

Meleg Sándor: Gondolatok a szociális törvény módosításáról

Absztrakt

2022 novemberében fogadta el a magyar Országgyűlés a Szociális törvény módosítását. A módosítás egy új megközelítésben foglalkozik a szociális ellátórendszer felelősségi szintjeivel, megerősítve az egyén szerepét és háttérbe tolva az államét. Jelen tanulmányban bemutatom a módosítás előzményeit, az elfogadással kapcsolatos fontosabb eseményeket, az új szemlélet alapelveit a szociális munka alapelveivel összehasonlításban. Kitérek a legfontosabb kritikus pontokra, melyek a gyakorlati alkalmazás során felmerülnek.

Kulcsszavak: szociális ellátórendszer, szociálpolitika, szociális törvény

Abstract

In November 2022, the Hungarian Parliament adopted the amendment to the Social Law. The amendment deals with the levels of responsibility of the social care system in a new approach, strengthening the role of the individual and relegating the state to the background. In this study, I present the antecedents of the amendment, the most important events related to its adoption, and the basic principles of the new approach in comparison with the basic principles of social work. I will cover the most important critical points that arise during practical application.

Keywords: social care system, social policy

Bevezetés

2022 novemberében a kormányzati kezdeményezésre módosult a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény egy általános alapelveket meghatározó szabályozása. A jogszabály elfogadását a civil szakmai szervezetek jelentős része ellenezte, az abban foglalt elveket az állam szociális területen mutatott részvételének és felelősségének csökkenéseként értelmezte.

A szociális ágazat és a szociális munka szemszögéből fontos kérdéseket vet fel a módosítás, melyeket a szakmai fórumokon kellő mélységben meg kellene vitatni. Ezekhez néhány szempontot, illetve gondolatot kívánok bemutatni.

A törvénymódosítás előzményei

A rendszerváltást követően az Alkotmány több, szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezést tartalmazott. Az Alkotmány rögzítette, hogy a magyar állam a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik¹, ezt a gondoskodást a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg². Az Alkotmány a szociális jogok tekintetében egy idealista, minden állampolgárt megillető alanyi jogot határozott meg, de ennek tartalma nem kellően pontosított volt, jelentős vitákat generálva akár az alkotmánybíróági eljárások szintjén is (Téglási, 2019). A gyakorlatban a jogok kikényszeríthetősége alacsony szintű és részleges volt a szociális szolgáltatások biztosításának hiányos szabályozása és az erőforrások általános hiánya miatt.

Mindezek ellenére jelentős eredménynek mondható, hogy a magyar Országgyűlés elfogadta és 1993. január 27-én kihirdette a Szociális törvényt (Szocvtv.), mely szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása - az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl - az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata³. Ez a szövegezés élt egészen a 2022-es módosítás hatályba lépéséig. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy már ebben a változatban is megjelent az egyén, a család és a helyi közösség felelőssége, de magától az ellátórendszer működtetésétől ez élesen elvált, ennek működtetése ugyanis önkormányzati és állami feladat volt.

A szociális jogok tekintetében a pénzbeli és természetbeni ellátások esetében a helyzet valamivel jobbnak volt mondható: ezek alacsony (és általában elinflálódó) értékkel, de általánosabban voltak elérhetőek. A szociális és gyermekjóléti szolgáltatások esetében azonban hatalmas hiányok mutatkoztak a legtöbb szolgáltatás esetén. Mivel az ellátórendszer erősen önkormányzat-centrikus volt, ennek a rendszernek a működési anomáliái erős egyenetlenségeket, színvonalbeli különbségeket eredményezett a szociális ellátórendszerben (Velkey, 2017). Összességében ez a rendszer nem volt képes a szociális szolgáltatások általános és jó színvonalú hozzáférését biztosítani, még a nem állami fenntartók intenzív közreműködésével sem. Fontos megemlíteni, hogy a neoliberais megközelítés már jóval a 2010-es időszak előtt megjelent, az Antall-kormány szociális piacgazdaság koncepcióját követően már a Horn-kormányzat idején megjelent a neoliberais szemlélet, ami aztán újabb hullámokban épült fel napjainkig (Ferge, 2017).

¹ 1949. évi XX. tv. 17. §

² 1949. évi XX. tv. 70/E. § (2) bekezdés

³ 1993. év III. tv. 2. § - 2023. január 1. előtt hatályos szövegezése.

Fontos mérföldkő volt az Alaptörvény (2011) elfogadása, mely szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson⁴. Az Alaptörvényben a szociális biztonság megteremtése már formálisan sem jogként, hanem államcélként jelenik meg, az állampolgároknak az elvi lehetőségek szintjén sincs joguk a szociális biztonságra (Téglási, 2019). Az Alaptörvény alapján ugyanakkor a magyar állam nevesített esetekben minden magyar állampolgárnak törvényben meghatározott támogatást nyújt, a felsorolt esetekben, illetve más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések is részét képezik a támogatásnak.

A 2011 utáni időszakban több alkalommal változott egyes ellátások, szolgáltatások szabályozása, ezen belül a hozzáféréshez kapcsolódó kritériumok szigorítása. Erőteljes centralizáció jelent meg: a szakosított ellátások összevonása az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SzGyF) alá⁵, a pénzbeli ellátások területén pedig a kormányhivatali szint megjelenése és megerősödése 2013-tól (Tausz, 2017). Ebben az időszakban hangsúlyossá vált az érdemesség elvének megjelenése, az együttműködésre kötelezés (és ennek elmaradása esetén az ellátások elvesztésével szankcionálás), az univerzális ellátások háttérbe szorítása a rászorultsági alapú vagy „munkaalapú” ellátásokkal szemben. Bár ennek a folyamatnak egyes elemei már az előző kormányzati ciklusokban is megjelentek, 2010-től felgyorsult és megerősödött a tendencia (Ferge, 2017). Az erőforrások gyakorlatilag befagytak a szociális védelem területén, az egy főre eső, dollárban kifejezett kiadások gyakorlatilag nem változtak (néhány % ingadozás mutatható ki 2010-2022 között), a GDP arányos kiadás pedig erősen csökkent: Magyarország 2010-ben a GDP 22,8%-át költötte szociális védelemre, 2022-ben csak 17,2%-át (az EU átlag 2010-ben 20,4%, 2022-ben 21,1% volt)⁶.

A szociális jogok összességében gyengültek 2010 után, ez részben az alaptörvényi szabályozásból és az arra épülő alkotmánybírói gyakorlatból, részben az egyes kapcsolódó jogszabályok átalakulásából fakadt. A szociális és kapcsolódó területeken hozott rendelkezések között is terjedőben van az alkotmányosság szellemével ellentétes aktuálpolitikai töltetű alkotmányozás és jogalkotás (Juhász, 2015). Erre gyengeségére hívja fel a figyelmet a támogatott lakhatás ügyében indított per, melyet a Kúria döntése alapján veszítettek el a felperesek⁷. A Kúria szerint a szociális jogok nem tartoznak a személyiségvédelem körébe, a szociális ellátáshoz való jog csak az állam törvényi szintű szabályozási kötelezettségét vonja maga után, a szociális ellátásokat az állam csak a mindenkori gazdasági teljesítőképességére tekintettel biztosítja.

A jelenséghez hozzátartozik, hogy a 2010-től induló időszakban a legtöbb jogterületen hasonló folyamat figyelhető meg, s bár az ország formálisan továbbra is demokratikus jogintézményekre épül, a gyakorlatban a jogállamiság a politikai érdekeknek megfelelően alakul át: a domináns politikai erő önmagában, más politikai erőkkel történő egyeztetés és konszenzus kényszere nélkül képes az alkotmány és bármilyen törvény meghozatalára, a fékek és ellensúlyok intézményeinek lojális működésének biztosítására (Gadó et al., 2024).

⁴ Alaptörvény XIX. cikk

⁵ Az SzGyF alapítása 2012. december 10-én történt az intézményfenntartói feladatokat 2013-tól látja el a korábban megyei vagy települési önkormányzatok által fenntartott szociális szakosított intézmények és egyes gyermekvédelmi szakellátások esetében.

⁶ OECD Data. Social spending. URL: <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>

⁷ Pfv. IV.21.186/2022. számú, személyiségi jog megsértése miatt indult ügy

A törvényjavaslat benyújtása és elfogadása

A Szociális törvény módosítása a T/1620. számú, Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat keretein belül történt meg 2022. október 18-án⁸. A tervezet benyújtását semmilyen nyílt társadalmi egyeztetés vagy szakmai vita nem előzte meg. A 161 oldalas salátatörvényben 72 jogszabály módosítása található meg, ezek jelentős része alapvetően semmilyen biztonsági kérdéshez nem kapcsolódik – ahogy maga a szociális tv. módosítás ilyen formájú benyújtását sem indokolta az ország belpolitikai helyzete vagy épp a külpolitikai körülmények.

A törvényjavaslat indoklása szerint a szociális tv. az egyén első helyi felelősségén túl megjeleníti a hozzátartozóknak, a települési önkormányzatoknak, a karitatív szervezeteknek és végső soron az államnak a szociális biztonság megteremtésében való közreműködését. A felsorolás az indoklás szerint egyben gondoskodási sorrendet (!) is jelez, kihangsúlyozva, hogy az államnak a rászoruló személyekről való gondoskodása a szubszidiaritás elvére épül. A nem hivatalos indoklás a kormányzat új, gondoskodáspolitikai szóval jelzett irányzatához kapcsolódik, és első sorban az államszocialista politikai rendszerrel való szembefordulásként jelenik meg: „*A kommunizmus öröksége volt még az a szemléletmód, hogy a szociális problémákat az állam oldja meg, ez persze álságos és tarthatatlan volt. Ha viszont gondoskodásról beszélünk, az ott kezdődik, hogy a szociális problémát oldja meg az egyén és a család, ha erre nem képesek, segítsen a helyi közösség, és csak ez után lépjen be az önkormányzat, vagy az állam*”⁹.

A tervezet 2022. október 26-án kezdődő általános vitája 22 órán át tartott. A benyújtott módosító tervezet szövege a jogalkotási folyamatban két lépésben változott¹⁰. A november 22-én megtartott zárószavazás előtt politikai és civil tiltakozási akciók is történtek, felhívva a társadalom és a döntéshozók figyelmét a jogszabállyal kapcsolatos aggályaikra¹¹. A tiltakozások ugyanakkor nem mozdítottak meg széles tömegeket, a kis számú aktív résztvevő nem volt képes a jogszabály elfogadását megakadályozni. A jogszabály november végén meg is jelent, majd 2023. januártól hatályossá is vált¹².

Szövegváltozatok a benyújtástól a zárószavazásig.

Az eredeti törvénytervezetben benyújtott szöveg és a végső változat több ponton jelentősen eltér egymástól. Jelentős módosítás történt a gondoskodási hierarchia szintjeiben és azok meghatározásában is. A benyújtott tervezetben a gondoskodási szintérnek öt elkülönülő szintje volt, ami a végső változatban négyre csökkent: a karitatív szervezetek (egyházak és civil szervezetek) kerültek ki a felsorolásból.

⁸ A Szociális törvény 2. §-nak módosítását a tervezet 13. §-a tartalmazza.

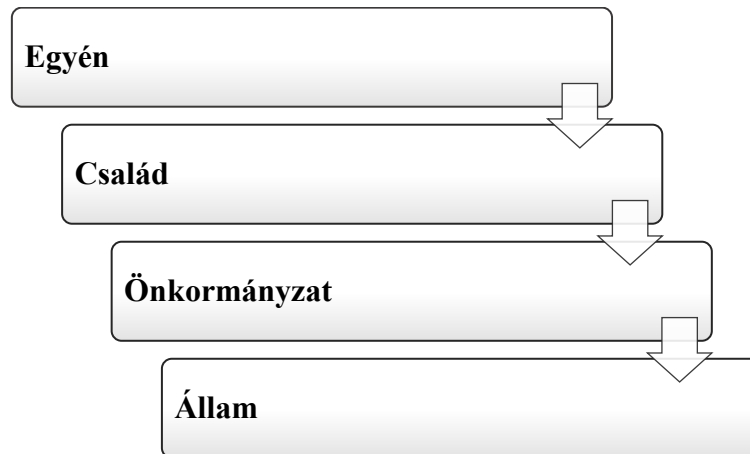
⁹ Miért hívja be az állam az egyházakat? Interjú Fülöp Attilával. Máltai Hírek. 2022. október 13. URL: <https://maltai.hu/cikk/hir/4553>

¹⁰ T/1620/0013. – 2022. november 17-én és T/1620/0019. – 2022. november 18-án.

¹¹ Az Utcáról Lakásba Egyesület kezdeményezésére 30 civil szervezet tiltakozott. URL: <https://utcarollakasba.hu/sajtokozlemeny/>

¹² 2022. évi L. törvény Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról, Magyar Közlöny 2022. évi 197. szám (2022. november 30.)

1. ábra – A gondoskodási kötelezettségek hierarchikus rendszere



Az **egyén** szintjén kikerült a szövegből a szociális biztonság kifejezés, összességében az egyéni felelősség megfogalmazása sokkal általánosabbá (és ezzel együtt jóval megfoghatatlanabbá) vált. Ebben a formában ez a rendelkezés – hasonlóan az eredeti 2. § megfogalmazásához – nem több egyfajta filozófiai alapelnél, melynek közvetlen alkalmazhatósága erősen kérdéses.

A végső változatra jelentős módon átalakult a **család**, konkrétan a hozzátartozók gondoskodási kötelezettsége. A módosítás eredeti változata erősen hangsúlyozza az önhibát (érdemességet), ezt a végső változatban az öngondoskodás képessége váltja fel. Az elfogadott szöveg a Polgári Törvénykönyvből (Ptk.) hivatkozza a hozzátartozók körének felsorolását, illetve utal a polgári jog alapján fennálló rokonsági kötelezettségekre. Gyakorlatilag a Ptk. szabályozását emeli át a szociális gondoskodás területére, jogilag egyértelműen definiálva a kérdést.

A végső változatban az egyéni és hozzátartozói részt érintő módosítások átvezetése mellett pontosabban kerül meghatározásra a **települési önkormányzat** gondoskodási kötelezettsége. A végső szövegváltozat a hatályos jogszabályok által meghatározott keretekben határolja le a települési önkormányzatok szerepét, vagyis érdemben nem hozott változást a korábbi szöveghez képest.

Rendkívül érdekes a **karitatív szervezetek** (értve ez alatt az egyházi és civil szektor szervezeteit) tevékenységének és pozíciójának meghatározása. Az első szövegváltozatban a civil szervezetek gondozási sorrend önálló szintjeként jelennek meg, az önkormányzati és az állami szint között helyet foglalva, segítségük mértékét pedig a rendelkezésre álló kapacitások, erőforrások jelölték ki. Vélhetően a cél – a kormányzati szemlélethez igazodóan – az egyházak önálló tényezőként definiálása volt, de az elfogadott jogszabályban ez az autonóm felelősségi kör eltűnik, egyházi és civil szervezetek részéről csak az együttműködés jelenik meg a rendszerben. Ez megfelel a jelenlegi működési gyakorlatnak, lényegében itt sem sikerült alapvető változást hozni a jogszabályba.

A záró szinten az **állam** jelenik meg. Az első változatban még önállóan kell az elégtelenségekre választ adnia, az utolsó szövegezésben ez sokkal árnyaltabbá válik: lényegében szociális intézmények és intézkedések rendszerének kialakítása és működési kereteinek biztosítására redukálódik, maga az állam nem végez közvetlen szociális tevékenységet. Ezt a funkciót az önkormányzatokra is kiterjeszti a törvény, a két szint analóg módon működik. A végső szövegezésben mind az önkormányzat, mind az állam részese a feladatellátásnak. A szociális intézmények és intézkedések rendszerének kialakítása és működési kereteinek biztosítása mindkét szintnek a Szocvtv. adta kereteknek és szabályoknak megfelelően feladata.

2. ábra – Az Szt. 2. § módosítás szövege a tervezet benyújtásakor és a zárószavazáskor¹³

Benyújtott tervezet	Elfogadott szöveg
<i>(1) Az egyén szociális biztonságáért elsősorban önmaga felelős.</i>	<i>(1) Mindenki felelős önmagáért.</i>
<i>(2) Ha az egyén a szociális biztonságának megteremtésére önhibáján kívül nem képes, abban – anyagi lehetősége és személyes képessége arányában – a hozzátartozó kötelessége segíteni.</i>	<i>(2) Ha az egyén önmagáról gondoskodni nem képes, őt – a képességeik és lehetőségeik szerint, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rokонтartásra vonatkozó szabályai szerinti sorrendben – a hozzátartozók segítik.</i>
<i>(3) Ha az egyén megélhetése önmaga és a hozzátartozók által nem biztosítható, a lakóhelye szerinti települési önkormányzat gondoskodási kötelezettsége áll fenn.</i>	<i>(3) Ha az egyén önmagáról gondoskodni nem képes és a hozzátartozók (2) bekezdés szerinti gondoskodásra vonatkozó kötelességüket nem teljesítik, az egyén lakóhelye szerinti települési önkormányzat jogszabályban meghatározott feltételek szerinti gondoskodási kötelezettsége áll fenn.</i>
<i>(4) Az állami támogatásban részesülő karitatív szervezetek feladata a szociális biztonságban nem élők felkutatása és – erejükhez mérten történő – segítése.</i>	<i>(4) Ha az egyén önmagáról gondoskodni nem képes, és a hozzátartozók a (2) bekezdés szerinti, a települési önkormányzat pedig a (3) bekezdés szerinti gondoskodásra vonatkozó kötelességet nem teljesítik, az államnak jogszabályban meghatározott feltételek szerinti kötelezettsége áll fenn.</i>
<i>(5) Ha az egyén szociális biztonsága a (4) bekezdésben foglaltak ellenére nem teremthető meg, annak biztosítása az állam kötelezettsége.</i>	<i>(5) Az állam és a települési önkormányzat a szociális gondoskodás feltételeinek biztosításával összefüggő feladatainak ellátása során együttműködik az egyházi és civil szervezetekkel.</i>
	<i>(6) A szociális intézmények és intézkedések rendszerének kialakítása és működési kereteinek biztosítása az állam és a települési önkormányzat feladata e törvényben meghatározott módon.</i>

A változásokat figyelembe véve a tervezet eredeti célját nem feltétlen sikerült megvalósítani a jogalkotónak. Az egyéni felelősség definiálása elvesztette az erejét és egy általános megfogalmazássá szelődött. A családi felelősség a Ptk. jelenlegi szabályozásához tért vissza, az egyházi és civil szektort nem sikerült a hierarchia önálló szintjeként megerősíteni. Az önkormányzati és állami szerepvállalás is a jelenlegivel azonos körben maradt.

A törvénymódosítás alapelveinek értékelése

A Szociális törvény eddig az államon kívüli szereplőket a szolgáltatások és ellátások megszervezésében az informális szereplőket (egyén, család, közösségek) nem vette figyelembe olyan módon, hogy rájuk tételesen kötelezettségeket rótt volna.

¹³ A T/1620. önálló iromány és a T/1620/0019. nem önálló iromány alapján

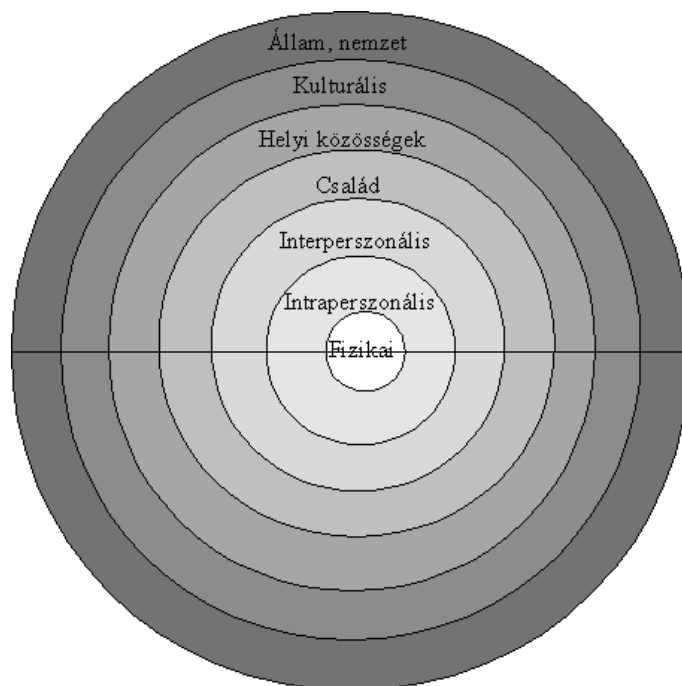
A jogszabály csak a formális, állami rendszerben értelmezhető szintekre és szereplőkre terjed ki közvetlenül, egy-egy elemet tekintve (pl. térítési díj megfizetése) vonta csak be az informális szereplőket (pl. hozzátartozók). A módosítással életbe lépő szövegváltozat viszont egy erősen hierarchikus, jogszabályi szinten meghatározott cselekvési sorrendet határozott meg, mely kiterjed az állami szintéren kívüli szereplőkre is. A tervezet indoklása szerint „*a javaslat az egyén első helyi felelősségén túl megjeleníti a hozzátartozóknak, a települési önkormányzatoknak, a karitatív szervezeteknek és végső soron az államnak a szociális biztonság megteremtésében való közreműködését. A felsorolás egyben gondoskodási sorrendet is jelez, utalva ezzel arra, hogy az államnak a rászoruló személyekről való gondoskodása szubszidiárius jellegű*”¹⁴. Ennek megfelelően az egyén és a család is belép a rendszerbe, az intézményesült gondozási szintek alatti részben ők is kötelezettségek alanyaivá válhatnak.

Az indoklásban megfogalmazott alapelv ellentétes a Szociális törvény eddig érvényesült és jelenleg is hatályos működési elveivel. A Szocvtv. nem különbözteti meg a gondoskodási szinteket, a kliensek (ellátottak) rendszerben való mozgását kizárólag szakmai elvek (pl. gondozási szükséglet alapú progresszivitás, szociális probléma alapú célcsoport-besorolás) mentén szabályozza. A Szocvtv. módosítás által meghatározott gondoskodási sorrend érvényesítéséhez a teljes hazai szociális és gyermekvédelmi ellátórendszert újra kellene definiálni.

A szinterek hierarchikus kijelölése első pillantásra ismerős lehet a szociális munka több modelljéből, első sorban Welch humán ökörendszer koncepciójából (Welch, 1987). Ugyanakkor fontos különbség, hogy a humán ökörendszerben egy adott probléma egyidejűleg több szintéren is megjelenhet. Maga az intervenció sem egy szigorú hierarchikus megközelítésben épül fel, hanem a szociális munkás feltáró munkáját követően dönt arról, hogy egy vagy több szinten avatkozik be a rendszerbe és adott szinten milyen intervenciókat alkalmaz. Ez az összevetés megmutatja, hogy látszólagos hasonlósága ellenére mennyire idegen is a Szocvtv. módosítás koncepciója a szociális munka szemléletétől. Kétségtelen jót tett volna a tervezetnek, ha akár Welch vagy akár Bronfenbrenner ökológiai modelljében (Bronfenbrenner, 1979) átgondolják az ellátórendszer működését, de a jogszabály benyújtott és elfogadott változata nem erről tanúskodik.

¹⁴ T/1620. számú iromány 13. §-hoz fűzött részletes indoklása.

3. ábra – Welch humán ökörendszerének klasszikus ábrája¹⁵



A jogszabály által megfogalmazott hierarchia szigorú műveleti sorrendet jelöl, melyben a magasabb szinthez hozzáférés csak akkor lehetséges, ha az alsóbb szinten a problémamegoldás igazoltan nem lehetséges. A végső változat e téren rugalmasabb, de a benyújtott szövegtervezet kifejezetten keményen fogalmazott e kérdésben: a továbblépés jellegzetes, „akkor, ha” logikai kapu szerint működik, az egyetlen vizsgált paraméter a vizsgált gondoskodási szint elégtelen működése.

Az alapelv az egyik legkomolyabb gyakorlati problémát veti fel: jelen pillanatban a Szociális törvény és az ez alapján működő ellátórendszerek nem tartalmaznak semmilyen olyan minősítési folyamatot, mely jogosult és alkalmas lenne a hierarchia szerinti gondozási lánc felépítésére¹⁶. A vizsgálat a jelenlegi rendszerben hatósági eljárást igényelne, annak minden szükséges jogi és intézményi kellékével. Emiatt magának az elvnek az alkalmazása számos jogi és etikai dilemmát vet fel. Csak néhányat emelnék ki:

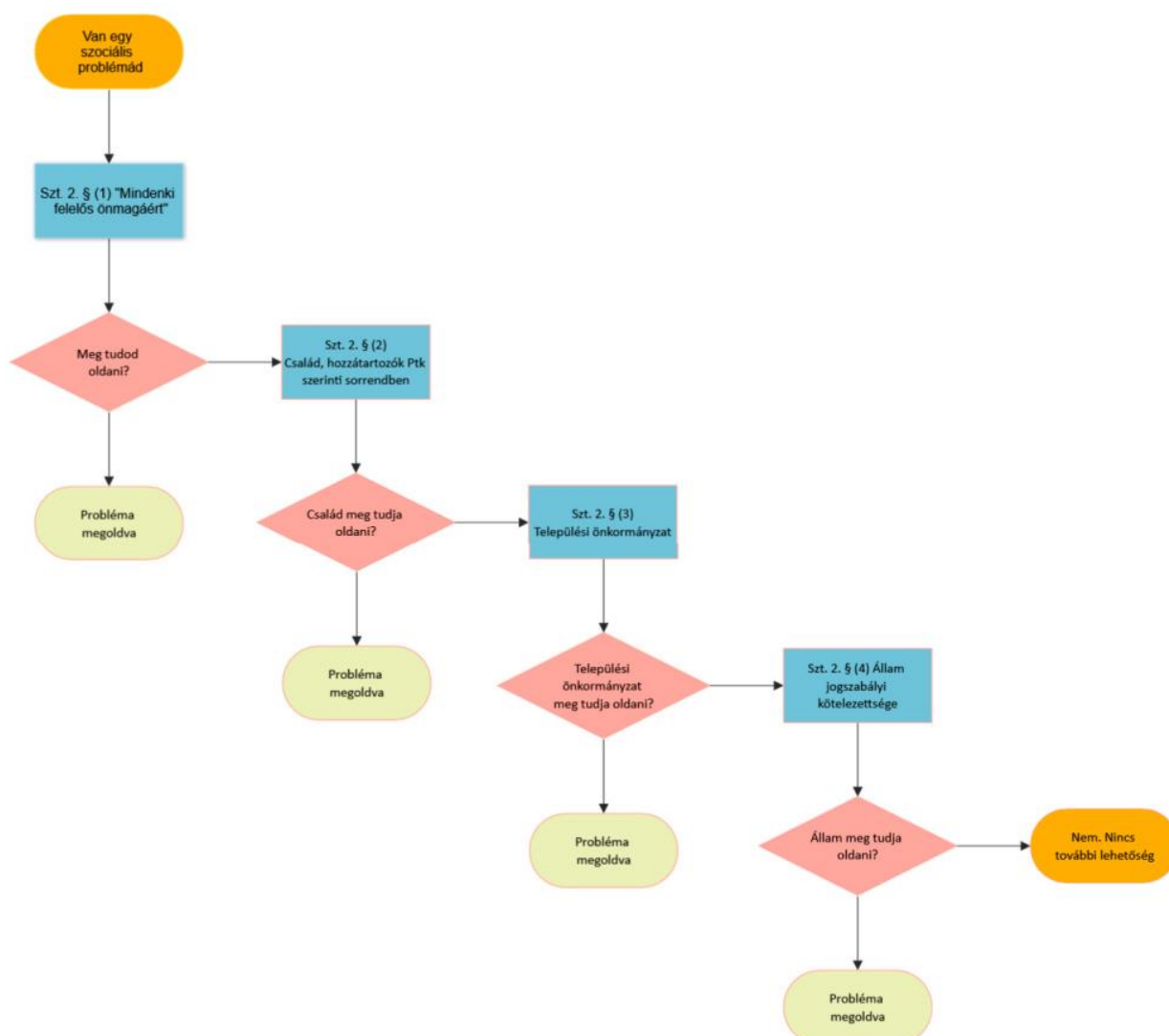
- Az egyén és a család szintje közötti ugrás problematikája ott kezdődik, hogy maga a jogszabály általános felelősséget rögzít az egyénnél, de vajon ki és miként határozza meg, hogy az egyén felelős módon viselkedett-e, a bekövetkezett szociális probléma pedig milyen mértékben önhiba és milyen mértékben az egyént érő külső, egyéntől független hatások következménye?
- A szociális tv. a családi szintre lépésnél már nem is a felelősséget, hanem az önmagáról gondoskodás képességét említi, ez két, radikálisan eltérő fogalmi megközelítést jelent, melyet a jogalkotó sem a jogszabályban, sem azon kívül nem magyarázott, nem indokolt.

¹⁵ A humán ökörendszer elgondolása nem melleleg jól illeszthető napjaink öko-szociális modelljeihez is, amennyiben kiegészítjük egy nemzetközi (pl. Európai Unió) és egy globális szinttel, ilyen módon a modern szociális munka elméleti kereteinek is megfeleltethető.

¹⁶ Egy-egy esetben vannak erre utaló elemek, pl. az alapszolgáltatások-szakosított ellátások közötti átlépéshez szükséges gondozási szükséglet vizsgálat, ez azonban a progresszivitási szintek közötti átmenetet alapozza meg nem pedig az ellátórendszeri szereplők hierarchiája közötti átlépést.

- A hozzátartozók esetében a gondoskodási kötelezettség tekintetében a képességek és lehetőségek együttese jelenik meg. Jelen pillanatban ennek a helyzetnek a vizsgálata a rendszerben csak részlegesen van meg (pl. tartási kötelezettség), a szociális szolgáltatások, ellátások számos vonatkozásában (pl. a közvetlen gondozási feladatok ellátása) nincs erre eljárásrend.
- Számos olyan szociális probléma van, amire ez a sorrend nem alkalmazható, pl. egy szenvedélybetegség, pszichoszociális fogyatékoság esetén nem várható el a családtól, hogy kompetens módon kezelje azt. De egy makrostruktúrából származó, társadalom több szintjén végigsöpítő hatás (pl. világjárvány, gazdasági válság) hatását sem lehet pusztán az egyéni szintről felépítve kezelni.
- Aktuálisan a gondozási feladatok esetében az ellátórendszer egyetlen szintjén sem vizsgálja a szolgáltató, hogy adott helyzetben az egyén milyen felelősséggel bír, vagy hogy bármely hozzátartozó képes-e ellátni az adott személyt, a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó jogosultságok ugyanis mindezekről függetlenek. Csupán néhány esetben (pl. az ápolási díj melletti szolgáltatás igénybevétel) történik e téren vizsgálat.

4. ábra – A gondoskodási kötelezettségek folyamatábrája



Felelősség kérdése

A felelősség a rendszer bármely szintjén fontos kérdésként jelenik meg, maga a Szocvtv. ezt a fogalmat nem határozza meg közvetlenül. Ha a jogszabály és az ellátórendszer gyakorlati működését nézzük, akkor a felelősség jogszabályi fogalma különböző **kötelezettségeket** foglal magába. Ezen belül két kör emelhető ki a szociális rendszerrel kapcsolatban: a **gondozási-gondoskodási kötelezettség** és az **anyagi teherviselés kötelezettsége**.

A szociális munka szempontjából ez ugyanakkor sokkal összetettebb kérdés, meghatározó, hogy milyen modellben gondolunk a kliensre és az ő problémáira, annak okaira és megoldásaira és ezekben a szemléletekben milyen segítői attitűdöt valósítunk meg (Budai, 2011). A jogi megközelítés leginkább a morális modellhez kapcsolódik, ebben a kliensek a problémák fő okozói (vagy tevőlegesen vagy gondatlanságból), így erkölcsi kötelességük is a bajok orvoslása, illetve abban a szoros együttműködés (Karuza, 1982).

Gyakorlatilag ez a szemlélet jelenik meg a Szocvtv. módosításban, a szociális munkás szerepe itt elsősorban a „*feltételek megteremtése, az ösztönzés, az, hogy a klienseket emlékeztesse, hogy saját maguk okozták a problémát, így felelőségük megtalálniuk a megoldások kulcsait is*” (Budai, 2011, 31. o.). Ahogy ezt a törvény körüli vitában (és azóta több sajtónyilatkozatban) megfogalmazták „...*egy olyan rendszerben nőttünk fel, melyben nem beszélünk a bajba jutott ember egyéni felelőségéről*”¹⁷. Ezt a morális megközelítést némileg kiegészíti a többi modell (kompenzáló, felvilágosító, medikális) tevékenysége. Bár ez a megközelítés erős összhangban van a kormányzat világnézetével, a sztereotípiákra, előítéletekre épülő társadalmi közbeszéddel, de határozottan szemben áll a szociális munka szakmai értékeivel.

Kérdés, hogy az „empowerment” szemlélet ebben a jogi keretrendszerben mennyire értelmezhető, azonosítható-e a felhatalmazó, képessé tévő szemlélet a felelőség ilyen módon történő értelmezésével? Az empowerment fogalma pedig a sokat hivatkozott szubszidiaritás fogalmát is behívja a témába.

Szubszidiaritás

A módosítás első indoklásában és a későbbi társadalmi üzenetekben is fontos szerepet kapott a szubszidiaritás fogalma, mint hivatkozási alap. A kormányzati retorikában ehhez kapcsolódóan fontos szerepet kapnak az egyházi források, különösen XI. Piusz pápa enciklikája, melyben határozottan megjelenik a szubszidiaritás elve: „*Amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivonni és a közösségre bízni tilos; épp így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, azt egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség, és egyúttal súlyos bűn a társadalom helyes rendjének a felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni - szubszidiálni - köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat*”¹⁸.

¹⁷ Rácsok Balázs, a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet igazgatója, Fülöp Attila államtitkár 2022. november 21-i posztjából idézve.

¹⁸ Quadregesimo anno (1931), 79. Dér Katalin fordításában.

II. János Pál pápa később részleteiben nem kifejtve megerősítette ezt az elvet, de az államra helyezett olyan feladatokat, mint a kedvező feltétele megteremtése a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához vagy a szolidaritás elve mentén a munkavállalók védelme, illetve a létminimum biztosítása a munkanélkülieknek¹⁹.

Ugyanakkor fontos rögzíteni, hogy a szubszidiaritás elve jóval korábbi fogalom, hivatkozhatunk itt akár a felvilágosodás kori szerzőkre²⁰, vagy akár a reformációs mozgalomban megjelenő és megerősödő önkormányzatiság egyik alapelve²¹, de akár visszamenőleg a római időkig van előzménye²². A modern államszervezésnek is fontos eleme a szubszidiaritás gondolata, pl. az Európai Unió és a tagállamok közötti viszonyoknak is fontos eleme²³.

A szubszidiaritásnak több megközelítése van. Egyik értelmezésben rögzíti, hogy a nagyobb társadalmi entitásnak (intézménynek, végső soron a társadalomnak, államnak) támogatnia kell a kisebbet, ha az nem tudja önállóan ellátni feladatait. A szubszidiaritás elve negatív megfogalmazásában megtiltja, hogy a nagyobb társadalmi entitás beavatkozzon az érintett egyének egy kisebb egységének az ügyeibe, amennyiben azok képesek azokat megfelelő módon kezelni. Harmadszor pedig a támogatás módja, eszköze és mértéke arra kell korlátozódjon, hogy a kisebb entitás probléma-megoldó képességét helyreállítsuk, ne pedig helyette oldjon meg a magasabb szintű entitás problémákat, vagyis „*úgy segítsünk másokon, hogy segítsenek magukon*” (Goseparth, 2006). A szubszidiaritás, mint „*kisegítő segítség*” elve önmagában üdvözlendő, hiszen az idézett alapelveit tekintve szorosán illeszkedik a szociális munka empowerment szemléletéhez is, az adott szinten legmagasabb fokú autonómia megvalósulását, helyreállítását tartalmazza.

A gyakorlatban nem elég az elveket deklarálni, a működő szubszidiaritáshoz több tényező együttes jelenléte szükséges. A szubszidiaritás alapja **az alacsonyabb döntési szinteknek biztosított döntési jogkör és autonómia a helyi döntések meghozatalához és végrehajtásához**. Ez a 2010 óta fennálló, egyre erőteljesebb kormányzati centralizációt tekintve önmagában kétségessé teszi a szubszidiaritás elvének bármilyen gyakorlati megvalósulását. A jelenlegi körülmények sértik a szubszidiaritás negatív meghatározását, a magyar állam közvetlenül és igen erőteljesen beavatkozik az alacsonyabb döntési szintek működésébe.

A második fontos elem, hogy a **szubszidiárisan meghozott döntések végrehajtásához szükséges erőforrások és feltételek megteremtése** is szükséges. A gyakorlatban szintén azt látjuk, hogy a kormányzat alapvetően az erőforrásokat is centralizálja, pl. önkormányzati jogkörök, pénzügyi források, intézményrendszer elvonása révén, és azzal, hogy a forráskezelést a demokratikus intézményrendszerből elvonva közvetlenül a kormány dönt.

A harmadik elem az empowerment irányába mutat: a szubszidiaritás működéséhez kell, hogy **az adott szinten rendelkezésre álljon az a képesség, döntési kultúra, társadalmi értékrend, mely lehetővé teszi a felelős és autonóm döntések meghozatalát és azok végrehajtását**.

¹⁹ Centesimus annus (1991). 15.

²⁰ Alexis de Tocqueville, 1835

²¹ A „subsidiaria” szót először Johannes Althusius használta 1603-ban, értelmezésében megalapozta a későbbi társadalmi szerződés és a népszuverenitás koncepcióját is.

²² A *subsidiarium* szó eredetileg a római légiók harmadik vonalára, tartalékára vonatkozott, akik csak akkor avatkoztak be a harcba, ha az első két csatavonal nem bírt az ellenséggel.

²³ A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződés (1992) rögzítette, de a Lisszaboni Szerződés (2009) is kiemelt alapelveként kezeli.

Lényegében egy demokrácia-kultúráról beszélünk, mely képes élni a szubszidiaritásban rejlő lehetőségekkel.

A hazai viszonyokat tekintve az „*úgy segítsünk másokon, hogy segítsenek magukon*” elv helyett a morális elv alkalmazására épülő, leginkább kényszerítő-szankcionáló intervenciók jellemzik a rendszert. A szociális szakemberek kompetenciái igen korlátozottak a hatósági beavatkozásokkal szemben, az egyéni mozgástér, döntési szabadság a szociális ellátórendszerben minimális. Az empowerment „*képessé tevő*” komponense, a tudatosabb és kritikussabb, szükségleteket és véleményeket kifejező oldala (Héderné, Kormányos, 2023) nemhogy hiányzik, de alapvetően az ellátórendszer a rendszer kialakítása és erőforrás-szüksége korlátozza leginkább.

A hazai viszonyokat nézve a valódi szubszidiaritás nem mutatható ki a kormányzat működési elveiben és gyakorlatában sem: az elmúlt másfél évtizedet erőteljes centralizáció (pl. központosított állami fenntartók létrehozása), a civil szektor aszimmetrikus (elsősorban egyes egyházak térnyerését támogató) fejlesztése és az erőteljes paternalista attitűd²⁴, illetve számos esetben az érintettek részvételének erőteljes korlátozása²⁵, a „*kézivezrlés*” jellegű beavatkozás jellemezte²⁶. A szociális tv. módosítás a felelősséget lefelé tolja az állami szintről az egyén és a család felé, ugyanakkor sem az érdemi döntési lehetőséget, sem az ahhoz szükséges egyéb feltételeket nem teremti meg, sőt: a feltételek megteremtését is felelősségként az alsóbb szintre helyezi át.

A szubszidiaritással kapcsolatban mindenképpen említeni kell, hogy **nem minden társadalmi (szociális) kockázat kezelhető vagy kezelendő szubszidiáris alapon**. A társadalombiztosítás kollektív kockázatközössége épp olyan problémákra ad választ, melyeket egyéni vagy kisközösségi szinten nem lehet kielégítő módon kezelni. A szociális biztonság megteremtése, a szociális problémák jelentős része egyszerűen nem nélkülözheti a kollektív (állami) szintű beavatkozást. A makrostrukturákban bekövetkező változásokból következő egyéni, közösségi problémák megoldása nem helyezhető az egyénre és mikrokörnyezetére felelősségként, az államnak fontos szerepe van kisebb szereplők (önkormányzatok) működési stabilitásának biztosításában és szakmai kontrolljában – a korábbi évtizedekben látható volt (és most is vannak erre utaló jelek), hogy az autonóm önkormányzati működés erőteljes egyenlőtlenségek forrása lehet.

Törvénymódosítás a gondoskodáspolitikai kontextusában

A szociálpolitika fogalma meglehetősen rugalmas, eszközzrendszere is igen sokrétű, messze túlmutat a Szocvtv. szabályozta pénzbeli és természetbeni ellátások és a személyes gondoskodást

²⁴ Példaként említeném Forgách István 2022-es cikkét, melyben azzal érvel a családi pótlék emelése ellen, hogy „*a felzárkózásban érintett családok többségének a többszörösére emelt összeg sem jelentene megoldást, mert azzal a pénzzel megfelelően kellene tudni bánni*”. A családi pótlék helyett csak kötött vagy korlátozott felhasználású természetbeni ellátásokat javasol. - Családi pótlék emelése? Köszönjük, nem. Azaz: köszönjük, ne! Index. 2022. január 4. URL: <https://index.hu/velemenyt/2022/01/04/csaladi-potlek-emelese-koszonjuk-nem.-azaz-koszonjuk-ne/>

²⁵ Nem szociális, hanem gazdasági kérdésekben ennek több jelen van: a lakosság nélküli lakossági fórumoktól a helyi döntések kormányzati szintre vonásig, a helyi döntéseket ad hoc korlátozó jogalkotásig vagy a szakmai érdekképviselők felszámolásának kísérletéig (pl. MOK), stb.

²⁶ Gondoljunk itt az ágazati szakmai vagy forrásproblémákat kezelő, egy-egy alszektort érintő, rendeleti vagy kormány-határozati szintű beavatkozásokra az ellátórendszer strukturális, kihívásoknak megfelelni képes reformja helyett.

nyújtó szolgáltatások körén. Ugyanakkor az szociális tv. módosítása egyfajta szociálpolitikai szemléletváltást is tükröz.

A kormányzat szociálpolitikáért felelős szervezet egysége felelős általában a szociális tv. hatálya alá eső ellátások és szolgáltatások irányításáért. Ez 2010-től betagozódott a Nemzeti Erőforrások Minisztériumába, mely 2012-től 2022-ig Emberi Erőforrások Minisztériuma néven működött. Ezen belül mindig működött egy szociálpolitikáért (2010-2014), szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért (2014-2018) vagy szociálpolitikáért (2018-2022) felelős államtitkárság, bár a szociálpolitika egyes területei (pl. család- és ifjúságügy) részben vagy teljesen önállóan működtek. 2022-től egy figyelemre méltó névváltozás következett be, a kormányzati egység gondoskodáspolitikáért felelős államtitkárság néven szerepelt az új kormányzati rendszerben.

A gondoskodáspolitiká fogalma valamivel korábban megjelent, 2021 végén indult a *Gondoskodás* című folyóirat²⁷, de más szakmai folyóiratok is kapcsolódtak a témához. A gondoskodáspolitikának nincs szakmai meghatározása, fogalmi és szakpolitikai tartalma az eddigi, meglehetősen fragmentált (napi sajtóban, illetve közösségi médiában megjelenő) megnyilatkozások alapján csak hozzávetőlegesen határozható meg, ennek feldolgozása önálló kutatást igényelne.

A gondoskodáspolitikát ez alapján jellemzi az államszocialista rendszer kizárólagos állami felelősséget hangsúlyozó sztereotíp és torzított képe és ennek összemosása a rendszerváltás és a 2010 közötti időszak szociálpolitikájával (Fülöp, 2021). Erre egyfajta antitezisként jelenik meg az öngondoskodás, önellátás előtérbe helyezése az egyéni és családi szinten – miközben az állami szerepvállalás háttérbe vonul. Az egyéni öngondoskodás és a családi szint mellett több hivatkozás történik a természetes közösségi gondoskodásra. A gondoskodáspolitikát jellemzi erre épülően a segélyezési/támogatási rendszerek (különösen a pénzbeli ellátások) leépítése, helyette „munka alapú társadalom” kiépítése. Ugyanakkor az öngondoskodás hangsúlyozására ellenére megjelenik a szociális munka célcsoportjainak öngondoskodó képességének megkérdőjelezése²⁸. Emiatt erőteljes paternalista szemlélet jellemzi, ami korlátozott felhasználású támogatásokban, szoros kontrollban nyilvánul meg.

Markánsan megjelenik az egyházi szerepvállalás növelése az ellátórendszerben és vallásos szemlélet meghatározóvá tétele az ellátórendszerben. A szociális munka professzionális modelleinek helyébe a karitás alapú szemlélet és az egyházak küldetése²⁹, a társadalomtudományi megközelítések helyébe a kereszténység társadalmi tanítása lép³⁰.

A gondoskodáspolitiká felsorolt alapelvei egyértelműen felismerhetők a törvénymódosításban. Az egyéni és családi szint súlyának növelése, a felelősség és a gondoskodási kötelezettség hangsúlyozása a jogszabály normaszövegében egyértelműen megjelenik, ehhez kapcsolódik az állam szükséges minimális beavatkozásának megfogalmazása a gondoskodási sor végén. Az első változatban az egyházi szektor térnyeréséhez kapcsolódott az önálló megjelenés, ez végül nem valósult meg.

²⁷ Kiadja a *Schlachta Margit Nemzeti Szociálpolitikai Intézet*.

²⁸ Lásd Forgách István már idézett cikkét.

²⁹ Az „*egyházak missziójuknál fogva, tehát nem jogszabályi kötelezettségek alapján, segítenek a nehéz sorsú embereken*” – Fülöp Attila, Magyar nemzet. 2023. december 9. URL: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/12/gondoskodas-kommunista-beklyok-helyett>

³⁰ Lásd az EKKE-GTK és a PPKE-BTK 2024-ben induló gondoskodáspolitikai képzések oktatási programját.

(Lehetséges) következmények

Több mint egy év telt el a szociális tv. módosításától, a gyakorlatban azt látjuk, hogy a feszített tempóban meghozott törvény elfogadását követően nem született olyan jogszabály, ami felhasználna volna a megteremtett gondoskodási sorrendet. Joggal merül fel a kérdés, hogy akkor miért is került sor erre a módosításra, mi volt a jogalkotó célja? A jelenlegi kormányzat „gondoskodáspolitikai” szemléletébe jól illeszkedő, felelősséget és kötelezettségeket az állam felől az egyén és család felé toló módosítás vajon egy koncepcionálisan új ellátórendszer felé történő első lépés vagy csak egyfajta filozófiai betoldás volt? Jelenleg inkább az utóbbi, szimbolikus üzenetű forgatókönyv tűnik realisabbnak, de lehetséges, hogy később ez konkrét intézkedésekhez szolgáltat alapot.

A folytatás hiánya részben betudható annak, hogy a jogalkotási folyamatban sokat gyengült a jogszabály, az eredeti célkitűzések jelentős része nem valósult meg, az ellátórendszeri szintek alapvető jellemzői nem változtak meg lényegesen az elfogadott szövegezéssel. Másrészt felmerül, hogy az esetleges további intézkedések kormányzaton belüli előkészítése milyen ütemben zajlik, hogy mikor és milyen kimenete lesz ennek a folyamatnak? Ez gyakorlatilag – bármilyen szakmai egyeztetés vagy tájékoztatás hiányában – megjósolhatatlan. Ebből fakadóan pusztán koncepcionális lehetőség van annak megállapítására, hogy mire adhat teret a módosított jogszabály jelenlegi formájában?

- Az egyéni felelősség hangsúlyozása a segélyezésben az érdemességi szemléletre építő intézkedéseket alapozhat meg;
- a családi felelősségi szint a jelenlegi trendet erősítheti, melyben a gondozásra-ápolásra szoruló személy ellátását a családra terhelik;
- a gondozási feladatokon túl a szolgáltatások költségeinek nagyobb arányú családokra terhelése;
- az egyházi fenntartók spontán, illetve állami intézkedésekkel segített további térnyerése, a szolgáltatások, illetve szolgáltatás-rendszerek átadása; illetve
- a szociális szektor deprofesszionalizációjának további erősödése a segítség laikus elemeinek megerősödésével vagy a jótékonykodás (charity) alapú szemlélet előtérbe kerülésével.

A folyamattal szemben hat, hogy az egyházi fenntartású intézmények nagy részében a szakdolgozók és a szakmai folyamatok még a szociális munka alapelveihez igazodnak, a szakmai tevékenységek sztenderdjei ma még egységes álláspontokat képviselnek. Jelen pillanatban még az értékrendszerek közötti feszültségek sem mondhatók látványosnak, de érezhetően nőnek³¹. A célok elérést nehezíti, hogy a nemzetközi és hazai demográfiai folyamatok, társadalmi trendek nem hozhatók összhangba a fenti folyamatokkal, az állam nem tud érdemben több gondoskodási feladatot tenni a családokra. A bölcsődei fejlesztés a legjobb példa arra, hogy a kívánt gazdasági célok megvalósítása (teljes körű foglalkoztatás) nem egyeztethető össze a családok gondoskodási terhének növelésével, mindenképpen az ellátórendszer fejlesztése, az állami szerepvállalás megerősítése szükséges.

³¹ A növekvő résekre példa az az Új Egyenlőség portál Jóléti állam vagy Közjó 6. – Szociálpolitika beszélgetése (2024. március 12.), ahol egyházi félről megfogalmazódott, hogy „*egyházi ember nem írhatja alá a Szociális Szakmai Szövetség etikai kódexét*”.

URL: <https://ujegyenloseg.hu/joleti-allam-vagy-kozjo-6-szocialpolitika/>

A kisebb intézkedéseken túl egy koncepcionális átalakítással is kell számolnunk. A szociális tv. immáron elmúlt 30 éves, több szempontból indokolt lenne a revíziója, újragondolása (Meleg, 2021), ugyanakkor továbbra is kisebb-nagyobb foltozgatás jellemzi a szociális ellátórendszer joganyagát. Bár az elmúlt években a szociális tv. minden reformkísérlete gyakorlatilag kudarcba fulladt, a 2022. novemberi módosítás egy új szemléletű jogalkotás előszeleként is értelmezhető.

A jelenlegi módosításra tekintettel különösen fontos lenne, hogy a szociális szakma fokozott figyelemmel kísérje a területet érintő szakpolitikai folyamatokat, változásokat és reagáljon azokra a szakma általános alapértékeit alapul véve.

Források

- BRONFENBRENNER, U. (1979): *The ecology of human development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BUDAI, I. (2011): *Terepgyakorlatok a szakmai identitás alakításában*. in: Budai, I. (szerk.) *Terepgyakorlatok könyve*. Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézet – Széchenyi István Egyetem, Győr
- FERGE, Zs. (2017): *Magyar Társadalom és szociálpolitika, 1990-2015*. Osiris, Budapest.
- FÜLÖP, A. (2021): *Köszöntő*. *Gondoskodás* 1(1),2.
- FÜLÖP, A. (2022): *Miért hívja be az állam az egyházakat?* *Maltai.hu*. 2022. október 134.
URL: <https://maltai.hu/cikk/hir/4553>
- GADÓ, G.; KERÉKES, Zs.; MAGYAR, B. (2024): *A joguralomtól az uralom jogáig. A jogállam felszámolása Magyarországon 2010–2024*. CEU Demokrácia Intézet, Budapest.
- GOSEPATH, Stefan. (2006). *The Principle of Subsidiarity*. 10.1007/1-4020-3142-4_9.
- HÉDERNÉ, B. E.; KORMÁNYOS, K. (2022): *Az empowerment szakmatörténete és lehetséges kutatási irányai*. *Esély*, 33(4),3-18.
- JUHÁSZ, G. (2015): *Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben*. *Esély*, 2015/1. 3-31.
- KARUZA, J.; SEVON, M.A.; RABINOWITZ, V.C.; BRICKMAN, P. (1982): *Attribution of responsibility by helpers and recipients*. in: WILLS, T.A. (ed.) *Basic Processes in Helping Relationships*. Academic Press, New York.
- MELEG, S. (2021): *Párbeszéd a romok között – reformgondolatok a személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatásokról*. *Párbeszéd: Szociális Munka folyóirat*, 8(1).
- TAUSZ, K. (2017): *Segélyezés*. in: Ferge, Zs. (2017): *Magyar Társadalom és szociálpolitika, 1990-2015*. Osiris, Budapest. 310-337.
- TÉGLÁSI, A. (2019): *A szociális jogok alkotmányos védelme — különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. *Dialóg Campus*, Budapest.
- VELKEY, G. (2017): *Központi állam és önkormányzatok*. in: Ferge, Zs. (2017): *Magyar Társadalom és szociálpolitika, 1990-2015*. Osiris, Budapest. 310-337.
- WELCH, G. (1987): *An Integrated Approach in Social Work Practice*. In: B. W. McKendrick (ed.) *Introduction to Social Work in South Africa*, Pinetown, Owen Burgess, p. 152-176.