

A RENDSZERES SZOCIÁLIS SEGÉLY ÚJRASZABÁLYOZÁSÁNAK PROBLÉMÁI

A harmadik generációs emberi jogokat az államok részéről kísérő általános értetlenség és bizonytalanság talán még hatványozottabban jelentkezik az alkotmány 70/E. paragrafusában lefektetett szociális biztonsághoz való jog kapcsán. Az alkotmány értelmében: a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

1993. január 27-én fogadta el az Országgyűlés az 1993. évi III. törvényt a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról (Szt). A miniszteri indoklás szerint az ország nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségei, a piacgazdaságra való átállás, a nagyarányú elszegényedés szükségessé teszik az önálló és korszerű szociális ellátó rendszer kialakítását. Az önkormányzatok szerepének egyértelművé tétele és az átlátható szabályozás megteremtette egy működőképes modell kialakulásának lehetőségét. Ez a modell a kisebb-nagyobb jogszabály módosítások mellett is egyre olajozottabban működött.

Az Szt. 2000. május 1-jétől hatályos új rendelkezései ezt a működőképes modellt tették átláthatatlanná, kuszává. A módosítás elemzése kapcsán az az érzése támad az embernek, hogy olyan ez, mint a mesében Mátyás király ajándéka. Hoztam is meg nem is, adtam is meg nem is. A mesében ezek leleményességre, ötletességre vallanak, és mosolyra fakasztják az olvasót, a törvényben azonban semmi leleményességet, mosolygásra okot adó momentumot nem lehet találni.

A legfontosabb módosítás a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának megszüntetése. Huszonegy havi időtartamra olyan munkanélküliek részesültek ebben a támogatási formában, akik korábban munkanélküli járadékra voltak jogosultak, de a járadék folyósításának időtartama megszűnt, és a munkanélküli továbbra sem rendelkezett jövedelemmel. Ezen túlmenően jogosultságot szereztek azok a munkanélküliek is, akiknek valamilyen keresőtevékenység következtében szűnt meg a munkanélküli járadékuk, és a keresőtevékenységet követően nem szereztek ismét jogosultságot a munkanélküli segélyre. Végül pedig azok a munkanélküliek, akiknek az Ft. (1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról) alapján támogatott

képzés miatt szüntették meg a munkanélküli járadék fizetését. A sorrend tehát úgy nézett ki, hogy az érintett munkanélkülivé válását követően először járt a munkanélküli járadék, a munkaviszonyban töltött idő arányában. Ezt követte a jövedelempótló támogatás, és ha továbbra sem sikerült munkaviszonyt létesítenie a munkanélkülinek, akkor rendszeres szociális segélyre szerzett jogosultságot.

Az új szabályozás értelmében a munkanélküli járadék megszűnése után már csak rendszeres szociális segélyért folyamodhat a rászoruló aktív korú, nem foglalkoztatott személy. Aktív korú, nem foglalkoztatott személynek minősül az, aki a munkanélküli járadék, illetve a munkanélküliek jövedelempótló támogatása folyósítási időtartamát kimerítette, vagy a rendszeres szociális segély iránti kérelem benyújtását megelőző két évben a lakóhely szerint illetékes munkaügyi központtal legalább egy évig együttműködött. Az új szabályozás feltételrendszerében ez az egyetlen módosítás, amely kedvezőbb a segélyért folyamodók számára. Korábban ugyanis a segélykérelem benyújtását megelőző három éven belül két évig kellett együttműködni az illetékes munkaügyi központtal.

A megváltozott jogszabályról általánosságban megállapítható, hogy bár feltételeiben nem kedvezőtlenebb a korábbi szabályozásnál, mégis a segélyezést valamiféle foglalkoztatással vegyíti, melynek köszönhetően a segélyezés legfontosabb alapismérve látszik elveszni: miszerint is a segélyezésben csak a rászorultság az egyetlen és méltányolható szempont. Azzal ugyanis, hogy a települési önkormányzatok kötelesek a rendszeres szociális segélyt igénylőknek legalább harminc munkanap időtartamú foglalkoztatást – közcélú foglalkoztatást – szervezni, a jogalkotó összemossa a segélyezés és a foglalkoztatás problémáját. A jogszabály értelmében a foglalkoztatási kötelezettség közmunka, közhasznú munka vagy a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett egyéb munka biztosításával teljesíthető, és a foglalkoztatást az önkormányzat más szerv útján is megszervezheti. Az Ft. 16/A. paragrafusa értelmében a munkaadó részére a foglalkoztatásból eredő költségek legfeljebb hetven százalékáig terjedő mértékű támogatás nyújtható, ha a lakosságot vagy a települést érintő közfeladat vagy önkormányzat által önként vállalt, lakosságot, illetőleg a települést érintő feladat ellátása, vagy köz-

hasznú tevékenység folytatása érdekében a munkai központ által kiközvetített munkanélküli foglalkoztatását vállalja. A közcélú foglalkoztatásban részt vevők is munkabért kapnak, hasonlóképpen a közhasznú munkásokhoz, tehát az alatt a harminc munkanap alatt szünetel a segélyezésük, majd a munka végeztével ismét segélyben részesülnek. Gyakorlatilag tehát a két foglalkoztatási forma egy és ugyanaz. Annak tudatában pedig, hogy az önkormányzatok, illetve az önkormányzati érdekeltségű cégek voltak eddig is azok, amelyek közhasznú munkásokat foglalkoztattak, felmerül a kérdés, miért volt szükség a segélyezés körében is bevezetni valamilyen foglalkoztatási kötelezettséget. A közcélú foglalkoztatás azt a veszélyt is magában hordozza, hogy a települési önkormányzatok nem hosszabbítják meg a szerződéseket közhasznú munkásokkal, hiszen ugyanazt a munkát a segélyért folyamodók is el tudják végezni. Az önkormányzatoknak legalább harminc munkanapos foglalkoztatási kötelezettségük van, de elképzelhető, hogy ennél hosszabb ideig foglalkoztatják a közcélú munkásokat. Ebben az esetben azonban már teljesen összemosódik a két foglalkoztatási forma.

Van azonban még egy aspektusa ennek a kérdésnek, nevezetesen a foglalkoztatási formák finanszírozása. A központi költségvetés támogatja mindkét foglalkoztatási formát. A közhasznú munkavégzést azzal, hogy a munkaadó részére a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek legfeljebb hetven százalékaig terjedő mértékű támogatást nyújthat, a közcélú foglalkoztatás esetében munkanaponként és foglalkoztatottanként 1500 forint támogatás, és a rendszeres szociális segély összegének hetvenöt százaléka az az összeg, amelyet a központi költségvetés finanszíroz. Ez gyakorlatilag a minimálbér és járulékainak teljes költségét lefedi. Ebből következik tehát, hogy a közcélú foglalkoztatás keretében elsősorban az alacsony iskolázottságú, aktív korú, nem foglalkoztatott személyek alkalmazásában érdekelt az önkormányzat, hiszen a velük elvégeztethető munkák teljes körű finanszírozását vállalja át a központi költségvetés. Amennyiben az volt a célja a jogalkotónak, hogy a tartósan munkanélkülieket visszavezesse a munkaerőpiacra, ez többek között már csak a pénzügyi feltételek miatt sem valósulhat meg, hiszen a korábban kifejtettek alapján megállapítható, hogy nem érdeke az önkormányzatnak olyan munkaerő alkalmazása, aki magasabban iskolázott. Elképzelhető, hogy őket a közhasznú foglalkoztatás rendszerében hatékonyabban tudják alkalmazni, illetve ők azok, akik egyébként is könnyebben képesek visszatérni a munka világába. Tehát éppen azokon a tartósan munkanélküli személyeken nem tud ez a rendszer sem segíteni, akik a legkiszolgáltatottabbak, hiszen alacsony is-

kolai végzettségük miatt nagyon csekély, vagy egyáltalán nincs esélyük az elhelyezkedésre, és ezt a problémát – a harminc munkanapos alkalmazással – a közcélú foglalkoztatás sem képes megoldani.

Első pillantásra úgy tűnik, hogy az önkormányzatok jól jártak, hiszen a központi költségvetés terhére színpíthetik a településüket. Azonban mégsem jártak olyan jól, hiszen a harminc munkanapon túl marad a segélyezés, amely már az önkormányzat költségvetését terheli, határidő nélkül. A közcélú foglalkoztatás tehát nem más, mint ároktakarítás, utcacéprés, télen hótakarítás. Erre elegendő idő a harminc munkanap. Ennek kapcsán felmerül egy újabb probléma, vajon miért pont harminc munkanapban határozta meg a jogalkotó a foglalkoztatási kötelezettséget? Ez valamivel több, mint egy hónap, így ezt nem lesz könnyű nyilvántartani, bérszámfejtetni, befizetni utána a közterheket stb. Nem lenne-e mindenki számára követhetőbb, átláthatóbb és ésszerűbb mondjuk egy hónapban, vagy akár többen meghatározni a foglalkoztatásra szánt időt?

Abban az esetben, amikor az önkormányzat harminc napon belül nem tudja megszervezni a foglalkoztatást, a segélyt a kérelem benyújtásának napjáig visszamenőleg meg kell állapítani. Olyan esetben fordulhat ez elő, amikor a magasabb iskolai végzettséggel rendelkező személynek nem tudnak munkát felajánlani, hiszen a törvény értelmében csak az iskolai végzettségénél eggyel alacsonyabb szintű végzettségnek megfelelő munkát köteles a segélyt kérő elfogadni. Szakképesítéssel nem rendelkező kérelmezők esetében azonban mindenképpen célszerű a foglalkoztatás megszervezése, hiszen az alatt a harminc munkanap (körülbelül másfél hónap) alatt nem a saját költségvetéséből kell a közcélú munkást finanszírozni.

A korábbi szabályozás értelmében a jövedelempótló támogatás összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének nyolcvan százaléka volt, illetve abban az esetben, ha a támogatásban részesülő személy rendelkezett valamilyen más jövedelemmel, az összes jövedelemmel együtt kellett elérnie a támogatásnak ezt az összeget. A rendszeres szociális segély összege ugyan nem változott, de aktív korú, nem foglalkoztatott személy esetén az csak a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegének hetven százaléka. Tíz százalékkal kevesebb tehát, mint a munkanélküliek jövedelempótló támogatása. Jövedelempótló támogatásban két évig részesülhetett a munkanélküli, a rendszeres szociális segély esetében nincs meghatározva a folyósítás időtartama. Megállapítható, hogy a segélyezett abban a két évben, amikor a jövedelempótló támogatásban részesült, mindenképpen magasabb havi jövedelemmel rendelkezett. Ez a tény semmiképpen nem elhanyagolható annak tuda-

tában, hogy olyan rászorulókat ellátásáról van szó, akik mély szegénységben, a létminimum határán élnek, így a tíz százalékkal alacsonyabb havi juttatás mindenképpen hátrányosan érinti őket.

Az Ft. 16/A. paragrafusában értelmében a közhasznú foglalkoztatással a tartósan munkanélküli, illetve jövedelempótló támogatásban részesülő munkanélküliek foglalkoztatását kívánták megoldani. A munkaügyi központok gyakorlatára jellemző volt, hogy olyan munkanélkülieket közvetítettek ki, akiknek lejárt a kétéves jövedelempótló támogatásuk, és ezáltal megszerezheték az újbóli megállapításhoz szükséges 90-180 nap munkaviszonyt. Ez a jelenlegi rendszerben ugyancsak nem valósítható meg. Hiába alkalmaznak közhasznú, illetve közcélú foglalkoztatás keretében hosszabb ideig valakit, semmiképpen sem tarthat olyan hosszú ideig ez a foglalkoztatás, hogy a munkavállaló megszerezhesse a munkanélküli járadék megállapításához szükséges szolgálati időt. Ebből a szempontból nézve is megállapítható, hogy a jogalkotói szándék nem érte el a célját, hiszen a jövedelempótló támogatásban részesülőknek – annak tudatában, hogy együtt kellett működniük az illetékes munkaügyi központtal – volt nagyobb esélyük visszerülni a foglalkoztatásba.

A kötelező együttműködés mint a szabályozás új eleme is több pontjában újabb kérdéseket vet fel. A törvény 37/D paragrafusában értelmében a segély megállapításának és folyósításának feltételeként a segélyezett a települési önkormányzattal és/vagy az általa kijelölt szervvel együttműködni köteles. Az együttműködés a következőket tartalmazza: az önkormányzatnál nyilvántartásba véteti magát, a segélyre való jogosultság feltételeinek felülvizsgálatában együttműködik, a számára felajánlott megfelelő munkalehetőséget elfogadja, és végül a szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó, az önkormányzat rendeletében szabályozott programban részt vesz. Egyrésztől érthető a jogalkotói szándék, hiszen eddig nem volt kötelező az együttműködés, csak a jövedelempótló támogatásban részesülőknek. Rendszeres szociális segély esetében

csak a segély megállapításának egyik előfeltétele volt, abban az esetben, ha a kérelmező korábban nem volt jogosult jövedelempótló támogatásra. A lehetőségük eddig is megvolt az önkormányzatoknak arra, hogy önkormányzati rendeletben együttműködési kötelezettséget írjanak elő. Most ez már kötelező. Felmerül a kérdés, mi szükség van az együttműködési kötelezettségen belül arra, hogy a segélyezett egy újabb nyilvántartásban szerepeljen, hiszen már eddig is több nyilvántartást vezettek róla: a munkaügyi központnál, ahol azt tartják számon, hogy a segélyezett a segély megállapítását megelőző egy évben együttműködött-e az önkormányzattal. Az természetesen szükséges, és ez az új szabályozásnak érdeme, hogy az illető a munkaügyi központtal a segélyezés időtartama alatt is együttműködjön, hiszen csak ebben az esetben tudnak neki valamilyen munkalehetőséget felajánlani, de ez a fajta együttműködés is csak abban az esetben tud megvalósulni, ha ebben az önkormányzat és a munkaügyi központ megállapodott. Ennek hiányában ez csupán az önkormányzattal való együttműködést jelent. Ebben az esetben biztos, hogy lényegesen kevesebb az esélye a munkanélkülinek arra, hogy munkát találjanak a számára, hiszen az önkormányzat feladatai között ez egyáltalán nem szerepel.

Öszvérmegoldás született tehát, amely hosszabb távon senki érdekeit nem szolgálja. Azoknak az embereknek, akik a segélyben részesülnek, mindenképpen hatékonyabb lett volna egy olyan szabályozás, amely ténylegesen alkalmas arra, hogy hosszabb távon biztosítsa emberhez méltó megélhetésüket. Ténylegesen segítse őket abban, hogy visszataláljanak a munkaerőpiacra. Féltő, hogy a kötelező együttműködés keretében, önkormányzati rendeletben szabályozott, a segélyezett

szociális és mentális állapotához igazodó program, amelyben a részvétel kötelező, csak írott malaszt marad, hiszen a jogszabályban lefektetettek megvalósításához – mind humán és mind anyagi téren – komoly erőfeszítésekre lenne szükség, mind az önkormányzatok, mind a kormányzat részéről.

FÉLTŐ, HOGY A KÖTELEZŐ EGYÜTTMŰKÖDÉS KERETÉBEN, ÖNKORMÁNYZATI RENDELETBEN SZABÁLYOZOTT, A SEGÉLYEZETT SZOCIÁLIS ÉS MENTÁLIS ÁLLAPOTÁHOZ IGAZODÓ PROGRAM, AMELYBEN A RÉSZVÉTEL KÖTELEZŐ, CSAK ÍROTT MALASZT MARAD.