



TANULMÁNYOK

Szociálpolitikai modellváltás Magyarországon a 2010 utáni kormányzás tükrében

KOVÁCS FRUZZSINA¹

ABSZTRAKT

A magyar szociálpolitika a 2010-es kormányváltást követően lényeges hangsúlyváltozásokon ment keresztül. A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az Esping-Andersen által jóléti államok tipizálására felállított modellekhez képest az említett hangsúlyváltozások milyen irányt mutatnak. Elemzési szempontként a modellek klasszikus ismérveit használjuk és öt terület mentén elemezzük a szociálpolitikai elvek, célok, eszközök változásait. A foglalkoztatás, családpolitika, adópolitika, lakáspolitikai és válságkezelés mentén azt szeretnénk ismertetni, hogy Magyarországon jelenleg nem beszélhetünk a kormány által deklarált tisztán konzervatív szociálpolitikai modellről. Tanulmányunk konklúziója az, hogy a hazai rendszer jelenleg vegyes elemeket használ, bár a deklarált értékek konzervatívak, és a hatalom igyekszik megőrizni a konzervatív struktúrákat és szereplőket, a szociálpolitikában megfigyelhető egy lényeges hangsúlyeltolódás, a vegyes modell pedig erőteljes liberális elemeket mutat.

KULCSSZAVAK: jóléti modell váltás, workfare, rekkommodifikáció, reziduális elvű redistribúció, illiberális jóléti paradoxon

ABSTRACT

Social policy model change in Hungary in the light of post-2010 governance

Hungarian social policy underwent a major shift in emphasis following the change of government in 2010. The aim of this study is to examine the direction of these changes of emphasis compared to the models used by Esping-Andersen to typify welfare states. The analysis uses the classical criteria of the models and analyses changes in social policy principles, goals and instruments in five areas. In the areas of employment, family policy, tax policy, housing policy and crisis management, we would like to show that in Hungary we cannot currently speak of a purely conservative social policy model as declared by the government. The conclusion of our study is that the Hungarian system currently uses mixed elements, although the declared values are conservative and the authorities try to preserve conservative structures and actors, there is a significant shift in emphasis in social policy, and the mixed model shows strong liberal elements.

KEYWORDS: welfare model change, workfare socyeti, rekkommodification, residual principle redistribution, illiberal welfare paradox

¹ Debreceni Egyetem Humán Tudományok Doktori Iskola Szociológia és Társadalompolitika Doktori Program, email: kovacsfruzzi97@gmail.com



TANULMÁNYOK

Bevezetés

Jelen tanulmány a 2010 utáni magyar szociálpolitika működését vizsgálja a kormányváltástól napjainkig. A cikk során az Orbán-kormány jóléti intézkedéseit elemezzük az Esping-Andersen (1990) általi értelmezés tükrében. A dolgozat az összehasonlító elemzés módszertanát alkalmazza annak kutatására, hogy milyen deklarált célok mentén működik a jelenlegi politikai elit, és az általuk érvényesülő szociálpolitikai akarat hazánkban.

A jóléti modellváltásra irányuló legutóbbi kutatások szerint a magyar szociálpolitika drámai változásokon esett át a közelmúltban. Ferge Zsuzsa úgy véli, a 2010 óta eltelt időben kormányintézkedések szintjén jelentek meg a szegényeknek ártó, a közép és felső osztályoknak kedvező intézkedések (Ferge 2018). Csillag és Szelényi szerint posztkommunista tradicionalizmusról beszélhetünk, melyeknek fő ismertetőjelei – mint például az értelmetlen szegények kirekesztése, vagy az etatizmus – megtalálhatók az Orbán-kormány politikájában (Csillag – Szelényi 2015). Ladányi (2020) szerint negatív redisztribúció fedezhető fel a társadalombiztosítási törvény átforgalmazásában, vagy a hajléktalanokat vegzáló rendelet (2018. évi 178. korm. rendelet) deklarálásában is.

A 2010-es kormányváltás utáni magyar szociálpolitikai kutatások egyik legnagyobb kérdése, hogy milyen viszonyban áll az állam a társadalom különböző rétegeivel, változott-e az elmúlt tíz évben a jóléti újraelosztás formája és fókuszja. Az állami redisztribúció az integrációt, vagy inkább a kirekesztést segíti elő? A Ferge (2018) által oly sokszor említett, s napjainkban egyre erőteljesebben megjelenő szelektív diszkrecionális újraelosztási elv kiknek kedvez, és hová vezet az, ha az újfajta redisztribúció eredményeként, már nem garantáltak a szociális jogok, csupán a piacon megvásárolhatók? A jelenlegi Orbán-kormány szociálpolitikájában érdemesek-e valamire a szegények (Gans 1992), vagy a szolidaritás helyét végleg átveszi a munka alapú társadalom és a „piacon vásárolt” jogok rendszere?

Jelen tanulmány kereteit meghaladja, hogy a fent megfogalmazott valamennyi kérdésre választ keressünk. Írásunkban főként a következő dimenziókra szeretne fókuszálni: hol van napjaink Magyarországnak helye, az európai jóléti rendszeren belül, illetve milyen szerepet vállal az állam a védelemre szoruló társadalmi csoportok esetében? A kutatásunk egyik központi kérdése, hogy az ezredforduló környéken még inkább konzervatívnak minősített jóléti modell milyen irányba mozdult el az elmúlt tizenkét évben Magyarországon. A kutatás során az összehasonlító elemzés módszerét használtuk annak érdekében, hogy képet kapjunk azokról a lehetséges modellbéli elmozdulásokról, amelyek bekövetkeztek 2010 óta.



TANULMÁNYOK

A jóléti állam fogalmának alakulása

A jóléti állam szerepe, illetve létjogosultsága napjaink egyik legvitatottabb kérdése (Pongrácz 2017). Míg a huszadik század közepén azt láthattuk, hogy az állam egyre nagyobb szerepet vállal a társadalmi jólét megteremtésében, addig napjainkban ez a szerepvállalás kifejezetten csökken, célcsoportja és formája jelentősen átalakul (Ferge 2018). A jelenlegi globalizált világban a jóléti államok már nem tudják betölteni eredetileg vállalt jóléti funkcióikat, az ellátó és szolgáltató rendszer, illetve a szociális jogok átforgalmazása nélkül (Hemerijck 2013, Taylor-Gooby 2013, Csoba 2015).

A jóléti államok definíciójának megfelelően, a nemzeti kormányok feladata, hogy az állam szerepének hangsúlyozásával olyan szociálpolitikai keretet alakítsanak ki, amely képes tompítani a társadalom egyenlőtlenségi viszonyait. Éppen ezért fontos politikai, illetve közpolitikai kérdés az, hogy az állam milyen szerepet töltsön be a gazdaság és a társadalom szabályozásában, működtetésében. Milyen mértékben feladata gondoskodni annak tagjairól, és amennyiben gondoskodik, milyen minőségben kell, hogy megtegye azt (Kulin 2008)?

Az állami szerepvállalás mértékével és formájával kapcsolatos viták mentén alakultak ki a ma ismert európai jóléti állam modellek, melyeknek működési kereteit és meghatározó jellemzőit Esping-Andersen 1990-ben „The Three Worlds of Welfare Capitalism” című munkájában ismertette. Jóllehet az általa bemutatott liberális, konzervatív és skandináv jóléti állam típusok az ezredforduló környékén és az azt követően megjelenő kutatások eredményeként kiegészültek a kelet- közép-európai, illetve mediterrán modellel (Ferge 2018, Ferrera 1996, Cerami 2005, Fenger 2007, Gal 2010, Adascalitei 2012). Ezekben a jóléti modellekben más és más az állam szerepe, különböző a szociális rendszer felépítése, illetve változó módon kívánják megvalósítani a társadalmi igazságosság elvét. A különbözőségek mellett az egyes jóléti modelleket képviselő országokban mégis van valami közös: arra törekednek, hogy szociális védőhálót teremtsenek a társadalom sérülékeny tagjai számára. A vita kérdése csupán az, hogy az állam által biztosított védőháló milyen sűrű, milyen színvonalú közösségi védelmet garantál, és milyen módon szolgálja az egyének és a különböző társadalmi csoportok érdekeit.

Hicks és Esping-Andersen jóléti állam értelmezése

Ahhoz, hogy a következőkben egy összehasonlító elemzés keretein belül tanulmányozhassuk a 2010 utáni magyar szociálpolitikai modell változásait, célszerű röviden összefoglalni a jóléti modellek sajátosságait.

A liberális, szociáldemokrata és konzervatív modellek összehasonlításához a Hicks és Esping-Andersen (2005) által használt elemzési szempontokat szeretném a következőkben összegezni. Tény, hogy az esping-anderseni jóléti államok rendszerére vonatkozó tipizálás számos eleme – a környezeti feltételek átalakulása, mint



TANULMÁNYOK

például a nők társadalmi szerepének megváltozása miatt – napjainkban már nem érvényes, az összehasonlító elemzés során az alapmodell mégis jó viszonyítási alapot ad a valóság komplexitásának ábrázolásához.

Az összehasonlító elemzés során első szempontként a modellek által támogatott népszerűség lefedettségét vizsgáljuk. Míg a konzervatív modell kifejezetten a népszerűség foglalkoztatott rétegét támogatja, addig a liberális rendszerek rászorultság alapon szelektálnak. A szociáldemokrata rendszerek az ellátásaikkal lefedik a népszerűség egészét, tehát itt az ellátások tipikusan univerzálisnak mondhatók. Második szempontként a piac jóléti szerepét értelmezzük. A liberális modellben erős, míg a konzervatív, illetve szociáldemokrata országokban a piac szerepe az alapvető szükségletek kielégítésekor gyenge. A reziduális rendszerek a szükséglet kielégítésben többnyire piaci alapúak, és az állami/közösségi támogatások a népességnek csupán a szegény rétegeit célozzák. A korporatív berendezkedésű országokban – a munkavégzéshez kötött jövedelmek miatt – a piacnak jelentős szerep jut, ez és a biztosítási rendszerek kiterjedtsége garanciát jelent a foglalkoztatottak és hozzátartozóik számára kiszámítható kockázatok (időskor) és az esetleges krízisek (balesetek, betegség) kezelésére. A szociáldemokrata modellben is a teljes foglalkoztatás jelenti a jólét gazdasági alapját, de a kockázatkezelés során stabilan érvényesül a dekommodifikáció elve. A defamilizáció elve és gyakorlata, valamint az újraelosztás mértéke, a konzervatív és liberális modellekben egyformán gyenge, míg a szociáldemokrata modellben ez az elv is erősen érvényesül. A szegénység csökkentésére tett állami kísérletek a liberális rendszerekben a leggyengébbek, a konzervatívoknál erősödnek, míg a szociáldemokratáknál a legjelentősebbek.

Az elemzés módszertana

A tanulmány következő fejezetei során az elmúlt tizenkét év változásait elemezzük a FIDESZ-KDNP kormány által deklarált konzervatív szociálpolitikához viszonyítva. A kutatás célja annak megismerése, hogy látható – e bizonyos eltolódás, és ha igen, akkor milyen irányba, az Esping-Andersen (1990) által ismertetett európai szociálpolitikai modellek területén. A FIDESZ-KDNP kormány hatalomátvételét követően történtek olyan rendelkezések és törvénymódosítások, melyek vitathatóvá teszik létjogosultságunkat a konzervatív szociálpolitikát képviselők sorában, a következőkben ezekre szeretnénk rávilágítani.

A kutatás időintervallumát tekintve a 2010 utáni Orbán-kormány intézkedéseit vizsgálja a Covid-19 járvány válságkezelésével bezárólag. Az elemzés központi dimenziója az állami redistribúció deklarált céljainak és látens gazdasági érdekeinek vizsgálata, párhuzamba állítván azokat az Esping-Andersen általi modellértelmezéssel. A dolgozat módszertani szempontból egy kritikai összehasonlító elemzés. Főként az Alaptörvényre, a 2010. évi Szociális törvényre, a 2014. évi XCIX. törvényre,



TANULMÁNYOK

illetve olyan társadalompolitikai és gazdasági kutatásokra támaszkodtunk, melyek bemutatják, illetve értelmezik a második Orbán-kormány politikáját. Az elmúlt tíz év során számos olyan tanulmány és könyv született, melyek keretbe helyezik a 2010 utáni kormányzás során törvénybe iktatott elképzeléseket (Ferge 2017, Kis 2020, Csillag – Szelényi 2015). Ezek bemutatása kapcsán teszünk kísérletet annak értelmezésére, hogy az orbáni szociálpolitika újraelosztási mechanizmusa mely társadalmi rétegek érdekeit szolgálja. A kutatás során igyekeztünk olyan forrásokat felhasználni, melyek átfogó képet nyújtanak a szociálpolitikáról, párhuzamba hozván azokat a jelenleg kialakult gazdasági és társadalmi helyzettel. Szívesen hagyatkoztunk Szelényi Iván, Ferge Zsuzsa, Szigeti Péter, illetve Fekete Judit munkásságára. Ferge Zsuzsa utóbbi években megjelentetett könyvei és tanulmányai, átfogóan értelmezik a 2010 utáni szociálpolitikát, így az általa ismertetett tények és szempontok voltak a kutatás fő alapjai. Szelényi Iván munkássága a hatalom működésének elemzésekor volt nagy segítségünkre, Szigeti Péter és Fekete Judit művei pedig, a keynesi jóléti államelmélet értelmezése terén voltak leginkább hasznunkra.

Öt meghatározó szociálpolitikai terület változása 2010 után

A tanulmány terjedelme nem engedi, hogy a jóléti modellváltás elemeit kutatva a szociálpolitika valamennyi területén bekövetkezett változásokat elemezzük, így a következőkben öt olyan területet szeretnénk kiemelni, ahol megítélésünk szerint a leginkább érvényesült a modellváltás: a foglalkoztatáspolitikai, a családpolitika, a lakáspolitikai, az adópolitika, valamint az elmúlt évek pandémiás helyzetében megfigyelhető állami szerepvállalás terén.

FOGLALKOZTATÁS

A 2010. évi kormányváltás utáni foglalkoztatáspolitikai elemzésekor a munkanélküliség kezelésével foglalkozunk mélyrehatóbban. Ahhoz, hogy ezen a területen a modell változását felfedezhessük, elsőként a kormányváltás után életbe lépő törvénymódosításokat célszerű elemeznünk. Mivel a jelenleg regnáló rezsim alatt számos törvénymódosítás született, az elemzés során csak néhány meghatározó szabályváltozást vizsgálunk.

A foglalkoztatás jogi kereteinek átformálása a 2010. évi Szociális Törvénnyel kezdődött. A 2010 évi CLXXI. törvény szerint, a korábbi rendelkezésre állási támogatást (rát), felváltja a bérpótló juttatás (bjp). A néven kívül a juttatásnak több feltevétele is változott. A korábbiakkal ellentétben, a jogosultsághoz szükségessé vált évi legalább 30 nap munkaviszony, ami kiváltható akár önkéntes munkával is. A 35 év alattiak képzését, mint szükséges eszközt, ezzel együtt megszüntették (2010. évi CLXXI. törvény).



TANULMÁNYOK

2012-ben a két évvel korábban bevezetett „bjp”-t felváltotta az „fht”, azaz a foglalkoztatást helyettesítő támogatás. Összegét 28 500 Ft-ról a nyugdíjminimum 80 százalékára, azaz 22 800 Ft-ra csökkentették. Ezzel együtt csökkentették a rendszeres szociális szegély (rszs) összegét, a korábbi 60 600 Ft-ról, 42 000 Ft-ra (2013. évi LXXV. törvény).

A 2014. évi költségvetés készítése során a foglalkoztatáspolitikai önálló intézményrendszerének, a munkaerőpiaci intézményrendszernek az önállóságát megszüntették, a teljes rendszert betagolták a kormányhivatalokba (Ferge 2017). Ezzel párhuzamosan a tartós munka nélkül lévők ellátásának jelentős része, ami a korábbiakban a kormány felelősségét képezte, átkerült az önkormányzatok jogkörébe (2014. évi XCIX. törvény). A feladatkör átcsoportosításával együtt a támogatások pénzügyi fedezetének a megteremtése is az önkormányzatok feladatává vált. A törvénymódosítás révén tehát, az önkormányzatok jogköre és feladatköre jelentősen bővült, költségvetésük viszont az új feladatoknak és felelősségi körnek, valamint az önkormányzatok gazdálkodását hátrányosan érintő, időközben foganatosított jogszabályi módosításoknak köszönhetően szűkül.

A jogszabályi változások alapján azt láthatjuk, hogy a 2010 utáni első öt év foglalkoztatáspolitikája, Orbán Viktor 2012-es Arab–Magyar Gazdasági Fórumon tett bejelentése szerint alakult (Szolnoki 2012). A korábbi „welfare” politikáját felváltotta a „workfare society” (Szolnoki 2012). A kormányváltást követően a magyar jóléti társadalom helyét fokozatosan átvette a munka alapú társadalom. A passzív munkaerőpiaci eszközök összevonása és visszafogása, és a jóléti intézkedésekkel kapcsolatos jogkörök önkormányzatokra való hárítása arra engednek következtetni, hogy az Orbán-kormány egyre liberálisabb foglalkoztatáspolitikának ad teret. A foglalkoztatáspolitikai szempontjából szociálpolitikai modellünk tehát jobbra tolódik.

A modell jobbra tolódását erősíti a 2014. évi közfoglalkoztatással kapcsolatos törvényi szabályozás is. A törvény értelmében a magyar kormány kizárta a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszeréből a komplexitást. A jogszabályi meghatározásban a közmunka nem jár felzárkóztató programokkal vagy oktatásra irányuló tevékenységgel. A kormány a feltételekhez kötött jóléti ellátás modellének megerősítésével a közmunka alá tagolta a társadalom mélyszegénységben élő tagjait, kiteljesítette a „workfare” modellt és munkavégzéshez kötötte a passzív jóléti ellátások ezen formáját. Míg 2011-ban összesen 265 813 fő lépett be a közfoglalkoztatásba, addig ez a szám 2013-ra 402 073 főre növekedett (Fazekas – Varga 2015). A 2015. évi közmunkaprogramba belépők száma az előző évet is felülmúlta 5%-kal (Blaskó – Fazekas 2016).

Az Orbán-rendszer foglalkoztatáspolitikáját az adatok alapján akár sikeresnek is mondhatjuk, hiszen a gazdasági konjunkturális ciklus meglovgalása, illetve a passzív munkaerőpiaci ellátások szűkítése révén, a kormánynak sikerült emelni a foglalkoztatotti létszámot. A KSH adatai szerint 2009-2019 között az aktív népesség foglalkoztatotti aránya 50,7%-ról, 62,6%-ra növekedett, ezzel együtt a közfoglalkoztatás által megszerzett jövedelem viszont, a létminimum alatt maradt (KSH 2020).



TANULMÁNYOK

A törvényi passzusok és statisztikák átvizsgálását követően azt láthatjuk, hogy a kormány a foglalkoztatás növekedését a gazdasági környezet adta lehetőségek kihasználása mellett, a „munkakerülést” drákói szigorral büntető politikája révén érte el (2010. évi CLXXI. törvény, 2013. évi LXXV, 2014. évi XCIX. törvény, Schering 2019). A munka alapú társadalom ideológiájának köszönhetően a politikai vezetés drasztikusan összevonta, illetve szűkítette segélyezési politikáját, a mélyszegénységben élők jóléti ellátását pedig a közfoglalkoztatási programban való részvételhez kötötte. Az Orbán-kormány azzal érte el a foglalkoztatás ilyen léptékű növekedését, hogy szigorúbb segélyezési szabályokat hozott, és ez által kényszerítette az embereket a gyakran képzettségükhöz méltatlan, a létminimum szintet el nem érő jövedelmet garantáló munkavállalásra. A jelenlegi kormányzat célja – a statisztikák javításán kívül – a teljes foglalkoztatás elérése és a peremhelyzetű csoportok – mint például a tartós munka nélkül lévők – számára biztosított jóléti kiadások csökkentése. A munka alapú társadalom ideológiája tehát, a szociális jogok erőteljes korlátozásával, illetve a passzív munkaerő-piaci eszközök részleges megvonásával és szűkítésével valósul meg, utóbbi pedig a liberális jóléti rendszerek sajátja (Andersen 1990).

Esping-Andersen jóléti tipológiája szerint a jobboldali liberális rendszerek ismérve, hogy a segélyek alacsony összegét, illetve rövid időtartamát használják motivációs eszközként az állaskeresők újbóli munkába állítására. A peremhelyzetű csoportok jóllétéért nem a közösség, hanem az individuum a felelős akkor is, ha a munkavállalók munkavégző képessége nem biztosítja az alapvető szükségleteket fedező jövedelem nyílt munkaerő-piacon való megszerzését (Esping-Andersen 1990). Magyarországon a munkanélküliek az Európai Unióban legrövidebbnek számító, három hónapos állaskeresési időszakát követő jóléti ellátás garanciái (például a foglalkoztatás helyettesítő támogatás 22 800 Ft-os összege) az egzisztenciális minimum és egyéb küszöbök alatt maradnak. A kevésbé választhatóság elvének érvényesülése, az ellátás alacsony színvonala és feltételekhez – jelen esetben munkavégzéshez – kötése, a folyósítás idejének korlátozása és a „workfare” elv érvényesülése mind a liberális jóléti modell erőteljes dominanciáját igazolják. Az utóbbi évek foglalkoztatáspolitikai modellje már alig hasonlít a rendszerváltás környékén a német konzervatív modellt mintaként követő és a biztosítási jogviszonyt, valamint a szociális garanciákat előtérbe helyező rendszerre.

CSALÁDPOLITIKA

Családpolitika tekintetében a kormányváltás utáni változásokat a pénzbéli ellátások, és a szolgáltatások tükrében szeretnénk bemutatni. A pénzbéli ellátások közül a szülői szabadságot, a családi adókedvezményt és a családi pótlékot ért változásokat fogjuk elemezni.

A családi pótlékkal kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy a szolgáltatás összegét 2008 óta nem emelték. Az ellátás egy gyerek esetén 12 200 Ft, két gyerek



TANULMÁNYOK

esetén 26 600 Ft, három gyerek esetén pedig 16 000 Ft gyermekenként. Az ellátás több mint 1 millió 700 000 gyermeket érint (KSH 2020). Az, hogy a kormány nem tartja fontosnak a családi pótlék emelését, vagy inflációkövetését, arra enged következtetni, hogy a családpolitika univerzális jellege eltűnőben van. Helyét egy perverz újraelosztási mechanizmus veszi át. Kitűnő példa erre a családi adókedvezménnyel kapcsolatos 2011-es törvénymódosítás.

A 2011. évi családvédelmi törvény szerint a felelős gyermekvállalást a magyar állam nagyrészt a családi adókedvezmények révén támogatja (2011. évi CXCV. törvény). Az adó 2022-ben egy gyermek esetén 10 000, két gyermek esetén 20 000, míg három vagy több gyerek esetén 33 000 Ft-tal csökken gyermekenként. A kedvezménynek nincs felső határa, tehát a jogosultság a leggazdagabbakra is vonatkozik. A juttatást igénybe vevők 74%-a a társadalom felső jövedelmi rétegéből kerül ki. A felsoroltakból kifolyólag a családi adókedvezmény a legfelső jövedelmi tized három gyereket nevelő családjainak a legkedvezőbb. Ebbe a csoportba 2020-as adatok szerint 22 000 adófizető esett bele (Krekó – Erős – Greskovics 2021). Tehát az intézkedés által a szolidaritás csökken, a társadalmi egyenlőtlenségek nőnek.

Passzív ellátások tekintetében a 2010-es kormányváltás után a FIDESZ visszaállította a gyermekgondozási segély (gyes) folyósításának idejét két évről három évre, és 2014-től bevezették a gyermekgondozási díj extra változatát (GYED extra). Bár a támogatás időtartamán emeltek, a juttatások összegén nem. A törvénymódosítás a felső középosztály érdekeit tükrözi, hiszen a változások eredményeként e csoport tagjai az ellátás keretében több támogatáshoz jutnak. A szegényebb családokhoz jutott összegek értékét többnyire elvitte az éves infláció. Az alsóbb társadalmi rétegek nem érik el a támogatások azon formáját, amelynek révén magasabb összeghez jutnak, másfelől a passzív ellátások mentén folyósított összegek nominálértékének befagyasztása az infláció miatt a vásárlói érték drasztikus csökkenésével jár együtt. Míg 2008-ban az egy gyerekes családoknak jutó 13 000 Ft az átlag kereset 6,4%-át tette ki, addig ugyanaz az összeg a 2019-es átlag kereset 3,5%-a (KSH 2019).

A szolgáltatások szempontjából az óvoda, a napközi és a bölcsőde 2010 utáni működését elemezzük. Bölcsődei férőhelyek tekintetében a FIDESZ követte a 2000-es évek utáni tendenciát. A kormányváltás utáni öt évben a bölcsődei férőhelyek száma 32 516 főről 39 519 főre nőtt (KSH 2015). Ezzel együtt a bölcsőde fenntartója kötelezheti a szülőket a bölcsődei térítési díj megfizetésére. A 2012-ben működő bölcsődék 40%-a vezette be ezt a kormány által támogatott változást (Ferge 2017). Ugyanez a törvény írja elő a hároméves korba lépő gyerekek kötelező óvoda-kezdését is. Napközi ellátás tekintetében is jelentős változások történtek 2010 után. A kormányváltás előtt a gyerekek 28%-a nem fért hozzá napközihöz, 2015-ben ez az arány már csak 23% volt (KSH 2016). A szolgáltatások biztosításának tekintetében (kötelező óvoda, bölcsődei és napközis férőhelyek bővítése) a rendszer a szociáldemokrata modellhez közelít.



TANULMÁNYOK

A fentiek alapján a családpolitikánál figyelhető meg a legnagyobb modellbeli keveredés. Pénzbeli ellátások tekintetében a kormány a liberális szociálpolitika irányába mutat, a szolgáltatások viszont szociáldemokrata jegyeket tükröznek. Jóllehet a kormányzati ideológiában kiemelt helyet foglal el a konzervatív értékek között a hagyományos családmodell támogatása, ami a nők családon belüli szerepének megerősítését támogatja (gyes, gyed középpontba állítása), de a családszerkezet felbomlásával érvényét veszítő egykeresős családmodell a nők munkavállalását segítő, a szociáldemokrata modellben általánosnak mondható gyermekek napközbeni ellátását szolgáló intézmények megerősítését kényszerítette ki.

ADÓPOLITIKA 2010 UTÁN

Az adópolitika terén szintén a konzervatív szociálpolitikai elvektől eltérő sajátos törvénykezés figyelhető meg 2010 után. Ezen a területen a személyi jövedelemadó rendszer és a családi adókedvezmény kapcsolatát szeretném kiemelni.

A 2011-ben kihirdetett Alaptörvényben az Orbán-kormány megváltoztatta a személyi jövedelemadó működését. Az új Alkotmány kimondja: „A közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka” (Alaptörvény 2011). Az új program legfőbb elemét tehát a munka támogatása jelentette. Ennek látható jelei voltak az adórendszer átformálásának kapcsán is. Az addigi többsávú struktúra helyét az egykulcsos adózás vette át 15%-os adókulccsal. A kormány a továbbiakban kivette az adójóváírást, tehát az adómentesek sávja megszűnt. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a legalacsonyabb jövedelműeket ugyanakkora adó terhelte, mint a legjobban keresőket. Az adójóváírás nélkülözése kapcsán keletkezett hiányt a korábbiakban szemléltetett családi adókedvezmény kiszélesítésével próbálta kompenzálni az orbáni politika. A kormány logikája szerint a személyi jövedelemadó által okozott hátrányok kompenzálhatók a családi adókedvezménnyel, abban az esetben, ha a munkavállaló megfelelő keresettel és több gyermekkel rendelkezik. Mivel jelenleg a rendszer egyik legfőbb értéke a gyermek, a dolgozó többgyermekes családok támogatása a kormány szemszögéből teljesen logikus intézkedés. Ezzel együtt az is megállapítható, hogy az új adórendszer egyértelmű győztesei a jólkereső, többgyermekes családok, tehát a felső társadalmi csoportok. Azok az alacsony- és közepes-jövedelműek viszont egyértelmű vesztesek, akik egyáltalán nem tudják, vagy csak nagyon alacsony összeggel tudják igényelni a családi adóvisszatérítéseket.

Ha a szociálpolitika modellek szempontjából vizsgáljuk az adórendszer változását, azt láthatjuk, hogy a korábbi többsávú adórendszer az alsó társadalmi rétegek irányába térítette el a jövedelmeket. Az újraelosztás tehát szociáldemokrata módon az egyenlőtlenségek csökkentésére törekedett. A 2010 utáni redisztribúció adózás terén csak a jólkeresőket, a felsőbb társadalmi rétegeket kompenzálja, az újraelosztás tehát gyenge, a szegénység csökkentésére tett lépések szintén hiányoznak.



TANULMÁNYOK

Ezek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az adózás területén a szociálpolitikai rendszerünk liberalizálódott, a modell pedig, a kormány intézkedéseinek köszönhetően ezen a területen is jobbra tolódott.

ÁLLAMI BEAVATKOZÁS A LAKHATÁSBA

A lakáspolitikai szerteágazó területeiből a tanulmány korlátozott terjedelme miatt csupán két terület elemzésére térünk ki, a következő bekezdésekben az önkormányzati bérlakások számának alakulását, illetve az otthonteremtési támogatásokkal kapcsolatos jogosultak társadalmi helyzetét vizsgáljuk.

Az önkormányzati bérlakások tömeges privatizációja a rendszerváltáskor vette kezdetét, csúcspont viszont a 2010 utáni orbáni politika éveiben érte el. 2015-re összesen 111 000 önkormányzati bérlakás maradt Magyarországon, ez mindössze 16%-a a rendszerváltás előtti állománynak (Ferge 2017). Jellemzően a lakásállomány legrosszabb, legkevésbé felszerelt része maradt az önkormányzatoknál, amelyeket – bár az alacsonyabb társadalmi rétegek rászorultsági alapon igénybe vehetnének – mégis ritkán, és nehezen vállalható feltételekkel hirdetnek meg. Ez a sajátos lakáspolitikai helyzet azt eredményezi, hogy az alacsony jövedelmű lakással nem rendelkező családok a magán bérlakási szektorba kényszerülnek, és a formális jogszabályok és lakcímviszonyok miatt a szociális ellátások egy lényeges részéről is elesnek (Ferge 2017).

A már meglévő szociális bérlakások háttérbe szorításával az Orbán-kormány a hangsúlyt az újonnan épülő családi házakra, illetve a falusi házak megvásárlásának és korszerűsítésének támogatására helyezi. A harmadik és negyedik Orbán-kormány több otthonteremtési támogatást is hirdetett fiatal házaspárok számára, melynek során különböző számú gyermek vállalása esetén, az állam támogatásokat és kedvezményes hiteleket biztosít azok számára, akik a hitelekből adódó törvényi kötelezettségeknek megfelelően családot alapítanak. A támogatások szinte mindegyikénél kikötés, hogy a hitel feltételeinek megfelelően, a család csakis újonnan épült, vagy a kivitelező által felépített, de még tulajdonossal nem rendelkező otthont vehet a birtokába. Tehát a támogatásokat a kormány nem pusztán demográfiai céllal folyósítja, hanem ezzel együtt az ingatlanpiacot is fel akarja lendíteni. A rendszer lényegi eleme, hogy a piaci, illetve állami feltételek révén, a támogatásokat igénybe vevők köre kereset és vagyoni helyzet alapján differenciált (Sági – Tatay 2017). Az ingatlanárak növekedése és a piaci hitelek törlesztő részletének emelkedése miatt csak azok a családok tudnak élni az állam által kínált lehetőséggel, akik stabil anyagi háttérrel és megfelelő egzisztenciával rendelkeznek.

A lakhatással kapcsolatos törvénykezések kapcsán azt láthatjuk, hogy az állam a továbbiakban nem kíván hangsúlyt fektetni az alsóbb társadalmi rétegek lakhatásának megteremtésére és támogatására ezzel szemben a redistribúció révén támo-



TANULMÁNYOK

gatja azokat az egyébként is jó keresetű háztartásokat, amelyek az ingatlanpiac fel-
lendítésén keresztül nagyobb, korszerűbb otthonba költöznének. Az állami támoga-
tások a lakhatás terén nem univerzálisak. Vagyoni cenzus alapján differenciálnak, és
az alsóbb rétegeket társadalmi látókörön kívülre helyezik, erősítve ezzel is neolibe-
rális gazdasági berendezkedés és jóléti politika már egyébként is széles térnyerését.

Az Esping-Andersen általi tipizálás tükrében azt láthatjuk, hogy az újraelosztás
szerepe erős, a szegénység csökkentésére tett lépések viszont annál gyengébbek. La-
káspolitika terén egy perverz redisztribúció (Németh 2008) figyelhető meg, amely
során az állam sokat ad a gazdagoknak, viszont bizonytalan helyzetbe kényszeríti a
kevésbé tehetőseket.

A COVID-19 JÁRVÁNY MUNKAERŐPIACI VÁLSÁGKEZELÉSE

A Covid-19 járvány kapcsán az állam munkaerőpiaci válságkezelését vizsgáljuk.
A konzervatív keynesi közgazdaságtani elv gazdasági recesszió esetében a nagymér-
tékű állami beavatkozást és a jóléti intézkedések kiszélesítését hirdeti, hogy ezzel
megakadályozza az alsóbb társadalmi rétegek elszegényedését és a középosztály el-
adósodását (Voszka 2018). Ezzel párhuzamban a válságra reagálva, és az általános
jóléti elvet sajátos módon értelmezve, az Orbán-kormány a következő döntéseket
hozta.

Válaszként a Covid-19 járvány munkaerőpiaci kihívásaira a kormány bérhelyet-
tesítő mentőcsomagot jelentett be. A csomag lényege, hogy maximum 75 000 Ft-ig
pótolja a programban résztvevő munkavállalók bérét. A törvény létszámmegtartó kö-
telezettséget írt elő a programban résztvevő munkáltatók számára, viszont csak azo-
kat a foglalkoztatottakat kellett kötelezően továbbra is állományban tartaniuk, akik
részt vettek az ellátásban (Magyar Közlöny 2020). Tehát azok a munkavállalók, akik
nem esnek bele a szűk költségvetésű program keretébe, szabadon elbocsáthatók a
kormány beleegyezésével. Ezzel a regnáló rezsim gyakorlatilag beismerte azt, hogy az
általuk kidolgozott program nem tekinthető minden munkavállaló számára univer-
zálisnak, viszont udvarias gesztusértékkel bír a nagyvállalatok irányába (Kis 2020).

A Kis Miklós által ismertetett Titanic elv fedezhető fel a vendéglátóiparban, a
multik terén, vagy például a nagyobb üzletláncok esetében is. Az elv lényege, hogy
a mentőcsomagot minden esetben az első osztályon „utazók” kapják meg a legko-
rábban, őket követik a másod-, majd a harmadosztály utasai. Esetünkben is hasonló
figyelhető meg. A szállodaláncok 600 milliós felújítási alapra pályázhattak, míg az
általuk a járvány során elbocsátott munkavállalók nem kaptak semmilyen kárpótlást
(Kis 2020). A Covid-19 járványhoz alkalmazott beavatkozási politika a keynesi alap-
elvekkel szemben nem az alul lévők életminőségének stabilizálását szolgálta, hanem
a liberális piaci szereplők veszteségét enyhítette és a deklarált illiberális modellben
a liberális érdekeket szolgálta.



TANULMÁNYOK

Összegzés

A fent leírtak alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le: a 2010-es kormányváltást követően az Orbán-kormány politikája, különböző területeken a szabályok jobb társadalmi státuszú csoportok érdekei szerinti módosításával differenciáltan tolta más-más irányba az általa deklarált konzervatív szociálpolitikai modellt. A foglalkoztatáspolitikán belül a munkanélküliek gyors piaci integrálását erőltetve a rendszer rövid idejű, illetve alacsony összegű szolgáltatásokat biztosított, s nem vonakodott a szociális jogokat háttérbe szorító kényszer jellegű intézkedések – például a jóléti ellátás munkához kötése – alkalmazásától sem. A kormány jóléti politikájának zászlóhajója, a családpolitika területén, bár következetesen konzervatív értékeket kommunikált, a gyakorlatban itt is a jóléti modellek keveredése figyelhető meg. A passzív ellátásokat fókuszba az univerzálisan ellátások (családi pótlék) helyett, a szelektív normatív ellátásokra (családi adókedvezmény) összpontosul és ezzel hozzájárul működő liberális értékeket és érdekeket érvényesítő „perverz” redistribúció kiteljesedéséhez. Ezzel együtt a szolgáltatások terén az állam kiszélesítette, mármár univerzálissá tette néhány szolgáltatását (például a kötelező óvodai ellátását), előidézve a jóléti modellek átláthatatlan keveredését.

A keynesi jóléti állam szerepe kapcsán hasonló a helyzet a Covid-19 járvány okozta válságkezelés során. Az adópolitika formálásának, a sajátos válságkezelésnek és a magasabb státuszú társadalmi rétegeket támogató lakáspolitikának eredményeként, a kormány figyelmen kívül hagyja, a szegényebb társadalmi rétegek megélhetési, illetve lakhatási nehézségeit, ezzel is előidézve a felsőbb és alsóbb társadalmi rétegek közti szakadék kiszélesítését.

Az elemzés összegzéseként kijelenthetjük, hogy a 2010-es kormányváltást követően Magyarországon az Esping-Andersen által ismertetett modellek keveredése és a liberális szociálpolitikai intézkedések erőteljes dominanciája figyelhető meg. A felsoroltak következtében három elem kiemelkedő.

Az első, hogy jelenleg vegyes modelltől beszélhetünk Magyarországon. A jelenlegi jóléti rendszernek vannak konzervatív jegyei, viszont megfigyelhető a reziduális elv egyre nagyobb térnyerése, és ez által a liberális már-már neoliberalis szociálpolitika egyre erősebb térhódítása is.

A második fontos elem, hogy perverz redistribúció mutatkozik meg az újraelosztásban. Az állami redistribúció mértéke, bár erős - ez a szociáldemokrata rendszerek sajátja -, a szegénység mérséklésére tett lépések mégis gyengék, ami már inkább a liberális modellre jellemző. Ez a furcsa kettősség azért figyelhető meg, mert az erős újraelosztás a gazdagok és a felsőközéposztály részére kedvez, kihagyva éppen azokat a szegény rétegeket, amelyek a leginkább rászorulnának az állam támogatására.

A harmadik fontos momentum, hogy a NER rendszere illiberális demokráciát, és ezzel együtt kettős értékrendszeren alapuló szociálpolitikát működtet domináns liberális jegyekkel. Ez az Orbán-rezsim egyik legjellemzőbb paradoxona, mely ismé-



TANULMÁNYOK

telten azt a tényt erősíti, hogy a 2010 utáni politikában kevésbé érvényesülnek az általános szociálpolitikai elvek és a logikus társadalmi szempontok. Helyüket olyan politikai érdekek veszik át, melyek az aktuális hatalom jövőbeni ambiciózus törekvéseit szolgálják. A liberális intézkedések térhódítása egy egyre nagyobb mértékben reziduális jóléti modellt sejtető és szelektív diszkrecionális szociálpolitikát alkalmazó rendszert eredményez, melyben a szolidaritás mérséklődik, a társadalmi egyenlőtlenségek pedig nőnek.

Irodalom

- Adascalitei, D. (2012): Welfare State Development in Central and Eastern Europe: A State of the Art Literature Review. *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 4, No. 2. 59–70.
- Andor L. (2017): Szociálpolitikánk negyedszázada európai tükörben. *Esély: Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 28. évf. 4. sz. 3–16.
- Bonoli, G. (1997): Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of Social Policy*, Vol. 26, No. 3. 351–372. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0047279497005059>
- Cerami, A. (2005): Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Model of Solidarity. Erfurt, Erfurt University
- Csillag T. – Szelényi I. (2015): „Drifting from liberal democracy Neoconservative ideology of managed illiberal democratic capitalism in post-communist Europe”, *East European Journal of Society and Politics*,
- Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton, NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1177/095892879100100108>
- Fekete J. – Szigeti P. (2005): Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban. MTA PTI, Budapest
- Fenger, M. (2007): Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, Vol. 3, No. 2. 1–30.
- Ferge Zs. (2018): Az európai jóléti államok a válság után. *Esély Társadalom-és szociálpolitikai folyóirat* 2018, 1 sz. 98–101.
- Ferge Zs. (2017): Magyar társadalom és szociálpolitika 1990–2015. Osiris Kiadó, Budapest
- Ferrera, M. (1996): The ‚Southern Model‘ of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>



TANULMÁNYOK

- Gal, J. (2010): Is there an extended family of Mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, Vol. 20, 4. 283–300. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928710374374>
- Gans, H. J. (1992): Mire szolgálnak az érdemtelen szegények? *Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat* 1992, 4/3
- Hemerijck, A. C. (2013): *Changing Welfare States*. Oxford, Oxford University Press
- Hicks, A. – Esping-Andersen, G. (2005): *Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State. The Handbook of Political Sociology States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge University Press
- Kis M. (2020): *Az Orbán-kormány embertelen válságkezelési karaktere*, Mérce 2020, Budapest. <https://merce.hu/2020/04/20/az-orban-kormany-embertelen-val-sagkezelesi-karaktere/>
- Központi Statisztikai Hivatal (2021): A 15–74 éves népesség gazdasági aktivitása nemenként. https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0002.html (2022. 10. 28.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2022): A családtámogatások és gyermekgondozási ellátások. https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0050.html (2022. 10. 28.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2016): Bölcsőde, családi napközi. https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0008.html (2022. 10. 28.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2020): *Gazdaságilag aktív, bruttó átlagkereset, reálkereset (1960–)*. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qli001.html (2022. 10. 28.)
- Kulin L. (2008): *Szociológiai és szociálpolitikai jelenségek és folyamatok. Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet*, Budapest
- Pongrácz A. (2017): *Az Állam Gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai. PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2017/3, 168–195.
- Sági J. – Tatay T. – Lentner Cs. – Neumanné Virág I. (2017): *A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai. Pénzügyi Szemle*, 2017/2 Budapest
- Szolnoki Sz. (2012): *Welfare, workfare, what's fair? A magyar workfare society – I. rész*. https://foglalkoztatás.blog.hu/2012/11/18/welfare_workfare_what_s_fair_i_resz
- Taylor-Gooby, P. (2013): *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137328113>
- Voszka É. (2018): *Jóléti állam, Keynes és a köztulajdon. Socio.hu Társadalomtudományi Szemle* 8(1), 95–112.



TANULMÁNYOK

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye
2018. évi 178. korm. rendelet
2010. évi Szociális törvény
2014. évi XCIX. törvény
2013. évi LXXV. törvény
2011. évi CXCV törvény: