

## Ferge Zsuzsa

### A magyar segélyezési rendszer reformja (III)\*

#### 3. FEJEZET

#### A segélyezés néhány elvi kérdése

A segélyezés szükségességéről, előnyeiről és hátrányairól sokan, sokszor írtak. A segélyezést mint a szociálpolitika tartós és fontos eszközét szorgalmazók szerint a segítség összpontosítása az igazán rászorulókra javítja a társadalmi igazságosságot; más eszközöknél hatékonyabban enyhíti a szegénységet, mert kevesebbeknek többet tud nyújtani; korlátozza a források állami centralizálását, s ezzel segíti a gazdaságot, illetve csökkenti az állami pazarlást, a pénzek fölösleges elszivárgását (pl. Barr 1994; Milanovic 1995). Mások szerint az említett előnyök elvben létezhetnek, ám a valóságban a helyzet bonyolultabb. Egyfelől – állítják – a szociálpolitikának történelmileg sok más célja is kialakult a szegénység enyhítésén, azaz a vertikális méltányosságon kívül. Ilyen célok például az esélyek egyenlőtlenségének csökkentése; a társadalom integráltságának, összetartozástudatának erősítése; a horizontális méltányosság, azaz újraelosztás az életcikluson belül, illetve különböző terhekkel élők között. Másfelől a „jó” segélyezés gyakorlati megvalósíthatóságát vizsgálják, így például azt, hogy a jó és pontos egyéni célzás többnyire nem valósul meg főként információs aszimmetriák és adminisztrációs nehézségek miatt; kimutatják, hogy a segélyhez való jogok, amelyek mindig egy gyenge kisebbség jogai, jóval könnyebben csorbíthatók vagy visszavonhatók, mint a többséget (vagy mindenkit) kedvezményező társadalombiztosítási (vagy társadalmi biztonsági) jogok; általában megoldatlannak és majdnem megoldhatatlannak tartják a munkára ellenősztönzők kezelését, a szegénységi csapda elkerülését (Atkinson 1993; Piven 1995).

Valószínűleg mindkét érvrendszerben sok az igazság. Politikai viták és folyamatok során fog eldőlni, hogy a széles körű segélyezés inkább egy adott helyzethez kapcsolódó, szükséges, ám szűkítendő és szűkíthető eszközként kerül-e be a szociálpolitika eszköztárába, avagy olyan tartós intézményként, amely hosszabb távon akár ki is válthatja a tágabban értelmezett szociálpo-

\* A tanulmány az Államháztartási Reform Bizottság Jóléti Albizottsága számára készült. Az első fejezetet lásd az *Esély* 95/6, a másodikat a 96/1 számában.

litikát. A politikai folyamatokban – még demokratikus viszonyok között is – alkalmasint nagyobb szerepet játszanak értékek, ideológiák, erőviszonyok és pillanatnyi szükségességek, mint racionális megfontolások vagy (a választási ígérekben esetenként kifejeződő) hosszú távú célok.

A segélyezés intézményi kereteinek kialakításánál mégsem mellőzhetők a racionális megfontolások, nemzetközi összehasonlító tapasztalatok, mert ezek hosszú távon formálják a társadalom arculatát, s ha egyszer meghonosodnak, roppant nehezen változtathatók. A változtatás szükségességét a korábban elmondottak talán igazolják, de azt is, hogy milyen mélyen élnek ezen a területen a történelmi tradíciók. Épp ezért lehetséges, hogy még ha lesznek is modernizálási törekvések, ezek megtörnek a berögzöttségeken. De próbálkozni mégis érdemes lenne, nemcsak a szegények, hanem a demokrácia érdekében is.

A magyar segélyrendszer hiányosságai részben nyilván a forrásszűkén múlnak, s ennyiben egyelőre aligha szüntethetők meg. Más részüket az okozza, hogy – már említett történelmi okok miatt – sosem tisztázódtak a segélyezés alapkérdései. Ezek közül a továbbiakban néhány olyan problémát emelek ki, amelyeknek vannak gyakorlati vonzatai a segélyezési rendszer napirenden lévő reformjára nézve.

### 3.1. A segélyezés céljai

A segélyezés – nyilvánvalóan – a szegénység enyhítését szolgálja. Ezen túlmenően azonban elvi ügy, hogy a szegénység kezelése beilleszthető-e, és hogyan a társadalmi modernizáció olyan folyamatába, amely egyszerre akarja erősíteni a piac szerződéses viszonyait, valamint a demokrácia működéséhez nélkülözhetetlen állampolgári tudatot. E nehéz probléma megoldására irányuló egyik kísérlet a modern segélyezés normáit kidolgozó dokumentum, azaz az Európai Közösség Tanácsának 1992. június 24-i „Ajánlásai a társadalmi védelmi rendszeren belül az elégséges forrásokra és a segélyezésre vonatkozó közös kritériumokról” (92/441/EEC).

Az ajánlások lényege a következő: el kell ismerni *minden személy alapjogát elégséges forrásokhoz és szociális segélyhez* azért, hogy az emberi méltósággal összhangban élhessen. Az elégséges forrás azt jelenti, hogy a jövedelmeket az adott állam életszínvonalát, továbbá a háztartás típusát és nagyságát figyelembe véve valamilyen meghatározott *garantált szintig* ki kell egészíteni mindenkinél, specifikus szükségletek esetén (például mozgáskorlátozottság) külön pótlékkal. Eközben meg kell őrizni a munkára ösztönzést; *lehetőleg munkahelyekkel* kell a forrásokat biztosítani; a jog érvényesítését részben *sokoldalú tájékoztatással, részben független fórumhoz való fellebbezés* lehetőségével kell biztosítani. Emellett a jövedelemkiegészítés (segélyezés) legyen a lehető *legegyszerűbb, legáttekinthetőbb, legolcsóbb, és tartsa tiszteletben az emberi méltóságot*.

Ezek ajánlások. Amennyire ez az irodalomból nyomon követhető, az országoknak csak egy részében (például skandináv országok, Hollandia, Németország) valósulnak meg többé-kevésbé teljesen. Igaz, a normák érvényes-

ségét az európai országokban nyilvánosan senki nem tagadja, ám követésüket nemcsak a források mennyisége differenciálja, hanem történelmi, kulturális és politikai tényezők is – a felvilágosodás hatásától a szociálpolitika fejlődésén át a szegénységet önhibára visszavezető szemlélet erejéig.

Ma nálunk az európai ajánlások közül gyakorlatilag egy sem teljesül. Ezt saját hagyományaink szinte érthetővé teszik. A II. világháború előtt a szociális jogok roppant gyengék voltak, így a szegényügy jórészt a korakapitalizmusra jellemző szinten maradt (hiányos és jogfosztó, illetve büntető jellegű jogszabályokkal, jórészt a magánjótékonyagra hagyatkozással). Az államszocializmusban e téren semmilyen előrelépés nem történhetett: a rendszer tagadta a szegénység létét, tehát nem foglalkozhatott a segélyezés korszerűsítésével; az állampolgáriság modern fogalma nem létezett, tehát a szociális jogok jelentése sem telítődhetett tartalommal; a magánjótékonyág tiltottá vált, így társadalmi szerepe sem tisztázódhatott. Ami segélyezés mégis megmaradt, vagy a diktatúra felpuhulásával kialakult (szociális segély, nevelési segély), annak elvei – az említett ideológiai és politikai okokból, azaz mert a segély „rendszeridegen” volt – tisztázhatatlanok voltak. Így megmaradtak a két háború közötti jogfosztó, illetve gyenge jogokra épülő segélyezési gyakorlatok, többek között az érdekes és érdemtelen szegények megkülönböztetésével, ebből következő diszkrecionalitással és a szegényekkel szembeni bizalmatlansággal és ennek megfelelő alacsony szintekkel.

Mínthogy a háború előtti széles és mély szegénység a nyolcvanas évekre radikálisan csökkent, a modern szegénypolitika (segélypolitika) hiánya akkor már viszonylag keveseket sújtott. Mégis, a segélyezési gyakorlat – az állampolgári jogok és a léthez való jog tagadásával – világosan tükrözte a politika alapvetően torz jellegét. Ezért nem véletlen, hogy a politikai jogokért küzdő demokratikus ellenzék tevékenységében kitüntetett helyet kapott a hivatalos szegénypolitika megkérdőjelezése: a SZETA ezért volt elsősorban politikai mozgalom és nem egyszerűen illegális magánjótékonykodás.

Mindezen visszasságok miatt a segélyezés soha nem felelt meg, s ma sem felel meg annak a célnak, amely egyáltalán legitimálhatja létét, annak tudniillik, hogy „biztonsági háló” legyen. A „biztonsági háló” azt jelentené, hogy az egyén biztos lehet abban, hogy nem hull a semmibe, ha elveszíti a munkáját, jövedelmét, egészségét. A régió biztonságigénye – miként az *ember* biztonságigénye – óriási. A már említett SOCO vizsgálatból kitűnik, hogy a felsorolt nyolcféle biztonságot – 1 és 7 közötti skálán értékelve – minden országban szinte minden biztonság esetében 6,5 felettire értékelték. Arra a kérdésre azonban, hogy mennyire vannak meg e biztonságok (1995 januárjában, azaz Magyarországon a Bokros-csomag előtt), nem ilyen kedvező a válasz. (L. 3.1. tábla.)

Milyen mértékben vannak meg biztonságot  
(Biztonság megléte/Biztonság fontossága, %)

BIZTONSÁGOK	Cseh- ország	Lengyel- ország	Magyar- ország	K. Német- ország	Szlová- kia	Régió egésze
Családi élet	84	89	<b>92</b>	83	89	87
Lakhatás	76	85	<b>86</b>	71	84	80
Politika						
kiszámíthatósága	93	78	<b>76</b>	64	88	79
Egészségügyi ellátás	72	70	<b>83</b>	77	74	75
Munkabiztonság	68	74	<b>74</b>	56	75	70
Gyerekek jövője	62	58	<b>57</b>	59	60	59
Jövedelem	64	55	<b>54</b>	64	56	59
Közbiztonság	44	54	<b>45</b>	44	52	48
Országos átlag	65	73	<b>70</b>	72	73	71

A táblázat számtalan tanulságából csak egyre utalok. Arra, hogy a gyermekek jövőjének biztonságát s a jövedelmek biztonságát az egész régió alacsonyra értékeli, de a magyarok bizonytalanságérzékelése e két tételnél szokatlanul erős. Az adatot az hitelesíti, hogy a túlzott magyar pesszimizmus egyáltalán nem jelentkezik minden tételnél – a lakhatás vagy egészségügyi ellátás biztonságát egy éve még a többiekénél erősebbnek érezték. (Mára itt is változott a helyzet, de ez más lapra tartozik.) Vagyis a jövedelembiztonságot mindenütt roppant magasra értékeli, és sehol sem érzik megfelelőnek. Ennek társadalmi következményei részben kiszámíthatók, részben kiszámíthatatlanok.<sup>5</sup>

### 3.2. A léthez való jog

„El kell ismerni minden személy alapjogát” a tisztas léthez való elégséges forráshoz, más jövedelmek hiányában a köz segítségéhez. Ezt természetesen nem az említett európai ajánlások rögzítik először. A gondolat a felvilágosodás óta a „szociális kultúra” szerves része, amely számos alkotmányba is bekerült – csak épp (mint oly sok más deklarált és alkotmányban elvontan rögzített jog) ellentmondásosan, habozva, részlegesen realizálódott. Az idézett európai ajánlások azt a módot keresik, ahogy az elvont szociális jog a korábbinál teljesebben alkalmazhatóvá válik.

A léthez való jog erősítésének szükségessége újabb munkaerőpiaci és demográfiai fejlemények folytán (mint a tartós munkanélküliek vagy a gyermeküket egyedül nevelők számának növekedése) nyilvánvaló. *A jog alkalmazása azonban – feltételezésem szerint – beleütközik egy évezredes társadalmi normába.* E félig kimondott, félig hallgatólagos, de széles körben érvényesülő norma, *a reciprocitás normája, hosszabb távon valamilyen közelelítő egyensúlyt tételez fel adás és kapás, jogok és kötelezettségek között.*

E hipotézis történelmi érvényességét igazolnom kellene, de erre nem vagyok felkészülve. Az igazoláshoz az emberek közötti egyéni és csoportos

jószág-, szolgálat- és szívességcserék világtörténelmét kellene ugyanis fel dolgoznom, s a nyilvánvaló kivételeket is bele kellene illeszteni a rendszerbe. Igazolás helyett Polányi Károly integrációs sémáira utalok (Polányi 1944, 1976), illetve mindarra, ami erről a viszonyról „köztudott”. A köztudott példák sorába illeszthető például a piaci csere könnyű legitimálódása, amely tranzakció során az adás-kapás egyensúlya az árban azonnal, közvetlenül, egyértelműen kifejeződik. A társadalombiztosítás számos ágazata arra példa, hogy mennyire fontos az egyensúly szimbolikus létrehozása. Így például köztudott, hogy a munkanélküliségi biztosításban szinte soha sincs egyensúlyban a járulék és a járadék. Mégis, a biztosítás mint reciprocitáson is alapuló intézmény legitimitást ad azoknak a hosszú időn át, esetleg időhatár nélkül fizetett járadékoknak is, amelyeknek csak részleges a járulékfedezetük. Ugyanakkor a biztosítási kereten kívüli kifizetések mindig vitatottak. Ismert példák a közelítő, tetszőlegesen hosszú időeltolódással létrejövő egyensúlyra a kalákamunkák, az ajándék- és szívességcserék stb. (Bourdieu 1978; Ferge 1982; Sik 1991).

Külön elemzést igényelnek a kivételek. Úgy tűnik, hogy ilyen kivétel a veleszületett fogyatékosok – akiktől tehát viszontszolgálat sosem várható – léthez való jogának elismerése bizonyos társadalmi-történelmi feltételek mellett. E jog elismeréséhez nem annyira a források bősége szükségeltetik, mint a társadalom valamilyen morális állapota – talán a mindenkit átfogó szolidaritás, talán az elesettek iránti részvét, talán bizonyos szenvedések enyhítése iránti érzékenység.

Igazoló értéke van az ellenpéldáknak is, azaz mindazon eseteknek, amikor a társadalom megtagadja a léthez való jogot, ha semmilyen időtávban nem várható ellenszolgáltatás. A Taigetosz-típusú megoldások éppúgy idetartoznak, mint a korakapitalizmus munkanélkülijeinek sorsukra hagyása, illetve a velük szemben alkalmazott büntetőpolitika. Valószínűleg igaz, hogy „*az érdemtelen szegények*” kategóriája (*akiktől teljesen vagy részlegesen megtagadható a lét joga*) és társadalmi elutasításuk minden olyan történelmi időszakban felerősödik, amikor jogok és kötelezettségek egyensúlya történelmileg-társadalmilag rosszul megértett okok miatt felborul. Ez volt például a helyzet a kapitalizmus hajnalán, amikor tömegesen megjelent a modern munkanélküliség, de társadalmi természete még felismerhetetlen volt. Ez a motívum működött még az 1929-es világválság idején is Magyarországon, amikor a tömeges munkanélküliség ellenére nem foglalták törvénybe a munkanélküliek támogatását.

A példákat nem sorolom tovább. Azt is mondhatnám, hogy a bizonyítás terhét áttolom azokra, akik a kiinduló hipotézist – a reciprocitás normájának általános érvényességét – megkérdőjelezzik. Ha azonban a hipotézist elfogadjuk, akkor – úgy tűnik – a modern gazdaság fejlődése olyan irányt vett, amikor ismét tömegesen fellép jogok és kötelezettségek egyensúlyának felborulása, a tartós munkanélküliség. A gazdaság ma olyan irányba látszik elmozdulni, hogy a piac hatékony működtetéséhez egyre kevésbé van szükség a munkaképes emberek egy részének munkájára. Márpedig a túlnyomó többség esetében a megélhetéshez szükséges források *társadalmilag elfoga-*

*dott módon* csak a munkaerőpiacra való belépéssel, munka-ellenszolgáltatással szerezhető meg.

Az európai közösségi „Ajánlások” érthető és szükséges módon most is kimondják – igaz, nem az „általános elvek”, hanem csak a „gyakorlati irányelvek” között – a munka és munkajövedelmek elsődlegességét, azt, hogy a tagországokban „azok számára, akik koruk és egészségi állapotuk szerint munkára alkalmasak, biztosítandók a munkába való belépést vagy visszalépést szolgáló feltételek, a képzést is ideértve”.

Ugyanakkor a „biztosítandó” munka nem több ajánlásnál, hiszen a „munkához való jog” (a ma elfogadott nézetek szerint) összeférhetetlen lenne a piaci szabadsággal. A munkahelykeresés felelőssége így teljes egészében az egyénekre hárul (Castel 1995). A felelősség olyan morális kategória, amelynek esetében nehéz eldönteni, hogy „mindent megtett-e” az egyén annak érdekében, hogy munkát találjon. A döntés az értelmezőn múlik – s ezt az értelmezést befolyásolja történelem, politika, ideológia.

*Voltaképpen a léthez való jog körüli bizonytalanságok azért olyan nagyok, s azért különbözhetnek olyan jelentősen e tekintetben a nemzeti segélyezési rendszerek, mert eltérően értelmezik az egyén morális felelősségét, a felelősség vállalhatóságát befolyásoló körülményeket a reciprocitási viszony megvalósulásában.*

A szociáldemokraták, és gyakran a kereszténydemokraták is, az egyének eltérő munkaszerzési esélyeit figyelembe véve vagy jelentős szerepet vállalnak a munkaerőpiac befolyásolásában, illetve a munkahelyteremtésben, vagy lazítják a köteleket léthez való jog és munkaszerzési felelősség között. Ekkor viszonylag jó az esély az „Ajánlásokban” foglaltak megvalósítására. Más ideológiák, illetve politikák azonosnak tekintik minden egyén morális felelősségét. Ekkor a munkához nem jutás könnyen értelmezhető önhibás felelősségmulasztásként, amely magatartás nem számíthat a köz segítségére. Ennek megfelelően a „léthez való jog” csak akkor biztosítható, ha kellően meggyőződött az illetékes hatóság arról, hogy a segélyre szoruló valóban nem önhibájából, felelősség-, illetve kötelességmulasztás okán került rossz helyzetbe. A hatóság meggyőzése különböző vizsgálatokat, munkakészség és magatartás tesztek, ellenőrzési eljárásokat igényelhet, s végül is azok, akik önhibásaknak tekinthetők, nagy valószínűséggel elveszítik a köz segélyéhez, azaz voltaképpen a léthez való jogukat.

Az államszocializmus a létjog és munka viszonyának dilemmáját az ismert felemás módon, a munkához való jog és munkakötelezettség együttes deklarálásával, azaz a munkavállalási szabadság megszüntetésével oldotta meg. Ezzel – a politika számára – a „léthez való jogot” kiváltotta a munkához való jog, s így a létjog önálló deklarálása „feleslegessé” vált. A (negatív gazdasági és sok szempontból pozitív társadalmi) következmények jól ismertek. Ugyanakkor ez a politika „természetessé” tette azt a – széles tömegekben, első renden a munkásokban – másutt is élő meggyőződést, hogy a hatalomnak (államnak) kötelessége munkalehetőségek biztosítása.

A rendszerváltást követően a munkához való jog nemcsak a tőkés társadalmakra szokásosan jellemző akadályok (magántulajdon és piaci szabadság) miatt látszott elvetendőnek, hanem azért is, mert mintegy a korábbi diktatúrát

szimbolizáló szabadságkorlátozó politikai töltése volt. A politika mégsem tért vissza a háború előtti – csak az egyéni felelősséget ismerő – gyakorlat-hoz. Az első munkanélküli sokkra viszonylag bőkezű ellátásokkal választott, amelyek szinte a munkához való jogot „hosszabbították meg”. Az eddigi információkból világosan kitűnik, hogy ekkor sem történt meg a munkához és léthez való jog viszonyának újragondolása. A munkanélküli ellátáshoz való (biztosítási elvű) jog egyre szűkebb körnek egyre alacsonyabb járandóságot nyújt, a tartós munkanélküliek helyzete viszont egyre inkább közelít a „hagyományos” segélyezéshez, amennyiben az egyéni felelősséget a létjog rovására hangsúlyozza. Ezzel a tartós munkanélküliek, munkaviszonnal sosem (vagy nem elég hosszú ideig) rendelkezők segélyhez való joga megszűnt, vagy minimális szintűre szűkült. Az elvi tisztázatlanság legvilágosabb jelzése az, hogy nemcsak a konzervatív kormányzat idején elfogadott *gyet*, hanem a szociálliberális kormány javasolta *legújabb gyes-rendelkezés is kizárja* a nem kellő hosszúságú munkaviszonnal rendelkező fiatal anyákat abból az ellátásból, amelynek semmilyen – sem jogi, sem formális, sem szimbolikus – kapcsolata nincs a társadalombiztosítással, s amelyet egyáltalán nem a múltbeli, hanem a gyermek mellett végzett munka ellenében nyújtanak. Akik e rendelkezéssel önhibássá nyilváníthatnak (hiszen az ellátásból való kizárásnak az a mögöttes üzenete, hogy „aki nem dolgozott, az ne is egyék”), azok többségükben szakképzettség nélküli fiatal nők, akiknek nem kis része falun vagy válságújtotta övezetben él, vagyis a lét jogán nyújtott ellátásra szinte mindannyian rászorulnak. *Itt tehát a hatalmi döntés kétszeresen került ellentmondásba önmagával*: rászorultság is van, a kapható segélyt szolgálattal ellentételező, másoknál társadalmilag elismert tevékenység is van – a létfenntartó segélyt a döntés mégis megtagadja.

Egy új segélyezési rendszer alapkérdése lesz, hogy biztosítja-e, mennyire és milyen ellenszolgáltatásokkal a léthez való jogot.

### 3.3. *Elégséges források – a segélyezési minimum*

Aligha van nehezebb kérdés annál, mint hogy mi az elégséges forrás. Az európai normák szerint annyi, amennyivel az emberi méltósággal összhangban lehet élni – de hát az emberi méltóság igencsak tág, önmagában is tisztázandó fogalom. Az I. háttér tanulmányból (Nemzetközi segélyezés) az is kitűnik, hogy az országok jelentős részében is nyitott maradt ez a kérdés. Bármit jelentsen is azonban az „elégséges”, biztosan több, mint amennyi az „éppen-hogy” túléléshez szükséges, és mint amennyire ma itt források vannak.

Konkrétabban világítja meg a dilemmát a Központi Statisztikai Hivatal létminimum számításainak már említett sorsa. Ennek a – hatvanas években megkezdett, olykor megszakított, a rendszerváltás óta rendszeressé vált – számításnak a létjogosultsága mára megkérdőjeleződött. Tíz évvel ezelőtt a létminimumot igen sokan szegyenletesen alacsonynak, a szűkös megélhetéshez elégtelennek tekintették – ma viszont túlságosan bőkezűnek. Korábban, 1989-ben, a létminimum valóban alig több mint fele volt az akkor sem túl

magas átlagnak – 1994-ben már csak 30 százalékkal alacsonyabb. A minimálbér vagy a nyugdíjminimum jóval elmaradnak a létminimumtól. Így az a kritika, hogy a létminimum túl magas – mai szemmel nézve –, jogos: ha egyszer mind nagyobb tömegek élnek, azaz nem halnak éhen e szint alatt, akkor hogy lenne ez „minimum”? Csak hát a szegényedés épp arról szóló történet, hogy egyre többen élnek társadalmilag méltatlan vagy emberhez méltatlan körülmények között.

A KSH – és más szervezetek ettől függetlenül számított, de hasonló nagyságrendű – létminimumai valamivel persze csökkenthetők lennének, hiszen a létminimum sosem teljesen objektív mérce: az adott társadalom adott pillanatban érvényes értékítéletei befolyásolják azt, hogy mi tartozik a „még méltósággal élhető élet” szükséges és elégséges feltételei közé. Ha általában romlanak a létfeltételek, a „minimálisan szükségessel” kapcsolatos képzetek is valamennyire lejjebb szállnak. Ilyen jellegű korrekciókkal azonban nem érhető el jelentős csökkentés, hiszen a létminimumnak azt a szintet el kell érnie, amely a társadalmi tagság feltétele. Reális, azaz a segélyezéshez kellően alacsony azonban ma csak akkor lenne, ha a számítások során azt is tekintetbe vennék, hogy lehet csak naponta egyszer enni, vagy reggel-délben-este kenyeret enni; hogy a szegény nem vásárol boltban cipőt vagy ruhát, hanem a turkálóból vagy adományokból öltözteti a gyerekét is; hogy nem vesz újságot; nem használ melegvizet vagy lepedőt; időnként kukázik vagy csikket szed; nem váltja ki a szükséges gyógyszert, vagy el sem megy az orvoshoz; eladja a gázpalackot, ha kell; nem fűt, és adós marad a villany-számlával. Önmagára valamit adó szakember azonban efféle fogyasztói kosár összeállítására nem vállalkozhat, hiszen ezzel a társadalmi tagságnak a gondolatát is tagadja. Ilyen vagy hasonló életvitelre csak a szükség kényszeríti a szegényt. Ez nem társadalmilag elfogadható létminimum, hanem kényszer, amely – átmenetileg vagy véglegesen – leszakít a társadalomról, de a túlélést talán lehetővé teszi.

A létminimum tehát ma – szakmai okokból – nem csökkenthető le annyira, hogy a kapott összeg egyfelől még mindig összhangban legyen az állampolgári méltósággal élhető élethez szükséges forrásokkal, másfelől ugyanakkor reális, adminisztratívén használható – például a segélyezésnél irányadó – mérce legyen. Szívós Péter számításai szerint ugyanis már 1993-ban közel 300 milliárd forint, az akkori GDP 8,6 százalékára lett volna szükség ahhoz, hogy mindenki elérje a létminimumot. (Egy saját korábbi számításom szerint a nyolcvanas évek elején még az akkori GDP 2–3 százaléka elég lett volna erre.) Az eddigi ismeretek alapján azt kell kimondani – és ez számomra is igen nehéz –, hogy a mai források mellett nincs mód arra, hogy egy bármilyen szerényen számított létminimumot mindenki számára biztosítani lehessen. Krémer évekként elelőtt hasonló következtetésre jutott (Krémer 1993). A „léthez való jog” elfogadása ma Magyarországon nem jelenthet európai értelemben vett elégséges forrásokat, ennek megfelelő szintet. A durva kérdés az, hogy akkor jelentse-e az éhenhaláshoz való jog állami szentesítését,<sup>6</sup> avagy mégis lehet-e, kell-e tenni valamit a végzetes ellehetetlenülés ellen.

Valószínűleg bele kell nyugodni abba, hogy a mért jövedelmek és az

árrendszer oly mértékben elszakadtak egymástól, hogy az a küszöb, ameddig az állam forrásaiból minden egyén, illetve család jövedelmét ki kellene egészíteni, ma nem kapcsolható valamilyen megélhetési minimumhoz. Egy ilyen kiegészítés nem szüntetné meg a szegénységet, csak annak legszélsőségebb és legveszélyesebb hatásait tompítaná. E megfontolás alapján el kellene egymástól választani a létminimum (társadalmi minimum, szociális minimum) fogyasztási tartalommal még megtölthető fogalmát egyfelől, s a szociális ellátásban praktikusán alkalmazható segélyezési küszöbét másfelől.

Ez a megoldás nem érvénytelenítené a létminimum (vagy éppen társadalmi minimum) fogalmát. A létminimumnak meg kellene maradnia annak, ami eddig volt. A *létminimum társadalmi kategória*, amely a társadalomban szokásosan elfogadott, viszonylag civilizált, a társadalmi méltósággal és teljes jogú társadalmi tagsággal még összeegyeztethető minimális jövedelem szintjét fejezi ki. Nem biztosít jólétet: aki ezen a szinten van, az közel van a szűkölködéshez – de nem „szegény” a szó kirekesztő értelmében. Nem is egyszer s mindenkorra adott összeg ez, hiszen színvonala valamennyire igazodik a romló vagy javuló körülményekhez, amelyekkel együtt változnak a társadalmi elvárások még az elfogadható minimumról is. Ilyen értelemben nem társadalom-független. Ugyanakkor azonban a létminimum számítását végző nem lehet tekintettel arra, hogy politikailag biztosítható-e elég forrás a létminimum társadalmi szintű eléréséhez, azaz a létminimum *politika-független*. (Épp eme függetlenség miatt lenne roppant célszerű, ha többféle létminimumszámítás készülne, amelyek egymást is ellenőriznék.)

A segélyezési küszöb viszont *politikai kategória*: politikai egyezkedés tárgya, amely a költségvetési források körüli társadalmi alku során formálódik. Annyi, amennyinek a garantált elérése a költségvetésből még mindenki számára biztosítható, aki e küszöb alatt van. Hogy a költségvetésből mennyi jut végül e célra, az a politikai partnerek akaratan múlik, és szinte semmi köze ahhoz, hogy az így biztosított összegből hogyan lehet élni, netán megélni.

A politikai kihívást és a társadalmi perspektívát épp azt jelentheti, ha a létminimum mint tartalmas kategória megmarad, és folytonosan összehasonlításra kerül a segélyezési minimummal. A társadalom, a civil szervezetek, az ellenzéki pártok s – jó esetben – maguk a kormánypártok aszerint minősíthetik társadalompolitikájukat többé vagy kevésbé sikeresnek, hogy a gazdasági helyzet remélhető javulásával hogyan változik a segélyezési küszöb és a létminimum szintje közötti viszony. A politikai cél az lenne, hogy a két szint közeledjék egymáshoz. A szegénység, a társadalmi leszakadás elleni küzdelem sikerét az jelezné, ha a segélyezési küszöb utolérné a (javuló gazdasági helyzettel egyébként valamelyest emelkedő) létminimumot.

Más szavakkal ez azt jelenti, hogy nem látszik ma lehetőség a segélyezési minimum „tudományos”, azaz valamilyen társadalmi tartalomhoz köthető megállapítására, hiszen csak forrásfüggő politikai kategória lehet. Az sem jelent igazi megoldást, ha a segélyezési küszöböt – a tartalom látszatának biztosítása érdekében – valamilyen más létező minimumhoz kapcsolják, mint amilyenek a nyugdíjminimum vagy a bérminimum. Igaz, hogy minden segélyezés ma a nyugdíjminimumhoz kapcsolódik, s ezzel azt a látszatot kelti,

mintha a nyugdíjminimum valóságos életszínvonal-mérce lenne. A nyugdíjminimum segély-mérceként való alkalmazásának a történelmi gyökere – föltételezhetően, de a föltételezést alátámasztó dokumentumokat még föl kell kutatni, ha ez lehetséges<sup>7</sup> – a hetvenes éveknél az a gyakorlata, amikor a fizethető legkisebb bér az volt, amit pályakezdő ipari tanulóknak lehetett fizetni, s ennek igen alacsonynak kellett lennie. Ezért az akkor formálódó segélyezési gyakorlat humánus szakemberei (létfminimum vagy más mérce hiányában) a legkisebb bérnél magasabb kategóriát fogadtattak el, akkor sikeresen, a segélyezés alapjául. (A segélyezés államigazgatási szerve akkor a Munkaügyi Minisztérium volt. Az ott dolgozó szakemberekről, mindenképp Gayer Gyulánéről van szó.)

A gyakorlat azóta – a tehetetlenség erejénél fogva, s mert ilyen kérdésekről elvi viták sosem folytak – fennmaradt. Ugyanakkor azonban a nyugdíjminimumnak sem volt soha kapcsolata megélhetési mutatókkal. A nyugdíjrendszer változásával együtt, mintegy reziduálisan alakult ki és változott az idők folyamán. A minimális bér társadalmi tartalma ugyancsak kétséges. Tudomásom szerint megállapítása mindig politikafüggő, és nem megélhetési költség függő volt. E két minimum legfőbb áttételesen kapcsolódik megélhetési költségekhez. Ugyanakkor egészen más politikai-gazdasági erőterben formálódnak, mint a segélyezési minimum, és teljesen más a funkciójuk. Mind a nyugdíj-, mind pedig a bérminimum egyéni ellátásra vonatkozó minimum, a segélyezési küszöb viszont családi ellátásokhoz szükséges.

Mindennek ellenére – kényelmi vagy bármilyen egyéb okból – segélyezési küszöbnek akár a mai mércéje is fenntartható, mint ahogyan a nemzetközi gyakorlatban is van példa arra, hogy a segélyezési küszöböt nyugdíj- vagy bérminimumhoz kötik. A probléma – és a nemzetközi gyakorlattól való kardinális eltérés – nem a küszöb meghúzásánál van, nem abban, hogy a küszöb meghatározásához milyen segédeszközt használnak fel. *Az igazi kérdés az, hogy mi a segélyezés egysége: a család (háztartás) egésze-e avagy az együttélő közösség egyes tagjai. A magyar segélyezési gyakorlatnak a nemzetközi elvektől és gyakorlattól mélyen eltérő megkülönböztető jegye az, hogy nem az együtt élő közösséget tartja szem előtt, hanem annak egyes tagjait. A nemzetközi gyakorlatban – amint ezt az I. háttér tanulmány ismerteti – valamilyen módszerrel család típusonként rögzítenek minimumokat, és a segélyezés célja nem egy családtag, hanem a család segítése.* Bárhol legyen is tehát – politikai döntésre – a segélyezési minimum, és bármilyen praktikus kapacitásokat használjon is, ezt a szintet a (nagyon különböző típusú) családok egészére kell megállapítani, s a segély összegét a család nagyságának és összetételének függvényében kell kiszámítani.

Pontosabban, meg lehet különböztetni az egyéni és családi ellátások jogi alapját egyfelől, összegének kiszámítási technikáját másfelől. Az első esetben az ellátás jogi alapja lehet a család egy tagjának jogosultságot létrehozó helyzete (például ellátatlan idős kor, tartós munkanélküliség), a másodikban a család egészének alacsony jövedelme (például keresők alacsony keresete, haláleset vagy más ok miatt hiányzó kereső családtag). Az is lehetséges – a nemzetközi gyakorlatban van erre példa<sup>8</sup> –, hogy a segély összege, formája vagy a segélynyújtás módja e két esetben különbözik, például abban az eset-

ben, ha van kereső, csak alacsony a keresete, illetve ha nincs kereső. Ami azonban mindkét esetben közös, az az, hogy *a segély összege nem egy családtaghoz, hanem a család egészének szükségleteihez igazodik.* (A tartós munkanélküli „saját” segélyéhez különböző kiegészítések járulnak az eltartottak száma stb. szerint.)

### 3.4. Társadalmi integráció

Az utolsó, itt említendő elv a segélyezés társadalmi hatásaival kapcsolatos. Ha igaz az, hogy a segélyezés alapja egy alapvető társadalmi normának való nem-megfelelés – az, hogy az egyén képtelen önmaga és családja megélhetését társadalmilag elismert, elfogadott módon biztosítani –, a segély ténye nyilvánvalóvá teszi e nem-megfelelés, azaz egyéni hiba vagy másság tényét. *Ennyiben eleve, szükségképpen mindeh segély elkülönítő, a segélyezett „mátságát” hangsúlyozó,* azaz a társadalmi összetartozás – integráltság – szálait és tudatát gyengítő. A kérdés az, hogy a társadalom (szerencsésebb része) tompítani vagy erősíteni törekszik-e ezt a hatást.

A legkorábbi időktől kezdve különböztek a segélyezési módszerek és technikák attól függően, hogy mennyire kívánták nyilvánossá, az érintett és a többiek számára hangsúlyossá tenni a segélyezett mátságát. Az ó- és az újszövetség segélyezési parancsai vagy előírásai, bár némileg egymástól is különböznek, határozottan elkülönítés- és megbélyegzésellenesek. Az Ótestamentum ezt írja: „Mikor a ti földetek termését learatjátok, ne arasd le egészen a te meződnek szélét, és az elhullott gabonaszemeket fel ne szedd... Szőlődöt se mezgérelj le, és elhullott szemeit se szedd fel szőlődnek, a szegénynek és a jövevénynek hagyd meg azokat.” (Mózes 3. 19. 9–10, és ennek variánsai számos helyen, részletes magyarázatokkal a Talmud egy, erre vonatkozó külön könyvében.) A mögöttes szándék éppen az, hogy minél kevésbé tudatosuljon mindkét félben, hogy a viszontszolgálat nélküli adás elkülönítő és hierarchizáló függőséget hoz létre. Ezt a gondolatot fejti ki részletesen Majmonidesz (a 12. században) a jótékonyság nyolc fokozatáról szóló gondolatmenetében:

„Nyolc fokozata avagy lépcsője van a jótékonyság kötelességének. Az első és legalsó fok az, ha az adakozás vonakodó vagy sajnálkozó. Ez a kéz, de nem a szív ajándéka.

A második fok az, ha az adakozás örömmel történik, de nem a szenvedő szükségével arányosan.

A harmadik fokozatnál az adakozás örömteli és arányos, de kérésre történik.

A negyedik fokozatnál az adakozás örömteli, arányos, nem vár kérésre sem, ám az adományt a szegény kezébe adja, s ezzel a szegényen fájdalmas érzését kelti benne.

Az ötödik lépcsőn az adakozás úgy történik, hogy a szükségét szenvedő megkapja az adományt, ismeri is jötevőjét, de az adakozó nem ismeri a megajándékozottat.

A hatodik, megint magasabb fokon a jótévő ismeri a megajándékozottakat, de maga előttük ismeretlen marad.

A hetedik ennél is érdemdúsabb, amikor sem az adakozó nem ismeri azokat, akiken segített, sem a megajándékozottak nem tudják jótévőjük nevét.

A nyolcadik, s mind között a legérdemdúsabb az, ha a jótékonykodást megelőzi a szegénység megakadályozása; vagyis ha szűkölködő embertársunknak nagyobb ajándékot vagy pénzkölcshöz adunk, vagy valamely szakmára tanítjuk, vagy valamilyen kereseti lehetőséghez juttatjuk, hogy tisztesen megkereshesse kenyerét, és ne kényszerüljön ama kegyetlen alternatívára, hogy alamizsnáért nyújtsa a kezét... Ez a legmagasabb fokozat, és a jótékonyosság arany létrájának csúcsa.” (Moses Maimonides: Mishne Torah, Gifts to The Poor, Chapter 10, 7–18. Saját fordítás, F. Zs.)

Az Új Testamentomban Máté Evangéliuma azt mondja: „Vigyázzatok, hogy alamizsnátokat ne osztogassátok az emberek előtt, hogy lássanak titeket; ...Te pedig, amikor alamizsnát osztogatsz, ne tudja a te balkezed, mit csinál a te jobbkezed...; Hogy a te alamizsnád titkon legyen...” (Máté, 6., 1–4.) Vagyis itt is nagy a hangsúly a nem hivalkodó és nem nyilvános adakozáson, bár a személyes adakozást – az „osztogatást” – az evangéliumi szövegek nem ítélik el.

Azt hiszem, a fentiek nem kultúrtörténeti kuriózumok, s nem is azt szolgálják, hogy azt bizonyítsam, milyen messze kerültünk az oly gyakran emlegetett zsidó–keresztény kultúrától e vonatkozásban (is). Az idézetek több célt szolgálnak, még ha a továbbiak erőltetett aktualizálásként hatnak is. Megmutatják, hogy mennyire evidensek voltak valaha a segélyezés veszélyei, káros lelki-társadalmi hatásai. Felhívják a figyelmet arra, hogy van olyasmi, amit a segélyezés pszichológiájának lehetne hívni – amiről manapság hajlamosak vagyunk elfelejtkezni. Észrevéttük, épp az előző okok folytán, hogy a „szegény méltóságának” modernül ható gondolata nem igazán modern találmány. Utalnak arra a mögöttes „szociológiai” motívumra, hogy mennyire fontosnak tartották e törvényhozók és néptanítók azt, hogy a szegény ne szoruljon ki teljesen a közösségből, azaz fontosnak tartották a társadalom összetartozását, integráltságát.

Mindeme gondolatok további társadalmi sorsát itt nem tudom nyomon követni. Könyvtári irodalom áll rendelkezésre arról, hogy mi minden történhetett a szegényekkel, a bitótól és gályarabságtól kezdve a P betűvel való megbélyegzésig és dologházig, a kitoloncolásig és a törvényesített segélyezési eszközzé előléptetett, engedélyhez kötött koldulásig.<sup>9</sup> Részletes bizonyítékok nélkül is nyilvánvaló, hogy a biblia szelleme kevésbé hatott.

A szegények segítésének két intézményesült alapformája az utolsó 1500 évben az ún. outdoor és indoor help, azaz amikor egyéni életvitelüket segítik adományokkal, vagy amikor intézményekbe különítik el őket. Az ennek megfelelő mai megosztó tendenciák a *segélyezett* elkülönítő helyzetének intézményesítése egyfelől, kettős jóléti ellátások, illetve intézmények kiépítése másfelől. Mindkét esetben a mai napig érvényesülhet a *diszkrimináló szándék*, azaz a szegények alacsonyabbrendű másságának tudatosítása mind a szegényekben, mind a többiekben.

A teljesség igénye nélkül felsorolok néhány olyan vonást, amelyekben ma tetten érhető a diszkrimináció s ezzel a dezintegrálás szándéka.

*a) Egyéni (outdoor) szegényellátás*

Pénzbeni és/vagy természetbeni segélyezésnél a diszkrimináció módszereinek sok minden tartozhat az egész civilizáltnak nevezett világban is, nálunk is. Csak néhány fontosabb vonást emelek ki ezek közül:

– a szegényekre vagy általában a kérelmezőkre specializálódó hivatal szokásosnál leromlottabb külső feltételei, és a hivatalnokok szokásosnál kevésbé közszolgálati (a közt szolgáló) magatartása. Úgy tűnik, hogy e problémát sok helyen felismerték, s hogy Magyarországon is voltak-vannak e sajátosságot leküzdeni igyekvő törekvések. (Olyasmire utalok, mint pl. az önkormányzati ügyfélszolgálati irodák külső-belső civilizálódása.) A szociális munkás szakma foglalkozik leginkább a probléma tudatossá tételével és az elleneszközök kidolgozásával.

– A kérelmezés feltételeinek teljes jogú polgáriságot tagadó vonásai. Korábban ezt a szándékot tette nyilvánvalóvá az, hogy a szegényellátások az országok többségében jogfosztóak voltak – a segélyezettektől például gyakran megvonták a politikai részvétel, a szavazás jogát. Ma a korábbinál kevésbé nyíltak az eszközök. Ide tartozik például a kérelmezők elbizonytalanítása elégtelen információkkal; a magánszférába való súlyos beavatkozás; a kiszámíthatatlan önkény (diszkreció) szerepe az elbírálásban. A környezést mint segély-elbírálási és ellenőrzési eszköz intézményesítése az egyik leg-súlyosabb diszkriminatív beavatkozás. Nem elfelejthető például, hogy bűnesetekben való nyomozásnál a házkutatás csak külön hatósági ellenőrzéssel történhet. A segélyt kérőknél a környező előzetes értesítés nélkül, bármikor igényelheti, hogy beengedjék a lakásba, és nincs szabályozás arra nézve, hogy ott mi engedhető meg számára (benézhet-e szekrénybe, ágyba, asztal alá, hűtőbe stb.).

– A segély olyan alacsony szintje, amely nyilvánvalóvá teszi minden szereplő számára, hogy a segélyezett szegény nem élhet a társadalomban általánosan elfogadott alacsony szinten sem.

– A természetbeni segélyezés bizonyos vonásai. Természetbeni segélyezésnél sok minden kifejezheti és erősítheti a diszkriminatív szándékot azzal, hogy korlátozza a polgári jogokat, vagy sérti az emberi méltóságot.

– Egy piacgazdaságban mindig alapjogot sért a vásárlási választási szabadság korlátozása. Ezért nem is szokásos nyugaton az általános létfenntartó segély természetbeni formákkal való kiváltása, legyen az élelmiszersomag vagy olyan segély, melyet a hivatal képviselőjének jelenlétében vagy benyújtandó számlák ellenében kell levásárolni, így biztosítandó, hogy valóban gyerekruhát vesznek a pénzen, s hogy ez a ruha megfelel a szegény státusának (azaz nem divatos, hanem praktikus és olcsó).

– Szélsőséges esetnek tekinthető a teherautóról való élelmiszerosztás, amely a rászorulókat mohó és marakodó tömeggé alacsonyítja. Az ingyenes ad hoc turkálóktól sem idegen ez a vonás. (A használt cikkek olcsó cseréjének rendszeres-intézményesített formái tompítanak vagy megszüntetnék e „jótékonsági” osztogatások diszkriminatív sajátosságait. Az intézményesítés

nem feltétlenül az állam dolga. Ilyen formák – például – Amerikában a „garage-sale”-ek, amikor valaki saját kapuja előtt fillérekért árulja saját holmiját. Ilyenek Angliában részben az Oxfam üzletek, részben a hagyományos, gyakori egyházközségi vásárok. Bécsben az önkormányzat engedélyezi e vásárokat kijelölt helyeken, ismert rendszerességgel és gyakorisággal. Budapesten még a rendszeresen szervezett lomtalanítás közelít leginkább e formákhoz, de az eltérések nyilvánvalóak, és az is, hogy a lomtalanítás ilyen módon a köznek elég sok pénzébe kerül.)

– További diszkriminatív elem például az utalványos segélyezésnél, ha az utalvánnyal csak meghatározott, erre szakosodó üzletekben lehet vásárolni. (A forma kezd terjedni. Az USA-ban az élelmiszerbélyeget szinte minden üzletben be lehet váltani.) Ugyanilyen hatású, ha más színű, vagy más kiszolgálásra jogosít az ingyenes, mint a megvásárolt élelmiszerjegy, például az iskolákban.

#### *b) Intézményi ellátás és szerveződési elvei*

A kettős intézményrendszernek számtalan történelmi formája és gyökere van. Az állami szociálpolitika megerősödését megelőzően köztudottan osztályjellegű volt mindenfajta ellátás és intézmény, még ha mellőzzük is a kizárólag szegényellátó intézményeket, mint az árvaház, lelencház, dologház, koldus-tárház. Az ispotály, később közkórház a szegényeket, az otthoni ellátás, utóbb a klinikák és szanatóriumok a jómódúakat ápolták. Köz- és magánóvodák, iskolák egymás mellett léteztek; az elemi-tanoncképzés-polgárigimnázium társadalmilag elkülönítő tagoltságának nyomai az előző rendszer végéig érzékelhetőek voltak. A beteg- és nyugdíjbiztosítók korábbi társadalmi rétegzettsége közismert.

Ezt a kettős vagy még hierarchizáltabb rendszert váltották fel szinte mindenütt a jóléti állam egységesebb intézményei és ellátásai, nem csekély sikerrel. Kétségkívül maradtak itt-ott elit-szigetek (magánagyak az angol kórházban; fizető magániskolák néhány országban;<sup>10</sup> másutt külön biztosítási rendszer a közalkalmazottaknak vagy más privilegizált csoportoknak stb.). A jellemző mégis az a tudatos törekvés volt, hogy az intézményrendszer elkülönítés és megbélyegzés nélkül legyen hozzáférhető minden polgár, mindenekelőtt minden gyerek számára. Ennek elfogadtatása érdekében igyekeztek számos rendszert olyan szinten működtetni, hogy ne legyen érdemes azokból kivonulni.

Ez a program az állampolgár-építés programja is volt – s nem csekély mértékben járult hozzá mindenütt a feudális típusú osztályelkülönülések lebontásához. Ez annak ellenére igaz, hogy bizonyos elkülönítések és diszkriminatív differenciáltságok megmaradtak. Elég sokat tudunk például a főként cigánygyerekeket fogadó iskolák állapotáról; óvodák és iskolák – saját belső társadalmi rétegződésüknek megfelelő – színvonalkülönbségéről; a szociális otthonok vagy munkásszállók jogfosztó, gyakran megalázó gyakorlatairól.

Mindennek ellenére még az államszocialista országokra nézve is igazolható, hogy a formailag egységes ellátórendszereknek és az univerzális vagy közel univerzális hozzáférésnek igen jelentős volt a szerepe a korábbi (feudális vagy kvázifeudális) személyközi viszonyok modernizálódásában, az ál-

lampolgári emancipálódás elősegítésében. Ez annak ellenére igaz, hogy valószínűs polgári, politikai és szociális jogok hiányában a társadalmi korlátok lebontásának programjába itt nem szervülhetett bele a modern polgárépítés programja. Mellesleg, a „koraszülött jóléti állam” kritikusaiknak végre meg kell fontolniuk, hogy milyen iskola- stb. rendszert kellett volna e régióban megtartani az univerzalitásra törekvés helyett, és ez hogyan hatott volna a társadalmi elkülönülésekre egyfelől, a mai polgárosodási kihívásokra másfelől.

A mai uralkodó (neoliberális, monetarista) ideológia, a gyakorta erőltetett vagy erőszakos piacosodás, az eleve vegyes színvonalú ellátások romlásarontása, valamint az erősödő elit korlátlan érdekérvényesítése a prekapitalista vagy korakapitalista, de mindenesetre a „pre-jóléti-állami” megoldásokat éleszti fel. Az általános iskolák körzetesítésének megszűntével minden korábbinál gátlástalanabban folyik a „jó” iskolák elit általi kisajátítása, a gyengébb iskolák tanulóinak „lefelé” homogenizálása. (1994–95 szeptemberében már nem csak a jónak nevezett gimnáziumokba való bejutásért folyt kíméletlen verseny, hanem – a civilizált világban valószínűleg páratlan módon – a „jó” elemi első osztályába való bekerülésért is.) Az egészségügyi ellátás kettősségének irányába szorít a kötelező egészségbiztosítási rendszer színvonalának romlása, amely a jómódúakat külön biztosítások és új ellátási formák felé viszi. A kötelező nyugdíjrendszer romlása, valamint a színvonalának jelentős leszállítására vonatkozó, mind gyakrabban kiszivárgó tervek a kiegészítő nyugdíjbiztosításokat teszi vonzóvá, amely vonzerőt a roppant jelentékeny adókedvezmények szándékkal erősítik. A jobb módúak mind többször adnak hangot annak, hogy nem szívesen fizetnek két rendszerbe, amelyek közül az egyik számukra kevesebbet nyújt, mint amennyit azért fizetnek. Noha egyelőre erősek a törvényszabta korlátok, mindkét biztosításnál várható, hogy a gazdagabbak ki akarnak majd válni a kötelező rendszerből, s ha ez nem sikerül, további nyomásokkal fogják elérni a kötelező rendszerek minimalizálását. Ez erősíti a romló spirált a kevésbé jómódúak számára megmaradó intézményekben.

Azt nem állítom, hogy ezen az úton visszatérhetnek a feudális típusú megosztottságok és távolságok. Azt sem állítom, hogy a növekvő társadalmi távolságoknak a szociálpolitika legyengítése az oka. A korábbinál lényegesen nagyobb vagyoni, jövedelmi, fogyasztási egyenlőtlenségek, az ezeket kísérő fitogtató fogyasztás, és nem utolsósorban annak folytonos erősítgetése, hogy a piaci siker az érdemesség bizonyítéka (amiből következik, hogy a piaci kudarc érdemtelenségen múlhat), politikai beavatkozás nélkül is ebbe az irányba hatnak. Az azonban valószínű, hogy az egységes szociális, kulturális stb. rendszerek felbomlása – kivált akkor és azzal, ha a szocializáció korai szakaszától veszi kezdetét a társadalmi szegregáció – gyengíti a társadalmi integrációkat.

A szegénypolitika, ezen belül a segélyezés átalakításánál tisztázandó, hogy a „hatalmat”, a döntéshozókat egyáltalán foglalkoztatja-e a társadalom integráltságának vagy szétesésének kérdése, s hogyha esetleg igen, akkor ezt a társadalmi értéket milyen módon próbálják jogilag erősíteni, vagy legalább nem végzetesen veszni hagyni.

## 4. FEJEZET

### Milyen segélyezés kellene?

A segélyezés reformja valószínűleg törvények – első renden a szociális és önkormányzati törvény –, továbbá alacsonyabb szintű jogszabályok egész sorának módosítását igényelné. Ezek közül az önkormányzati törvény módosítása óriási ellenállásba ütközhet, ha csak önkormányzati jogköröket csorbít, valamilyen ellentételezés nélkül. Jogászi felkészültség hiányában azonban az alábbiakban nem vállalkozom arra, hogy a jog-módosítási következményeket levonjam. Csupán tartalmi kérdésekkel foglalkozom.

#### 4.1. A segélyezés célja

Az adott állami források mellett a segélyezés célja inkább a szegénység enyhítése, mint leküzdése vagy prevenciója lehet. Valószínűleg a valóságos, nem pedig a deklarációkban elfogadott nyugati közelítés lehet mérvadó. Azaz a segélyeknek, ma deklaráálhatóan, azt kell szolgálniuk, hogy *folyamatosan* minimális megélhetést biztosítsanak azoknak, akiknek nem elégséges a jövedelmük, s akik nem képesek más forráshoz jutni. Célszerű lehet annak kimondása is, hogy a segélyezésnek nem célja a függő helyzet erősítése: olyan intézkedéseket kell beépíteni, amelyek az önfenntartást és függetlenséget erősítik.

Az „emberi méltósággal” összhangban lévő *szintről* ilyen körülmények között nem érdemes beszélni. Ugyanakkor roppant fontos lenne azt rögzíteni, hogy a segélynyújtás *körülményeinek*, a kérelmezési, elbírálási és ellenőrzési eljárásoknak összhangban kell lenniük az emberi méltósággal. Hogy ez pontosan mit jelent, arra e dolgozat néhány ponton utal, ám további értelmezések szükségesek lennének.

#### 4.2. Segélytípusok

Valószínűleg nem realizálható az az óhaj, hogy egyetlen segélytípus váltsion ki minden létező formát. Az lehetséges, hogy néhány kisebb jelentőségű „hordalék-segély” (amelyek egyszerűen kifelejtődtek minden eddigi reformból) átvezethető az új rendszerbe, alkalmasint pótlékként vagy kiegészítésként. Ezzel a kérdéssel azonban most nem foglalkozom: ha valamilyen konszenzus kialakul az új rendszer körül, akkor érdemes ezeket a részleteket tisztázni.

Megítélésem szerint a következő segélytípusokra van szükség:

I. Folyamatos életvitelt biztosító, *szabad felhasználású* (azaz pénzbeli) segélyezés;

II. Folyamatos életvitelt biztosító, *kötött felhasználású* segélyek (pl. lakás, gyógyszer esetében);

III. Krízissegélyek.

## ad I. FOLYAMATOS ÉLETVITELT BIZTOSÍTÓ, SZABAD FELHASZNÁLÁSÚ SEGÉLY

Ez a segélytípus hiányzik ma a legjobban. Léteznek ilyen jellegű korábbi maradványok a szociális törvényen kívül (nevelési segély, szociális segély), de a szociális törvényen belül nincs ilyen elv és ilyen típusú segély. Mint láttuk (2. fejezet), a szociális törvényben szabályozott és leggyakoribbá vált segély az *átmeneti segély*, amelyet az kérhet, aki „létfenntartását veszélyeztető rendkívüli helyzetbe került”, és más módon nem képes önmagáról és családjáról gondoskodni. A mai törvény tehát *azt feltételezi, hogy nincsenek olyan helyzetek, amelyek előrelátható módon, hosszabb időn keresztül tennének segélyezést szükségessé*. Ilyen helyzetek azonban vannak (és egyre inkább lesznek), és mindkét fél – segélyező és segélyezett – érdeke, hogy ez jogilag elismerődjék. A segélyezőnek azért érdeke, mert adminisztratív kötelezettségeit egyszerűsíti, és költségeit csökkenti (ha ugyanis hosszabb időre vonatkoznak a döntések). A segélyezettnek – sok egyéb mellett – már említett biztonságigénye elégülhet így ki valamennyire.

Az alapkérdés az, hogy ez legyen-e úgynevezett *általános segély*, amely kivétel nélkül minden rászorulóknak nyújtható, s feleslegessé teszi a kategoriális segélyeket; legyen-e általános segély helyett csak *kategoriális segély*, amely különböző feltételeket és szabályokat állapít meg például gyerekesekre és idősekre, munkanélküliekre és fogyatékosokra stb.; vagy létezzen-e egyidejűleg mindkét típus, azaz valamilyen – bármilyen alacsony szintű – általános segély, kategoriális segélyekkel kiegészítve.

Elvileg magam legkívánatosabbnak egyetlen általános segélyt tartanék, ha az a „garantált társadalmi alapjövedelem” felé közelítené. Ennek megvalósulására semmilyen esélyt nem látok.

A mai magyar viszonyok (hagyományok és forrásszűke) mellett vagy az általános+kategoriális, vagy csak a kategoriális segély képzelhető el. Mint-hogy az általános segély szerkezetének kidolgozása akkor is roppant nehéz, ha vannak kategoriális segélyek, s minthogy az így előálló rendszer csak igen bonyolult lehet, a második alternatíva látszik reálisabbnak. Ez szakad el legkevésbé a mai gyakorlattól, s ezért talán kevesebb ellenállást vált ki, mint valamilyen radikálisabb változtatás. Az alapcél – mindenki biztonsága – elvileg ezen a módon is megvalósítható. Valószínűleg egy olyan kategoriális segélyezés a legcélszerűbb, amely a következő elveket követi:

\* Megnevez minden átlátható csoportot (tartós munkanélküli, egyedülálló szülő, ellátás nélküli idős stb.), és nyitva hagyja a kaput „mindenkinek”, egy olyan, általánosan megjelölt csoporttal, amelybe „a létfenntartásukban tartósan veszélyeztetett többiek” tartoznak.

\* Gyakorlatilag mindig a család (együtt élő, közösen gazdálkodó egység) egészére állapít meg segélyt. Ez alól kivételt képezhetnek a családban élő fogyatékosok, akik – a család jövedelmétől függetlenül, csak saját jövedelemhiányuk okán – jogosultak lehetnek közsegítségre. (Magyarul: méltánytalanok tartom, ha a jobb módú családban élő fogyatékos nem tekintjük önálló emberi lénynek.)

\* Amennyire lehet, egységesíti az ellátásokat (például egyetlen segélyezési küszöböt határoz meg, azonos típusú családnál azonos alapsegély-össze-

get határoz meg), de egyes csoportoknál vagy külön *feltételeket, vagy külön kiegészítéseket épít a rendszerbe*. Külön feltételek képzelhetők el például a tartós munkanélkülieknél, külön kiegészítések a fogyatékosoknál, krónikus betegségben szenvedő időseknél stb.

\* Mindezen segélyek pénzbeniek.

Egy ilyen kategoriális segélyezés előnye, hogy viszonylag rugalmasan változtatható, azaz (az én olvasatomban és vágyaim szerint) vagy univerzálissá tehető, vagy – mert a szükséglet változik – mint segély megszüntethető. További előnye, hogy – világos kategóriák esetén – előhívhatja az állampolgárok szervezkedésben rejlő erejét. Ebből adódik egyébként az a hátránya is, hogy megosztóbb lehet, mint az általános segélyezés. Ugyanakkor azonban a társadalmat talán mégis kevésbé osztja meg „általában segélyezettekre” és többiekre, mint az általános segély, és már csak ezért is (talán) nehezebben kezdhető ki.

## ad II. FOLYAMATOS ÉLETVITELT BIZTOSÍTÓ, KÖTÖTT FELHASZNÁLÁSÚ SEGÉLYEK

Ahhoz, hogy a messzemenően diszkrecionális krízissegélyek elváljanak a még valamennyire szabályozható (normatívakkal alátámasztható, ezért jogszerűen nyújtható) többi segélytől, a krízissegélyt valóban a krízisek kezelésére kell fenntartani. Ez azt jelenti, hogy a folyamatos életvitelbe beletartozónak tekintünk számos olyan helyzetet vagy állapotot, amelyek talán nem állnak fenn folytonosan, de kiszámítható valószínűséggel előfordul(hat)nak, illetve rendszeresen visszatérnek.

A kötött felhasználású segélyek filozófiája olyan, hogy ez a segély sokak számára elfogadhatatlanul autonómia- és szabadságsértő, mások számára kizárólagosan elfogadandó. Valóban a pénzfelhasználási szabadság korlátozásáról van szó. A korlátozás arra a szociológiai „törvényre” épül, hogy vannak olyan szükségletek, amelyeket a szűkös forrásokkal élő, örökösen hiányokkal küzdő családok hátrább sorolnak a szükségleti, illetve kiadási hierarchiában, mint az a „köz”, illetve mint a család hosszabb távú érdekében állna. Éppen ezért a „köznek” joga van valamennyire befolyásolni a család kiadásszerkezetét. A logika (ha tetszik, paternalista, ha tetszik, realista logika) pontosan az, mint a kötelező biztosításé, de a beleszólás tulajdonképpen kevésbé agresszív. Eleve kötelezés ugyanis nincs – a családnak (legalábbis látszólag) szabadságában áll kérni vagy nem kérni a segélyt.

Az így értelmezett, kötött felhasználású segélyek esetében valószínűleg ma a (részben már elfogadott) leggyakoribb jogcímek a gyermekintézményi (bölcsődei, óvodai) elhelyezéssel, a gyerekek iskolai étkeztetésével, a lakhatással (lakásfenntartás, lakás megtartás) és a betegségekkel állnának kapcsolatban. Ezek mellett valószínűleg nő a fontossága az iskolakezdési (tanszervásárlási) segélyeknek és mindazoknak a segélyeknek, amelyek a társadalmi életesélyek rohamosan növekvő egyenlőtlenségeit lennének hivatva ellensúlyozni. Példaként ide kívánkozik az egyetemi tandíj ügye (amelyre megoldást egyébként csak egy tisztes voucher-rendszer adhat), s még inkább a gyerekek nyelvtanulása. Miközben a munkaerőpiacon való piacképesség egyre fonto-

sabb feltétele a nyelvtudás, a második nyelv tanulása a közoktatáson belül fizetővé vált. Az a helyi önkormányzattól függ, hogy ezt a piacositást átvállalja-e, vagy a családokra hárítja. Ha áthárítja, indokolt az e célt szolgáló segély. (Bizonyára vannak még hasonló helyzetek – ezek átgondolása szükséges.)

Kötött felhasználású segélyekre tehát mindazon esetekben szükség van (lehet), amikor a folyamatos életvitelhez kapcsolódó, de a szokásos mindennapi szükségletektől valamilyen módon leváló-leválasztható alapszükséglet-ről van szó. A leválaszthatóságnak vagy az az oka, hogy a szükséglet csak a szegények egy részénél áll fenn, vagy az, hogy a segélyt elsősorban nem a család általános szűkössége indokolja, hanem pusztán az a tény, hogy az újonnan belépő piaci árrendszer valamilyen elemi szükségletnél elszakad az érvényben lévő (szokásos, többségi) jövedelmektől, s ezért azokból nem fedezhető. A leválasztott szükséglet esetében ugyanakkor a fizetéseképtelenség társadalmi (illetve egyéni) kárai igen nagyok, esetleg társadalmi többletköltséget is okoznak – ezért közérdek a közsegítés.

A kötött felhasználású segélyeknél több segélyküszöb képzelhető el. Az ide sorolt jogcímek egy részénél használhatók az általános segélynél megszabott segélyküszöbök. Tipikusan ilyen eset a gyerekek iskolai étkeztetése. Ennek ára lassan szintén elszakad a szokásos jövedelmektől, tehát nehezen építhető be a szabad felhasználású segélybe, ugyanakkor ez az elszakadás nem olyan mértékű, hogy magasabb küszöböt tenne indokolhatóvá.

Ha a segélyt a másik két körülmény indokolja (speciális kisebbséget érint, vagy/és aránytalan árak okozzák), akkor a küszöbnek a szokásosnál magasabbnak kell lennie. Ide tartozó példa a gyógyszer-támogatás, amelyre önálló, kötött felhasználású segélyként akkor is szükséglet lehet, ha a krónikus betegek kategorikus segélyét valamilyen átalány-pótlék egészíti ki. Nagyon magas gyógyszer-szükséglet (drága segédeszköz) mellett e támogatás akkor is indokolt, ha csupán jövedelme alapján a beteg nem lenne jogosult valamelyik kategoriális segélyre. (A kérdés most szinte megoldatlan. Egyre több az olyan kisnyugdíjas, akinek gyógyszer-költsége havi több ezer forint.) További – általános – példa a lakhatás támogatása, amelynél pontosan az előző logika a követhető. Akkor is szükséges lehet, ha az érintettek jövedelmi szintje a segélyhatár fölött van, illetve ha valamennyi lakásátalány beépül a szabadfelhasználású segélyrendszerbe. Ezt a logikát a mai segélyrendszer is követi, de részben következtelenül, sok hézaggal, részben pedig úgy, hogy önkormányzati rendelkezésekbe foglalt külön feltételekkel (például a már említett lakott lakás értékküszöb) megnehezítik a cél teljesülését. A technikai megoldások azért bonyolultak, mert nem lehet átalánnyal számolni. Mind a különösen magas gyógyszer-költségek, mind a lakásköltségek igen széles határok között változnak. Ha a segélyezés célba akar érni, akkor e tényleges költségeket kell figyelembe venni. E bonyolultság miatt itt nem is kísérletem technikák kitalálásával. Ha az elv elfogadásra kerül, a mai technika javítható.

A kötött felhasználású segélyek legáltalánosabb *formája* a meghatározott célú utalvány, esetleg az önkormányzat közvetlen pénzáttalása az illetékes szervezetnek (óvodának, banknak, vízműnek). Elképzelhető – nem elfogadha-

tatlan –, hogy egy-egy szolgáltatás igénybevételére jogosítványt vezetnek be, hasonlóan a mai közgyógyellátási igazolványhoz. Ennek mintájára ugyancsak elképzelhető egy – például az iskolai szolgáltatások ingyenes igénybevételére jogosító – „iskolai útlevel” is. Az „általános” utalványt, amely nem egyéb, mint a háború előtt oly gyűlölt szegénységi bizonyítvány, nem tartanám célszerűnek, és a fenti elvek mellett nem is szükséges. Az állami-önkormányzati segélyek esetében a direkt természetbeni segélyezést nem tartom kívánatosnak, a választási szabadsággal összeegyeztethetőnek.

#### ad III. KRÍZISSEGÉLYEK

A krízissegélyek funkciója a többi segély felépítésétől, funkciójától függ. Egyes országokban például az iskolakezdés terheit vagy a nem térített egészségügyi kiadásokat a krízissegély keretében kezelik. Ha ezek – a mai magyar helyzetben könnyen indokolható módon – a már említett módon bekerülnek az I. vagy II. típusú segélybe, akkor a krízissegély tényleg a rendkívüli és előre nehezen kiszámítható esetekre tartható fenn. Ebben az esetben a természeti vagy egyéb katasztrófákon kívül olyasmi tartozna ide, mint a haláleset – temetési költségek, és esetleg, például a kenyérkereső halála esetén, az új helyzethez igazodni segítő, átmeneti segítség; lakbér- és díjhátralék vagy egyszeri különösen magas számla, amely már nem kifizethető; rendkívüli egészségügyi kiadások (például újabban fogászati költségek). A krízissegély az egyetlen, amelynek esetében a természetbeni segélyezés (megítélésem szerint) megengedhető. (Ha a ház a bútorokkal együtt leégett, jó, ha ágyat és takarót kap a károsult.)

#### 4.3. A segélyhez jutás feltételei

Az első fejezet a lehetőség szerint részletesen ismerteti a nemzetközi gyakorlatban ismert feltételeket. Módszeresen érdemes átgondolni, hogy ezek közül nálunk melyik, hogyan érvényesíthető.

##### \* *Melyek a célcsoportok?*

A nemzetközi gyakorlatban leggyakrabban a következők: tartós munkanélküliek; egyedülálló szülők; ellátatlan vagy alacsony nyugdíjú idősök; fogyatékosok. Minthogy a családi ellátások (még a segéllyé alakítás nélkül is) súlyosan erodálódtak anélkül, hogy ezeket bérnövekedés ellensúlyozta volna, nálunk a gyermekeseknek vagy többgyermekeseknek is ilyen célcsoporttá kellene válniuk. A családi pótlék stb. univerzalitásának akár alacsonyabb szintű megtartása esetén ez a csoport kevésbé lenne népes.

##### \* *Alsó-felső korhatár*

Nem alapkérdés – itt nem foglalkozom vele.

##### \* *Lakóhely/nemzeti illetőség*

Részben nemzetközi migrációs, illetve menekültügyi kérdés, amellyel nem foglalkozom. Egyebekben viszont alapkérdés a helybenlakás ügye. Minthogy a hajléktalanság nő, sőt, a hosszabb helybenlakás is sokaknál veszélyeztetett, valószínűleg enyhe tartózkodási (helybenlakási) szabályok szükségeltetnek.

\* *Munka-teszt*

Miként a nemzetközi mezőnyben láttuk, ez a teszt nemigen kerülhető el a munkanélküli ellátásoknál és egyes fogyatékos-ellátásoknál. Ugyanakkor a család egészének minimális biztonságát nem veszélyeztetheti egy tagjának „rendetlensége”. *A kérdés az, hogyan szankcionálható a szabályt sértő egyén anélkül, hogy az egész család ezt megszenvedje.* (Feltehetően nem a segély megvonása a válasz, mint jelenleg például a nevelési segélynél, hanem annak valamilyen, időleges csökkentése.)

\* *Teljesíthető munkaóra*

Valószínűleg célszerű azt a nemzetközi gyakorlatot követni, amely felülről maximálja a teljesíthető munkaórát (heti 8 és 30 óra között) vagy az elérhető keresetet. (A kérdés összefügg a beszámítható jövedelemmel.)

#### 4.4. A segélyezési küszöb, skálák

A segélyhez jutás első feltétele voltaképpen az, hogy elég szegény-e valaki ahhoz, hogy a köz segítse. Amint ezt a 3. fejezetben részleteztük, ma Magyarországon a segélyezési küszöb föltehetően csak alacsonyabb lehet a szükségesnél és indokoltnál, de (vagy épp ezért) szintje nem tudományos viták, hanem politikai erőviszonyok függvénye. Ugyanígy politikai kérdés, hogy e küszöböt összekapcsolják-e a jövedelemeloszlással (például az átlagjövedelem feléhez kötik), valamilyen már létező mértékkel (például nyugdíjminimummal), vagy csak a költségvetés függvényében rögzítik. Racionálisan egyik választás sem indokolható jobban, mint a másik. Praktikus okok azonban lehetnek. A nyugdíjminimum megtartása mellett szólhat például a megszokás, a kényelem vagy az indexelés egyszerűsége. Bármilyen legyen is a kiinduló mérce, csupán annyi biztos, hogy a segélyezési küszöbnek valamilyen módon a család egészére s nem egy tagjára vagy egy főre kell vonatkoznia. Ismétlem, a nemzetközi mezőnyben teljesen egyedülálló, szakmailag indokolhatatlan a magyar gyakorlat, amely egy főre jutó jövedelem alapján határoz meg küszöböt, s a továbbiakban nem veszi figyelembe a család nagyságát vagy összetételét.

##### a) JÖVEDELMI SKÁLÁK

Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatalban hosszú idő óta bevett gyakorlat az úgynevezett fogyasztási egység-skálák alkalmazása. Voltaképpen a létminimumszámítások is ilyen skálákra támaszkodtak. Ma (elsősorban Tóth István György munkássága nyomán) jól ismert és kidolgozott az ekvivalencia-skálák korábbinál kifinomultabb vagy legalábbis a nemzetközi gyakorlathoz jobban igazodó számítási módszere, sőt, az is tudható, hogy a családok maguk milyen ekvivalencia-skálát tartanak érvényesnek (Tóth 1994). Ezen ismeretek, valamint a nemzetközi segélyezési tapasztalatok nyomán olyan segélyezési skála látszik a legcélszerűbbnek, amely tipikus családokra (lásd például az új-zélandi skálát az első fejezetben) rögzíti a küszöböt, ezektől eltérő családokra nézve pedig modulra épülő algoritmussal kiszámítható. (Például egyedülálló szülő három gyerekekkel nem „tipikus”, de azért a segé-

lyezésnél más küszöböt kell esetében érvényesíteni, mint akár az egyedülálló kétgyermekes, akár a háromgyerekes házaspár esetében.)

Külön kérdés, hogy – a család nagyságán és gyermek-felnőtt összetételén kívül – mennyire legyenek differenciáltak a segélyezési küszöbök például az aktívak és nyugdíjasok vagy a falusi és városi lakosok esetében. A nyugdíjasok (idősek) megkülönböztetése nemzetközileg elég általános, ám – a magyar gyakorlattal ellentétben – az idősekre vonatkozó küszöbök inkább magasabbak, mint alacsonyabbak a fiatalabbnál használt mércéknél. Ezt több minden indokolhatja, bár a mögöttes megfontolások kifejtésével sehol nem találkoztam. (Indok lehet az idősek igen rugalmatlan, általában magas egészségügyi kiadásainak szintje; az idősek „kívánatos” helyzetére vonatkozó más, kevésbé előítéletes társadalmi megítélés; az, hogy mások a számítási mód-szerek stb.)

Minden logika ellenére úgy tűnik, hogy nálunk az idősek is belenyugodtak saját társadalmi leértékelésükbe, azaz abba, hogy létminimumaik jóval alacsonyabbak a mutatis mutandis fiatalabb családok létminimumánál. (A nagy eltérés magyarázata a számítás technikája. A magyar létminimumszámítások többnyire az alacsonyjövedelmű családok fogyasztásához is kapcsolódtak, más módszertani alapok mellett. Minthogy a nyugdíjasok jövedelme alacsony volt, a létminimumok is alacsonyak lettek.) A problémát – hogy ez így helyes-e, hogy nem az idősekkel kapcsolatos negatív diszkrimináció, az úgynevezett ageism fejeződik-e ki az idősek alacsony létminimumában – alkalomadtán napirendre kellene tűzni. A mai szűkös források mellett azonban talán még egy ideig elviselhető az érintettek által egyelőre elfogadott status quo, hiszen felülbírálása roppant költséges lenne.<sup>11</sup>

A falura–városra nézve eltérő küszöbök szintén beépültek a magyar létminimumszámítási gyakorlatba, általában alacsonyabb falusi küszöbökkel. A nemzetközi elemzés a kérdéssel alig foglalkozik. Más forrásból származó ismereteim szerint ilyen megkülönböztetés sehol nem szokásos. Ami a nemzetközi jelentés szerint sok helyen létezik, az a régióként eltérő küszöb, amely figyelembe veszi az áreltéréseket is, és nagyobb országokban bizonyos szükségleteltéréseket is (például, hogy északibb vidékeken többet kell fűteni). Magyarország túl kicsi ország ahhoz, hogy érdemes legyen regionális különbségeket tenni. A város–falú közti, ma szokásos differenciálás azonban esetleg megtartható. Egyfelől a magyar falu valószínűleg még termelésközeli, mint a nyugati (több a háztáji), másfelől pedig talán igénytelenebb. (Az alacsonyan tartás indoklása nagyjából ugyanolyan pragmatikus és hipokríta, mint a nyugdíjasok esetében: ha a mai helyzet többé-kevésbé elfogadott, ne gyűjtsünk a fejünkre további eleven szentet.)

## b) INDEXELÉS

A segélyszintek indexelése elkerülhetetlen, kiváltképp azért, mert eleve roppant alacsony küszöbökről van szó. Ezek további erodálódása (elinflálása) még inkább kiszámíthatatlanná teszi és ellehetetleníti a szegények helyzetét. A nemzetközi gyakorlatban többnyire arra törekszenek, hogy az indexelés igazodjék a segélyezett helyzetéhez, azaz elég szorosan kövesse az inflá-

ciót (alkalmasint évente több indexeléssel), esetleg olyan speciális árindex segítségével, amely figyelembe veszi az alacsonyabb jövedelműek speciális érintettségét.

Ismét a fenti pragmatikus és némileg hipokrita érvelést alkalmazva, most nem biztos, hogy igazodni lehet a jobb nemzetközi gyakorlatokhoz, például ahhoz, hogy – mondjuk – 10 százaléknál nagyobb áremelkedést kötelező indexálás követ. Magyarországon hovatovább megszokottá vált az évi egyszeri indexelés, még 30 százalékos áremelkedés mellett is. Még az sem egészen biztos, hogy most az indexelés mértékének, gyakoriságának szabályait törvényi szinten kell szabályozni. Ez ugyan a nemzetközi gyakorlatban szinte általános, de egyfelől vannak kivételek, másfelől a magyar költségvetés helyzete olyan, hogy nincs feltétlen garancia a törvény teljesíthetőségére.

Mindemellett ha a segélyezési küszöb valamilyen módon például a nyugdíjminimumhoz kapcsolódik (mondjuk úgy, hogy a segélyezési küszöb az egy fogyasztási egységre számított nyugdíjminimum vagy annak meghatározott százaléka), akkor az már akár törvényben is kimondható, hogy az indexelés ennek megfelelően történik.

#### 4.5. Jogosultsági feltételek

Az elemi jogosultsági feltétel a már említett *anyagi helyzet* – a család jövedelmének a segélyezési küszöb alatt kell lennie. Ezen túl is van számos, megfontolást igénylő feltétel.

##### a) A SEGÉLYEZÉS EGYSÉGE – EGYÉN, CSALÁD, HÁZTARTÁS

A legelterjedtebb nemzetközi gyakorlatban – nem teljesen idegen módon a magyar hagyományoktól – a nukleáris családot egységnek tekintik. Ez azt jelenti, hogy egy háztartásban élő két nukleáris család esetén – ha például az idős szülők együtt élnek egyik gyermekükkel és annak családjával – a jogosultságot külön kell elbírálni. Segélyre jogosult lehet mindkét család vagy csak az egyikük. A mögöttes gondolat a tartási kötelezettség bizonyos szűkítése, és egyben a háztartás stabilitásának erősítése. Ha ugyanis az együtt élő, teljes háztartás a jogosultság egysége, akkor – például – a nyugdíjas idős házaspár kényszerülhet arra, hogy a velük együtt élő fiatalokat elartsa, illetve megfordítva. Ez a megoldás szétköltözésre vagy legalábbis látszat-szétköltözésre ösztönöz, az ebből adódó összes torzulással együtt. (Egyébként azonos feltételek mellett is az jár jobban, akinek sikerül szétköltözést vagy szétválást igazolnia stb.)

Néhány kivételes esetben, s ide ma nálunk a fogyatékosok tartoznak, a segélyezés egysége az egyén lehet, a már említett okokból. Ez azonban azt is jelenti, hogy voltaképpen a fogyatékosok esetében nem segélyről, hanem univerzális jellegű járandóságról kellene beszélnünk.

## b) FORRÁSOK SZEMPONTJÁBÓL FIGYELEMBE VEENDŐ EGYSÉG

A források számításba vételénél érdemes szétválasztani a folyamatos életvitelhez szükséges jövedelem forrásait néhány krízis-szituációtól. A folyamatos életvitel biztosításánál az egyik eldöntendő kérdés, hogy vajon minden együtt élő családtag jövedelmét, például a még együtt élő gyerekek keresményét is figyelembe kell-e venni. A fenti pragmatikus logikát követve a válasz erre (a nemzetközi gyakorlattól eltérően) nagykorú és egyedülálló gyermekek esetében igenlő lehet. Ugyanakkor a kiskorú gyermekek keresményétől érdemes lenne eltekinteni.

A másik kérdés a nem együtt élők tartási kötelezettsége. Ha a nukleáris család a segélyezés egysége, akkor az együtt élők esetében már lemondunk a tartási kötelezettségről. Nincs tehát jogi vagy logikai alapja a szélesebb tartási kötelezettségnek, amellyel kapcsolatban egyébként is igen rosszak a tapasztalatok.

Bizonyos helyzetekben mégis elképzelhető a tartási, pontosabban hozzájárulási kötelezettség kiterjesztése. Temetési költségek esetén, illetve idősek emberek (otthoni vagy intézményi) gondozásának esetében elképzelhetőnek tartom a költségek megosztását a potenciális örökösök, magyarul az egyenes ági rokonok között. Ugyanakkor ezekben az esetekben, amelyek amúgyis többnyire a diszkrecionális krízissegélyek közé tartoznak, a körülmények ismeretében meglehetősen nagy lehet a rugalmasság. Folyamatos hozzájárulás követelése helyett – és törvényileg inkább ez szabályozható – ilyen esetekben az örökösöktől az állam (önkormányzat) visszaigényelheti a korábban nyújtott segélyt.

## c) BE NEM SZÁMÍTOTT JÖVEDELEM (DISREGARD)

A magyar gyakorlat eddig ezt a meg gondolást nem, vagy csak esetlegesen és burkoltan alkalmazta. A kérdést – elsősorban ösztönzési okokból – érdemes megfontolni. A nemzetközi mezőnyben elterjedt a be nem számítás. Az ismert esetek többségében a tényleges kereset minimum 15 százalékától tekintenek el a segélyküszöb kiszámításakor. Magyarországon ez vagy ennél valamivel magasabb szint lehetne a minimum, esetleg az átlagkereset meghatározott (nem magas) százaléka, azaz a fix összeg. Az első megoldás ösztönző hatása talán jobb, a második módszer egyszerűbb, és jobban hasonlít az adózásnál használt technikákra, azaz megszokottabb.

A karcsúsítás – a be nem számított jövedelem fokozatos csökkentése – ösztönzés szempontjából a legjobb módszer: ekkor ugyanis a segély csökkentése nem emészti fel teljesen a többletkeresményt. Magyarországon jelenleg két okból nem javaslom az alkalmazását. Egyfelől az egész segélyezési technika olyan kezdetleges szinten van, hogy e bonyolult eljárás alkalmazása aligha várható el. Az önkormányzati hivatalnokok kevéssé felkészültek, s nem biztos, hogy maguk a segélyezettek értenék és átlátnák a módszert. Másfelől olyan mértékű a jövedelmi bizonytalanság (fekete gazdaság stb.), hogy ez inkább csak látszatfinomítás lehetne. A látszatmegoldásoknak mindig tényleges igazságtalanság a következménye. (A jövedelmét eltagadó jobban jár.)

A nem munkából származó jövedelmek be nem számítása sem egyszerű. A nemzetközi gyakorlatnak az a pontja, mely szerint a lakáskiadásból származó pénzt nem veszik figyelembe, Magyarországon legfőljebb az ágybérletől kapott jövedelem esetében lenne indokolt (az óriási használdozati költség miatt), de a fenti pragmatikus logika alapján ettől is el lehet tekinteni.

Nehezebb a jótékonyági adományok és a szociális ellátások kérdése. A magam részéről a jótékonykodásból, koldulásból, alamizsnákból szerzett pénzekről mindenekelőtt azért javasolnék eltekinteni, mert a tétel annyira ellenőrizhetetlen, hogy a beszámítás csak igazságtalanságokhoz vezethet. (Mellesleg itt is elég nagy a használdozati költség.) Van azonban elvi ok is. A segélynek a jelenbeni helyzeten kell segítenie. Ennek megismeréséhez, pontosabban a jövedelmi szint igazolásához, nincs más támpont, mint a múltbeli jövedelem. *Ám a múltbeli jövedelem csak annyiban mérvadó, amennyiben a jelenlegi helyzetre lehet belőle következtetni.* (Az Alkotmánybíróság azon döntése, amely elutasította, hogy csak félévnyi küszöb alatti jövedelem után lehessen segélyt kérni, világossá teszi, hogy a segély adott helyzetre vonatkozik.) Az alamizsnák olyan bizonytalanok, hogy semmilyen támpontot nem adnak a jelenre nézve.

A szociális ellátások beszámításánál kicsit hasonló lehet az okfejtés. Saját logikám szerint a nem-segély típusú ellátások (nyugdíj, tartásdíj, társadalombiztosítási egyéb ellátások, például árvaellátás) beszámítandók, mert folyamatosságuk biztosított. Ha univerzális maradna a gyes vagy a családi pótlék, szerintem az is beszámítandó lenne. A segély-típusú ellátásoktól, még ha jogszerűek (nem diszkrecionálisak) is, azért kell eltekinteni, mert beszámításuk esetén épp a beszámítás miatt eshet el a szegény a további segélyezés lehetőségétől. (Ez további érv a családi pótlék segéllyé alakítása ellen. A helyzet egyre áttekinthetlenebb lesz.)

#### d) A VAGYON BESZÁMÍTÁSA

Más megfontolást igényel a pénzvagyon, a saját lakás, az egyéb ingatlan, valamint az ingóságok. Mindegyik bonyolultabb kérdéseket vet fel, mint ami ebben a keretben tárgyalható, tehát csak a legszükségesebb kérdésekre koncentrálok.

A pénz- és ingatlanvagyon figyelembevételét alapjában az indokolja, hogy e vagyon nem a szűkös megélhetés alapfeltétele: a pénztőkét könnyen mozgósítani lehet, azaz a bankból a pénzt ki lehet venni, jövedelemhiány esetén a részvényt el lehet adni a folyamatos életvitel súlyos károsítása nélkül. A nem a kérelmező által lakott ingatlannal ugyanez a helyzet. Ha nem hasznosul, el is adható. (Tehát nem az az érv, hogy a tőkevagyon potenciális folyamatos pénzforrás, mert a második lakás kiadható; a bankszámla vagy a részvények kamatoznak, illetve osztalékot fizetnek. Elvileg e folyó jövedelmeket a jövedelemtesztnél ugyanis be kell vallani.)

E tőkék beszámítása Magyarországon is indokolt. A kérdés az, hogy az országok ama (kisebb) részét kell-e követni, amelyekben a segélyre jogosultságot meg kell előznie a pénzvagyon teljes felélésének, avagy azokat, amelyek valamilyen „biztonsági tartaléktól” eltekintenek. Az általános létbi-

zonytalanság mellett az utóbbi módszer látszik helyesebbnek, ami egyébként nem szokatlan a magyar gyakorlatban. (Az más kérdés, hogy a takarékbetétek titkossága mellett hogyan ellenőrizhető ez a kérdés. Sehogy.)

A lakott lakás értékét Magyarországon *semmilyen segélynél nem volna szabad figyelembe venni*. Nemcsak azért, mert ez a legelterjedtebb nemzetközi gyakorlat. Hanem azért is, mert – ellentétben a pénzvagyonnal – ez a „vagyon” nem él, nem mozgósítható a létfeltételek súlyos, esetleg végzetes károsítása nélkül. Valaki lakhat jó lakásban, és mégis lehet jövedelemszegény, akár nagyon szegény. Ha a saját lakás értéke kizár valakit a segélyre jogosultságból, akkor ezzel az állam azt sugallja, hogy először add el a túl jó lakásodat; keress olcsóbb megoldást; éld fel a különbözetet; és azután kérhetsz segélyt. Abban a néhány országban (Ausztria, Hollandia, Svédország), ahol ilyen a szabályozás (bár nem tudjuk, hogy tényleg van-e precedens e jogszabály betartására), van élénk lakáspiac. Van tehát reális esély arra, hogy a saját lakását eladni kényszerülő találjon – számára megfelelő helyen és még mindig elfogadható minőségben – viszonylag olcsóbb lakást. Magyarországon ilyen lakáspiac egyáltalán nincs, és kialakulása a közeljövőben nem is remélhető. A lakását kényszerből eladó személy túlzottan nagy kockázat vállalására kényszerül, arra, hogy csak sokkal rosszabb lakást tud szerezni, vagy egyáltalán nem kap lakást stb. (Bérelt lakás esetén még kevésbé jogosult az igény, hogy az érintettek költözzenek olcsóbb bérlakásba. Ilyen piac ugyanis végképp nincs, ráadásul az önkormányzatok mai jogosítványai mellett egyre gyengébb az összefüggés a bérelt lakás minősége és költsége között.)

Elképzelhetőnek tartom azonban annak a dilemmának a részleges feloldását, hogy valaki igen jó lakásban él, és mégis segélyt igényel. Különbséget tennék fiatalabbak és idősebbek – alkalmasint egyedülálló idősök – között. A fiatalabbak – gyermekesek vagy potenciálisan gyermekesek – esetében teljesen eltekintenék a lakásvagyon beszámításától. Idősebbek esetén, ha a lakás értéke bizonyos, meglehetősen magas értékűszöböt meghalad, az állami segély ráterhelhető az ingatlanra, és az örökösöktől mint kölcsön, visszaigényelhető, akár a kamatokkal együtt. Azért tartom fontosnak azt, hogy nagyértékű lakásról legyen szó, mert a viskók megterheléséből adódó szociális problémák Magyarországon jól ismertek. (Ez a gyakorlat ugyanis valamikor a hetvenes években még létezett. Azért hagyott föl vele az állam, mert a szegényesen lakó idős ember gyerekei is szegények voltak, s az így keletkező terheket nem bírták.) Egyébként, ha van működő jelzálogkölcsönrendszer, akkor erre a segélyezésre csak igen szűk körben lehet szükség.

Az egyéb ingóságokat – ide értve a gépkocsit is – nem tekinteném a vagyontesztbe beszámítandónak. Ennek sok oka van. Az egyik az eltitkolások könnyű lehetősége, és az ebből következő méltánytalanságok. A másik az, hogy az ingóságok egy része – sok esetben a gépkocsi is – potenciális kenyérkereseti forrás. A harmadik a privátszféra, a negyedik a megszokott életmód védelme. Tetemes hagyaték esetén ebben az esetben is elképzelhető, hogy az állam visszaigényli a kölcsönként kezelt segélyt, bár az eljárás bonyolultabbnak látszik, és sokkal több visszaélésre adhat alkalmat, mint ingatlanok esetében.

Egyébként a bonyolult jogi szabályozást megelőzően célszerű lenne valamit tudni arról, hogy mennyire lehetnek gyakoriak a fenti helyzetek, azaz hogy mennyien vannak – lehetnek – a gazdag (jövedelem)szegények. Azt hiszem, az ezzel kapcsolatos társadalmi érzékenység túl van dimenzionálva. Ennek ellenére a legszélsőségesebb és leglátványosabb esetet – idős szegény luxuslakásban – érdemes lenne méregetleníteni a fenti eljárással.

#### 4.6. Szabályozási kérdések

##### a) JOGI-IGAZGATÁSI KERET

A nemzetközi mezőnyben három tiszta variánssal találkoztunk:

- központi, esetleg regionális szabályozás és adminisztráció;
- központi, esetleg regionális szabályozás, helyi adminisztráció;
- főleg helyi diszkréció.

Magyarország nem tartozik tisztán egyik típusba sem. Létezik központi szabályozás, de voltaképpen az irányelvek szintjén marad a törvény. Ezért a helyi önkormányzat jogosítványai sokkal többre szólnak, mint pusztán a helyi diszkrécióra. Rendeletalkotási joga olyan széles, hogy a központi intenciókat könnyedén felülírhatja (akár pozitív, akár negatív értelemben). A segélyezésnek ez az alulszabályozottsága – 10 milliós országban 2–3000 féle, helyileg szabályozott segélyezés – nemzetközileg szokatlan. Csak Svájcban találunk hasonló megoldást, ám ott a lokális autonómiák történelmi előzményei mások. Valószínűleg Magyarországra is igaz az, amit a nemzetközi jelentés Spanyolországról állít, hogy tudniillik a nagyfokú decentralizálás a korábbi túlcentralizálásra adott reakció. Nem biztos azonban, hogy a spontán módon kialakuló ingamozgások szélsőségei jó politikai alapok. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok roppantul kedvelik ezt a megoldást, mert igen nagy hatalommal ruházza fel őket akár a helyi lakosok megnyerésében, akár szoros kontrolljában.

Mínt hogy a helyi önkormányzatoknak igen erős érdekeik vannak eme status quo fenntartásában, nagyon nehéznek tűnik a rendszer egyszerűsítését és némileg erősebb központi szabályozását célzó módosítások elfogadtatása. Ugyanakkor ez az elmozdulás szinte szükségszerű feltétele annak, hogy a segélyezés jogszerűbbé válhasson, továbbá annak is, hogy mind a segélyező (hatóságok), mind a segélyezettek számára áttekinthetőbb és kiszámíthatóbb kereteket nyújtson.

Célszerű tehát a mai *szabályozás* némi változtatása, a központ és lokalitás közötti jogszabályalkotási munkamegosztásnak a központ javára történő eltolása. Ez azonban csak a finanszírozás módosítása mellett lehet indokolt és elfogadható.

##### b) A SEGÉLY JOGSZERŰSÉGE, NORMATIVITÁSA

A nemzetközi jelentés nem foglalkozik e kérdéssel túl részletesen, mert az országok túlnyomó többségében a segélyek túlnyomó többsége meghatározott összegben jogszerűen jár, nem pedig esetleges összeggel, diszkréció-

lisan adható. Minthogy az eddigiekben igen sok érv található a jogszerűség mellett, itt csak annyit rögzítenék, hogy erre – bármilyen alacsony legyen is a folyamatos életvitelhez szükséges segélyezés normatív módon rögzített szintje – feltétlenül szükség van. Ez egyébként a reform kulcskérdése, valószínűleg legnehezebben elfogadható eleme. Enélkül azonban a reform értelmetlen, illetve fölösleges. *Diszkrecionális segélyezést nem érdemes részletesen szabályozni – úgyis a jog-nélküliség a főszerep.*

Az eddig leírt (és még leírandó) technikák mellett nem túl bonyolult a normatív eljárások kidolgozása. A diszkrecionalitásnak a krízissegélyek elbírálásánál maradna szerepe.

### c) FINANSZÍROZÁS

A segélyek finanszírozása – néhány kivételtől eltekintve – ma Magyarországon a helyi önkormányzatok felelőssége. Ezért lehetséges, hogy a segélyezési keret elfogy, vagy hogy szélsőséges különbségek keletkeznek az önkormányzatok között (Harcsa–Zám 1995). Az ilyen mértékű helyi felelősség (kivált az alacsony segélyezési kultúra, az általános forrásszűke, továbbá a helyi források helyi jövedelmi szinttől való függése mellett) nem célszerű és nem hatékony. Számos alternatív megoldás van. A Világbank már több ízben kidolgozott – megítélésem szerint használható – ajánlásokat az átmenet-gazdaságok számára a központ és lokalitás közötti költségmegosztásról és ennek technikáiról (World Bank 1992; Barr 1995).

Minthogy valóban sokféle, a mainál jobb megoldás van, nem vállalkozom arra, hogy ezek közül egyet egyedül üdvözítőként kiválasszak. Ismét egy elvet, pontosabban elvrendszert kellene elfogadni, s a technikák majd ehhez igazíthatók. Az elvek lényege a következő:

- A segélykeret nem fogyhat el – ez a központ és a lokalitás közös felelőssége.

- A közös felelősségnek közös finanszírozás, forrásmegosztás felel meg.

- Tekintettel a segélyigények várható növekedésére, célszerűbb a ténylegesen felmerülő segélykiadások százalékos megosztása, mint az egyösszegű, központi támogatás.

- Minden forrásmegosztásnak vannak kockázatai. A túlságosan nagyarányú központi szerep a lokalitásnál okozhat felelőtleniséget, az ellenkezője a segélykeret kimerüléséhez vezethet. Logikai alapon az 50 százalékos megosztás tűnik ésszerűnek, de lehet, hogy ez csak formálisan racionális megoldás. Számítások és pontosabb helyzetismeret nélkül nehéz a kérdést eldönteni.

- Elvileg lehetséges, hogy a források megosztása segélyfajtanként eltér. Ma ez a helyzet. (A jövedelempótló támogatás fedezete központi, az átmeneti segélyé helyi.) Egy új, egységesebb célú és szemléletű segélyrendszerben valószínűleg célszerűbb az egységes megosztás, amelynek konkrét mértéke nyilván politikai viták függvénye lesz.

### d) INFORMÁCIÓ

A civilizált segélyezés egyik alapja a segélyezési rendszer átláthatósága, az állampolgárok pontos informálása. Erre Magyarországon alig történik kísérlet

– némi rosszindulattal: azért, hogy ne növekedjék a segélyt kérők száma. Ugyanakkor minél jobb az informáltság, annál valószínűbb, hogy gyengül a segélyhez tapadó stigma. Egyrészt a nyílt beszéd maga a normalitás és elfogadhatóság világába emeli a segélyt, csökkenti a segélykérés szégyellni való jellegét. Másrészt – éppen ezért – várható, hogy azok is megjelennek a segélykérők között, akik eddig épp a szégyentől és stigmától való félelmükben nem jelentkeztek. Ez viszont elindítja a „segély tiszteletre méltóságának” spirálját. (Minden intézmény annyi társadalmi megbecsülést kap, amennyit kliensei kapnak.)

A segélyről való informálás technikái sokfélék, a médiában való informálástól a könnyen hozzáférhető broszúrákig, „röpcéduláig”. A legegyszerűbb technika az, hogy minden ügyfélszolgálati irodában, minden családsegítőben legyen egy pult, amelyről leemelhetők (külön kérés nélkül) a színes, jól áttekinthető „prospektusok”. Minthogy a potenciális kliensek egy része számára az olvasás nehézséget okoz, továbbra is nagy szükség van verbális informálásra. Ez főként a képzett szociális munkások dolga maradna, esetleg más szereplők is bekapcsolhatók.

#### e) A SEGÉLYEZÉS ÜGYINTÉZÉSE

##### 1. A kérelem benyújtása

A magyar gyakorlat több ponton tér el kezdveztlenül a nemzetközi gyakorlattól. (A minősítés jelentheti, hogy a magyar megoldás a hivatal számára kedvezőtlenebb a szokásosnál, vagy/és a kliens számára az.) Többek között:

– Nincs világossá téve, hogy segélyt írásban is lehet kérni. Ez fontos lenne a mozgásukban korlátozottak számára.

– A környezettanulmányt túlhasználják. A környezettanulmány kiegészítésként való használata általános, törvényileg előírt vagy megengedett. A környezettanulmányhoz való ragaszkodás indoka (saját információim szerint) a kliensekkel szembeni bizalmatlanság. Ugyanakkor ez a gyakorlat rendkívül költséges; ellentétes a nemzetközi gyakorlattal; sérti a magánszférát; súlyosan félrevezető lehet; óhatatlanul olyan szempontokat kever bele az elbírálásba, amelyeknek a jogszabályok szerint ott nem lenne helyük. Ezt az utóbbi pontot hosszan lehetne fejtegetni. Az elbírálót a segély elutasításának irányába befolyásolhatja – saját beállítódásától függően – a rendetlen környezet, amelyről érdemtelenre következtet, vagy a rendezett környezet, amelyből a segély feleslegességére következtet. A szokatlan tárgyak vagy elrendezések előítéleteket hívhatnak elő. Egészében: ha a jogszabály nem ír elő életmódotestet (amit modern jogszabály nem tehet meg), akkor a környezetfelmérés fölösleges. Ha család gyanúja merül föl a bevallással kapcsolatban, közelebbi vizsgálat indokolt lehet, de ez külön tárgyalandó kérdés.

– A jövedelemteszt (bevallás, nyilatkozat) valószínűleg túl bonyolult. Sajnos, a nemzetközi anyagban nem találtam jövedelemteszt mintákat. Valószínűleg igen széles a skála. (Ausztráliában például valóban csak egyszerű nyilatkozat kell – a hatóság dolga, hogy ellenőrizzen, ha ezt szükségesnek tartja.) A családi pótlék igénylésére szolgáló jövedelem- és vagyonynyilatkozatot például kifejezetten túl bonyolultnak tartom – de ismét vizsgálatok lennének

szükségesek e gyanú igazolására. (Csupán egy elemet kiemelve: abszurdnak tartom azt az utasítást, hogy ha a kérelmezőnek „gondja van az adatlap kitöltésével, kérje munkáltatója ezzel foglalkozó szakembereinek segítségét”. Azt gondolom, nem kell hosszasan indokolnom, miért abszurd és anakronisztikus ma ez az elvárás.)

## 2. A kérelem elbírálása

A mai gyakorlat – hogy többnyire laikusokból álló szociális bizottság bírálja el a kérelmeket – e bizottságokat túlterheli, pontosan más funkciójukat halványítja. Ennél lényegesebb azonban, hogy ha a segélyezés normatívabbá válik, akkor az egész mai diszkrecionális procedura felesleges. Ebben az esetben szakképzett hivatalnokok dolga az, hogy a segélykéresek minősítését, s csak a valóban problematikus esetek kerülnek testület elé.

Más szavakkal: a segélykérelem benyújtása és igazságtartalmának ellenőrzése ugyanúgy szétválasztandó, mint az adóbevallások esetében. (Volképpen a rendszeres segélyt egyszerűen negatív jövedelemadónak is fel lehet fogni.)

## 3. Felülvizsgálat, jogosultság ellenőrzése

E kérdésben maximálisan felhasználhatók a nemzetközi tapasztalatok. A segélyezés indokoltságának felülvizsgálata, illetve a csalások felderítése a legtöbb országban létezik, sőt esetenként végiggondolt rendszerben működik. A *felülvizsgálat* legfőbb eszközei nálunk is hasonlóak lehetnek a külföldiekéhez. Így megkövetelhető (és sok esetben ez már így is történik):

\* A segélyt indokló körülmények folytatólagos fennállásának bejelentése (elvbén minden, a segélyfeltételeket érintő változást a kliensnek kell bejelentenie);

\* A kérelem előírt gyakoriságú hivatali ellenőrzése vagy megújíttatása. Ez munkanélkülieknél gyakrabban (havonta vagy kéthavonta) történhet, egyéb segélyfajtáknál 6 hó–1 év közötti gyakorisággal. (Ennél ritkább ellenőrzés a tartósan-véglegesen megváltozott egészségi állapotúaknál lehetséges, ha ellátásuk segély-formában történik.)

\* Az ügyfél személyes meghallgatása (interjú). Ilyen meghallgatás előírható a környezettanulmány helyett, ha a benyújtott segélykérelemmel kapcsolatban pontatlanság vagy csalás gyanúja merül fel. Bevezethető lenne azonban az az ausztrál módszer is, amely nyilvánossá teszi, hogy az önkormányzat minden évben közelebről ellenőrzi a segélyezettek x százalékát, s azt is köztudottá kell tenni, hogy mit involvál egy ilyen ellenőrzés.

\* A környezetfelmérés, az ügyfél felkeresése, a körülmények ellenőrzése ebben a szakaszban csak végső eszköz. Amennyiben az eszköztárba tartozik, nyilvánossá kell tenni, hogy milyen gyanú esetén kerülhet rá sor.

## 4. Csalások felderítése, szankciók

Magyarországon e pillanatban nem különül el a segélyek benyújtása-elbírálása a csalások felderítésétől. Úgy is mondhatnánk, hogy ma a hivatal szemében minden segélykérő potenciális csaló. (Ezt jelenti a teljes bizalmatlanságra épülő segélyezés.) Ezzel a szemlélettel föltétlenül szakítani kell, hiszen

ez az egyik fő oka annak, hogy a segélyezés stigmával terhelt. Ugyanakkor külön közigazgatási aktusként igenis szükség van a csalásfelderítés mechanizmusaira, önálló közigazgatási eljárásként való rögzítésére. Követendő az a nemzetközi gyakorlat, amely igyekszik a személyiségi jogokat tiszteletben tartani.

Megvizsgálandó, hogy mennyire alkalmazható a más hivataloktól – munkaügyi-, adóhivatal – való információkérés, s ha alkalmazható, a megfelelő jogi kereteket ki kell dolgozni. Ugyancsak megvizsgálandó a számítógépes kapcsolatrendszeren keresztül lehetséges ellenőrzés, szintén megfelelő jogi kerettel, adatvédelemmel. Esetleg számításba vehető az az Írországból alkalmazott módszer, hogy bizonyos típusú munkaadóktól kérnek jelentést újonnan felvett alkalmazottaikról.

A magyar „feljelentési kultúra” mellett célszerű lenne nyilvánossá tenni, hogy segély-ügyekben a hatóság *a névtelen leveleket nem veszi figyelembe*.

A csalások szankcionálásának valószínűleg nálunk is legmegfelelőbb módszere a jogtalanul felvett pénz visszafizetése. Az, hogy a csalást olyan szabálysértésként kezelik, amely szabadságvesztést is maga után vonhat, csak súlyosbítja a családok helyzetét. Ugyanezért nem feltétlenül racionális a bírságolás sem. A szankció ezek alapján lehet egyösszegű visszafizetésre kötelezés, vagy részletekben, jövőbeni segélyből vagy keresetből való levonás. A döntésnél jelentős lehet a diszkréció szerepe, ugyanis a családok jelentős része mindennek ellenére szegény, tehát képtelen egyösszegű visszafizetésre. Ismét nagy hangsúlyt helyeznék arra, hogy a szankcionálás lehetősége és módja minden érintett számára világos legyen.

##### 5. Az ügyintézés ellenőrzése

Célszerű lenne azokat az országokat követni, amelyek intézményesen foglalkoznak a segélyezési ügyintézés ellenőrzésével. Az ezt szolgáló intézmények, illetve felelősök lehetnek nálunk is végső fokon a számvevőszék, továbbá parlamenti különbizottságok tagjai és az illetékes ombudsman. Első szintű hatóságként vehetne részt ebben a megyei hivataloknál szolgáló „szociális felügyelő”, ha volna ilyen.

##### 6. Fellebbezési lehetőség

Amennyiben Magyarország áttér a normatív segélyezésre, ennek természetes tartozéka a független bírósághoz való fellebbezési lehetőség. A procedúra nálunk is lehet esetleg több fokozatú, különös tekintettel a bíróságok túlterheltségére. Ugyanakkor nem csekély veszély rejlik abban, ha az első szint helyi – igazgatási vagy laikus – testület. Megvizsgálandó e veszélyek csökkentésének technikája. Ugyanakkor célszerű lenne az ingyenes jogsegélyszolgálat igénybevételi lehetőségeinek kiépítése is. Ennek elemei megvannak, részben a családsegítő központokban, részben a különböző (a nonprofit szektorban szerveződő) jogvédő irodákban. Elvileg elképzelhető, sőt kívánatos, hogy az önkormányzati irodákban is legyen egy erre szakosodó előadó.

Az állampolgári jogok ombudsmanja nálunk is fontos szerepet tölthet be – ma például a segélyezés civilizáltsági szintjének növelésében. Világossá kell tenni – ha ez belefér az ombudsman hazai jogosítványába –, hogy se-

gélyek ügyében kezdeményezhet felülvizsgálatot, hogy benyújtható hozzá panasz. Noha nálunk sincs az ombudsmannak döntési joga, s ajánlásait az igazgatási szervnek nem kötelező elfogadnia, a parlament vagy/és a miniszterelnök, illetve a minisztertanács kérhetne e kérdésben éves jelentést, illetve ilyen jelentést az ombudsman maga kezdeményezhet, ha ennek szükségét látja.

#### 7. A segélyezési folyamat nyomon követése, monitorozása, értékelése

A magyar közigazgatásban meglehetősen elmaradott szintű a folyamatok nyomon követése, a visszajelzések gyűjtése, a rendelkezések értékelése (evaluálása). Az értékelés – különösen az újonnan bevezetett rendelkezéseknél – feltétlenül szükséges lenne. Enélkül semmit sem lehet tudni hasznairól és költségeiről, nincs alap a rendelkezések módosítására stb. A követéshez természetesen a statisztikák is hozzátartoznak, amelyek rendszerét újra kellene szabályozni.

### Összefoglalás (helyett)

A magyar segélyezési rendszer megérett a radikális reformra. A reform kulcspkérdései és buktatói megítélésem szerint a következők:

- Elfogadható-e a törvényhozók és a polgárok számára a segélyezés zömének jogszerűsége, a diszkrecionalitás korlátozása, azaz ezen szociális jog erősítése?

- Elfogadható-e a központi és helyi önkormányzatok viszonyában egy olyan alku (trade-off), hogy az önkormányzat segélyezést szabályozó szabadsága csökken annak ellenében, hogy a központ nagyobb szerepet vállal a segélyezés finanszírozásában?

- Elfogadható-e a központi költségvetés számára, hogy valamelyes bizonytalansággal számol a segélyköltségeknél, ha ezek „biankó követelés-ként” állnak vele szemben? A központ bizonytalansága természetesen minimálisra csökkenthető megfelelő informáltság esetén.

Ha ezekben az alapkérdésekben már döntöttek, a részletekhez a fentiek számos elemet nyújtanak, illetve további technikai részletek már kidolgozhatók. Ezen kérdések pozitív eldöntése nélkül – vagyis hogy legyenek erősebb jogok, legyen trade-off, és vállaljon pénzügyi garanciát a költségvetés – a reform indokoltsága és lehetősége kérdéses.

#### Jegyzetek

5. E kérdéssel sokkal részletesebben foglalkozik a SOCO nemzetközi jelentés, részben – főként ami a biztonság társadalmi fontosságát illeti – I. Ferge, 1994.

6. *Mindazok, akik teljesen a magánjótékonyagra bíznák a végleg ellehetetlenülők megsegítését, hallgatólagosan szentesítik a közfelelőtlenség intézményesülését.* (Az állami felelősség magánjótékonykodással való kiváltása a közgazdasági elméletből társadalomfilozófiává emelkedő monetarizmus szerves eleme.) A magánjótékonyág – amelynek elemzésével itt adós maradok – természetesen sokat segíthet a nyomor enyhítésén. Ám a dolog természeténél

fogva nem kötelezhető semmire. Nem garantálható, hogy mindenütt ott lesz, ahol arra szükség van, s hogy elégséges forrásai lesznek a segítséghez. Amint ez a fejezet végén kiderül, a magán (illetve nem-állami) segítségről a polgárok többsége így vélekedik.

7. Ennél a feltételezésnél a hetvenes években induló szociálpolitikai vitákból megmaradt emlékeimre támaszkodom, ami nem tudományos érvényű bizonyíték.

8. Az 1. fejezetben ismertetett nemzetközi elemzés e kérdéssel külön nem foglalkozik. Én itt konkrétan arra utalok, hogy Angliában – ha jól értem a különböző forrásokat – az alacsonykeresetű családok ún. adóhitel formában kapnak támogatást, a kereset nélküliek pedig egyértelműen segély-formában.

9. Magyarul – hogy csak néhány példát említsek – jó forrásanyagok találhatóak pl.: Pálos 1934, Csizmadia 1977, Ferge 1986.

10. A nem-állami iskolák jelentős része egyházi iskola, amelyek nem a gazdagoknak vannak fenntartva.

11. E kompromisszumos javaslatnak, amely sokak számára nem lehet különösebben rokonszenves (számomra sem az), van egy burkolt üzenete. Az ugyanis, hogy ha ebben az esetben elfogadjuk a költségvetés számára kedvező „népakaratot”, akkor ezt más esetekben is figyelembe kell venni.

#### Hivatkozások

- Atkinson, A. (1993): *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*. Welfare State Programme Discussion Papers WSP/99, London, London School of Economics/STICERD.
- Barr, N. (szerk.) (1995): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Bourdieu, Pierre (1978): *A társadalmi egyenlőtlenségek újtermelődése*. Budapest, Gondolat.
- Brunhes, B., L. Lombard, M. Tessier-Garcin (1995): *Fighting against exclusion in the countries in transition*. BBC, Paris.
- Castel, Robert (1995): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- Commission of the European Communities, 1993, *Social protection in Europe*, Luxemburg, 1994.
- Csizmadia Andor (1977): *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Dögei Ilona (1995): *A segélyezettek helyzete*. Kutatási jelentés az 586. sz. OKTK vizsgálat-hoz.
- Eardley, T. J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough, P. Whitefors (1995): *Social Assistance Schemes in the OECD countries*. Heslington, University of York. Kézirat.
- Ferge Zs. (1982): *Társadalmi újtermelés és társadalompolitika*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Ferge Zs. (1986): *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Budapest, Magvető.
- Ferge Zs. (1994): Szabadság és biztonság. In *Esély*, 3. sz. (ill. 2000, augusztus).
- Ferge Zs.–Sik Endre (1995): *Social consequences of the transition – International report*. Institut for Human Studies, Vienna. (Megjelenés alatt.)
- Harcza István, Zám Mária (1995): *Szociális ellátás az önkormányzatoknál*. Központi Statisztikai Hivatal, Társadalomstatistikai füzetek, 10. szám.
- Horváth Ágota (1987): *A szegények segélyezéséről*. In *Szociálpolitika ma és holnap*, Budapest, Kossuth.
- Horváth Ágota (1995): *Helyi szociális rendeletek*. MTA Szociológiai Intézete. Kézirat.
- Huby, Meg (1995): *Water Poverty and Social Policy: A review of issues for research*. In *Journal of Social Policy*. April.

- Hudson, R. B. (1995): The evolution of the welfare state: Shifting rights and responsibilities for the old. In *International Social Security Review*, 1.
- Krémer Balázs (1993): Van-e ma Magyarországon szegénység? In *Esély*, 3. sz.
- Milanovic, Branko (1995): Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies. World Bank, Transition Economics Division, *Research Paper Series Paper Number 9*, February.
- Milanovic, B. (1994): A Cost of Transition: 50 Million New Poor and Growing Inequality. *Transition* (Transition Economics Division, Policy Research Department, The World Bank) Volume 5, no. 8. October.
- Dr. Pálos Károly (1934:.) *Szegénység, szegénygondozás*. Szombathely, Martineum Nyomda, (ill. 1942, Újvidék, Uránia Nyomda).
- Polányi, Karl (1944): *The Great Transformation*. Beacon Press.
- Polányi Károly (1976): *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Budapest, Gondolat.
- Salamin Pálné (1991): A létminimum és akik alatta élnek. In *Esély*, 4.
- Saunders, P. (1994): The Role, Value and Limitations of poverty research. In *Social Policy Research Centre Discussion Papers* No. 53, University of New South Wales, November. (Hiv.: Eardely et al., 13. o.)
- Schulte, Bernd (1994): Social Assistance as Part of Overall Social Protection. Paper prepared for the Conference and Discussion Forum Organized by the Hilscher Social Policy Association and the Eötvös Loránd University, Budapest, 18–20 March.
- Schulte, Bernd (1994): The provision of minimum protection within member states of the European Union. Paper presented at the European Conference of Historical and Comparative Sociological Research. LSE, London, 1994. dec. 16–18.
- Sik Endre (1991): Az örök kaláka.
- Szabó Sándorné, Keszthelyiné Rédei Mária, Kéky Zsuzsanna, König Éva, Szívós Péter, Varga Ágnes (1995): A jövedelemtől függő jóléti ellátások feltételrendszere és működési mechanizmusa. *Kézirat*.
- Szívós Péter (1995): *Profile of Poverty in Hungary*. 1993. *Kézirat*.
- Szívós Péter és Kéki Zsuzsanna (1995): A jövedelem és fogyasztás egyenlőtlensége. Kutatási beszámoló a Pénzügyminisztérium számára, TÁRKI.
- Tóth István György (szerk.) (1994): *Társadalmi átalakulás 1992–1994. Jelentés a Magyar Háztartás Panel III. hullámának eredményeiről*. BKE, TÁRKI, KSH.
- UNICEF (1994): *Central and Eastern Europe in Transition: Public Policy and Social Conditions: Crisis in Mortality, Health and Nutrition*. *Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report*, no. 2. August.
- The World Bank (1992): *Hungary, Reform of Social Policy and Expenditures*. World Bank Reports. Washington D. C.