

---

## *Ferge Zsuzsa*

### A magyar segélyezési rendszer reformja

A segélyezés a szociálpolitika legkényesebb és legvitatottabb eszközei közé tartozik. Ha nincs, a szegények sorsa az éhenhalásig ellehetetlenül. Ha széles kört érintő tartós eszközzé válik, akkor a társadalmat megosztó, a szegénységet tartósító hatása van. A tömeges segélyezés mára nélkülözhetetlenné vált. A mai segélyezési gyakorlat azonban kevésbé hatékony, ezért reformja elengedhetetlen. A reformhoz nyilván számtalan információ lenne szükséges, és – megítélésem szerint – néhány, eddig homályban hagyott, inkább elvi-elméleti kérdést is végig kellene gondolni.

Az alábbiakban a következőkre vállalkozom:

– Összefoglalom a segélyezés nemzetközi gyakorlatának főbb jellemzőit, 24 OECD ország segélyezési szabályait és bizonyos tapasztalatait (1. fejezet, egyben I. háttér tanulmány).

– Ismertetek – részben magyar, részben az átmeneti gazdaságokra vonatkozó kutatások alapján – néhány adatot a szegénységről és a segélyezésről, különös tekintettel ez utóbbi hatásosságára és hatékonyságára (2. fejezet, egyben II. háttér tanulmány).

– Felvetek néhány elméleti vagy/és elvi jelentőségű kérdést a segélyezés alapvető dilemmájáról, azaz arról, hogy milyen okok miatt kerülhet veszélybe a léthez való jog, ami bizonyos feltételek mellett a segélyezéshez való jogot is jelenti; továbbá a segélyezés céljáról, azaz arról, hogy mire való a segély, és hogyan lehet ezt a célt praktikusán közelíteni (3. fejezet, egyben III. háttér tanulmány).

– Vázolok egy olyan segélyezési rendszert, amely az előző tapasztalatokra és megfontolásokra támaszkodik, és elvileg hatásosabbá, hatékonyabbá, humanusabbá, az európai normákkal inkább összhangban lévővé tehetné a magyar segélyezést (4. fejezet).

A négy fejezet szorosan összetartozik. Akik a segélyezési rendszer reformjával komolyan, elvi igénnyel is foglalkoznak, azoknak mindhárom háttér tanulmányra szükségük lehet. A politikusoknak azonban rendszerint nincs

\* Készült az Államháztartási Reformbizottság Jóléti Albizottsága számára.

idejük arra, hogy háttéranyagokkal, elvi kérdésekkel foglalkozzanak. Ezért a 4. fejezet pragmatizmusra és tömörségre törekszik. A pragmatikus válaszok azonban többnyire csak az I. (és esetleg a többi) háttér tanulmány ismeretében érthetők meg, mert sok esetben nemzetközi tapasztalatokra vagy elvi megfontolásokra támaszkodom.\*

## 1. fejezet I. háttér tanulmány:

### A segélyezés nemzetközi tapasztalatai

Az alábbiakban röviden összefoglalom egy kb. 1000 oldalas kutatási jelentést, amely 24 OECD ország segélyezési elveit, technikáit és gyakorlatát ismerteti (Eardley et al, 1995<sup>1</sup>). Az ismertetés nagyjából, de nem szigorúan követi az eredeti jelentés szerkezetét. Az elméleti kérdéseket (szegénységről folyó viták, országok tipizálása stb.) itt mellőzöm, elsősorban a gyakorlati vonatkozásokra koncentrálok. Saját értékelést az összefoglaló nem tartalmaz, bár esetenként a jelentéshez képest kisebb súlyt kapnak azok a kérdések, amelyek nálunk nem relevánsak (pl. hogyan kell igazolni az igénylő személyazonosságát, ha az országban nem használatos személyi igazolvány), és relatíve részletesebben ismertetek néhány olyan kérdést, amelyek nálunk fontosak lehetnek (pl. az ombudsman szerepe a segélyezésben).

A munkát az angol Társadalombiztosítási Minisztérium és az OECD finanszírozta. Az anyagot a 24 országból részben a hivatalos, illetékes szervek, részben kutatók szolgáltatták.

Az egész kötet mottója lehetne, amit egyébként a szerzők többször hangsúlyoznak:

*egyszerű segélyezési rendszer nincs.*

## 1. Alapvető információk

### 1.1. A segélyezés (nemzetközileg alkalmazott) kategóriarendszere

A vizsgálat minden jövedelemhez vagy vagyonhoz kötött központi és helyi segélyezésre kiterjedt. (A magánjótékonykodással csak egészen érintőlegesen foglalkoznak.) Teljes részletességgel a „normális”, azaz valamilyen rendszerességgel nyújtott segélyeket ismertetik az alábbi csoportosításban:

1. *Általános segélyezés (szabad felhasználású):* készpénzellátást nyújt (gyakorlatilag) mindenkinek egy meghatározott jövedelmi szint alatt.

2. *Kategoriális segélyezés (szabad felhasználású):* készpénzellátást nyújt speciális csoportoknak (pl. munkanélküliek segélye).

3. *Kötött felhasználású segélyezés:* meghatározott javakhoz vagy szolgál-

\* A 2–4. fejezet az *Esély* következő számaiban jelenik meg.

tatásokhoz biztosít hozzájutást – pénzben vagy természetben. Minthogy a lakhatáshoz nyújtott segítség szerepe jelentős, s minthogy más pénzbeni ellátásokkal való kapcsolata országonként változik, a kötött felhasználású segélyeket két csoportban vizsgálták:

- a) lakhatási segély,
- b) egyéb kötött felhasználású segély.

Az egyszeri, illetve krízissegélyeket az előbbi csoportosítás nem tartalmazza – ezeket az eredeti anyag is, ez az ismertetés is külön tárgyalja.

Az összefoglaló szerint: Görögország és Portugália kivételével mindenütt van 1. (általános segélyezés); Kanada, Dánia, Finnország és Svédország kivételével, ahol az általános rendszerbe szinte minden belefér, mindenütt vannak kategoriális segélyek is; a 3.a. (lakhatási segély) négy ország kivételével (Olaszország, Spanyolország, Svájc, Törökország) mindenütt létezik, vagy önállóan, vagy az általános segélyezésen belül; a 3.b. (kötött felhasználású segélyezés) 24-ből csak hat országban létezik (pl. ingyenes iskolai étkeztetés, a mi közgyógyellátási igazolványunkhoz hasonló egészségügyi „zöld kártya” stb.).

A szerzőknek némi nehézséget okozott Ausztrália és Új-Zéland rendszerének besorolása. E két országban az ellátások túlnyomó többsége nem szegénységhez, de jövedelemhez kötött – a magas jövedelműeket, a lakosság felső 10–20 (vagy  $x$ )%-át hagyják ki a legtöbb ellátásból. Ezek érdekes kivételek, amelyekről szinte mindig külön említést kell tenni.

## 1.2. A segélyezés kiterjedtsége, nagyságrendje

A segélyezésre fordított összeg nagysága sokban függ az adott ország tradicionális szociálpolitikai ellátórendszerétől. A „leginkább segélyezők” közé öt ország tartozik: a már említett Ausztrália és Új-Zéland, és – az előzőeknél alacsonyabb szinten – másik három angolszász ország: Írország, az Egyesült Királyság (továbbiakban UK) és az Egyesült Államok (USA). Ezekben a segélyezés a GDP több mint 3%-át, az összes szociálpolitikai ellátás („társadalmi védelmi kiadás”, „social protection”, azaz minden jóléti ellátás az oktatás nélkül) több mint 10%-át, illetve az összes társadalmi biztonsági (social security) ellátás több mint 30%-át teszi ki. A „közepesen segélyezők” sincsenek túl sokan (Franciaország, Németország, Olaszország, Kanada, Dánia, Svédország, Hollandia, Ausztria). Ezekben a segélyre fordított összeg a GDP 1–2%-a. A „keveset segélyező” többi ország még ennél is vegyesebb halmaz. Gazdasági fejlettség szempontjából ide tartozhatnak gazdaságilag relatíve elmaradottabbak (Török- vagy Görögország) és fejlettebbek (pl. Japán, Svájc és Norvégia). A keveset segélyezők történelme is, politikai berendezkedése és színezete is roppant heterogén.

A segélytípusok szerint nézve a kategoriális segélyezés igen kevés kivétellel (Németország, Luxemburg, Norvégia, UK) sokkal jelentősebb, mint az általános segélyezés. Ahol elkülöníthető a lakhatási segély, ott az önmagában közel hasonló nagyságrendű, esetleg több (pl. Svédországban), mint az összes szabad felhasználású segély együtt. Az egyéb kötött felhasználású segélyezés

az ezt alkalmazó hat országból háromban relatíve jelentős tétel, közel annyi vagy éppen több, mint a többi segélyezés együtt (ilyenek elsősorban az USA és Ausztria, továbbá, kisebb mértékben, Németország).

Megjegyzendő, hogy ezek az általánosítások rengeteg változatosságot elfednek, és sok bizonytalanságot tartalmaznak. Az USA-ban például a szegényeknek szóló egészségügyi program (Medicaid) miatt magasak a kötött felhasználású segélyek, Ausztriában és Németországban pedig az időskorúak bentlakásos intézményeiben lakóknak nyújtott segélyt sorolták ide. Ilyen segély föltehetően másutt is van, de a hivatalos statisztikákból nem tűnik ki.

A segélyezésre fordított összegek 1980 óta szinte mindenütt a GDP-nél gyorsabban nőttek (a kivételek Japán és Svájc). A növekedés többnyire kisebb, mint a GDP 1 százalékpontja. A kivételek – ahol 1 százalékponton nagyobb a GDP-n belüli növekedés – a legtöbbet segélyező országok – USA kivételével (azaz Ausztrália, Új-Zéland, Írország, UK).

A segélyezettek teljes száma sok okból, többek között az átfedések miatt, nehezen állapítható meg. Legalább az átfedések kiszűrése érdekében nem adták össze a kategóriák címzettjeit. A szabad felhasználású segélyek esetén a kettő közül (általános és kategóriális segélyezés) a magasabb arányt tekintették mérvadónak, a legtöbb általános segélyprogram ugyanis kiegészülhet kategóriális segélyekkel. A szabad felhasználású segélyben részesülők az öt sokat segélyező országban, továbbá Izlandon minimum a népesség 10 és 25%-a között vannak. Ez az arány 5 és 10% között van Kanadában, Finnországban, Németországban és Svédországban (azaz nem is minden „közepesen segélyező” országban). A többi tizenöt országban 5% alatti a segélyezettek aránya, ezen belül 2% vagy ennél kisebb Franciaországban, Görögországban, Japánban, Portugáliában és Svájcban.

A lakhatási támogatás néhány országban igen széles körű – elérheti a népesség közel 10%-át (Franciaország, Hollandia, UK), másutt – ahol van adat – 0,03 és 6% között van.

A segélyezettek legnagyobb csoportjai az idősek (ahol nincs népnyugdíj vagy/és széles körű társadalombiztosítás), a fogyatékosok, a gyermeküket egyedül nevelő szülők és a munkanélküliek. A segélyezettek számának (és egyáltalán a segélyezésnek) az emelkedése elsősorban a két utóbbi csoport növekedésének tudható be. Az idősek segélyezése inkább csökkenő, kivéve azokat az országokat, amelyek az utóbbi időben az alacsony nyugdíjak mellé forrás-tesztelt kiegészítést vezettek be.

## 2. A segélyrendszer elvei és struktúrája

### 2.1. A segélyezés céljai

A kutatás során a kormányzati képviselőket arra kérték, hogy nyilatkozzanak a náluk honos segélyezés céljairól. Nagyjából három fő elvet említettek:

1. A különböző segélytípusok azt szolgálják, hogy egy minimális élet-színvonalat biztosítsanak azoknak, akiknek nem elégséges a jövedelmük;

2. A segély azoknak adható, akik nem képesek más eszközökkel, más források révén fenntartani magukat;

3. A segélyezésnek nem célja a függő helyzet erősítése: olyan intézkedéseket kell beépíteni, amelyek az önfenntartást és a függetlenséget erősítik.

Ugyanakkor a három elv közötti arányok változnak, s eltérő a minimum fogalma is. Ezzel kapcsolatban többen, például Ausztria, Luxemburg és Németország „tisztos”, az „emberi méltósággal összhangban lévő” szintről beszélnek, mások „ésszerű” vagy „megfelelő” szintről.

Az országok fele állítja, hogy a cél az egyéni autonómia és a társadalmi integráció, de az ezt szolgáló segélyezési elemek nem alkotnak világos rendszert.

## 2.2. A segélyhez jutás feltételei

A jelentés elválasztja a „segélyhez jutás kiválasztási feltételeit” (eligibility) a „jogosultsági feltételektől” (entitlement), amelyek magukba foglalják az összes jövedelmi-vagyoni feltételt is. A kiválasztási feltételek között tehát az „alacsonyjövedelműség” maga nem szerepel. A jelentés a kiválasztási feltételek között táblázatban bemutat néhány kritériumot valamennyi ország valamennyi fontosabb segélyfajtájánál. A rövidített, az eredetitől eltérő szerkezetű és egyes segélyfajtákat csak példaként említő alábbi összefoglalás szükségképpen szegényít. Ugyanakkor – minthogy valamennyi országot egyszerre tekinti át – segíti az általánosítást. (A részletek – mindig ezekben lakozik az ördög – az országokénti részletes leírásokban kerülnek tárgyalásra, az anyag II. kötetében. Ha szükséges, ezekből is idézünk.)

A kiválasztási feltételek némileg eltérnek az általános és kategoriális segélyeknél, ezért az ismertetést kettéválasztjuk.

### a. AZ ÁLTALÁNOS SEGÉLYEZÉS

kiválasztási feltételei valamivel egyszerűbbek, mint a kategoriális segélyezésé:

#### \*Célcsoport (target group)

Az általános segélyezésnél általában nincs célcsoport (kivéve Portugáliát, ahol az általános segély is csak családokat/gyermeket céloz meg).

#### \*Alsó, esetleg felső korhatár

Az alsó korhatár szinte mindenütt jogilag szabályozott. Többnyire megegyezik a szülő eltartási kötelezettségének korhatárával, ami rendszerint 18 vagy 19 év, Ausztráliában és Új-Zélandban 16 év. A jogilag meghatározott általános korhatárnál alacsonyabb korhatárt is előír a legtöbb ország terhesek vagy szülők esetében. Van példa magasabb korhatárra is (pl. Dánia, 25 év), de ott a 18–24 évesek külön ellátást kaphatnak. Ahol az alsó korhatárt nem szabályozzák, ott is rendszerint kialakult egy, 18 év körüli gyakorlat.

A felső korhatárt csak akkor rögzítik, ha van mindenkit átfogó időskori ellátórendszer, s az idősebbek automatikusan abba lépnek át.

#### \*Lakóhely/nemzeti illetőség (állampolgárság)

A lakóhely (esetleg bejelentett lakóhely, a segélyező hatóság területén

bejelentett lakóhely) elégséges feltétel az általános segélyezéshez a következő országokban:

Ausztrália, Ausztria, Kanada, Finnország, Németország (de nem állampolgároknál, menekülteknél némi korlátozással), Izland, Írország, Luxemburg (meghatározott időtartamú ottlakás szükséges), Hollandia (mint Németország), Új-Zéland, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország, Törökország, UK, azaz tizenhat országban.

Az állampolgárság kötelező feltétel hét országban (Belgium, Dánia, Franciaország, Japán, Portugália, Svájc, USA), de ezek többsége is befogadja az EU állampolgárokat vagy azokat, akikre nézve nemzetközi szerződés van, például a skandináv országok között. (Görögországban nincs általános segélyezési forma, így a listában nem szerepel.)

*\*Munkateszt*

Az általános segélyt az országok többségében ún. munkateszthez kötik, azaz a kiválasztás feltétele az, hogy „igazoltan” ne legyen valakinek kereső foglalkozása – kivéve, ha ez alól a feltétel alól valamilyen okból a törvény felmenti (pl. fogyatékos). Kivétel Hollandia, ahol általában nem alkalmaznak munkatesztet, és két ország, ahol helyileg diszkrecionálisan döntenek arról, hogy eltekintenek-e a munkatesztől. (A kivételek Finnország, ahol ez a helyi közigazgatás dolga, és Japán, ahol a szociális munkásoké.)

*\*Teljesíthető munkaóra*

Az általános segélyezésnél ilyen feltétel általában nincs. Kivétel néhány ország, ahol teljes munkaidőben dolgozó kereső nem kaphat általános segélyt (Dánia, Írország és UK, ahol a kizáró feltétel heti 16 óra).

## b. A KATEGORIÁLIS SEGÉLYEKNÉL

jóval sokszínűbb a kép, minthogy egyes országokban többféle kategoriális segély lehet. A jelentés Ausztráliában 10, Ausztriában 2, Belgiumban 3, Franciaországban 7, Németországban 1, Görögországban 3, Izlandban 1, Írországban 12, Olaszországban 2, Luxemburgban 2, Hollandiában 3, Új-Zélandon 9, Norvégiában 1, Portugáliában 8, Spanyolországban 3, Svájcban 1, Törökországban 2, az UK-ban 3, az USA-ban 4 kategoriális segélyfajta ismert.

*\*Célcsoport (target group).* A célcsoportok között viszonylag gyakoriak a következők:

*Munkanélküliek vagy egyes csoportjaik,* így az első munkát vállalók, a fiatalok (de már nem első munkavállalók), a biztosítási alapú ellátásból kikerülők, esetleg idősebb munkanélküliek. Az országok jelentős részében nem létezik a munkanélküliekre vonatkozó kategoriális segélyezés, s ennek három oka lehet: vagy korlátlan ideig tart a nem jövedelem-igazoláshoz kötött ellátás; vagy a munkanélküliekre is vonatkozik az általános segély; vagy nem kapnak segélyt a biztosításból kikerülés után (pl. USA).

*Fogyatékosok,* ha nem terjed ki rájuk az általános program, illetve ha egyáltalán kapnak törvényileg szabályozott ellátást.

*Idősek,* ott, ahol az alapnyugdíjrendszerből sokan kimaradnak, vagy nagyon alacsony, kiegészítésre szoruló nyugdíjak is vannak.

*Egyedülálló szülők* – nagyjából a fogyatékosokhoz hasonló esetekben.

Szórványosan, egyes esetekben más célcsoportok is vannak, például ápolási segély, árvasegély, özvegysegély stb. (Ausztráliában és Új-Zélandon emellett minden segély, ami másutt biztosítás, például a táppénz is.)

*\*Alsó, esetleg felső korhatár*

Az alsó és felső korhatárok is változatosak, ha nem is ennyire. Az idősök segélyezése vagy a nyugdíjkorhatárhoz kapcsolódik, vagy annál valamivel magasabb életkorhoz. Lehet azonban alacsonyabb is, például segély-formában adott előnyügdíjnál, esetleg, mint Franciaországban, a gyermekes özvegyeknél. De van 40 éves minimumkorhatár is, például Írországból az a segély, amelyet elhagyott feleségek vagy azok a feleségek kaphatnak, akiknek férje hat hónapnál hosszabb börtönbüntetését tölti. Vagy – Spanyolországban – a munkanélküli biztosításra nem jogosult egyedülálló 45 éves kora fölött kaphat munkanélküli segélyt.

*\*Lakóhely/nemzeti illetőség*

Ebből a szempontból többnyire ugyanúgy szabályozzák a kategoriális, mint az általános segélyt. Egyes országokban és egyes segélyeknél (pl. gyermekeseknél, özvegyeknél) lehet az állampolgárság helyett enyhébb lakóhely-feltétel. Másrészt – szintén szórványosan – egyes országok egyes segélyeknél az általánosnál szigorúbban szabályoznak, hosszabb helybenlakáshoz vagy tartózkodáshoz (idősellátásnál akár 10 évhez is) kötve az ellátást.

*\*Munkateszt*

A munkanélküli ellátásoknál és egyes fogyatékos-ellátásoknál alkalmazzák. A családi ellátásoknál soha nincs, egyetlen kivétellel: Norvégiában azon egyedülálló szülőknél, akiknek gyermeke 10 éves elmúlt. (Ez azonban nem igazi segély, mert nem kötődik alacsony jövedelemhez.)

*\*Teljesíthető munkaóra*

Ez többféleképpen értelmezhető. Ha a szabályt egyáltalán alkalmazzák, akkor többnyire felülről maximálják a teljesíthető munkaórát (heti 8 és 30 óra között) vagy az elérhető keresetet. Néhány olyan eset van, ahol segély csak valamilyen munkateljesítmény esetén adható: például Angliában „a gyermekes dolgozó családok” segélyének értelemszerűen van minimálisan ledolgozott munkaóra feltétele.

*\*Egyéb feltételek*

Csak kevés országban és csak néhány segélynél említi a jelentős kiegészítő feltételt. Fogyatékosok esetében néhol szabályozzák, hogy hány százalékos munkaképesség-vesztés (pl. 65, 75%-os) szükséges. Ausztráliában az egyedülálló szülőnek igazoltan a partnerhez kell fordulnia először stb.

Eme áttekintés legfőbb tanulságának azt tekinti a jelentés, hogy alig van olyan ország, amely egyetlen, egységes segélyrendszeren belül oldja meg a minimális jövedelmi garanciát. Ilyenek a skandináv országok s bizonyos mértékig Kanada, Ausztria és Svájc. Néhány ország mindenkit vagy majdnem mindenkit lefed kategoriális segélyekkel, s egyes országokban vannak hézagok.

### 2.3. A jogosultság feltételei

Előjáróban: a jelentés megkülönbözteti a jövedelemtesztet (income test), a vagyontesztet (asset-test) és a kettő együttesét, a forrástesztet (means-test vagy test of resources). A „teszt” sok mindent jelenthet, önbevallástól bonyolult igazolásokig. Ezekkel s az adminisztratív eljárások vonzataival külön fejezet foglalkozik.

A jogosultság feltételei között a következő elemek szerepelnek:

a) Milyen a *jogi-igazgatási keret*:

\*Jogi szabályozás szempontjából: központi vagy helyi szabályozás

\*Alkalmazás szempontjából: központi vagy helyi végrehajtás

\*Diszkréció szerepe: van-e, és milyen szinten diszkrécionális elbírálás

b) Mi a *segélyezési egység*: egyén, család vagy háztartás. A segélyezés egysége többnyire a nukleáris család, három országban ennél szélesebben az együttélő háztartás (Ausztria, Japán, Luxemburg). Ez azt jelenti (erre később visszatérünk), hogy a segélyt a család nagysága és összetétele szerint szabják meg. Ez akkor is így van, ha egyéni helyzet (pl. tartós munkanélküliség) alapján állapítják meg a jogosultságot.

c) A *források szempontjából figyelembe veendő egység*. A segélyezési egységhez hasonlóan általában a család vagy háztartás. Többnyire csak a házastársak, illetve élettársak jövedelmét veszik figyelembe, a gyerekek keresményét nem. Az együttélők körén kívüli „tartási kötelezettség” négy országban létezik: Ausztriában, Németországban, Svájcban, Japánban. Franciaországban a segélyezett örököseitől igényelheti vissza az állam a korábban nyújtott segélyt. A tartási kötelezettség kiterjesztésére újabban Belgium tett – sikertelen – kísérletet. Néhány országban a nem házas együttélőknek nincs tartási kötelezettségük.

d) *Mennyi keresettől tekintenek el*, hogyan, azaz a segélyezés feltételéül szabott jövedelem bevallásánál mekkora keresetet, illetve munkajövedelmet lehet a bevallásnál figyelmen kívül hagyni. Az angolban a figyelembe nem vett jövedelmet „disregard”-nak nevezik. Erre (tudomásom szerint) nincs magyar kifejezés. A továbbiakban ezt „nem beszámított jövedelemnek” nevezük. A gyakorlatot a következőképpen csoportosították a szerzők:

1. Nincs nem beszámított munkajövedelem;
2. A nem beszámított kereset, illetve munkajövedelem csekély, az egyedülálló számára megállapított segély legfeljebb 15%-a;
3. A nem beszámított kereset, illetve munkajövedelem közepes mértékű, az előbbi arány 16–40% között van;
4. A nem beszámított kereset, illetve munkajövedelem ennél több (40% fölötti).

Megjegyzendő, hogy a valóságban többnyire nem a fenti mércét használják, hanem a legkülönbözőbb formulákat alkalmazzák (pl. nem beszámítandó az első felnőtt után x dollár, a gyermekek után y dollár stb.). Egyes esetekben csak meghatározott ideig lehet eltekinteni munkajövedelemtől, illetve fokozatosan csökkentik a nem beszámított részt. Ez az angolul „taper”-nek nevezett módszer karcsúsítást, fokozatos csökkentést, az adott esetben a nem beszámított munkajövedelem fokozatos csökkentését jelenti. Más esetekben

(alkalmasint akkor is, ha van be nem számítandó keresetrész) a munkajövedelem megszerzéséhez szükséges költségek – útiköltség, munkaeszközök, munkaruha stb. – is leszámíthatók a jövedelemből.

e) *Egyéb beszámítások és be nem számítások.* A kereset mellett más, társadalombiztosítási vagy egyéb jövedelmeknél is szóba jöhet beszámítás, nem beszámítás, karcsúsítás stb. A szerzők egyetlen példával, a gyermekek után fizetett tartásdíjjal illusztrálják a variációkat. A részletes leírásokból kiderül, hogy országonként eltérően tekintik beszámítandónak, részben vagy egyáltalán nem beszámítandónak a lakáskiadásból származó jövedelmet (gyakori a részleges be nem számítás); a jótékony szervezetektől kapott segélyt (krízissegély, gyakran egyéb segély sem beszámítandó); egyes állami szociális ellátások (pl. családi pótlék, árvaellátás) beszámítása országonként változik stb.

f. *Hogyan kezelik a vagyont?* Itt is roppant sokszínűek és bonyolultak lehetnek a szabályok. A szerzők az egyszerűség kedvéért az alábbi csoportokat alakították ki.

Először a vagyon egésze szempontjából képeztek két csoportot:

1. minden pénzvagyont figyelembe vesznek, nincs, vagy kevés a nem beszámított rész;

2. Ennél nagyobb a nem beszámított rész.

Másodszor külön vizsgálták, hogy a lakott lakás értékét mennyiben számítják be.

Kevés olyan ország van – s ezért az összefoglaló nem is utal erre –, ahol a pénzjövedelemen és ingatlanon kívül más vagyont – ingóságot, gépkocsit stb. – is figyelembe vesznek a források között, azaz ezek eladását szabják a segély feltételéül, illetve ha nem adják ezeket el, akkor a segélyre nem jogosultak. Szigorúbb (ingóságokat is beszámít) a vagyonteszt Ausztriában és Svájcban (ahol a tartási kötelezettség is szigorúbb). Egyébként a háztartási eszközöket, illetve a kereső foglalkozáshoz szükséges eszközöket ezekben sem kell beszámítani. A tőkejavak – részvény stb. – esetében többnyire a feltételezett osztalék számít jövedelemnek, ingatlantulajdon (nem az igénylő által lakott lakás) esetén pedig valamilyen módszerrel imputálnak jövedelmet. Néhány országban, a fenti kettőn kívül ide tartozik Svédország és Hollandia is, elvárható a „normán felüli” lakás eladása (és másik lakás szerzése) a segély igénybevétele előtt. Az nem tűnik ki a jelentésből, hogy ez mennyire gyakori eset.

Az alábbi táblázat az eredetitől eltérő rendszerben (nem országonként, hanem a jogosultság kritériuma szerint) foglalja össze az információkat. A táblázatból kihagytuk a b. és c. kritériumot (segélyezési egység, források szempontjából figyelembe vett egység), mert ezeket fentebb ismertettük.

1. táblázat:

*Jogosultsági kritériumok és ezek alkalmazása a legfontosabb (vagy általános) segélyeknél*

Kritérium	Variáció	Az alkalmazó országok száma	Alkalmazó országok
a. Jogi-igazgatási keret*	Központi szabályozás és adminisztráció	5	Ausztrália, Írország, Új-Zéland Portugália, UK.
	Központi szabályozás, helyi adminisztráció	13	Belgium, Kanada, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Japán, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Spanyolország, Svédország, Törökország
	Főleg helyi diszkréció	4	Ausztria, Izland, Olaszország, Svájc
d. Nem beszámított jövedelem**	1=nincs ilyen, bár diszkrécionálisan lehet	8	Ausztria, Izland, Portugália Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, Írország (1 segélylennél)
	2=15% alatti be nem számított kereset	3	Hollandia, Norvégia, UK (karcúsítva)
	3=15–40% be nem számított kereset, lehet diszkréció is	6	Kanada, Finnország, Franciaország, Németország (tartománytól függ), Luxemburg, USA (1 segélylennél)
	4=magasabb be nem számítás (2 ország karcúsítva)	7	Ausztrália, Belgium, Dánia, Németország (tartománytól függ), Írország (1 segélylennél), Új-Zéland, USA (2 segélylennél)
c. Nem beszámított tőkevagyon***	1=nincs ilyen, bár diszkrécionálisan lehet	13	Ausztria, Belgium, Finnország, Németország, Izland, Olaszország, Japán, Norvégia, Portugália, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország
	2=van ilyen	10	Többi
f. Lakott lakás vagyonnak számít-e? (Beszámítják-e vagyontesztbe)***	1=igen	0, ill. 5	Ausztria, ha szint feletti, Japán, Hollandia, Svédország,
	2=nem	19, ill. 22	Svájc, ha nem fogyatékos

\* Az USA-ban 4 alapvető segély van, eltérő szabályokkal, ezért nem fért el a táblázatban. Görögországban nincs általános segély.

\*\* Japánról nincs adat. Az országok száma így is lehet több, mint 23, mert több változat is lehet.

\*\*\* Törökországról nincs adat.

#### 2.4. A segélyezés időbeni korlátozása

E kérdésben alapvető konfliktus van a függőség elkerülése és egy végső „biztonsági háló” között. Ezért többnyire csak a munkanélküli ellátásoknál vezettek be, vagy szigorítottak újabb időkorlátokat. A kivételek leginkább azokban az országokban találhatók, amelyekben a segélyezés kevésbé átfogó,

vagy diszkrecionális elemei vannak. Ilyen Spanyol- és Olaszország (a nem idős, munkaképes emberek esetében); Ausztria, Dánia, Svájc és Törökország (amelyek azt feltételezik, hogy a segélyezésre átmenetileg van csak szükség – így diszkrecionális az időkorlát); Franciaország (az RMI és néhány szociális minimumellátás esetében) és az USA (általános segély, egyes államokban). Néhány ország kategóriákra nézve állapít meg időkorlátot (pl. Portugália és Új-Zéland, a 16–17 évesek munkakeresési segélyénél). Ezek a korlátok többnyire meghatározott korcsoportot vagy kategóriát érintenek, ami után általában más segélyformába lehet átlépni. Noha vannak ilyen viták, általában nincs általános elmozdulás a segélyezés tartamának korlátozása felé, amit a tartós munkanélküliség, valamint a gyermeket egyedül nevelő szülők számának növekedése magyaráz.

### 2.5. Lakásköltségek

A lakásköltség olyan jelentős tétel alacsony jövedelmek mellett, hogy az országok többségében valamilyen formában része a segélyrendszernek. A részletek nagyon bonyolultak (és még ebben a vizsgálatban sem teljesek a leírások). Alapvetően két fő megoldás van. Vagy beépítik a lakásköltségeket az általános segélybe úgy, hogy az ezzel kapcsolatos szükségleteket külön mérik, és a többihez hozzáadják, vagy úgy, hogy önálló lakástámogatási rendszert dolgoznak ki, amelyből nem csak az egyébként segélyezett, hanem mások is részesülhetnek. (Az magától értődő, hogy a lakássegély nem zár ki más segélyezésből, sőt, szinte annak kiegészítője.)

*Egyáltalán nincs* általános lakástámogatási rendszer Olaszországban, Spanyolországban, Svájcban és Törökországban. Ezek közül néhányban van szociális lakásépítés, vagy egyes kedvezményezett csoportok vannak (pl. Görögországban az idősek).

A támogatási rendszer helyi szinten szabályozott vagy/és *diszkrecionális*, de általános (azaz minden érintettre kiterjedhet) Belgiumban és Finnországban.

*Általános és központilag szabályozott rendszer* van a többi országban.

Ezen túlmenően azonban nehéz általánosítani. Van, ahol csak bérlők kaphatnak lakástámogatást (5 ország), s többen vannak, ahol bérlők és tulajdonosok is kapnak. Van, ahol csak a lakbérhez vagy törlesztőrészhez van segély (ez a többség), és akad, ahol javításhoz is adnak támogatást. A fűtés-világítás explicite csak egyes országokban szerepel, de a részletes ismertető szerint sok helyen adnak erre pénzt. Egy országban (Portugália) fix összegű a segély, másutt a tényleges kiadásokhoz kapcsolódik. Ez utóbbi esetben jó néhány ország a teljes tényleges költséget ellentételezi, néhány azonban ennek csak meghatározott százalékát.

## 2.6. Rendkívüli (krízis) segélyek

(*Kerete*) Svájc kivételével (ahol az egész segélyezés voltaképpen ilyen helyzetekre szól, bár lehet nem csak egyszeri kifizetés) mindenütt van, gyakran ez a legrégebbi elem. Egyes országokban a rendszeres segélyhez tartozó, szinte szerves rész, amit esetenként, egy összegben fizetnek ki (lakbérhátralék, energiaszámla, gyógyszer, temetés Finnországban, ruha, fontos berendezési tárgyakra egyszeri összeg Németországban stb.). Másutt külön segélytípusok szolgálják az egyszeri nagyobb kiadások fedezését, és létezhet együtt mindkét megoldás is (azaz egy rész beépül a rendszeres segélybe, más rész önállóan igényelhető). Általában nem túl jelentős a szerepe. Abban a néhány országban, ahol erre van adat, az egyszeri (krízis stb.) segélyre az összes segélykeret 0,6–1,5%-át fordítják.

(*Célja*) Bár nem világos a kép, az így fedezett szükségletek elég hasonlóak. Az országok többségében a következő szükséglettípusokból fedeznek egyet vagy többet: fontos felszerelési, berendezési tárgyak (pl. tűzhely, ágynemű); születéssel, halállal kapcsolatos költségek; speciális útiköltségek; fűtés, lakbérhátralék, magas lakásköltség; speciális étrend költsége; nem térített egészségügyi, fogászati kiadások; gyerekekkel – iskolakezdés, ruha stb. – kapcsolatos kiadások; természeti vagy egyéb katasztrófák. Ezekon kívül egyes országokban „preventív” célt is szolgálhat az egyszeri segélyezés. Ilyen például Ausztráliában a tartós munkanélküliek által évente egyszer igényelhető (relatíve nagyobb összegű) segély, ha tanulni kezdenek, vagy teljes munkaidőjű munkába állnak. Ilyen célt szolgálnak Finnországban ugyancsak tanuláshoz vagy kölcsön esetén annak (nemcsak a kamatoknak) a visszafizetéséhez adott segélyek.

(*Szabályozottság: szabályozott vagy diszkrecionális.*) A legtöbb országban túlnyomórészt helyi diszkrecionalitással nyújtják a krízissegélyeket. Több példa van központi jogi szabályozásra vagy irányelvekre, amelyeket helyi diszkrecionalitás egészít ki. Decentralizált rendszerben is működhet helyi szabályozás, és lehet szinte teljes a diszkrecionalitás. Az angolszász országokban elég általános a központi szabályozás viszonylag kevés diszkrecióval. A szabályozás rendszerint perelhető jogot hoz létre, de több országban diszkrecionális döntés is megfellebbezhető. (Erre a kérdésre még visszatérek.)

A szabályozottság eleme, hogy mennyire kötött a rendkívüli segélyezési keret. Az elérhető információk szerint nincs fix keret Dániában, Finnországban, és fix a keret (helyi szinten) Hollandiában. A többi országról nincs ilyen információ.

(*A segély formája*)

\*pénzbeni vagy természetbeni. A fő (említett) forma a pénz, de Olaszországban, Németországban, Norvégiában, Portugáliában, Spanyolországban és az USA-ban kisebb-nagyobb részben lehet természetbeni a segély.

\**kölcsön vagy adomány.* A pénzsegély általában adomány, de lehet (jobbára) kamatmentes kölcsön is vagy egyes esetekben a hagyatékából visszakövetelhető fél-adomány, például temetési segélynél. A kölcsön – melyet többnyire egyéni helyzetre szabottan fizettetnek vissza – viszonylag gyakori Ausztriában, Angliában, lehetséges Belgiumban, Kanadában, Franciaország-

ban, Németországban, Izlandon, Hollandiában, Norvégiában, Új-Zélandon és Spanyolországban.

### 3. Igazgatási kérdések

#### 3.1. Helyi-központi munkamegosztás

##### a) SZABÁLYOZÁS

E munkamegosztás egyik fontos vonatkozása a *szabályozás*. A teljes segélyrendszerben (ellentétben az egyszerű segélyekkel) van valamilyen szabályozás: lehet általános érvényű központi jogszabály helyi variációk nélkül (Portugália, Új-Zéland, Ausztrália, UK); lehet központi irányelv helyi rendelkezésekkel és alkalmazással (ez gyakori, az extrém eset Svájc, ahol 3000 községi rendelkezés létezik), és lehetnek kombinációk. A felelősségmegosztásnak olykor tradicionális, olykor politikai bázisa van. Ausztria esetében a szerzők szerint politikai küzdelem van a helyi hatalom erősödése mögött. Spanyolországban a decentralizálást a Franco-korszakbeli túlcentralizálásra való reakcióként jellemzik.

##### b) FINANSZÍROZÁS

A *finanszírozásnál* többféle megoldás van. A tisztán központi szabályozásnál a segélyezés teljes egészében központi forrásból történik, egyszerűbb vagy bonyolultabb módon (pl. Franciaországban több alaphoz tartoznak a különböző segélyek). A helyi-központi megosztásnak ismét számos módja van. Hollandiában a legutóbbi időkhöz 90–10%-os volt a finanszírozás megosztása központ és lokalitás között, most 80–20%. Belgiumban a megosztás 50–50%, Japánban 70–30% (a központi a nagyobb rész). Egyes országokban a központi költségvetés nem százalékos, hanem összegű támogatást ad (ún. bloc grant). Luxemburgban a segélyezés első 3 hónapja helyi, ezt követően központi forrásból történik. Több országban csak a lokalitás feladata a fedezet megteremtése. Itt gyakorlatilag minden országban felmerül az a probléma, hogy ott a legnagyobb a segélyszükséglet, ahol a legszűkösebbek a helyi források.

Sok helyen változik az eddigi rendszer a tartós munkanélküliség okozta problémák hatására, de eltérő irányban. Egyes esetekben (Hollandia) helyi szintre adnak le több felelősséget, másutt (Dánia) épp a központ szerepe erősödik. A jelek arra mutatnak, hogy a segélyezés iránti (főként a munkanélküliség okozta) növekvő igények miatt több helyen szükségét érzik a központi szabályozás erősítésének.

### 3.2. A segélyezés ügyintézése

#### a) A SEGÉLY BENYÚJTÁSA, ELBÍRÁLÁSA

A segélyek iránti kérelem az országok többségében benyújtható személyesen is, írásban is. (Az UK-ban csak írásos igénylés van, 6–8 országban pedig csak személyesen lehet igényt bejelenteni.) Egyes országokban a telefonon történő igénylés is lehetséges, másutt – így a távolságok és a hajléktalanság miatt Ausztráliában – „mozgó” hivatalok, azaz komputerrel felszerelt autóbuszok is működnek. A kérelem benyújtásánál külön kérdésként merült fel a nemzetközi vizsgálatban a személyazonosság igazolása, minthogy az országok többségében a személyiségi jogok védelme miatt nincs „személyazonossági igazolvány”. (A születési bizonyítványtól a társadalombiztosítási azonosítási számig sokféle igazolás lehet. Van, ahol csak egy laccímet kell megadni, ahová a segélyt küldjék.) A kedvezően elbírált kérelmekre a pénz az országok többségében csekken küldik, még gyakrabban a kérelmező bankszámlájára utalják. A készpénzfizetés a krízissegélyeknél a leggyakoribb. A környezettanulmány a segélyigényről való döntésnél, azaz a *döntéshez szükséges eszközként*, úgy tűnik, csak Belgiumban létezik, a krízissegélyek esetében.

#### b) FELÜLVIZSGÁLAT, A JOGOSULTSÁG ELLENŐRZÉSE

A segélyezés indokoltságának felülvizsgálata, illetve a csalások felderítése a legtöbb országban létezik, sőt, esetenként végiggondolt rendszerben működik. A *felülvizsgálat* legfőbb eszközei:

\*a segélyt indokló körülmények folytatódó fennállásának bejelentése (elvben minden, a segélyfeltételeket érintő változást a kliensnek kell bejelentenie);

\*a kérelem előírt gyakoriságú hivatali ellenőrzése vagy megújíttatása, ami munkanélkülieknél gyakrabban (akár havonta) történhet, egyéb segélyfajtáknál 6 hó–3 év közötti gyakorisággal;

\*az ügyfél személyes meghallgatása (interjú); (Ausztráliában véletlenszerűen évi 10 000 ügyfelet választanak ki ilyen interjúra);

\*a környezés, ügyfél felkeresése, körülmények ellenőrzése. Ilyen – esetenkénti, nem kötelező – ellenőrzésről három országban történik említés (Írország, Japán, Luxemburg).

#### c) CSALÁSOK FELDERÍTÉSE, SZANKCIÓK

A *csalások* felderítése változó súlyú probléma. A jelentés szerint a kérelmező iránti bizalomra inkább építő országok Finnország, Németország és Svédország. A csalásfelderítés is (a jelek szerint) igyekszik a személyiségi jogokat tiszteletben tartani. A leggyakoribb módszer a más hivataloktól – munkaügyi-, adóhivatal – való információkérés, ehhez jogi alap kell. Újabban terjed e célra a számítógépes kapcsolatrendszeren keresztüli ellenőrzés. A környezettanulmányt, személyes látogatást nyolc ország említ a csalásfelderítés eszközeként, de rendszeresen ennél kevesebb használja. A csalást a nagyobb

városokban tekintik különösen problematikusnak, bár egy újabb vizsgálat szerint Koppenhágában csak az igények 0,5%-ánál fordult elő csalás. Van ország, ahol a névtelen leveleket figyelembe veszik (UK), és van, ahol nem tekintik információ-forrásnak (Németország). Egyes országok megelőző módszerrel próbálkoznak: Írorszáiban bizonyos típusú munkaadóktól kérnek jelentést újonnan felvett alkalmazottakról.

A csalásokat az esetek többségében a jogtalanul felvett pénz visszafizetetésével büntetik, ami történhet önálló eljárással, jövőbeni segélyből vagy keresetből való levonással. A visszafizetetésnél is általában jelentős a diszkreció szerepe.

#### d) AZ ÜGYINTÉZÉS ELLENŐRZÉSE

Több országban intézményesen foglalkoznak a segélyezési ügyintézés ellenőrzésével. Ezt szolgáló intézmények, illetve felelősök lehetnek számvevőszékek, parlamenti különbizottság, tartományi (megyei) vezetés, ombudsman. Ilyen típusú intézményes ellenőrzésről a jelentés 8 ország esetében tesz említést (Ausztria, Kanada, Franciaország, Írország, Új-Zéland, Norvégia, Svédország, UK).

#### e) FELLEBBEZÉSI LEHETŐSÉG

Gyakorlatilag minden országban létezik a fellebbezés jogilag szabályozott módja, bár a procedúra egyes esetekben hézagos (Olaszország), illetve lassú vagy/és nehézkes (Olaszország, talán Ausztria, Belgium). A fellebbezési lehetőség általában több fokozatú. Az első fellebbezési szint lehet a lokalitás valamilyen igazgatási, esetleg laikus szerve (pl. Norvégiában jóléti bizottság), de az országok többségében vagy már az első, vagy valamelyik további szinten független bírósághoz lehet fordulni. Ehhez az országok egy részében ingyenes jogsegélyt lehet igénybe venni.

A parlamenti (esetleg tartományi) ombudsman mint felülvizsgáló vagy fellebbezési fórum szerepéről 11 országban történik explicit említés. (Kezdeményezhet felülvizsgálatot, benyújtható hozzá panasz.) Esetenként nincs döntési joga, illetve ajánlásait az igazgatási szervnek nem kötelező elfogadnia, de jelentést tehet, vagy kell tennie a miniszterelnöknek, illetve minisztertanácsnak.

A fellebbezési lehetőség módja és az elbírálás diszkrecionalitási foka összefügghetnek. (Ettől függően országon belül is lehetnek különbségek, akár tartományok között, akár egyes segélyfajták között.) Izland tesz említést arról, hogy csak jogilag szabályozott döntés ellen lehet fellebbezni, és csak Hollandia arról, hogy diszkrecionális döntésnél is helye van a fellebbezésnek. A részletes országjelentésekből olyasmi tűnik ki, hogy a jogilag szabályozott segély minden esetben fellebbezhető, de valamilyen módon a diszkrecionalitást tartalmazó döntések ellen is lehet fellebbezni, ha másképp nem, hát azzal az indokkal, hogy méltánytalanul alkalmazták a diszkrecionalitást (Norvégia). Két mozgás észlelhető: Kanadában az utóbbi időben korlátozni igyekeztek azon döntések körét, amelyekkel fellebbezési jog jár. Németország,

Belgium és Hollandia viszont az ügyfelek jogainak növelésére törekcszenek oly módon, hogy az igazságszolgáltatás keretébe helyezik a fellebbezés jogát.

#### 4. A segélyezés mértéke, skálák

##### 4.1. Segélyezési küszöbök

A segélyezési küszöb – vagyis, hogy milyen jövedelmi szint alatt segélyeznek – megállapításának előtörténete az országok egy részében „az idők homályába vész”. (Nincs is minden országról pontos információ.) Amennyire a dolog rekonstruálható, az országok egy részében (8 ország) valamilyen szükségletkosárból, számított létminimumból, létfenntartási költségől indultak ki, amelyet vagy csak indexelnek, vagy időnként újraszámítanak. (Az további kérdés, hogy ennek mekkora részét biztosítják.) Másutt – 10 ilyen országot találtam – valamilyen létező ellátáshoz, többnyire a minimálbérhez, esetleg a minimális nyugdíjhoz vagy munkanélküli ellátáshoz (ezek bizonyos százalékához) kapcsolják a segélyt. Ez utóbbi esetben többször említésre kerül, hogy maga a minimum-ellátás összefüggésben van (vagy volt) a létfenntartási költségekkel. (Hollandiában pl. a minimumbért állapították meg egy létfenntartáshoz szükséges szegénységi küszöb alapján.)

##### 4.2. Segélyezési skálák számítása

A segélyezési skála (benefit rate) azt jelenti, hogy mennyi segélyt kaphat egy család (vagy milyen szintre egészítendő ki különböző családtípusok segélye). A segélyezési skálák mindig figyelembe veszik (valamilyen ekvivalencia skála alapján) a család nagyságát, ezen belül külön a felnőttek és gyermekek számát. Felnőttek esetében figyelembe vehető az életkor (fiatal, középkorú, idős), egyedülállóknál esetleg a nem. A gyermekek esetében esetleg (nem mindenütt) figyelembe veszik a gyermek életkorát. A skálák lehetnek előre rögzítettek (pl. egyedülálló, középkorú férfi-nő, egyedülálló szülő kisebb vagy nagyobb gyermekkel; két szülő különböző korú és számú gyermekkel stb.), vagy alaptípusokat modulokkal változtathatnak (pl. mit jelent egy gyermek többlet). Úgy tűnik, hogy ez a fajta számítás olyan evidencia, amelynek megállapítási technikáival a jelentés részletesen nem foglalkozik. Az országjelentések egy részéből tűnik ki pontosabban, hogy hányféle ráta van.

Például Új-Zélandon a legtöbb segélynél (munkanélküli, beteg, rokkant, ápolás) 4 gyermektelen és 3 gyermekes csoportra van ráta, éspedig:

\*gyermekteleneknél:

- egyedülálló, 16–17 éves,
- egyedülálló, 18–24 éves,
- egyedülálló, 25 éves és idősebb,
- házaspár;

\*gyermekeseknél

egyedülálló szülő+1 gyerek,  
 egyedülálló szülő+2 vagy több gyerek,  
 házaspár gyermek(ek)kel.

Az időseknél megkülönböztetik

egyedülállóknál:

az egyedül lakót;

a valakivel együtt lakót

házastársaknál pedig azt, hogy csak egyikük jogosult-e,  
 vagy mindketten jogosultak.

Mint ahogy mind a figyelembe vett családtípusok, mind a különböző korú-nemű családtagoknál használt átszámítási kulcsok országoként változnak, a segélyezési skáláknál végül is felhasznált ekvivalencia-skálák országoként igen nagy mértékben különböznek.

Ezek a skálák rendszerint nem explicit módon épülnek be a segélyezési rendszerbe. Itt a jelentés szerzői számították ki a hallgatólágosan alkalmazott ekvivalencia-skálákat a tényleges segélyezési skálák alapján. (A teljes adatsort a jelentés 168–169. oldala ismerteti.) Példaként megemlíthető, hogy – a 35 év körüli házaspárra megállapított rátát 100-nak véve – 35 éves egyedülálló rátája 44 (Kanada) és 100 (Görögország, Portugália) között mozog. A 3 éven aluli gyermeket nevelő egyedülállók rátája 74 (Svédország) és 178 (Finnország) közé esik, sőt, az USA-n belül Floridában 223 a mutató. Hasonló nagyságrendűek az eltérések a házaspár által nevelt gyermekek beszámításánál. Az egyetlen, szinte törvényszerű jellegzetesség az, hogy az idősek segélyezési szintje magasabb, mint a fiatalabbaké (de még itt is van néhány kivétel).

#### 4.3. Segélyezési skálák szabályozása

##### a) MEGÁLLAPÍTÁS

Az országok több mint felében a segélyezési rátákat (skálákat) központilag, egységesen állapítják meg, helyi variációk nélkül. További néhány országban vagy központi megállapítás van területi zónákkal, vagy területi (tartomány, Land) különbségekkel, esetleg alsó-felső korláttal (azaz mennyire térhet el a lokalitás lefelé vagy felfelé a központi skálától). Összesen négy ország van, amelyekben csak regionális (tartományi) skálák léteznek (Ausztria, Kanada, Norvégia, Spanyolország). Az egyszeri (krízis) segélyeknél kisebb a szabályozottság.

##### b) INDEXELÉS

Összesen három ország nem szabályozza kötelező erejűen a segélyek indexelésének módját és rendszerességét: Franciaországban nem automatikus az évi kétszeri indexelés, Görögországban miniszteri döntéstől függ az időzítés,

Norvégiában a szociális munkások helyileg döntenek az emelés mértékéről. Valamennyi többi országban törvény szabályozza az indexelést. Ez 13 országban évente egyszer, 6 országban félévente, egy országban (Törökország) az infláció miatt negyedévenként kötelező. (Spanyolországról nincs adat.)

Az indexelés alapja ugyancsak változó. Valamilyen ellátáshoz – nyugdíjhoz, bérhez, minimumbérhez stb. – 4 országban kötik az indexelést, a többi országban valamilyen fogyasztói árindexhez. Ez lehet az általános árindex (többnyire ez a helyzet), életfenntartási költségindex vagy ezeknek valamilyen variánsa. Például 1994 óta Belgiumban egy „egészséges árindexszel” kísérleteznek, ami nem tartalmazza a cigarettát és az alkoholt. Finnországban az állampolgári nyugdíjmeléshez kapcsolódik a segélyindexelés, az egységes nyugdíj árindexét viszont az alsó kvintilishez tartozók fogyasztási struktúrája szerint állapítják meg.

#### 4.4. A segélyezés szintje, kimenete

A jelentés több fejezetben, részletesen foglalkozik azzal, hogy milyen a segélyezés struktúrája, mekkora részt kell a segélyből kifizetni adóra, munkavállalói járulékra (ilyen kiadás csak egy-egy országban van), lakásköltségekre (ami többnyire jelentős) és egészségügyi kiadásokra (ami általában nem túl jelentős), illetve hogy mennyi marad ezek után mindennapi megélhetésre. Ehhez kapcsolódóan azután részletes statisztikákat közöl arról, hogy országonként mennyi a szabadon felhasználható nettó jövedelem 10 különböző családtípusban. Ezek az eredmények összefüggést mutatnak az adott ország gazdasági helyzetével. Ez különösen Görögország esetében markáns, ahol a lakásköltségek előtti szintek is igen alacsonyak, a lakásköltségek után pedig a családtípusok többségében negatív lesz a jövedelem (a segély kevesebb, mint a feltételezhető lakásköltség). A fejlettségi szinttel való összefüggés nem teljesen egyértelmű. Az átlagtól felfelé való eltéréseknél kevésbé feltűnőek a „deviáns” esetek: a legmagasabb szinten Izland, Svájc, Luxemburg, Hollandia, Finnország segélyeznek. Az átlag alatt azonban nemcsak Spanyolországot, Portugáliát és Görögországot találjuk, hanem Új-Zélandot és az USA számos államát is. (Tábla a 174. oldalon.)

További lényeges információ az, hogy a segélyezés után milyen lesz a segélyezett helyzet, milyen jövedelmi szintet érhetnek el az átlagos családokhoz képest. Ezeket az adatokat külön közlik nyugdíjasokra és nem nyugdíjasokra, lakásköltségek előtt és után, a társadalombiztonsági (univerzális és biztosítási) jövedelemmel elérhető, illetve a keresettel elérhető szintekhez képest. A társadalmi biztonsági jövedelmekkel való összehasonlítás szerint (ami nem értelmezhető Ausztrália és Új-Zéland esetében, ahol a két szint gyakorlatilag azonos), a segéllyel elérhető szint csak néhány országban és néhány családtípusnál éri el az előbbi szintjét. A különbség azonban nem annyira jelentős, mint a keresettel összehasonlított segélyszintnél. A kétgyermekes családoknak nyújtott (lakássegély nélküli) segély összege a bruttó átlagbér 60%-a felett van 22 közül<sup>2</sup> 9 országban (Svájcban és Svédországban

80% felett), 40 és 50% között további 9 országban, és 40% alatt 4 országban. (Görögországban, valamint az USA 1–2 államában a legrosszabb az arány.)

#### 4.5. A segélyezés színvonala

A segélyezés minősítéséhez különböző statisztikák és értékelő információk szükségeltetnek. Eddig leginkább a következő kérdéseket vizsgálták: a segélyezésre fordított teljes összeg nagysága (input), a segélyezetttek száma vagy/és a segélyezés eredménye, az így elért jövedelmi helyzet (outputok). Újabban merült fel, hogy a segélyezés egy sor más minőségi vonása is fontos (amelyekről információk kellenek, amelyeket a közigazgatási ellenőrzés során vizsgálni kell). Az eddigiekben már volt szó néhány minőségi vonásról, mint például a jogok érvényesíthetőségéről (fellebbezési jog, ami a hatékonyság és hatásosság problémája is). Általánosabban a minőségi kritériumokat a következőképpen rendszerezik: hozzáférhetőség (információhoz jutás, területi, nyelvi stb. akadályok léte-hiánya); elfogadható szint; méltányosság; hatékonyság (mennyire és milyen gyorsan segít a segély); hatásosság (igénybevételi arány); és még újabban a klienseknek nyújtott szolgáltatás minősége (stigma, várakozás, udvariasság stb.).

Míthogy ezeket az információkat eddig nem gyűjtötték szisztematikusan, a jelentés (a már eddig ismertetett elemeken túl) csak néhány jellegzetességet mutat be. Így például fontosnak tűnik a jogokról és lehetőségekről való informálás. Ez országoként változóan lehet a hivatalok dolga (szórólapok, brossúrák elérhetővé tétele), a hivatalok mellett vagy önálló egységekben foglalkoztatott szociális munkások dolga, valamint a nem-kormányzati civil szervezetek dolga. A jelentés egyébként elég hangsúlyosan foglalkozik az ún. szegénységi lobbik (civil szerveződések) szerepével általában is, amelyek a szegénység tényeire és a segélyezés anomáliáira hívják fel a figyelmet (nem ritkán kormányzati pénzekből működve).

\*

Összefoglalás helyett kiemelek néhány, eddig csak részben ismertetett kérdést.

A segélyezéssel kapcsolatos nagyobb szükségletek, a források szűkössége, valamint a polgári jogokkal kapcsolatos növekvő érzékenység miatt számos országban napirenden van a segélyezés kisebb-nagyobb módosítá. Mint ez a fentiekből kitűnik, vannak törekvések szigorításra is, jogbővítésre is. A napirenden lévő kérdéseket a szerzők nagyjából a következőképpen foglalják össze:

– a szegények magatartására irányuló nagyobb figyelem – például a tizenévesek terhessége, egyedülálló anyákkal szembeni büntető jellegű lépések – inkább az USA-ra szorítkozik.

– Ugyanez a helyzet az „underclass”, a stigmatizáló és rossz segélyezés hatására is marginalizált lét alatti osztály kérdésével, bár ez a probléma az USA-n kívül már az UK-ban és Kanadában is felmerül.

– A segélyezés (túl magas) költségei, a visszaélések és a munkára ösztönzés segélybe építésének lehetőségei a nagy munkanélküliségű, viszonylag sokat segélyező országokban kapnak nagyobb figyelmet (Németország, Hollandia, Svédország, Finnország). Az ösztönzés nehézségeivel egyébként a fenti ismertetés külön nem foglalkozott, mert ez részben aktív munkaerőpiaci programok kérdése. Ugyanakkor ez a probléma húzódik meg az olyan, részletesen ismertetett kérdések mögött, mint a jövedelem- és vagyon beszámítás (nem beszámítás), a karcsúsítás, a segélyek tartamtól függő fokozatos csökkentése.

– További, egyes országokban hangsúlyosan napirenden lévő kérdések a menekültek és bevándorlók jogai; az idősgondozás költségeinek átirányítása a segélyrendszerből a biztosítási rendszerbe; a szociális munkások nagyobb szerepének szükségessége és e szerep ellentmondásossága, ha a segítő és hatósági funkció keveredik. E sok téma közül két – tendenciaszerűen fellépő – kérdést érdemes még kiemelni:

– Norvégia és részben Svájc kivételével növekszik a konszenzus a tekintetben, hogy az országosan egységes szabályozás szerepének növekednie kell a helyi segélyezi autonómia rovására;

– főként a szegényebb országokat foglalkoztatja az a kérdés, hogyan vezethetnének be, történelmükben először, egy – a European Commission 1992. és 1994. évi ajánlásainak megfelelő – mindenkit átfogó „biztonsági hálót”.

#### Jegyzetek

1. Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough, P. Whiteford (1995): *Social Assistance Schemes in the OECD countries, Vol. I. and II.* University of York, Heslington, kézirat.
2. Nincs ilyen adat Izlandra és Törökországra vonatkozóan.

### A Liget januári számából

*Dalos Margit, Györe Balázs, Levendel Júlia, Gosztonyi János,  
Rába György, Nagy Attila Kristóf, Szepesi Attila  
és Lángh Júlia prózája*

*Simon Balázs Horgas Béla és Czilczér Olga versei*

*Rácz Péter: Martin Buber és a haszidizmus*

*Poszler György: „És énekeljük Liszenko dalát”*

*Lányi András: Együttéléstan – a sorozat 6. befejező része*

*Sándor Iván jegyzete*