

Segélyezés Abszurdisztánban

Tausz Katalin

Budapest, 2008

Tartalom

1. Bevezetés	4
2. Fogalmi keretek.....	8
2.1. Az intézményesült altruizmus működése: eljárások, tipológiák	8
2.2. Áldás vagy átok? – a segélyezés igazgatási környezete: a decentralizáció.....	18
2.3. Fogalmi zűrzavar: szegénység és/vagy kirekesztődés	25
3. Kis magyar segélytörténet: a segélyezési rendszer alappilléreinek változásai, 1993–2007	31
3.1. A segélyezés alapegysége.....	31
3.2. Forrásteszt (means test).....	37
3.3. Jobbiztonság	45
4. Kis magyar segélytörténet: pénzübeli és természetbeni ellátások	58
4.1. Pénzübeli ellátások	58
4.1.1. A lakhatás biztonságát elősegítő támogatások.....	58
4.1.2. Jog az egészségügyi ellátásra	65
4.1.3. Az idős kor biztonsága	74
4.1.4. Az eltemettetés joga	75
4.1.5. Aktív korúak ellátásai	77
4.1.6. Átmeneti segély	98
4.2. Természetbeni ellátások.....	102
5. A magyar segélyezési rendszer 1993 és 2007 között: összefoglaló megállapítások	107
6. Törvény után szabadon – helyi rendeletek elemzése.....	112
7. Mutasd az otthonod, s megmondom, mit kapsz – környezettanulmány.....	125
7.1. Jogszabályi háttér	126
7.2. A környezettanulmány a segélyezésben	137
8. A történet folytatódik... ..	149
Irodalom.....	153
Függelék	160

„A szociálpolitikának mindig hajlama van arra, hogy az erkölcsi szempontot helyezze előtérbe és ezzel az a látszat keletkezik, mint hogyha a szociálpolitikának ésszerű, tisztán meggondolásból eredő okai nem volnának. Ez pedig nincsen így.”

(Heller Farkas, 1920)

1. Bevezetés¹

Nem tudható, hogy ma Magyarországon hány segélyezett háztartás van. Noha késhegyig menő politikai harc dúl kutatók és szakértők részvételével a közkiadások, elsősorban a jóléti közkiadások csökkentésének szükségességéről, összefoglaló hiteles statisztikai mérőszámok hiányában csupán az körvonalazható, milyen költségvetési hatása lehet egy-egy kiadáscsökkentő tervezetnek, de a társadalmi hatások nem térképezhetők fel. Alátámasztásul példaként: a KSH statisztikai adatgyűjtése a rendszeres szociális segélyben részesítettek havi átlagos számát 2006-ban 3 197 669 főben határozta meg (KSH, 2006), az ugyan-csak KSH-s *Társadalmi ellátórendszerek, 2006* című kiadványban ugyanez az érték 160,4 ezer (KSH, 2007b).

A rendszerváltás során a demokrácia intézményrendszerének kiépülésében fontos állomást volt a szociálpolitika önállósodása, elkülönült társadalmi alrendszerré, vagy másként megfogalmazva ágazattá válása.

A nagy horderejű változások miatt az államszocializmusból örökölt szociálpolitikát úgy kellett átalakítani, hogy illeszkedjen a magyarországi társadalmi-gazdasági körülményekhez és a nemzetközi folyamatokhoz. Miközben jelentős viták folytak arról, hogy az alkalmazkodás az örökölt „nagy rendszerek” (társadalombiztosítás, családi ellátások) milyen változtatását teszi szükségessé, az nyilvánvaló volt, hogy a szegénység megelőzésére és a már kialakult szegénység kezelésére a korábbinál nagyobb figyelmet kell fordítani – ha másért nem is, a társadalmi béke megőrzése érdekében.

A megroppant egzisztenciájú emberek számának növekedése és a közkiadások csökkentésének erősödő igénye indokoltá tette a szociális támogatások (a segélyezés és a szolgáltatások) új, átfogó szabályozását. E folyamat egyik legfontosabb intézkedése az úgynevezett szociális törvény és a gyermekvédelmi törvény megalkotása és elfogadása volt. Ezekben többek között az is kifejezésre jut, hogy a szubszidiaritás elvére alapozva közösségi feladat a szociális biztonság megteremtése, a társadalombiztosítási és alanyi jogon járó állami juttatások

¹ A kutatást az OTKA T407181 számú támogatása segítette.

mellett a helyi önkormányzatok által biztosított pénzbeli és természetbeni ellátások, szolgáltatások rendszerének kialakítása. Az államigazgatás intézményrendszerében az egészségügyi és szociális ellátással, valamint a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos alapvető feladat- és hatáskörök a települési önkormányzatokat illetik meg.

A települési önkormányzatok hatalommal és felelősséggel felruházását a nyilvánvaló politikai megfontolásokon kívül a jóléti szolgáltatások területén az is indokolja, hogy ezen a szinten ismerik legmélyebben a helyi sajátosságokat, szükségleteket, a segélyezendőek életkörülményeit. Ám mára a magyar önkormányzati rendszer decentralizációjának hátulütői is szembeötlők. A rendeletalkotási „szabadság” például szélsőséges esetben eltérő helyi jóléti rezsimek létrejöttével járhat.

A társadalmi kirekesztés az utóbbi időben széles körben használatos fogalom má vált. Összetevőit, dimenzióit, területeit sokféle módon határozzák meg és próbálják mérhetővé tenni. A szociális szektor szolgáltatásainak kitüntetett szerepe lehet a társadalmi kirekesztés kockázatának mérséklésében. Ahogy a Világbank egy 2007-ben megjelent tanulmánya megfogalmazza:

„A szociális védelem és a segélyezés az EU társadalmi befogadási folyamatának fontos elemei. Az EU új tagállamai nagyon rövid időn belül a szegényeknek szóló jövedelmi és más támogatásokat nyújtó programokat és intézményes rendszereket hoztak létre. Szegénységet és kirekesztést kezelő segélyezési programok és politikák működnek ezekben az országokban, amelyek a Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési terveik fontos részét képezik. Bár a forrásteszten alapuló segélyek a GDP-nek és a jóléti kiadásoknak csupán relatíve kis részét teszik ki, a támogatottak számára fontos jövedelemforrást jelentenek.” (World Bank, 2007: 7)

Bár a segélyezés szegénységcsökkentő hatása kétségtelen, ebben a tanulmányban nem kezeljük evidenciaként, hogy a segélyezés csökkenti a kirekesztést. Inkább annak próbáltunk utánajárni, vannak-e olyan intencionált (szándékolt) vagy kvázi intencionált elemek a magyar segélyezési rendszer működésébe beépítve, amelyek kirekesztő folyamatokat gerjeszthetnek. Tapasztalataink szerint egyes önkormányzatok forráshiány miatt, jogszabályi előírások hiányában, a szakmaiság gyenge színvonala vagy éppen tudatosan diszkriminatív magatartásuk következtében egyes társadalmi csoportok társadalmi kirekesztődését érik el. Szalai Júlia (2004) szerint:

„Azáltal, hogy a támogatások elosztása önkormányzati széttagoltságban működik, mindenkor úgy tűnik fel, mintha jobb és pontosabb helyi rendeletalkotással, a segélyosztók szemléletének formálásával, valamint a rászorultak magatartásának – főként a munkához való viszonyának – csiszolásá-

val az „anomáliák” kiküszöbölhetőek volnának. Ráadásul, a széttagoltság jótékony függöny módjára el is takarja a rendszer valóságos szelekciós funkcióit, ami további haszonnal jár: a szegénységért felvethető társadalmi felelősség kérdését ugyanis szinte automatikusan átfordítja néhány önkormányzati dolgozó szakszerű(bb) munkavégzésének a hivatal működési rendjébe illeszthető, rutinszerű problémájává.” (Szalai, 2004: 21)

Egyetértünk ugyan Szalai Júliával abban, hogy a jogszabályalkotás hibáinak kijavítása önmagában nem oldja meg az iparaggá terebélyesedett segélyezési rendszer strukturális problémáit, mégis úgy véljük: a segélyezés megvalósulási folyamata egy-egy elemének részletekbe menő elemzésével közelebb juthatunk a mögöttesen megbúvó makrostrukturális meghatározottságok megértéséhez.

Számos fontos hazai kutatás vizsgálta már eddig is különböző szempontokból a magyar segélyezési rendszer főbb jellemzőit. Ezek tanulságaira is építve, de az eddigiektől eltérő módszerekkel próbáljuk megközelíteni a szociálpolitika működésének kérdéseit.

A dolgozat második fejezetében a téma szempontjából legfontosabb fogalmakat vázoljuk. Szó lesz a segélyezés elméleti kérdéseiről, a magyar gyakorlatban az igazgatási rendszert meghatározó decentralizációról és arról, aminek kezelésére a segélyezés hivatott: a szegénységről és társadalmi kirekesztésről.

Mivel kiinduló hipotézisünk az volt, hogy a szabályozás önmagában is megteremti egyes társadalmi csoportok kirekesztésének lehetőségét, a következőkben (3–5. fejezet) azt vizsgáljuk: helytálló-e a feltételezésünk, miszerint már a törvényi szintű szabályozás megalapozza a helyi gyakorlatokban tetten érhető jelenséget. 1993-tól, a szociális törvény megalkotásától kezdve a különböző törvénymódosítások összehasonlító elemzésével írjuk le a segélyezési rendszer változásait, és keressük a választ arra, milyen alapokra épülnek a helyi rendeletek.

A hatodik fejezetben 66 helyi rendelet és 25 önkormányzati esettanulmány több szempontú vizsgálatával feltárjuk: ha egyes negatív megoldásokra lehetőséget teremt a törvényi szintű szabályozás, akkor az önkormányzatok egy része bizony él is vele.

A hetedik fejezetben részletesen tárgyalt környezettanulmány egyrészt a segélyezési rendszer működésének meghatározó eleme, másrészt a kiszolgáltatottság és az intézményesült önkény szimbólumának is tekinthető.

Vagyis e kutatás során arra kerestük a választ a törvényi szabályozás és helyi szociális rendeletek elemzésével, hogy a szabályozás szintjén milyen tényezők eredményeznek „jó”, a társadalmi befogadást elősegítő szociálpolitikai gyakorlatokat, és milyen okokra vezethető vissza a „rossz”, kirekesztő gyakorlatok kialakulása. A kutatás végül is a szociálpolitikai értelemben vett társadalmi véde-

lem hatékonyságát vizsgálja a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben Magyarországon. Egyszerűbben megfogalmazva: bemutatjuk, miként „készül” a helyi szociálpolitika Magyarországon, hogyan segítéyznek a decentralizált igazgatási rendszer „főszereplőí”, a helyi önkormányzatok.²

² Aligha született volna meg a tanulmány Bíró Adrienn segítségével. Köszönöm.

2. Fogalmi keretek

A szegénységben élők támogatásában a segély az eszköz a hiányzó jövedelem pótlására, és az igazgatási rendszer működteti azokat az eljárásokat, amelyek segítségével a támogatás a jogosultnak minősülő háztartásokhoz eljut. A kirekesztődés az „eredmény”, amely többek között magának a segélyezési rendszernek a működése következtében erősödik meg vagy jön létre, annak ellenére, hogy jövedelem vagy természetbeli ellátások juttatásával enyhíti a szegénységet.

2.1. Az intézményesült altruizmus működése: eljárások, tipológiák, csapdák

A segélyezés, a jótékony adakozás vagy másként altruizmus makroszinten intézményesült formája aszimmetrikus viszonyon alapul: az egyik fél adományoz (modern időkben az adórendszeren keresztül), a másik elfogadja azt.

„Nem csekélyek a jótékony-sághoz kapcsolódó szimbolikus veszteségek sem, amelyek azonban a segélyezett veszteségei. Ezek közül talán a legfontosabb az önbecsülés elvesztése és az, hogy le kell mondania a társadalmi elismerésnek még az igényéről is. Korábban (sok országban a 20. századig) magától értetődő volt, hogy a segélyezettek elveszítik politikai jogukat. A jogkorlátozás ma kevésbé magától értetődő következmény. A segélyezésbe épülő hatalmi aszimmetria azonban mégis ellentmond az állampolgári egyenlőségnek. Még ha törvényes jog is a segély, a segélyt igénylő kérelmező marad: olyan jog érvényesítését kell kérelmeznie, amely másnak kérés nélkül adott (...) A segélyezett folyamatosan éreztetett társadalmi alacsonyabbrendűsége ördögi kört indít el. Valószínűnek tartom, hogy ez a rossz spirál vezet ama »függőségi kultúra« kialakulásához, amely állítólag aláássa a segélyezettek erkölcsi tartását, de amelynek mégis csak az a lényege, hogy a segélyezett, aki mások előtt elveszíti a hitelét, végül az önmagába vetett hitet is feladja. A segélyezés morális kárainak folyamatos emlegetése mindig fenyegette a segélyezés legitimitását. A leg-

keservesebb, máig megoldatlan problémát a munkaképes szegények jelentik. Ha számuk túl nagyra nő, az altruizmus, illetve a segélyezési készség kifulladás, és előtérbe kerül a segélyezés másik motívuma, a szegények hatalmi eszközökkel való kordában tartása, a „rend” fenntartása.” (Ferge, 2000: 345–346)

A segély – a legegyszerűbb definíció szerint – olyan, a rászorultaknak juttatott, adókból finanszírozott szociális transzferjövedelem, amely a források vizsgálatán (*means-test*) alapul. A segélyezés a társadalmi biztonsági rendszer része, egyfajta, a szegénység enyhítésére szolgáló utolsó menedék azok számára, akik szükségleteiket piaci jövedelmekből nem tudják kielégíteni, s akiknek a jóléti rendszer egyéb intézményei sem tudnak a megélhetést biztosító minimális jövedelmet juttatni. A segélyezés csupán a szegénység enyhítésére alkalmas, a megelőzésére nem. Különösen igaz ez a mélyszegénységben élő családok és a generációkon áthúzódó depriváció esetében (Kuivalainen, 2005: 6).

A segélyezés szelektíven juttat ellátásokat a szegényeknek. A szelekció mindig és mindenütt a források vizsgálatán (*means-test*) és országonként, valamint segélyfajtánként eltérően más további tényezők számbavételén alapul (*1. táblázat*). A források vizsgálata mindig feltételezi, hogy a jövedelem, illetve a vagyon értéke mérhető.

1. táblázat:

Társadalmi juttatások az Európai Unióban funkciók szerint, 2005
(a GDP %-ában)

Funkció	EU-27	Magyarország
Betegség/egészséggondozás	7,5	6,4
Rokkantság	2,1	2,1
Öregség	10,9	8,8
Hátrahagyottak	1,2	0,3
Család/gyermek	2,1	2,5
Munkanélküliség	1,6	0,6
Lakhatás	0,6	0,5
Egyéb társadalmi kirekesztettség	0,3	0,1

Forrás: KSH, 2008a: 1.

A segélyekre fordított források a GDP-hez viszonyítva mindenütt csekélyek, mégis fontos szerepet töltenek be a szegény családok megélhetésében (World Bank, 2007).

A támogatások tényleges igénybevételét (*take-up rate*) sok tényező befolyásolja, s csak ezek egyike bizonyos, elsősorban érdemtelennek tartott csoportok háttérbe szorítása, tudatos kirekesztése a segélyezésből.

Az igénybe nem vétel a jogosultság alapján elvileg felkínált és a ténylegesen igénybe vett közszolgáltatások közötti rést mutatja.

Az igénybe nem vétel öt típusa:

- teljes és állandó akkor, ha egy személy egyáltalán nem folyamodik olyan ellátásért, amely – a helyzete alapján – járna neki;
- részleges akkor, ha kéri az ellátást, de csak egy részét kapják meg;
- ideiglenes vagy késleltetett akkor, ha az igénylést valamikor a jogosultság létrejötte után nyújtják be;
- a súrlódásos pedig arra az idővesztésre utal, amely az igazgatási eljárás során keletkezik (az igénylő hibázik, az információk begyűjtése idővesztést okoz, az adminisztráció időigénye jelentős stb.);
- kumulatív akkor, ha az egyén különféle ellátásokra jogosult, de egynél több juttatást nem kap meg ezekből.

Neubourg és kutatótársai (2007) az igénybe nem vétel okait az egyének szemszögéből vizsgálva négy lehetséges tényezőt különböztetnek meg: a juttatás összegét és a folyósítás időtartamát; az igazgatási eljárással összefüggő információs költségeket; az igazgatási eljárás bizonytalanságait és késlekedését, valamint a társadalmi és pszichológiai költségeket, mint például a stigmatizáció. Megállapításuk szerint minél alacsonyabb a juttatás szintje és minél magasabbak a költségek, annál nagyobb lesz az igénybe nem vételi arány.

Egy Ferge Zsuzsa vezetésével 2005-ben lezárult kutatás (Bass és mások, 2005) az igénybe nem vétel elemzésekor a Mary Daly (2002) jelentésében alkalmazott szempontokból indult ki (*2. táblázat*).

Bass és kutatótársai megállapították, hogy Magyarországon az igénybe nem vétel okai inkább politikai, társadalmi, jogi és strukturális természetűek, mint egyéniek, s erőteljes összefüggést mutatnak a társadalmi biztonsági rendszerek univerzális jellegének erodálódásával.

„A szabályozók, a szakmapolitikai elképzelések megvalósítása, szervezeti és intézményi működésmódok határozzák meg, hogy kik férnek hozzá az ellátásokhoz, kik tudnak élni a jogaikkal. Ez az értelmezés az egyénnel kapcsolatban sem a problémákat, hiányosságokat keresi, hanem a társadalmi és a morális költségeket, s őket elsősorban nem áldozatnak tekinti, hanem a stigmatizáció alanyának. Ebben az értelmezésben az igénybe nem vétel annak kifejeződése, hogy az egyén nem tud élni szociális jogaival.”
(Bass és mások, 2005: 2)

2. táblázat:

A szociális jogok megvalósulását akadályozó tényezők típusai

Típus	Akadály
A szociális jogok meghatározásának hiánya, illetve pontatlansága	- A jog vagy jogosultság feltételei pontos meghatározásának hiánya - A jogok csupán a lakosság egyes csoportjait illetik meg - Szakadások a szociális védőhálón - A jogosultsági küszöb és a minimális szint meghatározásának hiánya - A hozzáférést akadályozó különleges feltételek - Az ellátások és a szükségletek közötti meg nem felelés
A monitorozás hiánya és a végrehajtás ellenőrzésének elmaradása	- A monitorozás elégtelenségei - A jogorvoslati lehetőségek hiánya - Diszkrimináció, illetve különbségtétel a jogszabályok végrehajtása során - Nincs felelősségviselés a felhasználók felé
Forráshiány	Szolgáltatók - A megfelelő erőforrások hiánya (finanszírozás, személyzet, iroda, felszerelés, szakmai képzettség) - Az erőforrások nincsenek hosszú távra biztosítva - Egyenlőtlen az erőforrások megoszlása az igazgatás különböző szintjei között Felhasználók - A megfelelő erőforrások és kapacitások hiánya (pénz, képzettség, személyes erőforrások, szociális készségek, kapcsolatok)
Az igazgatás szervezeti megoldásainak és az eljárás rendjének elégtelenségéből fakadó problémák	- Az igazgatási rendszer és a szolgáltatások széttagoaltsága - Az eljárások összetettsége - A szolgáltatások körülményeiből fakadó akadályok
Információ és kommunikáció	- Nem megfelelő a rendelkezésre álló információk mennyisége és terjedése - Nem megfelelő az információátadás formája és az információk nehezen értelmezhetők - Az új, alternatív információközvetítő csatornák használatának elmaradása

Típus	Akadály
Pszichológiai és szociokulturális akadályok	Szolgáltatók - Negatív beállítódás és várakozások bizonyos csoportokkal kapcsolatban - Bizonyos csoportok stigmatizációja - A kisebbségi kultúrák meg nem értése Felhasználók - Félelem és bizonytalanság az igazgatási eljárásokkal és környezettel szemben - Alacsony önértékelés - Kulturális akadályok
Nem irányul megfelelő figyelem a sebezhető csoportok és régiók felé	- A sebezhető csoportok esetleg nem rendelkeznek a juttatások és szolgáltatások igényléséhez szükséges erőforrásokkal - Többszörösen hátrányos helyzetű régiók és települések léte - A befektetések hiánya bizonyos közösségekben és településeken

Forrás: Daly, 2002: 35.

A segélyezéssel kapcsolatban az egyik leggyakrabban hangoztatott kritika a jóléti függőség kialakulásának veszélye. A munkanélküliségi és a szegénységi csapda is a jóléti támogatási rendszer és a munkaerőpiac közötti kapcsolat következménye.

A munkanélküliségi csapda működésére már Beveridge is felhívta a figyelmet jelentésében.

„...veszélyes megengedni, hogy a munkanélküliség vagy fogyatékoság során folyósított támogatások szintje elérje, vagy meghaladja a munkával szerzett jövedelem szintjét. (...) A munkabér és az annak megszűnte után megszerezhető jövedelem közötti résnek a lehetséges legnagyobbak kell lennie mindenki esetében.” (Beveridge, 1999: 265)

A munkanélküliségi csapda tehát akkor keletkezik, amikor a munkával szerzett jövedelem nem szignifikánsan magasabb a segélynél, vagyis amikor a helyettesítési ráta csekély, és ezért a munka nélküli személy nem ösztönzött a munkakeresésre.

A szegénységi csapda kialakulásának oka: ha az alacsony munkabérű emberek a munkabér növelésére törekcszenek, akkor nem csupán több adót és magasabb összegű társadalombiztosítási járulékot fizetnek, hanem elveszthetik

a szegénység jogán járó juttatásait (pl. lakásfenntartási támogatás), és így tényleges jövedelmük akár alacsonyabb is lehet.

Pete Alcock (1997) a forrásteszt kapcsán egy harmadik fajta csapdahelyzetre is felhívja a figyelmet: a megtakarítási csapdára. Az alkalmazott forrásteszt több országban nem csupán az igénylő jövedelmét és vagyontárgyait veszi számításba, hanem az esetleges megtakarításokat is.

A jóléti függőség nem csupán azért probléma – amint a politikusok gyakorta megfogalmazzák –, mert költségvetési terhet jelent, hanem mert társadalmi dezintegrációhoz vezethet, elsősorban a tartósan segélyezettettek esetében.

Az 1970-es évek óta végbemenő gazdasági-társadalmi változások új kihívások elé állították a tradicionális jóléti államot, sokan a jóléti állam válságáról beszélnek. Az okok sokrétűek, a segélyezés szempontjából a leglényegesebb közülük a munkanélküliek és az inaktívak arányának emelkedése. A segélyekből élők arányának növekedése, valamint a munkaerő-piaci igények felvetették a segélyezési rendszerek reformjának szükségességét. A reformdiskurzust és a tényleges reformokat a munka és a segélyezés közötti kapcsolat megteremtésének szükségessége uralja. A megoldások, akárcsak a beszédmód, különbözőek: a segélyezésben a munkaerő-piaci részvételt erősítő elemek növelésére alkalmazott eszközök az ösztönzéstől a „segélyért munkát” elv erősödéséig, sőt a munkavégzésre kényszerítésig terjedhetnek. Mindez a segélyezési rendszer működése szempontjából nem jelent mást, mint hogy a szelekciós kritériumrendszer újabb szemponttal bővül.

„A szelektivitás kiterjesztése elleni legdöntőbb érv az, hogy félreértelmezi a szegénység természetét, és felerősíti azokat a körülményeket, amelyek gyengítésére lenne hivatott. Ez a politika abból indul ki, hogy a szegénység valamilyen abszolút állapot, a létminimumhoz szükséges pénzjövdelem hiánya. A szegénység enyhítéséhez tehát nincs szükség többre, mint hogy a nemzeti jövdelem egy piciny töredékét hatékonyabban fordítsák e célra. E politika ugyanakkor táptalaja az alá- és fölérendeltségi viszonyok hierarchikus burjánzásának a társadalomban, javítás helyett rontja a szegények státusát, és csökkentés helyett növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ahelyett, hogy érzékenyen megkülönböztetné a különböző típusú szükségleteket, egy nagy, és szükségképpen stigmatizált kategóriába gyömöszöli bele a munkanélkülieket, a betegeket, az özvegyeket, az időseket és másokat. Elvonja a figyelmet arról, hogy a közszolgáltatások minőségének javítására, és az ehhez szükséges források bővítésére az egész közösség jóléte érdekében lenne szükség.” (Townsend, 2004: 218–219)

A szociális gondoskodás már legkorábbi formái is különbséget tettek a szegények különböző csoportjai, a munkaképes, aktív korú szegények és az idősek,

gyerekek, betegek, fogyatékosok között, az előbbieket érdemtelen, az utóbbiakat érdemes szegényeknek minősítve. Wim van Oorschot (2005) tanulmányában azt vizsgálta, miként jelenik meg az érdeemesek és érdemtelenek megkülönböztetése a modern jóléti államokban.

„Egyes csoportok számára a szociális védelem könnyebben hozzáférhető, nagyvonalúbb, hosszabb ideig vehető igénybe és/vagy kevésbé kitett a visszonzás kötelezettségének, mint más csoportok számára” (Oorschot, 2005: 4)

Álláspontja szerint e megkülönböztetett bánásmódnak különböző okai lehetnek: gazdaságiak, politikaiak és kulturálisak. Nehezebben jutnak támogatáshoz a gazdasági teljesítményre képes és az uralkodó normáktól elütő magatartású csoportok, nagyobb eséllyel a jó érdekérvényesítő képességűek és a „mieink” (szemben az etnikai kisebbségekhez tartozókkal). Van Oorschot 1999/2000-es European Values Studyra (EVS)³ alapozott elemzése arra kereste a választ, van-e különbség négy társadalmi csoport: az idősek, a betegek és fogyatékosok, a munkanélküliek és a bevándorlók iránti szolidarisztikus attitűdben az európai jóléti államokban.

Van Oorschot megállapította, hogy az érdemesség és érdemtelenség megkülönböztetése mélyen gyökerezik a közgondolkodásban, hiszen a rangsor lényegében azonos a különböző országokban: támogatásra leginkább érdemesnek az időseket tartják, szorosán követik őket a beteg és fogyatékos emberek, majd a munkanélküliek következnek, és a leggyengébb a támogatási készség a bevándorlók iránt. (A 33 ország között a magyar adatok mutatták a leghatározottabb különbségtevést, és Olaszország mellett nálunk a legnagyobb az idegenellenesség mértéke.)

Egy korábbi tanulmányában van Oorschot az érdemesség öt kritériumát határozta meg (Oorschot, 1998). Az első és egyben leglényegesebb szerint: akiket felelősnek tekintünk a helyzetükért, azokat kevésbé tartjuk érdemesnek a köz segítségére. A második kritérium a rászorultság foka: minél inkább szükségét szenvedőnek számít valaki, annál inkább ítélik érdemes szegénynek. A harmadik ismerv az identitáshoz kapcsolódik: a hozzánk hasonlókat támogatását inkább elfogadjuk. A negyedik szempont az attitűddel van összefüggésben: a szeretetre méltó, hálás, alkalmazkodó és a normáinknak megfelelőbb embereket inkább tartjuk érdemes szegénynek. Az ötödik a reciprocitás kritériuma: készségesebben elfogadjuk azoknak az embereknek a segítségét, akik korábban nyújtottak valamit nekünk, vagy várható, hogy a jövőben nyújtani fognak. Az első kritérium magyarázza a munkanélküliek iránti gyengébb szolidaritást. A leggyengébb támogatottságú etnikai kisebbségekkel – Magyarországon a romákkal –

³ A 33 országban folytatott kutatás négy nagy témára terjedt ki: erkölcs és vallás, politika, munka és szabadidő, emberi kapcsolatok. A mintát 18 évesnél idősebb személyek alkották.

kapcsolatos közvélekedés szerint élhetnének másként, ha akarnának, viselkedési mintáik elfogadhatatlanok, és nem is várható tőlük semmi. Ezért – és nem csak Magyarországon – az etnikai kisebbségek iránti attitűd szorosan összefonódik az érdemesség megítélésével.

A jóléti államokban a szociális segélyezés célja a családok védelme – elsősorban az abszolút szegénységbe zuhanás ellen. Mint az abszolút biztonság megvalósításának eszköze mindenütt kiegészítő jellegű, s nem is vizsgálható másként a modern jóléti államokban, mint a gazdaság és a többi társadalompolitikai eszköz (társadalombiztosítás, családpolitika, munkaerő-piaci politikák, oktatás, lakáspolitikák stb.) működésével összefüggésben.

A segélyezés súlya a jóléti rendszerben kölcsönös összefüggésben áll a jóléti állam típusával. Gøsta Esping-Andersen (1990) a liberális jóléti rezsim egyik megkülönböztetett ismervének tartja a segélyezés kiemelkedő szerepét a társadalmi biztonsági rendszerben.

Tony Eardley és kutatótársai (1996) huszonnégyszem OECD-tagállam segélyezési rendszerét hasonlították össze, és hét segélyezési rezsimet különítettek el. Öt indikátort használtak: a lefedettséget, a szervezeti formát, a segélyezés szintjét, a forrástesztet és a diszkréciót vizsgálták.

Szerintük a segélyezési rezsimeknek hét típusa van:

- szelektív jóléti rendszerek (Ausztrália és Új-Zéland)
- közsegélyező állam (USA),
- jóléti állam integrált védő hálójával (Egyesült Királyság, Kanada, Írország, Németország),
- duális segélyezési rendszer (Franciaország és a Benelux államok)
- kezdetleges segélyezés (Dél-Európa és Törökország)
- reziduális segélyezés (skandináv országok),
- erősen decentralizált segélyezés helyi diszkrécionális döntéshozatallal (Ausztria, Svájc) és
- közsegélyező (*public assistance*) rendszer (USA).

Ian Gough és kutatótársai, az OECD kutatás eredményeire építő újabb tanulmányukban három elemzési dimenzióra építettek összehasonlító segélyezési a tipológiájuk megalkotásakor (Gough et al., 1997: 17). Egyrészt bemeneti (*input*) jellegű indikátorokat vettek figyelembe, mint a segélyezés kiterjedtsége és súlya, valamint a segélyezésre fordított költségek. Másrészt elemezték a programok struktúráját, vagyis hogy mennyire centralizált a rendszer; mekkora a normatív vagy diszkrécionális elemek súlya; egyéni jogosultságon alapul a segély vagy jelentős a családi kötelezettségek szerepe; liberális vagy szigorú a forrásteszt. A harmadik elemzési dimenzió a kimenetet (*output*) és az eredményt (*outcome*) vizsgálja: a segélyek szintjét és a helyettesítési rátákat.

Mindezek alapján ekkor nyolc segélyezési rezsimeket különböztettek meg:

- szelektív jóléti rendszerek (Ausztrália, Új-Zéland,)
- közsegélyező állam (*public assistance state*) (USA),
- jóléti állam integrált védőhálójával (Egyesült Királyság, Írország, Kanada),
- duális segélyezési rendszer (Németország, Franciaország, Belgium, Luxemburg),
- állampolgáriságon alapuló, de reziduális segélyezés (Dánia, Finnország, Svédország, Hollandia),
- kezdetleges segélyezés – Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország, Törökország,
- decentralizált diszkrecionális szegénységnyhítás – Norvégia, Ausztria, Svájc,
- centralizált diszkrecionális szegénységnyhítás – Japán.

Ezt fejlesztette tovább Gough (2001) klaszteranalízisre építve. A klaszterezésben használt változók a következők voltak:

- kiterjedtség: a segélyezésre fordított kiadások a GDP arányában, a segélyben részesítettek a népesség egészében;
- struktúra: a centralizáltság foka, a segélyek egységessége, a segélyezés alapegysége, a jövedelem- és a vagyonteszt szigorúsága, valamint a diszkreció jelenléte, avagy hiánya. Értelmezésében minél kisebb egy ország pontszáma, annál közelebb van a segélyezés az állampolgári jogsultsághoz, vagyis befogadó jellegű, és minél nagyobb a pontszám, annál kirekesztőbb a segélyezés: inkább háztartás alapú, sok benne a diszkrecionális elem, és szigorú forrástesztet alkalmaznak;
- a segélyek színvonala: a lakáskiadások fedezése után fennmaradó standardizált, illetve relatív segélyösszegek.

A klaszteranalízis részben alátámasztotta a korábbi tipológiát, részben eltéréseket hozott. Megerősítette Esping-Andersen (1990) jóléti rezsimekről alkotott tipológiáját annyiban, hogy a konzervatív-korporatista típus Gough megközelítésében duális segélyezési rendszer, elkülönült segélyezési rezsimeket is alkot (Németország, Franciaország, Belgium, Luxemburg). Itt ezt a segélyezési rezsimeket átlag alatti kiterjedtség, átlagos kirekesztés/befogadás hatás és átlagos juttatási szint jellemzi. A korábbi tipológiában a kezdetleges segélyezési rendszerek közé tartozó mediterrán országok (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország, Törökország) közül más csoportba kerül Spanyolország. Az 1997-es vizsgálathoz hasonlóan az angolszász országok nem egy csoportba sorolódnak.

Chris de Neubourg, Julie Castonguay és Keetie Roelen (2007) kilenc európai ország segélyezési rendszerét elemezte öt dimenzió mentén. A szolidaritás

alapja (*solidarity basis*) voltaképp a segélyezés alapegysége, vagyis azt jelzi, kiknek a forrásait (egyén, család) veszik számításba a rászorultság vizsgálatában. A szelektivitás és a célzás dönti el, ki jogosult a segélyre: minden, a segélyezési küszöb alatti jövedelemből élő egyén (család) vagy csak a népesség bizonyos alacsony jövedelmű csoportjai. A szelekció alapja nem csupán a jövedelem lehet, különböznek a segélyezési rendszerek abban is, mit tekintenek be nem számított jövedelemnek vagy vagyontárgynak (*disregard*). E szempont kapcsán vizsgálták a segélyezés finanszírozását: előfordul, hogy minden jogosultnak költségvetési korlát nélkül jár a segély, de lehet, hogy csak meghatározott összeg áll rendelkezésre. A harmadik elemzési dimenzió a döntéshozatal intézményi szintje, vagy szóhasználatunkban az igazgatási szint, ami azt jelzi, milyen szintű jogszabályok (törvény, helyi rendelet stb.) határozzák meg a segélyezés kereteit, vannak-e állampolgári jogosultságon alapuló támogatások, milyenek a lokális döntési kompetenciák. A negyedik dimenzió a bőkezűség, vagy másként a juttatások színvonala. Végül az ötödik a reintegrációs erőfeszítések súlya, melyek kapcsán olyan kérdéseket vetnek fel, mint: hogyan kerül el a segélyezési rendszer a jóléti függőség kialakulását, vannak-e a segélyezetteknek kötelességeik, működnek-e eszközök a munkaerő-piaci reintegrációra?

Az európai országok segélyezési gyakorlatát vizsgálva a szerzőhármas három fő csoportot különít el:

- a támogató rendszer állampolgári jogosultságon alapul, relatíve bőkezű, az igénylők szükségleteihez igazodik, és jelentős erőfeszítéseket tesz a munkaerő-piaci reintegrációra (Belgium, Franciaország, Németország, Hollandia, Svédország). E csoport országaiban a segély valóban utolsó menedék;
- a szelektív megoldásokat alkalmazó országok csoportja a rászorultak támogatását elsősorban a család feladatának tartja. Nincsenek nemzeti szinten garantált juttatások, erős a helyi diszkréció gyakorlásának lehetősége. Ebbe a csoportba sorolják a dél-európai országokat;
- az Egyesült Királyság segélyezési rendszerét „bennfoglalt” megoldásnak (*inclusive arrangement*) nevezik, mert a segélyezés a társadalmi védelmi rendszer integráns része. Erősen a szegényekre célzott, jelentős a forrásteszt szerepe, ami egyes csoportoknak a rendszerből való kirekesztéséhez vezethet.

E tipológia szerint a magyar segélyezési rendszer valamiféle vegyes rendszer lehet: a jóléti ellátásokról aligha elmondható, hogy koherens rendszert alkotnának, a bőkezűségével kapcsolatban megoszlanak a vélemények, jelentős a forrásteszt szerepe, adott a helyi diszkréció gyakorlásának lehetősége.

2.2. Áldás vagy átok? – a segélyezés igazgatási környezete: a decentralizáció⁴

A UNDP meghatározása szerint:

„A kormányzás politikai, gazdasági és igazgatási hatalomgyakorlás egy ország ügyeinek intézésére, annak minden szintjén. A kormányzás semleges fogalom, mely magában foglalja azokat a komplex mechanizmusokat, folyamatokat, viszonyokat és intézményeket, amelyek segítségével az állampolgárok és csoportok kifejezésre juttatják érdekeiket, élnek jogaikkal, teljesítik kötelezettségeiket és közvetítik különbözőségeiket.” (UNDP, é. n.)

A decentralizáció fogalmát Dennis Rondinelli, John Nellis és Shabbir Cheema (1983) a következőképpen határozza meg:

„A decentralizáció fogalma úgy értelmezhető, mint a tervezésért, megvalósításért, forrásteremtésért és elosztásért vállalt felelősség központi kormányzattól és annak szerveitől történő átadása: (a) a központi kormányzat, minisztériumok és más kormányzati szervek területi egységeinek, (b) a kormányzatnak alárendelt egységeknek vagy szintekre, (c) nem teljesen autonóm közszereplőknek és korporációknak, (d) területi, regionális és funkcionális hatóságoknak, és (e) nem kormányzati, magán- és voluntáris szervezeteknek.” (Rondelli–Nellis–Cheema, 1983: 17)

A decentralizációra a szakirodalom és a kialakítására irányuló programokat kidolgozó szervezetek mint valami pozitív dologra utalnak; mint olyan célra, amely reformok útján érhető el. A decentralizációt általában a globalizáció ellenpontjának látják, a demokratizálódási folyamat elengedhetetlen feltételének, a jó kormányzás legfontosabb jellemzőjének és újfajta kommunikációs formának tartják, mely során megvalósulhat a földrajzi területek, a társadalmi szereplők és a szektorok közötti információáramlás.

A decentralizáció célja:

- a hatalmi egyensúly megváltoztatása azáltal, hogy több befolyáshoz jutnak az állampolgárok és választott képviselőik;
- a kormányzás struktúráinak, eljárásainak és gyakorlatának újrafogalmazása;
- a részvételen alapuló társadalmi és gazdasági fejlődés alapjainak lerakása;
- a demokrácia kiteljesítése;
- relevánsabb válaszok megtalálása a helyi közösségek által megfogalmazott szükségletekre;
- innovatív gyakorlatok elősegítése a közszolgáltatásokban;

⁴ Támaszkodtam a témával foglalkozó korábbi önálló vagy társszerzőkkel közzétett írásaimra, lásd például: Tausz (2002), Juhász–Tausz (2005), Darvas–Juhász–Tausz (2004).

- a közszolgáltatások hatékonyságának, hatásosságának, minőségének és rugalmasságának növelése;
- a törvényesség betartása feletti közösségi ellenőrzés megteremtése;
- a helyi kormányzás elszámoltathatóságának és átláthatóságának biztosítása.

A decentralizáció három, vagyis politikai, gazdasági és igazgatási dimenzióban zajlik. Szereplői az állam, a magánszektor és a civil társadalom.

A decentralizált kormányzásnak azonban nem csak pozitív jellemzői vannak, hátrányai is lehetnek (3. táblázat).

3. táblázat:

A decentralizáció mellett és ellen szóló leggyakoribb érvek

Mellette	Ellene
Magasabb színvonalú szolgáltatások: ▪ inkább megfelel a helyi szükségleteknek ▪ rugalmasabb ▪ több innovációs lehetőség ▪ olcsóbb ▪ mozgósítja a helyi vállalkozások és a nonprofit szektor erőforrásait	A szolgáltatásokban rejlő veszélyek: ▪ a korrupció decentralizálása ▪ túlzott költekezés ▪ eltűnik az állam több gazdasági és különösen szociális funkciója ▪ a helyi káderek nem eléggé függetlenek és motiváltak a kockázatos vállalkozásokért a felelősségvállalásra
Helyi demokratizálódás: ▪ az állampolgárok szükségleteinek és érdekeink integrálása ▪ a harmadik szektorhoz tartozó szervezetek és helyi vállalkozások cselekvési szabadsága, lehetőség nézeteik és igényeik kifejezésére ▪ a részvételen alapuló, demokratikus kultúra, a tárgyalási készségek és a konfliktuskezelés megtanulásának gyakorlóterepe ▪ bizonyos szintű autonómiához és politikai integráltsághoz juttatja a kisebbségi csoportokat	A helyi politika is politika: ▪ a helyi élitek újratermelése, átcímkeztése ▪ a szegény emberek nem lépnek fel érdekeik védelmében ▪ a helyi politikusok választóköri helyi igényeire válaszolnak ▪ az elszámoltathatóság szertefoszlik, ha a helyi választásokat nem tartják fontosnak és alacsony a részvételi arány
Nemzeti integráció: ▪ a nemzeti erőforrások egyenlőbb elosztása ▪ a politikai hatalom vertikális szóródása ▪ közös döntéshozatali és tervezői testületek és a feladatok közös végrehajtása ▪ a nemzeti sokféleség nemzeti egységben ölthet testet	Az elkülönülés irányába mutató mozgások: ▪ az etnikai megosztottság intézményesülése ▪ az uralkodó politikai erők diszkriminatív politikáinak újratermelése

Forrás: Steinich, 2000: 4.

„A decentralizáció észrevétlenül korunk divatjává vált. Elképesztően sokféle fejlődő és átmeneti ország, fizetőképes és fizetéseképtelen rezsim, demokráciák (érettek és újak) és önkényuralmak, a demokráciára éppen áttérő és a demokráciát elkerülni akaró rendszerek, gyarmati örökséggel rendelkezők, és amelyeknek nincs ilyen örökségük, fontolgatja vagy már kísérletezik is vele. Próbálkoznak vele ott, ahol erős a civil társadalom, de olyan országokban is, ahol gyenge. Vonzó a baloldaliak, a középre húzók és a jobboldaliak számára is, és olyan csoportok rokonszenvét is elnyeri, amelyek egy sor más kérdésben nem értenek egyet egymással.” (Manor, 1998: 1)

Az államszocialista országokban nem volt lehetőség a döntéshozatali folyamatokban való részvétel gyakorlására. A demokratikus politikai rendszer életre kelteséhez nem elégséges a demokratikus jogok gyakorlásához nélkülözhetetlen jogszabályok megalkotása, intézmények létrehozása, az állampolgároknak meg kell „tanulniuk” bizonyos attitűdöket, készségeket és ismereteket. Így ezekben az országokban a decentralizációt a demokrácia iskolájának is tekintik.

„A rendszerváltás a hatalom területi megosztása tekintetében valóban gyökeresen új helyzetet teremtett, a településeket helyezve az önkormányzati rendszer középpontjába. Az önkormányzati törvényt elfogadó újonnan választott parlament decentralizációs elkötelezettsége, nagyvonalúsága nem csak az euforikus politikai hangulatnak tudható be, hanem annak a nagyon is realista megfontolásnak, hogy a települési hatalom nem a központi, hanem a megyei szint rovására épül ki. A látszólag nulla összegű játszma igazi vesztese azonban nem a megye lett, hanem az önkormányzati rendszer egésze. Az elmúlt évtized tapasztalatai bizonyítják, hogy a középszint lebegtetése döntő akadályává vált a tényleges decentralizációnak. A települések nagyfokú politikai-közjogi autonómiája ellenére, az állami-politikai berendezkedés egyik kényes pontjává vált a területi szintű érdekérvényesítés deficitje.” (Pálné Kovács Ilona, 2003: 185).

A rendszerváltás előtt a szociálpolitika Magyarországon sem volt önálló ágazat. A piacgazdaságra áttérés és a közszolgálatok, valamint a közigazgatás központosított kormányzási rendszerének lebontása kulcsfontosságú szerepet játszott a demokratikus átmenet folyamatában. Az állami intézményrendszer és az igazgatási szintek közötti hatalommegosztás átalakulása, a piaci és nonprofit szolgáltatók megjelenése új körülményeket teremtett a szociálpolitikai rendszerek és eszközök működtetésére.

Az államszocializmus időszakában mindezen funkciókat a központi állam látta el, és az informális szektor csupán apróbb korrekciókat végezhetett. Manapság minden lehetséges szereplő részt vesz a szociálpolitika megvalósításában. (A különböző szereplők – helyi önkormányzatok, a piaci és a nonprofit szektor –

szerepvállalása, vagyis a „jóléti mix” már önmagában is a decentralizációra utal.)

A közszolgáltatások decentralizációjának szükségességét hangoztatók általában azzal érvelnek, hogy így a szolgáltatások – szemben a centralizált, elidegenedett és bürokratikus gyakorlatokkal – emberségesebbek lesznek. A decentralizált jóléti rendszer közel van a helyi közösséghez és a családokhoz, érzékeny és nyitott az egyéni problémákra, rugalmasan alkalmazkodik a különböző helyzetekhez. A szubszidiaritás elvének alkalmazása erős elköteleződést jelent a központi állam jóléti feladatok ellátásával kapcsolatos felelősségének lebontására és különféle helyi szereplőkhöz delegálására. Ennyiben a decentralizáció a központ és a helyi szereplők közötti hatalmi viszonyok indikátora.

A szociálpolitika megvalósításának komponensei: a jogszabályalkotás, a finanszírozás, a szolgáltatások nyújtása, a törvényességi és pénzügyi ellenőrzés, valamint a szakmai ellenőrzés. A törvényalkotás, a jogi és a pénzügyi ellenőrzés csak a központi és helyi állam feladata lehet. Az 1993-as szociális törvény megszületésekor a helyi önkormányzatoknak számos esetben jogszabályalkotási „túlhatalma” volt. A jogszabály-alkotási jogosítványokból eredő egyik ellentmondás legjobban a segélyezésnél érhető tetten. A normatív, törvényben meghatározott feltételek esetén nyújtható pénzbeli támogatások esetében jogorvoslatért bírósághoz lehet fordulni. Ha csupán önkormányzati szabályozás alapján jár valamilyen ellátás, legfeljebb a közigazgatási hivatal által indított eljárásra lehet hagyatkozni. Így a segélyezés esetében kiütközik a decentralizált igazgatás egyik fontos problémája: a jogbiztonság és a helyi önállóság elve között feszülő ellentmondás.

A finanszírozás decentralizálása a bevételeket és a kiadásokat egyaránt érinti: jelentheti az önálló forrásteremtést, a kapacitásokkal való gazdálkodást, a szociálpolitikai feladatokra központilag juttatott erőforrások elosztása feletti döntési jogosítványokat. A decentralizáció érdemben azonban csak akkor valósulhat meg, ha a központi állam nem csupán a felelősséget delegálja helyi szintre, hanem a forrásokat is biztosítja a kötelezően ellátandó feladatok végrehajtásához. Ez azonban nincs így, a helyi erőforrások, különösen a nehéz helyzetű önkormányzatoknál, nem tudják ellensúlyozni a hiányokat.

A szociális feladatok ellátásért az alapvető felelősséget a helyi (települési, megyei) önkormányzatok viselik. A szolgáltatásokat nyújtó szervezetek sokszínűsége a jóléti államokban mindenütt jellemző. Az igazi különbségek a finanszírozás rendszerében rejlenek, vagyis abban, hogy hol húzza meg az állam a közfelelősség határait, mely esetekben hárítja a felelősséget a piacra, a nonprofit szektorra vagy a családokra.

Mint korábban erről már szoltunk, a jóléti államokban a segélyezési rendszerek különbözőek, s e különbségek részben az intézményi megoldásokban és a helyi, települési-társadalmi viszonyokban gyökereznek. A segélyezés Magyarországon teljes egészében a helyi önkormányzatok feladata. E decentralizált megoldás alkalmas a szükségletek valósabb felmérésére, de gátolhatja is a szociális biztonság megvalósulását, ha diszkriminálják az úgynevezett érdemtelen családokat. Minél több előfeltételnek kell megfelelni a szolgáltatások igénybevételéhez, annál sebezhetőbbek az alacsony jövedelmű családok – különösen, ha a jövedelem- és vagyonteszthez magatartásvizsgálat, környezettanulmány is társul.

A pénzügyi ellenőrzés a költségvetési szabályozás betartására terjed ki, de a hatékonyság kérdéseit Magyarországon nem érinti. Nem vizsgálja, hogy a kiadások mennyire célorientáltak, racionálisak és a szolgáltatások igénybe vevőinek hasznára válnak-e.

A szakmai ellenőrzés különösen fontos a plurális jóléti rendszerekben. Számos esetben a forprofit és a nonprofit szervezetek állami erőforrások felhasználásával működnek. Ha maguk az önkormányzatok ellenőrzik az általuk nyújtott szolgáltatások szakmai minőségét, elkerülhetetlenek az érdekütközések. Általában nem is vizsgálják, hogy mennyire igazságos vagy célzott az elosztás, mindenki hozzáfér-e az ellátásokhoz.

A szociálpolitika megvalósításának előbbiekben jelzett, az elemzés kedvéért elkülönített komponensei kölcsönös kapcsolatban állnak egymással, rendszert alkotnak. A különböző feladatok „decentralizáltsága”, együttműködésük határozza meg a kormányzás módját, és nagymértékben befolyásolja a jóléti állam működését, jellegét. Természetesen értelmezésünkben a decentralizáció a szociálpolitika megvalósításának eszköze, és nem önmagában vett elérendő cél.

A segélyezés esetében, ha a szegények szempontjából mérlegeljük a centralizált és decentralizált segélyezési rendszerek előnyeit és hátrányait, akkor a decentralizáció mellett szól, hogy a sajátos szükségletekre megfelelőbb válaszok adhatók lokálisan, esetleg kisebb az információs aszimmetria, viszont erősebb lehet a diszkréció és a diszkrimináció. A centralizált rendszer előnye lehet az egzisztenciális és jogi biztonság, a kiszámíthatóság és az, hogy kisebb a helyi hatalmi erőviszonyok és normarendszerek szerepe, hátránya a rugalmatlanság.

A segélyt biztosító szervezetek szempontjából a decentralizált rendszerekben az önkormányzatok célzottabban érik el a rászorultakat a bővebb információik révén, a költségvetés tervezése, ha nagy a helyi diszkréció gyakorlásának lehetősége, biztonságosabb. Hátrány, hogy általában azokon a településeken tudnak kevesebb forrást biztosítani a segélyezésre, ahol több a szegény; előfordulhat, hogy a bőkezűbb ellátások odavonzzák más települések szegényeit, és ha a költségvetési források nem bőségesek, csökkenteni kell a segélyek szintjét, vagyis

romlik a segélyezés hatékonysága. A decentralizáció szándékolatlan következménye, hogy a különféle kiegyensúlyozó technikák ellenére sem mérséklődnek a területi egyenlőtlenségek. A legélesebb horizontális, falvak és városok közötti egyenlőtlenségek a szociális szolgáltatási programokban nyilvánulnak meg. A városokban az emberi erőforrások és az intézményi kapacitások jóval fejlettebbek, mint a falvakban. A közösségi lakosok többsége csak nehezen élhet a személyes szociális szolgáltatások és intézményi ellátások igénybevételének lehetőségével. A centralizált megoldás melletti érv, hogy azonos támogatásban lehet részesíteni az azonos helyzetű egyéneket és családokat, a kormányzati elképzeléseket nem rombolják a helyi hatalmi prioritások, kevésbé fordul elő a lefölözés, vagyis a relatíve jobb helyzetű, több információval rendelkező, jó érdekérvényesítő képességű, érdemesebbnek tartott szegénycsoportok nem tudják elszívni a segélyforrásokat a többiektől.

Más reformstratégiákhoz hasonlóan a decentralizáció a fejlett világ, a jóléti államok válságára született válaszok egyike. Esping-Andersen szerint a jóléti állam válságát három fő okra vezetik vissza (Esping-Andersen, 1999: 7). Az egyik közelítés az okot abban látja, hogy a jóléti állam lefojtja a piacot, ellenősztrőnően hat a munkavállalásra, a megtakarításra és a beruházásra. A másik népszerű diagnózis a népesség idősödésének hosszú távú hatásaival érvel. A harmadik magyarázat az új globális gazdaság kialakulásának következményeire utal, s azzal érvel, hogy a globalizáció könyörtelenül megbünteti a nyakló nélkül költekező kormányzatokat és a versenyképtelen gazdaságokat. Ugyancsak ő írja, hogy a jóléti rezsim az állam, a piac és a család kölcsönösen összefüggő hármasságában írható le (uo.: 35).

Így a jóléti állam válsága az állam, a piac és a család kudarcának következménye. Ebben az értelmezésben a decentralizáció az állam, a kormányzás kudarcára adott egyik lehetséges válasznak tekinthető

Gough és kutatótársai már idézett, 1997-es tanulmányukban a centralizáltság fokának mérésekor azt vizsgálták, hogy

- a segélyre fordított összegek hány százalékát finanszírozza a központi állam;
- hol történik a szabályozás (központi állam, tartomány vagy helyi szinten);
- törvény vagy irányelvek szabályoznak;
- mire vonatkozik a szabályozás (a segély mértéke, jogosultsági kritériumok);
- hol zajlik a segélyezés adminisztrációja;
- hol van a döntéshozói kompetencia és
- nemzeti szinten egységes-e a segélyek szintje (regionális különbségek szintje).

Azt találták, hogy

- erősen decentralizált a német, az osztrák, a svéd, a spanyol és az olasz rendszer, mert helyi forrásokból, regionálisan vagy helyben megszabott szinten segélyeznek, és nagyok a regionális különbségek;
- vegyes, centralizált a belga, a dán, a francia és a finn rendszer, mert a központi kormányzat szabja meg a segélyszintet, de a regionális vagy a helyi hatóság finanszírozza;
- erősen centralizált a brit, az ír és a holland rendszer, mert központi költségvetési forrásokból finanszírozzák a segélyezést, és a szintjét egységesen a központi kormányzat határozza meg.

Katja Hölsch és Margit Kraus (2004) az Európai Unió 15 tagállamában azt vizsgálta, miként függ össze a centralizáltság foka a segélyezés elosztási hatásaival. A kutatás nem jutott egyértelmű eredményre, mert ugyan megállapították, hogy a szélsőségesen centralizált rendszerek hatékonyabban enyhítik a szegénységet, mint a szélsőségesen decentralizáltak, de a közepesen centralizáltak jobban teljesítenek mindkét szélsőségnél.

Tóth Zoltán (2003) fogalmazta meg a Szolid program keretében készült tanulmányában:

„Egy segélyezési rendszer örök dilemmája, hogy az adott településen, az adott régióban a rászorultak körét az önkormányzat

- jól méri-e fel, tisztában van-e a lakosságot leginkább érintő szociális problémákkal;
- a település minden rászorultját részesíti-e megfelelő ellátásban;
- ez az ellátás olyan mértékű-e, hogy javítani tud a segélyezett helyzeten;
- képes-e elegendő forrást biztosítani segélyezési stratégiájának megvalósításához?” (Tóth, 2003: 1)

A decentralizált rendszerekben nagy a veszélye annak, hogy a helyi szereplők inkább a középosztályokhoz tartozó szavazók érdekeit és szükségleteit tartják szem előtt, s ezért egyes csoportok – elsősorban az előítéletek miatt – kirekeszthetnek a szociális ellátásokból. Vagyis a helyi döntéshozatal megnövekedett súlyának előnyeit a „fontos szavazók”, a helyi elit tagjai monopolizálják.

2.3. Fogalmi zűrzavar: szegénység és/vagy kirekesztődés⁵

A nemzetközi szakirodalmat tanulmányozva nem könnyű eligazodni a versenyző fogalmak rengetegében. Hol szegénységről, hol többszörös megfosztottságról beszélnek; a társadalmi kohézió fogalma keveredik a társadalmi integrációéval, a társadalmi kirekesztődés, majd újabban a társadalmi befogadás koncepciójának bevezetése tovább nehezíti a fogalmak és a problémák pontos meghatározását, megértését.

Dolgozatunk témája a segélyezés, a szegénység kezelésének egyik eszköze. A segélyezés – mint korábban részletesen szóltunk erről – szelekción alapul, ami nem csupán a jövedelmük alapján támogatásra jogosultak megtalálását szolgálja, hanem az érdemtelennek ítéltetett szegények kiszűrésének eszköze is. E tanulmányban azt vizsgáljuk: a törvények és a helyi rendeletek megalapozzák-e, lehetővé teszik-e az érdemtelen szegények kiszekrelését a segélyezett köréből, vagy mindez a helyi jogalkalmazók és döntéshozók szubjektivitásának következménye. Ha e káros szelekciót „jogszerűen” tehetik meg a segélyezés döntéshozói, akkor okkal jelenthetjük ki, a jogszabályalkotás hozzájárul egyes szegény csoportok szegénységének elmélyüléséhez, társadalmi kirekesztéséhez. Bármilyen is jelentsen ez utóbbi fogalom.

A társadalmi kirekesztődés az uniós meghatározás szerint:

„...dinamikus folyamat, amelyet legjobban a szintjeivel írhatunk le: azok a hátrányok vezetnek társadalmi kirekesztődéshez, amelyek újabb hátrányokat és kirekesztődést idéznek elő, s tartós többszörös hátrányokat (deprivációt) okoznak. Egyének, háztartások és területi egységek a forrásokhoz – foglalkoztatás, egészség, oktatás, társadalmi és politikai élet – való hozzájutásból lehetnek kirekesztve.” (Eurostat Task Force, 1998: 25)

A nemzetközi szakirodalomban, különösen Európában, kiterjedt és szenvedélyes vita zajlik a „*social exclusion*” értelmezéséről, jelentőségéről, mérési-metodikai problémáiról. A közelítések különbözőségét – nem függetlenül a szegénység mibenlétéről folytatott hasonlóan szenvedélyes vitáktól – az határozza meg, hogy a koncepció milyen ideológiai beágyazottságú, célja inkább politikai, avagy tudományos indíttatású (Szalai, 2002).

A legutóbbi időkben tulajdonképpen három fő gondolkodási irányt lehet elkülöníteni az „*exclusion*” értelmezésével kapcsolatban (Levitas, 1998).

⁵ Felhasználtam Darvas Ágnessel írt, *A gyermekkori kirekesztettség fogalma, mérésének lehetőségei – tendenciák az EU-ban, tapasztalatok egy hazai kutatás nyomán* című korábbi tanulmányunkat (Darvas–Tausz, 2004).

Az egyiket úgy lehetne nevezni, hogy elosztási diskurzus: „...az elosztási diskurzusban a szegényeknek/kirekesztetteknek nincs pénzük” (Levitas, 2003). Az elosztási diskurzus tényként fogadja el, hogy a szegénység létezik egy társadalomban, és arra keres különböző eszközöket (elsősorban jövedelem-újraelosztás, munkára ösztönzés), hogy mit lehetne tenni a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében.

Egy másik, a szociális gondolkodás történetében legrégebben felbukkanó, de máig tovább élő közelítés a morális diskurzus, amely a szegénységet elsősorban erkölcsi okokra, a munkaerkölcs és a hagyományos család értékének gyengülésére vezeti vissza. Arra a következtetésre jut, hogy a szegénység kialakulásáért elsősorban maguk a szegények tehetők felelőssé. Az „*underclass*” vagy társadalom alatti (társadalmon kívüli) osztályfelfogás képviselői azt gondolják, hogy felvilágosítással, neveléssel a szegények attitűdjeinek, deviáns viselkedési formáinak (szenvedélybetegség, szokatlan családformák, együttélési formák választása stb.) megszüntetésével átalakítható a szegénység, a szegénység kultúrája, továbbá a munkavégzésre kényszerítő eszközök alkalmazásával, a segélyezés feltételeinek szigorításával csökkenthető a szegények száma, megszakad a depriációs ciklus, s nem termelődik újra a szegénység.

A harmadik közelítési mód a társadalmi integrációs diskurzus. E szerint dezintegrációs folyamatok zajlanak a társadalomban: a fogyatékos emberek, a nők, az etnikai közösségek és a szegények egyes csoportjai kiszakadnak, kirekesztődnek a társadalomból. Míg az előbbieket esetében a kizáródás elsősorban a diszkrimináció különféle formáinak következménye, addig a szegények körében a munkaerőpiachoz kapcsolódás esélyének az elvesztése és az emberi kapcsolatok gyengülése vezethet el ide. A társadalmi integráció erősítésének legfontosabb eszközei az antidiszkriminációs politikák és a munkaerő-piaci kapcsolatok erősítése.

Az EU a Szociálpolitikai menetrendben a társadalmi kirekesztés mellett bevezette a társadalmi befogadás fogalmát is. Csak gyaníthatjuk a dokumentumokból, hogy az Európai Unióban a program megfogalmazói hogyan is gondolkodnak az „*inklúzió*” fogalmáról és a fogalmi váltásról. A program sikerét mérni hivatott indikátorok soktényezős, dinamikus mérési módszert sejtetnek, amelyben kiemelt szerepe van a foglalkoztatásnak, az egészségi állapotnak, az iskolai végzettségnek, vagyis a tudástőkének. Ha felidézzük az Európai Parlament 1998-as ajánlását, akkor is valamilyen, a harmadik felfogásra utaló, a folyamatban, a struktúrákban is gondolkodó megfogalmazásra gyanakodhatunk (EP, 1998). Ebben azt írták, hogy a szegénység fogalma az anyagi források szűkösségéhez vagy elégtelenségéhez kapcsolódik. A társadalmi életből való kizárás messze túlmegegy azonban a fogyasztói társadalomban való részvételen. Magában foglalja a társadalmi-gazdasági, politikai és kulturális életben való részvétel

elégtelen szintjét, egyenlőtlenségeit vagy teljes hiányát. Az „*exklúzió*” a társadalmi elszigetelődéstől a társadalomból való teljes kitesztottságig terjedhet.

Graham Room és kutatótársai (1995) Thomas Humphrey Marshall állampolgári jogokkal kapcsolatos elméletéből vezetik le a társadalmi kirekesztődést, s úgy értelmezik, mint korlátozott hozzáférést a civil, a politikai és a szociális jogokhoz. Többek közt David Abrahamson (1997) arra hívja fel a figyelmet, hogy a szegénységhez képest a társadalmi kirekesztés fogalma az állampolgárság Marshall-féle koncepciójához és az abból fakadó jogokhoz fűződő szoros kapcsolata révén telítődik többletjelentéssel. Ez az a mozzanat, ami a szegénység, illetve a kirekesztés problémáját kezelni hivatott közösségi intézkedések elhatároló elemévé vált: míg a szegénységet az EU következetesen a jövedelem, addig a társadalmi kirekesztettséget az alapvető jogok gyakorlásának lehetőségéből való részesedés hiányaként értelmezi. Ez a megközelítés a hangsúlyt természetesen az állampolgárság szociális összetevőire s az azokat biztosító szociális jogosultságokra helyezi, amelyek azonban elválaszthatatlanul összefonódnak az egyén autonómiáját biztosító alapvető polgári jogokkal.

Tony Atkinson (1998) három elemet emel ki a társadalmi kirekesztődés fogalom definíciója során. Az első a viszonyokba ágyazottság. „Kizáródní mindig egy meghatározott társadalomból záródní ki valaki, meghatározott helyen és időben” – írja. A második elem a társadalom részéről megnyilvánuló aktivitás, cselekvés, amely a kirekesztést, valamint a kirekesztettség tudatát váltja ki, és valamilyen ágenseket feltételez. Atkinson szerint ugyanis a kirekesztettséget mások cselekvése idézi elő. A harmadik szempont a dinamika: a társadalmi kirekesztés tovább gyűrízik, és esélyegyenlőtlenséget teremt a jövőben (Haralambos–Holborn, 2000).

„Emberek nemcsak azért rekesztődné ki a társadalomból, mert éppen nincs állásuk és jövedelmük, hanem azért is, mert hiányzik a jövőképük. A saját és gyermekeik jövőjébe vetett hitük – a társadalmi beilleszkedés zavarai ugyanis átívelhetnek generációkon.” (Atkinson, 1998: 8)

Jos Berghman (1999) a fogalom kettős gyökerűségére hívja fel a figyelmet, mert az egyszerre szól a szegénységről és megfosztottságról, valamint a szociális dezintegrációról, a marginalizálódásról és a gyökértelenségről.

Ennek fényében a kirekesztést az alábbi dimenziókban elszenvedett kudarcokként értelmezi:

- az egyén állampolgári integrációját segítő demokratikus és jogi rendszerben jelentkező hátrányok,
- a gazdasági integrációt elősegítő munkaerőpiacon elszenvedett kudarcok,
- a társadalmi integrációt elősegítő jóléti rendszerben mutatkozó hiányok,

- az interperszonális integrációt segítő családi és közösségi kapcsolatrendszerben jelentkező deformitások.

A kérdéskörrel foglalkozó kutatók legtöbbet taglalt kérdése, hogy mi különbözteti meg a szegénység fogalmát a társadalmi kirekesztődéstől. Amennyiben a szegénység fogalmát a jövedelmi szegénységre szűkítjük, mondható, hogy a társadalmi kirekesztődés többdimenziós fogalom. Ha azt feltételezzük, hogy a szegénység a lehetséges és minimálisan szükséges erőforrások közül nem csupán a jövedelem hiányát jelenti, akkor kérdés: milyen dimenziókat tesz ehhez a társadalmi kirekesztődés koncepciója? Az empirikus mérési kísérletek természetesen csak olyan dimenziókkal dolgozhatnak, amelyek operacionalizálhatók és előállítható belőlük statisztikailag is elemezhető adat.⁶

Az eddigiekből is látható, hogy a kirekesztődéssel kapcsolatos felfogások a szegénységre vonatkozó eddigi ismereteinkben gyökereznek. Peter Townsend (1976) híres objektív-relatív depriváció fogalmának létrejötte óta a szegénységet nem tekinthetjük csupán jövedelemhiánynak.

Minden elemző számára nyilvánvaló, hogy a bárhogyan definiált szegénység és a társadalmi kirekesztődés között szoros kapcsolat van. Hogy ez a kapcsolat milyen – oksági, rész-egész, avagy a szegénység a kirekesztődés forrása – a szakirodalomban egyelőre tisztázatlan. Abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy a társadalmi kirekesztődés fogalma nem helyettesíti, inkább kiegészíti a szegénység fogalmát. Ám ha ez így van, mi a társadalmi kirekesztődés fogalom hozzáadott értéke a szegénységelméletekhez?

Graham Room és kutatótársai (1995) szerint a társadalmi kirekesztődés szélesebb, dinamikusabb koncepció, mint a szegénység, az egyéntől a család, a háztartás, a szomszédság felé fordul, s az anyagi javakon túl elválaszthatatlan alkotóeleme a társadalmi részvétel, a hatalom és az integráció problematikája.

Pedro Barata (2000) a szakirodalom áttekintése alapján megállapítja, hogy a társadalmi kirekesztődés keret a szegénység relatív fogalmaitól a hatalom és a marginalizálódás viszonyfogalmai felé mozdul el. A társadalmi kirekesztődés azokra a többdimenziós problémákra összpontosítja figyelmét, amelyek hátrányhoz vezetnek. A társadalmi részvételt alapvető állampolgári jognak tartja, de nem a kimenet egyenlőségére fókuszál, hanem az esélyegyenlőségre, így a beavatkozás célja a játéktér kiegyenlítése. A társadalmi kirekesztődés a társadalmi integráció ellentéte, többdimenziós jelenség, inkább folyamat, mint statikus állapot, és hozzájárul a társadalmi kohézió fenyegetettségéhez.

⁶ Például: Havasi (2004), Spéder (2002), Ferge–Tausz–Darvas (2002), Szalai (2002).

Nagy hatású a társadalmi kirekesztődés elemzői körében Amartya Sen (1992) „lehetőségekkel” (*„capabilities”*) kapcsolatos koncepciója is. A társadalmi betagolódás feltétele, hogy az embereknek az alapvető lehetőségeken (hosszú és egészséges élet, oktatásban való részvétel, elfogadható életszínvonalhoz szükséges források) felül egyenlő hozzáférésük legyen a közösségbe való integrálódáshoz, a közösségi és közéletben való részvételhez, az önbecsüléshez és az emberi jogokhoz is.

Sen (2000) az egyéni depriváció társadalmi okait vizsgálva a társadalmi kirekesztődés problematikáját a szegénység vizsgálata egyik lehetséges megközelítésének tekinti. Értelmezésében a szegénység a valamire való képességtől, a lehetőségektől (*capability*) megfosztottság. A társadalmi kirekesztődés a depriváció egyik formája, attól való megfosztottság, hogy az egyénnek szabadságában álljon bizonyos, számára fontos dolgokat megtenni. Sen a társadalmi kirekesztődés koncepciójának igazi jelentőségét abban látja, hogy a szegénység többdimenziós voltára és a kapcsolatok jelentőségére (*relational features*) irányítja a figyelmet.

„A kirekesztettség néha önmagában is megfosztottság, és csak ezért is valódi jelentősége lehet. Például a kapcsolatok és a közösség életében való részvétel hiánya közvetlenül is elszegényítheti az egyén életét. Ez önmagában is veszteség, attól függetlenül, hogy közvetetten további deprivációt gerjeszt-e.” (Sen, 2000:13)

Például ha az egyénnek nincsenek kapcsolatai másokkal, az közvetlenül is elszegényítheti az életét, és ezen felül csökkenti a társadalmi kapcsolatokból eredő gazdasági lehetőségeit. Sen különösen fontosnak tartja az egyének közötti és a családok közötti interakciók különböző sféráiban lévő kirekesztettségek egymást átfedő, valamint oksági kapcsolódásainak vizsgálatát.

Az eddigiekből is látható, hogy a szegénység townsendi felfogását a társadalmi kirekesztődéstől elválasztó mezsgye nagyon keskeny. „Valójában a társadalmi kirekesztődéssel a szegénység koncepciójának paródiáját állítják szembe” (Bradshaw et al., 2000). Véleményünk szerint a szegénységkutatások Peter Townsend munkásságára alapozódó iránya már jó néhány évtizede komplex társadalmi jelenséggént kezeli a szegénységet, s a forrásoktól való megfosztottságot a lehető legszélesebb értelemben használja, beleérti a társadalmi részvétel lehetőségéből való kirekesztettséget is (Townsend, 1976: 272). A tartós szegénység vizsgálatára irányuló kutatások éppen a dinamikát kísérik meg elemezni (Micklewright, 2002; Bradbury–Jäntti, 2000).

Carla Saraceno (2001) tette fel a kérdést, hogy a társadalmi kirekesztődés *tudományos elmélet, avagy szociálpolitikai koncepció*, s ő egyértelműen az utóbbira voksolt. Tovább mélyítve kételyeinket: felfogható-e a társadalmi kirekesztődés

egyfajta mentális modellként (mint a társadalmi struktúra piramisokhoz való hasonlatossága) a bent és kint relációjában? Avagy egyfajta metaforának tekinthető bizonyos élethelyzetek leírására?

Külön elemzést érdemelne, hogy a szegénység elleni küzdelem korábban miért nem vált erőteljes politikai programmá, miközben a társadalmi kirekesztődésé igen.

Else Øyen (1997) egyenesen úgy fogalmaz, hogy a társadalmi kirekesztődés és a társadalmi befogadás sem elemző koncepció, politikai okokból vezették be őket, mert a szegénység kérdését túl súlyosnak találták és egy másik koncepciót rendeltek.

„A politikusok döntése legitim. Ujjukkal rámutatnak egy fontos társadalmi folyamatra, és azt kérik a kutatóktól, hogy találják meg a megfelelő csavarokat és alátéteket a folyamat megállítására vagy visszafordítására. A kutatók válasza kevésbé legitim. Felkapják a koncepciót, és összevissza szalagálnak vele, szemináriumokat és konferenciákat rendeznek, hogy egy elméletileg labilis »ernyőelmélet« alatti kutatható tartalmat találjanak.” (Øyen, 1997: 1)

Ruth Levitas mondja a már idézett 2003-as interjúban:

„...nem vagyok biztos abban, hogy helyes úgy fogalmazni: a politikák az inklúzió/exklúzió diskurzuson alapulnak. Inkább az történik, hogy a létező politikákat legitimálják a retorikával.” (Levitas, 2003)

Szintén ő hangsúlyozza, hogy az exklúzió/inklúzió dichotómia eltereli a figyelmet az egyenlőtlenségek természetéről és kiterjedtségéről. Levitas szerint az inklúzió fogalma mégis használhatóbb, mint az exklúzióé, ugyanis az átalakulásra irányuló nagy lehetőségeket rejt magában az,

„...ha arra bátorít bennünket, hogy holisztikusan gondolkodjunk arról, milyen társadalomban szeretnénk élni és milyen politikák szükségesek ahhoz, hogy ez megvalósulhasson.” (Levitas, 2003)

3. Kis magyar segélytörténet: a segélyezési rendszer alappilléreinek változásai, 1993–2007⁷

Az 1993. évi III. törvényt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Sztv.) a hatályba lépése óta 2007 végéig ötvenegyszer módosították.

3.1. A segélyezés alapegysége

A rászorultság vizsgálatánál különböző megoldások léteznek arra, hogy kinek/kiknek a jövedelmi helyzetét vizsgálják. Vannak segélytípusok, amelyek valamilyen egyéni élethelyzetre adnak választ (pl. ápolási díj), mások az egy fedél alatt élők szükségleteinek kielégítését együttesen kezelik (pl. lakásfenntartás). Itt is lehetséges a nukleáris családot tekinteni egy egységnek, szélesebb családfogalmat használni, vagy a háztartás tagjait – eltekintve a közöttük lévő rokonsági foktól – együttesen kezelni. Sőt arra is van példa, ha az egy fedél alatt élők együttes jövedelmeit vizsgálják, függetlenül attól, hogy hány háztartást alkotnak.

A család és a közeli hozzátartozó fogalma a szociális törvény 1993-as⁸ megszületésekor:

„4. § (1) E törvény alkalmazásában (...)

c) család: egy háztartásban életvitelszerűen együtt lakó közeli hozzátartozók;

d) közeli hozzátartozó, ha e törvény másként nem rendelkezik: a házastárs, az élettárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbe fogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülő; (...)

⁷ E fejezetben annak ellenére nem foglalkozunk a gyermekgondozási támogatás (gyet) szabályozásával, hogy a szociális törvény első változataiban még szerepelt. Úgy véljük, ez az ellátás a gyermeknevelési támogatások körébe tartozik.

⁸ 1993. évi III. törvény (Sztv.), I. 27-i „közlönyállapot”, hatályos volt 1993. II. 1.–II. 25 között.

Nehéz e fogalomdefiníciók alapját megtalálni. A közeli hozzátartozók fogalmát a Ptk. határozza meg, de ott a jegyes is annak számít, szemben a szociális törvénnyel. A szociális törvény definíciója viszont kihagyja a *családtagok* közül a testvért, aki a családjogi törvény szerint oldalági rokon. Stigmatizáló és a köznyelvből átvett fogalom a mostohagyermek megnevezés.

„A panaszos azt sérelmezte, hogy nagybátyja átmeneti segély iránti kérelmét Tiszasüly Önkormányzatának szociális bizottsága elutasította. (...) A panaszos egy háztartásban él 78 éves nagybátyjával, 80 éves édesanyjával és férjével. A nagybácsi rendszeres szociális járadékban részesült, melynek összege 9600 Ft volt, ezen kívül egyéb jövedelemmel nem rendelkezett. 1997. március 17-én a nagybácsi átmeneti segély iránti kérelmet nyújtott be, arra hivatkozással, hogy szemműtéten esett át, és további műtét várt rá. Ez a kiadásait nagymértékben megnövelte, ennek kiegyenlítésére kérte a segélyt. A kérelmet a szociális bizottság 1997. április 10-én kelt határozatával elutasította azzal az indokolással, hogy a kérelmező családjában az egy főre eső jövedelem meghaladja az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, amely akkor 11 500 Ft volt. Az egy főre eső jövedelem kiszámításánál a kérelmező sógornőjének nyugdíját is figyelembe vették. A határozatot megfellebbezték. A képviselő-testület 1997. április 30-án tartott ülésén a fellebbezésről való döntést elhalasztotta, mivel a fellebbezés elbírálásához a jövedelemnyilatkozatokat nem tartotta elegendőnek, és felhívta a fellebbezőt, hogy csatolja be a vele egy háztartásban élők jövedelemnyilatkozatait, továbbá fellebbezésében foglalt költségeinek igazolását. (...) Az Sztv. alkalmazásában a család az egy háztartásban életvitelszerűen együtt lakó közeli hozzátartozókat jelenti. Az Sztv. alkalmazásában a közeli hozzátartozó: a házastárs, az élettárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbe fogadott, a mostoha- és nevelt gyermek, az örökbe fogadó, a mostoha- és nevelőszülő. Ennek alapján megállapítottam, hogy a panaszos és édesanyja ugyan közös háztartásban élnek a kérelmezővel, de nem minősülnek közeli hozzátartozóinak, mivel nem egyeneságbeli rokonai. Ebből következik, hogy az egy főre eső jövedelemszámításnál sem a panaszos, sem édesanyja jövedelmét nem lehet figyelembe venni. Mivel a szociális bizottság a jövedelemszámításnál nem tartotta be az Sztv. ezen előírásait, és a kérelmező sógornőjének nyugdíját is beszámította, alkotmányos visszásságot okozott az Alkotmány 70/E. §-a vonatkozásában. Az átmeneti segély iránti kérelem elutasítása törvénysértő volt, és emiatt a kérelmező szociális ellátása veszélybe került. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése, OBH 6320/1997.)

Nyilvánvalóan a segélyezés első tapasztalatai motiválták a törvény módosítását 1997-ben.⁹ A törvényalkotók belátták, hogy az 1993-as családfogalommal kezelhetetlen az egyedül élők helyzete, illetve az ő relatíve magasabb fogyasztási kiadásai, és azt is felismerték, hogy bizony az életben nem a klasszikus családfogalomba illeszkedő személyek is egy lakásban élhetnek. Ezért alkották meg az *egyedülélő* kategóriát (az a személy, aki egyszemélyes háztartásban lakik), és definiálták a háztartás fogalmát (az egy háztartásban életvitelszerűen együtt lakó személyek).

1998-ban¹⁰ bővült a segélyezés során használt fogalmak köre az *egyedülálló* kategóriával; ilyen az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált vagy házastársától külön él, kivéve, ha élettársa van.

2003-ban¹¹ radikálisan átalakult a fogalmak egy része. A család fogalmába bekerültek az intézetben tartósan élők.

„4. § (1) (...)

c) család: egy lakásban, vagy személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális, gyermekvédelmi intézményben együtt élő, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező közeli hozzátartozók közössége; (...)

A közeli hozzátartozó fogalma bővült egyrészt a 20–25 évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező tanulókkal, illetve a tartósan beteg és fogyatékos személyekkel oly módon, hogy őket életkorukra tekintet nélkül gyermeknek nyilvánították.

Kimaradtak viszont a közeli hozzátartozók közül az örökbefogadó, a mostoha- és a nevelőszülők. A háztartásfogalom szigorodott; a jogalkotó már nem elégedett meg azzal, hogy az emberek „bemondják”, kivel, hányan élnek együtt, hanem hivatalos papírt is kértek erről a lakcímbjelentés igazolásával.

„4. § (1) (...)

f) háztartás: az egy lakásban együtt élő, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek közössége.”

⁹ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. hatályos módosítása

¹⁰ Uo., 1998. I. 1.–XII. 31. hatályos módosítása

¹¹ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. hatályos módosítása

2004-ben¹² csak apróbb finomítás történt a közeli hozzátartozók csoportjában a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytatók leírásában, illetve vissza-kerültek a vér szerinti és örökbe fogadó szülők és házastársaik.

2006-ban¹³ a különböző fogyatékossgal élő személyekre összefoglaló megnevezést kezdtek alkalmazni fogyatékos gyermekként megjelölve őket. Elfogadhatatlan szemléletmódot tükröz a fogyatékos személyek gyermekként kezelése, mert egyrészt fogyatékos felnőttek is lehetnek a háztartásban, másrészt ekkorra a nagyvilág fejlettebb országaiban már régen meghaladottá vált a fogyatékos emberek cselekvőképességének, önálló életének kétségbevonása. Különösen furcsa ez figyelembe véve, hogy ugyanebben az évben Magyarország az első között írta alá az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményt, ami éppen az önálló életre nagy hangsúlyt helyező fogyatékossgal szemléletet tükröz.

2007-ben nem változott e fogalmak meghatározása.

A háztartásfogalom több szempontból is problematikus. A szigorú lakcímbejelentés követelményét felpuhítja a nehezen értelmezhető tartózkodási hely meghatározása, bár életszerűbb megoldás. Míg a lakcím jogkérdés (hatósági aktus keletkezteti), addig a tartózkodási hely ténykérdés. Másrészt az egy fedél alatt élés éppen a legnyomorultabb lakáskörülmények esetén nem jelent feltétlenül közös gazdálkodást is.

Megvizsgáltuk, hogy e burjánzó és konzisztensnek nem mondható fogalmi háló hol fordul elő a segélyezési rendszerben. A rászorultság mérlegelésénél az egy főre jutó családi jövedelemhatárt vizsgálják, illetve vizsgálták a segélyfajta megszűnéséig a gyet, a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, a rendszeres szociális segély (2007-ig), az átmeneti segély, a temetési segély, a közgyógyellátás, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság és a járulékfizetés alapjának igazolása valamint az ápolási díj esetében. Ez utóbbinál 2003 februárja¹⁴ óta, amikor a rászorultság fogalmát az egészségügyi állapotról a jövedelmi viszonyokra is kiterjesztették.

A lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelés a háztartás jövedelmének vizsgálatát írja elő. A törvény 1993-as megszületésekor a lakásfenntartási támogatás szövege a segélyezés alapegységét tekintve meglehetősen homályos:

¹² 1993. évi Sztv. 2004. I. 1.–I. 26. között hatályos módosítása

¹³ Uo., 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

¹⁴ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

„38. § (...)

(3) Különösen indokolt a lakásfenntartási támogatás akkor, ha a lakásfenntartás indokolt költségei elérik, vagy meghaladják az egy háztartásban élő közeli hozzátartozók és a lakásigény mértékének meghatározásánál figyelembe vett más személyek összjövedelmének 35%-át...”

1997-től¹⁵ kikerült a közeli hozzátartozó fogalom a meghatározásból – ekkor definiálták a háztartás fogalmát.

Az 1993-as¹⁶ szociális törvény az előbbiekben már jelzett faramuci módon összekapcsolta a közeli hozzátartozó és a háztartás fogalmát, ezzel – legalábbis a törvény betűje szerint – nem vette figyelembe a jövedelemvizsgálatnál az egy fedél alatt élők közül azokat, akik nem számítottak közeli hozzátartozónak. Sőt kimondta:

„39. § (1) Lakásfenntartási támogatás ugyanazon lakásra csak egy jogosultnak állapítható meg, függetlenül a lakásban élő személyek és háztartások számától.”

Vagyis egy háztartásban több háztartás is lehetett. Az adósságkezelési szolgáltatásnál is előkerül a hány háztartás van egy lakásban probléma:

„55. §

(6) Adósságkezelési szolgáltatás ugyanazon lakásra csak egy jogosultnak állapítható meg, függetlenül a lakásban élő személyek és háztartások számától.”

Az egyedülélő fogalom először 1997-ben¹⁷ fordult elő a közgyógyellátásnál. Az ilyen személyek esetében a jogosultsági küszöböt másoknál magasabb szinten, az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 150 százalékában határozták meg. 1999-ben¹⁸ hasonló módszerrel és számítási eljárással éltek az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság esetében a rászorultság megállapításánál. 2006-ban¹⁹

¹⁵ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

¹⁶ Uo., hatályos volt II. 1.–II. 25 között.

¹⁷ Uo., 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

¹⁸ Uo., 1999. I. 1.–IX. 30. között hatályos módosítása

¹⁹ Uo., 2006. VIII. 24.–XII. 17. között hatályos módosítása

a közgyógyellátás szabályozásának radikális változásával eltűnt az egyedülélő fogalom a törvényi szövegből.

Nehéz életszerű magyarázatot találni a segélyezési rendszerben az *egyedülélő* és az *egyedülálló* fogalom megkülönböztetésének szükségességére, hiszen a rászorultság szempontjából csak a háztartás méretének lehet mérvadó, az igénylő családi állása aligha. Az egyedülálló fogalmat 1996-ban²⁰ kezdték használni a közgyógyellátásban a magasabb jövedelmi küszöb jogosultjainak megjelölésére, ám 1997. január 1-jére el is tűnt a közgyógyellátás szabályozásából. A jelentését csak 1998-ban²¹ definiálták:

„4. §. (1) (...)

1) *egyedülálló*: az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált vagy házastársától külön él, kivéve, ha élettársa van.”

Ekkor kezdték az időskorúak járadékánál alkalmazni a magasabb jogosultsági jövedelmi küszöb címzettjeinek megjelölésére, majd az ápolási díjnál is ezzel a megoldással éltek 2003-tól.²²

„41. § (...)

(4) A települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek esetén ápolási díj állapítható meg annak a hozzátartozónak, aki 18. életévét betöltött tartósan beteg személy gondozását végzi. A jogosultság megállapítása szempontjából figyelembe vehető egy főre számított havi családi jövedelemhatárt az önkormányzat rendeletében úgy kell szabályozni, hogy az az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedülálló esetén annak 150%-ánál alacsonyabb nem lehet.”

²⁰ 1993. évi Sztv. 1996. IV. 18.–VIII. 31. között hatályos módosítása

²¹ Uo., 1998. I. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

²² Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

3.2. Forrásteszt (means test)

A segélyezést formáló egyik leglényegesebb szempont a kevésbé választhatóság elve, amelynek értelmében úgy kell meghatározni a támogatás összegét, hogy az ne érje el a minimális bér szintjét annak érdekében, hogy a köz által nyújtott támogatás kevésbé legyen kívánatos, mint a munkavállalás. Ezt biztosíthatja a lehetséges segélyösszegek maximalizálása és a szelekció, a jogosultak kiválasztása. Ennek érdekében vizsgálják az igénylők erőforrásait: jövedelmét, esetleg vagyonát. Kiegészülhet a forrásteszt munkateszttel, vagyis munkavégzésre kötelezéssel, sőt a kérelmező és családja magatartásának, érdekességének vizsgálatával.

A segélyre való jogosultság megállapításánál nem csupán az lényeges kérdés, hogy milyen források (jövedelem, vagyon) alapján és milyen szinten határozzák meg a jogosultsági küszöböt, hanem az is, hogy egyáltalán mit tekintenek jövedelemnek és vagyonnak, illetve hogy milyen típusú jövedelmeket és vagyontárgyakat zárnak ki a számba vehető források köréből (*disregard*).

A jövedelemfogalom az 1993-as²³ eredeti törvényben:

4. § (1) E törvény alkalmazásában

a) jövedelem: a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvényben jövedelemként meghatározott vagyoni érték (bevétel) munkavállalói járulékkal, személyi jövedelemadóval, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékkal, valamint a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvényben elismert költségekkel csökkentett része függetlenül attól, hogy adómentesnek vagy adókötelesnek minősül, kivéve a mozgássérültek közlekedési támogatása, a rokkantsági járadék, a vakok személyi járadéka; (...)

A jövedelemfogalom meghatározását csak pontosították 2004-ig, az Európai Unióhoz csatlakozásig. 1996-ban²⁴ a magánszemélyek jövedelemadója megnevezést felváltotta a személyi jövedelemadó. Változott viszont azon jövedelmek köre, amelyekkel csökkenthető a jövedelem: 1999 októberétől²⁵ kiegészült az eddigi lista a magánnyugdíj-pénztári tagdíjjal. 2004-ben²⁶ a jövedelmek köre kibővült a külföldről származó jövedelmekkel.

²³ 1993. évi Sztv., hatályos volt 1993. II. 1.–II. 25 között.

²⁴ Uo., 1996. IV. 18.–VIII. 31. között hatályos módosítása

²⁵ Uo., 1999. X. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

²⁶ Uo., 2004. V. 1.–V. 13. között hatályos módosítása

2007 januárjában²⁷ újabb átfogalmazás történt:

„4. § (1) E törvény alkalmazásában

a) *jövedelem*: elismert költségekkel és a befizetési kötelezettséggel csökkentett

aa) a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint meghatározott, bel-földről vagy külföldről származó vagyoni érték (bevétel) függetlenül attól, hogy az adómentes vagy adóköteles,

ab) az a bevétel, amely után az egyszerűsített vállalkozói adóról, illetve az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulásról szóló törvény szerint adót, illetve hozzájárulást kell fizetni.

Elismert költségnek minősül a személyi jövedelemadóról szóló törvényben elismert költség, valamint a fizetett tartásdíj. Ha a magánszemély, az egyszerűsített vállalkozói adó vagy egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás alapjául szolgáló bevételt szerez, a bevétel csökkenthető a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint elismert költségnek minősülő igazolt kiadásokkal, ennek hiányában a bevétel 20 százalékaival. Befizetési kötelezettségnek minősül a személyi jövedelemadó, az egyszerűsített vállalkozási adó, a magánszemélyt terhelő egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás, egészségbiztosítási hozzájárulás és járulék, egészségügyi szolgáltatási járulék, nyugdíjjárulék, nyugdíjbiztosítási járulék, magán-nyugdíjpénztári tagdíj és munkavállalói járulék.”

Ennél jóval jelentősebb változások történtek a be nem számított jövedelmekkel (4. táblázat). Az eredeti szociális törvényben csupán a mozgássérültek közlekedési támogatása, a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka volt be nem számított jövedelem.

Nehéz magyarázatot találni arra, hogy mikor, miért és mivel bővítették a listát. Az 1993-as törvényben a *fogyatékos* okán járó egyes ellátásokat nem számították be a jövedelem vizsgálatánál. Majd egy másik célcsoport kapott fokozott figyelmet, és részesítették ily módon előnyben a *gyermekeket* (anyasági támogatás, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, nevelőszülők számára kifizetett nevelési díj és külön ellátmány, a Gyvt. 20/A. §-a szerinti pénzbeli támogatás, a Gyvt. 20/B. §-ának (4)–(5) bekezdése szerinti pótlék). Egyes kiadás-kompenzáló segélyfajtákból származó jövedelmek be nem számítottak (temetési

²⁷ 1993. évi Sztv. 2007. I. 1.–VI. 30. között hatályos módosítása

4. táblázat:

A be nem számított jövedelem törvényi változásai

Be nem számított új jövedelemfajta bekerülése	Be nem számított jövedelemfajta kikerülése	Csak átfogalmazás	A törvény hatálya
Az 1993. évi III. törvényben			
Mozgássérültek közlekedési támogatása, rokkantsági járadék, vakok személyi járadéka			1993. II. 1.–II.25.
A törvénymódosításokban			
Temetési segély és az alkalmanként adott átmeneti segély			1994. II. 1.–VIII. 31.
Anyasági támogatás		A súlyos mozgás- korlátozott szemé- lyek közlekedési támogatása	1996. IV. 18.–VIII. 31.
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, nevelőszülők számára fizetett nevelési díj és külön ellátmány			1997. XI. 1.–XII. 31.
Lakásfenntartási támogatás			1999. X. 1.–XII. 31.
Fogyatékosági támogatás		A súlyos mozgáskorlátozott személyek pénzbeli közlekedési kedvezményei	2001. VII. 1.–X. 31.
Tizenharmadik havi nyugdíj			2003. II. 15.–XI. 26.
Fogadó szervezet által az önkéntesnek külön törvény alapján biztosított juttatás	Rokkantsági járadék		2006. I. 1.–III. 31.
Adósságcsökkentési támogatás, a Gyvt. 20/A. §-a szerinti pénzbeli támogatás, a Gyvt. 20/B. §-ának (4)–(5) bekezdése szerinti pótlék			2007. I. 1.–VI. 30.

segély, átmeneti segély, lakásfenntartási támogatás, adósságcsökkentési támogatás), míg a jövedelempótló rendszeres támogatások (időskorúak járadéka, rendszeres szociális segély, ápolási díj) nem azok. Nyilvánvalóan kormányzati politikai célokat szolgál a tizenharmadik havi nyugdíj 2003-as listába kerülése.

A magyar segélyezési rendszer kiterjedt forrástesztet alkalmaz, egyes segélyfajtáknál nem csupán a jövedelmet, hanem a kérelmező vagyoni helyzetét is vizsgálja.

A vagyon fogalmának meghatározása már az 1993-ban²⁸ bevezetett szociális törvényben is szerepelt:

4. § (1) E törvény alkalmazásában (...)

b) vagyon: minden ingatlan, ingó dolog, továbbá vagyoni értékű jog, amelynek együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének ötvenszeresét meghaladja, és amelynek hasznosítása nem veszélyezteti a vagyonnal rendelkező lakhatási és megélhetési feltételeit; (...)"

Homályban maradt, hogy ki és milyen alapon bírálja el, hogy valamilyen vagyontárgy beszámítása veszélyezteti a lakhatási és megélhetési feltételeket.

Ekkor még a segélyek közül jogosultsági kritériumként csak a köztemetésnél fordult elő.

„48. § (1) A haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzatnak kell gondoskodnia annak a vagyontalan személynek közkölségen történő eltemettetéséről, akinek nincs vagy nem lelhető fel tartásra köteles és képes hozzátartozója.”

Továbbá használták a fogalmat a kérelmezők szavahihetőségének vizsgálata során is:

„10. § (1) A szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a kérelmező kötelezhető arra, hogy családja vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzék, illetve azokat igazolja.”

²⁸ 1993. évi Sztv., hatályos volt 1993. II. 1.–II. 25. között.

Az első lényeges változás a vagyon fogalmának meghatározásában 1998-ban²⁹ történt, amikor pontosították az ingatlan, az ingó dolog és a vagyonértékű jog megfogalmazását:

„4. § (1) E törvény alkalmazásában (...)

b) vagyon: ha e törvény másként nem rendelkezik az az ingatlan, jármű, gépi meghajtású termelő- és munkaeszköz, készpénz, takarékbetét, értékpapír, továbbá vagyoni értékű jog, (...)

és az együttes forgalmi érték mellett bevezették a külön-külön forgalmiérték-számítást. Ekkor jelent meg először be nem számított vagyontárgyként – a nemzetközi megoldásokhoz hasonlóan – az az ingatlan, amelyben az érintett személy lakik. A korábbi ködös megfogalmazás ugyanis azt mondta ki, hogy az a vagyontárgy számít a jogosultság megállapításánál, amelynek hiánya nem veszélyeztetné az igénylő létfenntartását.

2003-ban³⁰ a be nem számított vagyontárgyak száma kétfőre növekedett a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjárművel, és kikerült a be nem számított vagyontárgyak közül a készpénz, a takarékbetét és az értékpapír.

2006-ban³¹ további érdemi változások történtek. A vagyontárgyak közül a hasznosíthatókat vették figyelembe (hiszen ezek esetleges hasznosításából keletkezhet jövedelem). Kikerült a vagyontárgyak közül a gépi meghajtású termelő- és munkaeszköz. A vagyontárgyak küszöbértékeként szereplő együttes forgalmi értéket, nyilván a gazdasági helyzet változását követve, felemelték az öregségi nyugdíjminimum ötvenszereséről a hetvenszeresére.

A be nem számított lakóingatlanban ekkortól már nem volt elég lakni, hanem életvitelszerűen kellett lakni, illetve kiegészült a be nem számított vagyon azzal a vagyoni értékű joggal, amely az érintett személy által lakott ingatlanon állt fenn.

2006 áprilisától 2007 végéig a vagyon fogalmában nem történt változás. Így vizsgálatunk lezárultakor, azaz a 2007. december 31-i fogalommeghatározás szerint:

²⁹ 1993. évi Sztv. 1998. I. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

³⁰ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

³¹ Uo., 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

„4. § (1) (...)

b) vagyon: ha e törvény másként nem rendelkezik, az a hasznosítható ingatlan-jármű, továbbá vagyoni értékű jog, amelynek

ba) külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hússzorosát, vagy

bb) együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hetvenszeresét meghaladja, azzal, hogy a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások jogosultsági feltételeinek vizsgálatánál nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy életvitelszerűen lakik, az a vagyoni értékű jog, amely az általa lakott ingatlanon áll fenn, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű; (...)

Először is a még elfogadhatónak tekintett vagyontárgyak értékét érdemes szemügyre venni. 2007 végén is a vagyontárgyak megengedhető külön-külön számított forgalmi értéke nem haladhatta meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hússzorosát, vagyis ekkor az 542 600 (= 27 130 × 20) forintot, együttes forgalmi értékük az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hetvenszeresét, vagyis az 1 899 100 forintot. A segélyezéssel foglalkozó szakemberek egyik vissza-visszatérő panasa a drága, nyilvánvalóan nem félmillió forintos értékű autóval érkező kérelmező. A törvény fenti megfogalmazása lehetővé tenné kizárásukat a vagyonteszthez kötött segélyekből, de nyilvánvalóan az önkormányzatok túlnyomó többsége nem végez értébecslést, így maradnak – a többnyire indokolatlan – panaszok és az ezek szülte előítéletek.

A jogalkotók fokozatosan megszerették a vagyon fogalmát, és egyre több helyen használták is. A vagyonfogalom a segélyfajták közül kezdetben csupán a köztemetésnél fordult elő, majd onnan kikerült 1999-ben³².

1994-től³³ máig vagyontesztet alkalmaznak a rendszeres szociális segélynél is.

A törvény megfogalmazása szerint:

³² 1993. évi Sztv. 1999. X. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

³³ Uo., 1994. II. 1–VIII. 31. között hatályos módosítása

„32/A. § Ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személynek van olyan ingatlan vagyona, amelyből az ellátás egészben vagy részben fedezhető, az önkormányzat a rendeletében meghatározott esetekben a folyósított támogatás összegét a jogosult halálakor hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelentheti. Erről a támogatás megállapításáról szóló határozatban rendelkezni kell.”

A törvény 1997. január 1-jei³⁴ módosításában már megjelenik a rendszeres szociális segéllyel kapcsolatban az – a vagyon definíciójába majd csak a következő évben bekerülő kitétel –, hogy nem tekinthető létfenntartást biztosító vagyonnak az ingóság, továbbá az az ingatlan, amelyben a személy és családja lakik. 1997-től az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapításánál is jogosultsági kritérium a vagyon, bár ekkor még csak feltételes módon fogalmazva:

„54. § (1) A rászorultság elbírálásánál az önkormányzat rendelete a vagyoni helyzet figyelembevételét is előírhatja.”

2005-től³⁵ határozottabbá válik a megfogalmazás: vagyona nincs – írja a törvény. 2005-ben ugyan a jogosultsági feltételek között nem szerepel a vagyon, de annak meghatározásába, hogy mikor nyújthat adósságkezelési szolgáltatást a települési önkormányzat, becsempészik a vagyon fogalmát:

„55/C. § (...)

(3) Az önkormányzat rendeletében szabályozza az adósságkezelési szolgáltatás részletes szabályait, így különösen a helyben elismerhető lakásnagyságot és minőséget, az 55/B. § (3) bekezdésében meghatározottak közül az adósságkezelési szolgáltatásba bevont adósságtípusok körét és összegük felső határát, az adósságcsökkentési támogatás folyósításának módját, az adósságkezelési szolgáltatásra vonatkozó jövedelmi és vagyoni jogosultsági feltételeket, a hitellel terhelt ingatlan forgalmi értékének megállapítási módját, az eljárási szabályokat, az adósságkezelési tanácsadást végző intézmény által ellátandó feladatokat, az adósságkezelési tanácsadáson való részvétel módját az adósságkezelési szolgáltatás esetében.”

³⁴ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

³⁵ Uo., 2005. IV. 1.–VIII. 31. között hatályos módosítása

2007 végén is a 2005-ös helyzet volt még érvényben: a támogatásra jogosultság megállapításánál a rendszeres szociális segély, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság és az adósságkezelési szolgáltatás esetében volt vagyontesztre lehetőség, valamint a környezettanulmány készítése során.

Figyelemre méltó, hogy melyik segélyfajta esetében kinek a vagyonáról esik szó. A köztemetés, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság és az adósságkezelés esetében vagy általános a megfogalmazás, vagy a szövegösszefüggés szerint az igénylő vagyonáról lehet szó. Így volt ez 1997-ig a rendszeres szociális segély esetében is, amikor így fogalmaznak: *„és vagyona sem neki, sem családjának nincs”*. Ekkor családnak az egy háztartásban életvitelszerűen együtt lakó közeli hozzátartozókat tekintették, közeli hozzátartozónak a házastársat, az élettársat, az egyenes ági rokont, az örökbe fogadott, a mostoha- és a nevelt gyermeket, az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülőt. Ha komolyan vennénk, és az önkormányzatoknak lenne erejük komolyan venni a közeli hozzátartozók vagyontárgyait, számos ellentmondásra bukkanhatnának. Például nem teljesen életszerűtlen feltételezni az egy háztartásban élő testvéreket, akiknek ezek szerint lehet vagyontárgyuk, mert nem számítanak közeli hozzátartozónak. A nevelt vagy örökbe fogadott gyerek is birtokolhat vagyontárgyat, ám a szigorú gyámhatósági felügyelet miatt ez nem könnyen értékesíthető, tehát nem befolyásolja az érintettek életviszonyait, vagy nem tételezhető fel, hogy ezek értékesítéséből segélyt kiváltó jövedelemhez juthatnának a kérelmezők.

3.3. Jogbiztonság³⁶

A jogbiztonság első feltétele az információkhoz hozzáférés. Hogy ez mennyire lehet könnyű a jogban és jogaikban tájékozatlan ügyfelek számára, sejteti, hogy nekünk, egyetemi kutatóknak sem sikerült maradéktalanul hozzájutni a segélyezés szempontjából is alapvető dokumentumokhoz, a helyi rendeletekhez. Információk híján pedig aligha lehet eredményesen jogorvoslati lehetőségeket keresni, a döntések ellen fellebbezni.

Történetileg visszatekintve szabályozott eljárásokra és mai szóhasználattal élve jogorvoslatra csak demokratikus politikai rendszerben lehet számítani, ahol az egyénnek jogai vannak. Mindaddig csak adomány a segély, nem megélhetést biztosító jog.

A demokratikus intézményrendszer hiánya is magyarázza: nem csupán a szociálpolitikai alrendszer elkorcsosulása, illetve a szegényügy elhallgatása, a segélyezés esetlegessége, hogy az államszocializmus éveiben sem lehetett szó állampolgári jogokról (Juhász, 2007).

A szociális igazgatás eljárási szabályai viszonylag kevészer változtak az idők során. Az 1993-as³⁷ szociális törvény szerint:

„5. § A szociális ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre (a továbbiakban: szociális igazgatási eljárás) az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, többször módosított 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

Ez a paragrafus mindössze kétszer változott érdemben 2007 végéig. Először a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény³⁸ (Ket.) megszületésének következményeként.³⁹ A másik lényeges válto-

³⁶ E fejezet megírása során jelentős mértékben támaszkodtam Bíró Adrienn *Járni jár, csak nem jut* című szakdolgozatára (Bíró, 2008).

³⁷ 1993. évi III. törvény (Sztv.), I. 27-i „közlönyállapot”, hatályos volt II. 1.–II. 25 között.

³⁸ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

³⁹ Az Sztv. 2005. I. 1-jétől hatályos módosításával hozták létre a szociális információk szolgáltatását a személyes gondoskodást nyújtó ellátások egyik formájaként [57.§ (1) b)], majd 2005. XI. 1-jétől módosították a Sztv. 5. §-át a Ket. értelmében. A szociális információk szolgáltatás 2007. I. 1-jére meg is szűnt.

zás 2007-ben⁴⁰ történt, amikor előírták az önkormányzatok számára a tájékoztatási kötelezettséget.

„5. § (...)

(2) A szociális hatáskört gyakorló szerv tájékoztatást nyújt

a) az e törvény szerinti pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról,

b) az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátásokkal és szolgáltatásokkal kapcsolatban a helyben igénybe vehető ellátások és szolgáltatások köréről, feltételeiről és az igénybevétel eljárási kérdéseiről.”

„Sokszor egyszerű szavazatvásárlás történik, és van egy stabil csoport, amelyik rendszeresen kap, míg azért sok rászoruló kimarad a segélyezésből. Ezt azzal igyekeznek megakadályozni, hogy szórólapokon, plakátok útján tájékoztatják a lakosságot a lehetőségekről, mert a szájhagyomány igen sok információtorzulást okoz. A kifizetések a hivatalban történnek, ekkor is igyekeznek információkkal ellátni a lakosságot.” (községi esettanulmány)

„Az elérhető szolgáltatásokról, juttatásokról igyekeznek informálni a lakosokat a helyi rádióban és az újságban. A szociális bizottság elnökét sokan megállítják az utcán, mert Ő írja alá az elutasításokat, és sokszor rákérdeznek, hogy miért, milyen okok alapján, és ezt el is szokta így is mindig részletesen magyarázni azoknak, akik rákérdeznek.” (nagyközségi esettanulmány)

„Az adatszolgáltatást fogja elősegíteni a honlap, ami még nem üzemel, mert nincs rá pénz, és a fontossági sorrendben nem ez az első. Hirdetőtáblán való adatszolgáltatás tíz helyen van a községben, ilyen helyek például: bolt, könyvtár... stb. A helyi újságban is vannak információk a segélyekkel kapcsolatban, ámbár ez az újság csak negyedévente jelenik meg, mindig található benne egy rovat, amely a közérdekű híreket, az önkormányzat tevékenységét tartalmazza.” (községi, esettanulmány)

„A rendeletben nincs nevesítve a szociális szolgáltatások körében az információs szolgáltatás, a szolgáltatásokról a jegyző véleménye szerint mindenki

⁴⁰ 1993. évi Sztv. 2007. I.–1-2007. VI. 30. között hatályos módosítása

tud, hiszen »mindenki tudja, hogy milyen intézményeink vannak milyen segélyeket lehet igényelni«. Az idős emberek esetében a falugondnokok és a házi segítségnyújtók jeleznek, és ekkor egyből próbálják orvosolni a problémát. A családgondozó úgy véli, az emberek egymásnak adják át az információt, hogy milyen ellátásokat lehet igénybe venni, »azonban általában mindig be szoktak jönni, hogy milyen problémájuk van, és akkor elmondja nekik a szociális asszisztens kolléganő, hogy milyen lehetőségeik vannak«. A jegyző állítása szerint ezzel sok probléma van, mert ezeket a kérelmeket a szociális ügyintéző nem szokta lepapírozni. Ha valamilyen ellátást szeretne az ügyfél igénybe venni, azonban valamely kritériumnak nem felel meg (pl. az egy főre eső legkisebb öregségi nyugdíj), akkor szóban utasítja el az ügyfelet: »Á, akkor ezt te úgysem tudnád igénybe venni.«» (községi esettanulmány)

„Az emberek az ellátásokról leggyakrabban a helyi újságból, másrészt a település több pontján elhelyezett faliújságokon keresztül értesülhetnek, harmadrészt »szájról szájra« terjed. »Például ha van egy utca, és ott valaki kap a jogosultságának megfelelő lakásfenntartási támogatást, a következő bizottsági ülésen már biztosan megjelennek az utcából más ügyfelek is.«» (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

A szociális igazgatás eljárásait szabályozó paragrafusok alapját a Ket. 2004. decemberi megszületéséig az Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) határozta meg. Többek között előírta, mit kell tartalmaznia a segélyezést elrendelő határozatnak:

„43. § (1) A határozatnak tartalmaznia kell:

- a) az eljáró közigazgatási szerv megnevezését, az ügyfél nevét és lakóhelyét (székhelyét), az ügy számát, tárgyának és ügyintézőjének megjelölését,
- b) a rendelkező részben a közigazgatási szerv döntését, továbbá a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről való tájékoztatást,
- c) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat; az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait; az eljáró szakhatóságok megnevezését és azokat a jogszabályokat, amelyek alapján a közigazgatási szerv a határozatot hozta,
- d) a határozat hozatalának helyét és idejét, a határozat aláírójának nevét, hivatali beosztását és a közigazgatási szerv bélyegzőlenyomatát.”

A Ket. határozatról rendelkező 72. §-a az Áe.-hez képest kutatásunk szempontjából egy lényeges elemmel bővült:

„72. § (1) A határozatnak tartalmaznia kell (...)

e) az indokolásban (...)

ec) a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket, (...)

„Panaszos rendszeres szociális segély megállapítását kérlemelte. Becsehely Önkormányzatának Szociális és Egészségügyi Bizottsága 1998. március 31-én kelt határozatával a kérelmet elutasította. (...) A tájékoztatóból értesültem, hogy a fellebbezést a képviselőtestület nem bírálta el. A polgármester csupán írásban tájékoztatta panaszost, hogy részére semmilyen támogatást nem tudnak nyújtani, rendszeres szociális segélyre pedig nem jogosult. (...) Jelen esetben a bizottsági döntés elleni fellebbezést a képviselő-testület nem bírálta el. A panaszost csak levélben értesítették kérelme elutasításáról, így megfosztották attól a lehetőségtől, hogy – másodfokú döntés hiányában – a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát kérhesse. Ezzel megsértették a panaszosnak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát, mely szerint a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának jelentése, OBH 2561/1998.)

Az 1993-as szociális törvény a 11. §-ban határozza meg, hogy mely ügyekben lehet ideiglenes intézkedést hozni a fél kérelmére: a normatív pénzbeli szociális ellátás folyósításával, természetben nyújtott szociális ellátás biztosításával; személyes gondoskodást nyújtó szociális intézménybe való beutalással és intézményi jogviszony fenntartásával kapcsolatban. Egyértelmű e meghatározásból, hogy a diszkrecionálisan nyújtott segélyekkel kapcsolatban ugyan bírósági eljárást lehet indítani, de a bíróság ideiglenes intézkedést nem rendelhet el. Az államigazgatási eljárásról szóló törvény (Áe.) a 61. §-hoz fűzött indoklásában kimondta:

„A mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor jogsértő, ha az államigazgatási szerv túllépte azokat a kereteket, amelyeket a jogszabály a mérlegelés lehetőségére vonatkozóan meghatározott, a határozata megalapozatlan (a tények nem felelnek meg a valóságnak), vagy a döntést megelőző eljárásban eljárási szabálytalanság történt a határozat érdemére kihatóan. A bírósági gyakorlat egységes a tekintetben, hogy a mérlegelési jogkörben

hozott államigazgatási határozat is a bírósági felülvizsgálat körébe tartozik. A bíróság mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatban hangsúlyozza: az ilyen határozat felülvizsgálatának is helye van. Ebben a körben a bíróság törvényességi ellenőrzést végez, a határozat megalapozottságát, megfelelő indokolását, illetőleg a mérlegelési szempontok hatását ellenőrzi. A törvényességi felülvizsgálat körén kívül esik a közigazgatási szerv felülmérlegelése, vagy a mérlegelési jogkör meghatározott irányú gyakorlására történő kötelezés.” (KGD⁴¹, 1993. évi 3. szám, 80. számú jogeset)

Az Áe. szerint:

„62. § (1) Az ügyfél az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet.”

A törvény meghatározza ennek menetét is:

„65. § (1) A fellebbezést annál a közigazgatási szervnél kell előterjeszteni, amely a megtámadott határozatot hozta.”

A fellebbezés általában a felettes szervhez benyújtott jogorvoslati kérelem. Az Áe. és a Ket. szabályai a szervezeti elkülönülés szükségességét azzal is alátámasztják, hogy előírják: nem vehet részt a fellebbezés elbírálásában az, aki az elsőfokú eljárásban részt vett. Az önkormányzatoknak azonban Magyarországon nincs „felettes szervük”.

Az Áe. 65. §-ához fűzött kommentár⁴² e megoldás okát praktikus megfontolásokkal támasztja alá:

„A fellebbezést – csak látszólag meglepő megoldásként – nem közvetlenül a felettes szervhez, hanem ahhoz a közigazgatási szervhez kell (lehet) előterjeszteni, amely a fellebbezéssel megtámadott határozatot hozta. E rendelkezésnek praktikus megfontolásai vannak. Az egyik az, hogy az Áe. 48. §, illetőleg az Áe. 61. §-a alapján legyen módja a határozatot hozó szervnek megvizsgálni azt, hogy nem szorul-e a határozat kijavításra, kiegészítésre, esetleg módosításra, visszavonásra. Ha ugyanis a határozatot hozó

⁴¹ Közigazgatási-gazdasági Döntvénytár

⁴² Áe. 1992. VII. 1.–1992. XI. 29. között hatályos módosítása

szerv megállapítja, hogy a jogorvoslati kérelem az említett módon is teljesíthető, akkor ezt meg kell tennie és nincs indoka a fellebbezés és az elsőfokú eljárás iratait a másodfokú szervhez felterjeszteni. Gyorsabb és egyszerűbb ugyanis, ha az első fokon eljáró szerv saját hatáskörében orvosolja az ügyféli kifogásokat. Kijavítással, kiegészítéssel, vagy módosítással, visszavonással csak akkor lehet a megtámadott határozatot korrigálni, ha a hatóságnak a saját hatáskörben történő orvoslást célzó elhatározása összhangban áll az ügyfél fellebbezési kérelmével. Ha pedig ez az összhang nem áll fenn, vagyis mást kér az ügyfél a fellebbezésében, mint amilyen hibára rájött az elsőfokú hatóság, akkor az utóbbi körben a határozat korrigálható, az előzőek elbírálása céljából azonban a fellebbezést fel kell terjeszteni a felettes szervhez. A másik ok, amely indokolta a fellebbezés előterjesztésének a helyét és a felettes szerv személyét az, hogy az iratok ismerete nélkül a felettes szerv nem tudná elbírálni a fellebbezést, így intézkednie kellene először az iratok bekérése iránt, vagyis lényegében hosszabb lenne az ügyintézés időtartama.”

A valóságban azonban tapasztalataink – és Krémer Baláznak a *Szolid kiegészítések – igazgatás* című tanulmányában megfogalmazott álláspontja szerint is (Krémer, 2004: 4) – ezekben az esetekben a fellebbezési ügyben határozatot előkészítő ügyintéző ugyanaz a személy, mint aki az elsőfokú határozat esetében is közreműködött. Márpedig ez közrejátszhatnak abban, hogy miért olyan alacsony a fellebbezések száma ma Magyarországon.

„A fellebbezések a képviselő-testülethez kerülnek, ők bírálják el, olyan eset még nem fordult elő, hogy bíróságra ment volna valaki.” (községi esettanulmány)

„Jogorvoslati lehetőség van. Mindig van pénz a kötelezően nyújtandó szolgáltatásokra, »mindig megkapják a segítyt, olyan még nem fordult elő, hogy nem«. A költségvetés tervezésénél megpróbálnak megfelelő kereteket létrehozni, és ezzel számolni. Az önkormányzat anyagi lehetőségei szerint dönt, hogy mire van lehetőség és mire nincs. Minimál többlet van csak, a költségvetés teherbíró képességét szem előtt kell tartani; ilyenkor előfordul, hogy a szakmai szempontok sérülnek. Jelenleg is jogorvoslati ügyek vannak folyamatban az önkormányzatnál, a törvény által megszabott jogorvoslati lépcsőn lehet ezt igénybe venni.” (községi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

„Jogorvoslati ügyek »nem voltak az utóbbi 5 évben« – emlékezett rá vissza a jegyző úr, és indokként elmondta, hogy már az is nagy szó, ha egyáltalán kérvényeznek támogatást.” (községi esettanulmány)

„...viszonylag sűrűn fordulnak elő olyan döntések, melyek igazát a kliensek megkérdőjelezzik, és ki is használják a jogorvoslati lehetőségeket, általában nem nagy sikerrel. A szociális ügyintéző szerint »hogya lenne igazunk, hát mi hoztuk a döntést«.” (nagyközségi esettanulmány)

„»Inkább olyan gond szokott lenni, hogy a kolléganőre szoktak panaszkodni, hogy nem vesz át minden kérelmet. Nem veszi át a kérelmet, hogy ne kelljen elutasítani, és nem tudom, hát ebből szokott probléma lenni. Mert ő úgy tartja, hogy minek csináljon eggyel több papírt.«” (községi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

„A településen az elmúlt időkben fellebbezés a közgyógyellátással kapcsolatban volt. »Egyértelműen a jövedelmi viszonyok miatt kellett elutasítanom« (jegyző). A fellebbezést a Közigazgatási Hivatalba beküldték, ahol bekérték az összes papírt, s végül a jegyzői határozatot helyben hagyták. A jegyző szerint »az átmeneti segílyt nem nagyon szokták megkérdőjelezni. A szociális bizottság elnöke a következőképpen fogalmazott: »Itt nem nagyon mennek tovább az emberek, hanem kikiabálják, és akkor nem nagyon köszönnek az embernek.«” (községi esettanulmány)

A jogszabálysértést az Áe.⁴³ szerint a felettes közigazgatási szerv is orvosolhatja hivatalból kezdeményezett eljárással:

„71. § (1) Ha a közigazgatási szerv határozata jogszabályt sért, a felettes közigazgatási szerv a határozatot megváltoztathatja, vagy megsemmisítheti, és az ügyben eljáró közigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja.”

Az 1993-as szociális törvény 12. §-a említi a bírósági jogorvoslat lehetőségét:

„12. § Ha a törvény másként nem rendelkezik, a bíróság az e törvényben szabályozott, szociális igazgatási eljárásban hozott érdemi határozatot megváltoztathatja.”

⁴³ Áe. 1982. I. 1–1983. XII. 31. között hatályos módosítása

Érdemi határozatnak számít az ügyben felmerülő anyagi jogi kérdés eldöntése (a jogosultság fennállása, tartalma, mértéke); nem érdemi az eljárási kérdésben hozott döntés (pl. a határidő hosszabbítása, elmulasztott eljárási cselekmény igazolásáról hozott döntés stb.).

Ugyanakkor az Sztv. azt is kimondja [32. § (2)], hogy a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló határozatot a bíróság nem változtathatja meg.

A fellebbezési eljárással kapcsolatban az ügyfélnek a szociális törvény ennél bővebb eligazítást nem ad egyetlen változatában sem: nem tesz említést a bírósági eljárás előtti szakasról (vagy nem idézi), és arról sem, hogy miként változtathatja meg a bíróság az eredeti határozatot.

Az Áe. értelmében:

„73. § (1) A bíróság az államigazgatási határozatot jogszabálysértés megállapítása esetén hatályon kívül helyezi és – szükség esetén – a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. Törvény úgy rendelkezhet, hogy a bíróság az államigazgatási határozatot megváltoztathatja.

(2) Ha a bíróság az ügy érdemében határozott, a közigazgatási szervnél ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett nincs helye új eljárásnak.

(3) A közigazgatási szervet a bírósági ítélet rendelkezései és indokolása köti, annak tartalmát a megismételt eljárás és a határozathozatal során köteles figyelembe venni.”

A segélyezési ügyek nem tartoznak azon kivételek körébe, amikor a bíróság megváltoztathatja az eredeti határozatot. Ennek oka a törvény értelmező szövege szerint:

„A bíróság a közigazgatás határozatot jogszabálysértés esetén hatályon kívül helyezi, és amennyiben az indokolt, a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. (...) Sokkal szélesebb körű azonban a hatályon kívül helyezési és új eljárásra utasítási jogosultság, mert a bíróság – a jogalkotó kinyilvánított törekvései szerint – nem vonja el a közigazgatási szerv hatáskörét, feladata alapvetően a jogsértés kiküszöbölésére irányul. Ennek a feladatnak pedig eleget tesz akkor is, ha rámutatva a jogsértés lényegére, hatályon kívül helyezi a kifogásolt döntést, és esetleg új eljárás lefolytatására utasítja az elsőfokú vagy a másodfokú hatóságot. (...) A hatályon kívül helyezés és új eljárásra kötelezés esetén a közigazgatási hatóságnak az új eljárást meg kell indítania, és ennek során a bírósági ítélet indokolásában foglalt jogértelmezést figyelembe kell vennie, sőt ezzel ellentétes határozatot nem hozhat.”

A Ket. jogorvoslattal kapcsolatos alapfilozófiája is azonos ezzel. A VII. fejezet 95. §-ának (1) bekezdésében két jogorvoslati lehetőséget különböztet meg: a kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárást és a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárást.

„98. § (1) Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni bármely okból lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja.”

A segélyezési esetekben a fellebbező ügyfél érdekeit védi azzal, hogy megakadályozza: a jogorvoslat kereséséért ne lehessen „büntetni”:

„101. § (...)

(2) A határozatban foglaltakat a fellebbezési jogra tekintet nélkül teljesíteni kell, ha az az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénz-kifizetést, pénzbeli ellátást (szociális segély, nyugdíj stb.) tartalmaz, és az ügyfél fellebbezése csak a megállapított összegben felüli többletigényre vonatkozik.”

2006-ra a Ket.-nek ez a bekezdése új elemmel bővült, a pénzbeli ellátások mellé beillesztették a pénzegyenértékben kifejezhető természetbeni ellátást is, mint olyat, aminek a folyósítását a fellebbezés tényétől függetlenül folyósítani kell.⁴⁴ A fellebbezést a Ket. szerint is annál a hatóságnál kell előterjeszteni, amely a megtámadott döntést hozta.

A Ket. fellebbezési eljárásra vonatkozó szabályainak tartalma megegyezik az államigazgatási eljárásainak szabályairól szóló törvényével, de egyfajta jó tanácsot is ad:

„106. § (1) Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek – az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszerét úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. (...)

⁴⁴ Ket. 2006. VII. 1.– XII. 31. között hatályos módosítása

107. § (1) Az önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben hozott elsőfokú döntéssel szembeni fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

(2) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a közigazgatási hivatal vezetője jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon

a) az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó hatósági ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a közgyűlés elnöke, a jegyző, a főjegyző, a hatósági igazgatási társulás, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője vagy a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője,

b) nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet vagy hatósági jogkört gyakorló személy járt el.”

Ha bírósági eljárásra kerül sor:

„111. § (1) A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási döntést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra kötelezi. Törvény rendelkezhet úgy is, hogy meghatározott közigazgatási hatósági ügyben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a közigazgatási döntést megváltoztathatja.

(2) Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak.

(3) A hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a határozathozatal során annak megfelelően köteles eljárni.”

Összefoglalva: első lépésként fellebbezni ugyanazon szervezethez, bár annak egy másik egységéhez lehet. Ahogy már említettük, az előkészítést valószínűleg ugyanazon önkormányzati tisztviselő végzi, aki az eredeti határozati javaslatot megfogalmazta. A bíróság csak új eljárás lefolytatására készíthet, de az új eljárás során a képviselő-testület ismételt elutasíthatja a kérelmet. Amire a jogszabályok lehetőséget adnak, meg is történik az életben, megszakíthatatlan ördögi kör alakulhat ki.

Ezt mutatja a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKI) által képviselt egyik eset is.

„2000. április 26-án B. Csabáné a Nógrád megyei S.-en élő roma asszony a helyi önkormányzathoz fordult ápolási díj vagy szociális segély iránti kérelmével, mivel férje 1989-ben agyvérzést szenvedett, amely olyan súlyos fokú volt, hogy a kórházi ápolást követően is folyamatos segítségre, ápolásra szorult. Ezután is többször szorult kórházi kezelésre, végül állapota annyira súlyossá vált, hogy 2001-ben az Országos Orvosszakértői Intézet illetékes orvosi bizottsága a I. rokkantsági csoportba sorolta. Ennek értelmében »önálló életvitelre nem képes, önkiszolgálási képessége hiányzik, állapotában változás nem várható, az véglegesnek tekinthető. A felsoroltak miatt B. Csaba súlyos fogyatékosnak minősül. Az önkormányzat idén szeptemberben negyedszer is elutasította a kérelmet, annak ellenére, hogy a Nógrád Megyei Bíróság már háromszor helyezte hatályon kívül a képviselőtestület határozatát, és utasította új eljárás lefolytatására.” (NEKI, é. n.)

Az ismertetett esetben érintett asszonynak, sajnos ritka kivételként, volt hová fordulnia segítségért, tájékoztatást, sőt jogi képviseletet is kapott. Ám a segélyért folyamodni kényszerülő szegény, jogban járatlan, a megfelelő információk híján lévő emberek kiszolgáltatottak az önkormányzatoknak, hiszen a megélhetésük függ a döntésüktől. És a bírósági pert az önkormányzat ellen kell indítani.

Mindennél beszédesebbek a jogorvoslati kezdeményezésekkel kapcsolatos statisztikai adatok (5–8. táblázat).

5. táblázat:
Szociális ügyekben hozott határozatok

Év	Elsőfokú határozatok száma összesen	Ebből a megtámadott határozatok aránya (%)
1999	2 470 291	1,0
2000	2 406 291	0,5
2001	2 540 209	0,6
2002	2 605 403	0,5
2003	2 630 462	0,5
2004	2 796 048	0,4
2005	3 058 789	0,5
2006	3 153 879	0,5

Forrás: KSH, 2001–2006, Szociális statisztikai évkönyvek.

Míg az elsőfokú határozatok száma 1999 és 2006 között 28 százalékkal növekedett, a megtámadott határozatok amúgy is csekély aránya a felére csökkent (5. táblázat).

6. táblázat:

**Önkormányzatok elsőfokú döntései elleni jogorvoslatok
– megtámadott döntések, 2007**

Ágazat	Önkormányzati hatósági ügyekben		Államigazgatási hatósági ügyekben		Összesen	
	Döntések száma	Megtámadott döntések száma	Döntések száma	Megtámadott döntések száma	Döntések száma	Megtámadott döntések (%)
Szociális igazgatás	1 309 754	3704	1 271 421	7 364	2 581 175	0,4
Összes ágazat	1 516 586	4228	10 935 947	23 155	12 453 533	0,2

Forrás: ÖM (2007) alapján saját összeállítás.

Egyrészt a laikus számára rémületes szám az évi 12 és fél millió határozat, ha az egyszerűség kedvéért évi 250 munkanappal és 3200 településsel számolunk, minden magyar városban és faluban napi 16 határozatot hoznak a szorgos köztisztviselők. Ehhez viszonyítva meglehetősen csekély a megtámadott döntések aránya; bár a szociális ágazatban az ágazatok összességének kétszerese (6. táblázat). Célzott vizsgálat nélkül nem állapítható meg, hogy ez az önkormányzati dolgozók munkája jó minőségének vagy a riadt, esetleg apatikus ügyfelek beletörődésének köszönhető-e.

7. táblázat:

**Önkormányzatok elsőfokú döntései elleni jogorvoslatok
– határidőn túl hozott döntések, 2007**

Ágazat	Önkormányzati hatósági ügyekben		Államigazgatási hatósági ügyekben		Összesen	
	Döntések száma	Határidőn túli döntések száma	Döntések száma	Határidőn túli döntések száma	Döntések száma	Határidőn túli döntések (%)
Szociális igazgatás	1 309 754	14 957	1 271 421	14 860	2 581 175	1,2
Összes ágazat	1 516 586	18 220	10 935 947	107 004	12 452 533	1,1

Forrás: ÖM (2007) alapján saját összeállítás.

Az összes ügy 1,1 százalékában, a szociális igazgatási határozatok esetében ennél némileg többször, az ügyek 1,2 százalékában hoztak határidőn túl döntést (7. táblázat).

8. táblázat:
Önkormányzatok elsőfokú döntései elleni jogorvoslatok
– bírósági döntések, 2007

Ágazat	Önkormányzati hatósági ügyekben		Államigazgatási hatósági ügyekben		Összesen	
	Döntések száma	Bírósági döntések száma	Döntések száma	Bírósági döntések száma	Döntések száma	Bírósági döntések (‰)
Szociális igazgatás	1 309 754	39	1 271 421	784	2 581 175	3,2
Összes ágazat	1 516 586	56	10 935 947	4876	12 452 533	4,0

Forrás: ÖM (2007) alapján saját összeállítás.

A döntések ezrelékben mérhető aránya került bíróság elé, gyanítjuk, nem csupán az önkormányzati munka magas színvonala miatt (8. táblázat). Ha ehhez hozzávesszük, hogy a szociális ágazatban a bírósági szakaszba jutott csekély számú jogorvoslati kérelmek mintegy 67, illetve 21 százalékát a bíróság elutasította (önkormányzati hatósági ügyekben a 39-ből 26-ot, államigazgatási hatósági ügyekben a 784-ből 162-t), a kép még aggasztóbb.

4. Kis magyar segélytörténet: pénzbeli és természetbeni ellátások

A szociális törvény 2007 végén⁴⁵ hatályos változata hét pénzbeli és négy természetben nyújtott ellátást nevesít, bár a pénzbeli ellátások egy része természetben is adható.

4.1. Pénzbeli ellátások

A szociális törvény pénzbeli ellátásaiban az tükröződik, hogy szegénnyjogon milyen szükségletek kielégítését vállalja a törvényalkotó a közösség forrásainak igénybevételeivel.

„»Ez a sokféle segély és ráadásul az önkormányzatok saját szabályozási, rendeletalkotási jogköre az országon belül igen nagy eltéréseket tesz lehetővé. Az egyes önkormányzatok között igen nagy különbségek vannak abban, hogy melyik mit akar adni. Magának a törvénynek a többszöri átalakítása sem szerencsés, mert amikor megjelenik egy új szükséglet, akkor azonnal egy új segély beemelése történik, anélkül hogy megvizsgálnák, milyen módon lehetne máshogy vagy komplexebb megközelítésben kezelni a problémát.«” (megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi a szociális iroda vezetőjét)

4.1.1. A lakhatás biztonságát elősegítő támogatások

A rendszerváltást követően nem csupán a lakosság egyes csoportjainak megélhetési biztonsága roppant meg, hanem az állami támogatás visszavonásával, a piaci viszonyok térhódításával számos alapvető fogyasztási cikk – köztük a lakhatással összefüggőké – emelkedett meg ugrásszerűen.

⁴⁵ 1993. évi Sztv. 1997. XI. 15.–XII. 31. között hatályos módosítása

■ Lakásfenntartási támogatás

A lakhatással összefüggő nehézségekre reagálva már az 1993-as szociális törvény bevezetett egy speciális, a lakhatás biztonságát elősegíteni hivatott segélyfajtát, a lakásfenntartási támogatást. Ekkor a segély csupán adható volt, azaz az önkormányzat mérlegelésén múlt a megítélése.

E segélyfajta jogosultsági feltételei három tényezőcsoport függvényében alakultak. Először is minden helyi rendeletben meg kellett határozni a településen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget, és az ezt meghaladó színvonalú lakásban élők elestek a segélyezéstől.

Másrészt vizsgálták, hogy a lakásfenntartás költségei milyen arányt képviseltek a háztartás összes jövedelmében, s ha ez elérte vagy meghaladta a 35 százalékot, akkor a támogatás megállapítása „különösen indokoltá” vált.

„38. § (...)

(4) A lakásfenntartási kiadások körében figyelembe kell venni a lakbért vagy albérleti díjat, a lakás célú pénzügyi kölcsön törlesztőrészletét, a fűtés díját, illetve költségeit, a csatornahasználati díjat, a személyszállítás költségeit, valamint az önkormányzat rendeletében meghatározott mértékig a villanyáram, a víz- és gázfogyasztás költségeit. Az önkormányzat rendeletében lakáskarbantartási költségek figyelembevételét is előírhatja.”

A harmadik, a másik két feltétellel együttesen kezelt kritérium a szegényjog: azoknak járt az ellátás, akiknek az egy főre jutó havi jövedelme nem haladta meg a nyugdíjminimum kétszeresét. A lakás fogalmát tágran értelmezték: ide sorolódtak némi cinizmussal a nem lakás célját szolgáló helyiségek, az albérlet, a társbérlet, a megosztott lakrész is. A kérelmet évente kellett megújítani.

1997-ben⁴⁶ módosították először a jogszabályt. Ekkor a lakásfenntartás költségeit kettébontották, és kiemelték a fűtési költségeket. Az igénylő akkor is jogosultta vált a támogatásra, ha a fűtési költség elérte vagy meghaladta a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát.

Bár minden törvény jogi szaknyelven fogalmazódik meg, mégis fontos, hogy a jogban kevésbé járatos személyek (és köztük esetenként az önkormányzati ügyintézők) is megértsék a bennük foglaltakat. Jól példázza ennek az emberek alapvető életviszonyait befolyásoló törvénynek az alakulása, hogyan szűnik meg az újabb és újabb törvénymódosításokkal minden kapcsolat a hétköznapiokban használt nyelv és a jogi szabályozás nyelve között.

⁴⁶ 1993. évi Sztv., hatályos volt 1997. I. 1.–III. 27. között.

A lakásfenntartás esetében az 1997-es⁴⁷ első módosítás során bekerült pontosítás szerint:

„38. § (...)

(4) (...)

„b) a (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásában a lakás fűtéséhez felhasznált hőenergia fűtési szezonban felmerülő – az önkormányzat rendeletében elismert – költségének, díjának 1/6-át kell érteni.”

A megfogalmazás a jogászokon és a fűtési szakembereken kívül nyilvánvalóan csupán kevesek számára értelmezhető megkötés.

Finomították a jogosultság felülvizsgálatának gyakoriságát is egy fűtési szezonra. Elkerülendő a problémák megoldására alkalmatlan túlságosan alacsony segélyösszegeket, a minimális támogatást 1000 forintban határozták meg.

2003-ban⁴⁸ további lényegi változások léptek életbe: a jogosultságot teremtő jövedelemhatárt megváltoztatták többszemélyes háztartások esetén az öregségi nyugdíjminimum 150 százalékára, egyedülállóknál maradt a 200 százalék. Sok önkormányzat, félreérthetetlen szabályozás híján, egyfajta büntetésként nem állapított meg lakásfenntartási támogatást a díjhátralékosoknak annak ellenére, hogy e támogatás nem csupán a lakhatás ellehetetlenülésének megelőzését, hanem a bajok orvoslását, mérséklését is szolgálja. Ennek elkerülésére mondták ki, hogy az adósságkezelési szolgáltatásban részesülő személyek is jogosultak a lakásfenntartási támogatásra. Ekkor bővítették ki a lakásfenntartás elismert költségeinek körét a távhőszolgáltatás díjával és a közös költséggel is.

2004 elején⁴⁹ a legnagyobb horderejű változást az hozta, hogy módosították a jogosultsági kritériumokat: kedvezőbb helyzetbe hozták az egyszemélyes háztartásokat, a sokgyermekes és fogyatékos gyermeket nevelő családokat.

Visszaállították a segélyre jogosító korábbi jövedelemhatárt (a minimális nyugdíj 200%-a egységesen), és felemelték a minimálisan adható támogatást is 1000 forintról 2500 forintra. Változott a törvényi hely szövegezésének módja is: „az önkormányzat rendeletében határozza meg” megfogalmazással mintegy rendeletalkotási mintát adva sorolják a segélyezés kritériumait.

⁴⁷ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. hatályos módosítása

⁴⁸ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

⁴⁹ Uo., 2004. I. 1.–I. 26. között hatályos módosítása

2004 májusában⁵⁰ alapjaiban módosították a lakásfenntartás támogatási rendszerét. Mindeddig csupán lehetőség volt az önkormányzatok számára e támogatási forma nyújtása, ettől kezdve a támogatást megkettőzték egy normatív és egy úgynevezett helyi támogatási formára, s kimondták az adósságkezelési szolgáltatásban részesülők esetében is a támogatás folyósításának kötelezettségét.

Változtak a jogosultsági feltételek is. A normatív lakásfenntartási támogatás esetében egységesen az öregségi nyugdíjminimum 150 százaléka lett a rászorultsági jövedelmi küszöb, és egységesen határozták meg a különböző létszámú háztartások esetében az elismert lakásnagyságot, valamint a lakásfenntartás elismerhető havi költségét. Az új számítási mód szerint nem az igénylők tényleges lakásfenntartási kiadásai, hanem a törvényben megszabott úgynevezett elismert lakásfenntartási költség (400 Ft/nm) alapján határozzák meg a jogosultságot, ha annak összege meghaladja a háztartás jövedelmének 25 százalékát. A támogatás összegét a család jövedelmétől és az elismert lakásfenntartási költségtől tették függővé. Az elismert lakásfenntartási költség 20 százalékára jogosultak azok a családok, ahol az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum felét. Ennél magasabb egy főre jutó jövedelem esetén egy, a törvényben meghatározott bonyolult képlet szerint kell a támogatás mértékét kiszámítani. A legkisebb támogatási összeg változatlanul 2500 forint maradt.

„»A normatív lakásfenntartási támogatást csak pénzbeli ellátásként szokták nyújtani, kb. 80 család számára. Mindig közvetlenül szokták kifizetni, tehát nincs tudomásuk arról, hogy mire szokták felhasználni. Egy vagy két elutasítás szokott lenni, általában akkor, ha más ellátási formát is igénybe vesz. Ilyen esetben el szokták utasítani az ügyfelet, hogy ne halmozza az ellátási formákat.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális asszisztenst)

„A szociális bizottság elnöke a legjobbnak a lakásfenntartási támogatást tartja, egyrészt a finanszírozása miatt, mert 90%-ot finanszíroz az állam, és erre szükség is van a megnövekedett rezsiköltségek miatt. A szociális ügyintéző szerint a legfontosabb segélyfajta a lakásfenntartási támogatás lenne, de az összege nagyon alacsony, és a reáltértékét sem őrzi.” (nagyközségi esettanulmány)

„Az egyik ügyintéző véleménye szerint: a legfontosabbnak a lakásfenntartási támogatást gondolja, annak ellenére, hogy a normatív összege nagyon alacsony, de sokkal nagyobb szerepet kéne ennek szánni prevenciók jellege miatt. Az utóbbi évben megnöttek az igények erre az ellátásra, de jellemzően

⁵⁰ 1993. évi Sztv. 2004. V. 1.–V. 13. között hatályos módosítása

ugyanaz a kör kapja ezt is, akik más ellátást is kapnak. Ebből szerint az a tanulság, hogy az emberek kevésbé ismerik a lehetőségeiket, illetve sokan még most is szívegyenest fordulnak hozzájuk.” (községi esettanulmány)

Az úgynevezett *helyi lakásfenntartási támogatást* az önkormányzati döntéshozatal körébe tartozó kiegészítő ellátásként határozták meg, ám nem adtak teljes szabályozási szabadságot az önkormányzatoknak, a kereteket a törvényben körvonalazták. Ezek szerint az önkormányzat rendelete az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 200 százalékánál alacsonyabb jövedelmet és a jövedelem 30 százalékát meghaladó költséghányadot jogosultsági feltételként nem írhat elő. A támogatás összege pedig a havonkénti 2500 forintnál kisebb nem lehet [38. § (9)].

A beszámítható költségtételek köre eggyel, a lakáskarbantartás költségével csökkent az előző törvényi szöveghez képest.

„Nagyon átgondolják, mielőtt valakinek megítélnék a helyi lakásfenntartási támogatást, mert azt az állam egyáltalán nem támogatja, tehát ez az önkormányzatot 100%-ban terheli. Gondot szokott jelenteni, akik fára vagy szénre kérik ezt a támogatást, mert »az ügyfelek nagyon sokszor kis cetlivel szeretnék igazolni a megvett tüzelőt áfás számla helyett«. A halmazott kérelmet egy esetben nem tudják elfogadni, mégpedig akkor, ha valaki lakbértámogatásban részesül, de ugyanakkor lakbérhátralék miatt lakásfenntartási támogatást szeretne igényelni.” (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

„70 év felülieknél, az egyedülállóknál, valamint a külterületi lakosoknak a szemétdíját átvállalja az önkormányzat. Voltak próbálkozások, hogy a 70 éven felüliek automatikusan kapjanak lakásfenntartási támogatást, ezért eltörölték a méltányossági lakásfenntartási támogatást, mert abból a feltételezésből indultak ki, hogy nincs olyan magas nyugdíjuk, amely ne tenné lehetővé, hogy ne vegyék igénybe a normatív lakásfenntartási támogatást, hiszen azt 90%-ban támogatja az állam, s így az önkormányzat is jól jár. Azonban bebizonyosodott 2 hónap alatt, hogy a településen élő 70 éven felüliek nagy részének nyugdíja meghaladja a legkisebb öregségi nyugdíj 150%-át, ezért nem tudják igénybe venni a normatív lakásfenntartási támogatást, azonban nagy részüknek szükségük volt arra havi pár ezer forintra, amit addig a méltányossági lakásfenntartással kaptak meg, így visszaállították azt.” (községi esettanulmány)

2005 januárjában⁵¹ a lakásfenntartás elismert havi költségét a háztartás havi összjövedelmének 25 százalékaról 20 százalékára (azt haladja meg) mérsékeltek, s ezzel több lehetséges igényjogosultat engedtek be a rendszerbe. Egyidejűleg a normatív lakásfenntartási támogatás egy hónapra jutó összegét a lakásfenntartás elismert havi költségének 20-ról 30 százalékára emelték.

A nagyvonalúbb és normatívabbá tett szabályozás hatása az igénybe vevők számának alakulásában is tükröződik: míg 1995-ben a lakásfenntartási támogatásban részesített személyek száma 234 727 fő volt, és ez a szám 2006-ra 349 088 főre növekedett (KSH, 2007a: 51).

2006-ban⁵² mindössze annyi változás történt, hogy lehetővé tették – a 38. § (5) bekezdésében foglaltak szerint és összhangban az adósságkezelési szolgáltatás szabályozásának változásával – azt, hogy azon adósságkezelési szolgáltatásban részesülők esetében, akiknél

„38. § (...)

(5) (...) előrefizetős gáz- vagy áramfogyasztást mérő készülék működik, a lakásfenntartási támogatást vagy annak meghatározott részét természetben, a készülék működtetését lehetővé tévő formában kell nyújtani.”

■ Adósságkezelési szolgáltatás

2003 januárjában⁵³ új ellátási formával gazdagodott a szociális törvény: az adósságkezelési szolgáltatással.

1998-ban a Népjóléti Minisztérium adatai alapján 800–900 ezer háztartás volt díjhátralékos, bár egy háztartásnak több szolgáltatóval szemben is lehetett tartozása. Ebből a fél évet meghaladó tartozással rendelkezők aránya 40–50 százalék lehetett (Győri–Tausz, 1999: 15). 2005-re minisztériumi közlés szerint a hátralékosok száma kb. 500 ezer főre módosult. A Társi ugyanekkor monitorvizsgálata a megfigyelt háztartások 16 százalékában mutatott ki lakásfenntartással összefüggő pénzügyi nehézséget (Társi, 2006).

Ekkorra vált nyilvánvalóvá a jogalkotó számára, hogy a lakásfenntartási támogatásként nyújtott, a lakásfenntartás tényleges költségeihez viszonyított csekély összegek nem tudták megakadályozni, hogy a szegény háztartások a közművállalatok felé eladósodjanak, sőt több helyen az adósságot önhibának tekintet-

⁵¹ 1993. évi Sztv. 2005. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

⁵² Uo., 2006. VII. 1.–VIII. 23. között hatályos módosítása

⁵³ Uo., 2003. I. 1.–II. 14. között hatályos módosítása

ték, és egyfajta büntetésként nem állapítottak meg lakásfenntartási támogatást. E támogatás szabályozása több elemében megegyezett a lakásfenntartási támogatásával (helyben elismert lakásnagyság és minőség, jövedelmi küszöb, a lakásfenntartás elismert költségeinek köre) Azoknak juttathatott az önkormányzat legfeljebb az adósság 75 százalékára rúgó, maximum 200 ezer forint támogatást, akiknek az adóssága meghaladta az 50 ezer forintot, és az eladósodás legalább hat hónapja fennállt. E segélyfajta különlegessége, hogy a rendszeres szociális segélyhez hasonlóan egy voltaképpen magatartástervezésként értelmezhető szolgáltatás igénybevételéhez kötötték: az adósságkezelési tanácsadásban való részvételhez.

Hat héttel⁵⁴ a megszületése után a jogszabályt már módosították. Egyfelől az adósságkezelésben részesülő ügyfeleket egyértelműen kötelezték a támogatás és a teljes adósság közötti különbséget megfizetésére. A legreménytelenebb helyzetben lévőket sújtó további rendelkezésként csak az vehetett részt a programban, akinek a havi tartozása a kérelem benyújtását megelőző 18 hónapban keletkezett. Az adósságkezelés időtartamát (vagyis az adósság visszafizetésének maximális hosszát) 18 hónapban határozták meg, amit egy alkalommal meg lehetett hosszabbítani. Új, a tanácsadási szolgáltatást érintő elemként jelent meg, hogy a szolgáltatást engedték kiszereződni.

2004-ben⁵⁵ csupán annyi változás történt, hogy az adósságkezelési szolgáltatást szabályozó paragrafusból átkerült az önkormányzatokat a lakásfenntartási támogatás egyidejű folyósítására kötelező passzus a lakásfenntartási támogatás szabályozásába.

2005-ben⁵⁶ bővítették a jogosultak körét: azok is jogosulttá váltak a támogatásra, akiknél, függetlenül az adósság mértékétől és az adósság fennállásának időtartamától, megszűntettek valamilyen közüzemi szolgáltatást díjtartozás miatt. Bővült az elismert lakásköltségek köre is a többlakásos lakóépületekben, háztömbökben élők központi fűtési díjtartozásával. Megszűntették azt a korlátozó kitételeket, hogy a havi tartozásnak a kérelem benyújtását megelőző 18 hónapban kellett keletkeznie. Megengedőbb (vagy a realitásokkal jobban számoló) lett a szabályozás annak révén is, hogy a nagy adósok (200 ezer forintot meghaladó adósság, illetve ha a tartozás meghaladja a hitellel terhelt ingatlan forgalmi értékének 50 százalékát) számára az adósságkezelési szolgáltatás időtartama minimum 24, maximum 60 hónap lett. Számukra 400 ezer forint támogatás folyósítását engedélyezték.

⁵⁴ 1993. évi Sztv. 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

⁵⁵ Uo., 2004. V. 1.–V. 13. között hatályos módosítása

⁵⁶ Uo., 2005. IV. 1.–VIII. 31. között hatályos módosítása

„»A legnagyobb hiányosság az adósságkezelési szolgáltatás elérhetetlensége – nem volt pénze a településnek egy megfelelő végzettségű embert alkalmazni.«” (nagyközségi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

„»Adósságkezelési szolgáltatás nincs, mert még nem volt rá igény.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

A jogszabály értelmezésekor az adós védelmében tett preventív eszköznek és jelzőrendszernek minősítették annak a lehetőségnek a megteremtését, hogy a szolgáltatók a szolgáltatás kikapcsolása előtt tájékoztathatják a jegyzőt. Ugyan a vonatkozó paragrafus [55/A. § (5)] kiköti, hogy az adósnak ehhez írásbeli beleeegyezését kell adnia, mégis sok kérdést vet fel a jegyző értesítése, hiszen nyilvánvalóan nem tartozik a jegyző hatáskörébe, hogy a lakosság különféle adósságaival foglalkozzon. Csak arra tudunk gondolni: ettől remélik, hogy a jegyző majd értesíti a szociális szolgáltatókat, bár továbbértesítésre a jegyzőt nem kötelezték.

2006-ban⁵⁷ az adósságkezelési szolgáltatást a 40 ezer főnél több állandó lakosú önkormányzatok számára kötelező feladattá tették. Majd pár hónappal később⁵⁸ elrendelték:

„55/A. § (...)

(3) Az adósságkezelési szolgáltatás keretében a jogosult részére előrefizetős gáz- vagy áramfogyasztást mérő készülék is biztosítható, feltéve, hogy legalább egyéves időtartamra vállalja a készülék rendeltetésszerű használatát.”

Nem tudni, kire vonatkozik a feltételes mód: az ügyfélre, hogy ilyen készülékeket igényelhet, az adósságkezelési tanácsadókra, hogy javasolhatják ezek használatát vagy a döntéshozókra, hogy e készülékek igénybevétele a támogatás megítélésének feltétele. Ugyancsak homályban marad, hogyan lehet nem rendeltetésszerűen használni ilyen készülékeket, és ha mégis előfordul, mi történik a gondatlan ügyfelekkel.

4.1.2. Jog az egészségügyi ellátásra

A szociális törvény 1993-as megalkotásának idejére nem csupán az vált egyértelművé, hogy a társadalom nagy csoportjai maradnak majd valószínűleg hosz-

⁵⁷ 1993. évi Sztv. 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

⁵⁸ Uo., 2006. VII. 1.–VIII. 23. között hatályos módosítása

szabb időre jövedelem vagy a megélhetést biztosító jövedelem nélkül, hanem az is, hogy járulékfizetés híján tízezrek eshetnek el az egészségügyi ellátás lehetőségétől. Magyarországon – más európai országoktól eltérően – csupán szegényjogon nem válhat senki automatikusan jogosulttá az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére, még a havi rendszerességgel folyósított segélyekben részesülők sem. E célból külön ellátási formát hoztak létre a szociális törvényben.

■ Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság

Már az 1993. évi III. törvény első változatában is az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság vizsgálatakor jövedelemtesztet alkalmaztak, s csupán az vált jogosulttá jegyzői hatáskörben az egészségügyi szolgáltatásokra, akinek a családjában az egy főre jutó jövedelem nem érte el az öregségi nyugdíjminimum szintjét. A jogosultnak minősülő személyek a társadalombiztosítás egészségügyi szolgáltatásának igénybevételére jogosító igazolványt kaptak. A jogszabály (ritka kivételként) egészen 1997-ig nem változott.

Ekkor⁵⁹ egyrészt a polgármester hatáskörébe utalták a döntést, így a jegyzőre csupán a nyilvántartás vezetésének felelőssége hárult. Pontosították a jogosultak körét:

„54. § (1) A települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatáskörben a társadalombiztosítás egészségügyi szolgáltatásainak igénybevételére jogosító igazolványt állít ki annak a szociálisan rászorult személynek, aki a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény alapján nem biztosított, nem minősül a biztosított eltartott hozzátartozójának, továbbá a T. 118. § (1) bekezdés *a)–p)* pontjai alapján sem jogosult egészségügyi ellátásra, és aki a T. 119. § (2) bekezdésében előírt járulékot megfizetni nem képes.”

Egyidejűleg a jövedelemteszten kívül a vagyon vizsgálatát is lehetővé tették.

Újabb lényeges változást az 1998. január elején⁶⁰ hatályba lépett módosítás hozott: az egyedülélők esetében a jövedelemhatárt az öregségi nyugdíjminimum 150 százalékában határozták meg.

⁵⁹ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

⁶⁰ Uo., 1998. I. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

■ A járulékfizetés alapjának igazolása

Az új ellátási formát, a járulékfizetés alapjának igazolását 2007-ben⁶¹ hívták életre az egészségügyi reform következményeként azok számára, akiknek a jövedelme az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság rászorultsági jövedelmi küszöbértéke és a minimálbér közötti sávba esik.

„54/A. § (1) A települési önkormányzat polgármestere a járulékfizetés alapjának meghatározása céljából kérelemre hatósági bizonyítványt állít ki – a kérelmező saját és családtagjai jövedelmére vonatkozó igazolás alapján – annak a személynek, akinek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított személyi alapbér mindenkor kötelező legkisebb összegét.”

Az igazolás csökkentett összegű járulékfizetést tesz lehetővé az érintettek számára.

■ Közgyógyellátás

Az egészségügyi ellátásra jogosultság az orvoshoz fordulás lehetőségét teremti meg, de a jövedelemhiány megakadályozhatja a szükséges gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök megvásárlását. Ezt a problémát enyhíti a közgyógyellátás.

Az 1993-as szociális törvény február 1-jei életbelépésekor:

„49. § (1) A szociálisan rászorult személy részére az egészségi állapot megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadásainak csökkentésére közgyógyellátási igazolvány (a továbbiakban: igazolvány) állítható ki.

(2) A közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkező személy térítésmentesen jogosult a társadalombiztosítás által támogatott egyes gyógyszerekre és gyógyászati segédeszközökre, protetikai és fogszabályozó eszközökre, ideértve ez utóbbiak javításának költségeit is, valamint a járóbeteg szakellátás keretében gyógyfürdőben nyújtott fizioterápiás kezelésre (a továbbiakban együtt: gyógyszer).”

A közgyógyellátás jogosultjainak köre két csoportra osztható. Az egyikbe – alanyi jogon – a taxatív felsorolt csoportokba soroltak tartoznak, továbbá a rend-

⁶¹ 1993. évi Sztv. 2007. I. 1.–VI. 30. között hatályos módosítása

szeres szociális segélyezettek, valamint a központi szociális segélyben részesítettek családtagjai. Rajtuk kívül az önkormányzatok méltányosságból más szociálisan rászorult és magas gyógyszerköltséget fizető személyeknek is adhatnak támogatást, ám ilyenkor a költségek egy részét az öregségi nyugdíjminimum 50 százalékával azonos értékben az önkormányzati költségvetésből kell megtéríteni.

Itt is kiütközik a magyar segélyezési rendszer egyik képtelen megoldása, a finanszírozás öregségi nyugdíjminimumhoz kötése. Nyilvánvalóan a gyógyszer és gyógyászati segédeszközök költségének semmiféle kapcsolata nincs az öregségi nyugdíjminimummal, mégis ennek felében határozták meg az önkormányzatok fizetési kötelezettségét. A méltányossági közgyógyellátás egyértelműen diszkrecionális döntésen alapul, hiszen a jogosultság feltételét nagyon ködösen fogalmazták meg: azoknak adható, akiknek gyógyszerköltsége a létfenntartást veszélyezteti.

1996-ban⁶² a közgyógyellátás kvázi normatív jogosultjainak köre újabb csoporttal bővült, a családi jogon közgyógyellátásban részesítettek helyébe lépve azokkal a szegényekkel (családosok esetében az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíjminimum, egyedülállók esetében annak 150%-a), akiknek a havi rendszeres gyógyszerköltsége az öregségi nyugdíjminimum 10 százalékát meghaladja.

A méltányossági közgyógyellátás a térítési kötelezettség ellenére is „olcsó” segélyfajta lehetett az önkormányzatok számára, hiszen nem a teljes költséget kellett az önkormányzatoknak megfizetniük. Talán emiatt is változtak a feltételei, hiszen felemelték az önkormányzat által térítendő összeget az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 75 százalékára.

2003-ban⁶³ elkezdte a jogalkotó a diszkrecionális közgyógyellátást a normativitás irányába terelni, s pontosan meghatározták a rászorultsági jövedelemhatárt (az öregségi nyugdíjminimum 150%-a, egyedülállók esetében 200%-a), de a nemzetközi gyakorlattól eltérően az önkormányzat finanszírozási kötelezettségét nem csökkentették.

2005-ben⁶⁴ pontosan leírták a közgyógyellátást igénybe vevők nyilvántartási rendszerét, a törvényhez fűzött kommentár szerint többek között azért, hogy a jogosulatlan igénybevételt elkerüljék.

⁶² 1993. évi Sztv. 1996. IV. 18.–VIII. 31. között hatályos módosítása

⁶³ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

⁶⁴ Uo., 2005. IV. 1.–VIII. 31. között hatályos módosítása

2006-ban⁶⁵ az egészségügyi reform részeként a 100 lépés programhoz kapcsolódva, úgymond, a hatékonyság fokozása érdekében változtattak a közgyógyellátás rendszerén. A jogszabályi helyhez fűzött kommentár szerint:

„3. § (...)

A tervezett átalakítás célja, hogy a közgyógyellátás keretében igénybe vehető szolgáltatások jobban igazodjanak az érintettek szükségleteihez, a támogatás rendszere áttekinthetőbb és igazságosabb legyen. A változás eredményeképpen a támogatás váljon célzottabbá, fokozottabban érvényesüljön a rászorultsági elv. A kialakításra kerülő új rendszerben a jogosultsági feltételek és a nyújtott szolgáltatások köre lényegében változatlan marad. A közgyógyellátás kiadásainak 80%-át kitevő gyógyszerek esetében történik lényeges változás. A jelenleg közgyógyellátási jogcímen igénybe vehető szűk gyógyszerkörhöz való hozzáférés helyett, az egyén krónikus betegségeihez igazodva szélesebb körű ellátás biztosítására nyílik lehetőség.

A közgyógyellátottak gyógyszerellátásában jelentős változást hoz a krónikus betegséghez igazodó keretösszegű támogatás bevezetése a jelenleg igen szűkre szabott közgyógyellátási lista helyett. Személyre szabott, a krónikus betegségnek megfelelő, maximálisan 12 000 forintos havi keret meghatározására kerül sor egy olyan keret-megállapítási lista alapján, mely a legalacsonyabb napi terápiás költségű hatóanyagokat tartalmazó készítményeket sorolja fel. A közgyógyellátott az egyéni gyógyszerkeret összegét bármely, a társadalombiztosítás által támogatott gyógyszerkészítményre költheti. Az egyéni gyógyszerkeret mellett évi 6000 forintos, eseti keret áll a közgyógyellátott rendelkezésére abból a célból, hogy akut megbetegedés esetén is támogatással tudja gyógyszerét kiváltani.”

2006-ban⁶⁶ még egyszer módosítottak a szociális törvény közgyógyellátásra vonatkozó rendelkezéseit. Többek között úgynevezett gyógyszerkeretet (egyéni és eseti) vezettek be, s meghatározták: havi 6000 forintos gyógyszerköltségig elég a nem szakorvos általi javaslat, ennél magasabb költség esetén (maximuma 12 ezer Ft/hó) szakorvosi javaslat is szükséges, továbbá az egészségbiztosítási szerv vezetőjének döntése.

A lehetséges igénybe vevők köre is részben átalakult, illetve tovább pontosították a helyi közgyógyellátás szabályozását. A jogosultak egyes csoportjainak taxatív felsorolása megmaradt. Egy másik csoport azoké a szegényeké, akiknek az egy főre jutó jövedelme nem éri el a nyugdíjminimumot (egyedülélők

⁶⁵ 1993. évi Sztv. 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

⁶⁶ Uo., 2006. VII. 1.–VIII. 23. között hatályos módosítása

esetén annak 150%-át), és a gyógyszerköltségük meghaladja a nyugdíjminimum 10 százalékát. Ebben a bekezdésben „a jegyző jogosultságot állapít meg” megfogalmazás helyébe – a paragrafusok felcserélésével – a „jogosult” fordulat lép. A harmadik csoport az önkormányzati döntési jogkörbe sorolt szegényeké.

„50. § (...)

(3) Az önkormányzat rendeletében (...)

a) az egy főre számított havi családi jövedelemhatárt úgy kell szabályozni, hogy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál, egyedül élő esetén annak 200%-ánál alacsonyabb jövedelmet, továbbá

b) a havi rendszeres gyógyító ellátás költségének mértékeként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó összeget jogosultsági feltételként nem lehet előírni; – a szociális rászorultság további feltételeit az önkormányzat a helyi viszonyoknak megfelelően szabályozza.”

2007 elején⁶⁷ az egészségbiztosítás reformjával összefüggésben előírták:

„50/A. § (...)

(2) A rendszeres gyógyító ellátás költségének számításánál az Eb. 18/A. §-a alapján fizetendő vizitdíjat és az Eb. 23. §-ának *b)*, *d)* és *e)* pontja alapján fizetendő térítési díjat nem kell figyelembe venni. (...)

(13) Az igazolvánnyal rendelkező személy a gyógyszerkerete erejéig kiváltott, külön jogszabály szerint kiemelt, indikációhoz kötött támogatásban részesített gyógyszerért dobozonként fizetendő díjat a gyógyszerkerete terhére fizeti meg.”

„»A szabályozásban, ha próbálunk is inkább felfelé eltérni az ellátásoknál, akkor van, hogy egy másik állami szerv másként cselekszik. Ez elsősorban a közgyógyellátásra igaz. A gyógyszeröltségeket az OEP a nyugdíjminimum 25%-a alatt állapítja meg, miközben az ügyfelek tényleg számlával tudják igazolni, hogy ez nekik jóval többbe kerül, mint ahogyan azt az OEP gondolja, és így ezzel a szigorítással nagyon sokan kiesnek ebből az ellátásból, ennek a szabályozása túl szigorú lett.«” (községi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

⁶⁷ 1993. évi Sztv. 2007. I. 1.–VI. 30. között hatályos módosítása

„A rendeletben próbálják »magasabbra emelni a rátát«. Erre azért van szükség, hogy többen beleérjenek az adott ellátásba, nehogy »pár forintos eltérés miatt ne kapjon pénzt.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

A közgyógyellátás szabályozása, nyilván az egészségügyi reform keretében zajló folyamatokkal is összefüggésben, egyre bonyolultabb, követhetlenebb, és megfogalmazásai a megszokott jogszabályi szakzsargonnál is távolabb kerültek a köznyelv világától. Például:

„50/E. § (1) Az egészségbiztosítási szerv az elszámolási-nyilvántartási rendszerében az egyéni gyógyszerkeretet háromhavonta, egyenlő részletekben – első alkalommal a jogosultság kezdő időpontjával – nyitja meg. Az egyéni gyógyszerkeret év közbeni felülvizsgálata esetén az egészségbiztosítási szerv a módosított egyéni gyógyszerkeretnek az időarányos, a jogosultság időtartamából hátra levő időtartamra eső részét nyitja meg háromhavonta.”

Mindezt az ügyfelek már nyilván nem tudják értelmezni, csak az ügyintézőkre hagyatkozhatnak. A jogszabály nyelvezete – tekintve, hogy aligha értik meg – már önmagában is kizárja, hogy bárki fellebbezzon a döntés ellen.

■ Ápolási díj

A szociális törvény 1993-as megalkotásakor:

„40. § Az ápolási díj a tartósan gondozásra szoruló személy otthoni ápolását ellátó hozzátartozó részére biztosított anyagi hozzájárulás.

41. § (1) Ápolási díjra jogosult a jegyes kivételével a hozzátartozó (mert a Ptk. 685. § b) pont alapján a jegyes is közeli hozzátartozónak számít), ha önmaga ellátására képtelen, állandó és tartós felügyeletre, gondozásra szoruló 2 év feletti súlyos fogyatékos vagy 18. életévét be nem töltött tartós beteg személy gondozását, ápolását végzi.”

Nem teljesen érthető a kétéves életkori határ, talán a gyermekgondozási szabadságokra gondolt a jogszabályalkotó. A gyesre való tekintettel viszont akár három évet is előírhattak volna, különös tekintettel a gyes univerzális hozzáférhetőségére és arra, hogy a normatív ápolási díj alapösszege megegyezik a gyesével.

A jogszabályalkotó azt is lehetővé tette, hogy az önkormányzatok az alanyi jogosultakon kívül más életkorú személyek gondozására is módot nyújtsanak saját jogkörükben.

Az ápolási díj folyósítása ekkor még nem volt jövedelemvizsgálathoz kötve, elégnek bizonyult a háziorvos szakvéleménye is a megállapításához. Az ápolási díjban részesülő nem vállalhatott ekkor napi négy óránál hosszabb időt igénybe vevő munkát, nem részesülhetett más rendszeres pénzellátásban.

Az alanyi jogon ápolási díjban részesülők az öregségi nyugdíjminimum összegében részesültek, a helyi ápolási díjasoknak minimum ennek 60 százalékát kellett adni. Az alanyi jogon díjazottaknak juttatásukból nyugdíjbiztosításra jogosító járulékot kellett fizetniük, a helyi ápolási díj esetében ezt az önkormányzat fizette meg.

1994-ben⁶⁸ bevezették a jövedelemtesztet az ápolási díj esetében is, bár a segélyezés gyakorlatában meglehetősen magas szinten, a nyugdíjminimum háromszorosában meghatározva a jogosultsági jövedelemküszöböt [42. § (3)].

1996-ban⁶⁹ kiemelték a gyermekgondozási segélyt azon jövedelmek köréből, amelyek mellett nem lehetett ápolási díjat igénybe venni.

1999-ben⁷⁰ már a két év feletti súlyos fogyatékos családtag gondozása jogán is lehetett ápolási díjat igényelni, és éppen olyan váratlanul, mint ahogy elrendelték, megszűnt a jövedelemteszt.

2002-ben⁷¹ nem csupán megnevezték a célcsoportot, hanem részletesen le is írták, ki számít súlyos fogyatékosnak, illetve tartósan betegnek. A jogbiztonságot, de a hatósági kontrollt is erősítő új elemként meghatározták, hogy az ápolási díjra való jogosultság feltételeit a települési önkormányzatnak két évente legalább egyszer felül kell vizsgálnia.

2003-ban⁷² felemelték a helyi ápolási díj legkisebb összegét a nyugdíjminimum 60 százalékáról 80 százalékára.

Még egyszer változott az ápolási díj szabályozása 2003-ban⁷³: visszacsémészték a jövedelemtesztet, igaz, csak az önkormányzat által megállapítható ápolási díjba.

⁶⁸ 1993. évi Sztv. 1994. II. 1–VIII. 31. között hatályos módosítása

⁶⁹ Uo., 1996. IV. 18.–VIII. 31. között hatályos módosítása

⁷⁰ Uo., 1999. X. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

⁷¹ Uo., 2002. I. 1.–XI. 7. között hatályos módosítása

⁷² Uo., 2003. I. 1.–II. 14. között hatályos módosítása

⁷³ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

2004-ben⁷⁴ az uniós csatlakozás miatt kisebb módosítások léptek életbe.

2005-ben⁷⁵ az ápolási díj lehetséges jogosultjainak addigi két csoportja – a tartósan betegek és súlyos fogyatékosok – újabb csoporttal bővült: a fokozott ápolást igénylő személyekkel. Helyeselhető szemléletváltásként nem egészségügyi jellegű meghatározását adták e csoportnak, hanem azon tevékenységek (étkezés, tisztálkodás stb.) körét írták le, amelyek elvégzése számukra nehézségekbe ütközhet. E tevékenységekből legalább háromra kell önállóan képtelennek lenni, hogy ide sorolódjon valaki. A jogosultság mérlegelése során ki kell kérni az ápolat személy tartózkodási helye szerint illetékes megyei, fővárosi szociális módszertani intézmény szakvéleményét is. Azt is ekkor írták elő, hogy majd 2006. január 1-jétől a helyi ápolási díj kérdésében a képviselő-testület helyett a jegyző dönt.

A fokozott ápolást igénylő fogyatékosokat gondozók emelt összegű ápolási díja a nyugdíjminimum 130 százaléka, elismerve azt, hogy az ilyen személyek nem tudnak még töredék időben sem jövedelemkiegészítésként munkát vállalni.

„A település szociális rendeletében az ápolási díjat felülvizsgálták. Korábban az ápolási díj havi összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 230%-a volt, s most ezt lecsökkentették 120%-ra. Ez még így is 20%-kal magasabb összeg a törvényben meghatározott összegnél. A jegyző szerint döntésüket a családi pótlék megemelt összege is indokolta. »Lehet, hogy anno jobban jártak a családok, azonban azért is gondoltuk, hogy visszavesszük, mert nem kell feltétlenül segélyből élniük.«” (községi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

„A szociális bizottság elnöke a rendszer leggyengébb elemének az ápolási díjat tartja, ami egyben jogszerző viszony is, és ezt sokan kihasználják erre, az ápolat kárára. „Nagyon fontos lenne beleépíteni a rendszerbe, hogy legyen földrajzi megkötés, mert R.-en is van olyan idős, aki után egy dunántúli lakos kap ápolási díjat, ami nonszensz...«” (nagyközségi esettanulmány)

2005-ig kizárták a rendszeres pénzellátásban részesülőket az ápolási díjra jogosultak közül. Ekkor lehetővé tették számukra az ápolási díj igénybevételét, ha jövedelmük nem haladta meg az ápolási díj összegét. Ha ennél kevesebb jövedelemhez jutottak ilyen módon, akkor a különbözetet kaphatták meg.

A 2006-ban közzétett 100 lépés program az ápolási díj szabályozását sem hagyta érintetlenül, bár csak kiegészítő szabályok születtek.⁷⁶ Közülük témánk

⁷⁴ 1993. évi Sztv. 2004. V. 1.–V. 13. között hatályos módosítása

⁷⁵ Uo., 2005. IX. 1.–IX. 30. között hatályos módosítása

⁷⁶ Uo., 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

szempontjából a legfontosabb, hogy továbbra is jogosult maradt az ápolási díjra az a nyugdíjba vonuló személy, akinek az ápolási díjat több mint tíz éve folyósították.

Ezek után 2007 végéig említésre méltó változás az ápolási díj szabályozásában nem történt.

4.1.3. Az idős kor biztonsága

Az alacsony jövedelmű vagy jövedelem nélküli időskorú személyeknek szóló ellátási formát 1998. január 1-jén vezették be. A nyugdíjreformot végül úgy hajtották végre, hogy nem hozták létre az úgynevezett nulladik pillért, az állampolgári jogon járó minimális öregségi nyugdíjat. Így mindazok, akik nem szereztek nyugdíjjogosultságot, illetve csak nagyon alacsony szintű nyugdíjjövedelemre számíthattak, megélhetési forrás nélkül maradtak volna. Erre reagált az egyébként félrevezető nevű ellátási forma, hiszen ez nem járulékfizetésen, azaz biztosítási jogviszonyon alapuló juttatás, hanem adókból finanszírozott segély.

Ekkor a törvény két feltételt szabott a jogosultság megállapításához: az igénylőnek el kellett érnie a reá irányadó nyugdíjkorhatárt, és az igénylő, illetve vele együtt lakó házastársa vagy élettársa egy főre jutó jövedelme nem lehetett magasabb a legkisebb öregségi nyugdíj 80 százalékánál, egyedülállók esetén a 95 százalékánál. A kérelmező jövedelmét maximum a jogosultsági jövedelmi küszöbszintjére lehetett felemelni a juttatás révén.

„F.-en az interjúalanyok szerint nem rossz az emberek szociális helyzete, vagy ha rossz is, inkább nem kérnek segítséget az önkormányzattól. Az emberek stigmának érzik ezeket az ellátásokat, és szégyellik megigényelni, hiszen a település olyan kicsi, hogy minden nagyon hamar kitudódik (...) ilyen probléma leggyakrabban az idősekkel fordul elő, a támogatáshoz viszont leggyakrabban betelepültek folyamodnak.” (községi esettanulmány)

2000-ben⁷⁷ munkára ösztönző elem bevezetésének tekinthető, hogy megfogalmazták:

„32/C. § (...)

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában nem minősül jövedelemnek annak a nem rendszeres munkavégzéssel járó tevékenységnek a havi ellenértéke, amely az öregségi nyugdíj mindenkor legkisebb összegének 40%-át nem éri el.”

⁷⁷ 1993. évi Sztv. 2000. V. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

A munkát vállaló időskorúak járadékában részesített személyeknek juttatott összeg a segély és a havi jövedelem különbözete. Megszabták azt is, nyilván a rossz tapasztalatok alapján, hogy minimálisan 1000 forint segélyt kell a jogosultaknak nyújtani.

A hajléktalanok időskorúak járadékával kapcsolatos feladatokat a fővárosi főjegyző feladatává tették.

2006-ban⁷⁸ a segély megállapítása jegyzői hatáskörbe került. A jogosultsági jövedelmi küszöböt tovább differenciálták: a nyugdíjkorhatárt betöltött, házastárssal, élettárssal együtt élők esetében a nyugdíjminimum 80 százalékában, a 75 évesnél fiatalabb egyedülállók esetében továbbra is a nyugdíjminimum 95 százalékában, a 75 évesnél idősebb egyedülállók számára a nyugdíjminimum 130 százalékában határozták meg. Az igénybe vevők száma még csekély, a KSH adatai szerint mindössze 6462 fő, de ez az ellátás fogja a minimális megélhetést biztosítani mindazon nyugdíjjogosultságot nem szerzett emberek számára, akik vagy mit sem tudnak a járulékfizetés és a majdani nyugdíj közötti összefüggésről, vagy kiszolgáltatottak a feketén vállalni kényszerült munka feltételeinek.

4.1.4. Az eltemettetés joga

A tisztességes és méltó temetés, valamint a halottak előtti tiszteletadás mindenkit megillető jog a temetőkről és temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény szerint.

■ Köztemetés

A köztemetés természetben nyújtott szociális ellátás, a szegénygondozás klaszszikus formája. Létét a humanitárius megfontolásokon túl nyilvánvalóan közegészség- és járványügyi szempontok is indokolják. Az első megfogalmazás azt feltételezi, hogy erre a szolgáltatásra csupán vagyontalan és egyedül élt személyek szorulnak. Feltételezték, hogy az emberek nem csupán a lakóhelyükön halnak meg, ezért az önkormányzatok közötti költségelszámolást is lehetővé tették:

1999-ben⁷⁹ arról is egyértelműen rendelkeztek, hogy akkor is köztemetést kell nyújtani, ha van az elhunynak közeli hozzátartozója, de az nem gondoskodik az eltemettetésről (mert például nincs rá pénze).

⁷⁸ 1993. évi Sztv. 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

⁷⁹ Uo., 1999. X. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

Az 1933-as szociális törvényben az eltemettetés költségeit még az elhalálozás helye szerinti önkormányzatnak kellett fedezni. Ekkor az önkormányzatok közötti költségelszámolást lehetőségként, később kötelezettségként fogalmazták meg, mert valószínűleg nem nagyon éltek e lehetőséggel a kötelezettek.

2003-ban⁸⁰ csupán annyi változott, hogy behatárolták (maximum harminc napban határozták meg), hogy mikor kell a temetésnek megtörténnie.

„»A köztemetések intézése tartozik még hozzám, s erről elmondható, hogy nő a köztemetések száma. Szóval ez is egy eléggé nehéz dolog és bonyolultan szabályozott. Köztemetésre kerülhet sor, ha nincs hozzátartozó, vagy, ha van, de nincs miből eltemettetni az elhunytat. A temetési segély 30 ezer forint. Ez vics! Egy negyedosztályú hamvasztásos temetés is 116 250 forintba kerül. Aztán megtörténik a köztemetés, hagyatéki teherre, a hamvakat a hozzátartozó csak akkor viheti el, ha már hozzáfért a hagyatékhoz is, utólag kifizeti a köztemetés árát, de hát ez eléggé nehézkes, időigényes.«” (megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

■ Temetési segély

A köztemetéshez hasonló okok magyarázzák e pénzbeli ellátás létrehozását, ami 1993-ig a társadalombiztosítási ellátások körébe tartozott. Míg a köztemetés kötelezettség, más megoldás híján, a temetési segély lehetőség, mellyel az önkormányzatnak nem feltétlenül kell élnie.

Az 1993-as⁸¹ törvényszöveg szerint:

„46. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete temetési segélyt nyújthat annak, aki a meghalt személy eltemettetéséről gondoskodott annak ellenére, hogy arra nem volt köteles, vagy tartására köteles hozzátartozó volt ugyan, de a temetési költségek viselése a saját, illetve családja életfenntartását veszélyezteti.”

Ekkor a segélyre jogosító jövedelemküszöb a nyugdíjminimum háromszorosa volt, a minimálisan nyújtható támogatási összeg a helyben szokásos legolcsóbb temetés költségeinek 10 százaléka.

1994-ben⁸² a temetési segély több jogcímen való igénybevételét kívánták megakadályozni, amikor kimondták, hogy a segély nem állapítható meg annak, aki

⁸⁰ 1993. évi Sztv. 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

⁸¹ Uo., hatályos volt 1993. II. 1.–II. 25 között.

a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény 16. §-a alapján temetési hozzájárulásban részesült.

„»Volt már olyan, hogy meghalt az illetőnek valakije, és nem jött be hozzánk. Ekkor írtam neki, hogy van egy ilyen lehetőség, és ha szeretné ezt igénybe venni, akkor hozza be a szükséges papírokat. Olyan még nem volt, hogy valaki azért nem vette igénybe, mert nem tudott róla.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

2003-ban⁸³ fontosabb változások történtek. Egyrészt utaltak arra, hogy önkormányzati rendeletben kell szabályozni e segélyfajtát is, másrészt pontosították a jogosultsági feltételeket úgy, hogy előírták: az egy főre számított jövedelemhatár többszemélyes háztartásban élőkénél a minimális nyugdíjnál, egyedül élők esetén annak 150 százalékánál alacsonyabb összeg nem lehet.

4.1.5. Aktív korúak ellátásai

A támogatást igénylők jellemzői (milyen az egészségi állapotuk, hány évesek, milyen társadalmi, etnikai csoportba tartoznak) jelentős mértékben befolyásolja a segélyezés működését. A legnagyobb vitát mindig is az aktív korú, munkavállalásra képes emberek támogatása váltotta ki. Az érdeemesek és érdemtelenek közötti különbségtétel általában tükröződik a segélyek szintjében, a jogosultsági szabályozásban is (World Bank, 2007: 7).

Ahogy egy községi jegyző plasztikusan megfogalmazta:

„A rendszeres szociális segély nem munkára ösztönző, »a szubjektum az, ami a problémát okozza.«” (községi esettanulmány)

A munkanélküliek támogatási rendszere két célt szolgál: a kiesett jövedelem pótlását biztosítási jellegű vagy segélyszerű ellátások formájában, és a munkaerőpiacra visszatérés elősegítését. Az európai országok gyakorlatában a munkára ösztönzés és munkára kényszerítés közötti kontinuumban sokféle megoldás szerepel.

■ Munkanélküliek jövedelempótló támogatása

A szociális törvény megszületésének egyik legfontosabb oka a piaccgazdaságra áttérés következtében munkanélkülivé vagy inaktívvá váló emberek tömeges elszegényedése hatásainak tompítása volt. A kezdetben meglehetősen nagy-

⁸² 1993. évi Sztv. 1994. IX. 1.–1995. VI. 30. között hatályos módosítása

⁸³ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

vonulási biztosítási jellegű munkanélküli-járadék mellett – szembenézve azzal, hogy lesznek, akik a járadék folyósításának lejárta után sem találnak munkát – már az 1993-as törvényben egy speciális segélyfajtát hoztak létre: a munkanélküliek jövedelempótló támogatását. Bár e segélyfajta ma már nem létezik, mégis, története, jogosultsági feltételeinek változása, viszonya a később létrehozott rendszeres szociális segélyhez jól mutatja a magyar segélyezési rendszer jellemzőit.

E segély címzettjei a munkanélküli-biztosításra már nem, de korábban jogosult aktív korúak voltak, a jogosultság jövedelemhatárát a nyugdíjminimum 80 százalékában határozták meg. Havi összege maximum ugyancsak a nyugdíjminimum 80 százaléka lehetett. További feltétele volt a munkaügyi központtal való együttműködés. Az eufemisztikus és a későbbiekben nagy karriert befutó „együttműködés” fogalom tartalma ekkor azt jelentette, hogy a segélyre jogosultságot bejelentő személynek a felajánlott és a szakképzettségénél, illetve az iskolai végzettségénél eggyel alacsonyabb szintű iskolai végzettséget igénylő munkahelyet el kellett fogadnia, és az együttműködést a munkaügyi központtal kellett megvalósítani.

„Vízvár község lakója több sérelmének orvoslására fordult panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. (...) Az állampolgár beadványában többek között kifogásolta, hogy a közmunka végzéshez az önkormányzat nem biztosít szerszámokat. Elvárják, hogy a határnyiladék tisztítását végzők vigyék magukkal a munkaeszközöket. E szerszámok beszerzésének költségeit azonban nem tudják fedezni a jövedelempótló támogatásból. (...) Az önkormányzat a közhasznú munkavégzés során munkáltatóvá válik. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 2. § (2) szerint a költségvetési szervekkel (intézményekkel), valamint – a közhasznú munkavégzés vagy közmunkaprogram keretében történő foglalkoztatás kivételével – a helyi önkormányzattal fennálló, az (1) bekezdés szerint: közszolgálati jogviszonynak nem minősülő munkavégzésre irányuló jogviszony e törvénytől eltérő szabályait külön törvény állapítja meg. Így a közhasznú munkánál a Munka Törvénykönyv munkavégzésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A munkavégzés kelléke, hogy a munkáltató biztosítsa az erre vonatkozó szabályok megtartásával – az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit. Ebbe beletartozik az is, hogy a munkaadó köteles a munkához a megfelelő munkaeszközöket a munkavállaló rendelkezésére bocsátani. Ennek ismeretében kérte az önkormányzat a közhasznú munkát végzőktől azt, hogy figyelemmel korlátozott anyagi lehetőségeikre maguk biztosítsák a szerszámokat a munkavégzéshez.” *(Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése, OBH 8628/1996.)*

1994-ben⁸⁴ jelent meg először a klasszikus munkateszt a segélyezési rendszerben Magyarországon. A jövedelempótló támogatásban részesített személyeknek az önkormányzat által felajánlott közhasznú munkát, illetve közösségi munkát el kellett fogadniuk; ha elutasították, együttműködést nem vállalónak minősültek. A törvényben előírt szankció már ekkor is súlyos volt:

„34/A. § (...)

(3) Az együttműködést nem vállaló munkanélküli a felajánlott munkahely vagy közhasznú munka visszautasításától, valamint a munkaügyi központtal való együttműködés neki felróható megszüntetésétől számított 6 hónapig, jövedelempótló támogatásban nem részesülhet, kivéve, ha elhelyezkedik, és legalább hat hónapig kereső tevékenységet folytat, függetlenül attól, hogy annak megszűnése után munkanélküli járadék folyósítására jogosultságot szerzett-e.”

Némi munkavállalói jog is társult a kötelezéssel: a közhasznú munkát akkor kellett elfogadni, ha a várható kereset elérte a minimális nyugdíj összegét, a közösségi munkavégzés időtartama nem haladhatta meg a napi 8, illetve a havi 40 órát, és a díjazás mértéke nem lehetett kevesebb, mint a kötelező legkisebb munkabér és a jövedelempótló támogatás különbségének időarányos része.

1995 júliusában⁸⁵ újabb szigorítás lépett életbe: maximálták az ellátás folyósításának időtartamát 24 hónapban. Vagy abban bíztak a jogalkotók, hogy két év alatt biztosan munkát talál mindenki, vagy úgy gondolhatták: aki ennyi idő alatt nem tud elhelyezkedni, az biztosan nem is akar munkát végezni.

Egy valamelyest munkára ösztönző elemet is beillesztettek a szabályok közé [34. § új (3)], megengedték a jövedelempótló támogatás folyósításával egyidejűleg a nem rendszeres munkavégzést, amennyiben annak ellenértéke nem érte el az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát.

1996-ban⁸⁶ újabb változás következett. Egyrészt az együttműködést nem vállalók szankcionálása tovább erősödött, már nem csupán 6 hónapra, hanem meghatározatlan időre voltak kizárhatók azok, akik együtt nem működőnek minősültek. Különösen aggályos és a mai közállapotokat vetíti előre az a talányos megfogalmazás, hogy

⁸⁴ 1993. évi Sztv. 1994. II. 1.–VIII. 31. között hatályos módosítása

⁸⁵ Uo., 1995. VII. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

⁸⁶ Uo., 1996. IV. 18.–VIII. 31. között hatályos módosítása

„34/A. § (1) (...)

c) a támogatás feltételeinek évenkénti felülvizsgálatakor az ellátást megállapító önkormányzattal neki felróható módon nem működik együtt.”

Vajon mit is jelenthet ez? Hogy az érintett nem jelenik meg felülvizsgálatra az önkormányzatnál? Vagy nem elég szépen beszél az ügyintézővel? Nem tudni, mert sehol sem határozzák meg, mit értenek a „neki felróható módon” együtt nem működésen.

1997-től⁸⁷ a jövedelempótló támogatás valódi jelentését a segélyezési rendszerbe ekkor bekerülő rendszeres szociális segélytől való különbözősége határozta meg. A jövedelempótló támogatási kérelem benyújtását határidőhöz kötötték (12 hónapon belül), a határidő elmulasztását jogvesztőnek ítélték, s ekkor csak a kisebb segélyösszeget biztosító rendszeres szociális segélyre számíthatott az igénylő. (A jogvesztő kitétel 1999. október 1-jétől kimarad.)

Csak 1999-ben⁸⁸ észlelték a jogalkotók, hogy az élet nem szabályszerűen egymást követő események láncolata: még a jövedelempótló támogatás folyósításának idején mindenféle történhet egy emberrel: gyermeke születhet, valaki megbetegedhet a családjában, esetleg a család jövedelme emelkedhet, vagy akár az érintett tanulni is kezdhet. Az ezek jogán járó ellátások pedig magasabbak, mint a szóban forgó segélyé. Ezért szabályozták a szüneteltetést is: ha a szüneteltetésre a gyermekgondozási segély vagy ápolási díj igénybevétele miatt kerül sor, akkor 36 hónapban, ha más okból, akkor 24 hónapban határozták meg a maximális időtartamát [34. § (4)–(5)].

2000. május 1-je után már nem állapítottak meg jövedelempótló támogatást, az ellátás kikerült a szociális törvényből, bár az ebben a segélyben részesítettek a támogatás folyósításának időhatáráig még kapták az ellátást. Így 1997–2000 között – a fokozatosság elvének érvényesítése szellemében – a munkanélküliek háromszintű ellátórendszere kétszintűvé vált.

■ Rendszeres szociális segély

1997-re egyértelművé vált: illúziónak bizonyul az a feltételezés, hogy a munkanélküliség átmeneti helyzet, és a gazdaság föllendülésével a többség visszatérhet a munkaerőpiacra. Ezért az átmeneti ellátásként tervezett jövedelempótló támogatás mellett új, a későbbiek során nagy karriert befutott segélyfajta hoztak

⁸⁷ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

⁸⁸ Uo., 1999. X. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

létre. A rendszeres szociális segély mára a legnagyobb igénybevételű rendszeres jövedelempótló segéllyé vált.

„Van egy réteg, aki mindig idejön, és meg sem próbál valami más alternatívát választani, munkát sem keres.” (községi esettanulmány)

A rendszeres szociális segély⁸⁹ „alapfilozófiája” az aktív korúak esetében nem tért el a jövedelempótló támogatásától, csupán a jogosultságot teremtő jövedelemhatár és a támogatás összege volt kisebb: azoknak a jövedelmét egészítették ki a nyugdíjminimum 70 százalékára – az idősek és a megváltozott munkaképességűek esetében a 80 százalékára –, akiknek a saját jövedelme nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékát, és a családjukban az egy főre jutó jövedelem nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát. Nem csupán jövedelemteszt végzését írta elő a jogszabály, hanem vagyontesztet is készítettek. Annak járt a segély, akinek

„37/A (...)

(2) (...)

b) (...) létfenntartást biztosító vagyona sem neki és sem családjának nincs. Nem tekinthető létfenntartást biztosító vagyonnak az ingóság, továbbá az az ingatlan, amelyben a személy és családja lakik.”

Közös elem a két segélyfajtában az együttműködési kötelezettség előírása is.

Az aktív korúakon kívül a jogosultak között szerepeltek a munkaképességüket legalább 67 százalékban elvesztettek, akik vakok személyi járadékában részesültek, és a 62. életévüket betöltött személyek. Az utóbbiak nyilván azért, mert nem mindenki szerzett élete során nyugdíjjogosultságot, illetve a nyugdíj a munkában töltött évek függvényében némelyek esetén még a segéllyel biztosított nagyon szerény összegnél is alacsonyabb lehetett. A 62 évesnél idősebbek a számukra létrehozott új segélyfajta, az időskorúak járadékának megszületéséig, 1998-ig maradtak a jogosultak körében.

„»Sok az aktív korú nem foglalkoztatott. Köztük az aktív korú, de megváltozott munkaképességűek aránya nagyon magas, az ő elhelyezkedésük még nehezebb, mert nincsenek rehabilitációs munkák, amik segítenék az elhelyezkedésüket. Ehhez hiányzik az állami akarat is, mert az önkormányzatok nem kapnak elég támogatást, vagyona pedig a falunak nincsen. Ha lennének

⁸⁹ Bevezetése: 1997. I. 1.

ilyen munkahelyek, akkor sok ember kikerülhetne a segélyezési rendszerből, és ez nekik is jobb lenne, mert a segélyezés megalázó.» (nagyközségi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

A jövedelmi szinten kívül a jogosultsági feltételek között szerepelt:

„37/A. § (...)

(3) Az (1) bekezdés c) pontja alkalmazásában aktív korú nem foglalkoztatott személynek minősül az, aki a jövedelempótló támogatás folyósításának időtartamát kimerítette, illetőleg igazolja, hogy a rendszeres szociális segély iránti kérelme benyújtását megelőző három évben az illetékes munkaügyi központtal legalább két év időtartamig együttműködött, és keresőtevékenységet nem folytat, ide nem értve az Szt. 34. § (3) bekezdés d) pontja szerinti keresőtevékenységet.”

Az ellátás megigénylését megelőző együttműködési kényszer több csoportot hagyott ellátás nélkül, például a gyermekgondozási szabadságon lévőket, a sorakatonai szolgálatot teljesítőket, a büntetés-végrehajtásból szabadulókat, elsősorban az erre vonatkozó információk hiánya miatt, vagy azért, mert életszerűtlen bizonyos helyzetekben együttműködést kezdeményezni egy előre nem látható helyzet érdekében. Kizáró ok volt az is, ha valaki a jövedelempótló támogatás folyósításának idején „együttműködést nem vállalónak minősült”.

„»Van egy réteg, amely mindenképpen dolgozni szeretne, majdnem mindegy, hogy mit csinál, csak dolgozhasson, és jövedelme legyen, ezekkel az emberekkel nagyon jól együtt lehet működni, azonban az is megfigyelhető, hogy nagyrészüket minden évben visszatérő. Sajnos azonban van az a réteg is, akik elvannak a segélyen, nem nagyon akarnak dolgozni, és őket nem is nagyon tudjuk ösztönözni. A Munkaügyi Központtal való együttműködés sem ösztönzi sajnos őket, így sokszor el is esnek a segélytől. Sajnos nem tanulnak a hibájukból.» (községi esettanulmány, idézi a családgyógyógyozót)

Az együttműködésre kijelölt intézmények körébe a családsegítő szolgálatok és más kijelölt szociális intézmények kerültek. Meg is határozták, hogy mit jelent az együttműködés: *„Együttműködésen az ellátásban részesülő személy szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó programban történő részvételt kell érteni.”* Annak eldöntését, hogy milyen program igazodik a kérelmező szociális helyzetéhez és mentális állapotához, az önkormányzatokra bízták.

1998-ban⁹⁰ – nyilván az ellentmondásos megoldásokra reagálva – újraszabályozták az együttműködés tartalmát:

„37/C. § (...)

(2) Az együttműködési programnak a rendszeres szociális segélyben részesülő személy és családja önfenntartó képességének szintentartására és fejlesztésére kell irányulnia. Együttműködési program különösen az egyéni képességeket fejlesztő vagy az életmódot formáló csoportos foglalkozáson, tanácsadáson való részvétel; a munkavégzésre történő felkészítő programokon való részvétel; a közcélú vagy az egyén környezetére irányuló munkajellegű tevékenység; a közhasznú foglalkoztatás.”

Az „együttműködésre kötelezés” annak ellenére fennmaradt a szociális törvényben, hogy az országgyűlési biztos megállapította:

„A szociális törvény módosítása a korábbi szabályokkal ellentétben lehetővé teszi azoknak az aktív korú nem foglalkoztatottaknak a rendszeres szociális ellátását, akik már jövedelempótló támogatásban nem részesülhetnek, de elhelyezkedni a munkaügyi központtal való két éves együttműködés során sem tudtak.

Az önkormányzat rendelete a szociális segély folyósításának feltételeként előírhatja a családsegítő szolgálattal vagy a kijelölt szociális intézménnyel való együttműködési kötelezettséget. (...) A fenti szabályozás ellen benyújtott panasz két lényeges kérdésnek a vizsgálatát veti fel. Az aktív korúak együttműködési kötelezettségét előíró törvényi rendelkezések támadhatók-e azon az alapon, hogy az sérti a szociális munkás hivatás egyik alapvetőnek tekintett értékét, az önkéntesség elvét. Szabad állampolgár kényszeríthető-e bármiféle magatartásra a létfenntartáshoz szükséges támogatáshoz való hozzájárulás fejében. (...)

1. Minden alkotmányos demokráciában vannak olyan közfeladatok, amelyek szükségessé teszik az állam számára, hogy állampolgárait akaratukkal ellentétes magatartásra kényszerítse. (...) A bíróság szabadságkorlátozó döntésének indoka egyértelműen mások szabadságának (potenciális) sérelme, mások személyének vagy vagyonának közvetlen veszélyeztetése, illetve ennek valószínűsége. A károkozás megtörténtét, illetőleg a veszélyeztetés tényét minden esetben bizonyítani kell. Kérdéses, hogy a tartós munkanélküli lét ténye önmagában véve olyan mértékben veszélyezteti-e mások személyi és vagyoni biztonságát, hogy az esetről esetre való bizo-

⁹⁰ 1993. évi Sztv. 1998. I. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

nyitás kényszerét elvetve, azt általánosan igazolni és jogi vélelemként intézményesíteni lehessen.

Felvethető persze, hogy ez a kényszerű együttműködés a közjó érdekében történik. A köz gondoskodását igénybevevőktől megkövetelhető annak elfogadása, hogy »ellenszolgáltatásként« a köz érdekében mondjanak le szabadságaik egy részéről. Az alkotmányosság múlt századi felfogásával mindez összeegyeztethető volt: a segélyért folyamadóktól minden további nélkül meg lehetett tagadni a szavazati jogot, és minden aggály nélkül dologházba lehetett őket zsuppolni. Bár az Újvilágban a »workfare« néven elhíresült gyakorlattal mindinkább visszatérnek e múlt századi eszmék, az alkotmányeszmé európai fejlődése más ívet mutat.

Az állampolgáriság-eszme európai fejlődésének éppen az az egyik legfontosabb sajátossága, hogy a szükségét szenvedőknek sem kell lemondaniuk az állammal szemben őket megillető alkotmányos jogaikról. Mindez nem jelenti azt, hogy a polgár a „közjó” érdekében egyáltalán ne lenne alávethető semmiféle állami kényszernek. Ezt azonban az alkotmány csak meglehetősen szűk körben, magát az alkotmányos rendet fenyegető helyzetben – rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet idején – engedí [Alkotmány 8. § (4) bekezdés]. A szabályozás alapjául szolgáló vélelmen túl (ti. minden tartós munkanélküli potenciális veszélyt jelent mások személyi és vagyoni biztonságára) az eljárási szabályok is problematikusak:

A jogállamiság-jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen, hogy az alapvető jogokat korlátozó döntéseket nem a független bíróság, hanem a végrehajtásért felelős és – az ellátás finanszírozásának sajátos megoldása miatt – az ügyben anyagilag is érintett önkormányzati szervek hozzák meg. Az együttműködési kötelezettség előírása ezért a tartós munkanélküliek állampolgári jogait kellő indok nélkül korlátozó alkotmányellenes megoldás.” (*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése*, OBH 2522/1997.)

Ugyancsak ekkor egy csoport, a sorkatonai szolgálatukat befejezők számára eltörölték az előzetes kapcsolattartási kötelezettséget, ha a leszerelés után 90 napon belül benyújtották a rendszeres szociális segély iránti kérelmet [37/B. § (2)], és meghatározták, hogy a jogosultságot teremtő családi jövedelem kiszámításánál a kérelem benyújtását megelőzően folyósított jövedelempótló támogatás összegét figyelmen kívül kell hagyni.

1999-ben⁹¹ több lényeges és a jogbiztonságot, valamint a munkára ösztönzést erősítő változás történt. A munkavállalást segíti, hogy engedik azt a nem rendszeres munkavégzéssel járó keresőtevékenységet,

⁹¹ 1993. évi Sztv. 1999. X. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

„37/A (...)

(3) ...amelynek havi ellenértéke nem éri el a jövedelemmel nem rendelkező munkanélkülit megillető jövedelempótló támogatás összegének ötven százalékát.”

„A rendszeres szociális segély színvonalát nagyon magasnak találják... Nem is ösztönöz munkára a rendszer, mert miután megkapja valaki a segélyt, már nem fogja keresni a legális munkaalkalmakat, mert nem akar elvesni ettől az összegtől. Így ezeknek az embereknek nincs is esélyük kijutni abból a helyzetből, amiben vannak, és újratermelődik ez a helyzet a következő generációban is.” (városi esettanulmány)

A kontrollt erősíti az a megkötés, hogy nem lehet az igényt bármikor beadni a segélyre, csak a jövedelempótló támogatás folyósítási időtartamának kimerítésétől számított 12 hónapon belül. Az előzetes együttműködési kötelezettség szigorán enyhíthetett, hogy a gyesen lévőknél a megszabott időhatár 12 hónap helyett 36 hónap. A segélyt a megszüntetése utáni 36 hónapon belül újból igénybe lehet venni, ha a feltételek nem változtak.

A segélyezettek jogbiztonságát erősítő intézkedés a közcélú munkavégzés díjazásának előírása és a szociális intézménnyel való együttműködés írásba foglalásának kötelezése.

„Az önkormányzat évente 4 fix közhasznú munkást tud foglalkoztatni, valamint az év 2 hónapjára 5–7 embert. A munkaprogramokra a többcélú társulás pályázik »mert ügye neki nagyobb az esélye, hogy nyerjen. (...) volt olyan, aki vállalta, és volt, aki nem. Ezek a munkák általában tereprendezés, ároktisztítás, szemétszedés, favágás, nyáron viráglocsolás, fűvágás.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális asszisztenst)

2000-ben⁹² megváltoztak – enyhültek némely tekintetben – a jogosultsági feltételek: az előzetes együttműködési kötelezettségnek a segélyezést megelőző két évben és „csupán” egy évig kellett megvalósulnia, s együttműködni már nem csupán a munkaügyi központtal kellett, hanem a lakóhely szerint illetékes települési önkormányzattal is lehetett. A munkavégzést csak akkor engedték, ha azt az önkormányzat szervezte, illetve ha az egyén alkalmi munkavállalói könyvvel végezte, és azt a jegyzőnek be is mutatta.

Ekkor vezették be a segélyért munkát elv megvalósulásaként a kötelező, minimum 30 napos közmunkát, melynek megszervezésére az önkormányzatokat

⁹² 1993. évi Sztv. 2000. V. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

kötelezték, és a segélyezettek számára a segély megkapásának feltételévé tették: amennyiben a település tud munkaalkalmat biztosítani az igénylőnek. Előírták, hogy a segélyezett akkor köteles a munkát elfogadni, ha a munka az iskolai végzettségének (vagy annál egy szinttel alacsonyabb végzettségnek) megfelel és a javadalmazás, teljes időben végzett foglalkoztatás esetén eléri a minimálbér, részidős munkavégzés esetén az öregségi nyugdíjminimum összegét.

„A házi segítségnyújtásban időnként munkanélkülieket alkalmaznak közmunkában. Így nincs rá nagy igény, mert tartanak az emberek attól, hogy egy vadidegen kezébe pénzt adjanak, menjen el kiváltani a gyógyszereket, vagy vásároljon be. »Majd inkább a gyerekem megoldja – szokták mondani.« Ebben a témakörben a jegyzőnek volt a legmarkánsabb véleménye. Szerinte nem szabadna úgy adni rendszeres szociális segélyt az embereknek, hogy azt ne kössék munkához. Ha a munkaerőpiac nem tud munkát biztosítani valaki számára, akkor az önkormányzat kötelességének kell lennie. »Mert ha úgy kapná meg a szociális segélyt, hogy dolgozik az önkormányzatnak, parkot gondoz, takarít, akkor ezért kapja a pénzt, s akkor nem tud elmenni feketén dolgozni. Mindenféleképpen az állam érdeke, hogy munkához kössék magát az ellátást.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

További részletekkel gazdagodott az együttműködés tartalmának leírása.

„37/D. § (...)

(2) Az (1) bekezdésben előírt együttműködés azt jelenti, hogy az aktív korú nem foglalkoztatott személy

a) a települési önkormányzatnál nyilvántartásba véteti magát, és

b) a segélyre való jogosultság feltételeinek felülvizsgálatában együttműködik, továbbá

c) a települési önkormányzat, illetőleg a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott és számára megfelelő munkalehetőséget elfogadja, vagy

d) a szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó, az önkormányzat rendeletében szabályozott programban részt vesz.”

„»A rendszeres szociális támogatással a stabil megélhetést kívánják biztosítani, azonban ennek nagyságát túlzottnak tartja, bár a legmagasabb összegnek a minimálbérben való maximalizálása szerint jó lépés. A segély azonban túlságosan csökken a munkavállalással, és a legtöbb kedvezményezett a minimálbérnél jobb fizetéssel járó munkahelyekre nemigen tud

bekerülni. Ezért ez a feketemunkára kényszeríti az embereket. A *közmunkaprogram* ebben a helyzetben talán segíteni tud, de ennek nyújtása sem könnyű, mert előtte munkaalkalmassági vizsgálaton kell részt venni, és itt olyan emberekről van szó, akiknek az egészségi állapota nagyon leépült, és ezen a vizsgálaton sem mennek át. A közmunkaprogramokat a kisebbségi önkormányzat szervezi [!]. Ez nagyon kevés embert képes felszívni, és nem is igen működik jól. A rehabilitációs munkahelyek hiánya nagyon égető, mert rengeteg csökkent munkaképességű ember van, akik máshol pedig nem tudnak dolgozni!» (városi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

Az együttműködésre kijelölt intézmény a munkaügyi központ kirendeltségén kívül lehetett a családsegítő szolgálat és más kijelölt szociális intézmény is. A törvényalkotó némi realitásérzéssel csekély megszorítást is tesz: mindez akkor lehetséges, ha az önkormányzat rendelkezik a szükséges intézményi feltételekkel. Mindhárom intézménytípussal való együttműködés esetén írásban kell megállapodni a segélyben részesülővel az együttműködés tartalmáról.

2001-ben⁹³ mindössze annyi történt, hogy a rendszeres szociális segélyben részesíthető fogyatékos, illetve megváltozott munkaképességű emberek jogsultságuk igazolásához a fogyatékosági támogatást is felhasználhatták.

2002-ben⁹⁴ ismerték fel azt a problémát, hogy előfordulhat: valaki munkanélküli-járadékban részesül, majd rövid időre elhelyezkedik, később elveszti a munkáját, de újabb járadékra nem válik jogosulttá, így a szabályozás miatt rendszeres szociális segélyre sem.

Úgy látszik, a kijelentő módot nem vették eléggé komolyan az önkormányzatok, ezért az eddigi mondat helyébe („a települési önkormányzat a rendszeres szociális segély megállapítása előtt megvizsgálja az aktív korú nem foglalkoztatott személy foglalkoztatásának lehetőségét”) helyébe a „köteles megvizsgálni” megfogalmazás lépett.

„»Van egy réteg, aki mindig idejön, és meg sem próbál valami más alternatívát választani, munkát sem keres. Pedig közhasznú és közcélú foglalkoztatásokat fel tudnak ajánlani nekik. Erre állami pénzt is fel tudnak használni.«” (községi esettanulmány, idézi a családgondozót)

Jobb volna, ha tennének valamit, és »nem csak otthon várnák a segílyt. Aki akar, az tud munkát találni.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális iroda vezetőjét)

⁹³ 1993. évi Sztv. 2001. VII. 1.–X. 31. között hatályos módosítása

⁹⁴ Uo., 2002. I. 1.–XI. 7. között hatályos módosítása

A segélyből ekkor már nem csupán azt zárták ki, aki nem működött együtt, hanem azt is, akinek a foglalkoztatását a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg.

A közmunka célja – az akkori retorika szerint – az volt, hogy segítsen megőrizni az egyének munkavégző képességét, visszaintegrálódásukat a munkaerőpiacra, és a közmunka időtartamára magasabb jövedelemhez juttassa őket. Tudomásunk szerint ez főként közterület-fenntartási feladatok ellátást jelentette, de éppen a legszegényebb önkormányzatoknak nem jutott pénzük megfelelő eszközökre, színvonalas munkavezetésre, betanításra.

A jogszabály 2003-as⁹⁵ módosítása a forráshiányon nem enyhített, de legalább értelmesebbé tette a foglalkozást azzal, hogy lehetővé tette a betanítást egy új (8) bekezdés beillesztésével:

„37/A. § (...)

(8) A közcélú munkára való felkészítés érdekében az önkormányzat betanítást szervezhet, amelynek időtartama nem haladhatja meg a foglalkoztatási napok számának 20%-át, és nem lehet több, mint 40 munkanap. A betanítás a közcélú munkavégzés időtartamába beszámít.”

Jól látható az eddigiekből is a munkateszt alakulásának iránya. Először az önkormányzatoknak meg kellett szervezniük, majd a segélyezetteknek el kellett vállalniuk a közmunkát, azután a segélyből kizáró okká lett annak visszautasítása, később a rendkívüli felmondás, majd 2003-ban⁹⁶ lehetővé tették az önkormányzatoknak, hogy alkalmi munka formájában is teljesíthessék a 30 napos kötelező munkavégzést:

„37/A § (...)

(6) Az alkalmi munkavállalói könyvvel közcélú munka keretében történő foglalkoztatásra abban az esetben kerülhet sor, ha a foglalkoztatás első napjától számított hat hónapon belül a foglalkoztatás együttes időtartama eléri a harminc munkanapot.”

Itt már a jogszabályalkotó nem is leplezi a szándékát. Elsődlegesen nem az a célja a közmunkára kötelezéssel, hogy segítsen a munkaerőpiacra visszaintegrálódásban, hanem az, hogy a segélyezettek munkavégzési hajlandóságát

⁹⁵ 1993. évi Sztv. 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

⁹⁶ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

tesztelje. Így lett a közmunkából fokozatosan egyfajta modern kori kényszer-munka. Értékelésünket az sem kérdőjelezi meg, hogy a szabályozás egyre inkább ügyelt arra, hogy valamiféle munkajogi szabályozási keretbe rendezze az effajta munkák végzését. Ekkor a részmunkaidőben végzett közmunka utazási idejét és díjazását szabták meg

„37A. § (...)

(11) (...)

b) a várható havi kereset eléri a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét,

c) a részmunkaidős foglalkoztatás esetén a munkahely és a lakóhely közötti naponta történő oda- és visszautazás ideje az Flt. 25. §-a (2) bekezdésének *d)* pontjában meghatározott időtartam felét nem haladja meg, és várható havi keresete legalább az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét eléri.

Dekódolva az Flt.-ben⁹⁷ írottakat:

„25. § (...)

(2) (...)

d) a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi állás-kereső esetében a két órát nem haladja meg (...)

2004-ben⁹⁸ mindössze annyi változás történt, hogy az EU-csatlakozás miatt új pontot [37/B. § (1) *ac*] illesztettek a jogszabályba: a módosítás kizárja a rendszeres szociális segély exportálhatóságát.

A törvény 2005 szeptemberében⁹⁹ érvényben lévő módosítása rendelte jegyzői hatáskörbe a segély megállapítását, és a jövedelemszámításnál figyelmen kívül hagyandó jövedelmek körét átfogalmazták, illetve kibővítették. A várakozási időt és az előzetes kötelező együttműködést is megszüntették.

⁹⁷ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 1991. évi IV. törvény (Flt.)

⁹⁸ 1993. évi Sztv. 2004. V. 1.–V. 13. között hatályos módosítása

⁹⁹ Uo., 2005. IX. 1.–IX. 30. között hatályos módosítása

Mint erről már szoltunk, az aktív korú, munkaképes, megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező emberek támogatása a segélyezési rendszer legkényesebb eleme. A jogszabályalkotó magyar politikai elit viszonyulását e csoporthoz jól tükrözik az együttműködés tartalmának meghatározásával kapcsolatos változások.

Egészen 2005. május 1-jéig úgy fogalmazott a törvény, hogy a települési önkormányzat rendelete a rendszeres szociális segély feltételeként együttműködési kötelezettséget írhat elő. 2005. szeptember 1-jétől már arról szólnak, hogy a nem foglalkoztatott személy együttműködésre *köteles*. A paragrafushoz fűzött kommentár szerint:

„37/D. § (...)

Ezen együttműködés a jövőben komplexen valósulna meg, kiterjedhetne a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközeire, a szociális munka eszköztárára, valamint a közhasznú és a közcélú munkára. Az együttműködés újraszabályozása (beilleszkedési program készítése) mellett kölcsönös tájékoztatási kötelezettség kerül előírásra a két szerv részére. Az együttműködés intézményi feltételeinek biztosítása valamennyi önkormányzat számára kötelezően ellátandó feladat, melynek az önkormányzat nemcsak saját intézménye útján, hanem társulás keretében vagy megállapodással is eleget tehet.”

Arról, hogy tulajdonképpen mit takar az együttműködés eufemisztikus fogalma, 1997-ben¹⁰⁰ annyit mondanak:

„37/C. § (1) Együttműködésen az ellátásban részesülő személy szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó programban történő részvételt kell érteni.”

A program milyenségéről, céljáról viszont nem esik szó.

1998-ban¹⁰¹ már kifejtik, miről is kell szólniuk ezeknek a programoknak, de a célt még mindig nem fogalmazták meg.

¹⁰⁰ 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

¹⁰¹ Uo., 1998. I. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

„37/C. § (...)

(2) Együttműködési program különösen az egyéni képességeket fejlesztő vagy az életmódot formáló csoportos foglalkozáson, tanácsadáson való részvétel; a munkavégzésre történő felkészítő programokon való részvétel; a közcélú vagy az egyén környezetére irányuló munkajellegű tevékenység; a közhasznú foglalkoztatás.”

2000-ben¹⁰² kijelölik az együttműködés célját is: azért szükségesek az ilyen programok, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülő személyek és családjuk önfenntartó képessége szinten tartódjon és fejlődjön. Mást sorolnak az együttműködési programok körébe is, mint előzőleg:

„37/D. § (...)

(7) Együttműködési program különösen az egyéni képességeket fejlesztő vagy az életmódot formáló csoportos foglalkoztatáson, tanácsadáson való részvétel, a munkavégzésre történő felkészülési programokon való részvétel.”

Egyfelől az mondták ki: ha egy személy rendszeres szociális segély igénybevételeire szorul, az egész család önfenntartó képességét fejleszteni kell, vagyis megjelenik a családi önhiba tételezése. Másrészt azzal, hogy kihagyták a programok körül a közmunkát, azt sejtették, ez is a munkavégzésre való felkészülés, holott erről, mint korábban írtuk, szó sincs.

2005-ben¹⁰³ azáltal, hogy nem egyszerűen együttműködési programokról, hanem beilleszkedést segítő programokról írtak (37/D. §), egyértelművé tették, a rendszeres szociális segélyért folyamodó ember nem egyszerűen szegény és nem talál munkát, hanem kiilleszkedett a társadalomból. E fogalom használata egy, a társadalmi kirekesztődés folyamatát, okait, mechanizmusait leíró szaktanulmányban helyénvaló. A törvényi hely összefüggésében sértő és megbélyegző, hiszen azt „üzeni”: te nem vagy tagja a többségi társadalomnak. Hogy a jogalkotók egy új, az Európai Unióban divatossá lett fogalmat kerestek csupán a szótárban, mi sem mutatja jobban, mint hogy a beilleszkedést segítő program tartalma semmiben sem különbözik a jelző nélküli programokétól. Ezen az sem enyhít, ahogy a jogszabály-magyarázat fogalmaz. A paragrafushoz fűzött kommentár szerint:

¹⁰² 1993. évi Sztv. 2000. V. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

¹⁰³ Uo., 2005. IX. 1.–IX. 30. között hatályos módosítása

„37/D. § (...)

Az együttműködésre kijelölt intézmény a nem foglalkoztatott személy szociális és munkaerő-piaci helyzetére figyelemmel beilleszkedési programot készít, melybe természetesen az érintettet is be kell vonnia. A programban személyre szabottan kerülnek meghatározásra az együttműködés elemei, annak keretében nyújtott szolgáltatások, illetve a segélyre jogosult személy munkavállalással kapcsolatos kötelezettségei (munkanélküliként történő regisztráció, közcélú munkában való részvétel stb.). Az együttműködési programról az intézménynek és a segélyezettnek írásban kell megállapodnia.”

Ekkortól azt is előírták az önkormányzatok számára, hogy rendeletben szabályozzák az együttműködés eljárási szabályait, a beilleszkedést segítő programok típusait és az együttműködési kötelezettség megszegésének eseteit [37/D (5)].

Új, az eddigi törvény különböző helyein található információkat összefoglaló paragrafussal egészítették ki a rendszeres szociális segély munkára kötelezéssel kapcsolatos szabályozását. Nem változott a minimum 30 napos munkavégzési kötelezettség. Feltehetőleg annak elkerülésére, hogy munkaviszony létesítése helyett tartósan segélyezetteket foglalkoztassanak, előírták:

„37/H. § (...)

(3) A nem foglalkoztatott személy által egybefüggően végzett közcélú munka időtartama a 12 hónapot nem haladhatja meg. A nem foglalkoztatott személy ezen foglalkoztatásának megszűnését követő 12 hónapon belül – egyéb feltételek fennállása esetén – ismételten akkor foglalkoztatható közcélú munka keretében, ha a személy nem jogosult munkanélküli járadékra.”

A rendszeres szociális segélyre várakozók kiszolgáltatottságát viszont növelheti, hogy ők is közcélú munkára foghatók, ha vállalták az előzetes együttműködést, amit viszont nem áll módjukban nem vállalni, mert akkor nem lesznek jogosultak a segélyre.

„A közmunkaprogram koordinálását a polgármester végzi. A elsődleges szempontnak annak kellene lennie, hogy igazi munkának tekintsék, és nem lebecsülendőnek! Ezért is koordinálja a polgármester, hogy érezzék az emberek is, hogy fontos munkát végeznek, és nem csak megtűrték.” (közéleti esettanulmány)

„A szociális asszisztens azt is elmondta, hogy a polgármester néha megkéri őt, hogy a Néplapból [Új Néplap című szolnoki újság] vágja ki ezt, vagy azt az álláshirdetést, és rakja bele egy borítékba, és vigye el ennek vagy annak az illetőnek.” (községi esettanulmány)

2006-ban¹⁰⁴ a kormány 100 lépés programjának egyik fő célja a foglalkoztatási szint emelése volt. Ezt támasztja alá a törvényi előíráshoz fűzött kommentár:

„3. § (...)

(8) (...)

A Kormány a 100 lépés programjában a családtámogatási rendszer átfogó átalakításával egyidejűleg döntött a szociális segélyezési rendszer működésének hatékonyabbá tételéről is. Ez különösen két vonatkozásban fogalmazódott meg, úgy mint:

- a segély jogosultsági feltételeiben és összesszerűségében legyen figyelembe véve a családi körülmény, és
- érvényesüljön a segélyből élők munkavállalásának, aktivitásának ösztönzése.

Ennek megfelelően a rendszeres szociális segély a jövőben a felnőtt korú, jövedelemmel nem rendelkező személy és egész családja részére nyújtott szociális támogatássá alakul át.”

E céltételezés szerint a hatékonyság egyetlen kritériuma a rendszeres szociális segélyezettek esetében a munkavállalók körének bővülése lehet, megélhetési szintről, jogbiztonságról szó sem esik.

„»Azt látom, hogy a mi jól kiépített rendszerünkben sem lehet megvalósítani mindenkinek a folyamatos foglalkoztatását. Itt aktív korú, nem foglalkoztatott és rendszeres segélyben részesülő ember van, mintegy 500 fő körüli. Ez változó. Van, hogy 490, van, hogy 420 fő. A lehetőségeink szerint 77 fő foglalkoztatható egyszerre, három hónap az átlagos foglalkoztatás, van úgy, hogy valakinél elér egy hosszabb időt, de valóban a három hónap mondható átlagosnak. Ez tehát 280–300 ember, vagyis azt látni kell, hogy van 140–150 ember, akit nem tudok foglalkoztatni, nem tudok elhelyezni sehova sem.«” (megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi a szociális iroda vezetőjét)

¹⁰⁴ 1993. évi Sztv. 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

„»A rendszeres szociális segélyben részesülők száma folyamatosan emelkedik és 700–800 embernek nem tudunk munkát felkínálni. A köztisztasági feladatokat egy külföldi cég végzi évek óta, a város több mint harminc évre átadta ezt mint vagyonértékű jogot. Abba nem lehet beleszólni, hogy ők kiket foglalkoztatnak, s már többször áttekintették a jogászok, hogy mit lehet tenni, de semmi megoldást nem találtak. Így aztán az együttműködési kötelezettség esetleges, sőt azt is meg lehet állapítani, hogy az én becslésem szerint elég magas, 15%-on felül van a potyautasok aránya. A segélyezés iparág, a működtetők és haszonélvezők számára egyaránt.«” (megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi az osztályvezető-helyettest)

A rendszeres szociális segély 2006. július 1-jével¹⁰⁵ hatályba léptetett átalakítása családi segéllyé valóban nagy horderejű, pozitív lépés a magyar segélyezés történetében. Eddig ugyan a család egy főre jutó jövedelmét vették alapul a jogosultság megállapításakor, de a kérelmező egyén jövedelmét egészítették ki, így a család egy főre jutó jövedelme még mindig a jogszabályban előírt szint alatt maradt. Azt is elismerték így, hogy a segélyből egy egész családnak kell megélnie, akármi is legyen az oka a munkavállalás hiányának.

„»A másik probléma, hogy a törvényben a család és a családi egységek sincsenek jól nevesítve. Mi történik akkor, mikor a mondjuk a férj nem együttműködő a rendszeres szociális segéllyel, és ezek után megvonják tőle az ellátást. Ezek után a feleség újra jelentkezik a segélyért, és azt már újra meg kell kapniuk, tehát újra kapnak ellátást, miután már egyszer visszavonták tőlük, mert a nem együttműködő tagot nem lehet kizárni a családi egységből.«” (városi esettanulmány, idézi a hatósági osztály vezetőjét)

Szemléletváltást tükröz, hogy az egy főre jutó jövedelem helyébe a fogyasztási egység szerinti számítás lépett, hiszen így burkoltan ugyan, de elismerték, hogy nem elsősorban a segélyként juttatott összeg, hanem annak fogyasztási tartalma a meghatározó. Igaz, továbbra is a fogyasztási tartalomra nem utaló öregségi nyugdíjminimum (annak 90 százalékra megemelt összege) maradt a segélyszámítás és folyósítás viszonyzáma.

„Az egyik ügyintéző szerint a helyi legnagyobb probléma a munkanélküliség, mert akik bekerülnek a szociális ellátórendszerbe, azoknak már szinte nincs is út a munkaerőpiacra. Ezt súlyosbítja még a rendszer munka ellen ösztönzése, hogy megkapják a minimálbért, amiből még épp el lehet élni, és ezt nem kockáztatják, hanem inkább feketemunkát keresnek, mert igen

¹⁰⁵ 1993. évi Sztv. 2006. VII. 1.–VIII. 23. között hatályos módosítása

kiszolgáltatók ez a csoport, és jobb munkára szinte esélytelenek, csak olyanra, ahol a minimálbért kapnák meg. Az ügyintéző szerint ezt a munkaerő-piaci esélytelenséget kellene csökkenteni, mert e nélkül ez tűzoltás, és ez nincs benne a rendszerben ma. Úgy gondolja, hogy ezeket az embereket maga az intézményrendszer is leírja, ami foglalkozik velük, és annak sem célja a tényleges segítség, hanem a felszíni simítgatás. Az életfeltételeken nem tudnak javítani, és a segélyezettek is belemerevednek, hozzáidomulnak a rendszerhez. Ez nagyon régóta zajlik, és már a szegénység újratermelődését látják. Ennek első jeleit már ő is tapasztalta, mert megjelentek azok a fiatalok, akik tanulmányaikat félbehagyták, 8 osztállyal éppen rendelkeznek, és igénylik a segítyt, továbbtanulási vagy egyáltalán tanulási motivációik nincsenek, és a munkaerőpiachoz sincs viszonyuk. Ezt tragédiának tartja, mert előttük még jó pár év áll, viszont az így nagyon nehéz lesz.” (községi esettanulmány)

A korábbi megoldáshoz képest, amikor ugyan lehetett alkalmi munkát végezni a segély mellett, de a segélyt a munkadíjjal csökkentett mértékben folyósították, most lehetővé tették az alkalmi és a rendszeres munkavégzést is, és alkalmi munkavégzés idején a teljes segélyösszeget megkaphatták a munkavállalók, rendszeres munkavégzés esetén csökkenő mértékű részösszeghez juttatták őket. Az elhelyezkedés első három hónapjában a segély a teljes összeg 50 százaléka, további három hónapban annak 25 százaléka. 2007-től a közcélú munkát végzők, ha munkabérük nem éri el a korábbi segély összegét, akkor a különbözetet segélyként továbbra is megkapják.

1994-ben¹⁰⁶ a jövedelempótló támogatás szabályozásában már megjelent a megélhetés biztonságának veszélyeztetése, azaz a segély időszakos megvonásának lehetősége az együttműködést nem vállaló segélyezettek esetében. 1997-ben¹⁰⁷ még csak úgy fogalmaztak: nem állapítható meg a segély többek között akkor, ha a kérelmező együtt nem működőnek kinősült, majd 2000-ben¹⁰⁸ kiegészült a szabályozás azzal, hogy a segély megállapítását megelőzően és folyósításának időtartama alatt is együtt kell működni. 2006-ban¹⁰⁹ fogalmazták meg egyértelműen az együttműködést elmulasztók szankcionálásának módját:

¹⁰⁶ 1993. évi Sztv. 1994. II. 1–VIII. 31. között hatályos módosítása

¹⁰⁷ Uo., 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

¹⁰⁸ Uo., 2000. V. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

¹⁰⁹ Uo., 2006. VII. 1.–VIII. 23. között hatályos módosítása

„37/B. § (...)

(2) Ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személy a segély folyósításának időtartama alatt együttműködési kötelezettségét megszegi, akkor

a) a segély összegét az önkormányzat rendeletében meghatározott időtartamig, de legfeljebb 6 hónapig 75%-os mértékben kell folyósítani;

b) az együttműködési kötelezettség súlyos vagy két éven belül történő ismételt megszegése esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni. E rendelkezés alkalmazása során az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének az önkormányzat rendeletében meghatározottakon túl az az eset minősül, ha a segélyben részesülő személy a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy ha az önkormányzat által szervezett foglalkoztatást a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg.”

2007-ben¹¹⁰ a rendszeres szociális segély családi segéllyé alakításának egész alapfilozófiáját visszavonták, nyilván az önkormányzatok és az előítéletes közvélemény hatására. Kimondták:

„37/E. § (1) A rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja tényleges havi összjövedelmének különbözete, de nem haladhatja meg a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított személyi alapbér mindenkor kötelező legkisebb összegének személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékkel csökkentett összegét.”

Az indoklás ugyan másról szólt, de a valóságos okok nyilvánvalóak: ne kapjon segélyből senki magasabb összeget, mint amit a munkaerőpiacon végzett munkával szerezhethet meg. Csupán az felejtődik el ebben az okfejtésben, hogy ez a segély nem egy személynek szól, hanem egy család megélhetési biztonságát hivatott szolgálni; éppen ez a gondolat fejeződött ki a segélyfajta családi segéllyé alakításban is. Ahogy a Szociális Szakmai Szövetségnek és a Magyar Szegénységellenes Hálózatnak a 2007-es törvényjavaslattal kapcsolatos állásfoglalása megállapítja:

„Az elvek tisztázatlanságát mutatja, hogy a rendszeres segély esetében a minimum családnagysághoz igazításának rugalmas elvét a tervezet egy igen alacsony merev plafon utólagos bevezetésével (azaz azzal, hogy a

¹¹⁰ 1993. évi Sztv. 2007. I. 1.–VI. 30. között hatályos módosítása

segély összege nem lehet több a nettó minimálbérnél) szinte eltünteti, azaz két ellentétes elvet épít be egy jogszabályba”. (A Szociális Szakmai Szövetség és a Magyar Szegénységellenes Hálózat állásfoglalása, 2006: 1)

A rendszeres szociális segély vált ki leginkább indulatokat az ügyfelekből. »Bejött ez a fogyasztási egység, akinek két-három gyereke van a maximum 55 ezer forintot kap. Nálunk két-három család van, ahol 55 ezer forintot kap az illető...« Nem megy el, nem is akar elmenni, dolgozni? Ennyi pénzt kap, itthon van? Ezt egy kicsit vissza kellene venni. Aki jön, sokszor nem azt figyeli, hogy ő mennyit kap, hanem a másik, de akkor már nem is jó helyen ír alá, mert látja azt, hogy ő miért kap 56 ezer forintot, amikor én meg csak 10 ezer forintot.” (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

„»Egy rendszeres szociális segélyezett akár havi 70 ezer forintot is hazavihett, ami nagyon magas és teljesen munka ellenősztönző a rendszer, ha ez így marad. Emellett arra kényszeríti az embereket, hogy csaljanak, és minél több jövedelmet tagadjanak le, mert a segélyekből és az egyéb ellátásokból keresnek annyit, mintha dolgoznának.«” (nagyközségi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

„Ez a mostani törvény egyáltalán nem igazságos. Olyan összegű segélyek kerülnek megállapításra, hogy, azokat, akik x éve nem dolgoznak, soha nem fogják ezzel a törvénnyel visszaállítani a munkába, mert inkább elhazudják, inkább feketén mennek dolgozni, nyilatkozik a férj vagy a feleség, hogy semmiféle jövedelmük nincs. Két gyereknél a minimálbér összegével egyenlő a szociális segély összege, ami nem ösztönzi feltétlenül a munkába állást. Az biztos, hogy nem volt igazságos, hogy több gyermeknél ugyanannyi volt az ellátás összege, mint ahol csak egyedül kellett gondoskodnia magáról. Nincs olyan ember, aki ne vállalná az együttműködést, mert nagyon jól tudja, hogy ha kiesik ebből a rendszerből, akkor milyen anyagi hátránya fog ebből származni.” (községi esettanulmány)

Az együttműködésből sajátos preventív eszköz lett: a rendszeres szociális segélyben részesülő személy házastársának vagy élettársának is lehetővé tették az együttműködést, hogy a rendszeres szociális segély jogosultjának a rendszerből történő kiesése esetén a helyébe léphessen. Értsd: előre lehet közmun-kát vállalni, hogy majd ha a férj, feleség megszegi az együttműködési kötelezettségét, jogosultságot szerezzen a család a segélyre. És mindezt az indoklás szerint, úgymond, az ellátatlanság elkerülése érdekében.

4.1.6. Átmeneti segély

Az átmeneti vagy krízissegélyt – nevéből is következően – a segélyezési rendszerekben általában olyan nem rendszeresen előforduló, előre nem látható, váratlan, az emberek megélhetését veszélyeztető élethelyzetek megoldására használják, amelyekre éppen természetüknél fogva nem lehet valamely rendszeresen juttatott segélyfajttal megoldást találni. A krízissegély csak diszkrecionális ellátási forma lehet, hiszen az érintettet és léthelyzetét értékelni képes lakóközösségben mérlegelhető a krízis mélysége, és hogy kell-e, lehet-e az adott krízishelyzetre közpénzeket fordítani. E segélyfajta törvénybe iktatása csak a juttatás lehetőségét teremti meg, s nem kötelezi az önkormányzatokat átmeneti segély nyújtására a krízishelyzetekbe kerülő lakosok támogatására.

Az átmeneti segély a többi segélyfajtahoz képest meglehetősen kisszámú, csupán háromszori változáson ment át, de e változások jól tükrözik az egész segélyezési rendszer alapvető ellentmondásait.

Az 1993. évi III. törvény szerinti eredeti megfogalmazásban az átmeneti segély:

„45. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére a rendeletében meghatározott átmeneti segélyt nyújt. Átmeneti segély pénzügyi tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható.

(2) Elsősorban azokat a személyeket indokolt átmeneti segélyben részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások, különösen betegség, elemi kár miatt anyagi segítségre szorulnak.”

Ekkor még egyértelműen időszakos támogatásról esett szó, krízishelyzetnek nevesítetten a betegséget és az elemi kárt tekintették, és lehetővé tették a segély folyósítását kamatmentes kölcsön formájában is. Az átmeneti segély jellegeből következően a juttatható összeget nem határozták meg, ezt az önkormányzatokra bízták.

„»Elsősorban az egy főre eső jövedelem határozza meg, hogy valaki kap-e segélyt, vagy sem, de a támogatás mértéke függ attól, hogy tudjuk, hogy milyen krízishelyzetben van’. Általában létfontosságú gyógyszerek kiváltásánál, többletkiadásoknál, vagy a kórházból hazaérkezőknél, vagy kórházba befekvőknél, vagy gyógyászati segédeszközök kiváltásánál tekintik úgy,

hogy egy ember krízisben van. Ha szükséges, akkor néha meghaladják a maximum 20 ezer forintos határt, vagyis többet ítélnék meg az ügyfél számára.«” (községi esettanulmány, idézi a szociális asszisztenst)

A piacgazdaságra áttérés következményeként, a munkahelyek elvesztésével tömegesen kerültek családok a létfenntartást veszélyeztető olyan helyzetekbe, amelyekre a pénzügyi ellátási rendszer nem tudott választ adni, főként a normatívan juttatott általános segély hiánya miatt.

„Leggyakoribb az átmeneti segély, itt van lehetőség a törvényben meghatározott szinttől felfelé eltérni. Ennek az eltérésnek a szabályzata nem elég kidolgozott, itt nagyon lényeges a szociális ügyintéző kompetenciája. Itt rábízák, a döntés az Ő kezében van, annak figyelembevételével, hogy a kliens milyen indokkal jön, és mire is kéri a segélyt.” (városi esettanulmány)

„A bizottságban van olyan, akinek az az állásfoglalása, hogy aki lakásfenntartási támogatásban részesül, az ne kérjen tüzelőre, és ne jöjjön azzal, hogy hátraléka van. Egy évben egyvalaki háromszor kérhet átmeneti segélyt. Általában télen – fűtés végett –, valamint az iskolakezdésnél szokott megnőni az átmeneti segély kérelmezőinek száma. Az ügyintéző előterjeszti, hogy milyen okból kér, »általában gyógyszerekre szoktak kérni, és akkor arra kérjük, hogy hozzon egy kimutatást, hogy az mennyibe kerül, és akkor annyit adunk. Tehát általában fel szoktuk mérni a problémát, hogy mire kéri, és az kb. mekkora összeg.« Az ellátás mértékénél azt is figyelembe veszik, hogy mekkora az egy főre jutó jövedelem, »mert vannak olyan családok ahol azért egész szép a bevételi oldal, azonban kifolyik a pénz a kezükből.« (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

1995-től¹¹¹ egyfajta „fából vaskarika” megoldást találtak erre a helyzetre, amikor kimondták: az átmeneti segély adható alkalmanként és havi rendszerességgel, vagyis nem csupán átmenetileg, hanem tartósan is.

„»Itt mindenki ismer mindenkit, azonban törekszünk a pártatlanságra. Ha a bizottság tagjai közül valakinek személyes érintettsége van, akkor az általában tartózkodik a szavazásnál. Nagy összegeket általában nem tudunk adni, azonban megpróbálunk mindenkinek adni. Maximum 5–10 ezer forint, valakinek 1000–2000 forint. Az ilyen összegű támogatásokkal nagy problémákat nem lehet megoldani. Ez ehhez kevés. ...olyan szűrő van, hogy aki kapott az előző hónapban, akkor a következőben már nem kap. Karácsonyra próbálunk többet adni az embereknek. Azért spórolunk, hogy karácsonykor

¹¹¹ 1993. évi Sztv. 1995. VII. 1.–XII. 31. között hatályos módosítása

maradjon a keret duplája.« Az átmeneti segélyezettek általában nyugdíjasok, akik a gyógyszereiket szokták belőle kifizetni, szegényebb családok, akik tüzelőre kérnek pénzt, tartós munkanélküliek. Az, hogy természetbeni vagy pénzbeli támogatást kap valaki, az attól függ, hogy mennyire megbízható az ügyfél. Az önkormányzat célja, hogy rendeltetésszerűen használják fel az összeget. »Mivel itt mindenki ismer mindenkit, általában már névről szoktuk tudni, hogy a rendeltetésszerű felhasználás érdekében – hogy ne csorogjon le a torkán az átmeneti segély – élelmiszer-csomagot adunk, vagy utalványt, vagy tüzelőt. Ha valakinek élelmiszer-csomagot állapítunk meg, mondjuk 5000 forint értékben, akkor azt behívjuk, és megkérjük, hogy írja össze, hogy mire lenne szüksége. Ezek esetiek és személyfüggőek.« (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

Voltaképp a törvény meglehetősen pontossággal leírta – a betegség és az elemi kár mellett – azon szükségletek körét, amelyek a pénzhiány miatt kielégíthetetlenek maradnak, és amelyek kielégítését prioritásnak tartja: gyógyszervásárlás, térítésses egészségügyi szolgáltatások igénybevétele, gyermekek ellátása.

45. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére a rendeletében meghatározott átmeneti segélyt nyújt. Átmeneti segély pénzügyi tevékenységnek nem minősülő kamatmentes kölcsön formájában is nyújtható.

(2) Az átmeneti segély adható alkalmanként és havi rendszerességgel. Az alkalmankénti segély gyógyszer-támogatásként, illetve az egészségbiztosítás által nem vagy csak részben támogatott egészségügyi szolgáltatás díjaként is megítélhető. A havi rendszerességgel adott átmeneti segély jövedelemkiegészítő támogatásként, rendszeres nevelési támogatásként, továbbá az önkormányzat rendeletében meghatározott más ellátási formaként is nyújtható.”

„»Az átmeneti segélyt a rendelet a képviselő-testület, valamint a polgármester hatáskörébe utalta. A gyakorlat azt mutatja, hogy legtöbbször a polgármester szokta ezeket elbírálni az ügyintézőtől származó információ szerint, mert »nem minden hónapban van testületi ülés, és ha valaki olyan krízishelyzetbe kerül, akkor nem tud várni 2 hónapig, amíg a testület összeül. Lehetne nyilván rendkívüli testületi ülés, de ezt inkább átadta a képviselő-testület a polgármesternek. Nem mindig él polgármester úr vele, van, mikor saját hatáskörben dönt, de van, mikor tudja azt, hogy 2 nap múlva testületi

ülés lesz, és akkor annyit tud várni vele, és akkor előterjesztésként beviszi. De egyébként ilyenkor mindig elmondja, hogy ez és ez adott be átmeneti segélyt, és saját hatáskörben miként döntött.» (községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

1997-ben¹¹² az átmeneti segélyre jogosultak körébe bevonták az illetőséggel nem rendelkező budapesti hajléktalanokat is, és segélyezésüket a fővárosi önkormányzat feladatává tették.

2003-ra¹¹³ a törvényalkotók „ingerküszöbét” is elérte az a tény, hogy sokak számára az átmeneti segély nem reziduális forma a segélyezési rendszeren belül, tömegesen igénylik, és ezért az önkormányzatok a problémák orvoslására alkalmatlanul alacsony összegeket juttatnak a rászorulóknak.

„45. § (2) Az átmeneti segély esetén az ellátás megállapításánál figyelembe vehető egy főre számított havi családi jövedelemhatárt az önkormányzat rendeletében úgy kell szabályozni, hogy az az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedül élő esetén annak 150%-ánál alacsonyabb nem lehet.”

Ekkorra tehát az átmeneti segély, mintegy a tartóssá vált krízishelyzetekre reagálva, olyan rendszeres segéllyé alakult, amely a krízis jellegére tekintet nélkül egy meghatározottnál alacsonyabb összegben nem nyújtható.

¹¹² 1993. évi Sztv. 1997. I. 1.–III. 27. között hatályos módosítása

¹¹³ Uo., 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosítása

4.2. Természetbeli ellátások

A természetben nyújtott ellátásoknak Európában többnyire azokat a nem társadalombiztosítási jellegű juttatásokat tekintik, amelyek bizonyos szükségletekhez vagy szociális kockázatokhoz kapcsolódnak, mint a szociális bérlakás, a lakásfenntartási támogatás, a bölcsőde, a közlekedési támogatás (Eurostat, 1995). Az e felfogás szerinti megfelelő természetbeli ellátások megtalálhatók a magyar szociális törvényben is. Ilyenek: a köztemetés, a közgyógyellátás, az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság (mindegyik a szociális törvény 1993-as megalkotásától kezdve), az adósságkezelési szolgáltatás (2003. február 15-től) és a járulékfizetés alapjának igazolása (2007. január 1-jétől).

Magyarországon azonban a természetbeni ellátásoknak egy másik fajtája is létezik: amikor a jogalkotó lehetővé teszi, a jogalkalmazó pedig eldönti, hogy bizonyos pénzbeli ellátások teljesen vagy részben valamilyen természetbeli ellátás formájában nyújthatók (9. táblázat).

9. táblázat:

A természetben is nyújtható pénzbeli ellátások

Mi?	Bevezetésének időpontja	Mikor adható természetbeli ellátás formájában?
Lakásfenntartási támogatás; átmeneti segély, temetési segély	1993. II. 1.	47. § (1) A képviselő-testület döntése alapján pénzbeli ellátás helyett természetbeni szociális ellátás formájában nyújtható
Lakásfenntartási támogatás; átmeneti segély, temetési segély	1997. I. 1.	47. § (1) A képviselő-testület döntése alapján egyes pénzbeli ellátások egészben vagy részben természetbeni szociális ellátás formájában is nyújthatók.
Rendszeres szociális segély	2007. I. 1	(2) Rendszeres szociális segély természetbeni szociális ellátás formájában akkor nyújtható, ha a családban a Gyvt. 68. §-a szerint védelembe vett gyermek él. ...védelembe vett gyermekenként a rendszeres szociális segély megállapított összegének 15%-a, de összesen legfeljebb 50%-a nyújtható természetben.

„Az ellátások természetbeliek, illetve pénzbeliek is lehetnek, a kérelmező megjelölheti a kérelmében, indoklással, hogy melyik ellátást kéri. Személyi körülményeit ismerve van, hogy megtagadják valakitől a pénzbeli ellátást.”
(községi esettanulmány)

„A juttatások inkább pénzbeliek, mint természetbeli juttatások, csak azoknak adják természetben akik »nem megbízhatóak, és máshol költenék el a pénzt«.” (községi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

A törvény utal arra is, milyen javak nyújthatók természetbeli ellátásként (10. táblázat).

10. táblázat:

A természetben is nyújtható pénzbeli ellátások lehetséges formái

Mi?	Bevezetésének időpontja
Élelmszer	1993. II. 1.
Tankönyv	1993. II. 1.
Tűzelősegély	1993. II. 1.
A közüzemi díjak kifizetése	1993. II. 1.
Gyermekintézmények térítési díjának kifizetése	1993. II. 1.
A családi szükségletek kielégítését szolgáló, gazdálkodást segítő támogatás	1997. I. 1.
Azon személy esetében, akinél az 55/A. § (3) bekezdése szerint előrefizetős gáz- vagy áramfogyasztást mérő készülék működik, a lakásfenntartási támogatást vagy annak meghatározott részét természetben, a készülék működtetését lehetővé tévő formában kell nyújtani.	2006. VII. 1.

Ám meghagyván az önkormányzatok rendeletalkotási szabadságát, úgy fogalmaznak: „*természetbeli ellátás különösen*”. A rendszeres szociális segély részleges természetben nyújtásának feltételeiről viszont így rendelkeznek:

„47. § (2) A rendszeres szociális segély természetbeni szociális ellátás formájában történő nyújtásának eljárási szabályait, a természetbeni juttatás formáit a települési önkormányzat rendeletben szabályozza”.

Vagyis az önkormányzat belátására van bízva, hogy mit is ad a családnak természetbeli juttatásként pénzsegély helyett.

„Lakásfenntartási támogatásnál csak pénzbeli van. Átmeneti segítyt, ha hosszabb ideig kérik, akkor pénzben szokták adni. Mivel itt mindenki ismer mindenkit, ezért a képviselő-testület meggondolja azt, hogy pénzben vagy természetben adják. Az ügyintéző elmondása szerint több olyan alkalom volt, hogy »ahogy felvette volna az összeget az illető, egy az egyben polgármester úr elkísérte a Tüzép-telepre odaadni a tűzépesnek a 20 ezer forintot. (...) Egy alkalom volt, amikor bevásároltunk valakinek a boltban. (...)

Tehát ismerjük őket, és lehet, hogy nagyon rászorul, de mondjuk, a férj nagyon iszákos, és – félünk attól, hogy a férj egy rossz pillanatában elveszi a pénzt a feleségétől a támogatást – akkor inkább bevásároltunk, vagy megvettük a tanszereket. Ritkán alkalmazzuk, mondhatjuk, hogy majdnem mindig csak annál a két-három családnál.»(községi esettanulmány)

„Előfordul, amikor tüzelőt kérnek, és mivel az önkormányzat elég sokat építkezik, ezért sok kivágott fával rendelkezik, így azt szokták odaadni. Ha lakásfelújításra kérnek szociális kölcsönt, akkor nem a pénzt adják oda, hanem mivel az önkormányzatnak van egy építőipari cége, ezért általuk méretteti fel az önkormányzat, hogy mire is lenne szüksége, a családnak, és akkor azt megveszi a cég alkalmazottja. »(...) és akkor kimegy az építőipari cég vezetője, megnézi, hogy mi kell a felújításhoz, mi az, amit olcsóbban ki lehet hozni és akkor azt megveszik nekik.«” (községi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

„»Az ellátásoknál sokkal jobban kedvelik a természetbeni ellátásokat, mert ezeket a segélyezettek nem költik el, hanem azt kapnak, amit kérnek«. Természetben is adják az ellátásokat élelmiszercsomag formájában olyanoknak, akiknél »tudják, hogy a pénz elfolya«. A pénzbeli ellátásokat jobban szeretik, könnyebb is a folyamat, és nem nekik »kell« meghatározniuk, hogy az adott személynek mire is van szüksége.” (városi esettanulmány, idézi a jegyzőt)

„»A természetben nem nyújtanak semmiféle pénzben is nyújtható ellátást. Nem szeretnék belefolyani az ügyfelek életébe annyira, hogy ők mondják meg előre, mire költse el a segélyezett az összeget. Az meg szerintem a természetbeni ellátásoknál sem garantált, hogy arra költi, amire megkapta, hiszen egy utalványt könnyen lehet értékesíteni, akár még áron alul is.«” (községi esettanulmány, idézi a polgármestert)

A szociális törvény megalkotásától kezdve a vizsgált időszak végéig tartotta magát a jogosulatlanul igénybe vett ellátás megtérítésével kapcsolatban az a teljesen képtelen szabályozás, hogy a rosszhiszemű igénybe vevőt kötelezni kell a *„természetben nyújtott szociális ellátás esetén a dolog visszaszolgáltatására vagy a szolgáltatásnak megfelelő pénzegyenérték megfizetésére”* [17. § (1) b)]. Nyilvánvalóan csekély az esély arra, hogy az élelmiszert, elrongyolódott tankönyvet, elfűtött tüzelőt vissza lehet juttatni.

A természetben juttatott ellátások előnyeként feltételezik, hogy a háztartások a természetben szolgáltatott javakat valóban elfogyasztják vagy felhasználják, és nem költik haszontalan dolgokra a segélyeket. Emiatt magas a természetbeli

juttatások politikai támogatottsága. Hátrány, hogy magas az adminisztrációs költség. A természetben adott juttatás korlátozza az egyének és a családok választási szabadságát fogyasztási preferenciáik kialakításában. Az ilyen javaknak jelentős „feketepiac” alakulhat ki, aminek ellenőrzése újabb adminisztrációs költségeket emészt föl, és a természetbeli jószág eladása miatt a segélyezett nem a köz által neki szánt értékhez jut hozzá, vagy másként: a közpénz egy része nem azokhoz jut el, akiknek szánták.

Janet Currie és Firouz Gahvari (2007) szerint:

„Sok ország nyújt kiterjedt természetbeli transzfereket, bár a közismert közgazdasági elmélet szerint a pénzbeli transzferek hatékonyabbak. E tanulmányban néhány új, a természetbeli ellátások igazolására született magyarázatot értékelünk; úgy tűnik, a paternalizmus a legvalószínűbb magyarázat.”

A szerzők többféle, a természetbeli ellátások mellett és ellen szóló érvet is felsorolnak tanulmányukban. Ezek közé tartozik a célzás, vagyis hogy a kormányzat az igazán rászorultakat akarja támogatni, és a pénzbeli ellátások esetében általában nagyobbban vélik az indíttatást a támogatás igénylésére. Egy másik érv a munkára ösztönzéshez és a szegénységi csapdához kapcsolódik: sokan gyengébbnek tartják a természetbeli ellátások esetében az ellenőztető hatásokat. Currie és Gahvari azzal cáfolja ezt az érvet, hogy a támogatások jelentős részének címzettjei az idős emberek, s szerintük a *notch*-hatás (a munkajövedelmek szerzése révén létrejövő jövedelemvesztés) így sem kivédhető. A lehetséges magyarázatok között említik a közpénzből finanszírozott javak árának mérséklését. Ellenérvük az amerikai Medicare program, amely növelte az egészségügyi költségeket, mert a legnagyobb fogyasztói csoport, az idősek érzéketlenné váltak a költségekre. Ide kapcsolódó szempont lehet az élelmiszerosztás, ami egyfajta mezőgazdasági ártámogatásként is felfogható. (Hasonló történt Magyarországon az iskolatej bevezetésekor.)

A természetbeli ellátások legvalószínűbb okának a paternalizmust tartják.

Ha valaki nem egészen megbízható, akkor a családsegítő szokott bevásárolni. »Kistelepülés vagyunk, itt mindenki ismer mindenkit, és akkor tudjuk, hogy őrá, rá lehet e bízni az összeget, vagy esetleg a játéképbe, vagy a kocsmába, vagy ki tudja, hogy hol köt ki a megítélt támogatás, és akkor nem adjuk oda.«” (községi esettanulmány, idézi a családgondozót).

Egyfelől egyfajta negatív externáliaként értelmezhető a források biztosítói szempontjából, ha a pénzbeli transzferek felhasználásának fogyasztói mintázatai eltérnek az általuk kívánatosnak tartottól. A paternalizmus körébe tartozik az általuk „specifikus egalitarianizmusnak” nevezett felfogás, mely szerint a jövedelmi

egyenlőtlenségek elfogadhatók, de mindenkinek megfelelő táplálkozáshoz, egészségügyi ellátáshoz és lakhatáshoz kell jutnia.

A magyarországi segélyezési gyakorlatban különösen erősen tartja magát az a szerzők által is emlegetett vélekedés, hogy a gyermekeknek szánt ellátás a felnőtt családtagok javát fogja szolgálni. (Ennek fordítottja is megtalálható a paternalistának nevezett meggondolások között: a szülők egy más célra szánt ellátást inkább a gyerekeikre költenek.) Az egyének döntési szabadságát és a családok autonómiáját súlyosan veszélyeztető érvek ezek, hiszen ilyenkor a közösségnek az ellátás formájáról döntő képviselője felhatalmazva érzi magát arra, hogy fölülírja a szülők (felnőttek) döntési preferenciáit.

„»Volt olyan, hogy 13 családnak én kezeltem a pénzét, de az nagyon jó volt, mert ha az iskolából rám telefonáltak, hogy nincs valakinek ceruzája, tornafelszerelése, lyukas a cipője, akkor elmentünk a szülővel, és megvettük, amire szükség volt.«” (községi esettanulmány, idézi a családsegítő munkatársát)

Különösen igaz lehet nálunk is: Currie és Gahvari egy tanulmányra hivatkozva (Alesina–Glaeser–Sacerdote, 2001) a rasszizmust jelölik meg a legfontosabb, a pénzbeli ellátásokat természetbeliekkel leváltó döntések indoklásaként. Az idézett szerzők szerint a pénzbeli ellátások politikai támogatottságának gyengesége az USA-ban azzal magyarázható, hogy a segélyösszegek jelentős részének a fekete családok a kedvezményezettjei.

„Feltűnt, hogy amikor a romákról beszélgettek, a többes szám második személyből a szociális ügyintéző rögtön egyes szám harmadik személyre váltott. Sőt arra a kérdésemre, hogy mekkora a roma lakosság aránya a településen, az ügyintéző úgy válaszolt, hogy »szerencsére nem sok«.” (községi esettanulmány)

Hasonló, a rasszizmussal összefüggő okai lehetnek ennek Magyarországon is: a döntéshozók nem hisznek abban, hogy a romák „jól” használják fel a pénzben nyújtott segélyeket.

5. A magyar segélyezési rendszer 1993 és 2007 között: összefoglaló megállapítások¹¹⁴

„Az elmúlt öt évben a segélyezés visszafejlődése indult el. A támogatottak köre fokozatosan szűkült, a segélyezettek száma közel 200 ezer fővel csökkent. A segélyezésre fordított kiadások reálértékben majdnem 10 százalékkal visszaestek. A korábban is igen alacsony segélyezési küszöb, pedig relatíve – más jövedelmekhez képest – veszített az értékéből. A segélyezésnél használt viszonyítási alap, az öregségi nyugdíj legkisebb összege évről évre kisebb hányadát teszi ki mind az átlagkeresetnek, mind az átlagnyugdíjnak. Emiatt a segélyből származó jövedelmek aránya is csökkenő tendenciájú a létminimumhoz képest.” (König, 2004: 38)

Bár a segélyezés alapelemeit tartalmazó szociális törvény a megjelenése óta rengeteget változott, a különféle segélyfajták továbbra sem alkotnak **rendszert**, sőt a szociális törvényen kívüli segélyszerű ellátások is megjelentek (pl. a gázár-kompenzáció).

A magyar segélyezési rendszerben **nincs olyan általános, szabad felhasználású segély**, amelyre való jogosultságot csupán a szegénység, az alacsony jövedelem teremti meg. Helyette a kategoriális jövedelempótló (rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka, ápolási díj) és kiadáskompenzáló segélyek bonyolult szövevényében kell megtalálnia kérelmezőnek és jogalkalmazónak az ügyfél helyzetéhez illeszkedő támogatási formát. A kiadáskompenzáló segélyek három élethelyzetben segítenek: a lakhatás megroppanásában, betegségben és az eltemettetésben. Jövedelemkiegészítő és kiadáskompenzáló szerepet is betölt az átmeneti segély, hiszen gyakran természetben folyósítják. Bár a törvény a segélyhez jutás feltételeként a rendkívüli élethelyzetet nevezi meg, az átmeneti segély rendszeres folyósítása a rendkívüli élethelyzetek tartóssá válását és a segélyezési rendszer hiátusait is tükrözi.

¹¹⁴ E fejezet egyes részeiben felhasználtam korábbi, „A szegény háztartások segélyezése” című tanulmányomat, amely megjelent *A szegénység és kirekesztés változása 2001–2006* kiadvány 5. fejezeteként (Bass és mások, 2007).

Mint esettanulmányaink és az ombudsman vizsgálatai is bizonyítják, a települések rendeletalkotási gyakorlata és a rendeletek alkalmazása eltérő, olykor a törvényi előírásoknak sem felel meg, s miként a rendeletekhez hozzájutással kapcsolatos kálváriánk is mutatja, nem biztosított a **törvények betartásának kikényszeríthetősége**.

Az általános segély hiányának káros következményei abban is megnyilvánulnak, hogy a segélyezés szegénységet enyhítő hatásában jelentős **regionális és települési szintű különbségek** mutatkoznak, vagyis nem mindegy, hogy az ország mely részében szegény valaki.

A KSH (2008b) adataira alapozva a legfontosabb segélytípusok fajlagos mutatói a **11. táblázat**ban láthatók.

11. táblázat:
A szociális támogatások fajlagos mutatói

Támogatási forma	Egy támogatottra jutó átlagos összeg (Ft/év)	Egy támogatottra jutó átlagos összeg (Ft/év) – szélső értékek régióként	Támogatottak/ 10 000 fő	Támogatottak/ 1000 fő – szélső értékek régióként
Lakásfenntartási támogatás	47 748		82 (1000 lakásra)	171 – 38
Temetési segély	20 049	27 731 – 14 731	–	–
Közgyógyellátási igazolvány	–		452	598 – 309
Ápolási díj	24 371		47	34 – 70
Időskorúak járadéka	24 081		30	13 – 60
Rendszeres szociális segély	23 771	21 994 – 24 551	159	35 – 370
Átmeneti segély	10 245	6 728 – 16 442		

Forrás: KSH (2008b) alapján saját összeállítás.

„Az önkormányzatok által nyújtott szociális támogatások fajlagos mutatói is jól tükrözik az ország keleti és nyugati régióinak differenciált gazdasági fejlettségét, a szembetűnő regionális különbségeket. A legjobb gazdasági és szociális helyzetben Közép-Magyarország van, ehhez képest a társadalmi és gazdasági téren is elmaradottsággal küzdő Észak-alföldi és Észak-magyarországi régióban a szociális problémák is halmozottan fordulnak elő: a különféle szociális támogatások és segélyek esetében tízezer lakosra általában 5–10-szer annyi támogatott jut, mint az ország középső részé-

ben. Emiatt az egy főre eső támogatások összege is legtöbbször jóval alacsonyabb, mint Közép-Magyarországon, illetve a többi régióban.” (KSH, 2008b: 50)

Ellentmondásos a segélyezés megítélése, ha azt mérlegeljük, az érintett időszakban *jogkiterjesztés* történt-e, vagy szűkítették a szegénységben élő emberek jogait. Bővítésként értelmezhető például a legális munkavégzés engedélyezése a rendszeres szociális segély folyósítása idején, vagy hogy azon családok számára, melyekben fogyatékos vagy tartósan beteg személy él, akit valamilyen, saját jogú nyugdíjra jogosult családtagjuk már tíz éve ápol, lehetségessé vált a nyugdíj és az ápolási díj együttes folyósítása.

Egyértelműen *szűkítés* a pénzbeli ellátások természetben folyósításának „legalizálása”, különösen a rendszeres szociális segélyben részesülő gyermekes családok esetében, vagy ugyancsak a rendszeres szociális segély esetében 2007-től a „segélyplafon” bevezetése. Nyilvánvalóan a pénzbeli ellátások természetben nyújtása azon múlik, mit feltételeznek a döntést hozók a kérelmezőről: vajon mire fogja felhasználni a támogatást? A döntés bizonyos esetekben – kivált, ha elvben szabad felhasználású jövedelemről van szó – súlyosan sérti a családok autonómiáját, korlátozza szabadságukat és durva beavatkozás magánéletükbe.

A segélyezés egyik közismert negatív következménye, hogy ellenősztönzőleg hat a *munkavállalásra*. Ezt hivatott csökkenteni a közcélú foglalkoztatásra biztosított források és a segélykassza átjárhatóvá tétele és az, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülők folytathatnak folyamatos vagy alkalmi kereső tevékenységet, és a segélyt fokozatosan vonják vissza.

„A nyugat-európai országok többségében tekintettel vannak a segélyezési küszöb „megfelelőségére”, vagyis arra, hogy azt a megélhetési minimum tényleges értéke körül állapítsák meg. E mozzanat – megítélésünk szerint – igen nagy jelentőségű a jövedelemteszt gyakorlati alkalmazhatósága szempontjából, hiszen a túl magas összegű támogatás ellenősztönző hatású lehet, a túl alacsony juttatás pedig ellehetetleníti az integrációt, mivel – a tapasztalatok ezt mutatják – ekkor a szegénységhez reménytelenség érzése is társul.” (Mózer, 2007: 6)

A segélyre jogosultság alapviszonyzáma, az öregségi nyugdíjminimum egyre távolabb kerül a megélhetéshez szükséges jövedelem minimális szintjétől. Emellett nagyon bonyolulttá teszi a rendszert, hogy a különféle segélyfajtáknál, illetve csoportoknál a nyugdíjminimumhoz viszonyított arányok egyre változatosabbak. A törvény eredeti szövege a nyugdíjminimumnál kisebb összegben határozta meg a jogosultsági határt. Majd később, felismerve az egyedülállók többletköltségeit, számukra magasabb jogosultsági határt szabtak meg. Ma – hogy csak a leggyakoribb ellátásokat idézzük – a rendszeres szociális segély az öregségi

nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90 százaléka, az átmeneti segély az öregségi nyugdíjminimum összege (egyedülállóknak esetében a 150%-a), az ápolási díj, a közgyógyellátás és a normatív lakásfenntartás támogatás a 150 százaléka, a helyi lakásfenntartási támogatás annak 200 százaléka, az időskorúak járadéka a különböző csoportokban annak 80–95, illetve 130 százaléka.

A magyar segélyezési rendszerben – egy kivételtől eltekintve – a háztartás egy főre jutó jövedelme alapján vizsgálják a jogosultságot. Egyes ellátások esetében a törvény rögzíti a juttatás pontos mértékét, másoknál csak a támogatás alsó határát szabják meg, a tényleges értéket a helyi rendeletek határozzák meg.

A magyar segélyezési rendszer nem elégszik meg a jövedelem vizsgálatával, vagyontesztet is végeznek.¹¹⁵ A vagyon vizsgálata alapján azonban – más országok gyakorlatától eltérően – nem kisebb összegű segélyt folyósítanak, hanem kizárhatják az igénylőket a támogatásra jogosultak köréből. Így a vagyonteszt elsősorban az adminisztratív szegénységi küszöböt meghaladó jövedelműnek vélelmezett személyek segélyezéséből kizárására alkalmas eszköz. Mint a törvény szövegének változásaiból is egyértelműen kitűnik: annak érdekében, hogy csak az igazán rászorulóknak jussanak segélyhez, egyre bonyolultabb számítási módokat alkalmaznak (pl. lakásfenntartási támogatás, rendszeres szociális segély, közgyógyellátás). Ez rontja a segélyezési rendszer átláthatóságát, az információkhoz hozzáférést, és a szabályozók alkalmazása nehézségeket okoz az önkormányzatok munkatársainak is. A jövedelem- és vagyonteszt munkanélküliségi és szegénységi csapdát állít a szegényeknek, s eltéríti őket a „fehér gazdaságban” történő munkavállalástól.

A legszegényebbek megélhetésének biztonsága és kiszámíthatósága jelentős mértékben függ attól, hogy a segély *normatív*, és jár számukra, vagy *diszkrécionális* döntés eredménye, így csupán adható.

„A szociális igazgatással foglalkozó irodalom hagyományosan a jóléti programok szabályozásának univerzális, valamint normatív és diszkrécionális szelekción alapuló megoldásait különbözteti meg. A téma egyik legelismertebb kutatója, Michael Adler egy további distinkciót alkalmazva megkülönbözteti a diszkréció adminisztratív szabályokkal, illetve egyéni mérlegeléssel történő alkalmazását. Az adminisztratív diszkréció jellemzője, hogy a központi szabályozás keretjellegű, azt a jogalkalmazó tölti ki tartalommal, de oly módon, hogy a jogalkalmazó szervezetén belül egységes szabályok érvényesülnek. Magyarországon ilyennek tekinthető a nem normatív módon járó lakásfenntartási támogatás szabályozása. Egyéni mérlegelést engedő

¹¹⁵ Bővebben erről: Darvas és mások (2004).

(teljes) diszkrécióról akkor beszélhetünk, amikor a szociális ügyintéző az ügy összes körülményének figyelembevételével legjobb belátása szerint dönt.”
(Juhász, 2007: 8)

A magyar segélyezési rendszerben kétségkívül erősödtek a normatív elemek. E kétségkívül pozitív változásnak is van hátulütője, hiszen néhány segély így megkettőződik: a normatív lakásfenntartási támogatás mellett adható helyi lakásfenntartási támogatás, méltányossági közgyógyellátás és ápolási díj. Mindezek szabályozása is az egyéni mérlegeléstől az adminisztratív diszkréció gyakorlása felé mozdult el, a törvény körvonalazza a jogosultság határait, ennyiben csökkenti a kérelmezők kiszolgáltatottságát.

A fontosabb segélyfajták közül az időskorúak járadéka, a normatív lakásfenntartási támogatás és a közgyógyellátás tisztán normatív módon szabályozott ellátás. A rendszeres szociális segély látszólag tisztán normatív jellegű, ám az együttműködési kötelezettség előírása a diszkréció gyakorlásának lehetőségét teremti meg annak ellenére, hogy a szociális törvény részletesen értelmezi az együttműködés megszegésének eseteit és szankcióit.

Az átmeneti segély továbbra is tisztán egyéni mérlegelésen alapuló ellátás.

A segélyek igénybevételét nem csupán a rászoruló emberek szükségletei és ismeretei, valamint a jogszabályi előírások, hanem az önkormányzatok érdekei – és tegyük hozzá: értékei is – meghatározzák. Nyilván az igénylők „befolyásolásában” nagy szerepe van annak, hogy mennyibe kerülnek az önkormányzatnak a különféle juttatások.

Igazi hungaricum, hogy minden segélyfajta esetében ellenőrizhető a jövedelem- és vagyonbevallás valóságtartalma környezettanulmány készítésével. Ennyiben minden normatív és adminisztratív diszkrecionális ellátás magában hordozza az egyéni mérlegelés lehetőségét.

6. Törvény után szabadon – helyi rendeletek elemzése

Kutatási tervünk az volt, hogy az első szakaszban összegyűjtjük, és többféle szempontból elemezzük 100 kiválasztott önkormányzat szociális rendeleteit, majd a második szakaszban 25 helyi önkormányzatnál az előzetes vizsgálat tapasztalataira épülő esettanulmányokat készítünk különféle kutatási módszerek (egyéni és csoportos interjúk, dokumentumok elemzése) alkalmazásával. Tudtuk, bármilyen gondos kiválasztási eljárás sem teszi országosan reprezentatívvá a „mintát”; a megállapítások csak illusztratív jellegűek lesznek, illetve azt mutathatják meg, hogy a szabályozás ellentmondásossága milyen helyi megoldásokra teremt lehetőséget.

Az első szakaszban a települések kiválasztásakor két lehetőség között kellett választanunk. Az egyik lehetőség az volt, hogy országosan reprezentatív települési mintát veszünk. Mivel a 100, majd a 25 mélyen vizsgálandó település szempontjából egy területileg rendkívül szétszórt mintát kaptunk volna, ezt a megoldást a nagy humánerőforrás-ráfordítási igény és a személyi költségek korlátozottsága miatt elvetettük.

Második megoldásként első lépésben a gazdasági teljesítőképeség, az alapvető szociális szolgáltatásokkal való ellátottság és a településszerkezet alapján három megyét választottunk ki. Ezután a három megyéből a város/község arány, valamint a településméret megoszlása alapján hoztuk létre a megyei mintákat.

A második szakaszban tehát a megyei mintákból szándékoztunk kiválasztani 25 települési önkormányzatot, melyek segélyezési rendszeréről mélyebb elemzést kívántunk készíteni településtípus, településméret, régió, valamint a „jó” és „rossz” gyakorlatok előfordulása alapján.

Ahhoz, hogy az így kiválasztott települések helyi rendeleteit elemezhessük, először is össze kellett volna gyűjtenünk őket.

Első lépésként a települések honlapjairól próbáltunk tájékozódni abban a reményben, hogy ezen az úton hozzájutunk a rendeletekhez. Sajnos csak nyolc esetben volt lehetőség arra, hogy a hatályos rendeleteket letöltsük.

Ezután elektronikus levélben fordultunk kérésünkkel a települések jegyzőihöz. A kiküldött 76 e-mailból nyolcra érkezett érdemi válasz, azaz elküldték a kért dokumentumokat.

Azt a 20 települést, amelyeket elektronikus úton nem lehetett elérni, postai levélben kerestük fel.

Néhány hét várakozás után – 16 rendelettel a kezünkben – úgy döntöttünk, hogy telefonon próbálunk szerencsét. Sorra hívtuk a települések jegyzőit, valamint a szociális osztályok vezetőit abban a reményben, hogy hamarosan hozzájutunk a kutatáshoz szükséges rendeletekhez. A telefonok lebonyolítása egy hónapot vett igénybe, és így sem sikerült minden településen beszélni a kérdésben illetékes személlyel (jegyző, polgármester, a szociális osztály vezetője, a szociális bizottság elnöke).

D. város elektronikusan kiküldött levelünkre többhetes várakozás után sem válaszolt, így a jegyzőt telefonon hívtuk fel. Egyhetes „üldözést” követően sikerült vele beszélni. Hivatkozva a korábban kiküldött levélre (kérdésünkre, hogy megérkezett-e, igenlő választ kaptunk) kértük, hogy amint módjukban áll, legyenek szívesek részünkre a rendeleteket eljuttatni. A jegyző arra hivatkozva, hogy a telefonos megkeresés nem hivatalos (ezért nem teljesítette), kérte, hogy küldjünk neki e-mail-ben egy levelet, mert csak így válik hivatalossá a kérésünk. Annak ellenére kérte a hivatalos levelet, hogy néhány perccel korábban elismerte: megkapta a korábban kiküldött e-mail-t.

A kapcsolatfelvételi kísérletek önmagukban is érdemi tanulságokkal jártak, hiszen e közérdekű információkhoz való hozzáférés nehézségei egyfelől törvénysértők, másfelől előrevetítették, hogy a segélyezésre szoruló emberek sem juthatnak hozzá könnyen a számukra oly fontos információkhoz.

Egy másik település jegyzője telefonon elismerte, hogy rendeletük törvénysértő – mert nem volt idejük a szociális törvény módosításait követni, – és mivel maga is szociális szakember, nem szeretné, ha a kutatás során az ő rendeletüket is elemeznék.

A heteken át tartó telefonálgatást követően (néhány esetben faxon is elküldtük kérésünket) csak a rendeletek felét kaptuk meg. Néhány hét várakozás után újabb próbát tettünk – megint telefonon.

Ám a határidő szorítása miatt nem tudtunk tovább várni, így kénytelen-kelletlen felkerestük azt a két közigazgatási hivatalt, ahová tartozó településekkel nem

boldogultunk, és arra kértük őket, hogy juttassák el hozzánk a hiányzó rendeleteket. A két közigazgatási hivatal eltérő módon nyújtott segítséget adatgyűjtésünkhöz. Míg az egyik vezető vállalta, hogy maga szerzi be a rendeleteket, majd azokat továbbítja nekünk, addig a másik vezető levélben kérte az érintett településeket, hogy bocsássák rendelkezésünkre a dokumentumokat.

Hét hónapig tartó munkával, a hivatalok közbenjárásnak köszönhetően, végül a tervezett 104 rendeletből (100 megyei és 4 budapesti) 66-ot sikerült megszerezni a kutatáshoz.

Az adatgyűjtés során azt tapasztaltuk, hogy számos településen nem örültek a megkeresésnek, és mindent meg is tettek annak érdekében, hogy ne kelljen a kérésünknek eleget tenniük. Ezzel azonban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény¹¹⁶ (a továbbiakban adatvédelmi törvény) előírásainak mondtak ellent, hiszen a rendeletben foglaltakat minden állampolgár számára hozzáférhetővé kellene tenniük.

20. § (...)

(2) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. (...)

Azok a települések, melyektől nem sikerült megszerezni a rendeleteket, megszegették a törvényi előírásokat.

Mindezek miatt módosítottuk a kutatási stratégiát, és a mélyebben vizsgálni kívánt települések kiválasztásának szempontjait is megváltoztattuk. Úgy döntöttünk, figyelmünket elsősorban magukra a nehezen megszerzett szociális rendeletekre fordítjuk. A három megyéből olyan önkormányzatokat vizsgáltunk mélyebben, amelyek helyi rendeletében valamilyen „negatív érdekességre”, olykor törvénysértésre bukkantunk. Ezekben a településeken készültek az esettanulmányok is.¹¹⁷

A segélyeket kérelmezni kell, a létfenntartásukban veszélyeztetett családoknak ezért mindenekelőtt információkhoz kell jutniuk arról, hogy milyen élethelyzetben, milyen feltételekkel fordulhatnak az önkormányzathoz.

¹¹⁶ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

¹¹⁷ Az esettanulmányokat Bíró Adrienn, Gyenes Gábor, Maszlag Csaba, Rácz Viktória és Urbanovszky Zsuzsa, az ELTE TáTK szociálpolitika szakos hallgatói, valamint Somorjai Ildikó készítették. Köszönöm munkájukat.

Elvben persze a szociális törvényt és a helyi szociális rendeletet mindenki ismerheti, de a gyakorlatban nem könnyű hozzájuk jutni. A szegények nem jogtárból, közlönyből tájékozódnak, s mi, kutatók sem egykönnyen kaptunk helyi rendeleteket; ezeket általában a helyi újságban, hirdetőtáblán teszik közzé az önkormányzatok. A szükséges információkhoz általában az ügyintézőktől, a szociális intézmények munkatársaiktól és más szegény családoktól jutnak az emberek.

A korábban már említett szegénységkutatás (Bass és mások, 2007) megállapította, hogy az alanyi jogú és társadalombiztosítási támogatásokról többen hallottak a szegény családok közül, mint a segélyekről (12 táblázat).

12. táblázat:

Az egyes támogatási formák ismertségének változása (%)

Támogatási forma	2001	2006	Változás 2001 = 100%
Családi pótlék	97,6	99,5	+1,9
Gyes, gyet	96,2	99,3	+3,1
Táppénz	94,1	97,6	+3,5
Munkanélküli-járadék	94,0	95,9	+1,9
Gyed	92,8	96,6	+3,8
Rendszeres gyermekvédelmi támogatás	84,0	86,7	+2,7
Ápolási díj	74,0	85,2	+15,2
Rendszeres szociális segély	77,9	93,3	+15,4
Átmeneti segély	67,1	80,7	+13,6
Lakásfenntartási támogatás	64,1	85,4	+21,3
Idősorúak járadéka	53,9	59,7	+5,8
Adósságkezelés	47,1	34,7	-12,4
Közműtámogatás	–	53,3	–
Közigyógyellátás	–	93,6	–
Lakbértámogatás	–	61,0	–

Forrás: Bass és mások, 2007: 82.

Több kutatás bizonyította a szegénység és a tudástőke közötti összefüggést. Például a Társadalmi és Értéktudományi Kutatóközpont legutóbbi, 2008-as háztartásmonitor-jelentése is megerősítette, hogy a szegénység előfordulásának valószínűsége az iskolai végzettséggel erős összefüggést mutat. A medián 50 százalékat szegénységi küszöbnek tekintve a 0–7 osztályt végzettek szegénységi rátája 17,4 százalék, a 8 osztályt végzetteké 9,9 százalék, míg az összesen érték 6,4 százalék (Társadalmi és Értéktudományi Kutatóközpont, 2008: 57). A szegénységkutatás szerint a megkérdezett háztartások 30 százalékában volt a legmagasabb iskolai végzettség a legfeljebb 8 általános (Bass és mások,

2000: 104). Ha hozzájutnának is a családok a helyi rendeletekhez, akkor sem biztos, hogy könnyen megértenék a jogi nyelvezetet, ráadásul sok önkormányzat nem egységes szerkezetben teszi közzé a rendeletét, hanem csak a változásokat közli valamelyik korábbi évhez képest.

Az információhoz jutás és a szövegértelmezés nehézségei már önmagukban is a segélyből kimaradást okozhatják, végső soron a szegénység súlyosbodását, a társadalmi kirekesztődés kockázatának erősödését teremthetik meg.

A helyi szociális rendeletek elemzéséhez – a kis elemszám és a vizsgálat alapvetően kvalitatív jellege miatt is – egyszerű szempontrendszert dolgoztunk ki a segélyezés általunk legfontosabbnak tartott ismérvei alapján.

A rendelet segélyezésre vonatkozó előírásainak összességét figyelembe véve áttekintettük, hogy

- megismétlik-e a helyi rendeletben is a törvény kulcsfogalmait (jövedelem, vagyon, be nem számított jövedelem és vagyon, háztartás);
- van-e a törvényben meghatározottakon kívül helyi kezdeményezésre létrejött segélyfajta.
- foglalkoznak-e a jogorvoslat lehetőségével;
- alkalmaznak-e környezettanulmányt;

Ezután minden segélyfajta esetén egyenként megvizsgáltuk, hogy

- ha a segély a szociális törvény alapján normatívan jár, akkor a helyi rendelet kiterjeszti vagy szűkíti a törvényben megfogalmazott jogosultságokat, és hogyan;
- ha a segély diszkrecionális alapon adható, akkor a helyi megfogalmazás a normativitás irányába mozdul-e el;
- a szabályozás hány, a szociális törvényen túlmutató feltételt szab meg az odaítélés feltételeként;
- a pénzbeli támogatást pénzben vagy természetben nyújtják-e; és
- mekkora a támogatás mértéke, azaz meghaladja vagy azonos a törvényben meghatározott szinttel, esetleg kevesebb annál.

A 13. táblázatban részletesen bemutatjuk, hogy az egyes szempontokon belüli részpontoszámok odaítélését milyen feltételek teljesüléséhez kötöttük.

13. táblázat:
A helyi rendeletek jellemzői

A helyi rendelet jellemzői	Pontszám
A helyi rendelet egészét figyelembe vevő szempontok teljesülése	
1. Kulcsfogalmak	
▪ Be is idézik őket a törvényből	3
▪ Csak utalnak a törvényre	2
▪ Nem említik őket	1
2. A szociális törvényben nem nevesített, helyi segélyfajta	
▪ Van	2
▪ Nincs	1
3. Jogorvoslat	
▪ Megemlítik, és valami szerepel ennek módjáról is	3
▪ Megemlítik, de csak általánosságban a Ket.-re utalnak	2
▪ Nem említődik	1
4. Környezettanulmány	
▪ Említődik, és a feltételeket is ismertetik	3
▪ Említődik, de a feltételeket nem ismertetik	2
▪ Nem említődik	1
<i>Összesen maximum</i>	<i>11</i>
A segélyfajtként vizsgált szempontok teljesülése	
1. A jog vagy a jogosultsági feltételek meghatározásának pontossága	
A) Normatív törvényi szabályozás	
▪ A Sztv. rendelkezéseihez képest szabályozza, szélesíti a hozzáférés lehetőségét / a jogosultak körét	5
▪ Nem szabályozza (a törvényi rendelkezések alkalmazandók)	4
▪ Környezettanulmány előírásával „relativizálja” a Sztv. rendelkezéseit és a helyi rendelet tartalmazza a környezettanulmányozás során figyelembe veendő szempontokat	3
▪ Nem tartalmaz előírást arra, hogy milyen szempontokat kell figyelembe venni a környezettanulmány készítésekor	2
▪ Egyértelmű rendelkezéssel szűkíti a hozzáférés lehetőségét / a jogosultak körét	1
▪ Egyáltalán nem említi a segélyfajta	0
B) Diszkréciót engedő szabályozás	
▪ Normatív jellegű szabályozás	3
▪ Előír mérlegelési szempontokat	2
▪ Nem határoz meg mérlegelési szempontokat	1

A helyi rendelet jellemzői	Pontszám
2. A szabályozás hány, a törvényen túlmutató feltétel teljesülésétől teszi függővé a jogosultságot	
▪ Egyáltalán nincs további feltétel	5
▪ Legfeljebb 2 feltétel előírásával	4
▪ Legfeljebb 3 feltétel előírásával	3
▪ Legfeljebb 4 feltétel előírásával	2
▪ 4-nél több feltétel előírásával	1
3. A támogatás formájának meghatározása: pénzben vagy természetben	
▪ Pénzbeli	3
▪ Választhatóan pénzbeli vagy természetbeni: a helyi rendelet pontosan meghatározza a természetbeni ellátásban részesítendők körét, illetve mérlegelési szempontok előírásával segíti annak eldöntését, hogy kik kapják pénzben és kik természetben az ellátást	2
▪ Választhatóan pénzbeli vagy természetbeni: a helyi rendelet nem tartalmaz semmilyen szempontot, hogy mikor milyen formában nyújtják	1
4. A támogatások mértékének meghatározása	
▪ A törvényben meghatározottnál nagyobb mértékű juttatást enged meg	4
▪ Kifejezetten a törvényben meghatározott mértékű juttatást adja	3
▪ „Hallgatólagosan” a törvényben meghatározott juttatást ad azzal, hogy nem szabályozza a juttatás mértékét	2
▪ A törvényben meghatározottnál alacsonyabb értékű juttatást tesz lehetővé	1
<i>Összesen maximum</i>	<i>124</i>
<i>Mindösszesen maximum</i>	<i>135¹¹⁸</i>

A pontozási rendszer az ideális esethez képest értékeli az önkormányzati rendeleteket. Ez akkor valósulna meg, ha:

- a segélyezésben használatos kulcsfogalmakat meghatároznák, és nem csupán a törvényre hivatkoznának;
- ha a decentralizált igazgatási rendszer egyik lehetséges előnyét kihasználnák, és a helyi prioritásoknak megfelelően a törvényben nem nevesített saját segélyt is nyújtanának.

¹¹⁸ Négy szempont szerint a rendeletek egészét minősítettük, ezekre maximum 11 pont volt szerezhető. Segélyfajtánként is pontoztunk: a rendszeres, normatívan juttatott segélyekre (időskorúak járadéka, rendszeres szociális segély, normatív lakásfenntartási támogatás, ápolási díj) egyenként maximum 17 pont volt adható a különböző szempontok figyelembevételével (az összes rendszeres segélyfajta esetén maximum 68 pont rendeletenként); a helyi hatáskörbe tartozó és eseti segélyekre (helyi lakásfenntartási támogatás, méltányossági ápolási díj, temetési segély) egyenként maximum 15 pont járt (az összes ilyen típusú segély esetén maximum 45 pont volt adható rendeletenként) és az átmeneti segélyre 11 pont. Így alakulhatott volna ki a maximális 135 pont.

- a rendelet ismertetné a jogorvoslat menetét;
- egyértelművé tennék a környezettanulmány-készítés szempontrendszerét és körülményeit;
- ha az önkormányzatok a szociális törvény rendelkezéseihez képest szélesítenék a hozzáférés lehetőségét, a jogosultak körét;
- a diszkrecionálisan adható segélyek feltételrendszerét a normativitás irányába mozdítanák el;
- ha a szociális törvényen túlmutató feltételek megszabásával nem szűkítенék a hozzáférést;
- a segélyeket inkább pénzben, mint természetben nyújtánák; valamint
- saját forrásaik terhére a törvényben megszabottnál magasabb támogatási összegeket nyújtánának.

Mindez persze egyetlen esetben sem valósul meg. A vizsgált 66 helyi rendelet összpontszámának (135 pont, 100%) átlaga 72% (a szórás 10%).

Bár azt hihetnénk, a városokban több a forrás és a szakember, mindennek előnyeit nem a segélyezésben kamatoztatják: nincs számottevő különbség a városok és falvak segélyezési összteljesítménye között (városok 73%, községek 71%). A három megye segélyezési gyakorlatának összevetése sem mutat jelentősebb eltéréseket, csak a legszegényebb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településeken rosszabbak valamivel a segélyezés rendeletekben tükröződő feltételei (Győr-Moson-Sopron megyei települések 74%, Jász-Nagykun-Szolnok megyei települések 72%, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települések 69%).

Kiábrándító eredményeket mutat a kulcsfogalmak meghatározásának előfordulása is, hiszen 46 település rendeleteiben utalás sincs ezekre. Ebben a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településeken a legkevésbé rossz a helyzet, a 20-ból 7 településen idézik a szociális törvény vonatkozó szövegét is.

A települések fele él azzal a lehetőséggel, hogy a helyi hatalom célkitűzéseit a segélyezés eszközével is előmozdítsa. Nyilván a települések teherbíró képességével is összefüggésben ez leggyakrabban Győr-Moson-Sopron megyében fordul elő (itt a 21 település közül 15-ben van helyi segély, a legszegényebb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a 20 rendeletből csupán 5 utal ilyesmire). A „tehetősebb” 4 budapesti kerületi önkormányzat közül is csak Ferencváros és Újbuda ad saját segélyt. A helyi segélyek főbb céljai a gyermekvállalásra bátorítás (szülési segély, újszülöttek támogatása), közműfejlesztés, illetve településüzemeltetés (vízbevezetés, szemétszállítási díj), továbbá gyógyszervásárláshoz nyújtott segítség és közlekedési támogatás.

A vizsgált 66 helyi rendeletből 40 települési rendelet meg sem említi a jogorvoslat lehetőségét, 10 településen bővebb kommentár nélkül a Ket.-re utalnak, ami hatásában az előbbiekben kifejtett okok miatt olyan, mintha meg sem említették

volna, és csupán 16 helyen közölnek valamit a fellebbezési eljárással kapcsolatban is. Itt már érzékelhetők különbségek a megyei gyakorlatok között: Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében fordul legritkábban elő, hogy szó sincs jogorvoslatról (20 rendelet közül csupán 9-ben).

Jelentős pontszámvesztést okoz a normatívan szabályozott ellátásokkal kapcsolatos információközlési kötelezettség „félreértelmezése”: ha nem szabályoznak a törvénytől eltérően, akkor minek megismételni az ellátással kapcsolatos tudnivalókat a helyi rendeletben? A települések közül 10 nem említi rendeletében az időskorúak járadékát, 5 a normatív lakásfenntartási támogatást és 7 az ápolási díjat. A rendeletekből nem derül ki, hogy egyáltalán nem ad 11 település helyi lakásfenntartási támogatást és 6 település méltányossági ápolási díjat, vagy csak nem szabályozza ezeket a rendeletében. Mintha az önkormányzatok csak a döntéshozatalban résztvevőknek készítenék a helyi rendeleket. A lehetséges igénylők ugyanis inkább hozzáférnek a helyi rendelethez, mint a törvény szövegéhez, és nem is életszerű azt feltételezni, hogy az emberek széles körben törvényeket olvasgatnak. Amiről viszont nem tudnak, azt kisebb valószínűséggel is igénylik.

A vizsgált rendeletek összessége átlagosan a lehetséges pontszám 72 százalékát szerezte meg. Ennek figyelembevételével a településeket három csoportba soroltuk egy szórásonként haladva (14. táblázat):

- átlag feletti teljesítményt nyújtó települések (83% és több pont),
- átlagos rendeletalkotók (72–82%) és
- átlag alatti teljesítményt nyújtó települések (71% és kevesebb pont).

14. táblázat:

A helyi rendeletalkotás összteljesítménye megyénként (N = 66)

Megye	Átlag feletti (83% és több)	Átlagos (72–82%)	Átlag alatti (71% és kevesebb)
Győr-Moson-Sopron-megye	1 település	13 település	7 település
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	1 település	10 település	9 település
Jász-Nagykun-Szolnok megye	8 település	9 település	4 település
Budapest (kerület)	2 kerület	2 kerület	
<i>Összesen</i>	12 település	34 település	20 település

Akár törvényességi aggályok is megfogalmazódhatnak azon a 20 településen, amelyek átlag alatti pontszámot értek el, különösen azon három település rendeleteinek esetében, amelyek a lehetséges pontszámok felét sem szereztek meg.

A különböző segélyfajtákra megszerezhető pontok átlaga megyénként látható a 15. táblázatban.

15. táblázat:

A különböző segélyfajtákra megszerezhető pontok átlaga megyénként (%)

Segélyfajta	Győr-Sopron-Moson megye	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	Jász-Nagykun-Szolnok megye	Átlag*
Normatív lakásfenntartási támogatás	78	71	66	72
Helyi lakásfenntartási támogatás	67	64	68	66
Ápolási díj	69	75	74	72
Méltányossági ápolási díj	77	58	77	71
Időskorúak járadéka	75	67	68	69
Temetési segély	80	72	78	77
Rendszeres szociális segély	83	78	83	81
Átmeneti segély	68	69	64	67
<i>Átlag</i>	<i>75</i>	<i>69</i>	<i>72</i>	<i>72</i>
<i>N =</i>	<i>21</i>	<i>20</i>	<i>21</i>	<i>66</i>

* Együtt a 4 budapesti kerülettel.

A helyi lakásfenntartási támogatással kapcsolatos szabályozásban a legnagyobbak az eltérések minden megyében, a legkisebbek a rendszeres szociális segély feltételeinek meghatározásában. A különböző megyék gyakorlata nem mutat jelentősebb különbségeket, csupán a méltányossági ápolási díj esetében vannak a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településeken komolyabb gondok.

A segélyezés során több segélyfajtára is kiterjedő probléma – mint azt korábban már említettük –, hogy létezésükről szó sem esik a helyi rendeletben. Hasonló, az információkhoz hozzáférést nehezítő gond, hogy a normatív lakásfenntartási támogatás szövegében 32, az ápolási díj esetében 37, a méltányossági ápolási díjjal kapcsolatban 13, az időskorúak járadéka esetében 38, a rendszeres szociális segélyről szóló részben 53 település nem ismerteti a támogatás mértékét, csak legfeljebb utal a szociális törvény vonatkozó paragrafusára.

Elvértve akadnak önkormányzatok, amelyek némiképp *bővítik a jogosultságot* azzal, hogy differenciálják a segély összegét (pl. több átmeneti segélyt kaphatnak az egyszülős és a fogyatékos gyermeket nevelő családok). Egy község

temetési segélyt a rászorultságtól függetlenül mindenkinek juttat, aki kér. Van, ahol rendszeres szociális segélyt adnak olyan személynek is, akik foglalkoztatottak, de jövedelmük nem éri el az öregségi nyugdíjminimum 70 százalékát, valamint családjukban az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát; másutt méltányossági ápolási díj annak is járhatott, aki dolgozik. A rendeletalkotási abszurdítások szép példája az az önkormányzat, amelyiknek képviselő-testülete azoknak, akik nem jogosultak temetési segélyre, csokrot készített 2000 forint értékben.

A jogállamiság alapját jelentő törvények betartását alapul véve előfordult, hogy a rendelet készítői nem a szociális törvény éppen hatályos változatával dolgoztak, és akadtak kifejezetten törvényellenes rendeletek is.

Mulasztásos törvénysértők azok a rendeletek, amelyeket nem a szociális törvény éppen hatályos változata alapján alkottak meg. 2006 január elsejétől például az időskorúak járadéka esetében a törvényalkotó hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, hogy a jogosultság feltételeit kétfévente felül kell vizsgálni; ennek ellenére nyolc rendeletben még ez a megkötés szerepel. Hasonló hibát vétett négy település az ápolási díjjal kapcsolatos szövegében. Jogszabályellenesen járt el az a település is, amelyik nem vette észre, hogy a „(...) *nem jogosult ápolási díjra a »közös háztartásban élő gyermek után a szülők bármelyike terhességi-gyermekágyi segélyben vagy gyesben, vagy gyetben részesül«*” megkötést már eltörölte a törvényalkotó.

Törvénysértők azok az önkormányzatok, amelyek az ügyfelekre nézve a törvényestől eltérően hátrányos megkötéseket tesznek, illetve szigorítják a törvényben megszabotthoz képest a jogosultsági feltételeket.

Két település a helyi, egy a normatív lakásfenntartási támogatásnál a jövedelmi küszöböt változtatta meg, egy önkormányzat a helyi lakásfenntartási támogatást kizárólag fűtési támogatásként nyújtotta.

Az ápolási díj túlzott igénybevétele is szűrhatta több képviselő-testület szemét: két település akkor még nem megengedett módon jövedelemhatárhoz kötötte a jogosultságot, egy helyen csak akkor ítélték meg e támogatást, ha az ápoló az ápolttal közös háztartásban élő hozzátartozó volt. Egy településen akkor adtak méltányossági ápolási díjat, ha ezért munkahelyet hagyott ott az ápolást végző személy. Egy önkormányzati rendeletben a következő, a szubjektív megítélésnek tág teret adó megfogalmazás szerepel: méltányossági ápolási díj akkor adható, ha:

„(...) az ápolást nyújtó személy a kérelem benyújtását megelőző 2 évben legalább 12 hónap munkaviszonyt tud igazolni, a hozzátartozók közül anyagi veszteség nélkül más nem tudja az ápolást megoldani, az ápolást nyújtó alkalmas a feladat ellátására.”

Egy település rendeletalkotóinak figyelmét kerülte el az a tény, hogy 2006-ban már nem egy főre, hanem fogyasztási egységre eső jövedelemmel kellett számolni a jogosultság megállapításakor.

A már többször idézett szegénységvizsgálatból tudható: 2006-ban a szegényeknek csupán 43 százaléka részesült egynél több segélyfajtából (Bass és mások, 2007: 84). Négy önkormányzat a túlsegélyezést azzal akarta elkerülni, hogy helyi rendeletében is előírta:

„(...) egy család ugyanazon évben legfeljebb 3 ellátási formában részesülhet, kivéve a törvény által előírt eseteket”.

Jogszabály nem írja elő, hogy milyen megfogalmazásokkal élhetnek a helyi rendeletok szövegezői, milyen jelzőket használhatnak.

A jogosultságszűkítés súlyos, szubjektív mérlegelésre lehetőséget teremtő és jogi eszközökkel nem orvosolható formáira is jócskán találtunk példát. Ezekkel a megoldásokkal nyilvánvalóan az úgymond önhibásokat kívánják a rendeletok alkalmazói fülön csípni.

Csak megnevezi az önhibát mint tény az a rendelet, amelynek alapján csak azok juthatnak átmeneti segélyhez, akik

„(...) önmaguk, ill. családjuk létfenntartásáról önhibájukon kívül nem tudnak gondoskodni”.

Nyilvánvaló felelősségáthárítás a helyi társadalomra hivatkozni abban a megfogalmazásban, mely szerint

„(...) kizárható az átmeneti támogatás biztosításából az, aki köztudottan önhibájából került nehéz helyzetbe”.

Vajon hogy állapítható meg, hogy egy településen mi a köztudott? Mások a szocreál hagyományait követve a társadalmi normákra hivatkoznak: Nem kaphat átmeneti segélyt:

„akinek életvitele életmódja a társadalmi elvárásokkal ellentétes, vagy neki felróható okból, önhibájából került nehéz anyagi körülmények közé”.

Egy rendelet csak jelzi, hogyan keletkezik az önhiba:

„A képviselő-testület a rendeletében, a rászorultságtól függően azok részére állapítja meg az ellátásokat, akiknek átmenetileg veszélyeztetett a megélhetésük, vagy hátrányos helyzetük miatt tartósan létfenntartási gondokkal küzdenek és hátrányos helyzetüket nem életvitelükkel idézték elő.”

Értelmezi is az önhiba fogalmát az a községi önkormányzat, amelyik kizárja a segélyezésből azt

„(...) akinek önhibájából nincs a létfenntartása biztosítva (bűnöző, italozó, kábítószer élvező, saját belterületi kertjét parlagon hagyja)”.

Három településen – nyilván valahol kitalálták, másutt átvették a „jó megoldást” – életvezetési tanácsot is adnak, amikor az önhiba megszüntetésének módját fejtegetik:

„(...) az e rendeletben szereplő ellátások igénybevételének feltétele, hogy a kérelmező minden tőle elvárhatót megtegyen annak érdekében, hogy szociális problémái részben vagy egészben megoldódjanak.”

Ki dönti el, és milyen alapon, hogy egy család megtette-e a problémái megoldása érdekében a megtehető?

7. Mutasd az otthonod, s megmondom, mit kapsz – környezettanulmány¹¹⁹

A környezettanulmány hazai és nemzetközi történetét ebben a dolgozatban nem volt céлом feldolgozni.¹²⁰ Annyit mindenesetre lényeges megjegyezni, hogy fontos szerepet játszott kialakulásában és meghonosításában az 1869-ben alakult, s a szociálpolitika, valamint a szociális munka történetében kiemelkedő szerepet játszó Charity Organization Society. Az úgynevezett baráti látogatóknak (*friendly visitors*) a segítségre szoruló családnál tett látogatásukon szerzett benyomásaikat írásban is rögzíteni kellett, s ennek alapján született meg a döntés, hogy érdemesek, avagy értelmetlenek a segítségre.

„Ők, a már említett »baráti látogatók« voltak azok, akik a társadalmi változások hatására komolyan vették azt a tényt, hogy a személyes tulajdonságok megismerése már nem ad elegendő támpontot az »értelmesek« és »értelmetlenek« megkülönböztetésére. Új adatgyűjtési módszerük, az esettanulmány, vagy mai néven környezettanulmány (angol nevén a casework, ebből a szóból származik a ma használatos eseti munka kifejezés) a klienst és szűkebb, illetve tágabb társadalmi környezetét vizsgálta, így igyekezett az egyéni és társadalmi összetevőket szétválogatni.” (Pritchard–Taylor, 1994; idézi Hegyesi, 1994)

¹¹⁹ E fejezetben felhasználtam korábbi írásomat a környezettanulmányról, amely része „A kormányzásról (governance) és a társadalmi a kirekesztésről” című dolgozatnak *A helyi szociálpolitika és a társadalmi kirekesztés* [c. n.] tanulmányban (Darvas–Juhász–Tausz, 2004)

¹²⁰ Adalékok találhatók a történethez Varga István és Udvari Kersztin tanulmányában (Varga–Udvari, 2008).

7.1. Jogszabályi háttér

Történetileg is kétféle cél vezette a környezettanulmány készítését: egyrészt a „személyes tulajdonságok megismerésére” és a segítség stratégiájának megválasztásához használták, másrészt a személyes tulajdonságok és életkörülmények megismerésével akarták/akarják eldönteni, hogy szavahihető-e az ügyfél, életformája és személyes tulajdonságai valószínűsítik-e, hogy jó helyre jut a köz támogatása. Nyugat-európai szociálpolitikus kollégákat faggatva a környezettanulmánnyal kapcsolatban egyáltalán nem értették, miről is van szó, hiszen demokratikus társadalmakban az ügyfél körülményeit számba véve a dokumentumok hitelességét az adóhatóság vagy más igazgatási szervezetek segítségével vizsgálják, és nem a kérelmező szavahihetőségének fokát próbálják megbecsülni az életkörülményei alapján.

2003 februárjáig¹²¹ a környezettanulmány szó sem fordult elő a szociális törvény szövegében, holott kiterjedt gyakorlat volt a kérelmezők otthonukban való felkeresése életviszonyaik, szavahihetőségük vizsgálata céljából. Ennyiben a környezettanulmány lehetőségének törvénybe foglalása – kis túlzással – a jogbiztonság erősítéseként is felfogható.

„10. § (...)

(2) Ha az önkormányzat hivatalos tudomása vagy környezettanulmány lefolytatása alapján a kérelmező életkörülményeire tekintettel az (1) bekezdés szerinti jövedelemnyilatkozatban foglaltakat vitatja, felhívhatja a kérelmezőt az általa lakott lakás, illetve saját és a családja tulajdonában álló vagyron fenntartási költségeit igazoló dokumentumok benyújtására. Abban az esetben, ha a fenntartási költségek meghaladják a jövedelemnyilatkozatban szereplő jövedelem 50%-át, a jövedelem a fenntartási költségek figyelembevételével vélelmezhető.”

Egészen 2006-ig nem változott a szociális törvény környezettanulmánnyal kapcsolatos szövege. Ekkor¹²² is csak annyi történt, hogy a jövedelemnyilatkozat hitelességével kapcsolatos információk nem csupán az önkormányzat, hanem a jegyző tudomására is juthattak, úgymond, hivatalosan.

¹²¹ Az 1993. évi Sztv. 2003. II. 15.–XI. 26. között hatályos módosításában jelent meg a fogalom először.

¹²² Uo., 2006. I. 1.–III. 31. között hatályos módosítása

A szövegösszefüggés, amelyben a környezettanulmány szó szerepel a szociális törvényben, nem hagy kétséget afelől, hogy célja az ellátások jogosulatlan igénybevételének elkerülése.

„A környezettanulmány – lényegét tekintve – egyenlőségjelet tesz az ember és körülményei közé, azt sugallva, hogy a terek, a tárgyak, amelyek körülvesznek bennünket, hiteles lenyomatai életstratégiánknak, és mi úgy viszonyulunk ezekhez, mint a testünkben kialakuló gyulladásához, csonttöréshez vagy daganathoz: elválaszthatatlanul azonosak vagyunk, mindezt megtévezve azzal a feltételezéssel, hogy egyedül mi vagyunk a felelősök a látható helyzetért!” (Eszik, 2006)

Mit mond egy helyi (városi) rendelet a környezettanulmánnyal összefüggésben?

„1. §. (...) (3) (...) a szociális segítség megítélése során az érintett egyének és családok esetében alkalmazni kell az egyéni felelősség elvét.

3. §. (...) (6) (...) szükség szerint környezettanulmányt kell készíteni (...)

6. §. (...) (2) (...) elszámolási kötelezettség írható elő, illetve kötelezhető a segítség meghatározott célra fordítása – »amennyiben az érintett a megadott határidőre nem tesz eleget az elszámolási kötelezettségének, úgy az adott támogatási formában sem ő, sem a vele azonos lakásban élő közeli hozzátartozó egy évig nem részesülhet« (...)

Az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Áe.), majd a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) teremtette meg a jogszabályi alapot a környezettanulmány készítéséhez.

Ez utóbbi szerint:

„56. § (1) A tényállás tisztázására szemle rendelhető el. Jogszabály a szemle megtartását kötelezővé teheti. A szemle megtartása során

a) a szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására kötelezhető,

b) az eljárással összefüggő helyszín, illetve az ott levő tárgy megtekinthető (helyszíni szemle).

(2) Ha elkerülhetetlen, hogy a hatóság magánlakásban tartson szemlét, ezt úgy kell fogantatni, hogy az csak a szükséges mértékben korlátozza az érintetteknek a magánélethez való jogát.

(3) Az érintettnek a szemléről való értesítésére a 90. § az irányadó. A szemletárgy birtokosának, illetve a megszemlélni kívánt hely (terület, építmény, egyéb létesítmény stb.) tulajdonosának vagy használójának távolléte nem akadályozza a szemle megtartását. Indokolt esetben, ha az a szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához szükséges, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti.”

A szemle elrendeléséről szóló törvényi szöveghez hozzá fűzött kommentárban olvasható:

„A magánlakás sérthetlenségéhez való jog az Alkotmányban biztosított, mindenkit megillető alapvető jog, amely azonban – mint általában véve az alapvető jogok – nem korlátlan és nem korlátozhatatlan. Az említett alapvető jog egyik korlátja, hogy a hatóságok – ha ezt jogszabályban meghatározott feladataik ellátása szükségessé teszi – a magánlakásba is jogosultak belépni és ott eljárás cselekményeket végezni.”

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat¹²³ azonban kimondja:

„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

Ennek értelmében a jogszabályban meghatározott feladatok ellátása nem kötelezi az egyént arra, hogy eltűrje: a hatóság képviselője magánlakásába lépjen.

Nyilvánvaló, hogy a szemle mint hatósági eljárás elsődleges célja nem a szociális rászorultság megállapítása, mégis ez adja az egyetlen jogszabályi fogódzót a környezettanulmányhoz.

¹²³ Közzétéve a *Magyar Közlöny* 1992. évi 53. számában. AB közlöny: I. évf. 5. szám

Az egyértelmű, részletes és a célnak megfelelő jogi megalapozás hiánya is vezetett oda, hogy a különböző jogszabályok eltérő tartalmakkal használják a környezettanulmány fogalmát.

Például az 1997-es gyerekvédelmi törvény¹²⁴ szerint:

„130. § (1) Ha az eljáró szerv a kérelmező vagyoni, szociális, egészségügyi, kulturális, lakás- vagy egyéb körülményeinek tisztázására helyszíni szemlét tart, az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és a megállapításokat jegyzőkönyvben (a továbbiakban: környezettanulmány) rögzíti.”

Itt tehát a környezettanulmány a *jegyzőkönyv* szinonimája.

A 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról így fogalmaz:

„2. § E rendelet alkalmazásában (...)

e) környezettanulmány (helyzetértékelés): a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 56–57. §-a szerinti helyszíni szemle (...).”

E meghatározatlan tartalmú eljárás vagy dokumentum itt újabb tartalommal bővül: a gyámhatósági eljárásban a környezettanulmány *helyzetértékelés*.

A pártfogó felügyelők is készítene környezettanulmányt az Igazságügyi Hivatalról szóló 303/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet szerint, melynek alapja a 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról. E rendelet megfogalmazásában:

453. § (...)

(2) A fiataalkorú életkorát közokirattal kell bizonyítani. Be kell szerezni a környezettanulmányt, amely tartalmazza a fiataalkorúról a közoktatásról szóló törvény felhatalmazása alapján az intézmény által nyilvántartott és kezelt adatokat, vagy a munkahely által adott tájékoztatást. A környezettanulmányt a pártfogó felügyelő készíti el. A környezettanulmány elkészítéséhez a pártfogó a rendőrség közreműködését igénybe veheti.”

¹²⁴ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

A (3) bekezdéshez fűzött kommentár ki is mondja: a környezettanulmányt el kell készíteni, de tartalmát kizárólag készítője, ebben az esetben a pártfogó vélt vagy valós szakértelme határozza meg.

„A környezettanulmány tartalmát a törvény nem határozza meg. Az elkészítésének szakszerűségét és objektivitását az biztosítja, hogy a környezettanulmányt a megyei gyámhivatal mellett működő pártfogó készíti el.”

A környezettanulmány ellentmondásosságát nem csupán jelentésértelmezésének változatossága mutatja, hanem az is, hogy nagyon különböző ügyekben alkalmazzák. A hatályos magyar joganyag szerint nevesítetten (és nem szemléként jelölve) készül (vagy készülhet) környezettanulmány:

- a szociális segélyezésnél;
- gyermekvédelmi ügyekben;
- fiatalkorúak és felnőttek esetében a büntetőeljárásban;
- otthoni szakápolási tevékenység keretében végzett logopédiai munka vizsgálati dokumentumai között;
- külföldiek lakbérének, albérleti díjának, szállásköltségének megfizetéséhez nyújtott támogatás elbírálásához;
- polgári védelmi kötelezettség teljesítése alóli mentesség kérelmezésénél;
- bírósági végrehajtásban;
- az adóhatóság különböző eljárásaiban;
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának méltányossági jogkörébe tartozó ellátások megállapításához.

A környezettanulmány készítésének célját a jogszabályok, ha egyáltalán, nagyon változatosan határozzák meg. A szociális ellátásért folyamodó életkörülményeinek vizsgálatán kívül még sokféle célja lehet.

Gyermekvédelmi ügyekkel kapcsolatosan környezettanulmány készül:

- a család körülményeinek értékelésére;
- a rendezett körülmények feltárására a gyámhivatal kezdeményezésére;
- a jövedelemnyilatkozatban szereplő adatok valódiságának megállapítására;
- a gyermekelhelyezés ügyében hozandó döntéshez értékes adatokat szolgáltatathat;
- örökbe fogadni szándékozó vagy nevelőszülőnek jelentkező személy családi és lakáskörülményeiről annak feltérképezésére, hogy körülményei alkalmasak-e a gyermek fogadására, a gyermek megfelelő elhelyezése, nevelése biztosított-e;
- az önálló helyettes szülő háztartásának leírására;
- a gyermektartásdíj csökkentése, illetve felemelése iránti perben a felek élet- és lakásviszonyainak megállapításához;

- ha a kapcsolattartásra jogosított személy környezetét illetően aggályok merülnek fel;
- a gyermekjóléti szolgálat javaslatára indult védelemben vételi eljárásban;
- a családba fogadás iránti eljárás során;
- a szülői ház elhagyása esetén;
- amennyiben a gyermek nem intézményben kerül elhelyezésre, hanem magánszemélyhez kíván költözni;
- a gyermek végleges külföldre távozásakor annak megállapítására, hogy a gyermek tartása, ellátása, neveltetése, tanulmányainak folytatása külföldön biztosítva van-e;
- a kiskorú házasságkötésének engedélyezése alkalmával;
- az otthonteremtési támogatás összegének megállapítása érdekében;
- az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata során;
- a gondozási díjhátralék behajtásához, a gondozási díj összegének felülvizsgálatához;
- az utógondozói ellátás elrendeléséhez;
- gondnokság alá helyezés esetén annak megállapítására, hogy a nagykorú személy valóban állandó jelleggel nélkülözi az ügyei viteléhez szükséges belátási képességet;
- a kötelező felülvizsgálat iránti eljárásban a gondnokság esetén.

Kiskorúak és felnőttek büntetőügyeiben:

- bírósági végrehajtás során;
- a szabadságvesztés végrehajtásának félbeszakítása iránti kérelem benyújtásakor annak ellenőrzésére, hogy indokolt-e a kérelem;
- a közérdekű munka szabadságvesztésre való átváltoztatásánál, mielőtt a bíróság javítóintézeti nevelés alkalmazása mellett dönt;
- a fiatalok terheltek körében az elítélt magatartásának tisztázására;
- a fiatalokkal szemben kiszabott közérdekű munka végrehajtásának ellenőrzésére;
- a fiatalok felkészítő részlegbe való helyezésekor;
- ha a rendbíróság és az államot illető bűnügyi költség megfizetésének elengedésére irányuló kérelmet nyújtanak be;
- bedolgozói munkaviszony létesítéséhez az engedély kiadása előtt menekülteknek, illetve oltalmazottaknál a településen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget meg nem haladó lakásban, szálláson fizetendő lakbér, albérleti díj, szállásköltség megfizetéséhez nyújtott támogatás elbírálásához;
- adózással összefüggő eljárásokban:
- ha az APEH az adózó és a vele közös háztartásban élő családtagok vagyoni, jövedelmi adataira, életkörülményeire, anyagi teherbíró képességeikre kíváncsi;

- adómegfizetési mentességhez az adóhatóság e célra rendszeresített nyomtatványon – környezettanulmányon – kéri be a szociálpolitikai szerv javaslatát;
- a magánszemélyek adója mérséklésére, elengedésére irányuló kérelem esetén (az adózás rendjéről szóló XCI. törvény által biztosított méltányossági jogkör gyakorlása);
- a fizetési kedvezményekre (adómérséklésre, fizetési könnyítésre) irányuló kérelmek elbírálása során;
- az OEP főigazgatójának méltányossági jogköre gyakorlásakor, logopédiai dokumentáció részeként.

Ezek szerint a környezettanulmány készítésének célja lehet:

- adatok valódiságának megállapítása;
- a család körülményeinek értékelése;
- a személy körülményeinek teljes körű tisztázása;
- a háztartás leírása;
- a felek élet- és lakásviszonyainak megállapítása;
- környezetet illetően felmerülő aggályok tisztázása, leküzdése;
- az ügyek viteléhez szükséges belátási képesség állandó hiányának felmérése;
- a rendezett körülmények megállapítása;
- kérelem esetén az indok valódiságának megállapítása;
- a terhelt életviszonyaira és életvitelére meghatározó módon jellemző tények és körülmények összegyűjtése;
- az elítélt magatartásának tisztázása; az anyagi teherbíró képesség felmérése;
- a magánszemély szociális körülményeinek feltárása;
- a személyiség megismerése.

Az egészségügyi ellátórendszerben is készülhet környezettanulmány: a járóbeteg-szakellátás tevékenységi kódjai között is szerepel mint pszichiátriai környezettanulmány, ami 713 HBCS pontot ér, valamint a gondozóintézeti szűrés és gondozásnál (tüdőgondozás, pszichiátriai gondozás), ott 600 HBCS pontot adnak érte.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a 9913/98: Jelentés a helyi önkormányzatok által nyújtott pénzügyi szociális ellátások helyzetének vizsgálati tapasztalatairól című jelentésében megállapítja:

„A támogatásra jogosultság megállapításánál **a törvényi szabályozás a rászorultsági elv következetes érvényesítését írja elő**, és az ehhez szükséges bizonyítékokat is nevesíti. Ezek közül a kérelmező által benyújtott jövedelem-nyilatkozatnak alapvető jelentősége van. Az önkormányzatok által

végzett környezettanulmányoknak a kérelmező életvitelére, életmódjára vonatkozó információi azt mutatják, hogy azok valóságtartalma gyakran megkérdőjelezhető. A környezettanulmányok a jelenlegi szabályozás szerint bizonyítékként nem használhatók fel, holott az önkormányzatok számára más **lehetőség valójában** nincs a tényleges jövedelmi helyzet megismerésére. (...) **A kimutatott jövedelmek gyakran nem állnak összhangban a kérelmező életvitelével, életmódjával.** A jövedelem-igazolások adattartalmának felülvizsgálata és a dokumentálttól eltérő jövedelmi helyzet bizonyítása az önkormányzatok számára szinte lehetetlen, a környezettanulmány pedig, a jelenlegi szabályozás szerint, bizonyítékként nem használható fel.” A 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet szabályozza a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokat. E körben – a gyermeknevelési támogatás kivételével – a jogszabály a környezettanulmány készítését nem nevesíti. Az Alkotmánybíróság is foglalkozott e kérdéssel és a 9/1998. (III. 27.) AB határozat megállapítja, hogy a rászorultságtól függő pénzbeli szociális ellátások megállapításához az ügyfél »a jövedelem-nyilatkozat« megtételére kötelezhető, környezettanulmány tűrésére azonban nem.” (ÁSZ, 1998, kiemelések az eredeti szövegből)¹²⁵

Ezek szerint a környezettanulmány jogi státusát tekintve *szemle, jegyzőkönyv*; a célja lehet például *helyzetértékelés*, a kérelmező életvitelére, életmódjára vonatkozó *információk gyűjtése*, de az ÁSZ szerint *nem bizonyíték*.

Az azóta hatályon kívül helyezett 32/1993. (II. 17.) Korm. rendeletben a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról még a gyermeknevelési támogatás igénylésekor alkalmazott környezettanulmány iratmintája is szerepel, de az egyébként más iratmintákat tartalmazó, a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendeletben már nem.

Mint az eddigiekből is látható, a környezettanulmány sokféle, az érintett emberek élethelyzetét, sőt szabadságát meghatározó döntésben lehet esetleg döntő szerepe a dokumentum céljának, tartalmi követelményeinek pontos meghatározása nélkül.

Különböző jogszabályok – a teljesség igénye nélkül – az alábbi feladatokat ellátó személyeket nevesítik környezettanulmány lehetséges készítőjeként:

- beszédterápiás logopédus,
- családvédelemmel foglalkozó más szerv vagy személy,

¹²⁵ Az ÁSZ-jelentés az Alkotmánybíróság 9/1998. (III. 27.) számú határozatára hivatkozik, azonban tévesen, hiszen a hivatkozott megállapítás nem az AB, hanem az ügyben szereplő köztársasági megbízott véleménye.

- eljáró szerv,
- gyámhatóság, gyámhivatal,
- gyermekjóléti szolgálat,
- gyermekvédelmi szakszolgálat,
- hatóság, sőt más hatóság,
- jegyző, főjegyző,
- képviselő-testület,
- körzeti védőnői szolgálat,
- közgyűlés,
- nevelőszülői hálózat működtetője,
- pártfogó,
- pártfogó-felügyelői asszisztens,
- polgármester,
- szociálpolitikai szerv.

Például Óbudán egy időben ugyan külön munkakör volt a környezettanulmány-készítő ügyintéző, a feladattal tulajdonképpen bárkit megbízhatnak az önkormányzatok. Mivel a segélyezettek számának rohamos bővülésével az adminisztráció nem tudott lépést tartani, a környezettanulmányok elkészítése egyre teljesíthetetlenebb feladatot rótt az önkormányzatokra. Olykor a családsegítő vagy a gyermekjóléti szolgálat munkatársai készítik el a környezettanulmányt, vagyis végeznek hatósági munkát.

„Ennek átruházása a családsegítő szolgálatra, ellentmond a szolgáltatás alapját képező, a kliens együttműködését célzó tevékenységnek. (...) A szociális munkát és a hatósági feladatokat javasoljuk kettéválasztani. Javasoljuk, hogy a helyi rendelet mellett a területet érintő jogszabályokban jelenjenek meg a környezettanulmány készítésének szabályai. A gondozási folyamat részeként lehet a környezettanulmány célja a személyi erőforrások feltárása. Pl. adósságkezelési szolgáltatás, gyermekvédelmi ügyek stb.” (Erdős, 2004: 2)

„A környezettanulmány-kérésre nagyon sok igény fut be, nemcsak a kötelezettségünk s a jogszabályban biztosított lehetőségünk az, hogy éljünk a környezettanulmány készítés lehetőségével, hanem az Illetékhivatal, a Bíróság, az APEH, a Honvédség, a Büntetés-végrehajtási Intézet és sorolhatnám, hogy kik kérnek még környezettanulmányt. Gyakorlatilag a környezettanulmány készítését mi az Egészségügyi és Szociális Központhoz helyeztük ki, ott főlkészült szakemberek állnak erre rendelkezésre; és a megfogalmazott igények alapján ők ütemezik, és nyilván az időrendiséget és az esetleges sürgősséget figyelembe véve ezek a szakemberek végzik el a környezettanulmányt, és hozzák be hozzánk ennek az írott dokumentációját. Innentől kezdve az iroda munkatársai, ha külső kérésre kellett készíteni, akkor a fontosabb megállapítások kiemelésével, illetve, ha ilyen igény van, akkor az önkormányzati

ellátásoknak a pontos feltüntetésével, időtartamával, összecszerűségével összeállítva, kísérlőlevéllel küldjük meg a kérelmező szervezet számára. Illetve ha saját magunknak kértük, akkor használjuk ezt a dokumentumot, hogy a jövedelmi, élet- és egyéb szociális körülményekre megfelelő információval rendelkezünk egy-egy támogatás megállapításához.” (megyeszékhelyen készült esettanulmány)

Találkoztunk olyan megoldással, ahol szociális munkás vagy szociálpedagógus hallgatók működtek közre, de az is előfordul, hogy közhasznú munkások kapják a feladatot, vagyis az egyik segélyezett ellenőriztetik a másikat.

Szerencsére vannak jobb gyakorlatok is.

„»A környezettanulmány egy sajátos műfaj, a hivatali nyelvben ez úgy jelenik meg, hogy ‚helyszíni szemle’. Csak akkor alkalmazzuk, amikor a törvény ezt előírja, tehát a jogosultságok felülvizsgálatánál és az új ügyfélnél, akit még egyáltalán nem ismerünk. Nekem az az elvem, hogy ismerni kell azokat az embereket, akiket segítünk. Az ügyintézők közötti munkamegosztás is ezt szolgálja. Nem segélyenként, hanem városi területenként foglalkoznak egy-egy résszel a munkatársaim. (...) Csak azokban az esetekben készítjük, amikor a törvény is előírja, és természetesen megmutatjuk az ügyfélnek, aki aláírja. Rövid és tömör, lényegre törő környezettanulmányokat kérek a munkatársaimtól. A nyomtatványon az erre a célra kihagyott hely sem teszi ki az egész oldalt. Nem a piros muskátlikat, a függőnyt szükséges leírni. Lakás állaga, berendezése, tisztasága, vagyis olyan dolgok kerülnek bele, amelyek valóban az együtt élők körülményeire, életlehetőségeire vonatkoznak. Mindig az veszi fel, akinek az ügyfele, tehát nem „idegen” a megjelenéskor. Egyedül megy ki, de sofőrrel, aki ott van a kocsiiban, ha valami probléma adódna, közbeléphet, mint férfiember. Ez nem urizálás, hétfőn, szerdán, csütörtökön kaphatjuk meg az autót, így tervezhetjük előre a szükséges útjainkat. Három óra alatt több látogatást, környezettanulmányt, vagy helyszíni szemlét – ahogy a hivatali nyelv hívja – meg lehet csinálni, s nem töltjük autóbuszozással az időnket. Ha ‚necces’ helyzetre lehet számítani, a végrehajtás ilyen, akkor senki nem megy egyedül. Erre ugye akkor kerül sor, amikor visszakövetelünk, ha dolgozik valaki, akkor a jövedelméből letiltható, de ha nem, akkor tárgyi dolgokat kell lefoglalni. A munkatársak felkészültek ezekre a helyzetekre is. Van a környezettanulmánnyal kapcsolatban is belső megállapodásunk, hogy mit figyelünk meg, miket kérdezzünk, vagy miket beszélünk meg. Például, hogy valójában mennyi a hátralék, s ez hogyan jött össze, kinek a segítségére számíthat, milyen a családtagoknak a kapcsolata, milyenek az egyéb segítő kapcsolatok. Az is nagyon jól megfigyelhető egy ilyen látogatás során, hogy az életszínvonal

mennyire feleltethető meg a kimutatott jövedelemnek. Szükségesnek tartom a környezettanulmányt, és nem is szükséges ,rossznak'. Azt gondolom, hogy évente, kétfévente lássa az ügyintéző az ügyfelét, hogy milyen változások történtek, beszéljen vele a saját környezetében is, mert ebből a fél órából nagyon sok minden leszűrhető. Nem tartanak az emberek tőle. Az még előfordul, hogy valaki megkérdezi, hogy ,nem baj, hogy van hűtőládám', s hát persze, hogy nem baj, ez nem luxustárgy, mint ahogy nem luxustárgy, ha van számítógép. Bizonyos esetekben az is teljesen elfogadható, hogy a lakberendezés jó, mert most került olyan helyzetbe, hogy munkanélkülivé vált, és átmenetileg segélyre van szüksége. Ilyenkor sem azt nézzük, hogy van öt kristálypohár, vagy egy jobb szőnyeg, hogy azt adja el. A kölcsönök esetében is azt nézzük, hogy egy elromlott bojler, egy fürdőszoba átalakítása elég nagy összeget jelent, amit a normál, hónapról hónapra való élésben nem tudnak tartalékokból megcsináltatni, s ha van munkája, akkor egy kamatmentes kölcsön sokat jelenthet. Aztán az is fontos, hogy valaki munkanélkülivé vált, valóban keres munkát, de addig is fizetni kell a rezsi-költségeket, tehát ezekben a környezettanulmányokban azokat a helyzeteket is figyelembe vesszük, ami a lecsúszás megelőzését szolgáló segélyeket hagyja jóvá. Tudom, hogy ebben nagyon sok szubjektivitás van, de a döntések mindig mérlegelések után születnek, s szubjektívásában is objektívabb bizonyos mutatók alapján. A belső továbbképzések között, amit igyekszünk a kéréseknek megfelelően előkészíteni, vannak olyanok, amik pszichológus által vezetett tréningek, s a nehéz helyzetek kezelésére készítene fel, vagy volt olyan is, ami kifejezetten az ügyféllel való kapcsolattal foglalkozott, az ügyfelekkel való kommunikáció fejlesztését szolgálta.«" (megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi a szociális iroda vezetőjét)

E meglehetősen körvonalazatlan tartalmú, ám az érintettek személyes életviszonyait súlyosan érintő tevékenység végzésére és a szükséges dokumentum elkészítésére a hatályos magyar joganyagban megjelenő akkreditált képzések közül a téma szempontjából meglehetősen különös szakmákban készítene fel. Ezek:

- csecsemő- és gyermeknevelő-gondozó,
- határrendész szervező (tiszt),
- klinikai szakápoló (hospice szakápoló és koordinátor),
- klinikai szakápoló (körzeti-közösségi szakápoló, pszichiátriai és mentálhigiénés szakápoló, geriátriai szakápoló,
- pártfogó,
- pulmonológus-allergológus szakasszisztens,
- szociális szakgondozó,
- szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi ügyintéző,
- tanító, óvodapedagógus.

7.2. A környezettanulmány a segélyezésben

A szociális törvény nem kötelezi az önkormányzatokat környezettanulmány készítésére, nagyon általánosan fogalmaz, a döntést az önkormányzatokra bízta. Az általunk mélyebben vizsgált és más, évek óta gyűjtött helyi rendeletek alapján nyilvánvaló: e téren nagyon eltérő az önkormányzatok gyakorlata. Abban viszont egységesek, hogy a segélyezéshez készített környezettanulmánnyal elsősorban nem a családok problémáit kívánják alaposabban megismerni, s az ehhez illeszkedő segítő stratégiát megtalálni, hanem az úgymond csalókat akarják kiszűrni.

„Különösen indokolt a környezettanulmány készítése, ha a család rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik. (...) működő kisebbségi önkormányzat képviselője a segélyezési eljárás során a tényállás tisztázása céljából a környezettanulmány készítésében közreműködhet. (...)

A kérelmező az ellenőrzést túrni köteles, és annak során az ellenőrzést végzővel együtt kell működnie. Rendelkezésre kell bocsátania a jogszerűen kért adatokat, és igazolnia kell a szociális ellátás cél szerinti felhasználását.” (részletek egy városi rendeletből)

2001-ben és 2006-ban vizsgálatot folytattunk a népesség legszegényebb alsó három jövedelemtizedéhez tartozók életkörülményeiről (Bass és mások, 2007). A megkérdezett háztartások 23 százaléka részesült 2006-ban valamilyen segélyben. 2006-ban a valamilyen segélyt igénylő szegény háztartások több mint egyharmada (38%) számolt be arról, hogy környezettanulmányt készítettek náluk (16. táblázat).

A környezettanulmány készítése nem mutat szignifikáns összefüggést a jövedelemmel, az iskolai végzettséggel, a háztartások munkaerő-piaci aktivitásával, de még a gyerekek számával sem. A környezettanulmány ellentmondásos jellegét alátámasztja, hogy minél depriváltabb egy család, annál inkább éreznek késztést az önkormányzatok a személyes vizsgálódásra. A falvakban, ahol általános a vélekedés, hogy mindenki mindenkit ismer, az átlagosnál ritkább a környezettanulmány-készítés, mint a városokban.

A romákkal szembeni előítéletek, úgy tűnik, a nyomorúságos lakásokba látogatástól való félelmet is legyőzik, ami azt valószínűsíti, hogy a roma családok jövedelemeltitkolására, helyteleníthető viselkedésére erősebben gyanakszanak a segélyről döntést hozók.

16. táblázat:

A háztartások jellemzői és a környezettanulmány készítése, 2006 (%)

A háztartás jellemzői	Környezettanulmány készült			
	Nem	Igen	Nem tudja	Összesen
Halmazott depriváció				
▪ Nincs	73	26	1	100
▪ Van	52	46	2	100
Lakóhely				
▪ Budapest (N = 38)	37	63	0	100
▪ Város	58	41	1	100
▪ Falu	68	30	2	100
Van-e roma háztartástag				
▪ Nincs	65	33	1	100
▪ Van	54	45	1	100
Szubjektív szegénység				
▪ Teljes mértékben szegény	53	47	0	100
▪ Bizonyos mértékben szegény	64	34	2	100
Osztálybesorolás				
▪ Alsó osztályba tartozik	53	46	1	100
Hányféle segílyt kap?				
▪ Nem kap	70	27	3	100
▪ Egy fajtát kap	66	33	1	100
▪ Több fajtát kap	53	46	1	100
<i>Összesen</i>	62	37	1	100

Forrás: Bass és mások, 2007: 87.

A környezettanulmány készítésének következménye nem csupán a kérelem elutasítása vagy elfogadása lehet. Megalázó működése erősíti a szegénység-tudatot, és élesen kirajzolja az érintettek társadalmi helyzetét.

Környezettanulmány készült az olyan háztartások majdnem felében (45%), amelyek igényeltek valamilyen támogatást, de nem kapták meg azt.

A leggyakoribb a környezettanulmány készítése – egyébként még a leginkább elfogadható okból – a gyermekeknek szóló segély esetében. A személyes látogatás révén végrehajtott ellenőrzés azonban a „felnőtteknek” nyújtott, vagy másként fogalmazva: a család helyzete jogán járó segélyek kérelmezésénél sem eseti, szűrőpróbaszerű, hanem eléggé kiterjedt (17. táblázat).

17. táblázat:

**A környezettanulmány készítésének gyakorisága a legelterjedtebb
segélyfajták esetében, 2006 (%)**

Támogatási forma	Gyakoriság
Rendszeres gyerekvédelmi támogatás (<i>N</i> = 181)	54
Közigyógyellátás (<i>N</i> = 141)	51
Átmeneti (krízis) segély (<i>N</i> = 107)	49
Munkanélküliek rendszeres szociális segélye (<i>N</i> = 177)	43
Lakásfenntartási támogatás (<i>N</i> = 174)	41

Forrás: Bass és mások, 2007: 88.

Ugyanakkor megállapítható, hogy környezettanulmányon átesett családok több-fajta segélyt igényelnek, és több segélyhez is jutnak.

A települési rendeletek elemzése során értékeltük, hogy említik-e a környezettanulmány készítését, s ha igen, ismertetik-e a feltételeket, szempontokat az ügyfelekkel.

Az önkormányzatok 15 százaléka meg sem említi a környezettanulmány készítésének lehetőségét a helyi rendeletében, mások – a rendeletek 30 százalékában – csupán utalnak rá, de nem ismertetik az eljárást, míg a települések többsége, 55 százaléka kicsit bővebb tájékoztatást nyújt. A tájékoztatás többnyire csak arra terjed ki, hogy megnevezik azokat a segélyfajtákat, amelyek odaítéléséhez környezettanulmányt kell készíteni.

Hasonlóképp megoszlik az önkormányzatok gyakorlata abban is, hogy kötelezően előírják-e a környezettanulmány készítését egyes vagy minden segélykérelem elbírálásához, vagy csupán lehetőségnek tartják a segély megítéléséről szóló döntéshozók számára. Az interjúk során a kisebb településeken ismételten megfogalmazódott, hogy nem végeznek túl sok környezettanulmányt, „hiszen mindenki ismer mindenkit”.

Másutt a segélyezés ipari méretűvé válására és a kapacitáshiányra hivatkozva nem készítene környezettanulmányt. Az egyik megyeszékhelyen egy-egy szociális ügyintézőnek évente hozzávetőlegesen 2000 az ügyiratszám (ami jónak mondható, hiszen van olyan önkormányzat, ahol ez a szám 3000). Miután többnyire ismert, visszatérő ügyfelek vannak, a rendszeresen megjelenő ügyfelek közül egy ügyintézőre 600–700 ember jut.

„A szociális iroda ügyintézői nem minden esetben tartják szerencsésnek, ha a családgondozó továbbítja a kérelmeket, mert ilyen esetekben közvetlenül nem találkoznak az ügyfelekkel. Az ügyintézők a törvényi szabályozás és kapacitáshiány miatt kevés alkalommal mennek ki környezettanulmányt készíteni, azonban szeretnek találkozni az ügyfelekkel, mert a közvetlen személyi kapcsolatban megítélésük szerint, pontosabban tudják felmérni a valós helyzetet. A családsegítő viszont úgy érzi, hogy ha ő segít kitölteni és bevinni a kérelmet, akkor az ügyfeleknek nagyobb eséllyel ítélnék meg valamilyen támogatást.” (megyeszékhelyen készült esettanulmány)

„A Szolgálatnál előírja a rendelet, hogy környezettanulmányt kell végezni a kérelem benyújtása előtt. Ezt lehetetlen teljesíteni, mert a tanácsadásra kötelezett családok 70%-ának nincs saját családgondozója, a tanácsadónak egy személyben nincs kapacitása ennek teljesítésére, hiszen a jelentkezők magas száma miatt jelenleg várólistán kell egy hónapig várakozni.” (kisvárosi esettanulmány)

De mindennek az ellenkezője is előfordul: minden segélykérelemhez környezettanulmánynak kell készülnie.

„Minden esetben környezettanulmány készítenek, hogy feltérképezzék, hogy valóban szükséges-e a segély, illetve hogy valós probléma miatt fordultak a hivatalhoz. Minden alkalommal megmutatják a környezettanulmányt a kérelmezőnek, és alá is kell írnia. A környezettanulmányt a szociális gondozó és a igazgatási előadó veszik fel, előfordul azonban, hogy csak egyikük ér rá, ekkor csak az egyikük megy ki a családhoz. A környezettanulmány dönti el azt, hogy az igényelt segélyt megkapja-e a kérvényező. Ha megkapja, akkor minden esetben a maximális ellátást nyújtja a nyúli önkormányzat.” (községi esettanulmány)

Az Alkotmánybíróság már 1998-ban megállapította:

„(...) Az Ör. 28. §-ának (3) bekezdése környezettanulmány készítését írja elő egyes szociális ellátások megállapítására irányuló eljárásokban. Ez a rendelkezés ellentétes a 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelettel, amely a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokat szabályozza. Ez a kormányrendelet csak a gyermeknevelési támogatás megállapításához írja elő környezettanulmány elkészítését. Egyéb szociális ellátások esetén csak a rendelet 1. számú mellékletében meghatározott »jövedelemnyilatkozat« megtételére, illetőleg egyéb irat benyújtására kötelezhető az ügyfél, a környezettanulmány tölésére azonban nem.” [9/1998. (III. 27.) AB határozat]

Különösen nehéz helyzetbe hozhatja a környezettanulmány-készítés kötelezettsége azokat a családokat, amelyek valamely krízis elhárítására átmeneti segílyt kérnek, hiszen a támogatásra ilyenkor a kérelmezőnek minél gyorsabban lenne szüksége.

„»A környezettanulmánnyal az önkormányzat a bürokratikus eljárás idejét húzza, amivel a családok helyzetét nagymértékben rontja.«” (budapesti esettanulmány, idézi a kerületi szociális ügyintézőt)

A környezettanulmány megalázó, stigmatizáló volta vissza is tart egyeseket a támogatás igénylésétől, s fokozza az igénybe nem vétel esélyét. Különösen igaz lehet ez a szegénységbe éppen becsúszó családok esetében.

„A környezettanulmány készítésének másik negatív hatásaként érzékelhető, hogy azok a hátralékban lévő családok, egyének is távol maradnak a támogatási rendszer nyújtotta kezelési lehetőségektől, ahol a jövedelmi szegénység csak átmenetinek tekinthető, mint a munkahely elvesztésének következményeként jelentkező fizetéseképtelenség esetén. Ezek a jobb társadalmi helyzetű, jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező hátralékosok nem szívesen jelennek meg személyesen a segélyezési és támogatási rendszerben. A stigmatizálástól való félelem miatt, a környezettanulmány elkerülése végett inkább nem veszik igénybe a támogatási lehetőségeket, melynek következtében nő a rezsitartozás, ami elodázza a hátralék rendeződésének lehetőségét.” (budapesti esettanulmány)

A gyermekvédelemben módszertani kézikönyvbe foglalt, többé-kevésbé egységes szempont- és nyilvántartási rendszer alapján készülnek a környezettanulmányok (Detre, 2007).

A pártfogók esetében igazságügyi miniszteri rendelet¹²⁶ határozza meg, mi kerüljön a környezettanulmányba.

A szociális ellátások igénybevételekor alkalmazott eljárás során készített környezettanulmány tartalmát és formai követelményeit a szociális törvény vagy más jogszabály nem határozza meg. A mára hatályon kívül helyezett 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról még a gyermeknevelési támogatással kapcsolatban említi a környezettanulmányt, de az ezt felváltó 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól még utalást sem tartalmaz. Így a segélyezés

¹²⁶ 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügyi-miniszteri rendeletek módosításáról

során tisztázatlan, hogy milyen célból, minek a megfigyelésével és feltárására szól a környezettanulmányt végző személyek felhatalmazása.

„Régen rendszeresen jártunk, mára már nincs autó, csak a legszükségesebb esetben, s a telepre egyedül, gyalog nem megyek ki. Mozgásszerűt ügyfelekhez kimegyünk, vagy akkor is kimegyünk, ha az ügyfél kéri, mert olyan idős, hogy nehéz neki a közlekedés, vagy nagyon beteg, vagy a gyerekeseknél a gyerekek elhelyezését nem tudják megoldani. Aztán akkor is kimegyünk, ha bejelentés érkezik, hogy se ajtó, se ablak és négy gyerek, tudunk e róla. Szerintem jobb volt, amikor gyakoribb volt a környezettanulmány, amikor jártuk a várost. Sokszor már az utca elejéről szaladtak a gyerekek szertekiabálni, hogy 'jönnek, jönnek'. Mégis azt mondom, hogy jó volt, volt valami visszatartó erő is ebben, hogy nem hamis adatokra apellált, közvetlenebb kapcsolatba kerültünk az ügyfelekkel és ez egy valóságosabb bizalmi kapcsolatot is jelentett. Tudtuk, mi a problémája, tudta, hogy amit lehet, azt meg fogjuk tenni. Most egy-két olyan ügyfél van, aki egyáltalán megköszöni a munkánkat. Bejön, és csak annyit mond, hogy tudom, hogy magának köszönhetem, és mi olyan szegények vagyunk, hogy az a kis pénz is nagyon szükséges, száz helye is lenne. És tudom, hogy igazat mond.» (megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

Ennek következtében nem meglepő, hogy a rendeletekben nagyon eltérő a környezettanulmány szabályozása, készítésének gyakorlata, és a formai megoldások is különböznek.

Az általunk ismert helyi rendeletekből nem derül ki, rajtaütésszerűen jelennek-e meg a környezettanulmány készítői az ügyfél lakásán, vagy előre értesítik őt erről. Részlet egy községi rendeletből:

„(1) Az ügyintéző köteles a kérelemben, illetőleg a kérelemhez csatolt mellékletekben foglaltak valódiságát megvizsgálni, ellenőrizni, indokolt esetben a kérelmező életkörülményeiről környezettanulmányt készíteni.

(2) Az ügyintéző előre be nem jelentett családlátogatást, környezettanulmányt végezhet.”

Pedig a Ket. a szemlével kapcsolatban egyértelműen rendelkezik:

„49. § Ha a hatóság nem tartja szükségesnek az ügyfél idézését, köteles az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról – ha az ügy körülményeiből más nem következik – legalább öt nappal korábban értesíteni azzal a tájékoztatással, hogy a meghallgatáson (szemlén, tárgyaláson) részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni arra az ügyfélre is, akinek kérelmére az eljárást megindították. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy az az eljárási cselekmény időpontja előtt legalább öt nappal az ügyfélhez megérkezzen.”

A környezettanulmány megállapításainak rögzítésére szolgáló űrlap sem egy-
séges. Sőt egyes önkormányzatok egyszerűen mellőzik az írásbeliséget, meg-
állapításaik „eredménye” a segéllyel kapcsolatos döntésben jelenik meg.

„Általában az iroda munkatársai készítik a környezettanulmányt. A kiren-
deltségeken dolgozókat is bevonhatjuk ebbe a feladatba, illetve a család-
segítő, gyerekjóléti szolgálat is adja magát, hogy ezeket a környezettanul-
mányokat elkészítsük. Ha valaki átmeneti segílyt ad be, akkor nem igazán
szoktunk környezettanulmányt készíteni, ugyanez vonatkozik a lakásfenn-
tartási támogatás megállapítására, miszerint dokumentációból adják be a
papírjaikat, és ennek alapján meg tudjuk ítélni. (...) az esetben szoktunk
kimenni környezettanulmányra, hogy ha valami ellentmondás van a beadott
kérelemben. Minden esetben kimegyünk környezettanulmányt készíteni
akkor, ha ezt a törvény előírja számunkra, például az illető ápolási díjra
vagy valamilyen támogatásért folyamodik hozzánk, vagy ha az illető meg-
fellebbezte a döntést. Akár bizottsági, akár közgyűlés elé terjesztendő fel-
lebbezésről van szó, minden esetben meg szoktuk csinálni a környezetta-
nulmányokat. Általában az iroda munkatársai vagy a társszervezeteink be-
vonásával történik ez. Ahhoz kényes egy környezettanulmány, hogy akárki
kezébe adja, én értelemszerűen, ha olyan van, akkor a családsegítőnél tu-
dom, kit fogok megkérni arra, hogy ezt a tanulmányt elvégezze. (...) A hiva-
tal ISO minősítéssel bír, az ISO-ban szerepel a környezettanulmány se-
gélykérő lapja is, aminek alapján kell elkészíteni.” (megyeszékhelyen ké-
szült esettanulmány)

Többféle megoldással találkoztunk azzal kapcsolatban is, hogy megismerked-
hetnek-e az ügyfelek a környezettanulmány tartalmával. Egyes űrlapokon csak
egy aláírás szerepel, a környezettanulmány készítőjéé, bár ez önmagában nem
zárja ki, hogy a segélyt kérő olvasta, vagy ismertették vele a szöveget. Más űr-

lapokon két aláírásnak van hely, az ügyintéző és az ügyfél számára, sőt az is előfordul, hogy a két aláírást követően az űrlap lehetőséget teremt a környezettanulmány készítője számára személyes megállapítások megfogalmazására, amit újabb aláírással zár le. Ilyesfajta kérdéseket követően kerül sor erre, mint „az ügyintéző által tapasztalt, az ügy szempontjából jelentőséggel bíró, összegző észrevétel – vélemény” vagy „a környezettanulmányt végző tapasztalatai, javaslata”.

„Az embernek az agya sem fog úgy, na meg ha otthon vannak a gyerekek, akkor nem tudom megírni ott előttük ezt az egyoldalas összegző véleményt. Én mindig aláíratom velük, és elmondom, hogy ezt a részt még nekem kell megírni, hogy mit tapasztaltam, de egyébként aláírják.” (községi esettanulmány)

Ebben az esetben valószínű, hogy az ügyfél csak a környezettanulmányban foglaltak egy részét ismerheti meg. Szerencsére arra is találtunk példát, hogy – legalábbis papíron – ismertetik az ügyfél jogait, ennek megismerését aláírásával nyugtázza, és csak utána következnek a környezettanulmány megállapításai. Ezt szemlélteti az alábbi (kisvárosi) hozzájáruló nyilatkozat:

KÖRNYEZETTANULMÁNY

A jelen lévő kijelentem, hogy az ügyintéző tájékoztatását jogaimról, kötelezettségeimről tudomásul vettem, a környezettanulmány felvételéhez hozzájárulok. (...)

Mindez egybecseng a korábban említett 2006-os vizsgálat eredményével. Azon háztartások, melyekben készült környezettanulmány, a válaszadók egynegyede (26%) nem tudja, mit tartalmazott a környezettanulmány, 39 százalékuk nem olvasta, csak elmondták nekik, mit írtak róluk, s csupán 35 százalékuk olvasta is a leírt szöveget.

A környezettanulmány mint műfaj szubjektivitására utal, hogy tartalmának ismertetése vagy elhallgatása a családok semmiféle demográfiai vagy szociológiai jellemzőjével nem mutatott szignifikáns összefüggést, a helyi gyakorlatot, a környezettanulmány készítőjének döntése határozza meg.

„»A környezettanulmányt a mai ügyiratszám mellett csak a legszükségesebb helyzetekben végezzük.« Egyikük: »Én minden vállalkozóhoz kimegyek, mert a környezetből megállapítható, hogy munkanélküliből lett kényszervállalkozó, vagy elrejtett jövedelmekről van szó. S még csak azt sem mondanám, hogy ez egy 'hatósági' vizsgálat, mert azt nem tudom megnézni, hogy kinek, milyen ingatlanok vannak a nevén. Persze nehéz ilyenkor a visszautasítást indokolni, de megpróbálom. Azokban az esetekben is kimegyek, amikor a papírokból azt látom, hogy a kiadások jóval nagyobbak, mint a bevételek.« Másikuk: »Most a visszafizetéseknel megyek ki, mert eléggé gyakran előfordul, hogy letagadja az apát, vagy váltogatják, hogy mi a kedvezőbb. Ez is csak azért lehet, mert az egész rendszer túlságosan elaprózott, túl sokféle támogatás van ugyanarra a problémára, és átfedések előfordulhatnak.«”(megyeszékhelyen készült esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőket)

A környezettanulmány során készült feljegyzések mindenkor tartalmazzák a kérelmező, annak családtagjai és a vele egy háztartásban élők személyes adatait; a lakás méretével és komfortosságával kapcsolatos információkat és a jövedelemre, illetve a vagyoni helyzetre vonatkozó megállapításokat. Mindezek a tények nyilvánvalóan a segély kérelmezésére szolgáló űrlapról is megismerhetők, hacsak már ebben is nem a gyanú eloszlátása játssza a legfontosabb szerepet: egy óvatlanul elöl hagyott papucsból, fogkeféből következtetnek arra, hogy – mondjuk – a magát egyedülállónak valló személy mégis élettársával lakik együtt. Nehezen megítélhető mit kezdenek a sok helyen feltűnő, a lakás vagy a ház állapotára vonatkozó kérdéssel. Egy megyeszékhelyen ez a kérdés így szerepel: „saját ház esetén annak állapota” – vajon miért fontosabb a saját ház, mint a más lakás? Egy kisvárosban zárt kérdésként fogalmazzák meg a lakóhely állapotának megítélését: választani lehet aközött, hogy a lakás állaga új állapotú, régi, de karbantartott, elhanyagolt, életveszélyes, egyéb.

„»Általában az átmeneti segély, kamatmentes kölcsönt igénybe vevőknél mindig, valamint a lakásfenntartási támogatásnál szoktunk még környezettanulmányt végezni. Van olyan lakástámogatási kérelem, hogy... hát, így nem mondom meg a szemébe, de tudom, hogy a bevallott négyzetméter nem egyezik a valósággal, mert tudom, látom. És akkor ezt nem mondom meg a szemébe, hanem kimegyek egy centiméterrel, és mérek.«”(községi esettanulmány, idézi a szociális ügyintézőt)

Általában feljegyzik a család tartós fogyasztási cikkeit is, kérdezik arról, van-e gépkocsijuk; voltaképp ennek alapján vélelmezik, hogy a „vagyonbevallás” az igazságot tükrözi-e. Tudunk olyan önkormányzatról, ahol az autó birtoklása záró ok. Egy szociális ügyintéző egyenesen úgy fogalmazott: „Ha nagyon szép

új kocsit tartanak, akkor elutasítjuk, mert az annyiba kerül, mint még egy személy.” Számos aggály vetődhet fel ezzel kapcsolatban is. Szociális munkás és önkormányzati dolgozó kollégáktól tudjuk, hogy időről időre változó „divatok” szerint ítélik meg, mi az, ami már túl soknak számít, és megkérdőjelezi a jövedelemnyilatkozat igazságtartalmát. Volt, amikor a színes tévé, máskor a DVD-lejátszó vagy valami más került a környezettanulmány-készítők figyelmének középpontjába. Van, ahol megkönnyítik a környezettanulmány készítőjének dolgát, mert a kérdés így hangzik: „A kérelmező által lakott lakás berendezése, felszereltsége (a 20.000 forintnál értékesebb audió-videó és egyéb tartós fogyasztási cikkek).”

„Panaszos beadvánnyal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztósához, melyben sérelmezte, hogy családját az önkormányzat nehéz helyzetük ellenére nem részesíti támogatásban. (...) Az önkormányzat 1996. december 6-án hozott határozatával elutasította a panaszos rendszeres szociális segély iránti kérelmét. Indoklásuk szerint a család életvitele alapján megállapítható, hogy megélhetésüket biztosító jövedelemmel rendelkeznek.

Az önkormányzat – az elvégzett környezettanulmány után – a panaszos életvitele alapján valószínűsítette, hogy kimutatható jövedelem hiánya ellenére is biztosított a család létfenntartása. A határozat indoklása szerint »bár kimutatható jövedelemmel nem rendelkezik, mégis (...) elfogadható életszínvonalon él«. A Képviselő-testület nem tért ki panaszos és családja kimutatható jövedelmére, illetve létfenntartást biztosító vagyonára és így arra sem, hogy ez meghaladja-e a jogszabályban előírt határt. A fellebbezést tehát nem a jogszabályban előírt feltételek hiányára, hanem csupán valószínűsíthető körülményre hivatkozva utasította el, ezért a panaszos esetleges jogosultsága ellenére sem részesülhetett a támogatásban. A Képviselő-testület eljárása a szociális biztonsághoz való joggal és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben okozott vizsátságot.” (*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése*, OBH 5482/1997.)

Az általunk ismert környezettanulmány-űrlapok többsége olyan kérdéseket is tartalmaz, amelyek a kérelmező személyének, életformájának, magatartásának, szavahihetőségének megítélésére teremtenek alkalmat, azaz amikor az ügyintéző saját értékrendszere, habitusa, a vele szemben támasztott elvárások alapján formál a döntést meghatározó véleményt. Ilyen, amikor a környezettanulmány készítője beszámol a család ruházatáról (igaz, a kérdezői utasítás szerint – röviden), a lakás állagáról és tisztaságáról.

„A segélyeknél a rendeletben szabályozzák, hogy milyen ellátásoknál írja elő a környezettanulmányt. Ez a rendszeres szociális segély, ápolási díj és lakásfenntartási támogatás. Ezeket a polgármesteri hivatal egyik munkatársa készíti el. (...) Azonban nem jellemző a környezettanulmányozás. Annak sem kellemes, aki készíti, hiszen így betolakodni valakinek az életébe csak nagy empátiával lehet. A településen „nagy hagyománya van” a környezettanulmány készítésének, már az 1980-as évek közepén is alkalmazták ezt a módszert. Itt ez az eljárási rend megszokott része.” (községi esettanulmány)

A pontos tartalmi és formai előírások szinte teljes hiánya ellenére is nyilvánvaló, a környezettanulmány „komoly” irat: HBCS pontot ér, ügycsoportba tartozik, van jelölése, be kell vezetni a környezettanulmányok nyilvántartó könyvébe, az ügyirathoz kell szerelni, alá kell írni, a Hivatal körbélyegzőjének a lenyomatával is el kell látni.

Jogorvoslatra a sérelmesnek tartott megállapítások ellen mégsem nyílik mód, mivel a környezettanulmány nem határozat.

„A környezettanulmány végzésének szabályozatlansága aggályos azért, mert annak révén olyan információk birtokába juthat a hatóság, ami a támogatás megállapítása szempontjából irreleváns, így legalábbis aggályos, hogy mennyire egyeztethető össze a magánszférát körülbástyázó, az Alkotmány 59. §-ából származtatott jogokkal. A hatályos szabályozás a hivatalos jövedelem-nyilvántartási rendszerek megbízhatatlanságára válaszul, intézményesíti a jogosultságot elbíráló szerv gyanakvását a kérelmét benyújtó állampolgárral szemben, megnövelve annak az emberi méltóság sérelmét eredményező eljárások kialakulásának kockázatát. Az is gyakori panasz ugyanakkor, hogy a rendszerből a környezettanulmánnyal sem szűrhetők ki a csalók, mert a hatóság határozatának megtámadása esetén aligha képes bizonyítani az ügyintézők »megérzését.«” (Juhász, 2004: 13)

Összegezve: a környezettanulmány teljesen szabályozatlan jogi keretek között működik – mégpedig széles körben. Hiába vált a segélyezés normatívabbá az elmúlt években, s ennek jeleként a jegyzők szerepe felerősödött a támogatások megítélésében, ha a környezettanulmány készítésének törvény szerinti lehetősége és sok önkormányzatnál kötelezettsége a normatív ellátásoknál is alkalmat teremt az egyéni mérlegelésre. A környezettanulmány készítésének és felhasználásának gyakorlata nincs összhangban a személyes adatok kezeléséhez fűződő jogokkal. A szociális igazgatás képviselőinek a kérelmezők lakásában tett látogatása azáltal sérti a magánélethez fűződő jogokat, hogy a létfenntartásukban veszélyeztetett embereknek nincs módjuk visszautasítani a környezettanulmány készítését, hiszen ez a támogatás megtagadásához vezethet. A kör-

nyezettanulmány készítői a helyi hatalom képviselőiként végzik a felmérést, véleményüket ezért nem csupán saját társadalmi-kulturális sajátosságaik, hanem a helyi társadalom és megbízóik, feletteseik elvárásai is befolyásolják. Főleg kisebb településeken, ahol a hatósági munka személyes viszonyokba ágyazottsága erőteljesebb, a környezettanulmányt végzőknek az esetleg kapcsolati veszteségekkel is számolniuk kell. A környezettanulmány nyílttá és nyilvánossá teszi a szegények kiszolgáltatottságát, aszimmetrikus viszonyt teremt, ellentmond a demokratikus állampolgáriság eszményének.

Még a legfőbb közjogi méltóságok is megosztottak abban, hogyan ítélik meg a környezettanulmány készítés gyakorlatát. Az Állami Számvevőszék a környezettanulmány jogi státusával kapcsolatos rendezetlenséget szeretné orvosolni, hogy meg lehessen találni az igazán rászorultakat, és kiszűrhetők legyenek a potyautasok. Már idézett, 9913-as számú jelentésében azt a javaslatot teszi a szociális és családügyi miniszternek:

„Kezdeményezzen olyan törvénymódosításokat, amely a rászorultság elvének gyakorlatban való következetesebb érvényesítéséhez szélesebb eszköztárat biztosít az önkormányzatok számára. Legyen lehetőség a támogatást igénylők tényleges jövedelmi, vagyoni helyzete, életmódja vizsgálatára, és annak az önkormányzati döntések során történő figyelembe vételére.”
(ÁSZ, 2004)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának – szociális munkások kezdeményezésére született – 1997-es jelentése viszont arra a következtetésre jutott:

„...az Európai Unió államai közül *Belgium, Dánia, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Németország, és az Egyesült Királyság* jogi szabályozásának áttekintése után a következők állapíthatók meg: (...) A segély a vizsgált országok mindegyikében rászorultság alapján, és nem állampolgári jogon jár. A rászorultság megállapítása jövedelem-, illetve vagyonteszt segítségével történik, aminek során az eljáró hatóság tudomására jutnak ugyan a kérelmező életmódjával kapcsolatos információk, ám a segély megállapításakor azok nem vehetők figyelembe, és a segély folyósítása sem tehető függővé a kérelmező magatartásától. (...) A vizsgált országok többségében a szociális munkástól a hivatal által esetleg nem érzékelt szociális szükségletek feltárását, és nem a kliens magatartásának ellenőrzését vagy az adóhatóság elől eltitkolt jövedelmének felbecslését várják. Ezzel szemben Magyarországon az állami működés zavarai miatt a rászorultság vizsgálat olyan szempontokkal egészül ki, amelyek alkalmazása a segítő munka alapelvein kívül az alkotmányosan garantált polgári jogokat is sértetheti (személyiségi és magántitokhoz való jog).” (*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése*, OBH 2522/1997.)

8. A történet folytatódik...

E tanulmány készítése közben nagyon sokat búvárkodtam az interneten. Amikor már csak az összefoglalás papírra vetése maradt hátra, megdöbbenve olvastam, hogy két webáruházban is lehet környezettanulmány-nyomtatványt kapni. Felhívtam őket. Arról tájékoztattak, nyomtatványboltokban is árúsítanak ilyesmit. Elmentem az egyikbe. Az űrlap érzékelhetően túlélte a rendszerváltozást, mert arról is érdeklődnek rajta, téesztag-e a kérelmező, és mennyi az évi munkaegysége „forint összegben”. Nemcsak téesz, rendkívüli szociális segély sincs már – ellentétben a nyomtatványon szereplő kérdéssel, mint ahogy szociálpolitikai állandó bizottságról sem tudunk 2008-ban. Az űrlap a Pátria Nyomda terméke, a rendeléshez megadott telefonszám hét számjegyű, ma is érvényes. Ha árúsítják, nyilván van is rá piaci kereslet. Egy űrlap ára 48 forint.

Remélhetőleg a téesztagságról nem érdeklődnek a környezettanulmányok készítői behatóan, ám bizonyos kérdések, úgy látszik, örökérvényűek. A korábbiakban kritikával illettem, mit remélnek a több települési űrlapon is fellelhető kérdéstől: „A lakás berendezésének, a család ruházatának állapota, élelmezésük, minősége?” Ezt a kérdést e történeti múltra visszatekintő nyomtatványon is megtaláltam. A segélyezés karkai világa időtlen.

Az Abszurdisztáni Anzix című NOLblogon élénk vita folyik a segélyezésről. A hozzászólók minden történetileg ismert álláspontot megfogalmaznak:

„Összefoglalva: a segélyezés azok esetében, akik egyébként képesek lennének dolgozni, kártékony, drága és jövőt terhelő megoldás. Éppen ezért magát a segélyt, a segélyezést kell megszüntetni.”

„Vannak olyanok, akik képesek lennének gondoskodni magukról, de nincs rá lehetőségük. Mondjuk, mert 100 kilométeres körzetben nincs munkahely, és a következő évezredig nem is várható, hogy lesz. Ezeket az emberek most segélyezzük, ami nagyjából mindenkinek rossz.”

„A társadalomnak kutya kötelessége gondoskodni azokról, akik nem képesek magukról. Mindegy mennyibe kerül, mert kultúrhelyeken sem a nagyszülőket, sem a betegeket nem kukázzuk ki.”

Végre van társadalmi vita: megszólalnak a civil újságírók, a politikusok és a külföldi szakértők is. A szegényekért, a szegények ellen.

A viták során nem a költségvetés sanyarú helyzete a főmotívum, nem is lehet az, hiszen a segélyezésre fordított összegek a jóléti kiadások összességéhez képest elenyészők. A vita elsősorban arról szól, kik *nem* érdemesek a köz segítségére. A decentralizált igazgatási rendszerekben – láthattuk – az önkormányzat az úr. A cselekvési vágytól hajtott önkormányzatok már rendeleteket is módosítottak, egy részüket törvénytelenységük miatt hatályon kívül helyezték, más részük még éppen belefér a magyar jogrendszerbe. Ezért is fontos, mi kerül a szociális törvénybe, hiszen a diszkrecionalitás adta kiskapuk mindig lehetővé teszik, hogy a segélyezési gyakorlatot a helyi szereplők a maguk képére formálják. Wim van Oorschot (2005) kutatásának tanulságait most az élet is igazolja: a közösség legkevésbé a munkanélküliek és az „idegenek” támogatását hajlandó elfogadni. És az idegenek esetünkben a magyarországi cigány állampolgárok.

„Úgy tűnik, a jóléti ellátások „sodródó” rendszerváltása napjainkra olyan kétosztatú struktúra kialakulásához vezetett, amely nem csupán leképezi, de aktívan elő is mozdítja a jelenkori magyar társadalom kettészakadását. Az ellátásokban bekövetkezett hasadások révén a piacról kiszoruló rétegek nem egyszerűen megélhetésük gazdasági alapjaitól, hanem társadalmi tagságuk legitimációs bázisától is megfosztatnak, s a számukra kijelölt gettósított szolgáltatások révén elveszítik a reintegrálódásnak még a reményét is. Azáltal, hogy a jóléti ellátások ez utóbbi alrendszere markáns pecsétként viseli magán az etnikai/faji stigmát, a kétosztatú intézményrendszer durva faji tartalommal telítődik, és – az állampolgáriság szociális jogi tartalmának kiterjesztése, illetve univerzalizálása helyett – a kisebbségi alávetés premodern formáinak újraéledését mozdítja elő. Ez utóbbi fejlemény által viszont a jelenlegi modernizációs kísérlet *egésze* kerül veszélybe.” (Szalai, 2007: 60–61)

Bár a vita hol durvább, hol szemérmesebb hangnemben zajlik, az álláspontok leegyszerűsíthetők: az egyik tábor a segélyért munkát elv melletti érveket hangoztatja, a másik a munkáért segély megoldásban hisz. Az előbbi csoport szerint a segély folyósításáért, mintegy viszonzásként a közösségnek – felrúgva az altruizmus és a segélyezésben intézményesült altruizmus alapelvét –, közösségi hasznosságú munkát kell végezni, vagyis az altruizmust át kell alakítani kiegyensúlyozott reciprocitássá. A munkáért segély elv megvalósulása mellett kardoskodók pedig csak azt tartják elfogadhatónak, ha az aktív korú munkaképes szegények valamilyen kötelezően végzett munka ellenértékeként, érdemességük bizonyítása után részesülnek segélyben. Árnyalatnyinak tűnik a különbség, pedig lényegi.

A szegények csoportjai közötti különbségtevés már önmagában kirekesztő hatású, mert „üzenete” van: ti közénk tartoztok, csak éppen rosszul megy a sorotok, ti meg érdemtelenek vagytok a segítségünkre, hát bizonyítsátok előbb az érdemességeteket. Ez a megkülönböztetés – burkoltan ugyan, de – felsejlik a szociális törvény szövegváltozataiban is: például a jövedelemkiegészítő segélyek közül csak a rendszeres szociális segéllyel fordul elő, hogy a törvény legalizálja a természetben folyósítást. Az önkormányzati rendeletekben pedig, akár a törvényesség követelményét is felrúgva jelennek meg olyan eljárások, amelyek egyes csoportok segélyezéséből kirekesztését nem bízzák a véletlenre – vagy a szociális ügyintézőre –, hanem biztosra akarnak menni, ezért jogszabályi eszközökkel érik el céljukat.

Osztom azoknak a kutatóknak az álláspontját, akik a szegénységet és a társadalmi kirekesztődést a társadalmi részvétel és a jogokhoz hozzáférés elméleti keretébe illesztik. A magyar segélyezési rendszer olyan kialakítású, hogy a szétválasztott hatalmi ágak tevékenységének végeredménye egy irányba mutat: az önkormányzatok megtehetik, amit akarnak. A törvény lehetőséget teremt, a jogorvoslati eljárás hatóköre korlátos.

Kirekesztő az is, ha a szegények szegénységük miatt nem élhetnek ugyanazokkal a jogokkal, mint más állampolgárok. A környezettanulmány magyarországi megvalósulása korlátozza a magánélethez fűződő alkotmányos jogot, a feltett kérdések némelyike a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. A munkáért segélyt elv esetleges megvalósulása az egyik legrégebbi munkával kapcsolatos alapjogot vonja kétségbe, a munkáért bér elvet.

Dolgozatommal azt is érzékeltetni akartam, ami a szociális törvénnyel az 1993-as megszületése óta történt. A temérdek módosítás, a néha csak néhány napig élő hatályosság nemcsak a szegények, hanem a törvény-előkészítő hivatalnokok, a döntésben részt vevő politikusok és a jogalkalmazók számára is átláthatatlan, abszurd világot teremt.

Az egyre burjánzóbb szöveg nyelvi elemzését nem végeztem el, de az esetleges helyi önkénynek a mind bonyolultabbá váló szabályozások (no meg a kiskapuk) nem állítanak gátat. A törvényt elektronikusan olvastam. Megszületésekor a szöveg 32 képernyőoldalt tett ki. 2007 végén a terjedelem 117 képernyőoldalra rúgott.

Elsa Øyen (1997) a már idézett konferencia-felszólalásában állást foglalt amellett, hogy pontosan meg kell határozni azt a kontextust, amiben a kirekesztés állítólag végbemegy. Fel is sorolt néhányat: lehet a civil társadalomból, a munkaerőpiacról, a politikai életből, a szavazásból, a felsőoktatásból és az egészségügyi ellátásból is kirekesztettnek lenni. Majd hozzátette: e különböző területekről való kirekesztődést eltérő folyamatok idézik elő, melyekről nem tudjuk, hogyan

illeszkednek egymáshoz. Míg ezt a mechanizmust nem értjük, csak egy címkét használunk.

„Az eredmény, hogy a szegénység, az igazi és ronda szegénység láthatatlanná válik, mert elrejtőzik a társadalmi kirekesztődés oly sok jelenséget magában foglaló ernyője alá.” (Øyen, 1997: 64)

Dolgozatommal egy ilyen jelenség, inkább mechanizmus megértését kívántam elősegíteni.

Irodalom

Abrahamson, David (1997): Social networks and their development in the Community. In France, Jenny – Niki Muir (eds.): *Communication and the Mentally ill Patient*. Jessica Kingsley, London.

Alcock, Pete (1997): *Understanding Poverty*. Macmillan, London.

Alesina, Alberto–Glaeser, Edward–Sacerdote, Bruce (2001): Why Doesn't the U.S. Have a European Style Welfare State? *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, 187–278.

ÁSZ [Állami Számvevőszék] (1998): *9913/98: Jelentés a helyi önkormányzatok által nyújtott pénzbeli szociális ellátások helyzetének vizsgálati tapasztalatairól*. Állami Számvevőszék, Budapest. www.asz.hu/C1256775002FE521/0/C34E456736C4A71EC1256CB100449C7D?openDocument&Highlight=környezettanulmány

A Szociális Szakmai Szövetség és a Magyar Szegénységellenes Hálózat állásfoglalása a Törvényjavaslat egyes szociális tárgyú törvények módosításáról c. dokumentumhoz, továbbá néhány, a szegényeket érintő hasonló tárgyú javaslatához. Budapest, 2006. november 9. www.3sz.hu/bm/Allasfoglalasaink/2006/Allasf_szocvtv_3Sz_MSZEH.doc

Atkinson, Tony (1998): Társadalmi kirekesztődés, szegénység, munkanélküliség. *Esély*, 4: 3–18.

Barata, Pedro (2000): *Social exclusion in Europe: Survey of literature*. Laidlaw Foundation, Toronto. www.laidlawfdn.org/cms/file/children/literature-review.pdf

Bass László–Darvas Ágnes–Dögei Ilona–Ferge Zsuzsa–Juhász Gábor–Márton Izabella–Márton Klára–Tausz Katalin (2005): *Kik és miért nem veszik igénybe a közszolgáltatásokat*. Kézirat. Budapest.

Bass László–Darvas Ágnes–Dögei Ilona–Ferge Zsuzsa–Tausz Katalin (2007): *A szegénység és kirekesztés változása 2001–2006*. MTA KTI Gyerekprogram Iroda, Budapest. /Gyermekekésély füzetek 3./

- Berghman, Jos (1999): Szociális védelem és szociális minőség Európában. *Esély*, különszám: A szociális Európa, 30–48.
- Beveridge, William (1942): Social Insurance and Allied Services. In Baldock, John–Manning, Nick–Miller, Stewart–Vickerstaff, Sarah (eds.): *Social Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Bíró Adrienn (2008): *Járni jár, csak nem jut*. Szakdolgozat. ELTE TáTK, Budapest.
- Bradbury, Bruce–Markus Jäntti (2000): Child poverty across industrialized countries: evidence from the Luxembourg Income Study. In Vleminckx, Koen–Smeeding, Timothy M. (eds.): *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations*. Avebury, Aldershot, chapter 1, 7–32.
- Bradshaw, Jonathan–Williams, Julie–Levitas, Ruth–Pantazis, Christina–Patsios, Demi–Townsend, Peter–Gordon, David–Middleton, Sue (2000): *The relationship between poverty and social exclusion in Britain*. Paper prepared for the 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth Cracow, Poland, 27 August to 2 September.
www.iariw.org/papers/2000/bradshaw.htm
- Currie, Janet –Gahvari, Firouz (2007): *Why In-Kind Benefits?* Vox.
www.voxeu.org/index.php?q=node/809
- Daly, Mary (2002): *Access to Social Rights in Europe*. Report on Access to Social Rights (CS-ASR) adopted by the European Committee for Social Cohesion (CDCS) at its 8th meeting (Strasbourg, 28–30 May 2000). Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex.
www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly_en.pdf
- Darvas Ágnes–Győri Péter–König Éva–Mózer Péter–Tóth Zoltán (2004): *Szükség van a változásra*. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Budapest.
www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Darvas_Agnes-Gyori_Peter-Konig_Eva-Mozer_Peter-Toth_Zoltan_S.pdf
- Darvas Ágnes–Juhász Gábor–Tausz Katalin (2004): c. n. *[A helyi szociálpolitika és a társadalmi kirekesztés.]* Budapest. www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1396&articleID=4987&ctag=articlelist&iid=1
- Darvas Ágnes–Tausz Katalin (2004): A gyermekkori kirekesztettség fogalma, mérésének lehetőségei – tendenciák az EU-ban, tapasztalatok egy hazai kutatás nyomán. IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok. Társi, Budapest, 2004

- Detre Erzsébet (szerk.) (2007): *Gyermekeink védelmében*. Módszertani kézikönyv az egységes gyermekvédelmi nyilvántartási rendszer használatához. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2007. www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16470
- Eardley, Tony–Bradshaw, Jonathan–Ditch, John–Gough, Ian–Whiteford, Peter: *Social Assistance in OECD Countries*. Vol. I. Synthesys Report; Vol. II. Country Reports. HMSO, London, 1996.
- Erdős Zsuzsanna (2006): A rendszeres szociális segélyezettekkel való együttműködés aktuális kérdése a pénzbeli ellátás jogosultságának megállapítás[a] és felülvizsgálata. *Háló*, XII. (2): 2. www.3sz.hu/bm/Halo/korabbi/XII.-%C3%A9vfolyam+2006./februar/2006_02_H%C3%81L%C3%93+-+febr.pdf ok
- EP (1998): Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1355 (1998) on Fighting Social Exclusion and Strengthening Social Cohesion in Europe (Jan. 28, 1998). www1.umn.edu/humanrts/instree/coerec1355.html
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Eszik Zoltán (2006): „Környezéstudomány”. Környezettanulmány = szakmai dogma? = = szent tehén? = a segítő munka rejtett aknája? = a deprimáció megtestesülése? *Háló*, *Háló*, XII. (2): 14. www.3sz.hu/bm/Halo/korabbi/XII.-%C3%A9vfolyam+2006./februar/2006_02_H%C3%81L%C3%93+-+febr.pdf
- Eurostat (1995): Transfers of individual non-market goods or services (D.632). In European system of accounts (ESA 1995). Eurostat, Luxembourg. <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/en/een00198.htm>
- Eurostat Task Force (1998): *Recommendations on social exclusion and poverty statistics*. Document CPS 98/31/2, Eurostat, Luxembourg.
- Ferge Zsuzsa (2000): Tiszta és homályos társadalmi szerződések. In Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után*. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 340–365. www.kszemle.hu/kiadvany/Augusztinovics_-_Korkep_reform_utan/ch15s02.html
- Ferge Zsuzsa–Tausz Katalin–Darvas Ágnes (2002): *Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen*. 1. köt. Esettanulmány Magyarországról. ILO, Budapest.
- Gough, Ian (2001): Social Assistance Regimes: A Cluster. *Journal of European Social Policy*, 2001, 11: 165–170.
- Gough, Ian–Bradshaw, Jonathan–Ditch, John–Eardley, Tony–Whiteford, Peter (1997): Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, 7 (1): 17–43.

- Győri Péter–Tausz Katalin (1999): A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból. In Péteri Gábor–Tausz Katalin (szerk.): *Megelőzés és együttműködés*. Pontes Ltd., Nagykovácsi, 1999.
- Haralambos, Michael–Holborn, Martin (2000): *Sociology: Themes and Perspectives*. Fifth edition. Harper Collins, London.
- Havasi Éva (2004): Szegénység és társadalmi kirekesztettség, *Szociológiai Szemle*, 4: 51–71.
- Hegyesi Gábor (1994): *Az „általános szociális munka” modelljei: A magyar képzés születése és elméleti forrásai*. Kandidátusi disszertáció. Budapest.
- Heller Farkas (1920): *Szociálpolitika*. Németh József Kiadó, Budapest.
- Hölsch, Katja–Kraus, Margit (2004): Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance. *Journal of European Social Policy*, 14 (2): 143–164.
- Juhász Gábor (2006): *A társadalmi szolidaritási törvénykezés szabályozási kerete*. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Budapest. www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1
- Juhász Gábor (2007): A szociális jog fejlődése Magyarországon 1985/1990–2005. In Jakab András–Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. II. köt. Gondolat–ELTE ÁJK, Budapest, 764–787.
- Juhász Gábor–Tausz Katalin (2004): A forrásokhoz, jogokhoz, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést akadályozó tényezők a szociális igazgatásban. IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok. Társi, Budapest, 2004
- König Éva (2004): A segélyezés Bermuda-háromszöge. *Esély*, 1: 38–53.
- König Éva (2006): Adósságkezelés: sikerek és kudarcok. *Esély*, 1: 3–29.
- Krémer Balázs (2003): *Szolid kiegészítések – igazgatás*. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Budapest. www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1
- KSH (2007a): *Szociális statisztikai évkönyv, 2006*. KSH, Budapest.
- KSH (2007b): *Társadalmi ellátórendszerek, 2006*. KSH, Budapest.

- KSH (2008a): A társadalmi juttatások jellemzői az Európai Unióban és Magyarországon 2005-ben. *Statisztikai Tükör*, 2. évf., 99. sz. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/szocved/szocved05.pdf>
- KSH (2008b): *Szociális védőháló a régiókban*. KSH, Miskolc. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/szocvedohalo.pdf>
- Kuivalainen, Susan (2005): *Families at the Margins of the Welfare State: A Comparative Study on the Prevalence of Poverty among Families Receiving Social Assistance*. Luxembourg Income Study Working Paper Series. Working Paper No. 403. February. www.lisproject.org/publications/liswps/403.pdf
- Léderer Pál–Tenczer Tamás–Ulicska László (szerk.) (1988): *„A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok...”* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- Levitas, Ruth (1998): *The Inclusive Society? Social Exclusion and the New Labour*. Macmillan Press Ltd., London.
- Levitas, Ruth (2003): *The Idea of Social Inclusion*. Paper for the 2003 Social Inclusion Research Conference. The Canadian Council on Social Development (CCSD) and Human Resources Development Canada hosted a research conference on social inclusion in Ottawa on March 27–28. www.ccsd.ca/events/inclusion/papers/levitas.htm
- Manor, James (1998): *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Directions in Development Series. The World Bank, 1998.
- Micklewright, John (2002): *Social Exclusion and Children: A European View for a US Debate*. Innocenti Working Paper No. 90. UNICEF Innocenti Research Centre. <http://econpapers.repec.org/RAS/pmi211.htm>
- Mózer Péter (2007): *„Jót s jól! Ebben áll a nagy titok ...”* A jövedelem- és/vagy vagyon-tesztelésen alapuló pénzbeli támogatások bemutatása, valamint alternatívák megfogalmazása. A tanulmány „Az államreform koncepcionális megalapozása” című, ÁROP-3.1.3-2007-0001 azonosító számú projekt keretében készült. Budapest.
- NEKI (é. n.): *Esetleírások*. B. Csabáné. Önkormányzati jogsértés. www.neki.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=242&Itemid=36
- Neubourg, Chris de–Castonguay, Julie–Roelen, Keetie (2007): *Social Safety Nets and targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience*. SP (Social Protection & Labor) Discussion paper No. 0718. The World Bank, November. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0718.pdf>

- Oorschot, Wim van (1998): *Dutch public opinion on social security*. CRSP Series. Centre for Research in Social Policy, Loughborough.
- Oorschot, Wim van (2005): *A European Deservingness Culture? Public deservingness perceptions in European welfare states*. CCWS Working paper, no. 36.
www.socsci.aau.dk/ccws/Workingpapers/2005-36-EuropeanDeservingnessCulture-Wim.pdf
- Øyen, Else (1997): The contradictory concepts of social exclusion and social inclusion. In Gore, Charles–Figueiredo, Jose B. (eds.): *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A debate*. International Institute of Labour Studies, Geneva, 63–66.
https://bora.uib.no/bitstream/1956/2487/1/The_contradictory.pdf
- ÖM (2007): Önkormányzati és államigazgatási hatósági statisztika. ÖM, Budapest.
www.otm.gov.hu/web/portal.nsf/html/hat_munka.html
- Pálné Kovács Ilona (2003): A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. *Politikatudományi Szemle*, 4: 167–191. www.poltudszemle.hu/szamok/2003_4szam/2003_4_palne.pdf
- Pritchard, Colin–Taylor, Richard (1978): *Social Work: Reform or Revolution?* Routledge and Kegan Paul, London–Boston.
- Rondinelli, Dennis A.–Nellis, John R.–Cheema, G. Shabbir (1983): *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers No. 581, Washington, D. C.
- Room, Graham (ed.) (1995): *Beyond the Threshold: The measurement and Analysis of Social Exclusion*. The Policy Press, Bristol.
- Saraceno, Carla (2001): *Social Exclusion, Cultural Roots and Diversities of a Popular Concept*. www.childpolicyintl.org/publications/Saraceno.pdf
- Sen, Amartya K. (1992): *Inequality Reexamined*. Clarendon Press, Oxford.
- Sen, Amartya K. (2000): *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank, Manila. www.adb.org/documents/books/social_exclusion/Social_exclusion.pdf
- Spéder Zsolt (2002): *A szegénység változó arcai*. Tények és értelmezések. Századvég, Budapest.
- Steinich, Markus (2000): *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*. This paper was prepared for a Seminar on „European Support for Democratic Decentralisation and Municipal Development – A Contribution

to Local Development and Poverty Reduction,” held in Maastricht, 14–15 June 2000. The seminar was organised by ECDPM and the Swedish Ministry of Foreign Affairs. November 2000. www2.gtz.de/dokumente/bib/00-1236.pdf

Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 4: 34–50. www.mtapti.hu/mszt/20024/szalaij.htm

Szalai Júlia (2004): A jóléti fogda – I. *Esély*, 6: 19–36

Szalai Júlia (2007): *Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris, Budapest.

Tausz Katalin (ed.) (2002): *The Impact of Decentralization on Social Policy*. Local Government and Public Service Reform Initiative–Open Society Institute, Budapest. /LGI Books./

Tárki (2006): Szívós Péter–Tóth István György (szerk.): *Feketén, fehéren*. TÁRKI Monitor Jelentések 2005. Tárki, Budapest. www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a763.pdf

Tárki (2008): Szívós Péter–Tóth István György (szerk.): *Köz, teher, elosztás*. TÁRKI Monitor Jelentések 2008. Tárki, Budapest, 2008. www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b193.pdf

Tóth Zoltán (2003): *Önkormányzati segélyezés*. Készült a SZOLID program megbízásából. Budapest. www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1

Townsend, Peter (1976): *Sociology and social policy*. Penguin, London.

Townsend, Peter (2004 [1990]): Szelektivitás – a nemzet megosztása. In Ferge Zsuzsa–Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Fordította Ferge Zsuzsa. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 2004: 218–219. /A szociális szakképzés könyvtára. Társadalompolitikai olvasókönyvek. A Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék könyvsorozata./

UNDP (é. n.): *Glossary of key terms*. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>

Varga István–Udvari Kersztin (2008): A környezettanulmány, avagy a magánszféra sérthetetlenségének dilemmái. *Esély*, 3: 106–128.

World Bank (2007): *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*¹. Document of the World Bank. Comments to Dena Ringold. February 14, 2007. www.skurdas.lt/files/main/EU8_SocAssist_Feb07.pdf

Függelék

F1. táblázat:

A települések megoszlása településtípus szerint, 2003. január 1.

Területi egység	Városok		Községek	
	száma	aránya, %	száma	aránya, %
Budapest	1		–	–
Győr-Moson-Sopron megye	8	4	174	96
Jász-Nagykun-Szolnok megye	16	21	62	79
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	20	9	209	91
<i>Ország összesen</i>	<i>256</i>	<i>8</i>	<i>2889</i>	<i>92</i>

Forrás: KSH (2004): *Alapinformációk a települési önkormányzatok szociális tevékenységéről 2002–2003.* KSH, Budapest, 31. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/alapinf.pdf>

F2. táblázat:

Települések megoszlása a lélekszám alapján, 2003. január 1.

Megye	0–499 fő	500–999 fő	1000–1999 fő	2000–4999 fő	5000–9999 fő	10 000–19 999 fő	20 000–49 999 fő	50 000–99 999 fő	100 000 fő felett	Összesen
Települések száma										
Győr-Moson-Sopron megye	49	51	52	24	1	2	1	1	1	182
Jász-Nagykun-Szolnok megye	5	10	21	20	13	5	3	1	0	78
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	34	64	53	60	11	6	0	0	1	229
<i>Ország összesen</i>	<i>1014</i>	<i>694</i>	<i>652</i>	<i>505</i>	<i>138</i>	<i>79</i>	<i>42</i>	<i>12</i>	<i>9</i>	<i>3145</i>
Települések aránya, %										
Győr-Moson-Sopron megye	27	28	28	13	1	1	1	1	1	101
Jász-Nagykun-Szolnok megye	6	13	27	26	17	6	4	1	0	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	15	28	23	26	5	2	0	0	1	100
<i>Ország összesen</i>	<i>32</i>	<i>22</i>	<i>21</i>	<i>16</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>100</i>

Forrás: KSH (2004): *Alapinformációk a települési önkormányzatok szociális tevékenységéről 2002–2003.* KSH, Budapest, 31. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/alapinf.pdf>

F3. táblázat:

Bruttó hazai termék, 2001 és 2002*

Megye	Egy főre jutó bruttó hazai termék az országos átlag %-ában	Sorrend az egy főre jutó GDP alapján
Győr-Moson-Sopron megye	121,6 / 117,6	2 / 2
Jász-Nagykun-Szolnok megye	70,1 / 67,5	14 / 16
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	56,4 / 54,1	19 / 20
Ország összesen	100	

* Az első adat a 2001. évi, a második a 2002. évi.

Forrás: KSH (2004): *A bruttó haza termék (GDP) területi megoszlása 2002-ben*. KSH, Budapest, 6–7. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/tergdp7.pdf>

F4. táblázat:

A szociális alapellátások megszervezettsége, a GDP és a településszerkezet, 2001-ben.

Megye	Szociális alapellátás	GDP	1000 fő alatti települések aránya (%)	Városok aránya (%)
Győr-Moson-Sopron megye	Összefüggő ellátatlan terület	Magas	53	4
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Közepesen ellátott	Közepesenél gyengébb	19	21
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	Összefüggő ellátatlan terület	Alacsony	43	9

Forrás: KSH (2003): Alapinformációk a települési önkormányzatok szociális tevékenységéről 2001–2002. *Szociális Statisztikai Közlemények*, 2: 24.

F5. táblázat:
A kutatás kiválasztott települései

Megye	Megye- székhely	Más város	Lélekszám, fő			Települések száma
			0–999	1000–1999	2000 felett	
Győr-Moson- Sopron megye	Győr	1	17	9	4	32
Jász-Nagykun- Szolnok megye	Szolnok	6	6	9	10	32
Szabolcs- Szatmár-Bereg megye	Nyíregyháza	3	14	8	6	32
Budapest (kerület)	–	–	–	–	–	4
<i>Összesen</i>						<i>100</i>