kihívása a résztvevők számára, ugyanis így ezektől az ellátásoktól is elesnek. Az államháztartás szempontjából is kihívást jelent ez a kör, ugyanis az alacsonyabb bérköltség miatt a járulékfizetés terén visszaélések lehetősége is felmerülhet, aminek megelőzése az államháztartás bevételei szempontjából is fontos.

A biztosítottak körébe sorolja a Tbj. egy sajátos szociális jellegű ellátásban, az **álláskeresői támogatásban részesülő személyek** körét. Ennek megfelelően – ahogyan azt már korábban jeleztük – az álláskeresői járadék egyben járulékfizetésre kötelezett jövedelem. A biztosítottak következő csoportjába az **önfoglalkoztató személyek tartoznak**. Ebbe a körbe sorolja a Tbj. az egyéni vállalkozókat, a társas vállalkozókat.

Az önfoglalkoztató személyeket követően a biztosítottak sajátos csoportját jelenti a **díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében** (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) **személyesen munkát végző személyek**, akik azonban **csak abban az esetben minősülnek biztosítottak** – értelemszerűen a törvényben meghatározott közérdekű önkéntes tevékenységet végző személyek kivételével –, ha **a fenti tevékenységükből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelmük eléri a minimálbér harminc százalékat, vagy naptári napokra annak harmincad részét**. A Tbj. ezt az önfoglalkoztatói kört kiterjeszti külön a társas vállalkozások vezető állású tisztségviselőire, felügyelő bizottsági tagjaira is, valamint ide sorolja a különféle kormányzati tanácsadó, véleményező szervek tiszteletdíjban részesülő tagjait, az önkormányzati képviselőket, a társadalmi megbízatású polgármestereket és alpolgármestereket, valamint az állami projektértékelői jogviszonyban álló személyeket is.

Azaz a járulékfizetési kötelezettség és így az ellátásra való jogosultság esetében itt vizsgálni kell, hogy az adott jogviszony milyen időtartamra jött létre, és mennyi az egy napra eső jövedelem. Ha az ilyen sajátos foglalkoztatás a hónap egészére kiterjed, akkor az adott jövedelem (megbízási díj, tiszteletdíj stb.) havi összegét kell vizsgálni. Ha az 2020-ban meghaladja a havi $161\,000 \times 0,3$ Ft-ot, azaz a havi 48 300 forintot, akkor a foglalkoztatás biztosításnak minősül. Így biztosított az a személy, aki 2020. január–június között jogi szabályozási

tanácsadói feladatokat lát el megbízási szerződés keretében egy központi államigazgatási szervnek, összesen 540 000 Ft bruttó megbízási összegért. Ebben az esetben a foglalkoztatás időtartama hat hónap, havi összege 90 000 forint, ami meghaladja a havi 48 300 forintot. Ennek megfelelően az érintett személy járulékfizetésre is kötelezett, s a munkáltató szociális-fizetési kötelezettséggel is rendelkezik. Nem minősül azonban biztosítottnak az a községi önkormányzati képviselő, akinek a havi tiszteletdíja 30 000 forint, hiszen az a fenti összeg alatti. Az egy hónapnál rövidebb ilyen jellegű foglalkoztatások esetén a napi jövedelmet kell vizsgálni. Ebben az esetben az minősül biztosítottnak, akinek a napi jövedelme meghaladja 2020-ban a $161\,000\text{ Ft} / 30 \times 0,3 = 1610\text{ Ft}$ -ot. Így ha egy adott tanár a tankerülettel két heti időtartamra kötött, helyettesítési feladatok ellátására bruttó 42 000 forint megbízási díj fejében megbízási szerződést, akkor ő biztosítottnak minősül a kéthetes időtartamra, hiszen a megbízási díj napi összege $42\,000\text{ Ft} / 12 = 3000\text{ Ft}$, ami meghaladja a napi 1610 Ft-ot.

A biztosítottak utolsó csoportjába egyes **sajátos, privilegizált foglalkoztatotti csoportok tartoznak** – az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személyek, a törvényben meghatározott kivételekkel a mezőgazdasági őstermelők, a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló törvényben meghatározottak szerint a főállású kisadózóként bejelentett személyek (közismert megnevezésükkel, az ún. „kivások” és a „katások”), valamint a köztársasági elnök saját jogú nyugdíjasnak nem minősülő házastársa arra az időre, amelyre a fennálló biztosítással járó jogviszonyában a biztosítása szünetel, vagy nem rendelkezik más biztosítással járó jogviszonnyal.

A Tbj. szintén a biztosítottak körébe sorolja azokat a **természetes személyeket**, akik a munkát külföldi foglalkoztató számára, Magyarország területén kívül végzik, és a **szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet vagy Magyarország által kötött kétoldalú szociális biztonságról szóló egyezmények alapján e törvény hatálya alá tartoznak**.

A Tbj. részletesen **szabályozza** az egyes biztosítottak tekintetében a **jogviszony keletkezését, megszűnését, szünetelését**. Kimondja, hogy **nem minősül biztosítottnak** a külföldi állam magyarországi külképviseletének tagja, háztartási alkalmazottja, családtagja (ha rájuk a küldő állam társadalombiztosítási rendszere kiterjed), a nemzetközi szervezet nemzetközi szerződés alapján mentességet élvező tisztviselője (alkalmazottja) és vele közös háztartásban élő családtagja (házastárs, gyermek), feltéve, hogy kiterjed rájuk a nemzetközi szervezet szociális biztonsági rendszere, az európai parlamenti képviselőre, valamint a Magyarországon csak rövidebb ideig szereplő külföldi előadóművészekre. Ezeket a rendelkezéseket bizonyos esetben a harmadik államból kiküldött személyekre is lehet alkalmazni.

b) Ellátásra jogosultak

A Tbj. lehetővé teszi, hogy bizonyos személyek **biztosítási jogviszony nélkül** is jogosultak legyenek egyes, a Tbj.-ben meghatározott szolgáltatásokra. Az ilyen juttatásokra jogosult személyeket a **Tbj. a társadalombiztosítás egyéb ellátásaira jogosultak** megjelöléssel illeti, s két csoportot különít el ezen a körön belül. Az első csoportba a **baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosultak** tartoznak, akik biztosítási jogviszony hiányában is igénybe vehetik a baleseti egészségügyi szolgáltatásokat, míg a második csoportba az **egészségügyi szolgáltatásra jogosultak** tartoznak, akik biztosítási jogviszony nélkül is igénybe vehetik a társadalombiztosítás egészségügyi szolgáltatásait. A két csoportban közös elem – ahogyan ezt a következő, XI. fejezetben részletesebben is bemutatjuk –, hogy csak a **szolgáltatásokra** jogosultak, így nem részesülhetnek **pénzbeli ellátásokban**.

Az új Tbj. alapján **baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosult** a nevelési-oktatási intézmény, felsőoktatási intézmény vagy szakképző intézmény gyakorlati képzésben részt vevő tanulója, hallgatója, illetve képzésben részt vevő személye, ide nem értve a külföldi állampolgárt, a szocioterápiás intézetben gyógykezelt elmebeteg, szenvedélybeteg személyt, valamint azt a személyt, aki letartóztatott, szabadságvesztést, elzárást tölt, továbbá akinek őrizetét rendelték el, aki közcélú munkát végez, különösen, aki életmentés, baleset-, katasztrófaelhárítás vagy véradás során szenved balesetet vagy egészségkárosodást, aki közérdekű munkát végez, valamint aki közérdekű önkéntes tevékenységet végez. A fenti személyek **közös jellemzője**, hogy ténylegesen munkavégzéssel járó tevékenységet folytatnak, de azon munkavégzés vagy a **sajátos döntésük alapján** (például közérdekű önkéntes tevékenység, közcélú munka) vagy a **törvény rendelkezése alapján** – jellemzően **szankciós jelleggel, munkabüntetésként – nem jár díjazással**.

Az **egészségügyi szolgáltatásra jogosultak** köre rendkívül széles kört fog át. Idetartoznak a törvényben felsorolt **szociális, társadalombiztosítási ellátásban pénzbeli és egyes, jellemzően bentlakásos ellátásban**, valamint egy sajátos, Szt. szerinti természetbeni ellátásban **részesülő személyek**.

Ezek az ellátások a magyar szociális ellátórendszer majdnem teljes egészét lefedik. Mint jeleztük, az álláskeresői járadékban részesülő személyek biztosítottak, azonban az ellátásra jogosultak körébe sorolja az új Tbj. a legtöbb jövedelempótló egészségbiztosítási pénzbeli ellátásban részesülő személyt (csecsemőgondozási díjban – csed –, örökbefogadói díjban, gyermekgondozási díjban – gyed –, baleseti táppénzben, baleseti járadékban részesülő személyek), a nyugellátásban és nyugdíjszerű ellátásokban részesülő személyeket (mezőgazdasági járadékban, megváltott munkaképességű személyek ellátásában, bányászok egészségkárosodási

járadékában, fogyatékosági támogatásban, rokkantsági járadékban, házastársi pótlékban, házastársi jövedelempótlékban, nemzeti gondozási díjban vagy pótlékban, hadigondozotti ellátásban, bányászati keresetkiegészítésben vagy átmeneti bányászjáradékban, egyházi jogi személytől nyugdíjban vagy sajátos, ún. alkotóművészi öregségi vagy rokkantsági nyugdíjsegélyben vagy nyugdíjban részesülő személyek, táncművészeti életjáradékban, korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban, rendvédelmi egészségkárosodási járadékban vagy honvédelmi egészségkárosodási járadékban részesül), a rendszeres, az elsődlegesen jövedelempótló jellegű családtámogatásokban részesülő személyeket (gyermekgondozást segítő ellátásban – gyes – vagy gyermeknevelési támogatásban – gyet), valamint az Szt. szerinti jövedelempótló ellátásban (az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátásban, időskorúak járadékában, gyermekek otthongondozási díjában – gyod –, ápolási díjban) részesülő személyeket. Szintén ide sorolja a Tbj. az Szt. szerinti sajátos természetbeni ellátásnak minősülő, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságban részesülő személyeket. A bentlakásos ellátásban részesülők közül egészségügyi szolgáltatásra jogosultak az Szt. szerinti személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális intézményben elhelyezett személyek (ide nem értve a külföldi állampolgárt), a gyermekvédelmi rendszerben utógondozási ellátásban részesülő 18–24 éves fiatal felnőttek, továbbá magyar hatóság által a Gyvt. alapján ideiglenes hatállyal elhelyezett vagy nevelésbe vett külföldi kiskorú személyek.

Szintén egészségügyi szolgáltatásra jogosultak a **tanulói, hallgatói jogviszonyban álló (nagykorú) magyar állampolgár, menekült, oltalmazott** személyek, valamint a magyar felsőoktatásban részt vevő, az ún. státustörvény hatálya alatt álló, magyar állampolgársággal nem rendelkező határon túli magyarok. Amennyiben nem rendelkezik külön szociális ellátással, a **megváltozott munkaképességű és a törvényben meghatározott mértékű egészségkárosodásban** szenvedő, valamint a **hajléktalan** személyek a pénzbeli ellátás hiányában is jogosultak az egészségügyi szolgáltatásra. A törvény szintén ebbe a körbe sorolja a **kiskorú**, magyar állampolgársággal, menekült vagy oltalmazott jogállással és Magyarország területén lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyeket, továbbá azokat a nem magyar állampolgárságú kiskorúakat, akik Magyarország területén lakóhellyel rendelkeznek. Az új Tbj. is rögzíti, hogy a **fogva tartott** személyek is jogosultak az egészségügyi szolgáltatásaira. Az új Tbj. külön csoportba sorolja azokat, akik a fenti csoportokba tartozás hiányában az egészségügy szolgáltatásaira az ezek **megszerzése érdekében kötött megállapodás alapján jogosultak**, valamint azokat, akik **egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségüket teljesítették**. A megállapodásban részesülők – a Tbj. és az Ebtv. rendelkezései alapján, ahogyan ezt a XI. fejezetben bemutatjuk – **pénzbeli ellátásra is jogosultak**, addig a szolgáltatási járulékfizetésre

kötelezettek csak a természetbeni ellátásokra és a gyógyszerártámogatásra (gyógyászati segédeszközök ártámogatására) jogosultak. A szolgáltatásra való jogosultság feltétele a Tbj.-ben meghatározott összegű – 2020-ban havi 7710, napi 257 forint – egészségügyi szolgáltatási járadék megfizetése.

Idetartoznak például azok a nagykorú személyek, akik középfokú vagy felsőfokú tanulmányaikat befejezték, így hallgatói, tanulói jogviszonyuk már nem áll fenn, de biztosított jogállást jelentő foglalkoztatási viszonyban még nem részesültek.

A Tbj. nem az egyes ellátásra jogosultak körében rendezi, de maga a Tbj., illetve egyes **társadalombiztosítási és szociális törvények is kimondják, hogy bizonyos ellátások után nyugdíjbiztosítási járulékot kell fizetni, s azok nyugdíjellátásra való jogosultságot eredményeznek.**

Ilyen ellátás például a csed, a gyed, a gyes, a nyugdíj előtti álláskeresői segély, a gyet, a gyod, az ápolási díj.

5. A társadalombiztosítási jogviszonyok

A társadalombiztosítás rendszerében több szereplő között, eltérő típusú jogviszonyok jönnek létre. A jelenlegi magyar társadalombiztosítási rendszer két fő ágra, az egészségbiztosításra és a nyugdíjbiztosításra tagozódik, amelyek jogviszonyainak és alanyainak rendszerében – a közös elemek mellett – számos eltérő vonás is megjelenik, ezért azt egyes biztosítási áganként, elkülönítetten vizsgáljuk.

a) Jogviszonyok főbb jellemzői az egészségbiztosítás rendszerében

Az egészségbiztosítás rendszerében a részt vevő jogalanyok **három főbb csoportba sorolhatók**. Az első körbe tartoznak a **biztosítottak és az egyéb jogosultak, valamint a foglalkoztatók**, a második csoportba az **egészségügyi szolgáltatók**, míg a harmadik csoportba az **egészségügyi alapkezelő** sorolható. Ezen alanyok között sajátos jogviszonyok jöhetnek létre.

A **biztosított és egyéb jogosultak és a foglalkoztatók, valamint az egészségügyi alapkezelő közötti jogviszonyok** körében ki kell emelni, hogy – az előbbieken jelzettek szerint – a **biztosítottak legfontosabb kötelezettsége a járulékfizetés.**

A 2020. június 30-áig hatályos, régi Tbj. alapján régebben elkülönült az egészségbiztosítási és a nyugdíjbiztosítási járulék, az egészségbiztosítási járulék mértéke a járulékköteles jövedelem járulékalapjának 8,5 százaléka volt. A régi Tbj. azt is rögzítette, hogy ezen belül a természetbeni ellátásokat finanszírozó természetbeni egészségbiztosítási járulék 4%, a pénzbeli ellátásokat finanszírozó pénzbeli egészségbiztosítási járulék 3% volt. Az egészségbiztosítási járulékbételekből finanszírozták – az annak 1,5 százalékát kitevő munkaerőpiaci járulékból – a foglalkoztatási ellátások és támogatások rendszerét is. Az új, 2020. július 1-jétől hatályos Tbj. nem különíti el egymástól a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékot, csak egy egységes, **társadalombiztosítási járulékot** intézményesít, 18,5 százalékos mértékkel. Amennyiben a Tbj. egyéb rendelkezéseiből kitűnik, hogy ez a járulék jelenleg a korábbiakkal megegyező mértékben finanszírozza a rendszert, azonban ezt nem a járulék megosztásával, hanem a járulékbételek jogosultjainak szabályozásával kezeli az új törvény (azaz arról rendelkezik, hogy az egységes járulék összegét milyen arányban kell megosztani az egyes társadalombiztosítási – alapszerűen működő – előirányzatok és a foglalkoztatási ellátásokat és támogatásokat finanszírozó előirányzatok között). Azon **egyéb ellátásra jogosultak, akik szolgáltatási járulékfizetésre kötelezettek**, az előzőekben jelzett havi 7710 (napi 257) forint fizetésével tesznek eleget kötelezettségüknek. A biztosítottak mellett a **foglalkoztatók** is részesei a finanszírozási rendszernek. 2011. január 1-jét megelőzően a foglalkoztatók is járulékfizetésre kötelezettek voltak, azonban ezt a sajátos, céladón alapuló rendszert felváltotta egy olyan modell, ahol **az ellátások finanszírozása az általános adórendszeren keresztül történik: a foglalkoztatók immáron nem járulékot, hanem szociális hozzájárulási adót** fizetnek. A szociális hozzájárulási adó esetében nem érvényesül a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme, valamint felhasználása sem kötött olyan mértékben, mint a járulékbefizetéseké az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint. Itt jelezzük, **hogy a járulékok befizetésével és annak beszedésével kapcsolatos igazgatási feladatok Magyarországon nem az alapkezelő, hanem az állami adóhatóság** (jelenleg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal) **hatáskörébe tartoznak**.

Amennyiben a fenti befizetések nem fedeznék az E-Alap kiadásait, annak hiányát – az **állami garancia elvével** összhangban – a **központi költségvetés** megtéríti. Szintén a **központi költségvetés** téríti meg az egyéb, járulékfizetésre nem kötelezett ellátottak után járó forrásokat.

A befizetett járulékok szolgálják azt a célt, hogy az **alapkezelő a biztosítottak és az egyéb ellátásra jogosultak részére különféle, természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási ellátásokat nyújtson**. A korábbiakban jeleztük, hogy ez az egyéb ellátásra jogosultak esetében elsősorban a természetbeni ellátásokra terjed ki, míg a biztosítottak esetében a pénzbeli ellátásokra is. Az egyes ellátások körét

részletesen a következő, XI. fejezetben mutatjuk be. Itt jegyezzük meg, hogy 2012 óta a **megváltozott munkaképességűek ellátásait** is az E-Alap finanszírozza.

Már a történeti részben is jeleztük, hogy az **egészségbiztosítási alapkezelő mára már nem intézményfenntartó, hanem finanszírozó**. Az alapkezelő így a jogtudomány által **közigazgatási szerződésnek minősített**, de a tételes jog – az Ebtv. 9/A. §-a alapján – sajátos, az **Ebtv. közjogi rendelkezéseit széles körben alkalmazó polgári jogi szerződés, a finanszírozási szerződés** útján téríti meg a **szolgáltatóknak az ellátás összegét**. A fenti, finanszírozási feladatok ellátásáért a **Nemzeti Egészségügyi Alapkezelő** felelős. A finanszírozási szerződésben sajátos, **teljesítményarányos elszámolásra** kerül sor, ellátási fajtánként eltérő mutatók alapján. A **háziorvosi** ellátás esetében a háziorvos által ellátottak **számához igazodó**, ún. fejkvóta alapján téríti meg a biztosító a szolgáltató költségeit. A **járóbeteg-szakellátás** körében az ellátási **esetszámhoz** igazodik a finanszírozás. A **fekvőbeteg-ellátás** esetében az ún. aktív gyógyító-megelőző ellátás esetén **homogén betegcsoportokhoz (HBCs)** rendel a finanszírozás egy pontértéket, a pontértéknek pedig évente meghatározzák a pénzbeli egyenértékét, azaz, hogy 1 pont hány forintot tesz ki (2020-ban 1,98 forint/pont). A krónikus ellátás finanszírozása ezzel szemben az ápolási napokhoz kapcsolódik. A **rendszer egészében jelen van a kapacitások szabályozása**: a tervezhető kiadási szint miatt az alapkezelő rögzíti, hogy időszakonként milyen mértékű finanszírozást tesz lehetővé (értelemszerűen az akut, sürgősségi esetek figyelembevételével). Itt ismételtelen meg kell jegyezni, hogy a magyar társadalombiztosítási jog nem ismeri el a vegyes finanszírozás lehetőségét, azaz a társadalombiztosítás által finanszírozott szolgáltató nem kérhet kiegészítő finanszírozást az ellátottaktól teljes finanszírozás esetén. Erre csak akkor kerül sor, ha a társadalombiztosítás **csak részlegesen finanszírozza az ellátást**, ilyenkor a részleges térítés nem lehetőség, hanem kötelezettség (például egyes fogászati beavatkozások körében).

A **pénzbeli ellátásokat** az Ebtv. 2. § (3) bekezdésére figyelemmel, a **hatáskörrel rendelkező szervek** – jelenleg a járási (kerületi) hivatalok, a fővárosin és megyei kormányhivatalok, valamint a társadalombiztosítási kifizetőhelyek – **hatósági döntése** alapján a **Magyar Államkincstár által működtetett rendszeren** keresztül folyósítják.

A **szolgáltatók** ennek megfelelően az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Eütv.) foglaltakra is figyelemmel **gyógyító-megelőző ellátásokat**, valamint gyógyszereket és gyógyászati segédeszközöket biztosítanak a biztosítottaknak és az ellátásra jogosultaknak. Ezek a jogviszonyok alapvetően **polgári jogi jellegű viszonyok**, azonban a társadalombiztosítási jog részletesen szabályozza a kapacitások korlátozott finanszírozásából fakadó várakozás főbb szabályait.

b) Jogviszonyok főbb jellemzői a nyugdíjbiztosítás rendszerében

A nyugdíjbiztosítás rendszerében a részt vevő jogalanyok **két fő csoportba sorolhatók**. Az első körbe tartoznak a **biztosítottak, valamint a foglalkoztatók**, a második csoportba a **Magyar Államkincstár és a területi államigazgatási szervek mint sajátos „biztosítók”**. Ezen alanyok között szintén sajátos jogviszonyok jöhetnek létre.

A **biztosítottak** a régi, 2020. június 30-áig hatályos Tbj. alapján a járulékköteles jövedelmükből a járulékalap 10 százalékának megfelelő mértékű nyugdíjjárulék fizetésére voltak kötelezettek, azonban az új Tbj. alapján ennek helyébe is az immáron egységes, 18,5 százalékos mértékű **társadalombiztosítási járulék lép**, amely járulékból származó bevételnek a Tbj.-ben meghatározott része az Ny-Alap bevétele. Egyes jogszabályok előírják, hogy bizonyos szociális ellátások után szintén járulékfizetési kötelezettség jelenik meg, azonban azok nyugdíjra való jogosultságot is eredményeznek. Hasonlóan az egészségbiztosítás rendszeréhez, a **foglalkoztatók** 2012 óta a nyugdíjbiztosítás terén sem járulékot, hanem **(foglalkoztatói) szociális hozzájárulást (szochó) fizetnek**. A járulékok, valamint a szochó beszedésével kapcsolatos igazgatási feladatokat e körben is az **állami adóhatóság** (azaz a Nemzeti Adó- és Vámhivatal) látja el.

A járulékfizetés nyomán, a nyugdíjrendszerben fedezett társadalmi kockázatok, azaz az öregség (az öregségi nyugdíjra való jogosultságot megalapozó életkor betöltése), valamint a biztosított hozzátartozó halála esetén meghatározott mértékű **ellátás jár a biztosítottnak**. Ezek körét és mértékét részletesen a XII. fejezetben tekintjük át. Az ellátást **hatósági eljárásban állapítják meg** 2020-ig a kijelölt járási hivatalok, 2020-tól a fővárosi és megyei kormányhivatalok (bizonyos ügyek, például a nemzetközi vonatkozású ügyek tekintetében 2020-tól országos illetékességgel Budapest Főváros Kormányhivatala jár el). A 2020-tól egyfokú hatósági eljárásban a felügyeleti szervi feladatokat, valamint a folyósítással kapcsolatos feladatokat a **Magyar Államkincstár** látja el (a folyósítás a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága, közismert nevén a „NYUFIG” hatáskörébe tartozik).

XI. Az egészségbiztosítás ellátásai

1. Az egészségbiztosítás általános kérdései.....	181
a) Az egészségbiztosítás főbb modelljei.....	181
b) Az egészségbiztosítás jogi eszközei.....	182
c) Az egészségbiztosítási ellátásokra jogosultak köre.....	184
2. Az egészségbiztosítási ellátások köre.....	186
a) Természetbeni ellátások	187
b) Pénzbeli ellátások	191
c) Társadalombiztosítási ellátás vagy családtámogatás? – Az anyasági biztosítás	193
3. Nyugdíjbiztosítás, egészségbiztosítás és szociális ellátások metszéspontján: a megváltozott munkaképességűek ellátásai	195

1. Az egészségbiztosítás általános kérdései

a) Az egészségbiztosítás főbb modelljei

Egy adott társadalombiztosítási rendszer **célja általában, hogy széles körű kockázat-közösséget hozzon létre**, amelynek alapja a szolidaritás és a „generációs szerződés” (miszerint a fiatalok hozzájárulásai fedezik az idősebbek költségeit is). Jellemzően akkor vezetnek be ilyen rendszert, ha a társadalmi javak újraelosztásában már prioritásként tud megjelenni egy mindenkire (vagy a társadalom szélesebb rétegére) kiterjedő szociális védelmi háló működtetése, tehát egy fejlett társadalomban.

A biztosítás körének meghatározása különböző lehet. Elképzelhető, hogy a védelem adott kockázatokhoz kapcsolódik, de az is, hogy nincsenek ilyen bontások. Európai szinten – fő szabályként – a védelem nevesített kockázatokhoz kapcsolódik, és minden kockázatot felölel: öregség, rokkantság, munkanélküliség, betegség, baleset, gyermeknevelés, halál. Általában **az egészségbiztosítás a társadalombiztosítás legtöbb embert érintő ágazata**.

A finanszírozási megoldások sem egységesek, vannak járulékokból vagy adókból, illetve vegyes forrásból (adóból és járulékból együttesen) finanszírozott rendszerek. Van olyan ország (például Grúzia), ahol nincs államilag szervezett nyugdíjrendszer, de nem tudunk olyan tág értelemben vett európai országot mondani, ahol ne létezne legalább minimális állami egészségbiztosítás.

Az egészségbiztosítási rendszerek felépítésére és működtetésére különböző megoldásokat vezettek be. Vannak rendszerek, amelyekben (legalábbis rendszer-szintű célként) minden állampolgár/lakos kötelezően taggá válik (ún. Beveridge-modell), vannak olyanok, amelyekben csak azok, akik keresőtevékenységet végeznek,

illetve családtagjaik (ún. bismarcki modell).³ Egyes rendszerekben az ellátásokra való jogosultság teljesen azonos csomagok mentén alakul, más rendszerekben a befizetett hozzájárulás arányában való részesülés a szabály. Gyakori, hogy más szempontok (is) érvényesülnek a rendszerben: például az állam honorálja a járulékfizetési oldalon az egészséges életmódot, a gyermekvállalást vagy valamely foglalkoztatási cél beteljesítését (tartós munkanélküliek, kisgyermekesek foglalkoztatásának segítése céljával). Különböző annak is az aránya, hogy az ellátások nyújtásában milyen módon vesznek részt (akár állami finanszírozás mellett) a magánegészségügyi szolgáltatók, tehát milyen a közfinanszírozott és magánszolgáltatók aránya.

Az egészségbiztosítási rendszerek felépítésének kialakítása és működtetése **az államok kizárólagos hatásköre**, még az egyébként széles körű jogosultságokkal bíró Európai Unió sem kompetens ezekben a kérdésekben.

b) Az egészségbiztosítás jogi eszközei

Magyarországon **az Alaptörvény fekteti le az alapelveket. A szociális biztonság szempontjából jelentős rendelkezéseit a XIX. cikk tartalmazza.** Ezen cikk (1) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság és – beleértve a munkavégzéssel összefüggésben keletkezett – betegség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az állampolgárok és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. **A XX. cikk szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.** Illetve ezen 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. Feltétlenül ide sorolandó még a **XXI. cikk (1) bekezdése**, miszerint Magyarország elismeri és érvényesíti **mindenki jogát az egészséges környezethez.**

A 2020. június 30-áig hatályos régi és a 2020. július 1-jétől hatályos **új Tbj.** alapelvei konkrét iránymutatást is adnak a társadalombiztosítási rendszerünk alapelveiről. Eszerint a magyar rendszer:

1. széles kört átfogó, kötelező kockázatközösség (részesei magyar állampolgárok és mások);
2. alapja a járulékfizetési kötelezettség; amelyben

³ FAZEKAS Marianna – KONCZ József: Egészségügyi jog és igazgatás. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán szolgáltatások igazgatása.* Budapest, 2013. 9. o.

2.a. a biztosított saját maga és meghatározott hozzátartozó javára jogot szerez egyes ellátásokra;

2.b. a pénzbeli ellátás – ha törvény kivételt nem tesz – arányban áll a járulék alapjául szolgáló jövedelemmel; és

2.c. a szolidaritás jegyében olyan fizetési kötelezettséget is meg lehet állapítani, ami ellátásra jogot nem keletkeztet (ez a szociális hozzájárulási adó).

Fontos rendszerszintű elem, hogy adminisztratív szabályok sokaságán alapszik (bejelentés, járulékfizetés és adatszolgáltatás), és jelen van az állam mögöttes kockázatvállalása [miszerint kiegészíti az Alapok költségvetését, ha azok kiadásai meghaladják a bevételeket (Tbj. 3. §)]. A szolidaritáson alapuló magyar egészségbiztosítási rendszer egyik alapvető célja tehát, hogy a Magyarországon lakó személyek lehetőség szerint kivétel nélkül – járulékfizetéssel, vagy ha arra nem képesek, akkor járulékfizetés nélkül – jogosultak legyenek az egészségbiztosítási rendszer ellátásaira.

A **Tbj.-re egyfajta lex generalis-ként tekinthetünk**, hiszen meghatározza – az alapelveken túl – az egészségbiztosítás ellátásaira jogosultak körét (lásd részletesen a következő pontot) és az ellátások nyújtásának pénzügyi fedezetét. Az **egészségbiztosítási ellátások fedezetét elsősorban az E-Alap bevételeinek kell biztosítania**, amelynek fő forrásalapja a foglalkoztatók által fizetendő szociális hozzájárulási adó (szochó), illetve a foglalkoztató által a biztosított bruttó béréből vagy díjazásából levonandó, az előző fejezetben jelzettek szerint a 2020. július 1-jétől egységes **társadalombiztosítási járulék**. A szochó-ból és társadalombiztosítási járulékból származó bevételek 37,9 százalékát kapja meg az E-Alap. Alapelv, hogy egyensúlyban kell tartani a bevételeket és a kiadásokat, azzal, hogy a Tbj. szerint az államnak biztosítani kell az ellátások szükséges fedezetét akkor is, ha azokra a bevételek nem elegendőek. Ugyanakkor a finanszírozás nem szűkíthető le a járulékokra és a költségvetési hozzájárulásokra, egyéb bevételek is bővítik a forrásoldalt (például a térítési díjak).

A kifejezetten az egészségbiztosítási ellátásokkal foglalkozó, *lex specialis* ágazati jogszabály **az Ebtv. és a végrehajtására kiadott 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet**. Ezek a jogszabályok részletesen szólnak a közfinanszírozott egészségbiztosítási ellátásokról és jogosultsági feltételeikről, illetve az ezekkel kapcsolatos fő eljárási szabályokról (lásd részletesen a következő pontokban). Külön jogszabályok rendelkeznek a természetbeni ellátások ellátásonkénti felsorolásáról és finanszírozási tételeiről.⁴

⁴ Legfontosabbként az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet.

Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimum-feltételeket is rendezi jogszabály.⁵ Ez a rendelet határozza meg az egészségügyi szolgáltatásnyújtás kötelező személyi és tárgyi feltételrendszerét, ennek értelmében csak az a szolgáltató kaphat működési engedélyt, amely biztosítja a minimum-feltételeket. Vannak általános feltételek és csak a szolgáltatások bizonyos körére vonatkozó elvárások. Általános követelmény például, hogy legyen a szolgáltatónál rendelőhelyiség, váróhelyiség, kézmosási lehetőséggel ellátott mellékhelyiség, illetve hogy biztosított legyen az egészségügyi dokumentáció megfelelő kezelése.

Az egészségügyi szolgáltatás nyújtása csak akkor lehetséges, ha a szolgáltató rendelkezik az annak végzésére feljogosító hatósági engedéllyel. Az engedélyt az országos tisztifőorvos vagy a járási hivatal adja ki. Ez a szerv bír hatáskörrel a működéshez szükséges feltételek meglétének ellenőrzésére. A működési engedély kiadásához szükséges az egészségügyi szolgáltatás során okozott kár megtérítésére kiterjedő felelősségbiztosítási szerződés megléte is.⁶ Emellett természetesen az egészségügyi szakemberek – orvosok, gyógyszerészek, ápolók, szülésznők stb. – kötelező képzését és adott esetben továbbképzését is számos jogszabály rendezi.

c) Az egészségbiztosítási ellátásokra jogosultak köre

A magyar Tbj. rendszere azt az elvet követi, hogy minden személynek önállóan kell az egészségbiztosítási ellátásokhoz jogosultsággal rendelkeznie (nincs olyan jellegű családi biztosítás, mint például Németországban, ugyanis még 2007-ben megszűnt az eltartott hozzátartozó kategória).

A Tbj. az ellátásokra való jogosultság szempontjából alapvetően négy egyéni kategóriát különböztet meg. Az első kategóriába a **biztosítottak** tartoznak, akik valamely keresőtevékenységük és az ehhez kapcsolódó járulékfizetés miatt az egészségbiztosítás valamennyi (pénzbeli és természetbeni) ellátására jogosultak. A második kategóriába azok az **egészségügyi szolgáltatásokra jogosultak** tartoznak, akik nem végeznek keresőtevékenységet, de nem kell külön járulékot fizetniük, mert egy adott kategóriába tartozásuk miatt az állam vállalja át járulékukat. Ezen kategóriák – a már korábban jelzettek szerint – tipikusan: kiskorúak, hallgatók, gyermeket nevelő szülők, nyugdíjasok, szociálisan rászorultak, hajléktalanok stb. Ezek a személyek **csak a természetbeni ellátásokat** vehetik igénybe. A **harmadik kategóriába** azok tartoznak, akik nem tartoznak az első két kategóriába,

⁵ 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről.

⁶ Eütv. 108. § (2) bekezdés; továbbá 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról, 6. § (3) bekezdés.

de lakóhellyel rendelkeznek Magyarországon. Ők – tartózkodásuk miatt – kötelező jelleggel **egészségügyi szolgáltatási járulékot** fizetnek, amelyért cserébe természetbeni ellátásokra jogosultak. Az új Tbj. 2020. július 1-jét követően szigorúbb szabályokat fűz a szolgáltatási járulék meg nem fizetéséhez: három hónapnyi mulasztást követően az érintett személy taj számát törlik, és az ellátás összegét a szolgáltatónak előzetesen meg kell fizetni az ellátás esetén. Végül a negyedik kategóriába az egészségbiztosításhoz önkéntes döntésük alapján csatlakozó, ún. **megállapodást kötők** tartoznak, akik havi járulékfizetés mellett – néhány speciális korlátozó szabály alkalmazásával – a természetbeni ellátásokra szerezhetnek jogosultságot. A fenti négyes megosztást összegzi az alábbi táblázat:

2. táblázat. Az ellátásokra való jogosultság szempontjából a Tbj. négy egyéni kategóriát különböztet meg

Személy státusza a Tbj. alapján	Egészségügyi természetbeni ellátások	Pénzbeli ellátások
Biztosított	X	X
Egészségügyi szolgáltatásra jogosult (külön járulékfizetés nélkül)	X	–
Egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett	X	–
Megállapodást kötő	X nem jogosult azonban külföldi gyógykezelés igénylésére stb.	–

Az alábbi példa szemlélteti az egyes kategóriák jelentőségét a gyakorlatban.

Példa: egy négytagú család minden tagja magyarországi lakóhellyel rendelkezik (apa, anya, 1,5 éves és 22 éves gyermek), közös háztartásban élnek. Az egyik szülő munkaviszonyban dolgozik, ő biztosított lesz, és jogosulttá válik minden természetbeni ellátásra, és esetleges keresőképtelensége miatt betegszabadságra, majd táppénzre. A másik szülő otthon van a 1,5 éves gyermekkel és gyermekgondozást segítő ellátásban (gyes) részesül, helyette az állam fizeti a járulékot; ő egészségügyi szolgáltatásra lesz jogosult: ugyanolyan feltételekkel veheti igénybe a természetbeni ellátásokat (például háziorvosi ellátás), mint a másik szülő. Ugyanakkor betegsége esetén táppénzt nem kaphat (viszont családi ellátását a betegség természetesen nem érinti). Eközben a család 1,5 éves gyermeke kiskorúként, szintén saját jogán jogosult minden természetbeni ellátásra. A 22 éves gyermek 1 éve végzett a főiskolai tanulmányaival, de még nem

talált állást. Neki tehát nincs keresőtevékenysége, nem tartozik olyan csoportba, amely miatt az állam fizetné helyette a járulékot, ezért neki magának kell a havi 7110 forint egészségbiztosítási szolgáltatási járulékot befizetnie.

Utolsó fontos kiegészítés a jogosultak köréhez. **Vannak olyan személyek, akik nem tartoznak egyik fenti kategóriába sem, de mégis jogosultak egészségügyi szolgáltatásokra, annak is egy különleges fajtájára, a baleseti egészségügyi szolgáltatásokra** [Tbj. 15. § (2) bekezdés]. Ezek közé tartozik például, aki közérdekű munkát vagy közcélú munkát végez, különösen, aki életmentés, baleset-, illetve katasztrófaelhárítás vagy véradás során szenved balesetet vagy egészségkárosodást, de idetartozik a gyakorlati képzésben részesülő tanuló, hallgató is. Utánuk senki nem fizet járulékot, mert például ingyenesen végzik a munkát, de tevékenységük során védelmet kapnak. A biztosítottal azonos ellátás illeti meg a baleseti egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeket (sőt, bizonyos tekintetben többletjogosultságaik vannak, például teljes fogmegtartó kezelést kaphatnak, ha a baleset a fogakat érintette, ami nem jár minden biztosítottnak).

A fenti **jogosultak által igénybe vett ellátások fő szabály szerint térítésmentesek (néhány kivételtől eltekintve)**. Az egészségügyi szolgáltatónak kötelezettsége az Eütv. 13. § (9) bekezdése szerint, hogy az ellátás igénybe vevőjét tájékoztassa arról, hogy a vizsgálat és az azt követő ellátás térítési díját meg kell téríteni, ha a jogosultság nem állt fenn.

A pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos ügyekben **a közigazgatási szervek** (a kijelölt járási hivatalok, továbbá kivételesen a megyei és fővárosi kormányhivatalok), valamint a közigazgatási hatósági feladatokat ellátó **társadalombiztosítási kifizetőhelyek az Ákr. szerinti hatósági eljárásban hoznak döntést**. A természetbeni ellátásokkal kapcsolatban – az előzőekben jelzettek szerint – finanszírozási jogviszonyok, illetve az intézmények és az ellátottak között közintézeti (illetve a gyógyszer- és gyógyászati segédeszközök vásárlása esetén magánjogi) jogviszonyok jönnek létre.

2. Az egészségbiztosítási ellátások köre

Az ellátórendszer 2012. január 1-jével újjászerveződött, és több – korábban rokkantsági ellátásként a nyugdíjrendszer hatálya alatt álló – ellátás került egészségbiztosítási ellátásként minősítésre. A **Tbj. megfogalmazása szerint az egészségbiztosítás keretein belül járó ellátások több kategóriába tartoznak, az alábbiak szerint:**

- Egészségügyi szolgáltatás;
- Pénzbeli ellátások:
 - csecsemőgondozási díj,

- gyermekgondozási díj,
- táppénz;
- Baleseti ellátások:
 - baleseti egészségügyi szolgáltatás,
 - baleseti táppénz,
 - baleseti járadék;
- Megváltozott munkaképességű személyek ellátásai:
 - rokkantsági ellátás,
 - rehabilitációs ellátás.

Ezek közül **az egészségügyi szolgáltatások és baleseti egészségügyi szolgáltatások minősülnek természetbeni ellátásnak, míg a többi ellátás pénzbeli ellátás**, és – amint a fentiekben kifejtettük – csak a biztosítottaknak jár. Az alábbiakban e két fő csoport általános jellemzőiről adunk részletesebb tájékoztatást.

a) Természetbeni ellátások

Az egészségügyi szolgáltatások alapszabálya [Ebtv. 19. § (1) bekezdés], hogy **a jogosult a kezelőorvos által gyógyító céllal rendelt, az érvényes finanszírozási eljárási rend, valamint a vizsgálati és terápiás eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult.**

Fontos alapelv, hogy az egészségügyi szolgáltatások – egyes esetekben finanszírozási, vizsgálati, terápiás eljárási rendek keretei között – **csak az egészségi állapot által indokolt mértékben vehetők igénybe** (Ebtv. 2. §). A beteg olyan kéréseit, amelyek nem ütköznek sem jogszabályba, sem kifejezetten szakmai szabályba, de amelyeket adott szituációban a közfinanszírozott ellátásban szakmailag indokolatlan lenne elvégezni, térítésidő-fizetéshez lehet kötni. Ebből következik, hogy az ügyeleti ellátáshoz például a beteg bármilyen enyhe panasszal is fordulhat, a szolgáltató orvosának el kell jutnia a diagnózis felállításáig díjfizetés nélkül, de amennyiben a megállapított kórkép nem minősül sürgősséginek, az ellátás nem minősül közfinanszírozott szolgáltatásnak. Ekkor az orvosnak két lehetősége van: megtagadhatja a beteg további ellátását (a kezelést) mint ügyeleti ellátást nem igénylő, indokolatlan ellátási igényt [Eütv. 131. § (3) bekezdés *d*) pont]; vagy folytatja a kezelést mint ügyeletben nem sürgős, azaz nem finanszírozott szolgáltatást, és teljes térítési díjat számol fel. Ügyeletben a sürgősséget nélkülöző eset a vizsgálatot követően elutasítható, és háziorvoshoz irányítható.⁷

⁷ Dósa Ágnes – Kovácsy Zsombor (szerk.): A vállalkozó orvos nagy kézikönyve. Budapest, 2011.; 76-1/2009. EBF határozat, 147. o.

További alapelv, hogy **„Az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket”** [Ebtv. 3. § (1) bekezdés]. Fontos hangsúlyozni, hogy az egészségügyi ellátások nyújtása egységesen elfogadott szakmai protokollok szerint zajlik, amelyeket a Szakmai Kollégiumok fogadnak el egy adott ellátás vonatkozásában.⁸

Egy közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató által a jogosultnak nyújtott ellátás a finanszírozás szempontjából többféle lehet:

1. Kötelezően elvégzendő és
 - teljes mértékben finanszírozott (a beteg számára az ellátás ebben az esetben térítésmentes, ilyen az Ebtv. alapján járó ellátások többsége); vagy
 - részben finanszírozott (a betegtől részleges vagy kiegészítő térítési díjat lehet beszedni – a jogszabályban meghatározott esetekben, például fogászati beavatkozás anyagköltsége, orvosválasztás, ápolási osztályon történő elhelyezés); vagy
 - nem finanszírozott (a betegtől teljes térítési díj kérhető – például a beteg által igényelt fakultatív védőoltás beadása, extrém sporttevékenységből fakadó ellátási igény, különböző alkalmassági vizsgálatok);

vagy

2. kötelezően el nem végzendő (amely egyetlen esetben sem finanszírozott, tehát a betegtől a teljes térítési díj beszedhető, és többségében az ellátás elvégzése előtt, tehát előre fizetéssel, például szepészeti plasztikai műtétek, különböző igazolások kiadása).

A magyar egészségügyi ellátórendszer **piramisrendszerűen egymásra épülő, hierarchikus szintekből áll. Ezeket progresszivitási szinteknek nevezzük**, ami azt jelenti, hogy az általános szintű ellátásokra ráépül a szakellátási szint, amely a páciensek specializált, fókuszált ellátását biztosítja. Az ellátási szintek a következők: háziorvosi ellátás, járóbeteg-ellátás és fekvőbeteg-ellátás. A legalsó szint tehát az alapellátás, amelynek keretében a beteget a lakóhelyéhez közel látják el. Ezt követik a járóbeteg- és fekvőbeteg-intézetek, a legfelsőbb progresszivitási szintet pedig az országos intézetek és az egyetemi klinikák jelentik.

Elsőként az **alapellátást** tekintjük át. Az Eütv. 88. §-a szerint „A beteg lakóhelyén, illetve annak közelében biztosítani kell, hogy választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön”. Ezt alapellátásnak nevezzük, amelynek fő célja, hogy figyelemmel kísérik az egyén egészségügyi állapotát, és megvalósuljon az egészségtudatos életmódra nevelés.

⁸ Az egészségügyi szakterületek közel 400 szakmai irányelvet, szakmai protokollt és módszertani levelet készítettek, mely az *Egészségügyi Közlönyben* megjelentetésre kerültek. A szakmai anyagok nagy részének 2012. 12. 31-ével lejárt az érvényességi ideje, újak elfogadása folyamatban van.

Az egészségügyi alapellátás körében **a települési önkormányzat feladata gondoskodni a) a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról; b) a fogorvosi alapellátásról; c) az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról; d) a védőnői ellátásról és e) az iskola-egészségügyi ellátásról.** Hangsúlyozni kell, hogy nem csak a háziiorvosi feladatok tartoznak tehát az alapellátásba, az ennél szélesebb körű.

A háziorvos feladatai közé tartozik mind a megelőzésben, mind a gyógykezelésben való részvétel, így az egészséges ember számára történő tanácsadás, a szűrővizsgálatok elvégzése (közreműködés a népegészségügyi célú, célzott szűrővizsgálatokban), a beteg ember vizsgálata, gyógykezelése, kézizigógyszertár kezelése, a beteg ember egészségi állapotának ellenőrzése, rehabilitáció, gondozás, ha szükséges, beutalás az ellátórendszer magasabb szintjére (szakrendelések, gondozóintézetek, kórházak, klinikák), a beteg keresőképtelenségének igazolása, védőoltással kapcsolatos teendők, fertőző betegségek bejelentése és gyógykezelése, kórokozóhordozókkal kapcsolatos teendők és az egészségnevelésben, az egészségügyi felvilágosításban való részvétel.⁹

A társadalombiztosítás nem minden fogászati ellátást támogat. A beteg életkorától függetlenül támogatott fogászati ellátások: sürgősségi ellátás, szűrővizsgálat (meghatározott gyakorisággal, például 18 éves kor felett évente egyszer), szakorvosi beutaló alapján góckutatás és más alapbetegségekhez kapcsolódó fog- és szájbetegségek kezelése, fogmegtartó kezelés, fogsebészeti ellátás, fogköeltávolítás, ínyelváltozások kezelése (Ebtv. 12. §). Fogászati sürgősségi ellátás például a fogak friss baleseti sérüléseinek primer ellátása, akut gyulladás ellátása, tályog megnyitása, szájüregbe került idegentest eltávolítása.¹⁰ A beteg életkora/állapota alapján támogatott fogászati ellátások ennél szélesebb körűek, idetartozik a beteg 18 éves koráig, a középiskola, szakképző iskola nappali tagozatán folytatott tanulmányok ideje alatt, a várandósság megállapításától a szülést követő 90 napig igénybe vett alap- és szakellátás, ide nem értve a technikai költségeket.

Az Eütv.-ben garantált folyamatosan hozzáférhető egészségügyi ellátáshoz való jog szakmai szervezési elveiből fakad, hogy **az egészségügyi ellátás során meg kell szervezni az ügyeletet.**¹¹ A háziiorvosi, házi gyermekorvosi feladatok rendelési időn kívüli ellátása biztosítható ügyeleti szolgálattal, amely egyfajta összevont háziiorvosi ügyelet a háziorvos telephelyén, illetve lehet központi ügyelet, amikor az érintett háziiorvosi körzetek alapellátási szintű sürgősségi ellátása a mentőszolgálattal együttműködve történik. Az ügyeleti rendet a rendelőben, illetve azon kívül kifüggesztett, jól olvasható tájékoztatón szükséges közzétenni.

⁹ Lásd a háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet 4. §-át.

¹⁰ A kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető fogászati ellátásról szóló 48/1997. (XII. 17.) NM rendelet 2. számú melléklete. Lásd a 2000. évi II. törvényt.

¹¹ Ezt a 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet határozza meg.

A magyar védőnői rendszer alapjait 1915-ben rakták le, célja az anyai halandóság csökkentése volt, amely az I. világháborúig is már számos egyéb feladattal bővült (iskola-egészségügy, szociális gondozás). Jelenleg is sokrétű a védőnők feladata, elsőrendű fontossággal bír, hogy részt vesznek a terhesgondozásban, amely olyan komplex egészségügyi szolgáltatás, amely a szülész-nőgyógyász szakorvos, a háziorvos, a védőnő és a gyermeket váró nő együttműködésén alapul. Emellett az óvodákban és az iskolákban is gondoskodni kell a 3–18 éves korosztály, valamint a 18 év feletti, középfokú nappali rendszerű oktatásban részt vevők megelőző jellegű ellátásban való részvételéről. **Az iskola-egészségügyi ellátást az iskolaorvos és a védőnő együttesen látják el.**

Az általános járóbeteg-szakellátás a beteg folyamatos ellátását, gondozását végző orvos beutalása vagy a beteg jelentkezése alapján, **szakorvos által végzett egyszeri, illetve alkalmyszerű egészségügyi ellátás, továbbá fekvőbeteg-ellátást nem igénylő krónikus betegség esetén a folyamatos szakorvosi gondozás.** Az általános járóbeteg-szakellátást a beteg egészségi állapotának veszélyeztetése nélkül, rendszeres tömegközlekedés igénybevételével megközelíthetően (lakóhelyének közelében) kell biztosítani. Az egyes betegségek gyakorisága alapján meghatározott lakosságszámra, területi egységenként (általában az egészségügyi térségekben) biztosítják a járóbeteg-szakellátás különféle formáit (például bőrgyógyászat, általános sebészet stb.). A járóbeteg-szakellátás rendelési időben biztosított, ahol az orvos mellett asszisztens, ápolónő is tevékenykedik. A járóbeteg-szakellátást nyújtó intézmények tevékenységüket önállóan vagy más intézményekkel együtt, működési engedély alapján végzik. **Érvényesül a területi ellátási kötelezettség, tehát az adott szolgáltatók elsősorban az illetékességi területükön élőknek kell, hogy ellássák.** Az alapellátás körébe tartozó ellátások igénybevételéhez beutaló nem szükséges, de a járóbeteg-szakellátás igénybevételének általában az a feltétele, hogy a beteget a beutalásra jogosult orvos beutalja. A biztosítottat a biztosított választása alapján ahhoz a – progresszivitási szintnek megfelelő – járóbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatóhoz, illetve abba a fekvőbeteg-gyógyintézetbe kell beutalni, amelyiknek az ellátási területén a beutaló szerinti ellátás tekintetében a biztosított bejelentett lakóhelye, a biztosított bejelentett tartózkodási helye van. Ha a beutaló orvos háziorvos (ideértve a hajléktalanok ellátására külön jogszabály alapján szerződött háziorvosi ellátást nyújtó szolgáltatót is), akkor a háziorvos telephelye (ennek hiányában székhelye) számít. A beteg kérheti, hogy őt orvosa másik intézménybe utalja be, ezért a fogadó intézmény térítési díjat számolhat fel.

A fekvőbeteg-szakellátás a járóbetegként el nem látható, ágyhoz kötött betegek gyógyintézeti ellátása. Az általános fekvőbeteg-szakellátás a betegnek a lakóhelye közelében, fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek között végzett egészségügyi ellátása. **A fekvőbeteg-ellátás folyamatos benttartózkodás mellett végzett diagnosztikai, gyógykezelési, rehabilitációs vagy ápolási célú fekvőbeteg-gyógyintézeti**

ellátás (ideértve a hosszú ápolási idejű ellátásokat is), vagy ilyen célokból meghatározott napszakokban történő ellátás, illetve olyan egyszeri vagy kúraszerű beavatkozás, amelyet követően meghatározott idejű megfigyelés szükséges, illetve a megfigyelési idő alatt – szükség esetén – a további azonnali egészségügyi ellátás biztosított. **A fekvőbeteg-szakellátás különféle formáit a kórházak, klinikák, országos intézetek, szanatóriumok és egyéb intézmények biztosítják.** A beteg az egészségi állapota által indokolt szintű fekvőbeteg-szakellátás során a következő ellátások igénybevételére jogosult [Ebtv. 14. § (2) bekezdése szerint]:

- a betegség megállapításához szükséges vizsgálatokra;
- az orvos előírása szerinti gyógykezelésre (ideértve a műtéti beavatkozásokat, az annak során felhasznált gyógyászati anyagokat, protetikai eszközöket) és gyógyászati ellátásra;
- a gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerre, vérkészítményekre, kötszerre, ideiglenes gyógyászati segédeszközre;
- a gyógyászati segédeszköz használatának betanítására;
- a gyógykezeléséhez szükséges ápolásra, szakápolásra;
- a beteg otthonába történő távozását követő időre vonatkozó életvezetési és diéta tanácsadásra;
- étkezésre, orvos által rendelt diétára;
- a rendelkezésre álló, az ellátás szakmai és etikai követelményeinek megfelelő színvonalú elhelyezésre arra az időtartamra, amíg az ellátás fekvőbeteg-gyógyintézeti körülmények között indokolt.

A beteg – a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvényben meghatározott feltételek megvalósulása esetén – jogosult még a fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelés alatt számára rendelt végleges gyógyászati segédeszköz árához nyújtott egészségbiztosítási támogatásra, illetve a gyógyászati segédeszköz javítási és kölcsönzési díjához nyújtott támogatásra is.

Megemlíthetjük még az egynapos beavatkozást is, amelyet főként aktív fekvőbeteg-ellátó intézményben végeznek, úgy, hogy a beteget a felvétel napján, de legkésőbb 24 órán belül hazabocsátják. Az egynapos ellátás feltételeiről külön jogszabály rendelkezik.¹²

b) Pénzbeli ellátások

A kötelező egészségbiztosítás nemcsak gyógyító eljárásokat, gyógyszereket biztosít, hanem fontos jövedelempótló funkciót is ellát. **A pénzbeli ellátásokat a munkabér**

¹² Az egynapos sebészeti és a kúraszerűen végezhető ellátások szakmai feltételeiről szóló 16/2002. (XII. 12.) ESzCsM rendelet.

helyettesítéseként kapja meg a biztosított, amellyel azt honorálja az egészségbiztosítás, hogy az érintett korábban meghatározott ideig dolgozott és járulékokat fizetett. A legfontosabb ellátás a táppénz (illetve a gyermekápolási táppénz), a baleseti ellátások, a megváltozott munkaképességhez kapcsolódó ellátások és a gyermekszületéshez kapcsolódó ellátások.

A betegség, keresőképtelenség időtartama alatt az egészségbiztosítás a kieső jövedelem egy részét pénzbeli ellátással, a **táppénzzel** pótolja. **A keresőképtelenség első 15 munkanapja után nem jár táppénz, ez a betegszabadság ideje**, amelyből minden munkavállalót naptári évenként 15 nap illet meg. A betegszabadság idejére a távolléti díj 70 százaléka jár, ezt a munkáltató fizeti. A keresőképtelenséget a kezelőorvos (általában háziorvos vagy kórházi orvos) igazolja. A betegszabadság tizenötödik napja utáni naptól beszélhetünk táppénzről, amely már az egészségbiztosítás ellátása. **A jogosultságnak két együttes feltétele van.** Az első, hogy az érintettnek a keresőképtelenség bekövetkeztének pillanatában biztosítási jogviszonya legyen, a második, hogy ezen jogviszonya után a foglalkoztató pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett legyen [Ebtv. 43. § (1) bekezdés]. Táppénz legfeljebb a biztosítási jogviszony fennállásának időtartama alatt 1 éven át jár; illetve gyermekápolás esetén a gyermek korához igazodó időtartamban (1–3 éves kor között gyermekenként 84 nap, 3–6 éves kor között gyermekenként 42 nap, 6–12 éves kor között gyermekenként 14 nap). Mértéke a biztosításban töltött időtől függően a napi átlagkereset 60 százaléka (legalább 2 év munkaviszony esetén), illetve 50 százaléka (ennél rövidebb idő esetén és fekvőbeteg-ellátás esetén), de naponta legfeljebb a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér 200 százalékának harmincad része.

Baleseti ellátásokra az jogosult, aki üzemi balesetet szenved, vagy foglalkozási megbetegedés következtében szenved maradandó egészségkárosodást. Az ellátások megállapításának feltétele a baleset üzemi jellege, továbbá az, hogy a munkaképesség csökkenése, a munkaképtelenség vagy a halál az üzemi balesettel okozati összefüggésben álljon. A baleseti ellátás megállapításának tehát nem feltétele, hogy a balesetért esetleg fennálló felelősség megállapítást nyerjen. A társadalombiztosítást az azonnali helytállás kötelezettsége terheli a biztosítottal szemben, függetlenül attól, hogy a baleset bekövetkezéséért más személy felelőssé tehető.¹³ A társadalombiztosítás tehát akkor sem mentesül a baleseti ellátás folyósításának kötelezettségétől, ha a munkáltatóval szemben őt megillető megtérítést egyáltalán nem tudja behajtani. Mindebből az következik, hogy egy üzemi balesetet szenvedett munkavállaló semmiképpen sem marad természetbeni és pénzbeli ellátások nélkül.

A baleseti ellátások rendszere lépcsőzetes felépítésű, kiindulópontja az üzemi balesettel okozott egészségkárosodás foka és helyreállíthatóságának esélye.¹⁴

¹³ Vö. 2183/B/1991. AB határozat máig érvényes megállapításaival.

¹⁴ GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – ÖTVÖS PÉTER – SZENCZI ERIKA: Ellátják a baját. Az üzemi baleset társadalombiztosítási

Baleseti táppénz annak a biztosítottnak és baleseti ellátásra jogosultnak jár, aki a biztosítás fennállása alatt vagy a biztosítás megszűnését követő legkésőbb harmadik napon üzemi baleset következtében válik keresőképtelenné (ideértve az alkalmi munkavállalói könyvvel foglalkoztatottakat is). Ebben az esetben a társadalombiztosítási ellátás célja a rehabilitáció és a mielőbbi munkába való visszatérés elősegítése. Ennek megfelelően az ellátás időtartama fő szabályként 1 év, összege a biztosított pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelmének összege, vagyis a baleseti táppénz alapját képező jövedelem 100 százaléka. Amennyiben a munkaképesség helyreállítására az egy év nem elegendő, akkor ennek kimerítését követően a baleseti táppénz folyósítása az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet szakvéleménye alapján, maximum egy évvel meghosszabbítható. A baleseti táppénzben részesülő munkavállaló keresőtevékenységet nem folytathat, hiszen éppen azért kapja meg korábbi átlagkeresetének 100 százalékát, mert betegsége miatt nem tudja ellátni a munkáját. **Baleseti járadékra** az jogosult, akinek üzemi baleset következtében 13 százalékot meghaladó egészségkárosodása keletkezett, de az egészségkárosodás az 50 százalékot nem éri el. A baleseti járadék mértéke az üzemi baleset okozta egészségkárosodás fokától függ. A baleseti járadék esetén az ellátás alapja az üzemi balesetet közvetlenül megelőző utolsó egy éven belül elért kereset. A baleseti fokozatokat és járadékösszegeket az alábbi táblázat mutatja be.

3. táblázat. Baleseti fokozatok és járadékösszegek

Fokozat	Egészségkárosodás mértéke	Havi átlagkereset százaléka
1. baleseti fokozat	14–20 százalék	8
2. baleseti fokozat	21–28 százalék	10
3. baleseti fokozat	29–39 százalék	15
4. baleseti fokozat	40–49,9 százalék	30

c) Társadalombiztosítási ellátás vagy családtámogatás? – Az anyasági biztosítás

Hagyományosan az anyasági biztosítás a gyermekszüléssel és a kisgyermek nevelésével összefüggésben fennálló keresetképtelenség esetére nyújtott, kompenzációs célú támogatásokat jelentette. Már az 1930-as évek társadalombiztosítási reformjai során bevezették a gyermekek ajánlott szoptatási időszakára az akkor még terhességi gyermekágyi segélynek nevezett ellátást. Az 1980-as években vezették be a kisgyermek otthoni gondozása esetére a biztosítási elvű ellátásként intézményesített gyermekgondozási díjat (gyed). A fenti, kompenzációs jellegű rendszer 2013/2014-től több lépcsőben

átalakult. Egyrészt megjelentek olyan esetek, amikor tényleges biztosított jogviszony hiányában is pénzbeli ellátást nyújtottak, ide sorolható a felsőoktatási hallgatók számára biztosított gyed, valamint az ún. nagyszülői gyed. Szintén a biztosítási elv érvényesülését korlátozta az, hogy hosszabb – három évre kiterjedő – időszakban részesülnek ellátásban az ikergyermekek szülők. A biztosítási elv relatívvá válása mellett a kompenzációs jelleg is sérült akkor, amikor a gyed esetében a gyed melletti teljes munkaidőben történő foglalkoztatást lehetővé tették előbb a gyermek egyéves, később féléves korától. Ezért az anyasági biztosítás – jóllehet továbbra is az Ebtv. szabályozza, és a biztosítási elv is széles körben érvényesül ebben az esetben – egyfajta **átmenetet képez az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a családtámogatások között.**

Az anyasági biztosítás legelsőként intézményesített ellátása a korábban terhelességi gyermekágyi segély (tgyás) elnevezést viselő **csecsemőgondozási díj (csed)**. Erre az ellátásra **jogosult az a nő**, aki (1.) a gyermeke születését megelőző két éven belül 365 napon át biztosított volt, és akinek (2.) a gyermeke *a)* a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül születik; vagy *b)* a biztosítás megszűnését követően negyvenkét napon túl baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül születik. Azaz a csed esetében lehetőség van ún. „passzív csedre” is, amikor is egy rövid időszakon belül fennmarad az ellátásra való jogosultság. A csedet az anyán kívül igénybe veheti az **örökbe fogadó anya** és a **családba fogadó gyám**. A csed jogosultja tehát fő szabály szerint az **anya, az apa csak kivételesen részesülhet** ebben az ellátásban, így akkor, ha az anya (örökbe fogadó anya) meghalt, ha a gyermeket szülő nő szülői felügyelete megszűnt, illetve ha az apa egyedül vette örökbefogadási szándékkal nevelésbe a csecsemőt. A biztosítási időszakot (az elmúlt két éven belüli 365 napot) is tágan értelmezi az Ebtv., ugyanis abba be kell számítani egyrészt a baleseti táppénzen töltött időszak mellett az anyasági biztosításban töltött időszakot, a (mára már kifutó) rehabilitációs ellátás időtartamát, valamint a felsőfokú és középfokú tanulmányokban töltött időszakból 180 napot. A csecsemőgondozási díj **a szülési szabadságnak megfelelő időtartamra jár.**

Az Mt. alapján a szülési szabadság időtartama 168 nap, ebből 28 nap a gyermek várható születését megelőző 28 nappal előbb is igénybe vehető.

A csecsemőgondozási díj **legfeljebb a gyermek születését követő 168. napig jár**, kivéve a jogszabály szerint a koraszülött gyermekek esetében a szülési szabadságra vonatkozó rendelkezés alkalmazásakor. A csed **összege** a táppénz alapjául szolgáló, egy naptári napra eső **jövedelem 70 százaléka.**

Az anyasági biztosítás másik fő esete a **gyermekgondozási díj (gyed)**, amelyre jogosult (1.) **a biztosított szülő**, ha a gyermek születését megelőző két éven belül 365 napon át biztosított volt; (2.) az anya, valamint az anyával a csedre való jogosultság szempontjából egy tekintet alá eső személy, aki részére csecsemőgondozási

díj került megállapításra, és a biztosítási jogviszonya a csecsemőgondozási díjra való jogosultságának időtartama alatt megszűnt, feltéve, hogy a csecsemőgondozási díjra való jogosultsága a biztosítási jogviszonyának fennállása alatt keletkezett, és a gyermek születését megelőző két éven belül 365 napon át biztosított volt; és (3.) a gyermeket saját háztartásában neveli. A megelőző biztosítási időbe ugyanazon, biztosítási jogviszony nélküli időszakokat figyelembe kell venni, amelyeket a csed esetében is hozzá kellett számítani a biztosítási időtartamhoz. A gyedre jogosult a **felsőoktatási tanulmányokat folytató szülő** is (ún. felsőoktatási gyed). 2018-ban bevezették a **nevelőszülői gyedet** és a **nagyszülői gyedet** is. A nagyszülő akkor jogosult a gyedre, ha egyéb keresőtevékenységet nem folytat, illetve ha – bizonyos szűk kivételekkel – nem részesül más jövedelempótló szociális és társadalombiztosítási ellátásban. A gyermekgondozási díj legkorábban a csecsemőgondozási díj, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a **gyermek 2. életévének, ikergyermek esetén 3. életévének betöltéséig** jár. A gyed összege a táppénz alapjául szolgáló **jövedelem 70 százaléka, azonban annak havi összege nem haladhatja meg a minimálbér kétszeresének 70 százalékát.**

Míg a csed esetében annak összegének nincs felső határa, addig a gyed esetében bár alapvetően a pénzbeli ellátások alapjául szolgáló jövedelem 70 százaléka az ellátás összege, azonban annak mértéke nem haladhatja meg a minimálbér kétszeresének 70 százalékát, azaz a minimálbér 140 százalékát, amelynek összege 2020-ban ($161\,000\text{ Ft} \times 1,4 = 225\,400\text{ Ft}$). Azaz, ha az anya egészségbiztosítási pénzbeli ellátások alapjául szolgáló jövedelme 400 000 forint volt, akkor az anya csecsemőgondozási díjának összege havi 280 000 Ft ($400\,000\text{ Ft} \times 0,8$), azonban a gyed összege csak havi 225 400 Ft, hiszen ez a maximális ellátási összeg, jöellehet a jövedelem 70 százaléka 280 000 Ft lenne.

A gyed igénybevétele mellett a gyermek féléves korától az abban részesülő szülő akár teljes munkaidőben történő foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt is létesíthet. Ezzel a gyed hagyományos jövedelempótló szerepe relatívvá vált, és erősödött annak a **jövedelemkiegészítő szerepe.**

A fenti változtatásnak családvédelmi és munkaerőpiaci okai voltak, ezzel is ösztönözni kívánták a gyermeket nevelő szülőknek a munkaerőpiacra történő mielőbbi visszatérését.

2018/2019-ben sajátos juttatásként vezették be az **örökbefogadói díjat**, amelyre az a **biztosított** jogosult, aki a **második életévét betöltött gyermeket, illetve iker-gyermekek esetén a harmadik életévüket betöltött gyermekeket örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette**, feltéve, hogy (1.) a gyermek nevelésbe vételének

napját megelőző két éven belül 365 napon át biztosított volt; és (2.) a gyermeket a gondozásba vétel időpontját megelőzően nem neveli legalább egy éve folyamatosan saját háztartásában. Az örökbefogadói díj **a gyermek nevelésbe vételének napjától számított 168. napig jár.**

3. Nyugdíjbiztosítás, egészségbiztosítás és szociális ellátások metszéspontján: a megváltozott munkaképességűek ellátásai

A rokkantsági nyugdíj megszűnésével vezette be ezt az ellátási típust az Mmtv. **Az ellátástípus legfőbb célja az érintett munkaerőpiacra történő visszavezetése. Két formája van: rehabilitációs ellátás és rokkantsági ellátás.** Közös előírás, hogy az ellátáshoz előzetes biztosítási idővel kell rendelkezni: 5 éven belül 1095 nap vagy 10 éven belül 2555 nap, illetve 15 éven belül 3650 nap szükséges. A rehabilitációs ellátás elsődleges célja a foglalkoztatásközpontú rehabilitáció, a foglalkoztatás támogatása. Ha az érintett egészségi állapota 31–60% között van, a komplex minősítés eredménye alapján a személy rehabilitálható. Az ellátás időtartama a rehabilitáció időtartama, maximum három év. Együttműködési kötelezettséget írtak elő a rehabilitációs hatósággal, a rehabilitációs tervben foglaltakat teljesíteni kell. Keresőtevékenység folytatása lehetséges, de van egy korlát: a jövedelem három hónapon keresztül nem haladhatja meg a minimálbér 150 százalékát. Az ellátás összege a havi átlagkereset 45 vagy 35 százaléka (31–50%, illetve 50–60% esetén). **A rokkantsági ellátásnál foglalkozási rehabilitáció nem javasolt,** az egészségi állapot rosszabb (1–30% közötti). Az ellátás összege az egészségi állapot 51–60% közötti értékénél legfeljebb a minimálbér 45 százaléka, kisebb értéknél 150 százaléka.

XII. A nyugdíjbiztosítás ellátásai

1. A nyugdíjbiztosítás általános kérdései	197
a) A nyugdíjbiztosítás főbb modelljei	197
b) A nyugdíjbiztosítás jogi eszközei	199
2. A nyugdíjbiztosítás ellátásainak köre	200
a) Saját jogú nyugellátások	200
b) Hozzá tartozói nyugellátások	202
c) A nyugellátások mértékének emelése	206
d) Magánnyugdíj-ellátások	206

1. A nyugdíjbiztosítás általános kérdései

a) A nyugdíjbiztosítás főbb modelljei

Az egészségbiztosítás ellátásairól szóló fejezetben is jeleztük, hogy a társadalombiztosítási rendszerek elsődleges célja az, hogy **széles körű kockázatközösséget hozzanak létre**, amelynek alapja a szolidaritás és a „generációs szerződés” (miszerint a fiatalok hozzájárulásai fedezik az idősebbek költségeit is). Ennek a nyugdíjbiztosítási kockázatközösségnek a **finanszírozása** szempontjából – a korábbiakban jelettek szerint is – **két fő típusa alakult ki**.

Az első körbe sorolhatók az úgynevezett **felosztó-kirovó** alapú rendszerek, amelyeknek a lényegi eleme az, hogy **a folyó befizetésekből fedezik a folyó kifizetéseket**. Ez a rendszer sajátos biztonságot nyújt a nyugellátásban részesülőknek, ugyanis a rendszert alapvetően nem veszélyeztetik a tőkepiaci mozgások és fő szabály szerint az infláció sem, hiszen itt nem az egyének elkülönített megtakarításai, hanem az aktív, járulékfizetésre kötelezett személyek folyamatos befizetései finanszírozzák az ellátásokat. Azonban ebből is látszik, hogy itt egy másfajta, **ún. interszónális kockázat** jelenik meg, ugyanis a **rendszer fenntarthatóságát veszélyezteti, ha az aktív személyek aránya csökken az ellátásban részesülők-höz képest**. Ez a helyzet többféleképpen előállhat, egyrészt a munkaerőpiac problémái miatt (azaz a munkanélküliség növekedése miatt). Jelenleg a modern jóléti államokban ez a kockázat határozottan jelen van az **előregedő társadalmakra** figyelemmel: a várható életkor meghosszabbodása, a gyermekszülések számának csökkenése kihívásokat jelent a felosztó-kirovó rendszereknek. Ezeket a kihívásokat különböző módszerekkel kívánják kezelni – még a felosztó-kirovó rendszer paradigmáján belül maradva. Egyrészt megjelentek olyan megoldások, amelyek a **gyermekek számát is figyelembe veszik**.

Ilyen megoldást jelent – igaz, ez nem a nyugdíjbiztosítás, hanem egy másik biztosítási ág területén alakult ki – az a német megoldás, amely az ápolásbiztosítás terén meghatározott életkor felett a gyermektelen személyek járulékfizetési kötelezettségét magasabb mértékben állapítja meg.

Szintén a felosztó-kirovó rendszerek korrekcióját szolgálják az eltartók és eltartottak arányszámának kiegyenlítése érdekében alkalmazott intézkedések, amelyek közül a jelenlegi jóléti államokban a **nyugdíjkorhatár emelése** a leginkább elterjedt.

A nyugdíjkorhatár emelése egyfajta válasz az átlagos várható élettartam emelkedésére, s azt a célt szolgálja, hogy az aktív személyeket minél hosszabb ideig a munkaerőpiacon tartsa, így növelje a járulékbevételeket, és csökkentse az ellátásokban részesülők számát, és ezzel a kifizetett ellátások összegét.

A felosztó-kirovó rendszeren belül maradnak az ún. **virtuális egyéni számlás (felosztó-kirovó) nyugdíjrendszerek** is, ahol az ellátás összegének meghatározása körében figyelembe veszik a tényleges befizetés összegét, s arra törekednek, hogy a kifizetés összege azok – valorizált – mértékét ne haladja meg. Bár ebben a rendszerben figyelembe veszik az egyéni befizetéseket, ezek mégis a felosztó-kirovó rendszerek körébe tartoznak, ugyanis ezek a rendszerekben is a folyó befizetésekből finanszírozzák a folyó kifizetéseket, az egyéni számla nem valós megtakarítási alap, hanem csak a befizetések sajátos nyilvántartásának a rendszere. Ezt a megoldást alkalmazzák részben például a svéd társadalombiztosítási nyugdíjak körében is.

A nyugdíjbiztosítás másik **fő modelljét a tőkefedezeti nyugdíjrendszerek** jelentik. Ebben a modellben a biztosított folyamatos felhalmozásait veszi igénybe később, a biztosított kockázat bekövetkeztekor. Értelemszerűen ebben a rendszerben a kifizetések nem haladhatják meg a befizetett összeget és azok hozamait, így az interperszonális kockázatok nem jelennek meg ezekben a rendszerekben. A fenti modellnek azonban óriási kockázatát jelentik az **intertemporális** kockázatok, amelyek többféleképpen jelentkezhetnek. Egyrészt a megtakarításokon alapuló rendszer a reálgazdaság és a pénzpiacok kockázatainak erősen kitett, egy inflációs hullám vagy egy tőkepiaci válság jelentősen csökkentheti a megtakarítások értékét, és így a kifizetett juttatások összegét.

A döntően tőkefedezeti nyugdíjrendszer gazdasági és tőkepiaci kitettségét jól mutatták az Amerikai Egyesült Államok tőkefedezeti nyugdíjrendszerének problémái, ahol a 2008/2009-es gazdasági válság a nyugdíjalapok értékének jelentős csökkenését hozták, s ez sok esetben a kifizetett nyugdíjak csökkenésével is járt.

Az intertemporális kockázatok körében egyéb kockázatok is megjelennek: a járadékfizetési rendszerekben kihívás a várható élettartam becslése. Ugyanis amennyiben a becsült élettartamot meghaladó életkort megél az ellátott, és közben kimerítette a megtakarításait, akkor ebben a rendszerben nem részesülhet ellátásban, ami jelentős szegénységi kockázatot jelent. Mindezekre tekintettel több országban – így például a magánnyugdíjak rendszerét részben alkalmazó Svédországban is – a tőkefedezeti nyugdíjrendszer nem önálló rendszer, hanem egy többpilléres modell egyik pillére.

Bizonyos államokban a **nyugdíjrendszernek a részét képezi egy szociálpolitikai ellátórendszer is**, amely egyrészt az alanyi jogon járó **alapnyugdíjban** jelenhet meg, vagy úgy, hogy a nyugdíjrendszerből – elsődlegesen a biztosítási időszak elégtelensége miatt – kimaradó személyek számára **rászorultsági alapon** nyújt ellátást.

b) A nyugdíjbiztosítás jogi eszközei

Magyarországon **az Alaptörvény fekteti le az alapelveket. A szociális biztonság szempontjából jelentős rendelkezéseit a XIX. cikk tartalmazza.** Ezen cikk (4) bekezdése alapján „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 alapján így Magyarországon **nyugdíjrendszer működik**, azonban annak **társadalombiztosítási jellegét nem garantálják az alkotmányos szabályok**, így az akár egy szociálpolitikai ellátásokon alapuló rendszerré is átalakítható. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy ez a nyugdíjrendszer **állami** jellegű, így egy kizárólag a magánnyugdíjrendszerre alapozott rendszer nem állna összhangban az alkotmányos rendelkezésekkel. Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a nők számára külön törvény kedvezőbb jogosultsági feltételeket állapítson meg.

A nyugdíjrendszer tekintetében is a **Tbj.-re egyfajta lex generalis-ként tekinthetünk**, hiszen meghatározza – az alapelveken túl – a nyugdíjbiztosítás ellátásaira jogosultak körét és az ellátások nyújtásának pénzügyi fedezetét. A **nyugdíjbiztosítási ellátások fedezetét elsősorban az Ny-Alap bevételeinek kell biztosítania**, amelynek fő forrásalapja a foglalkoztatók által fizetendő szociális hozzájárulási adó (szochó), illetve a foglalkoztató által a biztosított bruttó béréből vagy díjazásából levonandó, az előző fejezetben jelzettek szerint a 2020. július 1-jétől egységes **társadalombiztosítási járulék**, valamint a szűkebb körben fennmaradó önálló nyugdíjbiztosítási járulék. Alapelv, hogy egyensúlyban kell tartani a bevételeket és a kiadásokat azzal, hogy a Tbj. szerint az államnak biztosítani kell az ellátások szükséges fedezetét akkor is, ha azokra a bevételek nem elegendők.

A kifejezetten az egészségbiztosítási ellátásokkal foglalkozó, *lex specialis* ágazati jogszabály a **Tny. és a végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TnyR.)**. Ezek a jogszabályok részletesen szólnak a nyugellátásokról, jogosultsági feltételeikről és az ellátások kiszámításának módjáról, illetve az ezekkel kapcsolatos fő eljárási szabályokról (lásd részletesen a következő pontokban). Ahogyan már a X. fejezetben jeleztük, külön törvény rendezi a magánnyugdíjra vonatkozó szabályokat, valamint a társadalombiztosítási és magánnyugdíj rendszerét kiegészítő, sajátos, magánjogias ellátási formát, az önkéntes nyugdíjpénztárakat. Szintén külön törvények **rendezik a korábbi kedvezményes nyugdíjakat felváltó nyugdíjszerű ellátásokat**, a korhatár előtti ellátást, a szolgálati járandóságot, az átmeneti bányászjáradékot és a táncművészeti életjáradékot.

A társadalombiztosítási nyugellátásokat államigazgatási szervek – 2020 februárjáig a (kijelölt) járási hivatalok, 2020 márciusától kezdődően (ismét) a fővárosi és megyei kormányhivatalok – **állapítják meg az Ákr. szerinti, egyfokú hatósági eljárásban**. A 2020-tól bevezetésre kerülő új rendszerben a döntéssel szemben közigazgatáson belüli (rendes) jogorvoslatnak nincs helye, azt a kijelölt törvényszékek előtt lehet (keresettel) közigazgatási perben megtámadni.

2. A nyugdíjbiztosítás ellátásainak köre

A Tny. jelenleg a nyugellátásokat két fő csoportba sorolja: a **saját jogú nyugellátások** és a **hozzátartozói nyugellátások** között tesz különbséget.

a) Saját jogú nyugellátások

A Tny. hatályos szabályai alapján a saját jogú nyugellátások körébe csak egy típusú ellátás, az **öregségi nyugdíj** tartozik. A Tny. alapján **öregségi teljes nyugdíjra** az jogosult, aki (1.) a rá irányadó **öregséginyugdíj-korhatárt betöltötte; és (2.) legalább húsz év szolgálati idővel rendelkezik**. Az öregséginyugdíj-korhatár **2022-től** (azaz az 1957. január 1-jén vagy azt követően születettek esetén) **a 65. életév**.

Az öregséginyugdíj-korhatárt 2009/2010-től több lépcsőben emelték. Ennek alapján a Tny. szerint a társadalombiztosítási öregségi nyugdíjra jogosító öregséginyugdíj-korhatára annak, aki 1952. január 1-je előtt született, a betöltött 62. életév, aki 1952-ben született, a 62. életév betöltését követő 183. nap, aki 1953-ban született, a betöltött 63. életév, aki 1954-ben született, a 63. életév

betöltését követő 183. nap, aki 1955-ben született, a betöltött 64. életév, aki 1956-ban született, a 64. életév betöltését követő 183. nap volt.

Öregségi teljes nyugdíjra életkorától függetlenül jogosult az a **nő** is, aki legalább **negyven év jogosultsági idővel** rendelkezik. Az ún. „**nők 40**” nyugdíj esetén meghatározott ún. **jogosultsági idő eltér a szolgálati időtől, szűkebb kört ölel fel.** A Tny. alapján **jogosultsági időként a keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal, valamint egyes anyasággal vagy gyermekneveléssel összefüggő pénzellátásokkal** (terhességi-gyermekágyi segélyben, csecsemőgondozási díjban, örökbefogadói díjban, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozást segítő ellátásban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, gyermekek otthongondozási díjában és a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel, vagy ezekkel egy tekintet alá eső korábbi ellátásokkal) **szerzett szolgálati idő.** (A szociális ellátásokkal szerzett idő azonban – a törvényben meghatározottak szerint, az ott definiált ellátásokhoz igazodóan – nem haladhatja meg fő szabály szerint a 8 évet, amely bizonyos körülmények között 17 évre is emelkedhet.)

A Tny. az öregségi teljes nyugdíj mellett ismeri az ún. **öregségi résznyugdíjat** is, amelyre az jogosult, aki (1.) a reá irányadó öregséginyugdíj-korhatárt betöltötte; és (2.) **legalább 15 év szolgálati idővel** rendelkezik.

Az öregségi nyugdíj **összege** – figyelemmel a **biztosítási elvre** – az **elismert szolgálati időtől** és az **öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset összegétől** függ, pontosabban az öregségi nyugdíj alapját képező, a törvény számítási szabályai alapján kiszámított havi átlagkereset összegének a megszerzett szolgálati időhöz tartozó, a Tny. egyik mellékletében (2. melléklet) meghatározott százaléka. A **magánnyugdíjpénztári** tagsággal rendelkező személyek esetében a nyugdíj az így kiszámított **nyugdíj képlet alapján** **kiszámolt százaléka.**

A Tny. meghatározza az átlagkereset módjának a számítását, valamint a szolgálati idő fogalmát is. Az átlagkereset számítása körében fő szabály szerint az 1988. január 1-jét követő időszak jövedelmeit veszik figyelembe.

A korábbi nyugdíjrendszerre volt jellemző az, hogy csak a nyugdíjba vonulást megelőző rövidebb időszak jövedelmét vizsgálták. Ez már az 1990-es évek óta nem érvényesül, azonban a közgondolkodásba mélyen beépült, így több munkavállaló úgy gondolja, hogy ha pár évvel a nyugdíj előtt jóval magasabb bérben részesül, akkor a nyugdíja is jóval magasabb lesz. Az természetesen igaz, hogy magasabb jövedelem után a nyugdíj is magasabb. Azonban arra figyelemmel, hogy 1988 óta vizsgálják a jövedelmeket, az utolsó 1-2 év magasabb jövedelmének hatása is kisebb (hiszen 2020-ban már 32 év telt el 1988 óta).

Az átlagkereset kiszámítása a bruttó járulékköteles jövedelemből történik, amelyből a Tny.-ben és a TnyR.-ben meghatározott számítással állítanak elő egy nettó összeget. A jövedelemszint időközi emelkedését is figyelembe veszi a nyugdíjrendszer, így minden évben közzéteszik, hogy a korábban megszerzett jövedelmet milyen szorzóval kell figyelembe venni (ún. valorizáció). A **szolgálati időbe** számos, biztosítási jogviszonynak nem minősülő időszakot is bele kell számítani. Ezeket többnyire nyugdíjjárlék megfizetésével kell megalapozni (például járulékköteles pénzellátások, szociális szövetkezetek), de szolgálati idő szerzhető bizonyos szűk körben járulékfizetés nélkül is (például táppénz időtartama, 1997-ig a felsőoktatásban töltött idő, sorkatonai szolgálat). A **szolidaritási elv** is megjelenik a rendszerben, amikor is egyes, a szolgálati időbe beszámító, de jellemzően alacsony jövedelemmel járó ellátásokra eső jogviszonyok során szerzett jövedelmet figyelmen kívül kell hagyni, ha az alacsonyabb, mint az ezek nélkül számított havi átlagkereset összege.

Ilyen ellátások például a munkanélküliségi ellátások, valamint a jövedelempótló családtámogatások köre. Ennek megfelelően, ha egy személy 39 év 2 hónap szolgálati idővel rendelkezik, és ebből 3 hónapot álláskeresői járadékon töltött, továbbá ha az álláskeresői járadék időszakán kívüli, 38 év 11 hónap időszakra számított 212 000 forint havi átlagkeresettel rendelkezett, akkor a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetét nem rontja le az alacsonyabb (az adott esetben a minimálbér összegével megegyező) munkanélküli ellátás, jöllehet a szolgálati ideje 39 év 2 hónap marad. Ez azt jelenti, hogy ilyenkor a szociális ellátással fedezett időszakra – a tényleges járulékfizetéssel ellentétben – a keresőtevékenységgel fedezett, magasabb jövedelemmel járó időszak jövedelmét kell figyelembe venni.

b) Hozzá tartozói nyugellátások

A hozzátartozói nyugellátások körébe a Tny. az **özvegyi nyugdíjat (özvegyi járadékot)**, az **árvaellátást**, a **szülői nyugdíjat** és a **baleseti hozzátartozói nyugellátásokat** sorolja. A hozzátartozói nyugellátások így **az eltartó jogszerző halála esetére nyújtanak ellátást** a túlélő hozzátartozóknak.

A hozzátartozói nyugellátások jogosultsági feltételei **két csoportba** sorolhatók. Az egyik kört **az elhunyt jogszerzőnek** kellett teljesítenie (halál, eltűnés, a haláláig megszerzett megfelelő hosszúságú szolgálati idő, illetve hogy baleseti hozzátartozói nyugellátások esetében a halál oka üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés legyen, vagy baleseti táppénzben kellett részesülnie). A jogosultsági feltételek másik körét **a túlélő hozzátartozónak** kell teljesítenie. Ezek közül a legfontosabb,

hogy az elhunyt jogszerző és az igénylő között megfelelő hozzátartozói viszonynak kellett fennállnia, és a Tny. a hozzátartozói viszonytól függően általában további feltételeket is előír. Általános kizáró feltétel az elhunyt jogszerző halálának szándékos okozása.

Özvegyi nyugdíjat az együtt élő, vagy legfeljebb egy éve külön élő **házastárs, bejegyzett élettárs, valamint többletfeltételek teljesítése esetén az elvált, vagy több mint egy éve külön élő házastárs (bejegyzett élettárs) és az élettárs** kaphat. Az élettárs abban az esetben kaphat özvegyi nyugdíjat, ha élettársával ennek haláláig (1.) egy év óta megszakítás nélkül együtt élt, és gyermekük született; vagy (2.) megszakítás nélkül tíz év óta együtt élt. (A fenti esetekben sem kaphat özvegyi nyugdíjat az élettárs, ha az együttélési időszak vagy ennek egy része alatt – más elhunyt házastárs vagy élettárs után – özvegyi nyugdíjban vagy baleseti özvegyi nyugdíjban részesült.) Özvegyi nyugdíjat **fő szabály szerint az kaphat, akinek a házastársa nyugdíjasként halt meg**, azonban ha az elhunyt házastárs vagy élettárs az **életkorához kötődően a Tny. által meghatározott szolgálati idővel rendelkezik**, akkor is megállapítható az özvegyi nyugdíj.

A Tny. 46. §-a szerint özvegyi nyugdíjra az jogosult, akinek házastársa öregségi nyugdíjasként halt meg, vagy akinek házastársa (1.) a 22 éves életkor betöltését megelőzően hunyt el, és *a)* az iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül; vagy *b)* összesen legalább 2 év; (2.) a 22 éves életkor betöltését követően, de a 25 éves életkor betöltését megelőzően hunyt el, és legalább 4 év; (3.) a 25 éves életkor betöltését követően, de a 30 éves életkor betöltését megelőzően hunyt el, és legalább 6 év; (4.) a 30 éves életkor betöltését követően, de a 35 éves életkor betöltését megelőzően hunyt el, és legalább 8 év; (5.) a 35 éves életkor betöltését követően, de a 45 éves életkor betöltését megelőzően hunyt el, és legalább 10 év; (6.) a 45 éves életkor betöltését követően hunyt el, és legalább 15 év szolgálati időt szerzett. Özvegyi nyugdíjra az is jogosult, akinek házastársa a fenti szolgálati időt nem szerezte meg, de az alacsonyabb életkorhoz előírt szolgálati időt az ott meghatározott életkor betöltéséig megszerezte, és ezt követően szolgálati idejében a haláláig harminc napnál hosszabb megszakítás nincs. E harminc napba nem lehet beszámítani a keresőképtelenség idejét.

Az özvegyi nyugdíjnak egyik altípusa az **ideiglenes özvegyi nyugdíj**, amelyhez az özvegynek – az özvegyi minőségen túl – további jogosultsági feltételt nem kell teljesítenie. Ez a házastárs halálának időpontjától legalább egy évig, továbbá az elhunyt jogán árvaellátásra jogosult, másfél évesnél fiatalabb gyermeket eltartó özvegynek az árva 18 hónapos (fogvatékos, vagy tartósan beteg gyermek esetében hároméves) életkorának betöltéséig jár. Ennek lejártát követően ideiglenes **özvegyi nyugdíj az öregséginyugdíj-korhatárt betöltött, megváltozott munkaképességű**

személynek vagy **olyan személynek jár**, aki a házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg vagy legalább két **árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik**. A Tny. ismeri az özvegyi nyugdíj **feléledésének** a lehetőségét is, ha az említett jogosultságot megalapozó feltételek a házastárs 1993. március 1-je előtt bekövetkezett halála esetén a korábbi özvegyi nyugdíj, ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnésétől számított **tizenöt éven** belül, vagy a házastárs 1993. február 28-a után bekövetkezett halála esetén **tíz éven** belül bekövetkeznek, illetve az özvegyi nyugdíj megszűnését eredményező, a nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően kötött „következő” házasság megszűnik.

Ha tehát az 1955-ben született igénylő 2010 júliusában megözvegyült, és 2011 júliusáig ideiglenes özvegyi nyugdíjban részesült, akkor 2019-ben nemcsak az öregségi nyugdíj, hanem az özvegyi nyugdíj megállapítását is kérhette, hiszen a jogosító feltételek tíz éven belül következtek be.

A nem ideiglenes **özvegyi nyugdíj** öregségi nyugdíjban (és a Tny.-ben meghatározott nyugdíjszerű vagy megváltozott munkaképességgel összefüggő ellátásban, rokkantsági ellátásban, rehabilitációs ellátásban, saját jogú nyugellátásban, korhatár előtti ellátásban, szolgálati járandóságban, táncművészeti életjáradékban vagy átmeneti bányászjáradékban) nem részesülő özvegy esetében szintén **hatvan százaléka** annak az öregségi nyugdíjnak, amely az elhunytat halála időpontjában megillette, vagy megillette volna. Ha az özvegy az említett ellátások bármelyikében részesül, vagy árvaellátottra tekintettel jogosult özvegyi nyugdíjra, annak mértéke **harminc százalék**. Az **ideiglenes özvegyi nyugdíj** mértéke szintén **hatvan százaléka** annak az öregségi nyugdíjnak, amely az elhunytat halála időpontjában megillette, vagy megillette volna. Több jogosult esetében (például elvált házastárs és új házastárs) az özvegyi nyugdíjat a Tny. szabályai szerint meg kell osztani.

A magánnyugdíjpénztárból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés esetén ún. **özvegyi járadék** folyósítható.

Árvaellátásra az a **gyermek** jogosult – ideértve a házasságban vagy az élettársi közösségben együtt élők egy háztartásban közösen nevelt gyermekét (mostohagyermekét) is –, akinek szülője megfelel a Tny. 46. §-ában az elhunyt házastársra meghatározott feltételeknek. Az örökbe fogadott gyermeknek vér szerinti szülője jogán árvaellátás nem jár, kivéve, ha a vér szerinti szülő után az árvaellátást már megállapították, vagy a gyermeket a vér szerinti szülő házastársa fogadta örökbe. Árvaellátás jár a testvérnek és az unokának (ideértve a dédunokát és ükunokát is), ha őt az elhunyt saját háztartásában eltartotta, és a gyermeknek tartásra köteles és képes hozzátartozója nincs. Az árvaellátás a szülő vagy más jogszerző halála napjától kezdődően a gyermek **16. életévének betöltése napjáig** jár. Ha a gyermek **nappali rendszerű oktatás keretében iskolában, szakképző intézményben**

vagy felsőoktatási intézményben nappali képzésben vesz részt, az árvaellátás a tanulmányok tartamára, de legfeljebb a 25. életév betöltéséig jár. (Ha a jogosultság megszűnése előtt a gyermek megváltozott munkaképességűvé válik, ennek tartamára az árvaellátás életkorra tekintet nélkül megilleti.) Az árvaellátás összege **gyermekenként** annak a nyugdíjnak a **harminc százaléka**, ami az elhunytat öreg-ségi nyugdíjként halála időpontjában megillette, vagy megillette volna. Az ellátás mértéke a fentiek szerint számított nyugdíj **hatvan százaléka**, ha a gyermek mindkét szülője elhunyt, vagy akinek életben lévő szülője megváltozott munkaképességű. Ha a gyermek mindkét szülője elhunyt, akkor annak a szülőjének a nyugdíja alapján számított árvaellátást kell a gyermeknek folyósítani, amelynek összege számára előnyösebb. Ha az elhunyt jogszerző több árvát is hátrahagyott, az árvaellátást nem osztják meg, az minden jogosultnak az említett szabályok szerint meghatározott teljes összegben jár.

A **szülői nyugdíjra** az a szülő jogosult, akinek a gyermeke (unokája) megfelel az elhunyt házastársra meghatározott szolgálati idő-feltételeknek, illetve baleseti szülői nyugdíj esetében az üzemi balesettel, foglalkozási megbetegedéssel összefüggő feltételeknek, és (1.) fő szabályként **a szülő a gyermekének (unokájának) halálakor megváltozott munkaképességű**, vagy a **hatvanötödik életévét** betöltötte; valamint (2.) a szülőt a gyermeke a halálát megelőző egy éven át túlnyomó részben eltartotta (ami azt jelenti, hogy a szülő, nagyszülő nyugellátásainak összege legfeljebb a nyugdíjminimumot éri el). Ha ezek a feltételek fennállnak, akkor szülői nyugdíjra jogosult az a mostohaszülő, nevelőszülő, családba fogadó is, aki a nevelt gyermeket tíz éven át eltartotta. A szülői nyugdíj – a jogosultsági feltételek megléte esetén – legkorábban az elhunyt jogszerző halála napjától jár. A szülői nyugdíj **mértéke azonos az özvegyi nyugdíjével**, és több jogosult esetében a szülői nyugdíj is megosztásra kerül.

A **baleseti hozzátartozói nyugellátásokra** való jogosultság megállapítása során nincs jelentősége, hogy az elhunyt jogszerző mennyi szolgálati időt szerzett. Az ellátások biztosítási feltétele az, hogy **a jogszerző üzemi balesetben vagy foglalkozási megbetegedésben halt meg, vagy halálakor baleseti táppénzben részesült**. A túlélő hozzátartozó által teljesítendő feltételek (hozzátartozói viszony és egyéb feltételek, például életkor, tanulmányok) megegyeznek az előzőekben ismertetettekkel. Ennek alapján megkülönböztetünk baleseti özvegyi nyugdíjat, baleseti árvaellátást és baleseti szülői nyugdíjat. A baleseti hozzátartozói nyugellátások számítása kedvezőbb: a számítás alapjául szolgáló öregségnyugdíj-összeg az elhunyt jogszerző havi átlagkeresetének hatvan százaléka, ha az elhunyt jogszerző egy év szolgálati idővel sem rendelkezik, és minden egyes megszerzett szolgálati évvel 1-1 százalékponttal emelkedik. Ennek az összegnek a 30, illetve 60%-a lesz a baleseti hozzátartozói nyugdíj, attól függően, hogy az özvegyi nyugdíjra, az árvaellátásra, illetve a szülői nyugdíjra vonatkozó szabályok mit írnak elő.

c) A nyugellátások mértékének emelése

A tárgyév január 1-je előtti időponttól megállapított társadalombiztosítási nyugellátást – ideértve a baleseti járadékot és a jogszabályban meghatározott, egyéb pénzbelátásokat is – a megállapítás naptári évét követően minden év január hónapjában az emelés évére tervezett fogyasztóiár-növekedésnek megfelelő mértékben kell emelni. Ha az infláció tárgyévben várható mértéke legalább 1 százalékponttal meghaladja a Tny. 62. § (1) bekezdése szerinti mértéket, akkor november hónapban – január 1-jére visszamenőleges hatállyal – kiegészítő nyugdíjemelést kell végrehajtani. Amennyiben az eltérés az 1 százalékpontot nem éri el, akkor november hónapban az egész évre járó különbözetet egy összegben kell kiutalni. Utóbbi esetben a tervezettnél magasabb infláció miatt szükséges többletemelés a következő év januárjától épül be a nyugdíj összegébe.

d) Magánnyugdíj-ellátások

2011. január 1-jétől a magánnyugdíjpénztári tagság kötelező jellege (ismételten) megszűnt, a korábbi pénztári tagok – eltérő, a nyugdíjbiztosítási szervnél tett kifejezett nyilatkozat hiányában – a törvény erejénél fogva átléptek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Azonban az összes biztosítottak körének egy kisebb része továbbra is fenntartotta pénztári tagságát, így az 1997. évi LXXXII. törvény továbbra is hatályban maradt. Ahogyan azt már korábban is jeleztük, a magánnyugdíjrendszer **tőkefedezeti alapon működik**, azaz a pénztártag magánnyugdíjpénztári tagdíjat fizet, amelynek befizetéseit egy elkülönített tagi számlán kezelik, azt a törvényben meghatározottak szerint befektetik és kezelik, s a törvény által meghatározott kockázatok esetén abból, annak erejéig fizetéseket eszközölnék.

Az 1997. évi LXXXII. törvény alapján a reá irányadó nyugdíjkorhatár betöltését követően a magánnyugdíjpénztári tag a reá irányadó nyugdíjkorhatár betöltésekor **fő szabály szerint havi járadékszolgáltatásban részesül**. A pénztári járadék havi összege a tag egyéni járadékszolgáltatási számlája egyenlegének és a tagnak a járadék meghatározásakor hónapokban kifejezett hátralévő várható élettartama hányadosaként számított összeg. Amennyiben a havi járadék összege nem éri el a (havi) nyugdíjminimum összegének legalább 25 százalékát (2020-ban a havi 7125 forintot), akkor a járadékszolgáltatást a pénztár **éves** gyakorisággal teljesíti. Amennyiben várható élettartamát megelőzően elhalálozik a pénztártag, a számláján fennmaradó összeget egy összegben ki kell fizetni a kedvezményezett(ek)nek.

A magánnyugdíjpénztár **fő szabály szerint sajátjogú kifizetéseket teljesít**, azonban a pénztári számlán felhalmozott összeget a **pénztártag halála esetén** az

által – a belépési nyilatkozaton, közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban – megjelölt, ún. **haláleseti kedvezményezetteknek egyösszegű kifizésként kifizetik, vagy a kedvezményezett** ugyanazon pénztárnál vezetett saját egyéni számlájára **átvezetteti**, vagy más pénztárnál vezetett egyéni számlájára **átutaltatja**, vagy a Tny. szerinti hozzátartozói nyugellátás megállapítása esetén **átutaltatja a Nyugdíjbiztosítási Alap részére**. Amennyiben nem jelölt meg a pénztártag kedvezményezettet, vagy a jelölés hatályát veszítette, akkor kedvezményezettnek a tag természetes személy örökösét kell tekinteni, örökrésze arányában.

Felhasznált és ajánlott irodalom

- BENCsik András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest–Pécs, 2012.
- CARRIN, Guy (ed.): *Health Systems Policy, Finance and Organization.* Oxford – San Diego, 2010.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases and Materials.* Oxford, 2003., 2011.
- CSÁK Andrea (szerk.): *Kommentár a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvényhez.* Budapest, 2017.
- DÓSA Ágnes – KOVÁCSY Zsombor (szerk.): *A vállalkozó orvos nagy kézikönyve.* Budapest, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *Social Foundations of Post-Industrial Economies.* Oxford, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta: Towards the Good Society, Once Again? In ESPING-ANDERSEN, Gøsta – GALLIE, Duncan – HEMERIJCK, Anton – MYLES, John (eds): *Why We Need a New Welfare State.* Oxford, 2002.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I. A közigazgatásról általában. A közigazgatási szervezeti jog. Közszolgálati jog.* Budapest, 2014.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* Budapest, 2013.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2011.
- FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2005. 280–305. o.
- FAZEKAS Marianna – ASBÓTH Márton: A humán-közszolgáltatások. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, 2017. 117–118. o.
- FAZEKAS Marianna – KONCZ József: Egészségügyi jog és igazgatás. In LAPSA NSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán szolgáltatások igazgatása.* Budapest, 2013.
- FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2005.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, 1999.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – ÖTVÖS Péter – SZENCZI Erika: Ellátják a baját. Az üzemi baleset társadalombiztosítási megítélése. 1–2. rész. *Humán Szaldó*, 5. (2008) 4., 156–161. o.; 5. (2008) 5., 196–200. o.
- GISSBÜHLER, Jörg – PIFKO, Clarisse: *Soziales in der Schweiz.* Zürich, 2009.
- GRIER, Thomas H. – LEWIS, Gavin: *A Brief History of the Western World.* Belmont (CA), 2005.
- GYULAVÁRI Tamás – KÖNCZEI György: *Európai szociális jog.* Budapest, 2000.
- HAJDÚ József – HOMICSÓKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba.* Budapest, 2015.
- HAJDÚ József – HOMICSÓKÓ Árpád Olivér: *Szociális jog II.* Budapest, 2010.

- HEALY, Judith: The Care of Elder People: Australia and the United Kingdom. *Social Policy and Administration*, 36. (2002) 1., 1–19. o.
- HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest, 2009.
- HOFFMAN István – MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Budapest, 2016.
- HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, 2016.
- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, 2005.
- HORVÁTH M. Tamás: Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikák változásának eredete és hatásai. *Jogtudományi Közlöny*, 68. (2013) 4., 173–182. o.
- HÖRSCHELMANN, Kathrin: The social consequences of transformation. In BRADSHAW, Michael – STENING, Allison: *East Central Europe and the Former Soviet Union. The Post-Socialist States*. Edinburgh, 2004.
- JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor – SZEKERES Bernadett: *A szociális biztonság nemzetközi kérdései*. Szerk.: Jakab Nóra. Miskolc, 2016.
- JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás: *A foglalkoztatás elősegítés és igazgatás joga*. Szerk.: Jakab Nóra. Miskolc, 2016.
- JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán: *Szociális Jog I.* Szerk.: Jakab Nóra, Borkuti Eszter, Rácz Orsolya. Miskolc, 2013.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, 2007.
- KOVÁCS Katalin – SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. Budapest, 2008.
- KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, 2009.
- KRISTÓ Katalin: *Tervek és valóság – A pénzbeli családtámogatási ellátások vizsgálata a kormányprogramok tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest, 2015.
- LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Szociális jog. Elektronikus jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára*. Budapest, 2012.
- LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders (eds): *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, 2011.
- MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Budapest, 2017.
- MÓZER Péter: Szociálpolitika jövő időben. *Esély*, 23. (2011) 6., 3–34. o.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Második, hatályosított kiadás. Budapest, 2014.
- NYILAS Mihály: Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója. In SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. (e-jegyzet.) Budapest, 2012.
- PÁNCZÉL Áron (szerk.): *Nagykommentár a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényhez*. Budapest, 2019.

- PAPIER, Hans-Jürgen: Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht. In BARON VON MAYDELL, Bernd – RULAND, Franz – BECKER, Ulrich (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012.
- RAUCH, Dietmar: Central Versus Local Service Regulation: Accounting for Diverging Old-age Care Developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy and Administration*, 42. (2008) 3., 267–287. o.
- WALTERMANN, Raimund: *Sozialrecht*. Heidelberg, 2011.
- WALTERMANN, Raimund: Sozialleistungen. In BARON VON MAYDELL, Bernd – RULAND, Franz – BECKER, Ulrich (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. Baden-Baden, 2012.
- WOOLHANDLER, Steffie – HIMMELSTEIN, David U.: Paying for National Health Insurance – And Not Getting It. *Health Affairs*, 21. (2002) 4., 88–98. o.

ELTE Jogi Kari Sorozat

ELTE Jogi Kari Jegyzetek

ISSN 2060 5986

1. DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 130 o., ISBN 978 963 284 044 4
2. KOVÁCS Árpád: *Közpénzügyek*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 379 o., ISBN 978 963 312 004 0
3. PRINCZINGER Péter: *Sportjog I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 264 o., ISBN 978 963 312 009 5
4. MARGITÁN Éva (szerk.): *Büntetőjog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 461 o., ISBN 978 963 312 010 1
5. RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*.
Változatlan utánnyomás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 414 o., ISBN 978 963 312 020 0
6. PRINCZINGER Péter (szerk.): *Sportjog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 405 o., ISBN 978 963 312 033 0
7. SZEIBERT Orsolya: *Családi jog*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 255 o., ISBN 978 963 312 119 1
8. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 643 o., ISBN 978 963 312 130 6
9. KÉPES György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 233 o., ISBN 978 963 312 156 6
10. FERENCZ Jácint – GÖNDÖR Éva – GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor:
Munkajogi alapismeretek.
Negyedik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 214 o., ISBN 978 963 312 319 5
11. GYULAVÁRI Tamás – HŐS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Munkajogi feladatok és jogesetek*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 217 o., ISBN 978 963 312 262 4

12. HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba.*
Negyedik, hatályosított és átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 147 o., ISBN 978 963 312 302 7
ISBN 978 963 312 303 4 (pdf)
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-bevezetes-a-teruletfejlesztesi-jogba/>
13. FLECK Zoltán (szerk.): *Jogszociológiai előadások.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 196 o., ISBN 978 963 312 196 2
14. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 198 6
15. BÖLCS Ágnes: *Italiano giuridico.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 206 o., ISBN 978 963 312 208 2
16. KIRÁLY Miklós (szerk.): *UNIDROIT – Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei 2010.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 121 o., ISBN 978 963 312 213 6
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/unidroit/>
17. KEDVES Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 107 o., ISBN 978 963 312 210 5
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/kedves-imre-a-kulonleges-titkos-szolgalati-eszkozok-alkalmazasanak-tortenete/>
18. KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 177 o., ISBN 978 963 312 222 8
19. FILÓ Mihály (szerk.): *Büntetőjog. Általános rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 219 o., ISBN 978 963 312 235 8
20. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 248 o., ISBN 978 963 312 245 7
21. HOFFMAN István (szerk.): *Bevezetés a szociális jogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 131 o., ISBN 978 963 312 244 0
22. Blaise PASZTORY: *Introduction to the International Capital Markets.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 178 o., ISBN 978 963 312 267 9
23. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara – LŐRINCZ József – LUKÁCS Krisztina – PALLO József:
Büntetésvégrehajtási jog.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 266 o., ISBN 978 963 312 271 6
24. KARÁCSONY András: *Jogelméleti előadások.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 207 o., ISBN 978 963 312 274 7
25. FILÓ Mihály – NEMES András (szerk.): *Büntetőjog. Különös rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 319 o., ISBN 978 963 284 947 8

26. SIMON István: *Pénzügyi jog I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 359 o., ISBN 978 963 312 317 1
27. SIKLÓSI Iván: *Forráselemzések római dologi és kötelmi jogból.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 284 o., ISBN 978 963 312 313 3
28. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Egészségügyi jog és igazgatás.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 99 o., ISBN 978 963 312 320 1
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/fazekas-marianna-szerk-egeszsegugyi-jog-es-igazgatas/>
29. HOFFMAN István – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Bevezetés a társadalombiztosítási és szociális jogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 220 o., ISBN 978 963 312 039 2
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-gellerne-lukacs-eva-bevezetes-a-tarsadalombiztositasi-es-szocialis-jogba/>
30. HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – PETROVICS Zoltán – DUDÁS Katalin:
Az Európai Unió szociális és munkajoga.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 296 o., ISBN 978 963 312 280 8

ELTE Jogi Kari Tankönyvek

ISSN 2060 6494

1. BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 402 o., ISBN 978 963 284 043 7
2. VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 1093 o., ISBN 978 963 284 152 8
3. KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 498 o., ISBN 978 963 312 022 4
4. MENYHÁRD Attila: *Dologi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 448 o., ISBN 978 963 312 030 9
5. KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 290 o., ISBN 978 963 312 032 3
6. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 387 o., ISBN 978 963 312 072 9
7. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog.*
Ötödik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 583 o., ISBN 978 963 312 011 8

8. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.*
Kilencedik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 623 o., ISBN 978 963 312 131 3
9. BERKE Barna – PAPP Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II. Az Európai Unió versenyjoga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 285 o., ISBN 978 963 312 165 8
10. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 461 o., ISBN 978 963 312 285 3
11. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*
Negyedik, átdolgozott és bővített kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 379 o., ISBN 978 963 312 309 6
12. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet.*
Negyedik, javított kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 684 o., ISBN 978 963 489 013 3
13. VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 380 o., ISBN 978 963 312 265 5
14. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 237 o., ISBN 978 963 312 268 6
15. LONTAI Endre – FALUDI Gábor – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS Gusztáv:
Polgári jog. Szerzői jog és iparjogvédelem.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 445 o., ISBN 978 963 312 270 9
16. GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 527 o., ISBN 978 963 312 273 0
17. FUGLINSZKY Ádám – TÖKEY Balázs: *Szerződési jog. Különös rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 837 o., ISBN 978 963 312 292 1
18. SIPOS Attila: *A nemzetközi polgári repülés joga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 509 o., ISBN 978 963 312 291 4
19. GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai II. Büntetéstan (A büntetőjogi következmények tana).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 371 o., ISBN 978 963 312 312 6

ELTE Jogi Kari Tudomány

ISSN 2060 9361

1. MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 488 o., ISBN 978 963 284 065 9
2. GÁRDOS Péter: *Az engedményezés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 462 o., ISBN 978 963 284 087 1
3. HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 395 o., ISBN 978 963 284 088 8
4. FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 353 o., ISBN 978 963 284 104 5
5. Gábor HAMZA: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 826 o., ISBN 978 963 284 095 6
6. FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 237 o., ISBN 978 963 284 127 4
7. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 281 o., ISBN 978 963 284 129 8
8. NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 270 o., ISBN 978 963 312 007 1
9. SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 291 o., ISBN 978 963 312 008 8
10. FUGLINSZKY Ádám: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben. Québec, Kanada.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 518 o., ISBN 978 963 312 024 8
11. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 158 o., ISBN 978 963 312 031 6
12. NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 214 o., ISBN 978 963 312 029 3
13. Miklós KIRÁLY: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 304 o., ISBN 978 963 312 045 3

14. MEZEY Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 595 o., ISBN 978 963 312 054 5
15. ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 359 o., ISBN 978 963 312 061 3
16. SZÉKELY László: *A személyiségi jogok hazai elmélete.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 191 o., ISBN 978 963 312 079 8
17. Balázs József GELLÉR: *Legality on Trial. A Theoretical Analysis of the Legality of Substantive Criminal Norms.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 303 o., ISBN 978 963 312 085 9
18. KISFALUDI András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – magánjogi következmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 235 o., ISBN 978 963 312 142 9
19. GELLÉR Balázs József: *Legalitás a vádpadon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 317 o., ISBN 978 963 312 154 2
20. Tamás SZABADOS: *The Transfer of the Company Seat within the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 253 o., ISBN 978 963 312 144 3
21. BÁNYAI Ferenc – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Közvetítés és vitarendezés a jogi és a vallási kultúrákban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 255 o., ISBN 978 963 312 202 0
22. GOSZTONYI Gergely: *Alternatív (?) média. A közösségi média jogi szabályozásának vetületei.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 194 8
23. SIKLÓSI Iván: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 452 o., ISBN 978 963 312 200 6
24. SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 260 o., ISBN 978 963 312 201 3
25. NAVRATIL Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 180 o., ISBN 978 963 312 209 9
26. TÓKEY Balázs: *Az egészségbiztosítási szerződés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 345 o., ISBN 978 963 312 221 1
27. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara: *A szabadságelvönás határai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 317 o., ISBN 978 963 312 220 4
28. FEKETE Balázs – FLECK Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a kortárs jogelméletéről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 343 o., ISBN 978 963 312 223 5
29. KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 561 o., ISBN 978 963 312 226 6

30. HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 297 o., ISBN 978 963 312 231 0
31. KISFALUDI András: *Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7
32. Martin AHRENS – Volker LIPP – István VARGA (Hrsg.): *Grundrechte im Zivilprozess.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7
33. FÖLDI András – SÁNDOR István – SIKLÓSI Iván (szerk.): *Ad geographiam historico-iuridicam ope iuris Romani colendam Studia in honorem Gábor Hamza.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 416 o., ISBN 978 963 312 240 2
34. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 493 o., ISBN 978 963 312 250 1
35. CSÖNDES Mónika: *Előrelátható károk? Az előreláthatósági korlát hatása szerződésszegési kártérítési jogunkra.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 396 o., ISBN 978 963 312 252 5
36. HACK Péter – HORVÁTH Georgina – KIRÁLY Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 396 o., ISBN 978 963 312 264 8
37. SOMSSICH Réka: *Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 286 o., ISBN 978 963 312 266 2
38. KUNCZ ÖDÖN: *Életem.* (Szerkesztette: KISFALUDI András – RÁCZ Lilla)
Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 742 o., ISBN 978 963 284 051 2
39. SIKLÓSI IVÁN: *A ius offerendi problematikája a római jogban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 224 o., ISBN 978 963 312 283 9
40. SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Weiss Emilia családjogi és öröklési jogi kodifikációs tanulmányai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 403 o., ISBN 978 963 312 287 7
41. KORMÁNY Attila: *A tradicionális és a modern kínai jog. A jog fejlődése Kínában a kezdetektől napjainkig.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 351 o., ISBN 978 963 312 294 5
42. F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 259 o., ISBN 978 963 312 306 5

43. SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család és családtagok – jogági tükröződések.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 415 o., ISBN 978 963 489 080 5
44. KÉPES György: *A Dán Királyság alkotmánytörténete a kezdetektől 1848-ig.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 299 o., ISBN 978 963 312 301 0
45. FEKETE Balázs: *Az európai alkotmánypreambulium. Összehasonlító és elméleti perspektívák.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 164 o., ISBN 978 963 312 307 2
46. Orsolya SZEIBERT (ed.): *Developments in Family Law. Year by Year I (2018).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 211 o., ISBN 978 963 489 116 1

Ez a jegyzet elsősorban az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán a társadalombiztosítási és munkaügyi igazgatási BA szakon főkéllégiumként oktatott Társadalombiztosítási jog és Szociális jog alapjai, valamint a jogász osztatlan mesterképzési szakon oktatott Közigazgatási jog – Különös rész, szociális igazgatási alapok című tantárgyak ismeretanyagához kapcsolódik.

A jegyzet célja, hogy a két szak hallgatóinak bemutassa a tágabb értelemben vett szociális jog (azaz a szociálpolitikai ellátások és a társadalombiztosítás joga), illetve a szociális igazgatás fogalmi kereteit és legfontosabb elemeit. A jegyzet tekintettel volt a prof. dr. Lehoczkyné Kollonay Csilla által készített elektronikus jegyzetre, valamint Fazekas Mariannának és a jelen munka szerzőinek e tárgyban írott műveire.

ISBN 978-963-312-039-2



9 789633 120392