

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Czibere Károly

Budapest

2021

KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

AZ EGYHÁZAK SZOCIÁLIS MUNKÁJÁNAK
JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETE MAGYARORSZÁGON

Készítette:

Czibere Károly

Témavezető:

Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

egyetemi docens

A doktori program címe: Etika

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2021. május 15.

Budapest

2021

Témavezetői ajánlás
Czibere Károly „Az egyházak szociális munkájának jogszabályi környezete
Magyarországon ”
című PhD-értekezéséhez

Czibere Károly értekezésében az egyházi fenntartású szociális szolgáltatások szabályozási kérdéseit vizsgálja. A témakör rendkívül aktuális, hiszen ma az egyházi szociális szolgálatok meghatározó súlyt képviselnek a szociális szolgáltatási szektorban. A Szerző ezt a tematikát átfogó, rendszerező, alapkutatási igénnyel, strukturáltan dolgozta fel, és a témával foglalkozó szakemberek számára irányt is mutat értekezésével.

Az értekezés az alábbiak szerint épül fel:

Az első fejezet az értekezés célját, hipotéziseit és alkalmazott módszertanát mutatja be.

A második fejezet történeti áttekintést nyújt arról a folyamatról, amely az egyházi szolgáltatási kapacitások jelentős növekedéséhez vezetett. A fejezet két szolgáltatási területen (házi segítségnyújtás, bentlakásos ellátások) vázolja a szolgáltatásvolumen alakulását az elmúlt 25 évben. A fejezet nem csak az egyházi szolgálatok ellátotti adatait ismerteti, hanem bemutatja az egyházi, az állami-önkormányzati és a nem-állami-civil szektor szolgáltatáspiaci súlyának egymáshoz viszonyított alakulását is. Az elemzés jól érzékelteti, hogy melyek voltak azok az időszakok, amelyekre igen gyors kapacitásnövekedés volt jellemző. Az elemzés rámutat, hogy az egyházi szolgálatok expanziója nem minden esetben az állami-önkormányzati szektor csökkenésével párhuzamosan történt. Azt is jól illusztrálja az elemzés, hogy nem feltétlenül a jobboldali kormányzati ciklusokhoz kötődnek a gyorsabb egyházi ellátotti szám-növekedések.

A harmadik fejezet az elméleti keretek első csoportját mutatja be. Az egyházak rendszerváltás utáni szociális szerepvállalásának növekedését illetően számos magyarázat kínálkozik. Ugyanakkor először azzal a kérdéssel kell megbirkózni, hogy az egész Európát jellemző vallástalanodás közepette miért bővült az elmúlt negyedszázadban az egyházak szociális tevékenysége. Ezért ez a fejezet a vallástalanodáshoz kapcsolódó elméletekkel, elsősorban a szekularizáció és a modernizáció elméleteivel foglalkozik. A dolgozat a szekularizáció és a modernizáció meghatározó elméleteit mutatja be, ugyanakkor ismerteti az elméletekhez kapcsolódó kritikákat is.

A negyedik fejezet a jóléti állam és a jóléti állam keresztény gyökereivel foglalkozó elméleti irodalmat tekinti át. A jóléti állam kiépülése a második világháború után általában azzal a következménnyel járt, hogy az egyházi szociális szolgáltatások visszaszorultak. Ezzel szemben Magyarországon éppen ezzel ellentétes folyamatok játszódtak le: az elmúlt 25 évben folyamatos bővült a szociális joganyag, egyre több jogszabályi feltétel és követelmény épült be, miközben az egyházi ellátás súlya folyamatosan növekedett. Ezért vizsgálja meg ez a fejezet a jóléti állammal kapcsolatos irodalmat, elsősorban annak vallási-felekezeti gyökereire tekintettel.

Az ötödik fejezet a jóléti állam eszköztárát tekinti át, és abban helyezi el a szociális szolgáltatásokat. A szociális szolgáltatások a jóléti rendszer alapvető elemei a pénzbeli és a természetbeni ellátások mellett, súlyuk meghatározó a jóléti kiadásokban is. Ezért az értekezés a közpolitika-szabályozás elméleti eszköztárának segítségével taglalja a szociális segítségnyújtás elvi kérdéseit: az állami beavatkozás okát, célját és formáit.

A hatodik fejezet az egyházak által végzett segítő szolgálatok és a szekuláris fenntartók által működtetett szolgáltatások etikai alapjait elemzi. Az egyházi szolgálatok fejlődésének elemzése során a dolgozat láttatni kívánja a szolgáltatásalapítás és –szervezés motivációit, hiszen az egyházak szolgálatosi kapacitásainak gyors növekedése mögött teológiai meggyőződések is meghúzódnak. A szeretetszolgálat és a szekuláris szociális munka elvi azonosságai és különbségei a segítő gyakorlatban is érzékelhetőek.

A hetedik fejezet az egyházak által fenntartott szociális szolgálatok működésének alkotmányjogi környezetét térképezi fel. Az értekezésben bemutatásra kerülnek a legfontosabb egyház-állam elválasztási modellek, a Szerző ismerteti a hazai alkotmányos keretet és az egyházügyi törvénynek azokat a szabályait, amelyek a szociális ellátáshoz kötődnek.

A 8-12. fejezet a szociális szolgáltatások szabályozásának négy olyan elemével foglalkozik, amelyeknek a szabályozásának a változása az elmúlt időszakban meghatározó módon járult hozzá az egyházi szolgálatok fejlődéséhez. A 8. fejezet a jogosultságszabályozás alakulását vizsgálja az elmúlt 25 évben. A Szerző meggyőzően érvel amellett, hogy a jogalkotó által alkalmazott szabályozási rezsimek egyrészt alapvetően hozzájárultak az ellátási kapacitások

emelkedéséhez, másrészt erőteljesen befolyásolták az egyházak érdeklődését és szerepvállalását ezen a területen. Az értekezésben bemutatásra kerül, hogy milyen folyamatok vezettek a jogosultságszabályozás módosulásaihoz valamint, hogy milyen szakterületi folyamatokat eredményeztek ezek a váltások.

A 9. fejezet a kapacitásszabályozás normáinak változásaival foglalkozik. A szolgáltatási kapacitások befogadásának rendszere többször és alapvetően változott meg az elmúlt 25 évben. Az értekezés bemutatja az egyes kapacitásszabályozási logikákat, azok érvényesülését a szabályozásban, és az alkalmazásukat követő szakterületi folyamatokat.

A 10. fejezet a foglalkoztatás kérdését járja körül. Az egyházi szociális szolgáltatások munkatársainak munkaviszonya alapvetően a munka törvénykönyve alá tartozik, a szociális szabályozás azonban számos kérdésben a közalkalmazotti státuszhoz közelíti az alkalmazottak jogállását. Az értekezés bemutatja a munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony közti szabályozási eltéréseket, különös tekintettel a szociális szolgáltatásokra vonatkozó szabályokra. Ezek között kiemelten kezeli a bérrendszert, hiszen az egységes közalkalmazotti bértábla helyét mára átvették az ágazati bérstruktúrák. A foglalkoztatás körében foglalkozik a Szerző az egyházi jelleg érvényesítésének lehetőségeivel.

A 11. fejezet a szociális szolgáltatások finanszírozását elemzi. Előbb a közszolgáltatás-finanszírozás elméleti kérdéseivel és formáival foglalkozik, majd ismerteti az egyházi szolgálatok finanszírozásának logikáját, annak változásait. Az elemzés során külön hangsúlyt kap az egyházi kiegészítő támogatás és az ehhez kapcsolódó éves korrekció szabályozásának elemzése.

Célkitűzés, kutatási módszertan, kutatási eredmények összefoglalása:

Az értekezés alapvető célja annak megvizsgálása, hogy Magyarországon az elmúlt 25 évben milyen tényezők magyarázzák az egyházak által fenntartott szociális szolgáltatások folyamatos bővülését. A kérdés különösen azért érdekes, mert szinte az összes vonatkozó tényező (modernizáció, szekularizáció, jóléti expanzió, állam-egyház modell, stb.) ezzel ellentétes folyamatra engedne következtetni.

A kutatás módszertana az elméleti értelmezési keret kialakításában a vonatkozó hazai és külföldi szakirodalom feldolgozásán alapszik. A szabályozási környezet vizsgálata a

joganyag elemzésén alapul. A folyamatok leírása a tudománystatisztika széles körű felhasználásával történik. Az értekezés alapvető megállapítása, hogy a jogi környezet minősége, a szolgáltatási piac szabályozási logikájának alapstruktúrái a leginkább meghatározóak az egyházi szolgálatfejlesztés tekintetében. Ezek a tényezők erősebben hatnak, mint az egyes kormányzati ciklusok politikai irányzatai, vagy az állam-egyház modell alkotmányjogi keretei.

Az értekezés legfőbb, kiemelkedő erényeit a következőkben látom:

- Az egyházak szociális munkájának jogszabályi környezet Magyarországon tárgykörében ez az értekezés teljességre törekvő áttekintést kíván adni.
- A szociális jog területén ez a munka lehet az első olyan tudományos igényű munka, amely az egyházak szociális munkájának jogszabályi környezetét Magyarországon ilyen széles körben, alapos elemzéssel dolgozza fel monografikus jelleggel.
- Az értekezés lezárásának időpontjáig a témakör teljesen naprakész feldolgozását adja a Szerző a témakörben.
- Az egyházak szociális szerepvállalásának jogi feldolgozása az elmúlt 25 évet tekinti át. Megállapítható, hogy bátor kezdeményezés volt a Szerző részéről, hogy úgy ítélte meg, hogy ezt a témát feldolgozza, és ezzel hiánypótló művet ad az érdeklődő közönség kezébe.
- A Szerző jól behatárolta azokat az aspektusokat értekezésében, amelyek elemzése az egyházak szociális munkájának jogszabályi környezete szempontjából meghatározóak Magyarországon.
- A Szerző igazolja, hogy jól átlátja, és ismeri azokat a tudományos eredményeket, amelyek az egyházak szociális munkájának jogszabályi környezetének elemzéséhez nélkülözhetetlenek Magyarországon.

Az értekezés szerkezete jól felépített, megfelelően rendszerezett és világos. A logikai felépítése az értekezésnek megfelelő és jól követhető, áttekinthetően került kialakításra.

Az értekezés mindenben megfelel a PhD dolgozatokkal szemben támasztható formai és tartalmi elvárásoknak.

A kutatásba megállapíthatóan sok energia, munkaóra került befektetésre. A szakirodalom a téma nehézsége ellenére megfelelően feldolgozott, és láthatóan a Szerző letisztult szakmai

értékrend alapján készítette el értekezését. Úgy gondolom az értekezés hiánypótló lesz, az egyházak szociális munkájának jogszabályi környezete Magyarországon témakört ilyen mélységében szociális jogi területen eddig még senki nem dolgozta fel.

Témavezetőként gratulálok a Szerzőnek ennek a magas színvonalú értekezésnek az elkészítéséhez. A sok együtt gondolkodás, a tudományos alaposág, és a kitartás remélhetőleg meg fogja hozni a gyümölcsét.

Budapest, 2021. május 31.

Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér témavezető

Tartalomjegyzék

1. Az értekezés célja, hipotézisei, alkalmazott módszertana.....	11
1.1 Az értekezés célja.....	11
1.2 A kutatás módszertana	14
1.3 A kutatás hipotézisei	15
2. Az egyházak szociális szolgáltatási kapacitásainak alakulása az elmúlt 25 évben..	16
2.1 Szociális alapellátás: házi segítségnyújtás	16
2.2 Szociális szakellátás: bentlakásos ellátások	19
2.3 Összegzés	23
3. Elméleti keretek: a szekularizáció és a modernizáció.....	25
3.1 A szekularizációs elméletek és kritikáik	25
3.1.1 A szekularizációs folyamat	25
3.1.2 A szekularizációs elméletek	28
3.2. Modernizáció.....	31
3.3 Összegzés	33
4. Elméleti keretek: a jóléti állam vallási gyökerei	34
4.1. A jóléti állam keresztény gyökereinek hatása a jóléti rezsimekre	34
5. A szociális szolgáltatások a jóléti állam eszköztárában	44
5.1. A jóléti állam – válasz a piaci kudarcokra	44
5.1.1. A piaci kudarcok	45
5.1.2. A szociális szolgáltatások, mint a piaci kudarcokra adott jóléti válasz	49
5.2. A jóléti állam célrendszere.....	54
5.3. A jóléti állam eszközrendszere.....	55
5.3.1. Piaci mechanizmusok.....	56
5.3.2. Ösztönzők.....	61
5.3.3. Szabályozás	62
5.3.4. Nem-piaci kínálat	66
5.3.5 Biztosítás	67
5.4 Szabályozáseméleti megközelítés	67
5.5 Összegzés	69
6. Az egyházak által végzett szociális munka etikai szerkezete	70
6.1. A két etikai rendszer teológiai antropológiai alapjai.....	70

6.2. A két etikai rendszer alapelvei	72
6.3. A szükségletek eltérő struktúrája	76
6.4. A segítség szintjei.....	77
6.5. Összegzés	77
7. Az egyházi szociális szolgáltatások szabályozásának alkotmányos elemei.....	79
7.1. Az állam és az egyház kapcsolata	80
7.2. Alaptörvényi és egyházügyi törvényi keretek.....	85
7.3. Az állam és az egyház szociális célú együttműködésének keretei.....	92
7.3.1. Szociális jogi keretek	93
7.4. Összegzés	96
8. A jogosultság szabályozása.....	98
8.1. Alapfogalmak: szükséglet, kereslet, jogosultság.....	98
8.2. A jogosultság alapstruktúrái a szociális szolgáltatásokra vonatkozóan	100
8.2.1. A szolgáltatási piac szegmensei	101
8.2.2. A szociális szolgáltatási szektor univerzalitása.....	103
8.2.3. A szociális biztonságért viselt felelősség sorrendje	105
9. A kapacitásszabályozás	107
9.1. A kapacitásszabályozás elméleti kérdései.....	107
9.2. Indirekt kapacitásszabályozás	109
9.3. A szolgáltatás-szintű direkt kapacitásszabályozás	111
9.4. A generális-direkt kapacitásszabályozás	116
9.5. Egy speciális eset: az egyházi fenntartásba átadás.....	119
9.6. Összegzés	123
10. Foglalkoztatás.....	125
10.1. A foglalkoztatás jogi kerete.....	125
10.2. A munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony szabályozása.....	126
10.3. Munkáltatói jogutódlás.....	128
10.4. A munkaviszony és közszolgálati jogviszony alanyainak jogai és kötelezettségei	129
10.5. A munkaviszony megszűnése és megszüntetése.....	130
10.6. Az egyházi szociális szolgáltatások munkavállalóira vonatkozó közalkalmazotti szabályozás.....	131
10.7. A munkaidő, pihenőidő és a szabadság szabályozása.....	132
10.8. Előmeneteli és illetményrendszer a közalkalmazotti szférában.....	133

10.9. A minimálbér emelésének és a pótlékrendszer bevezetésének hatása az egyházi fenntartókra	142
10.10 Az egyházi foglalkoztatás speciális kérdése: az egyházi jelleg érvényesítése. 146	
11. Finanszírozás	153
11.1. Elméleti keret	153
11.2. Keresletoldali finanszírozási technikák.....	153
11.3. Kínálatoldali finanszírozási technikák	154
11.4. A szociális szolgáltatások finanszírozásának szabályozása	156
11.4.1. A keresletoldali finanszírozás szabályai	157
11.4.2. A kínálatoldali finanszírozásra vonatkozó szabályok	167
11.5. Az egyházi szociális szolgálatok finanszírozásának speciális kérdései	171
11.6. A pályázati úton történő finanszírozás	180
11.7 A finanszírozás egyéb kérdései: célhoz kötöttség.....	188
11.8 A finanszírozás egyéb kérdései: ellátási területen kívül nyújtott szolgáltatás ...	190
11.9 A finanszírozás egyéb kérdései: a felhasználás korlátai	191
12. Összegzés	194
13. Summary	197
14. Melléklet.....	199
Forrásjegyzék	204

1. Az értekezés célja, hipotézisei, alkalmazott módszertana

1.1 Az értekezés célja

Jelen dolgozat célja az, hogy a jogi szabályozás oldaláról bemutassa azt a folyamatot, amelynek során a magyarországi egyházak folyamatosan és fokozatosan kibővíthették szociális segítő tevékenységet végző szolgáltatásaikat a rendszerváltást követően. Ez a folyamat nem volt egyenes vonalú és egyenletes ütemű, ugyanakkor megállapítható, hogy a szociális szolgáltatások területén ma az egyházak által működtetett szolgálatok mind számukat, mind az általuk ellátott emberek számát tekintve, mind a hazai szociális védelem rendszerében képviselt súlyukat tekintve jelentős szerepet játszanak. A dolgozat azokat a szociális jogi vonatkozásokat elemzi, amelyek alapvetően befolyásolták az egyházi szociális munka fejlődését és gyors expanzióját.

Természetesen ennek a folyamatnak számos aspektusa van. Az egyik aspektus a teológiai aspektus: az egyházak tanítása a felebaráti szeretetről, a rászoruló emberek segítéséről döntően járul hozzá az egyházi szociális szolgáltatások alapításához és fenntartásához. Valamennyi egyház dogmatikájának integráns része a nélkülözhető ember megsegítésének imperatívusza. Meg kell jegyeznünk, hogy vannak olyan teológiai irányzatok, amelyek azokat a segítségnyújtási formákat, amelyekért térítési díjat fizetnek és amelyekben fizetett segítők dolgoznak, nem tekintik a diakóniai munka részének, mondván, hogy a diakóniai munka alapvetően önkéntes. Ugyanakkor az egyházak hivatalos álláspontja az, hogy a hatósági engedéllyel működő egyházi intézmények az egyházak missziójának és szeretetszolgálati munkájának szerves részét képezik.

A másik aspektus a történeti aspektus. Az egyházak nem csak tanításuk révén, hanem történetileg meghatározó szereplői voltak az egyes társadalmakban a rászorulóknak segítésének, a szociális védelemnek. Koronként eltérő volt ugyan a kiterjedtsége, felépítése és eszközrendszere az egyházi szociális munkának, jelentősége akkor is fennmaradt, amikor előbb a helyi hatalom (város), később a központi államhatalom egyre több feladatot vett át az egyházaktól.

Az is fontos aspektus, hogy a jóléti állami megjelenése és térnyerése fokozatosan visszaszorította az egyházak intézményes szociális munkáját. Ahogy látni fogjuk, a jóléti államokban bevezetett szociális rezsimek továbbra is magukon viselték az adott ország vallási gyökereinek hatását. Ugyanakkor általános trend bontakozott ki a 20. század

második felében, amelynek során az egyházak folyamatosan csökkentették tevékenységüket az állam által szabályozott szolgáltatási térben.

Szociológiai aspektusból ki kell emelnünk a vallástalanodás, a szekularizáció, valamint a modernizáció folyamatát, mert nagy mértékben befolyásolták az egyházak szociális szerepvállalásának formáit és mértékét. Ezek a folyamatok jelentősen erodálták az egyházak társadalmi háttérét, beágyazottságát, s ezen keresztül az egyházi szolgálatok iránti társadalmi keresletet.

A fenti, általános aspektusok mellett ugyanakkor a speciálisan magyarországi tényezőket is számba kell venni. Ilyen többek között az, hogy az államszocializmus évtizedei az egyházak számára rendkívül szűk mozgásteret engedtek a szociális segítségnyújtásban. A negyvenes évek végének államosítása hulláma ezt a szektort sem kímélte. A kommunista diktatúra csak azokat az egyházi intézményeket tűrte meg, amelyeket ideológiailag nem tekintett a kommunista rendszerre veszélyesnek.

Ezért a rendszerváltozás és annak folyamatában megszületett, rendkívül liberális törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról nagy energiákat szabadított fel a szociális területen is. Az egyházak valóban lázas igyekezettel láttak neki intézmények alapításához, visszaigényléséhez, és különösen a 2000-es évek elejétől – élve a különböző pályázati lehetőségekkel – gyorsan fejlesztették alapszolgáltatási és szakellátási rendszereiket.

A laza egyházzabályozás szinte törvényszerűen vezetett a 2000-es években súlyos visszaélésekhez a szociális területen. Alapítványok, egyesületek, magánkezdemenyezések igyekeztek egyházzá átalakulni, ezzel remélve előnyöket a szolgáltatási területen.

Fontos hazai aspektusa az egyházi szociális munkának az az állam-egyház modell, amely az említett egyházügyi törvény mögötti konstrukció volt, és amely a 2011-es egyháztörvénnyel jelentősen megváltozott. Ezért kell áttekintenünk az állam-egyház modell hatásait is a szociális szabályozásra.

A dolgozatnak természetesen foglalkoznia kell az egyházak szociális küldetésével, az egyházak társadalmi súlyával, az egyházak és közösségeik szeretetmunkájával, illetve az egyház szolgálatai közül az állam által elismert és támogatott formákkal, a jóléti állam kiterjedésének hatásával és a nemzetközi vonatkozásokkal. Érzékelhető tehát, hogy témánk tárgyalása számos szociológiai, közgazdasági, történelmi és egyháztörténelmi aspektus beemelését kívánja meg. A dolgozat központi fókuszja mégis a jog marad, mert az elemzés

központi kérdése az, hogy a szociális szolgáltatások szabályozási környezete milyen módon hatott az elmúlt 25 évben az egyházak szociális szerepvállalására.

A jogi szabályozás valamennyi elemét nem lehet elemeznünk, ugyanakkor kísérletet teszünk a legfontosabb szabályozási területek áttekintésére. Ezek közül kiemelkedik a jogosultságszabályozás, a kapacitásszabályozás, a foglalkoztatás és a finanszírozás.

A jogosultságszabályozás elemzése arra keresi a választ, hogy milyen elvi alapokon nyugszik Magyarországon a szociális szolgáltatások igénybevétele. Az elemzés azt is vizsgálja, hogy bár az elmúlt 25 évben a legfontosabb elvi kerete nem változott a szolgáltatási rendszernek, bizonyos körülmények hatására többször is jelentősen változtak a jogosultság szabályai, és majdnem minden esetben úgy, hogy a korábbiakhoz képest szűkült a potenciális igénybevevői kör. Ennek pedig hatása volt az egyházi feladatellátásra is.

A kapacitásszabályozás elemzése azt mutatja be, hogy a magyar szabályozás az elméletileg választható és alkalmazható eszközök közül melyeket alkalmazza, és ez hogyan változott az elmúlt 25 évben. A mögöttünk hagyott negyedszázad ugyanis két részre osztható a kapacitásszabályozás szempontjából. Az említett időintervallum első felében kevéssé látjuk a szolgáltatási kapacitások olyan jelentős felfutását, mint a szóban forgó 25 év második felében. S e felfutásban erőteljes szerepet játszottak az egyházi intézmények. 2006 óta a szociális szabályozás története a meglóduló szociális szolgáltatási kapacitások visszafogási kísérleteinek története.

A foglalkoztatás kérdése szintén kulcsterülete az egyházak által működtetett szociális szolgálatoknak, hiszen egyfelől az egyházak joggal várják el, hogy intézményeik egyházi jellegének megőrzésének érdekében lehetőségük legyen a munkatársak kiválasztásánál az egyház tanításához kapcsolódó szempontok érvényesítésére. Másfelől azonban számosan érvelnek amellett, hogy az egyházi fenntartású szociális szolgáltatások finanszírozásában közösségi finanszírozás szerepel, s ennek fejében a közösség előírhatja, hogy az egyházi fenntartó nem válogathat az egyházi tanítás szempontjai alapján a munkatársak kiválasztásakor. Illetve általában sem alkalmazhat diszkriminatív eszközöket a munkatársak felvételekor. Ugyanakkor az egyházi intézmények munkatársainak munkaviszonya azért is külön vizsgálandó kérdés, mert három terület (a munka törvénykönyve, a közalkalmazotti jog és az egyházi alkalmazottakra vonatkozó szabályok) határán található, és ezek együttes alkalmazása mindig számos értelmezési vitához vezet.

A finanszírozás kérdésköre az egyik legmarkánsabb területe a szociális szabályozásnak, hiszen 1997 óta az egyházi szociális szolgálatok finanszírozási szintje az önkormányzati szociális szolgáltatások finanszírozási szintjéhez van igazítva. Ez a szabályozás máig sok kritika tárgya. Egyfelől támadják az önkormányzatok, mondván, hogy a központi állami finanszírozást ki kell egészíteniük saját bevételeikből, míg az egyházi fenntartók ezt a kiegészítést is a központi költségvetésből kapják. A nem-kormányzati, civil szervezetek pedig a szektorsemlegességet kérik számon a szabályozáson, hiszen ők az alaptámogatáson felül nem részesülnek kiegészítő támogatásban.

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy a dolgozat célja az egyházi szociális szolgáltatások elmúlt negyedszázadának bemutatása és értelmezése a vonatkozó szociális szabályozás tükrében, keresve a választ, hogy a jogi szabályozás alapstruktúrájának jelentősebb módosulásai milyen hatással voltak az egyházak szociális szerepvállalására.

1.2 A kutatás módszertana

Mivel a dolgozat alapvetően két részre osztható, ehhez illeszkedik a választott módszertan is. Az első rész az elméleti keretek és megközelítések kidolgozását tartalmazza. Az egyházaknak a szociális szolgáltatások területén tapasztalt súlyát és annak alakulását számos tényező alakította az elmúlt két és fél évtizedben Magyarországon. A tényezők sokaságában csak úgy tudunk eligazodni, csak úgy tudunk rámutatni a valóban hangsúlyos tényezőkre, ha először azokat az elméleteket tekintjük át, melyek e folyamatra reflektálnak.

Az elméleti keret kidolgozása alapvetően szociológiai, történeti, közgazdaságtudományi és jogtudományi kutatások eredményeire épül. Ebben az első részben a választott témám sajátosságaihoz igazodóan a hazai szakirodalmat elemeztem, értékeltem, majd az adott téma kapcsán összefoglalásokat tettem, következtetéseket fogalmaztam meg.

A második rész a szociális szolgáltatások szabályozások meghatározó csomópontjait elemzi (jogosultságszabályozás, kapacitásszabályozás, foglalkoztatás, finanszírozás). Ebben a részben a kutatás forrásai egyrészt a hazai és külföldi joganyagok, a kapcsolódó jogszabályok és azok indokolása, másrészt magyar és a külföldi tudományos munkák, kutatási eredmények. A jogtörténet, majd a hatályos szabályozás vizsgálata során feldolgoztam az Alkotmánybíróság, a Kúria és a bíróságok döntéseit, valamint a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat. Kutatásom módszertana az elméleti elemzés volt, a

törvényszövegek és nemzetközi dokumentumok rendelkezéseinek feldolgozása, következtetések levonása. A bírói gyakorlat bemutatása során empirikus kutatási módszerrel dolgoztam. Dolgozatomban ezen módszereket – tekintettel arra, hogy célom megbízható és érvényes eredmények elérése volt - együttesen alkalmaztam. Az empirikus kutatási módszerrel a szociális szabályozással kapcsolatos ügyek hazai gyakorlatát az ítéletekben megfogalmazott tényezők elemzésén keresztül vizsgáltam.

Az egyházak szociális tevékenységét idősorosan és szektorálisan bemutató részét statisztikákon keresztül vizsgáltam, kvantitatív módszerrel dolgoztam fel.

1.3 A kutatás hipotézisei

A dolgozat hipotézisei alapvetően azokra az ellenmondásokra épülnek, amelyek szerint a szociológiai, történeti és közgazdasági szakirodalomból ismert összefüggések alapján a rendszerváltást követően nem volt várható az egyházi szociális szolgáltatók dinamikus felfutása, a tények azonban azt mutatják, hogy ha az egyes időszakokban eltérő ütemben is, de az egyházi szolgáltatások térnyerése folyamatos volt az elmúlt 25 évben.

I. hipotézis. A szociális jogban az elmúlt 25 évben alkalmazott jogosultságszabályozási rezsimek nagy mértékben befolyásolták az egyházi szolgálatok felfutását.

II. hipotézis. A szociális szabályozásban alkalmazott kapacitásszabályozási megközelítések nagy mértékben járultak hozzá az egyházi szociális szolgáltatások expanziójához.

III. hipotézis. A szociális szolgáltatások finanszírozásának rendszere meghatározó módon járult hozzá az egyházi szolgáltatások súlyának növekedéséhez.

IV. hipotézis. Az egyházi szociális szolgáltatások kapacitásainak dinamikus növekedése mögött elsősorban a szabályozás kulcselemeinek elvi logikája áll, és csak másodsorban az adott kormányzat egyházpolitika irányultsága.

2. Az egyházak szociális szolgáltatási kapacitásainak alakulása az elmúlt 25 évben

Mivel jelen dolgozat alapvetően az egyházak által alapított, fenntartott és működtetett szociális szolgáltatások expanziójának jelenségét vizsgálja, és az e mögött álló magyarázatokat igyekszik feltérképezni, ezért érdemes bemutatni azokat a trendeket, amelyekkel az említett expanzió illusztrálható.

Szinte valamennyi szolgáltatási típusban megfigyelhető az egyházi fenntartás folyamatos és fokozatos kiterjedése. Az elemzés számára a házi segítségnyújtás, valamint a tartós és átmeneti bentlakásos ellátást nyújtó szolgáltatási formák idősoros ellátotti adatait helyezük egymás mellé. Azért ezekre az ellátási formák esett a választás, mert ezeken a formákon lehet a legplasztikusabban érzékeltetni azt a jelentős kapacitásbővülést, amely a 2000-es éveket jellemezte.

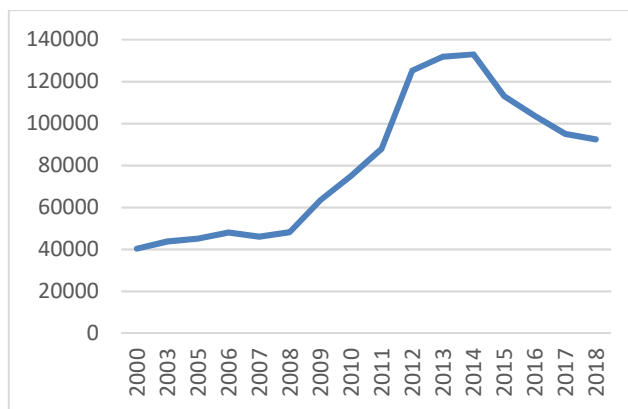
2.1 Szociális alapellátás: házi segítségnyújtás

A házi segítségnyújtás története jóval a rendszerváltozás előtti időkre nyúlik vissza.¹ Az Egészségügyi Minisztérium 1966-ban kezdeményezte azt a modellkísérletet, melyben három településen vezették be ezt az új ellátástípust. Az új segítségnyújtási forma iránti jelentős volt a kereslet, az idősök 4%-a szorult erre a gondozási formára. Így a tanácsok egymás után indítottak ilyen szolgáltatásokat országszerte. A szolgáltatási kapacitások gyors felfutását jelzi, hogy 1968-ban már 5659, 1969-ben pedig 14700 főt látnak el ezek a szolgálatok. A rendszerváltásig a kapacitásnövekedés töretlen volt, 1990-ben már 84720 idős személy részesült ebben az ellátásban. A rendszerváltást követő években az önkormányzatok finanszírozási nehézségei miatt gyors hanyatlásnak indult az ellátórendszer, és a 90-es évek végére 40 000 fő körül állt meg az ellátotti létszám csökkenése.² A házi gondozási kapacitások 2000-es évekbeli alakulását mutatja be az alábbi ábra.³

¹ A házi segítségnyújtás hazai indulásáról és az azt követő két évtized fejlesztéseiről ld.: SZABÓ Istvánné: Az időskorúak szociális gondozása alapellátásként: házi gondozás. In: Szociálpolitikai Értesítő, 1985. 3. sz. 148-163. o.

² A házi segítségnyújtás 90-es évekbeli ellátotti adatairól ld.: Információs Évkönyv, 1996. Szociális Fejlesztési Központ, KSH, Budapest, 1997.

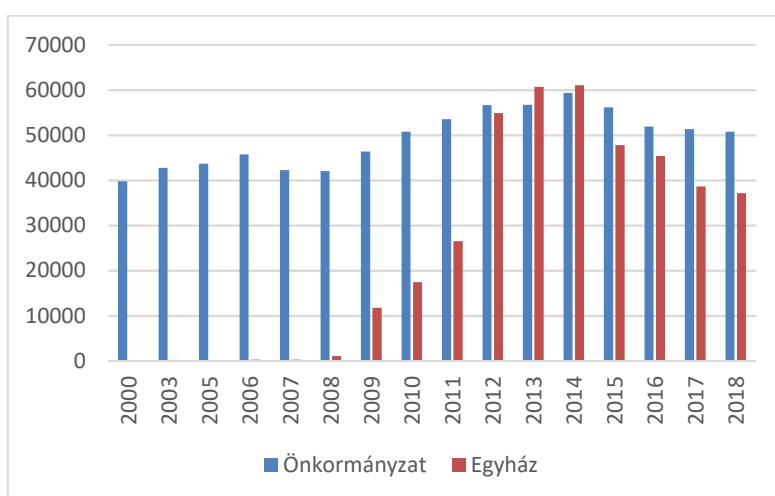
³ A szociális szolgáltatási rendszer 2008-2009 körüli átalakulása előtti helyzetet részletesen elemzi: MESTER Dániel (szerk.): A szociális szolgáltatási rendszer folyamatai 2002-2007 között. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2010.



1. ábra A házi segítségnyújtásban részesülők száma 2000-2018. Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyvek

Az ábra jól érzékelteti a házi gondozási kapacitások felfutását a 2010-es években. Látható, hogy 2009-ig 45 000 közelében alakult az ellátottak száma, 2009-től pedig egy látványos és dinamikus felfutás indult, melynek során háromszorosára növekedett az ellátotti létszám mindössze öt év alatt. Ahogyan majd látjuk, ennek oka legkevésbé sem a demográfiai folyamatok felgyorsulásában keresendő, hanem a szabályozási és a finanszírozási környezet megváltozásával. Az is látható az ábrán, hogy a házi gondozás szabályozásának 2015. évi változása megfordította a trendet, és a kapacitások csökkenni kezdtek, de ma még mindig a 90-es és 2000-es évek kapacitásszintjének kétszerese után folyósít a központi költségvetés támogatást.

Ha megnézzük a szolgáltatási kapacitások fenntartótípus szerinti megoszlását, azt látjuk, hogy a 2000-es évekbeli gyors növekedést nagyobb mértékben köszönhető az egyházi fenntartóknak, mint az önkormányzatiaknak. Ezt mutatja a következő ábra.

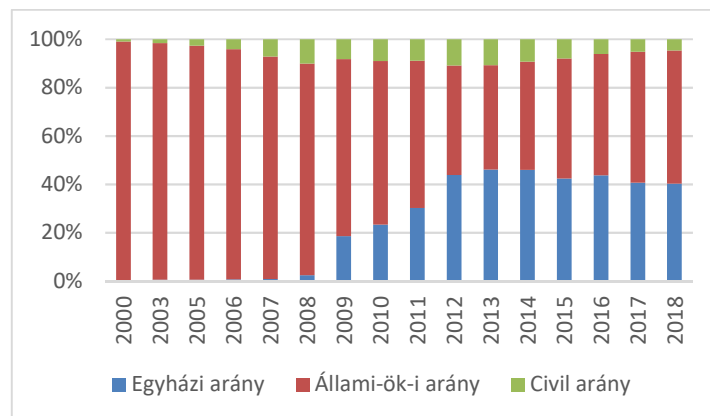


2. ábra. A házi segítségnyújtásban részesülők száma a szolgáltatás fenntartója szerint, 2000-2018. Forrás:

KSH Szociális statisztikai évkönyvek

Az ábra jól illusztrálja az egyházi szolgáltatások terjedését. Míg 2000-ben még csak 67 idős személyt láttak el egyházi szolgálatok, addig 2010-ben 17 496 személyt, ami tíz év alatt 261-szeres növekedés. Az is látható az ábrán, hogy az egyházi kapacitások növekedése nem volt egyenletes. 2008-ig országosan 1000 alatt alakult az egyházak által ellátottak száma. 2008-ban 1127 főt, míg 2019-ben 11772 főt gondoztak egyházi szolgálatok munkatársai. 2009-ben tehát egyik évről a másikra megtízszereződött az egyházi kapacitás. A következő években évi 6-9000 fős növekedés következett, míg 2012-ben megduplázódott az addig is gyorsan növekvő létszám, mely 2013-14-ben tetőzött 61000 ellátott körül. Látható, hogy éppen ebben a két évben az egyházak által ellátottak száma nagyobb volt, mint az ellátási kötelezettséggel rendelkező önkormányzatok által ellátottak.

A 2015. évi reform hatásai az egyházi szolgáltatásokat nagyobb mértékben érintették, mint az önkormányzatiakat. Az egyházi szolgálatok által ellátottak száma 24 000 fővel csökkent 2014-2018 között, az önkormányzati szektorban ez a csökkenés csak 9000 fős volt. Ha nem az ellátotti számokat vetjük össze, hanem a három szektor (állami-önkormányzati, egyházi, civil) egymáshoz viszonyított arányát, az alábbi ábrát kapjuk.



3. ábra A házi segítségnyújtásban résztvevők aránya fenntartói szegmensek szerint. (Összes ellátott = 100%)

Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyvek

Az ábrán jól látható az előbb részletezett folyamat: miközben a 90-es évektől egészen 2009-ig az egyházi ellátási szegmens elhanyagolható méretű volt a házi segítségnyújtás területén, és szinte kizárólag az ellátási kötelezett önkormányzatok végezték ezt a tevékenységet, 2009-től rendkívül gyorsan épültek ki az egyházi kapacitások. Az ábra azt is érzékelteti, hogy az önkormányzati feladat-ellátás súlyának mérséklődése a 2000-es évek végétől nem csak egyházi szolgálatok térnyerésének volt köszönhető, hanem – ha kisebb mértékben is – a civil szektor növekvő aktivitásának is. A civil szektor, melyhez valamennyi nem-

önkormányzati és nem-egyházi fenntartók sorolunk, akár non-profit, akár for-profit fenntartóról van szó, ellátási részaránya már a 2000-es évek elején 1% körül alakult, amikor az egyházi arány még csupán 0,2% volt. A civil szektor ellátási részaránya a 2000-es évek folyamán végig növekedett, és az évtized végére 9-10% körül stabilizálódott. A már említett 2015. évi reform következtében a civil részarány a szolgáltatási kapacitásokon belül a felére esett 2018-ra.⁴

Az egyházi kapacitások aránya egészen 2008-ig 1% alatt maradt. Az első jelentős ugrás 2008-ban következett be, amikor 0,8%-ról 2,3%-ra növekedett az egyházi részesedés. Azonban az igazi bővülés ez után következett. Az egyházi arány a kapacitásokon belül folyamatosan növekedett, 2009-ben 18,6%, 2010-ben 23,3%, 2011-ben 30,2%, 2012-ben 43,8% volt. Négy év alatt tehát az egyházi működtetés domináns szolgáltatáspiaci szegmenssé vált: 2,3%-os részesedése 43,8%-ra növekedett, ami a szegmens piaci súlyának húszszoros növekedését jelenti. Láttuk, hogy a 2015. évi változása az ellátás szabályozásának jelentősen csökkentette az egyházi szolgálatok által ellátottak számát. Ugyanakkor ez jóval kisebb mérséklődést jelent a piaci részarányban, mert közben a teljes ellátotti szám is jelentősen csökkent. Az egyházi szolgálatok részesedése 45-46%-ról 40%-ra csökkent mára, az önkormányzati rész 55% körüli, a civil szektor aránya pedig 5%.

Összefoglalóan elmondható, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszak második felében az alapszolgáltatási kapacitások fenntartói szerkezete jelentősen átalakult. Miközben korábban az önkormányzati működtetés érvényesült majdnem 99%-ban, és az egyházi és a civil szerepvállalás alacsony mértékű volt, mára a házi segítségnyújtás területén az egyházi ellátás szignifikánssá vált: minden 10 gondozottból négyet egyházi szolgálatok látnak el.

2.2 Szociális szakellátás: bentlakásos ellátások

Ha a szociális alapszolgáltatások mellett a szakellátások területén megmutatkozó folyamatokat is segítségül hívjuk az egyházi expanzió bemutatásához, akkor érdemes a tartós bentlakásos ellátást nyújtó intézményes kapacitások volumenének alakulását vizsgálni. A bentlakásos intézmények története évszázadokra tekint vissza. Ha csak a

⁴ A civil szektor fogalmi és szabályozási kérdéseiről kiváló összefoglalót ad Bocz János: *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*. Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola, 2009.

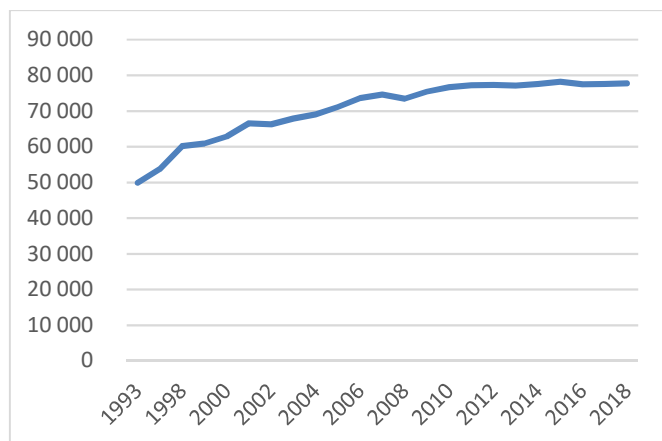
rendszerváltás előtti időszakot vizsgáljuk, azt látjuk, hogy az államszocializmus évtizedei alatt folyamatos és kis ütemű kapacitásnövekedés valósult meg.⁵ 1970 a kapacitások mértéke még nem érte el a 27 ezret, 1975-ben érte el a 30 ezret, 1989-ben pedig a 40 ezret. A szociális intézményi férőhelyszámok lendületes emelkedése 1992-ben indult el, 1995-re már 55 ezer férőhely működött az országban. Ez azt jelenti, hogy mindössze 4 év alatt a kapacitások mértéke több mint harmadával, 35%-kal bővült egy olyan időszakban, amikor az állami költségvetés bevételei jelentősen csökkentek, kiadásai pedig megemelkedtek. A jelenség magyarázata az, hogy a jelentős mértékű gondozási igényekkel nem tartott lépést az alapellátás önkormányzatok általi fejlesztése, így a kereslet döntően a szakellátásban csapódott le. A szakellátás működtetéséért felelős megyei önkormányzatok – és velük együtt ellátásra nem kötelezett helyi önkormányzat is – erőn felül igyekezett bentlakásos kapacitásait növelni, a Népjóléti Minisztérium pedig célzott fejlesztési programokkal támogatta ezeket a törekvéseket akkor is, ha a fejlesztést követően már a fenntartás – a csökkenő források miatt – jelentős működtetési nehézségekbe ütközött.⁶

1995-ben a tartós bentlakásos szociális szolgáltatások által segített személyek száma 54 ezer körül alakult. Az ellátottak 56%-át megyei önkormányzat, 31%-át pedig helyi önkormányzat által fenntartott intézményben gondozták. A kilencvenes évek közepén 99 egyházi intézmény működött az országban, amelyek a gondozottak 8%-át (4281 személyt) segítették. Az ellátottak fennmaradó 5%-át gondozták for-profit vagy non-profit szervezetek.

A szociális intézményi kapacitások volumenének alakulását mutatja az alábbi ábra.

⁵ Ld. részletesebben TOKAJI Károlyné: *A tartós bentlakásos intézményekben ellátottak egyes jövedelmi, egészségügyi és demográfiai adatai, 1995*. Szociálpolitikai Fejlesztési Központ, KSH Népesedés- és Egészségügyi Statisztikai Főosztály, Budapest, 1997.

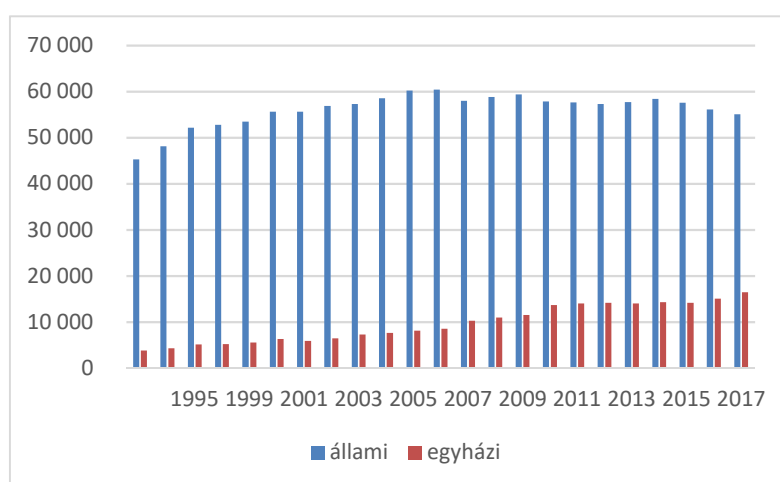
⁶ Erről a folyamatról jó összefoglalót ad az Állami Számvevőszék jelentése: *Jelentés a tartós szociális ellátást nyújtó intézmények helyzetének és finanszírozásának vizsgálati tapasztalatairól*. Állami Számvevőszék, 363. sz. jelentés, 1996. Lásd: https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/1996/363_Jelent_s_a_tart_s_szoci_lis_ell_t_st_ny_jt_int_zm_nyek_helyzet_nek_s_finansz_roz_s_nak_vizsg_lati_tapasztalatair_l.pdf?ctid=746 (2020. december 10-i állapot)



4. ábra A tartós bentlakásos szociális szolgáltatások ellátotti száma, 1993-2018. Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyvek

Az ábra jól szemlélteti, hogy a bentlakásos kapacitások folyamatos és jelentős bővülése a 90-es évek után is folytatódott, noha a növekedés üteme csökkent idővel. Mind 1995-2000, mind a 2000-2005 között 8-9 ezerrel növekedett az ellátotti szám 5 év alatt. 2005 és 2010 között a növekedési dinamika a felére esett, 2010 óta pedig stabilan 77-78 ezer körül alakul a bentlakásos szolgáltatások kapacitása. Ha ellátotti csoportok szerint is vizsgáljuk az elmúlt 30 év kapacitásnövekedését, akkor megállapíthatjuk, hogy azt szinte kizárólag az időseket ellátó intézményi férőhelyek fejlesztése okozta. Az időseket ellátó intézmények ellátotti száma 60%-kal növekedett, a 90-es években 31 ezer volt, 2018-ban pedig meghaladta az 52 ezret.

Az egyházi és az állami kapacitások viszonyát mutatja be a következő ábra.

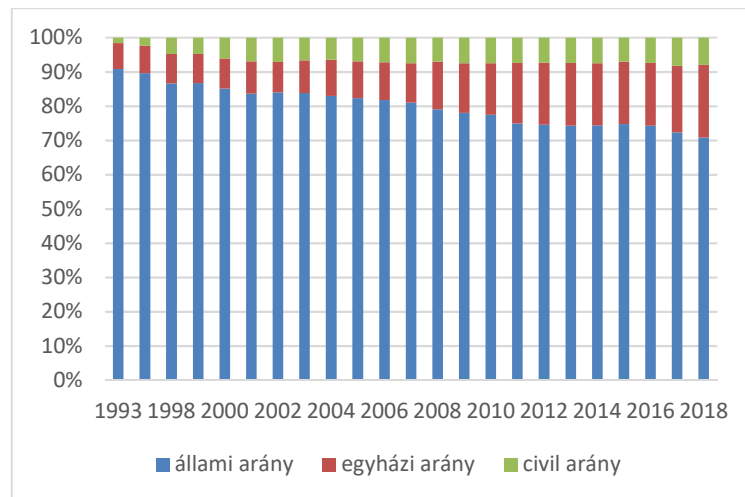


5. ábra A tartós bentlakásos szociális szolgáltatások ellátotti létszáma fenntartótípus szerint 1993-2018. Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyvek

A fenti ábra jól mutatja, hogy az alapszolgáltatásokhoz hasonlóan a 90-es években a szakellátásban is az önkormányzati feladatellátás túlsúlya érvényesült. Az is látható, hogy a 90-es években az egyházi szerepvállalás sokkal jelentősebb volt a szakellátásban, mint az alapellátásban. Ennek oka az volt, hogy az 1940-es évek végén az egyházi intézmények államosításakor a kommunista államhatalom egyházi fenntartásban hagyott olyan intézményeket, melyekben az egyház szolgálatát nem tartotta ideológiai szempontból veszélyesnek. (pl. értelmi fogyatékos személyek gondozása) Másrészt a 70-es évektől 1-2 egyházi idősotthon is indulhatott.

Az ábra arra is rámutat, hogy az állami-önkormányzat szektor legnagyobb kiterjedését a szociális intézmények területén a 2000-es évek közepén érte el, amikor mintegy 60 ezer személyt látott el ez a szegmens. 2010 után két nagyobb hullámban csökkent az állami-önkormányzati ellátás súlya: 2011 és 2016-18-ban. Mindkét említett csökkenés háttérében ugyanaz a folyamat áll: az állami-önkormányzati férőhelyek egyházi fenntartásba adása. Az egyházi kapacitásokra vonatkozó adatsort vizsgálva látható, hogy az egyházi intézmények ellátottainak száma a 2000-es években megduplázódott. Míg a 2000-es évek elején mintegy 6 ezer főt láttak el egyházi szolgálatok, 2010-ben már 11,5 ezer főt. A folyamatos és jelentős mértékű növekedés új lendületet kapott 2010 után, amikor évente átlagosan 6-700 fővel növekedett a létszám. Ma mintegy 16,5 ezer embert gondoznak egyházi intézményben. Az egyházi intézményrendszer gyors épülése mögött más okok húzódnak meg a vizsgált időszak különböző szakaszaiban. A 2000-es évek közepének felfutását elsősorban az első Orbán-kormány idején elindított Széchenyi-terv pályázati támogatásaiból épült intézmények okozzák. A 2000-es évek végén elsősorban az önkormányzatok által kezdeményezett intézményátadások állnak a kapacitásnövekedés mögött. A 2015-18-as időszakban az állami fenntartású intézmények egyházi fenntartásba adása növelte az egyházi kapacitásokat.

Ha az intézményi kapacitások fenntartói szerkezetét vizsgáljuk, a civil fenntartók arányát is számba kell vennünk.



6. ábra A tartós bentlakásos szociális szolgáltatások ellátottainak aránya fenntartótípus szerint, 1993-2018.

Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyvek

A fenti ábra azt mutatja, hogy a civil fenntartás nem bővült jelentős mértékben az elmúlt 20 évben. A 90-es években még dinamikusan épülő civil szektor ezen a területen a 2000-es évek elejére elérte a 7%-os részesedést és ez a ráta azt követő két évtizedben végig e szint körül alakult.

2.3 Összegzés

A szociális alapellátásból és a szociális szakellátásból vett példák idősoros vizsgálata arra utal, hogy ezeken a területeken az elmúlt 25 évben jelentősen kibővült az egyházi szerepvállalás. Nem elemeztünk külön valamennyi szolgáltatási formát és típust. Vannak olyan szolgáltatási formák, amelyeken hasonló tendenciákat láthattunk (pl. nappali ellátások, támogató szolgálatok), és vannak olyan szolgáltatástípusok, ahol sokkal kevésbé volt ez a dinamika jellemző (gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátások).⁷ Összességében elmondható, hogy a rendszerváltást követően az egyházak éltek alkotmányos lehetőségeikkel, a szociális szolgáltatások megalapításának, megszervezésének és

⁷ Meg kell jegyezni, hogy az utóbbi években a gyermekvédelmi szakellátások közül a nevelőszülői ellátásban egyre inkább növekszik az egyházi szerepvállalás. 2006-ban a gyermekek 0,75%-át, 2010-ben 7%-át, 2014-ben már 37%-át, 2018-ban pedig 47%-át helyezték el egyház által működtetett nevelőszülői hálózatban. Még erőteljesebb e szolgáltatási területen a növekedési ütem, ha a nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek számát vizsgáljuk. Míg 2006-ban csupán 86 gyermeket helyeztek el egyházi nevelőszülői szolgálatban, addig 2014-ben már 5300 gyermeket, 2018-ban 7230 gyermeket. 12 év alatt tehát 84-szeresére nőtt az egyházi nevelőszülői szolgálatok által gondozott gyermekek száma. Ebben természetesen szerepet játszott az, hogy ebben az időszakban mintegy 40%-kal nőtt a nevelőszülőknél gondozott gyerekek száma. Azonban ha ettől a hatástól eltekintünk, akkor is igen dinamikusnak mondható az egyházi szerepvállalás növekedése.

működtetésének jogával. Az is elmondható, hogy a szolgáltatások bővülése folyamatos volt az elmúlt évtizedekben, de a bővülés üteme jelentős különbségeket mutat a vizsgált időszakon belül. A 90-es években rendkívül óvatos, tapogatózó érdeklődésként jellemezhető az egyházak megközelítése. A 2000-es évek elején indul el a jelentős kiépülése az egyházi szolgáltatási rendszereknek, és a 2000-es évek második felében gyorsul fel ez a folyamat. A 2010-es évek első felében továbbra is gyors az egyházi szolgáltatási szektor bővülése, de a növekedési ütem 2012 után már csökkenni kezd.

3. Elméleti keretek: a szekularizáció és a modernizáció

Az egyházak szociális szerepvállalásának kiterjedtségét és az egyházak által működtetett szociális szolgálatok társadalmi súlyának változását a szekularizációs modellben vizsgáljuk.⁸ A szekularizációs elmélet keretébe történő ágyazás oka az, hogy a jóléti állam expanziójának folyamatát, illetve annak hatását az egyházak társadalmi szerepére megfelelő értelmezési keretbe helyezi. A szekularizációs elméletek szerint ugyanis a vallástalanodás, a vallás intézményes formáitól történő elfordulás a 20. század egyik meghatározó társadalmi folyamata. A hagyományos vallásosság gyengülése pedig egyszerre vezet az egyházak által fenntartott szociális szolgálatok számának csökkenéséhez, az ezeket a szolgáltatásokat igénybe vevők számának csökkenéséhez, végső soron az egyházak szociális szerepének gyengüléséhez. Amennyiben tehát a szekularizációs elméletek helyesek, a jóléti állam kiterjedésének folyamata a szekularizáció folyamatán keresztül vezet az egyházak szociális szerepvállalásának hanyatlásához.

3.1 A szekularizációs elméletek és kritikáik

3.1.1 A szekularizációs folyamat

Ha körülnézünk a világban, számos jel mutat arra, hogy annak a konszenzusnak, amely a szekularizációval foglalkozó szociológiai irodalomban kialakult, erős empirikus alapjai vannak. A nagy történelmi egyházak tagsága csökken. Az egyházak kis helyi közösségeinek száma csökken. A népszámlálások alkalmával magukat valamely egyházhoz tartozónak vallók aránya csökken. Az emberi élet keretei megváltoznak: a hagyományos falusi vallásos társadalmak aránya csökken, a városi nem-vallásos rétegek aránya növekszik. Csökken azoknak is a száma, akik egyházi szertartást vesznek igénybe. (keresztelés, házasságkötés, temetés) Csökken azon rászoruló emberek száma, akiket az egyház valamely szolgálata segít. Csökken az egyházi iskolákban végzetek aránya. Számos folyamat mutat tehát arra, hogy a szekularizáció meghatározó tényező, és nem csak napjainkban, hanem az elmúlt 50-

⁸ A szekularizációs elméletek bemutatása és kritikája: TOMKA Miklós: *A vallás a modern világban. A szekularizáció értelmezése a szociológiában*. Akadémiai doktori értekezés, Budapest, 2008.

100 évben is az volt.⁹ Nyugat-Európában 1981-1999 között csak egy ország akadt, ahol emelkedett az egyházi szertartásokon résztvevők száma.¹⁰ (Olaszország) A II. világháborút követően az ezredfordulóig az Istenben hívők aránya Svédországban csökkent a legnagyobb mértékben (34%-kal), ezt követi Hollandia (22%), Norvégia (19%), Dánia (18%), Nagy-Britannia (16%), Franciaország (10%). Ugyanakkor Olaszországban a jóléti állam kifejlődésének első 60 évében nem csökkent az Istenben hívők aránya, végig 90% körül alakult.¹¹ Ha ország-csoportokat vizsgálunk, egyes csoportokon belül rendkívül eltérő ütemű a vallástalanodás. Az angolszász országok között például Nagy-Britanniában a felekezethez tartozás 1981 és 2008 között 36%-kal csökkent, az Egyesült Államokban csak 10%-kal. A mediterrán országok közül Olaszországban alig csökkent a hetente templomba járók aránya (-2%) ugyanebben az időszakban, míg Spanyolországban jelentős volt a csökkenés (-24%). Dániában csak 6%-kal csökkent a felekezethez tartozók aránya, Svédországban 27%-kal.

A közép-kelet-európai szekularizációs minta azonban nem követi a nyugat-európaiat.¹² Egy-két kivétellel szinte mindegyik országban növekedett a felekezethez tartozók aránya a rendszerváltás után. Ezek közül kiemelkedik Bulgária (+40%), Oroszország (+28%), Lettország (+28%), Észtország (+18%). Magyarországon kismértékű csökkenés volt. A magas mutatójú országokban (pl. Szlovénia, Lengyelország) nem volt csökkenés. Az Istenben hívők aránya szinten minden kelet-közép-európai országban növekedett, Magyarországon 6%-kal. Ezen ország-csoport esetében valószínűleg nem arról van szó, hogy 1990 után az államszocializmus elnyomása alól felszabaduló egyházak és a visszanyert szabad vallásgyakorlat virágzó és fellendülő vallási életet hozott a társadalomba, hanem arról, hogy a visszanyert szabadsággal felerősödött a nemzeti identitás és ez több országban együtt járt a vallási identitás erősödésével. Ezért láthatjuk a legmagasabb indikátorokat az ortodox országokban.¹³

⁹ Hollandiában a felekezetenkívüliek aránya 1889-1930 között 1,5%-ról 15%-ra, majd 1960-ig 18%-ra emelkedett. Ez az arány 1990-re 49%, 1999-re 54%. Franciaországban a kereszteleseknek a gyermekszületekhez viszonyított aránya 1958-1984 között 91,7%-ról 65%-ra, a nem elvált katolikusok egyháziilag kötött esküvőinek aránya 1950-1989 között 89,4%-ról 73,0%-ra, a legalább évente gyónók aránya 1974-1983 között 29%-ról 14%-ra esett. A személyes Istenbe vetett hit Angliában 1940-2000 között a népesség 43%-ról 26%-ra csökkent. A katolikus világi (azaz nem szerzetes) papok száma Európában 1954-2000 között egy harmadával csökkent. Ld. TOMKA id. mű 22.o.

¹⁰ Ld. ROSTA Gergely László: *Vallásosság, politikai attitűdök és szekularizáció Nyugat-Európában 1981-1999*. PhD-értekezés, Budapest, 2004. 41. o. [ROSTA 2004.]

¹¹ Ld. ROSTA 2004 42.o.

¹² ROSTA Gergely: *Szekularizáció? Deszekularizáció? Merre tart a vallási változás a világban?* Magyar Tudomány 2019. 6. szám. 799. o. [ROSTA 2019.]

¹³ ROSTA 2019. 802.o.

Makay Mónika és Kollár Dávid a rendszerváltást követő időszakban, egészen 2017-ig elemezték a vallástalanodás folyamatát Európában.¹⁴ Éppen annak a negyedszázadnak a változásait vizsgálták, amely jelen dolgozatnak is fókusza. A felekezethez tartozás kapcsán szinte minden országban kis, 10-20%-os mértékű csökkentés tapasztalható a 90-es évek elejéhez képest. Ennél jelentősebb csökkenés csak Csehországban és Észtországban volt. Emelkedés csupán egy-két országban volt, melyek közül messze kiugrik Bulgária. Látható, hogy amennyiben a felekezethez tartozást tekintjük a vallásosság legfontosabb indikátorának, akkor még a kelet-közép-európai régió belül is jelentős különbségeket találunk. Magyarországon 27 év alatt a felekezethez tartozás a 60%-hoz közeli értékről valamivel 50% alá csökkent.

Az önmagát vallásosnak minősítő válaszadók aránya is jó mutatója a szekularizáció mértékének. Számos nyugati-európai országban jelentősen csökkent ez az arány az elmúlt 30 évben. (Franciaország, Spanyolország, Dánia, Ausztria, Hollandia, Nagy-Britannia) Néhány országban jelentősen nem változott az arány. (Svédország, Németország). Ide tartozik Magyarország is. A kelet-közép-európai országokban jórészt nőtt a vallásosságnak ez a fajtája, a legnagyobb mértékben Litvániában, Bulgáriában és Romániában.

Egészen más kép tárul elénk, ha a vallásosságot a rendszeres templomba járók arányán mérjük. Miközben a templomba járók aránya 30 év alatt 28%-ról 23%-ra csökkent Európában, emögött vannak jelentős emelkedések (Románia, Bulgária) és jelentős csökkenések (Lengyelország). A legtöbb országban (így Magyarországon is) kis mértékben csökkent a már 1990-ben is relatíve alacsony templomlátogatási arány.

A vallásosság harmadik bevetett indikátora az istenhit. Elgondolkodtató, hogy Kelet-Közép-Európa szinte minden államában növekedett az elmúlt három évtizedben az Istenben hívők aránya. Bulgária itt is világbajnok: kétszeresére, 40%-ról 80%-ra emelkedett az arány. Magyarországon 6 százalékpontos volt a növekedés 71%-ra. A nyugat-európai országokon többségére a kisebb vagy nagyobb mértékű csökkenés volt jellemző.

A kutatók úgy összegzik tapasztalataikat, hogy az elmúlt harminc év adatai alapján nem lehet kimutatni a vallás eltűnésére utaló tendenciákat. Sokkal inkább arról van szó, hogy a

¹⁴ MAKAY Mónika, KOLLÁR Dávid: A vallásosság tendenciái Európában. In: GYORGYOVICH Miklós (szerk.): Vallásosság Magyarországon. Társadalompolitikai tanulmányok. Századvég Kiadó, Budapest, 2020.

modernizáció előrehaladásával a vallás intézményes vonatkozásai, formái gyengülnek, a vallásgyakorlás hangsúlyai a személyes szféra felé tolódnak el. Az egyházak tanításait követő vallásosság gyengülése a privát, maga módján vallásosság növekedése mellett valósul meg. Tomka Miklós úgy fogalmazza meg ezt a folyamatot, hogy a szekularizáció nem vallástalanodást jelent, hanem azt, hogy modernizációval a világ összetettebbé válik, és ezen az összetettségen belül a vallási szempontok átfogó jellege, magasabbrendűsége, prioritása megszűnik.¹⁵

3.1.2 A szekularizációs elméletek

Tomka Miklós szerint a szekularizációs folyamat háttérében legalább három társadalmi folyamat áll.

Az első az életkörülményeknek a megváltozása. Az ipari forradalmak köszönhetően az élet gazdasági, technikai lehetőségei kibővültek, felerősödött a városiasodás, kitágult a világ a motorizációs és a kommunikációs formák fejlődésével. E tényezők nyomán elkülönülnek a társadalmi-gazdasági egységek: elválik a lakóhely a munkahelytől, elkülönül a család és az üzem, a gazdaság szektorai között és az üzemeken belül is új munkamegosztási modell alakul ki, melynek vezérlő elve a racionális tervezés és az eredményesség, valamint a hatékonyság.

A másik terület a társadalomszerkezet átalakulása. A termelési technikák fejlődése miatt feleslegessé vált paraszti tömegek a városba költöznek, amelynek korábbi, kézművesek, iparosok, kereskedők által jellemezhető társadalmi struktúráját megbontják, illetve meghatározó szerephez jut a kialakuló ipari munkásság. Ez számos következménnyel jár: a munkás kiszolgáltatott a munkaadónak, a természetes közösségek ritkulnak, gyengülnek, az emberi kapcsolatok száma nő, de egyben elszemélytelenednek, erősödő mobilitás.

A harmadik terület a kultúra. A fenti folyamatokkal párhuzamosan megváltoznak a közösségről és a közösséghez tartozásról vallott nézetek, gyengül a hagyomány család ereje, gyengülnek a hagyomány helyi közösségek és azok megtartó ereje, eltűnnek a lokális közösségeket összetartó rítusok, hagyományok, szokások. A világról alkotott nézetek átalakulnak, áthatja őket a racionalitás és a tudományközpontúság: a gondolkodásban a

¹⁵ TOMKA Miklós: A katolikus egyház a pluralista társadalomban. Vigilia, 1994. 7. sz. 489. o.

természeti törvények átveszik a természetfeletti létező helyét. Az új szekuláris világrend meghagyja a lehetőséget az embernek, hogy saját maga döntsön a hitről, erkölcsről, ízlésről, értékrendről, amely szerint élni akar.

Természetesen a szekularizációs folyamatnak voltak eszmetörténeti előzményei is. Számos kutató már a humanizmus jelentkezésétől számítja a szekularizáció kezdetét, de vannak, akik a reformációtól, a polgárosodás kezdeteitől, a felvilágosult abszolutizmus korszakától vagy a felvilágosodástól. Sok szerző a modernitáshoz, az ipari társadalom kialakításához, mások pedig a posztindusztriális jóléti társadalom kibontakozásához köti a vallástalanodás fogalmát. Az azonban közös a kutatókban, hogy bárhonnan is eredeztessék és indítsák a szekularizációs folyamatot, valamennyien a vallásosság hanyatlását érzékelik. Az alábbiakban három fontosabb értelmezést mutatunk be.

Shiner¹⁶ a szekularizációs folyamat öt értelmezését különböztette meg:

1. elvallástalanodás: a vallásosság gyengülése, a vallásosság már annyira vonzó, a klérus és az egyház súlya csökken;
2. elvilágiasodás: a világhoz való alkalmazkodás, vallási liberalizálódás, egyfajta „belső szekularizációs folyamat”;
3. a világ szent jellegének megszűnése, racionális autonómiájának és öntörvényűségének kibontakozása
4. a vallás és a profán világ elkülönülése, a vallásnak a magán életre korlátozódása
5. vallási formáknak és magatartási mintáknak a világi dolgokra való átvitele: a művészet, a nemzet, egyes ideológiák valláshoz hasonló szakrális szerepet nyernek.

Lehmann négyféle lehetséges jelentést különböztet meg.¹⁷

1. a vallási tudás és a vallásgyakorlat csökkenése, „elvallástalanodás”;
2. a tudományos racionalitás érvényesülése az élet egyre több területén;
3. az életproblémák megoldásában az egyházak szerepének csökkenése;
4. a végső dolgok iránti érdeklődés gyengülése és gyakorlatiasabb evilági normákhoz, értékekhez, gyakorlatokhoz igazodás.

¹⁶ SHINER, Larry (1967) *The Meaning of Secularization. Internationales Jahrbuch für Religionssoziologie / International Yearbook for the Sociology of Religion*. Köln: Westdeutscher 3. 51-62.

¹⁷ LEHMANN, HARTMUT (2004) *Säkularisierung. Der europäische Sonderweg in Sachen Religion*. Göttingen: Wallstein

Sommerville aszerint osztályozta a szekularizáció jelentését, hogy milyen társadalmi közegben vagy helyzetben való érvényesüléséről van szó. Ily módon hat különböző esetet talált.¹⁸

1. A társadalmi struktúrával kapcsolatosan a szekularizáció a differenciálódási folyamatra utal, amelyben egyrészt megszűnik a rendszer egysége és ezen belül a vallás mindent átfogó szerepe, másrészt az alrendszerekre tagolódó rendszerben a vallás is egy alrendszeré válik a sok egyéb mellett.

2. Intézményi összefüggésben a szekularizáció a valaha vallási-egyházi intézmény világivá válását jelenti. Ez lehet egy lassú folyamat, amelyben az intézmény funkcionálásából adódó követelmények egyre inkább meghatározóvá válnak a vallási-egyházi jelleggel szemben és lehet egyszeri esemény, a vallási-

felekezeti intézmény állami, vagy civil irányítás alá kerülése.

3. A tevékenységek szekularizációja azok vallási-egyháziból civil indítékúvá válását és civil keretekben történő szerveződését jelenti, például az egyházi karitás helyén állami szociális gondozás létrejöttét.

4. A személyes beállítottságok és magatartások dimenziójában a szekularizáció a rövidtávú és közvetlen hasznossági és „evilági” szempontok (a „hasznossági racionalitás”) érvényesülésére és a kozmikus rend (az emberiség java, Isten akarata, a halál után várható következmények) figyelmen kívül hagyására utal. Ez együtt járhat a természetfeletti rendet és az abból adódó viselkedési normákat intézményesen tudatosító és megjelenítő vallási élettől és egyháztól való távolmaradással.

5. A népesség, vagy embercsoportok összefüggésében a szekularizáció a vallásosság részarányának csökkenését jelenti. Itt nem a személyes beállítódás vagy magatartás (mint a 4. pontban), hanem egy csoport összetétele a kérdés. Ugyanakkor itt nem egyszerűen társadalmi differenciálódásról, hanem egy differenciált embercsoporton belül a vallásos részarány csökkenéséről van szó.

6. Sommerville szerint a vallások dimenziójában a szekularizáció csak valamilyen konkrét vallásra vagy felekezetre vonatkoztatva értelmezhető. Ennek ellene mond azonban, hogy sokan a vallásfejlődés intézményesülési lépéseit, azaz a vallásoknak növekvő mértékben társadalmi szabályokhoz igazodását és ezzel együtt az eredeti vallási tartalomnak az intézményi renddel szembeni relativálódását is szekularizációnak tartják.

¹⁸ SOMMERVILLE, C. John (1998) *Secular Society Religious Population: Our Tacit Rules for Using the Term Secularization*. *Journal for the Scientific Study of Religion* 37 (2) 249-253.

José Casanova a szekularizáció fogalmának három különböző értelmezését adta.¹⁹

1. Világi területek elkülönülése az egyházi, vallási intézményektől és normáktól
2. Vallástalanodás: a racionális meggyőződések erősödése, a vallásos hit hanyatlása
3. A vallás individualizációja, magánszférába kerülése.

3.2. Modernizáció

A szekularizáció mellett a vele párhuzamosan, ugyanakkor vele szorosan összefonódva kibontakozó modernizációs folyamat volt nagy hatással az egyházak társadalmi súlyának csökkenésére és a vallásosság hanyatlására.

A modernizáció szakirodalma szerteágazó, ezért itt most csak néhány elméleti munkát említünk meg. A modernizációval foglalkozó kutatók közül kiemelkedik Parsons,²⁰ aki a modernizációt úgy értelmezte, mint a befogadás, a differenciálódás, az értékáltalánosítás és a státusemelkedés kombinációja. Megfigyelése szerint egyrészt egyre több társadalmi csoport tagozódik be az adott társadalom alapintézményeibe, másrészt a közös alapértékeken belül a különböző kulturális értelmezések nagyfokú rugalmasságot mutatnak, harmadrészt a politikai és társadalmi differenciálódás analóg az intézményi megújulással, negyedrészt a lehető legtöbb állampolgár számára – az alapjogokon túl – megnyílik az anyagi jólét és a társadalmi kompetenciák. Parsons a modernizációs folyamat hat tényezőjét határozza meg, amelyek egy társadalom sikerességét befolyásolják, s amelyek döntően hozzájárulnak egy társadalom innovativitásához, alkalmazkodóképességéhez, eredményességéhez. Ezek a faktorok: a társadalmi rétegződés, a kulturális legitimáció, a racionális jogrendszer, a bürokrácia, a piaci rendszer és a demokratikus egyesülés.

Parsonshoz képest Zapf alacsonyabb absztrakciós szinten határozza meg a modern társadalmi fejlődés összetevőit.²¹ Zapf szerint azok a társadalmak sikeresebbek, amelyekben a versenyen alapuló demokrácia, a piacgazdaság, továbbá a tömegfogyasztást és a jóléti államot magában foglaló jóléti társadalom alapintézményei fejlettek. Zapf ehhez hozzáteszi, hogy vannak olyan társadalmi, gazdasági és politikai tényezők, amelyek alapvetően

¹⁹ CASANOVA, J.: *Public Religions in the Modern World*. University of Chicago Press, Chicago, 1994.

²⁰ lásd: PARSONS, T.: *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs, New York, 1971.

²¹ ZAPF Wolfgang: *Modernizáció, jólét, átmenet*. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság, Századvég Kiadó, 2002. [ZAPF 2002.]

befolyásolják azt, hogy a modernizációs folyamat három alappillére (piacgazdaság, versenyalapú demokrácia, jóléti társadalom) mennyire bizonyul innovatívnak. Ezek a tényezők: a politikai központosítás mértéke, a regionális különbségek, az etnikai vagy vallási konfliktusok, a megegyezésszerű demokrácia elemeinek hiánya, az osztályok polarizációja, a jóléti állam és a piacgazdaság társadalmi kötődése, beágyazottsága. Ezek a tényezők korlátozhatják, leárnyékolhatják a modernizációs folyamatot.

A fenti elméletből következik, hogy amennyiben a modernizáció alatti alapstruktúrák megfelelően működnek, a társadalom fejlődése, modernizációja folytatódik. Zapf szerint négy olyan trend figyelhető meg, amelyek a modernizáció folytatódásával szemben hatnak.²² Az első a kizárás, amely a növekedés társadalmi határait utal. A kizárás azt jelenti, hogy a társadalmak befogadási, státusemelésre való képessége elérkezik a végső határhoz. Ennek jele többek között a, hogy az egyenlőtlenségek kevésbé csökkennek, bizonyos társadalmi csoportok peremre szorulnak, a migráns háttérű emberek befogadása is sok konfliktussal jár. A második trend a korszaktörés, ami az intézményekben és a viselkedésmódokban érzékelhető gyökeres változásokat jelenti. A harmadik az intézményi bomlás. A feltartóztathatatlan individualizálódás és a politikai szabályozóképesség hanyatlása miatt felörlődnek a modernizációs folyamatot hajtó alapintézmények. A negyedik trend olyan világproblémák megjelenése, amelyek globális, az egész világra kiható kockázatokat hordoznak. (járvány, éhezés, klímakatasztrófa, stb.)

A 60-as évektől felerősödtek a modernizációs elméletek kritikái, majd a 90-es években néhány ázsiai ország sikere és a közép-kelet-európai rendszerváltás ismét a modernizáció alapjaira irányította az elemzők figyelmét. A modernizációs elméletek ezen új hullámát neomodernizmusnak nevezik. A neomodernizmus egyik legjelesebb képviselője Tirvakian, aki hét pontban foglalta össze a neomodern elméletek kereteit.²³ A neomodern elméletek kiindulópontja, hogy a modernizáció egyének és közösségek cselekvéseként értelmezhető. A társadalom cselekvő csoportjai értékeiknek és céljaiknak megfelelő fejlődési irányokat keresnek, amelyek során összehangolják értékeiket az erőforrásokkal. Harmadszor a modernizációs folyamat mögött a társadalom nem egységes, hanem a modernizációt támogatók, azt kritizálók és a kivárok konfliktusa határozza meg. Negyedszer a modernizáció hajtóerői a felvilágosodás és a tudomány, azonban a vallásokra, mint a legitimitáció és az ellenállás forrásaira, tekintettel kell lenni. Ötödször a jóléti rendszerek

²² Lásd. ZAPF 2002. 89-90.o.

²³ TIRVAKIAN E. A.: *Modernization in a Millenarian Decade: Lessons for and from Eastern Europe*. In: Grancielli, B. (szerk.): *Social Change and Modernization*. 249-264.o. De Gruyter, 1995.

fejlődése általános értékmérője a modernizmusnak, mivel a fejlődés lehetőséget teremt arra, hogy a folyamat nyertesei vagy többen legyenek, mint vesztesei, vagy a győztesek annyival jobban járjanak, amennyi lehetővé teszi a vesztesek kompenzálását. Hatodszor a modernitás központjai megváltozhatnak. Végül a modernizáció nem egyenes vonalú egyenletes fejlődési folyamat, hanem tele van megtorpanásokkal, krízisekkel, válságokkal, visszaesésekkel.

A modernizációs folyamattal foglalkozó elemzések közül az egyik legnagyobb hatású a 2000-es évek elején D. S. Landes *A nemzetek jóléte és szegénysége* c. munkája volt.²⁴ Landes meggyőzően érvel amellett, hogy az elmúlt évezredben Nyugat-Európa volt a fejlődés és a modernizáció motorja, ennek pedig alapvetően három fő tényezője volt. Egyrészt a gondolkodáson alapuló vizsgálódás fokozódó önállósága, másrészt az egységes tudományos bizonyítási elv megteremtése, harmadrészt a technikai és tudományos haladás feltételeinek kialakítása és elindítása.

3.3 Összegzés

Összességében elmondható, hogy mind a szekularizáció elméletei, mind a modernizáció elméletei alátámasztják azt a folyamatot, amelyben az egyházakat körülvevő társadalom és társadalmi alrendszerek megváltoznak, a vallás és a hitgyakorlás az intézményi keretek közül az individuális szférába költözik, a nagy egyházak szerepe gyengül. Ez a folyamat erősen hat a szociális védelem rendszerére is. A szociális biztonság megteremtése az állam feladatává válik, a jótékonyág és a karitás kiegészítő jellegűvé válik a jóléti állam eszközrendszerében.

²⁴ LANDES, D. S. (1999): *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor*. W. W. Norton & Co, London – New York, 1999.

4. Elméleti keretek: a jóléti állam vallási gyökerei

A jóléti állam másfél évszázados történetének első száz évét a szinte folyamatos és töretlen ívű expanzió jellemezte.²⁵ Bismarck volt az első politikus, aki nem csak felismerte az állami szerepvállalás fontosságát és társadalmi legitimációs erejét, hanem három területen bele is kezdett a szociális védelmi rendszerek kiépítésébe: a balesetek, a betegségek és az időskori termelékenységcsökkenés elleni védelem területén. Az 1880-as években ennek megfelelően kezdte kialakítani a beteg-, a baleset- és a nyugdíjbiztosítás alapjait.

A jóléti állam kifejlődését²⁶ nem az állami szerepvállalás megjelenésétől számítjuk, hiszen a 19. századot megelőző korszakokban is találunk arra példát, hogy a kormányzat szociális védelmi eszközt alkalmaz. A jóléti állam kifejlődése ahhoz a gondolathoz köthető, hogy az államnak nem csak lehetősége, hanem felelőssége és kötelezettsége is szociális védelmi rendszereket működtetni. Azért fontos ez a distinkció, mert ez a megközelítés biztosítja a nagy univerzális ellátórendszerek kiépítésének alapját, illetve vezet a korábban domináns egyházi és közösségi gondoskodási formák visszaszorulásához. Ugyanakkor számtalan bizonyíték mutat a modern jóléti rezsimek vallási előzményeire, gyökereire.

4.1. A jóléti állam keresztény gyökereinek hatása a jóléti rezsimekre

A jóléti államok keresztény gyökereinek feltárása nem arra irányul, hogy a középkori egyház gyakorlatát, szolgálatait, szociális feladatot végző intézményeit megvizsgálva következtessünk a későbbi évszázadok jóléti fejlődésére. Hanem az, hogy a vallási tanok szociális tanításait elemezve keressük azokat a hatásokat, amelyek átívelnek az évszázadokon, és szerepet játszottak a mai jóléti felfogások kialakulásában. Weberrel együtt mondhatjuk: „Csak arra vállalkozunk, hogy valamivel világosabbá tegyük, milyen nyomot hagytak vallási motívumok a mi számtalan történeti részmotívumból kisarjadt, modern kultúránk kifejlődésének szövetében.”²⁷

A modern jóléti államok szociális eszköztára nem előzmény nélküli, hiszen a középkorban is számos módja alakult a rászorulóknak segítségének, gondozásának. Míg az antikvitás végén és

²⁵ MADDISON, A.: *Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983*. PSL Quarterly Review 1984. 37. szám. 55-87. o.

²⁶ A jóléti állam 20. századi fejlődéséről ld. TOMKA Béla.: *Szociálpolitika – Fejlődés, formák, összehasonítások*. Osiris, Budapest, 2015.

²⁷ WEBER, M.: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2020. 68. o.

a kora középkorban ezek szinte kizárólag az egyház felelősségi körébe tartoztak, a 11-12. századtól a városi közösségek egyre több funkciót vesznek át az egyháztól. A kora középkor egyházi tanításának lényegi eleme volt a szegények támogatása.²⁸ Egyrészt az üdvösség feltétele a kegyes, jámbor élet, ez pedig elképzelhetetlen jó cselekedetek nélkül, melyek közül kiemelkedik a szegények segítése, az alamizsnaadás. Másrészt az egyház a szegénységet idealizálta az Újszövetség egyes részeire hivatkozva. „Vajon nem Isten választotta-e ki azokat, akik a világ szemében szegények, hogy hitben gazdagok legyenek, és örököljék azt az országot, amelyet Isten az őt szeretőknek ígért?” – írja Jakab apostol.²⁹ Említhetjük Jézus példázatát a gazdag emberről és Lázárról, arról a szegény emberről, aki az egyetlen szereplő, aki névvel szerepel Jézus példázataiban.³⁰ És fel kell idéznünk a hegyi beszédet is, ahol Jézus egyenesen azt mondja: „Boldogok vagytok, ti szegények, mert tiétek az Isten országa.”³¹ Megjegyzendő, hogy Jézus sehol sem mondja, hogy önmagában a szegénység üdvözít, mindig a lelki szegénységről van szó tanításában, ami az Istenre utaltság és az Istenre szorultság felismerését jelenti. A szegény és a gazdag között egyfajta egymásra utaltság áll fenn: a szegény rá van szorulva a gazdag adományára, a gazdag rá van szorulva a szegény megsegítésére, mint üdvösségének eszközére.

A középkori egyház felfogásának fontos eleme volt a munkáról vallott nézet, amely szerint a munka nehéz és fáradtságos, amely elsősorban a nehéz sorsú emberek túlélésének az eszköze.³² Azok kénytelenek végezni, akik másképp éhen halnának. A latin „laborare” szó is erre utal: erőfeszítést tenni, szenvedni. Természetesen ennek a megközelítésnek is van bibliai alapja, hiszen a bűneset utáni ítélet Ádámot is sújtja: „Legyen a föld átkozott miattad, fáradsággal élj belőle egész életedben! Töviset és bogáncsot hajtson neked, és a mező növényét egyed! Arcod verejtékével egyed a kenyeret.”³³

²⁸ A középkori szegénygondozás eszme- és intézménytörténetéről kiváló áttekintést ad MEZEY Barna: *A börtönügy a 17-19. században. A börtön európai útja*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. 35-96. o.

²⁹ Jak 2,5

³⁰ Lk 16,19-31

³¹ Lk 6,20

³² Természetesen mára jelentős módosuláson ment át a katolikus egyház szociális tanítása. Höffner például ezt írja: „A fáradságosság és a terheesség nem tartozik a munka fogalmába, hiszen a bűnbeesés utáni ember számára sem kell minden munkának keserűnek és terhesnek lennie.” Joseph HÖFFNER: *Keresztény társadalmi tanítás*. Szent István Társulat, Budapest, 2002. 124. o. II. János Pál pápa Laborem exercens kezdetű enciklikájának III. fejezet 37-40. pontjai szintén a megváltozott felfogást bizonyítják. II. János Pál: Laborem Exercens. In: TOMKA Miklós – GOJÁK János (szerk.): *Az egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 382-383. o.

³³ 1Móz 3,17-19

A reformáció alapvető változást hozott a szegénység és a munka bibliai értelmezésében. A munka többé nem egy megalázó, kényszerű eszköze volt a túlélésnek, hanem értékes, értékteremtő foglalatosság, amely Isten magasztalásának, dicsőítésének eszköze. Ezzel szemben a szegénységet a korábinál nagyobb mértékben kapcsolta össze a munkavégzés nélküli étellel, a lustasággal. A reformáció kiinduló pontja a sola fide, tehát az, hogy az üdvösség megszerzésének alapja a Krisztusba vetett hit. Az ember által teljesített jó cselekedetek nem tudnak a mennybe juttatni senkit, szerepük inkább a hitelesítő pecsétéhez hasonlít: a hit halott és meddő cselekedetek nélkül – mondja Jakab apostol.³⁴ A jó cselekedetek tehát önmagukban nem üdvözítenek, de jól mutatják a hitbeli állapotot. Ugyanígy a szegénységben élés sem üdvözít önmagában.

Az egyes országokban működő jóléti rezsimek, a rászoruló ember közösségi megsegítésére vonatkozó megközelítésmódok jelentős eltéréseket mutatnak. Egyes elemzők ugyanakkor ezen eltérések mögött a keresztény egyházak korábbi dominanciáját, a keresztény szociális tanítás hatását vélik felfedezni.

A jóléti államok rezsimeinek különbségeiben még az egyes keresztény vallások közötti különbségek is felfedezhetők. Manow meggyőzően érvel amellett,³⁵ hogy a jóléti állam Esping-Andersen-féle megközelítése vagy teljesen negligálja a vallásos karakter szerepét, vagy csak egyoldalúan a katolikus országokra koncentrál, figyelmen kívül hagyva a protestáns egyházakat és a közöttük lévő különbségeket. Manow bemutatja, hogy az Esping-Andersen-i tipológia magyarázó és leíró jellege erősíthető a vallási jelleg számbavételével. Érdekessége Manow elemzésének, hogy az egyes jóléti eszközrendszerek bevezetésének időbeli különbségeit is a vallási jellegre vezeti vissza. A segély-típusú eszközöket legelőször a református, aztán az evangélikus, végül a katolikus hagyományú országok vezették be. A társadalombiztosítási rendszerek tekintetében a luteránus egyház dominanciáját élvező országok voltak az úttörők, őket követték a református, végül a katolikus országok.

Kahl vetette fel azokat a kérdéseket,³⁶ amelyek a katolikus, az evangélikus és a református vallás hatásának vizsgálatához vezettek. Kahl elsősorban a szegénység enyhítését célzó közpolitikákat hasonlította össze és arra kereste a választ, hogy miért léteznek egységes,

³⁴ Jak 2,14-26

³⁵ MANOW Philip, 2004. *The Good, the Bad, and the Ugly: Esping-Andersen's Regime Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State.* (Max-Planck Institute for the Study of Societies Working Paper 04/3, Cologne, MPIfG).

³⁶ KAHL, S.: *The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran and Reformed Protestant Traditions Compared.* European Journal of Sociology, 2005. 1. sz. 91-126. o.

univerzális segélyezési rendszerek a skandináv országokban és Németországban, míg Franciaországban, Olaszországban, Írországban és az angolszász országban nem ez a jellemző. Miért fókuszálnak az angolszász országok elsősorban az állampolgár felelősségére, a skandináv országok és Németország pedig a közösség felelősségére? Miért jelentősek az eltérések abban, hogy a segélyrendszer mennyire érvényesíti a „valamit tenni kell cserébe” elvét és mennyire erős a munkavállalással kapcsolatos ösztönzők szerepe? Kahl egyenes úgy fogalmaz, hogy ez a kérdés Esping-Andersen elemzésének vakfoltja. Kahl amellet érvel, hogy a reformáció utáni időkben a katolikus, a református és az evangélikus értelmezése a szegénységnek beépült a társadalmak általános vallott alapértékei közé, és így jelentős szerepük volt a később a jóléti államban intézményesedő szegény-segítő politikák kialakításában. Kahl szerint ezek a vallási megközelítések, megfontolások, alapelvek oly mélyen gyökereznek egy-egy társadalom értékrendszerében, hogy a közben eltelt évszázadok, a felvilágosodás és az erőteljes szekularizáció sem tudta őket kiiktatni, teljesen elhomályosítani. Kahl az alábbi táblázatban foglalja össze a három keresztyén felekezet hatását a jóléti berendezkedésekre.

	Katolicizmus	Luteranizmus	Kálvinizmus
A szegénység	Isten által rendelt próba	Isten által rendelt próba, de származhat erkölcstelen vagy lusta életmódból is	Isten büntetése és ki nem választottság jele
A munka	A munka teher, a túlélés kényszerű eszköze. Ha van más eszköz a túlélésre, akkor nem szükséges.	A munka az elhívás része, de a szükségleteken felüli anyagi gyarapodás káros	A racionális és fáradhatatlan munka, nem baj, ha a feltétlenül elégségesnél többel gyarapodunk. Az üdvbizonyosságban segít.
Üdvösség jele	Jó cselekedetek által	Egyedül hit által	Kemény munka és gyarapodás
Bűnbocsánat	Jó cselekedettel, a szegénynek adott alamizsnával megváltható	A bűnbánó bűnös visszanyerheti a kegyelmet, de jó cselekedetekkel nem vásárolható meg	A bűnök (köztük a lustaság) nem bocsátható meg. Kemény munka,

			szigorú, fegyelmezett életvitel.
Koldulás	tolerált	tiltott	tiltott
Állami felelősség	elutasított	elfogadott	elutasított
Egyéni jótékonyág szerepe	fontos	nem fontos	fontos
Érdem-kérdés	nem fontos	fontos	nagyon fontos
A szegénység individuális/közösségi megközelítése	közösségi megközelítés, a szegénység nem stigma	egyéni megközelítés, a szegénység stigma	egyéni megközelítés, a szegénység stigma
A szegények megsegítésének elve	Karitás: alamizsna, a szegények közötti különbségtétel nélkül	Minden szegénynek segíteni kell. A munkaképeseknek dolgoznia kell. Ha nem akarnak, kényszeríthetőek.	Dologház-teszt: a munkaképesek dolgoztatása, a munkaképtelenek segítése
Intézményes előzmények	Ispotályok a szegények sokféle csoportjai számára. Decentralizált és egyéni segítségnyújtás	külső segítségnyújtás, centralizált közösségi támogatás, szegényadóból vagy közös forrásból finanszírozva	Dologház-rendszer, külső támogatás, decentralizált magán-jótékonyág
A tartós szegénység megközelítése	A tartósan szegény segítése elsősorban ispotályokban	A tartós szegények segítése társadalmi felelősség. A korrektív segítség a támogatás és az integráció útja.	A tartós szegénység egyéni felelősség, a nem kiválasztottság jele.

1. táblázat A katolikus, az evangélikus és a református tradíciók stilizált jellemzői Kahl alapján³⁷

A fenti táblázatban szereplő, leegyszerűsített bemutatása a három keresztény tradíciónak rámutat arra is, hogy az egyes jóléti államokban miért, milyen motívumok hatására, mikor és milyen típusú jóléti eszközök kerültek bevezetésre. Az erősen katolikus hátterű országokban az ellenreformáció megerősítette a szegénység korábbi felfogását. Eszerint az üdvösség elérésének két eszköze van: a hit és a jó cselekedetek. A szegényt segíteni kell (karitás), és koldust nem kell üldözni, ugyanakkor a koldulást szabályozni kell. A szegények segítése individuális kérdés (alamizsna). A katolikus felfogás a szegények támogatásának sem a közösségi, sem a szekularizált formáját nem preferálta, mert

³⁷ KAHL id. mű 119-120. o.

mindkettőben az egyéni üdvösség gyengítését látta. A katolikus felfogás soha nem bélyegezte meg, ítélte el és nem hibáztatta sorsukért a szegényeket, s ha alkalmazott is rendszabályokat a koldulásra, azt megszorító jelleggel csak a vándorló koldusokra alkalmazta, a helyiekre sosem. A katolikus országok még a koldusok számának az ipari fejlődés és az urbanizáció miatt felgyorsult növekedését követően sem annyira átfogó és rendszerszintű megoldásokat alkalmaztak, mint inkább reaktív, eseti megoldásokat. A katolikus országokban a szegények segítése egészen a 20. századig döntően az egyéni felelősség körébe tartozott, ezért – Franciország kivételével³⁸ – nem léteztek nemzeti szintű szabályozások.

Az evangélikus megközelítés Luthertől származik, aki jelentősen megemelte a munka rangját, mivel az Isten dicsőségét szolgáló cselekvésnek tekintette. Luther forradalmi tette az volt, hogy kiemelte a munkát a szegénység fogalomköréből, és a szegénység leküzdésének legfontosabb eszközének tekintette. Az üdvösség hitből van, jó cselekedetekkel nem vásárolható meg, így az alamizsnát osztó gazdag és a kolduló szegény is elveszti alamizsna-alapú üdvösségét. A luteránusok élesen bírálták a katolikusokat, mondván: a katolikusok nem a szegény miatt segítenek, hanem saját üdvösségük miatt. Saját érdekeiket nézik, nem a szegény nyomorultját. Ezért a luteránusok elvetik a szegények megsegítésének individuális módját, és az állam/város felelősségét fogalmazzák meg: a helyi társadalomnak felelőssége, hogy ne eseti jelleggel segítsen, hanem kiépítse a segítségnyújtás rendszerét, feltételeit és formáit pedig szabályozza, persze szoros együttműködésben az egyházzal. A luteránus városokban tehát alapvetően centralizált és szekularizált támogatási rendszerek kezdtek kialakulni. Ennek a centralizált, közösségi szintű megközelítésnek erőteljes szimbóluma a gyülekezet ládája (gemeinen kasten), melybe a szegények megsegítésére gyűjtöttek adományokat,³⁹ majd a közösség vezetése döntött az adományok felhasználásáról. Luther elítélte a koldulást és a kéregetést. A luteránusok különbséget tettek érdemes és érdemtelen szegény között. Felhívták az állam figyelmét, hogy miközben védje meg a közösséget az érdemtelenektől, segítse a valóban rászoruló embereket.

³⁸ Ld. Franciaországról részletesen RAMSEY Matthew: *Poor Relief and Medical Assistance in 18th and 19th Century Paris*, in Ole Peter, Andrew Cunningham and Robert Jütte Grell, eds, *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe* (Aldershot, Ashgate, pp. 280-308).

³⁹ A ládáról ld. részletesen: Susannah HALL: *The Common Chest Concept: Luther's Contribution to 16th Century Poor Relief Reform*. *Journal of Religion in the Social Services*. Social Thought. 1979. 5. szám. 43-53. o.

Kálvin Lutherhez hasonlóan felértékeli a munkavégzés szerepét, sőt továbbfejleszti.⁴⁰ Kálvin szerint a munkát Isten magasztalásának legjobb eszköze, abszolút kötelesség, önmagában vett spirituális cél.⁴¹ Kálvin a munkálkodó embert a teremtő Istenhez hasonlítja, és Isten munkatársainak nevezi. Ehhez kapcsolódik az aszkézis eszménye: a kemény és szorgos munka önfegyellemmel, visszafogott költsékezéssel és fogyasztással társul. A reformátusok szegényekkel kapcsolatos felfogását Kálvin predestináció-elmélete⁴² és munkaetikája alakította ki. Bár nem tudjuk, hogy Isten kit választott ki, de kiválasztottságnak és az elhívásnak biztos jele a boldogulás, a gyarapodás az életben. Míg Luthernél minden munka alkalmas Isten dicsőítésére, addig Kálvin szerint csak a racionális és a haszonnál járó munkára vonatkozik ez. Mivel a gyarapodás az aszketikus, felelős életvitel és a szorgalmas munka eredménye, a szegénység a lustasághoz, könnyelmű, felelőtlen életvitelhez kapcsolható. Az eleve elrendelés tanából következik, hogy a közösségnek nincs felelőssége a szegényekért. A koldusokat meg kell büntetni és munkára kell kényszeríteni. A szegények megjavításának és munkára kényszerítésének klasszikus református intézménye a dologház volt. Szintén a református protestáns jelleghez kapcsolódik a szegények megkülönböztetése morális viselkedésük, munkaképességük és aszerint, ahogy akarnak-e dolgozni. A szegények segítésében a református megközelítés középpontjában a gyülekezeti formák és a magánjótékonyság áll, az állami szerepvállalást ezen a területen elutasítja.

A 20. századra természetesen a jóléti államok már kialakították saját rendszereiket a szegénység enyhítésére, és valamennyien alkalmaznak segélyezési vagy minimumjövedelmi támogatási rendszert. Ezeknek a rendszereknek alapvetően öt közös ismertetőjegye van.⁴³

- a segélyezés a végső támogatási eszköz azok számára, akiknek nincs más jövedelme;
- a segélyezés alapja a jogilag rögzített és szabályozott jogcím;
- a segélyezéshez jövedelemteszt kapcsolódik és a juttatási ráta szabályozott;
- a támogatás összegének számításakor figyelembe veszik a megélhetési költségeket és a juttatásnak biztosítania kell egy minimális megélhetési szintet;

⁴⁰ Luther és Kálvin gazdaságetikájának különbségeiről ld. BIRKÁS Antal: Luther és Kálvin politikai és gazdasági nézetei. Polgári Szemle 2015. 4-6. szám.

⁴¹ Ld erről még KOVÁCS György: *Protestantizmus és kapitalizmus: magyar gazdaság- és eszmetörténeti tanulmányok*. PhD-értekezés. Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged, 2010.

⁴² Erről részletesen ld.: KINLAW, C. J.: *Determinism and the Hiddenness of God in Calvin's Theology*. Religious Studies, 1988. 4. szám. 497-509. o.

⁴³ KAHL id. mű 111. o.

- a támogatás mindaddig biztosított, amíg a jogosultság fennmarad, időben tehát nem korlátozott.

Ugyanakkor szoros korreláció van a fenti jóléti eszközök megjelenésének és bevezetésének ideje és a domináns vallási orientáció között. Manow szerint a református és a szabad protestáns felekezetek erős állam-ellenessége jól tetten érhető abban, hogy a jóléti állam eszköztára késéssel jelent meg az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban, Hollandiában vagy Svájcban.⁴⁴ Ezzel szemben az evangélikus országokban nem érkezett a vallás felől ilyen erős elvi kifogás az állam szerepvállalásával szemben, ezért ezekben az országokban (Németország, Svédország) hamarabb indult el a jóléti állam kifejlődése.⁴⁵ A református vallás által dominált országokhoz hasonlóan a katolikus országokban is megkésett volt a jóléti rezsimek kialakulása, de ennek oka az volt, hogy a katolikus országokban a szegényekről való gondoskodás a helyi katolikus egyházközség által gyakorolt karitást jelentette. Amennyiben csak a minimum jövedelmi és segélyezési rendszerek, hanem a társadalombiztosítási rendszerek kialakulásának relatív időpontjait is megvizsgáljuk, az alábbi táblázatban látható összefüggésekre találunk.

	Katolikus	Evangélikus	Református
Nagyobb jóléti rendszerek (munkanélküliség, nyugdíj, betegség) bevezetése	Későn	Korán (társadalombiztosítás dominanciája)	Későn (segélyezés dominanciája)
Segélyezés bevezetése	Nagyon későn (20. század utolsó negyede)	Későn (20. század második fele)	Korán (20. század első fele)
A segélyezési rendszer struktúrája	Fragmentált	Univerzális	Fragmentált
A segélyezés bőkezűsége	Nem bőkezű	Bőkezű	Nem bőkezű

2. táblázat A szociális segélyezési rendszerek struktúrája, bőkezűsége és bevezetési ideje⁴⁶

⁴⁴ MANOW id. mű 11. o.

⁴⁵ Az evangélikus országokról részletesebb elemzést ad Pirjo MARKKOLA, Ingela K. NEUMANN: *Lutheranism and the Nordic Welfare States in Comparison*. Journal of Church and State, 2014. 1. szám. 1-12. o.

⁴⁶ KAHL id mű 112. o.

Láthatjuk tehát, hogy a nagy univerzális, társadalombiztosításon alapuló rendszerek a leghamarabb az evangélikus dominanciájú országokban jelennek meg, a minimumjövedelem biztosítására épülő segélyezési rendszerek pedig a református háttérű országokban. A fentiekből tehát egyértelműen igazolható, hogy a vallási hatások erősen rányomták a bélyegüket a modern jóléti politikák kialakulásának idejére, módjára és jellemzőire.

Vannak olyan szerzők, akik az egyházi-vallási gyökerek hatását a középkori segélyezés alakulásában sokkal kisebb jelentőségűnek ítélik. Castel szerint⁴⁷ a szegények segítésének szervezése már jóval a 16. század előtt megszűnik egyházi monopólium lenni.⁴⁸ A hatóságok, a világiak, a nemesek jelentős mértékben részt vesznek a szegénység enyhítésében. Castel alapvetően nem a reformációhoz és a szegénységgel kapcsolatos vallási nézetek megváltozásához kapcsolja a segélyezési szemlélet és gyakorlat megváltozását a középkorban, hanem a városiasodás 11-12. századtól felerősödő folyamatához. Álláspontja szerint ebben a folyamatban nem annyira az egyházi tanítás van hatással a városok szegénypolitikájára és szociális támogatási rendszereire, hanem inkább „az egyház hatása beleszervül a segélyezés társadalomantropológiai felfogásába”.⁴⁹ Castel szerint felül kell bírálnunk azt az elképzelést, miszerint „a kereszténység fektette le Nyugat-Európa számára azokat az alapokat, melyeken a segítségnyújtás a középkor óta történetileg felépül.”⁵⁰ Kétségtelen, hogy a segítség az első évszázadokban az egyházhoz kötődött, de „még ha a segélyezés gyakorlata elsősorban a kolostorokban és egyházi intézményekben összpontosult is, még ha sokáig az Egyház volt is a szolgáltatások első számú biztosítója, a világi hatóságok e szerepet fennakadás és folytonossági hiány nélkül vették át.”⁵¹ „A felelősségnek a helyi hatalmakra terhelése a 14. és 15. század során mind nagyobb nyomatókat kap” – írja Castel,⁵² tehát a szegényről és a szegény segítéséről szóló nézetek megváltozása már jóval a reformáció előtt megkezdődött.

⁴⁷ CASTEL, R.: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*. Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány, Kávé Kiadó, 1998.

⁴⁸ CASTEL 48.o.

⁴⁹ CASTEL 57. o.

⁵⁰ CASTEL 55. o.

⁵¹ CASTEL 55. o.

⁵² CASTEL 49. o.

Összességben tehát láthatjuk, hogy az egyházak és az egyházak szociális szerepvállalása meghatározó módon befolyásolta a jóléti rezsimek kialakulását. Robert Banks azt írja: „A kormányzati szociális ellátások nyugaton elterjedt rendszere a keresztények kezdeményezéseiből jött létre, és ez később is nagy hatást gyakorolt rá.”⁵³ Carlton Hayes szerint „a keresztény irgalom kútjából merítette nyugati civilizációnk az ösztönzést és a kötelességérzetet is, hogy az éhezőknek enni adjon.”⁵⁴ A modern jóléti rezsimek által alkalmazott eszközrendszerek értelmezéséhez és megértéséhez nem csak teológiai és történeti szempontból elengedhetetlen a jóléti állam vallási gyökereinek feltárása, hanem segítségünkre van a mai társadalompolitikai kihívásokra adandó válaszaink keresése közben is.

⁵³ Robert BANKS: The Early Church as a Caring Community and Some Implications on Social Work Today. Interchange. Sydney, 1982. 319. o.

⁵⁴ CARLTON J. H. Hayes: Christianity and Western Civilization. Stanford University Press, 1954. 56. o.

5. A szociális szolgáltatások a jóléti állam eszköztárában

5.1. A jóléti állam – válasz a piaci kudarcokra

Ahhoz, hogy a szociális szolgáltatásoknak a jóléti intézményrendszerben betöltött szerepét tovább vizsgáljuk, választ kell keresnünk arra a kérdésre, hogy melyek azok a tényezők, amelyek indokolják és alátámasztják az állam szerepének kiterjesztését a jóléti funkciókra. A szakirodalom alapvetően öt csoportba sorolja a jóléti állam létrejöttéhez kapcsolódó elméleteket.⁵⁵

Az elméletcsoportba azokat a teóriák tartoznak, amelyek szerint az állam jóléti rendszere valójában korrigálja a piaci működés hibáit, társadalmi szempontból káros hatásait, tehát fontos szerepe van a piacgazdaság hatékony működésének biztosításában. A második csoportba azok az elméletek tartoznak, amelyek szerint a jóléti állam az iparosodó, modern társadalmakban jelentkező új típusú szükségletekre adott válasz. A harmadik csoportba a neomarxista kutatók tartoznak, akik szerint a jóléti állam valójában a tőkés uralmi viszonyok fenntartását szolgálja, kulcsszerepe van a társadalmi béke és a politikai legitimitás megteremtésében. Ezzel szemben a szociáldemokrata elméletek alapvetően a munkásságnak, a bérből és fizetésből élőknek a modern társadalmakban megnövekedő súlyával magyarázzák a jóléti állam kifejlődését. Az ötödik csoportba tartoznak a public choice-elmélet keretei között érvelő teóriák, melyek szerint a jóléti állam a piaci jövedelmek újraelosztásának rendszere, ahol ez az újraelosztás szabályait alapvetően a demokratikus eljárások hozzák létre, sokszorosan befolyásolva és alakítva különböző nyomásgyakorló és érdekcsoportok által.

A továbbiakban az elsőként említett elméletcsoport által alkalmazott értelmezési keretet használjuk. Ebben a megközelítésben a jóléti állam fogalmi eleme a magántulajdonon és a piaci mechanizmus elsődlegességén alapuló kapitalizmus, a demokrácia és a jog uralma. Ugyanakkor az elméletek abból indulnak ki, hogy bár a piaci mechanizmuson keresztül kialakuló részpiaci egyensúlyok társadalmilag is kívánatos kimeneteket eredményeznek, vannak olyan szegmensek, ahol a piac által létrehozott egyensúlyi pont eltér a társadalmi optimum szintjétől: egy termékből vagy egy szolgáltatásból a társadalmilag kívánatos szintnél kevesebb vagy több jön létre a piaci tranzakciók sorozatát követően. Ezért az államnak korrigálnia kell a piac működését, hogy annak működését a társadalmi

⁵⁵ CSABA Iván-TÓTH István György: *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. In: CSABA Iván-TÓTH István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Osiris Kiadó, 1999. 7-41.o.

szempontból kívánatosabb szint felé terelje. Azokat a területeket, amelyeken a piac működése nem vezet automatikusan társadalmi optimumhoz, piaci kudarcoknak nevezi a szakirodalom.⁵⁶

5.1.1. A piaci kudarcok

A piaci kudarcok öt típusát különbözteti meg a szakirodalom. A piaci kudarcok szinte valamennyi esete felfedezhető a szociális szolgáltatások mögött. A szociális szolgáltatások állami szintű szabályozása, finanszírozása és nyújtása alapvetően a piaci folyamatok korrekciójára épül.

A piaci kudarcok első típusába tartoznak a közjavak. A piacon elérhető javak alapvetően két részre oszthatók: magán- és közjavak. A magánjavak azok a termékek és szolgáltatások, amelyeknek a fogyasztásában létezik rivalizálás (egyszerre nem fogyaszthatják többen), és amelyeknek a fogyasztásából a tulajdonos bárkit ki tud zárni. A közjavak ezzel ellentétben olyan javak, amelyek fogyasztása esetében nincs rivalizálás és a fogyasztásukból történő kizárás rendkívül nehezen megvalósítható. A közvilágítás jó példa a közjavakra: nehéz kizárni a közvilágítás élvezetéből azt, aki nem fizetett érte, nem járult hozzá a működtetéséhez, ugyanakkor nem rontja a szolgáltatás élvezetét, ha valaki más is fogyasztja. Társadalompolitikai szempontból a legsajátosabb közjószág a gyermek, hiszen aki gyermeket vállal és nevel, hozzájárul ahhoz, hogy a felnövő gyermek adójából olyanok számára is finanszírozzanak közszolgáltatásokat, akik nem vállaltak gyermeket. A felnevelt gyermek adójából finanszírozott honvédelem és belbiztonság olyan szolgáltatás, amelyből egyrészt fizikailag, technológiai szempontból rendkívül nehéz kizárni azokat, akik nem vesznek részt a finanszírozásban, másrészt nem csökkenti a védettséget az, ha a védettséget fogyasztók száma nő. A közjavak esetében azért kell az államnak beavatkoznia a piac működésébe, mert a piac nem termel közjavakat: a fogyasztóknak, a közjavak élvezőinek nem éri meg hozzájárulni a szolgáltatáshoz, mert nem lehet őket kizárni a szolgáltatás élvezetéből. A közjószágot fogyasztó, de nem finanszírozó személyt nevezi az irodalom potyautasnak. (free-rider) Bár OLSON kimutatta, hogy vannak kivételes esetek, amikor piaci

⁵⁶ A két legfontosabb alapirodalom: CULLIS, J., JONES, P., 1998. *Public Finance and Public Choice*. Second edition. Oxford University Press, Oxford, UK., illetve STIGLITZ, J.E., 2000. *Economics of the Public Sector*. Third edition. W.W. Norton and Company, New York

úton létrejöhet közjószág,⁵⁷ általánosságban elmondható, hogy a piaci mechanizmus nem képes közjószág előállítására.

A piaci kudarcok másik típusa a nem szándékolt külső gazdasági hatás, vagy más néven externália. A piaci mechanizmus akkor tud optimálisan működni, ha az eladó és a vevő képes valamennyi, a termék termelésével és fogyasztásával járó hasznot és költséget internalizálni, beépíteni a piaci tranzakcióba. Ha ez nem történik meg, akkor az így be nem számított, figyelembe nem vett külső gazdasági hatások alul- vagy túltermelést, illetve alul vagy túlfogyasztást eredményeznek a társadalmilag kívánatos szinthez képest. A legtöbbet idézett externália a környezetszennyezés: a termelőnek nem kell szembenéznie a termelés által okozott károkkal. Ha ezt a termelőt az állam megadóztatná a szennyezés miatt, a káros anyagok kibocsátása csökkenne. Tehát az extern hatások internalizálásával közelíthető a piaci optimum a társadalmi optimumhoz. Az externáliát okozhatja valamely termék előállítása és fogyasztása is. Fogyasztás oldali negatív externália példa a dohányzás, mivel a dohányzó negatív hatással van a környezetére, de ez nem árazódik be tevékenységébe, így kibocsátása a társadalmilag hasznos szint fölött van. Az externáliák másik csoportosítási lehetősége a negatív vs. pozitív hatások szerinti osztályozás. A pozitív extern hatások sem épülnek be a piaci mechanizmusba, de ott ez nem túl-, hanem alultermelést eredményez a társadalmilag kívánatos szinthez képest. A védőoltás például nem csak a beoltott személyt védi, hanem a környezetét is, de ők nem járulnak hozzá az oltás árához, ezért kötelezés nélkül kevesen kérnének és fizetnének a védőoltásért.

A piaci kudarcok harmadik típusa a természetes monopólium. A közkeletű vélekedéssel szemben a monopólium nem azt az esetet jelöli, amikor csak egy eladó működik a piacon. Monopóliumnak azt a piaci szerkezetet nevezzük BAUMOL⁵⁸ nyomán, amely nem vagy csak jelentős belépési költséggel megtámadhatók. (contestable markets) Azokban az esetekben, amikor a piacon csak egy termelő/szolgáltató működik, ugyanakkor a piacra lépés költségei alacsonyak, nem beszélhetünk monopóliumról, monopolisztikus piacszerkezetről, mert a piac megtámadható, bármikor beléphet egy új termelő, ezért a jelenlegi egyeduralkodó termelő nem tud valódi monopolistaként viselkedni a piacon.⁵⁹ Tehát a monopolisztikus piaci struktúrát alapvetően a meg-nem-támadhatóság, a magas belépési korlátok okozzák. A

⁵⁷ OLSON M.: The Logic of Collective Action, Cambridge, MA. Harvard University Press, 1973.

⁵⁸ BAUMOL, W. J.: Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, In: The American Economic Review, 1982, 72. kötet, 1.szám 2.o.

⁵⁹ A támadható piacok elméletéről részletesebben lásd: TARI Zsófia: A támadható piacok elmélete. Versenyjogi Kutatóközpont, Versenyjogi tanulmányok. 2010/1.

magas piacra lépési költségeknek két oka lehet. Egyrészt az állam úgy szabályoz egy piacot, hogy megemeli a piacra lépés költségét. Így jönnek létre a mesterséges monopóliumok. Ennek tipikus példái a kamarák: bizonyos piacokra történő belépéshez, ott szolgáltatás nyújtásához előfeltétel a kamarai tagság. Ugyanakkor vannak olyan esetek, amikor maga a piac szerkezetéből, az alkalmazott technológiából, a piac jellegzetességeiből következik, hogy kevésbé megtámadható egy piac. Ilyenkor természetes monopóliumról beszélünk. Természetes monopólium még a tökéletes verseny állapotához képest is képes kedvezőbb árakat biztosítani. A természetes monopólium egyik klasszikus példái az ún. hálózatos közszolgáltatások.⁶⁰ A hálózatos közszolgáltatások esetében a nagy költséggel kiépíthető fizikai kapacitások okozzák a természetes monopólium kialakulását. Ilyen kapacitás az ívó víz szolgáltatás esetében a vízvezeték, a földgázszolgáltatás esetében a gázvezeték, a szennyvízelvezetés esetében a csatornahálózat. Ezekben a piacokon egy, a vezetékét biztosító szolgáltató tud a legköltséghatékonyabban szolgáltatni. A természetes monopólium azért minősül piaci kudarcnak, mert egyedüli termelőként, szolgáltatóként hajlamos arra, hogy a társadalom számára optimálisnál alacsonyabb szintű mennyiséget és minőséget nyújtson.

A piaci kudarcok negyedik típusa az információs aszimmetria. A piacon kialakuló egyensúly társadalmi optimalitásának feltétele az, hogy az eladó és a fogyasztó a termék mennyiségi és minőségi jellemzőivel ugyanolyan mértékben legyen tisztában. Az információs aszimmetria azért vezet a piaci működés kudarcához, mert a vásárló csak többletköltségek árán képes valós képet szerezni a termékről. Természetesen a termék jellegétől függően az információs aszimmetria által okozott torzító hatás különböző mértékű lehet. Ebből a szempontból a javak három csoportba oszthatók NELSON szerint.⁶¹ A legkisebb torzító hatással az ún. keresési javak járnak, melyeknek a piaci tranzakció szempontjából releváns jellemzői még a vétel előtt elég pontosan megítélhetők. Már jelentős piaci kudarcot fenyeget az ún. tapasztalati javak vásárlása. A tapasztalati javak esetében csak a megvásárlást követően derülnek ki a termék fontosabb jellemzői. Az első típusra jó példa a bútor, a másodikra az ingatlan. Van azonban a javaknak egy harmadik csoportja is, az ún. tapasztalás utáni javak, melyekre még az elfogyasztásukat követően sem derülnek lényeges jellemzők. Sokszor csak évek múltán mutatják ki a kutatók fogyasztásuk mellékhatásait. Ide tartoznak a kábítószerek és a gyógyszerek.

⁶⁰ A hálózatos iparágakról lásd: FIÁTH Attila-MEGYES Judit: *A hálózatos iparágak szabályozási környezete*. Vezetéstudomány, 2010. 5. szám 4-11. o.

⁶¹ NELSON, P.: *Information and Consumer Behavior*. Journal of Political Economy 1970. 78 (2) 311-329. o.

A piaci kudarcok ötödik típusába az ún. nem teljes piacok tartoznak. A nem teljes piacok egyik esete az, amikor bár létezik társadalmi igény és vásárlóképes kereslet egy termékre vagy egy szolgáltatásra, annak előállítására mégsem vállalkozik senki. Társadalompolitikai szempontból ennek legnagyobb jelentősége a biztosítások piacán van, hiszen a biztosítás képes egyszerre több jóléti állam-célt elérésében segíteni. Eredményes eszköze lehet az életszínvonal védelmének, a szegénység csökkentésének. Mégis gyakran előfordul, hogy egy létező társadalmi szükségletre, egy kockázattal szembeni védelemre nem találunk piaci biztosítási terméket.

A szakirodalom⁶² alapján öt olyan esetet különböztethetünk meg, amikor egy társadalompolitikai kockázat (öregség, munkanélküliség, betegség, stb.) kezelésére a piacon nem szerveződik magánbiztosítás.

- valószínűség ismeretlen – Amennyiben a biztosító nem tudja kalkulálni az egyes kockázatok bekövetkezési valószínűségét, akkor nem fog kínálni az adott kockázatra biztosítást. Egy biztosítási termék kifejlesztésének és értékesítésének feltétele, hogy a biztosító képes legyen a termékkel kapcsolatos bevételeket és költségeket kalkulálni, a valószínűség mértéke ehhez azonban szükséges.

- valószínűség mértéke nagy, közelíti az 1-t – Amennyiben a kockázat bekövetkezési valószínűsége közelíti az 1-t, akkor biztosan bekövetkező eseményről beszélünk. A magánpiac azonban nem fog biztosan bekövetkező eseményekre biztosítást kötni, mert nem éri meg számára. A magas kockázatú személyek ezért nem találnak a piacon biztosítást kockázataikra.

- nem független valószínűségek: A piaci biztosítások csak akkor működnek, ha kalkulációk biztosításmatematikai szempontból korrektek. Ennek alapja a nagy számok törvénye, ami azonban csak azzal a feltételezéssel érvényes, hogy a kockázatok jól egymástól függetlenek. Amennyiben az egyes kockázatok nem függetlenek, akkor már nem lehet rájuk biztosításmatematikailag korrekt kalkulációkat építeni. Járvány ellen például nehéz egészségbiztosítási terméket fejleszteni, mert járvány idején az egyes kockázatok nem függetlenek egymástól, hiszen létezik egy olyan tényező, amely valamennyi kockázat

⁶² CSABA Iván: *Magánbiztosítás és társadalombiztosítás*. Esély 1990/6. sz. 21-37. o. Továbbá: CSABA Iván-GÁL Róbert Iván: *A bőség zavara: tökéletlen fogyasztói információ és a verseny a háziiorvosi szolgáltatások piacán*. Közgazdasági Szemle 1997. július-augusztus. 673-686. o. Valamint: ARROW, K. J. [1963]: *Uncertainty and the welfare economics of medical care*. American Economic Review, 53: 941-967. o. lásd: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2585909/pdf/15042238.pdf> (2020. december 11-i állapot)

mögött megjelenik, őket összekapcsolja. Hasonlóan nehéz munkanélküliség elleni biztosítást kialakítani, mivel a gazdasági recesszió egyszerre nagy volumenben okoz kockázatot, és ezek a kockázatok összefüggnek.

- káros szelekció (adverse selection): A káros szelekció a biztosítási közösség lecsökkenése a jó kockázatúak folyamatos kiválásával. A piaci biztosítás esetén a biztosító a teljes kockázatközösségre egy átlagos biztosítási díjat kalkulál. Az átlagos biztosítási díj kedvező a magas kockázatúak számára, de az átlagosnál alacsonyabb kockázattal rendelkezők ezt magasnak találják, ezért kilépnek a kockázatközösségből, felmondják a szerződésüket. Az átlagosnál jobb kockázatúak kiválása ugyanakkor azzal az eredménnyel jár, hogy a bennmaradók átlagos kockázati szintje megemelkedik, a biztosítónak ezért újra kell kalkulálnia a biztosítási díjat, és azt meg kell emelnie. A megemelkedő biztosítási díj újabb biztosított csoportok kiválásához vezet, ez pedig újabb díjemeléshez. Ez a folyamat mindaddig folytatódik, amíg végül a kockázatközösségben csak a legnagyobb kockázatúak maradnak, akik számára a biztosítónak már olyan magas díjat kellene megállapítania, amelyet azok már nem tudnak fizetni. Így a biztosítási közösség megszűnik.

- morális kockázat (moral hazard): Morális kockázatról akkor beszélünk, amikor a biztosított tudatában a biztosított gondatlanabbá válik, és ezzel megnöveli a kockázat bekövetkezésének valószínűségét. Fontos kiemelni, hogy itt nem arról van szó, amikor a biztosítás megkötését követően a biztosított manipulálja, szándékosan megnöveli a kockázat bekövetkezési esélyét. A morális kockázat abban áll, hogy akkor is megnő a szerződéskötést követően a kockázata a biztosítottnak, ha nem akarja. A biztosítottság hatására ugyanis hajlamosan vagyunk kevésbé figyelni a kockázatot kiváltó tényezőkre, elhanyagoljuk a megelőzést, nem vagyunk érdekeltek abban, hogy a kockázatot mérsékeljük. A morális kockázat egyik tipikus esete az, amikor az egészségbiztosítással rendelkezők nem törődnek az egészségi állapotukkal, életmódjukkal, ami önmagában megnöveli egyes betegségek kialakulásának esélyét.

5.1.2. A szociális szolgáltatások, mint a piaci kudarcokra adott jóléti válasz

Amennyiben a bemutatott elméleti keretet alkalmazzuk a szociálpolitikára, azon belül is a szociális szolgáltatásokra, akkor rá kell mutatnunk, hogy melyik piaci kudarc milyen módon érvényesül a szociálisan rászoruló emberek segítségének területén.

Elöljáróban meg kell említeni, hogy a szociális szolgáltatások iránti támasztott kereslet nem közvetlen, hanem közvetett. A gazdaságban általában az emberek meghatározott termékeket vagy szolgáltatásokat keresnek, vásárolnak, mert azok elfogyasztása számukra előnyös, hasznos, pozitív hatással bír. A szociális szolgáltatások területén az emberek által közvetlenül keresett „termék” saját autonómiájuk, önellátási képességük, amely csökkent, sérült, s ők alapvetően saját autonómiájukat szeretnék visszaszerezni, ez jár számukra pozitív hatással. Az önállóság, az önellátási képesség, az autonómia azonban nem csereképes áru, nincs piaca, nem lehet adni-venni. Piac a autonómia visszaszerzését, az önellátási képesség visszaszerzését segítő szolgáltatásoknak van. Ezért nevezhetjük a szociális szolgáltatások piacát közvetett vagy származtatott kereslettel rendelkező piacnak.

A szociális szolgáltatásoknak a piaci kudarcok elméletére épülő elemzését KNAPP könyve alapján tárgyaljuk.⁶³ Knapp meggyőzően érvel amellett, hogy valamennyi piaci kudarc-típus megtalálható a szociális szolgáltatások esetében. Az idősellátásban működő szolgálatoknak például pozitív extern hatása lehet, hogy a társadalomnak az a része, amelynek fontos az idősök helyzete, tudatában van annak, hogy számos rászoruló idős ember megfelelő minőségű és színvonalú segítséget kap. Az ún. caring externality⁶⁴ alapvetően abból származik, hogy a társadalomnak a szociális szféra által nem érintett tagjai számára sem közömbös a rászoruló emberek életminősége a saját életminőségük szempontjából, és törődnek a szükségét szenvedő emberek ellátásának kérdésével. Negatív extern hatásra is találunk példát: értelmi sérült vagy pszichiátriai beteg személy közelsége, közelben lakása miatti panaszok, aggodalmak.

Közjószág-jelleggel rendelkezik a fogyatékos emberek fejlesztése vagy a gyermekvédelemben élő gyermekek nevelése, hiszen ezeknek a gondozottaknak az ellátása, gondozása, oktatása, fejlesztése nem csak az ő jövőbeni lehetőségeiket bővítik, hanem a teljes társadalomra visszahatnak alacsonyabb egészségügyi, szociális kiadások formájában. Ide sorolhatók a gyermekvédelmi rendszerben működő javító intézetek, melyek hozzájárulnak a bűnözés csökkenéséhez és a bűnüldözéshez és büntetésvégrehajtáshoz kapcsolódó kormányzati kiadások csökkentéséhez. A felsorolt valamennyi hatás rendelkezik a közjavak ismérveivel: nem lehet senkit sem kizárni és nincs rivalizálás a fogyasztásukban.

⁶³ KNAPP, M. R. J.: *The Economics of Social Care*. MacMillan, 1984.

⁶⁴ KNAPP id. mű 92. o.

Az információs aszimmetria akkor keletkezik, amikor az eladó/termelő jóval többet tud a termékről vagy a szolgáltatásról, és ez az előnye társadalmilag szuboptimális kimenetre vezet. A termék vagy szolgáltatás fontos jellemzőjét eltitkolhatja például, s ezért a fogyasztó csak jelentős többletköltségek árán tud hozzáférni ezekhez az információkhoz. Az információs aszimmetria több vonatkozásban is megjelenik a szociális szolgáltatások nyújtásakor. Egyrészt a kliens nem mindig van tisztában azzal, hogy milyen szükségletei vannak. Tudja, hogy segítségre van szüksége, de hogy mi lenne a megfelelő segítségnyújtási forma a problémájára, sok esetben nem ismeri fel. Minél komplexebb a kliens állapota, minél több típusú szociális problémával küzd, annál kevésbé van tisztában saját helyzetével, állapota összetettségével. Másrészt a kliens az igénybevett szolgáltatás minőségét sem mindig tudja megítélni. Minél specializáltabb tudást igényelő szolgáltatást vesz igénybe, annál inkább igaz ez. A házi segítségnyújtás során nyújtott gyógyszerkiváltásnál nem lép fel információs aszimmetria, de egy idősebb ellátás keretében nyújtott szakápolási tevékenység esetén már igen.

A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban a piacszerkezeti vizsgálatok arra is rámutatnak, hogy mind mesterséges, mind természetes monopóliumra utaló jelek megfigyelhetők. Amint korábban láttuk, a piac monopolisztikus jellege elsősorban nem az eladó számából, hanem a piac nem-megtámadhatóságából vezethető le. A kevésbé megtámadhatóság egyik oka a piacra lépés magas költségei. A szociális jogszabályok⁶⁵ jelenleg is meghatározzák azokat a követelményeket, amelyek a szolgáltatás működésének előfeltételei. Ezek a követelmények tartalmazzák a személyi és a tárgyi feltételekre vonatkozó előírásokat is szolgáltatástípusonként. Minél több előírást rögzítenek a jogszabályok, annál nehezebb belépni egy adott szolgáltatás piacára. Természetesen, az otthon-közeli ellátásoktól a bentlakásos ellátási formák felé haladva, folyamatosan emelkednek a követelmények, ezért a szakellátáshoz tartozó szolgáltatások esetében jóval nehezebb egy új intézmény megalapítása és elindítása, mint az alapellátáshoz tartozó szolgáltatások esetében. Amennyiben a szabályozás változásait áttekintjük, akkor azt tapasztaljuk, hogy személyi és tárgyi feltételek rögzítő jogszabályoknak a 90-es évek végén történő elfogadását követően mérséklődtek egyes szolgáltatási területeken az előírások. Ennek az egyik formája a szakember előírt létszámának csökkentése. Ez történt például a felnőtt fogyatékos személyek

⁶⁵ A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM-rendelet, valamint a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM-rendelet

ellátása esetén, ahol a jogszabály kezdetben 36, ma viszont csupán 30 gondozó alkalmazását írja elő. Az előírások mérséklésének másik módja az addig kötelezően előírt szakmai munkakörök átalakítása ajánlott létszámmá. Ez történt a bentlakásos intézmények többségében a 2000-es években a mozgásterapeuta, a gyógytornász, a foglalkoztatás-szervező, osztályvezető ápoló munkakörökkel. A szakmai feltételek enyhítésének legfontosabb oka a folyamatosan tapasztalható munkaerőhiány volt. A nemzetgazdasági átlaghoz képest alacsony bérezés és társadalmi megbecsültség miatt az ápolói, gondozói pálya kevésbé vonzó. Az Állami Számvevőszék már a minimumfeltételeket meghatározó jogszabályok hatályba lépést követő években jelezte,⁶⁶ hogy a személyi és tárgyi feltételeknek az intézmények jelentős része nem tud megfelelni. A tárgyi feltételekkel kapcsolatos kritika arra utal, hogy az állami és önkormányzati fenntartásban működő intézmények jelentős része nem volt képes (és még ma sem képes) teljesíteni a jogszabályban rögzített feltételeket (egy ellátottra jutó minimális terület, egy lakószobában elhelyezhető lakók maximális száma, az intézményben kötelezően biztosítandó helyiségek, stb). Ugyanis ezek nagy része az államszocializmus évtizedei alatt épült, vagy lett műemléképületből átalakítva, s ezek többnyire nem feleltek meg az új kritériumoknak.

A monopolisztikus piacszerkezet másik esete a természetes monopólium. A természetes monopólium korábbi tárgyalásakor főleg kínálatoldali eseteket említettünk. (vezetékes közüzemi szolgáltatások) Ugyanakkor természetes monopólium az alacsony szintű kereslettel rendelkező piacokon is létrejöhet. Ennek tipikus példái a lokális természetes monopóliumok, mint például egy kistelepülés általános iskolája. A falvakban nincs értelme úgy növelni a hatékonyságot és a szolgáltatási minőséget, hogy több iskolát működtetünk és a közöttük kialakuló verseny segíti a kereslethez történő alkalmazkodást. A kisebb települések intézményei ezért lokális monopóliumként működnek. Ide tartoznak a szociális intézmények is. A szociális szolgáltatásoknak az otthon-közeli ellátásaira ez kevésbé vonatkozik, hiszen számos községben találunk két vagy több, ugyanolyan típusú szolgáltatást. Bár a legkisebb településeken is biztosítani kell szociális étkeztetést és házi segítségnyújtást,⁶⁷ ezt a leggyakrabban egy szolgáltató nyújtja. Tehát ahogyan haladunk a szociális alapellátásoktól a szakellátások felé, folyamatosan növekszik egy adott településen a természetes monopólium kialakulásának esélye. Ezért a jogszabályoknak kiemelt figyelmet kell fordítani ezekre az esetekre, hiszen a klienseket védeni kell a monopóliumhelyzet

⁶⁶ Jelentés a helyi önkormányzatok tartós szociális ellátási feladatainak ellenőrzéséről az idősek otthonaiban. Állami Számvevőszék, 2003. június

⁶⁷ Ld. szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 86.§ (1)

hátrányaitól. (magasabb árak, gyengébb minőség) Nagyobb településeken, ahol az egyes szolgáltatásformákon belül több szolgáltató is működik, a piaci mechanizmus és a verseny jelentősen képes gyengíteni a klienseket érő hátrányos hatásokat.

A piaci kudarcok csoportján belül külön fejezetet alkotnak a piac teljességével összefüggő problémák, főként a biztosítási piac kudarcai. Mivel az önellátási képesség csökkenése jövedelmi kockázatot jelent, ezért felmerül a lehetőség, hogy ezzel a kockázattal szemben biztosítás kötésével védekezzünk. A szakirodalom tanúsága szerint azonban nagyon alacsony a piaci alapon működő biztosítások aránya az egyes országokban.⁶⁸ A jelenség mögött alapvetően azokat a tényezőket találjuk, amelyek a biztosítási piac elégtelen működését idézik elő. Ezek közül ki kell emelni a morális kockázatot és a káros szelekciót. A szociális szolgáltatásokra, elsősorban a hosszú távú gondozási formákra kötött biztosítások esetében a biztosítás és a biztosítottság tudata befolyásolja a kockázat bekövetkezésének valószínűségét. A biztosítottság önmagában nem ösztönöz arra, hogy olyan életmódot folytassunk, olyan tanfolyamokon vegyünk részt, olyan étkezési szokásokat alakítsunk ki, amelyek csökkentik időskorban az önellátási képesség gyors romlását, és amelyek megelőzik az akadályozottság korai kialakulását és gyors mélyülését. A káros szelekció működése megfigyelhető a szociális szolgáltatások keresleti és kínálati oldalán egyaránt. A kínálati oldalon a biztosítók igyekeznek azonosítani a magas kockázatú klienseket és őket különböző eszközökkel kizárni a kockázatközösségből, míg a jobb kockázatúak számára vonzó termékeket fejlesztenek. Ezt nevezi a szakirodalom lefölezésnek.⁶⁹ A keresleti oldalon is fellép a szelekció azáltal, hogy a biztosító által megállapított átlagos díjszabás a jobb kockázatúak számára relatíve magas, ezért elhagyják a kockázatközösséget. Ennek köszönhetően a díj ismét emelkedik, majd újabb csoportok hagyják ott a biztosítót. Végül csak olyan magas kockázatúak maradnak a kockázatközösségben, hogy az fenntarthatatlanná, finanszírozhatatlanná válik.

A fenti elemzés alapján tehát bizonyítottnak látjuk azt az érvet, hogy a piaci kudarcok létezése és társadalmi szempontból szuboptimális működése a szociális szolgáltatások piacán megalapozza az állam beavatkozását és szerepvállalását.

⁶⁸ ASSOUS, L.: *Long-Term Health and Social Care for the Elderly: An International Perspective*. The Geneva Papers on Risk and Insurance. 2001. 4. sz. 667-683. o.

⁶⁹ ELLIS, R. P.: *Creaming, Skimping and Dumping: Provider Competition on the Intensive and Extensive Margins*. Journal of Health Economics, 1998. október 17(5) 537-555. o.

5.2. A jóléti állam célrendszere

A szociális szolgáltatások a szociális védelem fontos eszközei ma is a jóléti államoknak, mert számos olyan eset van, amikor az elérni kívánt társadalompolitikai cél hatékonyabban megvalósítható szolgáltatás megszervezésével és biztosításával, mint pénzbeli vagy természetbeni transzferrel. Ahhoz, hogy a szociális szolgáltatásokat elhelyezzük a modern jóléti állam eszközrendszerében, először a jóléti állam célrendszerét tekintjük át BARR alapján.⁷⁰

BARR a jóléti állam 12 célját határozza meg,⁷¹ melyek a méltányosság, a hatékonyság és az adminisztratív megvalósíthatóság követelményei köré épülnek. BARR a hatékonyság aspektusai közé sorolja a makrohatékonyságot, a mikrohatékonyságot és az ösztönzők hatását. A makrohatékonyság elemzésekor azt vizsgáljuk, hogy az állami a nemzeti jövedelem mekkora részét költi jóléti célokra. Ezzel szemben a mikrohatékonyság a jóléti kiadások belső elosztását, az egyes jóléti ágazatokra jutó kiadásokat elemzi. Az ösztönzők vizsgálatakor arra kell figyelni, hogy a jóléti rendszernek úgy kell működnie, hogy a megtakarításokra és a munkavállalással szembeni ellenőztető hatásokat minimalizálja.

A hatékonyság mellett a jóléti államnak stratégiai célja az életszínvonal védelme, melynek szintén három aspektusa van. Ide tartozik a szegénység enyhítése: nem fogadható el, hogy akár egyetlen állampolgár is egy meghatározott minimális jövedelmi-megélhetési szint alá essen. A másik aspektus a biztosítás: nem szabad, hogy bármely állampolgár jövedelme váratlanul és nagymértékben csökkenjen. A biztosítás intézménye képes ezt kezelni: az aktív időszak befizetéseivel a biztosított jogot vásárol a későbbi segítségnyújtásra. A harmadik aspektus a fogyasztás kisimítása, ami annak a lehetőségét jelenti, hogy az állampolgár szabadon átcsoportosíthassa jövedelmeit életszakaszai között, ami hozzájárul az életszínvonal védelméhez.

A méltányosság két típusa alkotja Barr célrendszerének 7. és 8. elemét. A vertikális méltányosság a magasabb jövedelmű állampolgároktól az alacsonyabb jövedelműek felé történő újraelosztás alkalmazását jelenti. A horizontális méltányosság azt a követelményt jelenti, hogy a támogatások jogosultsági feltételeinek megállapításakor csak releváns

⁷⁰ BARR, N.: *A jóléti állam gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, 2009.

⁷¹ BARR id. mű 45. o.

megkülönböztetést használhatunk (például nyugdíj esetén az életkort), nem releváns szempontot (például vallási vagy etnikai hovatartozás) nem.

A méltányosság tárgyköréhez sorolható a társadalmi befogadás szempontja is, amelynek két aspektusa van. Az egyik az emberi méltóság. A jóléti intézményrendszert úgy kell működtetni, hogy elkerülje az igénybevevők megbélyegzését, stigmatizációját. A másik aspektus a társadalmi szolidaritás. A társadalmi szolidaritás célja azt a követelményt írja elő, hogy a jóléti rendszereknek nem lehet kizárólag alapja a hozzájárulás mértéke. (pl. társadalombiztosítás) Nem fogadható el, hogy a jövedelmek, befizetések, hozzájárulások, járulékok közötti jelentős különbségek visszaköszönjenek a támogatásokban, járadékokban. A jóléti rendszernek tompítania kell az elsődleges piac jövedelmi egyenlőtlenségeit. Nem lehet egy bizonyos szintnél alacsonyabb a nyugdíja annak sem, aki nem rendelkezik elegendő jogosultszerző idővel. Nem lehet egy bizonyos minőségi szintnél alacsonyabb szintű oktatása a hátrányos helyzetű gyermekeknek.

Végül az utolsó két cél az adminisztratív megvalósíthatóság elvéhez kapcsolódik. Az egyik cél az érthetőség, a transzparencia. Ez jelenti egyrészt azt, hogy az állampolgár számára átláthatónak, áttekinthetőnek kell lennie a jóléti szabályok és juttatások rendszerének, másrészt a lehető legalacsonyabb adminisztrációs költséggel kell azt működtetni. Az adminisztrációs költségek körébe nem csak a jóléti intézmények működési költségeit soroljuk, hanem azokat a költségeket is, amelyek az igénybevevő állampolgárokat terhelik. Az adminisztratív megvalósíthatóság másik aspektusa a visszaélés-mentesség. Ez nem egyszerűen a csalások kiküszöbölésére vonatkozik, hanem két hiba lehetőségének minimalizálására. Az egyik hiba az, amikor olyan személy kap valamilyen ellátást, aki egyébként nem szorulna rá, nem lenne rá jogosult. A másik hiba az, amikor olyan személy nem részesül támogatásban, aki egyébként jogosult lenne.

5.3. A jóléti állam eszközrendszere

A korábbiakban láttuk, hogy a szociális szolgáltatások területén a kormányzati-állami szerepvállalás indokolt. Az állami szerepvállalás nem csak elméleti kérdés, hanem gyakorlati tapasztalat is: erre utal a jóléti állam kialakulása a 20. században. Ahhoz, hogy a szociális szolgáltatások szabályozását, finanszírozását és nyújtását el tudjuk helyezni a jóléti

állam eszköztárszerében, fel kell térképeznünk az állami szerepvállalás lehetséges formáit. Ehhez a közpolitika-elemzés alapvető irodalmát használjuk fel.⁷²

Az állam által alkalmazható piackorrigáló eszközök alapvetően öt csoportba sorolhatók.⁷³ Az eszközök olyan skálát alkotnak, amelynek egyik végén a piaci mechanizmushoz hasonló, annak logikáját alkalmazó kormányzati válaszok vannak, másik végén pedig a kormányzat által történő szolgáltatásnyújtás. Az állami szerepvállalás eszközeinek típusai: piaci mechanizmusok, ösztönzők, szabályozás, nem-piaci kínálat, biztosítás.

5.3.1. Piaci mechanizmusok

A piaci mechanizmusok összefoglaló elnevezés olyan technikákat tartalmaz, amelyekkel az állam a nem vagy alig létező piacot igyekszik megteremteni. Számos esetben előfordul, hogy egy terméknek vagy egy szolgáltatásnak még vagy már nem létezik piaca. Ezekben az esetekben az állam a játékszabályok ki- és átalakításával megteremtheti a piaci viszonyokat. A piaci mechanizmusok erősítésének egyik típusa a dereguláció.⁷⁴ Sok esetben a jogszabályok számos olyan előírást tartalmaznak, amely feleslegesen bonyolítja az eljárásokat, a bürokratikus költségeket megemelik, vagy egyszerűen a gyakorlat már meghaladta őket. Ilyen esetben alkalmazható a szabályozás egyszerűsítése. A szociális szolgáltatások területén az egyik legjelentősebb deregulációs folyamatra 2013 tavaszán került sor, amely többek között jelentősen egyszerűsítette a szociális intézménybe történő jelentkezés, felvétel és előgondozás folyamatát.⁷⁵

A dereguláció mellett további lehetőség a piaci mechanizmusok erősítésére a legalizáció és a privatizáció. A privatizáció az állami tulajdon részleges vagy teljes értékesítése piaci szereplő számára.⁷⁶ A szociális szolgáltatások területén leginkább a 2010 előtti és utáni néhány évben volt tetten érhető ilyen folyamat, amikor számos önkormányzat adta át egyházi fenntartásba szociális szolgáltatásait. Majd 2016-tól kezdődően több állami tulajdonú

⁷² WEIMER, D. L.-VINING, A. R.: *Policy Analysis. Concepts and Practice. 5th Edition.* Pearson, 2010.

⁷³ WEIMER-VINING im. 261 o.

⁷⁴ A reguláció és a dereguláció hatásairól Olivier BLANCHARD, Francesco GIAVAZZI: *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Good and Labour Markets.* The Quarterly Journal of Economics, 2003. 3. sz. 879-907. ol

⁷⁵ 25/2013. (III. 29.) EMMI-rendelet egyes miniszteri rendeleteknek a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátásokkal összefüggő módosításáról

⁷⁶ A privatizáció elméleti kérdéseiről ld. Paul STARR: *Meaning of Privatization.* Yale Law & Policy Review, 1988. 1. sz. 6-41. o.

szociális intézmény került az egyházi működtetés körébe. Ráadásul ez utóbbi esetben nem csak a szolgáltatásnyújtás lett privatizálva, hanem több esetben a szolgáltatásnyújtásnak helyet adó ingatlan is.⁷⁷ A privatizáció egyik alelete a kvázipiacok kialakítása.⁷⁸ Akkor beszélhetünk kvázipiacokról, amikor az állam a közszolgáltatások esetén kiszáll a szolgáltatásnyújtásból, és csak a finanszírozást végzi a továbbiakban. Elsősorban az angolszász államokban a 80-as években a konzervatív kormányok törekedtek arra, hogy az állam által nyújtott szolgáltatásokat átadják nonprofit szervezeteknek, ettől remélve a piaci mechanizmus érvényesülését. LEGRAND szerint a kvázipiacokat létrehozó reformoknak összességében három jellegzetessége volt:⁷⁹ 1. nonprofit szervezetek versenyeznek közfeladat-ellátási szerződésért; 2. a fogyasztók vásárlóereje nem annyira pénzben, mint voucherben fejeződik ki;⁸⁰ 3. a kvázipiacon a vásárló általában nem saját maga jelenik meg, hanem az érdekét képviselő megbízotton keresztül. Magyarországon az egyházak által végzett szociális szolgáltatások is kvázipiaci szolgáltatásoknak tekinthetők, hiszen nem állami szereplők biztosítják az ellátást, és bár utalvány formájában nem jelenik meg a voucher, a kliens gondozási szerződéskötése hasonló funkcióval bír: a kliens kinyilvánítja vele a preferenciáját, hogy mely szolgáltatótól kívánja igénybe venni a szolgáltatást.

A legalizáció olyan esetekben működhet, amikor létezik ugyan piaca egy adott terméknek vagy szolgáltatásnak, de annak eladását vagy fogyasztását a jogszabályok büntetik, kriminalizálják. Intenzív vitákat generál rendszerint a prostitúció vagy a kábítószer legalizálásának kérdése.

A szociális szolgáltatások kapcsán a legalizáció kérdése úgy merül fel, hogy miként rögzíthető jogszabályilag az a határ, ahonnan kezdve egy személyes szociális segítségnyújtás már illegális szolgáltatásnak minősül, és ezért büntetendő. Hol húzódik a legális és az illegális szociális szféra határa?⁸¹ Illegálisnak minősül-e, ha egy hozzátartozó saját rokona mellett még valaki más gondozását is vállalja, vagy egy egyházközség tagjai segítik saját

⁷⁷ Ennek a folyamatnak adja meg a jogszabályi keretét az egyházak szociális és gyermekvédelmi ellátások terén betöltött szerepének megerősítéséről szóló 2020. évi XXVIII. törvény.

⁷⁸ A kvázipiacok elméletéről ld. Julian LEGRAND: *Quasi-Markets and Social Policy*. The Economic Journal, 1991. szeptember. 1256-1267. o.

⁷⁹ LeGrand id mű 1260. o.

⁸⁰ A voucher olyan utalványt jelent, amelyet a szolgáltatásra jogosult kap, és amelyet bármely szolgáltatónál beválthat szolgáltatásra. A voucher ötlete Friedmantól származik: Milton FRIEDMAN: The role of government in education. In: *Capitalism and Freedom*. Cambridge University Press, New York, 1962. 85-107. o. A voucherek alkalmazásának elméleti vonatkozásai tekintetében ld.: Denis EPPLE, Richard ROMANO: *Economic Modeling and Analysis of Educational Vouchers*. Annual Review of Economics, 2012. 4. sz. 159-183. o.

⁸¹ A kérdést részletesen elemzi HOFFMAN István-MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 400-402. o.

időseiket, vagy egy bevásárlóközpontban vigyáznak a vásárlók gyermekeire, vagy valaki gondozást vállal idősök mellett fizetségért? A szociális típusú segítségnyújtásnak rendkívül sok típusa és árnyalata működik egy modern társadalomban, és ezeknek csak töredéke rendelkezik a szociális hatóságoktól származó működési engedéllyel. Ez nyilvánvalóan nem jelentheti azt, hogy azok a segítségnyújtások, amelyek nem rendelkeznek engedéllyel, illegálisak és üldözendők. A jogszabályok és a bírósági döntések - ha nem is adnak teljes és részletes választ a fenti kérdésre – néhány, a döntés folyamán figyelembe veendő szempontot és normát tartalmaznak.

Az első ilyen norma az, hogy a szociális szabályozás hatálya a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásoknak a szociális törvényben meghatározott formáira terjed ki. A szociális törvénynek a törvény hatályára vonatkozó paragrafusa kimondja, hogy a törvény meghatározza a (...) a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások egyes formáit, a jogosultság feltételeit, annak megállapítását, a szociális ellátás finanszírozásának elveit és intézményrendszerét, a szociális ellátást nyújtó szervezet és a jogosult közötti jogviszony főbb elemeit, továbbá a fenntartónak a szolgáltatóval, illetve intézménnyel kapcsolatos feladat- és jogkörét, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi tevékenységet végző személy adatainak működési nyilvántartására vonatkozó szabályokat.⁸²

A szociális törvény a tárgyi hatály fenti módon történő széleskörű megállapítását követően számos szolgáltatástípust kiemel a tárgyi hatály alól. Az egyik ilyen kivett terület a nyugdíjasházak területe. A nyugdíjasházak abban különböznek az idősotthonoktól⁸³, hogy az idős ember a nyugdíjasházban tulajdonjogot, haszonélvezeti jogot, használati jogot vagy bérleti jogot vásárol, ami kizárólag lakhatásra vonatkozó jogot jelent, és ehhez nem feltétlenül társul szociális segítségnyújtásra vonatkozó kiegészítő szolgáltatás. Az idősotthoni jogviszony esetében azonban a gondozottnak nincs sem tulajdonjoga, sem bérleti joga, sem haszonélvezeti joga azon az ingatlanon, amelyben gondozzák. Ezért a szociális törvény kiveszi a nyugdíjasházakat a törvény hatálya alól: „a törvény hatálya nem terjed ki azokra a lakhatást biztosító szolgáltatásokra, amelyek esetében *a)* a szolgáltatást igénybe vevőnek, *b)* a szolgáltatást igénybe vevő hozzátartozójának, *c)* a szolgáltatást igénybe vevő

⁸² Szt. 3.§ (5)

⁸³ lásd erről bővebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítása és szociális ellátások rendszere*, Károli Gáspár Református Egyetem L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2016. 388. o. [HOMICSKÓ, 2016.]

tartására jogszabály, szerződés vagy bírósági határozat alapján köteles személynek, vagy d) a térítési díjat vagy az egyszeri hozzájárulást megfizető személynek a szolgáltatás nyújtására szolgáló ingatlanon tulajdonjoga, haszonélvezeti joga, lakáshasználati joga vagy bérleti joga áll fenn (nyugdíjasház).”⁸⁴ A nyugdíjasházak tehát azért nem tartoznak a szociális szabályozás hatálya alá, mert a szociális intézmények definíciójának egyik fontos lényegi eleme a teljes körű ellátás, és a nyugdíjasházak a teljes körű ellátást nem biztosítják, a teljes körű ellátás elemei közül az egyik leglényegesebbet, a lakhatást nem a fenntartó biztosítja. A lakhatás a szolgáltatás igénybevevőjének tulajdonjogán, haszonélvezeti jogán, lakáshasználati jogán vagy bérleti jogán alapul. A fentiekből következően a nyugdíjasház lakói lehetnek ugyan szociális szolgáltatások igénybevevői, de ezek a szolgáltatások csak alapszolgáltatások lehetnek, bentlakásos ellátást nyújtó szolgáltatások nem.

A szociális szabályozás szempontjából az egyik legtöbb nehézséget felvető terület a tartás és a tartási szerződés. Ezek szolgáltatási tartalma között ugyanis jelentős az átfedés. Fontos kérdés, hogy a tartási szerződés alapján biztosított gondozás milyen körülmények között minősíthető szociális szolgáltatássá. A Ptk. a tartási szerződés meghatározásakor kifejezetten utal a tartásra kötelezett gondozására. A szabályozás szerint tartási szerződés alapján a tartásra kötelezett a tartásra jogosult körülményeinek és szükségleteinek megfelelő ellátására, illetve gondozására köteles, a gondozásra jogosult pedig ezért köteles ellenértéket teljesíteni.⁸⁵ Azt is rögzíti a Ptk., hogy a tartási kötelezettség körébe mely szolgáltatások tartoznak. A tartási kötelezettség kiterjed a tartásra jogosult lakhatásának biztosítására, élelemmel és ruházattal való ellátására, gondozására, betegsége esetén ápolására és gyógyíttatására, halála esetén illő eltemettetésére.⁸⁶ Látható, hogy a szociális törvényben szabályozott ápolást-gondozást nyújtó bentlakásos ellátási formák kötelezően nyújtandó szolgáltatási elemei⁸⁷ (napi legalább háromszori étkezés, szükség szerinti ruházattal, illetve textíliával való ellátás, mentális gondozás, egészségügyi ellátás, lakhatás) hasonlóak a tartási szerződésben foglalt kötelezettség elemeihez. A két szolgáltatási csomag közötti különbség meghatározáskor a Kúria egyetértett a bíróság értékelésével,⁸⁸ miszerint a Ptk. szerinti tartási szerződések tartalma és a Szoc. tv.-nek az ápolást, gondozást nyújtó intézmények által nyújtott szolgáltatások tartalma között az egyes elemeket tekintve átfedések vannak. A

⁸⁴ Szt. 3.§ (8)

⁸⁵ Ptk. 6:491.§ (1)

⁸⁶ Ptk. 6:492.§

⁸⁷ Szt. 67.§ (1)

⁸⁸ Kfv. II. 39.085/2011.

bíróság lényegi különbségnek tartotta azonban, hogy a tartási szerződések minden esetben tartalmaznak egy szerencse elemet. Megállapította, hogy a felperes által kötött szerződésekben ilyen nincs, a felperes által hivatkozott kockázatot – mely szerint az adott személy eltartásának költségei emelkedhetnek – nem tekintette ilyen szerencse elemnek. Lényeges különbségként hivatkozott arra, hogy a tartási szerződést az eltartó felmondhatja, amennyiben az eltartott az eltartásának költségeit nem fizeti meg. Fontos különbség, hogy a tartási szerződés esetében a tartás ténylegesen az eltartott lakásában történik, a saját korábbi és szokásos életkörülményei között. A konkrét esetben azonban több személy közösen használta az egészségügyi és szociális helyiségeket. A bíróság azt is megállapította, hogy a tartási szerződések nem egyediesítettek, a szerződés lényeges elemei valamennyi tartási szerződés esetében megegyeznek. A bíróság kimondta,⁸⁹ hogy a tartási vagy gondozási szerződés létrejöttének lényeges feltétele, hogy a szerződéskötéskor az eltartó tulajdonába kerül mindaz a vagyon, ami a tartás ellenértékét képezi, és bizonytalan a szerződés időtartama is, amely az eltartott élete végéig szól. A konkrét esetben azonban az eltartó tulajdonába az eltartott vagyona nem került, és nem az eltartott vagyona az, amely a tartás ellenértékét képezte. Sőt, az eltartó ténylegesen térítési díj fizetése ellenében nyújtotta a gondozási szolgáltatást. A bíróság azért minősítette működési engedély nélküli szociális szolgáltatásnyújtásnak a szolgáltatást, mert tartás és a szociális gondozás elhatárolásával egyértelművé vált, hogy a nyújtott szolgáltatás nem felel meg a tartás kritériumainak, ugyanakkor megfelel a szociális szolgáltatásnyújtás kritériumainak.

Az azonban nem csak a tartás esetében találkozunk elhatárolási nehézségekkel, hanem olyan területeken is, ahol a szociális ellátás tartalmához hasonló szolgáltatás biztosítása történik. Ilyen szolgáltatás az otthonápolás, amely a beteg lakó- vagy tartózkodási helyén nyújtható szolgáltatás, és amelynek célja a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás kiváltása.⁹⁰ Az egészségügyi alapellátási törvény végrehajtási rendelete, illetve annak melléklete⁹¹ határozza meg az otthoni szakápolás szakmai tartalmát, az otthoni szakápolás körébe tartozó szolgáltatásokat. Előfordult, hogy otthoni szakápolást nyújtó szolgáltató – élve a törvény által biztosított lehetőséggel, miszerint az ellátott tartózkodási helyén is nyújtható a szolgáltatás – külön, erre a célra szolgáló ingatlanban a szakápoláson kívül további szolgáltatásokat is nyújtott. (étkezés, lakhatás) Ezeket az eseteket a bíróság engedély nélkül

⁸⁹ Itt a bíróság a Legfelsőbb Bíróság Pf. II. 21.555/1996. számú eseti döntésére hivatkozott.

⁹⁰ az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 16.§ (1)

⁹¹ 20/1996. (VII. 26.) NM rendelet az otthoni szakápolási tevékenységről 1. sz. melléklet

végzett szociális szolgáltatásnak minősítette,⁹² mivel az igénybe vevőkkel kötött megállapodások azokat a szolgáltatási elemeket tartalmazták, amelyeket a szociális jogszabályok határoznak meg kötelező feladatként az ápolás-gondozást nyújtó intézmények számára.

Kiveszi a törvény a tárgyi hatály alól a karitatív jellegű szociális segítségnyújtási formákat is: „nem tartozik a törvény hatálya alá az a szállást, étkeztést nyújtó vagy más segítő, karitatív tevékenység, amelyet az igénybe vevőtől, hozzátartozójától, vagy rájuk tekintettel harmadik személytől származó ellenszolgáltatás és állami, helyi önkormányzati támogatás nélkül nyújtanak.”⁹³ Amennyiben a szolgáltatás fenntartója, működtetője, nyújtója nem kér sem az ellátottól térítési díjat, sem az államtól támogatást, akkor az általa nyújtott szolgáltatásra nem kell alkalmazni a törvényt. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy az, hogy egy szolgáltatás a szociális szabályozás hatálya alá esik, alapvetően két motívumtól függ. Az egyik a szakmai tartalom, a másik az üzletszerűség. A szakmai tartalom azt jelenti, hogy amennyiben egy szolgáltatás tartalmi elemei megfelelnek a szociális jogszabályokban rögzített szolgáltatáselemekkel, akkor megállapítható az, hogy valójában szociális szolgáltatás nyújtása történik. Az üzletszerűség azt jelenti, hogy a szolgáltatásért a szolgáltatást igénybe vevőnek rendszeresen, általában havi rendszerességgel térítési díj formájában és/vagy egyszeri vagyonátruházás formájában ellenértéket kell fizetnie a szolgáltató számára. Ha ez a két feltétel teljesül, a jogviszony engedélyköteles szociális szolgáltatássá minősíthető.

5.3.2. Ösztönzők

Sokszor tapasztaljuk, hogy a piaci mechanizmusok alkalmazása önmagában nem elégséges a kívánatos eredmény eléréséhez. Ilyenkor az állami szerepvállalás erősebb formáját szükséges igénybe venni. A pénzügyi ösztönzők bevezetése a piaci szereplőket olyan irányba terelheti, amelyben a szolgáltatási piacon a társadalmi szempontból előnyös eredmény várható. Az ösztönzők negatív formája az adó, pozitív formája a támogatás. A szakirodalom⁹⁴ négy csoportba sorolja az ösztönzőket aszerint, hogy keresleti vagy kínálati oldalon kerül kialakításra, és hogy pozitív vagy negatív forma-e.

⁹² Kúria Kfv.39041/2012./5. számú határozata

⁹³ Szt. 3.§ (9)

⁹⁴ Weimar-Vining id mű 220. o.

A szociális szolgáltatók piacán nem találunk kínálatoldali negatív ösztönzőt, mert ezeket általában negatív extern hatásokat termelő szolgáltatások esetében érdemes kivetni, a szociális szolgáltatásokra pedig kevésbé jellemző ez.

A szociális szolgáltatásokra alapvetően a pozitív externáliák jelenléte jellemző, ezért ezen a területen alapvetően kínálat oldali pozitív ösztönzőket találunk. Ide tartoznak az állami támogatások, hiszen ezek nélkül nem valósulna meg a szolgáltatás, ellátatlanok maradnának a szükséglettel rendelkező emberek. A kínálat oldali pozitív ösztönzőket részletesen bemutatja és elemzi e dolgozatnak a szolgáltatások finanszírozásával foglalkozó fejezete.

A hazai szolgáltatási rendszerben nem jellemző a kereslet oldali támogatások alkalmazása. A kereslet oldali támogatások alapvetően az adott szociális szolgáltatás igénybevételét igyekeznek ösztönözni. Döntően két formája alakult ki e megközelítésnek: az utalványok és az adókedvezmények.⁹⁵ Magyarországon a szociális szolgáltatások finanszírozásában egyik forma sem került bevezetésre.

A kereslet oldali negatív ösztönzők közé tartoznak a fogyasztási adók és a használói díjak. A szociális szolgáltatások rendszerében csak az utóbbival találkozunk. A használói díjat térítési díjként határozza meg a jogszabály. A térítési díj alkalmazásának oka a közjavak létrehozásának költségéhez történő hozzájárulás. Az egyes szolgáltatási formák esetében a térítési díj szabályozása tekintettel van a szolgáltatást igénybe vevő jövedelmére is. A térítés díjra vonatkozó részletes szabályozással a finanszírozást tárgyaló fejezetben foglalkozunk.

5.3.3. Szabályozás

A szabályozás az állami szerepvállalás harmadik típusa a szociális szolgáltatások területén. A szabályozás alapelemei azok a jogi normák, amelyek a szolgáltatások fenntartóira, működtetőire, igénybe vevőire vonatkoznak annak érdekében, hogy mindenki számára biztosítva legyen a szociális védelem. Az állam által alkotott és kikényszerített magatartási

⁹⁵ Az utalványok (voucher) alkalmazására vonatkozó javaslat Friedman híres cikkében bukkan fel először 1962-ben. Ő alapvetően az oktatási rendszerre javasolta ennek bevezetését. Milton FRIEDMAN: The role of government in education. In: Capitalism and Freedom. Cambridge University Press, New York, 1962. 85-107. o.

szabályok, a jogi normák rendszerével itt most nem foglalkozunk.⁹⁶ A szociális szolgáltatásokra vonatkozó joganyagunk három nagy területét különíthetjük el.

Keretjellegetű jogszabályok. Ide tartoznak a kódexek és a nagy kerettörvények, mint a szociális törvény (Szt.) és a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) Témánk szempontjából ide tartozik az egyházügyi törvény is (Ehtv.). A funkcionális területek keretjogszabályait is itt kell megemlítenünk, mint a munka törvénykönyve (Mt.) vagy a közalkalmazotti törvény (Kjt.). Az ide tartozó jogszabályokat tartalmazza az alábbi táblázat.

2013. évi CLV. törvény a támogatott döntéshozatalról
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről
2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2009. évi LXXII. törvény a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról
1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyermekvédelmi Törvény)
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szociális törvény)
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

⁹⁶ A jogi normák rendszerére vonatkozóan ld. SÜLYÓK Márton, TRIBL Norbert: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs, CSINK Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVGORAC, Budapest, 2019. 113-138. o.

3. táblázat: A szociális szolgáltatások működését szabályozó legfontosabb törvények

A nem-keretjellegű jogszabályok. Ide tartoznak a törvények végrehajtási rendeletei. Az ágazatot érintő rendeletek az alábbi táblázat sorolja fel.

381/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet az Integrált Jogvédelmi Szolgálatról
66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
392/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet a szociális és gyermekvédelmi ellátások országos nyilvántartásáról
489/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok állami támogatásáról
369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről
316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról
368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről
92/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet a fogyatékos személyek alapvizsgálatáról, a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatról, továbbá a szociális intézményekben ellátott személyek állapotának felülvizsgálatáról
301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról
331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről
112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról
63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól

259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatótevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről 2013.12.01.-ig hatályos változat
257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról
223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról
415/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi igénybevevői nyilvántartásról és az országos jelentési rendszerről
235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról
149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról
7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról
36/2007. (XII. 22.) SZMM rendelet a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatának és igazolásának részletes szabályairól
9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról
8/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást végző személyek adatainak működési nyilvántartásáról
1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételeiről
15/1998. (IV.30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

4. táblázat: A szociális szolgáltatások működését szabályozó legfontosabb rendeletek

Nem jogszabályi szintű normák. Ide tartoznak azok a normák, amelyek a szolgáltatások működését szabályozzák, de ezek nem kerültek be jogszabályba. Ilyenek többek között a szociális munka etika normái, a szakemberek által kidolgozott szakmai szabályozók, módszertani ajánlások, irányelvek, eljárásrendek.

A nem jogszabály szintű normák közé tartoznak az egyház saját belső joganyagai is, amelyek a szociális intézmények alapítását és működését szabályozzák.⁹⁷

5.3.4. Nem-piaci kínálat

Nem-piaci kínálatról abban az esetben beszélünk, amikor a jogalkotó azt észleli, hogy az állami szerepvállalás enyhébb eszközeinek alkalmazása nem járt sikerrel. Az a tapasztalat vezet általában a nem-piaci (más néven: bürokratikus) kínálat megteremtéséhez, hogy sem a szabályozási keretek kialakítása, sem a megfelelő ösztönzők és ellenösztönzők bevezetése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ha sem a szabályozás, sem az adózás, sem a támogatási rendszer nem állítja elő a társadalmilag kívánatos mennyiségű és minőségű szociális szolgáltatást, ebben az esetben maga az állam fog szolgáltatást nyújtani.

Az állami szolgáltatásnyújtás állami alkalmazottakkal az állam által alapított intézményekben történik. Magyarországon a nem-piaci kínálatnak két része működik: a centralizált és a decentralizált szegmens. A centralizált szegmensbe 2013 előtt alig már szociális intézmény tartozott. 2013 óta az állami fenntartási feladatokat a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság látja el. Ekkor kerültek a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények állami fenntartásba. A decentralizált szegmensben találjuk a helyi önkormányzatok által fenntartott szociális szolgáltatásokat. A szociális szolgáltatási kapacitások alakulását és az egyes szektorok közötti megoszlását tárgyaló fejezetben láttuk, hogy miként alakult az állami fenntartás aránya az egyházi és a civil szektorral szemben.

A nem-piaci kínálat egyik érdekes változata a közszolgáltatási kiszervezés. (contracting out) Ebben az esetben az ellátási kötelezettséggel rendelkező állam vagy helyi önkormányzat úgy

⁹⁷ Ide tartoznak a felekezeti egyházjog normáit. Ld erről részletesebben: KÖBEL Szilvia (szerk.): Az állami és felekezeti egyházjog alapjai. II. rész. Patrocinium, Budapest, 2016. 289-512. o.

dönt, hogy nem alapít saját intézményt, hanem a szóban forgó feladat megszervezésére szerződést köt egy egyházi jogi személlyel. Ezekben az esetekben az egyházi fenntartó működését korlátozza a szerződés. Előfordulhat, hogy az egyház által működtetett intézmény országos ellátási területtel rendelkezik, ugyanakkor a feladat ellátására vonatkozó szerződésben a szerződő helyi önkormányzat kiköti, hogy csak az önkormányzat területéről vehet fel igénybe vevőt a fenntartó.

A hatályos szabályozás ismeri a kiszerződés intézményét. A szociális törvény szerint a helyi önkormányzat, illetve a társulás, valamint a kormány, illetve más állami szerv a szociális szolgáltatást vagy a pihenéshez való jog érvényesülését szolgáló szolgáltatást egyházi vagy más, nem állami szervvel, egyházi fenntartóval vagy nem állami fenntartóval kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja.⁹⁸

5.3.5 Biztosítás

A biztosítások védelmet jelentenek a különféle kockázatokkal szemben. A biztosítások azon alapulnak, hogy míg individuális szinten a kockázatok nem kalkulálhatók, addig a nagy számok törvénye alapján elegendően nagy mennyiségű kockázat esetében már kalkulálható a kár bekövetkezésének valószínűsége.

A szociális szolgáltatások területén találunk biztosítási eszközöket a nemzetközi gyakorlatban, elsősorban a hosszú távú ápolás-gondozás (long term care) területén. Ilyen többek között a Németországban 1993-95-ben bevezetett ápolásbiztosítás.⁹⁹ Magyarországon kormányzati szinten egyszer történt komolyabb kísérlet az ápolás-gondozás bevezetésére.¹⁰⁰

5.4 Szabályozáselméleti megközelítés

A szociális szolgáltatások szabályozásának elemzésekor érdemes az általános szabályozáselméleteket is felhasználni. A szabályozáselméletek arra keresik a választ, hogy

⁹⁸ Szt. 120. §

⁹⁹ Ld. a német modelltől Charlene A. HARRINGTON, Max GERAEDTS, Geoffrey V. HELLER: Germany's Long Term Care Insurance Model: Lessons for United States. *Journal of Public Health Policy*, 2002. 1. szám. 44-65. o.

¹⁰⁰ 1085/2003. (VIII. 19.) Korm. határozat 2.4 pont

egy iparág mikor és miért lesz képes arra, hogy az államot felhasználja saját céljaira, és megfordítva: az állam mikor és miért lesz képes arra, hogy egy adott iparágat idegen – az iparág belső logikájától idegen – célok szolgálatába állítsa. A szabályozásemélet egyik kidolgozója Stigler volt, aki szerint az állam alapvetően négyféle módon tud támogatni egy iparágat.¹⁰¹

Az első forma a közvetlen pénzbeli támogatás. A kormányzatok a piaci szereplők működéséhez, fejlesztéséhez, beruházásaihoz biztosítanak segítséget pénzbeli transzfer formájában. Az Európai Unió versenypolitikai okokból ezeket a támogatásokat figyelemmel kíséri, hiszen fel kell lépnie az Unió működéséről szóló szerződés 108. cikke értelmében, ha egy kormány tisztességtelen versenyelőnyt állapít meg egy iparág számára más uniós országok hasonló ágazataihoz képest. A tisztességtelen versenyelőny fogalmát a 107. cikk határozza meg: „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”¹⁰²

Ugyanakkor a pénzbeli támogatás nem túl kedvelt a piaci szereplők körében, mert ha nem lehet annak kiterjedtségét korlátozni, akkor az iparág valamennyi szereplője részesül belőle és így minden versenytárs részesedik belőle.

A másik állami támogatási forma a potenciális versenytársak belépésének korlátozása. A már a piacon lévő szereplők általában arra hivatkoznak, hogy az új szereplők belépésével csökken saját jövedelmük, ezáltal pedig a jövedelmük azon része, amelyből beruházásokat hajtanának végre. A piacra lépési korlátozások legáltalánosabb formája a vám. Az Európai Unióról szerződés a vámunió létrehozásával segíti elő az áruk szabad mozgását, így kifejezetten tiltja vámok alkalmazását: „A tagállamok között tilos bármilyen behozatali vagy kiviteli vám és azzal azonos hatású díj.”¹⁰³

A harmadik támogatási forma az iparág termékeit helyettesítő vagy komplementer javakhoz kapcsolódik. Ahogy kissé ironikusan Stigler fogalmaz: „a vajtermelők az államhatalmat a margarintermelés visszaszorítására és a kenyértermelés előmozdítására szeretnék

¹⁰¹ STIGLER, G. J.: Az állami szabályozás elmélete. In: CSONTOS László (szerk.): *Piac és állami szabályozás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. 325-352. o.

¹⁰² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN;> (2020. november 20-i állapot)

¹⁰³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. 30. cikk

felhasználni”.¹⁰⁴ Tehát a piaci szereplők igyekeznek elérni, hogy az állami különféle eszközökkel korlátozza a helyettesítő termékek gyártóit, viszont támogassa a kiegészítő termékek gyártóit, melyek fogyasztása összekapcsolódik saját terméke fogyasztásával.

A negyedik támogatási forma az árörögzítés. Ennek tiltott formája a kartellezés, amikor a nagyobb piaci szereplők összefognak egy, a piacinál magasabb ár fenntartása érdekében. A másik formája az, amikor piaci szereplők elérik a kormányzatnál, hogy a piaci árnál magasabb ár központilag, hatóságilag legyen megállapítva.¹⁰⁵

5.5 Összegzés

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a szociális szolgáltatások piacának az állam által szabályozott része a jóléti állam eszközrendszerének számos elemét tartalmazza Magyarországon a piaci típusú eszközöktől a szabályozáson és a támogatáson keresztül a közvetlen állami előállításig és szolgáltatásnyújtásig. Ennek az eszközrendszernek szinte valamennyi elemében érintettek az egyházi fenntartók. Bár az egyházi szolgáltatások az általános szociális szabályozás hatálya alá tartoznak, és ennél fogva állami támogatásra jogosultak, mégis számos tekintetben állnak közel a szociális szolgáltatási piac egyéb szegmenseihez, illetve a piaci eszközökhöz. Rugalmasságuk, innovativitásuk, a folyamatosan változó szükségletekhez való alkalmazkodó képességük egyik oka éppen ez a kettős jellemzőjük: miközben a jogi szabályozás rájuk is érvényes, ezer szállal kapcsolódnak a szolgáltatási piac más részeihez, és ez folyamatos szolgáltatásstruktúra-illesztésre készíti őket.

¹⁰⁴ STIGLER id. mű 330. o.

¹⁰⁵ Érdekeség, hogy vannak olyan piacok, amelyek szinte valamennyi felsorolt támogatási eszköz működik. Ilyen többek között a budapesti személyszállítási piac. A taxivállalatok elérték az árörögzítést, a belépési korlátok növelését és a helyettesítő szolgáltatások (Uber) korlátozását.

6. Az egyházak által végzett szociális munka etikai szerkezete¹⁰⁶

Az 1990-es években a szociális szolgáltatások rendszerében számos fontos, máig meghatározó jelentőségű folyamat indult el. Ezek közül kettőt kell kiemelnünk. Az egyik a szociális szakma professzionalizálódása, a szociális szolgáltatásokra vonatkozó sztenderdek megjelenése, a szolgáltatások indításához szükséges feltételrendszer differenciálódása, a szociális munkás képzés elindulása.¹⁰⁷ A másik az egyházak előtt ismét megnyíló lehetőség szociális szolgáltatások működtetésére. E folyamatok eredményeként a mai magyar szociális szolgáltatási rendszerben két etikai rendszer áll a szolgálatok háttérében: a szociális munka etikája és a diakónia etikája. A két etika külső megnyilvánulási formái hasonlóak: a rászoruló ember segítésének különböző szolgálatok, szolgáltatások formájában történő megvalósítása. Ugyanakkor érdemes rámutatni, hogy a szociális ágazatban működő etikai struktúrák, elvek és normák két, teljesen eltérő alapzatra épülnek, mégis számos hasonlóságot fedezhetünk fel közöttük. Jelen fejezet két etikai struktúra legfontosabb eltéréseit és hasonlóságait igyekszik számba venni.

6.1. A két etikai rendszer teológiai antropológiai alapjai

A szociális munka etikai alapjaiban abban az emberképben gyökereznek, amely a felvilágosodás során keletkezett. A felvilágosodás embere függetlenül van a Teremtőtől: életcéljai, lehetőségei, feladatai, felelősségei, erkölcsi szabályai már nem a Bibliából és a bibliai parancsokból következnek, hanem saját maga alkotja meg azokat. A 17-18. század racionalista filozófiái szerint az ember saját maga alkotója.¹⁰⁸ Nem Isten teremtett tehát bennünket saját képére, hanem mi teremtjük magunkat saját moralitásunk (vagy immoralitásunk) képére. A társadalmi szerződés-elméletek ezt viszik tovább: az ember nem társadalmilag determinált lény, hanem a közösséggel és a társadalommal szemben saját,

¹⁰⁶ A fejezetben felhasznált saját publikáció: CZIBERE, K.: A szociális munka és a szeretetszolgálat etikai alapstruktúrája. In: BIRHER, Nándor; HOMICSKÓ, Árpád Olivér (szerk.) *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2019) 153-160. o.

¹⁰⁷ A szociális munkához kapcsolódó professzionalizációs modellekről ld.: BALOGH Erzsébet: *Professzió elméletek a szociális munka kontextusában*. Acta Medicinæ et Sociologica, 2018, 9. sz. 109-127. o.

¹⁰⁸ LUDASSY Mária (2004): *A felvilágosodás öröksége: az emberi jogok Európája*. Magyar Tudomány 2004/5. sz. 594.o.

eleve létező szabadságokkal rendelkeznek, és ezt érvényesíti másokkal és az állammal szemben is. Ahhoz, hogy az ember ezekkel a szabadságokkal élni tudjon, jogokra van szüksége.

T. H. Marshall volt az, aki rámutatott, hogy az emberi jogok katalógusa az elmúlt három évszázadban folyamatosan bővült.¹⁰⁹ Marshall modellje szerint az emberi jogok tartalmi kiterjedésének, kibővülésének három hulláma volt. Az első hullám formálta ki a személyhez fűződő jogokat. A legfontosabb személyhez fűződő jogok: az élethez való jog, az emberi méltósághoz való jog, a személyes szabadsághoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, a lelkiismereti és vallásszabadság. Az emberi jogok második generációja tartalmazza a politikai jogokat, melyek között a legfontosabbak a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, az egyesülési jog, a gyülekezési jog, a közügyekben való részvétel joga, a választójog. Az emberi jogok harmadik nemzedékében találjuk a gazdasági, kulturális és szociális jogokat, pl. munkához való jog, egészséghez, egészséges környezethez és szociális biztonsághoz való jog, az oktatás, a tudomány és a művészetek szabadsága. A szociális munka etikája tehát az alapvető emberi jogokra épül, elsősorban etikai normája ezen jogok biztosítása, garantálása, védelme, kiteljesítése és kikényszerítése.

A szeretetszolgálat etikája a Szentírásra épül.¹¹⁰ A Biblia antropológiája szerint nem az ember áll a teremtés középpontjában, hanem Isten. Isten teremtményei között azonban az embernek megkülönböztetett helye van, mert egyrészt Isten az embert saját képmására teremtette¹¹¹, ezért az ember egyszeri, megismételhetetlen, saját személyiséggel rendelkező teremtés, másrészt Isten az embert bízta meg azzal, hogy az összes többi teremtmény fölött uralkodjon jó gazdaként.¹¹² A keresztyén diakónia kiindulópontja nem annyira a bibliai parancsok, mint inkább az eredendő bűnnel szennyezett emberért meghalt Krisztus megmentő szeretetétért érzett hála.¹¹³

¹⁰⁹ MARSHALL, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, 1950. http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf Letöltés: 2019. szeptember 1.

¹¹⁰ A szeretetszolgálat mögötti teológiai elvek bemutatásához felhasznált irodalom: SEBESTYÉN Jenő: *Református dogmatika*. Iránytű Kiadó, Budapest, 1994. A protestáns és a katolikus teológia antropológiája között jelentős különbségek vannak, de az itt tárgyalt kérdések szempontjából nem relevánsak. Ld. SCHÜTZ Antal: *Dogmatika. A katolikus hitigazságok rendszere*. Szent István Társulat, Budapest, 1937.

¹¹¹ 1Móz 1:27

¹¹² 1Móz 1:28

¹¹³ Róm 8:1 és Róm 12:1

6.2. A két etikai rendszer alapelvei

A szociális munka és a szeretetszolgálat gyakorlatában érvényesített alapelvek között sok hasonlóságot fedezhetünk fel, ugyanakkor mindvégig figyelemmel kell lenni a fundamentumokra: a két megközelítés egészen más antropológiai alapokról jut el a segítség alapelveiig. A humanizmusra és az emberi jogok érvényesítésére épülő szociális munka alapelvei az emberi méltóság, az emberi jogok, a humanitás, a szolidaritás, szabadság, önrendelkezés, demokratikus részvétel, társadalmi igazságosság, egyenlőség.¹¹⁴ Az emberi méltóság alapelve arra épül, hogy ember mivoltánál fogva minden embert megillet a tisztelet, a megbecsülés, a jog a privát szférához, az intimitáshoz, az egyenlő bánásmód. Az emberi méltóság elvéhez kapcsolódik a diszkrimináció tilalma. A szociális jogok érvényesítése alapvetően a Marshall-modell harmadik nemzedékéhez kapcsolódik, de alapvető követelmény az emberi jogok tiszteletben tartása és érvényesítése. A szociális munka elsősorban a szociális jogok biztosítását tartja szem előtt (életkörülmények, lakhatás, munkakörülmények, stb.) A humanitás elvének középpontjában az empátia, a figyelmesség, az együttérzés áll. A szolidaritás lényege a közösség tagjainak egymás iránti érzett felelőssége, a közösség tagjainak összetartozása és az ezen alapuló kölcsönös segítségnyújtás. A szabadság és az önrendelkezés elve szorosan összekapcsolódik, arra vonatkozik, hogy a segítségnyújtás során biztosítani kell, hogy a segített személy szabadon dönthessen saját sorsáról. A demokratikusság elve a nyitottságot, a dialógust és a részvételt hangsúlyozza: a segített számára biztosítani kell a lehetőséget, hogy aktívan részt vegyen a róla szóló folyamatokban. A szociális munka azonban nem marad meg az egyén szintjén, igényt formál arra, hogy a társadalmpolitikai folyamatokban is érvényesítse elveit. Erre utal a társadalmi igazságosság elve, ami a gyakorlatban a legtöbb esetben az egyenlőség számonkérését jelenti a társadalmi viszonyokon és kormányzati döntéseken.

A szeretetszolgálat és a szociális munka legfontosabb közös pontja az ember egyedisége, megismételhetetlensége, személyisége és méltósága. Bár eltérő elvi alapokról indulnak, mindkét értelmezési keret kiindulópontja az ember és az embernek azon attribútumai, amelyek miatt számíthat a többi ember figyelmére, törődésére. A szeretetszolgálat alapelve az együttérzés a szenvedő felebaráttal. „Ha szenved az egyik tag, vele együtt szenved

¹¹⁴ IFSW (2018): *Global Social Work Statement of Ethical Principles*. International Federation of Social Workers. 2018. július 2. <https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/> (2019. szeptember 1-i állapot)

valamennyi” – írja Pál apostol.¹¹⁵ Jakab apostol azt írja, hogy a hit halott cselekedetek nélkül.¹¹⁶ A szeretetszolgálat tehát a korábbiakban említett hála által motiválva érzékeli a környezetében élők nehézségeit, problémáit és lehetőségei szerint igyekszik segíteni. Ennek a segítségnyújtásnak elsősorban a Krisztus-testre, az egyházra, a gyülekezetre kell fókuszálnia. „Tegyünk jót mindenkivel, leginkább pedig azokkal, akik testvéreink a hitben” – olvassuk a galatákhoz írt levélben.¹¹⁷ Ugyanakkor már a jézusi tanítások is rámutatnak, hogy a keresztyén ember segítő szándéka nem torpanhat meg a templom kapujában, nem korlátozódhat a hittestvérekre, hanem az egyházon kívül élők testi és lelki szenvedéseit is enyhítenie kell, ha van rá lehetősége. Az irgalmas szamaritánus példázatában¹¹⁸ éppen azok nem segítenek, akik a bajba jutott ember közösségének tagjai, és éppen az segít, akitől senki sem várná. Az viszont sehol sem szerepel a tanítások között, hogy a társadalom szociális biztonságát az egyháznak kellene megteremtenie; ez az állam feladata, s az állam e tekintetben támaszkodhat az egyházak szolgálatára, mert a társadalom jóléti struktúrájának fontos szereplői lehetnek az egyházak által szervezett és működtetett diakóniai szolgálatok. Az alapelvek egy része tehát rokonítható a szociális munka alapelveivel (pl szolidaritás, együttérzés, felelősségvállalás a közösségben). Mindkét megközelítésben fontos érték a rászoruló ember befogadása, annak felismerése, hogy a szociális probléma kezelésének egyik legalapvetőbb eszköze a közösség, a közösség kötőszöve által nyújtott védelem és a közösségbe való befogadás. A szociális munka területén ennek a szemléletnek az eredménye többek között az intézménytelenítési folyamat, a nagy gyermekvédelmi és fogyatékos intézmények bezárása, leépítése és átalakítása kis, élhető, a településekbe visszaplántált lakhatási formákba. Az evangéliumok is számos olyan történetet ismertetnek, amikor Jézus közösséget vállal a társadalom által kitaszított és megvetett emberekkel (pl. vámszedők).¹¹⁹ Vannak azonban olyan területek, ahol a diakónia és a szociális munka eltérő értékekre épül. Ilyen kérdés a szolgálat alázattal történő végzése. Jézus egyértelmű példát ad erre a lábmosás történetében vagy később, amikor az utolsó vacsorát követően azt mondja: „Én olyan vagyok közöttetek, mint aki szolgál.”¹²⁰ A szociális munka végzésének nem lényegi megkülönböztető jegye ez. Ehhez hasonlóan a szeretetszolgálat lényegi eleme a segített ember szeretete, a szociális munka óva int a kliens iránti érzelmi bevonódástól, mert a

¹¹⁵ 1Kor 12:26

¹¹⁶ Jak 2:17

¹¹⁷ Gal 6:10

¹¹⁸ Lk 10:25-37

¹¹⁹ Mk 2:15-17

¹²⁰ Lk 22:27

professzionális egyik attribútuma, hogy a segítségnyújtáskor nem a kliens iránti érzelmeimből (szánalom, szeretet, együttérzés, stb.) indulok ki, hanem a szükségleteiből.

Ahogy láttuk, a szociális munka a konkrét szociális segítő tevékenységen túl igyekszik társadalmi szinten is jelen lenni: a társadalmi igazságosság elvének sérülésekor hallatja a hangját, javaslatokat tesz a társadalmi szintű méltányosság előmozdítására. A szociális munka etikája a szociális munkástól elvárja, hogy a társadalmi folyamatokról tájékozott legyen és véleményt formáljon azokról. A szeretetszolgálatot végző munkatárs sem közömbös a rendszerszintű szociális problémák iránt. „Ti kihasználjátok a nincstelent, és gabonaadót szedtek tőle. Ezért bár faragott kőből építettetek házakat, nem fogtok bennük lakni, bár gyönyörű szőlőket ültettetek, nem isszátok azok borát. Tudom, hogy milyen sok a bűnötök, és vétkeitek mily nagyok: sanyargatjátok az igazat, elfogadjátok a megvesztegetést, elnyomjátok a szegényeket a kapuban” – olvassuk Ámós próféta könyvében.¹²¹ A keresztyén ember tehát nem lehet közömbös a köz ügyei iránt és a közösséget érintő kérdések között a társadalmi igazságossághoz kapcsolódó kérdésekre figyelnie kell.

Vannak olyan területek, amelyek az eltérő megközelítés miatt erőteljesebben érzékelhetőek a különbségek. Ilyen többek között a kliens önrendelkezése saját egészségéről, életéről. A szociális munka teljes mértékben tiszteletben tartja és segíti a kliens döntését akkor is, ha az önpusztító (pl. eutanázia). A szeretetszolgálat felfogása szerint a testünk, az egészségünk nem a mi tulajdonunk, hanem Istené. Ezért a testünkre vonatkozó döntéseknek van korlátja: Isten akarata. Ezért a diakónus nem közreműködik az eutanázia vagy az abortusz végrehajtásában, mert Istennek az életre vonatkozó parancsa számára felülírja a kliens önrendelkezési jogát.

A szociális munka és a diakónia eltérő értékalapjai ütköznek a misszió kérdésében is. A szociális munka alapelve szerint a segítségnyújtás folyamán nem erőszakolhatom rá saját hitemet, vallási meggyőződésemet a kliensre, mert ez visszaélés a segített ember kiszolgáltatottságával. Ennek az érvnek egy további változata az, hogy különösen azokban a segítségnyújtási formákban elfogadhatatlan a misszionálás, amelyek közfinanszírozottak, mivel a társadalom csak azzal bízta meg a segítőket, hogy a közösségi támogatásért segítsen a bajba jutottaknak, de azzal nem, hogy hitét megvallja és arra térítsen. Különösen élesen vetődik ez fel a gyermekvédelem rendszerében, hiszen a gyermekek a leginkább kiszolgáltatottak. Erre vonatkozóan, a gyermekvédelmi törvény tartalmaz szabályozást: „A nevelésbe vett gyermek joga különösen, hogy életkorához, egészségi állapotához,

¹²¹ Ám 5:11-12

fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban, nemzetiségi, etnikai és vallási hovatartozását figyelembe vevő – megfelelő nevelésben, oktatásban és érdekei érvényesítésére megfelelő törvényes képviselőben részesüljön, illetve vallási vagy lelkiismereti meggyőződését szabadon megválassza, kinyilvánítsa és gyakorolja, valamint hit- és vallásoktatásban vegyen részt.”¹²²

A szeretetszolgálat szemlélete szerint a segítség forrása a hála és a hit, ezért elfogadhatatlan a keresztyén ember számára megtiltani, hogy a hitéről beszéljen. A keresztyének ugyanis a missziót krisztusi parancsra végzik: „Menjetek el, tegyetek tanítványá minden népet!” – mondja Jézus Máté evangéliumának utolsó soraiban.¹²³ Péter apostol is egyenesen fogalmaz: „Legyetek készen mindenkor számot adni mindenkinek, aki számon kéri tőletek a bennetek élő reménységet!”¹²⁴ Ugyanakkor a szeretetszolgálati munkát végző ember mindenekelőtt szereti a rábízottat, ezért elsősorban nem szóval tesz bizonyosságot a hitéről, hanem a szolgálatával, és türelemmel megvárja, amíg a segítő folyamat során lehetőség nyílik a hitről szóló beszélgetésre. A szeretetszolgálat a kezek evangéliuma – mondta Sztehlo Gábor, a Gaudiopolis evangélikus alapítója.

A szociális munka és a szeretetszolgálat felfogása élesen eltér a bűn kérdésében is. A szociális munka megközelítése szerint a segítő folyamatban semmilyen módon nem vethető fel a kliens bűnössége és az, hogy ebből van lehetőség a megtérésre, mert ez is missziói tevékenység és ezt is mellőzni kell a segítségnyújtás során. A szeretetszolgálati megközelítés szerint sok esetben a szociális problémák egyik gyökere a bűn, és a hitre jutott ember képes szakítani azokkal a problémákkal (túlzott alkohol- és drogfogyasztás, játékszenvedély, gyermekek elhanyagolása, bántalmazása, stb.), amelyek őt tartósan ebben az állapotban tartották. A szeretetszolgálat nem hogy nem zárja ki a spirituális okokat a szociális krízis okai közül, hanem erősen foglalkoztatja a bűn megvallásán és megbocsátásán alapuló gyógyulás lehetősége és e lelki gyógyulásnak a hatása a szociális állapotra, társas kapcsolatokra, közösségi beágyazódásra.

¹²² A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 9.§ (1)

¹²³ Mt 28:19

¹²⁴ 1Pt 3:15

6.3. A szükségletek eltérő struktúrája

A szociális munka és a szeretetszolgálat eltérő értékorientációja megfigyelhető az általuk tételezett szükségletpiramison is. A szociális munka a Maslow-piramisra épül, amely a szükségleteknek öt típusát különbözteti meg: fiziológiai szükségletek (levegő, víz, élelem, meleg, alvás), biztonsági szükségletek (biztonságos körülmények, stabilitás, védelem), kapcsolati szükségletek (szeretet, valahová tartozás, szocializáció), tisztelet szükségletek (mások tisztelete, önbecsülés), önmegvalósítás (a teljes potenciál megvalósítása). (Maslow 1943) Maslow szerint az emberi cselekvés háttérében álló motivációk alapvetően ezekre a szükségletekre épülnek, s ezek a szükségletek hierarchiába rendeződnek. A piramis alján a legfontosabb életfeltételek állnak. A szociális segítségnyújtás során, a szükséglet kielégítését általában az alacsonyabb szinteken álló szükségletekkel kell kezdeni: a kihülés által veszélyeztetett hajléktalan embernek a segítő folyamat kezdetén fűtött helyiséget és ételmezt biztosítunk és nem a lelkigondozással kezdjük.

A szeretetszolgálati munka is ismeri az előbb ismertetett szükségleteket és feladatának tekinti azok kielégítését. Mindegyik szükséglet típus kielégítésére találunk példát a Bibliában. A fiziológiai szükségletek esetében megemlíthetjük a csodálatos kenyérszaporítás történetét, amikor Jézus megszánja az éhező embereket. (Mt 14, 13-21) A biztonsági szükségletre példa, amikor Jézus megvédi a házasságtöréssel ért asszonyt a megkövezéstől. (Jn 8, 1-11) A kapcsolati szükségletekhez kapcsolódik Jézus egyik legfontosabb tanítása a felebarát iránti felelősségről: „Szeresd felebarátodat, mint önmagadat!” (Mk 12, 31) De a közösség megtartó erejéről beszél Pál is a korintusi gyülekezetnek írt első levélben: „Ahogy a test egy, bár sok tagja van, de a test valamennyi tagja, noha sokan vannak, mégis egy test, ugyanúgy Krisztus is.” (1Kor 12, 12) A tisztelet megadásának parancsa a teremtés-történetben gyökerezik: azért kell minden embernek megadnunk a tiszteletet, mert Isten a saját képére teremtette és saját lelkét lehelté bele. (1Móz 1. és 2. fejezet) A maslowi piramiscsúcson elhelyezkedő önmegvalósítás is része a keresztyén szükségleteknek, de más céllal. A keresztyén ember célja az, hogy minden cselekedete Isten dicsőségét szolgálja: úgy bontakoztassa ki az Istentől kapott ajándékokat, hogy közben az Isten országa épüljön. A keresztyén ember alapvetően sáfár, akinek a rábízott javakkal majd el kell számolnia a gazda számára.

Láthattuk tehát, hogy a szociális munka és a szeretetszolgálati munka a segített ember hasonló szükséglet-sztruktúrájával dolgozik. A legfontosabb különbség a két megközelítés

között az, hogy a diakóniai megközelítésben a spiritualitás nem csupán egy a szükséglettypusok közül, hanem a szükségletpiramis valamennyi részét átjárja.

6.4. A segítség szintjei

A szükséglettypusok kérdéséhez hasonlóan a segítségnyújtási szintek azonosításakor is azt találjuk, hogy a szociális munka és a diakónia hasonló szinteken dolgozik. A szociális munka a segítségnyújtásnak alapvetően négy szintjét különbözteti meg. Az individuális szint a segítettrel történő közvetlen, személyes, egyéni munkát jelenti. Csoportos szociális munkára akkor kerül sor, amikor a hasonló problémákkal küzdő segítették kis létszámban rendszeresen összegyűlnek, és szakember segítségével beszélgetnek, s ez segít problémáik feltárásában, megértésében és kezelésében. A családi szociális munka közvetlenül a család belső működését, alkalmazkodóképességét, illetve a környezet és a család kölcsönös viszonyát kezeli. A közösségi szintű szociális munka nagyobb társadalmi csoportok szintjén értelmezi a szociális kihívásokat és ezen a szinten igyekszik azokra válaszokat találni. (Pl. egy település szociális védelmi helyzete.)

A szeretetszolgálati munka végzése során hasonló segítségi szinteken folyhat a szolgálat, hiszen mindegyikre találunk példát a Bibliában. A Biblia bővelkedik olyan történetekben, amelyekben Jézus személyesen gyógyít meg vakot, sántát vagy más nehézséggel küzdőt. Ez mind az egyéni esetkezelés körébe sorolható segítség. Csoportos szeretetszolgálati munkára utal az első gyülekezet életének az a része, amikor kirendelik a hét diakónust az özvegyek támogatására, segítségére. A családi szintű segítségről olvashatunk azokban a történetekben, amikor valamelyik szülő kéri beteg gyermeke meggyógyítását vagy halott gyermeke feltámasztását Jézustól. A családdal kapcsolatos munka annyira fontos, hogy a Biblia külön kiemeli a keresztyén család működésének alapelveit. (Ef 5, 21, 6:9, Kol 3, 18, 4, 1, 1Pt 3, 1-7) Az egész közösségekre kiterjedő figyelem és gondoskodás is szerves része a szeretetszolgálatnak. Pál írja a római gyülekezetnek, hogy Jeruzsálemben készül, hogy az ott élő szegénynek átadja a nekik gyűjtött adományokat. (Róm 15, 26)

6.5. Összegzés

A fentiekben néhány szempont alapján összehasonlítottuk a szociális munka és a szeretetszolgálati munka elvi alapjait és megjelenési formáit. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy konkrét megnyilvánulásait tekintve mindkettő hasonló segítő formákat biztosít: rászoruló, segítségre szoruló, akadályozott, nehézségekkel küzdő emberek számára nyújtanak segítséget. Ezért nagyon erős a hasonlóság a segítségnyújtás által célzott szükségletek, ezek típusai és struktúrája, valamint a segítségnyújtás szintjei tekintetében. A szociális munka és a szeretetszolgálati munka közötti különbségek többnyire a motiváció, az emberkép és az értékorientáció vizsgálatakor válnak szembevetővé. A szociális munka kiindulási pontja az ember veleszületett joga arra, hogy alapvető életfeltételeit biztosítsák: a szociális munka nem csak segítségnyújtási módszer, hanem a jogérvényesítés egyik eszköze. A szeretetszolgálat kiindulópontja a teremtett ember, aki tiszteletet, törődést, figyelmet és segítséget érdemel Isten-képűsége miatt.

A szociális szolgáltatások működése szempontjából fontos kérdés, hogy a szociális munka és a szeretetszolgálat mennyire hatékony és mennyire eredményes módja a segítségnek. Ez azonban már egy másik elemzés tárgya. Amellett azonban lehet érvelni, hogy mindkét megközelítés legitim módszere a szociális segítségnyújtásnak a modern jóléti államokban.

7. Az egyházi szociális szolgáltatások szabályozásának alkotmányos elemei

Az egyházak számára a szociális segítségnyújtás magától értetődő gyakorlat mind személyi, mind közösségi szinten. A nélkülözők, szegények, kiszolgáltatottak támogatása az egyházak hitelveiből következik, amelyek a hívő kötelességévé és felelősségévé teszik a felebarát segítségét. Homicskó Árpád szerint: „A keresztény egyház kialakulásának szakaszában már az egyházi program szerves része volt a karitás, a szegélyek és elhagyatottak támogatása.”¹²⁵ A 19. század végétől, különösen a jóléti állam megjelenésével az állam egyre több szociális segítségnyújtási formát szabályoz és támogat, az állam egyre jelentősebb szerepet vállal a szociális problémák enyhítésében. Homicskó Árpád a megélhetési zavarhelyzet fogalmához köti a szociális szabályozást:

„A szociális jog elméleti alapját az a felismerés jellemzi, amely szerint az egyén létfenntartásának alapvető követelménye az erőforrások folyamatos újratermelése. [...] Megélhetési zavarhelyzet esetén létfenntartása veszélybe kerülhet, ami szükségessé teszi, hogy az ilyen helyzeteket megfelelően kezeljék. [...] A szociális gondoskodás lényege, hogy az egyén megélhetési zavarhelyzete esetén a fennmaradás biztosított legyen.”¹²⁶

A rendszerváltást követően, a szociális szolgáltatási szektoron belül az egyházi fenntartású intézmények szerepe folyamatosan növekedett. Ennek a folyamatnak voltak alacsonyabb intenzitású szakaszai, mint például a 1990-es évek, és voltak dinamikusabb időszakai, például a 2000-es évek második fele, majd 2011-től újabb növekedés kezdődött. Az egyes időszakokban más és más okok lelhetők fel az egyházi szolgáltatási kapacitások növekedése mögött, de összességében elmondható, hogy a férőhelyek és az ellátottak száma az elmúlt 25 évben folyamatosan növekedett.

Az egyházi fenntartásban működő szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások szabályozása meglehetősen összetett, hiszen egyszerre kell megfelelniük az állami jognak és az egyházi jognak, ráadásul az állami jog tekintetében is számos jogszabály vonatkozik rájuk az egyházügyi törvénytől az ágazati jogszabályokon keresztül a munkaügyi, közalkalmazotti és államháztartási és más jogszabályokig. Ebben a fejezetben az egyházi szociális szolgáltatások szabályozási környezetének az alkotmányos elemeivel

¹²⁵ HOMICSKÓ, 2016. 15. o.

¹²⁶ HOMICSKÓ Árpád Olivér: A szociális ellátórendszerek tipizálása és elméleti alapjai, in HAJDÚ József–HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*, Budapest, Patrocinium, 2018, 13.

foglalkozunk. Ennek bemutatása előtt azonban el kell helyeznünk az állam és az egyház kapcsolatának magyarországi formáját az állam-egyház modellek körében.

7.1. Az állam és az egyház kapcsolata

Az egyházak szociális területen történő szerepvállalása és ennek szociális jogi keretrendszere mindig beleágyazódik abba a paradigmába, amely az adott országban az állam és az egyház kapcsolatát jellemzi.¹²⁷ Az állam-egyház modellek között az elsősorú választóvonal a világnézeti semlegességhez való viszony.¹²⁸ A világnézetileg elkötelezett államok közé tartoznak a volt kommunista országok, illetve az iszlám fundamentalista országok. A továbbiakban a másik csoportba tartozó, világnézetileg semleges államokra jellemző modelleket vesszük számba. A modellek vázlatos ismertetése előtt azonban érdemes rámutatni azokra a módszertani nehézségekre, amelyek az egyház és az állam kapcsolatának nemzeti modellekkel történő leírása előtt állnak. Ezeket a nehézségeket Lányi Gábor János tekinti át részletesebben.¹²⁹ Lányi az első nehézséget az általános terminológiai tisztázatlanságban látja, az olyan alapvető kifejezéseknek, mint állam, vallás, egyház nincs általánosan elfogadott definíciója a vonatkozó szakirodalomban. A második nehézség az, hogy a leginkább letisztult jogi eszköztár sem képes a gyakorlatban kialakult számtalan gyakorlatot kezelni. A harmadik pedig az állam és az egyház viszonyrendszerének oly fokú komplexitására, összetettségére utal, amely a nemzeti modellekhez hasonló középszintű elméleteken túli, azoknál magasabb szintű elméletek alkotására eleve szkepszissel tekint. Az állam-egyház modelleknek többféle osztályozása ismert a szakirodalomban.

Schanda Balázs négy alapvető modellt különböztet meg:¹³⁰

¹²⁷ Az állam-egyház modelleket vizsgáló szakirodalmat áttekinti KÖBEL Szilvia (szerk): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*, Budapest, Patrocínium, 2016, 32-36.; *Az állam-egyház modellek alternatív tipológiáját mutatja be LÁNYI Gábor János: Gondolatok az egyház és állam kapcsolatát leíró tipológiák problematikájához.* In: ZSENGELLÉR, József; KODÁCSY, Tamás; ABLONCZY, Tamás (szerk.) *Felelet a Mondolatra: Tanulmányok a 60 éves Bogárdi Szabó István tiszteletére* Budapest, Magyarország : Pápai református Teológiai Akadémia, Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, (2016) pp. 475-486.

¹²⁸ BIRKÁS Antal: *Állam és egyház kapcsolata az Európai Unió országaiban. Modellek, alternatívák*, Budapest, Patrocínium, 2018, 10.

¹²⁹ LÁNYI id. mű 12. o.

¹³⁰ SCHANDA Balázs: *Állami egyházjogi modellek Európában. Konvergencia és különbségek*, *Magyar Tudomány*, CLXXX. évf., 2019/6, 813-821.

1. Államegyházi modell. Kialakulásának oka nem a felekezeti homogenitás, hanem a hagyományok tiszteletére épülő szerves fejlődés. Ide tartoznak Észak-Európa protestáns államai, melyekben a vallásszabadság nem kérdőjelezhető meg, mert abszolút toleranciát gyakorolnak a többi vallással szemben. E modellhez tartozik Görögország is.

2. Radikális elválasztás modellje. Ide tartozik az Egyesült Államok és Franciaország. Azonban a két országban teljesen más az elválasztás oka. Az Egyesült Államokban a vallásszabadság megóvása, Franciaországban az egyházellenesség volt a döntés fő motívuma. Ebben a modellben a vallásszabadság garanciája az, ha az állam nem részesíthet támogatásban egyetlen vallást sem.

3. Kapcsolódó modell. Közép-Európa német nyelvű államaira jellemző. Átmeneti modell az államegyházi és a radikális elválasztás modellje között. A hangsúly az együttműködésen van, az állam pozitív semlegességet és nem közömbösséget tanúsít. Főszereplői a közjogi státuszt élvező bevett népegyházak, mert az állam nekik társadalmi beágyazottságot tulajdonít.

4. Az együttműködő elválasztás modellje. Dél-Európa országaiban az államegyházi modell megszűnése után az állam továbbra is számol a korábbi államegyház társadalmi súlyával, ezért együttműködik vele szerződéses szabályozás szerint.

Szathmáry Béla a modelleket két csoportba sorolja.¹³¹ Az első csoportba tartoznak azok a modellek, amelyekben az állam és az egyház egységet alkotnak. Az egységnek két formája lehet: államegyháziság és egyházállamiság. Az államegyháziság modelljében az uralkodó az egyház feje, az állam döntései közvetlen válnak az egyház belső szabályaivá. Az egyházállamisági modellben az egyház és a vallási rend uralja a politikát és az államot. A modellek másik csoportjába tartoznak az állam és egyház szétválasztására épülő modellek. Ezen a csoporton belül három modellt találunk. Az egyház feletti állami fennhatóság modelljében az állam elismeri az egyház autonómiáját a legtöbb kérdésben, ugyanakkor egyes területeken fenntartja a beleszólás, a beavatkozás jogát, felügyeletet gyakorol az egyház működése felett. A koordinációs modellben az állam és az egyház elismeri a másik önállóságát, de együttműködnek meghatározott célok érdekében. A harmadik modell ebben a csoportban a teljes szétválasztásra épülő modell.

¹³¹ SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek az állami vallás- és egyházjogból*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.

Antalóczy Péter szerint a magyar állam és az egyházak viszonyát a következő alapelvek határozzák meg:¹³²

1. a vallásszabadság joga alkotmányosan biztosított alapjog, melynek védelméről az állam törvényes eszközökkel gondoskodik;
2. vallások és vallási közösségek egyenjogúsága;
3. az állam és az egyház különváltan működik;
4. az állam világnézetileg semleges;
5. az egyházak autonómiával rendelkeznek;
6. az állam és az egyház, mint egyenrangú felek között partneri viszony áll fenn;
7. az állam és az egyház a közcélok érdekében együttműködik.

Veit Bader modellje öt típust tartalmaz, amelyek között az az alapvető különbség, hogy a társadalomban létező vallási mozgalmak és egyházak között az állam tesz-e különbséget, s ha igen, milyen eszközökkel.¹³³

1. Erős berendezkedés – alkotmányos eszközökkel monopolhelyzetbe hozott egyház, amely társadalmilag és kulturálisan mélyen be van ágyazva a társadalomba. Görögország, Szerbia és Izrael tekinthető e típus példáinak.

2. Gyenge berendezkedés – ebben a típusban szintén létezik egy alkotmányos eszközökkel kiemelt államegyház, de a jog és a gyakorlat ismeri a vallási türelem fogalmát, a pluralizmus elismerése, a vallásszabadság intézményesülése. Anglia, Skócia és a skandináv államok sorolhatók ide.

3. Alkotmányos pluralizmus – két vagy több egyház alkotmányosan megerősített államegyház jellegét jelenti, ami jelenleg csak Finnországra jellemző.

4. Nem alkotmányos pluralizmus – ebben a típusban nincs monopol helyzetű, megerősített államegyház, az állam azonban az egyházak munkáját elismeri, sőt: bevonja őket az oktatási, szociális feladatok ellátásába, ahhoz az államtól támogatást kapnak.

5. Magánpluralizmus – a szigorú és teljes szétválasztás típusa, amely leginkább az Egyesült Államokra jellemző.

¹³² ANTALÓCZY Péter: Az állam és az egyház elválasztása, in ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*, Budapest, Patrocinium, 2012, 108.

¹³³ A modellt ismerteti LÁNYI Gábor János id. mű 481. o.

Minkenbergek a négy legelterjedtebb kategorizálást hasonlítja össze elemzésében.¹³⁴ Az egyik megközelítésmód az egyház és az állam szétválasztásának alkotmányos szabályozása. Ezt képviseli többek között Gerhard Robbers, aki három alaptípust különböztet meg: államegyház rendszerek, szigorú elválasztásra épülő rendszerek, közös feladatvállalásra épülő rendszerek.¹³⁵ Ezzel szemben Maurice Barbier a francia laicitást tekinti viszonyítási pontnak, az ő kategóriái az ettől való távolság szerint alakulnak: laikus, kvázilaikus, féllaikus, nem laikus rendszerek.¹³⁶ Ezekkel szemben Francis Messner a felekezet elismerésétől az egyházi házasságkötésen keresztül, a vallásgyakorlás különböző formáiig számos változót beépítő és alkalmazó kategóriákat dolgozott ki. Ő négy típust különböztet meg: 1. nyitott univerzális rendszerek, amelyek nem diszkriminálják a szektákat; 2. pluralista rendszerek, ahol enyhe fokú a diszkrimináció az egyház elismerésében; 3. hegemón rendszerek, privilegizált egyházakkal, más felekezetek bizonyos szintű diszkriminációjával; 4. zárt rendszerek egyetlen hivatalos egyházzal.¹³⁷ A negyedik tipológia kidolgozóit Chaves és Cann. Az ő rendszerezésük nem kizárólag az alkotmányos szempontokat veszi figyelembe, de nem is épít az állam-egyház számtalan jellemzőjére, mint Messner modellje. Chaves és Cann alapvetően a reguláció-dereguláció tengelyén helyezi el az országokat, mégpedig hat szempontot alkalmazva.¹³⁸ A hat szempont: 1. egyetlen, hivatalosan elismert államegyház; 2. néhány – de nem az összes – felekezet állami elismerése; 3. az állam kinevezi vagy jóváhagyja az egyházi vezetők kinevezését; 4. az állam közvetlenül fizeti az egyházi alkalmazottakat; 5. létezik egyházi adó; 6. az állam közvetlenül támogatja az egyházak működését. A fenti szempontokra adott válaszok alapján adott pontszámok (0 vagy 1) összegéből képződnek az országcategóriák: 1. deregulációs modell (0-1 pont); 2. részleges dereguláció (2-3 pont); 3. teljes reguláció (5-6 pont). Minkenbergek összevetette a fenti négy modellt egy táblázatban.

Szeparáció	szigorú elválasztás	közös feladatvállalás		államegyház
Robbers	F, IRE, NL	A, B, D, I, P, SP		DK, FIN, GB, GR, SW
Laicitás	laikus	kvázi laikus	fél laikus	nem laikus

¹³⁴ Michael MINKENBERG: *Church-State Regimes and Democracy in the West*. Geopolitics, History and International Relations. 2012. 1. szám. 76-100. o.

¹³⁵ Robbers, GERHARD (szerk.): *State and Church in the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 1996.

¹³⁶ Maurice, BARBIER: *La Laïcité*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1995.

¹³⁷ Francis, MESSNER: La législation culturelle des pays de l'Union européenne face aux groupes sectaires. In F. CHAMPION, M. COHEN (szerk.): *Sectes et démocratie*. Paris: Éditions du Seuil, 1999. 331–358. o.

¹³⁸ Mark, CHAVES, David E. CANN: *Regulation, Pluralism, and Religious Market Structure*. Rationality and Society 1992. 4(3) 272–290. o.

Barbier	F	I, P, SP	B, D, IRE, NL	DK, GB, GR
Nyitottság	nyitott univerzális	pluralista	hegemón	zárt
Messner	F, IRE, NL	B, LUX	A, D, I, SP	DK, FIN, GB, GR, P, SW
Reguláció	dereguláció	alacsony részleges reguláció	közepes részleges reguláció	teljes reguláció
Chaves-Cann	F, IRE, NL, AUS, CAN, USA, NZ	A, P, SP	B, CH, D, GB, I	DK, FIN, N, SW

5. táblázat Állam-egyház modellek¹³⁹

A – Ausztria	AUS – Ausztrália	CAN – Kanada	B – Belgium
CH – Svájc	D – Németország	DK – Dánia	F – Franciaország
FIN – Finnország	GB – Nagy Britannia	GR – Görögország	I – Olaszország
IRE – Írország	LUX – Luxemburg	NZ – Új-Zéland	N – Norvégia
P – Portugália	SP – Spanyolország	SW – Svédország	

A modellek összehasonlításából látható, hogy a modellek döntően egy olyan skálán helyezkednek el, melynek egyik végén a franciaországi elválasztási modell, másik végén a skandináv államegyházak találhatók. Ezt a képet ugyanakkor árnyalja, ha megnézzük, hogy a szekularizációs folyamat milyen viszonyban áll egy adott ország által választott állam-egyház rezsimmel. Ebből a szempontból az egyik végletet képviselik a skandináv államok, ahol ugyan erős az állam-egyház kapcsolat, ugyanakkor magas a szekularizáció szintje, és alacsony az egyéni vallásosság szintje. A másik végletet képviseli Olaszország, Írország vagy az Egyesült Államok, ahol a modellek az állam és az egyház nagyobb mértékű elválasztására utalnak, az egyéni vallásosság szintje azonban sokkal magasabb.

Amennyiben megvizsgáljuk az 1990 óta eltelt időszakot, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1949-es kommunista alkotmány 1989-ban történő módosítása¹⁴⁰ megteremtette az állam és az egyház kapcsolatának alapjait a demokratikus jogállam keretei között. Az új alkotmány kimondta, hogy az egyház az államtól elválasztva működik.¹⁴¹ A szétválasztáson alapuló modellek közül Magyarországon az együttműködési modell valósult meg: az elmúlt 30 évben az állam és az egyház között partneri viszony alakult ki, amelynek alapja az volt, hogy az állam belátta, hogy az egyház szolgálata előmozdítja társadalmi szinten a közjót. A bal- és jobboldali kormányok között jelentős különbségek voltak abban, hogy az állam és

¹³⁹ Id. MINKENBERG id. mű 85. o.

¹⁴⁰ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény

¹⁴¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 60.§ (3) bekezdés

egyház közötti együttműködés lehetőségeit milyen mértékben használták ki. Általánosítva az mondható, hogy a baloldali kormányok jó esetben tartózkodók voltak, rosszabb esetben egyoldalúan és jelentősen csökkentették az egyházi intézmények támogatását. Ezzel szemben a jobboldali kormányok idején megerősödött az együttműködés, és ennek hatása a szociális területen is érzékelhető volt az egyházi fenntartású kapacitások gyarapodásában, az egyházi intézmények bővülő fejlesztési lehetőségeiben, a kapacitás átvételek feltételeinek enyhítésében. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik, ugyanakkor elismerve egymás autonómiáját, keresik az együttműködés lehetőségét, és kiváltképp igaz ez a szociális szolgáltatások területére.

7.2. Alaptörvényi és egyházügyi törvényi keretek

Az egyházi intézmények működésének jogi szabályozási környezetének bemutatását az Alaptörvénnyel kell kezdenünk. Az egyházi intézmények működése a modern jóléti államban az egyház szabad működésén alapszik, az egyházak szabad működése pedig a vallás- és lelkiismereti szabadság alkotmányos és intézményi garanciáin. Az Alaptörvény kimondja, hogy „mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához” és hogy „ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa”.¹⁴² Az Alaptörvény a vallásszabadság garanciái között említi, hogy az azonos hitelveket valló emberek vallási közösségeket hozhatnak létre.¹⁴³

Az állam és az egyház elválasztásának az elvét is rögzíti az Alaptörvény, amikor kimondja, hogy az állam és a vallási közösségek különváltan működnek.¹⁴⁴ A különvált működésmód tartalmát az Alkotmánybíróság határozta meg.¹⁴⁵ a) az állam és az egyház nem kapcsolódhatnak össze intézményesen; b) az állam nem azonosíthatja magát egyik egyház

¹⁴² Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés

¹⁴³ Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdés

¹⁴⁴ Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés

¹⁴⁵ 4/1993. (II. 12.) AB-határozat

tanításával sem; c) az állam nem avatkozhat az egyház belső ügyeibe; d) az állam nem foglalhat állást hitbeli igazságok kérdésében.

A magyarországi modellben az állam és az egyház szétválasztásának elve mellett hangsúlyosan jelenik meg az államnak és az egyháznak a közjó előmozdítása érdekében megvalósított együttműködése. Ezt már az Alaptörvény is rögzíti:¹⁴⁶ az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Éppen az együttműködés szintje az egyik olyan tényező, amely a vallási közösségeket differenciálja. A társadalmi célok megvalósításában a legszorosabb együttműködés a vallási közösségek között a bevett egyházakkal valósul meg, ezért az állam számukra sajátos jogosultságokat biztosít.¹⁴⁷ Az egyház szolgálatának egyik alapeleme a diakónia, a szeretetszolgálat, a segítő tevékenység, amely nem korlátozódik az egyház tagjaira, hanem azon túl is kifejti pozitív hatását, ezért társadalmi szempontból az egyház szolgálata elősegíti a szociális védelem erősítését, a társadalmi kohézió erősítését, ez pedig megalapozza azt, hogy a közjó érdekében az állam együttműködjön az egyházzal, sőt: támogassa társadalmi szempontból értékes és hasznos szolgálatát.

A 2011 óta hatályos Alaptörvény életbe lépése előtti két évtizedben mind az alkotmány, mind az egyházakkal kapcsolatos törvényi szabályzás rendkívül liberális volt, elsősorban az egyházalapítás területén. És ez nagyban befolyásolta a szociális szabályozás módosításait is. A rendszerváltást követő egyházi törvény, melyet parlament 1990. február 8-án fogadott el, a lelkiismereti és vallásszabadságról, és az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, a vallásszabadság, illetve a többi meghatározó egyházügyi alapelv rögzítése terén jelentős eredményeket ért el, ugyanakkor sikertelen volt a sajátos jogokkal visszaélő, valójában vallási tevékenységet nem végző, csupán az ebből eredő (alapvetően anyagi, részben pedig az állami ellenőrzés elmaradásából származó) előnyöket kihasználni kívánó szervezetek elleni fellépés tekintetében. Bár a törvény sok tekintetben progresszív volt, mégis az egyházalapítás rendkívül tágan meghúzott lehetőségeinek köszönhetően az egyházak száma folyamatosan növekedett, 2011-ben már 406 egyház működött Magyarországon. Az egyházak számának felfutásában fontos szerepet játszott az, hogy az egyházi szociális intézmények kiegészítő támogatást kapnak ellátottjaik után, ezért sok civil szervezet vedlett át egyházzá a 2000-es évek közepén a különböző többléttámogatások és kedvezmények elnyerése érdekében. Ezért is volt fontos 2011-ben az új Alaptörvény és az ennek nyomán születő új egyházügyi törvény, amely véget vetett a káros folyamatoknak.

¹⁴⁶ Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés

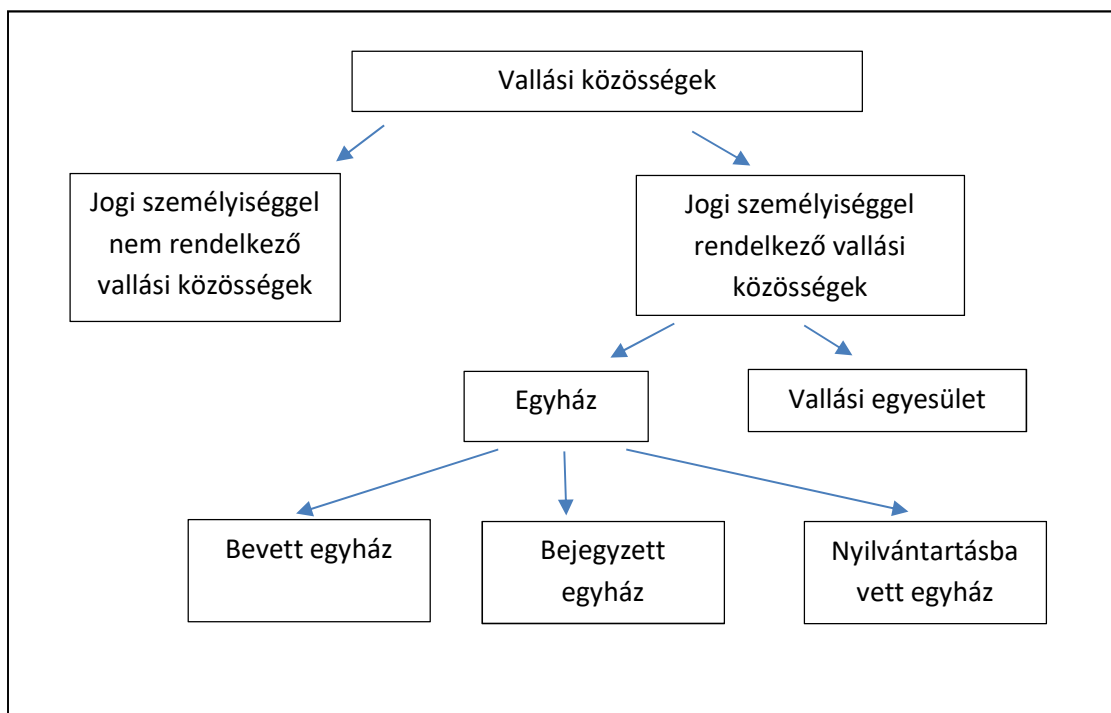
¹⁴⁷ Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés

A 2011-ben benyújtott egyházügyi törvényjavaslat elsődlegesen azt a célt tűzte maga elé, hogy felvegye a küzdelmet a kedvezményeket biztosító szabályokkal visszaélőkkel szemben. A 2012-től hatályos szabályozás végső soron azonban nem a megfelelő, a hazai és a nemzetközi gyakorlatban elfogadott, az általános alkotmányos elvárásoknak, szempontoknak megfelelő eszközöket választotta e támogatandó, sőt szükséges cél elérése érdekében. Ezért sok kritika érte az egyházügyi törvényt az Alkotmánybíróság részéről az Országgyűlés egyházak elismerésében betöltött szerepe, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt, valamint az Európa Tanács Velencei Bizottsága, illetve a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága részéről az egyenjogúság sérelme, az Országgyűlés hatásköre, a korábban megszerzett egyházi státus és privilégiumok megvonásában rejlő jogsérelem miatt.

A jelenlegi alkotmányos keretről átfogóan azt mondhatjuk, hogy az egyházi intézmények működése a modern jóléti államban az egyház szabad működésén alapszik, az egyházak szabad működése pedig a vallás- és lelkiismereti szabadság alkotmányos és intézményi garanciáin.

Az együttműködés kereteit az egyházügyi törvény határozza meg.¹⁴⁸ A törvény a valamilyen vallás gyakorlására alakult és elsődleges vallási tevékenységet végző közösségek öt formáját különbözteti meg. (1. ábra)

¹⁴⁸ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.)



7. ábra A vallási közösségek formái Magyarországon

Vallási közösség a természetes személyek minden olyan közössége, szervezeti formától, jogi személyiségtől vagy elnevezéstől függetlenül, amely vallás gyakorlására alakult, és elsődlegesen vallási tevékenységet végez. E tekintetben azt kell kiemelni, hogy még a jogi személyiséggel nem rendelkező vallási csoportok, közösségek is alkotmányos védelemben részesülnek, mert ezeknek a közösségeknek is védi a lelkiismereti és vallásszabadságát, ezen közösségek tagjai is szabadon gyakorolhatják, megvallhatják, taníthatják és kinyilváníthatják hitüket.¹⁴⁹ A törvény módosításának fontos célja volt, hogy a vallási közösségek hitéleti céljait élesen elválassa a társadalmi szerepvállalás egyéb formáitól. A szabályozás ezt kétféle módon rögzíti. Egyrészt pozitíve meghatározza a hitéleti tevékenységet, amely minden vallási közösségre jellemző. Eszerint a vallási közösség olyan világnézethez kapcsolódó tevékenységet folytat, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére vonatkoznak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.¹⁵⁰ Ugyanakkor a szabályozás tartalmaz egy negatív definíciót is, felsorolva azokat a tevékenységeket,

¹⁴⁹ Ehtv. 1. § (2) bekezdés

¹⁵⁰ Ehtv. 7/A.§ (2)

amelyek önmagukban nem tekinthetők vallási tevékenységnek: a politikai és érdekérvényesítő, a pszichikai vagy parapszichikai, a gyógyászati, a gazdasági-vállalkozási, a nevelési, az oktatási, a felsőoktatási, az egészségügyi, a karitatív, a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, a kulturális, a sport-, az állat-, környezet- és természetvédelmi, a hitéleti tevékenységhez szükségesen túlmenő adatkezelési, a szociális tevékenység.¹⁵¹ A törvény rögzíti azt is, hogy magát minden vallási közösség nevezheti egyháznak, használhatja ezt az elnevezést saját tevékenységére való utalás során.¹⁵²

Amennyiben egy vallási közösség jogi személyiséggel rendelkezik, csak meghatározott formában működhet. A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségnek négy formáját különbözteti meg a törvény: vallási egyesület, nyilvántartásba vett egyház, bejegyzett egyház és bevett egyház.¹⁵³ A vallási közösségek e négy formáját két ismérv jellemzi: a) azonos hitelveket valló, természetes személyek alkotják; b) önkormányzattal rendelkező autonóm szervezetek.¹⁵⁴ Megemlítendő alkotmányos garanciát tartalmaz az a szabály, miszerint a jogi személyiségű vallási közösség tagjai vallási meggyőződésének megfelelően szabadon állapítja meg vallási és ezen alapuló egyéb közcélú tevékenysége kereteit, szabályait, szervezeti formáját és elnevezését.¹⁵⁵

A szociális szolgáltatások biztosítása az állam és az egyház együttműködésének jelentős szegmense. Ezért kell szemügyre vennünk az állam és az egyház együttműködésének keretszabályozását. Általános szabályként az egyházügyi törvény az együttműködését lehetőségét biztosítja: az állam és a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségek együttműködhetnek a közjó előmozdításában.¹⁵⁶ Az együttműködés egyik lehetséges formája az, hogy az egyház által végzett közcélú tevékenység ellátására megállapodást köthetnek. A szabályozás szerint a megállapodás megkötése előtt vizsgálni kell az egyház történelmi és társadalmi szerepét, társadalmi elfogadottságát, beágyazottságát, szervezettségét, az általa hagyományosan végzett közcélú tevékenységek során szerzett tapasztalatait és – az együttműködéssel érintett közcélú tevékenységek sajátosságaihoz igazodva – az azok ellátásához szükséges feltételek fennállását. Az állam és az egyház között kötött megállapodások egyik speciális formája az átfogó megállapodás, melynek két feltétele van: a) kiemelkedő jelentőségű közcélú tevékenység; b) hosszú távú végzése a

¹⁵¹ Ehtv. 7/A.§ (3)

¹⁵² Ehtv. 7/B.§

¹⁵³ Ehtv. 7.§ (2)

¹⁵⁴ Ehtv. 7.§ (3)

¹⁵⁵ Ehtv. 7/A.§ (1)

¹⁵⁶ Ehtv. 9.§ (1)

tevékenységnek. A megállapodás lehet határozatlan idejű és hitéleti tevékenység támogatására is kiterjedhet.¹⁵⁷

A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségek közül a legkevesebb feltételnek a vallási egyesületnek kell megfelelnie. A vallási egyesülettel az állam határozott időre – legfeljebb öt évre – szóló megállapodást köthet egyes közcélú tevékenységek ellátására, illetve a hitéleti tevékenység támogatására.¹⁵⁸ Ezen túl a vallási egyesület jogosult a magánszemélyek által befizetett személyi jövedelemadó felajánlott 1%-ára.¹⁵⁹

A vallási egyesülethez képest a nyilvántartásba vett egyháznak már több feltételt kell kielégítenie. A vallási egyesületet - kérelmére - nyilvántartásba vett egyházként kell nyilvántartásba venni, ha a nyilvántartásba-vételi kérelem benyújtását megelőző 3 év átlagában legalább ezer magánszemély ajánlotta fel befizetett személyi jövedelemadójának 1%-át számára. A másik feltétel az, hogy a kérelmező egyesület legalább 5 éve vallási egyesületként működik, vagy 100 éves szervezett formában történő önálló nemzetközi működéssel rendelkezik. Akkor is nyilvántartásba vett egyházként kell bejegyezni a kérelmező egyesületet, ha legalább ezer tagja van, legalább 5 éve vallási egyesületként működik, és nyilatkozik arról, hogy hitéleti tevékenysége vagy közcélú tevékenysége érdekében az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján támogatást nem vesz igénybe.¹⁶⁰ A nyilvántartásba vett egyházzal az állam határozott időre – legfeljebb tíz évre - szóló megállapodást köthet közcélú tevékenység ellátására, illetve a hitéleti tevékenység támogatására.

A harmadik forma a bejegyzett egyház.¹⁶¹ Egy vallási egyesület bejegyzett egyházként való bejegyzésének feltétele egyrészt az, hogy a nyilvántartásba-vételi kérelem benyújtását megelőző 5 év átlagában legalább négyezren ajánlották fel az SZJA 1%-át számára, másrészt az, hogy legalább 20 éve vallási egyesületként működik, vagy 100 éves szervezett formában történő önálló nemzetközi működéssel rendelkezik. A nyilvántartásba vett egyházat bejegyzett egyházként kell nyilvántartásba venni, ha 5 év átlagában négyezer SZJA 1%-felajánló, és legalább 15 éve nyilvántartásba vett egyházként működik, vagy 100 éves szervezett formában történő önálló nemzetközi működéssel rendelkezik. A bejegyzett

¹⁵⁷ Ehtv. 9.§ (2)

¹⁵⁸ Ehtv. 9/C.§ (1)

¹⁵⁹ Ehtv. 9/C.§ (2)

¹⁶⁰ Ehtv. 9/D.§ (2)

¹⁶¹ Ehtv. 9/E.§

egyházzal az állam határozott időre – legfeljebb 15 évre – megállapodást köthet közcélú tevékenység ellátására, illetve a hitéleti tevékenység támogatására.

A negyedik forma a bevett egyház,¹⁶² amely a társadalmi beágyazottság és emiatt az állammal való együttműködés szempontjából a legerősebb forma. A bevett egyház az olyan bejegyzett egyház, amellyel az állam a közösségi célok érdekében történő együttműködésről átfogó megállapodást kötött. Az átfogó megállapodást törvényben kell kihirdetni. A bevett egyház - a közösségi célok érdekében történő együttműködésre tekintettel - adó-, illetve azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben, valamint költségvetési támogatásban részesül. A bevett egyház jogosult a magánszemélyek befizetett személyi jövedelemadójának külön törvény szerint felajánlott és meghatározott részére és annak állami kiegészítésére, illetve az ennek helyébe lépő juttatásra. A jogszabály jelenleg 27 bevett egyházat sorol fel.¹⁶³

A vallási közösségek szabályozása két módon is befolyásolja azt, hogy az egyház hogyan tud szociális szolgáltatást alapítani és működtetni. Egyrészt a szociális törvény rögzíti, hogy a fenti vallási közösség-típusok közül csak a bevett egyház, a bejegyzett egyház és a nyilvántartásba vett egyház lehet szociális szolgáltatás fenntartója.¹⁶⁴ Másrészt a szociális törvény ugyanezen paragrafusában rögzíti azt is, hogy csak a bevett egyház esetében elegendő a bevett egyházi státusz a szolgáltatás fenntartói feladatainak ellátásához, a nyilvántartásba vett és a bejegyzett egyház esetében szükséges feltétel az állammal kötött, a szociális, gyermekjóléti vagy gyermekvédelmi feladatok ellátására is kiterjedő megállapodás. Szintén a szociális törvény rögzíti, hogy nem csak a bevett, a nyilvántartásba vett és a bejegyzett egyház lehet fenntartó, hanem ezek belső egyházi jogi személye is.¹⁶⁵ Ugyanakkor az egyházak által alapított egyesületek, alapítványok nem minősülnek egyházi jogi személynek.¹⁶⁶ Természetesen ezek az egyesületek és alapítványok is tarthatnak fenn szociális intézményt, de nem részesülhetnek az egyházakat megillető jogosultságokban.

Meg kell említeni, hogy külön jogszabály a bevett egyházakéhoz hasonló feltételrendszert biztosíthat egyházi státusszal nem rendelkező szervezetnek. Ezek közül a Máltai Szeretetszolgálat a legjelentősebb példa, hiszen jogilag egyesület (Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület), a Szuverén Máltai Renddel kötött nemzetközi megállapodás

¹⁶² Ehtv. 9/G.§

¹⁶³ Ehtv. melléklet

¹⁶⁴ 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról (továbbiakban: Szt.) 4.§ (1) bekezdés m) pont

¹⁶⁵ A belső egyházi jogi személy fogalmáról: Ehtv. 11.§ (2) bekezdés

¹⁶⁶ Ehtv. 11.§ (3) bekezdés

azonban rögzíti, hogy a Rend közszolgálati tevékenységet kifejtő magyarországi kijelölt szervezeteit egyházi intézményfenntartóknak kell tekinteni.¹⁶⁷

7.3. Az állam és az egyház szociális célú együttműködésének keretei

Ahogy fentebb láthattuk, az állam és az egyház együttműködésének kiemelt területe a szociális segítségnyújtás. A rászorulóknak történő segítségnyújtás egyrészt feladata az államnak. Az Alaptörvény rögzíti, hogy Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.¹⁶⁸ Másrészt az egyházaknak pedig hitelveikből fakadó küldetése a szeretetszolgálat. Ezért ezen a területen az állam és az egyház együttműködése szinte magától értetődő. Bár az együttműködés erőssége és elemei az elmúlt 30 évben többször változtak, mégis megállapíthatóak az alapvonásai az együttműködésnek.

Az állam és az egyház szociális célú együttműködésének alapvetően három jellegzetessége formálódott ki: a) neutralitás; b) komplementaritás; c) preferálás.

A neutralitás vagy semlegesség azt jelenti, hogy a szociális szolgáltatások működését szabályozó normák döntő hányada szektorsemleges. A bemeneti feltételek, a szolgálat indításához szükséges tárgyi és személyi feltételek, a jogsértések szankciói, a térítési díjra vonatkozó szabályok ugyanúgy vonatkoznak az állami és az egyházi fenntartású intézményekre. Ebből a szempontból tehát azt mondhatjuk, hogy a szociális szabályozás az egyházi intézmények számára ugyanazt a szabályozási környezetet biztosítja, mint az állami, az önkormányzati és a civil intézmények számára.

A komplementaritás vagy kiegészítő jelleg azt jelenti, hogy a jogalkotó a fenntartók egy meghatározott csoportját azzal bizza meg, hogy akkor is működtessen szociális ellátást, ha más fenntartó nem vállalkozik erre. A jogalkotó e fenntartói körhöz ellátási kötelezettséget rendel. Ez a döntés annak a felismerésnek köszönhető, hogy ha a szolgáltatás biztosítása a fenntartók számára csak lehetőség, akkor az ország egyes területein nem fognak megszervezni alapvető szükségletek kielégítését célzó szolgáltatásokat, mert a fenntartók mérlegelése alapján nem éri meg. Lennie kell tehát egy olyan védőhálóknak, amely abban az esetben is nyújt ellátást, ha senki más nem. A szociális jogszabályok ezt az ellátási

¹⁶⁷ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Máltai Szent János Katonai és Ispotályos Rend közötti Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2010. évi CXL. tv. 5. cikk 1. pont

¹⁶⁸ Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (1)

kötelezettség telepítésével oldják meg. Az ellátási kötelezettség azt jelenti, hogy a jogszabály által kijelölt fenntartóknak gondoskodniuk kell a meghatározott szolgáltatások biztosításáról.¹⁶⁹ A jogalkotó az ellátási felelősséget az alapszolgáltatások tekintetében az önkormányzatokhoz, az intézményes szolgáltatások tekintetében 2013-ig a megyei önkormányzatokhoz, azt követően az államhoz telepítette. Az ellátási felelősség szempontjából az egyházi szociális szolgálatok kiegészítő jellegűek: az állami és az önkormányzati kötelezően működtetett szolgálatokon túl nyújtanak segítséget a rászoruló embereknek.

A preferálás azt jelenti, hogy az állam az egyházi fenntartásnak, az egyházi szolgálatnak különleges értékeket, társadalmi hasznot tulajdonít, ezért pozitív megkülönböztetést alkalmaz vele szemben. Ennek egyik példája a finanszírozásban érhető tetten. A civil szervezetek által működtetett szociális szolgálatok finanszírozási szintjét az egyházi szolgálatok finanszírozása jelentősen meghaladja. A preferálás másik eszköze lehet a fejlesztési vagy kapacitásbefogadási pályázatokon, eljárásoknál az egyházi igények és kérelmek előnyben részesítése. A pozitív megkülönböztetés tükröződik az egyházi módszertani intézmények kijelölésében is.¹⁷⁰ Az előnyben részesítés példája az is, hogy állam ingyenesen adhatja ár állami vagyon tulajdonjogát egyháznak az általa végzett közcélú feladatok ellátásának elősegítése érdekében.¹⁷¹

7.3.1. Szociális jogi keretek

Az egyházi intézmények működésének szociális jogi keretét azok a jogszabályok jelentik, amelyek az egyházak által fenntartott szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások alapítását és fenntartását szabályozzák. Nyilvánvalóan jelen értekezés keretei között nincs lehetőség valamennyi norma felsorolására, ezért a jogi szabályozás főbb csomópontjait érintjük.

Az első fontos csomópont az alapítás és a működtetés. Az egyház szabadon, autonóm módon dönthet arról, hogy szociális szolgáltatást indít. A szociális szolgáltatás abban különbözik az

¹⁶⁹ Az ellátási kötelezettséget az Szt. 86.-92.§-ai szabályozzák.

¹⁷⁰ Szt. 58.§ (2)

¹⁷¹ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról 36.§ (2) bekezdés g) pont

egyház egyéb, szociális segítő szolgálataitól, hogy egyrészt az egyház fenntartóként vállalja, hogy a szociális szolgáltatások működtetésére irányadó minimumfeltételeket teljesíti, másrészt az ezen feltételeket teljesítő fenntartóként állami támogatásra jogosult. Ez tehát azt jelenti, hogy amennyiben az egyház szociális szolgáltatás indításáról dönt és a jogszabályi kritériumoknak (tárgyi és személyi feltételek¹⁷²) megfelel az indítani kívánt szolgáltatás, akkor ezt megteheti és az illetékes hatóság működési engedélyt ad ki számára. 2013. december 1-je óta a működési engedély funkcióját a szolgáltatói nyilvántartás vette át (MŰKENG), amely közhiteles hatósági nyilvántartás.¹⁷³ A szociális törvény össze is kapcsolja a működési engedélyt a szabad intézményműködtetéssel: „Szociális szolgáltatást a jogszabályokban előírt feltételek teljesítése esetén bármely fenntartó biztosíthat, ha az általa fenntartott szociális szolgáltató, intézmény véglegessé vált döntéssel be van jegyezve a szolgáltatói nyilvántartásba.”¹⁷⁴ A szolgáltatás biztosításának hatósági kontrollja nem csak a működés kezdetén érvényesül a minimumfeltételek vizsgálatában és az engedély kiadásában, hanem később is a rendszeres szakmai ellenőrzésben.¹⁷⁵

Az egyházak szolgáltatásalapítási és – működtetési autonómiájával összefüggő kérdés, hogy megteheti-e az egyház, hogy szociális segítő szolgálatot működtet működési engedély nélkül, természetesen emiatt nem is igényelve állami támogatást? A szociális törvény szerint a hatóság szociális igazgatási bírságot szabhat ki a fenntartó részére, ha engedély nélkül végez szociális szolgáltatást.¹⁷⁶ A jogalkotó azért szankcionálja és száműzi az illegális tevékenység közé az engedély nélküli szolgáltatás nyújtását, mert számos esetre derült fény, amikor szolgáltatók engedély nélkül indítottak magánellátást, de visszaéltek a gondozottak kiszolgáltatottságával és a térítési díjért alacsony színvonalú szolgáltatást biztosítottak. Ugyanakkor a szociális törvény nem tartalmaz megnyugtató elhatárolást abban a tekintetben, hogy mely szociális szolgáltatások esnek az engedély-kötelelem alá. Az eddigi bírósági elhatárolások fényében az egyház által engedély nélkül végzett szociális tevékenység akkor bírsághozható, ha megállapítható az üzletszerűség, a rendszeres térítés fejében végzett szolgáltatás. A jogalkotó is ezt a megközelítést alkalmazta akkor, amikor 2019. január 1-jei

¹⁷² A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM-rendelet tartalmazza ezeket a feltételeket a szociális, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM-rendelet pedig a gyermekjóléti és a gyermekvédelmi szolgáltatásokra.

¹⁷³ Szt. 92/K.§

¹⁷⁴ Szt. 92/K.§ (1) bekezdés

¹⁷⁵ Szt. 92/K.§ (4c) bekezdés

¹⁷⁶ Szt. 92/L.§ (1) bekezdés

hatállyal kiemelte a karitatív szolgálatokat a szociális törvény hatálya alól: „Nem tartozik e törvény hatálya alá az a szállást, étkezést nyújtó vagy más segítő, karitatív tevékenység, amelyet az igénybe vevőtől, hozzátartozójától, vagy rájuk tekintettel harmadik személytől származó ellenszolgáltatás és állami, helyi önkormányzati támogatás nélkül nyújtanak.”¹⁷⁷

Az egyházak szolgálatműködtetési autonómiájának másfajta korlátai is vannak. A szociális törvény a fenntartók számára lehetővé teszi, hogy a belépéskor a klienstől egy egyszeri hozzájárulást kérjenek.¹⁷⁸ Ugyanakkor a törvény szerint az egyházi és a civil fenntartó saját kapacitásainak maximum fele esetében élhet ezzel a lehetőséggel.

Az elmúlt 25 évben történtek olyan kormányzati kísérletek egyes kormányok részéről, amelyek más módon igyekeztek korlátozni az egyházaknak a szociális szolgáltatások biztosítására és működtetésére vonatkozó jogait. 2003-ban a kormány a helyi önkormányzatokkal kötött ellátási szerződéshez kötötte az egyházi szolgáltatások finanszírozását. A kormányzat úgy érvelt, hogy egy önkormányzat illetékességi területén a helyi önkormányzat kötelezett egy alapszolgáltatás megszervezésére, és ha nem szervezi meg, akkor köthet ellátási szerződést egyházzal e kötelezettsége teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására. Tehát ez az intézkedés¹⁷⁹ az egyház szolgálatás-működtetési autonómiáját korlátozta, hiszen két feltétel teljesülése esetén biztosította az állami támogatást számára: 1. a helyi önkormányzat nem szervezi meg a szolgáltatást, amelynek megszervezése kötelező feladata lenne; 2. a helyi önkormányzat ellátási szerződést köt e feladat ellátására az egyházzal. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította,¹⁸⁰ hogy ez a szabályozás a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentzsék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodásba, mint nemzetközi szerződésbe ütközik.¹⁸¹ A Megállapodás III. Fejezete szerint az egyház állami támogatásra jogosult, amelynek alapja az állampolgár azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik. A Megállapodás rendelkezése tehát rögzíti, hogy az állam – az egyházi közszolgáltatás állampolgári igénybevétele esetén – köteles biztosítani az egyház állami támogatását. A Megállapodás szerint az állami támogatásra való

¹⁷⁷ Szt. 3.§ (9) bekezdés

¹⁷⁸ Szt. 117/C.§

¹⁷⁹ Szt. 121.§ (3) bekezdés és Szt. 126.§ (3) bekezdés

¹⁸⁰ 15/2004. (V. 14.) AB-határozat

¹⁸¹ A Megállapodás kihirdetéséről az 1999. évi LXX. törvény rendelkezik.

jogosultság meghatározásánál az állampolgár van döntési helyzetben: az állampolgár döntése alapozza meg az egyház állami támogatásra való jogosultságát. A települési önkormányzat ezért az állampolgár döntése alapján köteles ellátási szerződést kötni az egyházi intézményfenntartóval. Az állampolgár döntését a települési önkormányzat nem korlátozhatja, még azon az alapon sem, hogy a közfeladatot az önkormányzat saját maga is el tudja látni. Ha ugyanis az állampolgár úgy döntött, hogy az egyházi intézményfenntartó szolgáltatását veszi igénybe, akkor e döntés alapján az egyházi intézményfenntartónak a Megállapodás szerint jár az állami támogatás. A Megállapodás szerint az egyházi intézményfenntartó állami támogatása független attól, hogy a települési önkormányzat el tudja-e látni a feladatát, vagy sem. A Megállapodás nem teszi a települési önkormányzat tevékenységétől függővé az egyházi intézményfenntartó állami támogatását, mert az egyháznak az általa nyújtott közszolgáltatásért az állami támogatás minden olyan esetben jár, amikor az egyházi közszolgáltatást az állampolgárok igénybe veszik. Ebből következően az egyházi közszolgáltatásért járó állami támogatásnak a települési önkormányzat által nyújtott közszolgáltatástól való függővé tétele ellentétes az egyházi közszolgáltatásnak az állampolgár szabad elhatározásától függő, Megállapodás szerinti állami támogatásával. A Megállapodás III. Fejezete ugyanis az állampolgár döntésétől teszi függővé a közszolgáltatást, illetve az állami támogatásra való jogosultságot. Ez a döntési jog sérül azáltal, hogy a szociális szabályozás - a Megállapodással ellentétben - a települési önkormányzatot hozza döntési helyzetbe.

7.4. Összegzés

A rendszerváltást követően az egyházak szociális szolgálatának alkotmányos és jogszabályi garanciái hamar kiépültek és ez lehetővé tette, hogy az egyházak ne csak újraindítsák az 1940-es évek végén államosított intézményeiket, hanem új szolgálatokat is indítsanak. Kormányzati ciklusonként eltérő intenzitással, de folyamatosan emelkedett az egyházi fenntartású szolgálatok által ellátottak száma az elmúlt negyedszázadban. Az egyházak leginkább az idősek, a fogyatékossgal élő személyek és a gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermekek segítése területén vállaltak szerepet. Az egyházügyi törvény 2011-ig rendkívül enyhe feltételeket rögzített az egyházi státusz elnyeréséhez, ezért egyrészt több száz egyház működött, s közöttük nagy számban voltak olyan egyházak, amely kifejezetten

üzleti célra jöttek létre annak érdekében, hogy a szociális szolgáltatások működtetésével járó állami többlettámogatásokat lefölözzék. Ennek a gyakorlatnak vetett véget a 2011-es új egyházügyi törvény, amely konszolidálta és helyreállította a szociális területen az egyházi feladatvállalás kereteit. Az elmúlt években a szociális szabályozás tovább erősítette az egyházak szociális szolgálatainak működési környezetét.

8. A jogosultság szabályozása

A szociális szolgáltatásoknak a jóléti védelem rendszerében betöltött szerepét erőteljesen befolyásolja a szociális szabályozásban alkalmazott definíciója a jogosultságnak. A jogosultság szabályozása határozza meg, hogy a jogalkotó mely szükségleteket, igényeket tekint társadalmi szempontból meghatározónak, abban az értelemben, hogy mely szükségletek ki nem elégítése okoz társadalmi szinten nemkívánatos eredményt és melyek azok, amely kielégítése nem csak az egyén, hanem a társadalom számára is hasznot hajt.

A jogosultság szabályozása szűkíti le a vágyak és igények tömegét azokra a szükségletekre, amelyek esetében a társadalmi érdek kimutatható és a jog nyelvén megragadható. Azért is fontos a jogosultság szabályozásának áttekintése, mert a szociális szolgáltatások elmúlt 25 éve nem érhető meg enélkül. Voltak olyan szolgáltatások, amelyek esetében a jogosultság szabályozásának változásai hűen követik a döntéshozó és a jogalkotó szociálpolitikai felfogását, társadalomképét, és arra is lehet következtetni, hogy a kedvezőtlen szolgáltatáspiaci fejleményekre hogyan reagált a kormányzat. Tovább egyes szolgáltatások esetén olyan volumenű kapacitásnövekedéseket és –csökkenéseket tapasztalhatunk rövid időintervallum alatt, ami csak a jogosultság elemzésével magyarázható.

Jelen dolgozat témája szempontjából is meghatározó a jogosultság elemzése, hiszen ehhez köthető a 2000-es évek egyik fontos jelensége, az üzleti egyházak megjelenése a szociális szolgáltatások területén: a rendkívül laza jogosultságszabályozás miatt egyes üzleti körök – egyházzá alakulva – akadálytalanul tudták felduzzasztani ellátottaik számát.

A jogosultság fogalmának megértéséhez ismernünk kell a szükséglet és a kereslet fogalmát.

8.1. Alapfogalmak: szükséglet, kereslet, jogosultság

A szükséglet valamilyen hiányállapot, hiányérzet megszüntetése iránti törekvés. A szakirodalomban számtalan definíciós kísérletet találunk. Gasper alapvetően három csoportba sorolja a szükséglet-definíciókat.¹⁸² Az első csoportba tartoznak a leíró, a másodikba az instrumentális, a harmadikba a normatív fogalmak. A leíró fogalmak a szükségletnek az ember valamely vágyából indulnak ki. Az instrumentális fogalmak az

¹⁸² GASPER, D.: *Needs and Basic Needs*. In: GASPER, D.: *The Ethics of Development: From Economism to Human Development*. Edinburgh University Press, 2004. 131-162. o.

emberi tevékenység valamely végcéljára épülnek. A normatív fogalmak a közösség által igazolt preferenciákat tekintik kiindulópontnak. A legszélesebb körben elterjedt szükségletfogalom, a Maslow által kidolgozott szükséglet-hierarchia alapvetően az instrumentális szükségletelméletek közé tartozik.¹⁸³ Maslow szerint a szükségleteknek két típusa van. Az első típusba tartoznak a hiányszükségletek (deficiency needs), amelyek hiánya valamilyen negatív hatással jár, amelyeknek a kielégítésére az ember azért törekszik, hogy elkerülje a számára kedvezőtlen helyzetet. (éhség, biztonságihiány, stb.) A másik csoportba a növekedésszükségletek tartoznak (growth needs), amelyek az emberben rejlő lehetőségek kibontakoztatásának igényéből erednek. Maslow szerint a szükségletek hierarchikus struktúrába rendeződnek: az ember a legegyszerűbb, legalapvetőbb szükségleteit igyekszik előbb kielégíteni, a szükségletek között tehát súlyukat tekintve sorrend van. Maslow öt¹⁸⁴ szükséglet-szintet különböztet meg: fiziológiai szükségletek, biztonsági szükségletek, érzelmi szükségletek (affective needs), mint a szeretet, a barátság, a valahová tartozás. A negyedik szinthez tartoznak a tisztelet-szükségletek (esteem needs), amelyek a megbecsülés, az elismerés és a mások által tanúsított tisztelet iránti vágyból születnek. A szükségletek legfelső, ötödik szintje már a növekedésszükségletekhez tartozik: az önmegvalósítás iránti szükséglet. (self-actualization needs)

A Maslow-elméletet számos kritika érte, elsősorban a kultúra oldaláról: az eltérő társadalmakban eltérő kulturális meghatározottságok élnek, és ezek erőteljesen befolyásolják azt, hogy az adott társadalom tagjai hogyan gondolkodnak saját szükségleteikről. Ahogy Petri írja találóján: „Egyetlen elmélet sem remélheti, hogy az összes emberi viselkedést megmagyarázza. Vannak olyan magatartások, amelyek a szervezetünkbe vannak kódolva, mások tanult formák, és vannak a társadalmi interakcióktól illetve környezeti feltételektől függő típusok is.”¹⁸⁵

A Maslow-féle szükséglet-hierarchia szigorú struktúráját a szegénységkutatások is kikezdték. Deaton és Subramanian például arra jutott, hogy az egyik vizsgált indiai államban a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkezők körében az alapvető élelmiszereknek 67%-os a jövedelemrugalmassága, ami azt jelenti, hogy a megfigyelt szegény családokban a

¹⁸³ MASLOW, A.: *Toward a Psychology of Being*. Van Nostrand Reinhold Co., New York, 1962.

¹⁸⁴ Későbbi műveiben a szükséglet-típusok számát hétre növelte.

¹⁸⁵ PETRI, H. L.: *Motivation: Theory and Research*. Wadsworth Publishing Company, Belmont California, 1981.

jövedelemnövekedés minden 100 dollárjából a család csak 67 dollárt költ élelmiszerre.¹⁸⁶ Duflo és Banerjee vizsgálatai szerint, amelyek 18 ország adatain alapulnak, a mélyszegénységben élők kiadásainak vidéken 36-79%-a, a városokban pedig 53-74%-a van ételre költve.¹⁸⁷ A kutatások arra is rámutattak, hogy a kiadásoknak az élelmiszerre költött részén felüli része sem alapszükségleti javakra van költve. Figyelemre méltó az a megfigyelés is, hogy az élelmiszerre költött kiadások sem úgy vannak elkölve, hogy a kalóriamennyiséget maximalizálja.

A nyilvánított és vásárlóképesseggel és vásárlási hajlandósággal rendelkező szándék a kereslet. Keresletről tehát csak akkor beszélhetünk, amikor a szükséglettel rendelkező személy azt megfogalmazza, artikulálja, megkísérli kielégítését és ehhez erőforrást rendel.

A valamilyen szükséglet nyomán megjelenő keresletre reagál a szolgáltatási piac és felkínál olyan szolgáltatásokat, melyekkel kielégíthető a kereslet. A szolgáltatás nyújtója feltételekhez köti a szolgáltatás igénybe vételét, ezeket a feltételeket nevezzük jogosultsági feltételeknek. A tisztán piaci tranzakciók során a leggyakrabban az ár a jogosultsági feltétel: aki képes megfizetni a szolgáltatás díját, az veheti igénybe.

8.2. A jogosultság alapstruktúrái a szociális szolgáltatásokra vonatkozóan

A szociális szolgáltatások esetében a jogosultság szabályozásának alapeleme a rászorultság.¹⁸⁸ A rászorultságnak számos megközelítése és értelmezése lehetséges. Ezek közül a szociális szolgáltatások leginkább három megközelítést alkalmaznak: a jövedelmi-vagyoni, az akadályozottsági-önellátási rászorultság és a veszélyeztetettség fogalmát. A jövedelmi-vagyoni rászorultságot célzó szolgáltatások a kliens alacsony jövedelméből fakadó hátrányokat igyekeznek kompenzálni, és általában kiegészülnek pénzbeli juttatással.¹⁸⁹ Ehhez a rászorultság-értelmezéshez kapcsolódó szociális szolgáltatás a szociális munka, a kríziskezelés, az esetkezelés, a tanácsadás, a jogok érvényesítésében való segítségnyújtás, a gyermekek kiemelését megelőző gyermekjóléti szolgáltatások, a

¹⁸⁶ SUBRAMANIAN, S., DEATON, A.: *The Demand for Food and Calories*. Journal of Political Economy, 1996. 1. 133-162. o.

¹⁸⁷ BANERJEE, A. V., DUFLO, E.: A szegények gazdálkodása. A szegénység elleni küzdelem teljes újragondolása. Balassi Kiadó, Budapest, 2016. 34.o.

¹⁸⁸ Lásd erről bővebben: HOMIČSKÓ Árpád Olivér: *Szociális jog II*. Tananyag a társadalombiztosítási és szociális ellátások megismeréséhez. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2017. 36 – 38. o.

¹⁸⁹ Magyarországon a szociális ellátások pénzbeli és szolgáltatásként nyújtott formái kevéssé kapcsolódnak össze.

gyermek hátrányát kompenzáló szolgáltatások, a lakhatási szolgáltatások, stb. Az önellátási típusú rászorultság megközelítésén alapuló szociális szolgáltatás arra irányul, hogy a kliensnek a mindennapi élete során felmerülő akadályozottságát enyhítse, ezzel növelje annak autonómiáját. Ilyen szolgáltatás többek között az idősek számára nyújtott gondozás, vagy a fogyatékos személyek fejlesztése, segítése. A veszélyeztetettség fogalma gyermekek bántalmazására, elhanyagolására utal, és így a gyermekjóléti és a gyermekvédelmi szolgáltatásokhoz kapcsolódik.

A szociális jog szerint a szociális segítségnyújtás államilag elismert, szabályozott és finanszírozott formája akkor biztosítható, amennyiben valamilyen az élet valamely alapvető dimenziójában hiány, megfosztottság tapasztalható, amely az autonóm és teljes élet megélését ellehetetleníti.

A szociális jogban alkalmazott rászorultság-megközelítések bemutatása előtt három rövid megjegyzést kell tennünk a szolgáltatási piac szegmenseiről, a rászorultság és univerzalitás kapcsolatáról és arról, hogy a rászorult embernek történő segítségnyújtás kötelezettjeire vonatkozóan a jog sorrendet állapít meg.

8.2.1. A szolgáltatási piac szegmensei

A szociális szolgáltatások fogalmának meghatározásakor nem csupán az állami előírások szerint nyújtott szolgáltatásokat kell figyelembe venni. A szociális szolgáltatások piaca ennél sokkal szélesebb, beletartozik az informális és a piaci alapú segítségnyújtás is. Az előbbi esetben egy hozzátartozó, családtag, ismerős vagy rokon gondoz pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül. Az utóbbi esetben pénzbeli ellenszolgáltatásért vállalt gondozásról, segítségnyújtásról beszélünk, amelyhez a szolgáltatónak nem kell hatósági engedélyt kérnie, és nem részesül állami támogatásban sem.

A szociális segítségnyújtás, mint szolgáltatás piacának tehát három szegmense van:

informális szolgáltatás, kontraktuális szolgáltatás, államilag szabályozott szolgáltatás

Az informális szolgáltatás a családtagok, rokonok, szomszédok, barátok által nyújtott szolgáltatás, amelynek alapja a személyes elköteleződés.¹⁹⁰ Az informális szolgáltatás során nem jön létre szerződés, nem történik díjfizetés. Az informális szolgáltatás előnye, hogy a

¹⁹⁰ Az informális segítségnyújtásról ld alapos elemzést: SCHNEIDER U., SUNDSTRÖM G., JOHANNSON L., TORTOSA M. A.: *Policies to support informal care*. In: Long-term Care Reforms in OECD Countries. Bristol University Press, Policy Press, 2016. 219-244. o.

segítő és segített közötti szoros érzelmi, bizalmi kapcsolat, hátránya lehet ugyanakkor a segítség alacsony minősége, ha a segítő nem képzett, és hátrány lehet az is, ha a segítő tevékenység a segítő munkaerőpiaci beágyazottságát gyengíti.

Az informális segítségnyújtás szerepe igen jelentős még azokban a társadalmakban is, amelyek fejlett jóléti infrastruktúrát, kiépített szociális védelmi rendszert működtetnek. A rendelkezésre álló adatok szerint¹⁹¹ az Európai Unió országaiban a felnőttek majdnem negyede segít idős vagy fogyatékos családtagot, harmaduk napi rendszerességgel. Még meglehetősen magasabb adat, hogy a fejlett államokban az összes gondozásra fordított idő 80%-át biztosítják családtagok, hozzátartozók, ismerősök.¹⁹²

Az informális szociális segítségnyújtás elterjedtségét és viszonyát a másik két szolgáltatási szegmensevel alapvetően három tényező határozza meg a szakirodalom szerint.¹⁹³ Nyilvánvalóan befolyásolja az informális segítségnyújtás volumenét az államilag szabályozott és finanszírozott szolgáltatások mértéke, elérhetősége és az igénybevételük feltételrendszere. Másrészt az informális szféra méretére erőteljesen hatnak azok a társadalmi normák, amelyek a hozzátartozók, családtagok egymásért viselt felelősségét szabályozzák, különösen a generációk közötti felelősségi normákra. Ezzel függ össze a harmadik a tényező is: a családon kívüli professzionális segítség társadalmi legitimitása.

A szolgáltatási piac másik szegmense a kontraktuális, vagy más elnevezéssel: fél-informális (semi-informal) piac. Ide tartoznak a bébiszitterek, vagy azok az ápolók, gondozók, akik az idős embert saját otthonában segítik piaci alapon. Ezeknek a segítségnyújtási formáknak közös jellemzője, hogy egyrészt nem szabályozza őket a szociális jog, nem esnek annak hatálya alá, ugyanakkor pénzbeli tranzakcióval járó piaci szolgáltatások. E szolgáltatások esetében piaci alku eredménye a tranzakció létrejötte. Félrevezető azt állítani, hogy ez a piac teljesen szabályozatlan, hiszen a piaci tranzakciókra általánosan érvényes keretszabályok (pl. a Polgári Törvénykönyv vagy a fogyasztóvédelmi szabályok) ezekre a szolgáltatásokra is vonatkoznak.

A szolgáltatási piac harmadik, volumenre legkisebb szelete a szociális jog által szabályozott piac, amelyben csak a szociális szabályozásban engedélyezett formában lehet szolgáltatást

¹⁹¹ ANDERSON, R., MIKULIC, B., VERMEYLEN, G., LYLÛ-YRIANAINEN, M. and ZIGANTE, V.: *Second European Quality of Life Survey: Overview*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.

¹⁹² GLENDINNING, C., ARKSEY, H. and TIADENS, F.: *Care provision within families and its socio-economic impact on care providers*. Policy Briefing, Discussion Paper, York: Social Policy Research Unit, University of York, 2009.

¹⁹³ NALDINI, M., WALL, K., LE BIHAN, B.: *The changing mix of care in six European countries*. In: Le Bihan, B., Martin, C., Knijn, T. (szerk): *Work and Care under Pressure. Care Arrangements across Europe*. Amsterdam University Press, 2013.

nyújtani, azok számára, akiket a szociális jog jogosultsággal felruház, és csak olyan működési feltételekkel, melyeket a szociális jog rögzít. Ezeket a szolgáltatásokat a szociális hatóság engedélyezni, illetve működésüket is e hatóság ellenőrzi. Az ilyen formában szabályozott szolgáltatások fenntartói állami támogatásban részesülnek.

8.2.2. A szociális szolgáltatási szektor univerzalitása

Az, hogy a szociális szolgáltatásokra való jogosultság alapeleme a rászorultság valamely értelmezése, nem jelenti azt, hogy Magyarországon a szociális szolgáltatások rászorultság elvűek lennének.

Egy jóléti rezsimben a juttatások megállapításának alapvetően három logikája képzelhető el: rászorultság elve, biztosítás elve, univerzalitás elve.

Ezek az elvek nem csak elméleti konstrukciók, hanem a jóléti államok történetében jól megfigyelhető megközelítésmódjai a szociális védelem biztosításának. Amikor Esping-Andersen kidolgozta a jóléti állam három ideáltípusának elméletét¹⁹⁴ a liberális, a konzervatív és szociáldemokrata jóléti államról, alapvetően nem azzal hatott a társadalompolitikai gondolkodásra, hogy történetileg melyik állam melyik típusba tartozik, és hogy mennyire pontosan illeszkednek az egyes országok jóléti berendezkedésére az általa kidolgozott típusok, hanem a három jóléti állam-típus mögött rejlő, a szociális védelemről alkotott felfogás markáns különbségeivel.

A liberális jóléti állam, illetve jóléti rezsim arra a megközelítésre épül, hogy a piaci koordináció alapvetően optimálisan működik, a termékek, szolgáltatások és a jövedelmek allokálását is optimálisan végzi. Ugyanakkor – ahogy láttuk a piaci kudarcokról szóló fejezetben – lehetnek olyan esetek, amikor valaki valamilyen ok miatt kiesik a munkaerőpiacról és nem lesz a túléléshez elegendő jövedelme. A jóléti államnak ekkor és csak ekkor szabad és kell közbelépnie és egy minimális jövedelmet biztosítania, ami elég a megélhetéshez, de elég alacsony ahhoz, hogy a kliens igyekezzen visszatérni a munkaerőpiacra. A liberális jóléti állam tehát a túl alacsony jövedelem esetén lendül mozgásba, fő eszköze ezért a jövedelemteszt, fő ellátástípusa a segély (jövedelemtesztelt pénzbeli juttatás). A fent leírt elvet nevezzük rászorultság-elvnek.

¹⁹⁴ ESPING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, 1990.

A konzervatív jóléti állam a liberális típussal szemben nem a túlélés garantálását, hanem a státusz megőrzését tekinti céljának. A konzervatív jóléti állam azt vallja ugyanis, hogy ha túl alacsony a munkaerőpiactól való távolmaradás esetére a jövedelempótlás, az elegendő ösztönzöt jelent ugyan a mielőbbi visszatérésre a munkaerőpiacra, de egyben csökkenti is annak esélyét, mivel a túl alacsony jövedelempótlás a kliens humántőkét erodálja. Ezért a nemzetgazdaságban felhalmozott humántőkét úgy lehet megőrizni, ha a kliens jövedelmét a munka elvesztését megelőzően általa élvezett jövedelem, illetve életszínvonal közelébe emeljük vissza. A megszokott életszínvonal védelme legitim társadalompolitikai cél ezekben a rezsimekben. A konzervatív jóléti rezsimek eszközei a biztosítás és a fogyasztás kisimítása. A biztosítás a jövedelemhez kapcsolódó kockázatok ellen véd azzal, hogy a munkavégzés időtartama alatt járulékok befizetéséből képzett tőkéből, illetve a járulékfizetőkből kialakított kockázatközösségen keresztül járadékot biztosít a munkával nem töltött időszakokra. Ugyanakkor látni kell, hogy a jövedelemhiányos időszakok nem csak a munkaerőpiaci aktivitással függenek össze, hanem az életkorral is. Ezért kell a jóléti rendszert úgy működtetni, hogy az emberek jövedelmeiket átcsoportosíthassák életszakaszaik között.¹⁹⁵ A konzervatív jóléti megközelítés alapelve tehát a státusz-megőrzés, legfőbb eszköze a társadalombiztosítás. A fenti gondolatmenetet biztosítási elvnek nevezzük.

A szociáldemokrata jóléti állam alapvetően az állampolgársághoz kapcsolja a szociális védelmet, ezért igyekszik olyan jogosultsági kritériumokat alkalmazni a társadalmi juttatásoknál, amelyek nem igényelnek sem jövedelemtesztet, sem járulékfizetést. A szociáldemokrata jóléti rezsimekben az ellátások megállapításának fő eszköze az alanyi jog. Az alanyi jogon járó ellátások megállapításánál nem a jövedelmet és nem a biztosítottságot vizsgálják, hanem egy harmadik, általában demográfiai, vagy az önellátás mértékével összefüggő tényezőt. (Pl. gyermekszám, fogyatékoság típusa és mértéke, stb.) A fenti megközelítést nevezzük az univerzalitás elvének.

Amennyiben a fenti tipológiát alkalmazzuk a magyarországi szociális szolgáltatásokra, megfigyelhetjük, hogy a jogosultságok szabályozása szinte minden esetben az univerzalitás elvére épül, és ez az alapvető megközelítés nem változott az elmúlt 25 évben. Ez azt jelenti, hogy a szociális szolgáltatások igénybevételének nem feltétele az alacsony jövedelem, a szegénységi kockázat és nem feltétele a biztosítottság sem. Amennyiben a szabályozás elő is írja a kliens jövedelmének vizsgálatát, ezt nem azzal a céllal teszi, hogy a szolgáltatás

¹⁹⁵ Barr egyenesen a jóléti állam céljainak tekinti a biztosítást és a fogyasztás kisimítását, amelyek részei az életszínvonal-támogatás átfogó céljának. Ld. BARR, N.: *A jóléti állam gazdaságtana. A nagy ellátórendszerek működésének összefüggései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009. 46. o.

igénybevételét ezzel megalapozza, hanem általában a szolgáltatás igénybevételéért fizetendő térítési díj kiszámítása érdekében. A szociális szolgáltatásoknak az univerzalitási elvre épülése nem áll ellentétben azzal a ténnyel, hogy a szociális szolgáltatások kliensei között nagy számban találhatók jövedelmi szempontból rászoruló emberek.

Meg kell jegyeznünk, hogy bár az elmúlt 25 évben a szociális szolgáltatások jogosultságszabályozásának meghatározó logikája az univerzalitás volt, előfordultak olyan kísérletek, amelyek egy másik megközelítésre épültek. Ezek közül a legfontosabb talán 2003-ban történt, amikor a kormány – az egészségbiztosítás átalakításához kapcsolódva – döntött az ápolásbiztosítás bevezetésének megvizsgálásáról.¹⁹⁶

8.2.3. A szociális biztonságért viselt felelősség sorrendje

A szociális szolgáltatások jogosultságszabályozása a korábban ismertetett tényezőkhöz túl attól is függ, hogy mi a társadalmi konszenzus¹⁹⁷ és az ennek nyomán kialakított normarendszer arról, hogy kinek a felelőssége az állampolgár szociális biztonságának garantálása. Az jogalkotó ennek a kérdések az alkotmányos szintű normáit meghatározta. 2011 előtt az alkotmány rögzítette, hogy az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”¹⁹⁸ Az Alkotmány azt is rögzítette, hogy az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.¹⁹⁹ Az Alaptörvény három tekintetben eltér a korábbi alkotmányban megfogalmazott normától. Egyrészt az Alaptörvény már nem beszél az állampolgárok szociális jogáról és az állam ezirányú feladatáról, hanem úgy fogalmaz, hogy az állam törekszik arra, hogy állampolgárai számára szociális biztonságot nyújtson²⁰⁰: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális

¹⁹⁶ 1085/2003. (VIII. 19.) Korm. határozat 2.4 pont

¹⁹⁷ Az állam szerepvállalásával kapcsolatos attitűdökről az egyes európai országokban lásd.: ALBERT, F., DÁVID B.: *Állami szerepvállalás-egyéni felelősség*. In: Tóth István György (szerk.): TÁRKI Európai társadalmi jelentés, 2009. TÁRKI Zrt., Budapest, 2009. 33-50. o.

¹⁹⁸ 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E.§ (1)

¹⁹⁹ 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E.§ (2)

²⁰⁰ lásd bővebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási ismeretek*. In.: Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Patrocinium Kiadó, Budapest. 2019. 114. o.

biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”²⁰¹ Azoknak a szociális szempontból kiemelt élethelyzeteknek a listája, amelyeket az Alaptörvény külön nevesít, mint támogatásra való jogosultság alapja, bővült: a korábbi alkotmányban még nem szerepelt az anyaság és a fogyatékoság. Az időskor, mint védelmi faktor külön bekezdést kapott.²⁰² A harmadik különbség a korábbi alkotmányszöveghez képest a szociális védelem eszközrendszere. Az Alaptörvény már e körben nem említi a társadalombiztosítást, ellenben a szociális intézmények mellett megemlíti a szociális intézkedéseket is.²⁰³

A szociális törvény egyértelműbben rögzíti a felelősségi sorrendet: az egyén önmagáért viselt felelőssége, az egyénnek saját családjáért viselt felelőssége, a helyi közösségek felelőssége saját tagjaikért, állami-önkormányzati felelősség.²⁰⁴ E kérdésben leginkább a szülő-gyermek kapcsolatot érintették az elmúlt 10 év kormányzati intézkedéseiben. Egyrészt azt a kérdést, hogy a szülőtől a gyermek gondozásában mi a minimális elvárható, másrészt azt a kérdést, hogy a felnőtt gyermek milyen mértékben kötelezhető szülei eltartására. Az első kérdés általában úgy jelent meg, hogy a családi pótlék folyósítását egyre több feltételhez kötötték. (iskolalátogatás, 18 éves korig történő tanulás) A másik kérdés a szülőtartás intézményét érinti: az alaptörvényben rögzített normát (a nagykorú gyermek köteles gondoskodni rászoruló szüleiéről) a szociális szabályok úgy fordítják le 2017 óta, hogy a gyermek köteles megfizeti a térítési díjnak azt a részét, amelyet az idős ellátott szülő nem képes.

²⁰¹ Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (1)

²⁰² Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (4)

²⁰³ Magyarország Alaptörvénye XIX. cikk (2)

²⁰⁴ Szt. 2.§

9. A kapacitásszabályozás

9.1. A kapacitásszabályozás elméleti kérdései

Számos esetben egy termék vagy szolgáltatás társadalmi szinten optimális előállítását az állam különböző eszközökkel ösztönzi. Ez lehet negatív ösztönző, amennyiben a társadalom számára káros termékről van szó. A környezetszennyezés esetén fizetendő bírság többek között ilyen negatív ösztönző. Pozitív ösztönző lehet maga a szabályozás, például amennyiben jogszabály alacsonyan húzza meg egy szolgáltatás piacára történő belépés korlátait, akkor ez önmagában képes az előállított szolgáltatás mennyiségét növelni. Pozitív ösztönző a támogatás is, hiszen a közfinanszírozás hozzájárul ahhoz, hogy a piac által allokálnál magasabb szinten valósuljon meg egy szolgáltatás előállítása. A társadalmilag hasznos és kívánatos szolgáltatásmennyiséget a szabályozás és a támogatás mellett a közvetlen állami előállítás is segíthet elérni. Az állam ugyanis – látva, hogy a szabályozás és a támogatás együtt sem képes az optimális szolgáltatási kapacitás előállítására – dönthet úgy, hogy saját maga fogja megszervezni azok ellátását, akik a piaci szolgáltatóktól nem részesültek ellátásban valamilyen okból.

Ebben a részében az értekezésnek a szociális szolgáltatások piacát vizsgáljuk meg abból a szempontból, hogy a szociális törvény megszületését követő két és fél évtizedben a jogalkotó milyen módon igyekezett a jog eszközeivel biztosítani, hogy csak az államilag finanszírozható mennyiségű szolgáltatás részesüljön támogatásból. Külsőleg meghatározott tényezőnek, adottságnak tekintjük, hogy az állam egy bizonyos szociális szolgáltatásból országosan rendelkezésre álló férőhelyszám-, ellátotti kapacitás mértékét mikor tekinti társadalmilag optimális szintűnek, illetve mit tekint költségvetési szempontból finanszírozható mennyiségnek. Izgalmas, de külön tanulmányt érdemlő vizsgálódás tárgya lehetne, hogy milyen tényezők határozzák meg a társadalmilag optimális szintű szolgáltatási kapacitások mértékét. Most azonban nem foglalkozunk azzal, hogy a kormányzat milyen elemzést követően dönt a szolgáltatási kapacitások volumenéről. Jelen cikk témája az, hogy a kormányzat az általa meghozott kapacitási döntést milyen jogszabályi mechanizmussal érvényesíti.

A szociális szolgáltatások kapacitásainak mértékéről szóló döntésnek nem csak közfinanszírozási következménye van, hanem alapvetően meghatározza a szolgáltatás piacának szerkezetét. A kapacitási döntésnek és az azt érvényesítő piacra lépési szabályozásnak hatása van arra, hogy kik, milyen tulajdonosi szerkezettel, milyen

vállalattal, milyen technológiával, milyen szolgáltatással tudnak a piacon szolgáltatni. A piaci szerkezet kapcsán lényeges kérdés, hogy a kapacitásszabályozás hagy-e és ha igen, mekkora teret hagy a piaci folyamatoknak. Különösen az alacsony belépési költséggel járó alapszolgáltatások esetében fontos, hogy egy-egy területen ne egy szolgáltató működjön, hanem több, hiszen ez az ellátási minőséget önmagában javítaná. Ahogy Stiglitz írja korszakos művében: „Ha sokan vannak a potenciális belépők, akkor a piacon lévő vállalatok nem tudnak monopolisztikus módon viselkedni.”²⁰⁵ Ugyanakkor a kapacitásszabályozás során alkalmazott belépési feltételek egy része szintén az ellátási minőség javítása irányába hat (pl. alkalmazandó, meghatározott végzettséggel rendelkező szakemberek száma). Ahogy Brandtmüller és Lepp-Gazdag írják: „A kínálati oldal szigorú szabályozása a beteg érdekeit is szolgálja. Az elégtelen információval rendelkező beteg számára – aki önmagában nem képes megítélni a kapott szolgáltatás jellemzőit – biztosítja a minőségi ellátást.”²⁰⁶ S bár a szerzők ezt az egészségügyi szolgáltatások piacáról írják és bár a szociális szolgáltatások piacán az információs aszimmetria nem ilyen erős, az összefüggés a szociális szolgáltatásokra is érvényes.

A kapacitások szabályozásának alapvetően két módszere lehetséges: a direkt és az indirekt szabályozás. A direkt szabályozás esetén a törvény és a végrehajtási rendeletek szövegében találunk olyan részeket, amelyek kifejezetten a rendelkezésre álló férőhelyek számára, illetve az újonnan engedélyezett férőhelyek piacra történő beengedésének feltételeire vonatkoznak a működési engedély megszerzéséhez szükséges feltételeken túl. Az indirekt szabályozás ezzel szemben nem tartalmaz ilyen explicit szabályokat, hanem a piacra belépés egyéb szabályainak összessége együtt eredményezi azt, hogy egy új férőhelyre kap-e annak fenntartója állami támogatást. A direkt szabályozás lehet generális, tehát a teljes szolgáltatási rendszer valamennyi szolgáltatására egységes feltételrendszert alkalmazó szabályozás. Ezt a továbbiakban *generális direkt szabályozásnak* nevezzük. És lehet néhány, piaci torzulások miatt beavatkozásért kiáltó szolgáltatási területre vonatkozó és azokra egyedi szabályokat meghatározó szabályozás. Ezt a továbbiakban *szolgáltatás-szintű direkt szabályozásnak* nevezzük.

Érdekes áttekinteni, hogyan alakult ebből a szempontból a szociális szabályozás, hiszen a változások ismerete nélkül nehezen érthető meg a mai szabályozás. Ahogy Homicskó írja: „A szociális ellátórendszer fejlődésének vizsgálatán keresztül válik megérthetővé a modern

²⁰⁵ STIGLITZ, Joseph Eugene: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-Kerszöv, 2000. p. 89

²⁰⁶ BRANDTMÜLLER Agnes – LEPP-GAZDAG Anikó: *Az egészségügyi ellátás mint közgazdasági jószág, és az egészségügyi ellátás piaca*. In: GULÁCSI László (szerk.): *Egészséggazdaságtan*. Medicina, 2005. p. 125

kori szabályozás.”²⁰⁷ A fenti definíciós keret alkalmazásával az elmúlt 25 év kapacitásszabályozási gyakorlatát három részre oszthatjuk. A szociális törvény hatályba lépésétől egészen 2007-ig indirekt szabályozást alkalmazott. 2007-től 2012-ig ún. szolgáltatás-szintű direkt, 2012-től pedig generális direkt szabályozás volt érvényben.

9.2. Indirekt kapacitásszabályozás

Az indirekt kapacitásszabályozás esetén a döntéshozó nem hoz külön speciális szabályokat és eljárást az újonnan megjelenő férőhelyek finanszírozási rendszerbe fogadására, mert a piacra történő belépésre ható egyéb tényezők együttesen olyan kapacitásmennyiséget állítanak elő, amely államháztartási szempontból finanszírozható. A döntéshozó majd csak akkor nyúl speciális, kifejezetten az új kapacitások befogadására irányuló szabályozáshoz, amikor valamelyik szolgáltatás esetében az ellátotti számok valamilyen ok miatt jelentősen el kezdenek emelkedni, ami arra utal, hogy az indirekt szabályozás valamelyik eleme nem működik jól.

Az indirekt kapacitásszabályozás elemei ezért alapvetően megegyeznek a szolgáltatási piacra történő belépés általános feltételeivel. A szociális szolgáltatások piacán a belépés általános feltételeit azok az input-típusú minőségi követelmények jelentik²⁰⁸, amelyek a működési engedély megszerzéséhez szükségesek. A működési engedély feltétele a törvényes működésnek és a közfinanszírozásból részesülésnek.²⁰⁹

A szociális szolgáltatások esetében a piacra lépés minőségi követelményei két csoportra oszthatók: a humántőkére és a fizikai tőkére vonatkozó bemeneti szabályok. Ez a megközelítés az elmúlt 25 évben nem változott, a kezdetektől alkalmazott bemeneti

²⁰⁷ HOMICSKÓ, 2016. 43. o.

²⁰⁸ Input-típusú minőségi követelménynek nevezzük a bemeneti feltételeket (pl. infrastruktúra mérete, szakemberek száma), amelyek az ellátás biztosításához szükségesek. Ettől megkülönböztetjük az output- és outcome-típusú minőségi követelményeket. Míg az előbbi közvetlen kimeneti mutatót jelent (pl. ellátottak száma), az utóbbi a szakmai eredményességet méri (pl. életminőség javulása). További részletekért ld. OECD: *Development Results. An Overview of Results Measurement and Management*. Lásd: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf> (2018. november 30.)

²⁰⁹ Már itt érdemes előre jelezni, hogy a működési engedélyeztetés rendszere 2013 végén átalakult. Az ún. Szolgáltatói Nyilvántartás a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok közhiteles hatósági nyilvántartása, amely 2013. december 1-től került kialakításra. Az új nyilvántartás lényege, hogy a korábbi, papír alapú engedélyezés helyett a Szolgáltatói Nyilvántartásba való bejegyzés alapozza meg a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok működését. Ld. Szt. 92/K.§ és Gyvt. 162.§ (1) bek. i)

indikátorok mellett nem jelentek meg output- vagy outcome-indikátorok az ellátási minőség mérésére és a közpénzek hasznosulásának minőség-alapú ellenőrzésére. 1994 előtt az egészségügyi miniszter által kiadott jogszabályok, irányelvek, közlemények, útmutatók fogalmazták meg a szolgáltatások indításához és működtetéséhez szükséges feltételeket, hiszen a szociális intézmények a rendszerváltás előtt az egészségügyi ágazat irányítása alá tartoztak.

Az 1993-as szociális törvényhez kapcsolódóan 1994 elejétől kerültek szabályozásra a szociális szolgáltatások működésének szakmai feltételei.²¹⁰ A fizikai tőkére, az ellátásnak helyet adó épületre és infrastrukturális környezetre mindössze három megkötést tett ez a rendelet: akadálymentesség, tömegközlekedéssel való megközelíthetőség, egészségi állapotnak, életkori sajátosságoknak megfelelő berendezés. A fizikai tőkére vonatkozó további szabályok az egyes szolgáltatástípusoknál lettek rögzítve. A rendelet a humántőkére, tehát a munkatársakra részletes feltételeket (létszám, munkakörhöz kapcsolódó képesítési előírás) határozott meg szolgáltatásonként. 2000 januárjától máig új jogszabály szabályozza a minőségi előírásokat,²¹¹ amely alapvetően négy csoportba sorolja a működéshez kötelezően biztosítandó feltételeket: a) tárgyi feltételek: a fentebb említett általános követelményeket túl a jogszabály szolgáltatásonként határozza meg az egy ellátottra jutó alapterület nagyságát, a kialakítandó helyiségeket, stb.; b) működési feltételek: a kötelezően kialakítandó szabályzati rend (szervezeti és működési szabályzat, házirend, szakmai program) c) személyi feltételek: a korábban ismertetett módon történő szabályozása a szakmai létszámnak és a képesítési előírásoknak szolgáltatásonként; d) szakmai feltételek: minden szolgáltatást igénybe vevőről gondozási tervet kell készíteni.

Az a fenntartó, amely ezeket a feltételeket teljesítette, működési engedélyt kapott, a működési engedélyezési eljárást már nem követte külön eljárás a közfinanszírozásba történő befogadásra: aki megszerezte a jogerős működési engedélyt, aznaptól jogosult volt a normatív támogatásra. Az állam az indirekt kapacitásszabályozás időszakában a piacralépés, a szolgáltatásindítás fenti feltételrendszerét elégségesnek ítélte ahhoz, hogy az államilag finanszírozható mennyiségű kapacitásnál több ne jelenjen meg.

²¹⁰ Lásd. 2/1994. (I. 30.) NM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről. Hatályon kívül helyezte: 1/2000 (I. 7.) SzCsM rendelet 115. § Hatálytalan 2000. január 22-től.

²¹¹ Lásd. 1/2000. (I. 7.) SZCSM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

9.3. A szolgáltatás-szintű direkt kapacitásszabályozás

A szociális szolgáltatások kapacitásainak demográfiai vagy a népesség más szociális jellemzőiből nem következő jelentős emelkedése először a 2000-es évek közepén irányította az ágazatirányítás figyelmét arra, hogy az addig kielégítően működő indirekt kapacitásszabályozás bizonyos szolgáltatások esetében nem funkcionál hatékonyan. Itt érdemes közbevetni, hogy Homicskó szerint az egészségügyi szolgáltatások területén is a 2000-es évek közepén halmozódtak fel a kedvezőtlen tendenciákkal kapcsolatos kritikus tapasztalatok: „A fennálló egészségügy nem képes a gazdasági lehetőségek hatékony kihasználására (...), nem ad lehetőséget a betegek egyéni igényeinek (...) szabályozott érvényesülésére.”²¹² Az egyes szolgáltatások piacainak torzulásában szerepet játszott a szolgáltatásra jogosultság nem részletes jogszabályi meghatározása. Ráadásul a szolgáltatási jogosultságok nem tartalmaztak jövedelmi feltételt. Ahogy Homicskó fogalmaz: „Az ellátási formák a személyes rászorultságon alapulnak, és a jövedelmi rászorultságot alapvetően a térítési díj körében veszik figyelembe.”²¹³

Leginkább az ún. emelt szintű időotthoni férőhelyek száma nőtt drasztikusan. A mai építőipari árak mellett már nehéz elképzelni, de a 2000-es évek elején piaci alapon, állami támogatás nélkül is biztos, gyors és jelentős megtérülést garantáló befektetés volt emelt szintű intézmények építése, indítása. Egyrészt a szocializmusból örökölt időotthoni infrastruktúra egyre kevésbé elégítette ki a magasabb jövedelemmel és értékesebb (lakás)vagyonnal rendelkező időseket, másrészt a férőhelyek eladásából származó egyszeri belépési díjak összege sok esetben fedezte a beruházás összköltségének 60-80%-át. További jelentős ösztönzést jelentett a kormány által indított Széchenyi-programnak az időotthoni beruházásokat vissza nem térítendő támogatással segítő komponense.²¹⁴ Később a támogató szolgálatok és a házi gondozottak száma emelkedett meredeken.

²¹² HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar szociális ellátórendszer kialakulásának és fejlődésének főbb állomásai napjainkig*. In: Balogh Judit, Koncz Ibolya Katalin, Szabó István, Tóth J Zoltán (szerk.) 65. *Studia in honorem István Stipta*. 489 p. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. p. 157-158

²¹³ HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási és szociálpolitikai alapismeretek*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2. átdolgozott kiadás. 2017. p. 207

²¹⁴ Lásd. 12/2001. (I. 31.) Kormányrendelet a lakáscélú állami támogatásokról 1.§ (2) bekezdés i) pont

A direkt kapacitásszabályozási rendszerre történő áttérést jellemző módon nem az ágazati törvény írta elő, hanem a 2006-os költségvetési törvény.²¹⁵ Az eredeti szándék szerint már 2006-ban elindult volna az új rendszer. A költségvetési törvény előírta, hogy 2006-ban csak arra a férőhelyre jár támogatás, amely 2006. január 1-jén rendelkezik működési engedéllyel, kivéve ha Európai Unió pályázati forrásból történik a fejlesztés.²¹⁶ Ez azt jelentette, hogy ha a fenntartó év közben saját beruházásban fejleszt, akkor az így létrejövő férőhelyekre év végéig nem kap állami támogatást abban az esetben sem, hanem minden tárgyi és személyi feltételnek megfelel. A költségvetési törvény már említést tesz az új befogadási rendszerről: „további fenntartók akkor jogosultak a területi kiegyenlítő rendszerből támogatásra, ha a biztosított szolgáltatás szakmai, minőségi jellemzői és működésének szakmai-gazdasági hatékonysága alapján – a szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe véve, a szociális ágazat irányításáért felelős miniszter döntése szerint – a területi kiegyenlítő rendszerbe befogadásra kerülnek”.²¹⁷ De ennek végrehajtási szabályai már nem készültek el, így az új kapacitásszabályozási rendszer csak 2007-től indulhatott el.

Érdekes módon a 2006. évi költségvetésről rendelkező törvény a szolgáltatások közfinanszírozásának 2007. évi módjáról is rendelkezett. A törvény a korábbi évekhez hasonlóan csak két feltételt szabott a finanszírozási rendszerbe 2007-től beléptetni kívánt új férőhelyekre: rendelkezzen működési engedéllyel 2006. január 31-én és az éves finanszírozási igényt 2006. szeptember 30-ig nyújtsa be.²¹⁸

2006 februárjában azonban máris módosítani kellett a költségvetési törvényt,²¹⁹ és ebbe a módosításba került be a kapacitásszabályozási rendszer kidolgozására vonatkozó döntés.²²⁰ Az új rendszer neve irányított területi kiegyenlítési rendszer (ITKR) lett. Hangsúlyozni kell, hogy eredetileg az egyházi fenntartók által tervezett férőhelybővítések is az ITKR alá tartoztak volna, de az egyházak hosszas érveléssel meggyőzték a kormányt, hogy ezt az eljárást egy egyházi kapacitásokra ne alkalmazza, így az új befogadási rendszer kizárólag a civil fenntartókra vonatkozott.

Az új szabályozás szerint a civil fenntartó 2007-ben akkor jogosult közfinanszírozásra új, belépő szolgáltatások, illetve férőhelybővítés esetén, ha – a korábbi két feltétel teljesítése mellett – az általa fenntartott, és az igénylés alapjául szolgáló ellátotti létszámot,

²¹⁵ Lásd. 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről

²¹⁶ 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről 30.§ (6) bekezdés

²¹⁷ 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről 30.§ (6) bekezdés

²¹⁸ 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről 30.§ (7) bekezdés

²¹⁹ lásd 2006. évi XXIII. törvény az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény módosításáról

²²⁰ 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről 30.§ (7) bekezdés

férőhelyszámot, szolgáltatót, központot a szociális ágazat irányításáért felelős miniszter az irányított területi kiegyenlítési rendszerbe – külön jogszabály szerint, a biztosított szolgáltatás szakmai, minőségi jellemzői és működésének szakmai-gazdasági hatékonysága alapján, a szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe véve – befogadja.²²¹ Ugyanez a törvény döntött úgy, hogy az illetékes miniszternek 2006. június 30-ig ki kell dolgozni az új kapacitásbefogadási rendszer szabályait.²²² Az erről szóló részletes szabályok végül csak november végén jelentek meg,²²³ ezért fura módon a 2007-re vonatkozó kapacitástöbblet-igények benyújtási határideje 2007. január 20. lett.

Az ITKR alá tartozott számos szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatás néhány kivétellel: a családsegítés, a házi segítségnyújtás és a szociális étkeztetés nem került az új kapacitásszabályozási rezsimbe, mert bár a házi segítségnyújtásnál már lehetett érzékelni a kapacitások jelentős növekedését, ezek elsősorban önkormányzati fenntartású szolgáltatások voltak, így nem tartottak attól, hogy az önkormányzatok egyik évről a másikra jelentősen növelik ellátottaik számát.

Új szolgáltatásnak az minősült, amely után a fenntartó nem részesült állami támogatásban 2006 decemberében. Új férőhelynek pedig a 2006. november 1-jei ellátotti létszám 110%-át (egyedülálló szolgáltatások esetén 120%-át) meghaladó ellátotti létszám. Fontos felhívni a figyelmet, hogy nem a férőhely, hanem a tényleges ellátotti létszám a többletkapacitás számításának alapja. Egy civil fenntartású bentlakásos intézmény esetében például nem abból indult ki a szabályozás, hogy mennyi ember látható el potenciálisan, hanem abból, hogy a gyakorlatban mennyi van ellátva, hiszen csak utánuk jár állami támogatás, a kapacitásbefogadási eljárás egyik fontos funkciója pedig a közfinanszírozási igény előrejelzése.

A kapacitástöbblet iránti kérelmet a Szociális és Munkaügyi Minisztériumhoz kellett benyújtani. Érdekesség, hogy a pályázatban kért kapacitástöbbletet alá kellett támasztani egyrészt szakmai tervvel, másrészt pénzügyi-gazdálkodási tervvel. A pályázatról a miniszter döntött egy háromtagú döntés-előkészítő bizottság (DEB) javaslata alapján. A DEB tagjait a szociális és munkaügyi miniszter, a pénzügyminiszter és az Országos Szociálpolitikai Tanács delegálta.²²⁴

²²¹ 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről 30.§ (7) bekezdés c) pont

²²² 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről 103.§ d) pont

²²³ lásd a 239/2006. (XI. 30.) Kormányrendeletet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2007. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről

²²⁴ Az Országos Szociálpolitikai Tanács 2005 és 2010 között működött, és a szociális ágazatirányítás tanácsadó testülete volt. Ld. 129/2005. (VII. 1.) Korm. rendelet

Az új kapacitások közfinanszírozásba fogadásának a legfontosabb kérdése mindig az ok: miért fogadja be a kormányzat az egyik kérelmet, és miért utasítja el a másikat? A rendelet erre három, látszólag objektív értékelési szempontot rögzít:

- helyi szolgáltatási piac szerkezete: Az ellátási terület szolgáltatási jellemzői – így a rászorultak száma, az elérhető más szolgáltatások, azok kapacitása, férőhelyeinek száma, illetve a szolgáltatás ellátórendszerre gyakorolt várható hatása - alapján az új szolgáltatásra, férőhelyre az ellátási területen élő rászorultak ellátása érdekében szükség van.

- szolgáltatás illeszkedése: A szakmai programban foglaltak – így a szolgáltatáselemek, tevékenységek, valamint a szakmai program megvalósításának várható következményei – illeszkednek az ellátási területen élő rászorultak szükségleteihez.

- szolgáltatás fenntarthatósága: A pénzügyi-gazdálkodási tervben betervezett bevételek teljesíthetők, a kiadások összhangban állnak a szakmai programban bemutatott személyi és tárgyi feltételekkel, valamint a szolgáltató, intézmény működésének pénzügyi feltételei biztosítottak.

A három fő értékelési kritérium mellé további három kiegészítő kritérium került arra az esetre, ha a fő kritériumok alapján nem születne egyértelmű döntés. Ilyenkor az a fenntartó részesül előnyben, amely

- ellátási szerződéssel rendelkezik;

- a szakmai programban foglalt szolgáltatáselemek - a tárgyi feltételek, valamint a szakalkalmazottak száma, képzettsége alapján várhatóan magasabb színvonalú ellátást nyújt;

- esetében a működtetés egy ellátottra jutó éves költsége kisebb.

A 2007 elején kissé kapkodva, rövid határidőkkel kialakított ITKR végül is működött. Külön elemzés tárgya lehetne, hogy a miniszteri döntések mennyire tükrözték vissza a jogszabályban rögzített értékelési elveket, ennek vizsgálatára itt most nincs mód. A kormány azonban elhatározta, hogy 2008-ban is ezt az eljárásrendet érvényesíti az új férőhelyek befogadásakor.

2007-ben már október elején megszületett a szabályozás a 2008. évi ITKR-ról.²²⁵ Annak érdekében, hogy a döntés ne csússzon át 2008-ra, az ITKR e második évében is nagyon szűk határidők lettek megállapítva: a kérelem beadásának határideje 2007. október 31. volt, a miniszteri döntésnek pedig december 1-ig meg kellett születnie.

²²⁵ Lásd a 260/2007. (X. 4.) Kormányrendeletet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2008. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről

A 2008-ra vonatkozó szabályozás néhány ponton egyszerűsítve, könnyítve lett a 2007. évihez képest. Egyértelműbbé vált, hogy mely szolgáltatás vagy szolgáltatás-átminősítés nem tartoznak az ITKR alá.²²⁶ A kérelmek elbírálásának fő szempontjai (helyi szolgáltatási piac szerkezete, szolgáltatás illeszkedése, szolgáltatás fenntarthatósága) nem változtak, mindössze a kiegészítő kritériumok köre bővült: ha az elsődleges szempontok alapján nem lehetett dönteni, akkor elsősorban azt a férőhelyet kellett előnyben részesíteni, amelyre már volt hatályos működési engedély.²²⁷

Két évnyi működés után megszűnt az ITKR. A 2008. évi költségvetési törvény visszatért a 2007 előtti szabályokhoz, amelyek szerint 2009-től ismét csak két feltétele volt a finanszírozásnak: hatályos működési engedély és a 2008. július 31-ig történő jelzése a 2009-re vonatkozó kapacitásigénynek.

A kormány ugyanakkor továbbra is tartott attól, hogy egyes szolgáltatások ellátotti száma gyorsan megnövekedhet, különösen alapellátásban, hiszen a szakellátás területén működő szolgáltatások piacára eleve magas belépési korlátot jelent az infrastruktúra megépítése, kialakítása. Ezért 2009-től már csak néhány alapszolgáltatásra alkalmazták a kapacitásbefogadási eljárás pályázatos rendjét: támogató szolgálat, közösségi ellátás pszichiátriai betegek részére, közösségi ellátás szenvedélybetegek részére, szenvedélybetegek alacsony küszöbű ellátása.²²⁸ Ez a lista kiegészült 2009 végétől a jelzőrendszeres házi segítségnyújtással, 2011 júliusától pedig az utcai szociális munkával és a családok átmeneti otthona által működtetett krízisközponttal. A kormány felzárkózáspolitikájához kötődő esélyteremtő, hátránykompenzáló szolgáltatások, melyek újonnan kerültek be a szolgáltatások törvényi szabályozásába (pl. Biztos Kezdet Gyermekekhez, tanoda) szintén ezen a kapacitásbefogadási rendszeren keresztül kapnak állami támogatást. 2014-től ágazatirányítási prioritás volt, hogy amennyiben lehetséges, a pályázati rendszerből a szolgáltatások kerüljenek át generális-direkt kapacitákszabályozás rendszerébe, hiszen a pályázati rendszerben a szolgáltatók nincsenek ösztönözve arra, hogy hosszú távon megtérülő és az ellátási minőséget javító fejlesztéseket végezzenek, a munkatársakat pedig nehéz megtartani, mert nem tudni, nyere-e a pályázat a következő finanszírozási időszakra.

²²⁶ 260/2007. (X. 4.) Kormányrendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2008. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről 2.§ (3) - (6) bekezdés

²²⁷ 260/2007. (X. 4.) Kormányrendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2008. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről 5.§ (4) bekezdés

²²⁸ 191/2008. (VII. 30.) Kormányrendelet a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről 1.§ (2) bekezdés b) pont

Ennek eredményeképp 2016-tól a támogató szolgálatok és a közösségi ellátás két típusa átkerült a generális-direkt kapacitásszabályozási rendszerbe.²²⁹

Mivel az ITKR éves pályázati rendje adminisztratívum tarthatatlannak bizonyult, ezért az új rendszerben a befogadott férőhelyek után a fenntartók három éves támogatási szerződést köthettek. A pályázat elbírálása során alapvetően öt szempont érvényesült:

- az ellátottak pályázatban vállalt száma: az ellátási területen élő, szociálisan rászorult, illetve a szolgáltatás célcsoportjába tartozó személyek száma, valamint támogató szolgáltatás és közösségi alapellátások esetén a vállalt feladatmutató;

- a helyi szolgáltatási piac szerkezete: a szolgáltatások területi lefedettsége, elérhetősége, az ellátási terület földrajzi és demográfiai sajátosságai, valamint az igénybe vehető egyéb szociális és egészségügyi szolgáltatások és azok kapacitása;

- szolgáltatás fenntarthatósága: a szolgáltatónak – a pénzügyi-gazdálkodási tervben foglaltak és a vállalt feladatmutatók alapján megállapítható – hatékonysága;

- korábbi szolgáltatási tapasztalatok: már működő szolgáltató esetén a működést engedélyező szervek ellenőrzése során tett megállapítások;

- támogatási keret volumene: rendelkezésre álló költségvetési források.

Amennyiben az általános, működtetési célú pályázat lezárását követően maradtak szolgáltatási kapacitás nélkül maradt területek, úgy ezekre külön fejlesztési vagy meghívásos pályázat kiírására biztosított lehetőséget a jogszabály.

9.4. A generális-direkt kapacitásszabályozás

Végül is a generális-direkt kapacitásszabályozás oldotta meg azt a problémát, amely abból fakadt, hogy az indirekt kapacitásszabályozás egy idő után nem tudta kezelni egyes szolgáltatások esetén az elszaladó kapacitásokat, és később a szolgáltatás-szintű direkt kapacitásszabályozás is sikertelenül kísérletezett ezzel. A generális-direkt kapacitásbefogadási elv sikere azon alapszik, hogy két eljárási automatizmus közé helyez egy generális, minden szolgáltatásra kiterjedő, objektív alapokon nyugvó mérlegelést. A két eljárási automatizmus közül az első: ha a bemeneti feltételeket teljesít, automatikusan

²²⁹ 419/2015. (XII. 23.) Kormányrendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokkal összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról 24.§ (1) bekezdés

kapsz működési engedélyt. A második: ha kapsz működési engedélyt, automatikusan kapsz állami támogatást. Ebből az következik, hogy ha egy fenntartó teljesíti a bemeneti feltételeket és a sokszor kevésbé részletezett jogosultsági szabályokkal élve feltölti a férőhelyeit, akkor a kapacitásaira a teljes állami támogatást megkapja, tekintet nélkül arra, hogy az általa kínált szolgáltatásra valóban volt-e szükség a szolgáltatások helyi piacán. Ez pedig a férőhelyszámok indokolatlan megnövekedéséhez vezet olyan területeken, ahol lehetőség van lefőlözésre, míg ellátási hiányokhoz vezet más területeken. Ezért jelent megoldást erre a helyzetre egy generális-direkt befogadási rendszer.

Az új rendszer 2012-től indult²³⁰ és a pályázati úton finanszírozott szolgáltatásokon (ld. III. fejezet) kívül egy-két kivétellel minden szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásra kiterjedt. Kivétel alá tartozott a támogatott lakhatás és a nevelőszülői szolgálat, hiszen ezeken a területeken a kormány az összkapacitások növelését ösztönözte. Az új szabályozás kifejezetten rögzítette, hogy bár az állami támogatás feltétele a jogerős működési engedély,²³¹ „az állami, egyházi és nem állami fenntartó normatív állami hozzájárulásra, feladatfinanszírozásra való jogosultságának további feltétele a szociális szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe vevő, külön jogszabály szerinti finanszírozási rendszerbe történő befogadás”.²³² Új férőhelynek minősült az a kapacitás, amely a fenntartó 2011. december 31-én nem rendelkezett működési engedéllyel.

Természetesen rövidesen kiderült, hogy bizonyos esetekben nem célszerű ragaszkodni ennyire mereven a befogadási eljáráshoz. 2012 közepétől a befogadási eljárás alóli mentesülések esetei megjelentek a szociális törvényben.²³³ Ilyen mentesülési eset volt a férőhelyátadás esete két fenntartó között, mert ebben az esetben igaz volt, hogy egy fenntartónak növekedett a szolgáltatási kapacitása, de ezzel egyidejűleg egy másiké csökkent, tehát országosan nem növekedett a közfinanszírozási igény. Mentesült az állam és az önkormányzat az eljárás alól, amennyiben ellátási kötelezettsége miatt fejlesztett kapacitást. Szintén mentesült a befogadási eljárás alól az a kapacitás, amely Európai Unió vagy hazai fejlesztési pályázaton elnyert támogatás segítségével jött létre.

2015-től jelenik meg a miniszteri méltányossági befogadás lehetősége, ugyanis állhat elő olyan helyzet, hogy meghirdethető, megpályázható kapacitás már nem áll rendelkezésre, ugyanakkor szociális biztonsághoz fűződő érdek, hogy egy kapacitás be legyen fogadva.

²³⁰ Szt. 58/A.§ és Gyvt. 145.§

²³¹ Szt 58/A.§ (1) bekezdés

²³² Szt. 58/A. § (2) bekezdés c) pont

²³³ 2012. évi CXVIII. törvény az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról 6.§ (1) bekezdés

Ebben az esetben van lehetőség arra, hogy a szociál- és nyugdíj politikáért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével indokolt esetben dönthet a szolgáltató, intézmény, ellátotti létszám, férőhelyszám befogadásának szükségességéről a költségvetési források, a területi lefedettség, a szükségletek és a szolgáltatói nyilvántartásból törölt kapacitások figyelembevételével. Indokolt eset különösen a megszűnt intézmény ellátottairól való gondoskodás, a területileg hiányzó szolgáltatás pótlása, valamint a máshol nem ellátható személyek ellátásának biztosítása.²³⁴

A befogadási eljárást a szociális tárca háttérintézménye, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (továbbiakban: NRSZH) végezte.²³⁵ A miniszter közleményben tette közzé a naptári évre vonatkozó kapacitást minden év január 15-éig, valamint szükség szerint a kapacitásokban év közben bekövetkező változást. Az adott évre még rendelkezésre álló kapacitást az NRSZH minden hónap 5. napjáig közzétette a honlapján. A befogadásra a szakhatósági eljárások megindulásának sorrendjében a kapacitás erejéig volt lehetőség. A működést engedélyező szerv a kérelmek benyújtásának sorrendjében kereste meg a szakhatóságot.²³⁶

A mai is hatályban lévő, a befogadási eljárást átfogóan szabályozó normák 2016. január 1-jétől léptek hatályba.²³⁷ Az Szt.-nek ez a módosítása meghagyta a 2012-ben kialakított elvi keretet, a 2012 óta a különböző törvénymódosításokban megjelenő mentesülési eseteket rendszerezetten és áttekinthetően rögzítette, megerősítette a miniszteri méltányossági hatáskört. Megteremtette továbbá a kapacitás-visszavonás jogintézményét.²³⁸ Erre két esetben kerülhet sor. Egyrészt feltöltetlenség esetén, amennyiben egyes alapszolgáltatások esetében az engedélyezett kapacitások 90%-át sem éri el tartósan a tényleges ellátotti létszám. Másrészt szabálytalan működés esetén (valótlan adatközlés, állami támogatás jogszabályellenes felhasználása).

2017-től két fontos változás következett be. Az egyik az NRSZH megszűnése. A kormány úgy döntött az államreform során, hogy a minisztériumok háttérintézményeit meg kell szüntetni. Így a befogadással kapcsolatos feladatok az ágazati minisztériumba kerültek. A másik változás az, hogy kapacitási döntések áttekinthetősége érdekében a miniszter évente

²³⁴ Szt. 58/A.§ (2f) bekezdés

²³⁵ Ld. 95/2012. (V. 15.) Kormányrendelet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről

²³⁶ Ld. 95/2012. (V. 15.) Kormányrendelet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről 21.§ (2)-(3) bekezdés

²³⁷ Ld. 2015. évi CCXXIII. törvény az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról 2.§ (1) bekezdés

²³⁸ Szt. 58/A.§ (2h) bekezdés

két időpontot ír ki, s az addig benyújtott többletkapacitás-igényeket együtt értékeli a költségvetéséért felelős minisztériummal együtt.

9.5. Egy speciális eset: az egyházi fenntartásba átadás

A kapacitásszabályozás múltbani alakulásának ismertetését ki kell egészíteni egy saját kérdéskörrel: a szociális szolgáltatás egyháznak történő átadásával.

A szociális szolgáltatások fenntartói szerkezete négy elemű. Szolgáltatást működtethet maga az állam, a települési önkormányzat, az egyház és a civil szervezetek (egyesületek, alapítványok), az egyszerűség kedvéért most ide sorolva a meglehetősen alacsony létszámú for-profit szereplőt, gazdasági társaságot. Egyházi szolgáltatásátadásnak azt az esetet nevezzük, amikor az állam, az önkormányzat vagy valamely civil fenntartó az általa fenntartott intézményt, szolgáltatást, vagy annak egy részét (meghatározott mennyiségű férőhelyet egyházi jogi személy fenntartásába ad át.²³⁹ Egyházi fenntartásnak minősül, ha maga az egyház vagy annak valamely belső egyházi jogi személye gyakorolja a szociális szolgáltatás tekintetében a fenntartói jogokat. Ezért nem minősül egyházinak az az intézmény, amelyet valamelyik egyházközség által alapított alapítvány működtet: ezt alapítványi fenntartású civil intézményként kezeli a szabályozás.

Első ránézésre kérdés, hogy az egyházi jogi személynek történő kapacitásátadás miért kerül a kapacitásszabályozás rezsim általános szabályai alá. Hiszen az átadó fél kapacitásai éppen akkora volumennel csökkennek, amekkorával az átvevő egyházi fenntartó kapacitásai növekednek, így országosan az adott szolgáltatás teljes volumene nem növekszik.

Az, hogy az egyházi átadások tekintetében korábban érvényesültek kapacitásszabályozási elemek, azzal függ össze, hogy az egyházi fenntartó az általa ellátott után nem csak normatív állami támogatást kap, hanem ezen túl egyházi kiegészítő támogatást is.²⁴⁰ Az egyházi kiegészítő támogatás jogszabályi alapja az egyházfinanszírozási törvény, amely kimondja, hogy az egyházi jogi személy által ellátott nevelési-oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális vagy sporttevékenységek központi költségvetésből történő finanszírozása az állami és helyi önkormányzati

²³⁹ Az egyházi fenntartó fogalmát az Szt definiálja. (Szt. 4.§ (1) mb))

²⁴⁰ Ennek mértéke 2018-ban 76,2%. Lásd: 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről 41.§ (2) bekezdés

intézményekkel azonos szempontok szerint, azokkal azonos mértékben történik.²⁴¹ Az azonos mértékű finanszírozás követelménye pedig azt jelenti, hogy amennyivel az állami és az önkormányzati fenntartók kiegészítik fenntartott intézményeik költségvetését saját bevételeikből, ugyanilyen arányban részesülnek az egyházi fenntartók is kiegészítő támogatásban a központi költségvetésből. Ebből következik, hogy az egyházi fenntartónak történő átadás a költségvetés számára többletkiadással jár. Ezért a jogalkotó az egyházi átadásokat olykor bizonyos feltételekhez kötötte, s ezek a feltételek bizonyos szempontból besorolhatók a kapacitásszabályozási eszközök közé.

A 90-es években a szociális szabályozás nem tartalmazott olyan elemeket, melyek az egyházi átadások során érvényesíteni kellett volna. Az első ilyen elemek a 2000-es évek elején jelentek meg. Az első kísérlet arra irányult, hogy az egyházak csak akkor bővíthessék alapellátási kapacitásaikat, ha az ellátási felelősséggel felruházott illetékes önkormányzat nem szervezi meg az adott szolgáltatás biztosítását, hanem egyházi fenntartóval kötött ellátási szerződéssel biztosítja azt.²⁴² Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést megsemmisítette.²⁴³ Az Alkotmánybíróság indoklása szerint „a szociális törvény új rendelkezése azzal a feltétellel teszi lehetővé az állami támogatást biztosító ellátási szerződés megkötését, ha a települési önkormányzat az alapellátási feladatokat nem, vagy nem teljes mértékben látja el. Amennyiben a települési önkormányzat az alapellátási feladatokat ellátja, akkor nem köthet ellátási szerződést az egyházi intézményfenntartóval. Az ellátási szerződés megkötése nélkül az egyházi intézményfenntartó akkor sem kap állami támogatást, ha az általa nyújtott közszolgáltatásra az állampolgárok részéről igény van, vagyis az állampolgár az egyházi közszolgáltatás igénybevétele mellett dönt.”²⁴⁴ Ez pedig a Vatikánnal kötött nemzetközi szerződésbe ütközik,²⁴⁵ mert nem lehet helyi önkormányzat döntésétől függővé tenni az egyházi fenntartású szolgáltatások finanszírozását.

A második kísérlet a 2000-es évek közepén következett és alapvetően az önkormányzatok azon törekvésének igyekezett gátat szabni, hogy szociális intézményeiket egyházi fenntartónak adják. A normatív állami támogatás csak részben fedezte az önkormányzatok

²⁴¹ 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről 5.§ (1) bekezdés

²⁴² 2003. évi IV. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 35.§, amely 2003. február 15-től lépett hatályba

²⁴³ Lásd: 15/2004. (V. 14.) AB-határozat

²⁴⁴ Lásd: 15/2004. (V. 14.) AB-határozat 2.3.1 pont

²⁴⁵ Lásd 1999. évi LXX. törvény a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről

kiadásait, és minél kevesebb saját bevétellel rendelkezett az önkormányzat, annál nagyobb lyukat ütött költségvetésén a szociális szolgáltatások működtetése. Ezért különösen a költségvetési nehézségekkel rendelkező önkormányzatok egyre inkább szerették volna kapacitásaikat átadni valamelyik egyháznak. Az egyházi kapacitások ilyen módon történő növekedését kívánta fékezni az a módosítás a szociális törvénynek, amely 2006 januárjától lépett hatályba.²⁴⁶ A módosítás szerint amennyiben helyi önkormányzat vagy társulás a fenntartásában működő szolgáltatót, intézményt jogutódlással egyházi jogi személy fenntartásába adja át, az egyházi kiegészítő támogatást a helyi önkormányzat, illetve a társulás köteles a központi költségvetésnek két éven keresztül - folyamatosan - megtéríteni. Ezzel a rendelkezéssel kívánták ellenérdekeltté tenni az önkormányzatokat abban, hogy átadják szolgáltatásaikat egyházi fenntartásba. Az egyházi kiegészítő normatívának 24 hónapon keresztül történő megfizetése még a jelentősebb bevételekkel rendelkező önkormányzatok számára is elriasztónak bizonyult. A szabály alól elvileg ki lehetett volna bújni úgy, hogy az önkormányzat megszünteti a szolgáltatást, másnap az egyházi fenntartó ugyanott ugyanazok számára megnyitja. Ezért a rendelkezés tartalmazott egy kiegészítő szabályt is: akkor is fizetnie kell a helyi önkormányzatnak, illetve a társulásnak 24 hónapig, ha a fenntartásában működő szolgáltató, intézmény megszűnésétől számított három hónapon belül egyházi jogi személy új szolgáltatót, intézményt hoz létre, feltéve, hogy *a*) a megszünt és a létrehozott szolgáltató, intézmény ellátottainak legalább ötven százaléka azonos, valamint *b*) a megszünt és a létrehozott intézmény ugyanabban az ingatlanban működik.²⁴⁷

A harmadik kísérlet a 2000-es évek végén következett és alapvetően az üzleti egyházak térnyerése hívta életre. Mivel a rendszerváltás óta hatályban lévő egyházi törvény meglehetősen laza feltételekhez kötötte az egyház alapítását, ezért sok, alapvetően for-profit tevékenységre létrejött társaság alakult egyházzá, így jutva különféle előnyökhöz. Az üzleti egyházak a szociális szolgáltatások területén is megjelentek, és megkíséreltek átvenni intézményeket önkormányzatoktól. Még fontosabb folyamat volt az, hogy a jelentős működési nehézségekkel rendelkező civil fenntartók is szerették volna átadni szolgáltatásaikat egyházi fenntartásba. Számos alkalommal fordult elő, hogy egy civil fenntartó (pl. egyesület) alakult át üzleti egyházzá, s működtette tovább ugyanazt a szolgáltatást, csak most már másfélszer akkora állami támogatásból. Az egyházi kapacitások ilyen módon történő növekedését kívánta fékezni az a módosítás a szociális törvénynek,

²⁴⁶ Szt. 127/A.§

²⁴⁷ Szt. 127/A. § (2) bekezdés

amely 2010 januárjától lépett hatályba.²⁴⁸ A módosításnak két fontosabb eleme volt. Az egyik az önkormányzati illetve társulási átadás esetén kettőről öt évre növelte azt az időszakot, amíg a kiegészítő támogatást az átadónak meg kell térítenie. A 24 hónapról 60 hónapra emelt visszatérítési időszak miatt még azoknak az önkormányzatok is sutba dobták átadási terveiket, amelyek jelentős saját bevétellel rendelkezve hajlandóak lettek volna két évig fizetni. A módosítás másik eleme a civil fenntartótól egyházi fenntartónak történő átadását esetét kötötte meglehetősen szigorú feltételhez. Eszerint ha a nem állami fenntartó a fenntartásában működő szolgáltatót, intézményt egyházi fenntartónak adja át, a nem állami fenntartó köteles az egyházi kiegészítő támogatás öt évre számított átalányösszegét a központi költségvetésnek megtéríteni.²⁴⁹ A civil fenntartó tehát ugyanúgy az egyházi kiegészítő támogatás hatvan hónapnyi összegét volt köteles megfizetni az államnak, mint az önkormányzat. Ha az önkormányzatokkal kapcsolatban azt mondtuk, hogy ez a rendelkezés jelentősen megnövelte átadással kapcsolatos nehézségeiket, akkor a civil fenntartókkal kapcsolatban azt kell mondanunk, hogy számukra teljességgel lehetetlen volt teljesíteni ezt a feltételt, hiszen semmilyen jelentős pénzügyi, vagyoni háttérrel nem rendelkeztek. Sőt, a civil fenntartókra vonatkozó szabály egy tekintetben szigorúbb volt az önkormányzati fenntartókra vonatkozóknál: a civil fenntartónak a visszatérítendő összeget nem hatvan hónapon keresztül, havi részletekben kellett teljesítenie, hanem egy összegben átadáskor, hiszen a módosítás kimondta: „a teljes átalányösszeg megfizetéséig a fenntartóváltozás, illetve az új szolgáltató, intézmény nem engedélyezhető”.²⁵⁰

2010-ben az új kormány úgy ítélte meg, hogy az egyházi kapacitások bővülésének fent ismertetett általános akadályai azokat a fejlesztéseket is gátolják, amelyek a szociális szolgáltatási rendszer számára hasznosak lehetnének, ezért az átadási szabályokon oly módon lazított, hogy kiemelte alóla a nagy, társadalmilag nagy mértékbe beágyazott, több évszázados múlttal és szociális szolgáltatási hagyománnyal rendelkező egyházakat. Ez a módosítás 2010. augusztus 18-i hatállyal rendelte el, hogy nem kell az egyházi kiegészítő támogatást megtéríteni, ha a fenntartó egyház, illetve az az egyház, amelynek az egyházi fenntartó az önálló szervezete vagy szervezeti egysége, a Kormánnyal a szociális feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, ideértve a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997.

²⁴⁸ Szt. 127/A.§

²⁴⁹ Szt. 127/A. § (4) bekezdés

²⁵⁰ Szt. 127/A.§ (4) bekezdés

június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás alapján a Magyar Katolikus Egyházat is.²⁵¹ Ez a rendelkezés egészen 2012-ig volt hatályban, onnan kezdve a kapacitásbefogadás IV. fejezetben ismertetett új rendszerének indulása miatt már nem volt rá szükség. Másrészt azért sem volt már szükség ilyen típusú szabályozásra, mert az üzleti egyházakkal kapcsolatos visszasságoknak (nem csak) a szociális ellátások területén az új egyházügyi törvény végett vetett.²⁵²

9.6. Összegzés

A kapacitásszabályozás léte és módja a közfinanszírozásban részesülő szolgáltatások esetében kulcsfontosságú, hiszen ideális esetben a rászoruló emberek szükségletei és a rendelkezésre álló szolgáltatási kapacitásokat illeszti össze, segít az állami támogatás célzottságának javításában, mérsékeli a szolgáltatási kapacitások területi egyenetlenségeit, és a szolgáltatásokhoz történő hozzáférés esélyeit növeli a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esetében.

Épp ezért nehezen magyarázható, hogy a rendszerváltás után született átfogó szociális szabályozás miért nem alkalmazta ezt az eszközt, és miért csak akkor került be a szabályozásba, amikor már egyes szolgáltatási területeken „égett a ház” és komoly problémák mutatkoztak. A legvalószínűbb magyarázat az, hogy az 1993-as szociális keretszabályozás intuitíve a korábbi tanácsi rendszer ellátási logikáját vette alapul, amelyben egyházi, civil vagy más nem-állami fenntartó nem vagy alig jutott szerephez. Az 1993-as törvény ugyan megnyitotta az utat az egyházi és a nem-állami fenntartók szolgáltatás-alapítási és –működtetési szándéka előtt, de akkoriban mindenki úgy kalkulált, hogy a szolgáltatási piacnak ez a szegmense mindig is periferikus marad, a későbbiekben is csak kiegészítő jellege lehet az önkormányzati ellátáshoz képest. A szociális törvényben az elsődleges és a másodlagos ellátási kötelezettség telepítése is erre mutat.

Így a szabályozást felkészületlenül érte a 2000-es évek első harmadától elinduló tendencia, amely az alacsony belépési korlátokkal rendelkező szolgáltatási területeken – kihasználva a gyenge ellenőrzést és a tág jogosultságszabályozást – jelentősen megemelte a férőhelyszámokat, és amely előbb-utóbb beleütközött a költségvetési finanszírozhatóság

²⁵¹ Szt. 127/A. § (6) bekezdés

²⁵² Lásd: 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

korlátaiba. 2006-tól kezdődően több kísérlet is történt a kapacitásszabályozás kialakítására, míg 2012-től a jelenleg is hatályos rendszer elindult. Érdeemes lenne megvizsgálni, hogy a kapacitásbefogadási rendszer bevezetése óta az egyes szolgáltatások esetében megyei bontásban miként alakultak a célcsoport meghatározott egységére jutó kapacitásvolumenek, mert valójában ezzel lehet igazolni, hogy a kapacitásszabályozás nem csak egy bürokratikus eszköz, hanem valóban képes a szociális szükségletekhez igazítani a szolgáltatásokat. De ez már egy másik tanulmány témája.

10. Foglalkoztatás

Az egyházi szociális intézmények szabályozási környezetében meghatározó szerepet játszanak a munkaügyi jogszabályok. Az egyházak által fenntartott szociális szolgáltatásoknak a munkatársak foglalkoztatása tekintetében számos szabályozási logikát kell egyszerre szem előtt tartaniuk. Az egyházi szolgálatok foglalkoztatási jogviszonyai alapesetben a munka törvénykönyve alá esnek. Ugyanakkor a szociális jog jelentős számban tartalmaz olyan elemeket, amelyek az egyházak szociális segítő munkatársait a közalkalmazotti státusz attribútumaival ruházza fel. Emellett az intézményeknek figyelembe kell venniük saját egyházaiknak a munkáltatásra vonatkozó speciális rendelkezéseit. Szintén vizsgálendő kérdés az egyenlő bánásmód követelményeinek érvényesülése: meghatározható-e saját intézménye vallási jellegének megőrzése és erősítése érdekében a fenntartó egyház olyan elvárásokat a munkatársával szemben, amely annak vallási meggyőződését érinti. Az alábbiakban ezeket a témaköröket tekintjük át.

10.1. A foglalkoztatás jogi kerete

A munkavállalók és a munkáltatók jogait és kötelezettségeit meghatározó jogi normákat magában foglaló munkajog két nagy területe van: a versenyszféra és a közszféra munkajoga.²⁵³ Az elhatárolás alapja a munkáltató jogállása, ágazati besorolása. Ahogyan az állam szerepvállalásáról szóló részben láttuk, az állam dönthet úgy, hogy egy általa kívánt célt és az ehhez szükséges szolgáltatást közvetlenül nyújt vagy megelégszik azzal, hogy a szolgáltatás biztosítását más szereplőkre hagyja, ő maga csak szabályoz és finanszíroz. Azok a szociális szolgáltatások, amelyek esetében az állami szerepvállalás formái közül csak a szabályozás és a finanszírozás van alkalmazva, munkajogi szempontból a versenyszférához tartoznak. Azok a szociális szolgáltatások, amelyek esetében az állami szerepvállalás formái között a szabályozás és a finanszírozás mellett a közvetlen állami ellátást is megtaláljuk, munkajogi szempontból a közszférához tartoznak.

Az egyházi szociális szolgáltatások az első csoportba tartoznak, ezért az e szolgáltatásokban foglalkoztatottak munkaviszonyának keretszabályozása a munka törvénykönyvében²⁵⁴ van rögzítve. A közalkalmazotti törvény²⁵⁵ ugyanis csak az állam és az önkormányzat által

²⁵³ HAJDÚ J.-KUN A.: Munkajog. Patrocinium, Budapest, 2014. 33.o.

²⁵⁴ Lásd: 2012. évi I. tv. a munka törvénykönyvéről

²⁵⁵ Lásd: 1992. évi XXXIII. tv. a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban: Kjt.)

fenntartott szociális intézményeinek munkavállalóit nyilvánítja közalkalmazottnak és csak ezek a munkavállalók tartoznak a közalkalmazotti törvény hatálya alá. A törvény „az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki.”²⁵⁶ Ebből következően az egyházi szociális intézmények munkavállalói nem közalkalmazottak és munkaviszonyukra a munka törvénykönyvét kell alkalmazni.

A munka törvénykönyve meghatározza a munkaviszony létesítésére, megszüntetésére, a munkáltató és a munkavállaló jogaira és kötelezettségeire, kiemelten a munkaidőre, a pihenőidőre és a munka díjazására vonatkozó jogi normákat. Mivel a szociális szabályozás tartalmaz olyan rendelkezést, amely a nem-állami szociális intézményekben foglalkoztatottak munkaviszonyának jellegét közelíti a közalkalmazotti jogviszonyhoz, érdemes áttekinteni, hogy melyek a munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony szabályozása közötti eltérések, illetve azt, hogy ezek közül melyik kérdésben melyik törvény az irányadó.²⁵⁷

10.2. A munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony szabályozása

A munkaviszony a munkáltató és a munkavállaló között kötött munkaszerződéssel jön létre.²⁵⁸ A munkaszerződés alapján a munkáltató a munkavállaló által elvégzett munka eredményességétől függetlenül, a munkával töltött idő mennyisége alapján köteles az elvégzett munka ellenértékét megfizetni. A munkaszerződést írásba kell foglalni. Ha a munkaszerződést nem foglalták írásba, e mulasztás miatti munkaszerződés-érvénytelenségre csak a munkavállaló hivatkozhat, mégpedig a munkába lépést követő 30 napon belül.²⁵⁹ A munkaszerződés tartalmára vonatkozóan az Mt. meghatározza, hogy a feleknek meg kell állapodniuk a munkavállaló alaphelyén és munkakörében.²⁶⁰ A munkaviszony tartamát és a munkavállaló munkahelyét is munkaszerződésben kell

²⁵⁶ Kjt. 1.§ (1)

²⁵⁷ Az elemzés során alkalmazott szakirodalom: MÉLYPATAKI Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016.

²⁵⁸ Mt. 42.§ (1) bekezdés

²⁵⁹ Mt. 44.§

²⁶⁰ Mt. 45.§ (1) bekezdés

meghatározni, ezek hiányában határozatlan időre jön létre a munkaviszony, illetve munkahelynek azt kell tekinteni, ahol a munkáját szokás szerint végzi a munkavállaló.²⁶¹

A közalkalmazotti jogviszony létesítésének sokkal több előfeltétele van, mint a munkaviszony létesítésének, hiszen a Kjt. számos feltételhez köti a közalkalmazott kinevezését. Ilyen feltétel többek között a magyar állampolgárság vagy a büntetlen előélet.²⁶² Közalkalmazotti jogviszony létesítésének feltétele a pályázás is. Csak olyan közalkalmazottat lehet kinevezni, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.²⁶³ A közalkalmazotti jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, mindkettőt írásba kell foglalni.²⁶⁴ Mindkét jogviszony létrejöhet határozott vagy határozatlan időre, a közalkalmazotti törvény szerint azonban csak meghatározott esetekben lehet határozott idejű közalkalmazotti jogviszonyt létesíteni.²⁶⁵ A Kjt. is tartalmazza az érvénytelenségre hivatkozás lehetőségét. Az is az Mt.-ben rögzítetthez hasonló szabály, hogy a jogviszony teljes munkaidőre jön létre. A kinevezési okmány kötelező tartalmi eleme a közalkalmazott munkaköre, a besorolásának alapjául szolgáló fizetési osztály és fokozat, az illetmény és a munkavégzés helye.²⁶⁶

A próbaidő kérdését eltérő szabályozza a két terület. Munkaviszony esetén kiköthető, közalkalmazotti jogviszony esetén három havi kikötése kötelező.²⁶⁷ Ettől el lehet térni, de négy hónapnál hosszabb próbaidő nem köthető ki. A munkaviszonyban a felek a munkaszerződésben legfeljebb három hónap próbaidőt köthetnek ki. Ennél rövidebb próbaidő kikötése esetén a felek a próbaidőt - legfeljebb egy alkalommal - meghosszabbíthatják. A próbaidő tartama a meghosszabbítása esetén sem haladhatja meg a három hónapot.²⁶⁸ A Kjt. nem ismeri a próbaidő meghosszabbításának lehetőségét. A próbaidő tartalma mindkét jogviszonyban azonos: próbaidő alatt bármelyik fél indoklás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti a jogviszonyt.

Szintén hasonló a két terület szabályozása abban, hogy a jogviszony tartalma csak közös

²⁶¹ Mt. 45.§ (2)-(3) bekezdés

²⁶² A teljes feltételrendszert a Kjt. 20.§ (2) bekezdése szabályozza

²⁶³ Kjt. 20/A.§ (1) bekezdés

²⁶⁴ Kjt. 21.§ (1) bekezdés

²⁶⁵ Ezeket az eseteket a Kjt. 21.§ (2) bekezdése tartalmazza.

²⁶⁶ Kjt. 21.§ (3) bekezdés

²⁶⁷ A próbaidő szabályozása a Kjt. 21/A.§-ban található.

²⁶⁸ Mt. 45.§ (5) bekezdés

megegyezéssel módosítható. A közalkalmazotti jog rögzít olyan eseteket, amikor a munkavállalónak a jogviszony tartalmának módosítására vonatkozó kérését a munkáltatónak teljesítenie kell,²⁶⁹ a Mt.-ben nincs ilyen kötelezettség.

10.3. Munkáltatói jogutódlás

A munkáltatói jogutódlás kérdése azért kiemelendő szabályozási kérdés, mert ahogy korábban láttuk, számos olyan egyházi intézmény működik, amely a fenntartói jogok átadása útján jött létre. Az állam vagy önkormányzat által egyházi fenntartónak átadott szociális szolgáltatás átadásakor minden esetben felmerül a munkáltatói jogutódlás szabályozásának kérdése. Főszabály szerint a munkáltató személyében bekövetkező változás nem jelenti a jogviszony megszűnését. A Kjt. szerint amennyiben a munkáltató személye azért változik meg, mert az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra, a munkáltató átadásra kerülő szervezete vagy tevékenysége keretében foglalkoztatott közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonya az átadás időpontjában megszűnik.²⁷⁰ Garanciális szabály, hogy az átadó és az átvevő munkáltató köteles legkésőbb az átadást megelőzően harminc nappal tájékoztatni a közalkalmazottat, a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetet és a közalkalmazotti tanácsot az átadás időpontjáról, okáról és a közalkalmazottakat érintő jogi, gazdasági és szociális következményeiről. Továbbá köteles a szakszervezettel és a közalkalmazotti tanáccsal konzultációt kezdeményezni a közalkalmazottakat érintő tervbe vett egyéb intézkedésekről. A fentiekén túl az átadó és az átvevő munkáltatónak arról is tájékoztatnia kell a közalkalmazottat, hogy az átadást követően a közalkalmazott foglalkoztatását az átvevő biztosítja. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell a további foglalkoztatást biztosító munkaszerződés tartalmi elemeire vonatkozó ajánlatot.²⁷¹

A közalkalmazottnak az említett tájékoztatás kézhezvételétől számított tizenöt napon belül kell nyilatkoznia az átadó felé arról, hogy az átvevő munkáltatónál történő további foglalkoztatásához hozzájárul-e. Ha a közalkalmazott az előírt határidőn belül nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, mintha nem járulna hozzá a további foglalkoztatásához.²⁷²

²⁶⁹ Ilyen például a részmunkaidő kikötése. Kjt. 23/B.§

²⁷⁰ Kjt. 25/A.§ (1) bekezdés

²⁷¹ Kjt. 25/A.§ (3) bekezdés

²⁷² Kjt. 25/A.§ (5) bekezdés

Ha a közalkalmazott a továbbfoglalkoztatásához nem járul hozzá, az átadó munkáltató az átadás napjával köteles írásban értesíteni a közalkalmazottat a közalkalmazotti jogviszony megszűnéséről és számára végkielégítést köteles fizetni.

Amennyiben a közalkalmazott az átvevő munkáltatónál történő további foglalkoztatásához hozzájárul, az átvevő munkáltató köteles a közalkalmazottal munkaszerződést kötni, az átadó munkáltatónak pedig írásban kell értesítenie a közalkalmazottat a közalkalmazotti jogviszony megszűnéséről. A szabályozás rögzíti azt az alapelvet is, hogy átadás esetén a közalkalmazottat védeni kell, és nem veszíthet korábbi bérszintjéből. Ha az átvevő munkáltatónál munkaviszony létesül, a munkaszerződés alapján a közalkalmazott munkabére (alapbérének, bérpótlékainak és egyéb bérelemeinek együttes összege) nem lehet alacsonyabb mértékű, mint az átadást megelőzően irányadó illetményének és a jogszabály, valamint kollektív szerződés alapján járó illetménypótlékainak együttes összege. Az alapbérbe a közalkalmazotti illetménypótlékok beépíthetőek.

Az is garanciális szabály, hogy határozatlan időtartamú közalkalmazotti jogviszony esetén az átvevő munkáltatónál határozatlan időtartamú jogviszonyt kell létesíteni. Teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetén az átvevő munkáltatónál teljes munkaidős jogviszonyt kell létesíteni. Az átvevő munkáltatónál létesítendő jogviszony tekintetében próbaidő nem köthető ki.²⁷³

10.4. A munkaviszony és közszolgálati jogviszony alanyainak jogai és kötelezettségei

A munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit hasonló módon és körben szabályozza a két vonatkozó törvény, ugyanakkor a közalkalmazotti jogviszony alanyaihoz többletjogosultságokat és többletkötelezettségeket rendel a közfeladatok ellátása, a köz érdekében végzett munka súlyára tekintettel.

Munkaviszonyban a munkáltatónak az az alapvető kötelezettsége, hogy biztosítsa a munkavégzés feltételeit, egészséges és biztonságos munkafeltételek teremtsen.²⁷⁴ A

²⁷³ Kjt. 25/B.§ (3) bekezdés

²⁷⁴ Mt. 51.§

munkaviszonyban álló munkavállaló kötelezettségeit részletesebben szabályozza az Mt. A munkavállalónak a munkát személyesen kell elvégeznie, az elvárható szakértelemmel és gondossággal a munkáltató utasítása szerint. Az Mt. ebben a körben szabályozza a munkáltatói utasítási jogot és a hozzá való viszonyulás követelményeit (a helytelen utasításra vonatkozó munkavállalói figyelemfelhívás, jogellenes utasítás megtagadása), a munkakörön kívüli munkára történő utasítás teljesítésének eseteit (átirányítás, kirendelés, kiküldetés), és a üzleti titkok megőrzésének kötelezettségét.²⁷⁵

A közalkalmazotti jogviszonyban az alanyok jogainak és kötelezettségeinek egy része hasonló a munkaviszonyban tárgyalthoz: a munkáltató a közalkalmazott részére az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit biztosítja, a munkavégzés feltételeit biztosítja, a munkaköri feladatok ellátását biztosítja, a munkakörhöz kapcsolódó képzéseket és továbbképzéseket segíti, a törvényben meghatározott illetményt és járandóságokat megfizeti. A szabályozás másik része azonban jelentősen eltér a munkaviszony szabályozásától, és kiemeli a feladatellátás közszolgálati jellegét. A közalkalmazotti jogviszonyban a munkáltató erősebb utasítási jogosítványokkal rendelkezik, mint a munkaviszonyban. A másik jelentős eltérés a magánszféra és közszféra között az összeférhetetlenség szabályozása.²⁷⁶

10.5 A munkaviszony megszűnése és megszüntetése

A vonatkozó jogszabályok különbséget tesznek a munkaviszony megszűnése és megszüntetése között. A munkaviszony megszűnése azt jelenti, hogy a munkaviszony objektív körülmények bekövetkeztekor automatikusan megszűnik. A munkaviszony megszüntetésekor az egyik fél vagy a felek erre irányuló nyilatkozatot tesznek, vagy megállapodást kötnek.

Az Mt. a munkaviszony megszűnésének négy esetét szabályozza: a munkavállaló halála, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése, határozott idő lejáratára, cégnek vagy valamely

²⁷⁵ A munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt, mind pedig azon túl is, vagyis mindvégig köteles a tudomására jutott üzemi-üzleti titkokat és a tevékenységével összefüggő alapvető fontosságú információkat megőrizni, (Mt. 228. §) és nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét veszélyezteti. (Mt. 8. §)

²⁷⁶ Kjt. 41.§

egységének közszférába történő átkerülése.²⁷⁷ Ezeket az eseteket a Kjt. is ismeri, de további eseteket is meghatároz: megszűnik a közalkalmazotti jogviszony, ha a minősítési eljárás során a közalkalmazott „nem megfelelt” minősítést kap. Megszűnik továbbá az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz történő átadás esetén, illetve ha a közalkalmazott részt vesz a prémiumévek programban.)

A jogviszony megszüntetésének is vannak hasonló jogszabályi elemei. Mindkét szabályozási terület ismeri a közös megegyezéssel történő megszüntetést. Ezen túl a munkaviszonyt felmondással vagy azonnali hatályú felmondással lehet megszüntetni²⁷⁸, a munkavállaló pedig felmondási időre jogosult. A közalkalmazotti jogviszony a közös megegyezéssel történő megszüntetésen túl számos más formában megszüntethető: áthelyezéssel közalkalmazotti, köztisztviselői, hivatásos vagy szerződéses szolgálati viszonyba; lemondással; rendkívüli lemondással; felmentéssel; azonnali hatállyal a határozott idejű jogviszony fennállása alatt, összeférhetetlenség miatt, a büntetlen előélet vagy foglalkozástól eltiltás igazolásának elmulasztása miatt és rendkívüli felmentéssel.²⁷⁹

Látható, hogy mind a munkaviszony, mind a közalkalmazotti jogviszony esetén a munkáltató és a munkavállaló megállapodhatnak a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésében. A szabályozás ezzel kapcsolatban nem tartalmaz tartalmi követelményeket, csak az írásbeliséget követeli meg.

A munkavállaló bármikor felmondhat munkaviszonyban, és lemondhat közalkalmazotti jogviszonyban. Mindkét esetre igaz, hogy nem kell indokolnia,²⁸⁰ és jogosult felmondási illetve lemondási időre, amely a közszolgálatban 2 hónap, munkaviszonyban ennek fele.

Amennyiben a munkáltató szünteti meg a jogviszonyt felmondással vagy felmentéssel, akkor indoklási kötelezettsége van, a munkavállaló pedig felmondási (lemondási) időre és végkielégítésre válik jogosulttá. A felmondási (lemondási) idő és a végkielégítés mértéke igazodik a jogviszonyban eltöltött időhöz.

10.6. Az egyházi szociális szolgáltatások munkavállalóira vonatkozó közalkalmazotti szabályozás

²⁷⁷ Mt. 63.§

²⁷⁸ Mt. 64.§ (1) bekezdés

²⁷⁹ Kjt. 25.§ (2) bekezdés

²⁸⁰ Határozott idejű jogviszony megszüntetésekor azonban fennáll az indoklási kötelezettség.

A szociális törvény és a gyermekvédelmi törvény is úgy rendelkezik, hogy azoknak az egyházi fenntartóknak, amelyek szociális vagy gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatást működtetnek, bizonyos kérdésekben az Mt.-ben szabályozottól eltérő szabályokat kell alkalmazniuk. E mögött az az alapelv áll, hogy amennyiben egy fenntartó közfeladatot lát el, vállal át, és ehhez közfinanszírozást vesz igénybe, akkor az általa biztosított szolgáltatás, ellátás nyújtásában közreműködő munkavállalókat a munkaviszonyban szokásos feltételeken túl olyan juttatások is megilletik, amelyek státuszukat a közalkalmazottakéhoz közelíti. A szociális és a gyermekvédelmi szabályozás szerint a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatásban részesülő egyházi fenntartású szociális, gyermekjóléti vagy gyermekvédelmi intézmény, szolgáltató a munkavállalók számára – ide nem értve a munkakörüket sajátos egyházi szolgálati viszonyban ellátó személyeket – legalább a Kjt. 55-80. §-ában megállapított, a munkaidőre, pihenőidőre, előmeneteli és illetményrendszerre vonatkozó feltételeket köteles biztosítani.²⁸¹ Ez tehát az jelenti, hogy az egyházi szolgálatok munkatársainak alkalmazásánál, munkáltatásánál, besorolásánál nem az Mt., hanem a Kjt. vonatkozó szabályait kell figyelembe. Ki kell hangsúlyozni, hogy a fenti szabályozásból nem következik az, hogy az egyházi fenntartás működő szolgáltatások munkavállalói közalkalmazottak lennének, mindössze két területen (munkaidő, bérezés) a közalkalmazotti jelleget ölt státuszuk.

10.7. A munkaidő, pihenőidő és a szabadság szabályozása

A közalkalmazottak munkaidejének szabályozása az Mt. szabályozásán alapul, annak XI. fejezetében rögzített normákat kell alkalmazni meghatározott kivételekkel a közalkalmazotti jogviszonyra is. A pihenőidő szabályozása már nagyobb eltérést mutat az Mt.-ben foglaltaktól. Az alapszabadság mértéke azonos (évi 20 nap) ugyan, azonban közalkalmazotti jogviszonyban az E-től J-ig terjedő fizetési osztályokban 21 nap.²⁸² A pótszabadság mértéke a munkaviszony esetében 2 évente, közalkalmazotti jogviszony esetén 3 évente (a fizetési fokozat emelkedésével) növekszik egy nappal. A Kjt. megállapít speciális közalkalmazotti pótszabadságokat is.²⁸³

²⁸¹ Szt. 94/L.§ (4) és 145.§ (3) bekezdés a) pont

²⁸² Kjt. 56.§

²⁸³ Ilyen például a vezető állású közalkalmazottnak járó vezetői pótszabadság (10 munkanap) vagy a gyermekvédelmi szakellátási intézményekben, javítóintézetekben a jogszabályban meghatározott pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazottnak járó pótszabadság. (25 munkanap)

10.8. Előmeneteli és illetményrendszer a közalkalmazotti szférában

A munka díjazására vonatkozóan az Mt. igen kevés szabályt tartalmaz, hiszen piacgazdasági viszonyok között a munkáltató és a munkavállaló megállapodása alapján alakul ki a munka ára. Az Mt. mindössze néhány garanciális elemet határoz meg a bérre. Ilyen a minimális jövedelmi garancia: a megállapított bér nem lehet alacsonyabb a kormány által az adott évre meghatározott kötelező legkisebb munkabérnél, illetve a garantált bérminimumnál.²⁸⁴ Az is garanciális szabály, hogy a speciális időszakokban (hétvége, munkaszüneti nap, stb.) végzett munka ellenértékét milyen szintű bérpótlékokkal kell kiegyenlíteni. A közalkalmazotti jog ezzel szemben nem csak részletesebb szabályozást tartalmaz, hanem abból indul ki, hogy a közalkalmazotti státusznak egy, a közszolgálat iránt elkötelezett személy számára életre szóló előmeneteli lehetőséget kell biztosítania. Ennek megfelelően a közalkalmazotti jog a bérezést az előmenetelhez köti, az előmenetel alapja pedig alapvetően a közszolgálatban eltöltött idő. Ugyanakkor az előmenetel lassítására és gyorsítására is van lehetőség a nyújtott teljesítmény alapján.

A közalkalmazotti jogviszonyban az illetmény megállapításának alapja a fizetési osztály és a fokozat megállapítása. A fizetési osztály az iskolai végzettségen alapul.²⁸⁵ A fizetési osztályok egyik végén az „A” osztály áll, melybe a legfeljebb alapfokú iskolai végzettséghez kötött munkakörben foglalkoztatottak vannak besorolva, másik végén a „J” osztály, ahová a tudományos fokozattal rendelkezők tartoznak. A „C” osztály az érettségi, az „F” osztály a főiskolai, a „H” osztály az egyetemi végzettséghez kötött. A szociális ágazatban foglalkoztatottak döntő része C-D-E fizetési osztályba tartozik. A közalkalmazott fizetési osztályának meghatározásakor az ellátandó munkakör betöltésére előírt annak a legmagasabb iskolai végzettségből, illetve szakképesítésből, szakképzettségből kell kiindulni, amellyel a közalkalmazott rendelkezik.²⁸⁶ Számos jogvitához vezetett ez a rendelkezés, mert sok munkavállaló ezt úgy értelmezte, hogy ha magasabb iskolai végzettséget szerez, akkor a munkáltatója automatikusan köteles magasabb fizetési osztályba sorolni őt. A szabályozás szerint a besorolásnál először nem a legmagasabb iskolai

²⁸⁴ Mt. 136.§ (1) bekezdés

²⁸⁵ Kjt. 61.§ (1) bekezdés

²⁸⁶ Kjt. 63.§ (1) bekezdés

végzettséget, hanem az ellátandó munkakört és az annak betöltéséhez szükséges és előírt iskolai végzettséget kell vizsgálni. Hiába rendelkezik valami magasabb végzettséggel a munkakörére előírt végzettségi szinthez képest, a besorolásának alapja ez utóbbi végzettség lesz. A Kúria leszögezte, hogy közalkalmazott a magasabb iskolai végzettség megszerzésére tekintettel a magasabb fizetési osztályba sorolását csak akkor igényelheti, ha ez a végzettség munkaköre ellátáshoz szükséges.²⁸⁷ A Kúria egyik másik határozatában azt is rögzítette, hogy még abban az esetben is a fenti szabályt kell alkalmazni, ha a munkáltató tanulmányi szerződés megkötésével segítette a munkavállalót egy magasabb iskolai végzettség megszerzésében. Ez önmagában nem keletkeztet jogosultságot magasabb beosztás felajánlására és a kinevezés módosítására. A Kúria indifferensnek tekintette ebből a szemszögből, hogy a munkáltatónál egyébként volt-e a munkavállaló magasabb végzettségének megfelelő betöltetlen munkakör.²⁸⁸

A fizetési osztályok fizetési fokozatokra tagozódnak, mindegyik osztály 17 fokozatot tartalmaz.²⁸⁹ A fizetési fokozatot a közszolgálatban eltöltött idő alapján kell meghatározni, a fokozatlépéshez három év szükséges.²⁹⁰ A fokozatlépésnek ez az üteme gyorsítható tartósan magas színvonalú munkavégzés esetén növelhető. A tartósan magas színvonalú munkavégzés megállapításának feltétele a kiválóan alkalmas vagy alkalmas eredményű minősítés.²⁹¹ Ebben az esetben csak két évet kell várni a következő fokozatba történő besorolásra.

A fizetési osztályok első fizetési fokozatához tartozó illetmény garantált összegét, valamint a növekvő számú fizetési fokozatokhoz tartozó - az első fizetési fokozat garantált illetményére épülő - legkisebb szorzószámokat az éves költségvetési törvény állapítja meg.²⁹² A jelenleg hatályos költségvetési törvény 7. sz. melléklete tartalmazza a közalkalmazotti bértáblát.²⁹³ A közalkalmazotti bértábla A1-es fokozatában 69 000 Ft, a J1-es fokozatában pedig 154 500 Ft a kötelezően adandó bruttó bér. A közalkalmazotti bértáblában meghatározott bérszintek 2008 óta nem növekedtek. Az állam ágazatonként eltérő eszközökkel és eltérő mértékben emelte a közszolgák béreit az azóta eltelt időben.

²⁸⁷ Kúria Mfv.II.10.282/2011.

²⁸⁸ Mfv.10976/2011/4.

²⁸⁹ 2017 előtt csak 14 fokozatot rögzített a törvény. Lásd: Kjt. 62.§.

²⁹⁰ Kjt. 65.§ (1) bekezdés

²⁹¹ Kjt. 65.§ (3) bekezdés

²⁹² Kjt. 66.§ (1) bekezdés

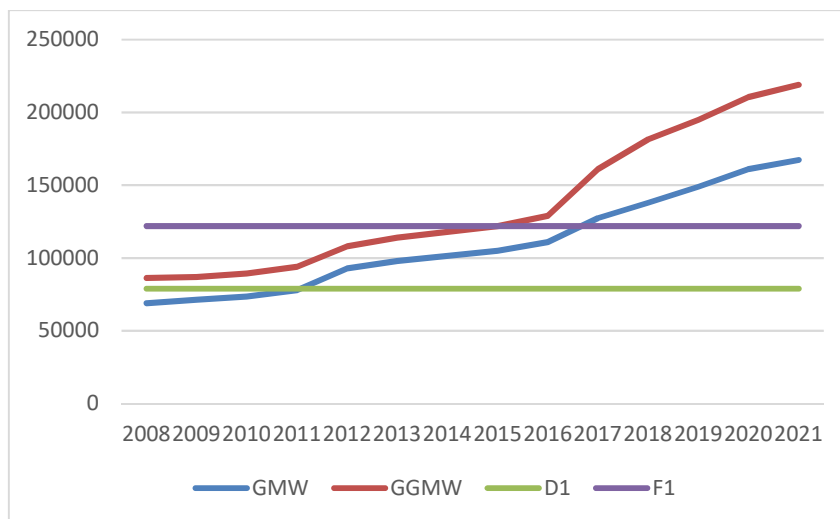
²⁹³ 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről

Az emelés egyik eszköze a minimálbér emelése volt. A kormány által évente meghatározott minimális bér már jó ideje magasabb, mint a közalkalmazotti bértábla bérei. A 2010-es évek elején a minimálbér a közalkalmazotti bértáblában meghatározott béreknek csak mintegy ötödét „írta felül”: a bértábla-bérek 22%-ában nem a bértáblában szereplő bérszintet, hanem a bérminimumot kellett a fizetés meghatározásakor alapul venni.²⁹⁴ 2021-ben a közalkalmazotti bértábla-celláknak már csak 15%-át nem érinti a minimálbér felfelé korrigáló hatása.

A minimálbér alatt annak mindkét típusát értjük, hiszen mindkettő hatással van a közalkalmazotti bértáblára. A minimálbér rendszere 1989-ben került bevezetésre, a kettős szintű minimálbér rendszere 2006-ban indult.²⁹⁵ Míg a minimálbér az Mt. alapján meghatározott, teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló számára megállapított alapbér kötelező legkisebb összegét jelenti, a garantált bérminimum a legalább középfokú iskolai végzettséget, illetőleg középfokú szakképzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatott részére megállapított alapbér kötelező legkisebb összege. Az alábbi ábra mutatja be azt a folyamatot, hogy miközben a közalkalmazotti bértábla két meghatározó cellája (D1- középfokú végzettségűek kezdő bére, F1-felsőfokú végzettségűek kezdő bére) az elmúlt 13 évben nem növekedett, közben mindkét bérminimum növekedett, és 2015-17 között le is hagyták.

²⁹⁴ A szociális ágazat bérstruktúrájáról részletesebben lásd: MELEG Sándor: *Bérek, bérpótlékok a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban*, 2021. Lásd: http://www.tamogatoweb.hu/irasaink/berek_berpotlekok_2021_02_06.pdf (2020. december 10-i állapot)

²⁹⁵ lásd: 316/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról



8. ábra A minimálbér (GMW), a garantált bérminimum (GGMW), a D1 és az F1 fokozat bruttó összegének alakulása 2008-2021 között Forrás: költségvetési törvények

Jelenleg a közalkalmazotti bértábla döntő része már nem „látszik ki” a minimálbér és a garantált bérminimum szintje alól. Ez azonban vertikálisan és horizontálisan is méltánytalan helyzetet eredményez, hiszen sem a közszolgálatban eltöltött idő, sem a magasabb iskolai végzettség nem érvényesül előmeneteli tényezőként. Ezért szükség volt arra, hogy a közalkalmazotti illetményrendszer egy harmadik elemmel is kiegészüljön. Ezt a célt szolgálja az ágazati pótlékrendszer. Az ágazati pótlékrendszereknek nem csak az a célja, hogy a fent említett előmeneteli rendszer progresszivitását fenntartsa, hanem az is, hogy az egyes ágazatok számára eltérő illetménystruktúrákat alakítson ki.

A szociális ágazatra vonatkozóan a kormány 2014 elején döntött az önálló ágazati pótlékrendszer létrehozásáról.²⁹⁶ A pótlékrendszer a közalkalmazotti bérpótlék százalékában határozta meg a közalkalmazotti bértábla egyes fokozataira vonatkozó többletbért.²⁹⁷ Az ágazati bérpótlék összege 6 000 Ft és 17 200 Ft között szóródott. A D1 kategóriában a közalkalmazotti tábla 79 000 Ft-ot tartalmaz, ezt emelte meg 2014-ben a garantált bérminimum 118 000 Ft-ra, melyhez 6 400 Ft ágazati pótlék társult. Az F1 kategóriában 122 000 Ft a közalkalmazotti bértábla minimuma, ezt nem emelte a garantált bérminimum, ugyanakkor az ágazati pótlék 7 500 Ft emelkedést hozott ebben a fokozatban 2014-ben. A fenti adatokból látható, hogy az ágazati bérpótlék megjelenése fontos intézkedés volt a

²⁹⁶ 19/2014. (II. 3.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Kormányrendelet módosításáról

²⁹⁷ A közalkalmazotti bérpótlék összegét a hatályos költségvetési törvény határozza meg, összege 2008 óta 20 000 Ft.

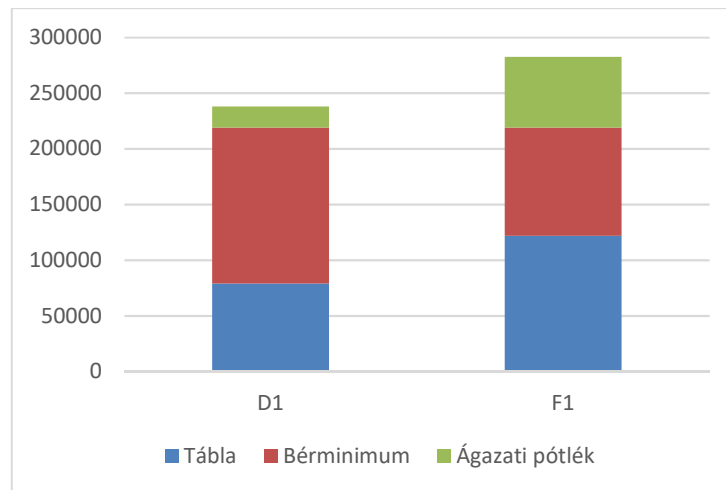
nivellálódás fékezésére és az előmenetel progresszivitásának erősítésére, ugyanakkor mértéke az alacsonyabb fizetési osztályokban kisebb volt a minimálbér-emelések hatásánál, a magasabb fizetési osztályokban pedig nem tudta a magasabb végzettséget erőteljesen honorálni.

Ezért a kormány 2015-ben úgy döntött, hogy a szociális ágazatban dolgozók bérének emelésére szánt összeget nem teríti szét és nem a közalkalmazotti bértábla teljes területére osztja el, hanem arra használja fel, hogy az előmeneteli rendszerben ellensúlyozza a minimálbérek emelésének hatásait, és igyekezzen érvényesíteni a magasabb iskolai végzettség és a közszolgálatban eltöltött idő súlyát az illetményrendszerben. Az új pótlék (ágazati kiegészítő pótlék)²⁹⁸ 2015 júliusától került bevezetésre, és alapvető célja annak tudatosítása volt, hogy megéri tanulni és magasabb iskolai végzettséget szerezni a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban. A kiegészítő pótlék tehát alapvetően a magasabb fizetési osztályok felé hajtott végre jelentős differenciálást. Volt további három fontos eleme is a kiegészítő pótléknak. Egyrészt az A-D fizetési osztályokban is alkalmazott emelést, de csak 10-20 év közalkalmazottban eltöltött idő után. Másrészt a differenciálás legerőteljesebben érvényesülő eleme a felsőfokú végzettség volt. Az E1 kategória kiegészítő pótléka 4740 Ft, az F1 kategóriáé pedig 36 190 Ft volt. Ebben tetten érhető az a szándék, hogy nem csak az alap- és középfokú végzettséget igénylő munkakörökhöz tartozó bértábla-tartományokat kell jól érzékelhetően széthúzni, hanem a felső- és középfokú tartományokat is. A kiegészítő pótlék harmadik jellegzetessége az volt, hogy nem a közalkalmazotti bértábla 3 éves fokozatlépését alkalmazta, hanem új, csak a szociális ágazatra kidolgozott előmeneteli rendszerre (szociális életpálya) vonatkozóan tervezett 4 éves fokozatlépést. A kiegészítő ágazati pótlék összegét nem százalékos, hanem nominális összegben rögzítette a jogszabály.

A 2014-es ágazati pótlék és a 2015-ös ágazati kiegészítő pótlék rendszerét a jogalkotó 2016-ban egységesítette úgy, hogy összevonta a két pótlékrendszer hatását egy táblába. Így jött létre a szociális ágazati összevont pótlék.²⁹⁹ A jelenlegi rendszerben működő illetményelemek egymáshoz viszonyított mértékét mutatja az alábbi ábra a D1 és F1 kategóriákban.

²⁹⁸ 165/2015. (VI. 30.) Kormányrendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Kormányrendelet módosításáról

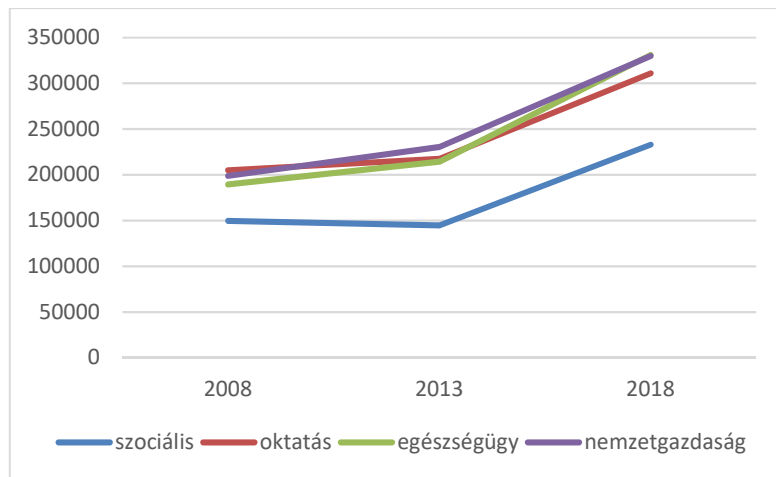
²⁹⁹ 116/2016. (VI. 6.) Korm. rendelet egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról 12. §



9. ábra A közalkalmazotti bértábla (Tábla), a garantált bérminimum (Bérminimum) és az ágazati összevont pótlék hatása a D1 és F1 fokozatban Forrás: költségvetési törvények

Az ábra jól demonstrálja egyfelől a garantált bérminimum rendkívül negatív hatását a progresszivitásra, hiszen szinte valamennyi fizetési osztályban (az „A” osztály kivételével) ugyanarra a bérszintre egészíti ki a közalkalmazotti bértábla differenciált bérstruktúráját, másfelől pedig az ágazati összevont pótlék ellensúlyozó szerepét, amely jelenleg az egyetlen eleme a bérkomponenseknek, amely az előmeneteli rendszer szempontjait érvényesíti. Ki kell emelni, hogy az ágazati összevont pótlék „úszó bójaként” működik. Ez azt jelenti, hogy a szociális ágazatban dolgozók bérszintje folyamatosan tud emelkedni, mert a garantált bérminimum emelése nem nyelik el az ágazati pótléket, hanem az ágazati összevont pótlék automatikusan ráépül a garantált bérminimummal megemelt közalkalmazotti bérré. Az illetmény szabályozás e logikája egyszerre tudja biztosítani az előmeneteli rendszer differenciáltságát a szolgálatban eltöltött idő és az iskolai végzettség függvényében, és képes a garantált bérminimum emelésének hatását teljes egészében beépíteni.

Ha megvizsgáljuk a szociális ágazatban alkalmazott illetmény szabályozás 2014-től bevezetett új, ágazati pótlékre épülő rendszerének hatását az ágazati átlagbérszintre, az alábbi ábrán látható folyamattal szembesülhetünk.



10. ábra A nemzetgazdasági bruttó átlagbér és a szociális, az egészségügyi és az oktatási ágazatok bruttó átlagbérének alakulása, 2008-2018³⁰⁰

Az ábra jól mutatja azt a folyamatot, amely szerint a szociális ágazat átlagbér-szintje 2013-ig változatlan volt, ami a nemzetgazdasági és a többi humánágazat átlagbér-szintjéhez képest jelentős lemaradást eredményezett. 2014-ben az új pótlékrendszer bevezetésével és a garantált bérminimum jelentős emelésével majdnem olyan növekedési dinamikát sikerült elérni a szociális ágazatban, mint a társágazatokban vagy a nemzetgazdaság egészében. Ez a dinamika ugyanakkor nem volt elég ahhoz, hogy a szociális ágazat bérhátrányát csökkentse.

A fent ismertetett ágazati bérhelyzet általános képéhez három kiegészítést kell tennünk: az ágazat munkavállalóinak három nagyobb csoportjára nem a fent bemutatott szabályozás érvényes. Az egyik csoport a gyermekvédelmi intézményekben dolgozó pedagógusok. A kormány 2013-ban döntött arról, hogy az oktatási ágazatban dolgozó pedagógusok számára új előmeneteli és illetményrendszert épít ki.³⁰¹ 2016-tól pedig a pedagógusi előmeneteli

³⁰⁰ Az adatok csak részben származnak a KSH statisztikáiból. A KSH ugyanis a szociális ágazat átlagbérének számításakor figyelembe veszi a közfoglalkoztatottak bérét. Az itt közölt ábra tisztított adatokat tartalmaz, csak a szociális szolgáltatásokban foglalkoztatottak béradataira épül. Forrás: CZIBERE Károly-MESTER Dániel: *A magyar szociális szolgáltatások és főbb jellemzőik 1993 és 2018 között*. In: KOLOSI Tamás, SZELÉNYI Iván, TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2020*. Társi Zrt., Budapest, 2021. 434-452. o.

³⁰¹ 326/2013. (VIII. 30.) Kormányrendelet a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról

rendszer kiterjesztette³⁰² a gyermekvédelmi törvény hatálya alá tartozó intézményekben pedagógus-munkakörben foglalkoztatottakra is.³⁰³

A másik csoportba a bölcsődei dolgozók tartoznak. A bölcsődei dolgozók közül csak a nem szakmai munkakörökben foglalkoztatottak vannak még a szociális ágazati illetményrendszerben. A felsőfokú végzettségű bölcsődei dolgozókra (felsőfokú végzettségű kisgyermeknevelő, szaktanácsadó, gyógypedagógus, pszichológus) kiterjesztették a pedagógusi előmeneti rendszert 2016-tól. 2017-től pedig egy új illetményelemet vezettek be: a bölcsődei pótlékot.³⁰⁴ A bölcsődei pótlék a nem felsőfokú végzettséggel rendelkező bölcsődei dolgozók számára lett bevezetve, ezzel csökkentve a felsőfokú végzettséggel rendelkező kollegáikkal szembeni bérhátrányt. A bölcsődei pótlék rendszere három szempontból differenciálja a pótlék mértékét: a közszolgálatban eltöltött idő, végzettség és munkakör. Ez utóbbi azt jelenti, hogy külön pótléktáblával rendelkeznek a dajkák és a középfokú végzettséggel rendelkező kisgyermeknevelők. A bölcsődei ágazatban 2020-21-ben további béremelés valósult meg, a bölcsődei bérpótlékot kapnak a felsőfokú végzettségű munkavállalók is, a középfokú végzettséggel rendelkezők pótlékát pedig jelentősen emelték. A középfokú végzettségű kisgyermeknevelők pótléka D1 kategóriában 12 000 Ft volt 2017-19-ben, 2020-ban 19 000 Ft, 2021-ben 30 400 Ft. A felsőfokú végzettségűek pótléka F1 kategóriában 61 000 Ft volt 2020-ban, 88 000 Ft 2021-ben. A fenti adatokból látható, hogy a felsőfokú végzettségű bölcsődei dolgozók bérelőnye a szociális ágazat többi munkavállalójához képest jelentős a pedagógus előmeneteli rendszer hatása és a 2020-21-ben rájuk kiterjesztett és megemelt bölcsődei pótlék miatt.

A harmadik munkavállalói kör, amelyre a szociális ágazaton belül nem, vagy nem kizárólag szociális ágazati illetménystruktúra vonatkozik, az egészségügyi végzettséggel rendelkezők. A kormány 2017-ben döntött az egészségügyi kiegészítő pótlék bevezetéséről.³⁰⁵

³⁰² 418/2015. (XII. 23.) Kormányrendelet az egyes gyermekvédelmi és köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

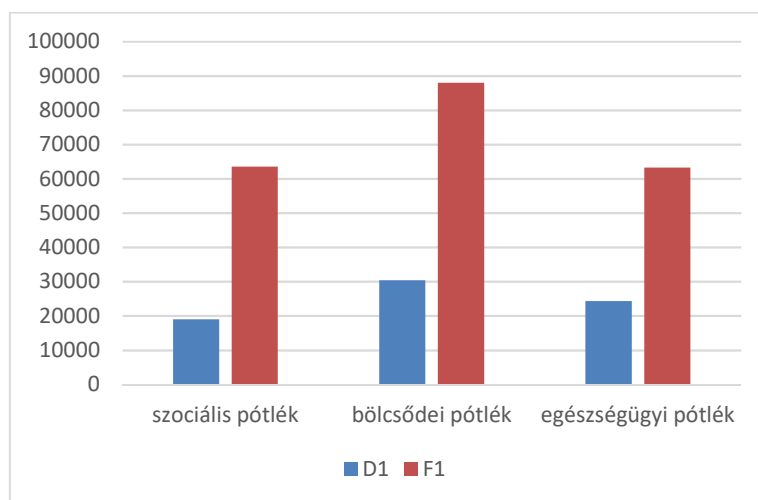
³⁰³ Tizenkét ilyen munkakörre vonatkozik a pedagógus előmeneteli rendszer: nevelő, fejlesztőpedagógus, gyógypedagógus, pszichológus, nevelőszülői tanácsadó, javítóintézeti utógondozó, szakoktató, nevelőszülői hálózat szakmai vezetője, gyermekotthon vezető, otthonvezető javítóintézetben, gyermekvédelmi szakértői bizottság család gondozója, örökbefogadási tanácsadó.

³⁰⁴ 318/2016. (X. 25.) Kormányrendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Kormányrendeletnek a középfokú végzettségű bölcsődei kisgyermeknevelők bérrendezésével összefüggő módosításáról 2.§

³⁰⁵ 351/2017. (XI. 23.) Kormányrendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról 1.§

Egészségügyi kiegészítő pótlék négy foglalkoztatotti kört illet meg: a szociális intézményben a vonatkozó miniszteri rendeletben kötelezően előírt egészségügyi végzettséggel betölthető munkakörökben foglalkoztatott (orvos, intézményvezető ápoló); a gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézményben a vonatkozó miniszteri rendeletben kötelezően előírt egészségügyi végzettséggel betölthető munkakörökben foglalkoztatott (orvos, ápoló); a javítóintézetben a vonatkozó miniszteri rendeletben kötelezően előírt egészségügyi végzettséggel betölthető munkakörökben foglalkoztatott (orvos, ápoló); az egészségügyi engedéllyel rendelkező szociális intézményben, valamint a szakápolási központban ápolói, szakápolói munkakörben, magyar egészségügyi szakdolgozói kamarai tagság mellett foglalkoztatott közalkalmazottat.³⁰⁶ Az egészségügyi kiegészítő pótléknak két rendszere van: az orvosokra és az ápolókra külön tábla vonatkozik. 2018-ban és 2019-ben a pótlék összege átlagosan rendkívül alacsony volt a többi pótlékhoz viszonyítva. Az F1 kategória egészségügyi kiegészítő pótléka például 15 838 Ft. A pótlék jelentősebb emelésére 2020 novemberétől került sor. Az F1 kategória pótléka ekkor 63 286 Ft-ra emelkedett.

Ha összehasonlítjuk a szociális ágazati összevont, a bölcsődei és az egészségügyi kiegészítő pótlék jelenleg hatályos összegét, az alábbi ábrát kapjuk.



11. ábra A szociális ágazati összevont pótlék, a bölcsődei pótlék (középfokú végzettségű kisgyermeknevelő esetén) és az egészségügyi kiegészítő pótlék (ápoló esetén) összege a D1 és F1 kategóriákban, 2021 Forrás: költségvetési törvény

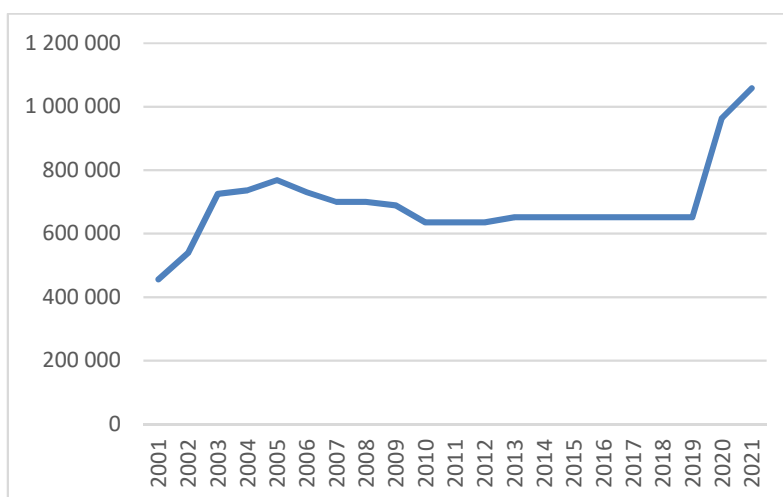
³⁰⁶ 257/2000. (XII. 26.) Kormányrendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról 15/C.§

Az ábra jól mutatja, hogy a szociális ágazat pótlékait jelentősen meghaladják a bölcsődei pótlékok. Az egészségügyi kiegészítő pótlék hasonló mértékű az ágazati pótlékhoz. Összességében elmondhatjuk, hogy 2014-től elindult ugyan a szociális ágazat bérfelzárkóztatása, de a társágazatok bérelőnye végig megmaradt, és mára növekedett is, ami az elszívó hatást növelte. A szociális ágazat egyes csoportjai (bölcsődei alkalmazottak, a gyermekvédelemben dolgozó pedagógusok) eredményesen lobbiztak más, a szociálisnál előnyösebb illetmény szabályozást biztosító előmeneteli- és pótlékrendszerért.

10.9. A minimálbér emelésének és a pótlékrendszer bevezetésének hatása az egyházi fenntartókra

Az előzőekben láttuk, hogy a mindenkori kormányok különböző eszközökkel emelték a szociális ágazatban dolgozók bérét. 2008-ig ennek alapvető eszköze a közalkalmazotti bértábla módosítása volt, 2009 és 2013 között kevés érdemi lépés történt a bérek emelésére, 2014-től pedig ágazati pótlékrendszerek formájában történt meg a bérek emelése, ahol a pótlékrendszerek ráépültek a minimálbér és a garantált bérminimum emelésére. Az illetményrendszer szabályozásának fenti korszakhatárai abban is érvényesülnek, hogy a fenntartók milyen formában és milyen mértékben kaptak segítséget a béremelések finanszírozásához.

A szociális szolgáltatások finanszírozásának elemzése azt mutatja, hogy néhány kivételtől eltekintve a szociális szolgáltatások központi költségvetési finanszírozásának egy ellátottra jutó mértéke a 2003 óta nem emelkedett.



12. ábra Az idősotthoni ellátás normatívája 2001-2021 (Ft) Forrás: Költségvetési törvények

A fenti ábra az idősotthoni normatíva összegének alakulását mutatja be az elmúlt 20 évben.³⁰⁷ Jól látható, hogy az idősotthoni normatíva csak 2003-ig emelkedett dinamikusán, beépítve a 2001-2002-es minimálbéremelés és a 2003-as közalkalmazotti béremelés hatását. 2005 és 2010 között folyamatosan csökkent az egy ellátottra eső finanszírozás, majd 2010 és 2020 között stagnált. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy a minimálbér emelésének, a garantált bérminimum emelésének és a pótlékrendszer megjelenésének hatását teljes egészében a fenntartóra hárította volna a jogalkotó. A szociális ágazati pótlék kifizetett összegét a fenntartó visszaigényelhette a költségvetéstől, erről a hatályos költségvetési törvényben kapott felhatalmazás alapján a kormány döntött.³⁰⁸

Ugyanakkor a minimálbér és a garantált bérminimum emelésének hatását az állam nem minden évben vállalta át, és amikor átvállalta, akkor sem feltétlenül 100%-ban. A kormány először 2017-ban döntött úgy, hogy segítséget nyújt a fenntartóknak a minimálbér-emeléssel megemelt bérek finanszírozásához. A minimálbér-kompenzáció rendszere minden olyan munkavállaló után meghatározott összegű támogatást biztosított, aki érintett volt a minimálbér emelésében. A jogszabály szerint³⁰⁹ minimálbér-, illetve garantált bérminimum-emelésben érintettnek tekintendő az a foglalkoztatott, akinél 2017. január 1-jével alaphéremelést kellett végrehajtani annak érdekében, hogy alaphéremeljen a 2017. évi minimálbér, illetve garantált bérminimum összegének. A jogszabály azt is kikötötte, hogy nem tekinthető minimálbér-, illetve garantált bérminimum-emelésben érintettnek az a foglalkoztatott, akinek a 2016 decemberében hatályos munkaszerződése szerinti alaphéremelése meghaladta, abban az esetben sem, ha besorolása alapján minimálbérben, illetve garantált bérminimumban részesülne. Azon munkavállalók után tehát, akik a minimálbér és a garantált bérminimum szintje fölött munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt kaptak, a fenntartók nem részesülhettek minimálbér-kompenzációban.

2017-ben a bérkompenzáció összege a D1 és az F1 kategóriában is 32 590 Ft volt. Ha ezt összehasonlítjuk a garantált bérminimum emelésével, láthatjuk, hogy 2017-ben 32 000 Ft-tal emelkedett a garantált bérminimum, ebben az évben tehát teljes körűen fedezte a

³⁰⁷ Azért ennek a szolgáltatásnak a támogatási összegét választottuk, mert a költségvetési finanszírozásnak ez az alapösszege, az összes többi szolgáltatás finanszírozási mértéke ennek százalékában van meghatározva.

³⁰⁸ 2014-re vonatkozóan a 34/2014. (II. 18.) Kormányrendelet, 2015-re vonatkozóan a 166/2015. (VI. 30.) Kormányrendelet, 2016-ra vonatkozóan a 380/2015. (XII. 8.) Kormányrendelet. Később pedig beépült a hatályos költségvetési törvénybe. A jelenleg hatályos szabályozás 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről 41.§ (1) bekezdés d) pont

³⁰⁹ 123/2017. (VI. 7.) Kormányrendelet az egyházi és nem állami szociális fenntartóknál dolgozók részére a 2017. évben kifizetésre kerülő minimálbér és garantált bérminimum támogatásáról 1.§ (3) bekezdés

bérkompenzáció a fenntartóknak a minimálbér-emelés miatt keletkezett többletköltségeit. 2018-ra a D1 és az F1 kategóriára is 51 868 Ft bérkompenzációt állapított meg a kormány,³¹⁰ miközben a garantált bérminimum 2017. és 2018. évi emeléseinek együttes hatása 52 500 Ft volt.³¹¹ 2019-ben jelentős átalakítás történt a bérkompenzáció rendszerében. A támogatás összegét nem a garantált bérminimum emelésében érintett munkavállalók tényleges béremelkedésének összege határozta meg, hanem az ellátotti létszám. A jogalkotó szolgáltatástípusonként végzett számításakor arra nézve, hogy átlagosan hány munkatárs dolgozik egy adott szolgáltatástípusban és átlagosan milyen besorolással. Az így számított bértömegre kiszámították a minimálbér és a garantált bérminimum emelésének várható hatását, majd elosztották az ellátottak számával. Ez a számítási módszer lehetővé tette a kormány számára, hogy differenciáljon a szolgáltatások között, ne minden szolgáltatás esetében alkalmazza a 100%-os finanszírozását a minimálbér-emelés tényleges, fenntartót terhelő hatásának, illetve hogy egyes szolgáltatásoknál magasabb, másoknál alacsonyabb finanszírozási kulcsot tudjon alkalmazni.

A bérkompenzáció 2019-ben bevezetett számítási módszere rávilágított arra, hogy az egy ellátottra vetített kompenzáció közel fele az egy ellátottra jutó költségvetési alapfinanszírozásnak. Az idősothonokban dolgozók számára megállapított bérkompenzáció 313 000 Ft/ellátott volt, a normatív finanszírozás pedig 651 510 Ft/ellátott.

2020-ban már csak az alap- és nappali ellátások maradtak a bérkompenzáció 2019-ben indult rendszerében, a szakellátás körébe tartozó szolgáltatások fenntartói számára bérkompenzáció címén biztosított támogatás beépült a szolgáltatások normatív alapfinanszírozásába. Az idősothonok esetében a fejkvóta 651 510 Ft-ról 964 510 Ft-ra emelkedett 2020-ban, és ez éppen a 2019-es bérkompenzáció összegével magasabb finanszírozási szint. 2021-ben tovább emelkedett a normatíva, ami a 2020. évi kompenzáció beépítésére utal.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az új pótlékstruktúrák állam általi finanszírozása teljes körű és szektorsemleges, az egyházi fenntartók számára tehát biztosított az ágazati pótlékok fedezete. A bérkompenzáció tekintetében azt látjuk, hogy az állam csak a minimálbér emelésének felgyorsuló szakaszában biztosította az egyházi fenntartók számára a minimálbér és a garantált bérminimum emelésének fedezetét, de akkor teljes körűen.

³¹⁰ lásd: 350/2017. (XI. 23.) Kormányrendelet az egyházi és nem állami szociális fenntartóknál dolgozók részére a 2018. évben kifizetésre kerülő minimálbér és garantált bérminimum támogatásáról 2. melléklet

³¹¹ azért kell két év együttes növekményéhez viszonyítani, mert 2018-ban a finanszírozásba nem épült be a 2017. évi bérkompenzáció.

Ráadásul 2020-tól annak összegét be is építette az alapfinanszírozásba, ami kiszámíthatóbbá tette az egyházi intézmények gazdálkodását, nem beszélve arról, hogy a megemelkedett alapfinanszírozás miatt jelentősen növekedett az egyházi kiegészítő normatív finanszírozás összege.

A közalkalmazotti illetményrendszer eleme a jubileumi jutalom, amely számos jogvitát eredményez. A huszonöt, harminc-, illetve negyvenévi közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező közalkalmazottnak jubileumi jutalom jár.³¹² A jubileumi jutalom összege huszonöt év után kéthavi, harminc év után háromhavi, negyvenévi közalkalmazotti jogviszony után öt havi illetménynek felel meg. A jubileumi jutalommal kapcsolatos dilemmák egyike az, hogy beszámít-e a jutalom számításának alapjába a szociális ágazati pótlék. Láttuk, hogy az ágazati összevont pótlék összege ma már szignifikáns része a bérnek, ezért vetődik fel a jubileumi jutalom összegébe történő beleszámítás kérdése. A jogszabály úgy rendelkezik, hogy miniszteri rendeletben meghatározott esetekben a jubileumi jutalom alapjául szolgáló illetmény összegébe az ágazati, szakmai sajátosságokra figyelemmel fizetendő pótlékot is be kell számítani.³¹³ Csakhogy ilyen miniszteri rendelet nem került kiadásra a szociális területen. A bölcsődei alkalmazottakra nézve 2020-ban született döntés,³¹⁴ amely szerint a jubileumi jutalom alapjául szolgáló illetmény összegébe a bölcsődében, mini bölcsődében a bölcsődei pótlékot, valamint a családi bölcsődében, munkahelyi bölcsődében a szociális ágazati összevont pótlékot be kell számítani.³¹⁵

A másik gyakori jogvita-téma a jubileumi jutalommal kapcsolatban az, hogy amennyiben egyházi fenntartásba kerül egy állami vagy önkormányzati fenntartású szociális intézmény és az átvett munkavállalók valamelyike úgy éri el a jubileumi jutalomra való jogosultsághoz szükséges mennyiségű szolgálati időt, hogy mind az állami-önkormányzati, mind az egyházi fenntartás időszakát egybeszámítjuk, akkor jár-e számára a jubileumi jutalom. Mivel a szociális törvény korábban ismertetett szabálya szerint a szociális szolgáltatásokban dolgozó munkavállalókra alkalmazni kell a Kjt. 55-80.§-aiban rögzített normákat, ezért az egyház intézményekben dolgozók is jogosultak jubileumi jutalomra. Ehhez tartozó kérdés az is,

³¹² Kjt. 78.§ (1) bekezdés

³¹³ Kjt. 78.§ (3) bekezdés

³¹⁴ 6/2020. (III. 6.) EMMI-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM-rendelet és a javítóintézetek rendtartásáról szóló 1/2015. (I. 14.) EMMI-rendelet módosításáról.

³¹⁵ 15/1998. (IV. 30.) NM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről 3.§ (5e) bekezdés

hogy az egyházi szociális intézményben töltött szolgálati idő is beleszámít a jubileumi jutalom alapjául szolgáló szolgálati időbe éppen a fenti jogszabályi rendelkezés miatt.

10.10 Az egyházi foglalkoztatás speciális kérdése: az egyházi jelleg érvényesítése

Az egyházi szociális szolgáltatásokban foglalkoztatottakkal kapcsolatban az egyik legfontosabb kérdés az, hogy az egyházi fenntartó a foglalkoztatáson keresztül hogyan erősítheti a szolgáltatás egyházi jellegét. Az egyházi fenntartók tevékenységének ugyanis legalább olyan fontos tényezője az egyházi sajátosság, mint maga a segítségnyújtás. Egyrészt az egyházi fenntartók saját dogmatikai nézeteik, hitvallásaik miatt nem hogy nem rejthetik el a vallásos jelleget a szolgálat során, hanem szolgálatuknak kifejezett célja a vallásos jelleg hangsúlyozása. Az egyes egyházak és belső egyházi jogi személyek szolgáltatási gyakorlatában természetesen jelentős különbségeket találunk ezen a területen. Vannak a hitelveiket a szolgáltatás nyújtásában és az intézmények belső szabályozásában számos területen érvényesítő egyházi fenntartók. És vannak olyan egyházi fenntartók, amelyek szolgáltatásnyújtásában semmilyen módon nem figyelhető meg az egyházi jellegre történő utalás.

A szociális szolgáltatások biztosítása során az egyházi jelleg érvényesítésének legfontosabb eszköze a foglalkoztatás: olyan munkatárs toborzása és alkalmazása, aki az egyházi fenntartó hitelvei szerint képes az adott szolgáltatás nyújtására. Ez olyan garancia az egyházak számára, amely lehetővé teszi, hogy világnézetileg elkötelezett szolgálatot végezzenek. Schanda Balázs szerint az egyházi fenntartásnak csak így van értelme.³¹⁶ Az ilyen típusú munkáltatásnak azonban vannak jogi korlátai, mindenek előtt a diszkrimináció, a jogellenes hátrányos megkülönböztetés tilalma.³¹⁷ Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy az elmúlt negyedszázadban hogyan alakult az egyházi fenntartók mérlegelési lehetősége a foglalkoztatásban.

³¹⁶ SCHANDA Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, Budapest, 2000. 142. o.

³¹⁷ A munkaerőpiaci diszkrimináció elméleti kérdéseiről és a rendszerváltást követő alakulásáról lásd LOVÁSZ Anna: Munkaerőpiaci diszkrimináció. In: FAZEKAS Károly, SCHARLE Ágota (szerk.): Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede 1990-2010. Budapest Intézet, 2012.

Az Alaptörvény szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.³¹⁸ A fenti alaptörvényi normának a törvényi keretét az egyenlő bánásmódról szóló törvény teremtette meg.³¹⁹ A törvény rögzíti, hogy a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtó intézmények a jogszabály hatálya alá tartoznak.³²⁰ A személyi hatályra vonatkozó további két elem is egyértelműsíti az egyházi szociális fenntartók érintettségét. Az egyik ilyen elem szerint érvényesítenie kell az egyenlő bánásmód követelményét az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő jogi személynek az állami támogatás igénybevételeitől kezdődően mindaddig, amíg az állami támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti.³²¹ A másik elem szerint az egyházi fenntartók munkáltatókként is érintettek, mert a törvény szerint a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében a törvény hatálya alá tartozik.³²² A törvény kiemeli a személyi hatály alól a vallási közösség hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyait.³²³ A munka törvénykönyve szintén tartalmaz az egyenlő bánásmódra vonatkozó normát.³²⁴

Az Uniós jogalkotásban 2000-ben született átfogó irányelv,³²⁵ amely egyfelől tartalmazza a diszkrimináció általános tilalmát,³²⁶ másfelől rögzíti, hogy nagyon korlátozott körülmények között igazolható az eltérő bánásmód, ha a valláshoz, meggyőződéshez, fogyatékosághoz, korhoz vagy szexuális irányultsághoz kapcsolódó jellemző valódi és meghatározó alkalmazási feltételt eredményez, amikor a cél jogos, és az alkalmazási feltétel arányos.³²⁷ Az irányelv azt is leszögezi, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma nem sértheti egy bizonyos valláshoz, meggyőződéshez, fogyatékosághoz, életkorhoz vagy szexuális irányultsághoz tartozó személyek csoportja által elszenvedett hátrányok megakadályozását

³¹⁸ Alaptörvény XV. cikk (2)

³¹⁹ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról. (Ebtv.)

³²⁰ Ebtv. 4.§ h)

³²¹ Ebtv. 5.§ c)

³²² Ebtv. 5.§ d)

³²³ Ebtv. 6.§ c)

³²⁴ Mt. 12.§ (1)

³²⁵ 2000/78/EK irányelv (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

³²⁶ 2000/78/EK irányelv (12)

³²⁷ 2000/78/EK irányelv (23)

vagy kompenzálását célzó intézkedések fenntartását vagy meghozatalát, és az ilyen intézkedések megengedhetik egy bizonyos valláshoz, meggyőzéshez, fogyatékosághoz, életkorhoz vagy szexuális irányultsághoz tartozó személyek szervezeteinek alapítását és működését, amelyek fő célja e személyek különleges igényeinek a támogatása.³²⁸

Az egyházi szociális fenntartók munkáltatásával összefüggő másik szabályozási kör az egyházak autonómiáját védi annak érdekében, hogy az egyházak megválaszthassák, kivel szeretnének dolgozni saját intézményeikben az egyházi jelleg biztosítása érdekében. Az 1990-ben született egyházügyi törvény még nem tartalmazott határozott utalás erre. A 2011-es új egyházügyi törvény azonban már tartalmaz kifejezett szabályt a foglalkoztatásra. A jogszabály szerint az egyházi intézmény világnézeti szempontból elkötelezett, így a felvételnél és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésénél, fenntartásánál és megszüntetésénél a sajátos identitás megőrzéséhez szükséges feltételek határozhatók meg.³²⁹ A jogalkotó ezt a széles felhatalmazást 2013 augusztusától némileg szűkítette. A módosított szabályozás szerint az a fenntartó egyház, amely a kormánnyal szociális feladat ellátására megállapodást kötött, ezt a tevékenységet a vallási közösség közvetlenül vagy intézményei útján identitásának megfelelően végzi, amelyre tekintettel a felvételhez és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez, fenntartásához és megszüntetéséhez a világnézeti elkötelezettség természete vagy tartalma miatt indokolt, annak megőrzéséhez és gyakorlásához szükséges és arányos feltételek határozhatók meg.³³⁰ Új elemek tehát a módosított szabályozásban egyrészt a közfeladat-ellátási megállapodás megléte, másrészt az indokoltság beemelése, harmadrészt az arányosság hangsúlyozása. 2019 áprilisától ismét változott némileg e szabály. Egyrészt már nem utal a kormánnyal kötött megállapodásra, csak a közcélúságra, másrészt nem az identitásra hivatkozik, hanem a vallási meggyőzésre.³³¹

A fenti szabályozások gyakorlati megvalósulásáról egyrészt a kutatások, másrészt a hatóságok és a bíróságok döntései adnak képet.

Simonovits és Koltai kutatása rámutatott, hogy a munkaerőpiacon elég ritkán fordul elő a felvételi interjú során, hogy a jelölt vallási meggyőzésére rákérdezzenek. A felvételi beszélgetésen a világnézeti meggyőzésre a nonprofit szférában dolgozó vezetők 4, a

³²⁸ 2000/78/EK irányelv (26)

³²⁹ Ehtv. 12.§ (2)

³³⁰ Ehtv. 19.§ (3)

³³¹ Ehtv. 20.§ (3)

versenyszférában dolgozó vezetők 1 százaléka kérdezett rá. A közszférában dolgozó vezetők saját bevallásuk szerint nem tesznek fel ilyen jellegű kérdéseket. A versenyszférában minden válaszadó a munkakör betöltéséhez szükséges alkalmassági feltételnek tekintette ezt a kérdést, kevesebb, mint felük az előzetes rossz tapasztalatai miatt kérdezett rá, egynegyedük fontosnak tartotta a munkakör szempontjából, és 12 százalékuk a jelentkezőt akarta ezzel jobban megismerni. A nonprofit szférában a válaszadók kétharmada a munkakör szempontjából fontosnak tartja, harmaduk szerint ez a munkakör betöltéséhez szükséges alkalmassági feltétel lehet, harmaduk érzi úgy, hogy csak megszokásból teszi, és szintén a válaszadók harmada kívánja ezáltal jobban megismerni a jelentkezőt.³³²

A bírósági ítéletek közül ki kell emelni egy németországi esetet, amelyben az Európai Bíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy hol húzódik a foglalkoztatás területén az egyházi autonómia és az egyenlő bánásmóddhoz fűződő jog határa.³³³ 2012 novemberében az Evangelisches Werk für Diakonie (EKD) állásajánlatot tett közzé. Az állás határozott időre szólt és egy jelentés elkészítésére vonatkozott. Az EKD által publikált állásajánlatban szerepet az a kitétel, hogy feltétel az evangélikus egyházban vagy a németországi keresztény egyházak munkaközösségéhez tartozó egyházban betöltött tagság és a diakóniai küldetéssel való azonosulás és ezt fel kell tüntetni az önéletrajzban. Egenberger felekezet nélküli személyként jelentkezett a meghirdetett állásra. Noha az első válogatást követően versenyben maradt, nem hívták meg felvételi beszélgetésre. A végül felvett jelentkező a maga részéről felekezeti hovatartozása kapcsán azt tüntette fel, hogy "a berlini területi egyházban szocializálódott evangéliumi keresztyén".

Mivel Egenberger úgy vélte, hogy jelentkezését azért utasították el, mivel felekezet nélküli volt, keresetet nyújtott be a bírósághoz. Keresetében előadta, hogy a vallásnak a felvételi eljárásban való, a szóban forgó állásajánlatban történő figyelembevétele nem egyeztethető össze a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Az EKD a német egyenlő bánásmódról szóló törvény³³⁴ 9.§-ára hivatkozott, amely szerint a valláson vagy meggyőződésen alapuló eltérő bánásmód a vallási közösségek és az azokhoz tartozó intézmények vagy a vallási, illetve világnézeti meggyőződés társadalmi előmozdítását szolgáló szervezetek általi foglalkoztatás esetén akkor is megengedett, ha e vallási közösség vagy szervezet

³³²SIMONOVITS Bori - KOLTAI Júlia: A munkáltatók munkavállalói kiválasztási gyakorlata a diszkrimináció tükrében. Egyenlő Bánásmód Hatóság, Budapest, 2013. 26.o.

³³³ A C-414/16. sz. ügyben hozott ítélet Vera Egenberger kontra Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV

³³⁴ Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

önmeghatározására figyelemmel bizonyos vallás vagy meggyőződés igazolt szakmai követelményt képez [a vallási közösség vagy szervezet] önrendelkezési jogára vagy a tevékenysége jellegére tekintettel. A valamely keresztény egyházhoz való tartozás az EKD szerint a hitalapú egyházi önmeghatározás jogának körébe tartozik. Továbbá a vallási hovatartozás az alapügy tárgyát képező állásajánlatban említett tevékenység jellege miatt az EKD hitalapú egyházi önmeghatározására figyelemmel igazolt szakmai követelményt képez.

A berlini munkaügyi bíróság részben helyt adott Egenberger keresetének, de alacsonyabb kártérítést ítélt meg a kértnél. Egenberger fellebbezett, a munkaügyi fellebbviteli bíróság elutasította a fellebbezést. Egenberger pedig felülvizsgálati kérelmet terjesztett be. A szövetségi munkaügyi bíróság úgy vélte, hogy az alapjogvita kimenetele attól függ, hogy a vallási hovatartozáson alapuló különbségtétel jogszerű-e az AGG 9. §-a értelmében és összhangban van-e az uniós joggal. (2000/78 irányelv) Ugyanis az AGG szabályozásának kialakításakor a német alkotmánybíróságnak az egyházak önrendelkezésének kiváltságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatának vették alapul. Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében a bírósági felülvizsgálatnak a hitalapú egyházi önmeghatározás alapján történő valószínűségi vizsgálatra kell korlátozódnia. Ebből következik, hogy abban az esetben, ha a hitalapú egyházi önmeghatározás maga tesz különbséget az egyház által hirdetett üzenethez "közel álló" tevékenységek és az ahhoz "közel nem álló" tevékenységek között, nem kell vizsgálni, hogy e különbségtétel igazolt-e, és mennyiben az. Még ha a hitalapú egyházi önmeghatározásból az is következik, hogy valamennyi állást, az állás jellegétől függetlenül a vallási hovatartozás figyelembevételével kell betölteni, azt mélyreható bírósági felülvizsgálat nélkül kell elfogadni. Felmerül azonban a kérdés, hogy az AGG 9. §-a (1) bekezdésének ezen értelmezése összeegyeztethető-e az uniós joggal. A kérdést az Európai Bíróság elé terjesztő bíróság szerint nem, mert a 2000/78 irányelvből nem lehet arra következtetni, hogy egy egyházi munkáltató maga határozhatja meg, hogy a szóban forgó tevékenység jellegétől függetlenül a vallás a munkáltató szellemiségére tekintettel igazolt szakmai követelménynek minősül, és hogy a nemzeti bíróságok e vonatkozásban csupán egyszerű valószínűségi vizsgálatot végezhetnek. Ezzel ellentétben a nemzeti bíróságok az egyszerű valószínűségi vizsgálaton túlmenő hatáskörrel és felülvizsgálati kötelezettséggel rendelkeznek.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a 2000/78 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének³³⁵ célja a megfelelő egyensúly biztosítása egyfelől az egyházak és egyéb, valláson vagy meggyőződésen alapuló szellemiségű szervezetek autonómiához való joga, másfelől a munkavállalók azon joga között, hogy többek között felvételük során ne érje őket valláson vagy meggyőződésen alapuló hátrányos megkülönböztetés olyan helyzetekben, amikor e jogok versenghetnek egymással. Ezzel összefüggésben az említett rendelkezés mondja ki azokat a feltételeket, amelyeket figyelembe kell venni azon mérlegelés során, amelyet az adott esetben versengő jogok közötti megfelelő egyensúly biztosítása érdekében el kell végezni. Az Európai Bíróság kimondta, hogy amikor valamely egyház vagy egyéb, valláson vagy meggyőződésen alapuló szellemiségű szervezet olyan aktus vagy döntés alátámasztása érdekében, mint például a nála betöltendő állásra benyújtott jelentkezés elutasítása, arra hivatkozik, hogy az érintett tevékenység jellege vagy a tevékenységek tervezett gyakorlásának feltételrendszere miatt a vallás az említett egyház vagy szervezet szellemiségére tekintettel lényeges, törvényes és igazolt szakmai követelménynek minősül, adott esetben lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ezt az állítást hatékony bírósági felülvizsgálat keretében az arról való meggyőződés érdekében vizsgálják, hogy a szóban forgó esetben teljesülnek a 2000/78 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében kimondott feltételek.

Az Európai Bíróság azt is elemezte, hogy milyen szempontok alapján kell vizsgálni minden egyes esetben, hogy a vallás vagy meggyőződés az érintett tevékenység jellege vagy a gyakorlásának feltételrendszere miatt a szóban forgó egyház vagy szervezet szellemiségére tekintettel a 2000/78 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében lényeges, törvényes és igazolt szakmai követelménynek minősül. A Bíróság szerint e vizsgálat arra irányul, hogy a szóban forgó egyház vagy szervezet által támasztott szakmai követelmény az érintett tevékenységek jellege vagy gyakorlásuk feltételrendszere miatt e szellemiségre tekintettel lényegesnek, törvényesnek és igazoltnak minősül-e.

³³⁵ 4.§ (2) „A tagállamok fenntarthatják az ezen irányelv elfogadása idején hatályban lévő nemzeti jogszabályaikat, vagy rendelkezhetnek az ezen irányelv elfogadása idején meglévő nemzeti gyakorlatuk beillesztéséről későbbi jogszabályaikba, amelyeknek megfelelően az egyházak és egyéb, valláson vagy meggyőződésen alapuló szellemiségű köz- vagy magánszervezetek esetében egy személy vallásán vagy meggyőződésén alapuló eltérő bánásmód nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek, amennyiben – ezeknek a tevékenységeknek a jellege vagy végrehajtásuk feltételrendszere miatt – egy személy vallása vagy meggyőződése valódi, törvényes és igazolt foglalkozási követelmény, tekintettel a szervezet szellemiségére. Az ilyen jellegű eltérő bánásmód esetében figyelembe kell venni a tagállamok alkotmányos rendelkezéseit és elveit, továbbá a közösségi jog általános elveit, de nem igazolható más alapokon nyugvó hátrányos megkülönböztetés.”

A lényegesség követelménye azt jelenti, hogy az uniós jogalkotó számára az olyan valláshoz való tartozásnak vagy meggyőződéshez való csatlakozásnak, amelyen a szóban forgó egyház vagy szervezet szellemisége alapul, a szóban forgó szakmai tevékenység jelentőségére tekintettel e szellemiség kifejezéséhez vagy az autonómiához való jog ezen egyház vagy szervezet általi gyakorlásához szükségesnek kell bizonyulnia.

A törvényesség követelménye azt jelenti, hogy az uniós jogalkotó azt kívánta biztosítani, hogy az olyan valláshoz való tartozás vagy meggyőződéshez való csatlakozás, amelyen a szóban forgó egyház vagy szervezet szellemisége alapul, ne szolgáljon az ilyen szellemiségtől vagy az autonómiához való jog ezen egyház vagy szervezet általi gyakorlásától idegen célt.

Az igazoltság követelménye azt jelenti, hogy az e követelményt támasztó egyház vagy szervezet köteles az adott ügy ténybeli körülményeire tekintettel bizonyítani, hogy a szellemisége vagy autonómiához való joga megsértésének valószínű és komoly veszélye áll fenn, és ezért az ilyen követelmény felállítása ténylegesen szükségesnek tűnik.

Létezik azonban egy negyedik követelmény is, az arányosság. Az arányosság követelménye azt jelenti, hogy E tekintetben a 2000/78 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében előírt követelménynek meg kell felelnie az arányosság elvének, mint az uniós jog általános elvének. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti bíróságoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a szóban forgó követelmény megfelelő-e és nem haladja-e meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket.

11. Finanszírozás

11.1. Elméleti keret

Az egyházak által fenntartott szociális szolgáltatásokkal kapcsolatban az egyik leginkább vizsgált kérdéskör a finanszírozás. Ennek oka az, hogy az egyházi intézmények más nem állami fenntartókkal összehasonlítva nagyobb mértékű állami támogatásban részesülnek. Ennek a többlettámogatásnak az oka és a mértéke minden évben viták tárgya. Azért is érdemes az egyházak által biztosított közszolgáltatások finanszírozásának módját és mértékét elemezni, mert ez rámutat az egyházak és az állam kapcsolatának fontos vonatkozásaira.³³⁶

Az egyházi szociális szolgáltatások finanszírozásának elemzése előtt elméleti keretbe kell ágyaznunk a témát. Dózsa-Nagy³³⁷ a finanszírozási technikákat alapvetően két csoportba osztja. Az első csoportba tartoznak a keresletoldali, a másik csoportba pedig a kínálatoldali finanszírozási formák.

11.2. Keresletoldali finanszírozási technikák

A keresletoldali formák alkalmazása során a szolgáltatás igénybe vevője fizet a szolgáltatásért, ez a fizetés történhet közvetlenül vagy közvetetten (pl. biztosítón keresztül.) A keresletoldali finanszírozási formák célja, hogy a fogyasztó érzékelje a szolgáltatás költségét és járuljon hozzá a szolgáltatás előállításához. A keresletoldali technikák négy típusa alakult ki a gyakorlatban:

- abszolút önrész (deductibe): Az abszolút önrész olyan összeg, amit a biztosítottnak kell fizetnie, ez egyfajta előzetes feltétele annak, hogy a biztosító finanszírozza a szolgáltatást. Amennyiben a szolgáltatás költsége ez alatt marad, akkor nem is kerül sor biztosító általi finanszírozásra.

³³⁶ Az egyházfinanszírozás rendszerét átfogóan ismerteti SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései*. Doktori értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013.

³³⁷ DÓZSA Csaba, NAGY Balázs: *Az egészségbiztosítás*. In: Gulácsi László (szerk): *Egészséggazdaságtan*. Medicina, Budapest, 2005. 309-348. o.

- százalékos önrész (coinsurance rate): A százalékos önrész esetén a fogyasztó a szolgáltatás költségének előre meghatározott részét fizeti. Minél drágább szolgáltatást választ, arányosan annál többet kell érte fizetnie.

- fix összegű önrész (copayment): A szolgáltatás igénybevételekor minden alkalommal egy előre meghatározott összegű díjat kell fizetni. Fontos hangsúlyozni, hogy a fix összegű copayment lehet eltérő az egyes fogyasztókra nézve, nem feltétel, hogy minden igénybevevő ugyanakkora díjat fizessen. A copayment lényege, hogy a szolgáltatást igénybevevő egy egyösszegű díjjal találkozik, ami ugyanakkor eltérő mértékű lehet fogyasztónként. Elképzelhető olyan megoldás, hogy a copayment megállapításakor figyelembe veszik az igénybevevő jövedelmét, és annak százalékában határozzák meg azt.

- fizetési plafon (stop loss): A fizetési plafon az előbb említett három finanszírozási technikát egészíti ki azzal, hogy nem engedi a fogyasztó teljes térítését egy bizonyos szint fölé szaladni. A kliens érő jövedelmi kockázat mérséklését célozza ez az eszköz azzal, hogy a kliens által közvetlenül fizetendő térítések összegét maximálja.

A fent felsorolt finanszírozási technikák alkalmazásának célja a fogyasztó ösztönzése arra, hogy csak annyi szolgáltatást vegyen igénybe, amennyi feltétlenül szükséges. Ugyanakkor rá kell mutatni, hogy a keresletoldali technikák kiválasztása és összehangolása társadalompolitikai szempontból fontos kérdés, hiszen a szolgáltatások igénybevevői között felülreprezentáltak az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező társadalmi csoportok, s leginkább ők azok, akik a magasabb térítési díjakkal szembesülve visszafoghatják keresletüket, s ez csökkenti esélyüket, hogy időben megfelelő ellátáshoz jussanak. Tehát a rosszul összeillesztett keresletoldali technikák nem csak a szolgáltatások indokolatlan túlfogyasztását mérséklik, de az indokolt igénybevételt is visszavethetik.

11.3. Kínálatoldali finanszírozási technikák

A szociális szolgáltatások kínálatoldali finanszírozása azoknak a módszereknek az összefoglaló elnevezése, amelyek esetében nem a fogyasztó fizet a szolgáltatás igénybevételéért közvetve vagy közvetlenül, hanem más: az állam, az önkormányzat, a biztosító. Ennek oka az, hogy a szociális szolgáltatások teljes valós költségének ráterhelése a kliensekre odavezetne, hogy épp a leginkább rászorulóknak esnének ki az igénybevevői körből. Ezért a szociális szolgáltatások jelentős része esetében társadalmi szintű

kockázatközösség létrehozásával mérsékelhető az igénybevevőre az igénybevételkor nehezedő finanszírozási teher.

A szolgáltatások jelentős része finanszírozható piaci úton. Ennek egyik típusa az, amikor a fogyasztó a szolgáltatás igénybevételekor fizet. A másik típus a magánbiztosítás: amennyiben a várható kár jelentős jövedelmi kockázatot jelentene, ezt a fogyasztó kezelheti biztosítás kötésével. A magánbiztosítás olyan piaci eszköz, amely a biztosítottak kockázatközösségére épül, a nehezen kalkulálható egyéni kockázatokat a nagy számok törvénye alapján kalkulálható teszi. A szociális szolgáltatások esetében is elmondható, hogy a szükségletek nagyobb része piaci mechanizmusokon keresztül van kielégítve.

A szociális szolgáltatások esetében ugyanakkor vannak olyan érvek, amelyek az állami szerepvállalás mellett szólnak, a finanszírozásban. Ennek egyik formája a társadalombiztosítás. A társadalombiztosítás elméleti lényege az, hogy társadalmi szintű kockázatközösség jön létre, amelyben a kockázatközösség valamennyi tagja számára kötelező a részvétel és a biztosítási díj fizetése. A kötelezés azt igyekszik megakadályozni, hogy magánbiztosítási ajánlat hiányában a rászoruló emberek biztosítás nélkül maradjanak.

Egyes társadalompolitikai kockázatok ellen tehát nem biztosítható piaci biztosítások formájában elégséges szintű védelem, ezért van szükség társadalombiztosításra. A társadalombiztosítás társadalmi szintű kockázatközösséget alakít ki, a díjfizetés kötelező, és mind a biztosítási elv, mind a szolidaritási elv megjelenik működésében. A biztosítási elv lényege, hogy a biztosított a befizetéseinek megfelelő arányban részesedjen a kifizetésekből. A szolidaritási elv lényege, hogy a legmagasabb díjat fizetők várható magas kifizetéseit mérsékelje és átcsoportosítsa az alacsonyabb díjat fizetők és ezért alacsonyabb várható kifizetéshez jutók számára, tehát interperszonális redisztribúciót hajtson végre a kockázatközösség tagjai között. A társadalombiztosítás bevételei a járulékok, pénzügyi kifizetési járadékok. A szociális szolgáltatások közösségi típusú finanszírozásának másik lehetősége, hogy nem társadalombiztosításon keresztül, hanem az államháztartáson keresztül történik a finanszírozás, melynek mértékét és módját a költségvetési törvény határozza meg.

A kínálatoldali finanszírozási módszerek az alábbi típusokba sorolhatók.

- tételes elszámolás (fee for service): Tételes elszámolás alkalmazása esetén a finanszírozó a szolgáltatás minden eleméhez díjtételt rendel, és a szolgáltatás igénybevételekor vásárolt

szolgáltatási elemekre vonatkozó árak összege az igénybevételért fizetendő teljes díj. A tételes elszámolás jelentős adminisztratív terhet indukál, mert egyrészt a szabályozónak folyamatosan figyelemmel kell követnie és aktualizálnia kell minden egyes szolgáltatáselem díjtételét, a szolgáltatónak pedig hasonlóképpen kell az igénybevételt követően az összes szolgáltatáselemet nyilvántartania.

- eset alapú térítés (cost per case): Az eset alapú térítés olyan finanszírozási technika, amely nem minden egyes szolgáltatásra állapít meg díjtételt, hanem a szolgáltatásokat költségességük alapján csoportokba, klaszterekbe rendezi, ezzel egy csoportba kerülnek a hasonló költségvonzattal rendelkező szolgáltatások. A finanszírozó nem szolgáltatásonként, hanem szolgáltatáscsoportonként határoz meg támogatásmértéket. Ez a módszer csökkenti a szolgáltató adminisztratív terheit, de nem védi a finanszírozót a szolgáltatói túlteljesítéssel szemben. Az egészségügyi rendszerben a kórházi szakellátásban alkalmazott homogén betegcsoportok alapján történő finanszírozás ebbe a típusba tartozik.

- fejkvóta (capitation payment): A fejkvóta alkalmazása esetén nem a szolgáltatás a finanszírozás alapja, hanem az igénybevevő. A fejkvóta alapú finanszírozás a szolgáltatás minden egyes igénybevevője után egy meghatározott támogatási összeget fizet. Az egységes fejkvóta differenciálható a szolgáltatások költségessége illetve az igénybevevők kockázatát befolyásoló tényezők alapján. A fejkvóta alacsony adminisztratív terhet ró a szolgáltatókra, egyszerű a finanszírozás mértékének megállapítása és a felhasználás ellenőrzése is. E két négy költségvetés meghatározása a szolgáltató egy összegben megkapja az adat Imre finanszírozásra szánt összeget négy napidíja napidíj esetében alapkezelési átlag költséget számolnak és többször üzik a napok számával vegyes finanszírozási technikák

11.4. A szociális szolgáltatások finanszírozásának szabályozása

A szociális szolgáltatások finanszírozására vonatkozó szabályok szintén ketté választhatók kereslet- és kínálatoldali szabályozásra. A keresletoldali szabályozás azokat a normákat tartalmazza, amelyek a szolgáltatás igénybe vevőjének a szolgáltatásért közvetlenül vagy közvetetten fizetett, egyszeri vagy rendszeres térítési díjára vonatkoznak. A kínálatoldali szabályozás pedig a központi és a helyi kormányzati finanszírozás normáira vonatkozik, amely egyfajta társadalmi megrendelés, elvárás a kormányzatok felé: meghatározott, társadalmilag elismert szükségletek kielégítése érdekében a társadalom megbízza a

kormányzatokat, hogy az ezen szükségletek kielégítését végző szolgálatokat közösségi támogatásban részesítse. A kínálatoldali finanszírozások között kell említenünk a fenntartói finanszírozást, amely a szolgáltatás költségének, valamint a kormányzati támogatások és a térítési díj-bevételek különbsége. Számos esetben előfordul ugyanis, hogy a kormányzati támogatások és a térítési díjből származó bevételek együttesen sem képesen fedezni a szolgáltatás működtetésének költségeit, s ezért a fenntartónak saját egyéb forrásaiból ki kell egészítenie a finanszírozást. A fenntartói finanszírozást azért kezeljük önálló finanszírozási formaként, mert létezése, formái és mértéke döntő hatással van az egyházi szolgálatok finanszírozására.

11.4.1. A keresletoldali finanszírozás szabályai

A keresletoldali finanszírozás fő szabályát a szociális törvény tartalmazza: a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni, feltéve, hogy a törvény egyes esetekben másként rendelkezik.³³⁸ A főszabály üzenete az, hogy mindenkinek anyagi felelősséget kell vállalnia az általa igénybe vett szolgáltatások után, még akkor is, ha rászoruló. A szociális rászorultság körülményei, mértéke és egyéb szempontok alapján természetesen a térítési díj csökkenthető, több esetben maga a jogszabály ír elő a díjfizetés alóli mentességet, ugyanakkor a főszabály az általános fizetési kötelezettséget írja elő. Az általános fizetési kötelezettség a másik oldalon nem vonatkozhat a szolgáltatás teljes költségének megfizetésére. Tehát a főszabály nem a teljes ingyenességre és nem a teljeskörű költségtérítésre utal, hanem a kötelező, de részleges térítésre.

A törvény meghatározza azoknak a szolgáltatásoknak a körét, melyeket a fenntartóknak térítésmentesen kell nyújtaniuk.³³⁹ Ezek a szolgáltatások: a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás, a népkonyhán történő étkeztetés, a családsegítés, a közösségi ellátások, az utcai szociális munka, a hajléktalan személyek részére nyújtott nappali ellátás, az éjjeli menedékhelyen biztosított ellátás. Ezen túl még térítésmentes a hajléktalanok egy speciális csoportja számára nyújtott lakhatási szolgáltatás és hozzá kapcsolódó tisztálkodás lehetősége.³⁴⁰ Ebbe a csoportba azok a hajléktalanok tartoznak,³⁴¹ akiknek idegenrendészeti,

³³⁸ Szt. 114.§ (1) bekezdés

³³⁹ Szt. 115/A. § (1) bekezdés

³⁴⁰ Szt. 84.§ (3) bekezdés

³⁴¹ Szt. 4.§ (3) bekezdés

kitoloncolási, menekültügyi őrizete megszűnt, az idegenrendészeti hatóság vagy a menekültügyi hatóság által fenntartott intézményben, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt kijelölt helyen, vagy a menekültügyi eljárásban elrendelt kötelező tartózkodási helyen, vagy szálláshelyen való tartózkodása megszűnt, vagy idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárásban az idegenrendészeti vagy menekültügyi hatóság által fenntartott intézmény kijelölt helyen való tartózkodási helyként vagy szálláshelyként nem jelölhető ki.³⁴²

Látható tehát, hogy a jogalkotó az ingyenes igénybevételt alapvetően három okból biztosítja:

a) általános hozzáférhetőségi ok – Egyes ellátások általános prevenciók szolgáltatást biztosítanak, melyek a szociális problémák elmélyülését meg tudják akadályozni, ezért közérdek, hogy mégoly alacsony térítési díj se tartsa távol a potenciális igénybe vevőket. Ebbe a csoportba tartozik a családsegítés vagy a falugondnoki szolgálat.

b) speciális rászorultsági csoportok – A pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek többnyire alacsony jövedelműek, ár-érzékenyek, s ezért a térítési díj távol tarthatja őket azoktól a szolgáltatásoktól, melyek meg tudják akadályozni állapotuk súlyosbodását, a szakellátás vagy a kórházi kezelés igénybe vételét. A közösségi ellátások ingyenessége ezeknek a speciális ellátotti csoportnak a szem elől tévesztését, elkallódását akadályozza meg.

c) hajléktalanok – Az ingyenes szolgáltatásnyújtás harmadik köré tartoznak a hajléktalan személyek számára nyújtott szolgáltatások. A hajléktalanok nem rendelkeznek jövedelemmel és vagyonnal, ezért az ő életüket, egészségi állapotukat védő, a túlélés minimális garanciát biztosító szolgáltatások igénybe vételéhez nem lehet díjfizetési feltételt kötni. Nem tartoznak ebbe a körbe a hajléktalanok bentlakásos intézményei, amelyekben már kell fizetni térítési díjat.

A térítésmentesség egyik formája tehát a szolgáltatástípushoz kötöttség.³⁴³ A másik típus a kliens jövedelmének szintje. A törvény általános térítésmentességi szabályként rögzíti, hogy a fenntartó ingyenes ellátásban részesíti azt az ellátottat, aki nem rendelkezik

³⁴² Szt. 3.§ (4a) bekezdés

³⁴³ Érdemes kiemelni, hogy a térítésmentességi okok ezen típusa csak 2005 óta szerepel a törvényben. Lásd 2004. évi CXXXVI. törvény egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 48.§

jövedelemmel.³⁴⁴ Ehhez további két kiegészítő feltétel kapcsolódik a tartós bentlakásos ellátás igénybe vétele esetén. Igazságossági szempontból kifogásolható lenne, hogy miért kap olyan ellátott ingyenes ellátást, akinek ugyan nincs jövedelme, ugyanakkor van vagyona, illetve él olyan gyermeke, aki tudna neki segíteni. Ezért a tartós bentlakásos ellátás igénybevétele esetén a térítésmentesség feltétele egyrészt az, hogy az ellátottnak ne legyen jelzálog alapjául szolgáló vagyona, másrészt az, hogy az ellátottnak nincs jogerősen térítési díj fizetésére kötelezett nagykorú, vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermeke.

A térítési díj mérséklésének létezik egy harmadik formája is. A fenntartó is dönthet úgy, hogy saját hatáskörben csökkenti a térítési díjat, vagy egyenesen eltekint a megfizetésétől. A jogszabály szerint a személyi térítési díj csökkenthető, illetve elengedhető, ha a fizetésre kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyai ezt indokoltá teszik.³⁴⁵ Az indokoltságnak ennél részletesebb kifejtése nem szerepel a jogszabályban, a fenntartónak kell döntenie – önkormányzati fenntartónak rendeletben szabályozva – a jövedelmi és vagyoni viszonyok értékelését szolgáló kritériumokról.

Ki kell emelni, hogy két szolgáltatás esetében (jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, támogató szolgáltatás) a fenntartót nem kötik a térítési díj felső plafonjára vonatkozó szabályok, szabadon állapíthatja meg a térítési díjat azon ellátottak számára, akik nem rendelkeznek szociális rászorultsággal.³⁴⁶ Ez a szabályozásban nagyon fontos kérdést érint. A jogalkotásban eredendően az a szemlélet érvényesült, hogy az államilag támogatott és finanszírozott intézményekben, szolgáltatásokban csak rászoruló embert lehet gondozni, ellátni, nem rászoruló embert pedig akkor sem, ha utána a szolgáltató nem igényel állami támogatást. E mögött az a megközelítés áll, hogy a szociális szféra kapacitásai valójában az ágazat kapacitásai, függetlenül attól, hogy köz- vagy magántulajdonban állnak, s ezért a jogalkotó, az ágazatirányító rendelkezhet ezekkel a kapacitásokkal a tekintetben, hogy azokon ki és milyen feltétellel van ellátva. Részben az egyházi intézmények körének bővülése kezdte felnyitni azt a kérdést, hogy a fenti felfogással szemben a szolgáltatás infrastruktúrája a fenntartó tulajdona, és azzal ő rendelkezik a jogszabály keretei között. Ennek az új felfogásnak példája az említett rendelkezés: a fenntartó használhatja a szolgáltatási kapacitásait szociálisan nem rászoruló személyek segítésére, és a térítési díjat ilyen esetben szabadon állapítja meg.³⁴⁷

³⁴⁴ Szt. 114.§ (3) bekezdés

³⁴⁵ Szt. 115.§ (3) bekezdés

³⁴⁶ A szociális rászorultságot éppen e két szolgáltatásnál kell vizsgálni a Szt. 59/A.§ szerint.

³⁴⁷ Szt. 116.§ (2) bekezdés

A térítési díj kötelező és általános megfizetésére vonatkozó főszabály nem csak a térítésmentességi esetek meghatározásával emeli be a szolidaritás és a szociális igazságosság szempontjait a szabályozásba, hanem a térítési díj összegének maximálásával, felső korlátjának rögzítésével is. A szolgáltatásért fizetett díj nem haladhatja meg az ellátott rendszeres havi jövedelmének meghatározott részét. Ez a rész folyamatosan növekszik az alapellátástól a szakellátás felé.

Szolgáltatás típusa	Térítési díj maximuma az ellátott rendszeres havi jövedelmének arányában
jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	2%
házi segítségnyújtás	25%
étkeztetés	30%
támogató szolgáltatás	30%
nappali ellátás	15%
nappali ellátás étkeztetéssel	30%
átmeneti elhelyezés	60%
rehabilitációs lakóotthon	50%
tartós bentlakásos intézmény (kivéve a rehabilitációs lakóotthont)	80%

6. táblázat: Az ellátástípus és a térítési díj maximumának kapcsolata³⁴⁸

A térítési díj szabályozásának alapvető eleme a térítési díj fogalma. A szociális szabályozás a térítési díjnek három fogalmát alkalmazza: intézményi térítési díj, személyi térítési díj, jövedelemhányad. A jövedelemhányad a kliens rendszeres havi jövedelmének az a része, amelyet térítési díjként befizet a fenntartónak a szolgáltatás ellenértékéért.³⁴⁹ A

³⁴⁸ Szt. 116.§ (3) bekezdés, továbbá 117.§ (1) bekezdés, és 117.§ (2) bekezdés

³⁴⁹ Itt a törvény általános jövedelem-definícióját kell alkalmazni: Szt. 4.§ (1) bekezdés

személyi térítési díj az az összeg, amelyet a kliensnek a szolgáltatás igénybevételéért meg kell fizetnie. Az intézményi térítési díj a szolgáltatás önköltsége egy férőhelyre vetítve.

A fenti definíciókból következik, hogy a személyi térítési díj összegének megállapítása során nem csak a havi rendszeres jövedelmet kell figyelembe venni. Tartós bentlakásos szolgáltatás esetében amennyiben a jövedelemhányad nem éri el az intézményi térítési díj szintjét, és a kliens rendelkezik ingatlannal, akkor a vagyont be kell emelni a díjfizetés körébe oly módon, hogy az ingatlan értékének kilencvenhatodát hozzá kell adni a jövedelemhányadhoz, és így kapjuk meg a személyi térítési díjat.³⁵⁰ Ebből kifolyólag a jövedelemhányad mindig megegyezik a személyi térítési díjjal, csak a tartós bentlakásos ellátásban térhetnek el egymástól. A három térítési díj-típus egymás való viszonyát is rögzíti a szabályozás az alábbi módon:

$$\text{jövedelemhányad} \leq \text{személyi térítési díj} \leq \text{intézményi térítési díj}$$

A térítési díj-típusoknak ez a viszonya garanciát nyújt arra, hogy a klienst ne lehessen „túladóztatni”, azaz ne lehessen a szolgáltató tényleges és igazolt költségszintjén felül terhelni.

Az intézményi térítési díj fogalmát a törvény úgy határozza meg, mint a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások ellenértékeként megállapított összeget. Az intézményi térítési díjat integrált intézmény esetében szolgáltatásonként, szakápolási központ esetében a szakápolási ellátásra külön kell meghatározni, ilyen esetben az önköltség számítása során a közös költségelemeket a szolgáltatásonkénti közvetlen költségek arányában kell megosztani.³⁵¹ Az intézményi térítési díj felső határának rögzítése csak 2007-ben történt meg,³⁵² akkor még azonban ez a felső határ nem a szolgáltatási önköltség volt, hanem ennek az állami támogatással csökkentett mértéke. A jogalkotó ugyanis úgy gondolkodott, hogy a térítési díj megállapításakor és annak maximális mértékének meghatározásakor nem a szolgáltatási önköltség az irányadó, hanem annak csak az a része, melyet a kormányzat nem finanszíroz. Az intézményi térítési díj maximumának megemelésére egészen a szolgáltatási önköltség szintjére 2015-től került sor³⁵³ annak

³⁵⁰ Szt. 117. (5) bekezdés

³⁵¹ Szt. 115.§ (1) bekezdés

³⁵² 2006. évi CXVII. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 23.§ (1) bekezdés

³⁵³ 2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról 84.§

érdekében, hogy a finanszírozásban emelkedjen a magánfinanszírozás részaránya, másrészt legyen kisebb az az ellenőztönző hatás, amelyet a korábbi szabály okozott. Amennyiben ugyanis az intézményi térítési díj maximális mértékét a támogatásokkal csökkentett önköltséghez kötjük, a fenntartónak az az érdeke, hogy ne kössön ellátási szerződést az alacsony jövedelmű emberekkel, mert az alacsony jövedelmük miatti alacsony, az önköltséget még az állami támogatással együtt sem fedező térítési díj működési problémákhoz vezethet.

Természetesen az önköltség, mint az intézményi térítési díj felső határa bevezetésekor a törvény meghatározta az önköltség fogalmát, mégpedig a számviteli törvényre utalva. Eszerint a szolgáltatási önköltség számításakor az anyagjellegű és a személyi jellegű ráfordítások, valamint az értékcsökkenés veendő figyelembe.³⁵⁴ Ez a rendelkezés a szolgáltatások fejlesztését kevésbé ösztönözte, hiszen a fejlesztési, beruházási kiadások nem számítottak bele az önköltségszámítás alapjába. 2011-től az önköltségszámításnak ez a módja ki is került a szociális törvényből.³⁵⁵ Jelenleg tehát az intézményi térítési díj meghatározásakor tekintettel kell lenni a szolgáltatási önköltség szintjére, de egyrészt abba már a ráfordítások szélesebb köre is beemelhető, másrészt az önköltségből nem kell levonni az állami támogatások összegét.

Az intézményi térítési díj, a személyi térítési díj és a jövedelmi hányad kapcsolatát leginkább a tartós bentlakásos intézményi ellátás térítési díjának szabályozásában érthetjük meg. A szabályozás abból indul ki, hogy amennyiben a kliens rendszeres havi jövedelme fedezetet nyújt rá, az intézményi térítési díj szintjéig abból kell megfizetnie a havi térítési díjat. Tehát a személyi térítési díj az intézményi térítési díjjal megegyező összeg, ha a jövedelemhányad eléri vagy meghaladja az intézményi térítési díj összegét.³⁵⁶ Ha azonban a havi rendszeres jövedelem nem teljes egészében képes fedezni az intézményi térítési díjat, akkor a havi rendszeres jövedelem mellett a kliens megtakarításai is bevonandók. A jogszabály a jelentős pénzvagyont fogalmához köti ezt a térítési díj-kiegészítést, és úgy rendelkezik, hogy amennyiben a jövedelemhányad nem éri el az intézményi térítési díj összegét, és az ellátott jelentős pénzvagyonnal rendelkezik, a személyi térítési díj az intézményi térítési díjjal megegyező összeg azzal, hogy a jövedelemhányad és az intézményi térítési díj közötti különbözetet a jelentős pénzvagyomból kell fedezni.³⁵⁷ A jelentős pénzvagyont fogalmát

³⁵⁴ 2000. évi C. törvény a számvitelről 78-80.§

³⁵⁵ 2010. évi CLXXI. törvény egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosságügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról 26.§ (2)

³⁵⁶ Szt. 117.§ (3) bekezdés

³⁵⁷ Szt. 117.§ (4) bekezdés

szintén meghatározza a törvény. Jelentős pénzvagyonnak a megtakarításnak az a része minősül, amely meghaladja a tizenkét havi intézményi térítési díj szintjét.³⁵⁸ Ahogy a törvény fogalmaz: jelentős pénzvagyonnak az ellátott rendelkezésére álló fizetési számla pozitív egyenlege, betétszerződés vagy takarékbetét-szerződés alapján fennálló követelése és készpénze összegének azon részét kell tekinteni, amely az intézményi térítési díj egyévi összegét a jogosult elhelyezésekor vagy a térítési díj felülvizsgálatakor meghaladja.³⁵⁹

A következő lépcső az, amikor a kliens nem rendelkezik megtakarítással, ugyanakkor ingatlantulajdonnal bír. A törvény kimondja, hogy ilyenkor a jelentős ingatlanvagyon kilencvenhatod részével kell kiegészíteni a rendszeres havi jövedelem után számolt jövedelemhányadot. Ha a jövedelemhányad nem éri el az intézményi térítési díj összegét, és az ellátott nem rendelkezik jelentős pénzvagyonnal, a személyi térítési díj a jelentős ingatlanvagyon kilencvenhatod részének és a jövedelemhányadnak az összege, de legfeljebb az intézményi térítési díjjal megegyező összeg – mondja a törvény.³⁶⁰ A törvény a jelentős ingatlanvagyon fogalmát is rögzíti. A jelentős ingatlanvagyon az ingatlanvagyonnak az öregségi nyugdíjminimum negyvenszeresét meghaladó része. A törvény szerint jelentős ingatlanvagyonnak az ingatlanvagyon együttes értékének az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a negyvenszeresét meghaladó részét kell tekinteni és ingatlanvagyonként kell figyelembe venni az ellátás igénylésének vagy a felülvizsgálat időpontjában az ellátást igénylő, ellátott tulajdonában álló ingatlant, valamint az őt illető hasznosítható, ingatlanon fennálló vagyoni értékű jogot, illetve az ellátás igénylését vagy a felülvizsgálatot megelőző 18 hónapban ingyenesen átruházott ingatlant, ha azok együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a negyvenszeresét meghaladja. Osztatlan közös tulajdon esetén a tulajdoni hányadot kell figyelembe venni.³⁶¹

Bár a jelentős pénz- és ingatlanvagyon fogalmát – három év kivételével³⁶² – mindig tartalmazta a törvény, ezek megállapítására jövedelemvizsgálatot csak 2011-től rendelt.³⁶³ A jogszabály szerint az intézményvezetőnek az ellátás igénybe vétele előtt meg kell vizsgálni a kérelmező havi jövedelmét, illetve jelentős pénzvagyont és jelentős ingatlanvagyont

³⁵⁸ A rendelkezésre álló adatok alapján a térítési díj-befizetések egy ellátottra jutó éves átlagos összege 910 300 Ft volt 2017-ben. Szociális Statisztikai Évkönyv, 2017. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2018. 152. o.

³⁵⁹ Szt. 117.§ (6) bekezdés

³⁶⁰ Szt. 117.§ (5) bekezdés

³⁶¹ Szt. 117.§ (7) bekezdés. Az ebben a szakaszban meghatározott határa a jelentős ingatlanvagyonnak 1 140 000 Ft évek óta, hiszen a nyugdíjminimum 2008 óta változatlan.

³⁶² 2008-2010 között hatályon kívül lett helyezve a jogszabálynak ez a része.

³⁶³ 2010. évi CLXXI. törvény egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról 31.§

bentlakásos ellátás esetén.³⁶⁴ Itt ismét rámutatunk a szociális szolgáltatások azon jellegzetességére, miszerint létezik ugyan jövedelemvizsgálat az ellátás igénybe vételét megelőzően,³⁶⁵ de ennek a vizsgálatnak nincs relevanciája sem a jogosultság fennállásának megállapításában, sem a közfinanszírozás mértékében.

Az eddigiekben azt az esetet vizsgáltuk, amikor a térítési díjat a kliens meg tudta fizetni a rendszeres havi jövedelméből, ennek elégtelen mértéke esetén pedig a megtakarításaiból illetve az ingatlanvagyonára terhére tudta azt kiegészíteni. Abban az esetben, ha a kliens még ilyen módon sem képes megfizetni a térítési díjat, a tartási kötelezettséget kell érvényesíteni: belép a gyermek. Ahogyan ezt korábban láttuk, a jogalkotó csak a 2000-es végén jutott el oda, hogy a szociális védelem biztosításában az egyén lehetőségeinek kimerítését követően nem automatikusan és azonnal az állam következik, hanem meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a család megtett-e mindent a rászoruló családtag megsegítése érdekében. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az ellátott saját jogú pénzbeli ellátásai nem bizonyulnak elegendőnek egy szolgáltatás megvásárlásához, akkor a felnőtt, önálló jövedelemmel bíró gyermeknek is részt kell vállalnia a szolgáltatás finanszírozásából. Ez a megközelítés szülőtartás néven került be a magyar szociális jogba. Elsőként az Alaptörvény fogalmazta meg azt a normát, hogy nem csak a szülők kötelesek gondoskodni gyermekeikről, hanem a nagykorú gyermekek is kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.³⁶⁶ Az Alaptörvényben meghatározott elvet azonban csak öt évvel később, 2017-től sikerült a törvényben a szociális jog nyelvére lefordítani.³⁶⁷ A jelenlegi szabályozás szerint ha tartós bentlakásos intézményi ellátás esetén az ellátott jelentős pénz- vagy ingatlanvagyonnal nem rendelkezik, de az ellátottnak van nagykorú, vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermeke, a jövedelemhányad és az intézményi térítési díj közötti különbséget megfizetésére a gyermek köteles.³⁶⁸

A szolgáltatásért fizetett díjnak nem csak a havi rendszerességgel megfizetendő formáját ismeri a szociális jog, hanem az egyszeri, az ellátási jogviszony keletkezésekor, kezdetén fizetendő, nagyobb összegű befizetési kötelezettséget. Ez általában a magasabb ellátási színvonalat biztosító elhelyezési körülmények igénybe vételéhez kapcsolódik. Az egyszeri hozzájárulásnak ez a lehetősége már 1997 óta szerepel a törvényben,³⁶⁹ és azt az átlagot jóval

³⁶⁴ Szt. 119/C.§ (1) bekezdés

³⁶⁵ a jövedelemvizsgálat részletszabályait a 9/1999. (XI. 24.) SZCSM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybe vételéről tartalmazza.

³⁶⁶ Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdés

³⁶⁷ 2016. évi CLXVI. törvény egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények módosításáról 19.§

³⁶⁸ Szt. 117/D.§ (1) bekezdés

³⁶⁹ 1996. évi CXXVIII. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról 24.§

meghaladó minőségű elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézmények számára biztosította. Az egyszeri befizetés felső határa az intézményi térítési díj tízszerese volt, a befizetett összegnek tizedét pedig a fenntartónak elkülönítetten kellett kezelnie, mert ennek terhére kellett eleget tennie esetleges visszafizetési kötelezettségeinek. A visszafizetési kötelezettség akkor keletkezhetett, ha megszűnt a szolgáltatás. 1999-ben lépett hatályba ugyanis az a kiegészítő szabály,³⁷⁰ hogy ha a szolgáltatási jogviszony nem elhalálozás miatt szűnik meg a keletkezésétől számított tíz éven belül, akkor az egyszeri befizetés időarányos részét vissza kell adni az ellátottnak. 2003-ban az állami finanszírozáshoz kötötték az egyszeri hozzájárulás maximális összegét (egy férőhelyre jutó állami normatív támogatás hétszerese), és lecsökkentették a visszafizetési kötelezettséggel érintett időszakot is (tízről öt évre).³⁷¹

A 2000-es években az emelt szintű időotthoni férőhelyek térhódításával egyre több anomália alakult az ellátórendszerben: a fenntartók ösztönözve voltak a jelentős egyszeri hozzájárulást fizetni tudó kliensek lefölözésére, az ellátórendszer kezdett szétnyílni magas színvonalú, elsősorban civil fenntartású intézményekre, amelyek főleg a magasabb jövedelmű időseket célozták meg, és alacsonyabb színvonalú önkormányzati intézményrendszerre. A jogalkotó ezt a helyzetet nem tudta kezelni, ezért úgy döntött 2008-tól, hogy megszünteti a férőhelyek emelt szintűvé nyilvánításának lehetőségét³⁷² és ezzel együtt az egyszeri hozzájárulás kérésének lehetőségét is.³⁷³ Ezzel kétségkívül jelentős forrásoktól fosztotta meg az ágazatot és intézményrendszert. Fontos tanulság, hogy a rossz minőségű szabályozás miatt létrejövő szolgáltatáspiaci torzulásokra nem egyes jogintézmények megszüntetése a megfelelő válasz, hanem a jó szabályozás.

Végül csak 2015-től került vissza a szociális jogba az egyszeri hozzájárulás lehetősége belépési hozzájárulás néven.³⁷⁴ A belépési hozzájárulás felső határa már konkrét összegben van megállapítva (8 millió Ft), és a visszafizetési kötelezettséggel terhelt időszak három évre csökkent.³⁷⁵

³⁷⁰ 1998. évi LXXXVI. törvény a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról 31.§ (2) bekezdés

³⁷¹ 2003. évi IV. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 32.§

³⁷² 2006. évi CXVII. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 38.§ (11) bekezdés

³⁷³ 2006. évi CXVII. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 39.§ (2) bekezdés b) pont

³⁷⁴ 2014. évi CI. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a sportról szóló 2004. évi I. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról 16.§

³⁷⁵ Szt. 117/C. §

Az egyházi feladatellátás autonómiáját szűkítő rendelkezés az, hogy az egyházi – és a civil – fenntartó nem dönthet úgy, hogy mivel intézménye valamennyi férőhelye magas színvonalú, ezért minden férőhelye után kér belépési hozzájárulást. A jelenleg hatályos rendelkezés szerint az egyházi fenntartó legfeljebb a férőhelyszámának felére kérhet ilyen befizetést.³⁷⁶ Maga a törvényjavaslat indoklása³⁷⁷ is csak a szociális ellátórendszer hosszú távú fenntarthatóságát és az öngondoskodáshoz nagyobb mértékben kapcsolódó források becsatornázását említi meg, és nem tér ki a nem állami fenntartókra vonatkozó korlátozásra. Ez tehát olyan pontja a szociális jognak, amely az egyházi jellegű szolgáltatás potenciális fejlesztési forrásszerzési lehetőségeit mindenfajta szakmai vagy társadalompolitikai ok nélkül szűkíti, és ellenősztönző hatása van a férőhelyek minőségének javítására.

A szociális jog a térítési díjon és az egyszeri hozzájáruláson kívül nem ismer más ellentételezési lehetőséget a szolgáltatás igény bevételeért. Sőt, a jogszabály egyenesen tiltja a további jogcímen történő fizetés előírását,³⁷⁸ mivel számos olyan kísérlet történt a fenntartók részéről, amely újabb jogcímekeket kapcsolt a szolgáltatáshoz.³⁷⁹ A jogalkotó ugyanakkor beépített egy olyan lehetőséget, amely szerint a kliens a saját elhelyezési körülményeinek javításához célzottan hozzá tud járulni költségtérítés formájában, de ezt csak az ellátott kezdeményezheti, csak írásban, és külön szerződést kell rá kötni, és csak a jogszabályokban előírt feltételeket meghaladó szolgáltatási színvonal kialakítása érdekében lehet kötni. Erre is létezik visszatérítési kötelezettség, melynek időtartama öt év.³⁸⁰

A fentiekben láttuk, hogy a térítési díjat a kliensnek vagy az ő tartására kötelezett személynek kell megfizetnie, mégpedig úgy, hogy az általuk összességében fizetett térítési díj elérje az intézményi térítés díj szintjét. Ha nem éri el, a különbözet fedezése érdekében a szociális törvény sorrendet állít fel: előbb a megtakarítások, majd az ingatlanvagyon, végül a tartásra kötelezett nagykorú gyermek finanszírozza a különbözetet. A különbözet fedezésének van azonban még egy formája. Egyes alapellátások esetében a helyi önkormányzat bevonható a térítési díj fizetésébe. Az egyházi fenntartó követelheti az ellátási kötelezettséggel rendelkező önkormányzattól, hogy az általa ellátottak után fizesse meg a személyi és az intézményi térítési díj különbségét. E mögött az a cél áll, hogy az önkormányzat mint a területi ellátási felelősség címzettje, kövesse figyelemmel a területén

³⁷⁶ Szt. 117/C. § (1) bekezdés

³⁷⁷ T/2089. számú törvényjavaslat, 2014

³⁷⁸ Szt. 119/A. § (1) bekezdés

³⁷⁹ Ilyen további jogcím volt a kötbér, óvadék, stb. lásd a Kúria Kfv. 37567/2014/3. sz. határozatát.

³⁸⁰ 119/A. § (2) bekezdés

élők szociális biztonságát és az ennek érdekében számukra működtessen szociális szolgáltatásokat. Ha az ellátásim kötelezettségének az önkormányzat nem tesz eleget, és nem tart fenn szociális szolgáltatásokat, akkor a helyben működő nem állami szolgáltatók valójában az önkormányzat feladatát valósítják meg, így jogosan hívható fel az önkormányzat arra, hogy az ellátottak után fizesse meg a fenti különbözetet. Az önkormányzatok ilyen módon való bevonásának két feltétele van: az ellátott valóban jogosult legyen az ellátásra és az önkormányzat valóban nem látja el. Ez a lehetőség csak szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás esetén alkalmazható.³⁸¹

11.4.2. A kínálatoldali finanszírozásra vonatkozó szabályok

Kínálatoldali finanszírozásról akkor beszélünk, amikor a jogalkotó a közfeladatot ellátó szociális fenntartó számára meghatározott feltételek teljesülése esetén közfinanszírozást rendel. A szociális szolgáltatások finanszírozásának törvényi keretét az a szabály jelenti, amely szerint a szociális szolgáltatások után járó központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatások tartalmazzák az egyes szociális szolgáltatások működtetési költségeihez történő állami hozzájárulást.³⁸² Ennek a szabály alapvetően három tartalmi eleme van: egyrészt tartalmazza az államnak az Alaptörvényből következő felelősségét és kötelezettségét a szociális szolgáltatások működésének támogatására. Ez azt jelenti, hogy az országgyűlésnek az éves költségvetésben biztosítania kell ezeket a támogatásokat. A másik elem a nem-teljeskörűség. A jogszabály nem teszi az állam feladatává, hogy a szociális szolgáltatások működésének valamennyi költségét fedezze, az állam csak részben fedezi azokat, erre utal az, hogy csak hozzájárul a működés költségeihez. A harmadik elem az, hogy a működés költségeihez járul hozzá az állam, a fejlesztési-beruházási költségekhez való hozzájárulással ez a rendelkezés nem foglalkozik. A törvényben találunk olyan normát, amely előírja az állam számára, hogy fejlesztési támogatásokkal segítse a szolgáltatások fenntartóit, de ezt csak az önkormányzatok számára és csak kötelező feladataik ellátásának érdekében írja elő.³⁸³

A fentiekből következően a szociális szolgáltatások finanszírozásának formája, feltételei és mértéke a mindenkori költségvetési törvényből olvasható ki. Ha áttekintjük az elmúlt 25 év költségvetési törvényeit, azt tapasztaljuk, hogy számtalan finanszírozási formát használ a

³⁸¹ Szt. 119/B.§ (1) bekezdés

³⁸² Szt. 127.§ (1) bekezdés

³⁸³ Szt. 131.§

jogalkotó, de történetileg a normatív állami hozzájárulás (röviden normatíva) dominanciája érvényesült,³⁸⁴ amely a 2000-es évek végétől fokozatosan átalakult, differenciálódott, illetve újabb technikáknak adott helyt. A normatíva lényegében fejkvóta, amikor a jogalkotó ellátottaként biztosít támogatást a fenntartó számára. A normatív finanszírozás előnyös vonása, hogy a fenntartót ösztönzi az ellátottakért folytatott versenyre, negatív vonása, hogy az ellátottal kapcsolatos várható költségességre nincs tekintettel, ezért a fenntartókat lefőlözésre ösztönzi. Ráadásul nem ösztönöz a szolgáltatási minőség emelésére.³⁸⁵

Mára a szociális szolgáltatások finanszírozásának három alapvető típusa alakult ki. A normatív finanszírozás mellett a szolgáltatásfinanszírozás és feladatfinanszírozás. A szolgáltatásfinanszírozás a szolgáltatást tekinti egységnek, és szolgáltatási egységenként biztosítja a támogatást, nincs tehát tekintettel az ellátottak számára vagy egyéb jellemzőire. A feladatfinanszírozás az állami és az önkormányzati fenntartókhöz kapcsolódik. A feladatfinanszírozás fogalmát az új önkormányzati törvény vezette be 2011-ben.³⁸⁶ A feladatfinanszírozás lényege az, hogy a központi kormányzat az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátása során felmerült valamennyi költségét fedezi, figyelembe véve természetesen a saját bevételt. A rendszer két korrektív elemet tartalmaz, amely az önkormányzatok pénzügyi helyzete közötti jelentős különbségeket igyekszik kezelni: az elvárt saját bevétel előírása és a támogatás differenciálása az önkormányzat adóerő képessége alapján.³⁸⁷

Természetesen az elmúlt évtizedek gyakorlatában a szociális szolgáltatások finanszírozásában ezeknek a finanszírozási formáknak számos változata, összekapcsolása és más szempontokkal való kiegészítése alakult ki. Amennyiben nem csak a három finanszírozási alaptípust, nem ezek változatait is figyelembe vesszük, akkor a szociális szolgáltatások finanszírozása az alábbiak szerint jellemezhető.

Szolgáltatálat alapú finanszírozás. Ide tartozik a falugondoki és a tanyagondoki szolgálat.

Bértömeg-finanszírozáson keresztüli szolgáltatálat alapú finanszírozás. Ide tartozik többek között a család- és gyermekjóléti szolgálat, a család- és gyermekjóléti központ. A bértömeg-

³⁸⁴ A normatív finanszírozás kialakításáról, szerepéről, működéséről a kezdeti időszakban lásd: KÖNIG Éva: *Mire elegendő a szociális normatíva?* Esély, 1998. 6. sz. 44-59. o.

³⁸⁵ A normatív finanszírozás részletesebb elemzéséhez lásd: GYŐRI Péter: *A normatív finanszírozásról*, 2006. lásd: <https://docs.google.com/document/d/1-5VSYhr4ailoAtzCv7r4qePGfjor0hcB1PmOsi6Mqqg/edit; 2020. december 10-i állapot>

³⁸⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 117-118.§.

³⁸⁷ A feladatfinanszírozás elméleti és gyakorlati kérdéseiről lásd: BORDÁS Péter: *Forrásszabályozás és feladatfinanszírozás az önkormányzati rendszerben*. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2017.

finanszírozáson keresztüli szolgálatalapú finanszírozás azt jelenti, hogy nem a szolgálatra, mint finanszírozási egységre van megállapítva a támogatási összeg, hanem a szolgálatra a vonatkozó jogszabályokban megállapított kötelező szakmai létszám és e létszámra vonatkoztatott átlagbértömeg szorzatára. Könnyű belátni, hogy ez alapvetően szolgálatalapú finanszírozás, ugyanakkor a támogatás mértéke differenciált, hiszen a kötelező szakmai létszám az egyes szolgálatokban eltérő lehet. A szakmai létszám differenciáltságán keresztül épül be például a nagyobb terhelés, a nagyobb volumenű szociális munka, intenzívebb szolgáltatás finanszírozása. Arra is van példa, hogy a szolgálatalapú finanszírozás összegének kialakításakor nem csak a szakmai létszám játszik szerepet, hanem a potenciális célcsoport mérete is.³⁸⁸

Teljesítményfinanszírozással korrigált szolgálat alapú finanszírozás. Ebben az esetben minden szolgálat kap egy alaptámogatást, s ez kiegészül egy, a teljesítménnyel arányos támogatással. Ilyen finanszírozással rendelkezik a fogyatékos személyeket segítő támogató szolgáltatás. A támogató szolgálatok esetében a teljesítményt a feladategységek száma méri. Egységnyi feladategységnek minősül a halmozott fogyatékosága vagy autizmusa miatt szociálisan rászorult személyek segítségével töltött 40 perc, más szociálisan rászorult személyek segítségével töltött 1 óra, illetve a szociálisan rászorult személyek szállítása közben megtett 5 kilométer.³⁸⁹ Ebbe a csoportba tartoznak a közösségi ellátások is, amelyeket a szenvedélybeteg és pszichiátriai beteg személyek számára biztosítanak.

Normatíva, fejkvóta. Ide tartozik a szociális étkeztetés, a házi segítségnyújtás mindkét formája, a szociális segítség és a személyi gondozás, a nappali ellátás valamennyi típusa a bölcsőde kivételével. Előfordul, hogy a fejkvóta összege differenciálódik a rászorultság mértéke szerint. A családi bölcsőde például fejkvótával finanszírozott, de az ellátotti létszám kiszámításakor 2-szeres szorzóval kell figyelembe venni a sajátos nevelési igényű, valamint korai fejlesztésre, gondozásra jogosult gyermekeket, 1,1-szeres szorzóval kell figyelembe venni a hátrányos helyzetű gyermekeket, és 1,2-szeres szorzóval kell figyelembe venni a halmozottan hátrányos gyermekeket.³⁹⁰

³⁸⁸ A fővárosi kerületekben működő család- és gyermekjóléti szolgálatok támogatásának kiszámításakor például a szakmai létszám alapján számított alaptámogatást 50%-kal meg kell emelni abban az esetben, amennyiben a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek aránya a népességen belül meghaladja a 2,5%-ot. 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről. III. 2. a) aac) pontja

³⁸⁹ 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről. III. 2. 1)

³⁹⁰ 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről. III. 2. j)

Bértömeg-finanszírozáson keresztüli normatív finanszírozás. Az átmeneti és a tartós szociális szolgáltatást nyújtó, intézményi ellátásban és a bölcsődei ellátásban alkalmazott módszer. Ebben az esetben a támogatás kiszámításának módja úgy történik, hogy az adott szolgáltatásra vonatkozó kötelező szakmai létszámot megszorozzák a szakmai munkakörökre megállapított átlagos éves bértömeggel. Lényegét tekintve azért tekinthetjük mégis normatív finanszírozásnak ezt a technikát, mert a szakmai létszám megállapítása az ellátotti létszám alapján történik. A bölcsődénél 6-tal, a bentlakásos szociális ellátásban 4-gyel kell osztani az ellátotti létszámot a számított szakmai létszám kalkulálásához. Természetesen számos korrekció egészíti ki ezt a mechanizmust. A bölcsőde finanszírozása például külön számolja a felsőfokú és középfokú végzettséget igénylő munkakörökhöz tartozó szakmai létszámot és tartalmaz korrekciós tényezőt a szolgáltatás integráltsági foka szerint is. A bentlakásos szociális ellátások esetében a jogalkotó minden egyes szolgáltatástípushoz külön súlyszámot rendelt, amellyel meg kell szorozni az ellátotti létszám negyedét a számított szakmai létszám kiszámításához.

A súlyszám tehát képes az uniformizált bértámogatás differenciálására, és így figyelembe tudja venni az egyes szolgáltatástípusok költségességét. A költségvetési törvénynek meg kell határoznia az ez alá a finanszírozási technika alá tartozó 56 szolgáltatás mindegyikére a súlyszámot.³⁹¹ Az alapegység az alapszintű idősothton, melynek súlyszáma 1, s ehhez képest kapnak a kevésbé költséges szolgáltatások 1-nél kisebb, a költségesebbek 1-nél nagyobb súlyszámot. A legalacsonyabb súlyszámot az emelt szintű idősellátás kapja (0,19), a legmagasabbat pedig a speciális gyermekvédelmi ellátás (2,48).

A fentiekben csupán a legfőbb finanszírozási technikákat tekintettük át. Ezt azonban érdemes kiegészíteni néhány aspektussal. Egyrészt ki kell emelni, hogy a szolgáltatások abban is különböznek, hogy a finanszírozásnak mi az előzetes feltétele: elég a működési engedéllyel rendelkezés, vagy további feltételnek is meg kell felelni. (Pl. kapacitásbefogadás) Ezt a kérdést a kapacitásszabályozással foglalkozó fejezetben tárgyaljuk.

Másrészt meg kell jegyezni, hogy a jogalkotó az önkormányzatok tekintetében mindig ösztönözte a feladatok társulásban, közösen történő ellátását. Bár több szociális szolgáltatás biztosítása valamennyi önkormányzatnak feladata, mégis méretgazdaságossági okok miatt nem célszerű, ha valamennyi önkormányzat saját szervezetén, intézményén keresztül

³⁹¹ A súlyszámokat a melléklet tartalmazza.

teljesíti azt. Ezért a jogalkotó az önkormányzati együttműködés keretében végzett szolgáltatást ösztönzi, és ahhoz a költségvetési törvény többlettámogatást biztosít.³⁹² Harmadrészt arra is rá kell mutatni, hogy számos olyan szolgáltatás van, amelyeket a szociális ügyekért felelős tárca közvetlenül finanszíroz. Ilyen például a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, melyre a tárca megbízása alapján a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság szerződik a fenntartókkal. További példa az Otthon Segítő szolgáltatás, amely fogyatékos személyek egy-két órás felügyeletét biztosítja.

11.5. Az egyházi szociális szolgálatok finanszírozásának speciális kérdései

Az egyházak által fenntartott szociális szolgáltatások finanszírozásának kereteit a szociális törvény teremti meg. A jogszabály szerint a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatásra jogosult a szolgáltatói nyilvántartásba véglegessé vált döntéssel bejegyzett szociális szolgáltató, szociális intézmény útján szociális szolgáltatást biztosító, közfeladatot ellátó egyházi fenntartó.³⁹³ A korábbiakban elemeztük az egyházi fenntartó fogalmát, és annak változásait az elmúlt 25 évben. Ugyanígy tárgyaltuk azt is, hogy 2013 óta már nem a működési engedély jelenti egy szolgáltatás államilag ellenőrzött működését, hanem a hatósági bejegyzés a szolgáltatói nyilvántartásba.

Az egyházi szociális szolgálatok finanszírozásának mértéke az állami fenntartók finanszírozási szintjéhez igazodik. Az egyházi szociális intézmények állami finanszírozásának alapelve 1997 óta változatlan.³⁹⁴ Az 1997-es egyházfinanszírozási törvény³⁹⁵ rögzítette azt a szabályt, hogy a közfeladatot ellátó egyházi intézmény ellátottja után ugyanakkora állami támogatás jár, mint az állami és önkormányzati intézményekben ellátottak esetében. Az egyházfinanszírozási törvény közvetlen előzménye a kormány és a

³⁹² Az önkormányzati társulások szabályozásának történetéhez lásd: HOFFMAN István: *Új utak az önkormányzatok közötti együttműködésben: a közszolgáltatások társulásos megszervezése*. XXI. Század - Tudományos Közlemények, 2012. 27. szám 257-269. o.

³⁹³ Szt. 58/A.§ (1) bekezdés

³⁹⁴ A 90-es évek végének egyházfinanszírozását bemutatja FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon*, in BALOGH Margit (szerk.): *Felekezetek, egyházpolitika, identitás. Konfessio, cirkevná politika, identita*. Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ–Kossuth, Budapest, 2008, 411-418. oldal. Az egyházfinanszírozásról átfogó történeti leírást ad FAZEKAS Csaba: *Egyházfinanszírozás Magyarországon. Miskolci Politikatudományi Évkönyv*, I. évf., 2008. 70-83. https://www.academia.edu/20556156/Egyh%C3%A1zfinansz%C3%ADroz%C3%A1s_Magyarorsz%C3%A1gon. In *Miskolci Politikatudom%C3%A1nyi_%C3%89vk%C3%B6nyv._I._Miskolc_2008* (2020. május 23-i állapot)

³⁹⁵ 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről 5.§ (1) bekezdés

Vatikán által kötött, az előző fejezetben már említett megállapodás.³⁹⁶ A megállapodás rögzítette, hogy az azonos finanszírozás elve alapján az állami normatív támogatáson felül a helyi önkormányzatok által biztosított kiegészítő támogatás országos átlagának figyelembevételével kell az egyházi intézmények állami támogatást megállapítani.³⁹⁷ A jelenleg hatályos egyházügyi törvény is tartalmazza az azonos finanszírozás elvét, azonban a vallási közösségek különböző formáira differenciáltan határozza azt meg. A bevett egyház és belső egyházi jogi személye számára teljes és általános az elv érvényesülése: a bevett egyház az általa vagy intézménye útján ellátott közcélú tevékenysége után a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosult.³⁹⁸ A bejegyzett és a nyilvántartásba vett egyházak esetében az azonos finanszírozás elve két korláttal érvényesül: egyrészt az állami-önkormányzati intézményi finanszírozási szint az egyházi támogatás felső határa, a támogatás lehet ennél alacsonyabb összegű. Másrészt a támogatásról megállapodást kell kötnie az államnak és az egyháznak.

Az azonos finanszírozás a gyakorlatban visszatekintő tervezéssel és utólagos kompenzációval valósul meg. Ez azt jelenti, hogy egy adott év támogatása három részből tevődik össze: alaptámogatás, kiegészítő támogatás, korrekció. Az alaptámogatás szektorsemleges: minden fenntartó automatikusan megkapja az általa ellátott gondozottak száma alapján.³⁹⁹ Egy adott költségvetési évre vonatkozóan a kiegészítő támogatás számításának alapja a két évvel korábbi, lezárt költségvetési év zárszámadása. A zárszámadás alapján ugyanis megállapítható, hogy az állami és az önkormányzati fenntartású szociális szolgáltatások finanszírozásában a központi költségvetéstől érkező támogatást milyen mértékben kellett kiegészítenie a fenntartónak saját bevételeiből. A kiegészítő támogatás egyfajta becslés: két évvel korábbi költségvetési év bevételi és kiadási folyamatain alapul. Ezért szükséges utólag korrigálni a mértékét a valós folyamatok alapján. Ez azt jelenti, hogy a tárgyévet követő év végén a tárgyévről készülő zárszámadás keretében az állam visszaellenőrzi, hogy a tárgyévre megállapított kiegészítő támogatási mértékhez

³⁹⁶ A megállapodás létrejöttéről és tartalmáról: SCHANDA Balázs: *A Vatikáni Megállapodás 15 éve*, Pázmány Law Working Papers, 2014/9. http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-09_Schanda.pdf (Letöltés: 2020. május 23.)

³⁹⁷ Meg kell említeni, hogy az azonos finanszírozás elve bekerült a többi egyházzal kötött megállapodásba is. Lásd: az állam és a református egyház között kötött korábbi megállapodás [1057/1999. (V. 26.) kormányhatározat], és a jelenleg hatályos megállapodás [1821/2017. (XI. 9.) kormányhatározat], illetve az állam és az evangélikus egyház között kötött korábbi megállapodás [1056/1999. (V. 26.) kormányhatározat] és a jelenleg hatályos megállapodás [1212/2020. (V. 12.) kormányhatározat].

³⁹⁸ 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról 19.§ (2) bekezdés

³⁹⁹ Ez természetesen a fejkvóta vagy fejkvóta-alapú finanszírozásban részesülő szolgáltatásokra vonatkozik.

képest az állam és az önkormányzatok nagyobb vagy kisebb mértékben egészítették ki az állami támogatás saját bevételeik terhére.⁴⁰⁰ Amennyiben olyan megállapítás születik, hogy az egyházi kiegészítési mérték alacsonyabb volt, mint az állami-önkormányzati, akkor a zárszámadási törvény elfogadását követően a központi költségvetési további korrekciót fizet az egyházi fenntartónak, amelynek alapja a valós és a tárgyévre tervezett kiegészítési mérték különbözete. Azonban amennyiben a tárgyév kiegészítési ráta magasabb volt, mint az állami-önkormányzati kiegészítés aránya, az egyházi fenntartónak visszafizetési kötelezettsége keletkezik.

Az egyházi kiegészítő normatíva mértékét a költségvetési törvény százalékos formában adja meg, ahol a számítás alapja az alaptámogatás összege. A kiegészítő normatíva mértékét az alábbi képlettel számolja a kormányzat:

$$\text{EKT (n)} = [(\text{MFK (n-2)} - \text{MFB (n-2)}) - \text{TÁM (n-2)}] / \text{TÁM (n-2)}$$

ahol

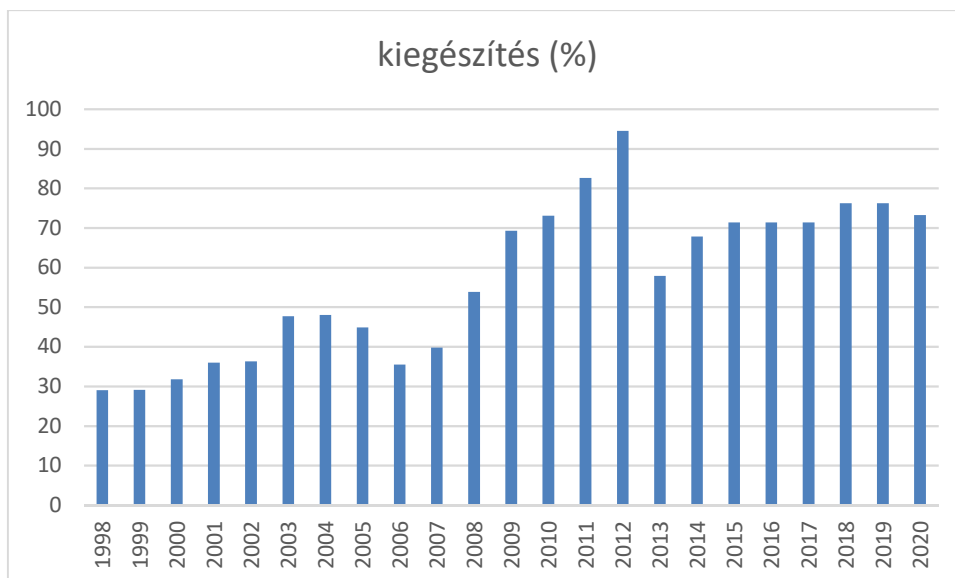
n	az az év, amelyre a költségvetési törvény vonatkozik
MFK	működési és felújítási célú kiadás
MFB	működési és felújítási célú bevétel
TÁM	hozzájárulások, támogatások

A fenti képlet is rámutat, hogy egy adott (n) év egyházi kiegészítésének kalkulációja az azt megelőző költségvetési évben (n-1) készül, de miután az az (n-1) év még nem rendelkezhet lezárt adatokkal, ezért a legutolsó lezárt évet (n-2) kell a számítás alapjául venni. Ki kell emelni, hogy a képletbe csak az önkormányzatok és az állami fenntartó működési adatai kerülnek be. Az MFK valamennyi állami fenntartó összes kiadását tartalmazza három korrekcióval. Egyrészt a kiadások volumenét csökkentik a központi költségvetésből közvetlen támogatásokkal finanszírozott kiadásokkal, melyeket az egyházi fenntartók is ugyanilyen módon és ugyanilyen felhasználási kötöttséggel megkapnak. Ilyen korrekciós elemek többek között az egyes béremelési céllal biztosított támogatások, pótlékok, kompenzációk. Másrészt azokban az esetekben, ahol nem az állami fenntartó működtet szolgáltatást, hanem ellátási szerződéssel gondoskodik a feladat ellátásáról, ezekben az esetekben az ellátási szerződés szerint működő szolgáltatások adatait hozzá kell adni az állami fenntartók működési adataihoz. Harmadrészt az MFK kalkulációja kizárólag azoknak

⁴⁰⁰ 1997. évi CCXXIV. törvény egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról 6.§ (5) bekezdés

a szolgáltatásoknak a működési adatait tartalmazza, melyeket az egyházak is nyújthatnak. Azon feladatok kiadási és bevételi számai, melyeket csak állami fenntartók látnak el, nem szerepelnek a képletben. Ilyen szolgáltatás többek között a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás, a család- és gyermekjóléti központ, javítóintézet ellátás. Az egyházi szociális intézmények esetében tehát az egyenlő finanszírozás elve az összehasonlíthatóságon alapul: csak azon szolgáltatások működési adataira épül, amelyeket az egyházak is fenntarthatnak.

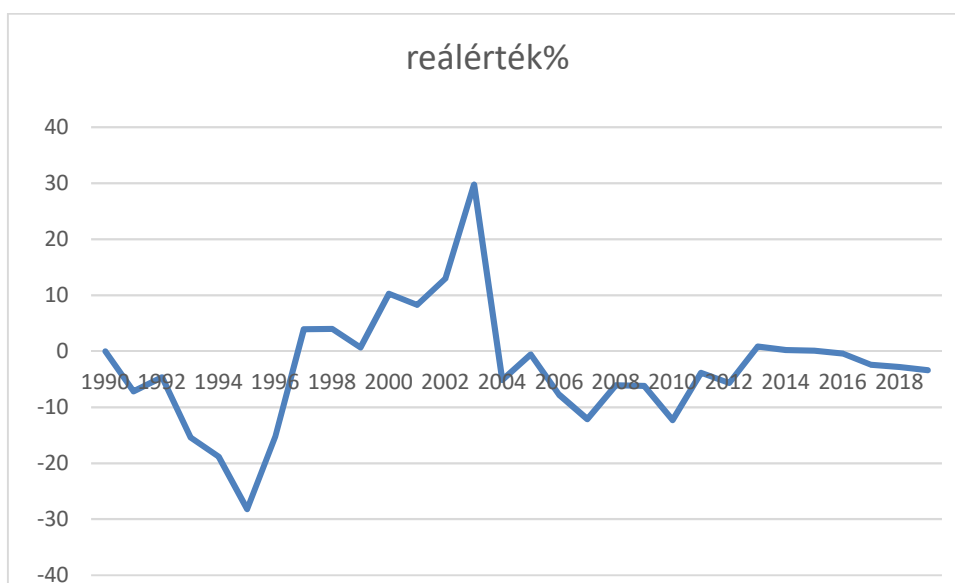
Ugyanakkor érdemes rámutatni, hogy az összehasonlíthatóság elve nincs tekintettel az összetétel-hatásra. Az összetétel-hatás arra a jelenségre utal, hogy az állami fenntartók és az egyházi fenntartók által fenntartott, ugyanolyan típusú szolgáltatások volumene, kapacitása, férőhely- és ellátotti száma és fenntarthatósága jelentős eltérést mutat. Egyes szolgáltatások esetében az alaptámogatás kisebb, más szolgáltatások esetében nagyobb arányban fedezi a működés költségeit. Ott, ahol az alaptámogatás arányaiban kisebb részét finanszírozza a működési költségeknek, nagyobb kiegészítő támogatásra jogosult az egyházi fenntartó. Ott, ahol az alaptámogatás arányaiban nagyobb részét finanszírozza a működési költségeknek, kisebb kiegészítő támogatásra jogosult az egyházi fenntartó. Tehát az egyházi kiegészítés mértéke szolgáltatásonként eltérő, mert az állami fenntartónak szolgáltatásonként eltérő mértékben kell kiegészítenie az alaptámogatást. A költségvetési törvény által alkalmazott számítási mód ugyanakkor nem szolgáltatásonként határozza meg az egyházi kiegészítés mértékét, hanem valamennyi szolgáltatásra egyetlen értéket számít, ami tehát egyfajta átlagos mutatószáma az állami fenntartókra vonatkozó kiegészítési mértéknek. Ebből az következik, hogy azoknak az egyházi intézményeknek, szolgálatoknak a működőképessége, amelyek esetében az egyházi fenntartónak ezen átlagos kiegészítési szintnél nagyobb mértékben kell kiegészítenie az alaptámogatást, nehezebb.



13. ábra Az egyházi szociális kiegészítő normatíva százalékos arányának alakulása, 1998-2020

Forrás: költségvetési törvények

Az ábra az egyházi kiegészítés mértékét mutatja, melyet a költségvetési törvény mindig százalékos formában ad meg. Az ábra jól érzékelteti, hogy az egyházfinanszírozási törvény hatályba lépése eltelt időszak két részre bontható. Az első időszakban az egyházi kiegészítési arány 30-50% körül alakult, miközben az időszak második felében 60-70%-os értékeket találunk. (A 2011-12-es időszak még ennél is magasabb értékeinek okaira vissza fogunk térni.) Adódik a kérdés, hogy miért lehet ennyire eltérő a kiegészítési szintje a szóban forgó időszak első és második felének, ha ugyanazzal a képlettel számították. Ennek megértésében segít az alábbi ábra.

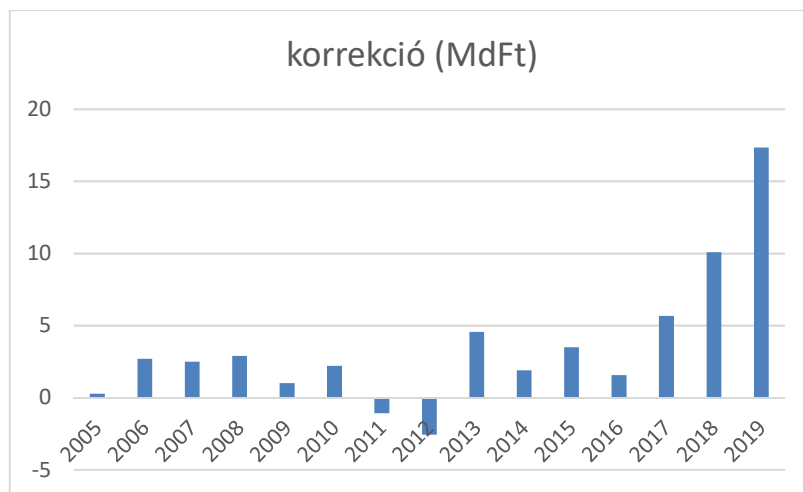


14. ábra A normatív hozzájárulás reálértékének változása az átlagos elhelyezési körülményeket nyújtó idősothton számára. Forrás: költségvetési törvények, Központi Statisztikai Hivatal, saját számítás

Az ábra a szociális szolgáltatások finanszírozásában iránytűnek számító idősothtoni ellátás állami normatív támogatásának változását mutatja meg az elmúlt három évtizedben, a mindenkori éves inflációval korrigálva. A reálérték 90-es években tapasztalt drámai esésében a felgyorsuló infláció játszott kulcsszerepet, míg a 2003-ban látható magas érték arra utal, amikor a közalkalmazottak 50%-os béremelésének fedezetét a kormány (részben) beépítette a normatív támogatásba. Látható, hogy a 2003 után a 2000-es években folyamatosan csökkent a normatív támogatás reálértéke. A fejkvóta 2010-re elvesztette a 2005. évi reálértékének 44,49%-át, közel felét. Ez azt jelenti, hogy az állami alaptámogatás emelésének mértéke nem tartott lépést az árak emelkedésével, amely azonban érvényesült a működési költségekben. Az alaptámogatások emelése és a működési költségek emelkedése közötti eltérő dinamika okozta azt, hogy a 2009-től 70% környékére növekedett az egyházi kiegészítés százalékos mértéke.

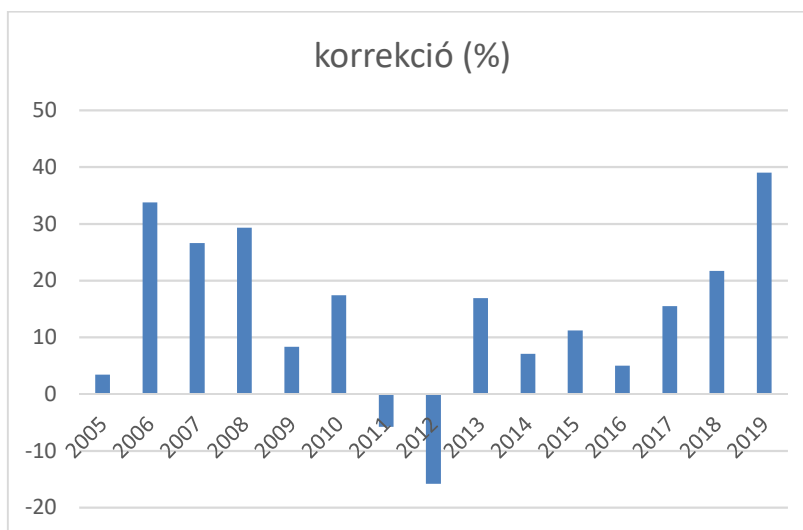
Az egyházi szociális szolgáltatások finanszírozásának harmadik eleme az alaptámogatás és a kiegészítő támogatás mellett a korrekció. Ahogy a korábbiakban láttuk, a korrekciót az állam a tárgyévét követő évben, a tárgyévről készülő zárszámadási törvény előkészületei során kalkulálja. A korrekció a tárgyév valós, teljesült, megvalósult folyamatait és tényadatait veti össze a kiegészítő támogatásnak a tárgyévre hatályos költségvetési törvényben meghatározott mértékével. Amennyiben a kiegészítő támogatás magasabb, mint a tényleges állami fenntartói kiegészítési mérték, akkor az egyházi fenntartóknak visszafizetési kötelezettségük keletkezik. Ellenkező esetben az állam fizet támogatást különbözet mértékéig tárgyévét követő év decemberében, a zárszámadási törvény elfogadását követően.

Az előbbiekben megvizsgáltuk, hogy a kormányzat milyen módon és mennyire pontosan tudta előzetesen kalkulálni évente a költségvetési törvényben a kiegészítés mértékét. Ugyanakkor azzal is jellemezhető a kiegészítő támogatás becslésének „jósa”, hogy milyen mértékben kellett a zárszámadás keretében annak mértékét pozitív vagy negatív irányban korrigálni. Ennek megértésében segít a következő ábra, amely a zárszámadás keretében megállapított korrekció teljes költségvetési hatását mutatja.



15. ábra Az egyházi szociális szolgáltatásokat megillető korrekció összege. Forrás: zárszámadási törvények

Látható, hogy a korrekció összege az utóbbi évek kivételével 3-5 milliárd forint körül alakult, ugyanakkor óvatosan kell kezelni a norminális értékeket, hiszen az összetételhatást az ábra nem érzékelteti: az elemzett időszakban jelentősen növekedett az egyházi férőhelyek száma az ágazatban. Annak érdekében, hogy az összetételhatást kiszűrjük, meg kell vizsgálnunk a korrekció százalékos mértékét. Ezt mutatja az alábbi ábra.



16. ábra Az egyházi szociális szolgáltatásokra vonatkozó korrekció mértéke az alaptámogatás százalékában

Forrás: költségvetési törvények, zárszámadási törvények, saját számítás

Az ábra azt mutatja, hogy az elmúlt másfél évtizedben a korrekció – két év kivételével – mindig pozitív előjelű volt. Ez azt jelenti, hogy az egyházi kiegészítő támogatás adott tárgyévben az egyházi fenntartók számára biztosított mértéke szinte minden évben

kisebbsnek bizonyult, mint az állami fenntartók számára jutott fenntartói kiegészítés. Az egyházak ráadásul az őket megillető korrekció összegét csak a tárgyév lezárulását követő 12. hónapban kapták és kapják meg.

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy a zárszámadási korrekció nagysága nem is annyira a költségvetési tervezés során számított kiegészítő támogatás kalkulációjának a minőségére utal, hanem arra, hogy a költségvetési tervezés során számításba vett tényezőkhez képest voltak-e, és ha igen, milyen volumenű költségvetési hatással rendelkeztek újonnan felmerülő tényezők. Minél több és minél erősebb költségvetési hatással rendelkező új, a tervezésnél figyelembe nem vett tényező merül fel a tárgyévben, annál nagyobb lesz a zárszámadási korrekció.

Az egyházi szolgáltatások finanszírozásának eddig tárgyalt három eleme rendszeresen, évente megjelenik a költségvetésben, illetve a zárszámadásban. Van azonban a finanszírozásnak az eddigi elemekhez kapcsolódó, negyedik eleme is, amely eseti jellegűnek bizonyult: az évközi korrekció. Az évközi korrekció a költségvetési törvényben rögzített kiegészítő támogatás mértékét módosítja, de nem a tárgyat követő zárszámadás keretében, hanem még a tárgyév folyamán. Az évközi korrekcióra akkor szokott sor kerülni, amikor a jogalkotó a tárgyév során már olyan folyamatokat érzékel, amelyekkel kapcsolatban azt valószínűsíti, hogy a tényleges kiegészítési mérték a tárgyévre vonatkozó költségvetésben tervezett kiegészítő támogatási mértéktől jelentősen különbözni fog. A jelentős eltérésnek ugyanis negatív következménye lehet, hogy aránytalanul megterheli a korrekció finanszírozóját: amennyiben a korrekció negatív, az egyházi fenntartókat; amennyiben a korrekció pozitív, az államot. Az évközi korrekció tehát a tárgyév teljesülése közben próbálja a valós folyamatokhoz közelíteni a kiegészítés mértékét. Az elmúlt másfél évtizedben évközi korrekcióra csak kétszer került sor: 2007-ben és 2012-ben.

Ha az egyházi szolgálatok állami finanszírozásának valamennyi elemének együttes hatását szeretnénk vizsgálni, az alábbi táblát kapjuk:

Év	Kiegészítő támogatás (%)	Évközi korrekció (%)	Zárszámadási korrekció (%)	Tényleges kiegészítési arány (%)
2005	44,9		3,4	48,3
2006	35,5		33,8	69,3

2007	39,8	+11,4	26,6	77,8
2008	53,8		29,3	83,1
2009	69,3		8,3	77,6
2010	73,1		17,4	90,5
2011	82,6		-5,8	76,8
2012	94,5	-6,0	-15,8	72,7
2013	57,9		16,9	74,8
2014	67,8		7,1	74,9
2015	71,4		11,2	82,6
2016	71,4		5,0	76,4
2017	71,4		15,5	86,9
2018	76,2		21,7	97,9
2019	76,2		41,6	117,8

7. táblázat Az egyházak szociális szolgáltatásai számára biztosított kiegészítő támogatás, évközi korrekció, zárszámadási korrekció és teljes, tényleges kiegészítés az alaptámogatás százalékában

Forrás: költségvetési törvények, zárszámadási törvények, saját számítás

A táblázat azt mutatja, hogy ha valamennyi, a finanszírozást meghatározó elem hatását együtt vizsgáljuk, akkor azt mondhatjuk, hogy a vizsgált időszak túlnyomó részében a tényleges kiegészítés 70-80% körül alakult, csak az időszak első részében relatíve alacsonyabb kiegészítések és magasabb korrekciók, míg a második részében magasabb kiegészítések és alacsonyabb korrekciók formájában valósult meg. Az utóbbi gyakorlat nagyobb mértékben biztosítja az egyházi intézmények működőképességének fenntartását, mert a tárgyév során felmerülő költségekhez a tárgyévben igyekszik a kiegészítés nagyobb részét biztosítani, és nem az azt követő évben.

Itt tehát egy óvatos következtetést tehetünk: a 2010 előtti időszakban erőteljesebben érvényesült az egyházi szociális szolgálatok működőképességét kedvezőtlenebbül befolyásoló tervezési gyakorlat (alacsonyabb tervezett kiegészítés, magasabb korrekció). 2010 után alapvetően megfordult a trend, a működőképesség szempontjából előnyösebb tervezési gyakorlat folyt. 2010-nek a választóvonal-jellegét erősíti az a tény is, hogy pozitív irányú évközi korrekcióra csak 2010 előtt került sor, ami arra utal, hogy a költségvetési

törvény irreálisan alacsony szintre tervezte a kiegészítés támogatást. Míg a negatív irányú évközi korrekció 2010 után történt, amikor irreálisan magasra lett tervezve a kalkulált kiegészítési ráta.

Szintén az egyházi szolgálatok 2010 utáni preferálását igazolja a 2012. évre vonatkozó korrekció kormányzati kezelése. 2011-ben a kormányzat a 2012. évi költségvetési törvény megalkotásakor 2012-re rendkívül magas, 94,5%-os kiegészítő támogatást javasolt.⁴⁰¹ Már akkor látszott, hogy ebből 2013-ban jelentős visszafizetési kötelezettség fog keletkezni, hiszen a valós kiegészítési ráta ennél jóval alacsonyabbra volt várható. Ezt 2012 folyamán a kormányzat is érzékelte, ezért év közben 2012. augusztus 1-jétől csökkentette a kiegészítési arányt 94,5%-ról 80%-ra.⁴⁰² Ha ennek a csökkentésnek az éves hatását vizsgáljuk, összességében ennek a módosításnak a következtében 94,5%-ról 88,5%-ra csökkent a kiegészítés aránya. 2013-ban, a 2012-re vonatkozó zárszámadás készítésekor derült ki, hogy ez még mindig rendkívül magas szint: a zárszámadás 2,56 milliárd Ft visszafizetését írta elő az egyházi fenntartók számára, ami 15,8%-os visszatérítési rátát jelent. Mivel az egyházi fenntartók 2012. évi működésük során felhasználták az arra az évre járó kiegészítő támogatást, e támogatás mintegy hatodának befizetése immár a 2013. évi állami támogatásokból, amelynek kiegészítési aránya jelentősen zuhant (57,9%-ra), azzal fenyegetett, hogy számos intézmény működési problémákkal fog küzdeni. A kormány javaslatára az országgyűlés a visszafizetési kötelezettség harmadát elengedte.⁴⁰³

11.6. A pályázati úton történő finanszírozás

Az egyházi kiegészítő támogatás rendszerének bemutatását ki kell egészítenünk azzal, hogy a szolgáltatások meghatározott körére nincs, vagy lényegesen alacsonyabb a kiegészítés aránya. Ennek oka az, hogy 2008-ban a jogalkotó úgy döntött, hogy egyes szolgáltatások

⁴⁰¹ 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről 38.§ (4) bekezdés

⁴⁰² 2012. évi CXV. törvény a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény módosításáról 9.§ e) pont

⁴⁰³ „Az egyházi szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményfenntartókat – a 2012. évi önkormányzati szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi támogatástól való eltérés rendezéseként – 3841,4 millió forint egyszeri szociális kiegészítő támogatás beszámítás terheli (...). A megtérítendő szociális kiegészítő támogatásból 2560,9 millió forint elszámolása 2013 decemberében esedékes, a fennmaradó 1280,5 millió forint megtérítéséről az Országgyűlés lemond.” lásd: 2013. CXCI. törvény a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról 25.§ (2) bekezdés

esetében megszünteti az addig hatályos automatikus finanszírozási rendszert, melynek lényege, hogy működési engedély birtokában és jogszerű működés esetén a fenntartó automatikusan kapja az állami támogatást.⁴⁰⁴ Ahogy a korábbi fejezetekben láttuk, egyes szolgáltatások kapacitásai jelentősen megnövekedtek a 2000-es évek végére. Erre a jogalkotó egyik válasza a kapacitásszabályozás egyik rendszerének (ITKR) bevezetése volt, a másik válasz a pályázati úton történő finanszírozás. A pályázati finanszírozás lényege az, hogy a finanszírozás automatikussága, folytonossága megszűnik, és meghatározott időnként a működtetni kívánt kapacitásmennyiség finanszírozására pályázatot kell benyújtani, s pozitív döntés esetén meghatározott időszakra szolgáltatás-finanszírozási szerződés létesül az állam és a fenntartó között, amely szabályozza a finanszírozott kapacitás mértékét és támogatás mértékét. A pályázati rendszernek előnye az, hogy a fenntartót arra ösztönzi, hogy újra és újra vizsgálja a szolgáltatás iránti keresletet, az ellátás által kielégíteni kívánt szükségletet, a piaci környezetet, a működés feltételeit, és ezeket írásban meg is fogalmazza. A pályázati finanszírozás tehát emeli a fenntartó szolgáltatásműködtetési tudatosságát. Hátránya ugyanakkor, hogy bizonytalanságot okoz: a fenntartó nem lehet bizonyos abban, hogy az általa kiépített kapacitásokra a pályázati ciklus végét követően is nyer támogatást. Ez mind az ellátottak, mind a munkavállalók számára ellátási és egzisztenciális bizonytalansághoz vezet, amely a szolgáltatás működőképességét veszélyeztetheti.

A pályázati rendszer 2008-as bevezetésének oka a közösségi ellátások és a támogató szolgálatok kapacitásainak nagymértékű felfutása volt. A támogató szolgálatok által biztosított szolgáltatás – egy modellkísérleti program eredményes lefutását követően – 2003-tól került be a jogszabályba.⁴⁰⁵ A támogató szolgálat finanszírozása szolgálatalapú volt, ami azt jelenti, hogy szolgáltatásonként 10 millió Ft költségvetési támogatásban részesült a fenntartó évente. A bevezetés idején 60 szolgálat működött az országban. Nem nehéz kikövetkeztetni, hogy mivel a fenntartók újabb és újabb szolgálatok indításában voltak érdekeltek, a szolgáltatások száma rohamosan emelkedett. 2005-re már megháromszorozódott a számuk, 190 szolgáltatás működött. 2006-ban 250 db, 2008-ban pedig 574 db. Tehát öt év alatt megközelítőleg tízszeresére növekedett a szolgáltatások száma.⁴⁰⁶ Természetesen ennek a rohamos bővülésnek az okát nem az igények, a

⁴⁰⁴ Az automatikus finanszírozási rendszer részletesebb kifejtése a kapacitásszabályozásról szóló fejezetben található.

⁴⁰⁵ 2001. évi LXXIX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról 22.§

⁴⁰⁶ Ennek az időszaknak a részletes elemzését lásd: *Támogató szolgálatok szakmai felmérése, 2015. Szakmai összefoglaló tanulmány a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal támogató szolgáltatások körében végzett*

szükségletek gyors növekedésében kell keresnünk, hanem abban, hogy a szolgáltatói piacra belépésnek nem voltak magas adminisztratív és pénzügyi költségei, még nem működött kapacitásszabályozás, és a finanszírozás formája is ösztönözte az újabb és újabb szolgáltatások létrejöttét. Ennek eredményeként, míg 2003-ban még 0,3 milliárd Ft-ot költött a költségvetés erre a szolgáltatásra, 2008-ban már 4,3 milliárd Ft-ot, annak ellenére, hogy 2008-ban már csökkentették a szolgáltatás éves finanszírozását 20%-kal, 8 millió Ft-ra. A kapacitások gyors és a kereslettel össze nem függő felfutása mellett problémát jelentett a kapacitások területi szerkezete is: a szolgálatok harmada három megyében működött: Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, míg a teljes Dunántúlon a szolgálatoknak mindössze negyede működött.

A jogalkotó – látva, hogy minden próbálkozása ellenére a kapacitásszámok továbbra is emelkednek – úgy döntött, hogy a finanszírozás addigi rendszerét (szolgáltatásalapú finanszírozás) leállítja, és 2009-től új finanszírozási rezsimre tér át, melyet pályázati úton biztosít.⁴⁰⁷ A pályázati úton történő finanszírozás más szolgáltatásokra is ki lett terjesztve, majd 2016-tól több szolgáltatás esetében megszűnt, mivel a kapacitásszabályozás időközben kiépülő új rendszere feleslegessé tette a pályázati forma alkalmazását. Ugyanezen ok miatt indokolható ma nehezen a pályázati úton történő finanszírozás alkalmazása azoknál a szolgáltatásoknál, amelyek esetében még fennmaradt.

Szolgáltatás	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
támogató szolgáltatás		P	P	P	P	P	P	P			
közösségi ellátás pszichiátriai betegek részére		P	P	P	P	P	P	P			
közösségi ellátás szenvedélybetegek részére		P	P	P	P	P	P	P			
alacsony küszöbű ellátás szenvedélybetegek részére		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
jelzőrendszeres házi segítségnyújtás		P	P	P	P	P					
utcai szociális munka					P	P	P	P	P	P	P

2015. évi szakmai felmérésről és a támogató szolgáltatás pályázati finanszírozású időszakáról. Szociálpolitikai Szemle, 2016. 2. szám

⁴⁰⁷ 2007. évi CXXI. törvény egyes szociális tárgyú törvények módosításáról 56.§, illetve az ennek végrehajtására kiadott 191/2008. (VII. 30.) Kormányrendelet

krízisközpont					P	P	P	P	P	P	P
Biztos Kezdet Gyermekház							P	P	P	P	P
Szociális foglalkoztatás			P	P	P	P	P	P	P	P	P

8. táblázat Egyes szociális és gyermekjóléti szolgáltatások finanszírozásának módja 2008-2018

P – pályázati úton történő finanszírozás. Forrás: Szt, Gyvt

A pályázati úton finanszírozott szolgáltatások esetén főszabály szerint három éves támogatási szerződéssel kellett biztosítani a finanszírozást.⁴⁰⁸ A jogalkotó számolt azzal a lehetőséggel, hogy lesznek olyan területek, amelyekre a finanszírozhatónál több kapacitást pályáznak, és lesznek, ahol kevesebbet, esetleg egyáltalán nem nyújtanak pályázatot, s ez ellátási problémákhoz vezethet. Ezért a jogalkotó lehetőséget teremtett arra, hogy meghívásos pályázattal⁴⁰⁹ lehessen kiválasztani a szolgáltatót azokra a területekre, melyek a pályázat lezárását követően ellátatlanul vagy részben ellátatlanul maradtak. A pályázat harmadik formája az általános és a meghívásos mellett a fejlesztési. A fejlesztési pályázatot⁴¹⁰ is az általános pályázat lezárását követően részben vagy egészen ellátatlanul maradt területekre írták ki, de ebben az esetben a működési támogatás mellé fejlesztési támogatást is biztosítottak, hogy a nagyobb mértékű finanszírozási szint erősebb ösztönzést nyújtson.

A pályázati finanszírozásra áttérés megváltoztatta a finanszírozás módját is. Ahogy láttuk, 2009 előtt a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozása szolgáltatásalapú volt. 2009 után ezeknek a szolgáltatásoknak a finanszírozásába beépült a teljesítményelv. A teljesítményelv lényege, hogy a finanszírozás arányban áll a szolgáltatás működéséhez kapcsolódó, az ellátott számára nyújtott szolgáltatás valamelyik mennyiségi paraméterével. Az ellátási teljesítmény értelmezésének számos megközelítése lehetséges,⁴¹¹ itt most két értelmezést tárgyalunk: az output- vagy outcome-típusú teljesítményt. Az output-típusú teljesítményértelmezés a szolgáltatás nyújtása során biztosított részszolgáltatásokból indul ki. E megközelítésben annál magasabb a szolgáltatás teljesítménye, minél több részszolgáltatást biztosítanak az ellátott részére. Ilyen részszolgáltatás az ápolás, a

⁴⁰⁸ Szt. 131/A. §

⁴⁰⁹ 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 8.§

⁴¹⁰ 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 9.§

⁴¹¹ A szolgáltatások teljesítménymérésével számtalan áttekintés foglalkozik. Ezek közül érdemes kiemelni: DAL MAS, F., MASSARO, M., LOMBARDI, R. and GARLATTI, A.: *From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review*, International Journal of Organizational Analysis, Vol. 27 No. 5, pp. 1631-1656.

felügyelet, a fejlesztés, a gondozás, a szállítás, stb. Tehát a teljesítmény egyenesen arányos a gondozásra, ápolásra, fejlesztésre fordított idővel. Minél hosszabb ideig biztosítjuk ezeket, annál nagyobb a szolgáltatás teljesítménye.

Az outcome-típusú teljesítmény-felfogás ezzel szemben nem az ellátottra fordított részszolgáltatás-mennyiségeket tekinti eredménynek, hanem az ellátott jól-létének, állapotának, helyzetének relatív javulását. Tehát míg az output-megközelítés a szolgáltató perspektívájából indul ki, az outcome-megközelítés az ellátott perspektívájából. Az output-megközelítés a biztosított szolgáltatás kvantitatív jellemzői alapján, az outcome-megközelítés a szolgáltatást igénybe vevő helyzetének kvalitatív jellemzői alapján értékeli a szolgáltatás teljesítményét.

A támogató szolgálatok és a közösségi ellátások finanszírozásának 2009. évi módosítása az output-megközelítésen alapult. A támogatás két részből állt: egy szolgáltatásalapú és egy teljesítményarányos részből. A szolgáltatásalapú támogatás továbbra is arra a megfontolásra épül, hogy egy szolgálatnak vannak olyan költségei, amelyeket nem vagy csak korlátozottan befolyásol az ellátottak száma. (állandó költségek) A támogatásnak tekintettel kell lennie arra, hogy a jogszabályi előírások teljesítése, meghatározott személyi és tárgyi feltételek biztosítása önmagában, szolgáltatásnyújtás nélkül is meghatározott mennyiségű költséget jelent a szolgáltatás fenntartásában.

Ugyanakkor a támogatás volumenének arányosnak kell lennie a szolgáltatás teljesítményével is: erre szolgál a támogatás második eleme, a teljesítményarányos rész. A jogszabály szerint a teljesítménytámogatás a feladatmutató és az egy feladategységre jutó támogatás szorzata.⁴¹² A szolgáltatások teljesítményének alapegysége tehát a feladategység. A feladategység tartalma szolgáltatásonként eltérő. A fogyatékos személyeket segítő támogató szolgálatokban feladategységként két szolgáltatás vehető számításba: a) a halmozott fogyatékosága vagy autizmusa miatt szociálisan rászorult személyek segítségével töltött 40 perc, más szociálisan rászorult személyek segítségével töltött 1 óra, b) a szociálisan rászorult személyek szállítása közben megtett 5 kilométer.⁴¹³ A jogalkotó tehát alapvetően az ellátott gondozásával eltöltött időt és szállítása során megtett járműfutást alkalmazza a szolgáltatás teljesítményének mérésére. Ahogy láttuk, ezek valóban output-típusú mutatók: csak közvetve képesek becsülni azt a teljesítményt, amelyet a szolgáltatás elér az ellátott szükségleteinek kielégítésében. (outcome)

⁴¹² 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 2.§ (3)

⁴¹³ 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 1.§ (2) ca)

A közösségi ellátások tekintetében az a paradoxon áll elő, hogy miközben a jogszabály teljesítménytámogatást említ, a teljesítménytámogatás alapjául szolgáló feladategység meghatározása tiszta normatív finanszírozásra utal. A pszichiátriai betegek részére nyújtott közösségi alapellátás esetén az egész évben szolgáltatásban részesülő, a BNO 10 kódkönyv F 20-29, 31-32 vagy 40-42 diagnóziskódba tartozó ellátottak,⁴¹⁴ a szenvedélybetegek részére nyújtott közösségi alapellátás esetén az egész évben szolgáltatásban részesülő, a BNO 10 kódkönyv F 10-19 diagnóziskódba sorolható, vagy egyéb kóros függőség által okozott mentális és viselkedési zavarokban - különösen játék- vagy munkaszendélyben, társfüggőségben – szenvedő ellátottak⁴¹⁵ száma jelenti a feladategységek számát. A teljesítményalapú támogatás számítási alapja az ellátottak száma, ezért mondhatjuk, hogy ez – nevével ellentétben – nem teljesítményfinanszírozás, hanem fejkvóta-alapú finanszírozás. A teljesítményfinanszírozásnak van alsó korlátja: a minimálisan teljesítendő feladategység. A jogszabály szerint a pályázónak legalább 3000 feladategységet kellett vállalnia támogató szolgáltatás esetén, és legalább 40 ellátottat közösségi ellátás esetén.⁴¹⁶

A pályázati úton történő finanszírozás 2015 végén szűnt meg. Ennek oka az volt, hogy miközben a pályázati rendszer ért el ugyan eredményeket, főleg a kapacitások területi kiegyenlítése tekintetében, új kihívásokat generált. Ilyen kihívás volt, hogy 2010 utáni forráscsökkenés, mely a szolgáltatások éves finanszírozásában is bizonytalanságot okozott, mivel a fenntartók számára nem volt kiszámítható a szolgáltatás gazdálkodása. A területi lefedettségben tapasztalható eltérések tekintetében a pályázati finanszírozású rendszer ugyan csökkentette, de nem szüntette meg az eltéréseket, de még az ellátáshiányokat sem. A pályázati úton történő finanszírozással szembeni legfontosabb ellenérv, hogy a finanszírozás csak három évre biztosított. A három éves ciklus önmagában jelentős bizonytalansági tényezőt jelentett a szolgáltatás hosszú távú tervezésére, fenntartására. Az első pályázati ciklusban még volt fejlesztési pályázat, azonban 2012-től fejlesztési pályázat kiírására már nem került sor, melynek oka elsősorban a forráshiány volt. Ezzel elveszett a pályázati rendszer egyik legnagyobb előnyének tartott szakmai minőséget növelő, fejlesztő szerepe.

A pályázati finanszírozású rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok értékelése alapján két lehetőség kínálkozott: a pályázati rendszer átalakítása, illetve annak megszüntetése. 2014 végén a jogalkotó az utóbbi mellett döntött a fent említett, a pályázati rendszer bizonytalanságot növelő hatásai miatt. Az átalakítás legfontosabb elemeként jelent meg,

⁴¹⁴ 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdés cb) pont

⁴¹⁵ 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdés cc) pont

⁴¹⁶ 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdés g) pont és 2.§ (5) bekezdés

hogy 2016. január 1-től a pályázati rendszer megszűnik és a 2015. év átmenetének kezelésére⁴¹⁷ a második pályázati ciklus egy évvel meghosszabbításra kerül. Az eredeti koncepció szerint a pályázati rendszerbe sorolt hét szolgáltatás visszatért volna a központi költségvetési törvény közvetlen finanszírozása alá.⁴¹⁸ A költségvetésről szóló belső viták alapján azonban végül csak a támogató szolgálatok, a szenvedélybetegek, illetve pszichiátriai betegek számára nyújtott közösségi alapellátások tértek vissza.⁴¹⁹ A szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátása, az utcai szociális munka, a Biztos Kezdet Gyerekházak, illetve a krízisközpontok (beleértve ebbe a félutas ház és a 2015-től belépő Titkos Menedékház szolgáltatást) továbbra is a pályázati finanszírozású rendszerben működnek tovább.

A támogató szolgáltatások 2016-tól hatályos finanszírozási szabályait⁴²⁰ megvizsgálva látható, hogy a 2016-os reform megszüntette a korábbi finanszírozás hátrányos elemét (pályázati rendszer, három évre szóló támogatási szerződés), de a finanszírozás módját nem változtatta meg. Az állami támogatás továbbra is két részből tevődik össze: szolgáltatásalapú támogatás (jogszabályban használt elnevezése: alaptámogatás), illetve teljesítménytámogatás. A teljesítménytámogatás számítási módja, a feladategység fogalma is változatlan maradt. Csupán egy további feltétel épült be a szabályozásba: a kötelezően teljesítendő feladategység-volumenen (3000 feladategység) belül elő lett írva, hogy ebből legalább 1200 feladategységet személyi segítséssel kell teljesíteni⁴²¹ annak érdekében, hogy a relatíve költséghatékonyabb személyi szállítás ne szorítsa ki a szolgáltatásstruktúrában a személyi gondozást.

Egyes szolgáltatásokra vonatkozó finanszírozási mód változásainak elemzése az elmúlt másfél évtizedben nem csak azért releváns az egyházi fenntartás számára, mert a pályázati rendszer az egyházi szolgálatokat is kitette egy nagymértékű működési bizonytalanságnak és ezzel visszavetette a szolgálatok fejlesztését, hanem azért is, mert a pályázati úton nyert állami támogatás után nem járt egyházi kiegészítő támogatás. A pályázati rendszer bevezetése tehát nem csak a pályázati jelleg kiszámíthatatlan kimenete miatt, nem csak a

⁴¹⁷ 252/2014. (X.02.) Kormányrendelet a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Kormányrendelet, valamint a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII.30.) Kormányrendelet módosításáról

⁴¹⁸ A Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló T/4730. törvényjavaslat 2015. május 13-án benyújtott szövege még ezt a változatot tartalmazta.

⁴¹⁹ Az egyes szociális és gyermekvédelmi törvények módosításáról szóló T/5052. számú, 2015. június 2-án benyújtott törvénytervezet egy új változatra tett javaslatot.

⁴²⁰ Magyarország központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 9. számú melléklete

⁴²¹ 2015. évi C. törvény 9. számú melléklete I. 9. pont

rögzített időtartamú támogatás miatt, nem csak a fejlesztések elmaradása miatt, hanem a jelentős mértékben csökkenő állami támogatás miatt is jelentős fenntartási problémát okozott az egyházaknak. Az egyházi fenntartók szolgálatműködtetési pozíciója a fenti tényezők miatt minden más fenntartóhoz képest nagyobb mértékben romlott.

Ebből a megközelítésből érthető, hogy az egyházi fenntartók számára a 2016. évi reformja a támogató szolgálatok és a közösségi ellátások finanszírozásának nem egyszerűen a bizonytalanság és kiszámíthatatlanság csökkenését hozta, hanem a támogatás növekedését is, mivel a folyamatos költségvetési finanszírozásba visszakerülő szolgáltatások után 2016-tól az állam ismét biztosítja az egyházi kiegészítő normatívát.⁴²² Ugyanakkor a fenti három szolgáltatás után járó egyházi kiegészítő normatíva mértéke (26%) jelentős mértékben elmarad az összes további szolgáltatásra kalkulált mértéktől (76,2%).⁴²³ Ennek oka az volt, hogy a pályázati rendszer megszüntetéséről szóló egyeztetéseken a fenti három szolgáltatás finanszírozásának központi költségvetés folyamatos finanszírozási rendjébe történő visszaemeléséért cserébe az a felvetés fogalmazódott meg, hogy a visszaemeléssel párhuzamosan ezekre a szolgáltatásokra 2016-tól kezdődően külön kerüljön kiszámításra az egyházi kiegészítés mértéke – természetesen az egyenlő állami finanszírozás elvének maradéktalan érvényesítésével és az egyházi kiegészítő támogatásra vonatkozó számítási módszer alkalmazásával.

	2016	2017	2018	2019
Kiegészítő támogatás			26,0	26,0
Tényleges kiegészítési arány	21,0	15,5	13,7	12,1

9. táblázat A támogató szolgáltatásra és a közösségi alapellátásokra vonatkozó „külön” egyházi kiegészítő támogatás költségvetési törvényben meghatározott tervezett mértéke és a zárszámadás előkészítése során számított tényleges mértéke. Forrás: költségvetési törvények, zárszámadási törvények, saját számítás

A fenti táblázat alapján nem csak az egyértelmű, hogy az említett három szolgáltatás tervezett kiegészítési aránya mintegy harmada a többi szolgáltatásra kalkulált aránynak,

⁴²² A központi költségvetés először 2018-ban biztosított erre a három szolgáltatásra külön számított egyházi kiegészítő normatívát, mivel az új finanszírozási rendszerben az első teljes lezárt költségvetési év 2016 volt, és ennek értékelése 2017 tavaszán történhetett meg, s ennek eredménye épült a 2018. évi költségvetés tervezésébe.

⁴²³ 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi költségvetéséről 41.§ (2) bekezdés és (3) bekezdés

hanem az is, hogy a valós kiegészítési arány 40% körül alakul, ami azt jelenti, hogy a három alapszolgáltatás esetében a 2016-tól élő finanszírozási rendszerben a támogatás mértéke jobban közelíti a valós költségeket, hiszen a tényleges kiegészítési szint sokkal alacsonyabb, mint a többi szolgáltatásra kalkulált szint.⁴²⁴

A fentiekben tehát láttuk, hogy nem csak a finanszírozás mértéke, hanem annak módja is erőteljesen hat az egyházi fenntartók szolgálatműködtetési lehetőségeire és mégoly szektorsemlegesnek tűnő módosítások is (pl. pályázati rendszer bevezetése) képes jelentős hátrányokat okozni az egyházi fenntartóknak. Azt is láttuk, hogy az egyenlő finanszírozás elvéből nem automatikusan következik az egyetlen, valamennyi szolgáltatást átfogóan jellemző kiegészítési arány. És azt is láttuk, hogy a százalékos alakban meghatározott kiegészítési arány nem csak a fejkvóta-típusú finanszírozással támogatott szolgáltatásokra kalkulálható, hanem szolgáltatásalapú és teljesítményfinanszírozásban részesülő szolgáltatásokra is.

11.7 A finanszírozás egyéb kérdései: célhoz kötöttség

A finanszírozás módja és mértéke mellett az egyházi fenntartók szolgáltatásműködtetési autonómiáját alapvetően érintő kérdés a célhoz kötött támogatás. A célhoz kötés azt jelenti, hogy a jogalkotó az állami támogatás mekkora részére ír elő célhoz kötöttséget. Amennyiben a jogalkotó a támogatás teljes összegét a fenntartó saját bevételének tekinti és felhasználására nézve nem ír elő semmilyen kötelezettséget, akkor ebben az esetben nincs célhoz kötés. Amennyiben a jogalkotó előírja, hogy az állami támogatás teljes összegét annak a szolgáltatásnak a működtetésére kell fordítani, amelyre tekintettel a fenntartó kapta, akkor az egyházi fenntartónak nincs mozgástere a támogatás felhasználásában. A jogalkotó a fenti két megközelítés közötti álláspontot foglalt el: az egyházi fenntartónak az alaptámogatást kell a szolgáltatásra költenie, a kiegészítő támogatást nem. A szociális törvénybe 2001-ben került bele az a szabály, miszerint a nem állami, illetve egyházi fenntartónak (...) az általa fenntartott szociális intézmény működéséhez biztosított normatív állami hozzájárulás - kivéve a kiegészítő támogatást - teljes összegét át kell adnia annak az

⁴²⁴ Pl. 2019-re 117,8%

intézménynek, amelyre tekintettel a támogatás megállapítására sor került.⁴²⁵ Az egyházi kiegészítő támogatásra nem vonatkozik ez a kötelezettség, felhasználása azonban korlátozva van. A hatályos költségvetési törvény évek óta kimondja, hogy a fenntartó a kiegészítő támogatást köteles elkülönítetten nyilvántartani és a támogatás teljes összegét a humánszolgáltatást ellátó intézményei, illetve azok humánszolgáltatásai támogatására fordítani.⁴²⁶ Ez a szabály oldja az alaptámogatásra vonatkozó szigorú célhoz kötöttséget, amennyiben a kiegészítő támogatás egyéb, nem szociális feladat ellátására is fordítható.

A hazai bírói gyakorlat azonban még a fenti korlátozásoknál is tovább megy. Egy 2019-es ítéletében a Kúria kimondta, hogy „a támogatási ügyekben folytatott gyakorlata értelmében a normatíva-felhasználáshoz kapcsolódó törvényi és egyéb jogszabályi előírások nem lehetnek diszpozitív jellegűek. A kogenciát az indokolja, hogy minden esetben transzparens módon követhető kell, hogy legyen a költségvetési forrás intézményi útja. Amennyiben ugyanis az alperes az ellenőrzés során szükségtelen normatíva-felhasználást, többletfelhasználást észlel, avagy a költségvetési források átláthatatlan, esetleg szolgáltatásokkal nem fedezett felhasználására bukkan, az a felperes nem felelős gazdálkodását mutatja. Másképpen megfogalmazva: az a felperes állami forrásokkal való jogszerűtlen gazdálkodását jelenti.”⁴²⁷ Ez azt jelenti, hogy az Államkincstár, amely ebben az ügyben az alperes volt, nem csak a támogatás felhasználásának előbb ismertett korlátaira kell figyelnie, hanem további szempontokat is mérlegelhet: a felhasználás szükségtelensége, többletfelhasználás, átláthatatlan felhasználás, szolgáltatásokkal nem fedezett felhasználás, felelőtlen gazdálkodás. A Kúriának ez a kiterjesztő megközelítése már az egyházi fenntartó gazdálkodásának autonómiáját a jogszabályok által rögzített határokon túl szűkíti.

A Kúria gyakorlatának hangsúlyos eleme az is, amely szerint önmagában a szolgáltatás biztosítása, az ellátás nyújtása nem alapozza meg az állami támogatást. Az állami támogatás feltétele a szolgáltatás jogszerű működése is. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az ellenőrzést végző hatóság a működés jogszerűségét tekintve hiányosságot talál, ez lehetőséget ad az állami támogatás egy részének visszafizettetésére. A Kúria egy 2017-es határozatában kimondta, hogy „a szolgáltatás nyújtása önmagában nem teremt jogosultságot a finanszírozáshoz, ezért helyes a jogerős ítélet megállapítása, mely szerint jogszerű a finanszírozással összefüggő jogkövetkezmény alkalmazása, ha annak jogszabályi feltételei nem teljesültek vagy teljesülése az ellenőrzött szolgáltatónál nem igazolható a jogszabályban

⁴²⁵ Szt. 127.§ (2) bekezdés

⁴²⁶ 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi költségvetéséről 42.§ (5) bekezdés

⁴²⁷ Kfv. 35178/2019/7. határozata [17]

meghatározott módon.”⁴²⁸ Egy korábbi határozatában a Kúria úgy fogalmazott, hogy „a normatív támogatás felhasználása akkor jogszerű, ha a fenntartó valamennyi jogszabályi kötelezettségének megfelel”.⁴²⁹ Ez azt jelenti, hogy amennyiben a finanszírozást vagy a működést ellenőrző hatóságok a jogszabályi kötelezettség elmulasztására utaló jelet találnak, ennek közvetlen hatása lehet a támogatás mértékére. Ez önmagában korrekt álláspont, azonban olyan aránytalan következményekhez vezethet az alkalmazása, mint pl. a nyilvántartásban nem módosított rendszámú falugondoki autó esetén kiszabott visszafizetési kötelezettség,⁴³⁰ amely a szolgáltatás működésképességét veszélyezteti. Az adatszolgáltatások között természetesen van olyanok, amelyek épp a finanszírozás alapját jelentő jogszerű igénybevétel megállapítását teszik lehetővé. Ilyen a KENYSZI-rendszerben történő napi regisztrálása a szolgáltatás igénybevételének. A Kúria egy 2017-es határozatában kimondta, hogy az igénybe vevői nyilvántartásba történő adatszolgáltatásért a fenntartó tartozik felelősséggel. Tehát amennyiben a papír alapú nyilvántartásokban és a KENYSZI-rendszerbe lejelentett adatok között eltérés mutatkozik, annak jogkövetkezményeit a fenntartó viseli. A nyilvántartásban rögzített igénybevételek képezik az elszámolás alapját. Az ellenőrzést is a nyilvántartás adatai alapján köteles a hatóság lefolytatni: a tényállás megállapításához szükséges bizonyítékok a KENYSZI-nyilvántartásból és nem a papír alapon vezetett egyéb nyilvántartásokból nyerhetők ki, ennyiben kötött bizonyítási eszköznek minősül a KENYSZI-nyilvántartás.⁴³¹

11.8 A finanszírozás egyéb kérdései: ellátási területen kívül nyújtott szolgáltatás

A jogszerű működéssel kapcsolatos hiányosságok miatt visszafizetési kötelezettség egyik oka az ellátási területen kívül nyújtott ellátás. Az egyházi intézmények a legtöbb esetben országos ellátási területtel működnek, hogy az ország bármely részéből tudjanak ellátottat fogadni és felvenni. Ugyanakkor amennyiben az ellátási területük nem országos, a működési engedélyben rögzített ellátási területen kívülről felvett ellátott után nem jár sem alap-, sem kiegészítő állami támogatás. A Legfelsőbb Bíróság 2010-es határozata⁴³² rögzíti, hogy mivel

⁴²⁸ Kfv. 35315/2017/6. határozata [22]

⁴²⁹ Kfv. 35418/2015/3. határozat

⁴³⁰ Debreceni Munkaügyi Bírósága K.27422/2018/7. határozata

⁴³¹ Kfv.35315/2017/6. [27]

⁴³² Kfv. 39040/2010/7.

a szociális szolgáltatások engedélyezését szabályozó rendelet⁴³³ szerint szociális szolgáltatás csak működési engedéllyel, a jogszabályokban és a működési engedélyben meghatározott feltételek szerint működtethető,⁴³⁴ és az ellátási terület feltüntetése kötelező tartalmi eleme a működési engedélynek,⁴³⁵ így a jogszerű működésnek nem felel meg az ellátási területen kívülről érkező kliens ellátása.⁴³⁶

A fentiek alapján kijelenthető az az elvárás, hogy a jogszerű működéssel kapcsolatos problémák miatt történő visszafizetési kötelezettségnek arányosnak kell lennie. Éppen ezt mondta ki a Legfelsőbb Bíróság egy 2011-es határozatával.⁴³⁷ „A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozza, hogy (...) jogértelmezése szerint nem minden formai szabálytalanság eredményezi a normatív állami támogatás igénybevétele jogszerűtlenségének megállapítását. A visszafizetési kötelezettség előírásának ugyanis arányban kell állnia a megállapított szabálytalanság súlyával és összefüggésben kell állnia a költségvetési érdeksérelemmel.”

11.9 A finanszírozás egyéb kérdései: a felhasználás korlátai

Ahogy láttuk, Magyarországon az egyházi szociális szolgálatok finanszírozására a fenntartóknak utalt állami támogatás felhasználását két szabály korlátozza: az alaptámogatás arra az intézményre kell költeni, amelyre tekintettel a fenntartó a támogatást kapta, illetve a kiegészítő támogatást a fenntartó humánszolgáltatásainak működtetésére kell költeni. Ez

⁴³³ A határozat születésének idején ez a 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről volt.

⁴³⁴ 188/1999. (XII. 16.) Kormányrendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről 2.§ (1) bekezdés

⁴³⁵ 188/1999. (XII. 16.) Kormányrendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről 3.§ (7) bekezdés e) pont

⁴³⁶ A tárgyalt határozat érdekessége az első és másodfok közötti vita az ellátási terület fogalmáról. Az elsőfokú bíróság az ellátási terület fogalmát úgy értelmezte, hogy az a szolgáltatás működési területe. A Legfelsőbb Bíróság ezzel szemben azt a területet tekintette ellátási területnek, melyről ellátási igény fogadható. „Az ellátási terület nem a szolgáltatás nyújtásának oldaláról vizsgálendő, hanem az ellátást igénybevevőknek kell az ellátási területen élniük, és az ilyen ellátottak után vehető igénybe normatív állami hozzájárulás jogszerűen.”

⁴³⁷ Legf. Bír. Kfv. I. 35.209/2011.

utóbbi szabálynak az értelmezését a bíróság ugyanakkor erősen behatárolta egy 2014. évi ügyben hozott határozatával.⁴³⁸ A határozat tétje az, hogy az egyházi fenntartó használhatja-e a kiegészítő támogatást szociális intézményei fejlesztésére. A szóban forgó ügyben az egyházi fenntartó két ingatlant vásárolt 2012-ben 34 millió Ft értékben új szociális szolgáltató központ létesítésére. A 2012. évi támogatások felhasználását 2013-ban ellenőrző Kincstár ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a két ingatlan megvétele valójában tartalékképzési célt szolgál, és a fenntartó nem a szolgáltatások működésére fordította azt. A fellebbezésben a fenntartó helyesen hivatkozott arra, hogy a költségvetési törvényben rögzített fenti szabály, miszerint a kiegészítő támogatást csak humánszolgáltatásokra lehet költeni, nem zárja ki a felhalmozási célú, beruházások megvalósításához kapcsolódó felhasználást. A Kincstár ezzel szemben úgy érvelt, hogy a költségvetési törvényből egyértelműen kikövetkeztethető, hogy a fenntartónak a tárgyalt évben működtetett szolgáltatásai támogatására, „azok színvonalasabbá tételére”⁴³⁹ kellett volna fordítania az egyházi kiegészítést, és nem fogadható el jövőbeni fejlesztési cél a felhasználás indoklására még akkor sem, ha a beruházás célja új szociális szolgáltatás indítása, a fenntartó ugyanis nem tudja az általa nyújtott humán szolgáltatást ténylegesen és közvetlenül támogatni akkor, amikor egy jövőbeni esetleges beruházás érdekében megvásárol egy viszonylag nehezen likvidd tehető, behatárolt felhasználási lehetőséggel bíró ingatlant. A fellebbezés elbírálása folyamán a bíróság a Kincstár álláspontját osztotta: „A két ingatlan megvásárlása nem felel meg a jogalkotó által meghatározott célok megvalósításának, még akkor sem, ha a későbbiekben egy szociális központ felépítésének a helyéül szolgálnak. A jogalkotó azt kívánja meg, hogy konkrétan a működtetett intézményre, illetve az az által teljesített humán szolgáltatás támogatására fordítsa a kiegészítő támogatást a fenntartó, tehát adott napi ellátási célokat kíván támogatni, nem pedig egy jövőbeni fejlesztéshez kíván hozzájárulni. A fentiekből következően nincs jelentősége annak az adott ügyben, hogy felperes a szociális központ felépítésének szükségességét miként ítéli meg, felperes e körben tett hivatkozásai nem vitathatóan lehetnek helytállóak, az állam által adott támogatás azonban e célra nem fordítható.”

A költségvetési törvény vonatkozó helyeinek értelmezéséből megállapítható, hogy mind a Kincstár, mind a bíróság jogértelmezése téves, hiszen a kiegészítő támogatás

⁴³⁸ Veszprémi Munkaügyi Bíróság K.27247/2014/10.

⁴³⁹ ÖF/1109/2014.

felhasználásának egy kritériuma van: a fenntartó humánszolgáltatásaira történő felhasználás. A jogszabály nem rögzíti, hogy csak szociális szolgáltatásra lehet felhasználni ezt a támogatást. Azt sem rögzíti, hogy csak az érintett évben működő szolgáltatásokra lehet felhasználni. Azt sem rögzíti, hogy humánszolgáltatás fejlesztését célzó beruházás nem finanszírozható a támogatás terhére. A bíróság határozata olyan jogalkotói szándékot lát bele a jogszabályba, amely nem létezik, a jog szempontjából megalapozatlanul szűkíti az egyházi fenntartók mozgásterét, ráadásul az egyházi szociális kapacitások fejlesztését is akadályozza.

12. Összegzés

Értekezésemben arra törekedtem, hogy rámutassak azokra a tényezőkre, amelyek az elmúlt 30 évben az egyházi szociális szolgáltatások térnyeréséhez vezettek.

Egyrészt bemutattam a nemzetközi trendet. Láttuk, hogy a fejlett jóléti államokban az egyházi szolgálatok fokozatosan sorvadtak el, az állami szabályozás egyre részletesebb lett, a szociális munka önálló professzióvá fejlődött, és az állam átvette a szociális biztonság megteremtéséért viselt felelősséget és az állam minden polgárára kiterjesztette. Ez a folyamatot felgyorsította a modernizáció és a szekularizáció.

Magyarországon is hatottak ezek a tényezők, mégis az egyházi szociális szolgálatok töretlen fejlődésének tanúi lehettünk. A legfontosabb megállapításunk az volt, hogy az egyházi szerepvállalás kiterjedtsége mellett és ellen szóló magyarázatok közül messze a mellette szóló tényezők bizonyultak erősebbnek. Az egyházak 1990 után visszanyert szabadsága, a liberális egyházügyi törvény, a szolgálatalapítási és –működtetési autonómia dinamizálta az egyházak szociális munkáját.

A hipotézisek vizsgálata során az alábbiakra jutottunk.

I. hipotézis. A szociális jogban az elmúlt 25 évben alkalmazott jogosultságszabályozási rezsimek nagy mértékben befolyásolták az egyházi szolgálatok felfutását.

Az egyik legfontosabb eredmény annak prezentálása, hogy az egyházi szerepvállalás motorja a jogosultságszabályozás volt. Az elmúlt 30 év első felében nem érvényesült erős célzás ezen a területen, ezért az egyházi szolgálatok könnyen tudtak klienst szerezni. Ebben az időszakban azonban az egyházi szolgálatok oly mértékben megerősödtek, hogy amikor 2007-től több hullámban elindult a jogosultságszabályozás szigorítása, ez nem érintette kedvezőtlenül az egyházi szektort, sőt: egyes szolgáltatási területeken további erősödés volt tapasztalható.

II. hipotézis. A szociális szabályozásban alkalmazott kapacitásszabályozási megközelítések nagy mértékben járultak hozzá az egyházi szociális szolgáltatások expanziójához.

A jogosultságszabályozáshoz hasonlóan az állami kapacitásallokációs mechanizmus hiánya is erősítette az egyházi szerepvállalást, mert a működés megkezdésének csak egy

feltétele volt: a működési engedély megszerzése. A jogalkotó a jogszabályban előírt minimális működési követelmények biztosításán túl nem támasztott egyéb követelményeket, és nem alkalmazott olyan allokációs technikákat, amelyek a szolgáltatások területi egyenlenségeit igyekezett kezelni.

A kapacitásszabályozás bevezetése erősen hatott az egyházi szolgálatokra, fékezte szolgáltatási kapacitásaik bővülését. Az időben egymást követő allokációs mechanizmusok egyre nehezebbé tették új szolgálatok indulását, azonban az egyházi szektor növekedése nem állt meg, csak növekedési üteme csökkent.

III. hipotézis. A szociális szolgáltatások finanszírozásának rendszere meghatározó módon járult hozzá az egyházi szolgáltatások súlyának növekedéséhez.

Az egyházfinanszírozási törvény által rögzített egyenlő finanszírozás elve 1997 óta biztosítja az egyházi szolgálatok számára az állami és az önkormányzati szociális szolgáltatásoknak jutó finanszírozási szintet. A finanszírozás az alaptámogatáson felül kiegészül egy, az említett egyenlő finanszírozást megvalósító támogatással. Az egyenlő mértékű finanszírozás versenyképessé teszi az egyházi intézményeket, ezért működtetésük hosszú távon fenntartható. A kiegészítő támogatás egységes és százalékosan rögzített. Mivel a kiegészítő támogatás egységes mértéke mögött rendkívül sokféle finanszírozási szint áll (az egyes szolgáltatásokra más és más az állami és önkormányzati kiegészítési arány), ezért egyes szolgáltatási csoportokban (főleg az idősellátásban) az egyenlő finanszírozás elve miatt fejlesztésekre is van lehetőség. Ezek a tényezők együtt járulnak hozzá az egyházi szolgálatok bővüléséhez.

IV. hipotézis. Az egyházi szociális szolgáltatások kapacitásainak dinamikus növekedése mögött elsősorban a szabályozás kulcselemeinek elvi logikája áll, és csak másodsorban az adott kormányzat egyházpolitika irányultsága.

Amennyiben áttekintjük az elmúlt negyedszázadot, láthatjuk, hogy az egyházi szolgáltatási kapacitások hullámokban történő bővülése elsősorban a szabályozási megközelítésekben történő változásokhoz kötődik. A jogosultságszabályozás szigorítása, a jogosultsági körök szűkítése, valamint a kapacitásszabályozási eszközök bevezetése alapvetően járult hozzá ahhoz, hogy az egyházi szociális szektor korábbi növekedési ütem csökkent.

Természetesen nem állítható, hogy az aktuális kormányzat preferenciái ne tükröződtek volna az egyházi szolgálatok fejlődésén. Egyértelműen kimutatható, hogy a jobboldali

kormányok jóval több szolgálatindítási, működtetési, fejlesztési lehetőséget biztosítottak az egyházi szociális fenntartók számára. Ugyanez érhető tetten a 2011-ben alkotott új egyházi törvénynek a szolgáltatásműködtetési autonómiát érintő részeiben. Ezek az ösztönzők nagy mértékben erősítették az egyházi szolgálatok versenyképességét, fenntarthatóságát, ellenállóképességét.

13. Summary

The starting point of this dissertation is an exciting contradiction. In western welfare states role of churches gradually decreased in social work after 1945. At the same time, in Hungary we can face a massive rise in number of church related social services. However, very similar trends was going on in western countries after 1945 and in eastern countries of Europe after 1990. The social work became firmly established as distinct profession. In process of development of welfare state central government had more and more social responsibilities. Regulation in social care became more and more detailed. Entitlement for social benefits, allowances and services widened. At the same time, not only development of welfare regimes is similar. There are similar tendencies in social environment.

Modernization and secularization are crucial trends in all of European countries to different degrees.

The aim of this dissertation is to present the process of development of church related social care sector in Hungary. This process has not been straightforward and steady. There were some waves in advance of social services run by churches. While in beginning of 1990's there were just a few church related social institutions, recently churches are dominant actors of social sector. Moreover, for now there is no services run by state in field of foster care in Hungary.

The main focus of analysis is on regulatory framework. One of the main goals is to make contributions to understand main drives behind growth of church related social sector within legal framework and to find most important instruments of regulation leading to this advance.

It is obvious that there are some reasons of rapid expansion of church run services. First of all, after 1990 churches became free to found social institutions. Many churches and congregations had memories on communist era when most social institutions owned by churches were nationalized by force. Secondly, after 1990 church might have expectations on increasing number of potential clients. Thirdly, at the beginning of transition it was established a very liberal constitutional framework for foundation of church. At the same time, on field of public service provision the main regulatory logic is based on principle of main responsibility of local governments. In social sector churches has a secondary supplementary role.

Result of my analysis was that the main explanatory factor behind intensive increase of church related social care services is quality of regulation on social services. I examine some aspects of regulation: entitlement, capacity allocation mechanism, employment and financing. Evidences show that a low quality regulation can cause distortion in social sector. Low quality regulation means very wide entitlement legislation without targeting on those in need, lacking capacity allocation mechanism. On field of employment and financing there are some regulatory factors which also strengten church related services.

It seems that more and more distortions on social service system have resulted a governmental response from 2007. So in the second half of the last three decade epoch regulatory framework became more rigourous. Entitlement for social services remained universal but became narrower. A new capacity allocation system was introduced and it was tightened year by year. In this period church run social services have proven to be viable, sustainable. The competitiveness of social care services run by churches is enhanced by employment rules of new legislation on churches (2011) and principle of equal financing (governmental support for church related social service must be equal to support for services run by central and local governments).

Finally, it seems that curch run social services are important elements of Hungarian welfare regime. They can improve quality of social protection system. At the same time, there are conditions of their efficient work: high quality regulation on social care sector and respect of autonomy of churches.

14. Melléklet

A bértömeg-alapú finanszírozással finanszírozott szociális és gyermekvédelmi intézmények súlyszámai

Forrás: 2019. évi LXXI. tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről. VIII. melléklet. I. rész

1	Főtípus	Típus	Altípus	Szoró szám (Ksz ₁)
2	Szociális	ápolást, gondozást igénylő ellátás	idősek otthona (átlagos ellátás)	1,00
3			idősek otthona (demens ellátás)	1,19
4			idősek otthona (emelt szintű ellátás)	0,19
5			pszichiátriai betegek otthona	1,11
6			szenvedélybetegek otthona	1,05
7			fogyatékos személyek otthona	1,30
8			hajléktalanok otthona	1,05
9		rehabilitációs intézmény	pszichiátriai betegek rehabilitációs intézménye	1,14
10			szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye	1,14
11			fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye	1,22
12			hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye	0,80
13		lakó- otthonok	fogyatékos személyek rehabilitációs célú lakóotthona	0,84

14			fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú lakóotthona	1,23
15			fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú lakóotthona (autista személy ellátása)	1,50
16			pszichiátriai betegek rehabilitációs célú lakóotthona	0,76
17			szenvedélybetegek rehabilitációs célú lakóotthona	0,76
18		átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények	időskorúak gondozóháza	0,93
19			fogyatékos személyek gondozóháza	0,96
20			pszichiátriai betegek átmeneti otthona	0,99
21			szenvedélybetegek átmeneti otthona	0,99
22		támogatott lakhatás	támogatott lakhatás fogyatékos személyek részére	1,19
23			támogatott lakhatás fogyatékos személyek részére (magas gondozási szükséglet)	1,43
24			támogatott lakhatás fogyatékos személyek részére (fokozott gondozási szükséglet)	1,50
25			támogatott lakhatás pszichiátriai betegek részére	0,77
26			támogatott lakhatás szenvedélybetegek részére	0,74
27	Gyermekvédelem	otthont nyújtó ellátás	nevelőszülőnél biztosított otthont nyújtó ellátás	0,91

28			nevelőszülőnél biztosított gyermekvédelmi különleges ellátás	1,08
29			nevelőszülőnél biztosított gyermekvédelmi speciális ellátás	1,12
30			nevelőszülőnél együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	1,12
31			gyermekotthonban biztosított otthont nyújtó ellátás	1,44
32			lakásotthonban biztosított otthont nyújtó ellátás	1,44
33			különleges gyermekotthonban, gyermekotthonban biztosított gyermekvédelmi különleges ellátás	2,12
34			különleges lakásotthonban, lakásotthonban biztosított gyermekvédelmi különleges ellátás	2,12
35			szociális törvény hatálya alá tartozó intézményben biztosított különleges gyermekvédelmi ellátás	2,12
36			speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában biztosított gyermekvédelmi speciális ellátás	2,48
37			gyermekotthonban, lakásotthonban biztosított gyermekvédelmi speciális ellátás	2,16
38			szociális törvény hatálya alá tartozó intézményben biztosított gyermekvédelmi speciális ellátás	2,16
39			gyermekotthonban együttesen biztosított gyermekvédelmi	2,16
			különleges és speciális ellátás	

40			lakásotthonban együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	2,16
41			különleges gyermekotthonban együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	2,16
42			különleges lakásotthonban együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	2,16
43			speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	2,48
44			gyermekotthonban, lakásotthonban együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	2,16
45			szociális törvény hatálya alá tartozó intézményben együttesen biztosított gyermekvédelmi különleges és speciális ellátás	2,16
46		utógondozói ellátás	Gyvt. 93. § (1) bekezdés a)-c) pontja alapján nevelőszülőnél biztosított utógondozói ellátás	0,90
47			Gyvt. 93. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja alapján utógondozó otthonban, utógondozó lakásotthonban biztosított utógondozói ellátás	1,28
48			Gyvt. 93. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja alapján gyermekotthonban,	1,28
			lakásotthonban biztosított utógondozói ellátás	

49			Gyvt. 93. § (1) bekezdés <i>b)</i> vagy <i>c)</i> pontja alapján különleges és speciális gyermekotthonban, különleges és speciális lakásotthonban biztosított utógondozói ellátás	1,28
50			Gyvt. 93. § (1) bekezdés <i>b)</i> vagy <i>c)</i> pontja alapján külső férőhelyen biztosított utógondozói ellátás	1,31
51			Gyvt. 93. § (1) bekezdés <i>a)</i> pontja alapján biztosított utógondozói ellátás gyermekotthonban/lakásotthonban, különleges gyermekotthonban/ lakásotthonban, speciális gyermekotthonban/ lakásotthonban, utógondozó otthonban, külső férőhelyen	1,13
52	Gyermek-védelem [Gyvt. 15. § (2) bekezdés <i>c)</i> pontja]	gyermekek átmeneti gondozása	Gyvt. 45. § (6) bekezdése alapján az utógondozói ellátásban részesülő szülő kérelemére átmeneti gondozásban részesülő gyermekek	1,44
53			helyettes szülőnél biztosított átmeneti ellátás	0,80
54			gyermekek átmeneti otthonában biztosított átmeneti ellátás	0,94
55			családok átmeneti otthonában biztosított átmeneti ellátás	0,83
56			családok átmeneti otthonában külső férőhelyén biztosított átmeneti ellátás	0,62

Forrásjegyzék

A szociális szolgáltatási rendszer folyamatai 2002-2007 között. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2010.

ALBERT Fruzsina, DÁVID Beáta.: *Állami szerepvállalás-egyéni felelősség*. In: Tóth István György (szerk.): TÁRKI Európai társadalmi jelentés, 2009. TÁRKI Zrt., Budapest, 2009. 33-50. o.

ANDERSON, R., MIKULIC, B., VERMEYLEN, G., LYL-YRIANAINEN, M. and ZIGANTE, V.: *Second European Quality of Life Survey: Overview*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.

ANDOR László: Szociálpolitikánk negyedszázada európai tükörben. Esély 2017/4.

ANTALÓCZY Péter: Az állam és az egyház elválasztása, in Antalóczy Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*, Budapest, Patrocinium, 2012.

ARROW, K. J. [1963]: Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, 53: 941-967. o. Letöltés: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2585909/pdf/15042238.pdf>

ASSOUS, L.: *Long-Term Health and Social Care for the Elderly: An International Perspective*. The Geneva Papers on Risk and Insurance. 2001. 4. sz. 667-683. o.

BALOGH Erzsébet: Professzió elméletek a szociális munka kontextusában. *Acta Medicinæ et Sociologica*, 2018, 9. sz. 109-127. o.

BANERJEE, A. V., DUFLO, E.: A szegények gazdálkodása. A szegénység elleni küzdelem teljes újragondolása. Balassi Kiadó, Budapest, 2016. 34.o.

BANKS, R.: *The Early Church as a Caring Community and Some Implications on Social Work Today*. Interchange. Sydney, 1982.

BÁNYAI Emőke: A családokat támogató szolgáltatások integrációja. *Esély* 2003/5.

BARBIER, M.: *La Laïcité*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1995.

BARR, N.: A jóléti állam gazdaságtana, Akadémiai Kiadó, 2009.

BAUMOL, W. J.: Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, In.: *The American Economic Review*, 1982, 72. kötet, 1.szám 2.o.

BECKMAN, N. E.: *Welfare, Church and Gender in Eight European Countries*. Uppsala Institute for Diaconal and Social Studies, 2004.

BENEDEK Dóra (szerk.): *Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban, alapelvek és közgazdasági elemzés*, Budapest. PM Kutatási füzetek, 2004/8.

BENEDEK Dóra – FIRLE Réka – SCHARLE Ágota (2006) *A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága*. Közpénzügyi Füzetek, 17. Biztos kezdet program stratégiai terv.

BEVERIDGE, W.: *Report on Social Insurance and Allied Services*. Parliamentary Papers, Report by Sir William BEVERIDGE. 1942–1943. VI. Cmd. 6404. H. M. Stationary Office. London, 1942. 3–20.

BIRKÁS Antal: Luther és Kálvin politikai és gazdasági nézetei. *Polgári Szemle* 2015. 4-6. szám.

BIRKÁS Antal: *Állam és egyház kapcsolata az Európai Unió országában. Modellek, alternatívák*, Budapest, Patrocinium, 2018.

Bocz János: *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*. Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola, 2009.

BLANCHARD, O., GIAVAZZI, F.: *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Good and Labour Markets*. The Quarterly Journal of Economics, 2003. 3. sz. 879-907. o.

BORDÁS Péter: *Forrásszabályozás és feladatfinanszírozás az önkormányzati rendszerben*. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2017.

BRANDTMÜLLER Ágnes – LEPP-GAZDAG Anikó: *Az egészségügyi ellátás mint közgazdasági jószág, és az egészségügyi ellátás piaca*. In: GULÁCSI László (szerk.): *Egészséggazdaságtan*. Medicina, 2005. p. 125

BUGARSZKY Zsolt: *A szociális szolgáltatások újjászületése Magyarországon*. Esély 2004/4 p. 100–110.

CAMILLERI, P. J. – WINKWORTH, G.: *Keeping the faith: The impact of human services restructuring on Catholic social welfare services*. Australian Journal of Social Issues, 2004/3.

CARLTON J. H. Hayes: *Christianity and Western Civilization*. Stanford University Press, 1954. 56. o.

CASANOVA, J.: *Public Religions in the Modern World*. University of Chicago Press, Chicago, 1994.

CASTEL, R.: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bérmunka krónikája*. Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány, Kávé Kiadó, 1998.

CHAVES, M., CANN, D. E.: *Regulation, Pluralism, and Religious Market Structure*. Rationality and Society 1992. 4(3) 272–290. o.

CORA Zoltán: *A Beveridge-terv recepciója a magyarországi szociálpolitikában a második világháború idején*. Múltunk 2013/2. 106-126. o.

CULLIS, J.-JONES, P., 1998. *Public Finance and Public Choice*, Second edition. Oxford University Press, Oxford, UK.

CZIBERE Károly: A szociális munka és a szeretetszolgálat etikai alapstruktúrája. In: BIRHER, Nándor; HOMICSKÓ, Árpád Olivér (szerk.) *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, (2019) 153-160. o.

CZIBERE Károly-MESTER Dániel: *A magyar szociális szolgáltatások és főbb jellemzőik 1993 és 2018 között*. In: KOLOSI Tamás, SZELENYI Iván, TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2020*. Tárci Zrt., Budapest, 2021. 434-452. o

CSABA Iván, TÓTH István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*, Osiris, 1999

CSABA Iván: Magánbiztosítás és társadalombiztosítás. *Esély* 1990/6. sz. 21-37. o.

CSABA Iván – GÁL Róbert Iván: A bőség zavara: tökéletlen fogyasztói információ és a verseny a háziorvosi szolgáltatások piacán. *Közgazdasági Szemle* 1997. július-augusztus. 673-686. o.

DAL MAS, F., MASSARO, M., LOMBARDI, R. and GARLATTI, A.: *From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review*, *International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 27 No. 5, pp. 1631-1656.

DARVAS Ágnes – MÓZER Péter: Kit támogassunk? *Esély* 2004/6 64–100.

DÓZSA Csaba, NAGY Balázs: *Az egészségbiztosítás*. In: Gulácsi László (szerk): *Egészséggazdaságtan*. Medicina, Budapest, 2005. 309-348. o.

DÖGEI Ilona – KOSTYÁL L. Árpád – UDVARI Andrea: Idősellátás és gondozási szükségletvizsgálat néhány európai országban I. In: *Kapocs* 2011/48 p. 2–19. (II. rész megjelenés alatt).

ELLIS, R. P.: Creaming, Skimping and Dumping: Provider Competition on the Intensive and Extensive Margins. *Journal of Health Economics*, 1998. október 17(5) 537-555. o.

EPPLE, D., ROMANO R.: *Economic Modeling and Analysis of Educational Vouchers*. Annual Review of Economics, 2012. 4. sz. 159-183. o.

ESPRING-ANDERSEN, G.: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, 1990.

FAZEKAS Csaba: Egyházfinanszírozás Magyarországon, *Miskolci Politikatudományi Évkönyv*, I. évf., 2008. 70-83.

https://www.academia.edu/20556156/Egyh%C3%A1zfinansz%C3%ADroz%C3%A1s_Magyarorsz%C3%A1gon._In_Miskolci_Politikatudom%C3%A1nyi_%C3%89vk%C3%B6nyv._I._Miskolc_2008

FEDOR Tibor: Egyház-finanszírozás Magyarországon, in Balogh Margit (szerk.): *Felekezések, egyházpolitika, identitás. Konfesszió, cirkoná politika, identitás*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomkutató Központ–Kossuth, 2008, 411-418. oldal.

FERGE Zsuzsa: *Társadalom és szociálpolitika, Magyarország*, 2015. Osiris, 2017.

FIÁTH Attila – MEGYES Judit: A hálózatos iparágak szabályozási környezete. *Vezetéstudomány*, 2010. 5. szám 4-11. o.

Milton FRIEDMAN: The role of government in education. In: *Capitalism and Freedom*. Cambridge University Press, New York, 1962. 85-107. o.

GASPER, D.: *Needs and Basic Needs*. In: GASPER, D.: *The Ethics of Development: From Economism to Human Development*. Edinburgh University Press, 2004. 131-162. o.

GERHARD, R. (szerk.): *State and Church in the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 1996.

GLENDINNING, C., ARKSEY, H. and TIADENS, F.: *Care provision within families and its socio-economic impact on care providers*. Policy Briefing, Discussion Paper, York: Social Policy Research Unit, University of York, 2009.

GOLDMANN Róbert-GYETVAI Gellért – MESTER Dániel: A szociális ellátórendszer jellegzetességei, korprofilja és területi megoszlása. In: KOLOSI Tamás, TÓTH István György (szerk.): Társadalmi Riport, 2016. TÁRKI, 2016.

GYÖRI Péter: *A normatív finanszírozásról*, 2006. lásd: <https://docs.google.com/document/d/1-5VSYhr4ailoAtzCv7r4qePGfjor0hcB1PmOsi6Mqqg/edit;2020. december 10-i állapot>

GYURIS Tamás – LADÁNYI Erika – FORRAI Erzsébet: A szociális szolgáltatások helyzete Magyarországon 2001–2005, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 2005.

HABLICSEK László – PÁKOZDI Ildikó: Az elöregedő társadalom szociális kihívásai. In: Esély 2004/3.

HAJDÚ József, KUN Attila: Munkajog. Patrocinium, Budapest, 2014.

HALL, S.: *The Common Chest Concept: Luther's Contribution to 16th Century Poor Relief Reform*. Journal of Religion in the Social Services. Social Thought. 1979. 5. szám. 43-53. o.

HARRINGTON, C. A., GERAEDTS, M., HELLER. G. V.: Germany's Long Term Care Insurance Model: Lessons for United States. Journal of Public Health Policy, 2002. 1. szám. 44-65. o.

HEGYESI Gábor (szerk.): A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségpolitika a megreformált szociális törvényben – Vitaanyag: összeállította a SZOLID Projekt Minőségbiztosítási Vegyes Bizottsága anyagainak a felhasználásával Budapest, 2004.

HERPAINÉ MÁRKUS Ágnes: A regionális szociálpolitikák szükségességéről a Nyugat-Dunántúli Regionális Szociális Program kapcsán. In: Kapocs 2003/1.

HÉRA Gábor – DR. LIGETI György: Igények és hiányok. A szociális ellátórendszer az információs társadalom küszöbén. Kurt Lewin Alapítvány, Budapest, 2005. május.

HIEN, J.: The Return of Religion? The Paradox of Faith-Based Welfare Provision in a Secular Age. Max Planck Institute for the Study of Societies, 2014.

HOFFMAN István – KRÉMER Balázs: Amit a SZOLID Projekt mutat – Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén. In: Esély 2005/3 p. 29–63.

HOFFMAN István: *Új utak az önkormányzatok közötti együttműködésben: a közszolgáltatások társulások megszervezése.* XXI. Század - Tudományos Közlemények, 2012. 27. szám 257-269. o.

HOFFMAN István: A területi szociális közszolgáltatások igazgatása – nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében. Esély, 2013/4.

HOFFMAN István: Szociálpolitika, szociális ellátások. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

HOFFMAN István: Bevezetés a szociális jogba. ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

HOFFMAN István – MATTENHEIM Gréta (szerk.): Nagykommentár a szociális törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem; L'Harmattan Kiadó, 2018. 424 p.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: Társadalombiztosítási és szociálpolitikai alapismeretek. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2. átdolgozott kiadás. 2017. 228 p.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar szociális ellátórendszer kialakulásának és fejlődésének főbb állomásai napjainkig. In: BALOGH Judit, KONCZ Ibolya Katalin, SZABÓ István, TÓTH J Zoltán (szerk.) 65. Studia in honorem István Stipta. 489 p. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: Szociális jog II. Tananyag a társadalombiztosítási és szociális ellátások megismeréséhez. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2017.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: Társadalombiztosítási ismeretek. In: HAJDÚ József, Homicskó Árpád Olivér (szerk.) Bevezetés a társadalombiztosítási jogba (7. átdolgozott kiadás) Budapest: Patrocinium Kiadó, 2019.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: A szociális ellátórendszerek tipizálása és elméleti alapjai. In: HAJDÚ József, Homicskó Árpád Olivér (szerk.) Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. (6. átdolgozott kiadás) Budapest: Patrocinium Kiadó, 2018.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: A szociális ellátórendszerek tipizálása és elméleti alapjai. in Hajdú József–HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk): Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. (5. jelentősen átdolgozott kiadás) Budapest, Patrocinium, 2017.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: Some aspects of the social protection system in Hungary. Studia Iuridica Caroliensia. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011. november 1.

HOMICSKÓ Árpád Olivér: A társadalombiztosítás szabályozásának alakulása a kezdetektől 1950-ig. 2004. Acta Jur. et Pol. Szeged Publicationes Doctorandorum Juridicorum Tomus IV. Fasc. 9.

Joseph HÖFFNER: *Keresztény társadalmi tanítás*. Szent István Társulat, Budapest, 2002.

IFSW (2018): Global Social Work Statement of Ethical Principles. International Federation of Social Workers, 2018. július 2. <https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/> Letöltés: 2019. szeptember 1.

Jelentés a társadalom szociális helyzetéről és a szociális védelmi rendszerről – készült a SZOLID Projekt műhelymunkái alapján – Budapest, 2003.

JUHÁSZ Gábor: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában. In: Esély 2004/2 p. 62–83.

KAHL, S.: *The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran and Reformed Protestant Traditions Compared*. European Journal of Sociology, 2005. 1. sz. 91-126. o.

KELLERMANN Éva: A szociális és gyermekvédelmi területen zajló sztenderdizációs folyamat technikai és gyakorlati kérdései. In Kapocs Könyvek 36. 2008/3. p. 20.

KINLAW, C. J.: *Determinism and the Hiddenness of God in Calvin's Theology*. Religious Studies, 1988. 4. szám. 497-509. o.

KNAPP, M. R. J.: *The Economics of Social Care*. MacMillan, 1984.

KOMÁROMI Sándor: Vallás és egyház, egyház és politika kapcsolata a rendszerváltás utáni Kelet-Európában. Kisebbségkutatás, 2010/2.

Koncepció a gyermekjóléti szolgáltatásoknak, a különböző méretű településekhez igazodó szolgáltatási szintjeinek, a települési szinten történő egyenlő esélyű hozzáférés struktúrájának kialakítására. SZMI 2008. május 30.

KOVÁCS György: *Protestantizmus és kapitalizmus: magyar gazdaság- és eszmetörténeti tanulmányok*. PhD-értekezés. Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged, 2010.

KOZMA Judit (2009): Bevezető gondolatok. A szociális szolgáltatások modernizációjának kérdései a szociális munka nézőpontjából. In: HEGYESI G. – TALYIGÁS K. [szerk.] *A szociális munka elmélete és gyakorlata*.

KOZMA Judit – DÖGEI Ilona – KOSTYÁL L. Árpád – MÓD Péter – UDVARI Andrea – VAJDA Norbert (szerk.): *Nyomorgó családok és szociális szolgáltatások*. SZMI Budapest, 2010.

KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*, Budapest, Patrocinium, 2016, 32-36.

KÖNCZEI György: Az Európai Unió szociális dimenziója. In: Esély 2005/2. p. 115–120.

KÖNIG Éva: *Mire elegendő a szociális normatíva?* Esély, 1998. 6. sz. 44-59. o.

KNAPP, M. R. J.: *The Economics of Social Care*. MacMillan, 1984.

KRÉMER Balázs: Bevezetés a szociálpolitikába, Napvilág Kiadó, 2009.

LAKNER Zoltán: Szociálpolitika. Szent István Társulat, 2012.

LANDES, D. S. (1999): *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor*. W. W. Norton & Co, London – New York, 1999.

LÁNYI Gábor: Gondolatok az egyház és állam kapcsolatát leíró tipológiák problematikájához, In: Zsengellér, József; Kodácsy, Tamás; Ablonczy, Tamás (szerk.) *Felelet a Mondolatra : Tanulmányok a 60 éves Bogárdi Szabó István tiszteletére*. Budapest, Magyarország: Pápai református Teológiai Akadémia, Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, (2016) pp. 475-486.

Julian LEGRAND: *Quasi-Markets and Social Policy*. The Economic Journal, 1991. szeptember. 1256-1267. o.

LEHMANN, HARTMUT (2004) *Säkularisierung. Der europäische Sonderweg in Sachen Religion*. Göttingen: Wallstein

LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás, 2016 különszám.

LOVÁSZ Anna: Munkaerőpiaci diszkrimináció. In: FAZEKAS Károly, SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede 1990-2010*. Budapest Intézet, 2012.

LUDASSY Mária (2004): A felvilágosodás öröksége: az emberi jogok Európája. Magyar Tudomány 2004/5. sz. 594.o.

MADDISON, A.: *Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983*. PSL Quarterly Review 1984. 37. szám. 55-87. o.

MAKAY Mónika, KOLLÁR Dávid: A vallásosság tendenciái Európában. In: GYORGYOVICH Miklós (szerk.): *Vallásosság Magyarországon. Társadalompolitikai tanulmányok*. Századvég Kiadó, Budapest, 2020.

MANOW Philip, 2004. *The Good, the Bad, and the Ugly: Esping-Andersen's Regime Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State*. (Max-Planck Institute for the Study of Societies Working Paper 04/3, Cologne, MPIfG).

MARKKOLA, P., NEUMANN, I. K.: *Lutheranism and the Nordic Welfare States in Comparison*. Journal of Church and State, 2014. 1. szám

MARSHALL, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, 1950.
http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf Letöltés: 2019. szeptember 1.

MASLOW (1943): Maslow, A. H.: *A Theory of Human Motivation*. York University, Toronto, Ontario
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.318.2317&rep=rep1&type=pdf>
Letöltés: 2019. szeptember 1.

MASLOW, A.: *Toward a Psychology of Being*. Van Nostrand Reinhold Co., New York, 1962.

MÁTÉ-TÓTH András: Sebzett identitás Kelet-Közép-Európában. Vigília, 2015/6.

MELEG Sándor: *Bérek, bérpótlékok a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban*, 2021. Lásd: http://www.tamogatoweb.hu/irasaink/berek_berpotlekok_2021_02_06.pdf

MÉLYPATAKI Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016.

MESSNER, F.: La législation culturelle des pays de l'Union européenne face aux groupes sectaires. In F. CHAMPION, M. COHEN (szerk.): *Sectes et démocratie*. Paris: Éditions du Seuil, 1999. 331–358. o.

MESTER Dániel (szerk.) Támogatások és ellátások változása 2001–2008 NCSSZI, Budapest, 2010. www.ncsszi.hu p. 396.

MESTER Dániel (szerk.): A szociális szolgáltatási rendszer folyamatai 2002-2007 között. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2010.

MEZEY Barna: *A börtönügy a 17-19. században. A börtön európai útja*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. 35-96. o.

MINKENBERG: *Church-State Regimes and Democracy in the West*. Geopolitics, History and International Relations. 2012. 1. szám. 76-100. o.

MÓZER Péter: Gyorsjelentés. Mit kellene tennünk? Az ellátórendszer súlyponti problémái, reformjavaslatok
<http://84.206.8.166/index.php?page=dokumentum&piller=17&dokid=224>).

NAGY Gyula (szerk.) (2008): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

NALDINI, M., WALL, K., LE BIHAN, B.: *The changing mix of care in six European countries*. In: LE BIHAN, B., MARTIN, C., KNIJN, T. (szerk): *Work and Care under Pressure. Care Arrangements across Europe*. Amsterdam University Press, 2013.

NÁRAI Márta: Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén
In: *Esély* 2005/1 p.111–133.

NELSON, P.: Information and Consumer Behavior. Journal of Political Economy 1970. 78 (2) 311-329. o.

OLSON M.: The Logic of Collectice Action, Cambridge, MA. Harvard University Press, 1973

PAPHÁZI Tibor: Szociális ellátások és szolgáltatások a statisztika tükrében, *Kapocs*, V. évf., 2006/25.

<http://www.ncsszi.hu/kiadvanyok/kapocs-letoltheto--lapszamai/kapocs-2006/99/news>

PAPP Kornél: Az egyházi közoktatás finanszírozása. *Educatio*, 2005/3.

PESTI Sándor (szerk.): Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006, Rejtjel Kiadó, 2006.

PARSONS, T.: The System of Modern Societies. Englewood Cliffs, New York, 1971.

PETRI, H. L.: *Motivation: Theory and Research*. Wadsworth Publishing Company, Belmont California, 1981.

PROCHASKA, F.: Christianity and Social Service in Modern Britain. Oxford University Press, 2006.

RAMSEY Matthew: Poor Relief and Medical Assistance in 18th and 19th Century Paris", in Ole Peter, Andrew Cunningham and Robert Jütte Grell, eds, *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe* (Aldershot, Ashgate, pp. 280-308).

RIXER Ádám: Az állam és a vallási közösségek kapcsolata a mai Magyarországon. A vallási közösségek nyilvántartása és pénzügyei a jogi szabályozás tükrében. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi Műhelytanulmányok, 2017/1.

ROBBERS, Gerhard: ÁLLAM ÉS EGYHÁZ AZ EURÓPAI UNIÓBAN, Pápa, Pápai Református Teológiai Akadémia, 2004.

ROSTA Gergely László: *Vallásosság, politikai attitűdök és szekularizáció Nyugat-Európában 1981-1999*. PhD-értekezés, Budapest, 2004. 41. o.

ROSTA Gergely: *Szekularizáció? Deszekularizáció? Merre tart a vallási változás a világban?* Magyar Tudomány 2019. 6. szám. 799. o.

SCHANDA Balázs: A világnézeti semlegesség jogi szemmel. Magyar Szemle, 1994/7.

SCHANDA Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, 2000.

SCHANDA Balázs: A Vatikáni Megállapodás 15 éve, *Pázmány Law Working Papers*, 2014/9.
http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-09_Schanda.pdf

SCHANDA Balázs: Állami egyházjogi modellek Európában. Konvergencia és különbözőségek, *Magyar Tudomány*, CLXXX. évf., 2019/6, 813-821.

SCHNEIDER U., SUNDSTRÖM G., JOHANNSON L., TORTOSA M. A.: *Policies to support informal care*. In: Long-term Care Reforms in OECD Countries. Bristol University Press, Policy Press, 2016. 219-244. o.

SCHÜTZ Antal: *Dogmatika. A katolikus hitigazságok rendszere*. Szent István Társulat, Budapest, 1937.

SEBESTYÉN Jenő: *Református dogmatika*. Iránytű Kiadó, Budapest, 1994

SEN, A: Kirekesztés és beillesztés. *Esély* 2003/2 p. 3–14.

SHINER, Larry (1967) *The Meaning of Secularization*. *Internationales Jahrbuch für Religionssoziologie / International Yearbook for the Sociology of Religion*. Köln: Westdeutscher 3. 51-62.

SIBA Balázs: Az egyházak jogi és társadalmi helyzete Magyarországon és az Európai Unióban. *Confessio*, 2004/4.

SIMONOVITS Bori - KOLTAI Júlia: A munkáltatók munkavállalói kiválasztási gyakorlata a diszkrimináció tükrében. Egyenlő Bánásmód Hatóság, Budapest, 2013. 26. o.

SKULTÉTI József: Gyakorlati tapasztalatok a szociális szolgáltatások sztenderdizációjában és informatikai rendszerének kidolgozásában – a fővárosi intézményekben. In: Kapocs Könyvek 36. 2008/3 p. 48.

SOMMERVILLE, C. John (1998) *Secular Society Religious Population: Our Tacit Rules for Using the Term Secularization*. Journal for the Scientific Study of Religion 37 (2) 249-253.

SPÉDER Zsolt: A szegénység változó arcai. Tények és értelmezések. Budapest, Századvég Kiadó, 2002.

SUBRAMANIAN S., DEATON, A.: *The Demand for Food and Calories*. Journal of Political Economy, 1996. 1. 133-162. o.

STARR, P.: *Meaning of Privatization*. Yale Law & Policy Review, 1988. 1. sz. 6-41. o.

STIGLER, G. J.: Az állami szabályozás elmélete. In: CSONTOS László (szerk.): *Piac és állami szabályozás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. 325-352. o.

STIGLITZ, J.E., 2000. *Economics of the Public Sector*, Third edition. W.W. Norton and Company, New York

Stratégia a Közösségi alapú szociális szolgáltatások biztosítására és a nagy létszámú, bentlakásos szociális intézmények átalakítására – Zárójelentés. Budapest 2010. május.

SULYOK Márton, TRIBL Norbert: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs, CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVGORAC, Budapest, 2019. 113-138. o.

SZABÓ Istvánné: Az időskorúak szociális gondozása alapellátásként: házi gondozás. In: *Szociálpolitikai Értesítő*, 1985. 3. sz. 148-163. o.

SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek az állami vallás- és egyházjogból*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.

SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései*. Doktori értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013.

Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen – Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz MTA GYEP Budapest, 2007.

SZÖLLŐSI Gábor: A szociális munka új, 2014-es globális definíciója. Párbeszéd, 2015. 1. sz.

TARI Zsófia: A támadható piacok elmélete. Versenyjogi Kutatóközpont, Versenyjogi tanulmányok. 2010/1.

TIRVAKIAN E. A.: *Modernization in a Millenarian Decade: Lessons for and from Eastern Europe*. In: Grancielli, B. (szerk.): *Social Change and Modernization*. 249-264.o. De Gruyter, 1995.

TOKAJI Károlyné: *A tartós bentlakásos intézményekben ellátottak egyes jövedelmi, egészségügyi és demográfiai adatai, 1995*. Szociálpolitikai Fejlesztési Központ, KSH Népesedés- és Egészségügyi Statisztikai Főosztály, Budapest, 1997.

TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, Századvég Kiadó, Budapest 2003.

TOMKA Béla: *Szociálpolitika – Fejlődés, formák, összehasonítások*. Osiris, Budapest, 2015.

TOMKA Béla: *Az Európai Szociális Modell múltja és jelene – kelet-közép európai perspektívák*. In: *Esély* 2004/5 p. 32–53.

TOMKA Miklós: *A katolikus egyház a pluralista társadalomban*. *Vigilia*, 1994. 7. sz.

TOMKA Miklós: A felekezeti oktatásügy társadalmi megítélése. *Educatio*, 2005/3.

TOMKA Miklós: Vallásosság Kelet-Közép-Európában – tények és értelmezések. *Szociológiai Szemle*, 2009/3.

TOMKA Miklós: *A vallás a modern világban. A szekularizáció értelmezése a szociológiában*. Akadémiai doktori értekezés, Budapest, 2008.

TOMKA Miklós – GOJÁK János (szerk.): *Az egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 382-383. o.

UDVARI Andrea: Az idősellátás helyzete Magyarországon, *Szociálpolitikai Szemle* 2015/4.

VAJDA Györgyi – KORINTHUS Mihályné: A személyes gondoskodást nyújtó ellátások keresletének, kínálatának és igénybevételének felmérése. In: *Kapocs Könyvek* 2. 2002/2.

VELKEY Gábor Dániel: A személyes szociális szolgáltatások legfontosabb jellemzői, területi különbségei és változásai hazánkban az elmúlt huszonöt évben. *Deliberationes*, 2019. 1. szám. 80-94. o.

WEBER, M.: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2020. 68. o.

WEIMER, D. L.-Vining, A. R.: *Policy Analysis. Concepts and Practice. 5th Edition*. Pearson, 2010.

WELLS, S.: *For Good: The Church and the Future of the Welfare*. Canterbury Press, 2017.

ZAPF Wolfgang: *Modernizáció, jólét, átmenet*. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság, Századvég Kiadó, 2002.



NYILATKOZAT

(Bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

Alulírott Czibere Károly neptun kód: N1ESB6 nyilatkozom, hogy állam- és jogtudomány (tudományágban) nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Dátum: Budapest, 2021. május 31.

.....
aláírás



NYILATKOZAT

(bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

Alulírott Czibere Károly neptun kód: NIESB6 ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Budapest, 2021. május 31.

.....
aláírás